

BERETNING**afgivet af****Lovudvalget****vedrørende****EM2012/80:****Forslag til Inatsisartutbeslutning om Grønlands Selvstyres udtalelse til ikrafttræden for Grønland af lov om ændring af retsplejelov for Grønland (Ændring af retskredsene i Grønland m.v.)**

Lovudvalget har under behandlingen bestået af:

Inatsisartutmedlem Isak Hammond, Inuit Ataqatigiit, formand
Inatsisartutmedlem Justus Hansen, Demokraterne, næstformand
Inatsisartutmedlem Hans Enoksen, Siumut
Inatsisartutmedlem Juliane Henningsen, Inuit Ataqatigiit
Inatsisartutmedlem Kristian Jeremiassen, Siumut

Inatsisaartut behandlede d. 27. september 2012 et forslag til Inatsisartutbeslutning om Grønlands Selvstyres udtalelse til ikrafttræden for Grønland af lov om ændring af retsplejelov for Grønland (EM 2012/80). Forslaget fik under 1.behandlingen bred tilslutning og blev ikke henvist til udvalgsbehandling. Lovudvalget har imidlertid fundet behov for at knytte nogle bemærkninger til forslaget.

Forslagets indhold

Forslaget indebærer, at antallet af retskredse reduceres fra 18 til 4, svarende til den nuværende kommuneinddeling¹.

Hensigten hermed er ”at skabe de bedst mulige rammer for at kunne rekruttere velkvalificerede, fuldtidsansatte kredsdommere og at skabe fagligt udviklende miljøer med høj kvalitet i sagsbehandlingen og acceptable sagsbehandlingstider.”

Det fremgår af lovbemærkningerne at der med henblik på fortsat at sikre borgernes nærhed til retsvæsenet i Grønland opretholdes en række bitingsteder rundt om i Grønland, så retsmøder i konkrete sager efter behov vil kunne afholdes på bitingstederne tættere på de berørte personer.

Endvidere indebærer forslaget en 3 årig forlængelse af den overgangsordning, som muliggør, at personer, som forud for retsplejelovens ikrafttræden har virket som kredsdommere, men

¹ Dog således at Nationalparken i Nordøstgrønland, som er holdt uden for kommuneinddelingen, lægges ind under samme retskreds som Kommuneqarfik Sermersooq, og således at Pituffik (Thule Air Base), som ligeledes er holdt uden for kommuneinddelingen, lægges ind under samme retskreds som Qaasuitsup Kommunua.

som ikke har gennemført kredsdommeruddannelsen, kan beskikkes som midlertidige kredsdommere.

Den foreslåede ændring af retskredsstrukturen

Et flertal i Den Grønlandske Retsvæsenkommission (Herefter: ”Retsvæsenkommissionen”) anbefalede i kommissionens betænkning fra 2004, at der i den nye retsplejelov ikke skulle ændres ved det hidtidige antal retskredse. Flertallet lagde vægt på, at der så vidt muligt også fremover skulle være en fast bosiddende kredsdommer i hver by. Et mindretal i Retsvæsenkommissionen fandt, at en regionalisering af kredsretterne burde overvejes, med henblik på at styrke de faglige miljøer (og dermed både rekrutterings- og fastholdelsesmulighederne og den faglige kvalitet i kredsretternes afgørelser) samt ressourceudnyttelsen.

I overensstemmelse med flertallets anbefaling lagde det forslag til ny retsplejelov for Grønland, som Landstinget i 2007 blev forelagt, op til, at det hidtidige antal retskredse skulle opretholdes.

Under hensyn til den stedfundne udvikling i den periode, som var forløbet, siden Retsvæsenkommissionen havde taget stilling til spørgsmålet, fandt Lovudvalget imidlertid – til brug for udvalgets betænkning vedr. forslaget – behov for at søge problemstillingen yderligere belyst gennem indhentelse af bemærkninger fra Landsdommeren, Kredsdommerforeningen og Politimesteren i Grønland.

Lovudvalget konstaterede i udvalgets betænkning til forslaget, at såvel Landsdommeren, Kredsdommerforeningen og Politimesteren i Grønland nu vurderede, at en form for regionalisering af retskredsene ville være hensigtsmæssig. Lovudvalget opfordrede derfor til, at retskredsstrukturen genovervejedes.

Som følge heraf blev følgende indføjet i afsnit 5.3. i de almindelige bemærkninger til lovforslaget:

”Grønlands Hjemmestyre har i sit høringssvar over et udkast til lovforslaget anført, at man har indhentet udtalelser om den foreslåede retskredsstruktur fra landsdommeren i Grønland, Kredsdommerforeningen og politimesteren i Grønland, og at disse myndigheder i dag mener, at en form for regionalisering af retskredsene vil være hensigtsmæssig. Hjemmestyret opfordrer på denne baggrund til, at retskredsstrukturen genovervejes.

[...]

Justitsministeriet vil på den anførte baggrund anmode det foreslåede Råd for Grønlands Retsvæsen om som sin første opgave at overveje, om der i lyset af de modsatrettede hensyn, der gør sig gældende, er anledning til at gennemføre en yderligere regionalisering, som indebærer færre retskredse. Et nærmere konkretiseret forslag om at ændre retskredsstrukturen vil i givet fald blive forelagt for Grønlands Hjemmestyre med henblik på, at der herefter vil kunne fremsættes et lovforslag for Folketinget. Det bemærkes, at en sådan ændring af retskredsstrukturen således i givet fald næppe vil kunne træde i kraft allerede samtidig med dette lovforslag den 1. januar 2010.”

Rådet for Grønlands Retsvæsen har i overensstemmelse hermed på Justitsministeriets anmodning drøftet den fremtidige retskredsstruktur og har ved skrivelse af 31. maj 2010

fremsendt sine anbefalinger til Justitsministeriet. Der er i afsnit 2.5 i lovbemærkningerne redegjort nærmere for disse anbefalinger, og de overvejelser, som de bygger på.

Lovudvalget konstaterer, at det foreliggende forslag til ændring af retsplejeloven for Grønland er i overensstemmelse til anbefalingerne fra Rådet for Grønlands Retsvæsen. Disse anbefalinger bygger på en samlet afvejning af de modsatrettede hensyn, som gør sig gældende:

På den ene side hensynet til i videst muligt omfang at fastholde det såkaldte ”nærhedsprincip”, som skal sikre, at borgerne serviceres lokalt, og at kredsdommerne rekrutteres blandt den lokale befolkning. Dette er af stor betydning på grund af de sproglige, samfundsmæssige og kulturelle forskelle, der gør sig gældende ikke bare mellem Grønland og Danmark, men også mellem de forskellige egne i Grønland.

På den anden side hensynet til at sikre borgerne en fagligt forsvarlig domstols-behandling, med sagsbehandlingstider, som er rimelige. Det forudsætter, at det nødvendige antal kredsdommere kan rekrutteres og fastholdes, hvilket volder betydelige vanskeligheder i dag.

En af forklaringerne kan være, at kredsdommerne ikke har oplevelsen af at være en del af et fagligt udviklende miljø, hvor der kan hentes råd og udveksles erfaringer. De sidder i hver sin by, og kan selvfølgelig ringe eller skrive sammen, uden at dette dog nødvendigvis er tilstrækkeligt til at give en følelse af fagligt fællesskab og gensidig støtte. Håbet er således, at man ved at sammenlægge et antal retskredse og samle kredsdommere vil kunne styrke rekruttering og fastholdelse, og samtidig skabe grobund for fortsat faglig udvikling. I tillæg må sammenlægningen af retskredse forventes at indebære fordele i form af en mere effektiv ressourceanvendelse og mindre sårbarhed ved spidsbelastninger, sygdom og ferie.

Lovudvalget har i relation til afvejningen mellem de to ovenfor beskrevne hensyn noteret sig, at det i lovbemærkningerne udtrykkeligt forudsættes, at der vil blive opretholdt en række bitingssteder, hvor retsmøder vil kunne afholdes. Lovudvalget har i den forbindelse også noteret sig, at den nærmere fastlæggelse af antal og placering af disse bitingssteder vil skulle foretages af Domstolsstyrelsen under inddragelse af Landsdommeren, Dommeren ved Retten i Grønland, Politimesteren i Grønland samt Selvstyret. Lovudvalget skal anmode Naalakkersuisut om at blive holdt orienteret herom.

Hvad angår muligheden for i videst muligt omfang at bevare borgernes mulighed for at blive serviceret lokalt, har Lovudvalget endvidere noteret sig det af Rådet for Grønlands Retsvæsen anførte vedr. retsvæsenets brug af videokonferenceudstyr. Reformen af det grønlandske retsvæsen lagde op til en øget brug af fjernkommunikation via videokonference, og det er Lovudvalgets forståelse, at der i alle eksisterende retsbygninger er installeret videokonferenceudstyr, hvilket f.eks. muliggør, at et vidne, som er bosiddende i Tasiilaq, kan afgive forklaring i sin hjemby under en retssag, som verserer i Nuuk. Særlige sikkerhedshensyn bevirker imidlertid, at kredsretterne alene vil kunne gøre brug af retternes eget videokonferenceudstyr. Antallet og placeringen af bitingssteder vil således få betydning for, i hvilket omfang kredsretternes anvendelse af videokonference fortsat vil kunne bidrage til, at retsvæsenet kan servicere vort enorme lands spredte befolkning lokalt og samtidig opnå besparelser i rejseomkostninger og –tid.

Lovudvalget har ligeledes noteret sig, at det i lovbemærkningerne er forudsat, at der med den foreslåede reduktion af antallet af retskredse så vidt muligt skal tages højde for den eksisterende grønlandske retsplejeordning, hvorefter kredsdommerne tilhører lokalsamfundet og således kender sproget, kulturen og befolkningen i retskredsen. Det skal derfor tilstræbes, at sammensætningen kredsdommere inden for den enkelte regionale retskreds afspejler sproget, kulturen og befolkningen i alle dele af retskredsen.

Lovudvalget har i den forbindelse også noteret sig Rådet for Grønlands Retsvæsenes bemærkning om, at den foreslåede ordning med 4 nye retskredse bl.a. indebærer, at Østgrønland vil skulle dækkes af kredsretten i Nuuk, og at det derfor så vidt muligt bør sikres, at der hos en eller flere kredsdommere i Nuuk er det fornødne kendskab til de særlige sproglige og kulturelle forhold i Østgrønland.

En problemstilling, som ikke berøres i lovmærkningerne, er spørgsmålet om den foreslåede retskredsregionaliserings grundlovsmæssighed. Grundlovens § 64, 2. pkt. fastsætter, at dommere ikke kan forflyttes mod deres vilje, bortset fra i tilfælde af omorganisering af domstolene. Denne grundlovsbestemmelse har til formål at sikre dommernes uafhængighed, navnlig i forhold til regering og Folketing: En dommer skal ikke kunne trues med forflyttelse, hvis dommeren træffer en upopulær afgørelse. Denne beskyttelse vil imidlertid miste sin betydning, hvis den retskreds, en dommer er forpligtet til at gøre tjeneste i, har en geografisk udstrækning, som er så stor, at dommeren ved en forflyttelse inden for retskredsen nødvendigvis må skifte bopæl. Det kan i lyset heraf overvejes, hvorvidt den foreslåede reduktion af antallet af retskredse er fuldt ud forenelig med Grundloven. Lovudvalget er imidlertid bekendt med, at Justitsministeriet i et notat af 20. september 2002 har vurderet, at en regionalisering af retskredsene, således at antallet af retskredse reduceres til f.eks. 5 eller 3 – henset til de særlige grønlandske forhold - antageligt må anses at være forenelig med Grundlovens § 64, 2. pkt., selv om de beskyttelseshensyn, som ligger bag denne grundlovsbestemmelse kunne tale imod en sådan regionalisering. Endvidere er det udvalgets forståelse, at det ikke er hensigten med forslaget, at kredsdommere fast eller for længerevarende perioder skal kunne udstationeres til et bitingsted, og at forslaget således ikke i realiteten vil udvide muligheden for at forflytte en kredsdommer, mod dennes vilje.

Endelig har Lovudvalget bemærket, at Rådet for Grønlands Retsvæsen ikke har foretaget en vurdering af de økonomiske konsekvenser ved den foreslåede ændring af den grønlandske retskredsstruktur, og at lovforslagets bemærkninger i den form, hvori disse er forelagt for Inatsisartut, ikke indeholder en beskrivelse heraf. Det er imidlertid Lovudvalgets forståelse, at den foreslåede ændring af retskredsstrukturen vil indebære behov for udvidelse af den eksisterende kredsretsbygning i Nuuk, ligesom det vil være nødvendigt at erhverve eller leje egnede retsbygninger i de tre øvrige (hoved-)tingsteder.

Den foreslåede forlængelse af overgangsordning for tidligere kredsdommere uden kredsdommeruddannelse

Forslaget til ændring af retsplejeloven for Grønland indebærer som nævnt også en 3 årig forlængelse af den overgangsordning, som muliggør, at personer, som forud for retsplejelovens ikrafttræden har virket som kredsdommere, men som ikke har gennemført kredsdommeruddannelsen, kan beskikkes som midlertidige kredsdommere.

Forud for retsvæsenreformen i 2010 blev hvervet som kredsdommer varetaget som deltidsbeskæftigelse og uden krav om juridisk embedseksamen eller andre særlige uddannelsesmæssige kvalifikationer.

Den udvikling, som det grønlandske samfund havde undergået siden vedtagelsen af den forud for retsvæsenreformens gældende retsplejelov i 1951, indebar imidlertid, at lovgivningen og de sager, som kredsdommerne skulle dømme i, blev stadig mere komplicerede. Derfor, og af hensyn til borgernes retssikkerhed, anbefalede Den Grønlandske Retsvæsenkommission, at kredsretterne skulle styrkes fagligt, ved at indføre krav om, at kredsdommerne har gennemgået og bestået en særlig kredsdommeruddannelse.

I overensstemmelse hermed er det i § 12, stk. 2, i den nye retsplejelov for Grønland fastsat, at en person først kan udnævnes som kredsdommer, når han efter ansættelse som kredsdommerkandidat har gennemført en særlig kredsdommeruddannelse.

Det var imidlertid ved vedtagelsen af den nye retsplejelov for Grønland forudsat, at der ville forløbe nogen tid efter lovens ikrafttræden 1. januar 2010, før der var et tilstrækkeligt antal uddannede kredsdommere til, at samtlige kredsdommerstillinger ville kunne besættes. Loven indeholdt derfor hjemmel til at lade hittidige kredsdommere fortsætte deres virke i en overgangsperiode på 3 år.

Den 3-årige overgangsordning udløber 1. januar 2013.

Af de seneste offentliggjorte statistikker vedr. kredsretternes behandling af sager fremgår det, at sagsmængderne er steget betydeligt. Den stigende sagsmængde har (i kombination med behovet for oplæring i de nye sagsområder, f.eks. fogedområdet, som blev indført med retsvæsenreformens) indebåret, at kredsretterne ikke har kunnet følge med:

	2009	2010	2011
Modtagne sager	5.681	8.191	7.557
Afsluttede sager	5.659	4.742	7.085
Verserende sager ved årets udgang	3.659	7.502	8.014

En følge heraf er, at kredsretterne fortsat i dag har et betydeligt efterslæb; en "sagspukkel". Dette forhold må nødvendigvis afspejle sig i sagsbehandlingstiderne.

Det er Lovudvalgets forståelse, at en bemanning på i alt 12 kredsdommere vil være en forudsætning for, at kredsretterne - med en uændret sagstilgang - vil kunne holde trit med antallet af indkomne sager. En nedbringelse af den eksisterende sagspukkel vil kræve yderligere bemanning.

Der er aktuelt ved kredsretterne ansat 6 faste kredsdommere, som alle har bestået kredsdommeruddannelsen. Der er herudover ansat 5 midlertidige kredsdommere.

Der har siden retsvæsenreformens ikrafttræden, januar 2010, været gennemført 1 uddannelsesforløb for kredsdommere, og 10 personer har bestået kredsdommeruddannelsen². Et tredje uddannelsesforløb er påbegyndt, med 4 kredsdommerkandidater. Eksamen forventes afholdt i vinteren 2012/13.

Lovudvalget ser på ovenstående baggrund en forlængelse af overgangsordningen som en efter omstændighederne nødvendig nødløsning.

Lovudvalget lægger imidlertid vægt på, at den foreslåede forlængelse af overgangsordningen er en *midlertidig* nødløsning. Det betyder, at der (også fremover) må afsættes de fornødne ressourcer til løbende at gennemføre et tilstrækkeligt antal uddannelsesforløb til at kunne sikre kredsretterne det fornødne rekrutteringsgrundlag. Dette er en forudsætning for at kunne implementere et af de centrale elementer i retsvæsenreformen: dén faglige styrkelse af kredsretterne, som ikke blot Retsvæsenkommissionen, men også Inatsisartut og Folketinget, anså for ubetinget nødvendig³.

Lovudvalget bemærker endelig, at den gældende bestemmelse i § 747, stk. 1, indebærer en fravigelse af § 16, stk. 2-3, hvori det afgrænses, hvem der kan beskikkes som midlertidig kredsdommer. Udvalget må antage, at hensigten er, at den foreslåede ændring af § 747, stk. 1, tillige skal indebære en fravigelse af § 17, stk. 3, hvori det er fastsat, at en stilling som kredsdommer i intet tilfælde kan holdes midlertidig besat i mere end 5 år. Hvis dette ikke er tilfældet, vil den 3-årige forlængelse af overgangsordningen reelt kun have virkning i 2 år.

Med disse bemærkninger...

...tilslutter et enigt Udvalg sig forslaget.

Udvalget skal samtidig anmode Naalakkersuisut om gennem Justitsministeren at indhente oplysninger til belysning af de aktuelle sagsbehandlingstider i kredsretterne for henholdsvis civile sager og kriminalsager. Denne anmodning skal ses på baggrund af de ovenfor gengivne oplysninger vedr. modtagne, afsluttede og verserende sager ved kredsretterne, hvoraf det fremgår, at kredsretterne har oparbejdet et betydeligt efterslæb. Som allerede anført må dette nødvendigvis afspejle sig i sagsbehandlingstiderne, hvilket giver udvalget anledning til bekymring.

Udvalgets bekymring bestyrkes af, at Justitsministeren i sin besvarelse af en række spørgsmål stillet af Lovudvalget gennem Naalakkersuisut, oplyser, at der findes kriminalsager, som af

² Der har herudover – på initiativ af Retsvæsenkommissionen - været gennemført ét uddannelsesforløb forud for retsvæsenreformen. Ingen kredsdommere fra dette forløb er, så vidt udvalget er bekendt, i dag ansat som kredsdommere.

³ Dette er en principiel betragtning, og skal ikke ses som en kritik af de midlertidige kredsdommeres indsats, som det grønlandske retsvæsen ikke kunne have været foruden.

politiet er sendt til berømmelse ved kredsretterne så langt tilbage som i 2005, som fortsat afventer berømmelse.

Dette forekommer udvalget at ligge betydeligt ud over, hvad der i et retssamfund kan betragtes som acceptabelt og må nødvendigvis give anledning til en afdækning af problemernes omfang.

Isak Hammond,
Formand
Inuit Ataqatigiit

Justus Hansen
Demokraterne

Hans Enoksen
Siumut

Juliane Henningsen
Inuit Ataqatigiit

Kristian Jeremiassen
Siumut