

Advokatrådets oplæg til ekspertgruppen vedrørende opsplitting af Justitsministeriet

Januar 2024



**ADVOKAT
SAMFUNDET**

Indholdsfortegnelse

Indledning	3
Anbefalinger til ekspertgruppens undersøgelse af den nuværende ressortfordeling.....	4
Anbefalinger til analyseparametre for ekspertgruppen	5
Advokatrådets vurdering.....	7

Indledning

I regeringsgrundlaget fra december 2022 har regeringen bebudet nedsættelse af en ekspertgruppe, der skal analysere Justitsministeriets ressort.¹ Baggrunden er regeringens generelle ønske om ”at styrke retsstaten og dens grundlæggende principper.” Ekspertgruppen skal ifølge regeringsgrundlaget have tre overordnede opgaver:

1. belyse, ”hvordan Justitsministeriets arbejde kan fokuseres på at stå vagt om de regler og opgaver, som har grundlæggende betydning for retsstaten og demokratiets stabilitet, for understøttelsen af de centrale demokratiske organer i samfundet, for borgernes retssikkerhed og individets frihed samt for ordentlig forvaltning, rammerne omkring god regeringsførelse og kommunernes grundlæggende rammer.”
2. belyse, ”hvordan der kan etableres et nyt Ministerium for National Sikkerhed, som bl.a. får ansvar for politiet, den overordnede anklagemyndighed og rigets sikkerhed, herunder PET.”
3. Udarbejde ”en analyse, der beskriver fordele og ulemper – herunder økonomi og implementering samt hvordan, der sikres en effektiv straffesagskæde, som skal danne grundlag for den nærmere opgavefordeling mellem de to ministerier.”

Advokatrådet har som et af sine formål at virke til gavn for retssamfundet. Som led i dette arbejde har Advokatrådet naturligt interesseret sig for det ovennævnte punkt i regeringsgrundlaget og vurderet, at ekspertgruppens arbejde og konklusioner potentielt kan få stor betydning for retsstaten og for flere aktører i retsstaten, herunder blandt andet advokatstanden, dommerstanden m.fl.

Advokatrådet har derfor ønsket at komme med et oplæg til ekspertgruppen om de potentielle muligheder og udfordringer, som Advokatrådet vurderer, at en evt. opsplitning vil kunne føre til. Herunder med anbefalinger og overvejelser til ekspertgruppen og dens arbejde.

For at kvalificere dette indspil mest muligt har Advokatrådet gennemført drøftelser med relevante aktører, der på forskellig vis har eller har haft berøring med Justitsministeriets ressort, centraladministrationen og i øvrigt har haft indsigt i retsstaten, dens institutioner og opbygning. I drøftelserne har der således deltaget tidligere ministre, tidligere departementschefer, professorer og personer fra civilsamfundsorganisationer. Disse drøftelser er sket i regi af Advokatrådets grundrettighedsudvalg, der beskæftiger sig med menneskeretlige, forvaltningsretlige og statsretlige emner.

Drøftelserne har dannet grundlag for overvejelserne og vurderingerne i dette papir. Det skal dog understreges, at overvejelserne og vurderingerne udelukkende er Advokatrådets, og derfor kan deltagerne i drøftelserne ikke tages til indtægt herfor.

¹ Regeringen: Ansvar for Danmark. Det politiske grundlag for Danmarks regering. December 2022, s. 49.

Anbefalinger til ekspertgruppens undersøgelse af den nuværende ressortfordeling

Forudsætningen for ekspertgruppens analyse er, at der indledningsvist foretages en systematisk og grundig undersøgelse af Justitsministeriets ressort.

Justitsministeriet varetager traditionelt de fleste opgaver på justitsvæsenets område. De falder i tre hovedområder:

- Ressortspecifikke opgaver, der er fordelt på tre afdelinger for a) politi og strafferet, b) sikkerhed og c) civilret og fuldbyrdelse (kriminalforsorg).
- Retlig bistand og kvalitetssikring i forhold til dels Justitsministeriets øvrige enheder, dels andre ministerier og styrelser, som varetages af lovafdelingen.
- Ressourcestyring og organisation, der varetages af ressourceafdelingen.

De ressortspecifikke opgaver omfatter tunge driftsmæssige opgaver i forhold til politiet, anklagemyndigheden og kriminalforsorgen samt typiske administrative opgaver af juridisk karakter. Lovafdelingens opgaver er tværgående og understøtter såvel ministeriets egen virksomhed som andre ministerier og deres styrelser.

Undersøgelsen må også omfatte samspillet mellem Justitsministeriet og opgavevaretagelsen i andre ministerier. For det første har ministerier som Indenrigsministeriet på det kommunalretlige og Udenrigsministeriet på det EU- og folkeretlige område væsentlige opgaver af retlig karakter. For det andet har en række ministerier i de seneste år etableret særlige juridiske enheder og/eller oprettet stillinger som juridiske chefer e.l. Det er derfor nødvendigt at beskrive samspillet mellem Justitsministeriet og de øvrige ministerier. Dertil kommer, at Statsministeriet til understøttelse af regeringsarbejdet har en særlig juridisk enhed, hvor det er nødvendigt at belyse samspillet karakter og omfang.

Tæt knyttet til beskrivelsen af ressortfordelingen må der gennemføres en kortlægning af Justitsministeriets administration. Den er i lighed med andre ministeriers organiseret med udgangspunkt i en arbejdsdeling mellem departementet og en række styrelser og styrelseslignende enheder. Mens nogle af disse styrelser indgår i det ministerstyrede hierarki, har andre en særstilling. Det gælder Domstolsstyrelsen, der har egen bestyrelse, Datatilsynet, der refererer til Datarådet, og de uafhængige tilsyn i form af Den Uafhængige Politiklagemyndighed og Tilsynet med Efterretningstjenesterne (TET). Kortlægningen må belyse, på hvilken måde og i hvilket omfang de forskellige enheder knytter an til ministeriets ledelses- og styringskapacitet, herunder i hvilket omfang de involverer justitsministeren.

Det bør også afdækkes, hvilken sammenhæng der er mellem de fagjuridiske og retspolitiske opgaver, som er henlagt til departementet, og de administrative og driftsmæssige opgaver, som er henlagt til styrelserne m.v.

En særlig problemstilling knytter sig til Styrelsen for Forsyningssikkerhed, der blev etableret i 2020 for at styrke den administrative håndtering af COVID-19-krisen. Det kan være ønskeligt at belyse, hvordan og i hvilket omfang styrelsens virksomhed spiller sammen med administrationen af justitsvæsenet.

Endelig er det væsentligt at kortlægge omfang og tilrettelæggelse af ministeriets opgaver på ressourceafdelingens område, som omfatter finanslov og flerårsaftaler, organisation, IT og HR. Sammenhænge mellem de forskellige opgaveområder inden for ministeriets ressort må her belyses, herunder deres involvering af den politiske og administrative ledelse.

Anbefalinger til analyseparametre for ekspertgruppen

Ekspertgruppens analyse skal belyse fordele og ulemper, der vil være forbundet med en opdeling af Justitsministeriets ressort i to ministerier, herunder særligt i relation til en styrkelse af retsstaten og dens grundlæggende principper.

En sådan analyse forudsætter fastlæggelse af en række analyseparametre, som skal lægges til grund for sammenligningen af den påtænkte deling af Justitsministeriet og den nuværende enhedsorganisation af justitsvæsenet.

Da motivationen for ekspertgruppens analyse af Justitsministeriets ressort er ønsket om at *styrke retsstaten og dens grundlæggende principper*, må det være det overordnede og gennemgående analyseparameter for analysen.

Der forestår således for ekspertgruppen en analyse af, hvorvidt opsplnitning af Justitsministeriets ressort og etablering af et nyt Ministerium for National Sikkerhed kan forventes faktisk at styrke retsstaten. Dette vil kun være tilfældet, hvis den blivende del af Justitsministeriet styrkes ved opsplnitningen og dermed på vegne af hele regeringen kan koordinere og gennemføre sin politik på det retssikkerhedsmæssige område på tværs af alle ministerierne.

Herudover kan der peges på følgende analyseparametre, som kan have betydning for, om retsstaten og dens principper svækkes eller styrkes:

De overordnede organisatoriske konsekvenser, der vil følge af dels udskillelsen af politi-, anklage- og sikkerhedsområdet fra det nuværende Justitsministerium, dels den forudsatte overførsel af en række opgaver fra andre ministerier til den blivende del af Justitsministeriet.

I regeringsgrundlaget er det et ønske, at Justitsministeriet skal *”stå vagt om de regler og opgaver, som har grundlæggende betydning for retsstaten og demokratiets stabilitet, for understøttelsen af de centrale demokratiske organer i samfundet, for borgernes retssikkerhed og individets frihed samt for ordentlig forvaltning, rammerne omkring god regeringsførelse og kommunernes grundlæggende rammer.”*

Det forudsætter en analyse af, hvilke opgaver som er omfattet af formuleringen, og som i dag varetages af andre ministerier, f.eks. den kommunalretlige regulering fra Indenrigs- og Sundhedsministeriet, og hvorvidt disse i praksis lader sig udskille og overføre til Justitsministeriet.

Personalemæssige konsekvenser vil være en umiddelbar følge af, at medarbejderne i Justitsministeriets departement skal fordeles mellem de to nye departementer. Delingen er ikke anderledes end ved andre ressortomlægninger. Det særlige ved Justitsministeriet er dog, at det ud over at udgøre et stort ansættelsesområde gennem tiden har opbygget en stærk juridisk faglighed, som ikke er til stede andre steder i centraladministrationen. Ministeriet har været og er i stand til at tiltrække juridiske kandidater fra universiteterne, som har stærke kvalifikationer inden for det juridiske fagområde. I kraft af ansættelsesområdet omfang har ministeriet kunnet tilbyde attraktive karrieremuligheder for jurister, ligesom ministeriets medarbejdere har haft gode muligheder for at fortsætte i attraktive karrierer uden for ministeriet og justitsvæsenet. Analysen må derfor afdække, hvilke konsekvenser en opdeling i to ministerier vil have for personalepolitikken og de to ministeriers evne til at rekruttere fagligt stærke jurister.

De to ministeriers placering i regeringsarbejdet knytter sig til det stigende fokus på politisk og administrativ koordination på tværs af ministerierne, der kendetegner udviklingen i de seneste tre til fire årtier. Justitsministeriet er i den sammenhæng et af de tunge ministerier. Deri ligger bl.a., at posten som justitsminister ofte er besat med en erfaren og fremstående politiker i regeringen, og at justitsministeren dermed ofte vil have plads i centrale regeringsudvalg, først og fremmest Koordinationsudvalget. En opdeling af ministeriet i to rejser spørgsmålet om, hvordan de to ministerier og deres ministre vil blive indplaceret i regeringshierarkiet og i særdeleshed spørgsmålet om, hvordan den fremtidige justitsminister, som får ansvaret for sikringen af god regeringsførelse, bliver placeret i regeringen.

Alternativer til opsplitting af Justitsministeriet, som dels er en aflastning af justitsministeren og Justitsministeriet, og som samtidig kan medvirke til at styrke retsstaten og dens grundlæggende principper, bør også indgå som et analyseparameter i ekspertgruppens arbejde.

Ekspertgruppen må derfor undersøge, om der er opgaver inden for Justitsministeriets nuværende ressort, som kan overføres til andre ministerier eller i andet styringsmæssigt regi, uden at det har negative konsekvenser for løsningen af ministeriets kerneopgaver. Det kunne i den sammenhæng være nærliggende at se på f.eks. de opgaver, der varetages af Styrelsen for Forsyningssikkerhed og Datatilsynet. Tilsvarende udgør administrationen af Danmarks Domstole et stort forvaltningsområde, som siden domstolsreformen har været dækket af Domstolsstyrelsen, der har sin egen bestyrelse. Departementet har dog ansvaret for dels lovgivningen, dels bevillingerne til domstolene. Ekspertgruppen kan også i lyset af statsretlige principper overveje, om domstolenes uafhængighed kan cementeres yderligere ved at blive henlagt uden for Justitsministeriets ressort.

Advokatrådets vurdering

Det er Advokatrådets vurdering, at en opdeling af Justitsministeriet i et justitsministerium og et Ministerium for National Sikkerhed, således som regeringsgrundlaget lægger op til, vil give anledning til store retssikkerhedsmæssige betænkeligheder.

Det er således Advokatrådets vurdering, at en adskillelse af sager, der vedrører politiet, Politiets Efterretningstjeneste og anklagemyndigheden, fra sager vedrørende andre retlige problemstillinger, herunder statsforfatningsretlige, forvaltningsretlige og menneskeretlige spørgsmål – i modsætning til, hvad der er antaget i regeringsgrundlaget – må forventes at medføre en alvorlig svækkelse af retsstaten og dens grundlæggende principper.

Advokatrådet lægger i sin vurdering vægt på:

- At der kan være risiko for, at et nyt Ministerium for National Sikkerhed på grund af karakteren af sine opgaver udvikler en snæver missionsopfattelse, hvor der alt andet lige vil være mindre fokus på retssikkerheds- og retsstatsprincipperne.
- At en opsplitning af det nuværende justitsministerium vil medføre henholdsvis et Ministerium for National Sikkerhed og et tilbageværende justitsministerium, som ikke er ligeværdige. Traditionelt er sikkerhed højt profileret politisk, hvorfor et Ministerium for National Sikkerhed må formodes at blive det stærke og toneangivende ministerium ved siden af det tilbageværende justitsministerium. Efter Advokatrådets opfattelse er et fagligt velfunderet og stærkt justitsministerium afgørende for en styrkelse af retsstaten.
- At en opdeling af det nuværende justitsministeriums ressort dermed vil svække vægten af den fagjuridiske rådgivning, som Justitsministeriet traditionelt har tilført regeringsarbejdet og koordinationen på tværs af ministerier. Den beror i høj grad på, at justitsministeren i kraft af ressortområdets karakter normalt har haft en fremtrædende placering i regeringen, hvilken som nævnt med al sandsynlighed vil blive svækket betragteligt ved en opsplitning.
- At Justitsministeriets evne til at tiltrække de allerdygtigste juridiske kandidater fra universiteterne og til at tilbyde dem attraktive karrieremuligheder vil blive minimeret ved en opdeling af ministeriet. Dette vil svække rekrutteringen af jurister til Justitsministeriet og dermed svække ministeriets faglige tyngde.

Advokatrådet erkender samtidig, at Justitsministeriets ressort er omfattende og såvel driftsmæssigt som politisk krævende. Det afspejler utvivlsomt den stigende opmærksomhed, som retspolitikken i almindelighed er genstand for. Samtidig afspejler det, at Justitsministeriet faktisk inddrages, hvilket efter Advokatrådets opfattelse netop fremmer retssikkerhed. Såfremt det findes ønskeligt at aflaste Justitsministeriet og ministeriets ledelse, er det efter Advokatrådets opfattelse muligt ved andre tiltag end en opdeling af ministeriet under hhv. et Ministerium for National Sikkerhed og et mindre fortsættende justitsministerium.

Det er afgørende for Advokatrådet, at de betænkeligheder, der er beskrevet ovenfor, bliver genstand for en tilbundsående behandling i den ekspertgruppe, som regeringen har bebudet nedsat.

Advokatrådet bidrager gerne yderligere til ekspertgruppens arbejde.