



JUSTITSMINISTERIET

Lovafdelingen

Dato: 22. december 2008  
Kontor: Procesretskontoret  
Sagsnr.: 2008-740-0299  
Dok.: CWS40938

## KOMMENTERET HØRINGSOVERSIGT

vedrørende

### udkast til forslag til lov om ændring af retsplejeloven (Dommeres fremtræden i retsmøder) (L 98)

#### I. Hørte myndigheder og organisationer m.v.

Den 12. november 2008 sendte Justitsministeriet et udkast til lov om ændring af retsplejeloven (Dommeres fremtræden i retsmøder) i høring hos følgende høringsparter:

Østre Landsret, Vestre Landsret, samtlige byretter, Sø- og Handelsretten, Domstolsstyrelsen, Dommerforeningen, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolenes Tjenestemandsförening, HK Landsklubben Danmarks Domstole, Rigspolitiet, Rigsadvokaten, Foreningen af Offentlige Anklagere, Politiforbundet i Danmark, DJØF, Foreningen af Advokater og Advokatfuldmægtige, Advokatrådet, Danske Advokater, Landsforeningen af Beskikkede Advokater, Institut for Menneskerettigheder, Foreningen for Etnisk Ligestilling, Dokumentations- og Rådgivningscentret om Racediskrimination, Retssikkerhedsfonden, Retspolitisk Forening, Kommunernes Landsforening, Danske Regioner og Rådet for Etniske Minoriteter.

Justitsministeriet har modtaget høringssvar fra:

Østre Landsret, Vestre Landsret, samtlige byretter, Sø- og Handelsretten, Domstolsstyrelsen, Dommerforeningen, Dommerfuldmægtigforeningen, HK Landsklubben Danmarks Domstole, Rigspolitiet, Rigsadvokaten, DJØF, Advokatrådet, Danske Advokater, Landsforeningen af Beskikkede Advokater, Institut for Menneskerettigheder, Dokumentations- og Rådgivningscentret om Racediskrimination, Retssikkerhedsfonden, Kommunernes Landsforening og Rådet for Etniske Minoriteter.

Slotsholmsgade 10  
1216 København K.

Telefon 7226 8400  
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk  
jm@jm.dk

Foruden ovennævnte myndigheder og organisationer, der er hørt over udkastet til lovforslaget, har Dansk Muslimsk Union og Kvinder for Frihed sendt bemærkninger til lovudkastet.

Nedenfor refereres bemærkningerne til lovudkastet i hovedtræk. Justitsministeriets kommentarer hertil er markeret med *kursiv*.

## **II. Høringssvarene**

### **1. Generelle bemærkninger**

**Rigspolitiet** og **Kommunernes Landsforening** anfører, at man ikke har bemærkninger til udkastet.

**Rigsadvokaten** finder ikke at burde udtale sig om lovforslaget, da det alene vedrører domstolenes forhold.

De hørte myndigheder og organisationer, som Justitsministeriet har modtaget høringssvar fra, samt Dansk Muslimsk Union anfører, at den foreslåede lovgivning er unødvendig. Flere myndigheder og organisationer bemærker bl.a. med henvisning til Europarådets Rådgivende Dommerkomité's Opinion No. 3 (Ethics and Liability of Judges para. 49, iii), at regulering af dommeres påklædning i retten bør være overladt til domstolene selv, og nogle anfører, at retsplejelovens gældende regler er tilstrækkelige til at sikre, at dommere fremtræder neutrale i retsmøder.

**Dommerforeningen** finder det endvidere stærkt beklageligt, at der lægges op til lovgivning om dommeres fremtræden og påklædning i retten. Dommerforeningen anfører, at ”det anføres i bemærkningerne til forslaget, at de foreslåede regler er nødvendige, ”idet det er af væsentlig samfundsmæssig betydning at understøtte befolkningens almindelige respekt for og tillid til domstolene som den dømmende magt.”” Dommerforeningen er uforstående over for dette synspunkt, idet det er foreningens opfattelse, at domstolene allerede nyder stor respekt og tillid i befolkningen, og at forslaget ikke tjener til at understøtte denne respekt og tillid. Tværtimod kan forslaget ses som udtryk for en bekymrende mistillid til domstolene fra regeringens side. Dommerforeningen anfører endvidere bl.a., at ”det nævnes tillige i bemærkningerne, ”at religiøse spørgsmål i de senere år har spillet en stigende rolle i den offentlige debat her i landet bl.a. i lyset af indvandringen af personer med forskellig religiøs bag-

grund, og at spørgsmål om religiøst tilhørsforhold m.v. i den forbindelse generelt er blevet væsentligt mere kontroversielle end tidligere. Efter regeringens opfattelse er de væsentligt, at der ved domstolene...tages højde for denne ændrede situation, således at dommerne i retsmøder...undlader at tilkendegive et bestemt religiøst eller politisk tilhørsforhold m.v.” Det forudsættes herved, at dommere ikke hidtil har undladt dette, hvilket må bero på manglende viden om danske dommers adfærd og holdning til grundlæggende krav om dommers uafhængighed, upartiskhed og neutralitet.” Dommerforeningen finder, at den foreslåede regel om dommers fremtræden i retsmøder er unødvendig og irrelevant og alene egnet til at fjerne fokus fra de aktuelle problemer, som navnlig byretterne har på grund af manglende ressourcer.

**Præsidenterne for Østre og Vestre Landsret, samtlige byretspræsidenter, Præsidenten for Sø- og Handelsretten, Dommerfuldmægtigforeningen og HK Landsklubben Danmarks Domstole** henviser bl.a. til Dommerforeningens høringssvar.

*Om begrundelsen for lovforslaget anføres i de almindelige bemærkninger pkt. 4.1 bl.a., at den retstilstand, som beskrives i Domstolsstyrelsens Personaleadministrative Vejledning med hensyn til personlig fremtræden i retten, efter regeringens opfattelse ikke er fuldt ud hensigtsmæssig for så vidt angår adgangen til at bære religiøse symboler m.v., og at regeringen bl.a. på denne baggrund finder det væsentligt at fastslå i loven, at dommere skal fremtræde religiøst og politisk neutralt i retsmøder. Det er ikke korrekt, at det anføres, at de foreslåede regler er ”nødvendige”, men det anføres (almindelige bemærkninger pkt. 5.2 og 5.3), at den foreslåede bestemmelse om dommers fremtræden i retsmøder efter Justitsministeriets opfattelse må anses for at opfylde proportionalitetskravet i Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikler 9, stk. 2, og 10, stk. 2 ("nødvendigt i et demokratisk samfund"), idet det er af væsentlig samfundsmæssig betydning at understøtte befolkningens almindelige respekt for og tillid til domstolene som den dømmende magt, og det anføres endvidere, at bestemmelsen efter Justitsministeriets opfattelse må anses for at være i overensstemmelse med konventionens artikel 14 (vedrørende diskrimination) og med EU-retten, idet bestemmelsen er båret af et sagligt hensyn til at sikre dommers neutrale fremtræden under retsmøder og ikke er mere indgribende end nødvendigt for at varetage det saglige hensyn.*

*Justitsministeriet er endvidere ikke enig i, at der i de citerede bemærkninger til lovforslaget ligger en forudsætning om, at dommere ikke hidtil har undladt at tilkendegive et bestemt religiøst eller politisk tilhørsforhold m.v. under retsmøder. Det anføres i bemærkningerne bl.a. (pkt. 4.1), at det utvivlsomt opfattes som naturligt, at dommeren bestræber sig på over for sagens parter og andre, der overværer en retshandling, at fremstå uafhængig og upartisk.*

*Det er ikke et formål med lovforslaget at forsøge at fjerne opmærksomhed fra et ønske om flere ressourcer til domstolene.*

**Domstolsstyrelsen** er enig i, at dommere i retsmøder skal fremstå neutrale, idet de i det hele ved deres fremtoning i retten skal sikre, at retten fremstår værdig, uafhængig og upartisk, hvilket også er udtrykt i styrelsens Personaleadministrative Vejledning. Domstolsstyrelsen finder det imidlertid forkert, at der i lovgivning fastsættes specifikke regler om dommeres påklædning. Domstolenes uafhængighed og selvstændighed i forhold til de øvrige statsmagter blev ved oprettelsen af Domstolsstyrelsen som led i domstolsreformen i 1998 sikret ved, at bl.a. varetagelsen af administrative forhold blev overladt til Domstolsstyrelsen. Styrelsen henviser endvidere til anbefalingerne fra Europarådets Rådgivende Dommerkomite, jf. ovenfor. Ifølge styrelsen bryder lovforslaget med gældende principper for kompetencer på domstolsområdet. Styrelsen finder det på den baggrund særdeles beklageligt, at der nu lægges op til lovgivning om dommeres fremtræden og påklædning i retten.

**DJØF** finder, at lovregulering er unødvendig. I et land som Danmark uden en udpræget sekulær tradition, med en forfatning, der ikke fastslår religiøs neutralitet i det offentlige, med en tradition for domstolenes egen regulering, der aldrig har givet anledning til konflikter, med en dommerstand, der finder en lovregulering unødvendig og uden udsigt til en konkret sag, anser DJØF grundlaget for en lovregulering som ganske porøst og ikke en tilstrækkelig begrundelse for et så vidtgående skridt. Endvidere er lovregulering en krænkelse af domstolene. Et lovgivningsinitiativ som det foreliggende lovforslag er udtryk for mistillid til dommerne og domstolene. DJØF tillægger det afgørende betydning, at domstolenes selvstændighed og dommernes uafhængighed fastholdes, og man vil klart advare imod, at der gennemføres lovgivningsmæssige initiativer, der fastlægger konkrete regler for dommernes fremtræden.

**Advokatrådet** anfører, at lovforslaget er endnu et eksempel på lovgivning vedrørende domstolenes anliggender, som rejser spørgsmål om balancen mellem statsmagterne. Det er i et samfund som det danske ikke passende og nødvendigt at regulere spørgsmålet om dommeres fremtoning i retten så detaljeret, som der lægges op til. Der er tradition for at udvise tilbageholdenhed med at foretage regulering af domstolenes interne forhold, og disse forhold er hidtil blevet overladt til domstolene selv af respekt for domstolenes selvstændige stilling i dansk ret. I forbindelse med domstolsreformen, der trådte i kraft i 1999, blev det anført som et væsentligt formål netop at sikre domstolene videst mulig uafhængighed af regering og Folketing. Lovforslaget kan opfattes som udtryk for en mistillid til domstolenes evne til at tage vare på egne forhold. Denne mistillid er efter Advokatrådets opfattelse ubegrundet og uheldig.

**Danske Advokater** anfører, at man er imod de foreslåede bestemmelser om dommeres fremtræden, som ikke er begrundet i, at man har fundet et forbud mod religiøse symboler m.v. nødvendigt i lyset af konkrete sager eller episoder ved domstolene. Som central bruger af domstolene er Danske Advokater ikke bekendt med, at der ved danske domstole har været eller er problemer i praksis på dette område. Danske Advokater har fuld tillid til, at domstolene selv på en hensigtsmæssig og effektiv måde kan ordne disse spørgsmål inden for den eksisterende lovgivning. Hovedformålet med den domstolsreform, der trådte i kraft i 1999, var netop at markere domstolenes selvstændige og uafhængige stilling som den tredje statsmagt. Man har tiltro til, at rekruttering til domstolene, den langvarige uddannelse og udnævnelse af dommerne sker på fuldt betryggende vis. Mere detaljerede spørgsmål om dommeres ydre fremtoning mv. i retten bør overlades til domstolenes egen regulering inden for de generelle krav om uafhængighed, upartiskhed, værdighed og neutralitet.

**Institut for Menneskerettigheder** finder, at lovforslaget ved at detailregulere dommernes fremtræden og pålægge brug af kappe vil have en negativ indvirkning på domstolenes selvstændighed og uafhængighed. Ifølge instituttet er lovforslaget et indgreb i den tradition, der er udviklet i forhold til domstolenes selvstændighed, uafhængighed og selvforvaltning, som domstolene indtil nu har forvaltet på tilfredsstillende vis. Instituttet kan derfor ikke støtte lovgivningsmæssige initiativer på området for dommeres fremtræden.

**Dokumentations- og rådgivningscenteret om racediskrimination (DCR)** finder, at lovforslaget er det hidtil værste eksempel på knæfald

for den stigende udbredelse af islamofobi i Danmark. DCR opfordrer derfor Folketinget til at afstå fra at lovgive om dommers beklædning og i stedet overlade det til Domstolsstyrelsen selv at foretage det fornødne.

**Retssikkerhedsfonden** anfører bl.a., at der ikke er konkrete behov for indgreb, og at forslaget efter Retssikkerhedsfondens opfattelse er udtryk for en meget betænkelig form for signalpolitik. Efter fondens opfattelse er der tale om et indgreb, der stemmer dårligt med intentionerne bag domstolsreformen, selv om indgrebet gennemføres ved lov og derfor for så vidt kan hævdes ikke at stride mod reformen. Sammenfattende er der efter fondens mening tale om et uheldigt og sagligt set svagt underbygget lovforslag.

**Rådet for Etniske Minoriteter** anfører bl.a., at lovforslaget i bedste fald er unødvendigt, og i værste fald sender det et misvisende signal om, at der er en reel fare for, at domstolene i dag potentielt kan overtages af religiøst funderede dommere, som f. eks. de burkaklædte fantasifigurer, der prægede en reklamekampagne i foråret 2008.

**Dansk Muslimsk Union** anfører bl.a., at retsplejelovens nuværende regler sikrer rettens neutralitet og upartiskhed på en meget effektiv måde. De foreslåede nye regler er derfor overflødige og skaber en ubegrundet mistillid til rettens evne til at dømme i konkrete retstvister. Lovforslaget sætter spørgsmålstegn ved domstolens selvstændighed og piller ved det helt fundamentale princip i dansk ret, nemlig magtens tredeling.

**Kvinder for Frihed** finder, at forbuddet mod religiøse og politiske symboler på dommere er udtryk for rettidig omhu, idet det ville blive overordentlig vanskeligt at få indført det nødvendige forbud, hvis man først har tilladt dommere f.eks. at bære hijab.

*Med hensyn til begrundelsen for lovforslaget kan Justitsministeriet henvises til det, som er anført i lovforslagets almindelige bemærkninger pkt. 4.1.*

**Dommerforeningen** anfører generelt om den foreslåede lovgivning om brug af dommerkappe, at landets byretsdommere i forbindelse med domstolsreformens ikrafttræden overvejede spørgsmålet om at indføre kapper i byretterne, hvilket byretsdommerne imidlertid afviste med stort flertal på Dommerforeningens årsmøde i november 2007. På den baggrund kan Dommerforeningen ikke støtte et lovforslag herom. Dommerforeningen

må udtrykke dyb forundring over, at regeringen har valgt at tilsidesætte dommernes mening om et spørgsmål, der i den grad berører dommernes daglige arbejde, og derved har overtrådt den grænse for lovgivningsmagtens indblanding i den dømmende magts anliggender, som ellers hidtil har været respekteret.

**Præsidenterne for Østre og Vestre Landsret, samtlige byretspræsidenter, Præsidenten for Sø- og Handelsretten, Dommerfuldmægtigforeningen og HK Landsklubben Danmarks Domstole** henviser bl.a. til Dommerforeningens høringssvar.

*Med hensyn til begrundelsen for denne del af lovforslaget kan Justitsministeriet henviser til lovforslagets bemærkninger, hvoraf det fremgår, at formålet med det samlede lovforslag er at varetage hensynet til, at dommere i retsmøder fremstår neutrale.*

## **1.2. Lovforslagets forhold til grundloven, menneskerettighedskonventioner og EU-retten**

**Præsidenterne for Vestre Landsret og Østre Landsret** bemærker, at man ikke finder at burde udtale sig om lovforslagets forhold til grundloven, menneskerettighedskonventioner og EU-retten. Østre Landsret bemærker, at spørgsmål herom vil kunne indbringes for retten til afgørelse.

**Domstolsstyrelsen, DJØF, Dommerfuldmægtigforeningen og Dokumentations- og rådgivningscenteret om racediskrimination (DCR)** finder, at lovforslagets forhold til grundloven, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, EU-retten og visse FN-konventioner bør uddybes eller underkastes en grundigere undersøgelse end, hvad der fremgår af lovforslagets bemærkninger.

**DJØF** anfører, at man ikke har fundet anledning til at påpege konkrete konflikter i forhold til grundloven, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, FN's konventioner og EU-retten.

**Advokatrådet** anfører, at der bør foretages en grundigere analyse af forholdet til grundlovens § 70. Med lovforslaget gøres der endvidere indgreb i rettigheder, som beskyttes af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, der stiller krav om, at et sådant indgreb skal være nødvendigt og proportionalt, og Advokatrådet finder det tvivlsomt, om dette krav er opfyldt.

**Institut for Menneskerettigheder** finder, at det er uklart, om grundlovens § 67 kan hjemle en selvstændig beskyttelse af religiøse symboler m.v. ved domstolene. Instituttet opfordrer til, at dette søges afklaret, inden lovforslaget vedtages. Det er instituttets opfattelse, at formålet med lovforslaget, som er at varetage hensynet til, at dommere under udøvelsen af judiciel virksomhed i forhold til borgerne fremstår neutrale, må anses for at leve op til kravet om et anerkendelsesværdigt formål. Det er endvidere instituttets opfattelse, at en gennemførelse af lovforslaget for så vidt angår begrænsningen af dommers brug af religiøse symboler m.v. i retsmøder, ikke kan antages at indebære en krænkelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 9. Et krav om, at dommere fremtræder neutrale i retsmøder, må således antages at være sagligt og proportionalt og inden for staternes skønsmargin, men denne vurdering er dog behæftet med en vis usikkerhed, idet der ikke foreligger sammenlignelig retspraksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol. Instituttet finder, at der er en vis risiko for, at lovforslaget ikke opfylder det sagligheds- og proportionalitetskrav, der findes i forskelsbehandlingsloven (lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet, jf. lovbekendtgørelse nr. 31 af 12. januar 2005, der senest er ændret ved lov nr. 387 af 27. maj 2008). Instituttet anfører endvidere, at lovforslaget vil kunne stride mod grundlovens § 70, idet domstolene ikke vil være underlagt lovgivningsmagts afvejning mellem ledelsesretten og retten til religionsmanifestation, som er anført i forarbejderne til forskelsbehandlingsloven. Instituttet anbefaler, at dette søges afklaret, inden lovforslaget vedtages. Med hensyn til lovforslagets overensstemmelse med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 14 anfører Institut for Menneskerettigheder, at det - i lyset af statens skønsmargin på områder, hvor der ikke er udviklet en fælles europæisk standard - må antages, at lovforslaget ikke er konventionsstridigt, men denne vurdering er dog behæftet med en vis usikkerhed, idet der ikke foreligger sammenlignelig retspraksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol.

**Dokumentations- og rådgivningscenteret om racediskrimination (DCR)** anfører, at Danmark er forpligtet til at påse, at ILO Konvention nr. 111 om diskrimination i beskæftigelse og erhverv ikke overtrædes. Med hensyn til lovforslagets bemærkninger om foreneligheden med Rådets direktiv 2000/78 om generelle rammebestemmelser om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv finder DCR, at lovforslaget klart er mere indgribende end nødvendigt.



**Retssikkerhedsfonden** finder det tvivlsomt, om lovforslaget er sagligt begrundet i relation til grundlovens § 70 og Rådets direktiv 2000/78 af 27. november 2000 om generelle rammebestemmelser om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv.

**Dansk Muslimsk Union** finder, at lovforslaget er i strid med grundlovens § 67, idet et forbud mod tørklæder alene vil hindre muslimske kvinders adgang til gudsdyrkelse.

*For så vidt angår lovforslagets forhold til grundloven, menneskerettighedskonventioner og EU-retten kan Justitsministeriet henholde sig til redegørelsen i lovforslagets almindelige bemærkninger pkt. 5, som efter Justitsministeriets opfattelse ikke er utilstrækkelig.*

*For så vidt angår Institut for Menneskerettigheders bemærkning om, at der er risiko for, at lovforslaget ikke opfylder det sagligheds- og proportionalitetskrav, som er indskrevet i forskelsbehandlingsloven, skal Justitsministeriet bemærke, at forskelsbehandlingsloven tilsigter at gennemføre dele af Rådets direktiv 2000/78 om generelle rammebestemmelser om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv. Som anført i pkt. 5.3 i lovforslagets almindelige bemærkninger er det Justitsministeriets opfattelse, at lovforslagets § 1 (forslag til ny § 56 i retsplejelo-ven) må antages at være forenelig med direktivet, idet bestemmelsen retter sig mod enhver fremtræden, der er egnet til at blive opfattet som en tilkendegivelse om et hvilket som helst religiøst eller politisk tilhørsforhold eller om en hvilken som helst holdning til et religiøst eller politisk spørgsmål i øvrigt, og da bestemmelsen i øvrigt er båret af et sagligt hensyn til at sikre dommers neutrale fremtræden under retsmøder og ikke er mere indgribende end nødvendigt for at varetage det saglige hensyn.*

*Med hensyn til DCR's hørings svar om forholdet til ILO Konvention nr. 111 om diskrimination i beskæftigelse og erhverv skal Justitsministeriet bemærke, at de folkeretlige forpligtelser, som Danmark har påtaget sig ved at ratificere konventionen, er gennemført i dansk ret ved forskelsbehandlingsloven, der som anført ovenfor også gennemfører direktiv 2000/78. Efter Justitsministeriets opfattelse er de folkeretlige forpligtelser, som Danmark har påtaget sig efter ILO-konventionen, ikke mere vidtgående end reguleringen i direktiv 2000/78, og som anført ovenfor må lovforslaget efter Justitsministeriets opfattelse antages at være i*

*overensstemmelse med direktivet, jf. pkt. 5.3 i lovforslagets almindelige bemærkninger.*

## **2. Bemærkninger vedrørende den foreslåede § 56 i retsplejeloven**

**Dommerfuldmægtigforeningen** bemærker, at kontorpersonale med be-myndigelse efter retsplejelovens § 19, stk. 3, træffer de afgørelser om afvisning af sager, som er nævnt i lovforslagets bemærkninger, på skriftligt grundlag, og i øvrigt træffer de ikke afgørelse i sager, hvor der er tvist.

**Advokatrådet** anfører, at hvis hensynet bag lovforslaget er at sikre, at domstolene fremtræder neutralt, forekommer det inkonsekvent, at de juridiske dommere er omfattet af et forbud, som ikke gælder for nævninger og domsmænd, idet inhabilitet hos en nævning eller domsmand normalt vil blive anskuet som en væsentlig omstændighed ved vurderingen af den samlede rets habilitet. Hvis det må lægges til grund, at det for den tiltalte med rette kan skabe tvivl om domstolenes upartiskhed, hvis en dommer bærer religiøse symboler, gælder dette efter Advokatrådets opfattelse ikke med mindre styrke i forhold til anklageren i sagen, der har en langt mere aktiv rolle under processen, og som i forvejen ofte for tiltalte vil fremstå som en modstander.

**Retssikkerhedsfonden** anfører, at man vanskeligt kan være uenig i, at en begrænsning af lægdommers adgang til at bære religiøse symboler mv., ud over hvad der følger af de hidtil gældende regler, ikke ville stemme med, at udpegningen af lægdommere er tilrettelagt med henblik på, at de skal udgøre et repræsentativt udsnit af den danske befolkning. På den anden side illustrerer den valgte afgrænsning de vanskeligheder, som en lovmæssig indgriben rejser. Lovforslagets hovedformål – at styrke befolkningens tillid til domstolenes neutralitet – kan efter fondens opfattelse ikke opfyldes, hvis forbuddet begrænses til de juridiske dommere. Efter Retssikkerhedsfondens opfattelse er det imidlertid langt mere nærliggende at se dette dilemma som tegn på det fejlagtige i at gribe ind med et lovbestemt forbud for de juridiske dommere.

**Dansk Muslimsk Union** anfører tilsvarende synspunkter.

**Kvinder for Frihed** finder, at lægdommere også bør være omfattet af den foreslåede bestemmelse.

*Ved udformningen af lovforslaget har Justitsministeriet lagt vægt på, at kontorpersonale med bemyndigelse efter retsplejelovens § 19, stk. 3, fungerer som dommere efter bemyndigelse fra retspræsidenten og holder retsmøder i foged-, skifte- og faderskabssager. Selv om kontorpersonale med bemyndigelse efter § 19, stk. 3, ikke kan træffe afgørelse i tvistigheder, varetager de således en rolle som dommere i disse sager, som i øvrigt kan have væsentlig betydning for parterne.*

*Med hensyn til den foreslåede afgrænsning af bestemmelsen om dommers fremtræden, sådan at den bl.a. ikke omfatter lægdommere, kan Justitsministeriet henholde sig til lovforslagets almindelige bemærkninger pkt. 4.1, hvor det er anført, at begrundelsen for den foreslåede bestemmelse efter Justitsministeriets opfattelse for så vidt også gælder i forhold til lægdommere (dvs. domsmænd og nævninger), men at her overfor står, at udpegningen af lægdommere er tilrettelagt med henblik på, at de skal udgøre et så vidt muligt repræsentativt udsnit af den danske befolkning, og Justitsministeriet finder, at det ikke stemmer med dette hensyn at opstille begrænsninger med hensyn til adgangen til at bære religiøst eller politisk motiveret påklædning m.v. ud over de begrænsninger, som følger af de gældende regler i retsplejeloven om inhabilitet og om retsformandens pligt til at drage omsorg for, at retshandlinger foregår værdigt og med den fornødne ro og orden.*

**Landsforeningen af Beskikkede Advokater, DJØF, Institut for Menneskerettigheder og Dansk Muslimsk Union** finder, at den foreslåede bestemmelse om dommers fremtræden reelt har til hensigt at undgå udbredelse af det muslimske hovedtørklæde i danske retssale.

**Advokatrådet** anfører, at man er særdeles bekymret for, at lovforslaget kan medføre, at personer, der bekender sig til en bestemt tro, afholder sig fra at søge ansættelse ved domstolene. Advokatrådet er enig i, at en dommer ikke i retten i ord eller på anden måde bør tilkendegive en bestemt politisk observans, men med hensyn til religiøs overbevisning er der tale om et helt andet forhold. Der findes intet sagligt eller videnskabeligt grundlag for at påstå, at personer, der bekender sig til en bestemt tro, generelt vil have et bestemt syn på afgørelsen af en sag. Det er også lovforslagets udgangspunkt, idet det anføres i bemærkningerne, at det ikke medfører inhabilitet, at en dommer er religiøs. Hvis dette lægges til grund, og det tillige må antages, at Dommer-udnævnelsesrådet kan sikre, at der ikke udnævnes dommere, som generelt vil være partiske på grund af deres religiøse overbevisning, er de gældende regler efter rådets opfat-

telse fuldt ud tilstrækkelige til at sikre, at en dommer ikke blot er upartisk, men også fremtræder som sådan. Advokatrådet anfører, at det næppe er juridisk korrekt, når det i lovforslaget lægges til grund, at en person, der besidder en egenskab, som ikke er inhabilitetsskabende, kan blive inhabil ved at bære et symbol, som udtrykker en sådan egenskab. Advokatrådet anfører endvidere, at afgrænsningen af, hvilke beklædningsgenstande, symboler m.v. der omfattes af den foreslåede § 56, kan blive vanskelig at foretage i praksis.

**Danske Advokater** anfører bl.a., at det ikke i sig selv bør skabe tvivl om en dommers uafhængighed og upartiskhed, at dommeren eventuelt bærer et tørklæde, et kors eller en kalot. Et generelt lovbestemt forbud mod religiøse symboler mv. vil kunne sende et forkert signal, der vil kunne bidrage til en øget polarisering i det danske samfund.

**Landsforeningen af Beskikkede Advokater** anfører, at sigtet med den foreslåede § 56 reelt ikke er foretage indgreb over for f.eks. brug af Dagmarkors eller jødiske kalotter, men reelt er at lovgive mod muslimsk hovedbeklædning.

**Institut for Menneskerettigheder** anfører, at lovforslaget medfører, at muslimske kvinder, der af religiøse grunde bærer hovedtørklæde, vil være udelukket fra at søge ansættelse som dommer. Ifølge instituttet må det kræve vægtige grunde at udelukke en gruppe borgere fra så vigtigt et erhverv på grund af deres religion. Et forbud mod at bære religiøse symboler vil have en negativ effekt for udfoldelse af princippet om frihed til forskellighed og lige muligheder, og det vil skabe en forhindring for en indsats for mangfoldighed på det danske arbejdsmarked og i danske offentlige institutioner.

**Rådet for Etniske Minoriteter** anfører bl.a., at selve dommergerningen fordrer en neutralitet og professionalisme, der rækker langt videre end den enkeltes ydre. Lovforslaget forhindrer ikke, at en dommer i sit stille sind lader sig påvirke af religioner og ideologier, men dette forhindres derimod af selve de opdragende elementer, som omgiver dommergerningen.

**Dansk Muslimsk Union** finder bl.a., at lovforslagets erklærede formål om at sikre, at dommere fremstår uafhængige og upartiske, er et yderst tyndt argument for, at man reelt vil begrænse en stor gruppe af veluddannede muslimers adgang til de danske dommerembeder. Dansk Muslimsk

Union frygter, at en udvikling hos lovgiver, som går i retning af at forhindre muslimske borgere i at virke på lige fod med samfundets andre borgere, vil have en negativ indvirkning på danske muslimers opfattelse af og tillid til lovgivningsmagten, hvilket er katastrofalt for integrationen af muslimske indvandrere. Lovforslagets gennemførelse vil uden tvivl medføre, at danske muslimer vil føle sig yderligere marginaliserede og uønskede i det danske samfund.

**Kvinder for Frihed** anfører, at man støtter fuldt op om den foreslåede bestemmelse, og regeringen bør også overveje denne regulering i forhold til andre lignende erhverv.

*Den foreslåede § 56 i retsplejeloven tilsigter alene at regulere dommers fremtræden under retsmøder, og det fremgår af lovforslagets bemærkninger, at lovforslaget har til formål at varetage hensynet til, at dommere i retsmøder, hvor retten udøver sin virksomhed i forhold til borgerne m.v., fremstår neutrale, og dermed at understøtte befolkningens almindelige respekt for og tillid til domstolene som den dømmende magt. Som anført i pkt. 4.2 i lovforslagets bemærkninger vil den foreslåede bestemmelse ikke være til hinder for, at en dommer i øvrigt kan bekende sig offentligt til en tro, og lovforslaget vil heller ikke være til hinder for, at dommere f.eks. kan bære religiøse symboler m.v. på sit eget kontor, på vej til og fra retten eller i rettens kantine eller bibliotek m.v.*

*Den foreslåede § 56 i retsplejeloven er udformet på en sådan måde, at den ikke retter sig mod en bestemt beklædningsgenstand, som bæres af nogle tilhængere af en bestemt religion. Bestemmelsen omfatter dommers ydre fremtoning, udsagn og adfærd i øvrigt under retsmøder, og bestemmelsen tager sigte på enhver fremtræden, der alment opfattes som udtryk for at ville vise et religiøst eller politisk tilhørsforhold eller den pågældendes personlige holdning til religiøse eller politiske spørgsmål i øvrigt.*

*Med hensyn til Advokatrådets hørings svar skal Justitsministeriet bemærke, at man er enig i, at selve det f.eks. at bære et religiøst symbol som udgangspunkt ikke i sig selv medfører, at en person er inhabil. Justitsministeriet har i lovforslagets almindelige bemærkninger pkt. 4.5 lagt til grund, at retsplejelovens regler om inhabilitet derimod finder analog anvendelse, således at dommeren skal vige sit sæde efter de nærmere regler herom, hvis det skulle forekomme, at en dommer forsætligt og åbenlyst fremtræder i strid med den foreslåede § 56. En dommer, som over for*

*sagens parter manifesterer en vilje til at tilsidesætte en lovregel, der retter sig mod dommeren, må således anses for at handle på en måde, som er egnet til hos parterne at skabe tvivl om dommerens vilje til at dømme i overensstemmelse med gældende dansk ret.*

*Justitsministeriet kan i øvrigt henholde sig til pkt. 4.1 i lovforslagets almindelige bemærkninger, hvor der er redegjort for baggrunden for, at regeringen har besluttet at fremsætte lovforslaget.*

### **3. Bemærkninger vedrørende den foreslåede § 56 a i retsplejeloven**

**Dommerforeningen** anfører, at hvis forslaget om brug af kappe gennemføres, bør brug af kappe i byretterne begrænses til hovedforhandlinger i nævninge- og domsmandssager. Brug af kappe i familieretlige sager og sager om bøde for bagatelforseelser vil efter foreningens opfattelse ikke tjene til at understøtte respekten for og tilliden til domstolene, men snarere skabe en unødvendig distance, som ikke vil være fremmende for behandlingen af disse sager.

**Præsidenterne for Østre og Vestre Landsret, Præsidenten for Sø- og Handelsretten, Dommerfuldmægtigforeningen og HK Landsklubben Danmarks Domstole og Domstolsstyrelsen** henviser til Dommerforeningens hørings svar.

**Samtlige byretspræsidenter og Danske Advokater** anfører, at man ikke kan støtte forslaget.

**Sø- og Handelsretten** bemærker, at også de sagkyndige dommere i Sø- og Handelsrettens retsafdeling bærer kappe, når de medvirker ved hoved- og delforhandlinger. Denne praksis agter Sø- og Handelsretten at fortsætte. Endvidere har Sø- og Handelsretten anført nogle tekniske bemærkninger til beskrivelsen af sagkyndige retsmedlemmer i lovforslagets bemærkninger.

**Dommerfuldmægtigforeningen, Advokatrådet og Danske Advokater** anfører, at lovforslaget ikke ses at indeholde en begrundelse for forslaget om at indføre kapper i byretterne, herunder en begrundelse for, at kravet om dommers anvendelse af kapper bør indføres ved lov.

**Landsforeningen af Beskikkede Advokater og Retssikkerhedsfonden** anfører, at brug af kappe i byretten vil kunne skabe en unødvendig distance mellem retten og dens brugere.

Efter **Advokatrådets** opfattelse kan det trygt overlades til domstolene selv at tage stilling til, hvorvidt der skal anvendes kapper. Rådet bemærker endvidere, at det bør fremgå af lovteksten, hvis dommerne ikke skal være forpligtede til at bære kappe i alle situationer.

**DJØF** anfører bl.a., at lovforslagets to hovedelementer er ganske uafhængige af hinanden, og at de alene er kommet til at optræde sammen på grund af et forsøg på at dække over, at det egentlige formål med lovforslaget er at forbyde muslimske tørklæder. DJØF finder det problematisk, at et forholdsvis indgribende element i en lovgivning tilvejebringes på et så ufuldstændigt grundlag og ude af trit med virkeligheden.

**Institut for Menneskerettigheder** har anført, at det er instituttets opfattelse, at lovforslaget ikke medfører risiko for krænkelse af privatlivet i forhold til pålæg om brug kapper.

*Justitsministeriet kan henholde sig til lovforslagets bemærkninger pkt. 1, hvoraf det fremgår, at formålet med lovforslaget er at varetage et hensyn til, at dommere fremstår neutrale.*

*Justitsministeriet har ikke fundet det nødvendigt at anføre i lovteksten, at den nuværende praksis ved Højesteret, landsretterne og Sø- og Handelsretten, hvorefter man undlader at bruge kappe, hvis dommeren vurderer, at retsmødet af praktiske grunde bør gennemføres uden brug af kapper, kan fortsætte og også følges ved byretterne.*

#### **4. Lovforslagets økonomiske konsekvenser**

**Dommerforeningen** anfører, at domstolene bør tilføres ekstra bevillinger svarende til det millionbeløb, som det vil koste at udstyre landets byretsdommere og dommerfuldmægtige med et passende antal kapper. At lade domstolene selv afholde disse ønskede udgifter vil efter Dommerforeningens opfattelse være et meget dårligt signal at sende i en tid, hvor domstolene i alvorlig grad mangler ressourcer til gennemførelse af domstolsreformen, anskaffelse af it-udstyr i retslokalerne og meget andet.

**Præsidenterne for Østre og Vestre Landsret, samtlige byretspræsidenter, Præsidenten for Sø- og Handelsretten, Dommerfuldmægtigforeningen og HK Landsklubben Danmarks Domstole** henviser bl.a. til Dommerforeningens høringssvar.

**Domstolsstyrelsen** bemærker, at lovforslagets økonomiske konsekvenser anslås at ville udgøre 2,5 millioner kroner, hvis alle domstolsjurister skal have egen kappe. Hertil kommer årlige udgifter til rensning m.v. på 0,6 millioner kroner. Domstolsstyrelsen anfører, at hvis lovforslaget gennemføres, bør domstolenes bevilling forhøjes tilsvarende, da det ikke vil være muligt at finde midlerne inden for domstolenes begrænsede bevillingsmæssige rammer.

*Justitsministeriet henviser til lovforslagets almindelige bemærkninger pkt. 6 vedrørende lovforslagets økonomiske og administrative konsekvenser m.v. Som det fremgår heraf, vurderes det, at lovforslaget vil indebære merudgifter på 2,5 mio. kr. i 2009 for domstolene og herefter årligt 0,6 mio. kr. Det fremgår endvidere, at merudgifterne vil blive optaget på forslag til tillægsbevilling for 2009 og regeringens forslag til finanslov for 2010.*

### **III. Lovforslaget**

Det fremsatte lovforslag adskiller sig fra det udkast, der har været i høring, på følgende punkter:

1. Henvisning til lovbekendtgørelse nr. 594 af 20.juni 2008 i lovforslagets § 1 er ændret til den nyeste lovbekendtgørelse nr. 1069 af 6. november 2008 af retsplejeloven.
2. Der er foretaget redaktionelle ændringer af § 1, nr. 1 (forslag til ny § 56, stk. 2, i retsplejeloven) og § 2, stk. 2.
3. Den foreslåede bestemmelse om, at en dommer bærer kappe under hovedforhandlinger, er ændret, således at dommere også bærer kappe under retsmøder, der afholdes med henblik på sagens behandling i medfør af § 831 i retsplejeloven (såkaldte tilståelsessager). Baggrunden herfor er, at disse sager kan vedrøre alvorlige lovovertrædelser, hvor der ofte kan opstå spørgsmål om ubetinget frihedsstraf. Der henvises til lovforslagets § 1, nr. 1 (forslag til ny § 56 a, stk. 1, i retsplejeloven).



4. I lovforslagets bemærkninger pkt. 4.1 er der foretaget nogle redaktionelle ændringer vedrørende omtalen af sagkyndige retsmedlemmer i lyset af Sø- og Handelsrettens høringssvar.