

Kapitel 4. Domstolenes bevillingsmæssige forhold og administrationen af domstolene.

4.1. Indledning.

Bevillingerne til domstolene gives ligesom til al anden statslig virksomhed på de årlige finanslove.

Selve fastlæggelsen af domstolenes bevillinger indgår i Justitsministeriets bevillingsprocedure, der for uden selve departementet omfatter alle ministeriets styrelser og institutioner m.v. (det vil sige politi og anklagemyndighed m.v., Kriminalforsorgen, Civilretsdirektoratet, Retslægerådet, Sekretariatet for Retsinformation, Registertilsynet, Sekretariatet for Nævnet vedrørende erstatning til ofre for forbrydelser og Procesbevillingsnævnet).

Retterne udgør et af de tre "store" selvstændige budgetområder under Justitsministeriet. De to øvrige er dels politiet og anklagemyndigheden m.v. dels Kriminalforsorgen. Det er Administrationsafdelingen (Budget- og Planlægningskontoret) i Justitsministeriets departement, der er ansvarlig for Justitsministeriets samlede budget. Administrationen af domstolenes bevillinger varetages i dag af Domstolsafdelingen i Justitsministeriets departement.

4.2. Generelt om finanslovens system.

Af grundlovens § 46, stk. 2, fremgår, at ingen udgift må afholdes uden hjemmel i en af Folketinget vedtaget bevillingslov. Disse bevillingslove er først og fremmest finansloven og tillægsbevillingsloven, hvor sidstnævnte indeholder ændringer af budgettet efter finanslovens vedtagelse.

Finansloven fastsætter egentlige bevillingsmæssige rammer for finansåret (F-år). Endvidere optages i finansloven budgetoverslagstal for de 3 efterfølgende år (budgetoverslagsår eller BO-år). Ix)ven er således i princippet udtryk for en budgetlægning, der rækker fire år frem i tiden.

Forslag til finanslov for det kommende finansår skal i henhold til grundlovens § 45 fremsættes senest fire måneder før finansårets begyndelse, det vil sige senest den 1. september i et givet år.

4.3. Tilblivelsen af finanslovsforslag inden for Justitsministeriets område.

Forberedelse af næste års finanslov starter i almindelighed i ressortministerierne i januar/februar måned. På dette tidspunkt modtager Justitsministeriets Administrationsafdeling (Budget- og Planlægningskontoret) fra Finansministeriet oplæg til økonomiske rammer for hele ministerområdet for det følgende år. Dette oplæg analyseres i muligt omfang og normalt med bistand fra Finansministeriet, herunder med henblik på klarlæggelse af de forudsætninger, der fra Finansministeriets side er lagt til grund for rammeoplægget med hensyn til f.eks. sparekrav, prisindeks m.v.

Man søger samtidig at klarlægge, hvilke konsekvenser rammeoplægget vil have for de enkelte budgetområder, i hvilken forbindelse der ofte drøftes en række forskellige forhold med de budgetansvarlige for politiet, kriminalforsorgen og domstolene. Kontakten på domstolsområdet sker i den forbindelse internt i ministeriet mellem Administrationsafdelingen og Domstolsafdelingen.

Herefter meddeler Justitsministeriet - under tiden efter møder på såvel embedsmandsplan som mellem de to ministre - sine bemærkninger til Finansministeriet.

Efter drøftelser i regeringen udsender Finansministeriet i marts måned de endelige rammer for de kommende år.

Justitsministeriet foretager herefter en fornyet analyse af de udmeldte rammer, herunder i lyset af foreliggende oplysninger om budgetområdernes bevillingsmæssige situation, f.eks. oplysninger i forbindelse med forrige års tillægsbevillingslov eller regnskabstal for de foregående år.

På baggrund af denne analyse og eventuelt efter yderligere forhandlinger med Finansministeriet og/eller budgetområderne udmelder departementet økonomiske rammer til budgetområderne. I en række år er dette sket under forskellige forbehold, idet der ikke på dette tidspunkt har været taget endelig stilling til forskellige udmeldte sparekrav m.v.

Justitsministeriets Administrationsafdeling modtager herefter i april måned fra budgetområderne - for retternes vedkommende fra Domstolsafdelingen - bidrag til finanslovsforslaget. På denne baggrund udarbejdes et samlet finanslovbidrag, som dels indtastes i det statslige budgetsystem, dels fremsendes til Finansministeriet med forskellige forklarende bilag.

I løbet af maj og juni måned foretager Finansministeriet en egentlig budgetteknisk gennemgang af finanslovbidraget. I den forbindelse er der typisk en række drøftelser mellem Finansi-

stenet og Justitsministeriet, dels på embedsmandsplan dels mellem de to ministre.

Budget- og Planlægningskontoret har også i denne periode løbende kontakt med bl.a. Domstolsafdelingen, som i nødvendigt omfang bistår med faktiske oplysninger og beregninger af forskellig karakter.

Der fremsættes altid to ændringsforslag, inden finansloven vedtages. Det ene fremsættes i september måned, det andet i november måned. Proceduren i forhold til budgetområderne og Finansministeriet er stort set den samme som i forbindelse med udarbejdelsen af det oprindelige finanslovbidrag.

I de - tidsmæssigt ofte ganske pressede - forhandlinger, der finder sted i forbindelse med finanslovens vedtagelse, vil der løbende være kontakt mellem Budget- og Planlægningskontoret og Domstolsafdelingen, der i nødvendigt omfang bistår med udarbejdelse af baggrundsnotater m.v.

4.3.1. Budgetlægningen på domstolsområdet.

Normalt tager budgetlægningen for domstolenes område udgangspunkt i budgetoverslagstallene (BO-tallene) på finansloven året før, der opregnes til nyt pris- og lønniveau.

Selv med dette udgangspunkt er det imidlertid vanskeligt mere generelt at angive, hvilke nærmere økonomiske forudsætninger der ligger til grund for finanslovbidraget vedrørende domstolenes område. Dette varierer fra år til år, bl.a. afhængigt af det politiske forløb, der har ført til finansloven året før, og de forudsætninger der har ligget til grund for BO-tallene på finansloven året før.

Justitsministeriets Administrationsafdeling anmoder typisk allerede inden begyndelsen af forhandlingerne om et nyt finansår budgetområderne om en redegørelse for den budgetmæssige situation. Sådanne redegørelser - og en nærmere analyse på grundlag af disse - tillægges stor betydning for det videre budgetarbejde.

Det er også flere år forekommet, at der i et samarbejde mellem Justitsministeriet og Finansministeriet er gennemført analysearbejde på bl.a. domstolenes område. Dette arbejde har efterfølgende været tillagt betydning for den endelige bevillingstildeling.

Som eksempel kan nævnes, at finansministeren og justitsministeren i forbindelse med forslag til finanslov for 1991 besluttede, at der skulle gennemføres budgetanalyser på Justitsministeri-

ets 3 store budgetområder: politiet, kriminalforsorgen og retterne. I forbindelse med denne budgetanalyse blev der bl.a. foretaget en detaljeret gennemgang af domstolenes driftsbudget med udgangspunkt i regnskabstallene for 1989. Budgetanalysen indgik som grundlag for den senere rammefastsættelse for 1991 og følgende år, i hvilken forbindelse der blev foretaget en opretning (forhøjelse) af de bestående BO-tal og hermed grundlaget for bevillingsfastsættelsen.

4.4. Ændringer i eksisterende bevillinger.

4.4.1. Ændringer på foranledning af Justitsministeriet.

I en række tilfælde kan der i løbet af finansåret være behov for at gennemføre dispositioner, der medfører, at bevillingerne må ændres.

Dette kan f.eks. ske, hvor en disposition ikke har været forudset eller ikke har kunnet forudses under finanslovens udarbejdelse, eller hvor de forudsætninger, hvorunder en bevilling er givet, ændres.

En række af sådanne dispositioner kan foretages direkte på forventet efterbevilling, og altså uden forelæggelse for bevillingsmyndighederne. Det gælder f.eks. beslutninger om opsparing af bevillinger til anvendelse i et senere finansår, afholdelse af udgifter som staten tilpligtes ved dom at udrede, udgifter afholdt i medfør af statens selvforsikringsprincip og salg af fast ejendom m.v.

Herudover kan Finansministeriet efter omstændighederne give tilslutning til, at der på forventet efterbevilling foretages mindre væsentlige dispositioner, som er uden principiell betydning.

Udover de ovennævnte tilfælde kan merbevillinger - eller en ændret anvendelse af bevillingerne - kun gennemføres, hvis Finansudvalget i forbindelse med forelæggelsen af et aktstykke giver sin tilslutning hertil.

4.4.2. Ændringer på foranledning af Finansministeriet.

Efter bevillingsmæssig praksis kan Finansministeriet i løbet af finansåret ved cirkulæreskrivelser meddele pålæg om nedsættelse af bevillingerne.

Sådanne dispositionsbegrænsninger kan dels have grundlag i forskellige tekniske korrektioner uden reel bevillingsmæssig betydning, men kan også være resultat af overordnede politiske beslutninger om gennemførelse af egentlige besparelser på statens budgetter.

Justitsministeriets udmøntning af sådanne dispositionsbegrænsninger er - i det omfang det overhovedet har været muligt - sket efter en samlet vurdering af dispositionsbegrænsningens karakter og budgetområdernes økonomiske situation.

Som eksempel kan nævnes, at Justitsministeriet i 1991 under retterne udmøntede dispositionsbegrænsninger på ca. 10 mio. kr., hvilket var muligt på grund af tilstedeværelsen af bevillinger opsparet i tidligere finansår og en gennemført bevillingsmæssig styrkelse på finansloven for det pågældende år.

4.4.3. Omfordeling af bevillinger til de enkelte budgetområder under Justitsministeriet.

Ved anmærkning på finansloven er der mulighed for, at der kan ske omflytning af bevillinger mellem Justitsministeriets budgetområder. Det indebærer, at man i princippet har hjemmel til eksempelvis at flytte dele af domstolenes bevilling til øvrig drift til politiet og samtidig dele af politiets lønsumsbevilling til domstolene, såfremt retterne måtte have behov for yderligere lønsum.

Omflytningsadgangen skal navnlig tilgodesee behovet for at kunne gennemføre eventuelle tekniske korrektioner i løbet af finansåret, det vil sige korrektioner, der ikke har indflydelse på aktiviteterne.

4.5. Størrelsen af bevillingerne til domstols væsenet.

Retternes driftsbevilling er optaget på en særskilt hovedkonto på finansloven (hovedkonto 11.22.01. Retterne). Retternes anlægsbevilling fremgår af en anden hovedkonto (hovedkonto 11.22.30. Retternes anlægsprogram).

På finansloven for 1996 er retternes nettoudgiftsbevilling på 954,7 mio. kr., hvoraf lønsumsbevillingen udgør 710,7 mio. kr. (svarende til ca. 75%). Anlægsbevillingen er på 39,5 mio. kr.

Retterne lægger beslag på ca. 12% af Justitsministeriets samlede driftsbevillinger. De andre to store selvstændige budgetområder, politiet og kriminalforsorgen forbruger henholdsvis ca. 63% og ca. 17%, mens de resterende ca. 8% anvendes af departementet og de mindre styrelser og institutioner.

4.6. Administrationen af bevillingerne til retterne.

Retternes driftsbevilling er - som alle andre driftsbevillinger - en rammebevilling til driften af domstolenes virksomhed.

Bevillingen er på finansloven underopdelt i en række såkaldte standardkonti, der hver vedrører forskellige udgiftsområder. Denne standardkontospecifikation er kun bindende i den forstand, at der ikke må overføres bevillinger fra øvrige driftskonti til lønkontoen. Der er derimod ikke noget til hinder for, at der overføres lønsumsmidler til den øvrige drift eller foretages omflytninger imellem øvrig driftskontiene.

Der er fastsat en række bestemmelser om disponeringen over retternes driftsbevillinger. Disse disponeringsregler er væsentligst fastsat på baggrund af retningslinier fra de bevilgende myndigheder og fra Rigsrevisionen samt ud fra hensynet til en hensigtsmæssig bevillingsstyring. De gældende disponeringsregler findes i kontoplanen vedrørende domstolenes regnskabsystem.

4.6.1. Anvendelsen af bevillingen til løn m.v.

Den samlede lønsumsbevilling, der er knyttet til retterne, fordeles af Domstolsafdelingen i Justitsministeriet til de enkelte embeder i form af en fordeling af de samlede personaleressourcer, som kan aflønnes inden for den givne lønsumsbevilling. For kontorfunktionærernes vedkommende foretages fordelingen med udgangspunkt i en fordelingsnøgle, som er beregnet på grundlag af de seneste oplysninger om antallet af sager indenfor de enkelte sagsområder (normtallet). For juristernes vedkommende (eksklusiv dommerne, hvis antal er direkte reguleret i retsplejeloven) foretages fordelingen på grundlag af en flerhed af kriterier, herunder embedernes størrelse, berammelsestider etc.

Der er ikke tale om, at kontorpersonalet rokeres fra embede til embede, men ved afgang blandt personalet er det Domstolsafdelingen, der afgør, om der skal finde genbesættelse sted. Denne afgørelse træffes blandt andet i lyset af den bevillingsmæssige situation, sagsmængden ved embedet og eventuelle forudsatte personalereduktioner i forbindelse med allerede gennemførte og kommende edb-projekter ved embedet.

Justitsministeriet varetager ansættelsen af juridisk personale. Afgørelser om ansættelse og afskedigelse af tjenestemandsansat kontorpersonele træffes ligeledes af Justitsministeriet. Overenskomstansat kontorpersonele ansættes af og kan afskediges af den lokale dommer.

Over- og merarbejde søges så vidt muligt afspadseret. Afgørelsen træffes af den lokale dommer. Det er Justitsministeriets Domstolsafdeling, der tager stilling til evt. honorering af over- og merarbejde. Over- og merarbejde søges begrænset mest muligt.

4.6.2. Anvendelsen af bevillingen til den øvrige drift.

Efter den gældende ordning er det som udgangspunkt Justitsministeriet, der råder over bevillingerne. Efter kontoplanen har embederne dog en meget fri adgang til at disponere på en lang række konti. Embederne kan således eksempelvis uden begrænsninger afholde alle sagsrelaterede udgifter (eksempelvis udgifter til lægdommere, vidnegodtgørelse og porto) og stort set alle udgifter til kontorhold og bøger. Den overvejende del af udgifterne til den øvrige drift - nemlig ca. 60% - afholdes af embederne.

Dispositionsadgangen er dog på visse konti begrænset, således at ekstraordinære dispositioner kræver bemyndigelse fra Justitsministeriet.

For at udnytte den begrænsede bevilling til bygningsvedligeholdelse er det Justitsministeriet, der forestår denne vedligeholdelse. Embederne kan dog afholde udgifter til mindre, uopsættelige bygningsvedligeholdelsesarbejder.

Blandt andet med henblik på at udnytte de besparelser, der kan opnås ved samlede indkøb, er det ligeledes Domstolsafdelingen i Justitsministeriet, der forestår anskaffelse af inventar og kontormaskiner, herunder særligt anskaffelse af edb-udstyr og fotokopimaskiner. Dog får embederne årligt udmeldt et rådighedsbeløb, inden for hvilket de kan afholde udgifter til indkøb af visse former for møbler og mindre kontormaskiner. Rådighedsbeløbet udgør 20.000 kr. for administrationsembederne og 6.000 kr. for hvert af de øvrige embeder. Rådighedsbeløbet til præsidentembederne er individuelt fastsat. Det samlede rådighedsbeløb udgør ca. 1,4 mio. kr.

Et betydeligt beløb anvendes hvert år til edb-projekter. I 1992 og 1993 var det ca. 20 mio. kr., mens udgiften til edb-projekter i 1994 udgjorde 34,4 mio. kr. og i 1995 27,6 mio. kr. Heri er ikke medregnet udgifterne til det landsdækkende projekt vedrørende edb i tinglysningen.

4.6.3. Budgetmæssig styring af bevillingerne.

Forud for et nyt års begyndelse lægges der i Justitsministeriets Domstolsafdeling et budget for anvendelsen af retternes bevillinger.

En stor del af udgifterne til retterne er direkte sagsrelaterede udgifter. Det gælder eksempelvis

udgifterne til nævninger, domsmænd, stævningsmænd, vidnegodtgørelse og porto. I 1995 udgjorde udgifterne hertil godt 25 % af den samlede bevilling til den del driften, der ikke vedrører løn. Andre udgifter er indirekte afhængige af sagstilgangen til retterne. Det gælder f.eks. udgifterne til kontorhold.

De sagsrelaterede udgifter er det ikke muligt at styre, og de er vanskelige at skønne over. Da embederne endvidere på en række konti selv disponerer, er det nødvendigt løbende at foretage en justering af budgettet. Et egentligt overblik opnås derfor først sidst på året, og det er af afgørende vigtighed, at der i forbindelse med budgetlægningen er etableret en reserve af en vis størrelse.

Som noget særligt udmeldes der - på baggrund af et oplæg fra landsdommeren i Grønland - et budget for retterne i Grønland. Dette budget består i en bevillingsramme til løn og en ramme til øvrig drift. I modsætning til, hvad der gælder for retterne i det øvrige Danmark, har landsdommeren således ansvaret for bevillingen til hele driften af retsvæsenet i Grønland.

4.6.4. Forsøgsprojekt med uddelegering af bevillinger til embederne.

Pr. 1. januar 1994 blev der iværksat et pilotprojekt, hvorefter 9 byretsembeder (retten i Herning, retten i Roskilde, retten i Svendborg, civilretten og kriminalretten i Helsingør, retten i Fjerritslev, retten i Nykøbing Falster, retten i Skjern og retten i Nakskov) har fået fri dispositionsret i relation til en række konti indenfor en samlet udmeldt bevilling til det enkelte embede.

Baggrunden for iværksættelsen af projektet var, at det fra forskellig side - herunder fra Dommerforeningen - var blevet anført, at der bør være en større selvforvaltning for domstolene på det bevillingsmæssige område.

På den baggrund blev spørgsmålet om uddelegering af bevillinger til domstolene drøftet i Budgetudvalget under Domstolenes Hovedsamarbejdsudvalg.

Budgetudvalget afgav i maj 1993 en redegørelse, hvori man foreslog at etablere et pilotprojekt med uddelegering af bevillinger til 9 forsøgsembeder. Om udvalgets overvejelser er der i rapporten bl.a. anført følgende:

"Enkelte af udvalgets medlemmer har stillet sig tvivlende overfor det hensigtsmæssige i en sådan uddelegering. En udlægning af bevillinger og dermed ansvaret for overholdelse af disse kan medføre en begrænsning i dispositionsfriheden i forhold til i dag, hvor embederne i deres dispositionsadgang på langt det overvejende antal konti ikke er bundet af de bånd, som en bevilling til det enkelte embede lægger på dispositionsfriheden. Organisationsrepræsentanterne

finder det i særlig grad uhensigtsmæssigt at uddelegere bevillinger på konti, hvor udgifterne er sagsrelaterede og dermed vanskelige at styre.

Udvalget er opmærksom på og har drøftet de fordele og ulemper, der er forbundet med en udlægning af bevillinger.

En uddelegering vil give embederne den større selvforvaltning, som er efterlyst. Da embederne som nævnt ovenfor under afsnit 3 i dag har en meget vid adgang til uden begrænsninger at disponere på en række konti, vil denne øgede selvforvaltning imidlertid, som nævnt ovenfor, kunne opleves som en indskrænkning af det enkelte embedes frihed. I modsætning til den gældende ordning vil embedet efter en uddelegering af bevillinger skulle disponere indenfor de givne bevillinger.

Selvom embederne i dag disponerer forsvarligt, må det forventes, at ændrede arbejdsgange og nye tiltag vil kunne give mulighed for besparelser, f.eks. på portoudgifter. Sådanne besparelser vil embedet kunne anvende til andre formål. Endvidere indebærer ordningen, at embederne over en årrække kan spare op til større anskaffelser eller forbedringer. Denne mulighed må forventes øget jo flere konti og bevillinger, der udlægges til embederne.

For Justitsministeriet vil en udlægning af bevillingerne til embederne medføre en mere sikker budgetstyring. Endvidere vil en ophævelse af disponeringsbegrænsningerne på visse konti indebære, at ministeriet skal anvende færre ressourcer på stillingtagen til ansøgninger fra embederne. Udlægningen af bevillingerne medfører på den anden side en øget arbejdsbyrde for ministeriet i forbindelse med budgetlægningen og regnskabsopfølgning. Endvidere må det forventes, at Rigsrevisionen vil stille krav om en styrkelse af ministeriets kasseinspektioner ved embederne.

Under hensyn til de ovenfor nævnte betænkeligheder foreslår udvalget, at der iværksættes et pilotprojekt ved 9 udvalgte embeder."

Oprindeligt blev det besluttet, at pilotprojektet skulle vare i 2 år. Pilotprojektet er imidlertid blevet forlænget, således at det først afsluttes med udgangen af 1996.

I foråret 1995 besøgte repræsentanter fra Justitsministeriets Domstolsafdeling samtlige forsøgs-embeder med henblik på at udveksle erfaringer og synspunkter om pilotprojektets hidtidige forløb. Langt de fleste embeder gav i den forbindelse udtryk for, at de generelt er tilfredse med det hidtidige forløb. Samtlige embeder på nær et enkelt har sparet op.

4.7. Domstolenes indflydelse på tildelingen og anvendelsen af bevillingerne til retsvæsenet.

Der er etableret tre forskellige fora med domstolsrepræsentanter og repræsentanter fra Justitsministeriet, hvor man drøfter forskellige spørgsmål i tilknytning til retternes bevillinger. Hertil kommer, at Hovedsamarbejdsudvalget for Domstolene, der mødes ca. en gang i kvartalet, behandler spørgsmål af generel betydning for domstolene som arbejdsplads. Udvalgets formand er Justitsministeriets departementschef. De øvrige medlemmer er afdelingschefen for Justitsministeriets Domstolsafdeling, præsidenterne for Østre og Vestre Landsret og Københavns Byret, en repræsentant for Dommerforeningen, 2 repræsentanter for Dommerfuldmægtigforeningen,

2 repræsentanter for såvel HK-Landsklubben Dommerkontorerne som Politiets og Domstolernes Tjenestemandsförening, 2 repræsentanter for vagtmestrene og en repræsentant for stævningmændene.

4.7.1. Budgetudvalget.

I Budgetudvalget, der er et udvalg under Hovedsamarbejdsudvalget for Domstolene, drøftes bl.a. fordelingen af de på finansloven tildelte bevillinger til retterne.

I udvalget, der har eksisteret siden 1984, sidder repræsentanter for Dommerforeningen, Dommerfuldmægtigforeningen, Politiets og Domstolernes Tjenestemandsförening, HK-Landsklubben Dommerkontorerne, Foreningen af Vagtmestre ved Domstolene samt repræsentanter for Justitsministeriets Domstolsafdeling.

Der foreligger ikke et egentligt kommissorium for Budgetudvalget, men i udvalget forelægges og drøftes bevillings- og budgetmæssige spørgsmål, herunder prioriteringen af de bevillingsmæssige ressourcer. Udvalget afholder typisk 2-3 møder om året.

Budgetudvalget har udarbejdet grundlaget for det igangværende forsøg med uddelegering af bevillinger til 9 byretsembeder, jf. herom i afsnit 4.6.4.

4.7.2. Domstolernes Teknologiråd.

Domstolernes Teknologiråd er et ledelsesforum bestående af repræsentanter for dommerne og Justitsministeriet.

Teknologirådet, der blev oprettet i 1992, har til opgave at sikre det nødvendige grundlag for den overordnede planlægning og de overordnede ledelsesbeslutninger vedrørende indførelse og anvendelse af ny teknologi ved domstolene.

I det notat, der ligger til grund for Teknologirådets oprettelse, er om rådets arbejde anført følgende:

"Et væsentligt element i rådets arbejde er at påse, at arbejdet med indførelse og anvendelse af ny teknologi ved domstolene sker efter retningslinier, der sikrer den nødvendige hensyntagen til det judicielle område.

Rådet kan i sine drøftelser inddrage andre spørgsmål, herunder vedrørende domstolernes økonomiske og organisatoriske forhold, som har sammenhæng med teknologiplanlægningen ved domstolene.

Justitsministeriet forelægger alle væsentlige spørgsmål under kommissoriet for rådet, der kan fremsætte forslag til beslutning. Forelæggelsen sker forud for ministeriets stillingtagen til disse spørgsmål samt forud for en eventuel drøftelse heraf i de almindelige samarbejdsorganer (Hovedsamarbejdsudvalget for Domstolene og navnlig Domstolenes Teknologiudvalg).

Rådet kan af egen drift behandle alle spørgsmål under kommissoriet."

Rådet består af en repræsentant for Højesteret, de 2 landsretspræsidenter, 2 byretspræsidenter, 3 byretsdommere fra ikke-præsidentembeder, Dommerforeningens formand samt repræsentanter fra Justitsministeriet. Justitsministeriets departementschef er formand for udvalget.

Teknologirådet afholder ca. 5 møder årligt.

4.7.3. Domstolenes Teknologiudvalg.

Domstolenes Teknologiudvalg, der har eksisteret siden 1981, er nedsat under Hovedsamarbejdsudvalget for Domstolene. Udvalget er sammensat af én repræsentant for hver af de faglige organisationer (Dommerforeningen, Dommerfuldmægtigforeningen, Foreningen af Vagtmestre ved Domstolene, HK-Landsklubben Dommerkontorerne og Politiets og Domstolenes Tjenestemandforening) samt Justitsministeriet.

Udvalget behandler spørgsmål om såvel langsigtede planer for teknologiindførelsen ved domstolene som mere konkrete teknologiprojekter.

Efter etableringen af Justitsministeriets Domstolsafdeling i 1992 er afgørelser vedrørende enkeltansøgninger om lokale anskaffelser af edb-udstyr og programmer henlagt til ministeriet i overensstemmelse med retningslinier, der er fastlagt i Domstolenes Teknologiudvalg. Arbejdet i udvalget er herefter koncentreret om fastlæggelsen af generelle retningslinier for teknologiindførelsen m.v. ved retterne, herunder den nødvendige prioritering af projektaktiviteter inden for de bevillings- og budgetmæssige rammer.

Teknologiudvalget holder møder ca. 4-5 gange om året.

4.8. Administrationsområder under Justitsministeriet.

Domstolsafdelingen, der varetager administrationen af domstolene, indgår som en del af Justitsministeriets departement, der for tiden er organiseret i fire afdelinger:

Administrationsafdelingen, der er opdelt i to kontorer: Budget- og Planlægningskontoret samt Personalekontoret.

Civil- og Politiafdelingen, der er opdelt i tre kontorer: Civilkontoret, Politikontoret og Det internationale Kontor.

Domstolsafdelingen, der er opdelt i fire kontorer: Sekretariatet, Administrationskontoret, Edb-kontoret og Tinglysningprojektet.

Lovafdelingen, der er opdelt i 7 kontorer: Formueretskontoret, Strafferets- og retsplejekontoret, Statsretskontoret, Lovteknikkontoret, EU-kontoret, EU-lovteknikkontoret og Indfødsretskontoret.

Herudover henhører under Justitsministeriets centralstyrelse politi og anklagemyndighed, Direktoratet for Kriminalforsorgen, Civilretsdirektoratet, Registertilsynet, Retslægerådet, Sekretariatet for Retsinformation, Erstatningsnævnets Sekretariat og Procesbevillingsnævnets sekretariat.

Både for direktøren i Direktoratet for Kriminalforsorgen og direktøren i Civilretsdirektoratet gælder, at de i deres embede i relation til visse sager står umiddelbart under justitsministeren. I andre sager står de under Justitsministeriets departementschef. Dette gælder for eksempel i bevillingsspørgsmål.

Særligt om Justitsministeriets forhold til politiet fremgår side 98 f. i "Justitsministeriet, organisation og arkiv" af Niels Petersen (Rigsarkivet, 1982):

"Det danske justitsministerium adskiller sig i en bestemt henseende fra ministerier af samme navn i de fleste europæiske lande, nemlig ved at have politikvæsenet under sit ressort. Det almindeligste er, at politikvæsenet hører under det ministerium, der varetager almindelige indenrigske styringsanliggender, altså det der i Danmark hedder Indenrigsministeriet og i udlandet kendes under navne som Home Office, **Ministère de l'Intérieur**, Ministerium des Innern osv.

I Norge og Sverige sorterer politiet også under de respektive justitsministerier. Dette har ikke nogen specifik nordisk baggrund. I Norge, der har haft et justits- og politidepartement fra oprettelsen af den norske centraladministration, må det betragtes som en arv fra fællesskabet med Danmark, en afspejling af Danske Kancellis ressort. I Sverige er det derimod noget helt nyt. Indtil 1966 sorterede politikvæsenet under inrikesdepartementet, men blev i forbindelse med, at det hidtil kommunale politi blev statsligt, overført til justitiedepartementet.

Da der mod slutningen af den danske enevælde kom overvejelser i gang om at indføre et ministerialsystem i stedet for de bestående regeringskollegier, var der tanker fremme om at anbringe justitsvæsenet og den udøvende politikmagt i hver sit ministerium. Dette var uden tilknytning til den liberale doktrin om retsplejens adskillelse fra forvaltningen. Ved justitsvæsen forstod man dengang ikke kun retspleje i nutidens forstand, men hele det kompleks af privilegier, fundatser, adkomster m.v., som legitimerede det daværende samfunds sociale struktur og desuden indebar, at en del samfundsfunktioner var økonomisk selv bærende. Uden for dette stod den materielle ordenshåndhævere, politiet. Ordet betegnede dengang samfundsordenen som sådan ("god skik og politi"), ikke blot den ordenshåndhævende myndighed.

I et udkast til ministerialsystem, udarbejdet 1841 på foranledning af gehejmestatsminister og præsident for Det slesvig-holstenlaubenborgske Kancelli, Otto Moltke, opereres dels med et justits-, kirke- og undervisningsministerium, dels med et indenrigs- og politiministerium. Som ressort for det første nævnes foruden den borgerlige og kriminelle retspleje bl.a. følgende saggrupper: umyndige, hypotekvæsen, konfirmation af testamenter, opretholdelse af len og fideikommissarier, benådningssager, stands- og korporationsprivilegier, patronatsrettigheder, kirkelig formue og indkomst, klostre og milde stiftelser, universitetet, museer, lærde skoler og folkeskoler. Til indenrigs- og politiministeriet vilde man derimod henlægge de såkaldte regiminalsager, hvorved man forstod landsherrens (statens) umiddelbare og diskretionære magtudøvelse.

Ved Justitsministeriets oprettelse kom dette synspunkt ikke i betragtning. Som tidligere vist gav spørgsmålet om sagfordelingen mellem Justitsministeriet og Indenrigsministeriet anledning til meningsudvekslinger, men på intet tidspunkt kom det på tale at udskille politisager fra Justitsministeriet. Tværtimod blev det anset for en af dette ministeriums vigtigste opgaver at gennemføre den adskillelse af retspleje og forvaltning, som man ventede, den kommende grundlov ville give løfte om. Der gik mange år, inden retsplejereformen blev gennemført, men hverken før eller siden synes det at have været betragtet som en konsekvens af den, at politi og retsvæsen ikke kunne høre under samme ministerium."

Administrationen af domstolenes bevillinger har siden indførelsen af ministerialsystemet i 1848 henhørt under Justitsministeriet. Før denne tid blev administrationen varetaget af Danske Kancelli, som ved kollegiestyrets ophør foruden justitsvæsenet administrerede kirke- og skolevæsen, kommunalvæsen, fattigvæsen, udskrivningsvæsen m.v. Desuden fungerede Danske Kancelli som statssekretariat med opgaver, som i dag henhører under Statsministeriet, f.eks. sagernes fordeling mellem regeringskollegierne. Danske Kancelli bestod endvidere af en generalprokurør, hvis funktion kan sammenlignes med den, der nu varetages af Justitsministeriets lovfdeling. Justitsministeriet overtog hovedparten af disse opgaver, herunder justitsvæsenet.

Siden 1848 er der sket en række ressortomlægninger med andre ministerier, hvorved ministeriets opgaver er blevet forøget og formindsket, således at ministeriet i dag består af de ovenfor nævnte enheder.

4.9. Debatten om domstolenes bevillingsmæssige forhold og domstolenes administration.

Drøftelserne om domstolenes bevillingsmæssige forhold og domstolenes administration har været meget sparsomme i de første ca. 140 år efter grundlovens givelse.

I et indlæg i Tilskueren, 1899, anfører dr. jur. Carl Ussing bl.a.:

"Al Folkepsykologi fører jo til, at skal Ideer optages i Folket, maa de **anskueliggøres**. Med abstrakte statsretlige Teorier skabes ingen offentlig Mening; de forstaas maaske, men de daner ingen Forestillinger, i det mindste ingen varige vaagne Forestillinger hos Folket.

Den første Betingelse for, at der kan danne sig Forestillinger i Folket om Dommerne som noget fra Administrationens Embedsmænd forskelligt, som noget, der staar i anden Plan, under andre Vilkaar og under andre Krav, det er, **at en saadan Forestilling fremtræder i det ydre,**

og i denne Henseende bør ikke de mindste Midler overses.

Saasnart Grundloven fastslog Domstolenes Emancipation, var der altsaa kun ét at gøre, nemlig straks at gaa i Gang med at give den nye Statsskik sit ydre Stempel. Hvad gjorde man altsaa for at accentuere, for at anskueliggøre Domstolenes Emancipation? Man udskilte vel Domstolene fra de Administrationsgrene, sammen med hvilke de tidligere sorterede under samme Ministerium? man gav vel Domstolene i det mindste en særskilt Minister for saa meget som muligt at give ydre Garanti for, **at det blev Domstolshensyn og ikke andre Regeringshensyn**, der blev de raadende ved Forvaltningen af Domstolene?

Nej! Man ikke en Gang udskilte Domstolene som et særligt Institut, man lod dem sortere under Justitsministeren jævnsides med en Række Forvaltningsgrene: Politi, Lenskontrol, Udskrivningsvæsen o.s.v. Ja man lod Domstolene sortere netop under den Minister, som er født juridisk Konsulent for Regeringen, og som derfor i særlig Grad bærer det juridiske Ansvar for Regeringens Politik, **den Politik, hvis Lovlighed det netop bliver Domstolenes Opgave at bedømme!** Ja man lod Domstolene sortere under selve Politiministeren. Under politiske Brydninger er det jo fortrinsvis med Politiet, at der opstaar Konflikter for Borgerne. **Og saa sorterer Domstolene, der skal bedømme disse konflikter, netop under den, der staar i Spidsen for Politiet her i Landet!** Kan noget tænkes mere egnet til at **modarbejde** Forestillingen om Dommerne som noget ganske andet end de administrative Embedsmænd? Vel træffer man her i Landet megen akademisk Overlegenhed overfor det udvortes og liden Sans for de smaa Tings store suggestive Betydning og kun ringe Syn paa, at Folkets Undervisning først og fremmest **maa være Anskuelsesundervisning**, men det maa dog kunne ses, at denne Mangel paa Holden ude fra hinanden af væsensforskellige Ting indeholder Farer for Forestillingskonfusion ikke blot hos Folket men ogsaa hos Ministrene og - hvo ved? - maaske ogsaa hos en og anden Dommer. Der er mange andre Grunde til at ønske en særskilt Retsminister - se ovennævnte Piece - men her skal kun dvæles ved Betydningen af at sætte de ydre Skel og anskueliggøre Domstolene som noget andet end Regeringskontorer. Krav paa en Retsminister kan ikke ligestilles med andre opdukkende Krav paa Ministre - for Landbrug, Handel o.s.v. Saadanne krav opstaar med skiftende Tidens Trang og nødvendiggøres af Arbejdets voksende Mængde, men vort Krav er et forfatningsmæssigt Krav, ikke nødvendiggjort ved Arbejdets Mængde, men ved Arbejdets Art, og kan maaske realiseres blot ved en Omfordeling mellem Ministerierne af det forhaandenværende Arbejde. Ved at indstifte en særlig Retsminister vil man paa paatagelig Maade sætte det ydre Skel, som er saa betydningsfuldt, foruden at man vil hidføre større ydre Garanti for, at Domstolene forvaltes udelukkende efter Domstolshensyn, end naar de forvaltes af en Minister, hvis Interesse bestandig trues med at absorberes af uvedkommende administrative Hensyn."

I den debat om domstolenes forhold, som udspandt sig i 1991-1992, blev domstolenes administration ogsaa behandlet.

Professor, dr. jur. Preben Stuer Lauridsen og lektor Lars Adam Rehof har i et notat af 18. april 1992 om modernisering af retsvæsenet, som er sendt til Folketingets Retsudvalg, fremsat forskellige forslag bl.a. med henblik på sikring af domstolenes selvforvaltning. Forfatterne anfører bl.a., at Justitsministeriets opbygning, personalepolitik (rekruttering og udnævnelser) og koncentration af beføjelser harmonerer dårligt med de krav, som må stilles i en retsstat i henseende til en tredeling af statsmagten, og til de krav og tillidsgarantier, som borgere må stille til en moderne justitsforvaltning. Efter forfatternes opfattelse bør kravet i grundlovens § 3 om adskillelse af dømmende og udøvende magt gennemføres i videst muligt omfang. Forfatterne anfører videre bl.a.:

"Justitsministeriets departement besætter alle væsentlige stillinger i justitsvæsenet, ganske uan-

set om der er tale om den udøvende eller den dømmende magt. De mulige skadevirkninger af denne faktiske sammenblanding af to af de øverste statsmagter er åbenbar, ikke mindst for de borgere, som ønsker, at domstolene skal udføre den bedst mulige kontrol med statslige og kommunale dispositioner og optræde som borgernes beskyttelse mod magtmisbrug. Befolkningens tillid til justitsvæsenet er i sig selv en beskyttelsesværdig interesse, som retsordenen bør hæge om, men som magtsammenblandingen angriber. Ikke blot bør domstolene være formelt og reelt uafhængige i henseende til uddannelse, rekruttering og virke, men de bør også klart fremtræde om uafhængige i borgernes øjne.

Dette peger på behovet for en styrkelse af domstolenes uafhængighed, både i henseende til domstolenes forvaltning af egne anliggender og i henseende til rekruttering og forfremmelse af dommere.

I det omfang grundloven kræver, at afgørelser vedrørende domstolenes forhold skal kontrasisgeres af en minister, bør sådanne beføjelser udøves af statsministeren."

Af et udkast til reviderede bestemmelser i retsplejeloven, der ledsagede notatet, fremgår bl.a., at de almindelige domstole skal være selvforvaltende, at udgifterne til driften skal opføres som selvstændig post på de årlige finanslove, og at ledelsen af domstolenes administrative funktioner skal varetages af et Dommerråd bestående af præsidenterne for de kollegiale retter. Højesterets sekretariat skal efter forslaget bistå Dommerrådet med udførelsen af administrationen.

Domstolenes administrative forhold blev også behandlet gennem indlæg navnlig fra dommere i dagspressen og fagtidsskrifter i sommeren og efteråret 1992.

Dommer Lars Ryhave, Dommerforeningens nuværende formand, skrev den 13. juli 1992 i en kommentar i Politiken bl.a.:

"Forleden morgen sad jeg i min bil på vej til Kerteminde, hvor jeg arbejder om onsdagen. Vejret var vidunderligt, med solglimt i Storebælts bølger, og livet føltes ukompliceret og godt. Desværre åbnede jeg for radioen for at høre Radioavis. Det skal man ikke gøre, hvis man netop har en rolig og god stund. Speakeren fortalte, at den radikale Niels Helveg Petersen arbejdede på et lovforslag, hvorefter domstolene skulle skilles ud fra Justitsministeriet, og hvorefter et uvildigt nævn skulle ansætte dommere for fremtiden.

Ifølge Radioavisen vedrører Niels Helveg Petersens kommende lovforslag to emner, der bør holdes ude fra hinanden. Det ene er, om Justitsministeriet skal have ansvaret for domstolenes drift. Det andet er, hvem der skal udnævne dommere. De to ting har ikke nødvendigvis noget med hinanden at gøre.

Domstolene administreres af Justitsministeriet, der må skaffe de nødvendige bevillinger til domstolenes drift - lønninger, bygninger, inventar m.v., men det betyder ikke, at Justitsministeriet kan blande sig i, hvordan retssager afgøres. Den enkelte dommer kan derfor frit afgøre retssager efter de gældende love og sit personlige skøn over beviserne.

Hvad er så problemet? Der henvises til "Tamil-sagen", "Gebyrskandalen" og så videre. Hvad har det med domstolene at gøre? Niels Helveg Petersen er åbenbart af den opfattelse, at fordi tilliden til nogle enkeltpersoner i Justitsministeriet ikke er, hvad den har været, så må domstolenes organisation ændres. Er det statsmandskløgt? skulle man ikke hellere se forfatningsretligt på spørgsmålet? I et demokratisk samfund, hvor valgte personer har ansvaret for lovgivningen, og hvor et flertal danner regering med ansvar for forvaltningen, er det nødvendigt, at nogen

har det politiske ansvar, hvis tingene ikke fungerer. Det er lige så nødvendigt, at nogen har det politiske ansvar for, at domstolene fungerer. Det har justitsministeren, og han må tage øretæverne, hvis domstolene ikke kan løse deres opgave. Det betyder, på almindelig dansk, at en fremtrædende politiker, udsprunget fra et flertal i Folketinget, er politisk ansvarlig for domstolenes evne til at løse opgaverne. Hvis han ikke klarer opgaven, ryger han ud. Det sikrer efter min opfattelse en rimelig interesse for politisk at skaffe de nødvendige bevillinger og sikre en stabil drift af domstolene. Hvad er alternativet? En slags direktorat under Folketinget? Hvem har det politiske ansvar, hvis det går galt for domstolene? Kunne man forestille sig, at Folketinget gjorde et politisk ansvar gældende over for sig selv?

Jeg var i 1991 i England, hvor jeg drøftede organisatoriske spørgsmål med engelske dommere. Domstolene ledes af Lord Chancellor, der ikke er ansvarlig minister. I England arbejder domstolene hårdt på at få en politisk ansvarlig justitsminister. Tankevækkende.

Jeg vil derfor opfordre Niels Helveg Petersen til nøje at overveje, om ikke domstolenes administration bør blive, hvor den er. Efter min erfaring har der ikke været blæst om den del af Justitsministeriets arbejdsområde."

Dommerforeningens daværende formand Claus **Larsen** skrev den 21. juli 1992 i Berlingske Tidende **bl.a.:**

"F.s.v. angår domstolenes statsretslige placering er det afgjort min opfattelse, at domstolenes administration - forstået som den økonomiske forvaltning og ressourcetillførsel - bør høre under en ministers ansvarsområde. Dette udelukker ikke, at domstolene har en høj grad af selvforvaltning, men domstolene har behov for og krav på at have en minister som talerør i Folketinget og ikke blot blive reduceret til en post på den årlige finanslov.

At domstolene er og altid skal være helt og aldeles uafhængige i deres retlige afgørelser anses vel af alle som en selvfølge, men det er et helt andet spørgsmål end spørgsmålet om den økonomiske forvaltning."

Dommer Henrik Rothe, nu generalsekretær i Advokatrådet, skrev den 30. august 1992 i en artikel i Berlingske Tidende **bl.a.:**

"I den retspolitiske debat før tamilsagen har der ikke været mange indlæg, som har anfægtet det lovmedholdelige i, at Justitsministeriet administrerer domstolene. Forklaringen herpå kan være den enkle, at Justitsministeriets administration rent faktisk på dette område ikke har ført til resultater, som kunne begrunde en kritik. Dette billede ændrede sig først - set ud fra en dommers synspunkt - da Justitsministeriet præsenterede domstolene for et krav om en konsulentundersøgelse af domstolenes forhold på en måde som tydede på, at opdragsgiveren ikke i tilstrækkelig grad havde været opmærksom på spørgsmålet om domstolenes uafhængighed. Domstolenes personaleorganisationer reagerede kraftigt, men efter forhandlinger blev kommissoriet rettet **til**, og en konsulentundersøgelse gennemføres nu med domstolenes fulde accept. Senere har Justitsministeriet etableret et teknologiråd for domstolene, som i samspil med allerede etablerede samarbejdsorganer vil sikre domstolenes personale en betydelig indflydelse på domstolenes fremtidige administrative udvikling. Der er derfor nu næppe grund til at tro, at domstolenes administrative tilknytning til Justitsministeriet vil medføre problemer, som ud fra et rent teknisk juridisk synspunkt vil kunne føre til betænkelige resultater."

Fhv. landsretspræsident Kurt Haulrig har i en artikel i Lov&Ret i oktober 1992, side 9-11 - Domstolene og Justitsministeriet - kommenteret den aktuelle debat:

"Gennem længere tid var der ingen offentlig debat om forholdet mellem den dømmende magt og den udøvende magt (in casu domstolene og Justitsministeriet). Alligevel var der sikkert nogle dommere, der som jeg i tænksomme stunder gjorde sig klart, at den magtadskillelse, der er fastlagt i grundlovens § 3, for så vidt angår grænsen mellem domstole og administration ikke er gennemført i fuldt omfang. Når der **dog** ikke kom nogen **offentlig** debat herom, var det måske, fordi grænseområdet mellem lovgivningsmagten og administrationen tiltrak sig mere opmærksomhed. Mange har måske også erkendt, at der ingen anledning er til ud fra teoretiske overvejelser at bruge kræfter på at diskutere ændringer i et system, der fungerer udmærket i praksis. Justitsministeriets administration af domstolene har nemlig - i alt fald indtil for nylig - ikke givet anledning til væsentlig kritik. - Især må det fremhæves at Justitsministeriet har udvist den nødvendige respekt for domstolenes uafhængighed.

Domstolenes uafhængighed beror naturligvis først og fremmest på, at dommerne træffer deres afgørelser uden indblanding fra anden side. Her har der som anført heldigvis ikke været problemer. Teoretisk vil der imidlertid være mulighed for mere indirekte at øve indflydelse på domstolenes arbejde. Det kunne tænkes at ske ved styring af økonomien og dermed de praktiske rammer - bygninger, personale, teknisk udstyr, **lønninger** o.s.v. - for domstolenes arbejde og det kunne tænkes at ske ved udnævnelse og rekruttering af dommerne. Sondringen mellem disse to mulige veje til indflydelse bør holdes klar. Det er ikke sikkert, at den ideelle løsning af magtadskillelsesproblemerne er den samme på begge områder.

For tiden bevilges de nødvendige midler til domstolenes drift som en del af Justitsministeriets finanslovsbevilling og Justitsministeriets styring af midlernes anvendelse har været meget detaljeret og centraliseret - endda i højere grad end på andre områder inden for Justitsministeriets administration som f.eks. politiet eller kriminalforsorgen. Disse områder har som bekendt egne administrationsenheder (Rigspolitichefembedet og Kriminalforsorgsdirektoratet).

For så vidt angår den decentrale og lokale styring - de enkelte dommerembeders selvforvaltning - er der imidlertid ændringer på vej. Justitsministeriet har stillet i udsigt, at der - bl.a. på grundlag af en for nylig afleveret konsulentrapport - vil ske en vis uddelegering af beslutningsmyndighed til embederne. Der er dog endnu ikke sket ret meget, bl.a. fordi uddelegeringen hæmmes af, at de enkelte embeder ofte er meget små. Den lokale selvforvaltning har sammenhæng med hele domstolsstrukturen, der også er under overvejelse og for tiden gøres til genstand for yderligere konsulentundersøgelse.

Den centrale økonomiske forvaltning, der ligger hos Justitsministeriet, er imidlertid vigtigere. Den giver mulighed for en effektiv styring af ressourcernes anvendelse. Så længe disse er rimelig store, opleves båndene måske ikke så stramme, som de gør i de nuværende nedskæringsår. Nu bliver også fordelingen inden for ministeriets ressort af betydning: Skal man bruge pengene på en ny politigård i stedet for et bedre dommerkontor? Også spørgsmålet om anvendelse af midlerne inden for domstolenes eget område er naturligvis af væsentlig betydning: skal man bruge flere penge på kurser og efteruddannelse eller skal pengene bruges til bedre teknisk udstyr, edb? Skal man forsøge at skaffe penge til retsplejemæssigt nødvendige nye tiltag, som f.eks. en bedre småsagsbehandling? Hvorledes skal den mere langsigtede udvikling planlægges o.s.v.?

Man kunne måske fristes til at tro, at domstolenes uafhængighed var bedst tjent med, at bevilningerne kom direkte fra Folketinget, således som det sker f.s.v. angår andre statsorganer, der skal sikres en særlig uafhængighed, som f.eks. Folketingets ombudsmand og rigsrevisionen. Domstolenes administration og budget er imidlertid af noget større omfang end de nævnte institutioner og er af væsentlig anden karakter. Domstolene er opdelt i et større antal mindre enheder, hvilket utvivlsomt forudsætter en egentlig central styrelse, således som det f.eks. praktiseres med det svenske "domstolsverk". Hvis man af principielle grunde ønsker at ændre det danske system, kunne man måske forestille sig et direktorat ledet af en bestyrelse bestående af dommere. Bestyrelsen kunne have ansvaret for løsninger af de førnævnte problemer og fremkomme med forslag herom, også for så vidt angår de årlige budgetter. En "generaldirektør"

med direkte referat til justitsministeren kunne være ansvarlig over for rigsrevisionen og statsrevisorerne for overholdelse af de fastsatte bevillingsrammer. Et sådant tilhørsforhold til justitsministeren måtte være en forudsætning for opretholdelse af det hidtidige parlamentariske ansvar for anvendelse af statens midler. Om midlerne til domstolenes drift tilvejebringes som en særlig del af Justitsministeriets finanslovsbevillinger - men klart adskilt fra Justitsministeriets øvrige bevillinger - eller ved en bevilling direkte fra Folketinget, bliver herefter af noget mindre betydning. Der kan måske være en fordel ved at have en minister til over for Folketinget at tale domstolenes sag, når bevillinger skal gives og spørgsmål besvares. Det må her ved erindres, at domstolene skal "kontrollere" de to øvrige statsmagter, mens ombudsmand og rigsrevision er Folketingets egne kontrolredskaber. Ydes bevillingen direkte af Folketinget kunne man sige, at hermed flyttede man blot styringsmulighederne fra den udøvende magt til den lovgivende magt. Fuld uafhængighed kan domstolene først opnå, såfremt udgifterne til domstolenes opretholdelse dækkes ved hjælp af domstolenes egne indtægter. De færreste er sikkert - selv i disse gebyrtider - klar over, at domstolene er en stor overskudsforretning for statskassen. De samlede udgifter andrager ca. 700 mill. kr. årligt, mens indtægterne ved retsafgifter, skifteafgifter og tinglysningafgifter m.v. er af størrelsesorden ca. 1.400 mill. og giver altså 100% overdækning. Såfremt afgifterne alene gik til dækning af domstolenes egne udgifter kunne de derfor nedsættes væsentligt, hvad der af retsplejemæssige grunde ville være særdeles ønskeligt. De grundlovmæssige problemer ved en sådan ordning (se grundlovens §§ 43 og 46, stk. 2) lader sig formentlig løse ved passende bemyndigelseslovgivning."

Den 20. oktober 1992 fremsatte Socialistisk Folkeparti et lovforslag (Folketingstidende 1992/93, tillæg A, sp. 1317) om nedsættelse af en kommission om justitsvæsenets organisation bl.a. med det formål (§ 1, punkt 1) bl.a. at overveje og udarbejde forslag vedrørende den fremtidige ordning af domstolenes organisatoriske placering og bevillingsmæssige grundlag, udvælgelsen af dommere, dommernes lønmæssige indplacering og deres adgang til at have hverv ved siden af dommerstillingen. Kommissionen skulle navnlig have for øje, at den i grundlovens § 3 foreskrevne adskillelse mellem den lovgivende, den udøvende og den dømmende magt styrkes, og at domstolenes uafhængighed sikres såvel formelt som i henseende til udnævnelseskompetence, lønmæssig indplacering, arbejdsmæssige forhold, bevillinger m.v.

Af de almindelige bemærkninger til lovforslaget fremgår bl.a.:

"I praksis har domstolene siden grundlovens givelse i 1849 fungeret som samfundsorganer, der vel havde en vis selvstændighed, men som dog henhørte under Justitsministeriets ressort. Justitsministeriet kan naturligvis ikke give tjenestebefalinger til domstolene om indholdet af deres afgørelser, domme, kendelser og lignende, men Justitsministeriet har alligevel gennem dets indflydelse på domstolenes budgetter, personale- og lokaleforvaltning og navnlig på udnævnelsen og forfremmelsen af dommere kunnet øve en meget betydelig indflydelse på domstolene.

Dette har i mange år kunnet give anledning til principielle betænkeligheder, men har været accepteret som en praktisk ordning. ...

I den senere tid er debatten om, hvorledes domstolenes reelle uafhængighed sikres bedst muligt, taget til i styrke. Således udgav en arbejdsgruppe under Den Danske Dommerforening i januar 1991 et oplæg om "Domstolenes opgaver - struktur - mv." Endvidere indgik spørgsmålet i debatten om Forespørgsel (F23) i folketingsåret 1990-91 til justitsministeren om den ressourcemæssige situation ved domstolene og kriminalforsorgen. ...

Det er forslagsstillernes opfattelse, at den nuværende ordning, hvor domstolene på mange måder er underlagt Justitsministeriet, er uheldig, og at der derfor er behov for en lovreform, der

nærmere fastlægger de økonomiske og administrative rammer, som domstolene skal fungere i."

Særligt om den del af lovforslaget, der vedrører domstolene, fremgår:

"Kommissionen bør overveje, om domstolene fortsat på en række områder bør sortere under et politisk ledet ministerium, eller om domstolenes administration bør have en selvstændig ledelse, der ikke er underlagt nogen politisk myndighed.

I førstnævnte tilfælde bør det overvejes, om domstolenes administration for at markere deres uafhængighed som en selvstændig statsmagt skal overflyttes fra det fagministerium, Justitsministeriet, der også forvalter det øvrige justitsvæsen, til Statsministeriet. Endvidere bør den nærmere regulering af forholdet mellem ministerium og domstolene overvejes.

I sidstnævnte tilfælde må kommissionen overveje den nærmere struktur af domstolenes ledelse, eventuelt i form af et selvstændigt domstolsråd, samt behovet for en selvstændig domstolsadministration. Det må ligeledes overvejes, hvorvidt de fornødne bevillinger til domstolene bør tilvejebringes på samme måde som Folketingets budget, der udarbejdes af Folketingets Præsidium og Udvalget for Forretningsordenen og derefter tilstilles regeringen til optagelse i finanslovsforslaget."

Socialistisk Folkepartis lovforslag blev førstebehandlet i Folketinget den 11. marts 1993 (Folketingstidende 1992/93, Forhandlingerne, sp. 6383 ff.). Regeringen havde tidligere samme dag nedsat Domstolsudvalget. Lovforslaget blev ikke færdigbehandlet.

Advokatrådet har ultimo 1994 udsendt et retssikkerhedsprogram, der bl.a. i et kapitel for sig behandler domstolenes betydning for retssikkerheden. I kapitlet behandles forskellige spørgsmål vedrørende domstolenes uafhængighed. Indledningsvis behandles domstolene som den tredje statsmagt (side 41):

"Der er uden tvivl et behov for, at domstolene i stigende grad markerer sig som den tredje statsmagt, de ifølge Grundloven bør være. Spørgsmålet om domstolenes reelle uafhængighed får større og større betydning. Dels som led i en almindelig udbygning af den demokratiske balance mellem de øverste statsorganer, dels som en understregning af domstolenes selvstændige rolle som kontrollant ikke blot over for forvaltningen men også over for lovgiver. Domstolenes formelle uafhængighed er i vidt omfang sikret i Grundloven, men der er næppe sket en tilstrækkelig udskillelse af domstolene fra forvaltningen. Siden retsplejereformen i 1919 er der stort set ikke taget væsentlige skridt til at realisere en **reel uafhængiggørelse** af domstolene.

Domstolene bør udskilles, som det de er, nemlig den tredje statsmagt. Domstolene bør nyde fuld formel og reel uafhængighed af de øvrige statsmagter. Folketinget bør - efter forhandling med domstolene - fastsætte domstolenes budgetter. Administrationen af de årlige budgetter bør overlades til domstolene selv."

Den 22. februar 1996 behandlede Folketinget følgende forespørgsel til statsministeren: "Har statsministeren planer om at ændre Justitsministeriets ressortområde?". Forespørgslen var stillet af medlemmer af Socialistisk Folkeparti. Der henvises til fortryk af Folketingets forhandlinger, s. 3961, ff.

I besvarelsen af forespørgslen anførte statsministeren i relation til spørgsmålet om domstolenes bevillingsmæssige og administrative forhold og domstolenes ressortmæssige placering, at man burde afvente arbejdet i Domstolsudvalget. For så vidt angår spørgsmålet om den ressortmæssige placering af politiet og anklagemyndigheden anførte statsministeren, at der efter regeringens opfattelse ikke er grundlag for at foretage ændringer i den grundlæggende struktur på Justitsministeriets ressortområde, når det gælder politiets og anklagemyndighedens placering.

Under forhandlingen af forespørgselsdebatten fremsatte Socialistisk Folkeparti følgende forslag til motiveret dagsorden:

"Folketinget opfordrer statsministeren til at omdanne Justitsministeriet til et ministerium, der navnlig tillægges generelle og tværgående funktioner. Dets væsentlige opgave skal være at sikre retsbeskyttelsen og respekten for menneskerettigheder samt at lave det retspolitiske udviklingsarbejde til sikring af det nødvendige samspil mellem EU's og anden international regelfastsættelse og Folketingets kompetence.

Et første skridt på vejen er selvstændiggørelsen af domstolene i forhold til den udøvende magt. Dernæst bør Justitsministeriet frigøres fra de store forvaltningsopgaver, der i stedet bør henlægges til de respektive fagministerier eventuelt efter en forudgående sagkyndig udredning af, hvordan en udskillelse kan foretages sagligt betryggende og administrativt hensigtsmæssigt.

Tinget går herefter over til næste sag på dagsordenen."

(Dagsordensforslag nr. D 37)".

Ordførerne for de øvrige politiske partier var i deres taler alle inde på, at en endelig stillingtagen til spørgsmålet om domstolenes bevillingsmæssige og administrative forhold burde afvente Domstolsudvalgets betænkning.

Forespørgselsdebatten sluttede med, at det af Socialistisk Folkeparti fremsatte forslag til motiveret dagsorden efter afstemning blev forkastet, idet 15 stemte for, 100 imod, og 3 stemte hverken for eller imod.

4.10. Internationale principper for administration af domstolene.

FNs Basic Principles on the Independence of the Judiciary, 1985, og Europarådets rekommandation nr. R (94) 12 af 13. oktober 1994 om "Independence, efficiency and role of judges", der er optaget som bilag 3 og bilag 4 til betænkningen, indeholder ikke forskrifter for, hvorledes domstolene bør administreres.

"European Association of Judges", hvori også Den Danske Dommerforening er repræsenteret, opstiller i "Judges' Charter in Europe", 1993, der er optaget som bilag 5 til betænkningen, følgende krav i princip nr. 6 og 7:

"6. The administration of the judiciary must be carried out by a body which is representative of the Judges and independent of any other authority.

7. The other organs of the State have an obligation to give the judiciary all necessary means to perform their function, including adequate manpower and facilities. The judiciary must participate in decisions taken in relation to these matters."

4.11. Udenlandske ordninger.

4.11.1. Sverige.

Generelt.

I Sverige er det regeringen, som kollektivt bærer det politiske ansvar for, at domstolene får tildelt de nødvendige bevillinger på de årlige finanslove. Derimod er hverken justitsministeren eller regeringen involveret i den daglige administration af domstolene.

Justitsministeriet er heller ikke involveret direkte i den daglige administration af domstolene. Ministeriets eneste opgaver er at udstikke generelle retningslinier for domstolenes administration og at fremsætte forslag til regeringen om domstolenes budget. Budgettet bliver til ved forhandlinger mellem Justitsministeriet, Finansdepartementet og Domstolsverket.

Domstolsverket er en central forvaltningsmyndighed for de almindelige domstole, forvaltningsdomstolene, "Bostadsdomstolen", forpagtningsnævne, lejenævne, retshjælpsmyndigheden og de offentlige advokatkontorer, i alt 176 myndigheder med godt 7.000 ansatte.

Domstolsverket er ligesom andre statslige forvaltningsorganer i Sverige delvist uafhængigt, idet hverken den pågældende ressortminister eller regeringen som sådan kan give myndigheden tjenestebefalinger vedrørende behandlingen af konkrete sager.

De nærmere regler for Domstolsverket er fastlagt i en **verksforordning** (SFS 1995:1322). Forordningen er generel. Den gælder således ikke blot for Domstolsverket, men for alle myndigheder under regeringen, i det omfang regeringen træffer beslutning herom. Ifølge forordningen ledes myndigheden af en chef, der for Domstolsverkets vedkommende benævnes generaldirektøren. Generaldirektøren, der udnævnes af regeringen, er ansvarlig for Domstolsverkets virksomhed og skal påse, at virksomheden drives "författningsenligt och effektivt". Generaldirektøren skal påse, at regeringen får de nødvendige oplysninger med henblik på en stillingtagen til omfanget og tilrettelæggelsen af Domstolsverkets virksomhed.

Til Domstolsverket er knyttet en bestyrelse, hvis medlemmer beskikkes af regeringen. Bestyrelsen består for tiden af generaldirektøren, 4 dommere, en repræsentant for kontorpersonalet ved retterne, en advokat og to rigsdagsmedlemmer. Dommerrepræsentationen består af en præsident i en hovrätt (landsret), og en dommer i en hovrätt, en retsformand i en tingsrätt (byret) og en retsformand i en länsrätt (1. instans forvaltningsdomstol). Generaldirektøren er formand for bestyrelsen. Bestyrelsen har beslutningskompetence med hensyn til bevillingsforslag, årsregnskabet og eventuelle foranstaltninger i anledning af Rigsrevisionens revisionsrapporter. Bortset herfra ligger beslutningskompetencen hos generaldirektøren. Bestyrelsen har således uden for de nævnte områder som udgangspunkt alene en rådgivende og kontrollerende funktion. Bestyrelsen skal således efterprøve, om Domstolsverkets virksomhed drives effektivt og i overensstemmelse med verkets formål. Bestyrelsen skal endvidere bistå generaldirektøren og foreslå de foranstaltninger, som bestyrelsen anser for nødvendige.

Ansvar for Domstolsverket ligger således i hovedsagen hos generaldirektøren, som ikke er ansvarlig over for bestyrelsen, men over for regeringen.

Domstolsverket har i alt ca. 120 ansatte og er opdelt i en stabsenhed, en udviklingsenhed og en serviceenhed.

Domstolsverket udfører først og fremmest overordnede og generelle arbejdsopgaver, idet den daglige administration i vidt omfang er overladt til den enkelte domstol. Som nævnt forhandler Domstolsverket med Justitsministeriet om domstolenes samlede budget efter at have indhentet budgetbidrag fra de enkelte embeder. Når de økonomiske rammer udmeldes af regeringen, fordeles bevillingen til de enkelte embeder - store som små - efter forhandling med disse. Udgifter til bygninger, visse EDB-udgifter og sagsrelaterede udgifter indgår dog ikke i de enkelte embeders bevilling, men afholdes centralt af Domstolsverket. Når et embede har fået tildelt en bevilling, kan Domstolsverket ikke overføre dele af denne bevilling til et andet embede eller til andre opgaver inden for Domstolsverkets virkeområde, men det er i praksis forekommet, at regeringen har udmeldt rammebesparelser, som så må respekteres af det enkelte embede.

Det enkelte embede kan frit disponere over de tildelte driftsbevillinger og kan fordele disse, som man ønsker ved det enkelte embede på lønudgifter og andre driftsudgifter, idet embedet dog ikke kan ændre på antallet af ordinære dommere. I det enkelte finansår kan embedet afvige fra budgettet indenfor en ramme på +/- 10 %, hvilket indebærer, at embedet kan overskride den tildelte bevilling eller kan foretage opsparring på driftsbevillingen til næste år.

Forhandlingerne om domstolenes administration.

Indtil 1971 henhørte administrationen af domstolene under det svenske justitsministerium. Landsretterne varetog imidlertid den væsentligste del af administrationen af byretterne.

I 1970 blev der nedsat et udvalg, som skulle undersøge, hvilken stilling der burde tilkomme og hvilke arbejdsopgaver der burde henhøre under en central forvaltningsmyndighed for domstolene. Udvalget skulle også belyse, hvordan en sådan forvaltningsmyndighed kunne organiseres. Det hidtidige system med flere parallelle administrative enheder uden et centralt samordnende organ talte - ifølge udvalgets kommissorium - for en omlægning af administrationen af retsvæsenet. I betænkningen "Ny domstolsadministration" (SOU 1971:41) foreslog udvalget, at der skulle oprettes et "domstolsverk" som en central forvaltningsmyndighed, som skulle lede og samordne de administrative opgaver inden for retsvæsenet.

Mens man ventede på opfølgningen på betænkningens forslag, oprettedes den 1. juli 1971 "Domstolsväsendets organisationsnämnd", som i visse henseender var en central forvaltningsmyndighed både for de almindelige domstole og forvaltningsdomstolene.

I 1972 traf Rigsdagen en principbeslutning om at oprette en central forvaltningsmyndighed. I 1973 fik et nyt udvalg til opgave i detaljer at belyse, hvilken stilling der burde tilkomme og hvilke arbejdsopgaver der burde henhøre under en central forvaltningsmyndighed for domstolene. Udvalget skulle også belyse, hvordan en sådan forvaltningsmyndighed kunne organiseres.

I 1974 fremkom det nye udvalg med sine forslag i betænkningen "Central, regional och lokal domstolsförvaltning m.m." (Ds Ju 1974:5). Under den efterfølgende høring over betænkningen og under Rigsdagens behandling af et forslag om organisering af den nye centralmyndighed blev der fra flere sider rejst stærk kritik mod oprettelsen af en sådan myndighed. Kritikken gik på, at en centralmyndighed inden for retternes område måtte få en særlig status i forhold til andre centrale "verker", idet dette "verk" ikke ville kunne behandle sager, som berørte "forvaltningsområdet" egentlige virksomhed. Det blev også fremhævet, at det kunne være svært, ja ligefrem umuligt, at afgrænse en sådan myndigheds kompetenceområde, så domstolenes grundlovsbeskyttede uafhængighed ikke ville blive krænket. Rigsdagen fastholdt dog, at der skulle oprettes et permanent, centralt organ til at planlægge og samordne administrationen af domstolene. Denne centralmyndighed kom til at hedde "Domstolsverket".

I 1980 besluttede regeringen at beskikke en særlig sagkyndig, der bl.a. fik til opgave at undersøge, om domstolenes uafhængighed for så vidt angår den dømmende virksomhed på nogen

måde blev trådt for nær ved "Domstolsverkets" administration, og om opgavefordelingen mellem domstolene, "Domstolsverket" og regeringen var hensigtsmæssig i administrativ henseende. I betænkningen "Domstolsverket och domstolarna" (Ds Ju 1982:3) konkluderede den sagkyndige, at Domstolsverkets virksomhed ikke havde gjort indgreb i domstolenes uafhængighed, og at Domstolsverket syntes at have beskæftiget sig med vigtige opgaver og havde foretaget en rigtig prioritering heraf. I betænkningen blev det fremhævet, at Domstolsverkets servicefunktion over for domstolene var "verkets" vigtigste opgave, og at andre - i og for sig vigtige opgaver - ikke burde få et sådant omfang, at servicevirksomheden blev forsømt.

I de senere år har Domstolsverket været genstand for flere undersøgelser iværksat af verket selv og regeringen.

I 1992 udarbejdede det svenske justitsministerium en redegørelse bl.a. om den fremtidige administration af domstolene. I redegørelsen blev fremhævet vigtigheden af, at domstolenes administration i videst muligt omfang blev udlagt til de enkelte retter, og at den centrale administration blev reduceret. Det konstateredes, at Domstolsverket burde afvikles som central forvaltningsmyndighed for domstolvæsenet. De samordningsopgaver, som måtte behandles centralt, blev bedømt til at være af en sådan karakter, at de ville kunne behandles af ministerialkontorerne eller af et særligt stabsorgan. Ved den efterfølgende høring over redegørelsen anså et overvældende flertal af de hørte myndigheder, organisationer m.v., at der var et stort behov for en central forvaltningsmyndighed for retsvæsenet, og at Domstolsverket ikke burde nedlægges. I flere høringssvar blev det anført, at en decentralisering af de administrative opgaver til domstolene kunne ske inden for rammerne af den eksisterende myndighedsstruktur.

I efteråret 1993 fremsatte regeringen et beslutningsforslag om domstolsforvaltningen (Proposition 1993/94:17). Efter forslaget skulle der være øget selvforvaltning. Det blev bl.a. foreslået, at det enkelte dommerembede skulle have et større ansvar for dets administration, og at domstolene som sådan skulle have en større indflydelse på ledelsen af den centrale administrative myndighed for retsvæsenet. Dette skulle opnås dels ved, at administrationen i Domstolsverket skulle indrettes anderledes og mere decentraliseret, dels ved at ændre bestyrelsen for den centrale myndighed til en bestyrelse bestående hovedsageligt af personer fra domstolene. Hidtil havde bestyrelsen bestået af 8 medlemmer (Domstolsverkets generaldirektør som formand, 2 rigsdagsmedlemmer, 2 dommere, 1 advokat, 1 dommer nomineret af dommerforeningen og 1 medlem nomineret af kontorpersonalets faglige organisation). Det blev foreslået, at bestyrelsen skulle være ansvarlig over for regeringen for myndighedens virksomhed, og at myndighedens chef principielt skulle være ansvarlig over for bestyrelsen.

I beslutningsforslaget redegøres udførligt for de hensyn, som efter regeringens opfattelse bør

være afgørende for sammensætningen af bestyrelsen for den centrale administrative myndighed for retsvæsenet:

Regeringen finder, at domstolenes selvstændighed og uafhængighed bør afspejle sig også i den måde, som den administrative centralmyndighed for domstolene ledes. Statsmagternes indflydelse over domstolenes dømmende virksomhed sker ved normgivning. Borgernes direkte indflydelse er tilgodeset ved lægdommersystemet. Domstolenes dømmende virksomhed sker med yderst få og velafgrænsede undtagelser i fuld offentlighed. Der er således sørget for, at borgernes indsigt og kontrol med domstolenes dømmende virksomhed er effektiv.

I administrativ og organisatorisk henseende - og det er først og fremmest her spørgsmålet om den administrative centralmyndighed aktualiseres - sker statsmagternes styring først og fremmest gennem budgetarbejdet og de opgaver, som hænger sammen med tildelingen af bevillinger til retsvæsenet. Bl.a. ved det i trykkefrihedsforordningen regulerede offentlighedsprincip og ytringsfriheden er der sørget for, at borgernes indsigt og kontrol af forvaltningen kan udøves på en enkel og forholdsvis effektiv måde. Ombudsmandens og justitsministerens tilsyn- og kontrolforpligtelser bidrager også i høj grad hertil. Rigsdagsmedlemmernes ret til at rejse forespørgsler og stille spørgsmål til de enkelte ministre i anliggender, som hører under regeringens ansvarsområde, såvel som forpligtelsen for statslige myndigheder til at give oplysninger og besvare forespørgsler fra rigsdagsudvalgene, er andre kanaler for borgernes indsigt og kontrol med forvaltningen. Endelig skal forvaltningsmyndighederne årligt afgive årsregnskab over for regeringen. Dette offentliggøres sammen med Rigsrevisionens bemærkninger hertil. På baggrund af alt dette må behovet for indsigt fra politikere eller borgere i den administrative centralmyndighed for retsvæsenet i form af læge repræsentanter i bestyrelsen anses at være af mindre betydning.

Det samme gælder eventuel faglig indflydelse ved siden af den arbejdsretlige medbestemmeslovgivning og eventuelle samarbejdsudvalgs- og referencegrupper med faglige repræsentanter, som er knyttet til myndighedens ledelse. At sådanne samarbejds- og referencegrupper er af værdi er fremhævet i bemærkningerne til bl.a. en lov, hvor den såkaldte interesserepræsentation, dvs. bestyrelsesmedlemmer udpeget af arbejdsmarkedets parter, blev afskaffet i visse myndigheders bestyrelser. I lovforslaget udtales således bl.a., at det kan være et værdifuldt tilskud til myndighedens ledelsesbeføjelser at benytte rådgivende organer eller referencegrupper ved virksomhedens ledelse. Efter regeringens opfattelse udgør dette et fuldgodt alternativ for myndigheden, hvis den vil udnytte den ubestridelige kompetence, som findes i faglige kredse, uden at lade disse være repræsenteret i myndighedens bestyrelse.

Om bestyrelsens sammensætning udtales i bemærkningerne til forslaget, at den bør bestå af personer i ledende stillinger ved domstolene og med en sådan baggrund, at der i bestyrelsen findes repræsenteret viden og erfaring fra forskellige domstolstyper. Der bør også kunne indgå yderligere et par medlemmer, som kan tilføre virksomheden værdifulde kundskaber og erfaring. Også myndighedschefen bør indgå i bestyrelsen. Bestyrelsen skal som hidtil udnævnes af regeringen.

Af bemærkningerne fremgår om bestyrelsens ansvar og opgaver, at bestyrelsen skal have det totale ansvar for myndighedens virksomhed og være ansvarlig over for regeringen. Dens arbejdsopgaver bør dog stort set kun være på et overordnet plan. Det er åbenbart, at bestyrelsen skal være ansvarlig for virksomhedens langsigtede planlægning, ligesom den skal sørge for, at regeringen får det grundlag, den behøver, for at tage stilling til centralmyndighedens virksom-

hed. Økonomiske planer, bevillingsforslag, og årsregnskaber for domstolsvæsenet og myndigheden selv skal afgives af bestyrelsen til regeringen. Bestyrelsen skal også påse, at regnskabsaflæggelse og forvaltning af de midler, som centralmyndigheden råder over - både for myndigheden selv, domstolene og eventuelle forvaltningsmyndigheder - er tilrettelagt tilfredsstillende. Bestyrelsen bør også træffe afgørelse i vigtigere administrative forhold, som vedrører enkelte retter og forvaltningsmyndigheder. Bestyrelsen bør fastsætte, hvordan arbejdet i myndigheden skal udføres ved at udfærdige arbejdsplaner eller andre bestemmelser. Eftersom det ikke er realistisk at forestille sig, at bestyrelsen vil kunne lede virksomheden i detaljer, skal den have mulighed for at delegerer arbejdsopgaver til myndighedschefen og et eventuelt arbejdsudvalg bestående af bestyrelsesmedlemmer.

I bemærkningerne anføres tillige, at de principielle overvejelser, som ligger til grund for forslagene til ændringer af den administrative centralmyndighed for retsvæsenet taler for, at formanden for bestyrelsen er en fremtrædende repræsentant for domstolene. Det bør dog overlades til bestyrelsen selv at tage stilling hertil.

Ved Rigsdagens behandling af lovforslaget var retsudvalget i princippet positivt indstillet over for, at beslutningskompetence og ansvaret for de løbende ansvarsopgaver blev decentraliseret til retterne, og at den centrale administrative myndighed burde ledes af en bestyrelse hovedsagelig bestående af personer fra domstolene. Udvalget var imidlertid kritisk over for de dele af forslaget, som vedrørte ændrede arbejdsformer for bestyrelsen og ændringer i den måde, som myndigheden i øvrigt blev ledet. Udvalget fandt, at forslaget på disse punkter ikke var sådan underbygget, at det kunne danne grundlag for en nyordning. Udvalget indstillede derfor, at Rigsdagen kun skulle godkende forslaget om sammensætningen af bestyrelsen for den centrale myndighed. For så vidt angår forvaltningen af retsvæsenet i øvrigt, blev det derimod indstillet, at Rigsdagen skulle forkaste forslaget i det omfang, det ikke var omfattet af udvalgets indstilling. I december 1993 traf Rigsdagen beslutning i overensstemmelse med retsudvalgets indstilling.

4.11.2. Norge.

I Norge påhviler det overordnede politiske ansvar for, at domstolene får tilført tilstrækkelige ressourcer, justitsministeren. Dennes ansvarsområde kan i øvrigt sammenlignes med den danske justitsministers.

Den overordnede administration af domstolene og de bevillinger, som på finansloven tildeles domstolene, varetages af det norske Justitsministeriums domstolsafdeling med ca. 30 medarbejdere.

De midler, som på de årlige finanslove er afsat til domstolenes drift, kan i et løbende bevillingsår anvendes til andre formål. Sådanne dispositioner skal godkendes af Stortinget.

De årlige bevillinger til domstolene har i de senere år været stigende. Der er blandt andet gennemført forbedring af domstolenes bygningsmæssige forhold.

Domstolenes bevillingsmæssige situation anses både af Justitsministeriet og af repræsentanter for domstolene for at være tilfredsstillende.

Justitsministeriets budgetlægning for domstolene sker ved, at der fra hvert enkelt embede indhentes budgetbidrag, som herefter forhandles mellem departementet og lederen af det pågældende embede. Justitsministeriet opstiller i forbindelse med budgetlægningsproceduren nogle målsætninger, som de enkelte embeder må forholde sig til i budgetlægningsfasen. I de senere år har ministeriet f.eks. satset på at få nedbragt sagsbehandlingstiderne. Der er direkte i finansloven opstillet mål for, hvad den normale gennemløbstid for forskellige typer af sager skal være. I finanslovsforslaget for 1994 var det således fastsat, at den gennemsnitlige behandlingstid for civile sager i både by- og herredsret og lagmannsret skulle være 6 måneder, mens gennemløbstiden for straffesager var fastsat til 3 måneder.

I finansloven fastlægges ikke alene beløbsmæssige rammer, men også antallet af dommerstillinger, dommerfuldmægtigstillinger og funktionærstillinger.

Når finansloven er vedtaget, fordeler Justitsministeriet hovedparten af de bevilgede midler til domstolene direkte til de enkelte embeder. Visse midler holdes dog tilbage til centralt indkøb af f.eks. litteratur. Endvidere holdes en reserve til imødegåelse af uforudsete problemer ved de enkelte embeder. Endelig afholdes anlægsudgifter vedrørende domstolenes bygninger og større vedligeholdelsesarbejder af den centrale bevilling.

Fordelingen af bevillinger til de enkelte embeder sker i videst muligt omfang ved hjælp af såkaldte belastningstal. I disse belastningstal er indlagt en række objektive kriterier. Der må dog ved tildeling af bevillinger til de enkelte embeder tages individuelle hensyn. F.eks. er embedernes rejseudgifter stærkt varierende alt efter embedets beliggenhed.

Når bevillingen til de enkelte embeder er meldt ud, ligger fordelingen af ressourcerne mellem embederne fast og kan kun ændres af departementet, såfremt der i bevillingsåret bliver tale om rammebesparelser på hele statens budget.

Det enkelte embede disponerer, med embedets chef som budgetansvarlig, frit over den tildelte bevilling og kan fordele denne på løn og øvrige driftsudgifter, som man ønsker. Embedet kan f.eks. beslutte at undlade at besætte en stilling i en periode for at indkøbe EDB-udstyr for lønsummen.

Som udgangspunkt kan embedet disponere frit. Dog fastlægges antallet af stillinger af Justitsministeriet. Der er ligeledes midlertidigt indlagt begrænsninger i embedernes adgang til ved ledige stillinger at fastansætte andet personale end dommere. Dette skridt har departementet taget for at sikre udmøntningen af rationaliseringsgevinsten ved indførelse af ny teknologi.

Det enkelte dommerembede kan af den årlige bevilling overføre indtil 5 % til næste års driftsbevilling og kan tilsvarende uden tilladelse have et overforbrug på 5% af driftsbevillingen, som så må indhentes i næste finansår.

Det enkelte embede skal 4 gange årligt indsende en rapport om bevillingssituationen til departementet. Det skal samtidig oplyses, om embedet opfylder de opstillede mål, f.eks. kravene til sagsbehandlingstider og andre overordnede mål indeholdt i finansloven.

Skønner departementet, at embedet har brug for forstærkning, kan departementet anvende midler af den centrale reserve til at forstærke embedets bemanning, herunder til at oprette midlertidige stillinger som konstituerede dommere. Er det departementets opfattelse, at problemerne ved et embede ikke skyldes manglende ressourcer, kan departementet også gribe ind. Det er således inden for de senere år forekommet, at en dommer ved et lille embede blev pålagt hver uge til departementet at oplyse om berammelser i den kommende uge, afsagte domme i den forløbne uge og aktuel restance.

Ordnningen med selvforvaltning ved domstolene har fungeret tilfredsstillende i en årrække. Dette gælder også ved de 65 by- og herredsretter, som har mellem 5 og 12 faste medarbejdere. Der fremkommer fra domstolene under ét kun meget få ansøgninger om tillægsbevillinger.

For at styrke domstolenes selvforvaltning er der, som noget forholdsvis nyt, givet adgang til at oprette kontorchefstillinger ved embeder med mere end 15 medarbejdere. Disse kontorchefstillinger besættes ikke med jurister, men med akademikere med anden samfundsvidenskabelig uddannelse. Det er ikke ved denne udvikling tilsigtet at begrænse embedslederens ansvar for budgettet eller dets overholdelse.

Justitsministeriet fører kontrol med, at embederne administrerer effektivt. Der udtages hvert år 20 - 25 dommerembeder til en nærmere gennemgang af både den økonomiske administration

og embedets sagsbehandlingsrutiner og evne til at nå de opstillede mål. Herudover foretager den norske rigsrevision revision af domstolene.

I marts 1996 har den norske regering nedsat en kommission vedrørende domstolenes administrative stilling m.m. Kommissionen har blandt andet til opgave at undersøge de principielle og faktiske fordele og ulemper ved en nuværende organisation af den centrale domstolsadministration i forhold til alternative løsninger, herunder eventuelt fremkomme med konkrete forslag til en ny administrationsform. Kommissionen skal endvidere vurdere, hvorledes udnævnelsesprocessen ved dommerudnævnelser kan videreudvikles og formaliseres samt undersøge behovet for en klage- og disciplinærordning over for dommere.

4.11.3. Island.

Domstolenes budget er en del af Justitsministeriets samlede budget. Hver enkelt ret udarbejder dog hvert år sit eget budgetforslag og på finansloven findes et budget for hver enkelt ret, der dog kun består af 2 poster - løn og andre omkostninger. Retten forvalter sit eget budget. Der kan ved eventuelt overskud sidst på året flyttes midler fra driftskontoen til lønkontoen og omvendt.

Ved budgetoverskridelser kan Justitsministeriet give ekstrabevillinger, typisk ved overskridelse på de ikke styrbare konti, men i øvrigt kan retten pålægges at dække budgetoverskridelsen ind over det følgende finansår.

4.11.4. Tyskland.

I Tyskland fastsættes bevillingerne ved lov. På grundlag af en vedtaget finanslov får domstolene for en periode af henholdsvis 1 og 2 regnskabsår de midler, der er nødvendige til opfyldelse af deres opgaver.

Finanslovsforslaget udarbejdes af Finansministeriet på grundlag af behovet fra de forskellige ressortområder. Forslaget besluttet af regeringen og vedtages så af parlamentet. Inden for rammerne af den behovsundersøgelse, som henholdsvis Forbundsjustitsministeriet/delstaternes justitsministerier foretager, anmodes de domstole, som hører til de pågældendes ressort, om at indgive bidrag til budgettet. Dermed opgør domstolene deres ressourcemæssige behov for bevillingsperioden. Der er på forbundsstatsplan opstillet vejledende retningslinier for opgørelsen af embedernes behov for dommerstillinger i form af såkaldte normtal for, hvor mange sager en dommer kan behandle årligt. Normtallene er ikke ens i de forskellige instanser. Domstolenes ønsker vurderes af Forbundsjustitsministeriet/delstatsjustitsministerierne med henblik på, om kravene er nødvendige på det planlagte tidspunkt, og i givet fald bliver de givet videre til fi-

nansministeren.

4.11.5. Holland.

I Holland administrerer Justitsministeriet retsvæsenets bevillinger, der er fastsat ved lov. De samlede årlige bevillinger til retsvæsen og anklagemyndighed udgør efter det oplyste ca. 900 mio. gylden (svarende til ca. 3,13 mia. kr.).

I 1988 gennemførtes der en vidtgående decentralisering af bevillingerne. Lønningerne betales direkte af Justitsministeriet, mens stort set resten af bevillingerne fordeles til 19 distrikter, svarende til distriktsretternes embedsområde.

Hvert "budgetdistrikt" ledes af en direktør (typisk ikke-jurist), der er ansat af Justitsministeriet.

Direktørerne varetager den daglige administration af justitsvæsenet - det vil sige både retterne og anklagemyndigheden - i distriktet og udøver cheffunktioner over for ansatte bortset fra dommerne. I de 5 distrikter, hvor også en landsret og en statsadvokatur har sæde, varetager direktøren tillige disse administrative opgaver.

Direktørerne er ansvarlige for budgettet og dets overholdelse. Direktørerne er således ansvarlige dels over for Justitsministeriet, dels over for præsidenter og chefer for anklagemyndigheden med sæde i distriktet. I tilfælde af uenighed inden for distriktet om udgifters afholdelse, træffer Justitsministeriet afgørelse.

I løbet af sommeren udsender Justitsministeriet til distrikterne generelle retningslinier for næste års budget. På baggrund heraf udarbejder direktøren sammen med repræsentanter for retterne og "Public Prosecutors Office" et budgetforslag for distriktet, der herefter forhandles med Justitsministeriet.

4.11.6. Frankrig.

På finansloven tildeles Justitsministeriet hvert år en samlet bevilling. Direktoratet for Justitsministeriets Administration og Forsyning administrerer domstolenes budgetter og tildeler bevillinger til appelretterne.

Efter harmoniseringsmøder med de forskellige retter i retskredsen tildeler appelretterne bevillinger til de enkelte embeder. Domstolenes driftsbevillinger indeholder ingen lønninger, men

midler til dækning af udgifter til husleje, el, vand og varme, kontormateriel, serviceabonnerer samt mindre vedligeholdelsesarbejder m.v.

Domstolene er temmelig frit stillede med hensyn til, hvordan bevillingerne anvendes. Der kan således efter omstændighederne overføres poster fra visse konti til andre. Bevillingerne administreres af embedets justitssekretær under tilsyn af bl.a. retspræsidenten.

Appelretterne fører budgetmæssig kontrol med udgifterne. Appelretterne får oplysninger om udgifternes størrelse, der så lægges til grund for næste års budget.

4.11.7. England m.v.

Bevillingerne til domstolene henhører under Lord Chancellor. Dommerne beskæftiger sig ikke med bevillinger og administrative opgaver.

4.11.8. USA.

De føderale domstole sorterer direkte under Kongressen. Forbundsregeringen har således ingen beføjelser med hensyn til domstolenes bevillinger og administration. Bevillingerne forhandles direkte mellem Kongressen og Domstolsforsamlingen (Judicial Conference of the linked States), der ligeledes fastlægger de overordnede principper for administrationen af de føderale domstole. Domstolsforsamlingen har blandt andet til opgave at komme med forslag og anbefalinger til de enkelte retter om forbedringer i den administrative tilrettelæggelse af retternes virke, at udarbejde domstolenes bidrag til finanslovsforslaget og i øvrigt foreslå lovændringer over for Kongressen.

Det daglige arbejde med den centrale administration af domstolene varetages af Domstolenes Administrationskontor (Administrative Office of the United States Courts), der tillige fungerer som sekretariat for Domstolsforsamlingen. Direktøren for kontoret - der udnævnes af højesteretspræsidenten efter samråd med Domstolsforsamlingen - refererer til Domstolsforsamlingen.

Domstolenes samlede bevillinger udgjorde i alt \$ 2,7 mia. i finansåret 1994 (1. oktober 1993 - 30. september 1994). Af bevillinger til de egentlige domstolsfunktioner går ca. 64% til løn m.v. til dommere og andre domstolsmedarbejdere.

Som anført er det Domstolsforsamlingen, herunder dettes budgetudvalg, der bistået af Domstolenes Administrationskontor udarbejder domstolenes bidrag til finanslovsforslaget, og det er dommere og medarbejdere fra administrationskontoret, der i givet fald giver møde i Kongressens finansudvalg for at besvare spørgsmål om dette.

4.12. Udvalgets overvejelser.

4.12.1. Indledning.

En forudsætning for, at domstolene kan fungere, er, at de nødvendige ressourcer til løn, bygninger, kontorhold m.v. er til stede. Det er også nødvendigt, at der er nogen, der tager sig af de forskellige opgaver af praktisk administrativ karakter, der er knyttet til domstolenes drift.

Domstolene har siden ministerialsystemets oprettelse i 1848 budgetmæssigt og administrativt hørt under Justitsministeriet. Justitsministeriet har endvidere i hele perioden haft politiet, anklagemyndigheden og kriminalforsorgen under sit forretningsområde. Domstolenes budget indgår således som en del af Justitsministeriets samlede budget. Justitsministeriets opgaver i forbindelse med domstolenes bevillinger og administration varetages af Domstolsafdelingen, jf. afsnit 4.8. Domstolsafdelingens personale består af ca. 25 jurister og ca. 120 kontorfunktionærer m.v. Heraf er ca. 70 personer beskæftiget med det landsdækkende tinglysningsprojekt, der består i at få tinglysningen omlagt til edb.

Som anført i afsnit 4.7. er der gennem forskellige organer sikret domstolene medindflydelse på anvendelsen af domstolenes bevillinger.

På finansloven for 1996 er domstolenes nettoudgiftsbevilling på 954,7 mio. kr., hvoraf lønsumsbevillingen udgør 710,7 mio. kr., svarende til ca. 75 % af nettoudgiftsbevillingen. Anlægsbevillingen er på 39,5 mio. kr. Til sammenligning kan nævnes, at politiets nettoudgiftsbevilling i 1996 er på 4.784,5 mio. kr. og kriminalforsorgens på 1.212,9 mio. kr.

Domstolenes personalemæssige ressourceforbrug udgjorde i 1995 opgjort i heltidsstillinger 628 jurister (322 dommere og 306 dommerfuldmægtige og retsassessorer) og 1923 kontorfunktionærer m.v.

Der er således både bevillingsmæssigt og personalemæssigt tale om et ikke ubetydeligt budgetområde.

Efter kommissoriet skal udvalget overveje, om der er behov for at gennemføre en særlig bevillingsordning for domstolene, om der er behov for at sikre domstolene en mere samlet og direkte indflydelse på anvendelsen af retsvæsenets bevillinger, og om der er anledning til at ændre den gældende ordning, hvorefter ansvaret for overholdelsen af bevillingsmæssige regler og anvendelsen af tildelte bevillinger påhviler Justitsministeriet. Om det sidstnævnte spørgsmål anføres i kommissoriet, at udvalget kan tage det op. Der har i udvalget været enighed om, at

også dette spørgsmål bør behandles af udvalget.

I den statsretlige litteratur har man ikke hidtil gjort sig nærmere overvejelser om, hvorvidt det af grundloven - eller mere alment af princippet om domstolenes uafhængighed - kan udledes, hvorledes domstolene skal være stillet i bevillingsmæssig og administrativ henseende, herunder om den gældende ordning med justitsministeren som den ansvarlige minister burde ændres.

Til illustration kan henvises til Ross: Dansk Statsforfatningsret, 3. udgave ved Ole Espersen, 1980, side 538, hvor det anføres:

"Grundloven har i hovedsagen overladt anordningen af domstolenes organisation og procedure til lovgivningen. Den har dog i begge henseender fastslået nogle grundlæggende principper af stor vigtighed. Hvad deres organisation angår har den bestemt at domstolene, organiseret under en øverste domstol, skal udgøre et fuldbyrdende departement for sig, adskilt fra administrationen og uafhængig af denne. I tilknytning hertil har den givet regler om dommernes personlige retsstilling der skal værne mod at den retlige uafhængighed faktisk bliver undergravet."

Det fremgår af side 542, at Ross med ordene "et fuldbyrdende departement for sig, adskilt fra administrationen og uafhængig af denne", sigter til domstolenes funktionelle uafhængighed. Det anføres, at den funktionelle uafhængighed er hjemlet ved grundlovens § 64, 1. pkt., hvorefter dommere i deres kald alene har at rette sig efter loven, sammenholdt med § 3, der bestemmer, at den dømmende magt er hos domstolene. Det siges:

"Det anses i alle forfatninger der hviler på demokratiske retsstatsprincipper for et af de mest fundamentale af disse, at domstolene skal være uafhængige af regeringen, hvilket vil sige at de i organisatorisk henseende skal udgøre et fuldbyrdende departement for sig, udskilt fra de øvrige fuldbyrdende organer (administration). I dette princip, der kaldes princippet om domstolenes uafhængighed, ligger altså at ingen minister, specielt ikke justitsministeren, i forhold til domstolene besidder nogen af de beføjelser som overordnet myndighed kan besidde i forhold til underordnet myndighed: beføjelse til at omgøre, instruere og føre tilsyn."

Grundlovens § 62, der bestemmer, at retsplejen stedse skal holdes adskilt fra forvaltningen, afløser en bestemmelse i 1849-grundloven - og senere grundlove forud for 1953-grundloven - hvorefter retsplejen "bliver at adskille fra forvaltningen". Bestemmelsen havde således forud for den gældende grundlov karakter af en løfteparagraf. Om baggrunden for den ændrede formulering i 1953-grundloven anføres side 39 i Forfatningskommissionens betænkning:

"Paragraffen svarer til den gældende grundlovs § 69. Grunden til den ændrede formulering i forhold til den gældende grundlov er, at adskillelse mellem retspleje og forvaltning er gennemført ved retsplejeloven."

Forfatningskommissionen har således været af den opfattelse, at man gennem retsplejeloven, der efter årtiers forarbejde blev vedtaget i 1916 med ikrafttræden i 1919, har opfyldt løftet om

at adskille retsplejen fra forvaltningen. Det er da også karakteristisk, at princippet om domstolenes uafhængighed ikke i nyere statsretlig eller procesretlig litteratur er blevet behandlet med udgangspunkt i grundlovens § 62.

I de senere år har der i faglige og politiske kredse været en bredere diskussion om, hvorvidt det er foreneligt med princippet om domstolenes uafhængighed og det deraf følgende krav om domstolenes organisatoriske selvstændighed, at domstolene i budgetmæssig og administrativ henseende sorterer under Justitsministeriet. En del af denne diskussion er refereret i afsnit 4.9. Der kan være særlig grund til at fremdrage det lovforslag om nedsættelse af en kommission om justitsvæsenets organisation, som medlemmer af Socialistisk Folkeparti fremsatte i Folketingssamlingen 1992/93 (jf. Folketingstidende, tillæg A, sp. 1317 ff). Domstolsudvalget blev nedsat samme dag, som lovforslaget blev førstebehandlet i Folketinget.

Kritikere af den gældende ordning har gjort gældende, at den adskillelse af retsplejen og forvaltningen, som blev gennemført ved retsplejereformen af 1916, kun var et ufuldstændigt skridt i retning af at sikre domstolene en reel uafhængighed, navnlig i forhold til den udøvende magt (regeringen og administrationen), og at betænkelighederne herved forstærkes, fordi Justitsministeriet samtidig under sit forretningsområde har politiet og anklagemyndigheden. Det hævdes, at denne ordning er udtryk for en sammenblanding af den dømmende og den udøvende magt, som er et levn fra enevælden, og som ikke stemmer med de krav til afbalancering af magten mellem de øverste statsorganer, der er et fundamentalt krav i en moderne, demokratisk retsstat. Der peges på, at Justitsministeriet gennem dets indflydelse på domstolenes budgetter, personale- og lokaleforvaltning og navnlig på uddannelse og udnævnelse af dommere har udøvet en meget betydelig indflydelse på domstolene. Den uafhængighed, som domstolene og dommerne nyder i kraft af grundlovens § 64, er efter denne opfattelse utilstrækkelig, og der bør derfor nu tages skridt til at udskille domstolene fra forvaltningen og at gøre domstolene til en selvforvaltende enhed.

I dette kapitel behandles domstolenes stilling i budgetmæssig og administrativ henseende. Med hensyn til spørgsmålet om udnævnelse af dommere henvises til kapitel 6.

Udvalgets overvejelser må ske i lyset af målsætningen om domstolenes uafhængighed, men det er efter udvalgets mening både legitimt og nødvendigt, at det også tages i betragtning, hvilke virkninger eventuelle nye ordninger vil have på mulighederne for at sikre en hensigtsmæssig og effektiv ressourceudnyttelse og administration. Domstolene er et serviceorgan for befolkningen, og det er derfor vigtigt at have for øje, at foranstaltninger, der har til formål at styrke domstolenes selvstændige stilling, ikke udformes på en måde, der vil gøre det vanskeligt at forvalte de ressourcer, som stilles til rådighed for domstolene, bedst muligt.

Udvalget har indhentet oplysninger om, hvorledes man i andre lande har indrettet sig med hensyn til domstolenes bevillinger og administration. Oplysningerne herom er gengivet i afsnit 4.11. Her skal alene visse hovedtræk fremhæves.

I de andre nordiske lande sorterer domstolene bevillingsmæssigt under Justitsministeriet, idet domstolenes budget indgår som en del af Justitsministeriets og dermed regeringens budget i de finanslove, som forelægges parlamentet. Justitsministeriet er samtidig ressortministerium for politi, anklagemyndighed og kriminalforsorg. Disse lande har således en ordning, der i sine hovedtræk svarer til den danske. Det samme er tilfældet i Holland. I England hører domstolene i budgetmæssig og administrativ henseende under the Lord Chancellor, der - samtidig med at være dommer - er medlem af regeringen og formand for **Overhuset**. Politiet og kriminalforsorgen hører under Home Office, det vil sige Indenrigsministeriet.

I Tyskland, der som bekendt er en forbundsstat, sorterer domstolene ligeledes budgetmæssigt under regeringen. Bevillingerne administreres af Justitsministeriet. Såvel forbundspolitiet som delstatspolitiet er underlagt indenrigsministerierne. Anklagemyndigheden både på forbundsplan og i de enkelte delstater hører under justitsministerierne. Kriminalforsorgen administreres alene af de enkelte delstaters justitsministerier.

I Frankrig, Belgien og Luxemborg indgår bevillingerne til domstolene ligeledes som en del af regeringens budget og hører ligesom anklagemyndigheden, kriminalpolitiet og kriminalforsorgen ressortmæssigt under Justitsministeriet, medens ordenspolitiet hører under Indenrigsministeriet og eventuelt Forsvarsministeriet.

I USA har regeringen ingen opgaver med hensyn til de føderale domstoles budgetter og administration. Disse opgaver varetages af et råd af dommere (Judicial Conference of the United States), der direkte over for Kongressen fremsætter forslag til budgetter og varetager den løbende administration af domstolene.

Som det vil fremgå, har hverken de andre nordiske lande eller lande i øvrigt i Vesteuropa draget den konsekvens af grundsætningen om domstolenes uafhængighed, at domstolene i bevillingsmæssig og administrativ henseende er adskilt fra regeringen, enten således at domstolene er en separat selvfinansierende og selvadministrerende virksomhed, eller således at domstolene bevillingsmæssigt hører direkte under lovgivningsmagten. Den sidstnævnte ordning er derimod som nævnt gældende i USA.

Der kan heller ikke af de regler og rekommandationer, som er gennemført på internationalt plan, udledes noget om, at domstolene i bevillingsmæssig eller administrativ henseende bør

frigøres fra den udøvende magt, eller om at domstolene ikke i disse henseender bør sortere under det samme ministerium som politiet og anklagemyndigheden. Det kan i den forbindelse nævnes, at hverken FNs Basic Principles on the Independence of the Judiciary, 1985, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention eller Europarådets rekommandation nr. 94 af 13. oktober 1994 om "Independence, efficiency and role of judges" indeholder forskrifter for, hvorledes domstolene skal administreres. Der er således intet belæg for, at det nuværende system skulle være i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Fra det anførte om organisationen af domstolenes administration og bevillinger i udlandet kan man imidlertid efter udvalgets opfattelse ikke drage den slutning, at der ikke er grund til at overveje ændringer i den gældende ordning her i landet.

I det "Judges' Charter in Europe", som Den Europæiske Dommerunion har vedtaget - jf. afsnit 4.10. - anføres, at domstolenes administration bør varetages af et organ, som er "representative of the judges and independent of any other authority".

Således som der også er lagt op til det i udvalgets kommissorium, bør domstolenes selvstændige stilling i bevillingsmæssig og administrativ henseende - og i sammenhæng hermed spørgsmålet om domstolenes ressortmæssige placering - tages op til vurdering blandt andet i lyset af de synspunkter, der har været fremme i den debat, som der nærmere er redegjort for i afsnit 4.9.

Domstolene har som en af sine centrale opgaver at kontrollere de øvrige statsorganers magtudøvelse, herunder at såvel den lovgivende magt som den udøvende magt holder sig inden for de grænser, som henholdsvis grundloven og princippet om lovmæssig forvaltning sætter. En anden central opgave er afgørelsen af de straffesager, der indbringes for retten af anklagemyndigheden og politiet.

Det er på denne baggrund efter udvalgets mening nødvendigt, at de organisatoriske rammer for domstolenes virksomhed indrettes på en måde, der ikke blot sikrer, at domstolene er uafhængige af de myndigheder, som de skal kontrollere, men også at de - som det blandt andet markant er fremhævet af Carl Ussing i den artikel i Tilskueren 1899, der er citeret i afsnit 4.9. - fremtræder som uafhængige.

Debatten har i de senere år været karakteriseret ved, at man fra forskellige sider har hævdet, at justitsvæsenet i Danmark er præget af "sammenspisthed", og at der er så tætte kontakter mellem den udøvende magt og domstolene, at man kan sætte spørgsmålstegn ved, om domstolene er i stand til at frigøre sig fra disse bindinger ved løsning af deres opgave som kontrollant

i forhold til den udøvende magt. Hvad enten man anser disse synspunkter som berettigede eller ej, må de indgå som led i vurderingen af, om der er behov for en nyordning.

At domstolene både er og fremtræder som uafhængige, er af afgørende betydning for befolkningens tillid til domstolene. Denne tillid kan for domstolenes vedkommende i vore dage ikke - så lidt som for andre myndigheder - tages som noget selvfølgeligt. Der er behov for at overveje om den måde, på hvilken man hidtil har løst de bevillingsmæssige og administrative spørgsmål, som er knyttet til driften af domstolene, lever op til de krav til uafhængighed og selvstændighed, som må stilles i lyset af samfundsforholdene, som de tegner sig i dag.

Befolkningens holdning til domstolene afspejler sig i den politiske debat og i mediernes. Selv om den politiske debat og mediedækningen ofte udspiller sig på baggrund af "begivenheder" og enkeltsager, kan man ikke se bort fra, at befolkningens opfattelse i et betydeligt omfang præges af debatten og mediernes nyhedsformidling.

Med hensyn til domstolenes faktiske uafhængighed bør det fremhæves, at der efter udvalgets mening ikke er grundlag for at antage, at den hidtidige ordning har givet anledning til misbrug i den forstand, at Justitsministeriet har benyttet sine beføjelser med hensyn til bevillingsmæssige og administrative spørgsmål til at søge at øve indflydelse på domstolene eller dommernes udøvelse af deres dømmende virksomhed. Alligevel kan det efter udvalgets mening ud fra principielle synspunkter give anledning til betænkelighed, at domstolene som en selvstændig statsmagt er undergivet en så tæt styring i bevillingsmæssig og administrativ henseende fra den udøvende magts side, som det hidtil har været tilfældet.

På baggrund af det anførte er det udvalgets opfattelse, at den gældende ordning ikke i tilstrækkeligt omfang lever op til kravene om markering af domstolene som en selvstændig statsmagt, og at der derfor bør tages skridt til at ændre ordningen med henblik på at sikre domstolene større indflydelse på deres egne anliggender i bevillingsmæssig og administrativ henseende. Udvalget har i denne forbindelse drøftet forskellige mulige løsninger, der omtales i de følgende afsnit 4.12.2-4.12.4. Udvalgets overvejelser munder ud i en anbefaling af etablering af en selvstændig domstolsstyrelse inden for ministerialsystemet.

Blandt andet i lyset af udvalgets synspunkter vedrørende dette spørgsmål behandler udvalget i afsnit 4.12.5. spørgsmålet om domstolenes ressortmæssige placering, herunder spørgsmålet om hvorvidt domstolene fortsat bør henhøre under samme minister som politiet og anklagemyndigheden.

4.12.2. Domstolene som en selvfinansierende og selvadministrerende enhed.

Den mest radikale løsning på spørgsmålet om administrationen af domstolene ville være at udskille domstolene som en helt selvstændig selvfinansierende og selvadministrerende enhed, således at domstolene i budgetmæssig og administrativ henseende hverken kom til at sortere under Folketinget eller regeringen.

En sådan løsning, hvor domstolene gøres til en slags indtægtsdækket virksomhed, ville indebære, at de midler, som efter domstolenes opfattelse er påkrævet for, at domstolene på tilfredsstillende måde kan varetage deres opgaver, blev "forbeholdt" domstolene, formentlig mest nærliggende på den måde, at de indtægter, som opkræves i forbindelse med domstolenes virksomhed - retsafgifter, herunder tinglysningsafgiften - på finansloven blev øremærkede til dækning af domstolenes udgifter, eventuelt således at afgifterne indgik i en særlig fond. Modellen forudsætter således, at størrelsen af de nævnte indtægter bestemmes af, hvor store midler der kræves for at drive domstolene.

I 1995 udgjorde retsafgifter (bortset fra tinglysningsafgiften) knapt 296 mio. kr. Tinglysningsafgiftens størrelse er afhængig af det antal dokumenter, der anmeldes til tinglysning. Sættes antallet af anmeldte afgiftspligtige dokumenter i et normalt år til ca. 2 mio., giver **tinglysningsafgiften**, der i øjeblikket er på 700 kr. pr. dokument, statskassen en indtægt på 1,4 mia. kr. De samlede indtægter overstiger således udgifterne (der i 1995 var knapt 960 mio. kr., når man ikke medregner udgifterne til fri proces og retshjælp) med ca. 736 mio. kr. Differencen skyldes, at afgifternes størrelse ikke eller i hvert fald ikke alene fastsættes ud fra det synspunkt, at domstolene indtægts- og udgiftsmæssigt skal balancere, men også ud fra fiskale hensyn. Dette gælder i særdeleshed tinglysningsafgiften. Navnlig for så vidt angår retsafgifterne for behandling af civile sager og fogedsager kan afgifternes størrelse dog samtidig virke "adfærdsregulerende" i den forstand, at afgifterne kan have en efter omstændighederne betydelig indflydelse på det antal civile sager, faged- og auktionsforretninger, som domstolene skal behandle.

Selv om man ville ændre praksis på dette punkt, således at der blev balance mellem indtægter og udgifter, er modellen efter udvalgets opfattelse ikke anbefalelsesværdig. Den indebærer, at domstolene selv - uden kontrol fra andre statsorganer - skulle bestemme, hvilke ressourcer der skulle stilles til rådighed for domstolene og dermed hvilke afgifter, der skulle opkræves. Ikke alene ville en sådan ordning være i strid med ganske fast praksis ikke blot her i landet, men også i andre lande, den ville tillige være i strid med fundamentale demokratiske spilleregler. Domstolene er ikke og bør ikke være en stat i staten. Den magtfordeling, som er fastlagt i grundlovens § 3, tager sit udgangspunkt i, at der skal etableres en balance mellem de forskellige grene af statsmagten. Domstolene har ikke et demokratisk mandat, og det ville efter ud-

valgets mening være i strid med grundlæggende principper i vores folkestyre, hvis domstolene på egen hånd og uden indblanding fra de øvrige statsmagter kunne bestemme sit ressourceforbrug og dermed størrelsen af de udgifter, som afkræves retsvæsenets brugere. Dertil kommer, at grundlovens § 43 ikke tillader, at skatter fastsættes på anden måde end ved lov. Retsafgifter, der som idag fastsættes efter sagsværdi, kan opfattes som en skat.

Udvalget kan derfor koncentrere opmærksomheden om andre løsninger, som kan medvirke til at styrke domstolenes selvstændighed.

4.12.3. Domstolenes bevillinger og administration direkte under Folketinget?

Udvalget har først overvejet, om det vil være tilrådeligt, således som det foreslås i Advokatrådets Retssikkerhedsprogram, at udskille domstolenes bevillinger fra regeringens, således at domstolene i bevillingsmæssig henseende kommer til at sortere direkte under Folketinget. Hermed ville domstolene opnå bevillingsmæssig uafhængighed af regeringen.

Ved overvejelserne herom kunne det være naturligt at tage sit udgangspunkt i de ordninger, der er gældende for Folketingets Ombudsmand og Rigsrevisionen, idet der også for disse institutioner gør sig uafhængighedssynspunkter gældende.

Der er imidlertid den vigtige principielle forskel mellem på den ene side Ombudsmandsinstitutionen og Rigsrevisionen og på den anden side domstolene, at mens ombudsmanden og rigsrevisor har til opgave på Folketingets vegne at kontrollere regeringen (administrationen), har domstolene til opgave at udøve kontrol med både regeringen og lovgivningsmagten. Dette indebærer, at domstolene - i modsætning til hvad der er tilfældet for ombudsmandens og rigsrevisors vedkommende - kan komme i konflikt med Folketinget, f. eks. hvis domstolene tilside-sætter en af Folketinget vedtaget lov som stridende mod grundloven eller EU-retten. De synspunkter, der gør det velbegrunder, at Ombudsmandsinstitutionen og Rigsrevisionen i bevillingsmæssig henseende er henlagt under Folketinget, kan derfor ikke direkte overføres på domstolenes forhold.

Også i organisatorisk henseende adskiller domstolene sig fra de to institutioner. Ombudsmandsinstitutionen og Rigsrevisionen er opbygget i et hierarkisk system, hvor embedets chef med bindende virkning repræsenterer institutionen. Domstolene er gennem adgangen til appel indpasset i et hierarkisk system (byret, landsret og Højesteret), men dette system gælder kun ved udøvelsen af domsmyndighed. I bevillingsmæssig og administrativ henseende har der derimod ikke hidtil været noget organ, der repræsenterer domstolene som en samlet institution. Ved en overflytning af domstolene under Folketinget må der derfor etableres et sådant organ,

formentlig mest nærliggende gennem oprettelsen af en domstolsstyrelse ledet af en bestyrelse, jf. nedenfor i afsnit 4.12.4.3.3. om udformningen af en bestyrelsesmodel.

Ved budgetforhandlinger m.v. vil situationen herefter være den, at man på den ene side har en bestyrelse for en domstolsstyrelse og på den anden side et parlamentarisk organ, hvor forskellige politiske synspunkter er repræsenteret. Ved uenighed - hvad enten der er tale om uenighed internt i Domstolsstyrelsens bestyrelse, i det politiske organ eller mellem de nævnte organer - vil der kunne opstå situationer, hvor de forskellige parter kommer i en direkte dialog. Herved vil der være en risiko for en politisk konfrontation mellem domstolene og Folketingets partier omkring domstolenes bevillinger og administration, som ikke vil være gavnlig for domstolenes stilling som en neutral og uafhængig institution.

Det må endvidere overvejes, hvilke konsekvenser en overflytning af domstolene under Folketinget ville have i relation til spørgsmålet om udnævnelse af dommere. I kapitel 6 foreslår udvalget, at kompetencen til at udnævne dommere som hidtil skal ligge hos ressortministeren, men at der skal oprettes et Dommerudnævnelsesråd, der skal afgive indstilling til ministeren om besættelsen af stillingerne. Man kan spørge, om denne ordning lader sig gennemføre, hvis domstolene bevillingsmæssigt og administrativt fjernes fra regeringen. Regeringen ville i sit fald ikke have andre opgaver i forhold til domstolene end udnævnelsen af dommere. Hvis man ikke mener, at dette er holdbart, måtte man overveje enten at henlægge kompetencen til Dommerudnævnelsesrådet eller at lade rådet afgive indstilling til Folketinget, der - formentlig gennem Udvalget for Forretningsordenen - måtte træffe afgørelsen. Som det fremgår af kapitel 6, kan udvalget ikke anbefale den førstnævnte løsning. Den sidstnævnte løsning ville give Folketinget en meget direkte indflydelse på udnævnelsen af dommere og ville ikke være forenelig med de synspunkter med hensyn til politisk indflydelse på dommerudnævnelserne, som udvalget har anlagt i kapitel 6. Det samme ville efter udvalgets mening være tilfældet med en ordning, som den der gælder i U.S.A., hvor de føderale domstole som tidligere nævnt i bevillingsmæssig henseende hører direkte under Kongressen. Kompetencen til at udnævne dommere ligger her hos Præsidenten og Senatet i forening, idet præsidentens forslag til dommerudnævnelser skal godkendes af Senatet.

Udvalget skal endvidere pege på, at en række andre myndigheder, for hvilke der gør sig særlige hensyn til uafhængighed af regeringen gældende, ikke er henlagt under Folketinget, men bevillingsmæssigt er placeret under regeringen. Til illustration kan nævnes offentlige klagenævn, som er oprettet med henblik på at træffe afgørelse i bestemte typer sager mellem en administrativ myndighed og borgerne, uden at ministeren har beføjelse til at gribe ind i nævnens sagsbehandling. En række af disse nævn er opregnet neden for i kapitel 9.2.1.2. Som et andet eksempel kan nævnes Danmarks Statistik, der ifølge § 2 i loven om Danmarks Statistik er en

selvstændig myndighed og ledes af en styrelse.

Uanset om man vælger at placere domstolene under Folketinget eller under en minister, kan man ikke opnå bevillingsmæssig uafhængighed af lovgivningsmagten, som skal vedtage de årlige finanslove. Den eneste mulighed for bevillingsmæssig uafhængighed ville være at lade domstolene fungere som en selvfinansierende enhed. Som nævnt i afsnit 4.12.2. kan udvalget ikke anbefale en sådan ordning.

Efter udvalgets opfattelse må man i stedet se på, hvilken ordning der giver de bedste muligheder for at værne om domstolenes selvstændighed, og som kan sikre, at der ikke sker uberettiget indblanding i domstolenes forhold.

Når bevillingerne til domstolene skal tilvejebringes af andre end domstolene selv, vil der, hvad enten bevillingerne kommer direkte fra Folketinget, eller det sker med regeringens mellemkomst, principielt kunne være en risiko for, at skiftende politiske strømninger kan få indflydelse på tildelingen af ressourcer til domstolene.

Der kan være forskellige meninger om, hvorvidt den principielle risiko er størst ved den ene eller den anden løsning. Såfremt bevillingerne indgår som et led i regeringens finanslovsforslag, vil såvel regeringen som Folketinget have et ansvar for, at de særlige hensyn, som gør sig gældende i relation til domstolene, herunder at domstolene tildeles tilstrækkelige ressourcer, respekteres. Udvalget tillægger dette synspunkt betydelig vægt.

Hvis bevillingerne til domstolene placeres direkte under Folketinget, vil der derimod ikke være nogen kontrolmuligheder eller mulighed for at gøre et politisk ansvar gældende.

Hertil kommer, at den lovgivning, som styrer domstolenes virksomhed, først og fremmest retsplejeloven, formentlig som hidtil måtte være et regeringsanliggende, selvom domstolene budgetmæssigt blev placeret direkte under Folketinget. Der er ikke sjældent en snæver sammenhæng mellem lovgivningsinitiativer på den ene side og på den anden side budgetmæssige og administrative spørgsmål. Også dette taler for ikke at dele områderne mellem regering og Folketing.

På baggrund af det anførte er der i udvalget enighed om at anbefale, at bevillingerne til domstolene fortsat bør henhøre under en minister, hvilket som nævnt svarer til den ordning, som følges i det øvrige Vesteuropa.

Hvis udvalgets forslag om en væsentlig styrkelse af domstolenes indflydelse på budget og ad-

ministration inden for rammerne af det ministerielle system gennemføres, vil man efter udvalgets mening kunne opnå en afbalanceret løsning, der både tilgodeser hensynet til domstolernes selvstændige stilling, og samtidig formindsker risikoen for, at domstolene bliver direkte inddraget i politiske spørgsmål.

4.12.4. Styrkelse af domstolenes stilling inden for rammerne af ministerialsystemet.

Med det udgangspunkt, at domstolene i bevillingsmæssig henseende fortsat bør henhøre under regeringen, har udvalget set det som sin opgave at overveje, hvorledes man kan tilvejebringe den styrkelse af domstolenes indflydelse på egne forhold, som der - i overensstemmelse med det under afsnit 4.12.1 anførte - efter udvalgets opfattelse er behov for.

Som der er redegjort for i afsnit 4.8, har administrationen af domstolene siden indførelsen af ministerialsystemet henhørt under Justitsministeriet. Administrationen varetages i dag af Domstolsafdelingen, der er en del af Justitsministeriets departement.

Domstolene har gennem repræsentation i forskellige organer medindflydelse på anvendelsen af domstolenes bevillinger. Der henvises herved til beskrivelsen ovenfor i afsnit 4.7. vedrørende Budgetudvalget, Teknologirådet, Teknologiuudvalget og Hovedsamarbejdsudvalget for Domstolene. Hertil kommer, at der i Domstolsafdelingens regi er nedsat en række arbejdsgrupper med domstolsrepræsentanter. Arbejdsgrupperne har inden for hver deres område til opgave at udarbejde generelle retningslinier for hvilken politik, administrationen bør følge.

Den indflydelse, som domstolene gennem disse ordninger har på domstolenes administration, er imidlertid ikke lovmæssigt funderet, hvortil kommer, at ordningerne ikke imødekommer behovet for en mere direkte og samlet indflydelse.

Inden for rammerne af ministerialsystemet er der efter udvalgets mening betydelige muligheder for en styrkelse af domstolenes stilling.

Der er i udvalget enighed om at foreslå, at man etablerer en selvstændig domstolsstyrelse, som skal have til opgave at varetage de bevillingsmæssige og administrative spørgsmål, som er knyttet til domstolenes virksomhed. En sådan styrelse, som foreslås oprettet ved lov, vil i sig selv indebære en styrkelse af domstolenes stilling. Men derudover vil der ved den nærmere fastlæggelse af, hvorledes domstolsstyrelsen skal være organiseret, være muligheder for på forskellig måde at styrke domstolenes stilling og indflydelse på egne anliggender.

Udvalget har ved sine overvejelser om, hvorledes en domstolsstyrelse nærmere bør organisere-

res, hentet inspiration fra andre områder, hvor man har valgt en anden ordning end den sædvanligt administrative, der er kendetegnet ved en styrelse ledet af en direktør, som er ansat af ressortministeren og handler på dennes vegne, og hvor der ikke er nogen udefra kommende, der er inddraget og tillagt beføjelser med hensyn til styrelsens virksomhed.

I denne forbindelse bemærkes, at domstolenes særlige stilling som den tredje statsmagt kan føre til, at de ordninger, man har valgt på andre områder, ikke umiddelbart kan overføres på domstolsadministrationen.

Inden for visse statslige områder har man valgt en "bestyrelsesmodel"¹, hvor beslutningskompetencen og ansvaret for virksomhedens drift i større eller mindre grad er lagt uden for det sædvanlige administrative hierarki og i stedet placeret hos en bestyrelse. På andre områder har man opretholdt ressortministerens kompetence og ansvar for et givet administrationsområde, men i tilknytning hertil etableret en "rådsmodel", hvorved bestemte grupper gennem deltagelse i et rådgivende organ er sikret en særlig indflydelse på det pågældende område.

Udvalget har fundet det hensigtsmæssigt først kort at redegøre for nogle af de ordninger, der gælder på forskellige områder. Dette gøres i afsnit 4.12.4.1. for så vidt angår bestyrelsesmodeller og i afsnit 4.12.4.2. for så vidt angår rådsmodeller.

4.12.4.1. Bestyrelsesmodeller inden for andre områder.

Som eksempler på områder, hvor man i større eller mindre grad har ønsket at lægge ansvaret for virksomhedens drift uden for det sædvanlige administrative hierarki kan nævnes universiteterne, sektorforskningsinstitutionerne, Det Kongelige Teater, D.S.B., Danmarks Nationalbank og Danmarks Radio.

På universiteterne og de andre højere uddannelsesinstitutioner er Konsistorium det øverste kollegiale organ, jf. § 3 i lovbekendtgørelse nr. 334 af 27. maj 1993 om universiteter m.fl. (universitetsloven). Konsistorium består af 14 medlemmer og rektor, som er født formand. 5 medlemmer er ledelsesrepræsentanter, 2 medlemmer repræsenterer det videnskabelige personale og lærerne, 2 medlemmer repræsenterer det teknisk-administrative personale, 3 medlemmer er studenterrepræsentanter. 2 eksterne medlemmer, som skal være sagkyndige i spørgsmål om forskning og højere uddannelse, udpeges af henholdsvis Forskningspolitisk Råd og formændene for uddannelsesrådene. Konsistorium skal blandt andet godkende universiteternes organisation og struktur, budget og statut. Statuten skal godkendes af undervisningsministeren. Universitetet ledes af rektor. Administrationen ledes under ansvar over for rektor af universitetsdirektøren, der ansættes af undervisningsministeren efter indstilling fra rektor. Undervis-

ningsministeren fastlægger de økonomiske rammer for universiteterne, men skal ikke godkende det budget, der udarbejdes på grundlag af de udmeldte rammer. Undervisningsministeren er rekursmyndighed for så vidt angår institutionernes afgørelser i retlige spørgsmål, jf. lovens § 11.

En **sekt or forskningsinstitut** ion er en statslig institution, hvor forskning indgår som en væsentlig aktivitet. I følge § 2 i lov nr. 1076 af 20. december 1995 om sektorforskningsinstitutioner er en sektorforskningsinstitution en selvstændig institution under vedkommende ministers ansvar. Institutionen ledes af en bestyrelse, der fastlægger de generelle retningslinier for institutionens virksomhed og udvikling og godkender budgettet inden for de rammer, som ressortministeren har fastlagt. Bestyrelsens medlemmer, hvis antal ikke er fastlagt i loven, udpeges af vedkommende minister. Formanden og bestyrelsens flertal skal være uafhængige af ressortministeren. Forskningsministeren har indstillingsret for så vidt angår de medlemmer, der udpeges i deres videnskabelige egenskab. Et eller to medlemmer vælges af og blandt medarbejderne. En sektorforskningsinstitutions daglige ledelse varetages af en direktion. Det er vedkommende ressortminister, der ansætter og af skediger direktionen efter indstilling fra bestyrelsen. Institutionens forhold reguleres i en vedtægt, som udarbejdes af institutionen og skal godkendes af vedkommende minister. Forskningsministeren fastsætter de generelle regler for vedtægtens indhold. Derudover kan den enkelte institutions overordnede opgaver fastlægges af vedkommende minister ved bekendtgørelse. Det er i lovens § 6 angivet, at vedkommende minister kan anmode institutionen om at udføre forsknings-, udviklings-, udrednings- og rådgivningsopgaver i fastlagt omfang.

Det Kongelige Teater er ifølge teaterlovens § 3 og § 4, jf. lovbekendtgørelse nr. 85 af 6. februar 1992, en statsvirksomhed, der ledes af en bestyrelse på indtil 8 medlemmer, heraf 6 medlemmer, der er udnævnt af kulturministeren og skal repræsentere kulturel og ledelsesmæssig indsigt. Medarbejderne på Det Kongelige Teater kan udpege to repræsentanter. Blandt medlemmerne udpeger kulturministeren formand og næstformand. Bestyrelsen har over for kulturministeren det overordnede ansvar for overholdelsen af de bestemmelser, der er fastsat for teaterets virksomhed. Den daglige ledelse varetages af teaterchefen, der ansættes af bestyrelsen. Bestyrelsens kompetence er nærmere beskrevet i den vedtægt, der er udstedt med hjemmel i teaterloven (bekendtgørelse nr. 357 af 11. maj 1992 om vedtægt for Det Kongelige Teater og Kapel).

DSB er ifølge lov nr. 230 af 4. april 1995 om styrelsen af DSB m.v. en statsvirksomhed, der ledes af en bestyrelse og en administrerende direktør. Bestyrelsen består af 9 medlemmer, hvoraf de 6, herunder formanden og næstformanden, udpeges af trafikministeren, mens medarbejderne vælger 3 medlemmer. Bestyrelsen er **DSB's** øverste ledelse og har over for trafik-

ministeren ansvaret for overholdelsen af de bestemmelser og direktiver, der er fastsat for DSB. Den administrerende direktør, der ansættes af trafikministeren efter indstilling fra bestyrelsen, varetager den daglige ledelse af DSB og skal herved følge de anvisninger og retningslinier, som bestyrelsen har givet. Der er i lovens § 2, stk. 2, åbnet mulighed for, at trafikministeren for at tilgodese samfundsmæssige eller overordnede trafikale hensyn kan give direktiver for udøvelsen af virksomheden.

Forholdet mellem de nævnte institutioner og vedkommende ressourceminister fremgår ikke udtrykkeligt af de love, hvorved disse institutioner er oprettet. I lovene om Det Kongelige Teater, DSB og sektorforskningsinstitutionerne er det imidlertid angivet, at institutionen drives under ansvar over for ministeren. For DSB's vedkommende kommer hertil instruktionsbeføjelsen i henhold til lovens § 2, stk. 2. Det må antages, at en følge heraf er, at de afgørelser, som træffes af vedkommende institution, kan påklages til ministeren, og at ministeren er tilsynsmyndighed i forhold til de nævnte virksomheder, jf. for Det Kongelige Teaters vedkommende FOB 1994, side 196. Det er ikke ganske afklaret, hvorvidt ressourceministeren er tilsynsmyndighed over for de institutioner, der er omfattet af universitetsloven.

Selvom institutionen principielt indgår i det administrative hieraki med vedkommende minister som den øverste ansvarlige, har bestyrelsen en betydelig handlefrihed med hensyn til tilrettelæggelsen af driften og varetagelsen af de opgaver, som påhviler institutionen.

Andre institutioner har en større grad af selvstændighed. Det gælder eksempelvis Danmarks Nationalbank og Danmarks Radio.

Danmarks Nationalbank ledes i henhold til lov nr. 116 af 7. april 1936 af et repræsentantskab, en bestyrelse og en direktion. Repræsentantskabet består af 25 medlemmer, herunder 8 folketingsmedlemmer. Bestyrelsen består af 2 ministerudnævnte medlemmer samt 5 medlemmer, der vælges af repræsentantskabet blandt dets medlemmer. Direktionen udgøres af 3 medlemmer. Den ene direktør udnævnes af regeringen, mens de øvrige direktører vælges af repræsentantskabet efter bestyrelsens indstilling. Økonomiministeren fører tilsyn med Nationalbanken og har ret til at begære oplysninger om bankens virksomhed. Ministeren leder repræsentantskabet og har adgang til at deltage i bestyrelsesmøderne. Afgørelser af vidtrækkende karakter kan som udgangspunkt ikke træffes på et bestyrelsesmøde, hvor ministeren ikke er tilstede.

Selv om regeringen således efter loven har en række beføjelser, der i hvert fald potentielt giver styringsmuligheder i forhold til Nationalbanken, har banken i praksis en meget betydelig grad af selvstændighed i varetagelsen af de opgaver, der påhviler banken som centralbank. Natio-

nalbankens retlige status er indgående behandlet i Bent Christensens bog "Nationalbanken og Forvaltningsret" (1985).

Danmarks Radio, der er en selvstændig offentlig institution, ledes i henhold til § 9 i lov om radio og fjernsynsvirksomhed, jf. lovbekendtgørelse nr. 578 af 24. juni 1994, af en bestyrelse på 11 medlemmer. Formanden udpeges af kulturministeren. Af de øvrige medlemmer udpeges 9 af Folketinget og 1 af de fastansatte medarbejdere i Danmarks Radio. Medlemmer af Folketinget kan ikke være medlemmer af bestyrelsen. Bestyrelsen fastsætter de almindelige retningslinier for Danmarks Radios virksomhed samt ansætter generaldirektøren og den øvrige direktion. Efter § 11, stk. 1, har generaldirektøren det daglige programansvar og varetager den daglige administrative og økonomiske ledelse. Bestyrelsen fremsætter forslag til ordinær budgetramme samt forslag til licensafgifternes størrelse. Den fastsætter endvidere budgettet inden for de af ministeren fastlagte rammer.

Såvel Nationalbanken som Danmarks Radio er selvstændige statslige institutioner - i nogle forvaltningsretlige fremstillinger benævnt særlige eller selvstændige forvaltningssubjekter - der står uden for det sædvanlige administrative hierarki.

4.12.4.2. Rådsmodeller inden for andre områder.

I tilknytning til forskellige administrationsområder er der oprettet såkaldte råd, hvorved bestemte grupper gennem deltagelse i disse råd er sikret en særlig indflydelse på det pågældende område. Som eksempler herpå kan nævnes Arbejds miljørådet, Erhvervsudviklingsrådet, Folkeskolerådet og Elektricitetsrådet.

Arbejds miljørådet har ifølge § 66 i arbejdsmiljøloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 646 af 18. december 1985, til formål at give arbejdsmarkedets parter medindflydelse på arbejdsmiljøet. Rådet består af en formand, 12 repræsentanter for arbejdstagerorganisationer, 10 repræsentanter for arbejdsgiverorganisationer, en læge og en videnskabelig medarbejder ved DTU. Medlemmerne udnævnes for 6 år af ministeren efter indstilling fra de respektive organisationer. Rådet drøfter på eget initiativ spørgsmål, som det finder af betydning for arbejdsmiljøet, og udtaler sig herom til arbejdsministeren og direktøren for Arbejdstilsynet. Rådet udtaler sig om og udarbejder udkast til lovforslag og regler samt udtaler sig om enkeltsager, som bliver forelagt rådet af arbejdsministeren eller direktøren for Arbejdstilsynet. Inden for visse lovgivningsområder har arbejdsministeren pligt til at indhente en udtalelse fra rådet, inden regler udarbejdes. Rådet afgiver hvert år en indstilling til ministeren om udviklingen inden for arbejdsmiljøområdet og de forbedringer, som det finder ønskelige.

Efter § 5 i lov om erhvervsfremme, jf. lovbekendtgørelse nr. 84 af 22. februar 1993, skal **Erhvervsudviklingsrådet** rådgive regeringen om forhold af væsentlig betydning for virksomhedernes produktionsvilkår og for erhvervsudviklingen i øvrigt. Erhvervsudviklingsrådet består af en formand og 20 medlemmer, der alle udpeges af erhvervsministeren for indtil 3 år ad gangen. Rådet sammensættes således, at erhvervmæssig, lokal og regional, teknologisk, finansiel og samfundsmæssig indsigt er repræsenteret. Rådet udarbejder blandt andet analyser og forslag vedrørende forhold af væsentlig betydning for virksomhedernes erhvervmæssige og teknologiske udvikling, koordinerer foranstaltningerne vedrørende erhvervsfremmende foranstaltninger, træffer afgørelse i principielle sager samt fastsætter principper for behandling af sager om erhvervsstøtte.

Folkeskolerådet er rådgivende for undervisningsministeren i alle spørgsmål om folkeskolen og kan herunder afgive indstillinger til ministeren om iværksættelse af udviklingsarbejder og forskningsprojekter vedrørende folkeskolen. I følge § 57 i folkeskoleloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 311 af 25. april 1994, udpeges formanden og rådets øvrige 14 medlemmer af undervisningsministeren for en periode på indtil 3 år efter indstilling fra blandt andet Kommunernes Landsforening, Danmarks Lærerforening, Skole og Samfund, elevorganisationerne og Danmarks Skolelederforening.

Ifølge § 3 i lov nr. 251 af 6. maj 1993 om elektriske stærkstrøm sanlæg og elektrisk materiel nedsætter boligministeren et **elektricitetsråd**, der skal bistå ministeren ved lovens administration. Rådet, der består af en formand og 17 medlemmer, skal sammensættes således, at det har et alsidigt kendskab til elsikkerhed, elproduktion m.v. Rådets formand udnævnes af kongen og de øvrige af boligministeren til dels efter indstilling fra en række organisationer. Medlemmerne udnævnes for en periode af 4 år. Rådet har i henhold til lovens § 3, stk. 2, blandt andet til opgave at følge den elsikkerhedsmæssige, tekniske og brugsmæssige udvikling og fastsætte regler og træffe beslutninger i sager, der i medfør af loven eller anden lovgivning er henlagt til rådet, samt forestå information om elsikkerhed.

4.12.4.3. Organisationsmodeller i relation til domstolsadministrationen.

Nedenfor er der i afsnit 4.12.4.3.1. og 4.12.4.3.2. beskrivelser af, hvorledes en bestyrelsesmodel og en rådsmodel i relation til domstolsadministrationen kunne være udformet. I afsnit 4.12.4.3.3. redegøres der herefter for den organisationsmodel, som udvalget foreslår i relation til en selvstændig domstolsstyrelse, der skal varetage domstolenes bevillingsmæssige og administrative forhold. Uanset at udvalgets forslag til organisering af en domstolsstyrelse ikke er identisk med nogen af de beskrevne modeller, har udvalget fundet det hensigtsmæssigt at fremkomme både med en beskrivelse af en bestyrelsesmodel og en rådsmodel i relation til

domstolsadministrationen.

4.12.4.3.1. Udformningen af en bestyrelsesmodel i relation til domstolsadministrationen.

Som beskrevet ovenfor er der i udvalget enighed om, at domstolsadministrationen bør henlægges til en selvstændig styrelse, der skal varetage de bevillingsmæssige og administrative spørgsmål, der er knyttet til domstolenes virksomhed.

Udvalget har overvejet, om der ud fra statsretlige synspunkter er grænser for den uafhængighed, som kan tillægges en domstolsstyrelse. Justitsministeriet har i et notat af 30. maj 1996 redegjort for dette spørgsmål. I notatet, der er optaget som bilag 1, konkluderer Justitsministeriet, at de statsretlige rammer for, hvilket indhold en nyordning af domstolenes administration kan få, er ganske vide.

Udvalget er enig i denne opfattelse. Grundloven kan således ikke antages at være til hinder for, at der etableres en domstolsadministration, der er uafhængig i forhold til regeringen. Det vil i givet fald også være muligt at udforme ordningen på en sådan måde, at den pågældende minister ikke har noget retligt ansvar for domstolsadministrationens opgavevaretagelse, herunder på bevillingsområdet. Dette vil være tilfældet, hvis den pågældende minister ikke gives adgang til at udøve tilsyns- og instruktionsbeføjelser over for domstolsadministrationen.

Grundloven er imidlertid til hinder for, at domstolsadministrationen gives adgang til på egen hånd at fremsætte lovforslag, herunder bevillingslove. Dette må ske gennem vedkommende minister (eller eventuelt gennem folketingsmedlemmer).

Med de begrænsninger som følger af, at lovgivningsinitiativet, herunder også i bevillingsretlig henseende, må ligge hos regeringen, er der således ikke retligt set noget i vejen for, at der tillægges en domstolsstyrelse en meget høj grad af selvstændighed.

Organiseringen af en domstolsstyrelse, hvor man er inden for rammerne af ministerialsystemet, men hvor man tilsigter størst mulig uafhængighed for domstolene i bevillingsmæssige og administrative spørgsmål, kunne være etableringen af en bestyrelsesmodel, der bygger på følgende elementer:

- Domstolsstyrelsen ledes af en bestyrelse, der har det overordnede ansvar for Domstolsstyrelsens virksomhed, og som har beslutningskompetencen i alle sager.
- Til varetagelse af den daglige ledelse ansætter bestyrelsen en direktør, der skal følge de an-

visninger og retningslinier, som gives af bestyrelsen.

- Bestyrelsen sammensættes af domstolsrepræsentanter og udefra kommende personer, hvor sidstnævnte navnlig skal sikre, at der i bestyrelsen er en tilstrækkelig ledelsesmæssig indsigt.
- Ressortministeren for domstolene udelukkes fra at give tjenestebefalinger til bestyrelsen om løsningen af de opgaver, som er henlagt til Domstolsstyrelsen.
- Afgørelser truffet af Domstolsstyrelsen kan ikke påklages til ressortministeren, der heller ikke er tilsynsmyndighed i forhold til Domstolsstyrelsen.
- Ressortministeren er ansvarlig for fordelingen af bevillinger til domstolene og til Domstolsstyrelsen, men ministeren har ikke indflydelse på anvendelsen af de på finansloven tildelte bevillinger til domstolene og til Domstolsstyrelsen og kan heller ikke overflytte dele af bevillingerne til andre områder inden for ministerens ressort.
- Bestyrelsen udarbejder hvert år til brug for finanslovsarbejdet et budgetforslag, som afgives til ressortministeren. Bestyrelsen er herved ikke bundet af de økonomiske rammer, som regeringen har udmeldt.
- Ud fra synspunktet om, at domstolene er den tredie statsmagt, kunne det lovfæstes, at bestyrelsen oversender Domstolsstyrelsens årlige budgetforslag til Folketinget i forbindelse med, at Folketinget behandler regeringens forslag til finanslov.
- Hvis bestyrelsen handler retsstridigt, kan den eller enkelte medlemmer afsættes. Ud fra de bagvedliggende uafhængighedssynspunkter kan ministeren ikke gives nogen diskretionær adgang til at afsætte bestyrelsesmedlemmer. Afsættelse af en eller flere bestyrelsesmedlemmer må alene kunne ske, såfremt nærmere beskrevne kvalificerede omstændigheder foreligger, og afgørelsen af, om dette er tilfældet, må træffes af en anden myndighed end ministeren. En mulighed vil være at lade Den Særlige Klageret træffe afgørelse i sager om afsættelse af bestyrelsesmedlemmer.

4.12.4.3.2. Udformningen af en rådsmodel i relation til domstolsadministrationen.

Som beskrevet i afsnit 4.12.4.2. er der inden for forskellige statslige områder oprettet råd, der dels fungerer som særlig sagkyndig rådgivning for ressortministeren, dels sikrer bestemte grupper en særlig indflydelse på det pågældende administrationsområde.

En model med en selvstændig styrelse med et rådgivende organ kendes endvidere fra Sverige, hvor administrationen af domstolene er henlagt til Domstolsverket. Til Domstolsverket, der er en central forvaltningsmyndighed, er der knyttet et organ, som i hovedsagen er rådgivende, men som på vigtige punkter er tillagt beslutningskompetence. Det gælder således i relation til Domstolsverkets budgetforslag, regnskab og årsberetning. Bortset herfra ligger ansvaret for Domstolsverkets virksomhed hos Domstolsverkets generaldirektør, der ikke er ansvarlig over for bestyrelsen, men over for regeringen for den måde, virksomheden drives på. Det bemærkes i den forbindelse, at Domstolsverket ligesom andre statslige forvaltningsorganer i Sverige er delvis uafhængigt, idet hverken den pågældende ressortminister eller regeringen som sådan kan give myndigheden tjenestebefalinger vedrørende behandlingen af konkrete sager. Der henvises i øvrigt til beskrivelsen af den svenske ordning i afsnit 4.11.1.

En organisering af Domstolsstyrelsen, hvor man opretholder det sædvanlige ministeransvar, men hvor man tilstræber, at domstolene får en væsentlig indflydelse på domstolsadministrationen, kunne være etableringen af en rådsmodel udformet på følgende måde:

- Domstolsstyrelsens virksomhed udøves på ressortministerens vegne. Dette indebærer, at ressortministeren har det overordnede ansvar herfor. Domstolsstyrelsens afgørelser træffes således på ministerens vegne eller i nogle tilfælde af ministeren, der ligeledes kan give direktiver for udøvelsen af Domstolsstyrelsens virksomhed.
- Til at varetage ledelsen af Domstolsstyrelsen ansætter ressortministeren en direktør, der skal have direkte reference til ministeren i alle sager.
- For at sikre domstolene betydelig indflydelse på egne forhold oprettes et råd bestående af domstolsrepræsentanter og andre, som skal inddrages i behandlingen af alle sager af væsentlig betydning.
- Rådets formand har adgang til at tage spørgsmål op direkte over for ressortministeren.
- Rådet tillægges egentlig beslutningskompetence med hensyn til udformningen af Domstolsstyrelsens årlige budgetforslag, der skal afgives til ressortministeren. Rådet skal udforme et budgetforslag inden for de udmeldte økonomiske rammer, men såfremt man finder det påkrævet for at sikre en forsvarlig og hensigtsmæssig drift af domstolene, kan rådet udarbejde et yderligere budgetforslag, der ikke holder sig inden for de udmeldte økonomiske rammer.
- Ud fra synspunktet om, at domstolene er den tredje statsmagt, kunne det lovfæstes, at rådets budgetforslag oversendes til Folketinget i forbindelse med, at Folketinget behandler regerin-

gens forslag til finanslov.

- På andre områder end med hensyn til budgetforslaget har rådet en rådgivende funktion. Det forudsættes herved, at ressortministeren tillægger rådets vurderinger og anbefalinger stor betydning og i vidt omfang følger disse.

En rådsmodel som den beskrevne adskiller sig fra de rådsmodeller, der kendes fra andre statslige områder, jf. ovenfor i afsnit 4.12.4.2. Den indebærer således en mere vidtgående indflydelse for rådet, dels i kraft af den beslutningskompetence rådet tillægges med hensyn til udformningen af Domstolsstyrelsens budgetforslag, dels fordi det i modellen forudsættes, at ressortministeren normalt vil følge rådets anbefalinger.

4.12.4.3.3. Udvalgets forslag til organisationsmodel for Domstolsstyrelsen.

I de forudgående afsnit er der beskrevet to forskellige modeller for, hvordan en domstolsstyrelse, der skal varetage domstolenes bevillingsmæssige og administrative forhold, kan organiseres.

Bestyrelsesmodellen og rådsmodellen har det fælles sigte at styrke domstolenes indflydelse på egne anliggender, og der er derfor også en række fælles træk ved de to modeller. På et punkt adskiller de sig imidlertid principielt fra hinanden.

Den principielle forskel består i, om ressortministeren for domstolene udelukkes fra at have bestemmende indflydelse på domstolsadministrationen. Ved bestyrelsesmodellen er beslutningskompetencen og ansvaret for Domstolsstyrelsens virksomhed placeret hos bestyrelsen, og ressortministeren har ingen instruktionsbeføjelser over for bestyrelsen. Ved rådsmodellen er det ressortministeren, der har det overordnede ansvar for Domstolsstyrelsens virksomhed. Afgørelser i styrelsen træffes således på ministerens vegne eller af ministeren, der ligeledes kan give direktiver for udøvelsen af virksomheden.

Forskellen mellem de to modeller er udtryk for, at Domstolsstyrelsen ved bestyrelsesmodellen indtager en i forhold til ressortministeren mere uafhængig stilling og herved også, at domstolene i relation til varetagelsen af bevillingsmæssige og administrative spørgsmål opnår en mere uafhængig position i forhold til den udøvende magt.

Efter udvalgets opfattelse er det ønskeligt, at domstolenes særlige stilling som den tredje statsmagt markeres og understreges, også når det gælder varetagelsen af bevillingsmæssige og administrative spørgsmål. Dette opnås efter udvalgets opfattelse bedst, hvis man giver Domstols-

styrelsen den uafhængighed, der følger med en bestyrelsesmodel, hvor ressortministeren udelukkes fra at give tjenestebefalinger vedrørende domstolsstyrelsens virksomhed.

Både formelt og reelt vil domstolenes særlige stilling blive klart og stærkt markeret ved en sådan ordning, hvor der ikke er noget over - underordningsforhold mellem ressortministeren og Domstolsstyrelsen.

Udvalget foreslår derfor, at man i relation til Domstolsstyrelsen etablerer en bestyrelsesmodel, og i det lovmæssige grundlag for denne gør det klart, at ressortministeren for domstolene ikke har instruktionsbeføjelse over for Domstolsstyrelsen. Udvalgets forslag, som der redegøres nærmere for i det følgende, afviger på en række punkter fra den i afsnit 4.12.4.3.1. beskrevne bestyrelsesmodel.

En konsekvens af bestyrelsesmodellen vil være, at ressortministeren ikke har et retligt ansvar for domstolsadministrationens opgavevaretagelse, der må ske inden for de rammer, der er afstukket af de bevillingsretlige regler, af retsplejeloven og af den øvrige lovgivning. Ansvaret herfor vil påhvile Domstolsstyrelsens bestyrelse. Ressortministeren vil derfor heller ikke skulle føre løbende tilsyn, ligesom afgørelser truffet af Domstolsstyrelsen ikke vil kunne påklages til ressortministeren.

Formålet med den foreslåede ordning er naturligvis ikke at afskære en dialog mellem ressortministeren og Domstolsstyrelsen. Tværtimod vil der løbende være behov herfor.

Anbefalingen af, at domstolene fortsat bør henhøre under det ministerielle system, indebærer, at ansvaret for bevillingerne til domstolene vil påhvile regeringen og konkret domstolenes ressortminister. Hertil kommer, at lovgivningsinitiativet også vil ligge hos regeringen (ressortministeren). Det bør også fortsat være ressortministeren, der har den almindelige kompetence til at fastsætte generelle regler med hjemmel i lovgivningen. Som et eksempel herpå kan nævnes fastsættelse af regler om godtgørelse til vidner, jf. retsplejelovens § 188. Udarbejdelsen af sådanne administrative forskrifter af betydning for domstolene bør imidlertid ske i et tæt samarbejde med Domstolsstyrelsen. I mange tilfælde vil initiativet til at udstede nye eller ændrede forskrifter formentlig komme fra Domstolsstyrelsen, som gennem den løbende kontakt med domstolene vil være bekendt med behovet for ændrede regler på nærmere angivne områder. Ressortministeren bør også som under den hidtidige ordning varetage forhandlingerne vedrørende fastsættelse af løn og arbejdsvilkår for domstolsansatte.

Af særlig betydning i forbindelse med ministerens lovgivningsbeføjelse er de dele af retsplejelovgivningen, der vedrører domstolenes organisation og struktur, f. eks. retskredsinddelingen,

instansfølgen, retternes sammensætning og arbejdsform. Lovgivningsinitiativer bør ikke være bundet af høringsforskrifter og lignende, men det vil være naturligt, at ressortministeren ved udarbejdelsen af lovforslag herom drøfter de økonomiske og administrative konsekvenser med Domstolsstyrelsen. Det er ikke herved hensigten at ændre på den sædvanlige procedure, som følges i forbindelse med lovgivningsinitiativer, herunder det lovforberedende arbejde i Retsplejerådet eller andre udvalg samt den høring, der foretages af domstolene forud for fremsættelsen af lovforslag.

Når kompetencen med hensyn til lovgivning, herunder ikke mindst den bevillingsretlige lovgivning, ligger hos regeringen, må regeringen (ressortministeren) have adgang til hos Domstolsstyrelsen at få de oplysninger, som er nødvendige for at varetage disse funktioner.

Det følger endvidere af det parlamentariske system, at generelle og konkrete spørgsmål, der rejses i Folketinget i form af forespørgsler eller "onsdagsspørgsmål", må rettes til og besvares af ressortministeren. Det samme må gælde spørgsmål fra et folketingsudvalg.

Også med henblik på varetagelse af denne opgave er det nødvendigt, at ministeren har adgang til at kræve oplysninger fra Domstolsstyrelsen.

Også uden for de nævnte tilfælde må ministeren have en generel adgang til at indhente oplysninger og udtalelser fra Domstolsstyrelsen. Er der eksempelvis tale om, at rigsrevisor i henhold til rigsrevisorlovens § 16, stk. 2, anmoder ressortministeren om en udtalelse i forbindelse med rigsrevisors stillingtagen til en konkret revisionssag vedrørende Domstolsstyrelsens regnskaber, eller at ministeren efter rigsrevisorlovens § 18, stk. 2, skal afgive en redegørelse til statsrevisorerne om de foranstaltninger og overvejelser, som en beretning fra rigsrevisor om en revisionssag i Domstolsstyrelsen har givet anledning til, må ministeren kunne afkræve Domstolsstyrelsen en udtalelse.

Ministeren vil endvidere over for bestyrelsen kunne tilkendegive sin opfattelse i relation til et givet spørgsmål. Hvis der opstår politisk debat om et bestemt emne, og der fra politisk hold udtrykkes ønske om en ændring af tingenes tilstand, vil ministeren således over for bestyrelsen kunne tilkendegive, at der efter hans opfattelse bør tages initiativer til imødekommelse heraf.

Selvom udgangspunktet er, at det er bestyrelsen, som selvstændigt varetager administrationen af domstolene, vil der således være en løbende dialog mellem ressortministeren og Domstolsstyrelsen. Det er imidlertid vigtigt at have for øje, at der som nævnt ikke består noget over- eller underordningsforhold mellem ministeren og Domstolsstyrelsen, og at ministeren således ikke har nogen instruktions- eller tilsynsbeføjelse. Dette indebærer, at ministeren ved debat i Folke-

tinget og ved besvarelse af spørgsmål fra Folketinget (enten fra folketingsmedlemmer eller fra udvalg) eller ved besvarelse af henvendelser fra statsrevisorerne må henholde sig til de oplysninger, han har fået fra Domstolsstyrelsen, eller eventuelt henholde sig til, hvad han i lyset af de politiske markeringer, der har været om, hvorledes en given problemstilling bør løses, har tilkendegivet over for Domstolsstyrelsen. Herudover vil ministeren, såfremt han finder det påkrævet eller hensigtsmæssigt, kunne iværksætte et lovgivningsinitiativ.

Efter udvalgets opfattelse skal man ikke underkende betydningen af, at ressortministeren over for Domstolsstyrelsens bestyrelse kan tilkendegive sin opfattelse af et givet spørgsmål. Der er grund til at tro, at en bestyrelse vil tage en sådan tilkendegivelse alvorligt og arbejde for en løsning på det konkrete problem, som den vedrører. Det kan eksempelvis være berammelsestiden ved retterne eller nogle af disse.

Det kan naturligvis tænkes, at der i en given situation hos bestyrelsen på den ene side og i det politiske system på den anden side er en forskellig opfattelse af, hvad der sagligt set (eller ud fra et domstolpolitisk synspunkt) vil være den bedste løsning. Netop i sådanne situationer finder udvalget, at uafhængighedssynspunkter bør slå igennem, således at Domstolsstyrelsens bestyrelse står frit med hensyn til valg af løsning i den foreliggende sag. Ressortministeren vil dog altid have mulighed for at fremsætte et lovforslag, der nærmere regulerer, hvorledes et givet spørgsmål skal behandles fremover.

Efter den foreslåede model vil ansvaret for Domstolsstyrelsens virksomhed som nævnt påhvile bestyrelsen. Udvalget har i den forbindelse overvejet, hvorledes der bør kunne reageres over for en bestyrelse, der handler retsstridigt. Nedenfor i afsnit 4.12.4.3.3.5. er der redegjort for udvalgets stillingtagen til spørgsmålet om afsættelse af bestyrelsen eller af enkelte af dens medlemmer. Udvalget har derudover overvejet, om ressortministeren burde have en annulationsbeføjelse, der i givet fald skulle begrænses til at kunne anvendes i tilfælde, hvor bestyrelsen måtte have truffet en ulovlig beslutning. Efter udvalgets opfattelse harmonerer en annulationsadgang for ressortministeren imidlertid ikke med, at ministeren efter udvalgets forslag ikke er rekurs- og tilsynsmyndighed i forhold til Domstolsstyrelsen.

4.12.4.3.3.1. Opgaverne for Domstolsstyrelsens bestyrelse.

Opgaven for Domstolsstyrelsens bestyrelse vil være at sørge for en forsvarlig og hensigtsmæssig drift af domstolene. Det bør i den forbindelse understreges, at effektivitetshensyn ikke kan være eneafgørende ved administrationen af domstolene. Retssikkerhedsmæssige hensyn kan i en række sammenhænge tilsige, at der vælges en anden løsning end den mest rationelle og effektive.

Der vil være behov for, at domstolsadministrationen er dynamisk og fremtidsorienteret. Hidtil har det været justitsministeren, som den ansvarlige minister for domstolsområdet, der har haft til opgave i samarbejde med domstolene at sørge for en tidssvarende og hensigtsmæssig administration af domstolene. Denne opgave vil under bestyrelsesmodellen først og fremmest påhvile bestyrelsen. Bestyrelsen vil derfor få en initiativforpligtelse i relation til at sikre en forsvarlig og hensigtsmæssig drift af domstolene.

Bestyrelsen må varetage sine opgaver inden for de rammer, som afstikkes af retsplejeloven og bevillingslovgivningen (finanslov, tillægsbevillingslov og udgifter, der afholdes med tilslutning af Folketingets finansudvalg).

Ligesom andre statslige organer vil Domstolsstyrelsen være undergivet reglerne for revision af statens regnskaber. Dette indebærer, at statsrevisorerne og Rigsrevisionen vil have samme kompetence over for Domstolsstyrelsen som over for andre statslige myndigheder. Rigsrevisor kan således forlange, at Domstolsstyrelsen forelægger alle oplysninger og aktstykker, der efter rigsrevisors skøn er af betydning for udførelsen af rigsrevisors hverv, og rigsrevisor kan til enhver tid foretage revision og regnskabsgennemgang hos Domstolsstyrelsen, ligesom Domstolsstyrelsen vil være forpligtet til at besvare rigsrevisors bemærkninger til en foretagen revision og gennemgang af Domstolsstyrelsens regnskaber. Rigsrevisor vil også som hidtil kunne foretage revision og regnskabsgennemgang ved retterne.

Opgaverne for Domstolsstyrelsen vil være mangeartede. Der vil - i det omfang der ikke foretages uddelegering til de enkelte embeder - blandt andet være tale om administration af retternes personale og af eksisterende retsbygninger med tilhørende inventar. Hertil kommer varetagelsen af opgaver i forbindelse med nybyggeri til retterne samt opgaver knyttet til retternes anvendelse af moderne teknologi. I forbindelse hermed vil domstolsstyrelsens opgaver f. eks. kunne omfatte kontraktsindgåelser i forbindelse med nybyggeri og køb og drift af EDB-systemer. Sager, der udspringer af manglende iagttagelse af bygningslovgivningen m.v., sager om erstatning for fejl i forbindelse med tinglysning eller sager om afskedigelse af administrative medarbejdere vil også kunne blive aktuelle. I sådanne tilfælde vil bestyrelsen kunne komme til at tage stilling til spørgsmål, som i sidste ende vil skulle afgøres ved domstolene.

Som beskrevet ovenfor har man i relation til andre statsinstitutioner eller virksomheder, der ledes af en bestyrelse, foretaget en opgavefordeling mellem bestyrelsen og en direktør eller en direktion. Man har i den forbindelse formentlig hentet inspiration i den for aktieselskaber gældende ordning. Det følger således af aktieselskabslovens § 54, stk. 1, at bestyrelsen og direktionen forestår ledelsen af et aktieselskabs anliggender. I § 54, stk. 2 og 3 er der herefter givet nærmere regler om det indbyrdes forhold mellem bestyrelsen og direktionen. Det følger

af stk. 2, at direktionen varetager den daglige ledelse af selskabet, og at direktionen herved skal følge de retningslinier og anvisninger, som bestyrelsen har givet. Den daglige ledelse omfatter ikke dispositioner, der efter selskabets forhold er af usædvanlig art eller stor betydning.

Også i relation til en selvstændig Domstolsstyrelse ledet af en bestyrelse bør der være en opgavefordeling, således at den daglige ledelse af Domstolsstyrelsen varetages af en direktør. Da ansvaret for Domstolsstyrelsens virksomhed vil påhvile bestyrelsen, bør det være denne, der vælger direktøren og også i givet fald vil kunne træffe beslutning om afskedigelse af direktøren.

4.12.4.3.3.2. Tildelingen af bevillinger til domstolene og til Domstolsstyrelsen.

Bevillingerne til domstolene og til Domstolsstyrelsen vil blive givet på de årlige finanslove, og bevillingerne vil indgå som en del af regeringens finanslovsforslag.

Som beskrevet ovenfor i afsnit 4.3. indledes det årlige arbejde omkring finansloven med, at der fra Finansministeriets side foretages udmeldinger om, inden for hvilke økonomiske rammer de enkelte ministerier skal holde sig. Næste skridt er, at det enkelte ressortministerium udmelder rammer til de forskellige budgetområder inden for ministeriet. Det er ligeledes beskrevet, hvorledes Justitsministeriets Domstolsafdeling i dag udarbejder budgetbidrag til brug for Justitsministeriets samlede budgetforslag til Finansministeriet.

Der er i udvalget enighed om, at ordningen bør være den, at bestyrelsen udarbejder et budgetforslag både for retternes vedkommende og for Domstolsstyrelsen. Bestyrelsen bør udforme budgetforslaget inden for de økonomiske rammer, der måtte være angivet fra ressortministeriets side. Bestyrelsen bør imidlertid ikke være bundet heraf. Såfremt bestyrelsen finder, at de udmeldte økonomiske rammer ikke kan anses for tilstrækkelige til at sikre en forsvarlig og hensigtsmæssig drift af domstolene, må bestyrelsen lave et yderligere budgetforslag, der tager udgangspunkt i bestyrelsens vurdering af ressourcebehovet. Bestyrelsen bør til dette budgetforslag knytte kommentarer og redegørelser, der kan belyse det angivne behov for yderligere ressourcer.

Budgetforslaget eller budgetforslagene skal afleveres til ressortministeren. Hvis ministeren ikke kan følge bestyrelsens forslag, forudsættes det, at ministeren optager forhandlinger med bestyrelsen om tildelingen af ressourcer.

Normalt er der ikke offentlighed omkring de budgetbidrag, som forskellige styrelser afgiver til deres ressortministerium og heller ikke vedrørende de budgetforslag, som de enkelte ministeri-

er afgiver til Finansministeriet til brug for finanslovsforslaget. Efter offentlighedsloven er der ganske vist adgang til aktindsigt i styrelser og direktoraters budgetbidrag, når der er fremsat forslag til finanslov. Men i praksis føres de politiske forhandlinger vedrørende finansloven uden kendskab til de budgetforslag, der er kommet fra de forskellige styrelser.

Udvalget har overvejet, om man skulle foreslå den ordning, at Domstolsstyrelsens budgetforslag skulle oversendes til Folketinget samtidig med, at regeringen i august måned fremsætter sit forslag til finanslov for det kommende år. Begrundelsen herfor skulle være, at domstolenes særlige stilling som tredje statsmagt, hensynet til domstolenes uafhængighed af den udøvende magt samt den omstændighed, at Domstolsstyrelsen har et selvstændigt ansvar for domstolenes drift, taler for, at styrelsen skal have mulighed for at gøre ikke alene regeringen, men også Folketinget og offentligheden bekendt med sin vurdering af domstolenes ressourcebehov.

Et **flertal** i udvalget - Mette Bøcher, Bjarne Christensen, Ole Due, Niels Fisch-Thomsen, Halfdan Krag Jespersen, Claus Larsen, Michael Lunn, Dorrit Sylvest Nielsen, Carl Aage Nørsgaard, Niels Pontoppidan, Lars Ryhave, Jon Stokholm, Henrik Zahle og Sven Ziegler - mener, at Domstolsstyrelsen bør have adgang til efter omstændighederne at henvende sig til Folketinget. De mener imidlertid ikke, at dette bør ske ved, at styrelsens budgetforslag altid oversendes til Folketinget samtidig med, at forslaget til finanslov fremsættes. Dette hænger sammen med, at man ved de politiske forhandlinger i løbet af efteråret om den kommende finanslov i mange tilfælde enten helt eller delvis vil kunne imødekomme de bevillingsønsker, som Domstolsstyrelsen måtte være fremkommet med. I disse situationer forekommer det unødvendigt og måske endda i nogle tilfælde uhensigtsmæssigt at etablere en ordning med fremsendelse til Folketinget af styrelsens oprindelige budgetforslag.

Måtte der imidlertid opstå en situation, hvor der ikke ved forhandlinger mellem Domstolsstyrelsen og ressortministeren (regeringen) har kunnet opnås enighed om et budget, der efter styrelsens opfattelse kan sikre en forsvarlig drift af domstolene, vil styrelsen, fordi den ikke er undergivet ministerens instruktionsbeføjelse, kunne rette henvendelse til Folketinget og tilkendegive sin opfattelse af, hvilke ressourcer der vil være nødvendige. Som beskrevet ovenfor kan domstolenes særlige stilling som den tredje statsmagt gøre en sådan handle måde velbegrunderet.

9 **medlemmer** af flertallet - Bjarne Christensen, Ole Due, Niels Fisch-Thomsen, Michael Lunn, Dorrit Sylvest Nielsen, Niels Pontoppidan, Lars Ryhave, Jon Stokholm og Sven Ziegler - mener, at det ikke er påkrævet at lovfæste denne adgang til at henvende sig til Folketinget. De lægger hermed vægt på, at adgangen som anført følger af styrelsens uafhængige stilling, at henvendelser til Folketinget må forventes kun at komme på tale i situationer, hvor det resul-

tat, som er opnået ved forhandlinger med regeringen efter styrelsens opfattelse er klart utilstrækkeligt med henblik på at sikre en forsvarlig drift af domstolene, at en sådan ordning bedst fastholder regeringen på dens ansvar for, at domstolene får stillet de fornødne ressourcer til rådighed, og at en eventuel henvendelse til Folketinget mest hensigtsmæssigt sker, ikke ved fremsendelse af styrelsens oprindelige budgetforslag, men ved, at styrelsen udarbejder en redegørelse for forløbet af forhandlingerne med regeringen.

5 medlemmer af flertallet - Mette Bøcher, Halfdan Krag Jespersen, Claus Larsen, Carl Aage Nørgaard og Henrik Zahle - henviser til, at udvalget under sine drøftelser af de mulige modeller for en domstolsadministration har været inde på, at administrationens budgetforslag skal oversendes til Folketinget i forbindelse med, at Folketinget behandler regeringens forslag til finanslov, jf. afsnit 4.12.4.3.1. og 4.12.4.3.2. Disse medlemmer er enige i, at såfremt der ved forhandlinger mellem Domstolsstyrelsen og ressortministeren opnås enighed om et budget, vil det være unødvendigt og måske uhensigtsmæssigt at etablere en ordning med fremsendelse til Folketinget af Domstolsstyrelsens oprindelige budgetforslag.

I en situation, hvor der ikke opnås enighed om et budget, vil det ikke være tilstrækkeligt, at bestyrelsen har mulighed for at rette henvendelse til Folketinget. En sådan mulighed, der ikke kræver lovhjemmel, vil i hvert fald, når finanslovsforslaget er fremsat, også bestå for andre, for eksempel en retspræsident eller en universitetsrektor, og Domstolsstyrelsen vil således ikke indtage nogen særstilling ved behandlingen af finanslovsforslaget.

For at fastholde udgangspunktet, at domstolene som den tredje statsmagt bør tillægges en særstilling i budgetmæssig henseende, må der for de tilfælde, hvor der ikke måtte blive opnået enighed om budgettet, etableres en ordning, hvorefter Domstolsstyrelsens bestyrelse kan anmode ressortministeren (regeringen) om, at det budgetforslag, som efter bestyrelsens opfattelse er nødvendigt for at sikre en forsvarlig drift af domstolene, gennem Finansministeriet fremsendes til Folketinget. Fremsætter bestyrelsen en sådan anmodning, vil ressortministeriet (regeringen) have pligt til at efterkomme den.

En sådan ordning kan naturligvis kun etableres ved lov, og det foreslås derfor, at den fornødne hjemmel indføres i de foreslåede lovregler vedrørende Domstolsstyrelsen.

Et mindretal - Ellen Margrethe Basse og Eva Smith - lægger vægt på, at budgetforslag efter den almindelige ordning forelægges Finansministeriet og ikke kommer til Folketingets kundskab.

Erfaringsmæssigt vil alle områder have budgetønsker - ofte sagligt velbegrundede -, som Fi-

nansministeriet (og Folketinget) efter en samlet afvejning ikke fuldt ud vil kunne imødekomme for det enkelte område.

Hvis man i et sådant system lader Finansministeriet skære ned på alle andre budgetter, mens domstolene ubeskåret kan sende sine ønsker til Folketinget, vil domstolsområdet opnå en betydelig fortrinsstilling i forhold til andre offentlige budgetter. Selvom mindretallet finder, at det er en væsentlig samfundsopgave i et demokratisk samfund at sørge for tilstrækkelige ressourcer til domstolene, er der andre opgaver, der trænger sig på med samme styrke, og disse opgaver må prioriteres og afvejes i forhold til domstolenes behov. Mindretallet finder derfor ikke, at der er sagligt belæg for at tillade domstolene en så betydelig fortrinsstilling til samfundets økonomiske ressourcer.

Mindretallet støtter forslaget om udstrakt selvstændighed for Domstolsstyrelsen, herunder beføjelsen til at udarbejde eget budgetforslag. Der vil således i forhold til de bevilgende myndigheder foreligge et selvstændigt, gennearbejdet budget, hvilket vil være et fordelagtigt udgangspunkt for Domstolsstyrelsens forhandlinger og stille styrelsen bedre end andre områder, der må argumentere i forhold til et udmeldt budget.

Mindretallet finder, at det i bemærkningerne til lovforslaget bør tilkendes, at en forudsætning for denne selvstændige budgetbeføjelse er, at den udøves loyalt i forhold til det bestående bevillingsmæssige system. Dette vil betyde, at Domstolsstyrelsen - som alle andre - må acceptere den fordeling, der fremkommer, når alle områders budgetter er afvejet i forhold til hinanden. Domstolsstyrelsen bør derfor ikke efter afsluttet forhandling søge at skaffe domstolene en særlig adgang til de offentlige kasser - f.eks. ved at sende budgetforslaget til Folketinget eller pressen.

Det har i Finansudvalget i modsætning til andre folketingsudvalg - helt tilbage fra 1850'erne - været fast praksis, at man ikke modtager deputationer og henvendelser. Denne ordning må anses for hensigtsmæssig.

4.12.4.3.3.3. Sammensætningen af Domstolsstyrelsens bestyrelse.

Ved udvalgets overvejelser om sammensætningen af bestyrelsen har man lagt vægt på, at formålet med etableringen af bestyrelsen blandt andet er at sikre domstolene en øget indflydelse. Samtidig har udvalget fundet, at bestyrelsens centrale rolle som øverste ledelse for Domstolsstyrelsen må tillægges vægt ved afgørelsen af, hvem der bør sidde i bestyrelsen. Det bør i den forbindelse erindres, at der er knyttet en betydelig administration til domstolenes virksomhed.

I udvalgets overvejelser er tillige indgået, at et velfungerende domstolsvæsen ikke alene er af betydning for domstolene, men at der er knyttet en bred samfundsmæssig interesse hertil.

Udvalget har på den baggrund overvejet, om bestyrelsen alene bør bestå af domstolsrepræsentanter, eller om bestyrelsen bør være bredere sammensat.

Da det vil være bestyrelsens opgave at sørge for en forsvarlig og hensigtsmæssig drift af domstolene, og bestyrelsen vil have ansvaret herfor, er der i udvalget enighed om, at bestyrelsen ikke alene bør bestå af domstolsrepræsentanter, men at der også bør være personer i bestyrelsen, som har en betydelig ledelsesmæssig indsigt. Domstolsrepræsentanter kan naturligvis i kraft af deres arbejde ved et embede eller fra tidligere ansættelse uden for domstolene have opnået ledelsesmæssig erfaring, men det er udvalgets vurdering, at det vil være ønskeligt, at der i bestyrelsen også sidder personer, der ud fra en anden baggrund har en bredere ledelsesmæssig erfaring og indsigt,

Efter udvalgets opfattelse vil det endvidere være ønskeligt, at advokater, som udgør en meget stor og vigtig brugergruppe, bliver repræsenteret i bestyrelsen. Herved opnår man, at advokatsynspunkter kan inddrages i beslutningsgrundlaget for, hvorledes forskellige spørgsmål knyttet til domstolenes drift skal behandles.

Ønsket om ud fra uafhængighedssynspunkter at give domstolene en øget grad af selvforvaltning tilsiger efter udvalgets opfattelse, at flertallet i bestyrelsen skal bestå af domstolsrepræsentanter. Det er samtidig udvalgets opfattelse, at både dommere, det øvrige juridiske personale og det administrative personale ved retterne bør være repræsenteret i bestyrelsen.

Der er i udvalget enighed om, at alle tre domstolsinstanser bør være repræsenteret.

Udvalget foreslår, at bestyrelsen kommer til at bestå af 10 medlemmer, herunder en højesteretsdommer, 2 landsdommere, 2 byretsdommere, 1 repræsentant for det øvrige juridiske personale ved domstolene, 1 repræsentant for det administrative personale ved domstolene, 1 advokat og 2 medlemmer med særlig ledelsesmæssig indsigt.

Samtlige medlemmer af bestyrelsen bør beskikkes af ressortministeren for domstolene.

Højesteretsdommeren bør beskikkes efter indstilling fra Højesteret.

For de to landsdommeres vedkommende bør beskikkelse ske efter indstilling fra henholdsvis Østre Landsret og Vestre Landsret.

For så vidt angår byretsdommerne finder et **flertal** af medlemmerne i udvalget - Mette Bøcher, Bjarne Christensen, Ole Due, Niels Fisch-Thomsen, Halfdan Krag Jespersen, Michael Lunn, Dorrit Sylvest Nielsen, Carl Aage Nørgaard, Niels Pontoppidan, Lars Ryhave, Eva Smith, Jon Stokholm, Henrik Zahle og Sven Ziegler -, at disse bør beskikkes efter indstilling fra landets byretsdommere, og at det bør overlades til ressortministeren efter forhandling med Den Danske Dommerforening at fastlægge valgproceduren.

Et **mindretal** i udvalget - Ellen Margrethe Basse og Claus Larsen - foreslår, at den ene byretsdommer skal beskikkes efter indstilling fra byretspræsidenterne. I relation til den anden byretsdommer følges den af flertallet foreslåede procedure.

Med hensyn til repræsentanten for det øvrige juridiske personale ved domstolene og repræsentanten for det administrative personale er der i udvalget enighed om, at man bør følge samme fremgangsmåde som for byretsdommerne, således at det overlades til ressortministeren efter forhandling med henholdsvis Dommerfuldmægtigforeningen samt Politiets- og Domstolenes Tjenestemandforening og **HK-Landsklubben** Dommerkontorerne at fastlægge valgproceduren. Det bemærkes i den forbindelse, at organisationsprocenten for dommerfuldmægtige og retsassessorer for tiden er 100 %, medens dette ikke er tilfældet for det administrative personale.

For så vidt angår advokaten bør beskikkelse ske efter indstilling fra Advokatrådet.

Udvalget finder ikke, at der kan eller bør peges på nogen indstillingsberettiget myndighed i relation til de to personer med særlig ledelsesmæssig indsigt, som skal sidde i bestyrelsen. I relation til disse må ressortministeren selv foretage et valg. Det bør i den forbindelse understreges, at der ikke alene bør lægges vægt på, om en person har særlig ledelsesmæssig indsigt. Vedkommendes indsigt i samfundsmæssige forhold bør tillige indgå i vurderingen.

4.12.4.3.3.4. Bestyrelsesmedlemmernes funktionstid.

For at bestyrelsesmedlemmerne kan opnå erfaring med bestyrelsesarbejdet og kunne drage nytte heraf, foreslås det, at beskikkelsesperioden bliver på 4 år.

Med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt genbeskikkelse skal kunne finde sted, kan det anføres, at der kan være behov for at sikre en vis kontinuitet i ledelsen af Domstolsstyrelsen. Heroverfor står, at der også vil være behov for fornyelse i bestyrelsen.

Efter en afvejning af disse hensyn foreslår et **flertal** af udvalgets medlemmer - Ellen Margre-

the Basse, Mette Bøcher, Ole Due, Niels Fisch-Thomsen, Halfdan Krag Jespersen, Claus Larsen, Carl Aage Nørgaard, Lars Ryhave, Eva Smith, Jon Stokholm og Henrik Zahle - at genbeskikkelse kun skal kunne finde sted en gang. Samtidig bør der laves en overgangsbestemmelse, således at halvdelen af bestyrelsens medlemmer første gang beskikkes for 2 år.

Et **mindretal** i udvalget - Bjarne Christensen, Michael Lunn, Dorrit Sylvest Nielsen, Niels Pontoppidan og Sven Ziegler - finder, at for at sikre den bedst mulige gennemslagskraft for bestyrelsen både udadtil og indadtil er det rigtigst ikke gennem lovregler at begrænse de forskellige indstillingsberettigedes adgang til selv at afgøre, i hvor lang tid de ønsker at lade den samme repræsentant sidde i bestyrelsen. Der bør derfor ikke være nogen begrænsning i adgangen til genbeskikkelse.

Dommere skal fratræde deres dommerstilling, senest ved udgangen af den måned, hvor de fylder 70 år. For dommerrepræsentanternes vedkommende vil der således være en aldersgrænse på 70 år.

Efter udvalgets opfattelse bør der opstilles en generel aldersgrænse, således at ingen kan sidde i bestyrelsen efter, at de er fyldt 70 år.

Der bør endvidere gælde en generel regel om, at et bestyrelsesmedlem skal udtræde af bestyrelsen, når betingelserne for medlemmets beskikkelse bortfalder. Dette vil for eksempel være tilfældet, hvis en byretsdommer i bestyrelsen udnævnes til landsdommer, eller hvis advokaten i bestyrelsen deponerer sin bestalling.

4.12.4.3.3.5. Reaktionsmuligheder over for bestyrelsen.

Ansvar for Domstolsstyrelsens virksomhed vil efter den model, udvalget foreslår, påhvile bestyrelsen. Man må i den forbindelse stille spørgsmålet, hvordan man bør kunne reagere over for en bestyrelse, der handler i strid med de for Domstolsstyrelsen gældende regler, herunder navnlig de bevillingsmæssige regler, som gælder for statslig virksomhed, og som Domstolsstyrelsen vil være undergivet.

Det harmonerer ikke med det bagvedliggende uafhængighedssynspunkt at give ressortministeren en diskretionær adgang til at afsætte bestyrelsen eller enkelte bestyrelsesmedlemmer. Det kan tværtimod anføres, at hensynet til at sikre domstolenes uafhængighed i sin yderste konsekvens må føre til, at ministeren ikke har nogen adgang til at afsætte bestyrelsesmedlemmerne.

Ordningen kan dog selvsagt ikke være den, at der ikke kan reageres over for en bestyrelse, der

handler retsstridigt. En mulighed kunne derfor være at henlægge kompetencen til at træffe afgørelse om afsættelse til et andet organ, nok mest nærliggende Den Særlige Klageret, og samtidig udtrykkeligt fastlægge de materielle kriterier for, hvornår afsættelse skal kunne ske. Ministerens eneste reaktionsmulighed skulle i givet fald være at indbringe en sag om afsættelse for Den Særlige Klageret.

Efter udvalgets mening bør der imidlertid være en adgang for ministeren til at kunne reagere med det samme over for en bestyrelse, der handler retsstridigt uden at skulle afvente en måske langvarig sagsbehandling ved Den Særlige Klageret. Det ville der kunne være behov for, hvis bestyrelsen træffer klart ulovlige beslutninger, som umiddelbart har vidtrækkende konsekvenser, eller den er ansvarlig for alvorlige bevillingsoverskridelser.

I disse situationer bør ministeren efter udvalgets opfattelse med det samme kunne gribe ind. Det vil også være acceptabelt ud fra uafhængighedssynspunkter, når ministerens afsættelsesbeføjelse lovmæssigt begrænses til at gælde i de to nævnte situationer, og det samtidig foreskrives, at ministeren kun kan afsætte den samlede bestyrelse, ikke enkeltmedlemmer heraf.

Bortset herfra bør afsættelse kun kunne finde sted, hvis et bestyrelsesmedlem groft forsømmer sine pligter som bestyrelsesmedlem, eller handler på en måde, der afgørende svækker tiltroen til, at vedkommende vil udføre bestyrelseshvervet på betryggende måde. Afsættelse bør også kunne ske, hvis et bestyrelsesmedlem får en fysisk eller psykisk sygdom, der bevirker, at vedkommende ikke kan magte bestyrelseshvervet.

For at styrke den uafhængige stilling, som bestyrelsen og dens enkeltmedlemmer bør indtage, foreslår udvalget, at ressortministeren i disse situationer ikke selv skal kunne træffe afgørelse om afsættelse af et bestyrelsesmedlem, men at det alene skal kunne ske efter afgørelse truffet af Den Særlige Klageret. Både ressortministeren og bestyrelsen bør her have kompetence til at indbringe spørgsmålet om afsættelse af et bestyrelsesmedlem for Den Særlige Klageret.

Ressortministerens adgang til at afsætte den samlede bestyrelse indebærer ikke, at ministeren får en pligt til løbende at føre tilsyn med, hvorledes Domstolstyrelsen varetager sine opgaver.

Afsættelse af en dommer som bestyrelsesmedlem vil ikke have konsekvenser for den pågældendes stilling som dommer, medmindre forholdet er af en sådan art, at det selvstændigt kan medføre afsættelse efter retsplejelovens § 49.

4.12.4.3.3.6. Sagsbehandlingsregler for Domstolsstyrelsen.

Justitsministeriets Domstolsafdeling, der i dag varetager domstolsadministrationen, er undergivet forvaltningsloven og offentlighedslovens regler, og Folketingets Ombudsmand har indseende med den forvaltning, der udøves af Domstolsafdelingen.

Det er udvalgets opfattelse, at forvaltningsloven og offentlighedslovens regler også bør gælde for en selvstændig Domstolsstyrelse, der ledes af en bestyrelse. Udvalget er derimod delt i spørgsmålet om, hvorvidt Folketingets Ombudsmand skal have kompetence i relation til en selvstændig Domstolsstyrelse ledet af en bestyrelse.

Et **flertal** i udvalget - Mette Bøcher, Bjarne Christensen, Ole Due, Niels **Fisch-Thomsen**, Halfdan Krag Jespersen, Claus **Larsen**, Michael Lunn, Dorrit Sylvest Nielsen, Carl Aage Nørgaard, Niels Pontoppidan, Lars Ryhave, Jon Stokholm og Sven Ziegler - lægger vægt på, at man ved etableringen af bestyrelsesmodellen i realiteten adskiller domstolsadministrationen fra den udøvende magt. Beslutningskompetencen og ansvaret for Domstolsstyrelsens virksomhed placeres hos en bestyrelse, som fungerer uafhængigt af den udøvende magt. Ressortministeren er således afskåret fra gennem tjenestebefalinger at kunne øve indflydelse på Domstolsstyrelsens virksomhed. Det harmonerer herefter ikke med den generelle afgrænsning af Folketingets Ombudsmands kompetence, såfremt ombudsmanden skulle have kompetence over for bestyrelsen. Disse medlemmer henviser i den forbindelse endvidere til, at ombudsmandens kompetence ifølge den nyligt vedtagne ombudsmandslov afgrænses således i § 7, stk. 2, at ombudsmandens virksomhed ikke omfatter domstolene.

Et **mindretal** i udvalget - Ellen Margrethe Basse, Eva Smith og Henrik Zahle - henviser **til**, at opgaverne knyttet til administrationen af domstolene ikke ændrer karakter af at blive flyttet fra Justitsministeriets Domstolsafdeling til en selvstændig Domstolsstyrelse ledet af en bestyrelse. Der vil fortsat være tale om forvaltningsvirksomhed, hvilket taler for, at Folketingets Ombudsmand bør have kompetence i relation til Domstolsstyrelsens virksomhed. Disse udvalgsmedlemmer tillægger det samtidig betydning, at der bør være en instans, de ansatte og andre kan rette henvendelse til, såfremt man er utilfreds med Domstolsstyrelsens handle måde i en given sag. Efter bestyrelsesmodellen vil man ikke kunne klage til ressortministeren. Under henvisning hertil finder disse medlemmer, at Folketingets Ombudsmand bør have indseende med den forvaltning, som udøves af Domstolsstyrelsen og dens bestyrelse.

4.12.5. Domstolenes ressortmæssige placering.

Som der er redegjort for i afsnit 4.8. har domstolene i bevillingsmæssig henseende siden indfø-

reisen af ministerialsystemet i 1848 hørt under Justitsministeriet, der samtidig i hele perioden har haft politiet og anklagemyndigheden samt kriminalforsorgen under sit forretningsområde.

I tilknytning til udvalgets anbefalinger vedrørende den fremtidige ordning med hensyn til domstolenes bevillinger og administration har udvalget i overensstemmelse med sit kommissorium overvejet, om domstolenes ressortmæssige placering bør ændres, således at domstolene ikke længere kommer til at høre under den minister, der samtidig har politiet og anklagemyndigheden under sit forretningsområde.

Til støtte for at ændre den hidtidige ressortmæssige placering har det i debatten, jf. afsnit 4.9, navnlig været anført, at det er principielt uheldigt, at domstolene, som har til opgave at kontrollere politiet og tage stilling til anklagemyndighedens påstande, hører under den samme minister som disse 2 myndigheder. Selvom Justitsministeriet ikke har nogen adgang til at gribe ind i domstolenes udøvelse af deres dømmende funktion, er sammenkædningen og dermed magtkoncentrationen egnet til at svække befolkningens tillid til, at domstolene i fuld uafhængighed varetager deres kontrolfunktioner.

Problemet accentueres efter kritikernes opfattelse af det karrieremønster, som den hidtidige ordning har resulteret i, og som indebærer, at en række centrale stillinger inden for såvel domstolene som politiet og anklagemyndigheden har været besat med jurister, som har en fælles forudgående karriere i Justitsministeriet.

Et **flertal** i udvalget - Bjarne Christensen, Ole Due, Niels Fisch-Thomsen, Halfdan Krag Jespersen, Michael Lunn, Dorrit Sylvest Nielsen, Carl Aage Nørgaard, Niels Pontoppidan, Lars Ryhave, Jon Stokholm og Sven Ziegler - mener, at ressortspørgsmålet må vurderes i lyset af de forslag, som udvalget stiller med henblik på at styrke domstolenes selvstændige stilling og befolkningens tillid til domstolenes uafhængighed i forhold til regeringen.

Forslaget om oprettelse af en **domstolsstyrelse** indebærer, at administrationen af domstolene inden for de rammer, som afstikkes af finansloven, retsplejeloven og anden lovgivning, overlades til en uafhængig bestyrelse bestående af dommere og andre. Bestyrelsen vil ikke være underordnet ressortministeren, og ministeren vil - i konsekvens heraf - ikke have nogen tilsyns-, instruktions- eller rekursbeføjelse i forhold til Domstolsstyrelsen. Hvis udvalgets forslag gennemføres, vil ressortministerens beføjelser i relation til domstolenes bevillinger og administration være så begrænsede, at man efter disse medlemmers mening ikke med rette kan hævde, at en opretholdelse af den hidtidige ordning - hvorefter domstolene ressortmæssigt hører under samme minister som politiet og anklagemyndigheden - er uforenelig med den uafhængighed, som bør tilkomme domstolene i disse henseender.

Som det fremgår af kapitel 5 og 6, går udvalget ind for, at rekrutteringen til domstolene gøres bredere, og at der blandt andet med henblik herpå oprettes et **dommerudnævnelsesråd** bestående af 3 dommere, en advokat og 2 offentlighedsrepræsentanter, der skal afgive indstilling til ressortministeren om besættelsen af dommerstillinger. Selvom udnævnelseskompetencen som hidtil vil ligge hos ressortministeren, vil en gennemførelse af udvalgets synspunkter og forslag efter disse medlemmers mening betyde en sådan nyordning af fremgangsmåden ved udnævnelsen af dommere, at forudsætningerne for opretholdelse af det foran omtalte karrieremønster ændres afgørende.

Gennemføres de nævnte forslag, fører en samlet vurdering efter flertallets opfattelse til, at de synspunkter, som under den hidtidige ordning har kunnet anføres til støtte for, at domstolene ikke bør høre under Justitsministeriet, hvis justitsministeren samtidig har politiet og anklagemyndigheden under sig, ikke længere har den samme vægt, og at det i det hele er vanskeligt at anføre saglige grunde for under disse omstændigheder at flytte domstolene fra Justitsministeriet. Disse medlemmer mener ikke, at de af mindretallet fremhævede hensyn i sig selv kan tillægges en sådan betydning, at de kan motivere en flytning.

De lægger også vægt på, at der lovgivningsmæssigt vil være betydelige ulemper forbundet med en ændret ressortmæssig placering af domstolene. De lægger herved til grund, at ansvaret for lovgivningen inden for hele justitsvæsenets område fortsat som udgangspunkt vil ligge i Justitsministeriet. En udskillelse af domstolene fra Justitsministeriet må imidlertid føre til overvejelser om, at i hvert fald de dele af retsplejeloven, som angår domstolenes organisation, flyttes til domstolenes ressortminister. En sådan flytning kan næppe undgå at give koordinationsproblemer, og vil desuden betyde, at man går glip af de fordele, som er forbundet med, at lovgivningen inden for justitsvæsenets område fortsat hører under den samme minister med deraf følgende muligheder for at vurdere lovgivningen i sammenhæng.

6 medlemmer af flertallet - Bjarne Christensen, Niels Fisch-Thomsen, Halfdan Krag Jespersen, Niels Pontoppidan, Lars Ry have og Jon Stokholm - understreger, at deres stillingtagen til domstolenes ressortmæssige placering være vil anderledes, såfremt der ikke etableres en domstolsstyrelse efter de retningslinier, som udvalget foreslår. Vælger man i stedet for den foreslåede bestyrelsesmodel en rådsmodel, som indebærer, at kompetence og ansvar for administrationen af domstolene fortsat ligger hos ressortministeren, finder disse medlemmer, at domstolene ressortmæssigt skal placeres under en minister, der ikke samtidig har politi og anklagemyndighed under sit forretningsområde.

Uanset at spørgsmålet om forretningernes fordeling mellem ministrene efter grundlovens § 14 afgøres af statsministeren finder disse medlemmer det rimeligt at fremkomme med enkelte be-

mærkninger om ressortspørgsmålet i tilfælde af en udskillelse fra Justitsministeriet.

En mulighed er oprettelse af et særskilt domstolsministerium. Efter disse medlemmers mening vil dette dog ikke være nogen anbefalelsesværdig løsning. Hvis der etableres en selvstændig domstolsstyrelse, således som udvalget foreslår, vil de opgaver, som kommer til at påhvile en "domstolsminister", være af så begrænset omfang, at et særskilt domstolsministerium næppe vil være bæredygtigt. Hertil kommer, at en sådan løsning ikke er den bedst egnede med henblik på at opnå den understregning af domstolenes betydning, som der i udvalget er enighed om at tilstræbe.

Dette hensyn varetages efter disse medlemmers opfattelse bedst ved at placere domstolene under **Statsministeriet**. En naturlig konsekvens heraf vil være, at også kompetencen til at udnevne dommere kommer til at ligge hos Statsministeriet.

5 medlemmer af flertallet - Ole Due, Michael Lunn, Dorrit Sylvest Nielsen, Carl Aage Nørgaard og Sven Ziegler - er af den opfattelse, at selvom Domstolsstyrelsen ikke indrettes efter en "bestyrelsesmoder¹", bør den hidtidige ordning opretholdes, således at Justitsministeriet også fremtidig skal være ressortministerium for domstolene.

Disse medlemmer lægger vægt på, at Justitsministeriet i sin administration af domstolene hidtil fuldt ud har respekteret hensynet til domstolenes uafhængighed. Der er intet belæg for, at den omstændighed, at Justitsministeriet samtidig har administreret domstolene, politiet og anklagemyndigheden, har givet anledning til en sammenblanding af den dømmende og den udøvende magt eller til forsøg på i kraft af ministeriets beføjelser med hensyn til budget og administration at udøve politisk pression over for domstolene eller dommerne.

Det ville efter disse medlemmers mening være urimeligt, om man for at tilgodese en påberåbt, men ikke nærmere sandsynliggjort risiko for en svækkelse af befolkningens tillid til domstolene, skulle ændre en ordning, der har bestået sin prøve i mange år, og som svarer til ordningen i de andre nordiske og vesteuropæiske lande.

Disse medlemmer lægger endvidere vægt på, at det nuværende system på intet tidspunkt har givet anledning til international kritik af danske dommers uafhængighed.

Ønsket om at styrke domstolenes indflydelse i bevillingsmæssig og administrativ henseende vil blive tilgodeset ved udvalgets forslag om oprettelse af en domstolsstyrelse. Dette er særlig klart, hvis Domstolsstyrelsen organiseres efter bestyrelsesmodellen. Men også rådsmodellen indebærer, at domstolene gennem rådet vil opnå en betydelig indflydelse, der næppe reelt vil

adskille sig væsentligt fra, hvad der opnås under bestyrelsesmodellen.

Det må også tages i betragtning, at den gældende ordning indebærer en række fordele, som efter disse medlemmers opfattelse let kan sættes over styr, hvis man udskiller domstolene fra Justitsministeriet.

Det er navnlig hensigtsmæssigt, at hele justitsvæsenet hører under samme minister. I dag hører alle forhold vedrørende advokater, dommere, anklagemyndighed, politi og kriminalforsorg under justitsministerens ressortområde. Dette giver mulighed for på en enkel måde at sikre, at lovgivning, ressourcefordeling m.v. inden for justitsvæsenet under ét kan ske med behørig hensyntagen til alle de berørte myndigheder m.v. Dette gælder i særdeleshed inden for kriminalpolitikken, hvor justitsministeren kan sikre, at der ved tildeling af ressourcer til kriminalitetsbekæmpelse afsættes de fornødne midler ikke blot til en enkelt af de berørte myndigheder, men at der sker den nødvendige koordinering af bevillingstildelingen til alle involverede myndigheder: politi, anklagemyndighed, domstole og kriminalforsorg.

Disse medlemmer lægger endvidere vægt på, at alternativerne til en opretholdelse af den gældende ordning også rejser problemer. De er således enige i, at en oprettelse af et særskilt domstolsministerium ikke er nogen anbefalelsesværdig løsning, og at alternativet til opretholdelsen af den gældende ordning formentlig må være, at domstolene henlægges under Statsministeriet. En sådan løsning synes imidlertid at harmonere mindre godt med magtfordelingslæren, idet domstolene herved placeres under den minister, som mere end nogen anden har til opgave at varetage politiske hensyn.

Et mindretal i udvalget - Ellen Margrethe Basse, Mette Bøcher, Claus Larsen, Eva Smith og Henrik Zahle - mener, at det er af afgørende betydning, at domstolene ikke er placeret under samme minister, som har politiet og anklagemyndigheden under sit ressortområde - heller ikke selvom udvalgets forslag om etablering af en domstolsstyrelse gennemføres.

Kun ved en sådan adskillelse sikrer man sig, at domstolene fremtræder og også i realiteten fungerer som en uafhængig institution uden organisatorisk forbindelse til politiet og anklagemyndigheden.

Selv med oprettelsen af en domstolsbestyrelse vil ressortministeren have mulighed for en vis indflydelse på domstolenes virke gennem tilkendegivelser.

En sådan adskillelse vil efter mindretallets opfattelse tillige bidrage til en bredere rekruttering af dommere, idet der ikke vil være den samme selvfølgelig tilgang til dommerstillingerne fra

det ministerområde, hvorunder også politiet og anklagemyndigheden hører.

De problemer i relation til retsplejeloven og den øvrige lovgivning på justitsvæsenets område, som kan være forbundet med en adskillelse, vil efter disse medlemmers opfattelse kunne løses ved et samarbejde mellem de to ressortministre, og problemerne er under alle omstændigheder ikke så tungtvejende, at de kan begrunde, at man undlader at fortage den omtalte adskillelse.

Da spørgsmålet om forretningernes fordeling mellem ministrene efter grundlovens § 14 afgøres af statsministeren, finder disse medlemmer - bortset fra Eva Smith og Henrik Zahle - ikke, at udvalget bør fremkomme med yderligere anbefalinger om ressortområdernes placering.

To medlemmer af mindretallet - Eva Smith og Henrik Zahle - tilslutter sig det synspunkt, som de 6 medlemmer af flertallet har anført vedrørende placeringen af domstolene under Statsministeriet.

4.12.6. Uddelegering af ansvaret for bevillinger til de enkelte dommerembeder.

I afsnit 4.6. er det beskrevet, hvorledes bevillingerne til retterne administreres. Som det fremgår heraf, kan det enkelte dommerembede i relation til en række udgiftsområder frit disponere, mens de på andre skal indhente tilladelse fra Justitsministeriets Domstolsafdeling. Der må siges generelt at være tale om en intens central styring af væsentlige dele af bevillingerne.

Udvalget er i henhold til kommissoriet bedt om at vurdere, om der er behov for i videre omfang at uddelegere ansvaret for bevillinger til de enkelte dommerembeder.

I afsnit 4.6.4. er der redegjort for det igangværende pilotprojekt, hvor 9 byretsembeder som en forsøgsordning har haft en større grad af selvforvaltning. De har således på en række udgiftsområder fået fri dispositionsret inden for en samlet udmeldt bevilling.

Det igangværende forsøgsprojekt afsluttes med udgangen af 1996. Udvalget har fra Justitsministeriet fået oplyst, at der herefter vil blive lagt op til, at der iværksættes et mere omfattende forsøg, dels således at selvforvaltningen kommer til at omfatte flere udgiftsområder, dels således at flere embeder bliver involveret. Sigtet hermed er at skabe grundlag for en øget selvforvaltning ved de enkelte embeder. Udvalget er enig i denne målsætning. På denne baggrund finder udvalget ikke grundlag for nærmere at gå ind på spørgsmålet om, i hvilket omfang ansvaret for bevillinger til de enkelte dommerembeder bør uddelegeres.

4.12.7 Terminologi.

Som anført i kapitel 3 sigter udvalget, når man i de følgende kapitler anvender udtrykket Domstolsstyrelsen, til en styrelse, der er organiseret i overensstemmelse med udvalgets forslag i afsnit 4.12.4.3.3.