

Da krisepolitik såede tvivl om magtens tredeling

Hvad corona lærte os om retsstaten i en krisetid

Brief

2



Corona som forstørrelsesglas for magtens tredeling

Var der i Danmark uklarhed om, hvem der i første bølge lukkede domstolene delvist ned? Og hvad betyder det for magtens tredeling?

Dagene omkring nedlukningen af Danmark den 11. marts 2020 var præget af den usikre tilstand, som coronakrisen havde kastet hele Europa ud i. Regeringen havde et klart budskab: Hvis smittekæderne skulle brydes, og samfundets mest sårbare skulle beskyttes, skulle der handles hurtigt. Og derefter gik det stærkt.

Love blev ændret og nye – vidtgående – kom til for at sikre os mod smitten. Ugelange høringer, hvor alle detaljer i et lovforslag normalt bliver endevendt, blev afviklet på få timer uden den sædvanlige høringsproces. Ministre og folketingsmedlemmer dukkede ud på aftenen eller tidligt om morgenen frem på skærmen med røde øjne for at fortælle om de nye regler, der nu var vedtaget efter endnu en marathon-session.

Både befolkningen og Folketingets partier bakkede op om denne ”nødvendighedens krisepolitik”. Og undersøgelser viser historisk høj tillid i befolkningen til, at beslutningstagerne traf de bedste og mest nødvendige beslutninger for landet.

Alle faser i lovgivningsarbejdet blev formelt set overholdt og særlovgivninger fik en udløbsdato. Epidemiloven, som gav hidtil uset vidstrakte magtbeføjelser til sundhedsministeren, løber eksempelvis til marts 2021.

Men krisepolitikken satte ikke kun tempoet i beslutningsprocesserne op. På retsområdet havde den potentiale til at udfordre den grundlæggende tredeling af magten i en dømmende, lovgivende og udøvende magt, som er afgørende for vores demokrati. For der opstod uklarhed om, hvem der egentligt skulle lukke domstolene ned.

Beslutningen i sig selv – at drosle ned for aktiviteten – virker oplagt og er sikkert, hvad der var sket, uanset beslutningstageren. Tvivlen handler således ikke om selve beslutningen, men om hvem der traf den. For var det domstolene selv, der uafhængigt af andre besluttede den delvise nedlukning, eller var det efter dessiner fra en anden myndighed?

Med denne usikkerhed blev coronakrisen et forstørrelsesglas, der viser os et område, hvor vi i fremtiden som samfund har brug for større opmærksomhed. For selvom beslutningen om nedlukning af domstolene situationen taget i betragtning var fornuftig, blev truffet i bedste mening og i pragmatismens navn blev accepteret, er tvivlen et udtryk for et større, principielt problem. Nemlig, er vi i krisetid enten usikre på de rette beslutningsgange eller potentielt villige til at gå på kompromis med de mest fundamentale principper i vores demokrati og retsstat?

For hvem må lukke og åbne domstolene? Hvorfor råbte ingen vagt i gevær, da der opstod tvivl? Skete det samme i andre europæiske lande? Og hvad kan vi lære af forløbet, når vi næste gang står over for en store krise?

I dette brief retter vi opmærksomheden mod, hvad nedlukningen viser om vigtigheden af tydelige beslutningsgange og respekten for det principielle, når pragmatismen råder i en krisetid. Og vi giver anbefalinger til en "kriseplan" for domstolene, der er med til at tydeliggøre magtens tredeling ved næste større krise og transparens for borgerne, når og hvis der pilles ved demokratiets grundpiller.

God læselyst!

Kristian Cedervall Lauta, Lykke Friis, Louise Halleskov, Jørgen Møller,
Jens Elo Rytter, Mikael Sjöberg

Djøfs Corona Task Force

Grundlaget: Retfærdig rettergang og uafhængige domstole

Grundlaget for evalueringen i dette brief er Grundloven og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK), som sikrer de grundlæggende frihedsrettigheder for alle Europarådets 47 lande:

- > Artikel 6 i EMRK om retfærdig rettergang, inklusive retten til en offentlig høring ved en uafhængig og upartisk domstol inden for rimelig tid.
- > Grundlovens §3 om magtens tredeling samt §61, 62, 63 og 64, som omhandler domstolenes uafhængighed af Regeringen.

Tidslinje: Corona-nedlukning af Danmarks domstole 2020

13. marts:

Domstolene indfører nødberedskab. Kun kritiske sager vil blive behandlet. Domstol.dk oplyser, at den enkelte ret – under hensyntagen til myndighedernes anbefalinger – lokalt tilrettelægger arbejdet.

8. april:

Danmarks Domstole meddeler, at man nøje følger regeringens udmeldinger om gradvis genåbning af samfundet. Hovedparten af medarbejderne forbliver hjemsendte. Nødberedskabet forlænges.

I en mail til domstolene skriver Domstolsstyrelsens direktør bl.a.

”Statsministeren kom mig jo i forkøbet i går i forhold til de oplysninger, som jeg havde fået fra Justitsministeriet, og kom med sin udmelding om den gradvise genåbning af samfundet allerede i går aften.

Domstolene er ikke med i den første fase af genåbningen, og jeg har i dag talt med Johan Legarth [departementschef i Justitsministeriet, red.], som har bekræftet, at forlængelsen frem til 10. maj som udgangspunkt også omfatter os. Han kan dog endnu ikke sige, om der bliver åbnet mere op inden den 10. maj.

Vi vil i morgen i krisestaben drøfte udmeldingen, herunder om forlængelsen kan give anledning til at overveje omfanget af kritiske opgaver, der skal løses frem til den 10. maj.”

17 APR 2020
DANMARKS DOMSTOLE

Domstolene genåbner 27. april

Domstolsstyrelsen vurderer, at op mod 75 pct. af alle sager kan gennemføres efter genåbningen. Straffesager og civile sager prioriteres først.

Efter regeringens henstilling og baseret på sundhedsmyndighedernes tilbagemelding har Domstolsstyrelsen besluttet, at Danmarks Domstole genåbner gradvist den 27. april 2020. Domstolene er ved at udarbejde en plan for genåbningen, så man kan genoptage så mange fysiske sager som muligt og sundhedsmæssigt forsvarligt.

Fra domstol.dk

10. september:

Justitsministeren er i samråd om nedlukningen. Han påpeger, at domstolene til hver en tid kunne have sagt nej til at lukke.

12 MAR 2020
DANMARKS DOMSTOLE

Nødberedskab ved Danmarks Domstole: Yderligere information

Danmarks Domstole iværksætter på grund af coronavirus et nødberedskab fra fredag den 13. marts og foreløbigt to uger frem med henblik på at kunne varetage de kritiske opgaver. Som tidligere udmeldt, er det den enkelte ret, der – under hensyntagen til myndighedernes anbefalinger - lokalt tilrettelægger arbejdet, og som derfor kan oplyse om situationen i den pågældende ret, herunder åbnings- og adgangsforhold. Det er derfor vigtigt, at man holder sig orienteret ved den lokale ret, hvis man har et møde eller andet ærinde ved retten.

Fra domstol.dk

17. april:

På Domstol.dk meddeler man, at ”efter regeringens henstilling og baseret på sundhedsmyndighedernes tilbagemelding har Domstolsstyrelsen besluttet, at domstolene genåbner gradvist den 27. april 2020.”

6. juli:

Information bringer en artikel om nedlukningen og et interview med Domstolsstyrelsens direktør Kristian Hertz. I artiklen tegnes et billede af, at man efter dialog med Justitsministeriet gav domstolene besked om at lukke ned og kun behandle sager, som ministeriet definerede som kritiske samt, at det var op til regeringen, hvornår domstolene kunne åbne igen. Både Justitsministeriet og Domstolsstyrelsen afviser, at indblandingen har været for stor. I interviewet udtaler Kristian Hertz sig om dialogen med ministeriet og behovet for at handle hurtigt, hvorfor meget af dialogen i de tidlige dage primært foregik mundtligt.

1. august:

Information bringer en ny artikel om nedlukningen, baseret på aktindsigt i mails og mødereferater. Referaterne indikerer, at nogle domstoles tolkning af dialogen med Justitsministeriet har været, at der var tale om et påbud fra regeringen.

Information

Mails sår tvivl om, hvorvidt nedlukningen af domstolene var i overensstemmelse med Grundloven

Nye dokumenter kaster lys over nedlukningen af retsvæsenet under coronakrisen. Forløbet er på kant med Grundlovens princip om domstolenes uafhængighed, vurderer juridiske eksperter. Domstolsstyrelsen og Justitsministeriet afviser kritikken

Fra information.dk

September/oktober:

Justitsministeren svarer løbende på spørgsmål fra bl.a. Folketingets Retsudvalg, hvor han forklarer forløbet og henviser til mails og dokumenter fra Domstolsstyrelsen, der gør rede for håndteringen af nedlukning, vurdering af kritiske sager og gradvis genåbning. Svarene indikerer, at beslutningerne er truffet af de korrekte instanser.

Fra mail 11. marts fra Domstolsstyrelsens direktør til domstolene gengivet i justitsministerens svar til Folketingets Retsudvalg, spørgsmål 1557.

"Vi er blevet orienteret af Justitsministeriet om, at statsministeren på det indkaldte pressemøde i dag kl. 20.30 vil annoncere, at alle offentligt ansatte, der ikke varetager kritiske funktioner, fra og med fredag den 13. marts 2020 til onsdag den 1. april 2020, sendes hjem. Dem, der kan arbejde hjemmefra, skal gøre det. Alle vil blive sendt hjem med fuld løn.

Dette betyder, at vi fra på fredag kommer i den situation, hvor det som udgangspunkt kun er de kritiske opgaver, som er beskrevet i beredskabsplanens bilag 21, samt tinglysnings-opgaverne, der skal løses af retterne, jf. vedhæftede notat."

Til det svarer Domsstolsstyrelsen via justitsministeren til Folketingets Retsudvalg, "at det altid er op til den enkelte ret at vurdere, om og hvordan sagerne skal prioriteres og behandles. Domstolsstyrelsen har generelt i sin kommunikation i forbindelse med nedlukningen og genåbningen af domstolene, såvel internt som eksternt, tydeliggjort, at det vil være op til en konkret vurdering i den enkelte ret, hvorvidt en sag opfylder betingelserne for at være kritisk og dermed bør behandles ved fysisk fremmøde i perioden med nødberedskab."

En intern arbejdsgruppe nedsat af Domstolsstyrelsen i september er i færd med at udarbejde anbefalinger til procedurer mv., der skal gælde i fremtidige kriser på niveau med coronakrisen.

28 OKT 2020
DANMARKS DOMSTOLE

Information om brug af mundbind i retsbygningerne

Den enkelte ret tager stilling til, om der indføres krav om mundbind eller visir i retternes lokaler.

Fra den 29. oktober 2020 og foreløbig til og med den 2. januar 2021 udvides kravet om brug af mundbind til bl.a. også at gælde i visse lokaler, hvortil offentligheden har adgang. Domstolene er ikke omfattet af dette krav.

Fra domstol.dk

5. november:

Regeringen indfører særlige restriktioner for Nordjylland, efter man har konstateret spredning af en mink-virus-variant. Domstolene var ikke omfattet af restriktionerne, men er selv kommet med anbefalinger i en midlertidig krisestab.

Justitsministeriet har til brug for besvarelsen af spørgsmålet indhentet en udtalelse fra Domstolsstyrelsen, der har oplyst følgende:

"Domstolsstyrelsen havde i dagene op til den 11. marts 2020 nøje fulgt udviklingen i COVID-19 situationen.

Domstolsstyrelsen har ikke selv ekspertise inden for det sundhedsfaglige område og valgte derfor fra begyndelsen af COVID-19-krisen generelt at følge de henstillinger og anbefalinger, som regeringen og sundhedsmyndighederne kom med i forhold til at minimere smittespredning.

Fra justitsministerens svar til Folketingets Retsudvalg, spørgsmål 1557.

Desuden stilles der spørgsmål om, hvorvidt Domstolsstyrelsens beredskabsplan kunne træde i kraft på nationalt plan, når loven fastslår, at det er op til de enkelte retter at træffe beslutninger.

10 SEP 2020
DANMARKS DOMSTOLE

Evaluering af og udredning om nødberedskab

Domstolsstyrelsens bestyrelse har den 9. september 2020 besluttet, at domstolenes kriseberedskab og beredskabsplan evalueres og opdateres af en intern arbejdsgruppe, og at domstolene deltager i Folketingets udredning af COVID-19.

Fra domstol.dk

23. oktober:

Regeringen indfører krav om at bære mundbind eller visir indendørs i store dele af det offentlige rum, fx kollektiv trafik, detailhandlen, serveringssteder, dele af uddannelsessektoren, sygehusvæsenet, kulturtilbud mv. Domstolene er ikke med på listen, og det er overladt til den enkelte domstol at vurdere, om den vil stille krav om mundbind.

06 NOV 2020
DANMARKS DOMSTOLE

COVID-19 situationen i Nordjylland

Information om retternes arbejde under den særlige COVID-19 situation i Nordjylland

Danmarks Domstole varetager en samfundskritisk funktion. Retterne vil dog under hensyntagen til smitteudviklingen og de nye sundhedsfaglige retningslinjer løbende vurdere, i hvilket omfang det vil være nødvendigt at udsætte fysiske retsmøder pga. COVID-19 situationen i Nordjylland.

Fra domstol.dk

To erfaringer om retsstaten fra coronakrisen

Djøfs Corona Task Forces evaluering af forløbet omkring domstolenes nedlukning har ført til to centrale observationer:



Erfaring 1:

Magtens tredeling blev udfordret og viste sig uklar

Da krisen ramte, opstod der tvivl, om det var henvendelser fra det politiske niveau med Justitsministeriet som mellemlid, der førte til nedlukning og senere beslutninger om forløbet for genåbning af domstolene. Hvis det var tilfældet, ville de vandtætte skotter mellem den lovgivende, udøvende og dømmende magt være sprunget læk. Der bør ikke være tvivl om, hvem der træffer så indgribende en beslutning. Denne form for usikkerhed har man ikke umiddelbart set i de andre europæiske lande, vi i dette brief har sammenlignet Danmark med. Det vil være hensigtsmæssigt, at beslutningsgangene for domstolene bliver tydeliggjorte, så man sikrer domstolenes uafhængighed og udrydder enhver mulighed for tvivl.

Da nye restriktioner blev indført i anden bølge, fx krav om mundbind og lokale tiltag i Nordjylland var der ikke længere tvivl: domstolene var ikke omfattet af de nye restriktioner.

Uagtet at resultatet formentlig var blevet det samme i første bølge, er den centrale erfaring, at vi skal være skarpe i vores opretholdelse af magtens tredeling. Med denne debat blev coronakrisen en påmindelse om, at pragmatismen og tilliden til myndighederne kan have den bagside, at retsstatens fundamentale principper træder i baggrunden.

Anbefaling:

Vi bør styrke vores bevidsthed gennem den offentlige samtale om magtens tredeling. Heller ikke, eller måske særligt ikke, under kriser skal den grundlæggende deling af magten ændres, og der må ikke herske tvivl. Ændringer i normale procedurer skal besluttes hos den rette myndighed for at opretholde uafhængighed og bekendtgøres direkte fra myndigheden til offentligheden for at sikre transparens.



Erfaring 2:

Beslutningsgangene var uklare internt i domstolssystemet

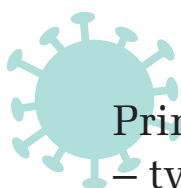
Usikkerhederne ifm. forløbet omkring nedlukningen af domstolene i Danmark har flere sider. For den tvivl, der siden er givet udtryk for hos dele af domstolvæsenet om, hvorvidt beslutningen kom fra en anden myndighed, blev ikke umiddelbart mødt af en klar afvisning af en potentiel indblanding.

Domstolene består i realiteten af en række uafhængige enheder, retterne og dommerne, der ikke fungerer som én samlet organisation, og hvor det kan være vanskeligt at agere samlet. Det kunne tale for en tydeliggørelse af de interne procedurer i domstolvæsenet, som sikrer, at de rigtige aktører tager de fælles beslutninger, der gælder for hele organisationen og tydeligt melder dem ud.

Domstolene har desuden en beredskabsplan, men man erfarede ved coronaens indtog i Danmark, at den primært tog højde for eventuelle ulykker ved de enkelte retter og i mindre grad var gearret til en krise af national karakter. Det fremgår særligt ved, at beredskabsplanen beskriver, at sager og ressourcer skal kunne flyttes og koordineres mellem retter, såfremt en retsbygning er utilgængelig. Dette fokus på enkelte utilgængelige retsbygninger slår ikke til i en situation som den i foråret, hvor alle retsbygninger var berørte. Der er således tale om en koordineringstankegang, der, med sit fokus på de enkelte retters udsathed for trusler og risici, afspejler et lokalt beredskab snarere end en omfattende national krise.

Anbefaling:

Beslutningsgangene for domstolene bør tydeliggøres, så man i fremtidige kriser har skabt de bedste betingelser for at opretholde domstolenes uafhængighed. Det kan fx være ved at sikre, at en beredskabsplan tager eksplicit højde for magtens tredeling og transparens for borgerne, når der pilles ved demokratiets grundpiller. Djøfs Corona Task Force giver fem anbefalinger til beredskabsplanen på side 15.



Principper gælder ikke kun i fredstid – tværtimod

I dagene omkring den 11. marts 2020 lukkede domstolene i lighed med stort set alt andet i Danmark delvist ned. Nogle tiltalte åndede måske lettet op ved tanken om at få udsat deres sag. Andre – fx frihedsberøvede – kunne frygte at sidde vare-tægtsfængslet i længere tid, og civile sager blev udsat på ubestemt tid. Langsomt begyndte domstolene en gradvis genåbning. Forløbet har siden været debatteret offentligt. For hvem tog beslutningen om at lukke ned?

Det siger grundloven

§3 "Den lovgivende magt er hos kongen og folketinget i forening. Den udøvende magt er hos kongen. Den dømmende magt er hos domstolene."

Med andre ord: Domstolene er uafhængige og hverken regeringen eller folketinget kan bestemme, hvad de skal gøre.

Dette brief stiller ikke spørgsmålstegn ved selve beslutningen. Ser man på en række andre europæiske lande, er det en helt tydelig tendens, at aktiviteten ved domstolene blev kraftigt reduceret. For pandemien rasede, og ingen havde interesse i at udsætte befolkningen for unødigt smitte. Men spørgsmålet om, hvordan beslutningen om nedlukning blev truffet og hvem der traf den, rører ved kernen i vores retsstat. Hvis det ikke helt og holdent var domstolene selv, der besluttede at lukke ned, rejses der nemlig tvivl om en af de bærende grundpiller i magtens tredeling: At domstolene, den dømmende magt, er uafhængige af den udøvende magt, nemlig regeringen.

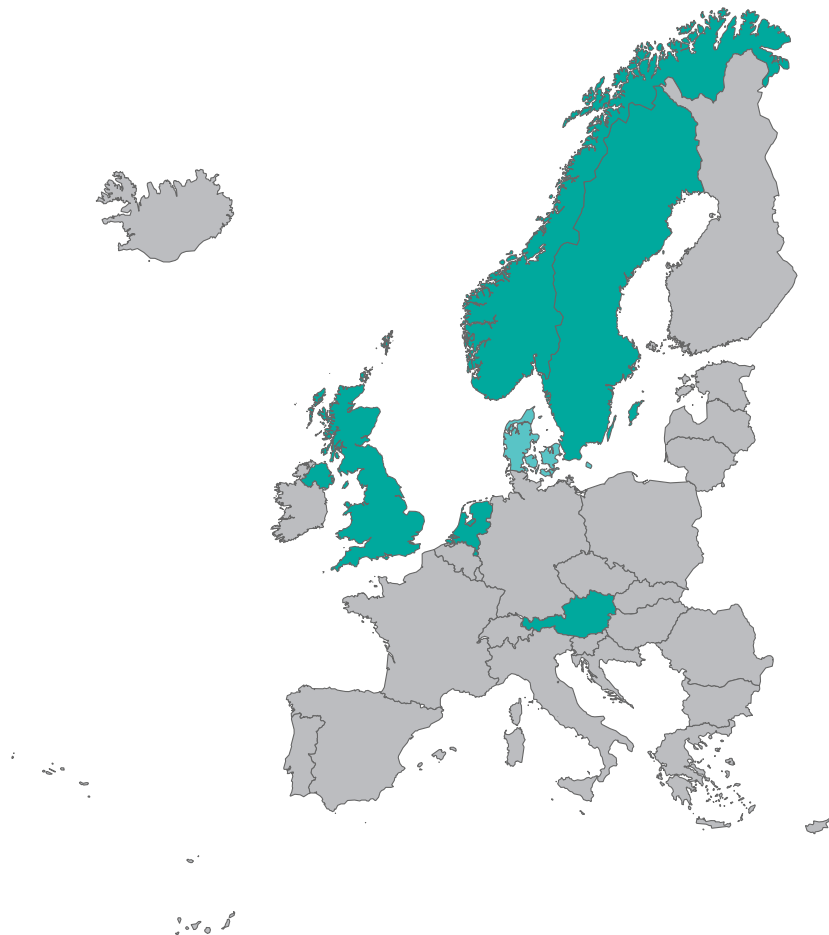
Den uafhængighed, som er beskrevet i Grundlovens §3, er altafgørende for, at vi som borgere kan føle os sikre på, at ingen, der har en interesse i et særligt udfald, kan påvirke udfaldet af vores retssager, og at ingen fx politiske eller økonomiske interesser kan bestemme, hvilke sager der skal tages op.

I en krisetid er det særligt vigtigt, at tilliden til retssystemet opretholdes. I sagens natur kræver akutte kriser akut handling. Men denne handling skal altid respektere retsstatens principper og beskytte de fundamentale menneskerettigheder.

Man kan spørge, hvorfor principperne er vigtige, hvis resultatet havde været det samme eller lignet til forveksling. Svaret findes i de lande, hvor principperne overskrides i en helt anden grad, end vi kender fra Danmark.

Kigger man på den globale situation, er Tænketanken Freedom House i en undersøgelse nået frem til, at 158 ud af 190 lande har gennemført ny lovgivning og ændrede procedurer, der medfører tilbageslag for borgernes demokratiske rettigheder – med coronaen som begrundelse. Det gælder altså både vestlige demokratier og totalitære stater, men naturligvis på helt forskellig vis og i helt forskellig grad. Bl.a. har flere autoritære regimer gennemført online retsmøder uden tilstedeværelse af forsvarsadvokater.

I Europa reducerede domstolene deres aktivitet.



Ved nedlukningen i Danmark har der været sået tvivl om, hvorvidt magtens tredeling blev opretholdt, idet nogle mener, at der kom "dissiner og direktiver fra regeringen til Domstolsstyrelsen", mens andre fastholder, at domstolene selv traf beslutningen. I ingen af de fem lande, vi har sammenlignet med (Sverige, Norge, Holland, Østrig og Storbritannien), har der – så vidt vi kan dokumentere – været rapporteret officielt om en tilsvarende proces eller tvivl.

Danmark er helt åbenlyst meget langt fra autoritære tilstande. Men det bør Danmark også være, og vi bør sikre, at der aldrig kan sås tvivl om det. Netop for at opretholde de grundprincipper, som vi i Danmark mener ikke kan gradbøjes, må vi være særligt opmærksomme, når krisen kradser.

Debatten om uklarheden har muligvis haft den positive konsekvens, at de nye restriktioner, som er indført med anden bølge, tydeligt har undtaget domstolene og ladet det være op til domstolene selv at træffe beslutning.



Nedlukninger har altid menneskelige konsekvenser

Den delvise nedlukning af domstolene havde også konsekvenser, som for mange var langt mere akutte end det principelle perspektiv. For når domstolenes beredskabsplan træder i kraft vil en række sager naturligt blive skubbet i tid.

Alle sager uden frister blev nedprioriteret. Det gjaldt både straffesager og alle civile sager. Alene såkaldte kritiske sagsområder blev behandlet. Det var bl.a. sager om grundlovsforhør, fristforlængelser, arrestsager, der på grund af proportionalitetsprincippet ikke kunne udsættes, fagedforretninger, der ikke kan udsættes, afhentning af børn, der er ved at blive smuglet ud af landet mv. Desuden blev tinglysningssager behandlet. Tilbage var alle almindelige straffesager og alle civile sager. I sidstnævnte tilfælde kunne udsættelsen have store menneskelige konsekvenser for både ofre, for de tiltalte og for sagernes parter, der måtte leve i uvished uden en afgørelse i deres sag.

EMRK artikel 6: Retten til retfærdig rettergang i rimelig tid

Hovedparten af de overtrædelser af artikel 6, der indbringes for Menneskerettighedsdomstolen, vedrører langsommelig sagsbehandling.

På baggrund af praksis fra Menneskerettighedsdomstolen må det konkluderes, at en sag ikke bør ligge stille mere end 9 måneder, idet der derefter vil kunne være tale om en krænkelse af artikel 6.

Den Europæiske Menneskerettighedskonventionens artikel 6 om adgang til retfærdig rettergang garanterer, at man kan få behandlet sin sag inden for en rimelig tidsperiode. En beredskabsplan ændrer naturligvis på, hvad der regnes for en "rimelig tidsperiode" afhængigt af sagstypen, men for den enkelte tiltalte eller offer, vil princippet fortsat have stor betydning. Problematikken gjaldt for alle de europæiske lande, hvor sagerne i vidt omfang blev forsinkede, og Danmark klarer sig, på europæisk plan ret godt i sammenligning med andre landes gennemsnitlige sagsbehandlingstider og også i indsatsen for at indhente tiden efter genåbningen. Bl.a. bevilgede regeringen i juni 7 millioner kroner til at reducere sagsbunkerne, der er opstået under og som følge af coronakrisen.

De danske domstole forsøgte at klare så meget arbejde som muligt fra hjemmearbejdspladser i den indledende kriseperiode – og efter genåbningen med alternative løsninger som fx et samarbejde med Bella Center i København, der gjorde afstandskrav mulige. Domstolsstyrelsen havde givet alle medarbejdere mulighed for at arbejde hjemme, og domstolene benyttede så vidt muligt telefonmøder til at forberede sager på flere retsområder. Da alle civile sager behandles digitalt, kunne dommerne forberede sagerne hjemmefra. En række sager blev tilrettelagt og nogle blev forligt. I det omfang parterne indvilgede heri, og de af retten blev fundet egnede hertil, blev civile sager behandlet skriftligt. Af retssikkerhedsmæssige grunde undlod dommerne at behandle straffesager digitalt. Trods disse tiltag kunne Domstolsstyrelsen rapportere om sagsophobning som følge af den delvise nedlukning, hvor flere tusinde sager blev udskudt.

Retterne har tydeligt mærket den nedsatte kapacitet som følge af Covid-19. Det fremgår af statistikken for afsluttede retssager ved Danmarks Domstole for første halvår af 2020. Her er der samlet set afsluttet 11% færre sager ved byretten ift. første halvår af 2019, og samtidig er sagsbehandlingstiderne for småsager og konkursager i byretten øget. De verserende sager er samlet set steget med 11%. Således er sagsbunkerne i retterne vokset som følge af Covid-19, også selvom retterne har arbejdet med høj produktivitet. I forbindelse med genåbningen blev en række sager således afviklet forskudt over hele dagen og aftenen og i weekender og på helligdage.

Danmarks Domstole		(Tallene er trukket den 14. september 2020)					
Sagsflow ved byretterne							
Embede og sagsområde	Modtaget	% ift. sidste år	Afsluttet	% ift. sidste år	Verserende	% ift. sidste år	
Byretterne	312.690	-6 %	308.023	-11 %	166.632	7 %	

Nøgletal fra Danmarks Domstole (fra domstole.dk)

I flere af de europæiske lande forsøgte man at løse udfordringen ved at overgå til en langt højere grad af digitale virkemidler, end retssystemet normalt benytter sig af.

I Sverige betød det eksempelvis, at de svenske domstole trods nedsat aktivitet i foråret, i august kunne melde, at de havde gennemført flere sager sammenlignet med året før. I England blev retsmøder ligefrem afholdt via Skype og Zoom, og i Østrig blev der blandt andet anvendt ressourcer på at sikre tilstrækkelig båndbredde på hjemmekontorerne og på at sikre sikker udveksling af følsomme oplysninger over internettet.

Samtidig blev der rundt omkring i de europæiske lande eksperimenteret med plexiglasløsninger og andre kreative foranstaltninger, der kunne sikre afstand mellem de tilstedeværende i retssalene, når de var nødt til at møde fysisk op. Det har også været en del af løsningen i Danmark ved den gradvise genåbning.



Uklare beslutningsgange mudrede billedet

Når krisen rammer skal der træffes hurtige beslutninger. Derfor er det centralt, at der ikke opstår tvivl om beslutningsgangene: Hvem kan beslutte hvad, og hvor langt kan de gå?

Domstolene i Danmark er ikke én samlet organisation, men i stedet en række uafhængige retter med uafhængige dommere. Det betyder blandt andet, at domstolene som helhed eksempelvis ikke er repræsenteret med en samlet stemme i den offentlige debat. Men det betyder også, at det i en krisesituation, der vedrører alle domstolene på nationalt niveau, ikke er muligt at henvende sig til ét organ, der kan tage beslutninger af juridisk karakter på vegne af de samlede danske domstole. Det forhold kan have haft betydning for forløbet omkring nedlukningen af domstolene.

Danmarks Domstole

Danmarks Domstole består af 24 byretter, de overordnede retter, en række øvrige retter, råd og nævn samt en styrelse. Dertil kommer domstolene på Færøerne og i Grønland. Domstolene udgør ikke én samlet organisation.

Domstolsstyrelsen har til opgave at administrere og udvikle Danmarks Domstole. Styrelsen ledes af en bestyrelse og en direktør. Ressortmæssigt hører den under Justitsministeriet, men den er politisk uafhængig. Det betyder blandt andet, at justitsministeren ikke kan bestemme over styrelsen eller ændre styrelsens afgørelser.

I den krisestab, som Domstolsstyrelsen nedsatte, har der været tvivl om, hvem der egentlig besluttede, at domstolene skulle lukke, og hvad kompetencen hos krisestaben var. Af beredskabsplanen fremgår det, at det er krisestabens opgave at opstille og opretholde overblik, at koordinere handlinger og ressourcer, samt at koordinere Danmarks Domstoles interne og eksterne kommunikation om hændelsen. Men hvordan dette afspejler sig i krisestabens kompetence fremgår ikke af beredskabsplanen.

Samtidig henviser justitsministeren i et svar til Folketinget til Domsstolsstyrelsens udmelding om, at domstolenes beredskabsplan ikke var designet til at omfatte en national lukning, men i højere grad har været gearret til, at en ulykke eller et terrorangreb eksempelvis kunne ramme en enkelt ret. Dermed har der ikke i beredskabsplanen været taget højde for, at en krise af nationalt omfang kunne ramme Danmark, hvilket også fremgår af beredskabsplanens beskrivelse af krisestabens anvendelsesområder, hvor sikkerhedstruslerne primært fremgår som lokale snarere end nationale.

Domstolsstyrelsens direktør har bl.a. i et interview i Information gjort rede for, at man tog udgangspunkt i beredskabsplanen. Men netop fordi den ikke tager højde for alt, måtte man improvisere. Man havde ikke kunnet forestille sig, at en pandemi ville ramme Danmark i et omfang, der kunne få betydning for samtlige domstole i landet og derfor var beslutningsgangene i en sådan situation ikke klart beskrevet.

Krisestaben kan anvendes ved alle former for større ulykker og katastrofer og vil bl.a. kunne aktiveres i forbindelse med følgende hændelsestyper:

- Stort personalefravær (pga. sygdom, strejke eller lignende).
- Sager med stor bevågenhed.
- Kraftig regn og skybrud.
- It nedbrud.
- Strømafbrydelse.
- Sikkerhedshændelser.
- Andre situationer hvor det skønnes nødvendigt.

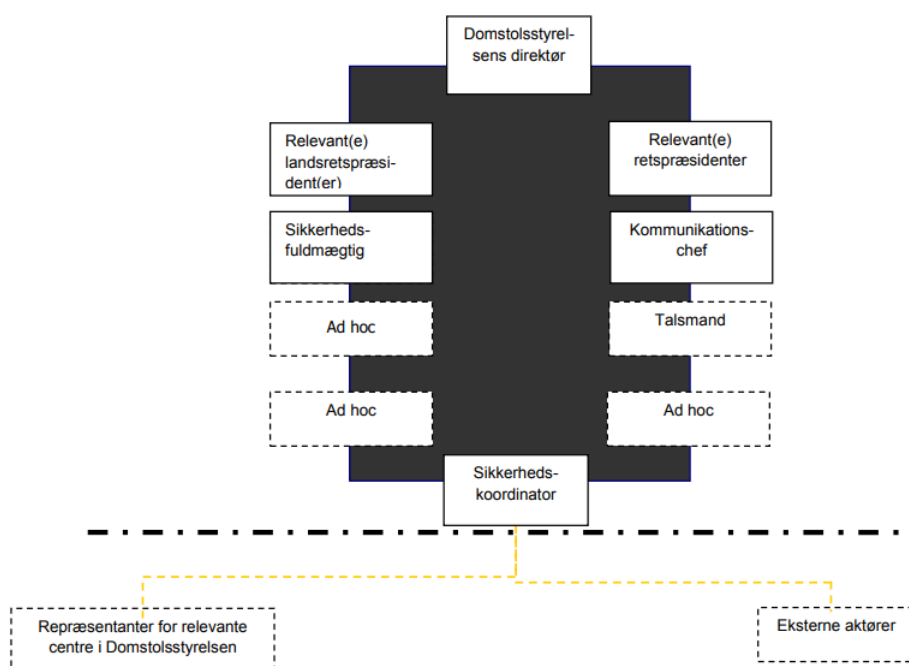
DANMARKS DOMSTOLE
- FOR RET OG RETFÆRDIGHED

Fra Domstolsstyrelsens Beredskabsplan (fra domstole.dk)

Flere dele af forløbet foregik mundtligt. Der blev ikke skrevet noget ned, og dermed mangler dokumentationen for, hvem der i sidste ende traf hvilke beslutninger. Det skyldtes, at der var tale om en *"en helt ekstraordinær situation, hvor vi skulle handle ganske hurtigt. Så det var en mundtlig drøftelse [...]"*, som Domstolsstyrelsens direktør har forklaret. Situationen var ganske vist ekstraordinær, men beredskabsplanen, der skal fungere under ekstraordinære situationer, fremskriver imidlertid, at krisestaben skal fastholde alle væsentlige informationer og beslutninger på skrift. Således anerkender beredskabsplanen ikke behovet eller nødvendigheden for at overgå til mundtlig kommunikation. Beredskabsplanen beskriver videre, at den skriftlige kommunikation er nødvendig for at sikre, at der er enighed og klarhed om, hvad der er oplyst til og besluttet af krisestaben.

Domstolen kommunikerer til offentligheden via Domstolsstyrelsen, bl.a. via domstol.dk. Men der er i mindre grad end fra det politiske niveau tradition for en direkte kommunikation mellem domstolene og befolkningen. Det kan udfordre behovet for at meddele vigtige ændringer i procedurer i en krisesituation, hvis befolkningen ikke er opmærksom på, at der er selvstændige myndigheder, som kommunikerer uafhængigt af statsmagten, og det er særdeles vigtigt at være rustet til offentlig kommunikation netop i en krisesituation. Det fokuserer beredskabsplanen også på og fremskriver, at kritiske situationer stiller krav til rettidig og korrekt kommunikation til alle interessenter. Det angives i den sammenhæng, at der i krisesituationer skal opretholdes et højt informationsniveau over for bl.a. pressen, befolkningen og Danmarks Domstoles medarbejdere. Formålet med kommunikationsindsatsen er at forhindre fejlinformation og ikke mindst sikre tillid blandt brugere, borgere og medarbejdere.

I september meddelte Domstolsstyrelsens bestyrelse, at den har nedsat en arbejdsgruppe, der skal opdatere beredskabsplanen. Dermed er et skridt på vejen mod klarere beslutningsgange taget. Det ændrer dog ikke ved det, at domstolene ikke som sådan indgår i én fælles organisation, og man således må sikre nogle tværgående processer, der giver de bedste rammer for at agere i fælleskab i en krisesituation. Særligt er dette vigtigt at være opmærksom på fsva. samarbejdet i krisestaben, der med sine forskellige aktører afspejler, at domstolene ikke indgår i én fælles organisation.



Danmarks Domstoles krisestab som beskrevet i Domstolsstyrelsens Beredskabsplan (fra domstole.dk)

Derfor er det nødvendigt, at beredskabsplanen både sikrer magtens tredeling og tydeliggør beslutningsgange, regler for procedureændringer og hvad domstolene skal være i stand til at forholde sig til i fællesskab og på nationalt plan. Djøfs Corona Task Force har udarbejdet fem anbefalinger.



5 anbefalinger til beredskabsplan for domstolene, der respekterer magtens tredeling

Djøfs Corona Task Force anbefaler, at følgende anbefalinger tages med i den beredskabsplan, som skal aktiveres, når næste nationale krise rammer:

1. Udgangspunktet bør være, at flest mulige sager behandles under hensyntagen til den pågældende krise og altså efter forholdene.
2. Domstolenes interne fælles processer styrkes og tydeliggøres – fx gennem en central krisestyringsgruppe, som kan træde sammen i tilfælde af krise og med det klare mandat at udarbejde anbefalinger til retter og dommere, så de kan agere effektivt i en krisesituation.
3. Man styrker de effektive og synliggjorte kommunikationskanaler direkte fra domstolene til offentligheden, som kan benyttes i krisesituationer og ved ændring af normal praksis, så der ikke hersker tvivl om, hvor beslutninger på området er truffet.
4. National ensartethed prioriteres højt af hensyn til borgerne, men man bør udarbejde en beredskabsplan, der kan skaleres både geografisk og i relation til forskellige trusler.
5. Beredskabsplanen skal direkte og transparent for offentligheden angive kriterier for, hvordan man vil prioritere imellem sager – skulle dette vise sig nødvendigt.



Cases: Sammenlignelige lande fastholdt domstolenes uafhængighed

De data, Djøfs Corona Task Force har indsamlet, viser, at samtlige case-lande, vi har sammenlignet med har reduceret domstolsaktivitet i starten af coronakrisen samt fastholdt domstolenes uafhængighed. Alle de udvalgte lande er sammenlignelige med Danmark på retsområdet. Domstolene er uafhængige, og magtens tredeling er sikret gennem forfatningen (undtagen i Storbritannien, hvor parlamentet i udgangspunktet er suverænt og "rule of law" ikke er stadfæstet i en forfatning. Domstolenes uafhængighed anerkendes i praksis).

Danmark

Organisering

Danmarks Domstole består af 24 byretter, 2 landsretter og en øverste instans, højesteret, som alle agerer uafhængigt af statslige organisationer. Desuden har Domstolsstyrelsen til opgave at administrere og udvikle Danmarks Domstole. Styrelsen hører ressourcemæssigt under Justitsministeriet, men den er politisk uafhængig.

Nedlukning

Den 13. marts 2020 overgik Danmarks Domstole til et nødberedskab, der kun håndterede kritiske sager, og dermed istandsatte en delvis nedlukning. De kritiske sagsområder omfattede sager, der var bundet af frister eller var særligt indgribende, fx grundlovsforhør, fristforlængelser, kendelser om hastende indgreb, tvangsfuldbyrdelsessager på det familieretlige område mv. Det var den enkelte rets vurdering om en sag var kritisk. Medarbejderne på de kritiske sager mødte fysisk i retterne, mens de resterende 90% arbejdede hjemmefra. De hjemsendte medarbejdere foretog opgaver såsom forberedelse af civile sager og sagsbehandling ud fra skriftligt grundlag for fx notarialforretninger. Retterne anvendte så vidt muligt telefon- og videomøder. Danmarks domstole genåbnede d. 27. april efter en detaljeret genåbningsplan, der åbnede mulighed for, at alle sagstyper kunne behandles. Dog blev der af sundhedsmæssige grunde (afstandskrav mv.) taget forbehold for nævningesager.

Sagsbehandling

I Danmark er alle civile sagers behandling digitaliseret og tilsvarende er en del straffesager. Medarbejderne ved domstolene fik hurtigt etableret sikker online hjemmeadgang og kunne varetage alle opgaver, som ikke forudsatte personligt fremmøde. En lang række civile sager blev således løst. Brugen af telefon- og videomøder kunne ikke appliceres på alle de ikke-kritiske sager. Det efterlod en ophobet sagsbunke. I det første halvår af 2020, hvor nedlukningen fandt sted, blev der afsluttet 11% færre sager ved byretterne ift. første halvår af 2019. Samtidig steg sagsbehandlings-tiderne for små- og konkurssager. Regeringen har bevilget 7 mio. kr. til bekæmpelse af sagsbunke.

Samfundsdebatten

Under nedlukningen rejstes særligt kritik af aflyste familieretsager. Siden har avisen Information med aktindsigt i Domstolsstyrelsens dokumenter og mails rejst tvivl om, hvorvidt Justitsministeriet blandede sig i domstolenes nedlukning. Dette har affødt en debat, særligt blandt politikere, om nedlukningen blev truffet af domstolene selv.

Dataindsamlingen er baseret på offentligt tilgængelige kilder, såsom myndigheders hjemmesider, og er derfor med forbehold for, at der kan være forhold, der endnu ikke er kommet frem. Baseret på det tilgængelige materiale, er Danmark tilsyneladende det eneste land i gruppen, hvor domstolenes uafhængighed har været bragt i tvivl i den offentlige debat.

Nederlandene

Organisering

Nederlandene er opdelt i 11 distrikter, der hver især har deres egen domstol. For hver domstol er der en række lokale domstolskontorer. Distriktsdomstolen består af højst fem afdelinger. Disse omfatter altid forvaltningsretsafdelingen, civilretsafdelingen, strafferetsafdelingen og kantonafdelingen. De 11 distrikter er fordelt på fire områder med hver sin appeldomstol. Hertil kommer Højesteretten, som er placeret i Haag. Retsvæsenet er uafhængigt og falder ikke under Hollands svar på Justitsministeriet. Som i Danmark er magten tredelt.

Nedlukning

Mellem den 17. marts 2020 og den 11. maj 2020 var alle retsbygninger lukkede undtaget i tilfælde af sager af særlig hastekarakter. Alle andre sager blev behandlet ved en skriftlig procedure eller via audio- og videokonference. Fra den 11. maj 2020 åbnede alle domstole igen for alle straffesager samt sager på det børne- og familieretlige område. Retsvæsenet har fulgt de retningslinjer vedrørende sikkerhed og organisering af arbejdet, som sundhedsmyndighederne har udsendt. Det fremgår ikke, at beslutningen skulle være taget på opfordring eller under pres.

Sagsbehandling

Kun prioriterede sager kørte, og så vidt muligt uden at folk skulle møde fysisk op. Der er truffet foranstaltninger, der har til formål at sikre retsvæsenets funktion, fx er der indført mulighed for at foretage retsmøder via videokonference og gennemføre retssager på skrift.

Samfundsdebatten

Borgere i Holland har protesteret mod, at der gives regeringen fuldmagt til at udstede love/regler.

Norge

Organisering

I Norge udgør hver domstol sin egen selvstændige organisation, som er geografisk afgrænset gennem reglerne om retskredse. Der foregår normalt ingen udveksling af sager mellem domstole på samme niveau og domstolene har ingen fælles ledelse. De almindelige domstole består af Højesteret, 6 lagmandsretter og 60 tingretter. Ifølge §95 i den norske grundlov skal "Statens myndigheder sikre domstolens og dommernes uafhængighed og upartiskhed".

Nedlukning

I forbindelse med corona reducerede Norges domstole deres drift. Mange sager blev udsat. Domstolene administrerede anbefalede, at domstolene straks reducerede deres aktiviteter til de mest nødvendige opgaver. 80-90% af alle retssager blev enten aflyst eller udskudt i marts.

Sagsbehandling

Regeringen vedtog den 27. marts en midlertidig forskrift, som skulle gøre det muligt at gennemføre flere sager på nye måder, eksempelvis ved hjælp af video. Stavanger Tingret og Sør-Trøndelag tingret var blandt det, som benyttede sig af denne mulighed. Per september 2020 er alle domstole åbne, men der er en betydelig sagspukkel og mange sager er forsinkede.

Samfundsdebatten

Norge har haft stor politisk debat om "Korona-loven", herunder delegation af lovgivningsmyndighed fra Stortinget til Regeringen. Regeringen fremlagde i marts 2020 et forslag, hvorefter denne skulle have fuldmagt/kompetence til at fastsætte bestemmelser med lovmæssigt indhold, herunder fravige gældende lovgivning. Regeringens forslag blev betydeligt indskrænket ved behandling i Stortinget, og blev således vedtaget med væsentlige ændringer.

Sverige

Organisering

Sveriges domstole består af 80 uafhængige domstole. Ingen myndighed, regering eller Riksdagen, kan diktere, hvordan en domstol skal dømmes i en sag. Dommerne er uafsættelige, som fastlagt i grundloven.

Nedlukning

I Sverige har domstolene ikke været lukket ned. De svenske domstole og retter valgte dog særligt i begyndelsen af pandemien i høj grad at aflyse og udskyde forhandlinger. Distriktsdomstolenes andel af det samlede antal aflyste forhandlinger var steget til 86 % i begyndelsen af april. En del af den reducerede aktivitet skyldes, at 30 % af domsmændene er 70 år eller ældre og derfor ikke kan møde op, fordi de er i risikogruppen. Domstolene har prioriteret de mest kritiske sager. Det er domstolene selv, der har besluttet, hvordan de vil agere, og der har derfor også været forskelle på sagsbehandlingen på tværs af de svenske regioner.

Sagsbehandling

I august meddelte den svenske domstolsadministration, at domstolene har formået at tilpasse sig til coronasituationen, og at man ikke længere er nødsaget til at aflyse retssager på grund af virus. Per 1. august havde de svenske domstole gennemført 6 % flere sager end året før på samme tidspunkt. Det skyldes blandt andet, at man i høj grad har taget brugen af video og andre digitale hjælpemidler til sig.

Storbritannien

Organisering

England og Wales, Skotland og Nordirland har hver deres egen domstolsorganisation. Dertil kommer en højesteret, der fungerer som den sidste appellinstans for sager fra England og Wales og Nordirland, samt for civile sager fra Skotland.

Nedlukning

Domstolene har ikke været lukket ned på nationalt niveau og prioriterede domstole har haft åbent. Lord Chancellor (justitsministeren) og Lord Chief Justice (leder af retsvæsenet) har været i dialog om, hvordan domstolene skulle fungere under Covid-19. Den endelige beslutning blev truffet af Lord Chief Justice og dermed af domstolene selv.

Sagsbehandling

Det har ikke været muligt for de engelske domstole at opretholde "business as usual" under coronapandemien. Domstolene har dog i nogen grad været i stand til at behandle sager digitalt. Høringer (retsmøder) er blevet afholdt via Skype. En del sager er overgået til at blive behandlet skriftligt. Regeringen og Parlamentet har givet retsvæsenet bedre og flere muligheder via lov – fx elektroniske/digitale retssager.

Østrig

Organisering

Østrigs retssystem er adskilt fra det administrative system på alle niveauer. Anklagemyndigheden er adskilt fra domstolene. Den østrigske forfatning garanterer domstolenes uafhængighed. Intet organ inden for eller uden for retsvæsenet kan udstede nogen instruktion til en dommer i forbindelse med en afgørelse om et specifikt emne. Heller ikke det føderale justitsministerium.

Nedlukning

Der har som i Danmark ikke været tale om en total nedlukning. Domstolenes aktivitet har dog været reduceret. Flere fysiske sikkerhedsforanstaltninger er indført. Fra 15. marts til maj var domstolene i nødberedskab.

Sagsbehandling

I midten af marts meldte justitsministeren ud, at kun kritiske sager ville blive behandlet. Rets salenes åbningstid blev forkortet. Justitsministeren understregede, at domstolene i videst muligt omfang burde fortsætte med at fungere af hensyn til retsstatsprincippet, men at den enkelte dommer selv skal skønne, hvorvidt en sag kan gennemføres med fysisk tilstedeværelse.

I midten af april blev det meddelt, at retssager kunne behandles såfremt to meters afstand mellem alle tilstedeværende kunne opretholdes. Nogle retssale fik installeret plexiglas, hvor det ikke var muligt at holde afstand. Mundbind blev obligatorisk, men den enkelte dommer beslutter selv, hvordan kravet skal honoreres.

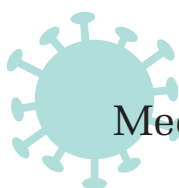
I perioden har Østrig oprustet digitalt for især at styrke og sikre hjemmekontorer, videokonferencer, tilstrækkelig båndbredde samt sikker udveksling af fortrolige eller følsomme oplysninger. Notarer kan fortsat yde deres tjenester, som fx at autentificere dokumenter og udarbejde notarialdokumenter ved hjælp af elektronisk kommunikation. Hidtil har denne elektroniske procedure kun været tilladt ved etableringen af et selskab med begrænset ansvar.

Sådan har vi gjort

Task forcen har indsamlet information om udvalgte europæiske landes håndtering af domstolens funktion under corona-pandemien. Data er indsamlet gennem offentligt tilgængelige kilder. I brief 2 har vi fokuseret på de europæiske lande, som vi ofte sammenligner os med, og som har organiseret deres retssystem på en måde, der i overvejende grad ligner vores. De udvalgte lande er Norge, Sverige, Nederlandene, Østrig og Storbritannien.

Alle coronabriefs kan frit downloades på djoef.dk/coronataskforce

Her finder du også vores interaktive landkort, hvor du kan sammenligne omfanget af indskrænkninger og begrænsninger af menneskerettighederne på tværs af Europa og finde informationer om EU-landenes coronainitiativer.



Medlemmer



Kristian Cedervall Laut

Formand for task forcen.

Professor. Prodekan for uddannelse ved det Juridiske Fakultet, Københavns Universitet. Ekspert i fordeling af ansvar, menneskerettigheder og regulering i forbindelse med katastrofer.



Lykke Friis

Direktør for Tænk tanken Europa, tidligere minister og prorektor for Københavns Universitet. Ekspert i europæiske forhold.



Louise Halleskov

Lektor på Jura, Århus Universitet. Ekspert i menneskerettigheder, forvaltningsret og forholdet mellem EU, den Europæiske Menneskerettighedskonvention og national ret.



Jørgen Møller

Professor i statskundskab, Århus Universitet. Forsker i demokrati, statsdannelse og international politik.



Jens Elo Rytter

Professor i statsforfatningsret ved det Juridiske Fakultet, Københavns Universitet. Ekspert i menneskerettigheder.



Mikael Sjöberg

Formand for Den danske dommerforening og dommer i Østre Landsret. Næstformand i bestyrelsen for Djøf Offentlige Chefer.



Om Djøfs Coronabriefs

Danmark har i forbindelse med coronakrisen vedtaget historisk indgribende love i vores menneskerettigheder. Nu er vi så langt inde i håndteringen af den faktiske krise, at vi kan begynde at se på, hvad vi lærte af de indledende tiltag og undervejs. Ikke kun fra et sundhedsfagligt men også fra et menneskerettighedsperspektiv og et demokratisk perspektiv. Og vel at mærke også hvad vi gjorde og gør i forhold til resten af Europa.

Formålet med Djøfs Corona Task Force er at sætte spot på demokrati, frihed og rettigheder under og efter coronakrisen. Kriselovgivning må ikke blive hverdag. Indskrænkning af helt basale frihedsrettigheder må ikke blive permanent. Det langsigtede mål er at bruge coronakrisen til at lære til næste gang, en omfattende krise rammer. Uanset om det drejer sig om en sundhedskrise eller andre former for kriser.

Øvrige udgivelser i serien af Coronabriefs:

- > Coronabrief 1: Da friheden blev sat på pause – hvad corona lærte os om menneskerettigheder i en krisetid (september 2020)
- > Coronabrief om næringsliv (forventet december 2020)
- > Coronabrief om demokrati og en samlet evaluering (forventet februar 2021)

Djøf har nedsat task forcen og udpeget dens medlemmer med det formål at understøtte en kvalificeret debat om fremtidens håndtering af lignende omfattende kriser med konsekvenser for demokratiet og menneskerettighederne. Task forcen konkluderer uafhængigt, men er nedsat af Djøf, som står for sekretariatsbetjeningen. Medlemmernes arbejde er frivilligt og ulønnet.

Spørgsmål og henvendelser vedrørende Djøfs Corona Task Force kan rettes til politisk chefrådgiver Astrid Gufler agu@djof.dk

