

Bet. o. lovf. om Domstolsstyrelsen m.v.

Til lovforslag nr. L 31/L 32. Betænkning afgivet af Retsudvalget den 4. juni 1998

Betænkning

over

I. Forslag til lov om Domstolsstyrelsen

II. Forslag til lov om ændring af retsplejeloven, tjenestemandsløven og forskellige andre love

(Rekruttering af dommere, dommerfuldmægtiges ansættelsesvilkår, dommeres bierhverv og ændringer som følge af oprettelse af en domstolsstyrelse m.v.)

Udvalget har behandlet lovforslagene i nogle møder og har herunder stillet spørgsmål til justitsministeren og statsrevisorerne, som disse har besvaret skriftligt.

I udvalgets behandling af lovforslagene er også indgået materiale fra udvalgets behandling af de tilsvarende lovforslag i folketingsåret 1997-98, 1. samling (L 21/L 22).

Udvalget har endvidere i forbindelse med behandlingen af de tilsvarende lovforslag i folketingsårets 1. samling afholdt en intern høring med justitsministeren og indbudte eksperter.

To af oplæggene fra denne høring samt et notat fra rigsrevisor om det under I nævnte lovforslag fra folketingsåret 1997-98, 1. samling, er optrykt som bilag til betænkningen.

Endvidere har udvalget modtaget en skriftlig henvendelse fra Jørn Rasmussen, Vordingborg.

Der er af justitsministeren stillet ændringsforslag til det under I nævnte lovforslag og af nogle mindretal til det under II nævnte lovforslag, hvorom henvises til de ledsagende bemærkninger.

I det under II nævnte lovforslag tilslutter ministeren sig i bemærkningerne pkt. 2.3.4. Domstolsudvalgets forslag om, at der etableres en udvekslingsordning mellem yngre advokater/advo-

katfuldmægtige og dommerfuldmægtige som et af flere initiativer med henblik på at opnå en bredere rekruttering af dommere.

Efter udvalgets opfattelse bør det endvidere sikres, at andre kvalificerede personalegrupper fra den offentlige eller private sektor kan få mulighed for i en periode at gøre tjeneste som dommerfuldmægtig med henblik på eventuelt senere at søge ansættelse som dommer.

Herefter indstiller et *flertal* (Socialdemokratiets, Venstres, Det Konservative Folkepartis, Centrum-Demokraternes og Det Radikale Venstres medlemmer af udvalget) det under I nævnte lovforslag til *vedtagelse* med de dertil af justitsministeren stillede ændringsforslag og det under II nævnte lovforslag til *vedtagelse uændret*.

Et *mindretal* (Dansk Folkepartis, Enhedslistens, Fremskridtspartiets og Kristeligt Folkepartis medlemmer af udvalget) indstiller det under I nævnte lovforslag til *vedtagelse* med de dertil af justitsministeren stillede ændringsforslag og det under II nævnte lovforslag til *vedtagelse* med de dertil under nr. 1 og 3 stillede ændringsforslag. Skulle disse ændringsforslag ikke blive vedtaget, vil mindretallet stemme for de under nr. 2 og 4 stillede ændringsforslag.

Et *andet mindretal* (Socialistisk Folkepartis medlem af udvalget) indstiller det under I nævnte lovforslag til *vedtagelse* med de dertil af justitsministeren stillede ændringsforslag og det under II nævnte lovforslag til *vedtagelse* med de dertil af dette mindretal under nr. 2 og 4 stillede ændringsforslag.

Æ n d r i n g s f o r s l a g til

I. Forslag til lov om Domstolsstyrelsen

Af justitsministeren, tiltrådt af udvalget:

Til § 2

1) Efter stk. 2 indsættes som nyt stykke:

»Stk. 3. Såfremt rigsrevisor i en beretning fremsætter væsentlige kritiske bemærkninger om revisionsspørgsmål, jf. rigsrevisorlovens § 3, og statsrevisorerne tiltræder disse bemærkninger, kan justitsministeren dog pålægge Domstolsstyrelsen at iværksætte de foranstaltninger, som statsrevisorerne og justitsministeren er enige om.«

Til § 6

2) Efter stk. 3 indsættes som nyt stykke:

»Stk. 4. Såfremt bestyrelsen ikke efterkommer et pålæg efter § 2, stk. 3, kan justitsministeren afsætte den samlede bestyrelse.«

B e m æ r k n i n g e r

Til nr. 1

Rigsrevisionen og statsrevisorerne har i forbindelse med behandlingen af lovforslaget peget på, at der er behov for at give justitsministeren en begrænset instruktionsbeføjelse over for Domstolsstyrelsen for at sikre, at en revisionssag under alle omstændigheder kan løses på en for statsrevisorerne og Folketinget acceptabel måde.

Ændringsforslaget tager ikke sigte på almindelige revisionssager, hvor Domstolsstyrelsen på hensigtsmæssig måde besvarer henvendelser fra Rigsrevisionen.

Ændringsforslaget indebærer, at justitsministeren får en instruktionsbeføjelse over for Domstolsstyrelsen, når følgende fire betingelser er opfyldt:

1) Rigsrevisor finder, at der er grundlag for

væsentlige kritiske bemærkninger i forhold til Domstolsstyrelsen vedrørende revisionsspørgsmål, jf. rigsrevisorlovens § 3.

Efter rigsrevisorlovens § 3 omfatter revisionen af statens regnskaber en efterprøvelse af, om regnskabet er rigtigt, og om de dispositioner, der er omfattet af regnskabsaflæggelsen, er i overensstemmelse med meddelte bevillinger, love og andre forskrifter samt med indgåede aftaler og sædvanlig praksis (såkaldt finansiel revision). Endvidere foretages en vurdering af, om der er taget skyldige økonomiske hensyn ved forvaltningen af de midler og driften af de virksomheder, der er omfattet af regnskabet (såkaldt forvaltningsrevision).

2) Rigsrevisor afgiver beretning herom til statsrevisorerne.

Den væsentlige kritik vil - ud over i en beretning - også kunne fremkomme i forbindelse med opfølgningen på en beretning, f.eks. i et opfølgende notat fra rigsrevisor til statsrevisorerne. Væsentlige kritiske bemærkninger i et sådant notat, der vil indgå i den endelige betænkning over statsregnskabet, vil også kunne danne grundlag for et pålæg efter den foreslåede bestemmelse.

3) Statsrevisorerne tilslutter sig rigsrevisors væsentlige kritiske bemærkninger.

4) Der er enighed mellem justitsministeren og statsrevisorerne om de foranstaltninger, der bør iværksættes i anledning af de væsentlige kritiske bemærkninger.

Efter forslaget er der tale om en kompetenceregel, hvorefter ministeren i en helt særlig situation - hvis denne måtte opstå - får en adgang til at pålægge Domstolsstyrelsen at iværksætte de foranstaltninger, som statsrevisorerne og justitsministeren finder nødvendige, og som Domstolsstyrelsen ikke er indstillet på at iværksætte.

Bestemmelsen går således ikke ud på, at ministeren får en pligt til løbende at føre tilsyn med Domstolsstyrelsens anvendelse af de tildelte bevillinger.

Det forudsættes, at rigsrevisor i sin beretning - og statsrevisorerne i deres bemærkninger hertil - angiver, at der er tale om en så væsentlig kritik, at den er omfattet af den foreslåede bestemmelse. Herved undgås også tvivl om bestemmelsens anvendelsesområde.

Såfremt de foranstaltninger, der skal iværksættes, ikke fremgår af rigsrevisors og statsrevisorerne bemærkninger eller kan udledes heraf,

må karakteren og indholdet af de foranstaltninger, der skal iværksættes, søges afklaret af justitsministeren.

Det skal understreges, at bestemmelsen forudsættes anvendt på en sådan måde, at domstolenes grundlovssikrede uafhængighed på det judicielle område fuldt ud respekteres.

Til nr. 2

Ændringsforslaget indebærer, at justitsministeren har beføjelse til at afsætte den samlede bestyrelse, såfremt den i en revisionssag ikke efterkommer et pålæg, der gives i medfør af lovforslagets § 2, stk. 3.

Bortset fra dette tilfælde har ministeren ikke beføjelse til at afsætte bestyrelsen. Afsættelse af enkelte bestyrelsesmedlemmer kan efter lovforslagets 6, stk. 3, alene ske efter afgørelse truffet af Den Særlige Klageret, og kun såfremt bestyrelsesmedlemmet gør sig skyldig i grov forsømmelse i udøvelsen af bestyrelseshvervet eller handler på en måde, der i betydelig grad svækker tilliden til, at medlemmet vil udføre bestyrelseshvervet på betryggende vis.

Domstolsudvalgets lovudkast indeholdt i § 6, stk. 4, en bestemmelse, hvorefter justitsministeren kunne afsætte den samlede bestyrelse, hvis bestyrelsen træffer klart ulovlige beslutninger, som umiddelbart har vidtrækkende konsekvenser, eller er ansvarlig for alvorlige bevillingsoverskridelser, jf. herom betænkningen s. 112-113.

Som det fremgår af pkt. 7.3.2. i de almindelige bemærkninger til lovforslaget (L 31), fandt Justitsministeriet, at der kan rejses spørgsmål om, hvorvidt det er rigtigt, at ministeren har mulighed for at afsætte den samlede bestyrelse. Den af Domstolsudvalget foreslåede bestemmelse er derfor ikke medtaget i lovforslaget.

I lyset af den på foranledning af Rigsrevisionen og statsrevisorerne foreslåede bestemmelse om en begrænset instruktionsbeføjelse over for Domstolsstyrelsen i revisionsspørgsmål finder Justitsministeriet det imidlertid rigtigt, at justitsministeren på dette særlige område får en adgang til at afsætte den samlede bestyrelse. Bestemmelsen er således i forhold til Domstolsudvalgets forslag begrænset til tilfælde, hvor bestyrelsen ikke efterkommer et pålæg om revisions-spørgsmål efter lovforslagets § 2, stk. 3.

Æ n d r i n g s f o r s l a g

til

II. Forslag til lov om ændring af retsplejeloven, tjenestemandsløven og forskellige andre love

Til § 1

Af et *mindretal* (FP), tiltrådt af et *mindretal* (DF, EL og KRF):

1) I nr. 15 affattes § 47 således:

»§ 47. En dommer må kun have fast indtægts-givende dommerlignende hverv ved siden af hovedstillingen, såfremt det fremgår af lovgivningen, at pågældende hverv skal varetages af en dommer.«

Af et *mindretal* (SF):

2) I den under nr. 15 foreslåede affattelse af § 47 ændres »Præsidentrådet, der består af præsidenterne for de kollegiale retter,« til: »Domstolsstyrelsen.«

Af et *mindretal* (FP), tiltrådt af et *mindretal* (DF, EL og KRF):

3) I det under nr. 16 foreslåede § 47 a, stk. 1, udgår 3. pkt.

Af et *mindretal* (SF):

4) I det under nr. 16 foreslåede § 47 a, stk. 3, udgår », 1. og 2. pkt.,«.

B e m æ r k n i n g e r

Til nr. 1 og 3

Ændringsforslagene indebærer, at en dommer ikke kan have dommerlignende beskæftigelse ved siden af sit dommerhverv, bortset fra hverv som formand for eller medlem af særlige domstole eller administrative nævn, råd eller lignende, hvor hvervet efter lovgivningen skal varetages af en dommer.

Det er forslagsstillernes opfattelse, at en dommer må vælge, hvad han/hun i en given periode vil beskæftige sig med - hvervet som dommer eller anden lignende beskæftigelse, men ikke begge dele på én gang. Forslagsstillerne har fuld forståelse for, at en dommer måske for en periode

ønsker at afprøve andre muligheder, hvilket der allerede er adgang til, idet dommeren efter tje-
nestemandslovens regler kan søge om orlov.

Til nr. 2

Det foreslås, at tilladelse til at have fast ind-
tægtsgivende beskæftigelse ved siden af hoved-
stillingen fremover skal gives af Domstolssty-
relsen.

Til nr. 4

Det foreslås, at også oplysningerne i en dom-
mers indberetning efter § 47 a, stk. 1, 4. pkt., om
indtægterne ved den pågældendes bierhverv skal
være offentligt tilgængelige.

Lissa Mathiasen (S) fmd. Per Kaalund (S) Dorte Bennedsen (S) Else-Marie Mortensen (S)

Jan Petersen (S) Anne Baastrup (SF) nfm. Sonja Albrink (CD) Elisabeth Arnold (RV)

Søren Søndergaard (EL) Birthe Rønn Hornbech (V) Inge Dahl-Sørensen (V)

Karen Rønde (V) Tom Behnke (FP) Bendt Bendtsen (KF) Pernille Sams (KF)

Peter Skaarup (DF) Jann Sjursen (KRF)

Lars Nordskov Nielsens oplæg til Retsudvalgets høring om lovforslagene

Forslag til lov om Domstolsstyrelsen og ministeransvar
af Lars Nordskov Nielsen

I. Lovforslagets principielle opgavefordeling mellem Justitsministeriet og Domstolsstyrelsen kan summarisk beskrives ved

- at betegne styrelsen som en selvstændig statsmyndighed
- at fremhæve, at denne selvstændige statsmyndighed vel er omfattet af ministeriets ressort med hensyn til lovgivning og budget, men ikke indgår i ministeriets hierarkiske struktur, og
- at præcisere, at dette indebærer, at ministeren således ikke har nogen instruktionsmyndighed i forhold til styrelsen og heller ikke nogen beføjelse til - efter eller uden klage - at ændre styrelsens afgørelser.

II. Justitsministeriet vil fortsat have nogle opgaver på domstolsadministrationsområdet og en nærmere fastlæggelse af disse opgaver er naturligvis en grundlæggende forudsætning for omfanget af ministeransvarsfladen.

Justitsministeriet vil have følgende opgaver på området:

- 1) Lovgivningsinitiativ. Dette indebærer ikke alene den formelle funktion at fremsætte lovforslag (ændringslovforslag) på Domstolsstyrelsens funktionsområde, men også den opgave at overvåge området med henblik på vurdering af lovgivningsbehov.
- 2) Udstedelse af bekendtgørelser på området for så vidt disse bekendtgørelser har lov hjemmel. Sådan hjemmel findes ikke i den foreslåede domstolsstyrelseslov, men findes i enkelte bestemmelser i retsplejeloven.
- 3) Justitsministeren kan, hvis han finder behov for ressourcekrævende reformer, der rækker ud over, hvad styrelsen har lagt til grund i sit budgetforslag, søge en budgetstyrkelse indarbejdet i finanslovforslaget.
- 4) Omvendt kan justitsministeren i sit bidrag til finanslovforslaget søge gennemført en reduktion

i forhold til styrelsens budgetforslag. Domstolsstyrelsen antages imidlertid at kunne rette henvendelse direkte til Folketinget om sin budgetsituation.

- 5) Justitsministeren kan indfordre oplysninger fra styrelsen til brug for ministeriets opgaver, herunder lovgivning, budgetlægning og besvarelse af spørgsmål fra Folketinget, jf. nedenfor.
- 6) Spørgsmål fra Folketinget, f.eks. fra Folketingets Retsudvalg, om domstolsadministrationen må rettes til, samt besvares af justitsministeren, typisk efter indhentet udtalelse fra styrelsen.
- 7) Både i forbindelse med en sådan besvarelse til Folketinget og i anden anledning er ministeren beføjet til - ikke at instruere Domstolsstyrelsen - men, som det anføres i lovforslagsbemærkningerne, at »tilkendegive sin opfattelse af en given problemstilling«; en sådan tilkendegivelse vil altså ikke være retligt bindende, men principielt kun være af vejledende karakter.
- 8) Efter lovforslagets § 6 kan ministeren indbringe spørgsmål om afsættelse af styrelsesmedlemmer for Den Særlige Klageret.

III. Sammenhængen mellem ministeropgaverne og ministeransvar må umiddelbart forudsættes at være den, at et ansvar må baseres på handlinger eller undladelser inden for ministerens opgaver, der formentlig nogenlunde udtømmende er angivet ovenfor i de 8 punkter.

Nærmere overvejelse kræver en sondring mellem det politiske ansvar og det retlige ansvar.

Det politiske ansvar har ikke noget i retsregler beskrevet præcist grundlag (eller indhold). Det politiske ansvar kan gøres gældende over for den minister, som ikke med rette kan beskyldes for retsstridigt forhold, men blot for at have handlet urimeligt/uhensigtsmæssigt.

Kan ministeren gøres politisk ansvarlig for den måde, hvorpå opgaver, der ikke er hans, men styrelsens, løses? Det kan han naturligvis, hvis han f.eks. på kritisabel måde har forholdt sig passiv med hensyn til tiltrængte lovændringer eller budgetforbedringer. Men hertil kommer, at ministeren også i øvrigt må påregne at blive »draget til ansvar« i den forstand, at han vil blive »tvunget« til at besvare spørgsmål om styrelsens domstolsadministration og at modtage kritiske vurderinger af besvarelsen. Situationen er parallel til den situation, der foreligger, når en minister, f.eks. socialministeren, tvinges til i besvarelser til Folketinget at forholde sig til selvstændig kommunal socialadministration.

Med hensyn til det *retlige ansvar* er udgangspunktet, at ministeren kan straffes efter minister-

ansvarlighedslovens § 5, stk. 1, hvis han i forbindelse med sine opgaver »forsætligt eller af grov uagtsomhed tilsidesætter de pligter, der påhviler ham efter grundloven, lovgivningen iøvrigt eller efter hans stillings beskaffenhed.« Det synes ret klart, at ministerens domstolsadministrative opgaver er af en sådan art og således begrænsede, at de kun i sjældne undtagelsestilfælde vil aktualisere et retligt ministeransvar. Spørgsmålet om ministerens retlige ansvar for styrelsens administration er i det væsentlige besvaret indirekte gennem ministeransvarlighedslovens § 3, der angiver omstændigheder, hvorunder »en minister anses for medvirkende til en underordnets handling.« Domstolsstyrelsen vil netop *ikke* blive underordnet i forhold til ministeren.

Jens Peter Christensens oplæg til Retsudvalgets høring om lovforslagene

Professor dr.jur.
Jens Peter Christensen
Juridisk Institut
Aarhus Universitet

Århus, den 4. maj 1998

Til Folketingets Retsudvalg

Ved Retsudvalgets interne høring mandag den 16. februar 1998 om lovforslagene om en domstolsreform redegjorde jeg på udvalgets opfordring for forslagene set i relation til ministeransvarlighedsloven. Jeg er i april 1998 blevet anmodet af Retsudvalget om at fremsende min redegørelse i skriftlig form.

Min mundtlige redegørelse kan gengives i følgende hovedpunkter:

1. Indledning

Som udgangspunkt kan en minister kun have et ansvar efter ministeransvarlighedsloven i det omfang, han har en retlig kompetence. Forhold, som ministeren retligt er afskåret fra at øve indflydelse på, kan han heller ikke drages til ansvar for. Dette udgangspunkt fraviges dog i det tilfælde, hvor ministeren til trods for sin manglende retlige kompetence alligevel »blander sig« på en retsstridig måde.

Skal man vurdere de foreliggende lovforslag (L 31 om Domstolsstyrelsen og L 32 om rekruttering af dommere mv.) i relation til ministeransvarlighedsloven, må man derfor tage udgangspunkt i de retlige kompetencer, som ministeren vil få i medfør af forslagene. Nedenfor omtales først L 32 og dernæst L 31.

2. Kommentarer til L 32 om rekruttering af dommere mv.

Hvad angår reglerne for dommerudnævnelse, lægges der i Domstolsudvalgets betænkning nr. 1319/1996 betydelig vægt på, at ansvaret for dommerudnævnelser »bør ligge hos et organ, som direkte eller indirekte henter sit mandat i folkestyret« (L 32, alm.bem. pkt. 3.2.1.). Justitsministeriet finder tilsvarende, at det er vigtigt,

»at udnævnelseskompetencen ligger hos et organ, der handler under ansvar over for Folketinget, og som kan drages til ansvar for den udnævnelsespolitik, der følges« (L 32, alm.bem. pkt. 3.3.1.). Samtidig foreslås det imidlertid i L 32, § 1, nr. 12 - som noget nyt i forhold til Domstolsudvalgets betænkning - at Dommerudnævnelsesrådet kun kan indstille én ansøger til en ledig dommerstilling. Domstolsudvalget foreslog i sin betænkning, at Dommerudnævnelsesrådet skulle have adgang til at indstille to eller flere kandidater sideordnet, hvis rådet vurderede dem lige egnede, ligesom man foreslog, at der blev givet mulighed for, at et eller flere medlemmer af rådet afgav dissens (L 32, alm.bem. pkt. 3.2.7.). Justitsministeriet anfører meget rigtigt, at en ordning, som den der foreslås med L 32, hvor Dommerudnævnelsesrådet kun indstiller én kandidat, vil »tillægge rådet størst mulig indflydelse på udnævnelsen« (L 32, alm.bem. pkt. 3.3.5.).

Man kan spørge, hvilken kompetence - og dermed hvilket ansvar - ministeren herefter vil stå tilbage med vedrørende dommerudnævnelserne. Da det må antages, at justitsministeren vil være forpligtet til enten at følge eller forkaste Dommerudnævnelsesrådets indstilling, men ikke vil være berettiget til at udpege en anden efter eget valg, vil justitsministerens kompetence være stærkt begrænset. Det anføres således også af Justitsministeriet i bemærkningerne til L 32, at det forudsættes, at ministeren kun helt undtagelsesvis ikke vil følge Dommerudnævnelsesrådets indstilling, og at han i et sådant tilfælde orienterer Folketingets Retsudvalg herom (L 32, alm.bem. pkt. 3.3.5.).

Det kan på denne baggrund nok forekomme lidt svært at se, at der i praksis vil være grundlag

for - som anført af Justitsministeriet i bemærkningerne - at drage ministeren »til ansvar for den udnævnelsespolitik, der følges«, jf. ovenfor. Udnævnelsespolitikken vil i praksis være Dommerudnævnelsesrådets opgave og ansvar. Ministerens ansvar vil - ud over helt ekceptionelle situationer - kun bestå i det ansvar, der knytter sig til ministerens helt almindelige kompetence (og forpligtelse) til at overvåge sin ressort og foreslå initiativer, herunder lovgivningsinitiativer vedrørende reglerne om dommerudnævnelse.

3. Kommentarer til L 31 om Domstolsstyrelsen

Hvad angår reglerne i L 31 om Domstolsstyrelsen, er hovedsagen meget klar: Justitsministeren får ingen instruktionsbeføjelse over for styrelsen og heller ikke nogen tilsynsforpligtelse (L 31, § 2, stk. 2, jf. bem. hertil). Når ministeren ikke har beføjelserne, har han juridisk heller ikke ansvaret, forudsat han ikke på uretmæssig måde »blander sig« ad bagdøren.

Man kan på denne baggrund spørge, hvilken realitet, der er i Domstolsudvalgets synspunkt, når udvalget - som refereret i bemærkningerne - lægger »betydelig vægt på«, at domstolene forbliver i det ministerielle system og ikke flyttes til Folketingets regi, fordi det i så fald ikke »ville [...] være muligt at gøre et politisk ansvar gældende for manglende iagttagelse af hensynet til domstolene« (L 31, alm.bem. pkt. 3.2.).

I princippet kan der naturligvis gøres et politisk ansvar gældende over for ministeren ganske uanset, om ministeren rent juridisk har nogen kompetence i relation til det spørgsmål, man ønsker at gøre ministeren politisk ansvarlig for. I praksis må det dog nok anses for mindre tænkeligt, at man politisk vil lægge ministeren forhold til last, som han ikke har haft nogen retlig mulighed for at have indflydelse på.

De kompetencer, og dermed det retlige ansvar, som ministeren vil sidde tilbage med efter gennemførelsen af L 31, kan i øvrigt give anledning til følgende kommentarer:

a. I bemærkningerne til L 31 refereres Domstolsudvalget for at fastslå, at det fortsat vil være justitsministeren, »der har ansvaret for at skaffe de nødvendige bevillinger til domstolene« (L 31, alm.bem. pkt. 6.1.). Justitsministeriet synes ikke i bemærkningerne at have nogen kommentar til denne konstatering. Det nævnte ansvar vil knytte sig til den kompetence (og forpligtelse), ministeren har til at bidrage til regeringens forslag til

finanslov. Domstolsstyrelsen har her udspillet, idet Domstolsstyrelsens bestyrelse, jf. L 31, § 3, stk. 3, nr. 1, fremsætter sit budgetforslag for justitsministeren. Ministeren vil derefter - i uændret eller i op- eller nedjusteret udgave - kunne lade styrelsens forslag indgå i forslaget til finanslov. Politisk vil ministeren kunne kritiseres for, hvad han gør eller ikke gør i så henseende. I praksis er det imidlertid vanskeligt at forestille sig, at ministeren i et så skønspræget anliggende som fastsættelsen af budgettet er, skulle kunne pådrage sig noget retligt ansvar for sin vurdering af, hvad der bevillingsmæssigt er fornødent.

b. Efter L 31, § 6, stk. 3, kan justitsministeren indbringe medlemmer af Domstolsstyrelsens bestyrelse for Den Særlige Klageret. Justitsministeriet præciserer i bemærkningerne, at dette ikke betyder, at ministeren har pligt til kontrollere den løbende drift af domstolene (L 31, alm.bem. pkt. 7.3.2.). Der følger således ikke en almindelig tilsynsforpligtelse med ministerens kompetence. Han vil derfor heller ikke i almindelighed kunne gøres ansvarlig for manglende tilsyn. Men hvis ministeren bliver opmærksom på relevante forhold, må det formentlig antages, at han i særlige tilfælde - som en pligt, der følger af hans stillings beskaffenhed, jf. ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 1 - vil kunne have et ansvar for at følge disse forhold op over for Den Særlige Klageret.

c. Efter L 31 vil det være justitsministeren, der skal besvare spørgsmål og forespørgsler i Folketinget (jf. L 31, alm.bem. pkt. 6.1. og 6.2.). Ministeren vil i den forbindelse have et ansvar for at indhente oplysninger fra Domstolsstyrelsen. Som udgangspunkt vil han ikke have noget ansvar for rigtigheden af disse oplysninger, men i tilfælde, hvor han kan se eller klart burde kunne se, at oplysningerne er urigtige, vildledende eller lignende, vil det følge af ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 1, om de pligter ministeren har i medfør af »hans stillings beskaffenhed« og af § 5, stk. 2, om sandhedspligten, at ministeren vil kunne pådrage sig et ansvar for videregivelsen af oplysningerne til Folketinget.

d. Hvis ministeren eller Folketinget er utilfreds med tilstandene på domstolsområdet, kan ministeren komme med »tilkendegivelser« over for Domstolsstyrelsen (L 31, bem. til § 2). Det kan formentlig ikke udelukkes, at ministeren i meget specielle - og i praksis formentlig vanskeligt tænkelige - tilfælde kan have en *pligt* til at

komme med sådanne tilkendegivelser, således at han vil kunne ifalde et ansvar for at undlade dette. I det omfang ministeren fremkommer med tilkendegivelser, vil han selvsagt have ansvaret for indholdet af disse i henhold til ministeransvarlighedslovens regler.

e. Endelig har ministeren beføjelsen til at tage lovgivningsinitiativer og til at udstede generelle administrative forskrifter. I det omfang ministeren gør dette, vil han have et ansvar for indholdet af disse initiativer. Det må endvidere antages, at ministeren vil kunne have en initiativpligt i medfør af de nævnte beføjelser, således at han vil kunne pådrage sig et ansvar for at undlade at tage de initiativer, der er fornødne.

I bemærkningerne til L 31 (og L 32) anføres det, at ministerens beføjelser i en række henseender »delegeres« til Domstolsstyrelsen. Det er næppe en heldig sprogbrug, da den kan lede tanken hen på, at det er ministeren, der delegerer. Det er det ikke. Sagen er, at kompetencen direkte ved lov (L 32, § 1, nr. 5, 24 og 25 og §§ 3-8) henlægges til styrelsen. (Se L 31, alm.bem. pkt. 6.2., samt L 32, bem til § 1, nr. 5).

f. Med hensyn til hovedsagen i L 31 - at ministeren ikke vil få nogen instruktionsbeføjelse over for Domstolsstyrelsen - kan man spørge, hvad der vil ske, hvis Rigsrevisionen kritiserer et bevillingsmæssigt forhold i Domstolsstyrelsen, og Domstolsstyrelsen ikke vil rette sig efter kritikken (jf. også Rigsrevisionens høringsvar omtalt i L 31, alm.bem. pkt. 10.1.1.).

Det er klart, at ministeren - da han er uden instruktionsbeføjelse - ikke vil kunne befale Domstolsstyrelsen at rette sig efter kritikken. Ministeren vil derfor heller ikke kunne drages retligt til ansvar for Domstolsstyrelsens nægtelse. Ministeren vil selvsagt heller ikke kunne drages til ansvar for selve det kritisable bevillingsmæssige forhold i styrelsen.

Dette betyder imidlertid ikke, at der ikke er mulighed for at søge et ansvar for de bevillingsmæssige forhold gjort gældende. Medlemmer af bestyrelsen for Domstolsstyrelsen vil således kunne indbringes for Den Særlige Klageret, der vil kunne afsætte bestyrelsens medlemmer, hvis der er tale om grove forsømmelser mv., jf. L 31, § 6, stk. 3. Ministeren vil have kompetence til at foretage denne indbringelse, og bestyrelsen vil selv have kompetence til at indbringe enkeltmedlemmer. I særlige tilfælde må det endvidere antages, at ministeren vil kunne have en pligt til

at benytte sin indbringelses-kompetence, jf. ovenfor pkt. b. Og Folketinget vil - ihvertfald politisk - kunne søge at tvinge ministeren til at gøre det.

Hertil kommer, at bestyrelsen for Domstolsstyrelsen vil kunne ifalde et ansvar efter straffelovens regler om forbrydelser i offentlig tjeneste eller hverv mv., navnlig straffelovens §§ 156-157. Det samme vil de ansatte i Domstolsstyrelsen. I det omfang disse er tjenestemænd, vil der over for dem tillige af styrelsen kunne gøres et tjenstligt ansvar gældende efter tjenestemandslovens regler om tjenstlige forseelser. Over for overenskomstansatte vil der af styrelsen kunne gøres brug af de almindelige ansættelsesretligt hjemlede ledelsesbeføjelser.

Ved mindre grove forhold, hvor Rigsrevisionen finder, at der er begået fejl i form af brud på de bevillingsretlige regler, men hvor disse fejl ikke er af en sådan karakter, at der er tale om grov forsømmelse mv. i henhold til L 31, § 6, stk. 3, må man erkende, at der er en »gråzone«, hvor Rigsrevisionens bevillingsretlige opfattelse ikke kan søges gennemtvunget ved (muligheden for) indbringelse af Domstolsstyrelsens bestyrelsesmedlemmer for Den Særlige Klageret.

I Domstolsudvalgets betænkning var der foreslået en bestemmelse om, at ministeren skulle have adgang til at afsætte den samlede bestyrelse, såfremt bestyrelsen træffer »klart ulovlige beslutninger, som umiddelbart har vidtrækkende konsekvenser, eller er ansvarlig for alvorlige bevillingsoverskridelser« (Betænkning nr. 1319/1996, s. 113 og s. 406f.; jf. også L 31, alm.bem. pkt. 6.1. og 7.3.1.). Denne bestemmelse, der af Domstolsudvalget var foreslået indsat som lovens § 6, stk. 4, er ikke medtaget i L 31. Det må antages, at bestemmelsen - i kraft af dens afgrænsning til de nævnte meget specielle tilfælde - ikke ville have dækket den ovenfor beskrevne »gråzone«.

Med til det samlede billede hører, at justitsministeren vil have kompetence til at tilkendegive sin (og Folketingets) opfattelse over for Domstolsstyrelsen, jf. pkt. d ovenfor. Og hvis Domstolsstyrelsen trods alt dette ikke vil høre, har ministeren og Folketinget til syvende og sidst fat i den lange ende, i kraft af lovgivningsinitiativet og bevillingskompetencen.

Hertil kommer endelig realiteten i sagen, nemlig at det lige præcis for dommerne ikke vil se godt ud, hvis man af Rigsrevisionen kritiseres

for at bryde bevillingsreglerne og nægter at rette sig efter kritikken. Ud fra en samlet vurdering må det skitserede ansvarsproblem derfor forekomme noget virkelighedsfjernt.

Jens Peter Christensen

STATSREVISORATET
Christiansborg
Prins Jørgens Gård 2
1240 København K

Christiansborg, den 20. november 1997

Til Folketingets Retsudvalg

Under hensyn til sagens revisionsmæssige betydning har statsrevisorerne besluttet at oversende rigsrevisors notat af 13. november 1997 om problemstillinger vedrørende revisionen og mi-

nisteransvaret i forbindelse hermed i relation til lovforslaget om oprettelse af en Domstolsstyrelse (L 21) til orientering for udvalget.

Ivar Hansen

/ Kirsten Brandt

RIGSREVISIONEN

København, den 13. november 1997

Notat til statsrevisorerne om problemstillinger vedrørende revisionen og ministeransvaret i forbindelse hermed i relation til lovforslaget om oprettelse af en Domstolsstyrelse (L 21)

1. Statsrevisorerne anmodede mig på deres møde den 22. oktober 1997 om et opsummerende notat om den foreslåede revisionsordning for Domstolsstyrelsen. I henhold til statsrevisorerne ønsker har jeg udarbejdet dette notat med det formål at beskrive lovforslagets konsekvenser vedrørende revisionen og ministeransvaret, herunder for min rapportering til statsrevisorerne og statsrevisorerne muligheder for at reagere i forbindelse med en revisionssag.

2. Domstolsstyrelsen er ifølge lovforslaget en selvstændig statsinstitution under justitsministerens ressort, der ledes af en bestyrelse og en direktør. Styrelsen skal varetage domstolenes bevillingsmæssige og administrative forhold. Justitsministeren har ingen instruktionsbeføjelse over for Domstolsstyrelsen, og Domstolsstyrelsens afgørelser kan ikke påklages til ministeren. Det er ifølge forslaget § 3 Domstolsstyrelsens opgave at sørge for en forsvarlig og hensigtsmæssig drift af domstolene og at tage de fornødne initiativer til sikring heraf. Domstolsstyrelsens selvstændighed fremhæves ved, at det i bemærkningerne til § 3 til de enkelte bestemmelser i lovforslaget er anført, at Domstolsstyrelsens bestyrelse, efter at finanslovforslaget er fremsat, kan fremsende sit budgetforslag til Folketinget.

Jeg skal bemærke, at Folketinget i forbindelse med ændringsforslag til bevillingslovene stillet af regeringen eller af medlemmer af Folketinget uden for regeringen kan beslutte, at der skal indarbejdes ændringer i Justitsministeriets bidrag til bevillingsforslag i overensstemmelse med Domstolsstyrelsens bestyrelses eget budgetforslag.

Konsekvensen af, at justitsministeren ikke skal have instruktionsbeføjelse over for Domstolsstyrelsen, er, at ministeren ikke har noget retligt ansvar for, hvordan Domstolsstyrelsen udøver sin virksomhed, jf. de almindelige bemærkninger i pkt. 1 til lovforslaget.

3. Revisionsordningen går ifølge bemærkningerne til lovforslaget, pkt. 10.1. om revision og budgetopfølgning ud på, at Domstolsstyrelsen ligesom andre statslige organer skal være undergivet reglerne for revision af statens regnskaber. Jeg henviser i den forbindelse til rigsrevisorlovens § 3, hvor det er fastlagt, at Rigsrevisionen udfører såvel finansiell revision og bevillingskontrol som forvaltningsrevision. Der er således ingen ændringer i omfanget af revisionen i forhold til den hidtidige revisionsordning, hvor de opgaver, som Domstolsstyrelsen skal varetage i henhold til lovforslaget, blev varetaget af domstolsafdelingen under Justitsministeriet.

Det fremhæves i lovbemærkningerne, at rigsrevisor kan forlange, at Domstolsstyrelsen fremlægger alle oplysninger, der efter rigsrevisors skøn er af betydning for udførelsen af rigsrevisors hverv, ligesom rigsrevisor til enhver tid kan foretage revision og regnskabsmæssig gennemgang hos Domstolsstyrelsen og retterne. Styrelsen vil endvidere være forpligtet til at besvare ministerens henvendelse i forbindelse med en sag, hvor Domstolsstyrelsens standpunkt ikke kan godtages af rigsrevisor (rigsrevisorlovens § 16, stk. 2).

Bestyrelsen er ligeledes forpligtet til at svare ministeren, når denne i henhold til rigsrevisorlovens § 18, stk. 2, skal afgive en redegørelse til statsrevisorerne om de foranstaltninger og overvejelser, som en beretning om Domstolsstyrelsen har givet anledning til.

4. Såfremt Domstolsstyrelsen efterkommer Rigsrevisionens bemærkninger og vejledning i forbindelse med revisionen, opstår der ingen problemer i relation til ministerens manglende instruktionsbeføjelse. Normalt vil revisions sagen kunne afsluttes uden rapportering til statsrevisorerne. I nogle tilfælde vil der dog af hensyn til sagens karakter kunne blive tale om, at Rigsrevisionen finder anledning til i et notat el-

ler i en beretning, herunder bevillingskontrolberetningen, at forelægge sagen for statsrevisorerne, selv om Domstolsstyrelsen har imødekommet revisionens bemærkninger. I disse tilfælde vil Justitsministeriet forinden være underrettet om sagen i forbindelse med den sædvanlige høringsprocedure. Statsrevisorerne vil på sædvanlig vis fra ministeren modtage en redegørelse, der må forventes at beskrive de tiltag, som Domstolsstyrelsens bestyrelse har iværksat eller har givet tilsagn om at iværksætte med henblik på forbedring af de påtalte forhold. I disse tilfælde vil ministerens manglende instruktionsbeføjelse over bestyrelsen være uden betydning for en hensigtsmæssig afslutning af revisions sagen.

5. Den manglende instruktionsbeføjelse bliver imidlertid problematisk i de tilfælde, hvor Domstolsstyrelsens bestyrelse ikke vil efterkomme Rigsrevisionens bemærkninger.

I sådanne tilfælde vil jeg i medfør af rigsrevisorlovens § 16, stk. 2, meddele min endelige stillingtagen direkte til justitsministeren, jf. pkt. 3, og senest 3 uger efter ministerens svar vil jeg fremsende sagen til statsrevisorerne.

Hvis Domstolsstyrelsen tilkendegiver ikke at ville iværksætte foranstaltninger til forbedring af administrationen, kan ministeren på grund af den manglende instruktionsbeføjelse og fravær af en umiddelbar sanktionsmulighed ikke foretage sig yderligere, men alene henvise til Domstolsstyrelsens udtalelse. I så fald vil ministeren ikke umiddelbart kunne ifalde ansvar, da ministeren har opfyldt sine forpligtelser til at besvare henvendelser fra rigsrevisor eller statsrevisorerne og i den forbindelse anmodet Domstolsstyrelsens bestyrelse om udtalelser i sagen.

Ministeren har på sit ressortområde en sædvanlig pligt til at følge med og holde sig orienteret om Domstolsstyrelsens virksomhed og i givet fald være opmærksom på, om forholdene i styrelsen kunne gøre det nødvendigt at orientere Folketinget eller et udvalg, eventuelt i forbindelse med overvejelser om fremsættelse af forslag til ændring af loven.

Af de almindelige lovbemærkninger, pkt. 10.1. om revision og budgetopfølgning, fremgår det, at ministeren i tilfælde, hvor et bestyrelsesmedlem gør sig skyldig i grov forsømmelse i udøvelsen af bestyrelseshvervet, kan indbringe en sag om afsættelse af bestyrelsesmedlemmet for Den Særlige Klageret. Der nævnes som eksem-

pel, at såfremt bestyrelsen eller en del af denne gør sig skyldig i grove budgetoverskridelser eller groft tilsidesætter bestyrelsens forpligtelser over for Rigsrevisionen, vil ministeren kunne indbringe afsættelsessager for Den Særlige Klageret vedrørende de pågældende bestyrelsesmedlemmer.

Jeg vil i sådanne stærkt kritisable tilfælde orientere statsrevisorerne i en beretning. Ministeren vil på sædvanlig vis være blevet hørt i sagen, så ministeren vil have haft lejlighed til efter høring hos Domstolsstyrelsens bestyrelse over for Rigsrevisionen at tilkendegive, om sagen efter ministerens opfattelse er af en sådan karakter, at spørgsmålet om afsættelse af bestyrelsen må overvejes.

Ministeren har som nævnt sanktionsmulighed over for bestyrelsen, når den gør sig skyldig i grov forsømmelse i udøvelsen af hvervet, idet ministeren kan indbringe en sag om afsættelse af bestyrelsesmedlemmerne for Den Særlige Klageret.

Der består derfor efter min opfattelse i sådanne revisions sager et ansvar for ministeren over for Folketinget, idet ministeren i disse sager skal træffe afgørelse om, hvorvidt den i lovforslaget forudsatte sanktionsmulighed skal bringes i anvendelse eller ej.

6. Der findes inden for bevillingssystemet kun få områder med tilsvarende manglende instruktionsbeføjelse og dermed indskrænket ministeransvar, som foreslået i L 21 om Domstolsstyrelsen.

For visse råd, nævn og styrelser, hvis opgaver omfatter faglig rådgivning, har ministeren ingen instruktionsbeføjelse med hensyn til indholdet heraf, mens ministeren har instruktionsbeføjelse for så vidt angår disse institutioners øvrige virksomhed.

For bloktilskudsordninger til fordel for amter og kommuner er der for så vidt angår modtagerkredsen ingen instruktionsbeføjelse for de involverede ministre. Ordningerne bygger dels på lov om kommunal udligning og generelle tilskud til kommuner og amtskommuner, dels på en årlig aftale mellem finansministeren og de kommunale organisationer, respektive Københavns og Frederiksberg Kommuner. Ministrenes ansvar er af overordnet karakter, idet de må følge op på, om de forudsætninger og betingelser, hvorunder bevillingerne er givet, faktisk opfyldes. Derimod

afgøres sanktionerne i de tilfælde, hvor de nævnte betingelser ikke synes opfyldt, i forbindelse med nye aftaler.

Jeg vil i et notat til statsrevisorerne om ministeransvaret i relation til forskellige styrelses-, virksomheds- og selskabsformer m.v. nærmere beskrive, hvordan ministeransvaret kan variere afhængig af ministerens kompetence (rettigheder og pligter) over for ledelsen af disse.

7. Jeg finder det tilfredsstillende, at det klart fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, at Domstolsstyrelsen og domstolene fortsat skal revideres af Rigsrevisionen. Dette er også i overensstemmelse med Rigsrevisionens høringssvar til Domstolsudvalgets betænkning og til det tidligere fremsatte lovforslag L 275 om Domstolsstyrelsen.

Det er ligeledes tilfredsstillende, at det af bemærkningerne til lovforslag L 21 fremgår, at ministeren i de tilfælde, hvor Domstolsstyrelsens bestyrelse groft har tilsidesat sin forpligtelse til at sørge for en forsvarlig og hensigtsmæssig drift af domstolene og til at tage de fornødne initiativer til sikring heraf, har ansvar for at træffe afgørelse om iværksættelse af sanktioner over for bestyrelsen.

Som følge af Domstolsstyrelsens selvstændige stilling i forhold til ministeren, er det derimod ikke klart, hvorledes en revisionssag skal løses i de øvrige tilfælde, hvor Domstolsstyrelsen ikke vil imødekomme rigsrevisionens bemærkninger.

Det er derfor fortsat min opfattelse, at det må sikres, at en revisionssag under alle omstændigheder kan løses på en for statsrevisorerne og Folketinget acceptabel måde.

Henrik Otbo