



Justitsministeriet

Dato

16. december 2005

Resumé af forslaget til en politireform og en domstolsreform

1. Politireformen

Forslaget til en sammenhængende politireform indeholder følgende hovedelementer:

Ledelse og styring af politiet og anklagemyndigheden: Politimestrene har i dag det faglige ansvar for politiets opgavevaretagelse i politikredsen, men meget begrænsede ledelsesmæssige beføjelser i forhold til administrationen af bevilling og personale. Rigspolitchefen varetager navnlig administrative opgaver og har kun i begrænset omfang selvstændige operative beføjelser. Det foreslås at erstatte denne ”flerstrengede” ledelsesstruktur med en sædvanlig ”direktoratsmodel”, hvorefter der som udgangspunkt etableres et sædvanligt administrativt over-/underordningsforhold mellem Justitsministeriet, rigspolitchefen og politidirektørerne.

Det er et centralt formål med reformen at sikre, at flest mulige beslutninger om den konkrete varetagelse af politiets opgaver og om den konkrete administration af politiets og anklagemyndighedens ressourcer kan træffes lokalt, bl.a. således at der sker en reel decentralisering af beslutningskompetence fra rigspolitchefen til politikredsene. Det betyder bl.a., at der i videst muligt omfang skal overføres ressourcer fra rigspolitchefen til politikredsene. Heri ligger også, at alle politiets operative opgaver (med undtagelse af dem, der varetages af Politiets Efterretnings-tjeneste og Rigspolitiets Udlændingeafdeling) skal være ledelsesmæssigt forankrede i politikredsene og i videst muligt omfang udføres af politikredsene selv.

Politidirektøren i de nye kredse vil få det samlede ansvar for politiets virksomhed i politikredsen (under ansvar over for rigspolitchefen og justitsministeren). Politidirektøren vil ligesom politimestrene i dag have ansvaret for tilrettelæggelsen af politiets operative arbejde i politikredsen (det politifaglige ansvar). Tilrettelæggelsen af arbejdet vil skulle ske inden for rammerne af bl.a. resultatkontrakter med rigspolitchefen/rigsadvokaten samt konkrete direktiver og generelle retningslinjer fra Rigspolitiet, f.eks. om særligt prioriterede indsatsområder.

Politidirektøren vil som noget nyt i vidt omfang få det selvstændige ansvar for politikredsens personaleadministration og økonomiforvaltning inden for de bevillingsmæssige rammer, og en række af rigspolitichefens nuværende beføjelser på dette område vil blive overført til politikredsene. Politidirektøren vil som udgangspunkt kunne prioritere og anvende den samlede bevilling på den måde, som han eller hun anser for mest hensigtsmæssig for at løse politiets opgaver i kredsen. Politidirektøren vil ligeledes inden for de givne bevillingsmæssige rammer som udgangspunkt kunne træffe beslutning om sammensætningen og størrelsen af de forskellige personalegrupper med henblik på at løse kredsens politimæssige opgaver på den mest hensigtsmæssige måde. Politidirektørerne vil bl.a. få mulighed for at ansætte medarbejdere med særlige specialistkompetencer med henblik på at styrke efterforskningen af sager om f.eks. økonomisk kriminalitet eller med henblik på at styrke den interne økonomiforvaltning mv. Politidirektøren vil også få tillagt beføjelse til at udnævne politi- og kontoruddannet personale mv. til visse lederstillinger, herunder navnlig mellemledere med dagligt personaleansvar.

Rigspolitichefen vil (under ansvar over for justitsministeren) få ansvar for varetagelsen af politiets opgaver i hele landet og vil være almindelig overordnet myndighed i forhold til politikredsene. Rigspolitichefen vil under ansvar over for justitsministeren skulle sikre, at politiet i hele landet udfører de opgaver, det er pålagt, opfylder de politiske mål og krav, som fastlægges i politiets flerårsaftale mv., og forvaltes økonomisk forsvarligt i overensstemmelse med de bevillingsmæssige regler. Rigspolitichefen vil sammen med rigsadvokaten få tillagt beføjelser til at fordele de samlede bevillinger til politiet og anklagemyndigheden mellem Rigspolitiet, den overordnede anklagemyndighed og politikredsene, jf. nedenfor.

Rigspolitiet vil have ansvaret for de overordnede fællesfunktioner inden for personaleadministration, økonomiadministration, it mv. Herudover vil Rigspolitiet fortsat varetage visse specialiserede opgaver og støttefunktioner mv., f.eks. særlige kriminaltekniske metoder og særlige efterforskningsmæssige kompetencer. Endvidere vil Rigspolitiets Udlændingeafdeling, Politiskolen og Politiets Efterretningstjeneste fortsat blive administreret som en del af Rigspolitiet.

Rigspolitichefen og de nye politidirektører vil jævnligt mødes for som en "koncernledelse" for dansk politi at drøfte og koordinere politiets samlede indsats i hele landet, herunder drøfte nye fælles landsdækkende initiativer og politiindsatser og opfølgning på allerede iværksatte aktiviteter, ligesom der vil kunne være behov for at drøfte særlige forhold i de enkelte politikredse, som har betydning eller interesse for de øvrige kredse. "Koncernledelsen" vil også drøfte administrative spørgsmål og håndteringen af politiets økonomi og personale mv. Det ligger i ordningen, at rigspolitichefen normalt ikke bør træffe væsentlige beslutninger, der har generel betydning for politikredsene, uden forudgående drøftelse i "koncernledelsen". Det er forudsat, at rigsadvokaten deltager i møderne, når der drøftes administrative spørgsmål mv., som har betydning for anklagemyndigheden, og at rigsadvokaten også kan bede om at få bestemte spørgsmål drøftet på et møde i "koncernledelsen".

Det er hensigten, at politidirektørerne og rigspolitichefen fremover vil blive ansat på åremål med mulighed for forlængelse. Der vil blive indgået mål- og resultatkontrakter vedrørende f.eks. særlige indsatsområder, prioriteringer, sagsbehandlingstider, personaleforhold mv. Det gældende krav om juridisk kandidateksamen for politiets øverste ledelse ophæves.

Der lægges herudover op til en nyordning af *anklagemyndighedens* administrative forhold, således at rigsadvokatens faglige ledelsesbeføjelser suppleres med de nødvendige administrative kompetencer og styringsredskaber, så rigsadvokaten som led i en samlet styrkelse af anklagemyndigheden får mulighed for at indføre mål- og resultatstyring for hele anklagemyndigheden. Nyordningen indebærer bl.a., at rigspolitichefen og rigsadvokaten på baggrund af de årlige rammeudmeldinger til politi og anklagemyndighed i fællesskab fastsætter én samlet udgiftsramme til både politi- og anklagervirksomhed i hver af de 12 nye politikredse. Herudover fastsættes der en udgiftsramme til henholdsvis Rigspolitiet og den overordnede anklagemyndighed (Rigsadvokaten og statsadvokaturerne).

Den daglige administration af anklagemyndighedens personale decentraliseres i videst muligt omfang til politidirektørerne, jf. herved bl.a. Visionsudvalgets generelle anbefaling om, at politidirektørerne som udgangspunkt bør have de personalemæssige kompetencer i forhold til alle politikredsens medarbejdere. Rigsadvokaten og rigspolitichefen varetager den daglige administration af det juridiske personale henholdsvis i den overordnede anklagemyndighed og ved Rigspolitiet. Der oprettes et centralt HR-forum i Justitsministeriet, hvor rigsadvokaten, rigspolitichefen og direktøren for kriminalforsorgen deltager. I dette HR-forum drøftes alle væsentlige tværgående personalepolitiske spørgsmål for det juridiske personale inden for Justitsministeriets område.

Større politikredse: I overensstemmelse med Visionsudvalgets anbefalinger foreslås en reform af politiets geografiske struktur, der sikrer ensartede bæredygtige og slagkraftige politikredse, der som udgangspunkt kan løse alle opgaver selv. Uddelegering af reel beslutningskompetence og reel decentralisering til politikredsene forudsætter også, at der er tale om enheder, der er store nok til selv at løfte opgaverne.

En politikreds bliver efter Visionsudvalgets opfattelse først bæredygtig, når den har et befolkningsgrundlag på mindst 400.000 og et samlet personaletal på mindst 7-800 medarbejdere. Det er derfor Visionsudvalgets opfattelse, at den samlede politireform forudsætter en struktur med ca. 10-12 politikredse. Det foreslås på denne baggrund, at landet fremover inddeles i 10 ensartede politikredse (5 i Jylland, 1 på Fyn og 4 på Sjælland mv. uden for København) samt København og – som følge af de helt særlige geografiske forhold – Bornholm, dvs. i alt 12 nye politikredse. Kredsene udformes sådan, at en kommune ikke deles mellem flere politikredse. Derimod vil regionsinddelingen på grund af de begrænsede samarbejdsflader med politiet ikke være afgørende for kredsinddelingen.

Politikredsens organisation: Der etableres et enstrengt politi, hvor den nuværende opdeling mellem ordens- og kriminalpoliti afskaffes. Fastlæggelsen af politikredsens overordnede ledelsesstruktur vil tage udgangspunkt i opgaverne, herunder i at politidirektøren som anbefalet af Visionsudvalget fortsat vil være leder af både politiet og af anklagemyndigheden i første instans og vil få et betydeligt selvstændigt ansvar for økonomi, personale og administration mv.

De nye politikredsens overordnede ledelsesstruktur vil på denne baggrund bygge på en model, hvor der under politidirektøren placeres en stedfortræder (vicepolitidirektør), og med to ligestillede chefer for henholdsvis anklagemyndigheden (som vil være jurist – chefanklager) og politidelen (som vil være politiuddannet – chefpolitiinspektør). Disse to chefer for politikredsens ”kerneydelse” vil referere til politidirektøren, og hvis politidirektøren er forhindret til vicepolitidirektøren.

Ved fastlæggelsen af de nye politikredsens organisation vil der blive lagt meget stor vægt på at sikre politiets lokale forankring og i den forbindelse på, at en væsentlig del af politikredsens personale fortsat skal have base i kredsens forskellige politistationer. Med respekt af disse hensyn bør det være op til politiets nye ledelse nærmere at vurdere, hvilken intern organisation der vil være mest hensigtsmæssig for de nye politikredse. Organisationen vil bygge på en model, hvor der under chefpolitiinspektøren findes funktionschefer for henholdsvis politikredsens døgnvagt-tjeneste (beredskab), lokalpoliti og efterforskning, og under chefanklageren forskellige anklagerafdelinger (f.eks. afdelinger for økonomisk kriminalitet, narkotikakriminalitet mv.).

Chefen for beredskabet (døgnvagt-tjenesten) vil have det overordnede ansvar for politikredsens samlede beredskab. Den daglige ledelse af døgnvagt-tjenesten vil foregå centralt i politikredsen (vagtcentralen), mens de politibetjente, der indgår heri, vil udgå fra de forskellige politistationer i kredsen og vil møde på arbejde og foretage patruljetjeneste mv. derfra. Efterforskningsafdelingen vil efterforske de alvorligere og komplicerede sager i kredsen. Lokalpolitiet, der vil være fordelt på kredsens forskellige politistationer, vil varetage alle de øvrige politiopgaver i kredsen, f.eks. det kriminalpræventive arbejde, SSP-samarbejdet, efterforskning af kriminalitet, som indebærer umiddelbar kontakt mellem politiet og borgerne, gennemførelse af problemorienterede politiindsatser i lokalområdet og den daglige lokale kontakt til kommuner og andre lokale myndigheder, institutioner mv.

Politiets beredskab (døgnvagt-tjeneste): Som led i en modernisering af politiets beredskab (døgnvagt-tjeneste) vil der i hver af de nye politikredse blive etableret én vagtcentral, der dækker hele politikredsen, hvilket vil medvirke til en mere effektiv udnyttelse af politiets ressourcer, således at politiet i alle dele af kredsen kan løse de forskellige opgaver inden for de fastsatte mål for responstider mv. Et afgørende element i beredskabsreformen er en række it-investeringer vedrørende vagtcentraler (elektroniske kort (GIS), nyt disponeringssystem mv.) og patruljevogne (GPS, dataradioer mv.), jf. nedenfor om ny teknologi mv. Det er forudsat, at politipersonalet i

beredskabet rent fysisk møder på og kører ud fra både hovedstationen og fra understationerne i kredsen, jf. ovenfor om organisation af de nye politikredse.

Politiets kontakt med lokalsamfundet: Det vil som led i politireform blive sikret, at der fortsat er en stærk lokal forankring af politiet. Der foreslås, at der i hver politikreds etableres et nyt kreds-råd, der skal afløse det nuværende lokalnævn som det overordnede formelle samarbejdsforum mellem politikredsens ledelse og kommunerne, og at politidirektøren efter drøftelse i kredsrådet skal udarbejde en samlet årlig plan for samarbejdet mellem politiet og kommunerne, andre offentlige myndigheder, interesseorganisationer, foreninger mv. i politikredsen. Planen offentliggøres hvert år på de enkelte politikredses hjemmesider.

Også de mange øvrige formelle og uformelle kontakter mellem politi, kommuner mv. vil blive styrket, idet ledelserne i de større politikredse langt bedre end i dag får mulighed for at tilpasse politiets prioriteringer og ressourceanvendelse til de forskellige lokale behov.

Som nævnt ovenfor vil politikredsene blive organiseret således, at en væsentlig del af politikredsens personale fortsat vil have base i kredsens forskellige politistationer. Der vil således fortsat i de enkelte politikredse være politifolk (navnlig i lokalpolitiet på de forskellige politistationer i kredsen), som har et indgående kendskab til og nære kontakter til forskellige lokalmiljøer og som bl.a. vil kunne fungere som faste kontaktpersoner for kommunerne i kredsen.

Opgaver, der flyttes fra politiet: Der er foretaget en gennemgang af politiets opgaver med henblik på at sikre, at politiet som udgangspunkt anvender ressourcerne til at løse sin kerneopgave: at virke for tryghed, sikkerhed, fred og orden i samfundet. På baggrund af denne gennemgang vil Justitsministeriet i den kommende tid drøfte en eventuel overflytning af forskellige opgaver, der umiddelbart ligger uden for politiets kerneopgaver med de berørte ministerier og Kommunernes Landsforening. Det drejer sig bl.a. om forskellige opgaver vedrørende næringsbreve, alkoholbevillinger samt tilladelser til offentlige forlystelser og på dyreområdet. På det foreliggende grundlag vil det efter Justitsministeriets opfattelse ikke være hensigtsmæssigt at overflytte politiets opgaver i relation til detentionsanbringelser til f.eks. sundhedsvæsenet.

Ny teknologi mv.: Fornyelsen af politiets it falder i tre kategorier af tiltag, som vil skulle gennemføres gradvist over de kommende år:

1. Implementering af de allerede igangsatte, infrastrukturkritiske projekter, herunder et nyt sagsbehandlingssystem (POLSAS), et nyt personaleadministrativt informationssystem (POLPAI) og et nyt landsdækkende digitalt radiosystem.
2. Gennemførelse af en række initiativer, som er snævert forbundet med reformen. Det drejer sig navnlig om tilpasninger af eksisterende it-systemer som følge af kredssammenlægninger,

indførelse af systemer til decentral økonomiforvaltning og systemer til beredskabsplanlægning og –disponering i de nye større vagtcentraler (herunder GPS mv.).

3. Gennemførelse af en række ressourceoptimerende projekter, som ikke er direkte forbundet med reformen, men som på længere sigt vil kunne forbedre politiets opgavevaretagelse. Det drejer sig navnlig om internetbaseret selvbetjening, mobil sagsbehandling, digital rapportering og digital dataudveksling med bl.a. domstolene.

Politiets personale- og ledelsespolitik: Der lægges op til en modernisering af politiets personale- og ledelsespolitik bl.a. med fokus på at styrke specialistkompetencer i politiet og på generelle ledelseskompetencer ved udnævnelse af ledere på alle niveauer.

Politiets uddannelse: Med henblik på at styrke politiets uddannelse og kompetenceudvikling og søge at tilnærme politiuddannelsen det almindelige uddannelsessystem vil bredt sammensatte arbejdsgrupper få til opgave at udarbejde et oplæg til en reform af politiets uddannelse.

Politireformens ikrafttræden og udrulning: Det foreslås, at politireformen træder i kraft den 1. januar 2007, hvor grundstrukturen i de nye politikredse i givet fald vil være etableret og den overordnede ledelse vil være udnævnt. Den foreslåede politireform indebærer en række omfattende og grundlæggende ændringer af dansk politi, og konsulentfirmaet KPMG har vurderet, at der må regnes med et samlet implementeringsforløb på op til to år efter reformens ikrafttræden. Det må således i givet fald forventes, at den praktiske sammenlægning og organisering af politikredse samt decentralisering af en række kompetencer vil skulle gennemføres gradvist i løbet af 2007-08. Også andre elementer i den foreslåede reform, f.eks. en række it-investeringer, et nyt radiosystem og en reform af politiets uddannelse mv., vil have en tidshorisont, der rækker ud over den 1. januar 2007.

2. Domstolsreformen

Forslaget til en domstolsreform indeholder følgende hovedelementer:

Instansordningen i civile sager: En ny instansordning, som indebærer, at alle civile retssager som udgangspunkt skal anlægges ved byretten, men med mulighed for, at principielle sager kan henvises til landsretten til behandling i første instans. Instansreformen skal ses i sammenhæng med forslaget om kollegial behandling og sagkyndige dommere i byretten, jf. nedenfor.

Kollegial behandling og sagkyndige dommere: Som led i instansreformen skal en civil retssag fremover kunne behandles af tre juridiske dommere i byretten, når sagen er af principiel karakter eller indeholder særlig omfattende eller vanskelige retlige eller bevismæssige spørgsmål mv. Samtidig lægges der op til en styrkelse af brugen af sagkyndige dommere i civile retssager, hvor fagkundskab skønnes at være af betydning, f.eks. i visse erhvervsager.

Sagsbehandling i civile sager i første instans: Sagsforberedelsen i civile retssager moderniseres med henblik på at øge kvaliteten i sagsbehandlingen og forkorte sagsbehandlingstiden. Endvidere moderniseres reglerne om domsforhandlingen i civile retssager med henblik på yderligere at sikre en hurtig, effektiv og korrekt domstolsbehandling.

Anvendelse af telekommunikation mv.: Forberedelse af lovgrundlaget for, at der – hvis det teknologiske og bevillingsmæssige grundlag herfor tilvejebringes – efter justitsministerens nærmere bestemmelse vil kunne etableres mulighed for, at parter i civile retssager og sigtede/tiltalte i straffesager kan deltage via videoforbindelse mv. i visse retsmøder, og vidner mfl. kan afgive forklaring via videoforbindelse, når det er hensigtsmæssigt og forsvarligt.

Småsagsproces: Med henblik på at sikre, at det er muligt at få en retfærdig og juridisk korrekt afgørelse inden for rimelig tid og til rimelige omkostninger, også hvor striden vedrører et mindre beløb, f.eks. en håndværkerregning, indføres der fra 2008 ved byretterne en lettere og mere enkel ”småsagsproces”, der gør det nemmere og billigere at gennemføre civile retssager om mindre krav.

Nævningereform: Nævningesager behandles fra 2008 fremover i byretten som første instans med mulighed for – i modsætning til i dag – at foretage en fuldstændig prøvelse af skyldsspørgsmålet i to instanser (byret og landsret). Der vil som noget nyt også i nævningesager blive givet en mere udførlig begrundelse for rettens afgørelse. Grove narkotikasager undtages fra nævningesagsbehandling (og behandles i stedet som domsmandssager), da bevisførelsen i disse sager ligesom f.eks. i større sager om økonomisk kriminalitet ofte er meget omfattende og langvarig, hvilket gør dem mindre egnede til nævningebehandling.

Ændring af retskredsstrukturen mv.: For at muliggøre de ovennævnte reformer af retsplejen foreslås der en retskredsreform med væsentligt færre og større byretter end i dag. Dette vil tillige styrke byretternes administrative bæredygtighed og dermed deres mulighed for at levere en ensartet og kvalificeret retssagsbehandling over hele landet.

Samtidig skal der gennemføres en ledelsesmæssig styrkelse af den administrative opgavevaretagelse ved domstolene og en styrkelse af sekretariatsfunktionerne ved domstolene, hvilket bl.a. er nødvendigt for at gennemføre en småsagsproces. Endvidere forudsættes der at ske en vis specialisering blandt dommerne med henblik på en mere kvalificeret og effektiv opgavevaretagelse.

Domstolenes Strukturkommission har på grundlag af en nærmere analyse af kravene til fremtidens byretter vurderet, at målene for fremtidens retsvæsen alene vil kunne opfyldes, hvis der som udgangspunkt er mindst 6-8 udnævnte dommere ved den enkelte byret. Med udgangspunkt i forslaget om 12 politikredse foreslås det på denne baggrund, at landet inddeles i 22 retskredse (mod 82 i dag): 10 i Jylland, 1 på Fyn, 10 på Sjælland mv. og – som følge af de helt særlige geografi-

ske forhold – 1 på Bornholm. Den foreslåede retskredsinddeling er koordineret med forslaget til nye politikredse, så en retskreds ikke er delt mellem flere politikredse.

Bygninger: Samlingen af de nye byretter i større bygninger gør det naturligt samtidig at søge at løse nogle af de nuværende lokaleforhold ved retterne, som gennem årene har givet anledning til kritik, f.eks. spørgsmålet om særskilte venteværelser for vidner (så kriminalitetsofre ikke er henvist til samme lokale som tiltalte), voteringslokaler og lokaler til advokat/klient-samtaler, hvortil bl.a. kommer lokaler til retsmægling og større og mere fleksible retssale til bl.a. nævningesager.

Samlet varetagelse af tinglysningsopgaven: Som led i domstolsreformen foreslås det at oprette en fælles tinglysningsmyndighed (Tinglysningsretten) for hele landet, der i forbindelse med den forventede kommende overgang til digital (papirløs) tinglysning skal overtage tinglysningen fra byretterne. Tinglysningsudvalget overvejer for tiden, hvilke ændringer af tinglysningsloven mv., som indførelsen af en papirløs tinglysning giver anledning til, og Justitsministeriet forventer at fremsætte lovforslag herom i foråret 2006.

Domstolsreformens ikrafttræden og udrulning: Det foreslås, at domstolsreformen træder i kraft den 1. januar 2007, hvor grundstrukturen i de nye retskredse i givet fald vil være etableret, og de nye embedschefer vil være udnævnt. Tidsmæssigt er det imidlertid ikke muligt, at samlingen af dommerne og det øvrige personale ved hovedtingstederne i givet fald kan være på plads den 1. januar 2007. Der må derfor findes midlertidige løsninger på håndteringen af retsarbejdet, indtil de bygningsmæssige forhold for de foreslåede nye byretter er på plads. Med henblik på at sikre en hensigtsmæssig gennemførelse af sammenlægningerne foreslås det, at småsagsprocessen og nævningereformen først træder i kraft den 1. januar 2008. Det foreslås herudover, at justitsministeren fastsætter tidspunktet for, hvornår de nye regler om anvendelse af videoudstyr mv. træder i kraft, idet anvendelsen af de nye regler forudsætter, at domstolene råder over det nødvendige kommunikations- og optageudstyr, og en eventuel anskaffelse heraf bl.a. bør afvente, at byretterne bygningsmæssigt er samlet på de nye hovedtingsteder.