



Dato: 11. november 2008
Kontor: Lovafdelingen
Sagsnr.: 2008-740-0299
Dok.: LOJ41414

UDKAST

Forslag

til

Lov om ændring af retsplejeloven

(Dommeres fremtræden i retsmøder)

§ 1

I retsplejeloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 594 af 20. juni 2008, som ændret senest ved § 2 i lov nr. 500 af 17. juni 2008, foretages følgende ændringer:

1. Efter § 55 indsættes:

”§ 56. En dommer må i retsmøder ikke fremtræde på en måde, der er egnet til at blive opfattet som en tilkendegivelse om den pågældendes eventuelle religiøse eller politiske tilhørsforhold eller om den pågældendes holdning til religiøse eller politiske spørgsmål i øvrigt.

Stk. 2. Stk. 1 finder tilsvarende anvendelse for fuldmægtige, midlertidigt beskikkede dommere og de i § 19, stk. 3, nævnte personer.

§ 56 a. En dommer bærer kappe under hovedforhandlinger.

Stk. 2. Stk. 1 finder tilsvarende anvendelse for fuldmægtige og midlertidigt beskikkede dommere.”

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

§ 2

Stk. 1. Loven træder i kraft den 1. juli 2009, jf. dog stk. 2.

Stk. 2. Retsplejelovens § 56 a, som affattet ved denne lovs § 1, nr. 1, træder i kraft efter justitsministerens nærmere bestemmelse.

§ 3

Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland.

Bemærkninger til lovforslaget

Almindelige bemærkninger

1. Indledning

Lovforslaget går ud på at indføje bestemmelser i retsplejeloven om dommeres påklædning m.v. i retsmøder. Det foreslås at fastsætte i loven, at dommere i retsmøder ikke må fremtræde på en måde, der er egnet til at blive opfattet som en tilkendegivelse om dommerens eventuelle religiøse eller politiske tilhørsforhold eller om dommerens personlige holdning til et religiøst eller politisk spørgsmål i øvrigt. Det foreslås endvidere at udbrede den nuværende anvendelse af dommerkapper under hovedforhandlinger til også at omfatte byretterne.

Formålet med lovforslaget er 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.

2. Gældende ret

2.1. Retsplejeloven indeholder ikke regler om dommeres påklædning m.v. under retsmøder. Der findes således ingen bestemmelser i retsplejeloven om, hvorvidt en dommer f.eks. må bære religiøse eller politiske symboler, og anvendelse af dommerkapper ved de forskellige instanser er heller ikke reguleret i retsplejeloven.

Retsplejeloven indeholder regler om, i hvilke tilfælde en dommer skal undlade at medvirke ved behandlingen af en bestemt sag på grund af en foreliggende interessekonflikt (speciel inhabilitet), jf. retsplejelovens §§ 60 og 61. I § 60 er opregnet en række tilfælde, hvor der kan foreligge inhabilitet, og efter § 61 må ingen handle som dommer i en sag, når der i øvrigt foreligger omstændigheder, som er egnede til at rejse tvivl om dommerens fuldstændige upartiskhed. Afgørelse om en dommers habilitet i en konkret sag træffes af retten ved kendelse, jf. retsplejelovens § 62.

Efter retsplejelovens § 151 våger rettens formand over, at forhandlingen i retten foregår med tilbørlig orden og værdighed. Efter Justitsministeriets

opfattelse må det antages, at retsformanden afhængigt af de nærmere omstændigheder eventuelt vil kunne gribe ind over for dommeres påklædning m.v. i medfør af denne bestemmelse.

Dommere er ansat som tjenestemænd og er dermed omfattet af det generelle værdighedskrav, som gælder for tjenestemænd i medfør af tjenestemandsløven. Dommere skal således i og uden for tjenesten vise sig værdige til den agtelse og tillid, som stillingen kræver. Efter praksis gælder dette såkaldte decorumkrav også for overenskomstansatte i staten, herunder dommerfuldmægtige.

Domstolsstyrelsens Personaleadministrative Vejledning indeholder et afsnit om ”Decorumkrav og krav og forventning til personlig fremtræden”. Det anføres i denne vejledning til de ansatte ved domstolene, at det særligt for de personer, som træffer afgørelse i retten, gælder, at den pågældende med sin fremtoning i retten må sikre, at retten fremstår værdig, uafhængig og upartisk. Det anføres endvidere, at der ikke er fastsat en egentlig påklædningspolitik for domstolene, men at det som fælles retningslinje gælder, at der ikke er noget til hinder for, at ansatte ved domstolene kan bære tørklæde, turban eller lignende hovedpåklædning af religiøse eller kulturelle grunde, så længe ansigtet ikke er tildækket.

2.2. Dommerkappe anvendes i dag af dommerne i Højesteret, landsretterne og Sø- og Handelsretten, mens der ikke anvendes dommerkapper i byretterne.

2.2.1. Anvendelsen af dommerkapper i Højesteret bygger på nogle kongelige resolutioner. Dommerne bærer kapper af karmoisinrødt fløjls med hvide kanter og dommerfuldmægtigene kapper af rød silke med hvide kanter.

I Højesteret bærer også advokater og anklagemyndigheden (Rigsadvokaten) kapper. For advokaternes vedkommende er der tale om sorte silkekapper med grå kanter, mens anklageren bærer en sort silkekappe med blåviolette kanter.

Anvendelsen af dommerkapper i landsretterne og i Sø- og Handelsretten bygger til dels på en kongelig resolution fra 1920. Dommerne bærer en sort silkekappe med sort fløjlskrave, bræmme og ærmeopslag, og dommerfuldmægtige bærer en sort silkekappe med krave, bræmme og ærmeopslag i samme stof. I dag bæres der kapper ved landsretterne og i Sø- og

Handelsrettens retsafdeling, men normalt ikke i Sø- og Handelsrettens skifteafdeling. Også advokaterne og anklagemyndigheden (Statsadvokaten) bærer kappe. Der er for advokaternes vedkommende tale om sorte silkekapper med røde kanter og for anklagernes vedkommende om sorte silkekapper med lilla kanter.

Der anvendes i dag ikke dommerkapper i byretterne.

2.2.2. I praksis anvender dommerne i Højesteret og de juridiske dommere i landsretterne og Sø- og Handelsretten kapperne under hovedforhandlinger (dvs. det eller de retsmøder, hvor parterne bl.a. fremlægger beviser og argumenter mundtligt for retten), medmindre dommerne vurderer, at en hovedforhandling af praktiske årsager bør gennemføres uden anvendelse af kapper. I Højesteret bærer dommerne også kappe under voteringen. De praktiske årsager, der kan begrunde, at man undlader at bruge kapperne, kan f.eks. være, at hovedforhandlingen eller dele af hovedforhandlingen foregår et andet sted end i et retslokale, eller at børn skal afgive forklaring for retten, og på varme sommerdage beslutter dommerne ofte at gennemføre hovedforhandlingen uden kapper.

3. Fremmed ret

3.1. Regeringen har indhentet oplysninger om reglerne i en række andre lande om dommeres adgang til at bære religiøse og politiske symboler i retten.

3.2. I hovedparten af de adspurgte lande, herunder de øvrige nordiske lande, er der ikke regler, der forbyder ansatte ved domstolene at bære religiøse symboler mv.

I Frankrig findes et kodeks for dommeres og anklageres påklædning, som udtømmende regulerer dommeres og anklageres embedsdragter. Det antages, at det i medfør heraf f.eks. ikke er tilladt at bære religiøs hovedpåklædning. I april 2007 udsendte premierministeren et såkaldt charter til offentlige embedsmænd og brugerne om deres rettigheder og pligter i relation til det republikanske "laïcité"-princip (princippet om adskillelse af kirke og stat). Ifølge charteret overtræder en embedsmand sine pligter, hvis han eller hun giver tydeligt udtryk for sine religiøse overbevisninger under udøvelse af tjenesten.

I Tyskland antages det ligeledes at følge modsætningsvis af nogle detaljerede påklædningsregler, at (juridiske) dommere m.v. ikke må bære religiøs hovedbeklædning. Der gælder ingen påklædningsregler for lægdommere i straffesager. To delstater har indført en såkaldt neutralitetslovgivning, som bl.a. går ud på, at tjenestemænd inden for retsplejen, fængselsvæsenet og politiet ikke må bære ydre religiøse eller ideologiske symboler eller beklædningsstykker, der er egnede til at tilkendegive et bestemt tilhørsforhold i så henseende.

I Holland har retspræsidenterne ved landets domstole besluttet, at dommere, anklagere og sekretærer skal undlade at bære religiøse symboler i retssalen.

3.3. De fleste af de adspurgte lande har regler om eller tradition for, at der anvendes dommerkapper. I Belgien, Frankrig, Luxembourg, Tyrkiet, Tyskland og Østrig er anvendelsen af kapper reguleret i loven, mens anvendelsen i andre lande som f.eks. Indien, Irland og Storbritannien bygger på sædvane, og i andre lande som f.eks. Island, Holland og Norge findes en regulering, som er fastsat af domstolene selv.

4. Lovforslagets udformning

4.1. Det er et centralt element i dommergerningen, at dommeren i sin judicielle virksomhed er uafhængig og upartisk, når der skal træffes afgørelse i de sager, der forelægges retten. Det opfattes utvivlsomt også som naturligt, at dommeren bestræber sig på over for sagens parter og andre, der overværer en retshandling, tillige at *fremstå* uafhængig og upartisk.

Dette kommer bl.a. til udtryk i den personaleadministrative vejledning for ansatte ved domstolene, som er omtalt ovenfor under pkt. 2.1. Den retstilstand, som vejledningen beskriver med hensyn til krav til påklædning i retten, er imidlertid efter regeringens opfattelse ikke fuldt ud hensigtsmæssig for så vidt angår adgangen til at bære religiøse symboler m.v. Regeringen lægger herved bl.a. vægt på, 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 baggrund, og at spørgsmål om religiøst tilhørsforhold m.v. i den forbindelse generelt er blevet væsentligt mere kontroversielle end tidligere. Efter regeringens opfattelse er det væsentligt, at der ved domstolene, som har den endelige afgørelse af konkrete retstvister mellem borgerne og mellem borgerne og myndighederne, tages højde for denne ændrede situati-

on, således at dommerne i retsmøder, dvs. hvor den judicielle virksomhed udøves direkte over for parter og andre, undlader at tilkendegive et bestemt religiøst eller politisk tilhørsforhold m.v.

På denne baggrund har regeringen besluttet at fremsætte dette lovforslag med henblik på at fastslå i loven, at dommere skal fremtræde religiøst og politisk neutralt i retsmøder. Sigtet hermed er at understøtte befolkningens almindelige respekt for og tillid til domstolene som den dømmende magt. I forbindelse hermed foreslår regeringen endvidere, at den nuværende brug af dommerkapper i Højesteret, landsretterne og Sø- og Handelsretten udbredes til også at omfatte byretterne.

Justitsministeriet har overvejet, om et forbud mod at bære religiøse og politiske symboler m.v. i retten bør gælde for andre end de udnævnte juridiske dommere.

Justitsministeriet finder, at begrundelsen for det foreslåede forbud for så vidt også gælder i forhold til *lægdommere* – dvs. domsmænd og nævninger – men heroverfor 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, jf. punkt 2.1 ovenfor. På den baggrund er den foreslåede bestemmelse udformet således, at den ikke omfatter lægdommere.

I borgerlige sager, der behandles ved byretten eller landsretten, har retten en generel hjemmel til at beslutte, at *sagkyndige dommere* skal medvirke, hvis de har en fagkundskab, som skønnes at være af betydning for sagen, jf. retsplejelovens § 20. I sager, der behandles ved Sø- og Handelsretten, er det forudsat, at der som hovedregel skal medvirke branchekyndige meddommere, jf. retsplejelovens § 16. Der findes desuden regler om medvirken af sagkyndige dommere i forbindelse med behandling af tvister i konkursboer og i straffesager, hvor kendskab til søforhold skønnes at være af betydning, jf. retsplejelovens § 20 a og 20 b. Sagkyndige dommere medvirker ved behandlingen af retssager for at supplere rettens generelle juridiske ekspertise med særlig fagkyndig ekspertise. Justitsministeriet finder, at begrundelsen for det foreslåede forbud for så vidt også

gælder i forhold til sagkyndige meddommere, men heroverfor står hensynet til at kunne inddrage specifik faglig indsigt eller branchekundskab, som i det enkelte tilfælde har betydning for, at der kan træffes en korrekt afgørelse i sagen. 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, jf. ovenfor. På den baggrund er den foreslåede bestemmelse udformet således, at den ikke omfatter sagkyndige/branchekyndige meddommere.

Efter retsplejelovens § 19, stk. 1, bestemmer retspræsidenten for den enkelte byret og for Sø- og Handelsretten, hvilke sager der kan behandles af andre jurister ved embedet end de udnævnte dommere. Efter de nærmere regler i retsplejelovens §§ 44, jf. §§ 44 a-45, kan henholdsvis Domstolsstyrelsen, justitsministeren og landsretspræsidenterne i visse tilfælde beskikke dommere midlertidigt. Efter Justitsministeriets opfattelse gælder begrundelsen for det foreslåede forbud i forhold til alle juridiske dommere, og det foreslås derfor, at forbuddet mod at bære religiøse og politiske symboler m.v. i retsmøder skal gælde for udnævnte dommere, dommerfuldmægtige, retsassessorer og midlertidigt beskikkede dommere.

Efter retsplejelovens § 19, stk. 3, kan byretternes og Sø- og Handelsrettens præsident endvidere meddele andre personer ved embedet, der ikke er jurister (kontorfunktionærer), bemyndigelse til at behandle en række sager på vegne af retten. Det drejer sig om afgørelser om afvisning af sager efter retsplejelovens § 350, stk. 2, og § 477 d, stk. 2, hvis sagsøgtes eller skyldners navn og adresse er unøjagtig angivet, således at der ikke kan foretages forkyndelse af stævning eller betalingspåkrav, og det drejer sig endvidere om foged-, skifte- og faderskabssager, medmindre der skal træffes afgørelse i tvistigheder. Justitsministeriet finder, at også disse medarbejdere ved embedet, der ikke er jurister, og som fungerer som dommere efter bemyndigelse fra retspræsidenten, bør være omfattet af det foreslåede forbud.

4.2. Det foreslås, at dommere i retsmøder ikke må fremtræde på en måde, der er egnet til at blive opfattet som en tilkendegivelse om dommerens eventuelle religiøse eller politiske tilhørsforhold eller om dommerens holdning til et religiøst eller politisk spørgsmål i øvrigt, jf. lovforslagets § 1, nr. 1 (ny § 56 i retsplejeloven).

Den foreslåede bestemmelse omfatter dommerens ydre fremtoning, udsagn og adfærd i øvrigt under retsmøder. Bestemmelsen tager sigte på 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.

Bestemmelsen omfatter ikke enhver fremtræden, som det er muligt at fortolke som en meningstilkendegivelse om religiøse eller politiske anliggender eller som et (ubevidst) udsagn af dommerens personlige holdning til sådanne spørgsmål. Bestemmelsen omfatter alene adfærd og påklædning m.v., som er *egnet* til at blive *opfattet* af andre som en *tilkendegivelse* om dommerens eventuelle religiøse eller politiske tilhørsforhold eller en tilkendegivelse om den pågældende dommers personlige holdning til et religiøst eller politisk emne i øvrigt. Opfattelsen hos de tilstedeværende under det pågældende retsmøde eller dommerens egen bevæggrund er således ikke i sig selv afgørende for vurderingen af, om den pågældende adfærd eller påklædning er omfattet af forbudet, idet der skal være tale om synlig påklædning, udsagn eller adfærd i øvrigt, som alment opfattes som motiveret af at ville vise et bestemt religiøst tilhørsforhold m.v. eller en bestemt politisk overbevisning m.v. Det er uden betydning, om en bestemt adfærd, f.eks. brug af en bestemt påklædning, antages at være påbudt i religiøse skrifter eller blot anvendes sædvanemæssigt af udøvere af en bestemt religion, når den i øvrigt er egnet til at blive opfattet som en tilkendegivelse om den pågældendes religiøse tilhørsforhold m.v.

Det foreslåede forbud vil bl.a. omfatte tilfælde, hvor dommeren under retsmødet synligt bærer et kristent kors som f.eks. et såkaldt Dagmarkors eller et krucifiks, hvor dommeren bærer muslimsk hovedbeklædning som f.eks. hijab, eller hvor dommeren bærer en jødisk kalot (kippa). Dommeren må heller ikke under et retsmøde give udtryk for støtte til eller kritik af et eller flere bestemte politiske partier, synligt bære et partis emblem eller lignende, eller komme med tilkendegivelser om sin personlige politiske holdning til andre væsentlige samfundsspørgsmål, uanset om der er tale om internationale, nationale eller lokale spørgsmål.

Den foreslåede bestemmelse finder anvendelse under retsmøder, dvs. møder i retten, hvor en retssag behandles. Bestemmelsen vil således ikke være til hinder for, at en dommer f.eks. bærer synlig religiøs beklædning på sit eget kontor, på vej til og fra retten eller i rettens kantine eller bibli-

otek m.v. Bestemmelsen gælder endvidere kun, når den pågældende medvirker som dommer under retsmødet. Bestemmelsen er naturligvis heller ikke til hinder for, at en dommer offentligt kan bekende sig til en tro eller f.eks. kan være medlem af et politisk parti.

4.3. Det foreslås at fastsætte i retsplejeloven, at udnævnte dommere, dommerfuldmægtige og midlertidigt beskikkede dommere bærer kappe under hovedforhandlinger, jf. lovforslagets § 1 (forslaget til retsplejelovens § 56 a). Det forudsættes herved, at den nuværende praksis med hensyn til brug af kapper under hovedforhandlinger i Højesteret, landsretterne og Sø- og Handelsretten udbredes til byretterne.

Som anført ovenfor under pkt. 2.2 undlader dommerne i Højesteret og de juridiske dommere i landsretterne og Sø- og Handelsretten i dag at bære kappe, hvis dommerne vurderer, at en hovedforhandling af praktiske årsager bør gennemføres uden anvendelse af kapper. Der tilsigtes ingen ændringer i denne praksis, og det forudsættes, at denne praksis vil kunne anvendes tilsvarende i byretterne. Den foreslåede bestemmelse regulerer endvidere ikke brugen af kapper uden for hovedforhandlinger.

Den foreslåede bestemmelse om brug af kapper gælder ikke for domsmænd, nævninger, sagkyndige meddommere samt ansatte ved byretterne og Sø- og Handelsretten, der ikke er jurister, og som fungerer som dommere efter bemyndigelse fra retspræsidenterne. Det forudsættes endvidere, at bestemmelsen alene gælder i tilfælde, hvor dommeren eller fuldmægtigen medvirker som dommer under den pågældende hovedforhandling.

Den foreslåede bestemmelse regulerer ikke advokaters og anklageres brug af kappe, jf. herom under pkt. 2.2 ovenfor.

4.4. Da byretterne i givet fald skal have indkøbt og fremstillet det nødvendige antal dommerkapper, inden bestemmelsen kan træde i kraft, foreslås det, at bestemmelsen om brug af kapper træder i kraft efter justitsministerens nærmere bestemmelse, jf. lovforslagets § 2, stk. 2. Det vil være op til domstolene at træffe beslutning om, hvordan de kapper, der fremover skal anvendes i byretterne, nærmere skal se ud.

4.5. Hvis en dommer handler i strid med de foreslåede bestemmelser, vil det kunne udgøre en tjenesteforseelse, der kan medføre disciplinærfølgning, jf. reglerne i retsplejelovens §§ 48 – 50 (som ikke foreslås ænd-

ret). Efter § 48 kan retspræsidenten efter klage eller af egen drift bl.a. meddele en advarsel til en dommer, der gør sig skyldig i forsømmelse eller skødesløshed i embedsførelsen. Retspræsidenten kan efter § 48, stk. 3, henvise en klagesag til Den Særlige Klageret, hvis sagen efter sin beskaffenhed findes uegnet til at blive afgjort af præsidenten. Klagerettens beføjelser fremgår af § 49. De nævnte bestemmelser gælder også for bl.a. fuldmægtige (dommerfuldmægtige og retsassessorer) og midlertidigt beskikkede dommere, jf. retsplejelovens § 55, men ikke for personer, som efter retsplejelovens § 19, stk. 3, er bemyndiget til at behandle sager på vegne af retten. For sidstnævntes vedkommende vil en eventuel klage over den pågældendes fremtræden i retsmøder kunne indgives til den, der har det daglige ledelsesansvar i forhold til den pågældende (f.eks. lederen af fogedretten), eller til retspræsidenten.

Det lægges til grund, at retsplejelovens regler om inhabilitet, jf. punkt 2.1 ovenfor, 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.

5. Lovforslagets forhold til grundloven, menneskerettighedskonventioner og EU-retten

5.1. Grundloven

5.1.1. Efter grundlovens § 67 har borgerne ret til at dyrke gud på den måde, der stemmer med deres overbevisning, dog således, at der intet læres eller foretages, som strider mod sædeligheden eller den offentlige orden.

Anvendelsesområdet for § 67 er som nævnt ”gudsdyrkelsen”, og bestemmelsen omfatter først og fremmest de egentlige rituelle og kultiske handlinger, såsom forkyndelse, bøn, gudstjeneste, dåb mv., jf. bl.a. Alf Ross, Dansk Statsforfatningsret, 3. udgave v. Ole Espersen (1980), side 754.

Den foreslåede bestemmelse om, at en dommer i retsmøder bl.a. ikke må fremtræde på en måde, der er egnet til at blive opfattet som en tilkendegivelse om den pågældendes eventuelle religiøse tilhørsforhold eller som en meningstilkendegivelse om et religiøst eller politisk spørgsmål i øvrigt, retter sig ikke mod gudsdyrkelsen som sådan, og grundlovens § 67 er derfor ikke til hinder for, at der indføres en sådan bestemmelse.

5.1.2. Efter grundlovens § 70 må ingen fratages adgangen til den fulde nydelse af borgerlige og politiske rettigheder på grund af den pågældendes trosbekendelse.

Da lovforslagets § 1 (forslag til retsplejelovens § 56) omfatter alle religiøse tilhørsforhold og meningstilkendegivelser om religiøse spørgsmål, og da den foreslåede bestemmelse i øvrigt er båret af et sagligt hensyn til at sikre dommeres neutrale fremtræden under retsmøder, rejser bestemmelsen ikke spørgsmål i forhold til grundlovens § 70.

5.2. Menneskerettighedskonventioner

5.2.1. Efter artikel 9, stk. 1, i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention har enhver ret til at tænke frit og til samvittigheds- og religionsfrihed. Denne ret omfatter frihed til at skifte religion eller tro samt frihed til enten alene eller sammen med andre, offentligt eller privat at udøve sin religion eller tro gennem gudstjeneste, undervisning, andagt og overholdelse af religiøse skikke. Bestemmelsen beskytter således adgangen til at udøve sin religion eller tro, herunder også til at bære religiøst begrundet beklædning eller andre effekter.

Denne ret til at udøve sin religion eller tro kan efter konventionens artikel 9, stk. 2, underkastes sådanne begrænsninger, som er foreskrevet ved lov og er nødvendige i et demokratisk samfund af hensyn til den offentlige tryghed, for at beskytte den offentlige orden, sundheden eller sædeligheden eller for at beskytte andres rettigheder og friheder.

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har ikke haft lejlighed til at tage stilling til rækkevidden af artikel 9 i forhold til spørgsmål om dommeres fremtræden i retsmøder. Det kan imidlertid nævnes, at domstolen i en række sager har taget stilling til rækkevidden af artikel 9 særligt i forhold til spørgsmålet om religiøst begrundet hovedbeklædning i uddannelsessektoren.

F.eks. fandt Domstolen ved en dom af 10. november 2005, *Sahin mod Tyrkiet*, at det ikke udgjorde en krænkelse af konventionen, at en studerende ikke måtte bære muslimsk tørklæde på et universitet. Forbudet var begrundet i et princip om, at det tyrkiske samfund skal være sekulært. Endvidere kan nævnes en afgørelse af 15. februar 2001 i sagen *Dahlab mod Schweiz*, hvor Domstolen fandt, at det ikke udgjorde en krænkelse af konventionen, at en lærer, der underviste 4-8 årige børn i en offentlig skole, havde fået forbud mod at bære et hovedtørklæde, der var begrundet i lærerens religiøse (muslimske) overbevisning. Domstolen henviste bl.a. til så små børns særlige påvirkelighed og til det pågældende tørklædes mulige missionerende effekt i den forbindelse.

5.2.2. Efter artikel 10, stk. 1, i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention har enhver ret til ytringsfrihed. Efter artikel 10, stk. 2, kan ytringsfriheden underkastes sådanne formelle bestemmelser, betingelser, restriktioner eller straffebestemmelser, som er foreskrevet ved lov og er nødvendige i et demokratisk samfund af hensyn til den nationale sikkerhed, territorial integritet eller offentlig sikkerhed, for at forebygge uorden eller forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden, for at beskytte andres gode navn og rygte eller rettigheder, for at forhindre udsprelse af fortrolige oplysninger eller for at sikre domsmagtens autoritet og upartiskhed.

Der foreligger ikke afgørelser fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol om rækkevidden af artikel 10 i forhold til spørgsmål om dommers fremtræden i retsmøder.

5.2.3. Den foreslåede bestemmelse indebærer begrænsninger i forhold til retten til religionsfrihed og ytringsfrihed efter Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikler 9, stk. 1, og 10, stk. 1. Formålet med den foreslåede bestemmelse er imidlertid at varetage hensynet til, at dommere i retsmøder, dvs. hvor retten udøver sin judicielle virksomhed i forhold til borgerne m.v., fremstår neutrale, jf. punkt 1 ovenfor. Dette må antages at være et lovligt formål efter konventionens artikel 9, stk. 2 (beskyttelse af andres rettigheder og friheder), og artikel 10, stk. 2 (beskyttelse af andres rettigheder samt at sikre domsmagtens autoritet og upartiskhed). Den foreslåede bestemmelse må endvidere anses for at opfylde proportionalitetskravet i artiklerne 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.

På denne baggrund er det Justitsministeriets opfattelse, at den foreslåede bestemmelse er forenelig med konventionens artikel 9 og 10.

5.2.4. Efter Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 14 skal nydelsen af de i konventionen anerkendte rettigheder sikres uden forskel på grund af køn, race, farve, sprog, religion, politisk eller anden overbevisning, national eller social oprindelse, tilhørsforhold til et nationalt mindretal, formueforhold, fødsel eller ethvert andet forhold.

Bestemmelsen indeholder et forbud mod usaglig forskelsbehandling bl.a. i forhold til brugen af religions- og ytringsfriheden, jf. punkt 5.2.1-5.2.3 ovenfor.

Forbuddet indebærer efter Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis, at personer i sammenlignelige situationer som udgangspunkt skal behandles ens, og at en forskelsbehandling kan være berettiget, hvis den har et legitimt formål og står rimeligt forhold til dette formål.

Da den foreslåede bestemmelse 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 dommeres neutrale fremtræden under retsmøder og ikke er mere indgribende end nødvendigt for at varetage det saglige hensyn, må bestemmelsen efter Justitsministeriets opfattelse antages at være forenelig med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 14.

5.2.5. Artikel 18 i FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder beskytter religionsfriheden, og artikel 19 beskytter ytringsfriheden. FN-konventionens artikel 26 indeholder et generelt forbud mod diskrimination. Artiklerne 18 og 19 svarer i vidt omfang til Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikler 9 og 10. Disse bestemmelser kan efter Justitsministeriets opfattelse ikke antages at medføre en ændret vurdering i forhold til det ovenfor anførte.

5.3. EU-retten

5.3.1. Det følger af Rådets direktiv 2000/78/EF af 27. november 2000 om generelle rammebestemmelser om ligebehandling med hensyn til beskæf-

tigelse og erhverv, at ingen må udsættes for nogen form for direkte eller indirekte forskelsbehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv på grund af religion eller tro, handicap, alder eller seksuel orientering, jf. artikel 2, stk. 1. Efter det nævnte direktivs artikel 2, stk. 2, foreligger der *direkte forskelsbehandling*, hvis en person af en eller flere af de førnævnte grunde behandles ringere, end en anden i en tilsvarende situation bliver, er blevet eller ville blive behandlet, og der foreligger *indirekte forskelsbehandling*, hvis en tilsyneladende neutral bestemmelse, betingelse eller praksis vil stille personer med en bestemt religion eller tro, et bestemt handicap, personer, som tilhører en bestemt aldersgruppe, eller personer med en bestemt seksuel orientering, særlig ufordelagtigt i forhold til andre personer, medmindre den pågældende bestemmelse, betingelse eller praksis er objektivt begrundet i et legitimt mål, og midlerne til at opfylde det er hensigtsmæssige og nødvendige.

Da lovforslagets § 1 (forslag til retsplejelovens § 56) 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 dommeres neutrale fremtræden under retsmøder og ikke er mere indgribende end nødvendigt for at varetage det saglige hensyn, må bestemmelsen efter Justitsministeriets opfattelse antages at være forenelig med direktivet.

6. Lovforslagets økonomiske og administrative konsekvenser mv.

.....

7. Hørte myndigheder mv.

Et udkast til lovforslaget har været sendt til høring hos følgende myndigheder og organisationer mv.:

Østre og Vestre Landsret, samtlige byretter, Sø- og Handelsretten, Domstolsstyrelsen, Rigsadvokaten, Rigspolitiet, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Foreningen af Offentlige Anklagere, Politiforbundet i Danmark, Advokatrådet, Danske Advokater, Landsforeningen af Beskikkede Advokater, Institut for Menneskerettigheder, Foreningen for Etnisk Ligestilling, Dokumentations- og Rådgiv-

ningscentret om Racediskrimination, Retssikkerhedsfonden, Dansk Retspolitisk Forening, KL, Rådet for Etniske Minoriteter

8. Sammenfattende skema

.....

Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser

Til § 1

Til nr. 1 (§§ 56 og 56 a)

Til § 56

Bestemmelsen vedrører dommeres fremtræden i retsmøder.

Den foreslåede bestemmelse omfatter dommerens ydre fremtoning, herunder påklædning og brug af smykker m.v., samt udsagn og adfærd i øvrigt under retsmøder.

Bestemmelsen omfatter ikke enhver fremtræden, som det er muligt at fortolke som en meningstilkendegivelse om religiøse eller politiske anliggender eller som et (ubevidst) udslag af dommerens personlige holdning til sådanne spørgsmål. Bestemmelsen omfatter alene adfærd og synlig påklædning m.v., som man må forvente, at andre i almindelighed vil opfatte som en tilkendegivelse om dommerens eventuelle religiøse eller politiske tilhørsforhold – dvs. bekendelse til en bestemt religion eller religiøs retning eller f.eks. medlemskab af eller anden støtte til et bestemt politisk parti - eller som en tilkendegivelse om den pågældende dommers personlige holdning til et religiøst eller politisk emne i øvrigt.

Opfattelsen hos de tilstedeværende under det pågældende retsmøde eller dommerens egen bevæggrund er således ikke i sig selv afgørende for vurderingen af, om den pågældende adfærd eller påklædning er omfattet af forbuddet, idet der skal være tale om synlig påklædning, udsagn eller adfærd i øvrigt, som alment opfattes som motiveret af at ville vise et bestemt religiøst tilhørsforhold m.v. eller en bestemt politisk overbevisning m.v.

Det er uden betydning, om den pågældende adfærd, f.eks. brug af en bestemt påklædning, antages at være påbudt i religiøse skrifter eller blot anvendes sædvanemæssigt af udøvere af en bestemt religion, hvis den pågældende adfærd i øvrigt er egnet til at blive opfattet som en tilkendegivelse om den pågældendes religiøse tilhørsforhold m.v.

Det foreslåede forbud vil bl.a. omfatte tilfælde, hvor dommeren under retsmødet bærer muslimsk hovedbeklædning som f.eks. hijab, et kristent kors som f.eks. et såkaldt Dagmarkors eller et krucifiks, eller en jødisk kalot (kipa). I disse tilfælde må det antages, at dommerens adfærd i almindelighed vil blive opfattet som en tilkendegivelse om den pågældendes religiøse tilhørsforhold. Dommeren må heller ikke under et retsmøde give udtryk for støtte til eller kritik af et eller flere bestemte politiske partier, synligt bære et partis emblem eller lignende, eller komme med tilkendegivelser om sin personlige politiske holdning til andre væsentlige samfundsspørgsmål, uanset om der er tale om internationale, nationale eller kontroversielle lokale spørgsmål.

Den foreslåede bestemmelse finder alene anvendelse under gennemførelsen af et retsmøde, hvor den pågældende fungerer som dommer ved behandlingen af en retssag. Bestemmelsen hindrer således ikke, at en dommer f.eks. bærer synlig religiøs beklædning på sit eget kontor, på vej til og fra retten eller i rettens kantine eller bibliotek m.v.

Bestemmelsen omfatter faste (udnævnte) dommere, jf. retsplejelovens § 42, og efter det foreslåede *stk. 2* omfatter bestemmelsen desuden fuldmægtige (dvs. retsassessorer og dommerfuldmægtige), jf. retsplejelovens § 19, *stk. 1*, midlertidigt beskikkede dommere, jf. retsplejelovens §§ 44-45, og de i retsplejelovens § 19, *stk. 3*, nævnte personer.

§ 56 a

I *stk. 1* bærer en dommer kappe under *hovedforhandlinger*. Bestemmelsen regulerer ikke dommeres brug af kappe under andre retsmøder som f.eks. forberedende retsmøder i civile sager eller retsmøder i fogedretten.

Det er forudsat, at den nuværende praksis i Højesteret og i landsretterne og Sø- og Handelsretten, hvorefter dommerne efter retsformandens nærmere bestemmelse i konkrete tilfælde kan undlade at bære kappe, kan fortsætte, også ved byretterne, jf. herved pkt. 2.2.4 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Bestemmelsen regulerer ikke, hvordan kapperne nærmere skal se ud. Det vil være op til domstolene at træffe beslutning om dette.

Bestemmelsen omfatter faste (udnævnte) dommere, jf. retsplejelovens § 42, og gælder efter det foreslåede *stk. 2* desuden for fuldmægtige (dvs. retsassessorer og dommerfuldmægtige) og midlertidigt beskikkede dommere, jf. retsplejelovens §§ 44-45.

Til § 2

Det foreslås i *stk.1*, at den foreslåede § 56 i retsplejeloven træder i kraft den 1. juli 2009.

Det foreslås i *stk. 2*, at den foreslåede § 56 a i retsplejeloven om anvendelse af dommerkapper træder i kraft efter justitsministerens nærmere bestemmelse, idet der først skal indkøbes og fremstilles dommerkapper til byretterne. Den nuværende brug af kapper ved Højesteret og ved landsretterne og Sø- og Handelsretten vil kunne fortsætte uændret.

Til § 3

Bestemmelsen angår lovens territoriale gyldighed.