

Administrativ DEBAT

#1 / MAJ 2024

Udgivet af den danske afdeling
af Nordisk Administrativt Forbund



Foto: Jens Peter Christensen

Domstolene kom ikke i skudlinjen

– Interview med Jens Peter Christensen, præsident for Højesteret → **SIDE 3**

PETER BJERRE MORTENSEN OG CLAES NILAS

Interview med Jens Peter Christensen, præsident for Højesteret

→ **SIDE 3**

MICHAEL SVARER

Veje til grøn omstilling

→ **SIDE 8**

HELLE ØRSTED NIELSEN

Kommunerne har meldt sig ind i klimapolitikken

→ **SIDE 12**

KURT KLAUDI KLAUSEN

Er ældreformen et opgør med New Public Management?

→ **SIDE 16**

TORBEN TRANÆS

Manglende samordning mellem det kommunale selvstyre og budgetloven
Det specialiserede socialområde som case

→ **SIDE 20**

DEN 6. MAJ KL. 17

inviterer Nordisk Administrativt Forbund i samarbejde med DJØF til paneldebat med overskriften ”Kloge investeringer i sikkerhed og forsvar”.

Mød blandt andre Jørgen Grønnegård Christensen, professor emeritus, Christine Nissen, forsker ved DIIS, Lars Bo Larsen, tidligere ambassadør.

Tilmelding på DJØF's hjemmeside

→ **SIDE 25**



Foto: Jens Peter Christensen

Domstolene kom ikke i skudlinjen

Interview med Jens Peter Christensen, præsident for Højesteret

I 2001 gav den daværende højesteretspræsident, Niels Pontoppidan, et interview til Administrativ Debat. Den ene interviewer var dengang Jens Peter Christensen, som i dag sidder på den anden side af bordet som højesteretspræsident. Administrativ Debat har mødt Jens Peter Christensen til en samtale om domstolenes udvikling siden 2001, om arbejdsprocesserne i Højesteret, om lovkvalitet, om embedsmandsdyder under pres og meget mere.

I 1999 trådte domstolsreformen i kraft og dermed blev domstolene løsgjort fra Justitsministeriet og henlagt under den selvstændige, bestyrelsesledede Domstolsstyrelse. I interviewet fra 2001 forudså højesteretspræsident Niels Pontoppidan, at reformen ville bringe "domstolene i skudlinjen". Fik han ret?

Nej, sådan gik det ikke. Tanken var sådan set rigtig nok i den forstand, at reformen betød, at domstolene ikke længere kunne dække sig ind bag Justitsministeriet, men derimod blev budgetmæssigt underlagt en domstolsstyrelse, der ledes af en bestyrelse, hvor flertallet består af domstolsrepræsentanter. Realiteten er bare, at pengene stadig kommer fra lovgivningsmagten, og derfor bebrejdes sagsbunker og lange sagsbehandlingstider ikke domstolene mere, end tilfældet var før reformen i 1999. Reformen har derfor ikke bragt domstolene mere i skudlinjen.

Man får de penge, som man kan få igennem ved finansloven, og der gør Domstolsstyrelsen selvfølgelig, hvad den kan, og i virkeligheden er der på det punkt fodslag imellem Justitsministeriet og Domstolsstyrelsen. Den særlige mulighed, som Pontoppidan nævner i interviewet i 2001, at Domstolsstyrelsen kan beslutte, at dens budgetforslag forelægges direkte for Folketinget uden om finansloven, den mulighed har man aldrig brugt, og det kommer man formodentlig heller aldrig til. Det vil være som at kaste en atombombe – og hvor man ikke er sikker på, om man selv bliver ramt.

I interviewet fra 2001 argumenterede Pontoppidan også for, at domstolene med tiden kunne få en mere aktivistisk rolle. Hvordan har udviklingen været på det punkt?

Jeg mener ikke, at de danske domstole er blevet mere aktivistiske over de seneste godt 20

Af Peter Bjerre Mortensen og Claes Nilas, begge Administrativ Debat

” I Danmark er det også sådan, at grundlovsfortolkning og fortolkning af menneskerettighedskonventionen holdes adskilt. Der er vi jo anderledes end i mange andre lande

år. Domstolene skal fx følge Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, hvilket indebærer, at domstolene skal følge den praksis, som Menneskerettighedsdomstolen lægger, men vi skal ikke brodere videre på den og selv ekspandere rettighederne.

Meningen er, og det er også det den såkaldte inkorporeringslov siger, at balancen mellem lovgivningsmagt og domstole ikke skal forskydes.

De sager, som involverer grundlovsspørgsmål, går Højesteret til, som vi går til ethvert andet fortolkningsspørgsmål: Hvad står der i grundloven, hvad var der ment med det, der står? Vi sidder ikke og tænker på det som noget helt specielt. Set over årene har der været en del sager med grundlovsfortolkning, fx Tvind-sagen, Maastricht-sagen og LTF-sagen som nogle af de mere kendte.

I Danmark er det også sådan, at grundlovsfortolkning og fortolkning af menneskerettighedskonventionen holdes adskilt. Der er vi jo anderledes end i mange andre lande, hvor grundlovsbestemmelser fortolkes i lyset af menneskerettighedskonventionen.

Man kan vel sige, at den danske Højesteret har en del tilfælles med det flertal i den amerikanske højesteret, som man kalder originalister eller tekstualister. De fokuserer på, hvad der står i forfatningen, og hvad der var ment med ordene. Heroverfor står de højesteretsdommere – for øjeblikket et mindretal – der opfatter forfatningen som ”a living constitution”, hvor dommerne selv lægger det ind i forfatningens bestemmelser, som de synes er i harmoni med tidens ånd. Gjorde vi det i Danmark, ville Højesterets dommere reelt blive grundlovgivere.

Befolkningens tillid til de danske domstole er, også i international sammenligning, meget høj. Samtidig er der voksende sagsbunker og lange berammelsestider, og tilliden til en række andre samfundsinstitutioner er faldende. Er den høje tillid til domstolene ikke et paradoks?

Tja, på den ene side ved de fleste jo meget lidt om, hvordan domstolene fungerer, så den høje tillid kan ikke skyldes en meget stor viden om domstolene. Men der er tilsyneladende en rodfæstet tillid, som det ikke er lykkedes domstolene at ødelægge. Vi har jo heller ikke rigtig haft nogle ikke-tillidsskabende situationer, 7-9-13!

Sagsbehandlingstiderne er ganske rigtigt lange, dog ikke for Højesteret, men i debatten, har de jo primært medført kritik af bevillingsniveauerne, ikke af domstolene. Det, mener jeg, egentlig er med god grund, for det er ikke fordi, de ikke laver noget i by- og landsretterne. Tværtimod. De arbejder, så blodet springer. Der er simpelthen bare for mange sager og for få mennesker til at behandle dem.

Med tiden bliver sagerne desuden mere og mere komplekse. Der er flere og flere regler. Der er menneskerettighedskonventioner, der er EU-regler og -domme osv., osv. Mange sager, som førhen var enkle, de er nu komplicerede.

Som et eksempel kan jeg nævne en sag, vi havde i Højesteret for et par år siden, om en mand fra Litauen, der tiggede foran Hovedbanegården. Der kan man slå op i straffeloven, og der er en klar bestemmelse, som siger, at hvis man tigger foran togstationer, så skal man have en fængselsstraf. Manden tilstod. Det vil tage ca. to sekunder at afgøre den sag. Men så har Menneskerettighedsdomstolen i

en sag fra Schweiz fundet ud af, at det er en menneskeret at tigge, og så bliver sagen pludselig langt mere kompliceret. Det kan man mene om, hvad man vil, men det er jo et billede på, hvordan og hvorfor mange sager bliver mere komplicerede at behandle.

Ved din tiltræden som højesteretspræsident udtalte du, at en højesteretsdom er rigtig, selv om den er forkert! Hvordan arbejder I med at sikre kvaliteten af jeres domme?

Ja, i de ord ligger jo, at der ikke er nogen instans over Højesteret. Og så alligevel, for Menneskerettighedsdomstolen har jo sommetider tilsidesat en afgørelse, typisk i en udvisnings-sag, så helt rigtigt er det selvfølgelig ikke.

Men lad mig give en konkret beskrivelse af, hvordan vi tilrettelægger arbejdet i Højesteret. Vi er for tiden 18 dommere. Én af dommerne tages ud af arbejdet i retssalene for at forberede de sager, som tilgår Højesteret. Det sker for en periode på to år. Vi kalder ham ”overfodermester”, da det er ham, der så at sige fodrer os andre højesteretsdommere med sager.

En anden dommer bliver formand for Procesbevillingsnævnet, som behandler ansøgninger om tilladelse til at anke en landsretsdom til Højesteret. Det er også en opgave, man udpeges til for to år.

De resterende 16 dommere inddeles i to afdelinger med 8 dommere i hver. Vi ryster posen tre gange om året, sådan at dommernes fordeling på de to afdelinger skifter. I løbet af et år kommer alle på den måde til at sidde sammen med alle. Man gror altså ikke fast i en enkelt afdeling med de samme dommere dag ud og dag ind.

Der skal deltage mindst fem dommere i en almindelig civil sag eller straffesag. Som dommer får man sagen i sit postrum 14 dage før, retssagen går i gang i retssalen. Sagsmaterialet består af landsrettens dom – og byrettens, hvis sagen er startet der. Det er dokument

nummer 1 i sagen. Dokument nummer 2 er et såkaldt sammenfattende processkrift. Det er på mere mundret dansk et argumentations-skrift fra advokaterne, hvor de i hver deres skrift argumenterer for, hvorfor de bør vinde sagen. Dokument nummer 3 er en ekstrakt med de faktiske oplysninger, som advokaterne mener er relevante. Derudover kommer advokaterne også med en materialesamling, det vil sige de love, bekendtgørelser, cirkulærer, domme, m.v., som de mener, Højesteret skal kende. De sagsdokumenter sætter dommerne sig ind i, før retssagen begynder i retssalen en morgen kl. 9.

Den første dag i retssalen går typisk med, at dommerne hører på advokaterne. Den næste dag rejser den dommer, der er 1. voterende, sig op og fortæller de andre dommere, hvordan han eller hun ser på sagen. Derefter rejser 2. voterende sig op og giver sin udlægning af sagen, fulgt af 3., 4. og 5. voterende. Modsat på universiteterne holder folk mund, mens andre taler. Der er ingen, der afbryder eller ryster på hovedet af hinanden!

Når den del er færdig, går de fem dommere ind i et lokale ved siden af retssalen, og 1. voterende indleder med at læse sit domsudkast op. Undervejs vender og drejer alle fem dommere hvert et ord og retter i fællesskab domsudkastet til. Det er først under denne fælles domsskrivning, at der er en egentlig ”institutionel” diskussion af sagen mellem dommerne.

Det er én ting er at være enige om resultatet – hvad vi oftest er – men noget andet er, hvad der skal stå i dommen. Hvad er begrundelsen, og hvordan skal de forskellige dele vægtes? Det er det mest spændende i processen, for der sidder vi og diskuterer med hinanden og filer på hvert eneste ord. Til tider kan det sågar være en diskussion, om der skal være et komma eller et semikolon.

Når vi er færdige med den diskussion, går 1. voterende ind og retter domsudkastet til. Derefter kommer han eller hun med et 2. udkast til dommen, og så ser vi på det, og retter

” Vi har i den grad fordel af, at vi har en åben konfrontation af synspunkter. For når dommen er afsagt, har vi fælles skæbne. Vi skal sammen stå på mål for den.

” Jeg har simpelthen ikke noget grundlag for at sige, at lovkvaliteten er værre eller bedre, end den altid har været.

det til. Så kommer der et 3. udkast, og vi retter det til. På et eller andet tidspunkt er vi fremme ved noget, hvor vi er enige om, at nu er vi færdige. Det færdige domsudkast lægges så i postrummene med frist for kommentarer til næste dag kl. 10, hvis nu en af dommerne har fået sovet så meget på sagen, at vedkommende er kommet på yderligere tanker.

Derefter læses der korrektur på dommen af en fuldmægtig og en kontorfunktionær, og før dommen afsiges, læser 1. voterende dommen op, fra ende til anden, for retsformanden. Når det er sket, afsiges dommen, og den offentliggøres samtidig på Højesterets hjemmeside.

Det er en meget vigtig del af kvalitetssikringen, at der er en fri diskussion imellem dommerne, hvor alle respekterer hinanden, og hvor de fleste af os kender hinanden gennem ofte ganske mange år. Selvfølgelig kan det ske, man i en sag synes, man er klogere end de andre, men man ved jo godt, at det er man ikke, og derfor slår man ørerne ud i diskussionerne.

Jeg kan også forklare det på den måde, at Højesteret egentlig er mere universitet end universitetet selv. Vi ved, at kollegerne også kan tænke, og vi ved, at vi bliver klogere af at diskutere og høre på hinanden. Vi har i den grad fordel af, at vi har en åben konfrontation af synspunkter. For når dommen er afsagt, har vi fælles skæbne. Vi skal sammen stå på mål for den.

Der er jævnligt en debat om kvaliteten af lovgivningen. Typisk hævdes det, at det går for stærkt med at lovgive, og at den høje hastighed giver dårligere lovgivning. Hvad tænker en højesteretspræsident om det?

Det er jo sjovt, når man interesserer sig for det historiske, for manglende lovkvalitet har man diskuteret i mere end hundrede år. I 1920'erne blev der endda nedsat en kommission, der skulle se på lovkvaliteten, og i 1958 fik man en kommitteret i Justitsministeriet, der skulle se på lovkvaliteten, og det voksede til et lovkontor, som siden blev til en hel afdeling.

Nogle gange afholder Folketinget også en konference om lovkvaliteten. Jeg har flere gange holdt foredrag i den forbindelse. Jeg er så blevet spurgt, om lovkvaliteten er dalende. Og det kan jeg jo ikke svare på. Jeg har simpelthen ikke noget grundlag for at sige, at lovkvaliteten er værre eller bedre, end den altid har været. Det er svært at forudsige alle mulige situationer, når man laver regler. Og det vi ser i Højesteret, er jo ofte det mærkelige. Det er det, der ikke passer ind. For hvis det passede fint og perfekt ind i reglerne, ville vi jo ikke få sagen!

På nogle af de retsområder, hvor der i tidligere tider var lovforberedende udvalg, og alting gik langsommere, levede man i et mere fredssommeligt miljø end i dag. Strafferetten er fx i dag blevet en politisk kampplads, og så er det ikke så mærkeligt, at man ikke altid kan sidde i årevis og tygge på ny lovgivning.

Henrik Zahle, som var statsretsprofessor, og som også en kort tid var højesteretsdommer, mente, at der var for meget såkaldt telefonlovgivning. Det var et udtryk for, at der var en eller anden, der sagde noget i telefonen om morgenen i radioavisen, og allerede om aftenen blev der så lavet en lov. Det kan måske være en rigtig beskrivelse af optakten til lovgivning. Men derefter kommer der jo typisk en lang proces, før et lovforslag ligger færdigt. Der er høring, der er ændringsforslag, der er politisk debat. Og der sker dit, og der sker dat. Så det Zahle kaldte telefonlove, de findes ikke i virkeligheden.

Endelig er det heller ikke sådan, at de kommissioner, man havde en del af i gamle dage, resulterede i klar og entydig lovgivning. I kommissionerne sad ofte repræsentanter for alle mulige interesser, der indgik kompromisser, der så resulterede i uklar lovgivning, der pakkede kompromiserne ind.

Du har over årene sagt og skrevet meget om forholdet mellem ministre og embedsmænd. Har du noget nyt at tilføje den debat?

Det ved jeg såmænd ikke. Der er ikke nogen tvivl om, at de klassiske embedsmandsdyder

” Der er ikke nogen tvivl om, at de klassiske embedsmandsdyder hele tiden er under en form for pres, men samtidig vil jeg sige, at der vogtes langt mere over dyderne end i de såkaldt gode gamle dage.

hele tiden er under en form for pres, men samtidig vil jeg sige, at der vogtes langt mere over dyderne end i de såkaldt gode gamle dage. Kodex VII bliver virkelig læst, og da vi havde rigsretssagen mod Inger Støjberg, fremgik det klart af vidneforklaringerne, at de involverede fuldmægtige og specialkonsulenter havde siddet nærmest grædende og studeret Kodex VII for at finde ud af, hvad pokker de dog skulle stille op.

Efter rigsretsdommen holdt jeg omkring 30 foredrag rundt omkring i styrelser, ministerier mv. om Kodex VII og embedsmandsdyder, så vi lever ikke i en tid, hvor man er ryggesløs og bare siger: det der behøver vi slet ikke bekymre os om. Tværtimod.

Der er nogle, der ligefrem hævder, at retsstaten er truet. Jeg forstår godt synspunktet, men i virkeligheden lever vi mere og mere i en retsstat. Der er snart ikke det, der ikke er reguleret. Der er regler fra gulv til loft. Og der er flere og flere kontrollanter. Der er Rigsrevisionen, Ombudsmanden, domstolene, EU-Domstolen, Menneskerettighedsdomstolen, kontrollerende nævn, alt muligt. Og i tillæg er der en meget aktiv presse.

Så den der forfaldstese om, at retsstaten havde det meget bedre i gamle dage, den er der ikke hold i.

Og hvad med den gradvise vækst i antallet af spindoktorer. Nærmer vi os på det punkt et egentlig brud med den danske model?

Indtil nu har udviklingen i antallet af spindoktorer holdt sig indenfor de rammer, vi opsatte i betænkningerne fra 1998, 2004 og 2013. Der har ikke været noget egentligt brud i udviklingen. I et historisk perspektiv kan man sige, at den administrative udvikling i Danmark i høj grad er sket gradvist og hen ad vejen. Der har sjældent ligget nogle principbeslutninger bag større administrative forandringer. I stedet er udviklingen sket lidt efter lidt.

Det er svært at forestille sig, at der kommer en regering og siger: nu skal vi have politisk udpegede statssekretærer og en håndfuld politiske assistenter i hvert ministerium. Så hvis der på dette punkt skulle komme et kvalitativt brud med den danske forvaltningsmodel, vil det nok ske lidt efter lidt, skridt for skridt.



Foto: Jens Peter Christensen