

BETÆNKNING OM DET GRØNLANDSKE RETSVÆSEN

1
2
3
4
5
6
7

RESUME



RESUME



DEN GRØNLANDSKE RETSVÆSENSKOMMISSION
Betænkning nr. 1442/2004

Kronologisk fortegnelse over betænkninger

2003

- | | | | |
|------|--|------|---|
| 1426 | Frist- og forældelsesregler på skatte- og afgiftsområdet | 1431 | Betænkning om straffeprocessuelle tvangsindgreb over for børn under den kriminelle lavalder |
| 1427 | Reform af den civile retspleje II | 1432 | Valgret under udlandsophold |
| 1428 | Retssikkerhedskommissionens betænkning | | |
| 1429 | Forenklinger i jordlovgivningen | | |
| 1430 | Betænkning fra Udvalget om Aktieoptioner | | |

2004

- 1433 Betænkning om forbrugerbeskyttelse ved erhvervelse af byggematerialer
- 1434 Strukturkommissionens betænkning
- 1435 Betænkning om den militære straffelov, retsplejelov og disciplinarlov
- 1436 Betænkning om reform af den civile retspleje III
- 1437 Et nyt udligningssystem
- 1438 Forældelse af strafansvaret for særlovsovertrædelser m.v.
- 1439 Betænkning om bortvisning af voldelige og truende personer fra hjemmet
- 1440 Betænkning om revision af forbrugeraftaleloven
- 1441 Straffelovrådets betænkning om forældelsesretlige spørgsmål

IT- og Telestyrelsen

Holsteinsgade 63, 2100 København Ø
Telefon 35 45 00 00 Fax 33 37 92 91

BETÆNKNING
OM
DET GRØNLANDSKE RETSVÆSEN

RESUME

DEN GRØNLANDSKE RETSVÆSENSKOMMISSION

Betænkning nr. 1442
2004

Betænkning 1442 om det grønlandske retsvæsen

Publikationen kan bestilles hos

Danmark.dk's netboghandel

Telefon 1881

www.danmark.dk/netboghandel

Publikationen kan hentes på Justitsministeriets hjemmeside www.jm.dk

ISBN 87-631-0033-9

ISBN 87-631-0034-7 (Internet)

Bind 1 Generelt om retsvæsenet

ISBN 87-631-0027-0

Bind 2 Retsplejen og domstolene

ISBN 87-631-0023-1

Bind 3 Kriminaliteten og kriminalforsorgen

ISBN 87-631-0023-8

Bind 4 Politiet, opfølgning mv.

ISBN 87-631-0026-6

Bind 5 Lovudkast 1. del

ISBN 87-631-0027-4

Bind 6 Lovudkast 2. del

ISBN 87-631-0028-2

Bind 7 Litteratur og bilag

ISBN 87-631-0029-0

1000 kr. inkl. moms

Kalaallit nunaanni eqqartuussiveqarneq pillugu isumalliutissiissut 1442

ISBN 87-631-0050-9

ISBN 87-631-0051-7 (Internet)

Atuagaq 1 Eqqartuussiveqarneq pillugu nalinginnaasut

ISBN 87-631-0043-6

Atuagaq 2 Eqqartuussisaaseq eqqartuussiviillu

ISBN 87-631-0044-4

Atuagaq 3 Pinerlunniartarneq aamma pinerluttunik isumaginnittoqarfik

ISBN 87-631-0045-2

Atuagaq 4 Politiit, malitseqartitsineq il.il.

ISBN 87-631-0046-0

Atuagaq 5 Inatsisissatut missingiut immikkoortoq 1

ISBN 87-631-0047-9

Atuagaq 6 Inatsisissatut missingiut immikkoortoq 2

ISBN 87-631-0048-7

Atuagaq 7 Atuakkat atorneqartut ilanngussallu

ISBN 87 631-0049-5

1000 kr. inkl. moms

Resume

ISBN 87-631-0030-4

150 kr. inkl. moms

Naaalisarnera

ISBN 87-631-0032-0

150 kr. inkl. moms

Summary

ISBN 87-631-0031-2

150 kr. inkl. moms

Tryk: Schultz Grafisk

INDHOLDSFORTEGNELSE

INDLEDENDE DEL (betænkningens afsnit I-V)	7
1. Indledning	7
2. Kommissionens kommissorium	7
3. Kommissionens sammensætning	9
4. Kommissionens arbejdsform	10
5. Kommissionens betænkning	11
6. Generelle baggrundsoplysninger	12
7. Kommissionens væsentligste forslag	14
8. Nogle gennemførte forslag	18
 RETSPLEJEN (betænkningens afsnit VI-XI)	 20
Afsnit VI Domstolenes organisation og personale	20
1. Indledning	20
2. Historisk tilbageblik	20
3. Den gældende retsplejeordning	21
4. Kommissionens vurdering af den gældende ordning	23
5. Kommissionens forslag	24
Afsnit VII Rettergangsfuldmægtige, forsvaret, advokater, og retshjælp	27
1. Rettergangsfuldmægtige (civile sager)	27
2. Forsvaret	27
3. Advokater	29
4. Retshjælp	29
Afsnit VIII Fællesbestemmelser for alle retssager mv.	31
1. Indledning	31
2. Retssproget	31
3. Mundtlighed og bevisumiddelbarhed	31
4. Offentlighed i retsplejen	32
5. Retsafgørelsernes form	32
6. Retsbogen	33
7. Forkyndelser	33
8. Vidner	33
9. Syn og skøn	34
Afsnit IX Civile sagers behandling	35
1. Indledning	35
2. Procesregler	35
3. Inkassoproses	36
4. Sagens omkostninger – retsafgifter	37
5. Fri proces	37

Afsnit X	Kriminalsagers behandling	39
1.	Indledning	39
2.	Påtalen	39
3.	Forsvaret i kriminalsager	40
4.	Forurettedes processuelle stilling	41
5.	Generelt om efterforskning og tvangsindgreb	41
6.	De enkelte indgreb	43
7.	Tiltalerejsningen	45
8.	Kriminalsagers behandling i retten	46
9.	Dommen	47
Afsnit XI	Appel og genoptagelse. Fuldbyrkelse (fogedsager)	48
1.	Appel og genoptagelse	48
1.1.	Indledning	48
1.2.	Anke af domme i 1. instans	48
1.3.	Anke til Højesteret	49
1.4.	Kæreadgang	49
1.5.	Fristoverskridelse	49
1.6.	Kontraanke mv.	50
1.7.	Omfanget af landsrettens prøvelse	50
1.8.	Bevisumiddelbarhed	50
2.	Tvangsfuldbyrkelse (fogedret)	51
2.1.	Indledning	51
2.2.	Kompetence	51
2.3.	Tvangsfuldbyrkelsesgrundlagene	52
2.4.	Indsigelse under fogedsag	52
2.5.	Arrest	52
2.6.	Fogedforbud	52
2.7.	Brugeligt pant	53
2.8.	Tvangssalg af fast ejendom og løsøre	53
KRIMINALITETEN OG KRIMINALFORSORGEN (betænkningens afsnit XII-XVII)		54
Afsnit XII	Kriminaliteten	54
1.	Den registrerede kriminalitets omfang og udvikling	54
2.	Kriminalitetens årsager – empiriske sammenhænge	55
3.	Kriminalitetens årsager – påvirkningsmuligheder	57
4.	Ofre for forbrydelser	58
Afsnit XIII	Kriminalpræventive foranstaltninger	61
1.	Indledning	61
2.	Historisk tilbageblik	61
3.	Gældende ordning	61
4.	Kommissionens overvejelser og forslag	62

Afsnit XIV Almindelige bestemmelser og de enkelte forbrydelser	64
1. Generelle overvejelser	64
2. Almindelige bestemmelser	65
3. De enkelte forbrydelser	66
Afsnit XV Foranstaltningssystemet	72
1. Generelle overvejelser	72
2. Udformning af de enkelte foranstaltninger	75
3. Overførsel og ophør af foranstaltninger	80
Afsnit XVI Fuldbydelse af foranstaltninger	82
1. Indledning	82
2. Den nuværende ordning	82
3. Kommissionens forslag om organisation og struktur	85
4. Fuldbydelse af tilsynsforanstaltninger	87
5. Fuldbydelse af domme med anstaltsanbringelse	89
6. De personale- og uddannelsesmæssige konsekvenser	91
7. Kapacitetsudviklingen efter 2001	91
Afsnit XVII Behandling af tilbageholdte og detentionsanbragte	93
1. Detentioner	93
2. Tilsyn med og behandling af de anbragte	93
3. Forsorgsarbejdet	94
 POLITIET (betænkningens afsnit XVIII)	 95
 Afsnit XVIII Politiets virksomhed	 95
1. Indledning	95
2. Den nuværende ordning	95
3. Undersøgelser	100
4. Politiklagenævn	101
5. Vurdering af politiets struktur	102
6. Kommissionens forslag til ændringer	102
 AFSLUTTENDE DEL (betænkningens afsnit XIX-XXVI)	 105
 Afsnit XIX Opfølgning på kommissionens forslag	 105
1. Baggrund	105
2. Kommissionens forslag	105
Afsnit XX Kommissionens forslag til råd og udvalg mv.	107
Afsnit XXI Samlede økonomiske konsekvenser	109
Afsnit XXII Overførsel til hjemmestyret	112
1. Baggrund	112
2. Principielle overvejelser	112
3. Fordele og ulemper ved overførsel	113
4. Konsekvenser for særlige sagsområder	115
5. Konsekvenser af isoleret overførsel af sagsområder	115

6. Økonomiske konsekvenser	115
Afsnit XXIII Udkast til retsplejelov for Grønland med bemærkninger	117
Afsnit XXIV Udkast til kriminallov for Grønland med bemærkninger	117
Afsnit XXV Udkast til lov om ændring af forskellige lovbestemmelser i forbindelse med ikrafttræden af ny retsplejelov og kriminallov for Grønland med bemærkninger	117
Afsnit XXVI Litteratur- og bilagslister	117

INDLEDENDE DEL

(Betænkningens afsnit I-V)

1. Indledning

Det grønlandske retsvæsen adskiller sig på flere måder markant fra retsvæsenet i andre lande. Kredsdommere, domsmænd og bisiddere (forsvarere) er lokale lægfolk og ikke jurister. Først når en sag kommer for appelretten, Grønlands Landsret, optræder der juridisk uddannede anklagere, dommere og advokater. Retsvæsenet er dobbeltsproget, der tales og skrives både grønlandsk og dansk. Grønland har heller ikke et straffesystem, som det kendes i vestlige lande. Dommeren i en kriminalsag har en bred vifte af foranstaltninger at vælge imellem i en kriminallov uden strafferammer. Anstalterne er åbne, og de indsatte skal så vidt muligt arbejde uden for anstalten.

Siden retsvæsenet blev udformet for et halvt århundrede siden har det grønlandske samfund gennemgået en ganske voldsom udvikling. Samfundet er nu langt mere kompliceret. Dette viser sig blandt andet ved en stadig mere omfattende og kompliceret lovgivning, som stiller øgede krav til retsvæsenets faglige ekspertise. Samtidig er der sket en koncentration af befolkningen fra bygderne til byerne, og de gamle familiemønstre er ændret, ligesom der har været en intensiv erhvervsudvikling. Med de store sociale forandringer har der været en markant stigning i den registrerede kriminalitet frem til 1980'erne, hvorefter den generelt er faldet, dog således, at grove voldshandlinger, sædelighedskriminalitet og drab er relativt hyppigt forekommende forbrydelser.

Retsvæsenet og lovgivningen herom er et af de få områder, der ikke efter den gældende hjemmestyreordning kan overgå til Grønland. Lovgivningskompetencen ligger fortsat i Folketinget, og administrationen varetages af danske myndigheder.

Under hensyn til de ændrede samfundsforhold nedsatte den danske regering og det grønlandske hjemmestyre i 1994 Den Grønlandske Retsvæsenkommission, der med højesteretsdommer Per Walsøe som formand har bestået af i alt 16 medlemmer, udpeget af den danske regering og det grønlandske landsstyre. Hovedopgaven for kommissionen har været at foretage en grundig gennemgang og en nyvurdering af hele det grønlandske retsvæsen og på dette grundlag fremsætte forslag til en – eventuelt gennemgribende – revision heraf.

2. Kommissionens kommissorium

Kommissionens kommissorium er følgende:

”Kriminalloven og retsplejeloven for Grønland har i stort set uændrede skikkelser bestået i snart henholdsvis 40 og 30 år. Disse vigtige lovgivninger for det grønlandske samfund blev dengang udformet i lyset af den grønlandske samfundsstruktur og de værdier og skikke, der prægede det grønlandske samfund. I den forløbne periode har sam-

fundsforholdene i Grønland på en række områder ændret sig på afgørende måde. Under hensyn til denne udvikling og den debat, som er fulgt i dens kølvand, er det nødvendigt med en grundig gennemgang og nyvurdering af hele det grønlandske retsvæsen.

Overvejelserne om en nyordning på dette område bør som hidtil ske under hensyntagen til de særlige grønlandske forhold, herunder de traditioner, der er knyttet til det grønlandske retsvæsen, og den grønlandske egenart. Det vil således f.eks. fortsat være ønskeligt at fastholde kriminallovens oprindelige grundtanke om resocialisering som udgangspunkt for de strafferetlige foranstaltninger og principper om den vidtgående læge medvirken i retsplejen. Desuden skal det påses, at det grønlandske retsvæsen lever op til de internationale forpligtelser, som gælder for riget, herunder navnlig forpligtelserne på menneskerettighedsområdet.

Arbejdet med en sådan gennemgribende revision af det grønlandske retsvæsen bør ske i en særlig, bredt sammensat kommission, hvor de grønlandske myndigheder har sæde, og hvor der også deltager repræsentanter for rigsmyndighederne. Kommissionen ned sættes af Justitsministeriet efter forhandling med det grønlandske hjemmestyre med den sammensætning, som fremgår af vedlagte bilag.

Kommissionen anmodes om at gennemgå og vurdere den nugældende ordning vedrørende politimyndigheden i Grønland og fremkomme med forslag til eventuelle ændringer.

Endvidere skal kommissionen gennemgå og vurdere den gældende ordning vedrørende kriminalforsorgen i Grønland, herunder såvel kriminalforsorgen i frihed som afsoningsinstitutionerne. I tilknytning hertil skal kommissionen overveje og beskrive, hvorledes der kan etableres særlige afsoningsanstalter i Grønland, således at den hidtidige ordning, hvor grønlandske forvaringsdømte afsoner i Anstalten ved Herstedvester, kan bringes til ophør, ligesom kommissionen kan fremkomme med forslag til eventuelle yderligere reformer på dette område.

Kommissionen anmodes herudover om at gennemgå og vurdere den grønlandske retsplejeordning. I denne forbindelse skal kommissionen fremkomme med forslag til eventuelle ændringer, der bygger på de gode erfaringer med den grønlandske kredsdommerordning.

I forbindelse med de ovennævnte overvejelser skal kommissionen tillige udarbejde planer for udviklingen af et uddannelses- eller kursussystem for de forskellige personalegrupper inden for retsvæsenet.

I kommissionens overvejelser kan indgå muligheden for, at dele af justitsvæsenet i Grønland, herunder navnlig kriminalforsorgen, overføres til hjemmestyret. Det forudsættes herved, at kommissionen ved vurderingen af de økonomiske og administrative

konsekvenser af en sådan overførsel fremkommer med forslag til finansiering af opgaveområderne.

I forbindelse med de ovennævnte overvejelser anmodes kommissionen tillige om at gennemgå og udarbejde udkast til revision af kriminalloven for Grønland i overensstemmelse med kommissionens forslag og med sådanne ændringer, som skønnes nødvendige eller ønskelige. I den forbindelse bør kommissionen være opmærksom på den debat om strafferammer og straffeformer, der er pågået i Grønland i de seneste år.

Kommissionen skal desuden gennemgå og udarbejde udkast til en revision af den grønlandske retsplejelov i overensstemmelse med kommissionens forslag og med sådanne yderligere ændringer, som skønnes ønskelige eller hensigtsmæssige. Kommissionen bør herunder bl.a. være opmærksom på behovet for lovfæstelse af regler om fri proces og retshjælp, der kan sikre borgernes adgang til retssystemet og på, om reglerne eller den praktiske ordning vedrørende forkyndelse kan effektiviseres og forbedres. Også spørgsmålet om udformningen af nye regler om advokaters virksomhed i den grønlandske retspleje bør nærmere vurderes.

Det forudsættes, at kommissionen nedsætter underarbejdsgrupper, der kan udarbejde betækningsbidrag om de behandlede spørgsmål til forelæggelse for kommissionen. Såvel kommissionen som underarbejdsgrupperne kan inddrage eksperter, myndighedsrepræsentanter eller repræsentanter for organisationer mv. i arbejdet.

Det forudsættes endvidere, at kommissionen afslutter sine overvejelser inden for 3-4 år, og at Grønlands hjemmestyre på passende måde orienteres om kommissionens arbejde. Kommissionen kan i løbet af sit arbejde gøre en større kreds af personer bekendt med kommissionens foreløbige overvejelser – f.eks. i form af et eller flere seminarer – med henblik på at indhente de umiddelbare reaktioner på overvejelserne.

Kommissionsarbejdet er ikke til hinder for, at der på enkelte områder gennemføres særligt påtrængende ændringer. Kommissionen kan eventuelt forlods afgive betæknning herom.

Justitsministeriet afholder de udgifter, der er forbundet med kommissionens arbejde, herunder udgifterne til sekretærbistand og rejseudgifter.”

3. Kommissionens sammensætning

Ved afgivelsen af sin betæknning består kommissionen af følgende medlemmer:

Højesteretsdommer Per Walsøe, formand

Direktør Nukákuluk Kreutzmann, efter indstilling af landsstyret

Fhv. Direktør Sólja í Ólavsstovu, landsstyrets sekretariat, efter indstilling af landsstyret

Direktør Martha Labansen, Kanukoka, efter indstilling af landsstyret

Vicepolitikommissær Mads B. Christensen, Politimesteren i Grønland, efter indstilling af Grønlands Politiforening

Kredsdommer Mille Søvn Dahl Pedersen, Kredsretten i Nuuk, efter indstilling af kredsdommerforeningen i Grønland

Bisidder Anda Lyng, tilknyttet Kredsretten i Aasiaat, efter indstilling af landsstyret

Kriminalforsorgsleder Elisæus Kreutzmann, Kriminalforsorgens afdeling i Grønland, efter indstilling af landsstyret

Samfundsforsker Finn Breinholt Larsen, Århus Amtskommune, efter indstilling af landsstyret

Højesteretsdommer Thomas Rørdam, efter indstilling af Advokatrådet

Landsdommer Søren Søndergård Hansen, Grønlands Landsret

Politimester i Grønland Jørgen Meyer

Forhenværende Rigsombudsmand Gunnar Martens, efter indstilling af Statsministeriet

Afdelingschef Jens Kruse Mikkelsen, Justitsministeriet

Politimester Karsten Petersen, Rigspolitechefen, efter indstilling af Rigspolitechefen

Direktør William Rentzmann, Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen

Kommissionens sammensætning ved dens nedsættelse og senere ændringer heri er gengivet i *betænkningens afsnit I*. En række personer fra Grønland og Danmark har som særligt sagkyndige været tilforordnet kommissionen og/eller dens arbejdsgrupper. Ved betænkningens afgivelse er følgende tilforordnede:

Kredsdommer Jens Møller, Kredsretten i Ilulissat

Højesteretsdommer Marianne Højgaard Pedersen

Vicedirektør Annette Esdorf, Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen

Hjemmestyret og Justitsministeriet, herunder Direktoratet for Kriminalforsorgen, har stillet et sekretariat til rådighed, ledet af vicefængselsinspektør Lise Koch.

4. Kommissionens arbejdsform

Kommissionen har afholdt 17 internatmøder, hver af ca. en uges varighed, hvoraf 10 har været afholdt i forskellige byer i Grønland. Kommissionen har fra begyndelsen tilrettelagt sit arbejde således, at 3 arbejdsgrupper tilsammen har dækket hele det grønlandske retsvæsen. De er følgende:

Retsplejegruppen, hvis opgaver har været at gennemgå og vurdere den grønlandske retsplejeordning og lave udkast til en ny retsplejelov for Grønland. Martha Labansen var ved betænkningens afgivelse formand for denne arbejdsgruppe.

Kriminalforsorgsgruppen vedrørende foranstaltningssystemet og kriminalforsorgen, hvis hovedopgaver har været at analysere og vurdere foranstaltningssystemet og fuldbyrdelsen af foranstaltninger i og uden for anstalt samt lave udkast til en ny kriminallov for Grønland. Formand for arbejdsgruppen har været William Rentzmann.

Politigruppen, der har haft til opgave at analysere og vurdere politiet og dets virke, de almindelige ansvarsbetingelser og forbrydelserne i kriminalloven og desuden lave udkast til de dele af retsplejeloven, der vedrører politiets virksomhed. Jørgen Meyer var ved betænkningens afgivelse formand for arbejdsgruppen.

En række *arbejdsgrupper med specielle opgaver* har afgivet indstillinger, der er indgået i kommissionens overvejelser og forslag. De er:

- *En debat- og informationsgruppe*, hvis opgave har været at inddrage det grønlandske samfund og ikke mindst befolkningen i en diskussion om retsvæsenet og dets forhold gennem offentlig information og debat herom,
- *en uddannelsesgruppe* har haft til opgave at udarbejde planer for udviklingen af et uddannelses- og kursussystem for de forskellige personalegrupper inden for retsvæsenet, herunder især for kredsdommere og forsvarere,
- *en forskningsgruppe*, hvis opgave har været dels at stå for og koordinere de i kommissionens regi planlagte, konkrete undersøgelser, dels via kontakter til grønlandsk interesserede forskere at søge skabt et forskningsmiljø i stående dialog med retsvæsenet,
- *en bygdarbejdsgruppe*, nedsat med henblik på at afdække retsvæsenets problemer i bygderne (kommunefogeder, detentionsbehov),
- *en arbejdsgruppe vedrørende oprettelse af centrale tolkefunktioner*, henholdsvis for domstolene og for rigsombudet, politiet og kriminalforsorgen.
- *en arbejdsgruppe vedrørende indførelse af samfundstjeneste* som ny sanktion i Grønland,
- *en arbejdsgruppe vedrørende tvangsinddrivelse* i Grønland, der har kortlagt fogedforretningerne og deres fordeling mellem retsvæsenet og hjemmestyret, og
- *en arbejdsgruppe vedrørende videoafhøring af børn* i sædelighedssager.

Kommissionen og dens medlemmer har desuden indsamlet oplysninger og indhentet erfaringer, synspunkter og holdninger om det samlede retsvæsen ved møder med en række særligt indbudte, ved deltagelse i konferencer, studieture mv.

Kommissionens foreløbige overvejelser og synspunkter er blevet fremlagt og drøftet på en *to-dages-konference i Nuuk* i marts 1997 og en *endags-konference i København* i december 1997. Ved begge konferencer deltog repræsentanter fra retsvæsenet og offentligheden samt politikere. Oplæggene til og resultaterne af konferencerne er offentliggjorte.

5. Kommissionens betænkning

Betænkningens *indledende del* (afsnit I-V) indeholder kommissionens kommissorium og sammensætning samt oversigter over dens arbejdsform og forslag. Denne indledende del indeholder i øvrigt generelle afsnit (jf. straks nedenfor pkt. 6), der danner baggrund for de følgende hoveddele, hvor de enkelte retsområder beskrives.

Betænkningens hoveddele er om henholdsvis *retsplejen* (afsnittene VI-XI), *kriminaliteten* (afsnittene XII-XVII) og *politiet* (afsnit XVIII). Alle tre områder er gennemgribende revideret,

både med hensyn til organisation og lovgrundlag. Heraf betænkningens omfang. De væsentligste forslag er gengivet straks nedenfor punkt 7 og allerede gennemførte forslag punkt 8.

Den *afsluttende del* indeholder afsnit om opfølgning på kommissionens forslag (afsnit XIX), oversigt over foreslåede råd og udvalg (afsnit XX), økonomiske konsekvenser af kommissionens forslag (afsnit XXI) og spørgsmålet om overførsel til hjemmestyret (afsnit XXII).

Kommissionens *lovudkast med bemærkninger* (afsnit XXIII-XXV) samt litteratur- og bilagsfortegnelser (afsnit XXVI) er optaget sidst i betænkningen. Begge lovudkast (med bemærkninger) er efter forslaget meget omfattende. Kommissionen har fundet det væsentligt og især mere brugervenligt, at så vidt muligt alle tvivlsspørgsmål, der kan opstå for retsmyndighederne under udøvelsen af deres virksomhed, er medtaget i selve retsplejeloven og kriminalloven. I udkastet til retsplejelov er således optaget nye kapitler om politiets efterforskning (herunder detaljeret om tvangsindgreb) og tiltalerejsning, om forsvaret, om sagsbehandlingen ved retten og om appel samt om retsafgifter. I udkastet til kriminallov er optaget nye kapitler om bl.a. kriminalforsorgens organisation og fuldbyrdelse af domme. Desuden er begge lovkomplekser undergivet en udførlig, samlet revision.

Til betænkningen er knyttet et *bilagsbind* og dette resumebind.

6. Generelle baggrundsoplysninger

6.1. Kommissionen har udarbejdet **en udførlig historisk redegørelse** for det grønlandske retsvæsens tilblivelse og udvikling (betænkningens afsnit II, Retssystemet generelt). De behandlede emner er følgende:

- Samfundsforholdene i Grønland siden 1950 og retsvæsenets indplacering heri (kap. 1),
- Retsplejeloven for Grønland – tilblivelse og udvikling indtil kommissionens nedsættelse (kap. 2),
- Kriminalloven for Grønland – tilblivelse og udvikling indtil kommissionens nedsættelse (kap. 3), og
- Generel beskrivelse af retssystemet i 1994 ved kommissionens nedsættelse (kap. 4).

6.2. Debatskabende og informativ virksomhed. Kommissionen har søgt at inddrage det grønlandske samfund og ikke mindst befolkningen i debatten om retsvæsenets forhold (betænkningens afsnit III, pkt. 2). Det er sket ved blandt andet

- at inddrage lokale fritidsnævn,
- at afholde offentlige møder i forbindelse med kommissionens møder eller gruppemøder,
- at besøge forskellige institutioner med relevans for arbejdet,
- at udgive aviser af informativ og debatskabende karakter, og
- at deltage i radio og TV-debatten, og så vidt muligt selv skabe debat via radio og TV.

6.3. Forskningsrapporter. Med henblik på at tilvejebringe mere viden om forskellige sider af retslivet i Grønland og befolkningens syn herpå har kommissionen via sin forskningsgruppe iværksat nogle videnskabelige undersøgelser (betænkningens afsnit III, pkt. 3-5). Undersø-

gelseerne er omtalt de relevante steder i betænkningen og i dette resumé. Følgende undersøgelser er offentliggjorte:

- I kredsretten
- Befolkningen og politiet
- Politiets arbejdsvilkår
- Anstalt, Tilsyn, Pension
- Flergangskriminelle
- Recidivundersøgelse
- Kriminaliteten i Grønland – omfang, årsager og handlemuligheder

6.4. Visse tværgående problemstillinger er præsenteret som indgang til forståelsen af de forhold, hvorunder det grønlandske retsvæsen virker (betænkningens afsnit IV). Problemstillingerne er grundigt omtalt på de relevante steder i betænkningen og i denne fremstilling. Det drejer sig om følgende:

Generelle problemstillinger

- Sproget (jf. straks nedenfor)
- Bygderne
- Overførsel til hjemmestyret
- Menneskerettigheder
- Betydningen af dansk ret

Særligt vedr. retssagsbehandlingen

- Lægmænd/professionelle
- Habilitet
- Retshjælp
- Sædvaneret

Særligt vedrørende kriminalitet

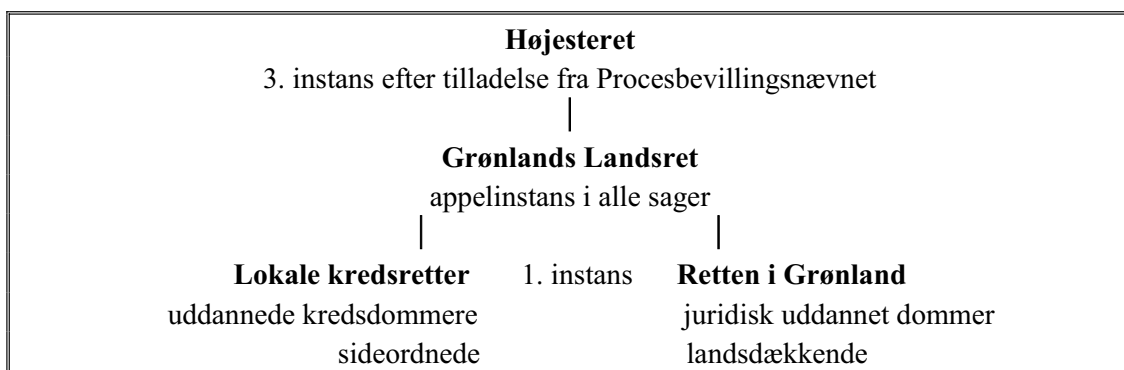
- Kriminalprævention
- Ofre for kriminalitet
- Gerningsmandsprincippet
- Konfliktløsningsmetoder

6.5. Sproget. Kommissionen har måttet vie sproget i retsvæsenet en særlig interesse (betænkningens afsnit V). Det er forbundet med store vanskeligheder, når hovedparten af aktørerne i retsvæsenet – kredsretter, politi og kriminalforsorg – er grønlandsksprogede og delvis dansksprogede, mens en anden væsentlig gruppe af aktører i retsvæsenet – politimesteren med jurister, landsdommeren med jurister, ankeinstanser og andre myndigheder i Danmark – er dansksprogede. Dette har ført til en række tids- og ressourcekrævende reformer på det sproglige område, som allerede er gennemført og som vil blive gennemført fremover i kraft af kommissionens forslag. De er følgende:

- Domsudskrifter og anklageskrifter skal udfærdiges også på grønlandsk, hvor det er nødvendigt.
- Stadig flere retlige dokumenter skal sikres oversat til grønlandsk, hvor det er nødvendigt.
- Forklaringer i retten skal indskrives i retsbogen på det sprog, hvori de er afgivet.
- Der arbejdes på, at det i fremtiden bliver muligt, at alle retlige dokumenter og forklaringer foreligger, henholdsvis afgives på grønlandsk, hvor det er nødvendigt.
- Der skal overalt inden for alle retsmyndigheder lægges betydelig vægt på dobbeltsprogethed ved nyansættelser og på uddannelse i skriftlig formulering på grønlandsk.
- Der skal udarbejdes og vedligeholdes fortegnelser over retlige begreber mv. på grønlandsk.
- Der skal oprettes centrale tolketjenester til betjening af dels retterne, dels det øvrige retssystem og Rigsombudet.

7. Kommissionens væsentligste forslag

Domstolssystemet ser efter kommissionens forslag således ud:



- Den nuværende inddeling af retskredsene opretholdes.
- Der etableres en egentlig uddannelse af autoriserede kredsdommere.
- Kredsdommerne fastansættes.
- Kredsdommernes antal og placering fastlægges på grundlag af sagsantal, kredsenes egenart og de trafikale forhold.
- Der skal være en juridisk domstol i 1. instans, som dels skal behandle juridisk komplicerede sager, dels skal varetage uddannelsen og vejledningen af kredsdommerne.
- Grønlands Landsret skal fremover alene behandle appelsager (sager i 2. instans). I sager, som i 1. instans er afgjort af den juridiske domstol, skal landsretten tiltrædes af to danske landsdommere, som i forvejen er beskikket af præsidenterne for henholdsvis Østre og Vestre Landsret.
- Et Dommerråd skal behandle sager om afskedigelse af kredsdommere og skal medvirke ved ansættelsen af kredsdommere.

Forsvaret

- Der skal ske en styrkelse af forsvaret ved at forsvarerens rolle præciseres og udstrækkes til også at gælde forud for tiltalerejsningen.

- Der skal etableres en egentlig uddannelse af de nuværende bisiddere som autoriserede forsvarere.
- Autoriserede forsvarere og andre bisiddere skal kunne få telefonrådgivning fra en advokat via den allerede etablerede hotline-ordning.
- I alvorlige sager skal det være muligt at beskikke en advokat som udenretlig rådgiver for den læge forsvarer, der møder i kredsretten.
- I visse sager af meget alvorlig karakter skal advokater kunne beskikkes som forsvarere og møde i kredsretten.
- Der oprettes en stilling som enten offentlig eller privat landsforsvarer, der skal varetage hensynet til et effektivt forsvar, herunder forestå uddannelsen og rådgivningen af forsvarerne samt føre tilsyn med forsvarernes virksomhed.

Forbrydelserne og kriminalretsplejen

- Kriminallovens bestemmelser om forbrydelserne skal revideres.
- De kriminalprocessuelle tvangsindgreb skal reguleres gennemgribende.

Retsplejen i øvrigt

- Der indføres retsafgifter (for civile sager og fogedsager) samt regler om fri proces og om forkyndelse af retlige meddelelser.
- Advokatvirksomhed lovreguleres.
- Der etableres en landsdækkende retshjælpsordning, så vidt muligt ved advokater.
- Med henblik på umiddelbar bevisførelse skal parterne så vidt muligt være til stede under retssagsbehandlingen, eventuelt ved hjælp af videokonferenceudstyr.
- De civile sagers behandling skal styrkes. Sagerne skal i videre omfang end i dag afgøres efter afholdelse af en domsforhandling.

Kriminaliteten og dens ofre

- Der oprettes og lovfæstes et Kriminalpræventivt Råd med henblik på at styrke og koordinere den kriminalpræventive indsats.
- Der skal ydes en særlig indsats for ofre, herunder etableres et landsdækkende net af offervagter, koordineret af Socialdirektoratet.
- Politiet og retten skal informere, rådgive og bistå ofre, herunder tilbyde en støtteperson for ofret under afhøringer, sikre erstatningssagens ligebehandling med kriminalsagen og i visse sager beskikke en bisidder for den forurettede.

Foranstaltningssystemet

- Foranstaltningssystemet skal bygge på elementer fra både gernings- og gerningsmandsprincippet. Behandling og kontrol skal sidestilles.
- Der indføres følgende foranstaltninger, placeret efter strenghed på en sanktionsstige:
 - Advarsel (ny foranstaltning)
 - Bøde
 - Betinget dom med fastsat foranstaltningstid (ny foranstaltning)
 - Dom til tilsyn
 - Dom til samfundstjeneste (ny foranstaltning)

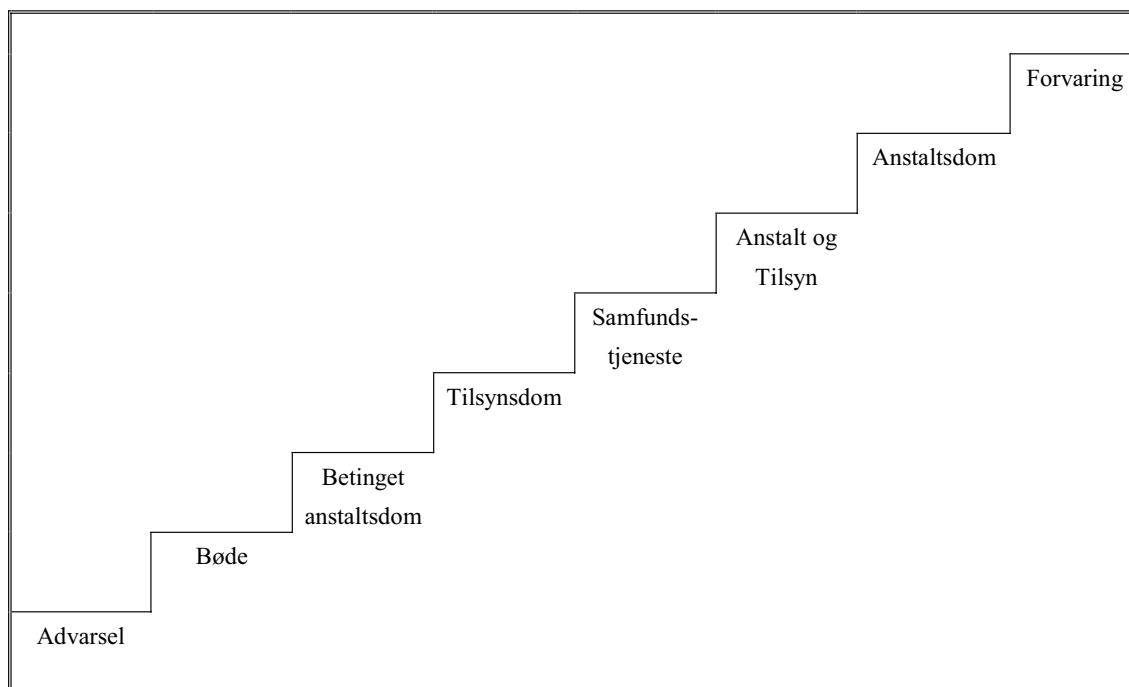
Dom til anstalt og tilsyn (ny foranstaltning)

Dom til anbringelse i anstalt

Dom til forvaring (tidsbestemt anbringelse)

- Ved dommerens valg af foranstaltning på sanktionsstigen skal der tages udgangspunkt i kriminalitetens grovhed mv. På hvert trin skal der være behandlingstilbud.
- Der indføres særlige foranstaltninger for unge og psykisk syge kriminelle.

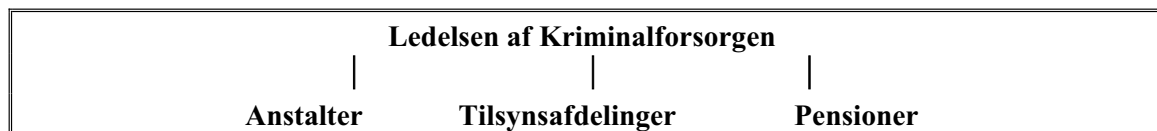
Grafisk model af sanktionsstigen:



Kriminalforsorgen

- Der oprettes en enhedsledelse af kriminalforsorgen, omfattende kriminalforsorgen i og uden for anstalt.

Fuldbyrdelsesmyndighedens organisation ser efter kommissionens forslag således ud:



- Der oprettes centrale og lokale samarbejdsorganer med henblik på at koordinere og effektivisere den samlede indsats mod kriminalitet med deltagelse af kriminalforsorgen og dels de øvrige retsmyndigheder, dels social-, sundheds- og arbejdsmarkedsmyndigheder.
- Kriminalforsorgens tilsynsfunktion repræsenteres i alle kommuner og effektiviseres.
- Der skal være omgående reaktion på vilkårsovertrædelser ved anvendelse af blandt andet anholdelse og tilbageholdelse.

- Anstaltssystemet indrettes som hidtil med åbne afdelinger. Dog indrettes i alle anstalter halvlukket regi for dømte, der har begået alvorlig personfarlig kriminalitet.
- Der opføres en åben anstalt i Tasiilaq.
- Der indrettes i anstalten i Nuuk en lukket disciplinærafdeling for dømte, som ikke overholder betingelserne for anbringelse i åben eller halvlukket afdeling.
- Der indrettes en lukket forvaringsafdeling i anstalten i Nuuk til farlige kriminelle, der hidtil har været anbragt i Anstalten ved Herstedvester.

Anstaltssystemet indeholder efter kommissionens forslag 84 pladser, fordelt således på de enkelte anstalter:

Nuuk 54 pladser	Qaqortoq 10 pladser	Aasiaat 10 pladser	Tasiilaq 10 pladser
åben afdeling	åben afdeling ————— halvlukket regi	åben afdeling ————— halvlukket regi	åben afdeling ————— halvlukket regi
————— halvlukket regi			
lukket disciplinærafdeling			
lukket forvaringsafdeling			

Bemærkning: Om kapacitetsudviklingen i 2002, se afsnit XVI, kap. 1.8.

- Der skal etableres mulighed for forskellige former for behandling under afsoningen/tilsynet (mod misbrug af alkohol og narkotika, sexologisk og adfærdskorrigerende behandling, uddannelse mv.), hvilket indebærer ansættelse af nye faggrupper (psykologer, psykiatere, socialpædagoger mv.).

Politiet

- Der oprettes et nyt politidistrikt i Kangaatsiaq.
- Der etableres et politiklagenævn.

- Politistyrken udvides fra 115 til 125 mand.

Opfølgning på kommissionens forslag

- Et ”Råd for Grønlands Retsvæsen” lovfæstes med henblik på opfølgning på reformerne i retspleje- og kriminalloven.

Overførsel til hjemmestyret

- Der redegøres for konsekvenserne, herunder fordele og ulemper ved en hel eller delvis overførsel af retsvæsenet til Grønland.

8. Nogle gennemførte forslag

I det følgende gengives væsentlige *forslag, der er gennemført eller igangsat* ved betænkningens afgivelse:

Om sproget

- Væsentlige retlige dokumenter udfærdiges på både grønlandsk og dansk, medmindre man positivt ved, at borgeren er fuldt dobbeltsproget.
- Domsudskrifter udfærdiges også på grønlandsk, hvis det er nødvendigt.
- Forsøg med protokollering til retsbogen på det talte sprog.
- Det grønlandske Sprognævn har i samarbejde med kommissionen udgivet en grønlandsk ”Terminologiliste over kriminallov, retsplejelov m.m.” med fortegnelse over retlige begreber mv. Retsordbogen skal vedligeholdes.
- Der er ansat to tolke under Politimesteren med placering hos Rigsombudsmandens tolkefunktion som det første led i en central tolketjeneste.

Om domstole og retspleje

- Landsrettens vejledningsafdeling er styrket og udskilt fra ankeafdelingen.
- Der er iværksat uddannelse for kredsdommere og bisiddere.
- Bisiddere kan få telefonrådgivning fra et advokatkontor i Nuuk via hotline-ordningen.
- Bisiddere kan få mere omfattende rådgivning fra en advokat i alvorlige kriminalsager.
- Forsøg med en egentlig uddannelse af kredsdommere.
- Forsøg med en egentlig uddannelse af bisiddere.
- Forsøg med anvendelse af videokonferenceudstyr.

Om foranstaltningssystemet og kriminalforsorgen

- Lovmæssig hjemmel til at grønlandske forvaringsdømte i Anstalten ved Herstedvester kan overføres/udstationeres til anstalt i Grønland med henblik på senere løsladelse i Grønland.
- Nye regler for bistanstværgere, som er beskikket for dømte med en tidsubestemt foranstaltning.
- En undersøgelse af muligheden for at etablere dom til samfundstjeneste som ny foranstaltning.
- Forsøg med organiseret indsats for ofre (offervagt).
- Delvis udbygning af kriminalforsorgens tilsynsvirksomhed.

- Forbedret uddannelse af anstaltsbetjente.

Om politiet

- Uddannelse af kommunefogeder og reservebetjente.
- En lov om behandling af klager og kriminalsager vedrørende politiets personale i Grønland (politiklagenævn).

Opfølgning

- Der er oprettet og besat en professorstilling i grønlandsk retssociologi ved Københavns Universitet, Det juridiske Fakultet, med en tilknytning til Grønlands Universitet i Nuuk.

RETSPLEJEN

(Betænkningens afsnit VI-XI)

Afsnit VI Domstolenes organisation og personale

1. Indledning

Den grønlandske retsplejeordning er bl.a. kendetegnet ved, at domstolene i 1. instans, kredsretterne, er rene lægmandsdomstole. Denne ordning blev indført med retsplejelovens vedtagelse i 1951, og dengang som i dag hører hovedparten af alle sager under kredsretterne. Her træffes afgørelserne af den lokale kredsdommer som retsformand og to stedlige domsmænd, der ikke har juridisk eller anden speciel uddannelse.

Et af de helt centrale spørgsmål for kommissionen med hensyn til valget af en fremtidig retsplejeordning har været, om dommerne ved domstolene i 1. instans fortsat skal være ikke-jurister, eller om samtlige dommerstillinger skal besættes med jurister. I dette afsnit beskrives bl.a. overvejelserne herom, som har ført til, at kommissionen anbefaler at fastholde, at dommerne i kredsretterne ikke skal være jurister.

2. Historisk tilbageblik

I et historisk tilbageblik fremgår det, at disse overvejelser ikke er nye. Den nuværende retsplejelov har løbende været underkastet ændringer, men det grundlæggende ønske om at retsafgørelserne træffes af lægdommere har dog stedse været fastholdt.

Lov nr. 271 af 14. juni 1951 om rettens pleje i Grønland trådte i kraft den 1. december 1951, og har således været gældende i omkring et halvt århundrede.

Begrundelsen for, at Grønland fik sin egen retsplejelov, var et ønske om at få et system, der passede til et særdeles stort geografisk område med en lille og meget spredt befolkning. Ønsket var også, at alle borgere, danske som grønlandske, skulle ligestilles, og at alle skulle kunne forstå retshandlingerne sprogligt og indholdsmæssigt. Man oprettede derfor i alle kommuner en kredsret, hvor afgørelserne skulle træffes af personer, der tilhørte lokalsamfundet, dvs. af lægfolk.

Som det fremgår er den gældende retsplejeordning kendetegnet ved et *nærhedsprincip*. Borgerne serviceres lokalt, og kredsdommerne rekrutteres blandt den stedlige befolkning. De tilhører således lokalsamfundet, kender sproget, kulturen og befolkningen i retskredsen. Derved sikres, hvad der betegnes som ”det grønlandske element” i retsplejen. Dette er af stor betydning på grund af de sproglige, samfundsmæssige og kulturelle forskelle, der gør sig gældende, ikke bare mellem Danmark og Grønland, men også mellem de forskellige egne i Grønland.

Som en del af det grønlandske domstolssystem oprettede man samtidig med kredsretsordningen *Grønlands Landsret*, der er en juridisk ledet domstol. Dette skete for at sikre en juridisk ankebehandling af kredsretternes afgørelser. Som et sikkerhedsnet under lægdommersystemet blev det desuden bestemt, at landsretten skulle fungere som 1. instans i visse tilfælde, idet landsretten bl.a. kunne overtage særligt komplicerede enkeltsager fra kredsretterne. Lederen af landsretten, landsdommeren, fik endvidere til opgave at yde juridisk støtte til kredsretterne i form af vejledning og bistand i spørgsmål vedrørende retsudøvelsen.

Denne pligt, som landsdommeren ifølge retsplejeloven har til at vejlede kredsretterne, har kredsdommerne i vid udstrækning benyttet sig af. Oprindeligt var det hensigten, at vejledningen skulle være af generel karakter. Over årene dannede der sig imidlertid fast praksis for, at kredsretterne indhentede vejledning til brug i enkeltsager.

Der har ikke hidtil eksisteret nogen formel fremgangsmåde for vejledningen eller uddannelsen af nyansatte kredsdommere og sekretærer. De pågældende har typisk fået en kortere indføring i arbejdet fra det øvrige personale, hvorefter de har måtte søge viden gennem praktisk erfaring og den almindelige vejledning i øvrigt. Der har igennem alle årene været udtrykt ønske om yderligere uddannelse og vejledning fra både kredsdommernes og sekretærernes side.

I 1995 blev landsretten, på kommissionens initiativ, *delt i en retssagsafdeling og en vejledningsafdeling*. Formålet med opdelingen var dels at modvirke de betænkeligheder, som kan være forbundet med at appelbehandlingen sker ved den samme instans som forestår vejledningen, dels at styrke vejledningen og uddannelsen af kredsretternes personale.

Der er alt i alt iværksat en lang række tiltag med det formål at styrke den faglige kunnen hos såvel kredsdommere som sekretærer, bl.a. i form af hyppigere besøgsrejser, kurser og skriftlig vejledning. Som et særligt tiltag har man endvidere gennemført et forsøg vedrørende uddannelse af kredsdommerne.

3. Den gældende retsplejeordning

Udover kredsretterne består den nugældende grønlandske retsplejeordning af appelinstanserne Grønlands Landsret og de danske domstole Østre Landsret og Højesteret.

Hovedparten af alle sager behandles som nævnt af kredsretterne i 1. instans. Dette gælder både for civile sager og kriminalsager. Visse sager er dog ifølge lovgivningen henlagt til Grønlands Landsret som 1. instans. Landstinget kan endvidere fastsætte sådanne regler for så vidt angår sagsområder, der hører under hjemmestyret. Derudover er der mulighed for, at landsdommeren kan lade Grønlands Landsret overtage en sag til behandling i 1. instans, hvis juridisk eller anden særlig indsigt skønnes at være af betydning ved sagens afgørelse.

En sag, som er afgjort af kredsretten, kan frit appelleres til Grønlands Landsret. En sag, som er afgjort af Grønlands Landsret i 1. instans, kan frit appelleres til Østre Landsret. Højesteret fungerer som 3. instans for afgørelser, der er truffet af Grønlands Landsret som 2. instans, og

for afgørelser, der er truffet af Østre Landsret. Appel til Højesteret kræver tilladelse fra Procesbevillingsnævnet i Danmark.

Kredsretterne dækker hver en retskreds, som svarer til kommunalinddelingen. I hver retskreds ligger en by, hvor kredsretten har fast sæde, og en eller flere bygder, hvor kredsretten sættes i forbindelse med de tjenesterejser, som foretages med jævne mellemrum.

Hver kredsret har en *kredsdommer*. I Nuuk er der dog 2 kredsdommere, og kredsdommeren i henholdsvis Aasiaat (Egedesminde) og Paamiut (Frederikshåb) er tillige udnævnt som kredsdommer for henholdsvis Kangaatsiaq og Ivittuut. De 18 retskredse er bemandede med 17 kredsdommere i alt. Alle sager ved kredsretten behandles af kredsdommeren som retsformand og to domsmænd.

Kredsdommerne beskikkes af landsdommeren ved Grønlands Landsret for 4 år ad gangen med mulighed for genbeskikkelse. *Domsmandene* vælges efter indstilling fra landsdommeren af kommunalbestyrelsen. Valget gælder tilsvarende for fire år ad gangen med mulighed for genvalg.

Hvervet som kredsdommer eller domsmand er et borgerligt ombud, som således ikke indebærer en egentlig ansættelse i retsvæsenet. Kredsdommerne og domsmændene har som følge heraf typisk hovederhverv andetsteds, og opholder sig primært i kredsretten i forbindelse med de berammede retsmøder. Der stilles ikke krav om særlige uddannelsesmæssige kvalifikationer, men alene krav om, at de skal være uberygtede og opfylde betingelserne for valgret til kommunalbestyrelsen, ligesom de normalt bør udpeges blandt befolkningen på det sted, hvor retten har sit sæde.

Ved hver kredsret er der ansat en eller flere kontoruddannede *retssekretærer*, hvis faste tilstedeværelse er forudsætningen for, at ordningen med kredsdommerhvervet som borgerligt ombud kan fungere. Kredsretssekretærene har i praksis et meget stort ansvarsområde og varetager en lang række selvstændige opgaver.

Ved kredsretsordningens begyndelse var antallet af sager ganske beskedent. Man forventede derfor, at arbejdet som kredsdommer uden problemer kunne udføres som et borgerligt ombud ved siden af et andet job, og til dels i fritiden. Arbejdsbyrden og kravene til kredsretterne har imidlertid ændret sig meget gennem årene, hvilket blandt andet har medført et stadig større behov for sekretærbistand samt et behov for at overveje, om jobbet som kredsdommer fortsat kan udføres som et borgerligt ombud ved siden af et andet job og til dels i fritiden.

Sagsmængden ved de grønlandske kredsretter varierer betydeligt, men er i alle tilfælde væsentligt lavere, end man kender det i Danmark. Dette er en naturlig følge af det lave befolkningstal i Grønland, hvortil kommer inddelingen af landet i 18 retskredse.

Afgørende for arbejdsomkostningen ved de enkelte kredsretter er ikke kun antallet og typen af sager. Af stor betydning er også antallet af bygder, som retskredsen omfatter, herunder disse

bygders beliggenhed og de trafikale forhold, som gør sig gældende for tjenesterejser til stedet. Disse og andre særlige forhold medfører, at der ikke på baggrund af sagsstatistikkerne alene kan foretages en vurdering af personalebehovet mv. ved de grønlandske domstole, ligesom det heller ikke er muligt at foretage en direkte sammenligning med forholdene ved de danske domstole. Den begrænsede sagsmængde indebærer imidlertid, at der ved en række af de nuværende kredsretter ikke kan beskæftiges en kredsdommer på fuld tid.

Grønlands Landsret dækker ligesom Østre Landsret og Højesteret hele landet. Grønlands Landsret har fast sæde i Nuuk, men sættes i forbindelse med sine tjenesterejser overalt i landet. Østre Landsret og Højesteret har sæde i København. Østre Landsret sættes dog i Nuuk 1 gang årligt.

Grønlands Landsret ledes af en *landsdommer*, der skal være jurist og som udnævnes af kongen. Ved landsretten er der endvidere ansat et antal juridiske medarbejdere, som i landsdommerens sted kan udøve dennes funktioner. Sagerne ved landsretten behandles af landsdommeren eller en anden juridisk medarbejder som retsformand og to domsmænd. Landsrettens domsmænd vælges af Landstinget efter indstilling af landsdommeren på samme vilkår som domsmænd ved kredsretterne.

Retsvæsenet i Grønland og lovgivningen herom er et af de områder, der ikke efter den nugældende hjemmestyreordning kan overgå til Grønland. Det lovforberedende arbejde ligger i Justitsministeriet, ligesom lovgivningskompetencen fortsat ligger i Folketinget. Administrationen varetages af Domstolsstyrelsen.

4. Kommissionens vurdering af den gældende ordning

Både forud for og i forbindelse med kommissionens arbejde er der fra flere sider blevet fremsat kritik af det faglige niveau ved kredsretterne, herunder specielt af den læge kredsdommerordning. Kredsdommerne selv har som nævnt også ved gentagne lejligheder givet udtryk for, at de ønsker yderligere vejledning og uddannelse.

Den rejste kritik skal ses i lyset af, at det grønlandske samfund har været, og fortsat er, inde i en rivende udvikling, som bl.a. har ført til en omfattende og tiltagende kompliceret lovgivning. Udviklingen har betydet, at kredsretterne præsenteres for stadig mere komplekse problemstillinger, der stiller øgede krav til dommernes faglige indsigt og kunnen.

På baggrund af bl.a. denne kritik iværksatte kommissionen en undersøgelse af brugernes oplevelse og forståelse af kredsretten og dens virksomhed. Rapporten "*I kredsretten*" af Helene Brochmann viser, at der er en fin samklang mellem befolkningen og kredsretten. Parternes holdning til kredsretten er positiv og præget af respekt. Sagerne behandles og afgøres på en måde, som er forståelig for parterne. Rapporten har dog også en del forslag til forbedringer, bl.a. af informationen til borgere, der kommer i kredsretten.

Det har endvidere været vanskeligt at finde og fastholde egnede personer som kredsdommere. Problemet har bl.a. bestået i, at de personer, man anså for egnede, ikke ønskede at påtage sig opgaven. Årsagerne til den store udskiftning blandt kredsdommere er mange. Det har været fremhævet, at det var vanskeligt at bestride opgaven ved siden af et andet job. Arbejdet har været følt for ansvarsfuldt, det har været dårligt lønnet, og der er ikke givet den fornødne støtte og oplæring inden en eventuel beskikkelse.

Tilsvarende rekrutterings- og fastholdelsesproblemer har gjort sig gældende for så vidt angår kredsretssekretærene.

Rekrutteringen af jurister til Grønlands Landsret har ligeledes været vanskelig. Med en enkelt undtagelse har alle jurister i Grønlands Landsret hidtil været danskere. Det har været næsten umuligt at rekruttere blandt de få grønlandske jurister. Der er efterfølgende blevet uddannet grønlandske jurister, men deres antal er endnu begrænset, og der er ikke tegn på, at der inden for en kortere årrække vil blive flere, især ikke jurister, som også er fuldt grønlandsksprogede.

Til overvejelserne om, hvorvidt dommerne i 1. instans fremtidigt bør være lægfolk eller jurister, knytter sig imidlertid også det formelle spørgsmål, om en domstol i grundlovens eller Menneskerettighedskonventionens forstand kan bestå udelukkende af lægfolk. Kommissionen har til brug for behandlingen af dette spørgsmål indhentet udtalelser fra Justitsministeriet og Det Danske Center for Menneskerettigheder, og på baggrund af disse udtalelser er det kommissionens opfattelse, at hverken grundloven eller Menneskerettighedskonventionen stiller sig hindrende i vejen for en ordning med læge kredsdommere.

5. Kommissionens forslag

Kommissionen har gennemarbejdet og vurderet en række modeller for, hvordan den fremtidige ordning kan udformes.

De gode erfaringer med kredsdommerordningen har direkte sammenhæng med det nærhedsprincip, der hidtil har præget det grønlandske retsvæsen i form af retternes lokale tilstedeværelse og personalets særlige indsigt i stedlige og almene grønlandske forhold, herunder ikke mindst det grønlandske sprog.

Ved en ordning med jurister som dommere ved kredsretterne vil det ikke være muligt at bevare de nævnte naturlige fordele. Dette skyldes ikke mindst de sproglige problemer. Fordelene ved en juristbaseret ordning består således først og fremmest i opnåelsen af den faglige ekspertise, som en juridisk kandidateksamen indebærer.

Det foreslås, at domstolene i 1. instans – kredsretterne – fortsat skal være til stede lokalt, og at personalet, herunder kredsdommeren, skal rekrutteres blandt den stedlige befolkning. Der er imidlertid behov for en *væsentlig faglig styrkelse* af kredsretterne, for at kunne imødekomme det moderne grønlandske samfunds behov.

Den faglige styrkelse skal ske ved, at kredsdommerne fremover skal gennemgå en særlig kredsdommeruddannelse, og at de herefter skal ansættes i faste stillinger. Ligeledes skal der fortsat ydes kredsretterne generel og konkret vejledning. Visse sager skal som hidtil behandles af en juridisk domstol som 1. instans.

Desuden skal kredsdommerne og retssekretærerne så vidt muligt sikres en højere løn og bedre lokaleforhold, der sikrer værdige rammer for retshandlingerne.

Den faglige styrkelse kan herudover søges sikret ved, at flere kredsdommere placeres sammen. Et flertal af kommissionens medlemmer lægger imidlertid samtidig vægt på, at kredsretterne fortsat skal være tilstede lokalt, og at der så vidt muligt også fremover skal være en fast bosiddende kredsdommer i hver by.

Som følge af de faktiske forhold kan disse hensyn ikke i alle tilfælde forenes. Et *flertal i kommissionen*: Mads B. Christensen, Nukákuluk Kreutzmann, Elisæus Kreutzmann, Martha Labansen, Anda Lyngé, Gunnar Martens, Jens Kruse Mikkelsen, Sólja í Ólavsstovu, Mille Søvn Dahl Pedersen, Karsten Petersen, William Rentzmann og Per Walsøe har på grundlag af en konkret afvejning af de enkelte områders og retskredses forhold udarbejdet et forslag til en fremtidig kredsretsstruktur, hvis væsentlige træk er, at samtlige 18 retskredse bevares, og at der i 11 af disse er en fast bosiddende kredsdommer.

Et *mindretal i kommissionen*: Søren Søndergård Hansen foreslår, at kredsretsstrukturen regionaliseres i form af en sammenlægning af retskredse. Formålet er at skabe så fleksibel en ordning som muligt for derigennem at sikre højere faglig kvalitet i kredsretternes afgørelser og bedre udnyttelse af ressourcerne.

Et *andet mindretal i kommissionen*: Finn Breinholt Larsen, Jørgen Meyer og Thomas Rørdam støtter flertallets model med de 18 retskredse. Dette mindretal mener imidlertid, at det ved gennemførelsen af kredsdommerordningen kan blive aktuelt at stille mod en form for regionalisering.

Kommissionens forslag om at fastansætte kredsdommerne medfører et særligt behov for at sikre kredsdommernes uafhængighed, jf. herved grundlovens og Menneskerettighedskonventionens bestemmelser. Det foreslås derfor at kredsdommernes ansættelse gøres varig, og at der oprettes et *Dommerråd*, der fremover skal varetage en række opgaver omkring kredsdommernes ansættelse og afskedigelse mv.

I forbindelse med gennemførelsen af kommissionens forslag om en særlig kredsdommeruddannelse som forudsætning for fastansættelse mv. som kredsdommer skal der laves overgangsordninger med henblik på at sikre retsvæsenets funktion i en overgangsperiode ved at fastholde de nuværende kredsdommere.

For yderligere at højne kvaliteten i retsplejen foreslår kommissionen endvidere, at der oprettes *en juridisk domstol i 1. instans* (Retten i Grønland), som foruden retssagsbehandling for hele Grønland skal varetage vejledningen og uddannelsen af kredsdommere m.fl.

Sager der hører under kredsretterne skal efter en konkret vurdering kunne henvises af kredsretterne til Retten i Grønland som 1. instans. Med en selvstændig juridisk domstol i 1. instans vil det desuden være muligt at lade samtlige appelsager behandle ved Grønlands Landsret. Dette vil også medføre en yderligere selvstændiggørelse af det grønlandske retsvæsen, idet det ikke længere vil være nødvendigt at sende sager ud af landet.

Herved opnås den fordel, at grønlandske jurister kan ansættes i centrale stillinger ved såvel den juridiske domstol i 1. instans som ved Grønlands Landsret med mulighed for gradvist at overtage juriststillingerne i retsvæsenet, og også herved mindske afhængigheden af udefra kommende juristers arbejdskraft.

De *almindelige domstole* vil herefter være: Kredsretterne, Retten i Grønland, Grønlands Landsret og Højesteret. Kredsretterne og Retten i Grønland skal i fællesskab varetage domstolenes funktioner i 1. instans, medens Grønlands Landsret udelukkende skal være 2. instans, og Højesteret skal som hidtil være 3. instans. Efter forslaget skal Østre Landsret således ikke længere indgå i den grønlandske retsplejeordning.

Retten i Grønland skal dække hele landet og betjenes af en juridisk dommer, der udnævnes af kongen efter samme regler som gælder for udnævnelse af dommere i Danmark. Endvidere skal der virke et passende antal juridiske medarbejdere, som efter dommerens bestemmelse kan udøve dennes funktioner. Retten i Grønland skal have sæde i Nuuk, men skal i øvrigt kunne sættes der, hvor parter og vidner befinder sig.

Appeladgangen fra 1. til 2. instans skal som hidtil være fri, dvs. at der altid kan ankes fra kredsretterne og Retten i Grønland til Grønlands Landsret, medens appel til Højesteret som hidtil vil kræve tilladelse fra Procesbevillingsnævnet.

Som hidtil skal *domsmænd* medvirke ved de grønlandske domstole, dog med visse ændringer. Kriminalsager ved kredsretterne, Retten i Grønland og Grønlands Landsret pådømmes under medvirken af domsmænd, medmindre det drejer sig om mindre sager. For civile sagers vedkommende foreslås domsmænd kun at skulle medvirke, hvis dommeren eller en af parterne ønsker det. Under appelbehandlingen af civile sager ved Grønlands Landsret skal der herefter kun medvirke domsmænd, hvis sådanne har deltaget i pådømmelsen i 1. instans.

Afsnit VII Rettergangsfuldmægtige, forsvaret, advokater og retshjælp

1. Rettergangsfuldmægtige (civile sager)

Efter retsplejeloven kan en *hvilken som helst god person* møde for enhver sagsøger og sagsøgt i en civil sag, hvis den mødende er fyldt 18 år og forsynet med tilstrækkelig skriftlig fuldmagt.

Kommissionen foreslår, at retten til at optræde som rettergangsfuldmægtig skal tilkomme *enhver uberygtet og myndig person over 18 år*. Baggrunden for forslaget om at opretholde den gældende ordning er bl.a., at der stadig ikke er almindelig adgang til professionel, juridisk bistand i de enkelte byer.

2. Forsvaret

Efter retsplejeloven kan *enhver uberygtet og myndig person beskikkes som bisidder*. Retten til at møde som bisidder tilkommer således alle.

På grønlandsk anvendes som i Danmark betegnelsen "*forsvarer*" om den person, som bistår den anklagede i en kriminalsag. På dansk derimod anvendes begrebet "bisidder".

Som bisiddere i kriminalsager ved kredsretterne anvendes næsten udelukkende lægfolk, der som bibeskæftigelse stiller deres bistand til rådighed fra sag til sag. Bisidderne har ikke tidligere modtaget nogen juridisk undervisning, men har været overladt til at høste viden gennem praktisk erfaring. Derudover har de ikke været organiseret.

Advokater optræder i reglen kun som bisiddere i kriminalsager, der er anket til Grønlands Landsret, og i en del sager ved Nuuk kredsret. Også jurister, der har hovederhverv i hjemmestyrets og statens administrationer mv. optræder som bisiddere.

Ordningen med de læge bisiddere har været udsat for kritik i offentligheden, ikke mindst fra danske advokaters side. Kritikken har lydt på, at brugen af læge bisiddere er retssikkerhedsmæssigt uforsvarlig og i øvrigt i strid med Menneskerettighedskonventionens krav om et effektivt forsvar.

På baggrund af bl.a. denne kritik har kommissionen overvejet, om brugen af læge bisiddere fortsat skal være grundlag for forsvaret ved kredsretterne.

Ved vurderingen er der bl.a. lagt vægt på, at der ikke står grønlandske jurister til rådighed, som kan varetage de nuværende bisidderes opgaver. Hertil kommer, at de forholdsvis få advokater, som i dag praktiserer i Grønland, næsten alle har til huse i Nuuk, hvorfra de vanskeligt eller umuligt kan udføre det samlede antal lokale bisidderes funktioner. Desuden vil ad-

vokaterne normalt være uden de særlige kvalifikationer, som de læge bisiddere har ved at beherske det grønlandske sprog og have indsigt med grønlandske lokale forhold.

Efter en samlet vurdering er det kommissionens opfattelse, at den fremtidige ordning for forsvaret i kriminalsager ved *kredsretterne* fortsat bør baseres på lokale bisiddere. Ordningen bør imidlertid *styrkes væsentlig i faglig henseende*. For at markere dette foreslås det, at betegnelsen ”bisidder” skal erstattes af udtrykket ”forsvarer” også på dansk. Ændringen skal understrege, at de pågældende personers opgave ikke alene er at yde den sigtede almindelig støtte og vejledning, men at udøve et reelt forsvar i henseende til såvel skyldspørgsmålet som foranstaltningsvalget.

Med henblik på en generel styrkelse af forsvaret foreslås det, at der indføres en *autorisationsordning*, som skal sikre, at kun lægpersoner med tilstrækkelige faglige kvalifikationer har møderet som forsvarer. Meddelelse af autorisation skal afhænge af den pågældendes deltagelse i en særlig *forsvareruddannelse*, som afsluttes med en bestået prøve. I efteråret 2000 gennemførte det første hold bisiddere uddannelsesforløbet med afsluttende eksamen.

For at styrke forsvaret i den enkelte sag er der endvidere på kommissionens initiativ indført en såkaldt ”*hotline-ordning*” med et advokatkontor i Nuuk, hvortil de læge bisiddere på et hvilket som helst tidspunkt kan rette henvendelse med anmodning om vejledning i en konkret sag. Ordningen foreslås opretholdt i udbygget form, jf. straks nedenfor.

Kommissionen finder det imidlertid nødvendigt – også efter erfaringerne med det først gennemførte uddannelsesforsøg af bisiddere – at forsvaret snarest muligt styrkes yderligere ved, at der oprettes en stilling som enten offentlig eller privat *landsforsvarer*, der skal varetage hensynet til et effektivt forsvar, herunder forestå uddannelsen og rådgivningen af forsvarerne samt føre tilsyn med forsvarernes virksomhed. Ved en sådan ordning vil forsvaret blive tildelt en position, der bringer det på et fagligt niveau med anklagemyndigheden, hvor de lokale politifolk efter mangeårig praksis uddannes og rådgives af politimesterembedet. Landsforsvareren skal forestå uddannelsen af forsvarerne med henblik på at opnå autorisation som forsvarer og overtage hotline-ordningen som led i sin rådgivning af forsvarerne. Stillingen som landsforsvarer kan oprettes enten som et selvstændigt embede, eventuelt på åremål, eller som privat advokat, tilknyttet et advokatkontor med de muligheder det giver for faglig udvikling.

Ved siden af den læge, autoriserede forsvarer skal der i visse tilfælde kunne beskikkes en advokat eller anden jurist, som *udenretligt skal rådgive* forsvareren om sagens førelse, men som i øvrigt ikke skal møde i sagen. Forskellen til ”hotline-ordningen” er, at juristen får tilsendt sagens akter, og at der skal være pligt til at konsultere juristen. Ansvar for og beslutningerne om sagens førelse skal dog fortsat påhvile den læge, autoriserede forsvarer. Efter landsdommerens beslutning anvendes også denne ordning allerede i et vist omfang ved kredsretterne.

Endelig foreslås det, at forsvareren i enkelte *ganske særligt alvorlige sager* skal være en advokat eller anden jurist, også ved kredsretterne, f.eks. i en kompliceret drabssag.

Forsvarerordningen ved *de juridiske domstole*, dvs. Retten i Grønland og Grønlands Landsret forudsættes som hidtil i det væsentlige at skulle baseres på advokater eller andre jurister.

3. Advokater

Ved retsplejelovens indførelse var advokater et ukendt fænomen i Grønland, og retsplejeloven indeholder derfor ikke regler om advokaters virksomhed. Advokaters forhold er heller ikke reguleret ved anden særlig lovgivning. Efter den danske retsplejelov er stillingsbetegnelsen ”advokat” en beskyttet titel. Advokatbetegnelsen nyder således ikke beskyttelse i Grønland, og der gælder ikke formelle regler for god advokatskik mv.

Siden slutningen af 1960’erne, hvor den første danske advokat nedsatte sig i Grønland, er der gradvist kommet flere til.

Da den første advokat kom til Grønland, blev der mellem landsdommerembedet og den pågældende advokat indgået en ”gentleman-agreement” om, at advokaten ikke gav møde ved kredsretterne, selvom der efter retsplejeloven var og er adgang hertil. Ved Nuuk Kredsret har der dog med tiden dannet sig praksis for, at advokaterne møder, oftest som rettergangsfuldmægtige i civile sager, men efterhånden også som bisiddere i kriminalsager.

Kommissionen foreslår, at der indføres samme regler for advokater og deres virksomhed som i Danmark, herunder at advokatorordningen administreres af justitsministeren. Advokaterne i Grønland vil desuden indgå i Det Danske Advokatsamfund og de danske advokatmyndigheder og dermed blive underlagt samme regler for behandling af salærklager og disciplinærsager som de øvrige medlemmer.

Om advokaters *møderet* foreslås en ordning, hvorefter alle advokater i riget skal have fri adgang til at møde for de grønlandske domstole, men kun i særlige tilfælde skal kunne beskikkes ved kredsretterne.

For at sikre retternes mulighed for at kunne beskikke en advokat foreslås der så vidt muligt indført en *beneficieordning* i lighed med den danske, hvorefter justitsministeren efter ansøgning antager et passende antal advokater med kontor i Grønland til at påtage sig beskikkelse. Kun advokater, som er antaget under ordningen, skal have pligt til at lade sig beskikke. Beneficerede advokater vil have pligt til at yde retshjælp.

4. Retshjælp

Der findes ikke noget egentligt retshjælpsinstitut i Grønland. Ifølge retsplejeloven påhviler det dog ”myndighederne” at vejlede sagsøgeren med hensyn til stævningens udfærdigelse, og kredsdommeren har pligt til at søge mangelfulde stævninger ”fuldstændiggjort” og vejlede parterne om deres påstande, anbringender og mulige beviser.

Samfundsudviklingen og en tiltagende kompliceret lovgivning, ikke mindst inden for det offentligretlige område, har affødt et stort behov hos borgerne for at kunne søge vejledning i retlige spørgsmål.

Kommissionen foreslår, at beneficerede advokater efter retsplejeloven skal være pligtige til at yde ubemidlede borgere retshjælp.

Retshjælp skal efter forslaget alene tilbydes privatpersoner, der opfylder de økonomiske betingelser for fri proces efter de herom foreslåede regler.

Afsnit VIII Fællesbestemmelser for alle retssager mv.

1. Indledning

I den grønlandske retsplejelov findes en række regler, som gælder for domstolenes behandling af *alle typer af retssager*. Reglerne berører bl.a. spørgsmål om retssproget, retsbøger, retsledelse, offentlighed, forkyndelse og vidner, mundtlighed og bevisumiddelbarhed i retsplejen. Reglerne er indført ved retsplejeloven af 1951 og er ikke – eller kun i meget begrænset omfang – blevet ændret siden.

Kommissionen har i lyset heraf gennemgået gældende ret med henblik på at identificere de områder, hvor der efter kommissionens opfattelse er behov for en ajourføring.

2. Retssproget

Det fremgår af den nugældende retsplejelov, at retssproget i Grønland er grønlandsk og dansk, hvorfor begge sprog kan anvendes af og ved domstolene.

Bestemmelsen bygger på en erkendelse af, at Grønland – dengang som nu – er et dobbeltsproget samfund, og at man ikke har anset det for muligt at foretrække enten det grønlandske eller det danske sprog som retssprog. Disse forhold kan efter kommissionens vurdering ikke ventes at ændre sig markant i de kommende år.

På den baggrund må det efter kommissionens opfattelse også fremover være retsplejelovens udgangspunkt, at retssproget i Grønland er grønlandsk og dansk, og der stilles således ikke forslag om ændringer i retsplejelovens centrale bestemmelser om retssproget.

Det har været et grundlæggende synspunkt for kommissionen, at det sprog, der umiddelbart anvendes i retssagen er grønlandsk, hvis parterne er grønlandske, eller hvor dette ikke er umiddelbart opnåeligt, da at sikre, at mulighederne for en så effektiv og betryggende oversættelse som muligt er til stede.

Indsatsen er koncentreret omkring iværksættelse af tiltag, der hurtigst muligt kan afhjælpe eventuelle problemer i relation til anvendelsen af grønlandsk sprog og på sigt bidrage til en endelig løsning. Det foreslås på denne baggrund, at oversættelse så vidt muligt skal ske ved en tolk. En sådan ordning forudsætter naturligvis, at der er den fornødne kvalificerede tolkebi-stand til rådighed for domstolen. Dette emne behandles nærmere i afsnit V, pkt. 5, i betænkningen.

3. Mundtlighed og bevisumiddelbarhed

Principperne om mundtlighed og bevisumiddelbarhed i retsplejen bør ifølge kommissionen iagttages i videst muligt omfang.

I Grønland er det som følge af de store afstande og vanskelige trafikale forhold ofte ikke muligt at bringe sagens parter og vidner til stede under samme retsmøde, så den samlede bevisførelse kan foregå umiddelbart for den dømmende ret.

Kommissionen har i den forbindelse overvejet mulighederne for at anvende *videokonferenceudstyr* i retsplejen og anbefalede i 1996 en forsøgsmæssig anvendelse af udstyret ved de grønlandske domstole. Landsdommeren har herefter foranlediget, at videokonferenceudstyr har været brugt i en række sager.

I retsplejeloven foreslås optaget en bestemmelse om, at retssager behandles mundtligt, og at skrift kun anvendes i det omfang, loven særligt bestemmer det.

På baggrund af de erfaringer, som er fremkommet under forsøgsordningen med anvendelse af videokonferenceudstyr, bør der indføres en udtrykkelig hjemmel i retsplejeloven til at bringe videokonferenceudstyr i anvendelse.

4. Offentlighed i retsplejen

Princippet om offentlighed i retsplejen anses for at være et af de væsentligste processuelle grundprincipper. Det fastslås således i retsplejeloven, at rettens møder er offentlige.

I lyset af de tilsvarende bestemmelser i den danske retsplejelov og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention er det kommissionens opfattelse, at der bør gennemføres en ny og mere detaljeret udformning af retsplejelovens regler om offentlighed. Reglerne om dørlukning, navneforbud og referatforbud skal udformes således, at det i videre omfang end efter gældende ret angives, i hvilke tilfælde de forskellige begrænsninger i offentligheden kan komme på tale, ligesom der foreslås indført en proportionalitetsregel i retsplejeloven, hvorefter der ikke kan træffes bestemmelse om dørlukning, hvis referat- eller navneforbud må anses for tilstrækkelig.

Desuden foreslås retsplejeloven ændret for at forbedre massemediernes muligheder for at bringe korrekt og dækkende omtale af retssager.

5. Retsafgørelsernes form

Den grønlandske retsplejelov indeholder ikke bestemmelser, der omtaler eller mere generelt regulerer retsafgørelsernes form.

Det er kommissionens opfattelse, at der ved den fremtidige lovregulering bør ske en endelig fastlæggelse af *retsafgørelsernes form og betegnelserne herfor*, ligesom det af hensyn til det læge element i retsplejen generelt bør tilstræbes, at systemet omkring retsafgørelsernes form mv. fremtræder så klart og enkelt som muligt. Endvidere bør der indføres en *begrundelsespligt* for afgørelser i de tilfælde, hvor kendelsesformen anvendes i Danmark. Dette indebærer, at alle retsafgørelser herefter vil skulle træffes som domme eller beslutninger. Ordet ”kendel-

se” er ikke er indarbejdet i grønlandsk retspleje og medtages fortsat ikke i lovteksten. I stedet angives særskilt, hvilke beslutninger der skal begrundes. Der er herved lagt vægt på, at hensynet til at bevare et enkelt og overskueligt system taler for at bevare de velkendte termer, der herefter vil være: ”Dom” og ”beslutning” (med og uden begrundelse).

6. Retsbogen

Et vigtigt processuelt redskab for domstolenes afvikling af retsmøder er retsbogen, som skal indeholde en optegnelse af alle forhold af betydning som retten har foretaget sig i den enkelte sag. Det foreslås derfor, at der indføres en regulering af disse forhold i retsplejeloven. Der bør indføres en lovfæstet adgang for sagens parter mv. til at forlange en udskrift af retsbogen samt af de dokumenter, der har været fremlagt i retten.

7. Forkyndelser

I kriminalsager foretages forkyndelser af politiet eller kommunefogederne, og i civile sager af de af politimesteren beskikkede stævningmænd, der som regel også er politifolk.

Fra retternes side har der gennem flere år været rejst kritik af forkyndelsestiden.

Kommissionen har herefter vurderet, hvorledes den praktiske ordning vedrørende forkyndelse kan effektiviseres og forbedres.

Ansvar for beskikkelse af stævningmænd bør fortsat påhvile politimesteren, og forkyndelse skal som hidtil ske ved politiet og kommunefogederne samt ved de af politimesteren beskikkede stævningmænd, og det forventes at politifolk også i fremtiden skal optræde som beskikkede stævningmænd.

Kommissionen foreslår, at der indføres nye forkyndelsesformer, som kan lette presset på især stævningmændene, at kravet om forkyndelse begrænses til de retlige meddelelser, hvor det er nødvendigt at kunne fastslå at adressaten har fået meddelelsen på forskriftsmæssig måde, at retterne vejledes om i videst muligt omfang at gøre brug af forkyndelses- og meddelellesformer, som ikke involverer politi og stævningmænd, at eksisterende standardskrivelser underkastes en revision, at politifolk og stævningmænd skal modtage nøjere instruktion om forkyndeshvervets udførelse, at der i videre omfang skal føres kontrol med især stævningmændenes arbejde, og at det overvejes, om der med henblik på at øge motivationen er grundlag for et noget større vederlag pr. forkyndelse eller forsøgt forkyndelse, end der ydes i dag.

8. Vidner

8.1. Vidnepligt – stedlig afgrænsning. Efter de gældende regler om vidner er udgangspunktet, at *vidnepligten* er stedligt afgrænset til den retskreds hvor vidnet er bosiddende. Behandles sagen i en anden retskreds afgives vidneforklaring derfor ved den stedlige kredsret i form af *subsidiær afhøring*, og kun undtagelsesvis pålægges det et vidne at møde for kredsretten i en

fremmed retskreds for at afgive forklaring. Den særlige udformning af reglen om vidnepligt, som ikke genfindes i den danske retsplejelov, har en naturlig begrundelse i de geografiske forhold i Grønland.

Kommissionen har overvejet, om der fortsat er fornøden begrundelse for at opretholde den stedlige begrænsning i vidnepligten, eller om den – som det skete i Danmark i 1965 – kan ophæves og erstattes af en pligt til at give møde for alle domstole i landet.

Efter en samlet vurdering foreslås det, at det gældende princip om vidnepligtens stedlige begrænsning opretholdes, men at der samtidig sker en betydelig lempelse i betingelserne for at pålægge personer at afgive vidneforklaring for en kredsret i andre retskredse end den, hvor de pågældende er bosiddende, ligesom muligheden for at afhøre vidner under anvendelse af fjernkommunikation, dvs. typisk videokonferenceudstyr og telefon, foreslås lovfæstet.

8.2. Vidner – tilsigelse og afhøring. Vidner tilsiges af retsformanden, idet anklageren dog kan tilsige vidner i kriminalsager. Det er ligeledes udgangspunktet, at vidner i civile sager afhøres af retsformanden. Dette står i modsætning til fremgangsmåden i Danmark, hvor vidner som hovedregel afhøres af den part, som har begæret vidnet ført.

Kommissionen foreslår, at retsformandens aktive indsats bør nedtones, og at det i langt højere grad bør være op til parterne selv at tage stilling til bevisførelsen og dermed hvilke vidner der bør indkaldes. En sådan ændring findes ikke betænkelig når der henses til, at *retsformandens vejledningsforpligtelse* over for parterne opretholdes.

Reglerne herom foreslås udformet med inspiration fra den danske retsplejelov, hvorefter det fortsat vil være retten der indkalder vidner i sagen, men således at der ikke tilsigtes den helt samme indholdsmæssige prøvelse af vidnernes relevans for sagen, som er forudsat i forarbejderne til de gældende regler i den grønlandske retsplejelov.

Vidneafhøringen bør endvidere forestås af den part som har begæret vidnet ført og ikke af retsformanden. Retten vil dog kunne stille supplerende spørgsmål til vidnet.

9. Syn og skøn

Den grønlandske retsplejelov indeholder på nuværende tidspunkt ikke nogen regler, der specifikt regulerer spørgsmålet om anvendelsen af såkaldt ”syn og skøn” i retsplejen. Med tiden har der imidlertid udviklet sig en praksis på området, som i meget vidt omfang er overensstemmende med de regler om syn og skøn, der er fastsat i den danske retsplejelov.

Det foreslås at der indføres regler om ”syn og skøn” inspireret af reglerne om syn og skøn i den danske retsplejelov.

Afsnit IX Civile sagers behandling

1. Indledning

Hovedparten af alle civile sager behandles af kredsretterne som 1. instans med en kredsdommer som retsformand.

Kommissionens vurdering af lovregler og praksis på dette område har navnlig haft *retssikkerhedsmæssige forhold* og *nedbringelse af sagsbehandlingstiden* for øje, og overvejelserne skal ses i lyset af forslaget om, at hovedparten af alle sager, også i fremtiden, skal henhøre under kredsretterne, hvor dommeren er en lokalt forankret person, der ikke er jurist. Procesordningen foreslås ligeledes fortsat indrettet på selvmødere.

2. Procesregler

En række processuelle spørgsmål er slet ikke reguleret i den grønlandske retsplejelov. En ny grønlandsk retsplejelov bør i videst muligt omfang give parterne og deres eventuelle rettergangsfuldmægtige og dommerne svar på de processuelle retsspørgsmål, der kan opstå under sagernes behandling. Det vil være utilfredsstillende, hvis retslivets aktører fortsat i større omfang må henvises til at supplere med principper fra den danske retsplejelov. Kommissionen finder, at der er behov for at udbygge reglerne, og foreslår, at der som udgangspunkt indføres de samme regler som i Danmark.

2.1. Stævningen. En civil sag indledes med, at en stævning indsendes til formanden for vedkommende ret. For at hindre at der påbegyndes en sagsbehandling, som på grund af mangler ikke kan gennemføres, foreslås det, at der ved loven skal indføres udtrykkelige formkrav til stævningen.

2.2. Udeblivelse. I gældende ret kan en sag fremmes selvom sagsøgeren udebliver, medmindre denne bør afhøres, eller der bør gives den pågældende lejlighed til at ændre påstanden, eller det af andre grunde findes betænkeligt at afgøre sagen på det foreliggende grundlag. Disse regler afviger fra den danske ordning, hvor sagen afvises, hvis sagsøgeren udebliver. De mere lempelige grønlandske regler er i henhold til retsplejelovens forarbejder begrundet i de store geografiske afstande og vanskelige trafikale forhold.

Kommissionen er enig i at disse hensyn bør tilgodeses, men finder ikke, at det bør ske ved reglerne om udeblivelse. Hensynet til parternes faktiske mulighed for at give møde findes i stedet at skulle varetages ved *rettens tilrettelæggelse af sagen*, således at der ikke sker indkaldelse med udeblivelsesvirkning til følge, hvis det på forhånd er klart, at parten af geografiske årsager – herunder også tidsmæssige eller økonomiske grunde – er afskåret fra at komme frem til de pågældende steder.

Herefter bør de nuværende regler skærpes så de i hovedsagen svarer til reglerne efter den danske retsplejelov. Det foreslås således, at sagen skal afvises, hvis sagsøger udebliver fra rets-

mødet eller undlader at svare skriftligt i sagen inden for en af retten fastsat frist. I tilfælde af sagsøgtes udeblivelse fra retsmødet eller undladelse af at svare skriftligt i sagen skal der dømmes i overensstemmelse med sagsøgers påstand, for så vidt den findes begrundet i stævningen.

2.3. Sagens behandling ved retten. Udgangspunktet for sagens behandling efter den gældende ordning er, at parterne indkaldes til en domsforhandling for en samlet ret, men sagerne bliver ikke altid afgjort efter afholdelse af en domsforhandling.

Den overvejende del af parterne i civile sager ved kredsretterne er *selvmødere*. Om muligheden for at lade sig bistå af en rettergangsfuldmægtig henvises til betænkningens afsnit VII, kap. 1. I modsætning hertil er parterne i sager ved Grønlands Landsret som altovervejende hovedregel repræsenteret ved en *advokat*. Dette præger processen ved landsretten, som udspiller sig i lighed med den danske retsplejeordning. Kommissionens overvejelser om den fremtidige ordning er sket i lyset af forslaget om, at hovedparten af alle sager også i fremtiden skal henhøre under kredsretterne, hvor dommeren er en lokalt forankret person der ikke er jurist.

Det er kommissionens opfattelse at den nuværende praksis ved kredsretterne på visse punkter afspejler manglende overblik og utilstrækkelig styring af processen. En forbedring vil kunne opnås ved fastansættelse og faglig styrkelse af kredsdommerne.

Kommissionen foreslår, at retsplejeordningen også i fremtiden skal være indrettet på, at den overvejende del af parterne er selvmødere. Processen skal derfor tilrettelægges med henblik på at lette den almindelige borgers mulighed for at varetage sine interesser på egen hånd. Blandt andet skal parterne tilbydes den fornødne retlige vejledning og bistand.

Princippet om *bevisumiddelbarhed* skal også i de civile sager finde anvendelse i videst muligt omfang. Sagerne skal således søges afgjort efter afholdelse af en domsforhandling, hvor begge parter er tilstede, og hvor den samlede bevisførelse foregår. Det foreslås, at der indføres mulighed for brug af telefon, videokonferenceudstyr og andet teknisk udstyr i retsplejen.

For at undgå behandling af sager som kunne være forligt skal retten have pligt til at mægle *forlig* mellem parterne, medmindre dette på forhånd må anses for uigennemførligt eller formålsløst.

3. Inkassoproses

Hverken den gældende grønlandske eller den gældende danske retsplejelov indeholder regler om en særlig inkassoproses. I langt de fleste civile retssager ved kredsretterne bestrider sagsøgte ikke sagsøgerens påstand, og kommissionen foreslår derfor, at der indføres en enkel, billig og praktisk behandlingsform for disse sager. Ved udformningen af forslaget er der taget udgangspunkt i de hovedprincipper for en inkassoproses i Danmark, som er blevet foreslået i en betænkning afgivet af ”Småsagsudvalget”, men som ikke er gennemført i Danmark.

Inkassoprocessen bør indledes med indgivelse af en stævning, hvori kreditor skal angive, at sagen ønskes behandlet efter reglerne om inkassosager. Sagsøgte/skyldneren kan ved at fremkomme med indsigelser mod sagsøgerens krav standse behandlingen af sagen efter inkassoprocessen. Gøres ikke rettidig indsigelse afsiges udeblivelsesdom, og fogedbehandling foretages umiddelbart. På denne måde opnås en sammenfletning af to sagsforløb til ét samtidig med at det inden mødet i fogedretten er afklaret, om sagsøgte skylder sagsøger det påstævnedes beløb.

4. Sagens omkostninger – retsafgifter

Efter den gældende ordning er det i almindelighed omkostningsfrit eller kun forbundet med begrænsede omkostninger for borgerne at være part i en civil retssag.

Dette skyldes især, at der ikke opkræves retsafgift eller anden form for brugerbetaling ved de grønlandske domstole, at procesmåden ikke fordrer professionel juridisk bistand, at der er mulighed for økonomisk bistand fra det offentlige i form af beskikkelse og fri proces, at det offentlige afholder samtlige udgifter til vidner, og at omkostninger til rejser og ophold ikke kræves realiseret, idet parterne og disses rettergangsfuldmægtige ikke pålægges at give møde uden for det sted, hvor de pågældende opholder sig.

Kommissionen finder det af stor betydning, at borgernes adgang til at gøre brug af domstolene er reel og bl.a. ikke hindres af omkostninger til at føre sagen. I lyset heraf har kommissionen vurderet spørgsmålet om indførelse af retsafgifter.

Den foreslåede modernisering af retsvæsenet medfører øgede driftsudgifter, som det umiddelbart synes rigtigst at navnlig ressourcestærke brugere af retsvæsenet (større erhvervsvirksomheder, offentlige myndigheder mv.) er med til at dække. En ordning med betaling af retsafgifter kan desuden medvirke til, at de grønlandske domstole ikke belastes med sager med en sagsgenstand af ringe værdi og desuden i nogen grad beskyttes mod urimelige sagsanlæg og oppustning af sagsgenstanden.

Mod indførelse af retsafgifter taler især, at navnlig økonomisk svagt stillede borgers mulighed for at gøre brug af domstolene begrænses, og at der derfor kan opstå risiko for, at retsafgiften vil hindre sådanne borgere i at få gennemført i øvrigt velbegrundede krav ved domstolene. Denne risiko kan imødegås ved at udforme ordningen således, at økonomisk svagt stillede fritages for at betale retsafgift gennem de foreslåede regler om fri proces. På denne baggrund finder kommissionen det rimeligt at indføre retsafgifter i civile sager og visse fogedsager (højest 1 % af sagsgenstandens værdi med en minimumsafgift på højest 500 kr.). Administrationen af retsafgifter kan varetages af Retten i Grønland.

5. Fri proces

Der er ikke i dag lovregler om fri proces, men Landsdommeren i Grønland kan ifølge praksis meddele fri proces.

Kommissionen foreslår at adgangen til fri proces reguleres i retsplejeloven og udformes under hensyntagen til forslaget om samtidig at indføre retsafgifter, herunder ved kredsretterne. Kompetencen til at meddele fri proces foreslås overført til Rigsombudsmanden.

Afsnit X Kriminalsagers behandling

1. Indledning

En stor del af de gældende bestemmelser om kriminalsagers behandling er uændrede i forhold til den grønlandske retsplejelov af 1951. Der har derfor været behov for en tilbundsgående gennemgang af området. Eksempelvis er en række processuelle spørgsmål ikke reguleret i den gældende retsplejelov. På disse områder hentes der i praksis inspiration i principper fra den danske retsplejelov.

Kommissionen finder den eksisterende ordning utilfredsstillende og foreslår, at en ny grønlandsk retsplejelov giver forsvarerne, anklagerne og dommerne svar på de processuelle retsspørgsmål, der kan opstå under sagernes behandling.

2. Påtalen

En af de væsentligste retssikkerhedsgarantier inden for kriminalretsplejen er det såkaldte *objektivitetsprincip*, som indebærer at politi og anklagemyndighed er underlagt en pligt til at udføre efterforskning og påtale på en objektiv måde.

Et vigtigt element i objektivitetsprincippet er bl.a., at der ikke kan rejses tiltale i en sag, medmindre det fra anklagemyndighedens side skønnes, at tiltalerejsningen vil kunne føre til domfældelse.

Retsplejeloven indeholder en bestemmelse om påtalen i kriminalsager. Det fremgår heraf, at modstykket til tiltalerejsning er, at der træffes bestemmelse om "*henlæggelse*". Dette begreb finder anvendelse på to vidt forskellige tilfældegrupper:

- 1) Sager, hvor politiet skønner, at sagen ikke vil kunne føre til domfældelse ved retten, og
- 2) sager, hvor politiet vurderer, at der er grundlag for domfældelse, men hvor der kan være andre grunde til ikke at rejse tiltale.

Kommissionen foreslår, at denne grundlæggende begrebsmæssige sondring bør komme til udtryk i udformningen af reglerne om påtalen.

Begrebet "*påtaleopgivelse*" foreslås indført i de sagstyper, hvor sigtelsen har vist sig grundløs, eller hvor videre forfølgning i øvrigt ikke kan ventes at føre til, at sigtede findes skyldig. Desuden vil påtaleopgivelse kunne ske i tilfælde, hvor sagens gennemførelse vil medføre vanskeligheder, omkostninger eller behandlingstider, som ikke står i rimeligt forhold til sagens betydning og den foranstaltning, som i givet fald kan forventes idømt.

Adgang til at meddele "*tiltalefrafald*" foreslås i sager, hvor det på grundlag af den foretagne efterforskning skønnes, at sagen ved indbringelse for retten kan føre til domfældelse, men hvor andre omstændigheder kan tale for at undlade tiltalerejsning. Det vil være tilfældet hvor

det på grund af det udviste forholds ringe betydning findes rimeligt at undlade tiltale. Derudover skal der bl.a. være adgang til at frafalde tiltale i sager, hvor den sigtede var under 18 år på gerningstidspunktet. Det vil dog være et krav at tiltalefrafald ikke står i misforhold til gerningen og sagens omstændigheder i øvrigt.

Der foreslås endvidere indført ensartede regler om *underretning om afgørelser* om såvel påtaleopgivelse som tiltalefrafald. Efter forslaget skal meddelelse herom således gives til sigtede og andre med rimelig interesse heri, herunder eventuelle ofre, jf. afsnit XII, kap. 4. Endelig foreslås det at der indføres adgang til *domstolsprøvelse* af tiltalefrafald.

3. Forsvaret i kriminalsager

Efter de gældende regler har enhver uberygtet og myndig person *møderet som bisidder* i kriminalsager. Det er som nævnt kommissionens opfattelse, at der for fremtiden bør stilles særlige krav for at kunne opnå møderet som forsvarer. Møderetten forbeholdes følgende:

- 1) Myndige og uberygtede personer med bopæl i Grønland, der er meddelt autorisation som forsvarer på baggrund af en særlig uddannelse for forsvarere – herunder jurister, der ikke er advokater, og
- 2) advokater med kontor i riget (Grønland, Danmark og Færøerne).

Kommissionens overvejelser og forslag om forsvareruddannelsen, autorisationsordningen og andre tiltag med henblik på at styrke forsvaret er beskrevet ovenfor i afsnit VII, hvor også spørgsmålet om forsvarerens rolle er behandlet.

3.1. Efter de gældende regler har den tiltalte **krav på en bisidder**, blot den pågældende fremsætter anmodning herom. Der foreslås indført en nedre grænse baseret på sagens alvor for, hvornår beskikkelse af forsvarer kan komme på tale. Retten til at få beskikket en forsvarer skal således afhænge af om forsvarerens bistand må anses for nødvendig under hensyn til sagens karakter, sigtedes person eller omstændighederne i øvrigt.

3.2. Med henblik på at lette følgerne af de særlige geografiske og trafikale forhold foreslås det endvidere, at der indføres mulighed for at beskikke en **stedlig medhjælper**. Hvis forsvarers funktioner skal udøves uden for forsvarerens faste opholdssted skal der således være mulighed for at beskikke en lokal og som forsvarer mødeberettiget person til at repræsentere forsvaret.

3.3. Varetagelsen af forsvarets opgaver skal sikres gennem **forsvarerens rettigheder**. Med henblik herpå foreslås de allerede gældende regler udbygget, så reguleringen gøres mere detaljeret end det i dag er tilfældet. Som en meget væsentlig udvidelse i forhold til gældende ret foreslås det desuden, at forsvarerens rettigheder skal være gældende *fra det tidspunkt, hvor der rejses sigtelse* i sagen. I dag har forsvareren ikke rettigheder i sagen før tiltale er rejst, medmindre der fremsættes anmodning om tilbageholdelse af sigtede.

4. Forurettedes processuelle stilling

Den forurettedes processuelle stilling i kriminalsagen foreslås styrket. Retsplejeloven indeholder med enkelte undtagelser ikke regler, der specifikt tager sigte på den forurettede i en kriminalsag.

Kommissionen finder retstilstanden utilfredsstillende og har i sine overvejelser inddraget de ordninger, der gælder i Danmark.

Efter forslaget påhviler det politiet at forfølge den *forurettedes erstatningskrav* for påført skade, hvis den forurettede anmoder om det. Retten kan desuden påkende erstatningsspørgsmålet, selv om tiltalte ikke pålægges kriminelretligt ansvar. Adgangen til at henskyde behandlingen af det civile krav til civilt søgsmål må efter kommissionens opfattelse opretholdes, men foreslås begrænset til tilfælde, hvor erstatningskravet vedrører materiel skade eller er af indviklet beskaffenhed, f.eks. på grund af erstatningsopgørelsen.

Det foreslås desuden, at der som i Danmark indføres en adgang for den *forurettede* til i visse kriminalsager at få *beskikket en bisidder*, der kan yde støtte og vejledning samt hjælp af mere almen og praktisk karakter.

5. Generelt om efterforskning og tvangsindgreb

Drøftelserne om udformningen af nye bestemmelser på dette område har taget udgangspunkt i de gældende grønlandske og danske regler.

5.1. De kriminalprocessuelle tvangsindgreb er betegnelsen for en del af de midler, som politiet tager i anvendelse under efterforskningen. Det er midler, hvorved politiet påtvinger sigtede eller andre indgreb i deres private interessesfære for at skaffe eller sikre oplysninger i sagen, eller for på anden måde at fremme forfølgningen og kriminalitetsbekæmpelsen. Der er derfor stærke og ofte modstående hensyn på dette område. Midlerne er bl.a. anholdelse og tilbageholdelse, indgreb i meddelelshemmeligheden, legemsindgreb, beslaglæggelse, ransagning, optagelse og opbevaring af fingeraftryk, personfotografier og andet materiale.

Justitsministeriets Strafferetsplejeudvalg har i en række betænkninger gennemgået disse tvangsindgreb, og den danske retsplejelovs bestemmelser bygger herpå. Kommissionen finder, at de danske regler som udgangspunkt også vil være egnede i Grønland.

Strafferetsplejeudvalget har bl.a. udtalt, at der i retsplejeloven så vidt muligt bør opstilles et udtømmende katalog over de straffeprocessuelle tvangsindgreb, og at det bør være den overvejende hovedregel, at anvendelsen af straffeprocessuelle tvangsindgreb er forbudt, medmindre anvendelsen særlig er tilladt. Kommissionen kan tilslutte sig denne opfattelse.

5.2. Kriminalitetskrav. En række bestemmelser i den danske retsplejelov indeholder som betingelse for et straffeprocessuelt indgreb kriminalitetskrav, det vil sige krav om, at der skal

foreligge en forbrydelse af en vis grovhed, f.eks. med en strafferamme på mindst 1 år og 6 måneder. Andre bestemmelser indeholder et krav om en strafferamme på mindst 6 år. Princippet er, at jo mere indgribende et indgreb er, jo strengere er kriminalitetskravet.

Både den gældende kriminallov og kommissionens forslag til ny kriminallov adskiller sig fra den danske straffelov ved, at der til de enkelte lovovertrædelser ikke er knyttet sanktionstype (f.eks. bøde, anstalt) og ikke strafferammer. Den grønlandske kriminalret er hovedsagelig baseret på et foranstaltningssystem.

Kommissionen foreslår, at de i nuværende praksis brugte retningslinier for kriminalitetskrav opretholdes. Der er ikke med det følgende tilsigtet nogen ændring, men alene en tydeliggørelse af gældende praksis.

De bestemmelser, som i den danske retsplejelov indeholder et krav om en strafferamme på mindst 1 år og 6 måneder, foreslås i de tilsvarende grønlandske retsplejelovsbestemmelser udformet således, at der skal være tale om en grov lovovertrædelse. Ved en ”grov lovovertrædelse” skal forstås lovovertrædelser, hvor der konkret må forventes en foranstaltning, der efter sanktionsstigemodellen er strengere end bøde.

De bestemmelser, som i den danske retsplejelov indeholder et krav om en strafferamme på mindst 6 år, foreslås i de tilsvarende grønlandske retsplejelovsbestemmelser formuleret således, at der skal være tale om en lovovertrædelse ”af en sådan særlig grovhed”, at det pågældende indgreb er nødvendigt, eller at der skal være tale om en ”særlig grov” lovovertrædelse. Der er ikke tilsigtet nogen forskel på disse 2 formuleringer af kriteriet. Ved en ”særlig grov” lovovertrædelse og en lovovertrædelse ”af en sådan særlig grovhed”, at det pågældende indgreb er nødvendigt, skal som hovedregel forstås lovovertrædelser, hvor der konkret må forventes idømt ubetinget anstaltsanbringelse af en ikke ubetydelig varighed.

5.3. Ved ethvert kriminalprocessuelt tvangsindgreb antages der at gælde en **proportionalitetsgrundsætning**, dvs. at der ikke må være misforhold mellem på den ene side den skade og de forstyrrelser, som indgrebet forvolder hos dem, det rammer, og på den anden side sagens betydning og indgrebets nødvendighed. Det foreslås, at der for de enkelte indgreb bør være udtrykkelige bestemmelser om proportionalitet for at sikre, at dette hensyn kommer til at indgå i rettens afgørelse.

5.4. Ved siden af proportionalitetsgrundsætningen gælder en generel **skånsomhedsgrundsætning**, ifølge hvilken ethvert tvangsindgreb skal søges gennemført på en måde, der er så skånsom som muligt over for den eller dem, som rammes af indgrebet. Det foreslås, at denne grundsætning udtrykkeligt lovfæstes for så vidt angår anholdelse og tilbageholdelse og alle øvrige kriminalprocessuelle tvangsindgreb, hvor et skånsomhedskrav giver mening.

6. De enkelte indgreb

6.1. De få gældende regler om **efterforskning og afhøringer** foreslås opretholdt og udbygget svarende til den danske retsplejelovs regler.

6.2. De almindelige bestemmelser om **anholdelse og tilbageholdelse** svarer stort set til de danske regler og foreslås i det væsentlige videreført. Det foreslås dog at indføre en adgang for retten til at opretholde en anholdelse i indtil 3 x 24 timer, hvis anholdte ikke kan løslades straks, og retten på grund af de foreliggende oplysningers utilstrækkelighed eller af anden grund ikke straks kan tage stilling til spørgsmålet om tilbageholdelse.

Kommissionen foreslår, at hovedprincipperne for de tilbageholdtes forhold – i detention eller anstalt – reguleres i retsplejeloven på samme måde som i Danmark. Desuden skal retten have mulighed for at bestemme alternativ anbringelse af en tilbageholdt (tilbageholdelse i surrogat).

6.3. Den gældende retsplejelov indeholder ikke bestemmelser om **isolation** af tilbageholdte. Kommissionen foreslår, at de danske retssikkerhedsgarantier for isolerede tilbageholdte indføres i Grønland. Isolation af tilbageholdte af hensyn til efterforskningen skal i fremtiden alene kunne ske efter rettens forudgående kendelse, og betingelserne for tilbageholdelse i isolation og varigheden heraf skal lovfæstes.

6.4. Efter de nugældende regler om **indgreb i meddelelseshemmeligheden** kan kredsdommeren på politiets begæring beslutte, at breve, telegrammer og andre forsendelser til eller fra en sigtet skal udleveres til retten. Kredsdommeren kan endvidere på politiets begæring tillade politiet at aflytte telefonsamtaler, pålægge Tele Greenland at meddele politiet teleoplysninger og tillade politiet anden aflytning end telefonaflytning.

Betingelserne for indgreb i meddelelseshemmeligheden foreslås skærpet. For så vidt angår *telefonaflytning og teleoplysning* foreslås kriminalitetskravet ændret fra den gældende opremsning af forbrydelser til et krav om, at efterforskningen angår en ”særlig grov lovovertrædelse, fredskrænkelser eller børnepornografi”.

For så vidt angår *anden aflytning end telefonaflytning* f.eks. rumaflytning foreslås det, at efterforskningen skal angå en ”særlig grov lovovertrædelse, som har medført eller som kan medføre fare for menneskers liv eller velfærd eller for betydelige samfundsværdier”.

6.5. Den gældende retsplejelov har i modsætning til den danske retsplejelov ikke særskilte bestemmelser om **legemsindgreb**, og reglerne om ransagning har hidtil været anvendt. I praksis er der blevet skelet til de danske regler, hvorfor forslaget om at indføre regler om legemsindgreb svarende til reglerne i den danske retsplejelov ikke indebærer en væsentlig realitetsændring.

6.6. Efter de gældende regler kan **ransagning**, hvori den, hos hvem den skal iværksættes ikke samtykker, som regel kun finde sted efter beslutning af kredsdommeren.

Kommissionen finder de gældende bestemmelser for lempelige og foreslår, at ransagningsbetingelserne og procedurereglerne strammes op svarende til de danske regler. Det indebærer bl.a., at ransagning hos mistænkte af boliger, andre husrum og aflåste genstande mv. alene kan ske, hvis den pågældende med rimelig grund er mistænkt for en lovovertrædelse, der efter loven kan medføre anstaltsanbringelse, eller der er bestemte grunde til at antage, at bevis i sagen eller genstande, der kan beslaglægges, kan findes ved ransagningen.

6.7. Efter de gældende regler kan der ske **beslaglæggelse** af ting, der antages at være af betydning som bevismidler, eller som bør konfiskeres, eller som ved en forbrydelse er frataget nogen, der kan kræve tingen tilbage.

Det foreslås, at beslaglæggelsesreglerne strammes op, således at de kommer til at svare til de tilsvarende danske regler. Beslaglæggelse skal herefter kunne ske i tre tilfældegrupper:

1. Til sikring af bevismidler, det offentliges krav på udbytte- eller genstandskonfiskation eller forurettedes krav på tilbagelevering af genstande.
2. Til sikring af det offentliges krav på værdikonfiskation eller bøde eller forurettedes krav på erstatning i sagen mv.
3. Når tiltalte har unddraget sig sagens videre forfølgning.

6.8. Edition er ikke omtalt i den gældende retsplejelov. Ved edition forstås udlevering til eller forevisning for retten af dokumenter og andre ting af betydning for gennemførelsen af en kriminalsag. I praksis er der blevet skelet til de danske regler, hvorfor forslaget om at indføre editionsregler svarende til den danske retsplejelovs ikke vil være en væsentlig realitetsændring.

6.9. Forevisning af personfotografier til personer uden for politiet vil ofte indgå som et væsentligt led i politiets efterforskning. Når et vidne i forbindelse med beskrivelsen af en mistænkt mener at kunne genkende vedkommende efter foto, kan politiet således forevise vidnet personfotografier med henblik på at fastlægge gerningsmandens identitet.

At få forevist sit billede for udenforstående i forbindelse med efterforskning af en lovovertrædelse er et væsentligt indgreb. Det foreslås derfor, at den pågældende tidligere skal være fundet skyldig i en lovovertrædelse af en vis kvalificeret karakter, der generelt kan berettige til den senere benyttelse af et billede af den pågældende til forevisning i forbindelse med efterforskning af kriminalitet. Er den pågældende derimod alene fundet skyldig i en lovovertrædelse, der ikke kan anses for grov, skal billedet ikke kunne forevises for personer uden for politiet, medmindre den pågældende konkret er mistænkt.

6.10. De gældende bestemmelser om **personundersøgelser** har i praksis vist sig tilfredsstillende. Hvis den sigtede skal mentalundersøges tager sagen imidlertid ofte lang tid. Kommis-

sionen finder, at der bør indføres fristbestemmelser og procedureregler mv. svarende til dem der gælder for tilbageholdelse.

7. Tiltalerejsningen

Herved forstås den del af kriminalsagens forløb, der strækker sig fra anklagemyndighedens indlevering af anklageskriftet til domsforhandlingen begynder.

7.1. Anklageskriftet indtager en meget central funktion i kriminalretsplejen og har særligt til formål at fastslå og beskrive grænserne for den rejste tiltale.

Med inspiration fra den danske retsplejelov foreslås det lovfæstet, at anklageskriftet skal indeholde oplysninger om den regel, der påstås overtrådt, og om forbrydelsens betegnelse, hvis en sådan er almindeligt anerkendt. Desuden skal anklageskriftet indeholde en kort beskrivelse af det forhold, der rejses tiltale for, hvilken hjemmel der er til at idømme foranstaltning samt oplysning om omstændigheder, der agtes påberåbt under sagen med hensyn til fastsættelse af foranstaltningen.

7.2. At den tiltalte har **krav på et vist tidsrum** mellem forkyndelsen af anklageskriftet og domsforhandlingens begyndelse **til forberedelse af sit forsvar** fremgår ikke af gældende ret.

Det er kommissionens principielle opfattelse, at der knytter sig helt afgørende retssikkerhedsmæssige betænkeligheder til denne ordning, og det foreslås på den baggrund, at der fastsættes en frist på en uge som det korteste tidsrum imellem forkyndelsen af anklageskriftet og tilsigelsen til domsforhandlingen og tidspunktet for domsforhandlingen. Fristen kan *i påtrængende tilfælde* fraviges af retten, hvis det findes foreneligt med hensynet til tiltalte.

7.3. Spørgsmålet om adgangen for anklagemyndigheden til at **udvide den rejste tiltale og foretage berigtigelse** af angivelser i anklageskriftet er ikke lovreguleret.

Der foreslås derfor indført bestemmelser herom, der svarer til reglerne i den danske retsplejelov. Herefter vil udvidelse af tiltalen og berigtigelse af anklageskriftet før domsforhandlingen kun kunne ske ved indlevering og forkyndelse af et nyt eller yderligere anklageskrift. En udvidelse af tiltalen under domsforhandlingen til andre kriminelle forhold end de i anklageskriftet angivne vil efter forslaget kun kunne ske, hvis retten og tiltalte samtykker heri, eller hvis det nye forhold er begået under domsforhandlingen. Hvis tiltalte ikke samtykker i udvidelsen af tiltalen, må der rejses en ny sag mod den pågældende vedrørende de nye forhold.

7.4. I betænkningens afsnit V er behandlet en række centrale spørgsmål vedrørende **sproget** og det særlige forhold, at det grønlandske samfund er dobbeltsproget. Det har for kommissionen været et grundlæggende synspunkt, at der i videst muligt omfang må stiles imod, at det anvendte sprog i retsvæsenet er grønlandsk, hvor det er nødvendigt, og – hvor dette ikke er umiddelbart opnåeligt – da at søge at sikre at mulighederne for en så effektiv og betryggende oversættelse som muligt er til stede. På denne baggrund finder kommissionen det naturligt at

indføre en bestemmelse i retsplejeloven om, at anklageskrifter og bevisfortegnelser skal udfærdiges på eller oversættes til et sprog, som den tiltalte forstår.

8. Kriminalsagers behandling i retten

Kommissionen foreslår en mere detaljeret regulering af ordningen vedrørende kriminalsagers behandling i retten.

8.1. Svarende til bestemmelsen i den danske retsplejelov foreslås det, at der indføres mulighed for at afholde **forberedende retsmøder** i kriminalsager.

8.2. Bestemmelsen om at **tiltalte har pligt til at møde personligt** for retten efter lovlig indkaldelse foreslås opretholdt og suppleret med bestemmelser om, at såvel tiltalte som anklageren og forsvareren har pligt til at være personligt til stede i retten, indtil sagen er optaget til dom.

8.3. Selv om tiltalte **er udeblevet** kan retten efter gældende ret foretage den bevisførelse, som ikke uden ulempe kan udsættes.

Med udgangspunkt i den danske retsplejelovs regler foreslås det, at retten skal udsætte sagen, hvis tiltalte udebliver ved begyndelsen eller i løbet af domsforhandlingen, og den pågældende ikke straks kan bringes til stede. Som en *undtagelse* vil der dog kunne ske afhøring af vidner eller syns- og skøns mænd, hvis der foreligger udeblivelse fra tiltaltes side trods lovlig tilsigelse, og denne ikke har oplyst lovligt forfald. Det er en betingelse for denne adgang, at afhøringen findes forenelig med hensynet til tiltalte, og at en udsættelse af sagen vil være til væsentlig ulempe for de mødte eller medføre væsentlig udsættelse af sagen, f.eks. hvis et eller flere vidner er tilrejsende. Det er desuden en betingelse, at forsvareren er mødt, hvis tiltalte har en sådan.

Som hidtil vil retten i en række nærmere angivne tilfælde kunne træffe bestemmelse om, at domsforhandlingen fremmes helt til dom i tiltaltes fravær.

8.4. Bevisførelsen. Den samlede bevisførelse foretages så vidt muligt under domsforhandlingen, hvor tiltalte som absolut hovedregel er til stede. Fravigelser fra bevisumiddelbarhedsprincippet kommer kun på tale, hvis sagen omfatter et eller flere beviser, der vanskeligt kan føres på det sted, hvor domsforhandlingen foregår.

Det foreslås lovfæstet, at bevisførelsen skal ske under domsforhandlingen og at retten ved afgørelsen af, om noget kan anses for bevist eller ikke, alene kan tage hensyn til de beviser som er fremført under domsforhandlingen. Bevisumiddelbarhedsprincippet vil herefter alene kunne fraviges, hvis der er særlig hjemmel hertil.

Kommissionen har endvidere overvejet betingelserne for at afholde *videomøder og telefonomøder* i kriminalsager. De generelle overvejelser herom er nærmere omtalt i betænkningen (jf.

afsnit VIII, kap. 4). Det bemærkes, at tiltaltes personlige tilstedeværelse i retten normalt er af større betydning i kriminalsager end i civile sager. Deltagelse via en videoforbindelse kan ikke sidestilles med en personlig tilstedeværelse i retten, og deltagelse via fjernkommunikation i kriminalsager kan derfor ikke forventes at få samme udbredelse som i civile sager.

Efter forslaget skal en tiltalt aldrig kunne deltage *telefonisk* i et retsmøde. Det er væsentligt for retten at kunne se den tiltalte, ligesom det er væsentligt for den tiltalte at kunne se aktørerne i retten.

Derimod kan *videomøder* i en række tilfælde være et godt og realistisk alternativ til personligt fremmøde. Retten skal kunne bestemme, at tiltalte skal deltage i et retsmøde via fjernkommunikation med billede, hvis tiltaltes tilstedeværelse i retten ikke er nødvendig.

Kommissionen foreslår, at adgangen til at benytte *dokumenter som bevismidler* lovreguleres på grundlag af de danske bestemmelser.

9. Dommen

De gældende regler indeholder ikke bestemte *frister for domsafsigelsen*. Med inspiration fra den danske retsplejelov foreslås det, at rettens afgørelse skal træffes snarest muligt efter domsforhandlingens afslutning, og at det ved sagens optagelse til dom skal tilkendegives, hvornår dommen afsiges. Det foreslås desuden, at domsafsigelsen skal finde sted inden for 2 uger fra tidspunktet for sagens optagelse til dom, hvis dommen ikke afsiges samme dag.

Hensynet til den tiltaltes retsstilling taler for, at rettens adgang til at *fravige tiltalen* undergives en nøjere regulering. Kommissionen foreslår således lovfæstet, at retten kan henføre det påtalte forhold under en anden bestemmelse end af anklagemyndigheden påstået, og at retten kan fravige tiltalen med hensyn til de biomstændigheder, som er forbundet med lovovertrædelsen. Det er dog en betingelse herfor, at retten med sikkerhed skønner, at tiltalte også under forudsætning af sådan afvigelse fra tiltalen har haft tilstrækkelig adgang til at forsvare sig.

De nugældende krav til begrundelsen i en *fældende dom* foreslås opretholdt, men suppleret af en bestemmelse om, at retten i dommen tillige skal angive de forhold, som er tillagt betydning ved foranstaltningsvalget. Baggrunden for forslaget er bl.a. et ønske om at øge præjudikatsværdien af dommene og at skabe kendskab til retspraksis på forskellige områder, herunder også at synliggøre sanktionsniveauet i kriminalsager.

Kravene til en *frifindende dom* skærpes, således at der i begrundelsen for dommen skal angives de omstændigheder, som er en betingelse for domfældelse, og som anses at mangle eller ikke er bevist. Desuden skal anføres de anvendte lovbestemmelser.

Der skal optages en udtrykkelig bestemmelse i retsplejeloven om, at dommen skal udfærdiges på eller oversættes til et sprog, som den tiltalte forstår.

Afsnit XI Appel og genoptagelse. Fuldbyrdelse (fogedsager)

1. Appel og genoptagelse

1.1. Indledning

I det følgende gennemgås og vurderes retsplejelovens regler om appel og genoptagelse for civile sager og kriminalsager. Opmærksomheden henledes på kommissionens forslag til en ny retsplejeordning, hvorefter kredsretterne og Retten i Grønland i fællesskab skal varetage domstolens funktioner i 1. instans, medens Grønlands Landsret udelukkende skal være 2. instans, og Højesteret som hidtil skal være 3. instans. Østre Landsret skal således ikke længere indgå som ankeinstans i den grønlandske retsplejeordning (jf. betænkningens afsnit VI, kap. 5).

1.2. Anke af domme i 1. instans

1.2.1. Ankefrister. Det foreslås, at de gældende frister for anke af domme fra *kredsretterne* eller *Retten i Grønland* til Grønlands Landsret opretholdes, således at fristen er 4 uger i civile sager og 14 dage i kriminalsager. Dette svarer til de danske frister for anke fra byret til landsret.

1.2.2. Udeblivelse i appelinstanten. Parternes udeblivelse i en civil sag er i dag ikke til hinder for sagens prøvelse eller fortsatte behandling ved landsretten, og der er adgang til genoptagelse, hvis sagen er fremmet, selvom parten er udeblevet.

Det foreslås, at reglerne for udeblivelse i *civile sager* skærpes, så de i hovedsagen svarer til reglerne efter den danske retsplejelov. Hensynet til parternes faktiske mulighed for at kunne deltage skal varetages gennem landsrettens tilrettelæggelse af sagens forløb, således at der ikke sker indkaldelse med udeblivelsesvirkning til følge, hvis det på forhånd er klart, at parten er afskåret fra at møde på det pågældende sted.

Der foreslås ligeledes indført en bestemmelse om, at indstævnte anses for at have påstået dommen stadfæstet, hvis vedkommende efter at have fået ankestævningen forkyndt ikke møder eller svarer rettidigt i sagen.

Kommissionen foreslår i *kriminal sager* indført en skelnen mellem ankesager, der henholdsvis omfatter og ikke omfatter beviserne for tiltaltes skyld. Omfatter anken ikke skyldspørgsmålet, skal sagen kunne fremmes selv om tiltalte udebliver. Ved anker, der omfatter skyldspørgsmålet, foreslås det at landsretten, hvis det kun er tiltalte, der har anket, skal kunne afvise anken, hvis tiltalte udebliver, og sagen ikke med føje skønnes at kunne fremmes i tiltaltes fravær.

1.2.3. Der foreslås indført detaljerede regler om **genoptagelse** af sager, i vidt omfang inspireret af den danske retsplejelov.

1.2.4. Kommissionen har endvidere foretaget en vurdering af, om der som hidtil bør gælde en **fri adgang til anke** af alle domme fra 1. til 2. instans, eller om der bør indføres en ankebegrænsning for domme i mindre sager. En sådan ordning har man i Danmark, hvor civile sager af en værdi på højst 10.000 kr. og straffesager med bøder på højst 3.000 kr. kun kan ankes med Procesbevillingsnævnets tilladelse. Kommissionen har imidlertid ikke fundet grundlag for at foreslå en tilsvarende ordning i Grønland, hvor langt de fleste af sådanne sager vil blive afgjort af kredsretterne, hvis domme efter kommissionens opfattelse altid bør kunne prøves ved en juridisk domstol. Henset til karakteren af de sager, som foreslås henlagt eller henvist til Retten i Grønland, finder kommissionen heller ikke, at en ankebegrænsning kan komme på tale i sager, der er behandlet af Retten i Grønland som 1. instans. Princippet om, at der fra 1. til 2. instans er fri appeladgang, foreslås derfor opretholdt, således at domme, der er afsagt af en kredsret eller Retten i Grønland, altid kan ankes til Grønlands Landsret.

1.3. Anke til Højesteret

Efter de gældende regler for appel til Højesteret kan domme i *civile sager*, der er afsagt af Grønlands Landsret eller Østre Landsret som 2. instans, ikke frit ankes til Højesteret, men Procesbevillingsnævnet kan meddele tilladelse hertil, hvis sagen er af *principiel karakter*. Tilsvarende regler gælder for domme i *kriminalsager*, dog således at Procesbevillingsnævnet kan tillade anke til Højesteret, hvis sagen er af *principiel karakter eller særlige omstændigheder i øvrigt taler derfor*. Kriterierne svarer til de danske regler.

Kommissionen finder, at der som hidtil må kræves en særlig tilladelse for at kunne anke en dom fra 2. til 3. instans. Efter forslaget skal anketilladelse som hidtil meddeles af Procesbevillingsnævnet i Danmark efter de hidtil gældende kriterier.

1.4. Kæreadgang

Efter den gældende ordning er der som hovedregel ikke adgang til appel i form af kære af de beslutninger, der træffes af retten under sagens behandling. Det drejer sig f.eks. om beslutninger om dørlukning, om tilbageholdelse eller andre tvangsindgreb og afgørelser om vidneførsel eller optagelse af syn og skøn.

Der foreslås indført en tilsvarende adgang til kære som i Danmark, således at der fra kredsretterne og Retten i Grønland principielt er fri kæreadgang til Grønlands Landsret, med mindre andet er særligt bestemt i loven, medens der kun kan kæres fra Grønlands Landsret til Højesteret, hvis Procesbevillingsnævnet giver tilladelse hertil.

1.5. Fristoverskridelse

Det foreslås, at den fremtidige grønlandske ordning for anke og kære efter appelfristens udløb indrettes i overensstemmelse med den danske, lidt mere restriktive ordning.

1.6. Kontraanke mv.

Indstævnte er efter den gældende ordning i såvel civile sager som kriminalsager berettiget til at opretholde sin påstand for ankeinstansen, selvom den pågældende ikke ved kredsrettens dom har fået fuldt medhold heri, og selvom sagen alene er anket af modparten. Der gælder således hverken i civile sager eller i kriminalsager et krav om kontraanke for at kunne opretholde en tidligere nedlagt påstand, der ikke er blevet fulgt i den foregående instans.

Som tidligere nævnt foreslår kommissionen for de *civile sager*, at indstævnte skal anses for at have påstået dommen stadfæstet, hvis vedkommende efter at have fået ankestævningen forkyndt ikke møder eller svarer rettidigt i sagen med nedlæggelse af en anden påstand.

For *kriminalsager* foreslås det at indføre en ordning med kontraanke i lighed med den danske, således at også modparten skal anke sagen, hvis vedkommende ønsker at nedlægge en påstand om ændring af den indankede dom. Begrundelsen for forslaget er bl.a., at der efter kommissionens opfattelse må gælde samme princip om forbud mod ”reformatio in pejus” (dvs. ændring til skade) som efter den danske retsplejelov. Dette princip betyder, at appelretten er afskåret fra at idømme en mere indgribende foranstaltning end i 1. instans, hvis det kun er tiltalte, der har anket sagen. Der må således kræves en rettidig anke til skade for tiltalte fra anklagemyndighedens side, hvis landsretten ved sin afgørelse skal kunne idømme en strengere foranstaltning end ved den indankede dom.

Fristen for kontraanke foreslås lige som den almindelige ankefrist i kriminalsager at skulle være 14 dage, der regnes fra den dag hvor vedkommende part har fået meddelelse om modpartens anke af sagen. Dette svarer til den danske ordning på området.

1.7. Omfanget af landsrettens prøvelse

Lige som i Danmark vil appelrettens prøvelsesadgang i *civile* sager efter kommissionens forslag være afgrænset af de påstande, anbringender og beviser, som parterne har valgt at fremkomme med for landsretten.

Efter kommissionens opfattelse er der for *kriminalsager* behov for en afgrænsning af ankesagens omfang. Dette vil bl.a. ske i kraft af det ovenfor nævnte forslag om indførelse af et kontraankesystem, der også skal være forbundet med et forbud mod ”reformatio in pejus”.

1.8. Bevisumiddelbarhed

Princippet om bevisumiddelbarhed bør også være gældende i 2. instans, således at sagerne som udgangspunkt søges afgjort efter afholdelse af en domsforhandling, hvorunder den samlede bevisførelse sker direkte for den dømmende ret, jf. ovenfor (og betænkningens afsnit VIII, kap. 4).

2. Tvangsfuldbyrdelse (fogedret)

2.1. Indledning

Før den grønlandske retsplejelov trådte i kraft i 1951, fandtes der ikke nogen almindelig regel om inddrivelse af fordringer. Ved retsplejeloven i 1951 blev det bestemt, at politiet og kommunefogeden på begæring er pligtig at yde bistand ved inddrivelse af tilgodehavender på grundlag af de retlige dokumenter, der var nævnt samme sted. Man fandt det ikke praktisk muligt at pålægge kredsdommeren at medvirke direkte i tvangsfuldbyrdelsen. Det blev politiet, som varetog opgaven som inddrivelsesmyndighed. Sagerne skulle dog indbringes for kredsretten, hvis en af parterne eller tredjemand gjorde indsigelse.

Den økonomiske aktivitet i landet steg på alle områder, og der udviklede sig et privat næringsliv såvel som et privat lånemarked. Den stigende sagsmængde gjorde det svært for politiet at overkomme fogedopgaven, og de sparsomme regler gav ikke tilstrækkelig vejledning om de mange forskelligartede problemer. Man besluttede i 1992 at dele fogedvirksomheden mellem politiet og de kommunale pantefogeder.

2.2. Kompetence

Kommissionen har ikke fundet anledning til at foreslå ændringer i de kommunale pantefogeders funktion.

Efter kommissionens forslag bør fogedsager om inddrivelse af *civile pengekrav* imidlertid overføres fra politiet til kredsretterne, da disse sager ikke har tilknytning til normale politiopgaver. *Civil tvangsfuldbyrdelse* er efter sin karakter en judiciel funktion, som hører naturligt hjemme hos domstolene. Kredsretten får således til opgave både at fastslå et krav ved dom og efterfølgende fuldbyrde dommen. Dette vil endvidere muliggøre indførsel af en inkassoprocess i Grønland, hvor de to opgaver slås sammen, jf. ovenfor (og betænkningens afsnit IX, kap. 3).

Ved tvangsfuldbyrdelse af *andre krav end pengekrav*, navnlig ind- og udsættelsesforretninger vedrørende f.eks. lejemål, vil politiet alligevel ofte skulle være til stede for at sikre den fysiske magtanvendelse, der efter omstændighederne kan være nødvendig. Politiets varetagelse af disse opgaver har ikke i den almindelige offentlighed givet anledning til kritik, og kommissionen finder heller ikke, at en fortsat henlæggelse af opgaven til politiet kan give anledning til kritik.

Tvangsfuldbyrdelse af *bøder og konfiskationskrav* har naturlig sammenhæng med de egentlige politiopgaver, og praktiske hensyn taler derfor med stor vægt for, at politiet fortsat som fogedmyndighed skal kunne inddrive disse krav. Heller ikke denne ordning har givet anledning til kritik.

Kommissionen finder, at *arrest og fogedforbudssager*, sager om *bevissikring* (ved krænkelse af immaterielrettigheder mv.) og sager om *brugelig pant og tvangssalg* (af fast ejendom, regi-

streret skib, registreret luftfartøj, fiskerirettigheder og værdipapirer) har en sådan juridisk karakter, at fogedkompetencen i disse sager bør tillægges Retten i Grønland.

Tvangssalg af løsøre foreslår kommissionen dog overført fra politiet til kredsretterne. Forslaget skal ses i sammenhæng med, at inddrivelse af civile pengekrav også foreslås overført fra politiet til kredsretterne. Kredsretterne har således foretaget det udlæg, som nu skal danne grundlag for tvangssalget. Kredsretterne findes endvidere velegnede til at overtage denne opgave, som bedst vil kunne forestås lokalt.

2.3. Tvangsfuldbyrdelsesgrundlagene

Tvangsfuldbyrdelsesgrundlagene fremgår af retsplejeloven. Med enkelte ájourføringer foreslås reglerne herom blot videreført.

2.4. Indsigelser under fogedsagen

Efter den gældende lov skal politiet eller pantefogeden indbringe sagen for kredsretten, hvis en part eller en tredjemand fremsætter indsigelse mod tvangsfuldbyrdelsen, medmindre indsigelsen umiddelbart kan afvises. Bestemmelsen foreslås videreført for politiets og pantefogedens tvangsfuldbyrdelse med den ændring, at sagen skal indbringes for kredsretten, selv om den pågældende foged har fundet, at en indsigelse umiddelbart har kunnet afvises, da det må anses for rigtigst, at denne vurdering altid foretages af kredsretten. Også i øvrigt foreslås spørgsmålet om behandling af indsigelser under fogedsager nøjere reguleret.

2.5. Arrest

Ved arrest forstås et foreløbigt fogedretligt retsmiddel, hvorved det kan sikres, at aktiver ikke kan undrages fra at tjene til kreditors fyldestgørelse, blot fordi kreditor på det pågældende tidspunkt ikke har mulighed for at få foretaget udlæg for sin fordring, fordi kreditor endnu ikke har eksekutionsfundament for sit krav. Der findes ingen udtrykkelige regler om dette i Grønland.

Kommissionen finder, at de danske arrestregler fungerer tilfredsstillende, og da der ikke på det område er forskelle mellem forholdene i Grønland og Danmark, foreslås de danske bestemmelser overført til den grønlandske retsplejelov.

2.6. Fogedforbud

Ved fogedforbud forstås et foreløbigt fogedretligt retsmiddel, hvorved fogeden kan pålægge en part at undlade handlinger, som strider mod rekvirentens ret. Det er ikke i dag muligt at nedlægge fogedforbud i Grønland.

Det grønlandske erhvervsliv anvender som i andre moderne samfund betydelige midler på produktudvikling, markedsføring mv., og har derfor bl.a. behov for at kunne hindre, at pro-

dukter fra konkurrenter, der krænker deres rettigheder, kommer på markedet. Kommissionen finder, at de danske fagedforbudsregler fungerer tilfredsstillende, og da der ikke er forskelle mellem forholdene i Grønland og Danmark her, foreslås de danske bestemmelser overført til den grønlandske retsplejelov.

2.7. Brugeligt pant

Ved brugeligt pant forstås, at en panthaver i fast ejendom, frem for fyldestgørelse ved udlæg med efterfølgende tvangsauktion, søger sig fyldestgjort i pantets brugsværdi. Overtagelsen sker normalt ved, at fagedretten indsætter panthaver i ejendommen, således at panthaver via overskud af driften kan få sit krav dækket. Der foreslås indført regler herom i Grønland.

2.8. Tvangssalg af fast ejendom og løsøre

For så vidt angår spørgsmålet om tvangssalg af fast ejendom og løsøre er der behov for at skabe faste og klare rammer, så loven giver svar på alle almindeligt forekommende spørgsmål, som kan opstå under gennemførelsen af et tvangssalg.

Kommissionen finder, at tvangssalg af fast ejendom, registrerede skibe, luftfartøjer og værdipapirer bør forestås af Retten i Grønland, og at tvangssalg af andet løsøre bør forestås af kredsretten.

KRIMINALITETEN OG KRIMINALFORSORGEN

(Betænkningens afsnit XII-XVII)

Afsnit XII Kriminaliteten

Kommissionens undersøgelser af kriminaliteten og dens ofre er forestået af medlem af kommissionen, samfundsforsker Finn Breinholt Larsen. Finn Breinholt Larsens undersøgelse ”Kriminaliteten i Grønland – omfang, årsager og handlemuligheder” er udgivet af kommissionen som forskningsrapport. Undersøgelsen er afsluttet med udgangen af 1999 og tager dermed ikke højde for den senere udvikling.

1. Den registrerede kriminalitets omfang og udvikling

1.1. Beskrivelse i tal. Udviklingen i den samlede, registrerede kriminalitet fra 1952-1999 beskrives dels i faktiske tal, dels i forhold til befolkningens størrelse, da denne er mere end fordoblet i den undersøgte periode. For at udjævne tilfældige udsving fra år til år er der brugt 4-års gennemsnit.

I *faktiske tal* er antallet af anmeldte lovovertrædelser steget fra gennemsnitligt 1100 om året i 1952-1955 til ca. 6.500 om året i 1996-1999, svarende til en *seksdobling* over knap 50 år. Kriminaliteten toppede i perioden 1984-1987 med i gennemsnit 8.100 registrerede lovovertrædelser om året og med 8.500 som det højeste antal registrerede lovovertrædelser i 1986.

Den relative vækst i antallet af lovovertrædelser *i forhold til befolkningens størrelse* er mindre end det halve af det absolutte antal. Det gennemsnitlige antal lovovertrædelser pr. 10.000 indbyggere steg fra knap 500 i perioden 1952-1955 til gennemsnitligt 1100-1200 i 1996-1999, svarende til en forøgelse på 2,4 gange på 50 år. I de første ti år af den undersøgte periode skete der en fordobling af det relative antal lovovertrædelser til ca. 1.000 om året i 1964-1967. En del af den bratte stigning i denne første del af perioden forklares med oprettelsen af kredsretterne i 1950, indførelsen af et professionelt politi i 1952 og den geografiske og mandskabsmæssige udbygning af politiet i årene herefter. Herefter var det relative antal lovovertrædelser nogenlunde konstant indtil begyndelsen af 1980'erne, hvor antallet igen begyndte at stige frem til 1984-1987, hvor det toppede med 1.500 registrerede pr. 10.000 indbyggere pr. år.

1.2. Vurderinger. Umiddelbart kan tallene tolkes som et udtryk for, at Grønland oplevede en meget kraftig vækst i kriminaliteten fra begyndelsen af 1950'erne til midten af 1980'erne, kun afbrudt af en periode med stagnation i 1970'erne.

Tolkningen af den grønlandske kriminalstatistik byder på de samme vanskeligheder som i andre lande. Den kriminalitet, der registreres af politiet, er kun en del af den faktisk forekommende kriminalitet i samfundet. Ændringer i antallet af registrerede lovovertrædelser kan således være forårsaget af ændringer både i den faktiske kriminalitet, i befolkningens anmeldelsestilbøjelighed og i politiets registreringspraksis og arbejdsindsats i forhold til visse former

for kriminalitet. Private forsikringer, politiets opprioritering og effektivisering af indsatsen over for spirituskørsel og narkotika-kriminalitet, og offentlige debatter og opmærksomhed om seksuelt misbrug af børn, er alle eksempler på forhold, der kan påvirke omfanget af den registrerede kriminalitet uafhængigt af udviklingen i den faktiske kriminalitet.

Med de her fremførte forbehold in mente tegner der sig et billede af et samfund, der på blot fire årtier har oplevet en mangedobling af den anmeldte kriminalitet. Den stigende tendens i den registrerede kriminalitet – såvel i absolutte tal som i forhold til indbyggertallet – er imidlertid siden slutningen af 1980'erne ophørt og er afløst af en faldende tendens. Der er tale om et fald på ca. 25 % i forhold til midten af 1980'erne. Det samlede omfang af den registrerede kriminalitet svarer nu til niveauet i slutningen af 1970'erne og begyndelsen af 1980'erne.

Set i forhold til befolkningsstørrelsen var det *samlede* antal lovovertrædelser i Grønland for perioden 1995-1999 kun *tre fjerdedele* af det samlede antal lovovertrædelser i Danmark (Danmark = indeks 100).

Visse *typer* af lovovertrædelser afviger fra det generelle mønster, både med hensyn til udvikling og relativ hyppighed (jf. nærmere betænkningen afsnit XII, kap. 1). Det er *sædeligheds-kriminalitet*, *voldskriminalitet* og narkotikakriminalitet, som i Grønland kun forekommer som *hash-kriminalitet*. Disse tre kriminalitetsformer fylder imidlertid kun lidt i den samlede kriminalstatistik – tilsammen ca. en femtedel – i forhold til de øvrige kriminalitetsformer.

2. Kriminalitetens årsager – empiriske sammenhænge

Kommissionen har fremdraget nogle træk ved udviklingen i Grønland, som i andre samfund har vist sig at have en sammenhæng med kriminalitet, hvorfor det med rimelighed kan antages også at være tilfældet i det grønlandske samfund.

2.1. Af samfundsmæssige ændringer, der generelt antages at påvirke kriminalitetsudviklingen i et samfund, kan for Grønlands vedkommende fremhæves følgende:

- *Alder og kriminalitet.* Babyboomet i 1950'erne og 1960'erne førte til en kraftig vækst i de aldersgrupper, der sædvanligvis begår mest kriminalitet. Antallet af unge begyndte atter at falde i anden halvdel af 1980'erne. Udviklingen i kriminaliteten antages at være påvirket af udviklingen i befolkningens aldersfordeling.
- *Urbanisering.* Omstillingen fra bygdesamfund til bysamfund tog for alvor fart i 1950'erne, og de mere anonyme bymiljøer antages at virke fremmende på kriminaliteten.
- *Dansk indvandring.* Den store indvandring af dansk arbejdskraft efter anden verdenskrig førte til et stigende overskud af mænd. Mænd begår normalt mere kriminalitet end kvinder, og enlige begår mere kriminalitet end gifte.
- *Misbrug og kriminalitet.* Forbruget af alkohol har vist store udsving de sidste 50 år, men har gennemgående været højt. Der er sket en væsentlig reduktion i forbruget siden 1987. Der er en tæt sammenhæng mellem alkoholforbruget og udviklingen i den registrerede vold i Grønland.

- *Ændringer i erhvervsstrukturen.* Moderniseringen af det grønlandske erhvervsliv øgede den materielle velstand i samfundet og mangedoblede mulighederne for tyveri og andre ejendomsforbrydelser. Blandt de afledte virkninger kan fremhæves den skæve fordeling af indkomster og uddannelsesniveauer.

2.2. Af konkrete faktorer i de sociale omgivelser, der antages at påvirke kriminaliteten i Grønland, nævnes bl.a.:

- *Familien.* En række af de nævnte ændringer i samfundet i kølvandet på moderniseringen har påvirket familiernes vilkår for at opdrage deres børn. For en del børn og unges vedkommende har det betydet opvækstvilkår, der øgede risikoen for, at de kom ud i kriminalitet. Drikkevaner, hyppige partnerskift og konflikter i familierne formodes desuden at være væsentlige årsager til den store forekomst af vold og seksuelle overgreb i hjemmet i Grønland.
- *Skolen.* Elever, der klarer sig dårligt i skolen, og elever som dropper ud af skolen, har en øget risiko for at blive involveret i kriminalitet. Udbygningen og moderniseringen (fordanskningen) af den grønlandske folkeskole efter 1950 betød, at mange elever med dårlige danskundskaber fik et problematisk skoleforløb, og at kontakten mellem lærere og elever og mellem skole og hjem var svag.
- *Lokalmiljøet.* I Grønland genfindes fra 1960'erne og fremefter en række af de forhold i de lokalområder, hvor folk bor og færdes, som erfaringsmæssigt påvirker kriminaliteten. Dette gælder f.eks. en høj grad af mobilitet blandt befolkningen, en stor andel af lejeboliger, ringe vedligeholdelsesstandard af boligområder, boligkvarterer med en etnisk blandet befolkning, forekomsten af bander og en dalende deltagelse i kirkelige aktiviteter.
- *Arbejde.* En række forhold på det grønlandske arbejdsmarked antages at have virket fremmende på kriminaliteten, herunder arbejdsløshed, hyppige jobskift og lavtlønnede jobs med dårlige arbejdsvilkår.
- *Psykosociale problemer og støtteforanstaltninger.* Drikkeri og alkoholisme har været og er fortsat udbredt og må antages ganske væsentligt at påvirke såvel volds- som ejendoms-kriminaliteten. En del kriminalitet udøves af personer med forskellige typer af psykiske lidelser og personlighedsforstyrrelser. Det psykiatriske system er svagt udbygget, og en del af disse personer får antagelig ikke den fornødne støtte og behandling.

2.3. Retssystemets indflydelse på kriminaliteten. Det er blandt kriminologer en udbredt antagelse, at *sandsynligheden for pågribelse og straf* spiller en større rolle for den generalpræventive virkning af retshåndhævelsen end straffens strenghed. Sandsynligheden for, at forbrydelser, der kommer til politiets kendskab, får konsekvenser for gerningspersonen i form af domfældelse eller en udenretlig afgørelse er betydelig større i Grønland end i Danmark. Politiet fungerer som nærpolti og har et stort kendskab til lokale forhold, hvilket uden tvivl letter opklaringsarbejdet. Der er desuden i de senere år taget skridt til at gøre politiets arbejde mere problemorienteret (jf. betænkningens afsnit XVIII).

Der er uenighed om, hvorvidt *den officielle trussel om straf i øvrigt* har en stor eller lille effekt på kriminaliteten i forhold til de påvirkninger, som mennesker i øvrigt udsættes for i de-

res daglige miljø. En sammenligning mellem straffniveauet i Grønland og Danmark viser, at der relativt idømmes frihedsstraf 4,4 gange så ofte i Danmark for straffelovskriminalitet som i Grønland for kriminallovsovertrædelser. De allervorreste personfarlige forbrydelser fører lige hyppigt til ubetinget frihedsstraf i Grønland og Danmark, medens hyppigheden af ubetinget frihedsstraf er betydeligt lavere i Grønland for de fleste andre forbrydelser.

Med hensyn til *straffens specialpræventive virkning* viser de fleste undersøgelser, at der ikke kan påvises nogen afskrækkende effekt. Straf reducerer ikke tilbøjeligheden til at begå kriminalitet hos personer, der allerede har overtrådt loven. En recidivundersøgelse fra 1999 viser, at andelen i Grønland, der bliver dømt for ny kriminalitet inden for en periode på 3 år, er på niveau med de nordiske lande. Dette tyder på, at de særlige muligheder, som den grønlandske kriminallov giver for at arbejde resocialiserende med klienterne, hidtil enten ikke er blevet udnyttet eller ikke har været effektiv i nogen særlig grad. Der er imidlertid lavet et fagligt udviklingsarbejde i bl.a. Canada, og det er i dag muligt gennem veltilrettelagte resocialiseringsforløb at nedbringe recidivet væsentligt. Disse erfaringer fra udlandet om hvad der skal til for at forhindre tilbagefald til ny kriminalitet, er – bl.a. af ressourcemæssige årsager – endnu ikke blevet brugt i Grønland. Opbygningen af en egentlig kriminalforsorg i 1980'erne og 1990'erne og kommissionens forslag til en udbygning og effektivisering af kriminalforsorgen og dens arbejde antages at indebære betydelige muligheder for at forbedre den nuværende indsats.

3. Kriminalitetens årsager – påvirkningsmuligheder

Langt de fleste kendte påvirkningsfaktorer vedrører *samfundsmæssige forhold*, der ligger uden for det kriminalretlige system. Det drejer sig blandt andet om:

- Tiltag over for gravide, småbørn og småbørnsfamilier, skolebørn og unge,
- forbedring af boligområder og lokalmiljøer,
- mere ligelig indkomstfordeling, uddannelses- og arbejdsmuligheder, samt
- særlige tiltag over for misbrug og anden afvigende adfærd, og over for vold.

Kommissionens forslag om en *særlig indsats over for ofre* for kriminalitet og om at styrke og koordinere de *kriminalpræventive* foranstaltninger antages at kunne medvirke til at begrænse kriminaliteten, men har formodentlig en ringe effekt sammenlignet med, hvad ændringer i de sociale omgivelser, som mennesker færdes i til daglig (familie, skole, lokalområde, arbejdsmarkedet mv.), kan afstedkomme.

Blandt *retssystemets* – begrænsede – muligheder for isoleret at påvirke kriminaliteten nævnes blandt andet:

- At opprioritere det problemorienterede politiarbejde.
- At begrænse tilgængeligheden af hash og lignende rusmidler.
- At indføre kognitive og sociale færdighedsprogrammer i kriminalforsorgens arbejde.
- At forsøge at fastholde eller tilbageføre lovovertrædere i det almindelige samfundsliv på en positiv måde.

- At yde en forstærket indsats for at motivere de dømte til at få en uddannelse eller et arbejde, så de får lettere ved at komme ud af kriminaliteten, og til at deltage i fritidsaktiviteter, således at de kan knytte bånd til ikke-kriminelle unge.

De her nævnte muligheder er alle indarbejdet i kommissionens forslag, såvel vedrørende en prioritering af politiets arbejdsopgaver som vedrørende kommissionens forslag til en væsentlig styrkelse af kriminalforsorgens indsats med hensyn til resocialisering.

4. Ofre for forbrydelser

4.1. Indledning. I Grønland har forbryderen fået en særlig central placering i kriminalretsplejen i kraft af, at kriminalloven bygger på ideen om resocialisering gennem individuelt tilpassede foranstaltninger. Det er i de senere år ofte blevet kritiseret, at der alt for ensidigt fokuseres på gerningspersonen, og der har gentagne gange været fremsat ønsker om, at der blev gjort mere for dem, der rammes af de kriminelle handlinger. Disse ønsker er i tråd med den øgede interesse for ofrenes situation, der kan konstateres internationalt, herunder i De forenede Nationer og i Europarådet.

Kommissionens synspunkt har været, at en særlig indsats ikke blot er et mål i sig selv, begrundet i ofrenes behov for hjælp, information og støtte, men tillige er af betydning for forståelsen af udformningen af den fremtidige foranstaltningspolitik. Befolkningens tillid til retssystemet søges styrket ved en øget indsats for kriminalitetens ofre, således at foranstaltninger over for gerningsmanden ikke er det eneste svar på kriminalitet.

4.2. Den gældende ordning. Der sondres mellem forskellige *typer af ofre* for kriminalitet. Det er klart, at personer, der har været ude for livstruende eller psykisk stærkt forkrøblende kriminalitet (grov vold, voldtægt, incest mv.) har et særligt behov for hjælp, og at behovet er særlig stort i Grønland på grund af den store hyppighed af personfarlige forbrydelser. Men den største gruppe af ofre er de mennesker, der udsættes for ejendomsforbrydelser (tyveri, hærværk, brugstyveri mv.). Også disse mennesker kan have behov for støtte og hjælp.

Visse *typer af skader* som følge af kriminalitet kan i et vist omfang kompenseres ved hjælp af økonomisk godtgørelse. Det er økonomiske skader (tingskader, tabt arbejdsfortjeneste mv.), fysiske personskader, der måske kræver lægelig behandling, og psykiske skader, der lettes bedst gennem forskellige former for hjælp og støtte fra venner, familie, professionelle behandlere. Det samme gælder ikke skader på sociale relationer, dvs. de negative følgevirkninger, som en forbrydelse har for ofrets samkvem med andre mennesker, ikke mindst gerningsmanden. Sådanne skader antages at være særlig følelige i samfund som det grønlandske med en lille befolkning, der lever i små, tætte samfund, og hvor virkningerne af forbrydelsen kan forplante sig til familie, naboer, hele lokalsamfundet. Et godt eksempel på udbedring af skader på sociale relationer ved konfliktbearbejdning var sangkampen i det gamle grønlandske samfund. Her søgtes de indbyrdes relationer genoprettet i en direkte konfrontation mellem gerningsmand og offer og under overværelse af lokalsamfundet. I skarp kontrast hertil står ofrets tilbagetrukne

rolle i den moderne retspleje. Med indførelsen af domstole efter vestligt mønster er ofret gledet næsten helt ud af billedet.

Der er efterhånden kommet en række generelle velfærdsydelser, som kan benyttes af ofre for kriminalitet. Disse ydelser antages dog primært at kunne afhjælpe økonomiske og helbreds-mæssige skadevirkninger og kun i mindre grad de psykiske og sociale belastninger som følge af kriminaliteten. Mulighederne for at få støtte fra andre end venner og familie til at klare de psykiske problemer er meget begrænsede i Grønland, og på det nærmeste ikke-eksisterende hvad de sociale skader angår.

4.3. Kommissionens forslag. *Retsmyndighederne* bør fremover indtage en fremtrædende plads i indsatsen for ofre. Politifolk bør uddannes, så de har kendskab til hvordan mennesker, der har været udsat for kriminalitet, reagerer. Ofret bør om nødvendigt kunne henvise til hjælp og støtte fra andre myndigheder og personer. Ofret bør have tilbud om en *støtteperson* (familiemedlem eller lignende) under afhøringer.

Den forurettede bør *orienteres* om sagens behandling og forløb ved visse markante processtadier: Ved tiltalerejsning, ved vedtagelse af bødeforelæg og ved berømmelse af domsforhandling. Hvis sagen henlægges, skal ofret orienteres, da ofret har klageadgang til Rigsadvokaten. Retten bør orientere ofret om tidspunktet for retsmødet og om sagens udfald.

Hvis *ofret indkaldes som vidne* bør det kunne medtage en støtteperson også i retten. Under vidneafhøringen kan ofret udspørges om de skader, forbrydelsen har forvoldt, og her har forsvareren adgang til at krydsafhøre vidnet. Uden for disse tilfælde vil det være i strid med princippet om retfærdig rettergang (fair trial) at lade ofret komme med mundtlige eller skriftlige tilkendegivelser.

I visse kriminalsager vil retten efter kommissionens forslag kunne beskikke *en bisidder for den forurettede*. I sager om seksualforbrydelser begået mod børn under 15 år skal der beskikkes en sådan bisidder. Bisidderen kan være en medarbejder fra socialforvaltningen eller en person fra den offervagt, som kommissionen foreslår etableret.

Afhængigt af skadernes art vil de i større eller mindre omfang som nævnt kunne afhjælpes ved *økonomisk erstatning eller godtgørelse*. Kommissionen finder derfor, at eventuelle erstatningskrav fra ofret mod gerningsmanden bør være retsmyndighedernes umiddelbare ansvar. Både politiet og retten skal efter forslaget medvirke til, at *erstatningssagen* får en fremtrædende plads *på linie med kriminalsagen*. Henskydning til en selvstændig civil sag vil herefter kun kunne ske i særlige tilfælde.

Det foreslås endvidere, at der søges etableret *en offervagt* i specielt de større kommuner, som skal kunne yde eller formidle akut hjælp til ofre, både psykisk støtte og praktisk hjælp. Modellen har været de svenske offerrådgivninger – der senere også er indført i Danmark – og kriseberedskabet i Narsaq. Offervagten foreslås etableret i et samarbejde mellem kriminalforsorg, politi, sundhedsvæsen og de sociale myndigheder. Der kan inddrages frivillige og så vidt muligt en

psykolog i arbejdet. Det bør aftales lokalt, om koordinationen varetages af socialforvaltningen, sundhedsvæsenet eller kriminalforsorgen. På landsplan bør indsatsen koordineres af et centralt organ, eventuelt Det (foreslåede) Grønlandske Kriminalpræventive Råd. Indtil videre har Socialdirektoratet indvilget i at forestå den centrale koordination.

Lokalt bør offervagten kunne formidle efterfølgende hjælp og støtte, herunder tilskynde ofrene til at danne selvhjælpsgrupper, ligesom der kan etableres oprydningshold, der kan rykke ud med kort varsel og yde akut hjælp til folk, der har fået deres bolig ødelagt ved indbrud eller hærværk. Kommissionen har under kommissionsarbejdet finansieret et *forsøgsprojekt* med en offervagt i Narsaq kommune efter disse retningslinier. Forsøget blev vurderet positivt, selvom udnyttelsen var ringe. Projektet blev søgt videreført, men blev næsten ikke benyttet og er nu ophørt. Nogle af de støttefunktioner, som offervagten varetog, udføres i stedet af politi og socialvagt.

Der har været kritik af, at ofre – og deres pårørende – for grovere, personfarlig kriminalitet kan møde gerningsmanden i lokalsamfundet kort tid efter dommen. Kommissionen foreslår derfor, at sådanne anstaltsdømte i begyndelsen skal kunne anbringes i halvlukket regi, og dermed ikke må forlade anstalten. Kommissionen foreslår desuden, at der så vidt muligt lokalt er personer, der tager ansvaret for at forebygge konflikter mellem lokalsamfundet og den løsladte.

Endelig foreslår kommissionen, at der i offentligt regi etableres mulighed for tilbud om et *mæglingsmøde* mellem den forurettede og den dømte, inspireret af erfaringer fra de danske konfliktråd og fra andre vestlige lande, hvor mægling praktiseres.

Afsnit XIII Kriminalpræventive foranstaltninger

1. Indledning

Sammenlignet med samfundspolitiske initiativer med hensyn til bl.a. arbejdsforhold, boligforhold, skole, kultur mv. antages retssystemet som nævnt at have begrænset mulighed for isoleret at påvirke kriminaliteten. Sædvanligvis træder *det kriminalretlige system* først i funktion, når der er begået kriminalitet. Men både for den enkelte og for samfundet er det menneskeligt og økonomisk helt klart bedst at undgå, at nogen kommer ind i dette system. Kommissionen har derfor overvejet, om man gennem en forstærket kriminalitetsforebyggende indsats kan nedbringe kriminaliteten i det grønlandske samfund og dermed mindske behovet for efterfølgende indgreb i form af foranstaltninger efter kriminalloven.

2. Historisk tilbageblik

Den præventive synsvinkel er ikke ny i Grønland. Spørgsmålet er første gang behandlet sidst i 1960'erne i tilknytning til overvejelser om organisationen af kriminalforsorgen i Grønland. Samtidig blev der etableret dels en børne- og ungdomsforsorg, dels en socialpædagogisk uddannelse. Efter indførelsen af hjemmestyret har navnlig landstingsforordningen fra 1982 om tværfagligt samarbejde i sociale sager skabt grundlag for et tættere samarbejde mellem socialvæsenet og kriminalforsorgen omkring det sociale, behandlingsmæssige og kriminalitetsforebyggende arbejde.

3. Den gældende ordning

Kommissionen har indsamlet oplysninger om eksisterende kriminalitetsforebyggende projekter med henblik på at give et antal tilstrækkeligt dækkende eksempler på karakteren af og bredden i indsatsen.

Med Nuuk kommune som initiativtager og drivkraft er der siden 1988 opbygget et formaliseret samarbejde mellem socialvæsenet, skolevæsenet, politiet og kriminalforsorgen, *SSPK-samarbejdet*. SSPK-samarbejdet i Nuuk har haft afsmittende virkning på andre kommuners initiativer vedrørende forebyggelse af kriminalitet. Ud over Nuuk er der efter det oplyste for tiden etableret SSPK-samarbejde i syv byer og to bygder, medens der i et par kommuner er etableret kriminalpræventivt arbejde under en anden betegnelse.

SSPK-udvalgene arbejder med sigte på større eller mindre grupper, men af hensyn til tavshedspligten aldrig med konkrete personsager. Personsager behandles i de *tværfaglige kontakt- eller samarbejdsudvalg i sociale sager* med repræsentanter fra sundhedsvæsenet, folkeskolen og socialvæsenet. Politi og kriminalforsorg er således ikke repræsenteret, men indbydes når udvalget behandler en sag med berøring til disse myndigheder.

Med det centrale forebyggelseskantor Paarisa som koordinator, er der opbygget et landsdækkende netværk af *forebyggelseskonsulenter*, som er ansat i de enkelte kommuner. Forebyggel-

seskonsulenterne er uddannet til at forestå oplysning om og forebyggelse af alkohol- og narkotikamisbrug i de grønlandske lokalsamfund. Hver kommunes sundhedsnævn har ansvaret for lokalt udarbejdede sundhedsplaner, der bestemmer forebyggelseskonsulenternes prioritering af indsatsområder.

Ved siden af det tværfaglige samarbejde findes der spredt *lokalt mange særlige projekter* med forskellige præventive formål, med forskellige målgrupper og med forskellige former for indsats, f.eks. uddannelse, oplysning, opsøgende virksomhed, rådgivning, aktivering mv. Hver for sig antages de mange projekter og tiltag at fungere godt, men det er et fælles træk, at der ikke sker nogen opfølgning, og at der er meget ringe information på tværs om de enkelte projekter. Der er således også meget store variationer fra kommune til kommune med hensyn til, hvor meget der satses på forebyggelse.

4. Kommissionens overvejelser og forslag

Det kriminalitetsforebyggende arbejde antages at bestå i dels det *generelle* forebyggende arbejde rettet mod hele befolkningen eller bestemte (større) grupper af befolkningen, dels i den mere *konkrete, individorienterede* indsats for at forhindre enkeltpersoner eller (mindre) grupper af enkeltpersoner i at indlede eller fortsætte en kriminel løbebane. Særligt på *det lokale plan* skønnes det nødvendigt at koordinere indsatsen fra forskellige myndigheder mv., især socialvæsenet, skolevæsenet, kriminalforsorgen og politiet og at inddrage sundhedsvæsenet. Forvaltningslovgivningen er siden 1995 udformet således, at der mellem politiet og andre myndigheder *kan* videregives oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold, hvis videregivelsen må anses for nødvendig af hensyn til det kriminalitetsforebyggende arbejde. Kommissionen anbefaler, at der inden for rammerne af SSPK-samarbejdet udføres både generelt og konkret kriminalitetsforebyggende arbejde. Vælger man lokalt at opretholde den nuværende ordning med både et SSPK-udvalg og et kontaktudvalg for det tværfaglige samarbejde i sociale sager, anbefales det at inddrage politi og kriminalforsorg i arbejdet i det tværfaglige kontaktudvalg.

Der anbefales desuden en geografisk udbygning af SSPK-samarbejdet til alle kommuner og i hver kommune heltids- eller deltidsansætte *en SSPK-koordinator*, hvor en sådan ikke allerede findes. Med den foreslåede geografiske udbygning af kriminalforsorgens tilsynsvirksomhed i alle kommuner vil overskydende ressourcer kunne anvendes på kriminalitetsforebyggelse.

På *landsplan* efterlyses et formaliseret samarbejde om kriminalitetsforebyggelse. Desuden anbefales det at afsætte midler – fra staten og/eller hjemmestyret – til forsøgsprojekter, og at disse midler administreres af et samarbejdsorgan. Det afvises at lade andre centrale samarbejdsorganer varetage den landsdækkende koordination inden for kriminalitetsforebyggelsen, da man risikerer, at opgaven ikke får den opmærksomhed og prioritering, den fortjener. Kommissionen anbefaler således, at der etableres et nyt samarbejdsorgan om kriminalitetsforebyggelse, *Det Grønlandske Kriminalpræventive Råd*. Desuden anbefales det at inddrage en bredere kreds af deltagere, hvis sagkundskab kan være værdifuld for det forebyggende arbejde, f.eks. Kanukoka, brancheorganisationer, arbejdsgiverorganisationer og lønmodtagerorga-

nisationer. Sekretariatsfunktionerne foreslås – som i Danmark – henlagt til politimesteren. Som en anden mulighed nævnes etablering af et selvstændigt sekretariat, som udelukkende får til opgave at arbejde med kriminalitetsforebyggelse.

Blandt andre konkrete forslag kan nævnes mæglings- og konfliktdæmpningsordninger som f.eks. konfliktråd, og konflikforebyggelse mellem løsladte og lokalsamfundet. Desuden initiativer med henblik på at undgå at blive offer for kriminalitet, og en forstærket indsats på det område, der betegnes teknisk og taktisk kriminalitetsforebyggelse (låse, naboovervågning mv.).

Afsnit XIV Almindelige bestemmelser og de enkelte forbrydelser

1. Generelle overvejelser

1.1. Indledning. I dette afsnit behandles de betingelser, der skal være opfyldt for at en person af retten kan anses for skyldig i overtrædelse af kriminalloven. De foranstaltninger, som retten kan vælge at idømme gerningsmanden i anledning af det kriminelle forhold, behandles i det efterfølgende afsnit XV om foranstaltningssystemet.

De betingelser, der skal være opfyldt for at en person kan ifalde kriminalretligt ansvar, er dels de almindelige betingelser, der altid skal være opfyldt som forudsætning for, at et forhold kan anses for kriminelt (regler om den kriminelle lavalder, om forsæt og uagtsomhed, om forsøg og medvirken og om nødværge og nødret), dels en beskrivelse af de enkelte forbrydelser, dvs. gerninger, der ved optagelse i loven af lovgiver er stemplet som kriminelle gerninger.

1.2. Historisk tilbageblik. Kriminalloven kom til at indeholde ansvarsbestemmelser og gerningsindhold, der i vidt omfang svarer til de tilsvarende bestemmelser i den danske straffelovs almindelige og specielle del. Synspunktet var blandt andet, at man ved udformningen af den fremtidige lovgivning burde undgå, at Grønland gøres til et ly mod retsforfølgning. I forhold til den danske straffelov blev kriminallovens bestemmelser dog forenklet både i antal og form. (jf. nærmere betænkningens afsnit II, kap. 3, om kriminallovens tilblivelse og senere udvikling).

1.3. Kommissionens overvejelser og forslag. Sammenfaldet mellem grønlandsk og dansk opfattelse af det kriminaliserede område antages at være forøget i tiden siden kriminallovens indførelse. Med højere levestandard, industrialisering, uddannelse og information i dagens Grønland, og med en stadig mere omfattende udveksling af personer, varer og tjenesteydelser mellem de to landsdele, antages det at være endnu vigtigere end tidligere at have de samme bestemmelser i Grønland som i Danmark. Det bør fortsat undgås, at der i Grønland skabes ly for retsforfølgning på områder, der i Danmark er strafbelagte.

På denne baggrund har revisionen af kriminallovens ansvarsbestemmelser og gerningsindhold taget udgangspunkt i de ændringer af den danske straffelov, der er vedtaget siden kriminallovens ikrafttræden. Det er dog fortsat de grønlandske forhold og udviklingen heri, som er afgørende for, om gældende bestemmelser er foreslået ændret eller nye bestemmelser foreslået indføjet i kriminalloven.

Kriminallovens enkelhed foreslås bevaret, så eventuelle problemer med anvendelsen af de enkelte bestemmelser begrænses mest muligt. Desuden skal loven heller ikke efter kommissionens forslag indeholde strafferammer, hvorfor der fortsat ikke vil være behov for den differentiering af gerningsindholdene, der i den danske straffelov i vidt omfang tjener strafudmålingshensyn. Kommissionens lovudkast indeholder således ikke en differentieret kriminalisering af handlinger i forskellige grovhedsgrader, således som det i den danske straffelov f.eks.

er tilfældet for bestemmelserne om vold i forskellige former og med forskellige følgevirkninger.

2. Almindelige bestemmelser

I det følgende gengives sådanne overvejelser om enkelte, almindelige bestemmelser, der har ført kommissionen til at foreslå ændringer i eller tilføjelser til de gældende bestemmelser.

2.1. Kriminalloven indeholder om **lovens anvendelsesområde** bl.a. kravet om lovhjemmel som betingelse for at idømme foranstaltninger, regler om anvendelse af kriminallovens ansvarsbestemmelser og om overtrædelse af særlovgivningen. Bestemmelserne svarer indholdsmæssigt til de tilsvarende bestemmelser i den danske straffelov, men er mere enkelt affattet.

2.2. Kriminalloven indeholder bestemmelser om **nødværge og nødret**, der stort set svarer til den danske straffelovs bestemmelser herom.

2.3. Kriminallovens regler om **uagtsomhed, forsøg og medvirken** svarer i det væsentlige til de tilsvarende bestemmelser i den danske straffelov. Nogle mere differentierede bestemmelser i straffeloven om forsøg tjener overvejende strafudmålingshensyn og foreslås derfor ikke indført i kriminalloven.

I tilfælde, hvor der foreligger frivillig tilbagetræden fra forsøg, kan der efter den gældende retstilstand imidlertid ikke – som i dansk ret – ske fritagelse for et kriminalretligt ansvar. Der er efter kriminalloven en fakultativ (skønsmæssig) adgang til at idømme en mindre indgribende eller ingen foranstaltning. Det antages, at man bl.a. ved at stille straffrihed i udsigt ansporer dem, der er slået ind på et kriminelt spor, til at opgive deres forehavende. Af hensyn hertil og til retsuheden mellem Grønland og Danmark foreslås frivillig tilbagetræden fra forsøg at skulle medføre fritagelse for kriminalretligt ansvar.

2.4. Der foreslås ingen ændringer i **den kriminelle lavalder**, der som i Danmark er 15 år.

2.5. Kriminalloven indeholder i sit afsnit om foranstaltningerne detaljerede regler om reaktioner over for **psykisk syge lovovertrædere**. Derimod indeholder kriminallovens afsnit om ansvarsbetingelserne ikke en bestemmelse svarende til den danske straffelovs § 16 om straffrihed for personer, der på gerningstidspunktet var utilregnelige på grund af sindssygdom eller tilstande ligestillet hermed. Dette er begrundet med, at den fleksibilitet, som efter kommissionens forslag fortsat skal præge foranstaltningssystemet, og som giver retten mulighed for en målrettet og individualiseret foranstaltningsfastsættelse tilpasset den enkelte lovovertræders forhold, antages at rumme tilstrækkelig hensyntagen til de psykisk syge kriminelle.

2.6. Efter den gældende retstilstand kræver pålæggelse af **kriminalretligt ansvar for juridiske personer**, at der er hjemmel i særlovgivningen på de enkelte områder, hvor ansvaret skal gælde. Denne retstilstand svarer til retstilstanden i Danmark.

Kommissionen foreslår bestemmelser optaget i kriminalloven, hvorefter kollektivansvaret som hidtil skal have særskilt hjemmel i de enkelte love, hvor denne ansvarsform er ønskelig, og således at der i kriminalloven optages almindelige udfyldende bestemmelser om ansvars-subjekter og ansvarsbetingelser, svarende til de danske bestemmelser.

2.7. I gældende ret er alle overtrædelser af kriminalloven undergivet **offentlig påtale**, det vil sige at anklagemyndigheden bestemmer om der skal rejses tiltale ved retten. Begrundelsen er, at en forbrydelse ikke blot er en krænkelse af ofret, men anses for en krænkelse af almene samfundsinteresser. Dette er i væsentlig mindre omfang tilfældet med ærefornærmelser. Det foreslås derfor at *ærefornærmelse* undergives *privat påtale*.

3. De enkelte forbrydelser

I dette afsnit gengives sådanne overvejelser om de enkelte forbrydelsesarter, der har ført kommissionen til at foreslå ændringer i eller tilføjelser til de gældende bestemmelser, som således i hovedsagen opretholdes uændret. Kriminalloven blev senest gennemgribende revideret ved lovændringen i 1978. Det undersøges derfor særligt, om senere ændringer i retstilstanden i den danske del af riget bør have konsekvenser for udformningen af den grønlandske kriminallov. Kommissionens revision er som udgangspunkt afsluttet med udgangen af 2001.

3.1. Kriminallovens kapitel om **forbrydelser mod rigets selvstændighed og sikkerhed** (om bl.a. landsforræderi, spionage og landsskadelig virksomhed) svarer i et vist omfang til de tilsvarende danske bestemmelser. Udover en sproglig ændring foreslås kapitlet ikke ændret.

3.2. Kriminallovens kapitel om **forbrydelser mod forfatningen og de øverste rigsmyndigheder mv.** (om bl.a. oprør og valgkrænkelser) kriminaliserer i et vist omfang det samme område som de tilsvarende danske bestemmelser. I 2002 blev flere bestemmelser i straffeloven, herunder i kapitlet om statsforfatningen mv., imidlertid ændret i forbindelse med den såkaldte "terrorpakke", der bl.a. bygger på folkeretlige forpligtelser. Under hensyn hertil foreslår kommissionen en revision af kapitlet i overensstemmelse med de ændrede danske bestemmelser.

3.3. Kriminallovens kapitel om **forbrydelser mod den offentlige myndighed** (bestemmelser om bl.a. bestikkelse, krænkelse af retshåndhævelsen, ulovlig udøvelse af myndighed mv. og misbrug af særligt beskyttede kendetegn) har indtil for nylig stort set kriminaliseret det samme område som de tilsvarende danske bestemmelser. Dette gjaldt også kriminallovens bestemmelser om hhv. aktiv og passiv bestikkelse og om hæleri.

Danmark tiltrådte i 1997 OECD-konventionen om bekæmpelse af *bestikkelse* af udenlandske tjenestemænd, og i 1999 Europarådets strafferetskonvention om korrupsion og den dertil knyttede Aftale om oprettelse af Sammenslutningen af stater mod korrupsion (GRECO-aftalen). I konsekvens heraf blev de danske regler om grov momssvig, EU-svig og bestikkelse af udenlandske tjenestemænd mv. ændret i 2000. Af hensyn til statens folkeretlige forpligtelser efter

de nævnte konventioner mv. og af hensyn til retsenheden mellem Grønland og Danmark foreslås det, at kriminallovens bestemmelser om henholdsvis aktiv og passiv bestikkelse ændres, således at bestemmelserne også omfatter bestikkelse af udenlandske tjenestemænd mv., ligesom hæleribestemmelsen foreslås udvidet til også at omfatte udbyttet ved aktiv eller passiv bestikkelse i sådanne forhold. Endvidere foreslås kriminallovens bestemmelse om returkommission (aktiv og passiv bestikkelse i private retsforhold) ændret, således at bestemmelsen også omfatter tilfælde, hvor der ydes fordele af ikke-økonomisk art.

Kommissionen har noteret sig, at *fangeflugt* ved en ændring af straffeloven i 2002 er blevet gjort strafbar som en krænkelse af retshåndhævelsen. Kommissionen har ikke fundet anledning til at foreslå en sådan kriminalisering i Grønland men finder, at flugt fra anstalterne – som hidtil – bør behandles disciplinært (jf. betænkningens afsnit XVI, kap. 6.10).

3.4. Kriminallovens kapitel om **forbrydelser mod den offentlige orden og fred** kriminaliserer i et vist omfang det samme område som de tilsvarende danske bestemmelser (ulovlig alarmering, alkoholmisbrug mv.). Udover en sproglig ændring foreslås kapitlet ikke ændret.

3.5. Kriminallovens kapitel om **forbrydelser i offentlig tjeneste eller hverv** (bl.a. misbrug af offentlig myndighed, tavshedspligt og tjenesteforsømmelse) kriminaliserer i vidt omfang det samme område som de tilsvarende danske bestemmelser. De danske bestemmelser om tavshedspligt blev imidlertid ændret i 1985 som følge af, at myndighederne i et ikke ubetydeligt omfang overlader udførelsen af bestemte arbejdsopgaver til private virksomheder med den følge, at personer, som er tilknyttet disse virksomheder undertiden får kendskab eller adgang til endog meget fortrolige oplysninger. Det antages, at tilsvarende synspunkter gør sig gældende for så vidt angår den grønlandske retstilstand. Det foreslås derfor at ændre kriminallovens bestemmelser svarende til de danske bestemmelser og dermed udvide den personkreds, som har tavshedspligt, idet der indsættes en generel bestemmelse om tavshedspligt for personer, som er eller har været beskæftiget med opgaver, som udføres efter aftale med en offentlig myndighed. Endvidere foreslås en kriminalisering af videregivelsen af oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold og oplysninger, der er fortrolige af hensyn til statens sikkerhed eller rigets forsvar.

3.6. Kriminallovens kapitel om **falsk forklaring og falsk anklage** kriminaliserer i vidt omfang det samme område som de indtil 1996 gældende danske bestemmelser. I lyset af den teknologiske udvikling blev de danske bestemmelser om bl.a. falsk erklæring ændret i 1996, således at bestemmelsen også omfatter urigtige erklæringer afgivet på f.eks. Edb-diskette eller ved E-post. Desuden blev bestemmelsen om falsk forklaring i 2002 ændret til også at omfatte telekommunikation. Kommissionen foreslår, at kriminallovens bestemmelser ændres og sprogligt ajourføres svarende til de gældende danske bestemmelser.

3.7. Kriminallovens kapitel om **forbrydelser vedrørende penge** kriminaliserer i et vist omfang det samme område som de tilsvarende danske bestemmelser. Der foreslås ikke ændringer i kriminallovens bestemmelser om eftergørelse eller forfalskning af penge eller udgivelse af sådanne penge.

3.8. Kriminallovens kapitel om **forbrydelser vedrørende bevismidler** (om bl.a. dokumentfalsk og dokumentmisbrug) kriminaliserer i vidt omfang det samme område som de tilsvarende danske bestemmelser og foreslås ikke ændret.

3.9. Kriminallovens kapitel om **almenfarlige forbrydelser** (brandstiftelse, driftsforstyrrelse mv., kvaksalveri og fremkaldelse af sygdomsfare) kriminaliserer i et vist omfang det samme område som de tilsvarende danske bestemmelser.

Efter kriminallovens bestemmelse om brandstiftelse er der alene mulighed for at pålægge et kriminalretligt ansvar i tilfælde, hvor brandstiftelsen sker på fremmed ejendom eller på egen ejendom med fare for andres liv eller betydelige samfundsværdier. Bestemmelsen foreslås udvidet til også at omfatte brandstiftelse i tilfælde, hvor brandstiftelsen sker på egen ejendom med forsæt til at besvige brandforsikringen og panthavers rettigheder mv.

Angreb, der forvoldes med særlige grove midler som sprængning mv. kan efter gældende ret alene udløse kriminalretligt ansvar efter kriminallovens bestemmelser om vold og tingsbeskadigelse. Der foreslås en selvstændig kriminalisering, hvis midlerne er sprængning, spredning af skadeforvoldende luftarter, oversvømmelse, skibbrud, jernbane- eller anden transportulykke.

Med henblik på, at FNs konvention om bekæmpelse af terrorhandlinger mod skibe og boplatforme kan omfatte Grønland, foreslås kriminallovens bestemmelse om kapring af luftfartøj udvidet til også at omfatte kapring af skib og andre kollektive transportmidler eller gods-transportmidler.

3.10. Af kriminallovens kapitel om skadelig erhvervsvirksomhed (betleri, utugt, ulovlig lediggang, hasard og forledelse til udrejse) er nu kun **ulovligt spil** kriminaliseret efter den danske straffelov. Resten af de danske bestemmelser er ophævet.

Det foreslås at kun ulovligt spil kriminaliseres, og at de øvrige grønlandske bestemmelser ophæves. Prostitution er et socialt problem, som bedst løses i socialpolitisk regi og ikke ved kriminalretlige tiltag. Kriminaliseringen af ulovlig lediggang, betleri og forledelse til udrejse er utidssvarende og uden betydning i praksis. I konsekvens af forslaget foreslås kapitlets overskrift ændret til "Ulovligt spil".

3.11. Kriminallovens kapitel om **forbrydelser i familieforhold** (bigami, blodskam og krænkelse af familie og husstand) kriminaliserer i et vist omfang det samme område som de tilsvarende danske bestemmelser. Det foreslås at også kriminallovens bestemmelse om unddragelse af forældremyndighed overføres til dette kapitel, hvor den naturligt hører hjemme (bestemmelsen er i kriminalloven placeret under forbrydelser mod den personlige frihed), og at bestemmelserne ajourføres sprogligt.

3.12. Kriminallovens kapitel om forbrydelser mod kønssædeligheden (efter forslaget: ”**Sek-sualforbrydelser**”) (voldtægt, kønslig udnyttelse, kønsligt forhold til børn, forførelse, rufferi og blufærdighedskrænkelse) kriminaliserer i vidt omfang det samme område som de tilsvarende danske regler.

Bestemmelserne om *voldtægt og kønslig udnyttelse* foreslås udvidet svarende til dansk ret, så bestemmelserne også omfatter forhold begået mod mænd og af kvinder.

Bestemmelsen om kønslig udnyttelse foreslås udvidet, så misbrug fra en ansat eller tilsynsførendes side kriminaliseres, selv om misbruget ikke kan betegnes som groft. Dansk ret er ændret tilsvarende.

Kriminalloven kriminaliserer kønsligt forhold til et *barn under 15 år*. Er den *unge under 18 år* er der efter gældende ret alene mulighed for at pålægge et kriminalretligt ansvar, hvis der samtidig har fundet et groft misbrug sted af den afhængighed, der følger af at være undergivet en lærer eller opdragers myndighed eller forsorg. Det foreslås at indføre en direkte beskyttelse af sådanne mindreårige mod seksuelle overgreb fra en lærer eller opdragers side, således at samleje eller anden kønslig omgang med en person under 18 år, der er den skyldiges adoptivbarn, stedbarn eller plejebarn eller er betroet den pågældende til undervisning eller opdragelse, kriminaliseres som *forførelse*, når gerningsmanden kendte den pågældendes alder eller i så henseende har handlet uagtsomt.

Som en følge af en lang række nationale og internationale initiativer med henblik på at bekæmpe forskellige former for udnyttelse af børn er i dansk ret indført bestemmelser om kriminalisering af *kunder til prostituerede under 18 år*. En tilsvarende bestemmelse foreslås indført i kriminalloven.

Som en konsekvens af den foreslåede afkriminalisering af prostitution foreslås også en afkriminalisering af ”passivt” alfonseri, det vil sige det at leve sammen med eller lade sig underholde af en prostitueret.

Kriminalloven indeholder ikke bestemmelser om *børnepornografi*. Det foreslås at kriminalisere erhvervsmæssigt salg eller udbredelse mv. af utugtige fotografier eller lignende af børn. Også besiddelse af børnepornografisk materiale, og blot det mod vederlag at gøre sig bekendt med sådant materiale, foreslås kriminaliseret på linje med dansk ret. Kommissionen har navnlig lagt vægt på at bestemmelsen må antages at kunne bidrage til at forebygge, at børn benyttes til børnepornografiske optagelser, der i sig selv ville udgøre en krænkelse af børn, og at en sådan bestemmelse vil markere en klar afstandstagen fra seksuelt misbrug af børn.

Kriminalloven kriminaliserer anvendelsen af børn under 15 år som ”pornomodeller”. Beskyttelsen mod at blive anvendt som *pornomodel* foreslås udvidet til at omfatte *børn og unge under 18 år*. Der er herved også lagt vægt på hensynet til statens folkeretlige forpligtelser.

3.13. Kriminallovens kapitel om **forbrydelser mod liv og legeme** (drab, vold, prisgivelse af menneskeliv, uforsvarlig omgang ved barnefødsel, forsømmelse af hjælpepligt, uforsvarlig omgang med farlige ting og forvoldelse af fare for liv mv.) kriminaliserer i vidt omfang det samme område som de tilsvarende danske regler.

Kriminallovens bestemmelser om forvoldelse af fare for liv mv. kriminaliserer ikke som de danske bestemmelser *forvoldelse af fare for smitte med livstruende eller uhelbredelig sygdom*. Baggrunden for de danske regler er, at det kan forekomme stødende for retsbevidstheden, hvis en person, der er klar over at være smittet med hiv-virus, har samleje med eller på anden måde udsætter andre for smitten uden at søge at beskytte de pågældende eller at gøre dem bekendt med smitterisikoen. Da hiv/aids også i Grønland er et stort sundhedsmæssigt problem foreslås det, at en sådan adfærd søges imødegået ved at kriminalisere den, der på hensynsløs måde forvolder fare for, at nogen smittes med en livstruende og uhelbredelig sygdom.

Den gældende bestemmelse om *uforsvarlig omgang ved barnefødsel* foreslås *ophævet* som overflødig, da forholdet er omfattet af bestemmelsen om prisgivelse af menneskeliv. Kriminaliseringen af en mands *forsømmelse af hjælpepligt* over for en af ham besvangret kvinde foreslås ligeledes *ophævet* som utidssvarende.

3.14. Kriminallovens kapitel om **forbrydelser mod den personlige frihed** (ulovlig tvang og frihedsberøvelse) svarer i vidt omfang til de danske regler (dog foreslås som nævnt unddragelse af forældremyndighed placeret i kapitlet om forbrydelser i familieforhold). Imidlertid indeholder kriminalloven ikke bestemmelser om *menneskehandel* svarende til straffelovens bestemmelser. På trods af udgangspunktet om ikke at medtage bestemmelser i kriminalloven, der navnlig tjener udmålingshensyn, foreslås bestemmelser herom indsat af hensyn til menneskehandelens globale karakter.

3.15. Kriminallovens kapitel om **freds- og ærekrænkelser** (trusler, æresfornærmelse og diskrimination på grund af race mv.) kriminaliserer i vidt omfang det samme område som de tilsvarende danske regler.

Kriminallovens bestemmelser om fredskrænkelser indeholder dog ikke bestemmelser om *datakriminalitet*. Det foreslås kriminaliseret at skaffe sig adgang til en andens oplysninger og programmer, der er bestemt til at bruges i et anlæg til elektronisk databehandling.

Kriminallovens bestemmelse om *diskrimination* mod en gruppe af personer på grund af race, hudfarve, national eller etnisk oprindelse eller tro foreslås udvidet til også at omfatte diskrimination på grund af seksuel orientering.

3.16. Bestemmelser om **forbrydelser mod dyr** ved dyrplageri er som et selvstændigt kapitel optaget i kriminalloven. Et tilsvarende værn findes i dansk ret i speciallovgivningen og ikke i straffeloven. Der foreslås ingen ændring i kriminaliseringen i kriminalloven.

3.17. Kriminallovens kapitel om **formueforbrydelser** (tyveri, ulovlig omgang med hittegods, bedrageri, underslæb, mandatsvig, skyldnersvig, åger, hæleri, hærværk, brugstyveri mv. og selvtægt) kriminaliserer i vidt omfang det samme område som de tilsvarende danske regler.

Kapitlet indeholder ikke en bestemmelse svarende til reglen i straffeloven om *databledrageri*. Det foreslås at indføje en bestemmelse herom i kriminalloven.

Sager i Grønland, der efter den danske straffelov ville medføre domfældelse for *afpresning*, og sager, der ville medføre domfældelse for *røveri*, pådømmes i stedet efter kriminalloven som tyveri i sammenstød med ulovlig tvang eller vold. Det bør gøres mere klart, at kriminalloven også beskytter sådanne tilfælde af angreb mod den personlige handlefrihed i relation til økonomiske dispositioner, og det foreslås derfor, at der indsættes bestemmelser om henholdsvis afpresning og røveri i kriminalloven.

Efter kriminalloven er *hærværk* kriminaliseret svarende til dansk ret. Dog er der alene mulighed for at pålægge et kriminalretligt ansvar for hærværk på egen ejendom efter kriminallovens bestemmelse om skyldnersvig, der forudsætter, at gerningsmanden har forsæt til at berige sig selv eller andre ved sin handling. Det foreslås på linje med dansk ret at udvide beskyttelsen af en fordringshavers adgang til fyldestgørelse, således at beskyttelsen også omfatter dispositioner, hvor gerningsmanden ikke handler med forsæt til berigelse.

Endelig foreslås det at udvide kriminallovens bestemmelse om *hæleri* svarende til gældende dansk ret, således at kriminaliseringen fremtidig omfatter udbyttet fra enhver strafbar handling.

Afsnit XV Foranstaltningssystemet

1. Generelle overvejelser

1.1. Indledning. Når en person af retten er anset for skyldig i overtrædelse af kriminalloven, skal retten tage stilling til, hvilken sanktion eller foranstaltning gerningsmanden skal idømmes. Kriminalloven fra 1950'erne adskiller sig fra andre straffelove ved ikke at anvende begrebet straf og ikke knytte maksimums- eller minimumsstrafferammer til de enkelte forbrydelser. Loven giver mulighed for at anvende en række meget forskelligartede foranstaltninger. Retten kan frit vælge mellem disse foranstaltninger for en hvilken som helst lovovertrædelse.

I dette afsnit behandles foranstaltningssystemet, dets udvikling og funktion i praksis og den fremtidige udformning. Spørgsmålet om fuldbyrdelsen af foranstaltningerne og reglerne herfor behandles i det følgende afsnit.

1.2. Gerningsmandsprincip – gerningsprincip. Til brug ved fastlæggelsen af et overordnet princip for valget mellem de forskellige foranstaltninger beskrives henholdsvis det *rene* gerningsmandsprincip og det *rene* gerningsprincip.

Ved det *rene gerningsmandsprincip* ser man kun på den enkelte gerningsmands personlige og sociale forhold, uden hensyn til arten og grovheden af den begåede kriminalitet. Valget af foranstaltning har kun et formål: At forhindre, at netop denne person begår kriminalitet i fremtiden. Foranstaltningen kan være en advarsel, behandling/resocialisering med eller uden frihedsberøvelse, eller uskadeliggørelse i form af indespærring. Retten skal finde netop den individuelt tilpassede foranstaltning, som til gavn for gerningsmandens omgivelser og ham selv kan forebygge yderligere kriminalitet. Strafferammer er overflødige. Foranstaltningen ophører, når målet: Ingen risiko for ny kriminalitet, er nået. Alle foranstaltninger er på ubestemt tid.

Konsekvensen af det *rene gerningsmandsprincip* er, at sanktionsvalg og sanktionsudmåling bestemmes suverænt af domstolene, kun afgrænset af de valgmuligheder, loven angiver. Grundsætninger om lighed, proportionalitet og forudsigelighed tillægges ikke vægt.

Ved det *rene gerningsprincip* ser man udelukkende på det kriminelle forhold, dets art og grovhed. Bortset fra at konstatere gerningsmandens skyld er der ingen plads for hensyntagen til personlige og sociale forhold. Sanktionen anvendes som straf, fordi der er begået en kriminel handling. Ved sanktionsvalget skal retten blot vide præcis, hvor på skalaen af sanktioner det aktuelle forhold – med formildende og skærpene omstændigheder – passer ind. Så følger sanktionen (art, størrelse og varighed) automatisk. Heller ikke fuldbyrdelsesmyndigheden har nogen selvstændig kompetence, da dette kan medføre vilkårlighed.

Under det *rene gerningsprincip* er domstolene uden indflydelse på sanktionsvalg og strafudmåling, der er detaljeret reguleret af lovgiver. Humane hensyn tillægges ikke vægt.

1.3. Historisk tilbageblik. Kriminalloven blev til på baggrund af de humanistiske, specialpræventivt prægede strømninger i Europa i midten af forrige århundrede. Hovedvægten var lagt på specialprævention og resocialisering, også under fuldbyrdelsen af foranstaltningerne. Udgangspunktet var, at der ikke burde ske frihedsberøvelse undtagen over for personfarlige kriminelle. Dog skulle dommeren ved sanktionsvalget – udover hensynet til gerningsmandens personlighed – tage hensyn til gerningens beskaffenhed. Udgangspunktet beskrives som et modificeret gerningsmandsprincip (jf. betænkningens afsnit II, kap. 3).

Om *udviklingen i retspraksis* efter kriminalloven bekræfter kommissionens undersøgelser af tiltale- og retspraksis, at der gradvis i vidt omfang er indført takster for de foranstaltninger, der idømmes for bestemte lovovertrædelser. Lighedsprincippet, hensynet til at ensartede handlinger foranstaltes ens, og hensynet til forbrydelsens grovhed har fået en mere fremtrædende plads. Samtidig viser kommissionens undersøgelser af kriminalitetsudviklingen og sanktionsanvendelsen, at foranstaltningen anstaltsanbringelse og især foranstaltningen bøde anvendes i et uforudset stort omfang. Dermed bekræftes en antagelse af, at disse foranstaltninger vælges i adskillige tilfælde, hvor behandlings- og resocialiseringsbærende foranstaltninger burde vælges ud fra et gerningsmandsprincip. Dette princip er således blevet nedtonet i gældende praksis.

Sammenfattende følger gældende retspraksis i videre omfang end tidligere et gerningsprincip. Domstolene har forestået denne udvikling uden megen indblanding fra lovgiver, idet det overordnede sanktionsprincip i loven er uændret gennem 50 år.

1.4. Diskussion. Det fremgår af *kommissoriet*, at det ”fortsat vil være ønskeligt at fastholde kriminallovens oprindelige grundtanke om resocialisering som udgangspunkt for de strafferetlige foranstaltninger.” Det fremgår dog samtidig, at kommissionen i forbindelse med udarbejdelse af sit udkast til revision af kriminalloven ”skal være opmærksom på den debat om strafferammer og straffereformer, der er pågået i Grønland i de seneste år.”

Denne debat omfatter navnlig den stigende utilfredshed med foranstaltningssystemet, f.eks. en kritik af, at man på gaden kan møde personer, der netop er dømt til anbringelse i anstalt for grove voldsforbrydelser, at personer drikker eller er voldelige, selvom de er undergivet dom til forsorg, at bøder er uden effekt, fordi de ikke betales, at det er en ekstra straf oven i foranstaltningen at blive sendt til en institution i Danmark, og at der anvendes bøde eller anbringelse i anstalt over for personer, der har behov for resocialisering for ikke på ny at begå kriminalitet. Desuden er der fra politisk side i Grønland under kommissionens arbejde fremsat udtalelser om, at der fremover bør lægges større vægt på lighedshensyn (samme foranstaltning for samme forbrydelse), og at resocialiseringshensyn ikke er relevant ved alle former for forbrydelser (f.eks. som udgangspunkt ikke ved økonomisk kriminalitet).

1.5. Det overordnede princip. Kommissionen har ikke fundet det ønskeligt at stile mod enten det rene gerningsmandsprincip eller det rene gerningsprincip, men har bestræbt sig på at inddrage fordele fra begge principper og søge at undgå ulemperne. Der har således på den ene side været enighed om, at der – hvilket der som nævnt lægges op til i kommissoriet – fortsat

bør lægges betydelig vægt på resocialiseringshensyn. På den anden side bør der i et moderne samfund som det grønlandske også lægges en ikke ubetydelig vægt på gerningen, dels ud fra lighedsbetragtninger, dels af kriminalitetsforbyggende grunde. Det foreslås, at denne opfattelse kommer til udtryk i lovbestemmelsen om det *overordnede* princip for dommerens sanksionsvalg med følgende formulering:

”Ved valget og udmåling af foranstaltning skal der tages hensyn til

- 1) lovovertrædelsens grovhed, herunder samfundets interesse i at modvirke handlinger af den pågældende art, og
- 2) gerningsmandens personlige forhold, herunder hvad der skønnes nødvendigt for at afholde den pågældende fra yderligere lovovertrædelser.”

Det fremgår af formuleringen, at de 2 principper er ligestillede. Forslaget er ikke noget afgørende brud med den gældende ordning, navnlig set i lyset af den ovenfor beskrevne udvikling i retspraksis, som kommissionen ikke har indvendinger imod.

1.6. Valget i den enkelte sag. Den generelle bestemmelse om sanktionsanvendelsen giver kun domstolene en begrænset vejledning om, hvilken foranstaltning, der skal idømmes i en konkret kriminalsag. Derfor overvejes forskellige modeller for, hvordan der i kriminalloven kan gives nærmere *retningslinier* for valg og udmåling af foranstaltning i *den konkrete sag*.

Kommissionen har overvejet flere modeller for, hvorledes *forbrydelserne* kunne rangordnes, henholdsvis efter deres *karakter* (vold, sædelighed, berigelseskriminalitet mv.), eller efter deres *grovhed* (f.eks. simpelt tyveri eller simpel vold, over for voldtægt eller drab). Tankegangen har efter begge modeller været eventuelt at angive, at man for nogle forbrydelser kun skulle anvende gerningsprincippet, henholdsvis gerningsmandsprincippet. Begge modeller er imidlertid blevet forkastet. Bl.a. viser Helene Brochmanns undersøgelse ”Flergangskriminelle”, at i hvert fald vaneforbrydere typisk har et blandet kriminalitetsmønster. Desuden vil konsekvenserne af at anvende en af disse modeller enten være, at behandlingsmæssige ressourcer anvendes på de forkerte tilfælde, eller at der – i strid med gerningsprincippet – ikke tages fornøden hensyn til forbrydelsens grovhed. Særligt for grovhedsmodellens vedkommende gælder desuden, at det vil være vanskeligt i loven at fastlægge rammerne for grovhedsmodellen, hvorfor modellen alligevel i betydeligt omfang må overlade et forholdsvis frit skøn til domstolene.

I stedet foreslås en model, hvor betingelserne for at anvende den enkelte *foranstaltning* reguleres i loven. Alt efter hvor indgribende foranstaltningerne er rangordnes de på en ”sanksionsstige” med advarsel som den mildeste sanktion og anbringelse i anstalt på ubestemt tid (forvaring) som strengeste sanktion. Ved at opbygge foranstaltningssystemet efter strenghed understreges i højere grad end hidtil proportionalitets- og lighedshensyn. Retten skal i den enkelte kriminalsag vurdere, hvilken foranstaltningstype der som udgangspunkt svarer til den begåede kriminalitet, og herunder vurdere hvor langt op eller ned ad sanktionsstigen, det foreliggende tilfælde skal placeres. Ved denne grovhedsvurdering skal der ikke fokuseres isoleret på det aktuelle kriminelle forhold, men foretages en samlet vurdering, hvori også kan indgå hensyn

som alder, motiv og om der foreligger førstegangs- eller gentagelseskriminalitet. Skærpende omstændigheder, f.eks. tidligere lignende kriminalitet, kan medføre, at der anvendes en trin-højere foranstaltning end ellers. Omvendt med formildende omstændigheder, f.eks. ung alder. Et konkret resocialiseringsbehov kan medføre, at der anvendes en trinlavere foranstaltning, ligesom de resocialiseringsmæssige elementer på hvert trin skal fremgå af nyordningen. Her-ved tilgodeses gerningsmandsprincippet.

Ved at anføre kriterierne for anvendelsen af den enkelte foranstaltning i det enkelte kapitel om den pågældende foranstaltning sikres lovgivningsmagten en større, overordnet indflydelse på anvendelsesområdet for de enkelte foranstaltninger end hidtil. Ved denne udformning er det ikke fundet nødvendigt eller hensigtsmæssigt at indføre andre begrænsninger, herunder straf-ferammer, i dommerens muligheder for i princippet at have hele kataloget til rådighed i hvert enkelt tilfælde. Samtidig understreger sanktionsstigemodellen tydeligere end i dag foranstaltningernes relative stregthed. Dette indebærer, at der ved årlige redegørelser om domspraksis kan gives øget offentlig og politisk indsigt i, hvorledes foranstaltningerne anvendes. Dermed dannes udgangspunkt for generelle politiske overvejelser om systemets funktion.

2. Udformning af de enkelte foranstaltninger

Beskrivelsen af de enkelte foranstaltninger indledes i det følgende med de foreslåede kriterier for anvendelsesområdet. Desuden beskrives indholdet i store træk.

2.1. Advarsel kan efter forslaget anvendes, ”hvis lovovertrædelsen er af særlig ringe grov-hed, og navnlig når gerningsmanden ikke tidligere er idømt foranstaltning.”

Advarsel foreslås indplaceret som den mildeste sanktion på foranstaltningsstigen og kan som hidtil anvendes i de særlige tilfælde, hvor lovovertrædelsen er så beskeden, at der ikke er grundlag for at idømme bøde eller andre foranstaltninger.

2.2. Bøde kan efter forslaget anvendes, ”hvis en mere indgribende foranstaltning ikke er nødvendig.” Bøde kan desuden idømmes som tillægsforanstaltning til andre foranstaltninger, ”navnlig når tiltalte ved lovovertrædelsen har opnået eller tilsigtet at opnå økonomisk vinding for sig selv eller andre.” Ved fastsættelse af bødens størrelse skal der tages hensyn til ger-ningsmandens betalingsevne og den opnåede eller tilsigtede fortjeneste.

Brugen af bøde bør begrænses i takt med en udbygning af foranstaltningssystemet i øvrigt. Kompetencen til at inddrive bøder foreslås fortsat tillagt politiet. Retten skal desuden fortsat have mulighed for at konvertere bøden til en anstaltsanbringelse af kortere varighed (højst 60 dage).

2.3. Betinget anstaltsdom kan efter forslaget anvendes, ”hvis

- 1) det skønnes tilstrækkeligt til at afholde gerningsmanden fra yderligere lovovertrædelser, og
- 2) hensynet til lovovertrædelsens grovhed ikke taler imod at anvende denne foranstaltning.”

Betinget dom i sin nuværende udformning – med udskudt sanktionsfastsættelse i en prøvetid – anvendes i meget begrænset omfang, bl.a. fordi foranstaltningen ikke opleves som noget reelt indgreb og derfor ikke nyder respekt hos de dømte. Bl.a. af hensyn til kriminalitetsforebyggelse foreslås betinget dom anvendt *med* fastsat foranstaltning, således at den dømte ved, hvad det vil ”koste” at begå ny kriminalitet. Retten fastsætter således tiden for anbringelsen i dommen og bestemmer samtidig, at fuldbyrdelsen af foranstaltningen udsættes og bortfalder ved udløbet af en prøvetid. Den dømte pålægges ikke andre vilkår end en kriminalitetsfri prøvetid. Muligheden for at kombinere betinget anstaltsdom med en bøde bevares dog.

Finder retten, at en betinget anstaltsdom ikke er tilstrækkelig til at afholde gerningsmanden fra yderligere lovovertrædelser, men at denne har behov for den støtte, som tilsynet indebærer, bør retten i stedet vælge en dom til tilsyn.

2.4. Dom til tilsyn kan efter forslaget anvendes, ”hvis

- 1) gerningsmanden har behov for støtte eller behandling,
- 2) der er behov for den kontrol, som tilsynet indebærer, og
- 3) hensynet til lovovertrædelsens grovhed ikke taler afgørende imod at anvende denne foranstaltning.”

Ved kriminallovens indførelse og ved de senere revisioner har forsorgsforanstaltninger været tiltænkt en fremtrædende plads i foranstaltningssystemet. På grund af ressourceknaphed har forsorgsdommene (eller som foreslået: ”Dom til tilsyn”) hidtil ikke har fået nogen fremtrædende plads blandt foranstaltningerne.

I overensstemmelse med kommissoriets ønske om at fastholde kriminallovens oprindelige grundtanke om resocialisering henstilles det, at resocialiserende foranstaltninger, herunder domme til tilsyn, fremtidig indtager en fremtrædende plads i foranstaltningssystemet. Kommissionens forslag om en udbygning af kriminalforsorgens tilsynsafdelinger og en effektivisering af tilsynsvirksomheden skal ses i lyset heraf (jf. betænkningens afsnit XVI, kap. 3 og kap. 5). Som et led i effektiviseringen foreslås det hidtidige udtryk ”dom til forsorg” erstattet af ”dom til tilsyn” for derved også at markere det kontrolmæssige aspekt i sanktionen.

I udkast til kriminallov opregnes en række vilkår, som kan knyttes til en dom til tilsyn. Vilkår kan dels tage direkte sigte på at afholde den dømte fra at begå ny kriminalitet, f.eks. forbud mod at opholde sig bestemte steder, dels sigte mod resocialisering af den pågældende, f.eks. vilkår om uddannelse, behandling mod misbrug mv. Overtræder den dømte vilkårene, indbringer tilsynsmyndigheden sagen for retten via politiet, der desuden i sådanne tilfælde straks kan anholde og tilbageholde den pågældende, indtil retten kan behandle sagen.

2.5. Dom til samfundstjeneste – der foreslås indført som en ny foranstaltning – kan efter forslaget anvendes, ”hvis

- 1) gerningsmanden findes egnet hertil, og
- 2) betinget anstaltsdom eller dom til tilsyn ikke findes tilstrækkelige af hensyn til lovovertrædelsens grovhed.”

Dom til samfundstjeneste svarer til en (betinget) tilsynsdom, hvor retten tillige bestemmer, at den dømte i fritiden skal udføre ulønnet samfundstjeneste i mindst 40 og højst 240 timer. Arbejdspligten skal opfyldes inden for en af retten fastsat længstetid af højst 2 år. Den dømte er i perioden undergivet kriminalforsorgens tilsyn med overholdelse af arbejdspligten og eventuelle andre vilkår, som retten har fundet formålstjenlige. Overtræder den dømte bestemmelsen om samfundstjeneste eller eventuelle andre vilkår, indbringes sagen uden ophold for retten, der kan ophæve dommen og i forbindelse hermed idømme foranstaltning.

En af kommissionen nedsat arbejdsgruppe om iværksættelse af samfundstjeneste i Grønland – med politimesteren som formand, og med deltagelse af repræsentanter fra alle relevante organisationer – har overvejet og anbefalet de arbejdsopgaver, der skal indgå i samfundstjenesten, og disse opgavers tilvejebringelse, herunder hvorledes det sikres, at samfundstjenesten ikke kommer i konflikt med det almindelige arbejdsmarked, f.eks. ved at lægge beslag på arbejdspladser, der ellers ville være til rådighed for andre borgere.

Den foreslåede model er sammenholdt med internationale forpligtelser (Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og ILO-konventionen om tvunget eller pligtmæssigt arbejde). Samfundstjeneste må ikke forveksles med foranstaltningen (*tvangs-*)arbejde, der tidligere anvendtes i Grønland. De internationale forpligtelser kan ikke antages at være til hinder for en samfundstjenesteordning udformet efter de foreslåede retningslinier. Der lægges herved vægt på arten og karakteren af det arbejde, som den dømte kan pålægges, herunder at der ikke er tale om hårdt fysisk arbejde, der kun er beregnet på at virke som straf, men om et meningsfyldt, overkommeligt og tidsmæssigt rimeligt afgrænset arbejde, som er egnet til at engagere de dømte i aktiviteter sammen med andre på en måde, som fremmer resocialiseringen.

Der er desuden lagt vægt på, at der overlades retten et bredt spillerum med hensyn til at vælge den i det konkrete tilfælde mest hensigtsmæssige sanktion. Foranstaltningen er derfor ikke begrænset til særlige kriminalitetsformer.

2.6. Dom til anstalt og tilsyn som en kombination foreslås indført som en ny foranstaltning, som efter forslaget kan anvendes, ”hvis dom til tilsyn eller samfundstjeneste ikke findes tilstrækkelige af hensyn til lovovertrædelsens grovhed.” Ved dommen bestemmer retten, at den dømte skal anbringes i anstalt i et bestemt tidsrum indtil 3 måneder og bestemmer samtidig, at den dømte efterfølgende skal undergives tilsyn og eventuelle andre vilkår, der fastsættes i dommen.

Anvendelsesområdet er tilfælde, hvor hensyn til retsbevidstheden, herunder til forurettede, taler for anstaltsanbringelse, medens hensyn til gerningsmandens personlige forhold taler for iværksættelse af tilsyn og eventuelle andre resocialiseringsforanstaltninger ved løsladelsen. Herved modvirkes kritikken mod foranstaltningssystemet for at være for lemfældigt, uden at der derved gås på kompromis med resocialiseringshensyn. Foranstaltningen tjener sammen med dom til samfundstjeneste det formål at mindske springet mellem mindre indgribende foranstaltninger, f.eks. betingede anstaltdomme og tilsynsdomme, og dom til anbringelse i anstalt. Hvis der er behov herfor, vil lovovertræderen desuden hurtigt kunne fjernes fra sit nuvæ-

rende miljø, således at der gives kriminalforsorgen mulighed for i kontakt med den dømte at planlægge tilsynsforløbet.

2.7. Anbringelse i anstalt kan efter forslaget anvendes, ”når det er nødvendigt

- 1) for at forebygge, at gerningsmanden begår yderligere lovovertrædelser, eller
- 2) af hensyn til lovovertrædelsens grovhed.”

Betingelserne for at anvende anbringelse i anstalt som sanktion er ikke væsensforskellige fra de hidtil gældende. Retten fastsætter anbringelsestidens længde, der som hidtil ikke kan overstige 10 år (anbringelse i anstalt på ubestemt tid – *forvaring* – udskilles som en særlig foranstaltning, jf. straks nedenfor). Af hensyn til ofre, lokalsamfundet og retsbevidstheden foreslås anstalterne indrettet således, at personer, der har begået personfarlig kriminalitet, i en periode efter dommen af kriminalforsorgen kan anbringes i halvlukket regi, således at de ikke får mulighed for at forlade anstalten med henblik på beskæftigelse eller med andet lovligt formål. Adgangen til administrativt at løslade på prøve efter de hidtil gældende regler opretholdes, men undergives særlig domstolsprøvelse. I tilfælde af vilkårsovertrædelse vil sagen efter forslaget skulle forelægges for retten (og ikke som hidtil for kriminalforsorgsnævnet, der foreslås nedlagt).

Antallet af frihedsberøvede er relativt set meget stort i Grønland sammenlignet med andre lande. En del af forklaringen er, at selvom det samlede kriminalitetsniveau er lidt lavere i Grønland end f.eks. i Danmark, er der i Grønland forholdsmæssigt mere personfarlig kriminalitet. Desuden er politiets opklaringsprocent meget høj, hvorved relativt set flere sager indbringes for domstolene. Det bemærkes i denne forbindelse, at kommissionen med sine forslag ikke tilsigter nogen skærpelse af sanktionsniveauet.

2.8. Forvaring på ubestemt tid kan efter forslaget anvendes, ”hvis

- 1) gerningsmanden findes skyldig i drab, røveri, frihedsberøvelse, alvorlig voldsforbrydelse, trusler af den i § 94 nævnte art, voldtægt eller anden alvorlig sædelighedsforbrydelse eller brandstiftelse eller i forsøg på en af de nævnte forbrydelser, og
- 2) det efter karakteren af det begåede forhold og oplysningerne om den pågældende, herunder navnlig om tidligere kriminalitet, må antages, at den pågældende frembyder nærliggende fare for andres liv, legeme, helbred eller frihed, og
- 3) anvendelse af forvaring er nødvendig for at forebygge denne fare.”

Forvaring er det strengeste trin på sanktionsstigen (og således *ikke* et alternativ hertil).

Betingelserne for at anvende forvaring svarer i vidt omfang til den gældende adgang til at anbringe disse personer. Udtrykket ”forvaring” foreslås genindført i kriminalloven som betegnelse for tidsubestemt anbringelse af den gruppe af kriminelle, der har begået grov personfarlig kriminalitet, og som frembyder nærliggende fare for andre mennesker.

Det forudsættes i kommissoriet, at kommissionen overvejer og beskriver, hvorledes de forvarrede kan hjemtages fra Anstalten ved Herstedvester i Danmark, det vil sige afsone i særlig an-

stalt i Grønland. Efter kommissionens forslag skal forvaring fremover udstås i en nyetableret, lukket forvaringsafdeling i Nuuk. I øvrigt udstås foranstaltningen efter reglerne om anstaltsophold, dog med den væsentlige modifikation, at ændringer i og ophør af foranstaltning kun kan træffes af retten.

2.9. Dom til særlige hjælpeforanstaltninger over for unge kan efter forslaget anvendes, ”hvis gerningsmanden på domstidspunktet er under 18 år, eller i særlige tilfælde under 20 år.”

Ved en dom til særlige hjælpeforanstaltninger over for unge fastsætter retten, at den dømte undergives tilsyn af de sociale myndigheder med hjælpeforanstaltninger efter den sociale lovgivning. Retten fastsætter endvidere, at den unge skal undergive sig de forskrifter, som de sociale myndigheder pålægger den pågældende. Dette kan dog kun ske i det omfang, de sociale myndigheder har erklæret at ville påtage sig tilsynet. Retten fastsætter en længstetid for foranstaltningen, der i almindelighed ikke kan overstige 2 år (højst 3 år).

En lignende bestemmelse i den gældende kriminallov har kun været anvendt i meget beskedent omfang, da de sociale myndigheder fortsat kun har begrænsede ressourcer. Med henblik på en både konsekvent og konstruktiv indsats over for unge anser kommissionen det derfor for særdeles væsentligt at etablere et *forpligtende samarbejde* mellem politi, kriminalforsorg og de sociale myndigheder, der baseres på lokale samarbejdsaftaler med udgangspunkt i de *ressourcer, der lokalt er til stede*.

Inden for bestemmelsens rammer vil der kunne anvendes en bred vifte af tiltag af varierende intensitet – fra rådgivning og tilsyn til anbringelse i institution. Foranstaltningen kan derfor ikke passes ind i sanktionsstigen, men er *alternativ* hertil. Som hidtil vil unge under 18 år ikke kunne dømmes til anbringelse i anstalt, ”medmindre særlige omstændigheder gør sådan anbringelse påkrævet.” Advarsel, bøder og eventuelt samfundstjeneste vil kunne anvendes efter en konkret vurdering i særlige tilfælde.

For ikke at vanskeliggøre den unges indpasning i samfundet henstilles det, at foranstaltningen ikke optræder på den private straffeattest, når den er afviklet (efter udløbet af den af retten fastsatte længstetid for foranstaltningen).

2.10. Hvis gerningsmanden på tidspunktet for lovovertrædelsen var **sindssyg** eller i en tilstand, der ganske må ligestilles hermed, eller var **mentalt retarderet**, kan der efter forslaget idømmes foranstaltninger efter særlige bestemmelser herom, ”når det er nødvendigt for at forebygge, at gerningsmanden begår yderligere lovovertrædelser.” Foranstaltningerne idømmes som udgangspunkt på ubestemt tid, hvis der foreligger personfarlig kriminalitet. I andre tilfælde fastsættes efter forslaget en længstetid med mulighed for forlængelse under særlige omstændigheder. Retten træffer bestemmelse om ændringer i eller ophør af foranstaltninger.

Efter forslaget vil indholdet af de særlige foranstaltninger over for sindssyge mv. være så fleksible, at retten har mulighed for at fastsætte den foranstaltning, der konkret findes hensigtsmæssig i sagen under fornøden hensyntagen til såvel sikkerheds- som behandlingsmæssi-

ge aspekter. De mulige foranstaltninger svarer stort set til de nu anvendte domsformer, dvs. spændende fra anbringelsesdom på psykiatrisk hospital, over behandlingsdom til tilsynsdom med vilkår om psykiatrisk behandling. De særlige foranstaltninger over for psykisk syge er imidlertid *alternativer* til de almindelige foranstaltninger på sanktionsstigen, der – bl.a. afhængigt af gerningsmandens tilstand – også vil kunne finde anvendelse. (Af hensyn til kriminallovens enkelthed foreslås en bestemmelse svarende til den danske straffelovs § 16 om utilregnelighed fortsat *ikke* indført i kriminalloven).

Sundhedsvæsenet, herunder behandlingen af psykisk syge kriminelle, hører under hjemmestyret. Hjemmestyret har planlagt inden for en årrække at udbygge det nuværende psykiatriske behandlingssystem, dels distriktspsykiatrien, dels ved etablering af en lukket psykiatrisk afdeling – ud over den eksisterende åbne afdeling – ved Dronning Ingrid's Hospital i Nuuk. Her ved vil de retspsykiatriske patienter, der anbringes på psykiatrisk hospital i Danmark, kunne hjemtages. Der er ikke udsigt til, at de farligste sindslidende, der anbringes på sikringsanstalten ved amtshospitalet i Nykøbing Sjælland, og de mentalt retarderede vil kunne hjemtages til behandling. Retten skal efter forslaget derfor fortsat kunne træffe bestemmelse om behandling på hospital eller anden institution også i Danmark.

2.11. Rettighedsfortabelse kan anvendes ved siden af andre foranstaltninger. Rettighedsfortabelse (af adgangen til at udøve erhverv) er efter de gældende bestemmelser betinget af ”nærliggende fare for misbrug”. Fortabelse af rettigheder er direkte præventivt begrundet. Rettighedsfortabelse kan derfor ikke ske ud fra pønale hensyn, altså som en ”straf” i sig selv. Faren for misbrug skal desuden være knyttet specifikt til den pågældende virksomhed (adækvanskriteriet).

De gældende regler, der med enkelte fravigelser af sproglig og processuel karakter svarer til de danske regler om rettighedsfortabelse, foreslås bibeholdt med enkelte ájourføringer.

2.12. Konfiskation kan anvendes ved siden af andre foranstaltninger. De gældende bestemmelser om konfiskation svarer stort set til de danske bestemmelser og foreslås opretholdt med enkelte ájourføringer.

3. Overførsel og ophør af foranstaltninger

Fuldbyrdelsen af en idømt foranstaltning kan kun overføres til en af de andre dele af rigsfællesskabet, hvis der udtrykkeligt er hjemmel hertil. Med den stigende samfærdsel og den større mobilitet, også for kriminelle personer, foreslås det at indføre mulighed for at overføre alle foranstaltninger med tilsyn, bortset fra særlige hjælpeforanstaltninger over for unge (der er lokalt forankrede) til og fra Grønland og Danmark. Frihedsberøvende sanktioner skal også kunne overføres mellem de to dele af rigsfællesskabet, men under hensyn til karakteren heraf indføres en adgang til domstolsprøvelse af overførselsbeslutningen.

Efter de gældende regler ophører foranstaltning ved forældelse efter bestemmelser, der i forhold til dansk ret er mere enkle i regelopbygningen. Foranstaltninger ophører endvidere ved den dømtes død og kan ophøre ved benådning.

De gældende regler er i det hele udformet på en hensigtsmæssig og tidssvarende måde og foreslås derfor opretholdt.

Afsnit XVI Fuldbyrkelse af foranstaltninger

1. Indledning

At en person er blevet sigtet og tiltalt for en forbrydelse og af retten er anset for skyldig i kriminalitet og idømt en foranstaltning, er i sig selv et udtryk for samfundets reaktion på begået kriminalitet. Men reaktionen slutter jo ikke hermed. Den idømte foranstaltning skal fuldbyrdes, dvs. at den dømte skal betale en bøde, undergives tilsyn eller sættes i anstalt, eller måske undergives flere indgreb i kombination.

De kriterier som lovgiver har lagt vægt på ved *valg af foranstaltning*, må også præge fuldbyrdelsen, hvis foranstaltningen skal virke efter hensigten. Af forrige afsnit fremgår det, at der efter kommissionens forslag ved valg af foranstaltning skal lægges vægt både på lovovertrædelsens grovhed og på gerningsmandens personlige forhold. Disse hensyn præger naturligt også kommissionens forslag til, hvorledes *fuldbyrdelsen* skal lægges til rette. På den ene side medfører hensynet til en effektiv fuldbyrdelse (retshåndhævelsen), at der i kommissionens lovudkast lægges nogle faste rammer for, hvad der skal ske under fuldbyrdelsen, hvad enten det drejer sig om inddrivelse af bøde, gennemførelse af tilsyn eller frihedsberøvelse. Rammerne er snævrere, jo grovere en forbrydelse der er tale om. På den anden side medfører kriminalpræventive hensyn og hensyn til gerningsmandens resocialisering, at der inden for de nævnte rammer overlades kriminalforsorgen som fuldbyrdelsesmyndighed en skønsmæssig adgang til at tilpasse fuldbyrdelsen med disse hensyn for øje. Nogle skønsmæssige, administrative afgørelser er af så indgribende karakter – eller træffes ellers af retten – at der foreslås en særlig nem adgang til domstolskontrol.

2. Den nuværende ordning

2.1. Historisk tilbageblik. Ved indførelsen af kriminalloven i 1955 var det som nævnt udgangspunktet, at der skulle anvendes forsorgsprægede foranstaltninger kombineret med tilsyn, f.eks. dom til arbejde eller uddannelse, anbringelse hos plejefamilie o.lign. Der var dog ikke tradition for en selvstændig forsorgsmyndighed. Ved retsplejeloven var der blevet etableret et organiseret politi, der blandt meget andet nu også fik til opgave at organisere fuldbyrdelsen, herunder finde frem til egnede personer, der kunne føre tilsyn med lokalsamfundets egne lovovertrædere. Skønnedes resocialisering ikke nødvendig kunne man nøjes med at idømme en bøde. Et behov for anstaltsanbringelse i en kortere periode blev imødekommet i 1956 ved etablering af den første anstalt, forvaringshjemmet i Nuuk med 6 pladser. Forvaringshjemmet – og senere anstalterne – viste sig dog ikke at yde tilstrækkelig sikkerhed over for de farligste kriminelle, og i 1958 overførtes den første dømte til forvaring i Anstalten ved Herstedvester i Danmark.

Med den hurtige samfundsudvikling viste det sig i løbet af få år uoverkommeligt for politiet at finde tilstrækkeligt mange egnede og villige opholdsværter og tilsynsværger, hvorfor den hyppigst anvendte foranstaltning blev bøde, selv for grove lovovertrædelser. Herefter påbegyndtes en stigende professionalisering af fuldbyrdelsen såvel i som uden for anstalt.

Forvaringshjemmet blev i 1967 erstattet af en ny afsoningsanstalt med 18 pladser, der i 1976 blev udvidet til 28 pladser. Samtidig blev der opført 2 nye anstalter (i Qaqortoq og Aasiaat), så anstaltskapaciteten i slutningen af 1970'erne var steget til 44. De indsatte var fortrinsvis beskæftiget på lokale arbejdspladser. På grund af fortsat pladsmangel blev de 3 anstalter udvidet i løbet af 1980'erne og 1990'erne, således at der i 2001 var *en anstaltskapacitet i Grønland på 74 pladser*, fortsat under ledelse af politimesteren. Nedsendelse til Danmark af forvarede og psykisk syge kriminelle er fortsat. Politiets detentioner, indrettede til berusere og tilbageholdte, er også blevet anvendt til afsonere, særligt i spidsbelastningssituationer som ved udgangen af 2001. Vedrørende den seneste udvikling henvises til pkt. 7 nedenfor.

Sideløbende med udvidelsen af anstaltskapaciteten skete der en *organisering af forsorgsarbejdet*, fra 1965 ved en forsorgsleder, ansat ved politimesterembedet. Der blev efterhånden ansat uddannet personale i enkelte byer til at forestå tilsynsvirksomheden mv. Herudover blev der etableret to pensioner med hver 10 pladser. En selvstændig fuldbyrdelsesmyndighed, Kriminalforsorgen i Grønland, blev først etableret i 1978. Ved århundredskiftet var der oprettet afdelinger og lokalkontorer i ca. halvdelen af retskredsene. Hertil kommer et mindre antal kontaktpersoner i byer, hvor kriminalforsorgen ikke var repræsenteret, samt et antal private tilsynsførende.

Et af regeringen og hjemmestyret nedsat *embedsmandsudvalg* anbefalede i sin betænkning fra 1990 blandt andet:

- En styrkelse af kriminalforsorgens tilsynsvirksomhed med medarbejdere i flere byer,
- etablering af en lukket anstalt i Grønland for at begrænse overførsel til forvaring i Anstalten ved Herstedvester mest muligt,
- en uændret anstaltskapacitet, der i forhold til indbyggerantal var (og fortsat er) dobbelt så høj som det da højst placerede land i Europarådets opgørelse i 1988 og ca. tre gange så høj som i Danmark,
- en særlig anbringelsesform for indsatte, dømt for personfarlig kriminalitet, uden mulighed for at arbejde uden for anstalten, og
- ændring/opkvalificering af behandlingsarbejdet i anstalterne.

2.2. Klientellet. Udviklingen i klientmassen viser blandt andet kriminalforsorgens arbejdsopgaver. *Det samlede gennemsnitlige antal foranstaltede om året* under kriminalforsorgens ansvarsområde steg fra 224 i 1974-78 til 337 i 1989-1993, hvilket er en stigning på 50 %. Den registrerede kriminalitet steg i samme periode med 44 %. I perioden 1994-98 faldt antallet med 19 % til 273. Faldet modsvares af et fald i antallet af registrerede lovovertrædelser, dog således at faldet i den registrerede kriminalitet begyndte ca. 5 år før faldet i klientellet satte ind. Antallet af foranstaltede var 253 i 2001.

Der er endvidere sket en markant *ændring i fordelingen* mellem tilsynsklienter og frihedsberøvede klienter. Før ændringen af kriminalloven i 1978 udgjorde *andelen af frihedsberøvede* (inklusive personer anbragt i anstalt og på psykiatrisk hospital i Danmark) ca. 18 % eller mindre end 1/5 af det samlede klientel, medens andelen i periodens slutning er steget til 35 % eller

ca. 1/3 af klientellet. I 1999 var andelen af frihedsberøvede endog 45 %, hvilket var det hidtil højeste for et enkelt år. Andelen var i 2001 faldet til 38 %. De senere års vækst i andelen af frihedsberøvede kan til dels forklares med, at der siden midten af 1980'erne har været et generelt fald i kriminaliteten, mens de typer af kriminalitet, der oftest udløser anstaltsdomme – volds-, sædeligheds- og narkotikakriminalitet – i samme periode er steget. Antallet af tilsynsdomme er derimod faldet svarende til det almindelige fald i kriminaliteten. Ved udgangen af 2001 kan dog på ny konstateres en væsentlig stigning i det gennemsnitlige antal *tilsyn under kriminalforsorgen* (fra 106 i 1999 til 144 i 2001).

Til illustration af kriminalforsorgens (manglende) geografiske udbygning bemærkes det, at hvert fjerde tilsyn føres i kommuner uden afdeling eller filial. Det forventes, at andelen af tilsynsklienter vil stige, efterhånden som kriminalforsorgen udbygges geografisk.

2.3. Fuldbgyrdelsesmyndighedernes nuværende organisation. Den øverste *ledelse af kriminalforsorgen* hører under Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen, der varetager administrationen af bevillingerne til anlæg, lønninger og den øvrige drift. Til at udøve den stedlige ledelse er oprettet et kriminalforsorgsnævn, der efter loven dels skal behandle generelle spørgsmål vedrørende kriminalforsorgen i Grønland, dels træffe afgørelse i visse konkrete sager, især om prøveløsladelse, udstationering og genindsættelse mv. Reelt fungerer nævnet kun som afgørelsesmyndighed med Direktoratet for Kriminalforsorgen som ankeinstans (ca. 1 ankesag årligt).

Kriminalforsorgens pensioner, tilsynsvirksomheden og det øvrige *forsorgsmæssige* arbejde, herunder for indsatte i anstalter og detentioner, forestås af kriminalforsorgslederen. Til at udføre opgaverne er ved århundredskiftet ansat ca. 30 dobbeltsprogede medarbejdere (i alt 27 årsværk), heraf 18 forsorgsmedarbejdere, 8 pædagogiske assistenter ved pensionerne og desuden fortrinsvis administrativt personale.

Ledelsen af *anstalterne* forestås fortsat af politimesteren. Som anstaltsleder handler politimesteren efter bemyndigelse fra og under ansvar over for Direktoratet for Kriminalforsorgen. De tre anstalter med 74 pladser har i alt 40 ansatte. De ledes af dansk uddannede fængselsfunktionærer, mens opsynsstyrken i øvrigt er lokalt ansatte dobbeltsprogede medarbejdere, der har modtaget nogen oplæring. Arbejdsopgaverne er fortrinsvis af sikkerheds- og ordensmæssig karakter.

Politimesteren er også leder af *politiets detentioner*. I denne henseende er han ansvarlig over for Justitsministeriets departement med hensyn til både indhold og økonomi. De grønlandsk dømte forvarede i *Anstalten ved Herstedvester* administreres af denne anstalt under ansvar over for Direktoratet for Kriminalforsorgen. Dette forhold gælder såvel rammerne for som indholdet af afsoningen, bortset fra spørgsmål om foranstaltningss ændring, der afgøres af kredsretten.

Der er gode *samarbejdsrelationer* med det øvrige retsvæsen og andre myndigheder. Samarbejdet er dog på mange områder ustruktureret og af vekslende karakter, såvel centralt som lokalt.

2.4. Kritik. Den kritik, der har været ført frem mod det nuværende system har for så vidt angår fuldbyrdelsessystemet hovedsagelig gået på,

- at tilsyn med og behandlingsvilkår for forsorgsdømte og prøveløsladte ikke håndhæves effektivt, hvorfor tilsynsvirksomheden af befolkningen opleves som utroværdig,
- at anstaltssystemet er for åbent, således at voldtægtsforbrydere og andre grove voldsforbrydere kan ses på gaden umiddelbart efter at de er blevet indsat i anstalterne,
- at bødeforanstaltningen er ineffektiv, fordi bøderne sjældent betales,
- at der forholdsvis anvendes for mange bøder, for få tilsynsforanstaltninger, og for mange frihedsberøvende foranstaltninger,
- at forvarede nedsendes på ubestemt tid til Danmark, og
- at behandlingsmulighederne i Grønland for psykisk syge kriminelle er utilstrækkelige.

2.5. Undersøgelser. For at få belyst bl.a. den rejste kritik har kommissionen taget initiativ til nogle undersøgelser ved Helene Brochmann, dels af dømtes og personalets oplevelse af foranstaltningerne anstalt, tilsyn og ophold i pension, dels af kriminelle gengangere. Desuden har en særlig arbejdsgruppe med relevant deltagelse fra bl.a. arbejdsmarkedsorganisationer afgivet en indstilling om iværksættelse af samfundstjeneste som ny foranstaltning i Grønland.

3. Kommissionens forslag om organisation og struktur

3.1. Principielle overvejelser. Når den historiske udvikling og de erklærede intentioner bag denne sammenholdes med de aktuelle arbejdsopgaver viser det sig, at *de faktiske muligheder for at kriminalforsorgen med sit nuværende stade kan varetage sine arbejdsopgaver er begrænsede*. Der kan peges på forskellige årsager hertil. Den ret omfattende videnskabelige forskning i det grønlandske retsvæsen og dets udvikling synes for en stor del at have koncentreret sig om retsplejens vilkår og funktioner og i et vist omfang om den retlige udformning af sanktionssystemet, medens den i mindre grad har berørt de *faktiske* vilkår for fuldbyrdelse af kriminallovens foranstaltningssystem, således som det fra starten var tænkt: Som et foranstaltningssystem uden frihedsberøvelse, men med ganske indgribende og støttende foranstaltninger med kriminalitetsforebyggende/resocialiserende formål. Desuden har den retlige regulering af retsmyndighederne – politi, domstole, fuldbyrdelse – fra starten haft slagside. Der skulle gå næsten 25 år fra kriminallovens tilblivelse til en fuldbyrdelsesmyndighed blev lovreguleret ved 1978-loven – og da kun den centrale organisation, medens man fortsat ikke havde øje for betydningen af en lokal, effektivt struktureret fuldbyrdelsesmyndighed. De historiske undersøgelser viser, at politikere og andre har haft de bedste intentioner om at opruste kriminalforsorgen med nødvendige ressourcer til at gøre tilsynsvirksomheden effektiv, men udviklingen har været en anden (indtil starten af 1990'erne). Det ganske uforudsete omfang i anvendelsen af takstmæssigt pålagte bøder må antages at være en konsekvens af dette forhold. Det er desuden kommissionens opfattelse, at det relativt meget høje antal domme til anbringelse i anstalt naturligvis har sammenhæng med kriminalitetsudviklingen, men også med kriminalforsorgens hidtidige, begrænsede muligheder for at yde en indsats. Den kritik, der igennem årtier har været rettet mod kriminalloven og især dennes foranstaltningssystem, tilskrives blandt andet dette for-

hold. Fuldbyrdelesmyndighederne og deres virksomhed skal her 50 år efter kriminallovens indførelse styrkes og effektiviseres på linie med de øvrige retsmyndigheder.

3.2. Enhedsledelse og overordnet struktur. Kriminalforsorgens nuværende og fremtidige arbejdsopgaver er analyseret. Der *foreslås en præcisering af forpligtelserne og dermed en effektivisering af kriminalforsorgens arbejde som fuldbyrdelesmyndighed*. Fuldbyrdelesen skal koordineres med fælles ledelse, og væsentlige arbejdsopgaver i og uden for anstalt foreslås lovreguleret og i øvrigt præciseret administrativt. Dette anses af kommissionen for nødvendige, men ikke tilstrækkelige foranstaltninger, hvis fuldbyrdeles af foranstaltninger med tilsyn skal fremstå som et troværdigt alternativ til anstaltsanbringelse. Kriminalforsorgens virksomhed foreslås derfor styrket og geografisk udbygget.

Kompetencen til at fuldbyrde foranstaltninger henholdsvis i og uden for anstalt er som nævnt delt mellem politimesteren og forsorgslederen. Men der har til stadighed været – og er fortsat – væsentlige sammenfald i arbejdsopgaver og dermed samarbejde mellem de to områder. Kommissionen foreslår derfor, at sammenhængen styrkes ved etablering af en *enhedskriminalforsorg med fælles ledelse*, således at arbejdsopgaver og ressourcer hurtigt og effektivt vil kunne koordineres og prioriteres, ligesom der vil kunne tages højde for den lokale udvikling i forskellige dele af landet.

Ledelsen af Kriminalforsorgen overtager den daglige drift af anstalter, afdelinger og pensioner. Ledelsen overtager endvidere kriminalforsorgens hidtidige arbejdsopgaver med bl.a. det domsforberedende arbejde, herunder udfærdigelse af personundersøgelser, fuldbyrdeles af tilsynsdomme og andre tilsynsforanstaltninger, herunder ophold i pension, familiepleje, uddannelsesinstitution, og fremtidig tillige dom til samfundstjeneste og (initiativet til) særlige foranstaltninger over for unge. Fra politimesteren overtages fuldbyrdeles af foranstaltninger i anstalt og af andre frihedsberøvende foranstaltninger, herunder dom til forvaring, bødeafsoning og – i et samarbejde med politimesteren – det daglige ansvar for behandlingen af tilbageholdte mv.

Lederne af de lokale institutioner (afdelinger, pensioner, anstalter) forudsættes fortsat tillagt ledelsesbeføjelser, herunder kompetence til at træffe afgørelse i konkrete sager. Det forudsættes, at Ledelsen af Kriminalforsorgen i denne henseende fungerer som klageinstans. Som noget nyt foreslås det, at klageadgangen til Direktoratet for Kriminalforsorgen i disse sager afskæres, og at Ledelsen af Kriminalforsorgen således træffer den endelige administrative afgørelse i konkrete klagesager.

Nogle afgørelser er imidlertid af så *indgribende karakter*, at afgørelse efter forslaget skal træffes af Ledelsen af Kriminalforsorgen, i særlige tilfælde med mulighed for en særlig nem adgang til domstolsprøvelse. Kriminalforsorgsnævnet foreslås nedlagt som følge af strukturændringerne.

Den planlagte effektivisering af fuldbyrdelesen forudsætter et snævert samarbejde mellem retsmyndighederne. Med henblik herpå foreslås det, at der oprettes et *Centralt Kontaktudvalg*

for Retsvæsenet vedrørende Kriminal­sager med repræsentanter for alle retsmyndigheder. Formålet er gensidig orientering om og drøftelse af emner af interesse for det samlede retsvæsen. Lokalt forudsættes der oprettet *lokale kontaktudvalg* med deltagelse af kredsdommeren, den lokale stationsleder og en repræsentant for tilsynsafdelingen i den enkelte retskreds, navnlig med henblik på et smidigt samarbejde om hurtige reaktioner ved tilsynsunddragelse og overtrædelse af vilkår om behandling mv.

Resocialiserings- og behandlingstiltag indgår i hver enkelt af de af kommissionen foreslåede foranstaltninger. Varetagelsen heraf forudsætter et tæt samarbejde med social- og sundhedsvæsenet og andre offentlige og private organisationer mv. med f.eks. behandlingstilbud mod alkohol- og narkotikamisbrug. Med henblik på at strukturere og styrke dette samarbejde foreslås det, at der oprettes *et Centralt Koordinationsudvalg vedrørende Kriminalforsorgen* med repræsentanter fra Ledelsen af Kriminalforsorgen, socialdirektoratet, sundhedsdirektoratet og eventuelt Kanukoka. Formålet er drøftelse af spørgsmål af fælles interesse, herunder navnlig en koordination af samarbejdet mellem de pågældende, lokale myndigheder, der foreslås organiseret i *lokale koordinationsudvalg* i hver kommune. Det vil tillige være en opgave at udarbejde generelle planer for særlige grupper af klienter, f.eks. samfundstjenestedomte og psykisk syge kriminelle, og lokalt sikre gennemførelsen heraf.

4. Fuldblydelse af tilsynsforanstaltninger

4.1. Gældende ret. Disse omfatter i gældende ret bl.a. domme til forsorg, tilsyn med prøvelsladte, tilsyn med behandlingsdømte psykisk syge, herunder ved udskrivning fra hospital, tilsyn med løsladte forvaringsdømte (p.t. fra Danmark), og med anbragte i pension, institution eller familiepleje. Blandt andre arbejdsopgaver nævnes forberedelse af sagen før dom til foranstaltning, varetagelse af de forsorgsmæssige forpligtelser for de anbragte i anstalter, samt kriminalpræventivt arbejde.

Arbejdet udføres som nævnt af personalet ved kriminalforsorgens afdelinger og filialer, beliggende i ca. halvdelen af de 18 kommuner. I de fleste af de øvrige kommuner er kriminalforsorgen repræsenteret ved en kontaktperson.

4.2. Overvejelser. Tilsynsforanstaltningerne har ikke på noget tidspunkt virket effektivt som tiltænkt, primært på grund af *manglende professionalisering og utilstrækkelig geografisk udbygning*. Skal tilsynsforanstaltningerne fungere effektivt, skal der være personer i den dømtes nærmiljø, der kan påtage sig tilsynsforpligtelsen, som er i stand til at skride ind ved vilkårsovertrædelser og som også kan yde støtte efter behov. Hvis en i øvrigt velegnet tilsynsforanstaltning ikke kan gennemføres er konsekvensen, at retten må idømme en anden, mindre hensigtsmæssig foranstaltning. Mest iøjnefaldende er det, at *manglende repræsentation i byer og bygder* i meget betydeligt omfang gør kriminalforsorgens arbejde vanskeligt og i visse tilfælde endog umuligt.

4.3. Forslag. Kommissionen finder det nødvendigt, at kriminalforsorgen fremtidig bliver repræsenteret i alle retskredse, som udgangspunkt med uddannet arbejdskraft, men ellers ved

anvendelse af kontaktpersoner, private tilsynsførende og personundersøgere. Og struktureret på en måde så disse private får tilstrækkelig støtte fra de professionelle. Denne udbygning fremhæves som en forudsætning for, at kommissionens forslag i øvrigt kan gennemføres.

De krav der må stilles til en effektiv tilsynsmyndighed, de opgaver der skal løses og den tilsynsdømtes pligter foreslås i store træk lovreguleret i kriminalloven. Det drejer sig blandt andet om:

- Vejledning af den dømte om tilsynsforanstaltningens indhold.
- Iværksættelse af tilsynet så tidligt som muligt, om muligt som frivilligt tilsyn.
- Fastsættelse af kontakthypigheden mellem den dømte og tilsynsmyndigheden.
- Udarbejdelse af en handleplan for tilsynsforløbet og eventuelt for tiden derefter.
- Effektiv kontrol med at den dømte overholder fastsatte vilkår.
- Hurtig indskriden ved hjælp af politiet og retten, hvis vilkårene overtrædes.
- Vejledning og bistand med hensyn til løsning af sociale og personlige problemer.
- Et tæt og godt samarbejde med andre myndigheder, både i og uden for retssystemet.

For at styrke rettens mulighed for at vælge den mest hensigtsmæssige sanktion foreslås kriminalforsorgens *indsats forud for dommen* intensiveret. Det drejer sig om:

- Udarbejdelse af en egentlig personundersøgelse, når der kan blive spørgsmål om at anvende mere indgribende foranstaltninger (tilsyn, anstalt),
- i forbindelse hermed sikre, at en mulig foranstaltning er velforberedt, før sagen behandles i retten, og
- udvise en aktiv, opsøgende indsats for at finde frem til og indgå foreløbige aftaler med egnede uddannelsesinstitutioner, plejefamilier mv.

Det har været særligt svært at finde egnede tilsynsførende og gennemføre tilsyn med klienter, der er prøveløsladt efter afsoning i anstalt. Det henstilles derfor, at der skaffes ressourcer med henblik på at *styrke varetagelsen af de forsorgsmæssige opgaver i anstalterne og effektivisere tilsynet med prøveløsladte*. De muligheder, anstalten efter kommissionens forslag vil have for en gunstig påvirkning, må udnyttes, og der må ske en afklaring af bopæl, arbejde eller andet underhold. Behovet herfor bliver særligt påtrængende ved indførelse af halvlukket og lukket kapacitet. Desuden foreslås et tæt samarbejde mellem anstaltens forsorgsmedarbejdere og den fremtidige afdeling eller filial, ligesom en eventuel privat tilsynsførende, familiepleje mv. skal inddrages i planlægningen. *Tilsynet med prøveløsladte* må erfaringsmæssigt være meget tæt. Heraf følger en større rejseaktivitet med henblik på besøg i byer og bygder, hvor prøveløsladte er undergivet tilsyn af kriminalforsorgens kontaktperson på stedet eller af en privat tilsynsførende.

4.4. Nye eller ændrede tilsynsforanstaltninger. Fuldblyrdelse af *domme til samfundstjeneste*: Efter kommissionens forslag skal kriminalforsorgen tilvejebringe de nødvendige arbejdssteder og ved aftale med hver enkelt af disse fastlægge vilkårene for arbejdsstedets medvirken i ordningen, herunder sikre forståelse for vigtigheden af, at kriminalforsorgen (den tilsynsførende)

straks skal underrettes om alle udeblivelser og lignende svigt i forbindelse med arbejdspligtens opfyldelse. Ved godkendelse i Landsarbejdsrådet af mulige arbejdssteder, der skal indgå i samfundstjenesten, skal det sikres, at samfundstjeneste ikke lægger beslag på arbejdspladser, der i øvrigt ville være til rådighed for det almindelige arbejdsmarked.

Fuldbyrdelse af *særlige foranstaltninger over for unge kriminelle*: Allerede i forbindelse med udarbejdelse af personundersøgelse af unge kriminelle skal kriminalforsorgen være ekstra opmærksom på de muligheder, der via dom til særlig foranstaltning ligger i det efter forslaget lovfæstede samarbejde mellem de sociale myndigheder, politi og kriminalforsorg. Ansvar for gennemførelsen ligger som hidtil hos de sociale myndigheder, men kriminalforsorgen skal være initiativtager og derefter primus motor i vedligeholdelsen af samarbejdet. Formålet med det forpligtende samarbejde er efter forslaget at give de lokale myndigheder et fleksibelt instrument til at finde netop de tiltag over for den unge, der i det konkrete tilfælde skønnes egnet, og som der lokalt er praktisk mulighed for at gennemføre.

Fuldbyrdelse af foranstaltninger over for *psykisk syge kriminelle*: Kommissionens forslag om kriminalforsorgens pligter over for dette klientel indebærer en intensiv kontakt med den dømte, herunder med henblik på at kontrollere overholdelsen af det særlige behandlingsvilkår. Hos såvel kriminalforsorgen som i sundhedsvæsenet forudsættes der efter forslaget at være ressourcer til rådighed for samarbejdet – også med henblik på forudgående planlægning af foranstaltningen – og især til rådgivning og hurtig indgriben i akutte situationer. Der forudsættes tillige ansat psykologisk og psykiatrisk ekspertise ved kriminalforsorgen.

Tilsyn med forvaringsdømte: Det må antages, at samarbejdet om den ressourcekrævende forberedelsesfase med henblik på den forvarede tilbagevenden til lokalsamfundet vil lettes noget, når forslaget om at anbringe de forvaringsdømte i en anstalt i Grønland er gennemført. Det må imidlertid fremhæves, at de særlige forsorgsmæssige forpligtelser over for dette klientel, der som personfarlige er anbragt på ubestemt tid, ikke i øvrigt ændrer karakter og omfang ved ændringen.

5. Fuldbyrdelse af domme med anstaltsanbringelse

5.1. Gældende ret. De gældende regler omfatter alle former for anstaltsanbringelse, det vil sige anstaltdomme på bestemt tid indtil 10 år, tidsbestemte domme (forvaring), anbringelse som forberedelse af en forsorgsdom og afsoning af bøder. Anbringelsen sker i de 3 åbne anstalter med som nævnt 74 pladser, i et vist omfang i politiets detentioner og – ved udstationering fra anstalt – i kriminalforsorgens pensioner. Hertil kommer anbringelse i Anstalten ved Herstedvester i Danmark.

5.2. Forslag om anstaltens struktur. Det er et særligt træk ved anstalterne i Grønland, at anbringelsen i mindst muligt omfang afskærer den dømte fra det omliggende samfund, hvorfor beskæftigelse og fritidsaktiviteter så vidt muligt sker uden for anstalten. Denne ordning har gode historiske forudsætninger, og da voldsommere konflikter, disciplinære foranstaltninger eller andre indgreb forekommer temmelig sjældent, sammenlignet med fængsler i andre

lande, foreslås det, at anbringelsen *som udgangspunkt* fortsat bør ske i *åben anstalt*. Undtaget herfra vil efter forslaget være følgende kategorier af dømte:

- Dømte, der har begået grov personfarlig kriminalitet, kan af hensyn til ofret og lokalsamfundet for en periode *anbringes i halvlukket regi* uden mulighed for at forlade anstalten for at arbejde mv. Sådant halvlukket regi etableres i de i øvrigt åbne anstalter.
- Dømte, der ikke kan respektere begrænsningerne i åbent og halvlukket regi kan anbringes i en *lukket disciplinærafdeling*, oprettet i anstalten i Nuuk.
- De forvaringsdømte, der hidtil er sendt til Anstalten ved Herstedvester i Danmark, anbringes i en *lukket forvaringsafdeling* i tilknytning til anstalten i Nuuk, således at psykiatrisk bistand mv. kan ydes fra den psykiatriske afdeling på Dronning Ingrid's Hospital i Nuuk.

Etablering af 2 lukkede afdelinger i anstalten i Nuuk forudsætter, at der i anstalten etableres egentlige beskæftigelsesmuligheder og fritidsfaciliteter, idet disse indsatte kun i særlige tilfælde vil kunne forlade anstalten.

De eksisterende tre anstalter ligger alle på vestkysten. I forbindelse med overførsel af forvaringsklientellet fra Danmark foreslås det, at der opføres en ny lille anstalt på Grønlands østkyst, i størrelse og belæg svarende til de to små anstalter. Kapaciteten vil herefter være uændret.

Det anbefales, at adgangen til at *udstationere* de dømte til pension udbygges, at adgangen til afsoning af kortere varighed i *detention* opretholdes, og at man genoptager anbringelse i *familiepleje* mv.

5.3. Afsoningens indhold. Anstaltsophold har hidtil fortrinsvis bestået i opsyn med de indsatte i fritid og om natten. Med henblik på fremtidigt at udnytte afsoningstiden hensigtsmæssigt foreslås forskellige tiltag, herunder

- at tilvejebringe beskæftigelsesmuligheder i anstalterne, særligt for indsatte i lukket afdeling og i halvlukket regi,
- at ligestille oplæring og uddannelse med arbejde,
- at indføre selvforvaltning og andre fritidstilbud,
- at indføre behandlingsmuligheder i form af adfærdsregulerende programmer mv., og
- at styrke den forsorgsmæssige indsats, herunder med et kriminalitetsforebyggende sigte.

Det eksisterende regelsæt om anstaltsophold er gennem de senere år revideret under hensyn til internationale anbefalinger vedrørende behandlingen af indsatte. Den foreslåede lovregulering lægger vægt på både samfundets sikkerhed mod kriminalitet og på de dømtes retssikkerhed og behandlingsmuligheder.

Betænkningens afsnit XVI, kap. 6 indeholder en omfattende gennemgang af de gældende regler om anstaltsophold og forslag til lovregulering af dømtes rettigheder og pligter under fuldbyrdelsen. Der tages som hidtil udgangspunkt i, at den dømte har adgang til at udøve sine almindelige

borgerlige rettigheder i det omfang, frihedsberøvelsen ikke i sig selv afskærer herfra. Det foreslås lovfæstet, at den dømte ikke må pålægges andre begrænsninger i sin tilværelse end sådanne, der er fastsat ved lov eller er en følge af selve frihedsberøvelsen. De begrænsninger, der efter kommissionens lovudkast kan komme på tale – ved siden af hensyn til sikkerhed og orden for at fastholde frihedsberøvelsen – er dels hensynet til *en særlig risiko for ny alvorlig kriminalitet*, dels hensynet til *retsbevidstheden*. Ved forslagene til regulering af adgangen til magtændelse og ikendelse af disciplinærforanstaltninger og af regelgrundlaget for andre indgribende afgørelser er der taget udgangspunkt i de regler, der opstilles i kriminalretsplejen af hensyn til den berørtes retssikkerhed. Desuden åbnes der en særlig let adgang til domstolsprøvelse af visse administrative afgørelser. Det drejer sig dels om afgørelser, der indebærer (yderligere) frihedsberøvelse som f.eks. afslag på prøveløsladelse, dels visse afgørelser, der normalt henhører under domstolene, men som under frihedsberøvelsen træffes administrativt, f.eks. om konfiskation.

6. De personale- og uddannelsesmæssige konsekvenser

Ledelsen af Kriminalforsorgen vil skulle beskæftige en leder, der som udgangspunkt er juridisk uddannet, og 4-6 medarbejdere, der dels er i besiddelse af institutions- og anden socialfaglig ekspertise med henblik på styrings- og udviklingsopgaver, dels kan varetage økonomiske, personalemæssige og andre administrative ledelsesopgaver.

Tilsynsafdelinger og pensioner vil have brug for en meransættelse af forsorgsmedarbejdere svarende til 6 årsværk, således at arbejdsstyrken herefter udgør 33 årsværk. Hertil kommer et antal kontaktpersoner og private tilsynsførende. Det anbefales, at kriminalforsorgens personale i tilsynsafdelinger og pensioner via målrettet efteruddannelse og lederuddannelse sættes i stand til at løse de fremtidige opgaver.

Udbygningen af det grønlandske anstaltssystem med lukkede afdelinger, beskæftigelsesmuligheder og en ny anstalt i Tasiilaq vil kræve en meransættelse af 20-28 årsværk, hvorefter det samlede personale ved de grønlandske anstalter vil udgøre 57-65 årsværk. Det foreslås, at *grunduddannelsen af anstaltsbetjente* udbygges og at anstaltsbetjente og pædagogiske assistenter ved pensionerne deltager i relevante efteruddannelseskurser for at forbedre mulighederne for at beskæftige de dømte. Herudover henstilles det at anstaltspersonalet gennemgår mere specielle fag med henblik på at opnå færdigheder i blandt andet samtaleteknik, adfærdspåvirkende programmer og behandling af misbrug i forskellige former.

7. Kapacitetsudviklingen efter 2001

Kommissionens forslag om den anstaltsmæssige udbygning i Grønland, herunder indførelse af beskæftigelsesmuligheder i anstalterne, og de heraf afledte personalemæssige og økonomiske konsekvenser, bygger på anstaltssystemet som det så ud med udgangen af 2001.

Imidlertid har det fortsatte pres på anstalter og detentioner samt stigende ventetider til afsoning medført, at det i 2002 var nødvendigt dels at omdanne pensionen i Ilulissat til anstalt,

dels at inddrage et anneks i tilslutning hertil som midlertidig kapacitetsudvidelse. Endvidere er der overvejelser om midlertidigt at inddrage lokaler i de bestående anstalter til yderligere belægning.

Denne udvikling, der som nævnt til dels har midlertidighedens karakter, ændrer ikke kommissionens indstillinger vedrørende udbygningen af kriminalforsorgen i Grønland. Med hensyn til den beskæftigelsesmæssige udbygning, der allerede er startet, har Direktoratet for Kriminalforsorgen oplyst, at denne udbygning ikke vil blive bremset af de seneste tiltag.

Afsnit XVII Behandling af tilbageholdte og detentionsanbragte

1. Detentioner

Forud for rettens behandling af en kriminalsag kan den tiltalte være anholdt og eventuelt tilbageholdt (varetægtsfængslet). Tilbageholdelse sker i lokale detentioner, der desuden anvendes til detentionsanbragte (berusere) og – for de bedste detentioners vedkommende – til kortvarig afsoning. Tilbageholdte kan desuden anbringes i en særlig afdeling i anstalten i Nuuk, og – undtagelsesvis – i anstalterne i Aasiaat og Qaqortoq.

Detentionerne er placeret i de 17 politidistrikter og rummer i alt 51 detentionsceller. Otte detentioner er opført i begyndelsen af 1990'erne og udstyret med TV-overvågning, kalde/samtaleanlæg og brandalarmeringsanlæg. De øvrige detentioner blev samtidig udstyret tilsvarende.

Der er desuden detentioner i 6 mindre byer og bygder uden fast stationeret politipersonale. De bruges ikke særlig hyppigt. Der er ikke etableret elektronisk overvågning.

En undersøgelse i 1998 af behovet for detentioner i bygderne viste, at frihedsberøvede ofte anbringes under uhensigtsmæssige forhold og i lokaler, der ikke er egnede til formålet. Som følge af det meget lille behov syntes der ikke umiddelbart at være grund til at opføre egentlige detentionslokaler i bygderne, og politiet har herefter i samarbejde med kommunerne undersøgt, om eksisterende, egnede lokaler i bygderne kunne anvendes til frihedsberøvelse. Herefter har kommissionen ikke fundet behov for at opføre egentlige detentionslokaler i bygderne, men anbefaler at frihedsberøvelse i bygderne begrænses mest muligt, og at f.eks. berusere i stedet anbringes på egen bopæl, eventuelt under opsyn af kommunefogeden. Hvis frihedsberøvelse ikke kan undgås, anbefales det, at frihedsberøvede anbringes i allerede eksisterende detentioner eller lokaler.

2. Tilsyn med og behandling af de anbragte

De *fælles* bestemmelser om tilsyn mv. for alle anbragte er optaget i ”Politimesterens dagsbefaling om arrester og detentioner”. Denne indeholder bestemmelser om orden og sikkerhed, om personalets opgaver og om de anbragtes rettigheder og pligter. Der er herunder fastsat regler om visitation, aflåsning af celler og tilsynshyppighed, om foranstaltninger i anledning af sygdom og om klagevejledning. Kommissionen har ikke bemærkninger til de fælles bestemmelser.

Blandt de særlige regler for *berusere* fremhæves særligt hyppige tilsyn, at berusere skal udtages af detentionen når grundlaget for anholdelsen ikke længere er til stede, og at tidspunktet for løsladelsen skal noteres i anholdelsesprotokollen. Det regelsæt, der gælder for afsonere i anstalt, gælder tillige for *afsonere* der er anbragt i detentionerne, dog med de nødvendige modifikationer der følger af bygningsmæssige og personalemæssige forskelle mv. Kommissionen foreslår ikke ændringer heri.

Særligt om *tilbageholdte* fremhæves bestemmelserne i retsplejeloven (og fuldbyrdelsesbekendtgørelsen), hvorefter reglerne om anstaltsophold tillige finder anvendelse på tilbageholdte i det omfang, hensynet til sikring af tilbageholdelsens formål eller hensynet til opretholdelse af orden og sikkerhed gør det nødvendigt, og det er foreneligt med tilbageholdelsens formål. Kommissionen anbefaler, at Ledelsen af Kriminalforsorgen i samarbejde med politimesteren udarbejder et særligt regelsæt for behandlingen af de tilbageholdte. Dette regelsæt skal tage udgangspunkt i kommissionens forslag til regler for behandlingen af dømte til anbringelse i anstalt. De fleste af disse regler kan umiddelbart overføres på tilbageholdte, medens der foreslås udarbejdet særlige regelsæt om adgangen til besøg, brevveksling, udgang og beskæftigelse.

3. Forsorgsarbejdet

Efter en udtrykkelig bestemmelse herom i kriminalloven varetager kriminalforsorgens tilsyns-afdelinger det forsorgsmæssige arbejde med personer, som er anbragt i anstalt. Arbejdsopgaven antages i praksis tillige at omfatte tilbageholdte og dømte, anbragt i detention. Efter aftale med politimesteren skal det stedlige politi straks orientere kriminalforsorgen om anholdelser og især tilbageholdelser.

Kommissionen anbefaler, at det med hjemmel i retsplejeloven pålægges kriminalforsorgen at udarbejde nærmere regler om den forsorgsmæssige bistand, der skal ydes til de tilbageholdte for at begrænse de erhvervmæssige, sociale, og personlige ulemper, som følger af tilbageholdelsen. Kontakten bør ske snarest muligt og senest 1 uge efter anholdelsen. En sådan ordning er iværksat ved betænkningens afgivelse. Arbejdsopgaven omfatter såvel forberedelsen af den kommende sanktion som afhjælpning af personlige og sociale problemer.

POLITIET

(Betænkningens afsnit XVIII)

Afsnit XVIII Politiets virksomhed

1. Indledning

Det grønlandske politi er et enhedspoliti, det vil sige det varetager såvel ordenspolitimæssige opgaver som efterforskning og anklagevirksomhed. Hovedparten af styrken er grønlændere. Det gælder også stationslederne i de 17 politidistrikter, som politikredsen er opdelt i. Politimesteren har (med en enkelt undtagelse) hidtil været dansk. Politikredsen er underordnet justitsministeriet og i sin politimæssige virksomhed tilknyttet Rigspolitichefen, med hensyn til anklagevirksomheden dog Rigsadvokaten. Politiet varetager en række opgaver, der ikke er af traditionel politimæssig karakter, herunder redningstjeneste og civile øvrighedsfunktioner. Fuldbordelse af anstaltsdomme sker under ansvar over for Direktoratet for Kriminalforsorgen.

Kommissionen har udarbejdet en beskrivelse af politiets udvikling fra dets oprettelse i 1951 til kommissionens nedsættelse i 1994. På baggrund heraf og en gennemgang af politiets aktuelle forhold vurderes den nuværende organisation og virksomhed, og der fremsættes forslag til justeringer.

2. Den nuværende ordning

2.1. Historisk tilbageblik. Ved retsplejeloven for Grønland (1951) blev der oprettet et særligt grønlandsk politi med en politimester som leder af 5 politidistrikter (i Vestgrønland), der blev bemanded med 5 udlånte danske polititjenestemænd, overbetjente (efter et par år forøget til 7). De eksisterende kommunefogeder, der af den daværende Landshøvding var beskikket til at varetage kommunale opgaver, fik ved retsplejeloven til opgave at bistå de danske betjente med politimæssige opgaver. Desuden fik hver overbetjent bistand af en dansktalende grønlandsk medarbejder, der dels skulle virke som tolk, dels af overbetjentene undervises og instrueres med henblik på ansættelse og funktion som ”særlig underbetjent”. Der har således fra starten været fokus på oplæring og uddannelse af et grønlandsk politipersonale, en målsætning der aktuelt har resulteret i et grønlandsk politikorps, uddannet på niveau med det tilsvarende danske. I 1981 blev den første grønlandsk uddannede polititjenestemand udnævnt i en overordnet lederstilling ved politimesterembedet. Politimesteren og det juridiske personale ved politimesterembedet er fortsat dansk.

Efter retsplejeloven var politiets primære opgaver opretholdelse af ro og orden, efterforskning og anklagevirksomhed samt fuldbordelse af domme af enhver art. Fuldbordelse af civile domme – tvangsfuldbordelse – er med industrialiseringen og udviklingen i øvrigt af et moderne samfund blevet en belastende opgave for politiet. Anklagefunktionen, inddrivelse af bøder og fuldbordelse af anstaltsdomme påhviler ligeledes fortsat politiet, medens fuldbordel-

sen af kriminalretlige foranstaltninger i øvrigt blev overtaget af Kriminalforsorgen i Grønland fra 1979.

På grund af de geografiske forhold er eftersøgninger og redningsforanstaltninger til lands og til vands væsentlige arbejdsopgaver, der skulle forestås af politiet, og som fortsat bliver det. Ved siden af traditionelle politimæssige opgaver af administrativ karakter, som udstedelse af pas, førerbeviser og spiritusbevillinger, blev politiet – fortrinsvis på grund af manglende alternative muligheder – pålagt en lang række øvrighedsopgaver og administrative opgaver, som for de flestes vedkommende ikke kendes i dansk politiarbejde. Det var blandt andet behandling af kommunale vedtægter, fredningsbestemmelser, fiskerispørgsmål og havnespørgsmål, tilsyn med skibe og motorkøretøjer og fiskeriinspektion. Herudover blev familieretlige myndighedsopgaver vedrørende faderskab, mægling og vilkårsforhandling i ægteskabssager og adoptionssager henlagt til politiet.

En del af de omtalte opgaver – men ikke alle – er efterhånden overført til mere relevante myndigheder, herunder i takt med at hjemmestyret er blevet udbygget.

2.2. Organisation. Organisatorisk var politiet indtil 1965 underlagt Ministeriet for Grønland og landshøvdingen. Siden da har Grønland – en selvstændig politikreds på linie med rigsfællesskabets øvrige politikredse – været underlagt justitsministeren, der som nævnt udøver sine beføjelser gennem henholdsvis Rigspolitchefen og Rigsadvokaten.

I sammenligning med de øvrige politikredse indtager Grønland imidlertid en særstilling på en række områder i forhold til Justitsministeriet, Rigspolitchefen og Rigsadvokaten.

På lovgivningsområdet bistår politimesteren *Justitsministeriet* i udarbejdelsen af nye danske love med virkning for Grønland (f.eks. den grønlandske færdselslov og våbenlov) og modtager lovinitiativer fra hjemmestyret til udtalelse, hvis de hører under Justitsministeriets fagområde.

Der er hyppig kontakt mellem Justitsministeriet, *Rigspolitchefen* og politimesterembedet om bl.a. ressourcer, personale, lønninger og uddannelse. Rigspolitchefens rejseafdeling og kriminalteknisk afdeling yder assistance i konkrete sager, og Rigspolitchefens centrale register og analyseenheder bistår med registrerede oplysninger til brug ved efterforskning. Uddannelse og efteruddannelse sker i et samarbejde med politiskolen i Danmark, og teknologiudvikling i et samarbejde med Rigspolitchefens dataafdeling.

Som anklagemyndighed er politiet efter retsplejeloven direkte underordnet *Rigsadvokaten* (og Justitsministeren). Rigsadvokaten får løbende tilsendt politimesterens ”anklageinstruks” og følger forelagte sager fra første orientering til afslutning.

Politiet i Grønland er som andre danske forvaltningsmyndigheder undergivet kontrol af *Folketingets Ombudsmand*. Ombudsmanden har foretaget inspektion af anstalter og detentioner. I

fortsættelse heraf har der været iværksat regelsanering med hensyn til fuldbyrdelse af anstaltsdomme.

Politimesterembedet, der er beliggende i Nuuk, har en politimester som øverste chef, en vicepolitimester som stedfortræder, 2 politiassessorer og 2 politifuldmægtige, 1 politiinspektør med et politisekretariat og 1 kontorleder med et kontorafsnit. *Juristerne* er ansvarlige for anklagevirksomheden og for kredsens juridiske sagsbehandling. De giver møde som anklagere i Grønlands Landsret. De yder desuden vejledning til politidistrikterne om bl.a. operativ og administrativ politimæssig virksomhed, behandling af kriminalsager og det at give møde i kredsretten. Juristerne behandler kriminalsager, der efter særlige regler skal forelægges før tiltalerejsning.

Politiinspektøren med politisekretariatet forestår den politifaglige ledelse i politiet. Det sker bl.a. gennem stationsledermeddelelser, der supplerer politimesterens dagsbefalinger.

Politidistrikterne er sammenfaldende med 16 af 18 kommuner i Grønland. Herudover har Kangerlussuaq status som et selvstændigt politidistrikt. Hvert af de 17 politidistrikter er forsynet med politistation, detentioner, køretøjer og kommunikationsmidler. Der er tale om et decentraliseret politi med en selvstændig stationsleder og samtidig et udbredt nærpolti, integreret i lokalbefolkningen og med synlige aktiviteter. Distrikternes politipersonale varierer fra små enmandsdistrikter til store distrikter med Nuuk som det største distrikt med 25 politibetjente, 2 kommunefogeder og 1 kommunefogedassistent (2000-tal). Kun Nuuk politidistrikt er døgnbetjent. De øvrige distrikter har rådighedsvagt uden for almindelig åbningstid.

Til betjening af bygderne anvendes 4 *politikuttere*. Uden for distrikternes politistationer findes kun detentioner og egentlige politilokaliteter ganske få steder. *Kommunefogederne* løser opgaverne fra bopælen, og det er ofte hertil berusere og uromagere bringes og her mistænkte tilbageholdes, indtil distriktets politi overtager sagen. Undersøgelsen af politiets arbejdsvilkår i Grønland (Kreutzmann og Jensen) viser, at kommunefogederne stort set ikke har hjælpemidler til rådighed, kun håndjern, knippel og kasket. Der er senere foretaget en række forbedringer med hensyn til kommunefogedernes forhold.

2.3. Personale. Politiets personale er opgjort ved udgangen af 2001.

Politimesterembedets 6 *jurister* er ansat under Justitsministeriet. De er typisk ansat ved embedet i en periode på 2-5 år.

Politikredsens *administrative personale* består af 1 dansk kontorleder og 28 overvejende grønlandske kontorfunktionærer. På grund af vanskeligheder med at besætte stillingerne er der 1-2 tilkaldte danske kontorfunktionærer.

Den samlede politistyrke kan opgøres til i alt 227 personer, omfattende 121 polititjenestemænd, heraf 22 tilkaldte danske politifolk, 47 reservebetjente samt 59 kommunefogeder og kommunefogedassistenter. Siden 1998 opereres der med et fast normtal på 115 færdig-

uddannede polititjenestemænd. Der er fortsat bevilget 24 tilkaldte politifolk, og rekruttering af ca. 10 aspiranter årligt til politiskolen. Det har hidtil været vanskeligt både at rekruttere nye unge til politiskolen og at fastholde allerede ansatte politifolk, først og fremmest på grund af konkurrencen fra andre erhverv. Det har således ikke været muligt at forøge antallet af grønlandske politibetjente de seneste år.

De tilkaldte danske polititjenestemænd forretter mellem 2 og 5 års tjeneste i Grønland. Deres rolle har ændret sig væsentligt fra oprindeligt at udgøre den egentlige politistyrke til aktuelt at supplere den faste grønlandske politistyrke. De indgår som hovedregel ikke i ledelsen, og kan ikke deltage i karriereløb og uddannelse i Grønland, med mindre den pågældende overføres til den grønlandske politistyrke.

Reservebetjentene er kontraktansatte reservepolitibetjente, der nogle aftener om ugen udfører polititjeneste som en bibeskæftigelse i forbindelse med et andet hovederhverv. Deres primære opgave er at deltage i opretholdelse af ro og orden under en af de faste politibetjentes ledelse og ansvar.

Eksistensen af *kommunefogeder* er nødvendiggjort af det forhold, at befolkningen fortsat lever spredt i et meget stort antal byer og bygder, som ligger i en sådan afstand fra distriktets politistation, at der er behov for selvstændig politimæssig betjening. De 59 kommunefogeder og kommunefogedassistenter rekrutteres lokalt efter indstilling fra byggerådet. Deres primære opgave er at sikre ro og orden og føre kontrol med, at lovene overholdes. Retningslinier for kommunefogedernes virksomhed er fastlagt i en instruks, udarbejdet af politimesteren. Der er for nylig tilrettelagt regionale kommunefogeduddannelser, og kommunefogederne er udstyret med yderligere uniformsgenstande, hvoraf det fremgår, at de løser politimæssige opgaver.

Skibsbesætningerne består af 4 kutterførere og 17 kutterbesætningsmedlemmer. Kutterførerne, der skal være uddannede sætteskipperne, ansættes af politimesteren. Med nye stålcuttere, hvoraf den ældste er anskaffet i 1989, er det målet at betjene hovedparten af landets politidistrikter.

2.4. Politiets arbejdsopgaver. Blandt arbejdsopgaverne fremhæves her sådanne, der er specielle for det grønlandske politi.

Den *kriminalitetsforebyggende* og *tryghedsskabende* virksomhed udføres især ved politiets tilstedeværelse blandt befolkningen, ved patruljering og ved et afpasset beredskab til at håndtere den kriminalitet, der måtte opstå. Da byerne er relativt små, og da der findes politi i stort set alle byer, er politiet meget synligt og har nærmest karakter af et udbredt nærpolti. Beredskabsmæssigt har politistationen i Nuuk døgnåbent. I de øvrige distrikter er stationen bemandet mellem klokken 08.00-16.00, mens resten af døgnets timer dækkes af en vagtordning fra hjemmet. Vagthavende træffes telefonisk, når man ringer til det lokale politi. En vagtordning hos politimesterembedet varetages døgnets 24 timer af en jurist eller af en ledende polititjenestemand. Blandt mere *målrettede* opgaver kan nævnes politiets narkogruppe, der dels varetager narkoeftersøgning på landsplan, dels bistår de øvrige distrikter med efterforskning i stør-

re narkosager. På færdselsområdet foretages sprit- og fartkontrol. Politiet skal i øvrigt også søge at *hindre, at kriminalitet overhovedet opstår*. Denne kriminalpræventive opgave varetages i samarbejde med andre lokale myndigheder, der også har til opgave at yde en forebyggende indsats.

Politiet udfører også *eftersøgnings- og redningsopgaver*, planlægning og gennemførelse af indsatsen ved katastrofesituationer og større politimæssige begivenheder under statsbesøg og lignende. Ansvar for eftersøgnings- og redningstjenesten i Grønland er tredelt mellem Grønlands Kommando (Kangilinnguit/Grønnedal), der har ansvaret for søredningstjenesten af nødstedte skibe, Flyredningscentralen i Kangerlussuaq, der er ansvarlig for flyredningstjenesten af nødstedte luftfartøjer, og Politimesteren i Grønland, der er ansvarlig for landredningstjenesten, dvs. eftersøgnings- og redningsaktioner overalt til lands og i lokale farvandsområder. Til eftersøgningsopgaverne anvendes politikutterne, når det drejer sig om eftersøgning og redning i de indre farvande. Luftfartøjer chartres hos Grønlandsfly eller Air Alpha til brug ved eftersøgning over større områder. Søværnets helikopter eller fastvingede fly fra Kangerlussuaq og Narsarsuaq anvendes, når det er muligt. Endelig chartrer man lokale fiskefartøjer og turbåde, snescootere og hundeslæder.

Politiets opgaver med hensyn til *kriminalitetsforfølgning* omfatter anmeldelse og efterforskning af forbrydelser samt tiltalerejsning og retslig forfølgning. Langt de fleste politiopgaver klares af distriktet selv. Sker den kriminelle hændelse i en af distriktets bygder, afsendes politimandskab til bygden for at overtage sagen fra kommunefogeden. De indledende og uopsættelige skridt såsom anholdelse og sikring af gerningsstedet udføres af kommunefogeden efter retningslinier for efterforskning og påtaleret, fastlagt i politimesterens anklageinstruks. På årlige inspektioner kontrolleres ved stikprøvevis gennemgang af distriktets kriminalsager, at legaliteten er i orden. Stationslederen er bemyndiget til at udfærdige bødeforlæg eller anklageskrift i sager om berigelseskriminalitet, når den uberettigede (tilsigtede) vinding ikke overstiger 5.000 kr., og i sager om vold, hvis der ikke er sket skade, eller hvis skaden kan karakteriseres som mindre, og der i øvrigt ikke er tale om gentagelse, således at frihedsberøvende foranstaltninger kan komme på tale. Afgørelse efter bestemte særlove som f.eks. færdselsloven, hundevedtægter, politivedtægter kan træffes af stationslederen. Bortset fra i landsretten er det distriktets polititjenestemænd, der møder som politianklagere i retten. Politifolkene får undervisning i anklagevirksomhed, både under grunduddannelsen og under efteruddannelse.

Fuldbyrdelsen af foranstaltninger påhviler fortsat i et vist omfang politiet. Som omtalt foreslår kommissionen, at ledelsen af kriminalforsorgens anstalter overtages af Ledelsen af Kriminalforsorgen, der herefter forestår al fuldbyrdelse af foranstaltninger, bortset fra inddrivelse af bøder. Det vil fortsat være en arbejdskrævende opgave for politiet at varetage iværksættelse og senere ændringer af behandlings- og anbringelsesdomme mod psykisk syge kriminelle.

Fogedmyndigheden er efter retsplejeloven pålagt politiet og de kommunale pantefogeder og fordelt således, at pantefogeder tvangsfuldbyrder offentlige krav, mens politiet tvangsfuldbyrder civile krav og foretager ind- og udsættelsesforretninger. Herudover forestår politiet som nævnt bødeinddrivelser.

Andre *politimæssige opgaver* er administration af lovgivning om offentlige indsamlinger, om ind- og udførsel samt opbevaring og brug af våben (især aktuelt for de mange ekspeditioner over indlandsisen), udstedelse af pas, og lovgivningen om kørekort og førerprøver. Desuden administrerer politiet tilladelser til offentlige arrangementer mv. i henhold til den af den enkelte kommunalbestyrelse udarbejdede politivedtægt. Hertil kommer bilinspektion, opdateringer og forespørgsler til centrale registre og administration af hittegods.

Som nævnt er politiet herudover pålagt en del *privatretlige opgaver*. Det drejer sig om sager om umyndiggørelse og lavværgemål, faderskabssager, ægteskabssager samt administration af erstatningsbeløb, fastsat af erstatningsnævnet til ofre for forbrydelser.

3. Undersøgelser

3.1. Undersøgelse af befolkningens holdning til politiet. Undersøgelsen er forestået af Henrik Skydsbjerg, der på baggrund af resultaterne i undersøgelsen har udarbejdet rapporten ”Befolkningen og politiet”, som er udgivet af kommissionen i november 1996.

Et repræsentativt udsnit af den grønlandske befolkning – et par tusind borgere – har besvaret en række spørgsmål om deres seneste kontakt med politiet og om, hvordan de som borgere har oplevet politiets måde at håndtere situationen på. I undersøgelsen tilkendegiver 81 % af borgerne tilfredshed med politiets generelle indsats. Imidlertid er der udsving på de enkelte områder, som undersøgelsen nærmere har beskæftiget sig med. Når borgerne selv retter henvendelse til politiet er tilfredsheden størst på serviceområdet med 94 %, men lav blandt ofre for forbrydelser, hvor kun 65 % var tilfredse med den behandling, de havde fået af politiet. I situationer, hvor det er politiet, der tager kontakt til borgeren, er tilfredsheden størst i fogedsager med 87 %, medens kun 67 % er tilfredse med politiets håndtering af anholdelsessituationen. 21 % af de anholdte hævdede at have været udsat for politivold.

Om kriminalitet og tryghed i hverdagen tilkendegav 83 %, at de aldrig, eller næsten aldrig frygter vold i hjemmet, og 77 % at de aldrig, eller næsten aldrig frygter vold uden for hjemmet. I de tilfælde, hvor borgeren beder om akut assistance, er 74 % tilfredse.

Om politiets prioritering af opgaverne mener lidt over halvdelen af de adspurgte, at politiet skal bruge mere tid på oplysning og undervisning. Lidt under halvdelen mener, at hashsager skal oprioriteres, mens næsten lige så mange mener, at politiet skal bruge mere tid på at tage sig af folk, når de har været udsat for kriminalitet.

3.2. Undersøgelse af politiets arbejdsvilkår. Økonom Claus Stensgård Jensen og socialrådgiver Gladys Kreutzmann har forestået undersøgelsen og udarbejdet rapporten ”Politiets arbejdsvilkår”, der er publiceret i oktober 1998. Undersøgelsen omfatter politibetjente, reservebetjente, kommunefogeder og fratrådte politifolk. Undersøgelsen viser, at den ansatte ved politiet er glad for sin arbejdsplads og har et godt forhold til kollegerne. Arbejdet opfattes som selvstændigt og varieret. Ledelsen opleves som både loyal og kontrollerende. Men der efterlyses flere kurser og mere efteruddannelse, og især kommunefogederne efterlyser bedre arbejds-

lokaler, radioer og edb-udstyr mv. Arbejdsbelastningerne, herunder en ukontrollabel tjenestetid og mange voldsomme hændelser, er jævnt fordelt på alle typer af politidistrikter, store som små. Inden for nogle områder er der mere tilfredshed med arbejdet i mellemstore distrikter (fra 5 til 12 betjente).

Som begrundelser for (overvejelser om) at forlade tjenesten angives, *at* lønnen er for lav, *at* arbejdstiderne er for dårlige, og *at* mulighederne for efteruddannelse er utilfredsstillende. Desuden *at* der er mange voldsomme hændelser, der kan påvirke privatlivet. Der peges i denne forbindelse på et udækket behov for bistand og støtte i forbindelse med sådanne hændelser.

Undersøgelsen afdækker et ønske om, at politiet udelukkende har politimæssige opgaver, og at civile sagsområder således overføres til andre myndigheder.

4. Politiklagenævn

Klager over politiets virksomhed har indtil 1. januar 2000 ikke været særskilt reguleret. Til brug for kommissionens overvejelser om behandlingen af klager og kriminalsager vedrørende politipersonale udarbejdede politimesterembedet en opgørelse over samtlige skriftligt behandlede klager over politiet i årene 1992-1998. En fjerdedel af klagerne (15 af 60 sager) i 1992-1996 havde fået medhold af politimesteren, Rigsadvokaten eller Justitsministeriet (den almindelige klageadgang). I 1997 og 1998 behandlede politiet samlet 14 klager over politiets adfærd, 43 klager over politiets dispositioner og 17 anmeldelser af kriminelle forhold, begået af politiet i tjenesten.

Kommissionens overvejelser om et nyt og tidssvarende klagesystem tog på den ene side udgangspunkt i det gældende danske klagesystem. På den anden side var det ønsket at bevare en enstrengt og enkel ordning, der desuden måtte baseres på de muligheder, der er til stede i Grønland, og samtidig indebære nødvendigt kendskab til grønlandske forhold hos de medvirkende. Med disse krav forekom inddragelse af stats- eller Rigsadvokat både fjern og utilstrækkelig. Som følge af politikredsens særlige struktur og den jævnlige udskiftning af embedets indehaver indtager Politimesteren i Grønland en mere selvstændig holdning i forhold til politipersonalet end politimestre i Danmark. Hvis en grønlandsk "politimestermodel" blev kombineret med et politiklagenævn efter dansk model, ville det enstrengede system blive bevaret samtidig med, at det til betryggelse for offentligheden skulle overvåges af et uvildigt klagenævn, hvorved der som helhed skønnedes etableret et funktionsdygtigt og troværdigt klagesystem.

På denne baggrund er der oprettet *et politiklagenævn for Grønland*, sammensat af en advokat, som praktiserer i Grønland, som formand og to lægmænd. Medlemmerne udpeges af Justitsministeriet efter indstilling fra henholdsvis Advokatrådet og Grønlands landsstyre. Nævnet skal løbende have tilsendt sagsakter i såvel adfærdsklager som kriminalsager mod politipersonale mv. Nævnet kan anmode politimesteren om at foretage bestemte yderligere undersøgelses- eller efterforskningskridt samt tilkendegive over for politimesteren, hvordan sagen efter nævnet opfattelse skal behandles og afgøres. Uoverensstemmelser med politimesteren,

herunder om dennes afgørelser i klagesager, kan af nævnet indbringes for Rigsadvokaten. Klager kan indgives både til politiet og til nævnet.

Det var kommissionens ønske, at en ny klageordning ikke skulle afvente færdiggørelse af kommissionens øvrige arbejde. Forslaget blev herefter gennemført som *lov nr. 905 af 16. december 1998 om behandling af klager og kriminalsager vedrørende politipersonale i Grønland*. Loven trådte i kraft den 1. januar 2000 og følges op af årlige beretninger fra Rigsadvokaten.

5. Vurdering af politiets struktur

Kommissionen sammenligner politiets nuværende organisation og virksomhed med et udbredt nærpoliti, hvor kontakten med befolkningen er endnu tættere end i Danmark på grund af landets geografi. Politiet i bysamfundene er synligt og som udgangspunkt med god føling med borgerne på grund af en tæt integration i lokalmiljøet. At dømme efter *befolkningens holdning* til det grønlandske politi viser Henrik Skydsbjergs undersøgelse, at ordningen er velfungerende. Der er således en overvejende positiv holdning til politiet. Ligeledes fremgår det af undersøgelsen om politiets arbejdsvilkår i Grønland, at holdningen til politiets struktur *set fra medarbejderens side* er overvejende positiv. Den væsentligste kritik rettes mod politiets ukontrollable tjeneste, som er meget udbredt på grund af opdelingen af politistyrken på 17 distrikter.

Med henblik på at imødegå denne ulempe har kommissionen overvejet at foreslå politistyrken samlet i f.eks. 3 regionale enheder på vestkysten og eventuelt 1 enhed på østkysten. Herved kunne man opnå en sådan koncentration af mandskab, at tjenesten kunne indrettes i kontrollerbart skifteholdsarbejde. En sådan *regionalisering afvises* imidlertid. Der må påregnes væsentlige rejse- og udetider i forbindelse med kriminalitetsforfølgning i de byer og bygder, som den regionale enhed betjener. Det anses for tvivlsomt, om sådanne øgede udetider vil være eftertragtede, og om øgede rejse- og udstationeringsudgifter vil opvejes af besparelser ved nedlæggelse af et antal distrikter. Hertil kommer, at der vil opstå ventetid med hensyn til politiets indsats og den politimæssige service.

Kommissionen finder, at der med det aktuelle antal politiforretninger og kriminallovsovertrædelser og et befolkningstal på ca. 1.500 er basis for at oprette *yderligere et selvstændigt politidistrikt i Kangaatsiaq kommune*, der hidtil har været betjent af 2 kommunefogeder og politiet i Aasiaat. En gennemførelse heraf forudsætter, at politistyrken kommer op på et højere antal polititjenestemænd, da styrken med det nuværende antal ikke tåler yderligere geografisk spredning.

6. Kommissionens forslag til ændringer

I sin virksomhed som *anklagemyndighed* er politimesteren efter retsplejeloven direkte underordnet Rigsadvokaten. Der er således ikke – som i Danmark – indskudt en regional statsadvokat mellem politimester og Rigsadvokat. Kommissionen finder den grønlandske ordning tilfredsstillende, men foreslår dog indført bestemmelser i retsplejeloven, hvorefter Rigsadvoka-

ten skal føre tilsyn med Politimesteren i Grønlands behandling af kriminalsager, svarende til statsadvokaternes tilsyn med politimestrenes behandling af straffesager. Desuden foreslås en ændring af den gældende bestemmelse om, at politimesterens beslutning om at rejse eller undlade tiltale ikke binder Rigsadvokaten eller justitsministeren. Der foreslås således indført udtrykkelige regler om påklage af politimesterens afgørelser til Rigsadvokaten, hvis afgørelser skal være endelige, hvilket indebærer en afskæring af klageadgang til justitsministeren (2-instansprincippet).

For at imødegå vanskeligheder med rekrutteringen til ledende juriststillinger inden for politiet, har Justitsministeriet fra sommeren 1998 iværksat en *sommerassistanceordning for jurister*.

Med henblik på at fastholde politipersonalet foreslår kommissionen en reduktion af ukontrol-label tjeneste og rådighedsvagter. Der satses på *en forøgelse af politistyrken*, således at den kommer op på 125 mand, hvorved presset på den enkelte medarbejder mindskes, og der åbnes mulighed for etablering af seniorstillinger for medarbejdere, der på grund af sygdom eller alder ikke længere er egnede til at deltage i skiftende tjeneste og rådighedstjeneste. Endvidere henstilles det, at der sker en *forbedring af det nuværende lønniveau* – der stort set svarer til det danske – ved at overføre de grønlandske polititjenestemænd til danske aftaler under de almindelige aftaleforhandlinger. Herved undgås flere års forsinkelse med justering af de grønlandske politifolks løn og klassificeringsforhold. For at fremme politiets arbejdsmiljø henstilles det, at *stationer*, der mangler så basale ting som rindende vand, istandsættes eller nybygges, og at den *grønlandske politiuniform* ændres til en mere praktisk og tidssvarende beklædning.

Der foreslås en *målrettet indsats for at skaffe ansøgere*, dels ved vedholdende oplysningsvirksomhed om politiets uddannelse, dels ved at fokusere mindre på fysikken og mere på ansøgerens sociale og faglige kvalifikationer med hensyn til politiopgaverne. Endvidere henstilles det at *uddannelsesaktiviteterne* generelt fastholdes på det nuværende stade.

I et samarbejde med hjemmestyret og kommunerne er der iværksat en koordinering og styrkelse af myndighedernes *indsats i bygderne*. Blandt andet søges forbedrede muligheder for detentionsanbringelse ved brug af eksisterende faciliteter. Desuden anbefales det at identificere alle kommunefogedens opgaver, også sådanne som ligger uden for selve kommunefogedgerningen, og herefter vurdere hvorvidt disse opgaver ud fra en samlet vurdering kan føre til, at der stilles kontorfaciliteter og eventuelt kommunikationsmidler til rådighed, eventuelt inden for byggerådets egen administration, i flere af de store bygder. Samtidig foreslås det at fastlægge alle opgaver, således at disse sammen med de politimæssige opgaver kan danne grundlag for en forbedret aflønningsform og dermed højere løn.

De *fleste fagedforretninger* og opgaver af *privatretlig* karakter foreslås som nævnt fjernet fra politiets virksomhed.

Det foreslås desuden, at den eksisterende adgang til at iværksætte *afsoning* af ubetalte bøder udnyttes i praksis.

Efter politiets vurdering er det ønskeligt med 5 politikuttere for at kunne betjene byer og bygder, når vejr og is tillader det, og for at kunne udføre eftersøgnings- og redningstjeneste i de indre grønlandske farvande. Kommissionen anbefaler derfor, at det tilstræbes at anskaffe *yderligere 1 politikutter*, hvis der måtte vise sig økonomisk mulighed herfor.

AFSLUTTENDE DEL

(Betænkningens afsnit XIX-XXVI)

Afsnit XIX Opfølgning på kommissionens forslag

1. Baggrund

Kommissionen har overvejet, om det er muligt og ønskeligt, at der foretages løbende undersøgelser af det grønlandske retsvæsens funktion efter gennemførelsen af kommissionens forslag om ny lovgivning og ændrede administrative strukturer.

Retsplejeloven af 1951 og kriminalloven af 1954 blev som bekendt udarbejdet på grundlag af undersøgelser og forslag, udarbejdet af henholdsvis Grønlandskommissionen af 1950 og Den juridiske ekspedition (1948-50). Lovgivningen blev desuden flere gange genstand for samfundsvidenskabelige undersøgelser, for kriminallovens vedkommende med baggrund i lovens bestemmelse om revision 5 år efter ikraftsættelsen. Med baggrund heri udtalte det daværende grønlandske lovudvalg sig om retsvæsenets virke og forberedte ændringer i lovgivningen til brug for politikerne. De positive erfaringer med dette samspil mellem samfundsforskning, administratorer og politikere, der fandt sted i perioden fra reformernes forberedelse til 1980'ernes begyndelse, har virket som inspiration for kommissionens forslag.

2. Kommissionens forslag

Kommissionen finder det ønskeligt at sikre en *generel overvågning* af den særlige lovgivning for Grønland, dels således at lovgivningen ikke forældes i forhold til kravene fra blandt andet internationale konventioner, dels således at der erhverves kendskab til lovenes funktion i praksis. Medens en generel overvågning af lovgivningen og selve det lovforberedende arbejde per definition hører til ressortministeriets arbejde, er det i dag ikke en selvfølge at der afsættes ressourcer til retssociologiske eller andre samfundsvidenskabelige undersøgelser af den særlige lovgivning for Grønland. Hertil kommer, at samfundsvidenskabelige undersøgelser af retsvæsenet alene næppe ville give mening eller helhed uden inddragelse af andre dele af samfundet, som nu er hjemmestyreanliggender, f.eks. socialvæsenet og sundhedsvæsenet.

Mere konkret henstilles det at sikre en viden om, hvorledes følgende forslag fungerer i praksis, således at der skaffes et grundlag for at rette eventuelle skævheder eller i øvrigt foretage ændringer.

For retsplejelovens vedkommende:

- den iværksatte kredsdommeruddannelse
- den iværksatte forsvareruddannelse
- rekrutteringsforhold, herunder lønninger
- samarbejdet mellem kredsret og den juridiske domstol i 1. instans
- fordelingen af kompetence mellem kredsdommere og den juridiske dommer i 1. instans

- Grønlands Landsret som ankeinstans
- kredsretternes antal, placering og personalenormering

For kriminallovens vedkommende:

- funktionen af de enkelte foranstaltninger
- behovet for andre, nye foranstaltningstyper

For at sikre den fortsatte revision af den grønlandske kriminal- og retsplejelovgivning samt interessen for forskning i det grønlandske retsvæsen anbefales det, at der nedsættes et råd, *Rådet for Grønlands Retsvæsen*, bestående af repræsentanter for:

Justitsministeriet
Domstolsstyrelsen
Direktoratet for Kriminalforsorgen
Grønlands hjemmestyre
Landsdommeren i Grønland
Dommeren ved Retten i Grønland
Politimesteren i Grønland
Lederen af Kriminalforsorgen i Grønland
Kanukoka
en advokat
en forsvarer
en universitetslærer/forsker

Det anbefales, at hjemmestyret og rigsmyndighederne (Justitsministeriet) i fællesskab udpeger en formand i eller uden for kredsen af rådets medlemmer.

Kommissionen finder det væsentligt ved en lovfæstelse at skabe den nødvendige sikkerhed for, at der sker en fortsat faglig overvågning af retsvæsenets funktion i Grønland.

Opgaverne for rådet vil være blandt andet at udvikle lovgrundlag mv., tage initiativ til forskning som grundlag herfor, følge de enkelte retsmyndigheders funktion og uddannelsesbehov samt eventuelt afholde seminarer til brug for hjemmestyret om status inden for retsvæsenet.

Afsnit XX Kommissionens forslag til råd og udvalg mv.

Som konsekvens af kommissionens reformforslag eller med henblik på opfølgning herpå forslås oprettet en række råd og udvalg mv. I skematisk form ser oversigten over disse således ud:

"RIGSORGANER"			
NAVN	SAMMENSÆTNING	OPGAVER	REFERENCER
Rådet for Grønlands Retsvæsen	Repræsentanter for Justitsministeriet, Domstolsstyrelsen, Direktoratet for Kriminalforsorgen, Grønlands hjemmestyre, landsdommeren i Grønland, dommeren ved Retten i Grønland, politimesteren i Grønland, lederen af kriminalforsorgen i Grønland, Kanukoka samt en advokat, en forsvarer og en universitetslærer	Koordination mellem hjemmestyre og rigsmyndigheder, udvikling af lovgrundlag mv. og initiativtager til forskning som grundlag herfor, samt at følge de enkelte retsmyndigheders funktion og uddannelsesbehov	Betænkningens afsnit XIX og §§ 752-753 i udkast til retsplejelov

CENTRALT I GRØNLAND			
NAVN	SAMMENSÆTNING	OPGAVER	REFERENCER
Dommerrådet	Landsdommeren, dommeren ved Retten i Grønland, en kredsdommer. I sager om udnævnelse mv. desuden to offentlighedsrepræsentanter	Ansætter ”kredsdommerkandidater”, afgiver indstilling til Domstolsstyrelsen om udnævnelse af kredsdommere, tilladelse til kredsdommeres bierhverv, behandling af disciplinærsager vedrørende kredsdommere	Betænkningens afsnit VI, kap. 5.4.1.2. og 5.4.2.1. samt §§ 10-11 i udkast til retsplejelov
Det Grønlandske Kriminalpræventive Råd	Repræsentanter for politiet, kriminalforsorgen, Socialdirektoratet, Sundhedsdirektoratet, Kanukoka, brancheorganisationer, arbejdsgiverorganisationer og lønmodtagerorganisationer	Forum for erfaringsudveksling, produktion af informations- og undervisningsmateriale samt rådgivning af lokale SSPK-udvalg	Betænkningens afsnit XIII, kap. 3.1.3. og §§ 754-755 i udkast til retsplejelov
Det Centrale Kontaktudvalg for Retsvæsenet vedrørende Kriminal-sager	Landsdommeren, dommeren ved Retten i Grønland, politimesteren, lederen af kriminalforsorgen	Gensidig orientering om og drøftelse af administrative emner af interesse for det samlede retsvæsen	Betænkningens afsnit XVI, kap. 3.6.1.
Det Centrale Koordinationsudvalg vedrørende Kriminalforsorgen	Repræsentanter for Ledelsen af Kriminalforsorgen, Socialdirektoratet, Sundhedsdirektoratet og eventuelt Kanukoka	Gensidig orientering om og drøftelse af spørgsmål af fælles interesse. Udarbejde generelle planer for særlige grupper af klienter, f.eks. psykisk syge kriminelle.	Betænkningens afsnit XVI, kap. 3.6.2.
Politiklagenævnet	1 advokat og 2 repræsentanter for offentligheden	Følge politimesterens behandling af klager og kriminalsager vedrørende politipersonale	Betænkningens afsnit XVIII, kap. 3.11. og kapitel 4 i lov nr. 905 af 16. december 1998

LOKALT I GRØNLAND			
NAVN	SAMMENSÆTNING	OPGAVER	REFERENCER
Det Lokale Kontaktudvalg for Retsvæsenet vedrørende Kriminal-sager	Kredsdommer, stationsleder og kriminalforsorgsmedarbejder i den enkelte retskreds/politidistrikt (kan om nødvendigt indkalde socialforvaltningen)	Gensidig orientering om og drøftelse af administrative emner af interesse for det samlede retsvæsen	Betænkningens afsnit XVI, kap. 3.6.1.
Det Lokale Koordinationsudvalg vedrørende Kriminalforsorgen	Repræsentanter for kriminalforsorgen, socialvæsenet og sundhedsvæsenet i den enkelte kommune	Gensidig orientering om og drøftelse af spørgsmål af fælles interesse	Betænkningens afsnit XVI, kap. 3.6.2.

Afsnit XXI Samlede økonomiske konsekvenser

Kommissionens forslag anslås, såfremt de gennemføres som en helhed, at betyde merudgifter (hovedsagligt 2001-priser) til de foreslåede anlægsinvesteringer på ca. 155 mio. kr., som er engangs-udgifter, medens det årlige løft i driftsudgifterne skønnes at ligge mellem 26 og 30 mio. kr., hvoraf de 16-20 mio. kr. udgør øgede lønudgifter.

Kommissionens forslag er udtryk for dels en forøgelse af aktiviteterne i Grønland, dels en forbedring af standarden såvel bygningsmæssigt som sagsbehandlingsmæssigt.

De pågældende afsnit i selve betænkningen slutter med en opgørelse over, hvad merudgifterne ved afsnittets forslag skønnes at koste. Her er alene foretaget en sammenfatning, hvorfor der må henvises til de relevante afsnit for en uddybning.

De anførte udgifter skal tages med et vist forbehold, fordi det ikke har været muligt at skønne visse udgifter, ligesom de skønnede indtægter ved indførelse af retsafgifter må tages med et betydeligt forbehold. Forslagene indebærer, at de årlige driftsudgifter stiger fra 165 mio. kr. i 2001 til 193-197 mio. kr., eller ca. 20 %, når kommissionens forslag er gennemført.

Anlægsudgifterne vil alene af byggetekniske årsager skulle fordeles over minimum 3 år, men periodiseringen vil – udover at være afhængig af indpasningen i de enkelte finanslove – også være afhængig af tilvejebringelsen af de nødvendige kommunale lokalplaner, tilpasning af de kommunaltekniske anlæg mm.

Driftsudgifterne i forbindelse med den gennemgribende domstolsreform er tilnærmelsesvist udgiftsneutrale. Domstolene sparer penge til løn og vederlag til dommere og domsmænd, men har øgede udgifter til de væsentlige nyskabelser inden for uddannelse af kredsdommere, bisiddere (autoriserede forsvarere) og øgede udgifter til driften, herunder kontorhold. Endvidere foreslås indført retsafgifter, jf. afsnit IX. I de foreslåede anlægsudgifter på 23,4 mio. kr. indgår et forslag om etablering af en ny bygning til Grønlands Landsret til 15 mio. kr. I det omfang retsvæsenet lejer sig ind i eksisterende byggeri, bortfalder hovedparten af disse udgifter, medens lejeudgifterne vil stige med et beløb i størrelsesordenen 0,5-1 mio. kr.

Mest udgiftskrævende er den i Landstinget og den grønlandske samfundsdebat efterlyste foranstaltningsreform, som bl.a. omfatter konsekvenserne af etablering af halvlukkede afdelinger ved de eksisterende anstalter, opførelse af en ny anstalt i Tasiilaq, en lukket disciplinærafdeling samt en forvaringsafdeling i Nuuk til afløsning af nedsendelsen af kriminelle til forvaring i Herstedvester. De anslåede udgifter hertil udgør 95 mio. kr. i anlæg og 10-13 mio. kr. i årlig drift.

Kommissionen har ikke foretaget en prioritering af sine forslag. Kommissionen har med sine forslag lagt op til en retsvæsenreform og en retsvæsenmodernisering, som bringer det grønlandske retsvæsen op på et tidssvarende niveau. Kommissionen har ikke foretaget udgiftssammenligninger i forhold til Danmark eller andre lande eller til udviklingen i andre offentli-

ge sektorer i Grønland. Dette er i øvrigt ganske kompliceret, bl.a. fordi opgavesammensætningen varierer fra land til land og i Grønland er stærkt påvirket af det lille befolkningsunderlag, den geografiske udstrækning og den særlige grønlandske retstradition. Disse forhold bevirker under alle omstændigheder, at et effektivt og velfungerende retsvæsen er væsentligt dyrere pr. indbygger end f.eks. i Danmark.

Merudgifterne anført i de enkelte afsnit i betænkningen fremgår af nedenstående oversigt, og de mest betydende anlægsinvesteringer fremgår af den særlige oversigt herover.

		Mio. kr.		
		<u>Anlæg</u>	<u>Løn</u>	<u>Drift</u>
Afsnit I-IV	Indledende afsnit Ingen økonomiske konsekvenser.			
Afsnit V	Sproget Yderligere tolkebistand til retsvæsenet. Hertil kommer eventuelle etableringsomkostninger.		2,0	
Afsnit VI	Domstolenes organisation og personale mv. Udgifter til retsbygninger, herunder ny bygning til Grønlands Landsret, personale, uddannelse mv.	23,4	-1,94	1,9
Afsnit VII	Rettergangsfuldmægtige mv. Uddannelse, forsvarerbeskikkelse mv.		0,6	1,83
Afsnit VIII	Fælles bestemmelser for alle retssager Videokonferenceudstyr, vidnegodtgørelser mv. Hertil kommer udgifter til installation, drift og uddannelse.	4,25		0,07
Afsnit IX	Civile sagers behandling Retsafgifter (indtægt). Udgifter er medtaget i afsnit VI og VIII.			-2,6
Afsnit X	Kriminalsagers behandling Beskikkelseaf bisidder til forurettede.		0,2	
Afsnit XI	Appel, genoptagelse og fuldbyrdelse Udgifter er medtaget i afsnit VI.			
Afsnit XII	Kriminaliteten Forslag om offervagter i de fleste større kommuner.			1,0-1,5
Sum		27,65	0,86	2,20- 2,70

		Mio. kr.		
		Anlæg	Løn	Drift
Overført		27,65	0,86	2,20- 2,70
Afsnit XIII	Kriminalpræventive foranstaltninger Udgifter til et kriminalpræventivt råd. Hertil kommer anlægsudgifter samt eventuelle udgifter til diverse projekter.		0,75	
Afsnit XIV-XV	Kriminalloven Ingen økonomiske konsekvenser.			
Afsnit XVI	Fuldbyrdelse af foranstaltninger Etablering af enhedsledelse i Grønland. Ny anstalt i Tasiilaq samt om- og udbygning af de bestående anstalter. Udbygning af tilsynsafdelingerne.	0,4 95,0 0,2	1,5 6,0-8,5 2,0	1,2 4,0 0,7
Afsnit XVII	Tilbageholdte og detentionsanbragte Ingen økonomiske konsekvenser.			
Afsnit XVIII	Politiets virksomhed Styrkelse af politiet og forbedret aflønning af kommunefoged-er, inkl. overheadudgifter. Anskaffelse af politikutter og udbygning af politistationer.	31,5	4,0-5,4	1,6
Afsnit XIX	Opfølgning på kommissionens forslag Vederlag mv. til Rådet for Grønlands Retsvæsen.		0,2	
Afsnit XX	Kommissionens forslag til råd og udvalg mv. Honorarer mv. til råd og udvalg udover de i afsnit XIII og XIX nævnte. Beløbet er alene angivet skønsmæssigt her, og eventuelle rejseudgifter er ikke medtaget.		0,3	
Afsnit XXI	Samlede økonomiske konsekvenser (afrundet)	155	16-20	10

Kommissionens forslag til større anlægsopgaver:

	Mio.kr.
Ny landsretsbygning	15
Ny anstalt i Tasiilaq	17
Etabl. af halvlukkede afdelinger ved anstalterne på kysten	2
Etabl. af lukket og halvlukket afd. samt forvaringsafd. ved anstalten i Nuuk	76
Anskaffelse af politikutter	16
Ny politibygning i Kangaatsiaq	4
Ny politibygning i Qaanaaq	3
Ny politibygning i Uummannaq	5
Ny politibygning i Upernavik	4

Afsnit XXII Overførsel til hjemmestyret

1. Baggrund

I kommissoriet hedder det bl.a.:

”I kommissionens overvejelser kan indgå muligheden for, at dele af justitsvæsenet i Grønland, herunder navnlig kriminalforsorgen, overføres til hjemmestyret. Det forudsættes herved, at kommissionen ved vurderingen af de økonomiske og administrative konsekvenser af en sådan overførsel fremkommer med forslag til finansiering af opgaveområderne.”

Kommissionen har nøje gennemgået den nuværende hjemmestyreordning og dens baggrund, herunder vilkårene for overførsel af sagsområder og for en finansieringsordning i forbindelse hermed. Kommissionen har desuden i 1997 indhentet en udtalelse fra Justitsministeriet om muligheden for overførsel af retsvæsenet eller dele heraf til hjemmestyret. Statsministeriet har erklæret sig enig i notatet. Kommissionen har i enighed besluttet at lægge udtalelsens synspunkter til grund for det videre arbejde, og konkluderer herefter således:

- ”Grundloven stiller sig ikke hindrende i vejen for en omfattende overførsel af alle elementer af retsvæsenet, herunder med hensyn til lovgivningskompetence, indretningsstruktur mv. Det eneste betydende krav, grundloven stiller, er at den kompetence, hjemmestyret får overladt, skal udøves inden for Grundlovens rammer, herunder således, at Højesteret stadig er ”rigets øverste domstol”. Der vil således fortsat bestå en forbindelse mellem det danske og det grønlandske retssystem, og Højesteret vil i sidste instans skulle afgøre tvister, herunder kontrollere forvaltningen og påse lovgivningsmagtens grænser.
- Den overførsel, der må siges at være reelt interessant, nemlig overførsel af lovgivningskompetence og hermed beslutningskompetence i videste forstand, forudsætter en *ændring af hjemmestyreloven*. Efter notatets opfattelse er der ingen retlige hindringer for, at dette kan ske.
- En overførsel af lovgivningskompetence mv. *uden ændring af hjemmestyreloven anses ikke for mulig.*”

2. Principielle overvejelser

Kommissionen har i enighed besluttet at beskrive fordele og ulemper ved en eventuel overførsel, således som kommissionen ser dem, at udrede nuancerede argumenter for og imod overførsel, men ikke at fremsætte anbefalinger med hensyn til den endelige, politiske afgørelse: Overførsel eller ikke overførsel.

Det følger heraf, at kommissionen ikke ønsker at pege på og i øvrigt ikke vil kunne forudse det nærmere indhold af en ændring af hjemmestyreloven med henblik på overførsel af retsvæsenet eller dele deraf, herunder om hjemmestyrelovens hidtidige bloktilskudsprincip vil finde anvendelse. Det anføres blot, at der i den særlige bemyndigelseslov, hvorved en eventuel overførsel af retsvæsenet udmøntes, i givet fald vil kunne udstikkes nogle rammer eller bin-

dinge og retlige standarder, der som minimum forudsættes opretholdt for den kompetence, der overføres, og *at* finansieringsordningen i forbindelse med en sådan overførsel i givet fald må blive nærmere fastsat i lov om tilskud til Grønlands hjemmestyre.

Forslagene til reform af retsvæsenet er ikke fremsat med henblik på en overførsel. Der er imidlertid tænkt på, at reformerne kan blive meget byrdefulde for hjemmestyret ved en overførsel. Det er derfor forudsat, at betænkningens anbefalinger om reformer af retsvæsenet – og den standardhøjelse, der ligger heri – bliver gennemført, mens retsvæsenet er dansk.

3. Fordele og ulemper ved overførsel

Kommissionen har analyseret de fordele og ulemper ved overførsel, der er *fælles* for både retterne, politiet og kriminalforsorgen.

Organisatorisk vil hjemmestyret skulle overtage retsvæsenets samlede virksomhed i Grønland, dvs. retterne, politiet, detentioner, anstalter, pensioner og afdelinger med tilknyttet personale, bygninger og hjælpemidler (skibe, kuttere, mv.) og med de stedlige udøvende myndigheder (landsret, politimesterembedet, kriminalforsorgsledelse).

Lovgivningskompetencen overtages af Landstinget. Det indebærer, at landsstyret skal kunne lave det lovforberedende arbejde, der i dag laves af Justitsministeriet, og at et landsstyremedlem som ansvarlig over for Landstinget skal have ansvaret for lovforberedelsen og for forvaltningen af sagsområdet. Hjemmestyret vil ligeledes skulle varetage de ledelsesmæssige arbejdsopgaver, der i dag varetages af Justitsministeriet, Domstolsstyrelsen, Rigspolitichefen, Rigsadvokaten og Direktoratet for Kriminalforsorgen.

Kommissionen kan ikke udelukke, at der i den videre proces i forbindelse med en konkret bemyndigelseslov om overførsel af retsvæsenet i givet fald kunne findes udveje for, at særlige funktioner som f.eks. Procesbevillingsnævnet, begrundet i retssikkerhedshensyn og de særlige krav til juridisk ekspertise, jf. nedenfor, ville kunne holdes ude fra en overførsel og bibeholdes som et rigsansliggende. Men dette hører til i den videre politiske beslutningsproces mellem landsstyret og regeringen.

Som *fordele* med hensyn til *ansvar og nærhed* ved overførsel er nævnt:

- Landstinget – og dermed den grønlandske befolkning – sikres et direkte og umiddelbart ansvar for regelfastsættelsen.
- Lovgivningen bliver til i et forum med indgående kendskab til grønlandske forhold.
- Hjemmestyrets og befolkningens bevidsthed om og ansvar for retsvæsenet vil kunne styrkes, idet sagsområdet vil indgå i hjemmestyrets samlede opgaveprioritering.
- Den tættere kontakt til kommuner og de almindelige borgere vil kunne gøre virksomheden mere vedkommende og virke befordrende for aktiv, politisk og praktisk deltagelse.
- Behov for ændringer vil hurtigere kunne erkendes og føre til nye tiltag.
- En tættere kontakt mellem det politiske og det administrative niveau vil kunne medføre, at retspolitikken i højere grad bliver sat på den politiske dagsorden, hvilket blandt andet vil

kunne forbedre betingelserne for kriminalpræventive tiltag af såvel almen som speciel relevans.

Alt efter hjemmestyrelovens, bemyndigelseslovens og tilskudslovens udformning vil den økonomiske styring af midler til retsvæsenet i større eller mindre omfang overgå fra Folketinget til Landstinget.

Hensynet til retsvæsenets uafhængighed har givet anledning til særlige overvejelser. Med henblik på at tilsikre den dømmende magts uafhængighed i forhold til den udøvende magt foreslås det, at der etableres en selvstændig, uafhængig domstolsstyrelse, hvis domstolene og retsplejen overføres til hjemmestyret. En konsekvens af dette principielle hensyn til magtadskillelse er, at Landstinget og landsstyret ikke vil få direkte indflydelse på administrationen af domstolene, selvom området overføres.

Hertil kommer imidlertid *generelle habilitetsspørgsmål* som følge af den grønlandske befolkningens begrænsede størrelse. I et lille samfund er der særlige problemer med hensyn til opretholdelse af en reel magtadskillelse på grund af personforbindelser. Politi, anklagemyndighed og kriminalforsorg vil desuden ved en overførsel blive en del af den udøvende magt (landsstyret/forvaltningen), og der er i den forbindelse rejst spørgsmål om, hvorvidt en sådan ordning af befolkningen vil blive opfattet som tilstrækkelig uafhængig i sine funktioner i forhold til Landstinget og landsstyret. Der kan ikke peges på løsningsmuligheder med henblik på at sikre uafhængighed for disse forvaltningsområders vedkommende.

At *retssikkerheden tilgodeses* er et afgørende kendemærke for et retssystem. Kommissionen har med sine forslag forudsat, at de fremtidige centrale poster og ledelsen af de enkelte sagsområder fortsat varetages af jurister. En overførsel af lovgivningskompetencen og centrale, ledelsesmæssige opgaver indebærer imidlertid, at de pågældende hjemmestyreorganer må tilføres yderligere juridisk, herunder lovteknisk ekspertise.

Det må anses for tvivlsomt, om hjemmestyret inden for en overskuelig tid vil være i stand til at opbygge fornøden administrativ og faglig, især juridisk kapacitet til såvel den regeludstedende som den faktiske administration af sagsområderne, som en overførsel indebærer.

Det er desuden et problem, at der skal overtages en række opgaver, der forudsætter *en særlig faglig ekspertise*, herunder personaleadministration, administration af anlægs-, bygnings- og vedligeholdelsesvirksomhed, indsigt i faglige mål og arbejdsmetoder, personaleuddannelser og anden udviklingsstrategi. Der vil skulle ansættes og uddannes kvalificeret personale og ledere til at varetage disse opgaver. Alternativt peges på muligheden for fortsat træk på de danske myndigheders faglige ekspertise, som det for eksempel allerede sker ved samarbejdet med Undervisningsministeriet. Det selvstændige ansvar for retsvæsenets virke vil dog herved sløres eller mindskes.

I et samfund under forandring er det væsentligt fortsat at kunne *udvikle organisationen og de faglige målsætninger og arbejdsmetoder*. Som en integreret del af det danske retssystem tilfø-

res retsvæsenet i Grønland både viden og erfaring om faglige emner. Ved retsvæsenets overgang til hjemmestyret vil disse tætte bånd i et vist omfang blive brudt med heraf følgende sandsynligt ”værditab” for retsvæsenet.

4. Konsekvenser for særlige sagsområder

Som specielle konsekvenser for særlige sagsområder fremhæves

- rekrutteringsproblemer for politiet, der gennem mange år er blevet tilført udsendt politi-personale fra Danmark, for tiden ca. 20 % af styrken.
- Kriminalforsorgen bør på grund af den tætte sammenhæng mellem anstalter, pensioner og tilsynsafdelinger ikke splittes op i forbindelse med en evt. overførsel. Kriminalforsorgen skal udgøre en helhed af hensyn til en effektiv styring af fuldbyrdelsen i dens forskellige faser og af ressourcerne hertil.
- Ved en overførsel af kriminalforsorgens virksomhed til hjemmestyret vil en koordinering med social- og sundhedsvæsen mv. kunne forbedres på såvel centralt som lokalt plan. Den specialviden, der hidtil har været tilført kriminalforsorgen i Grønland som en del af den danske kriminalforsorgs virksomhed, må efter en overførsel tilføres Ledelsen af Kriminalforsorgen, eventuelt i form af købt konsulentbistand.
- Det er nævnt som en risiko, at kriminalforsorgen vil kunne blive nedprioriteret i konkurrence med andre påtrængende sociale opgaver.

5. Konsekvenser af isoleret overførsel af sagsområder

En opsplitning af politi, kriminalforsorg og retsvæsen vil blandt andet medføre væsentlige koordinationsproblemer. Kommissionen er af den opfattelse, at der i givet fald ikke bør ske en isoleret overførsel af en enkelt myndighed, men en *samlet overførsel* af politi, retsvæsen og kriminalforsorg.

6. Økonomiske konsekvenser

Ved beregning heraf må der generelt tages udgangspunkt i de årlige anlægs- og driftsudgifter for de enkelte sagsområder, der er optaget på finansloven på overførselstidspunktet.

Alt andet lige forudsiges udgifterne i hjemmestyrets regi dog at blive væsentligt højere, end det fremgår af statens finanslovsbevillinger:

- Der skal opbygges og videreføres myndigheder til fremover at udføre lovforberedende og ledelsesmæssige opgaver. I Danmark indgår de blot som en svært beregnelig del af fællesudgifterne for forvaltningen som helhed. Stordriftsfordele herved mistes ved overførsel.
- Den eksisterende og senest iværksatte uddannelsesvirksomhed skal videreføres på egen hånd.
- Øvrige stordriftsfordele, der opnås ved, at en række opgaver varetages af myndigheder i Danmark, forsvinder i forbindelse med en overførsel.

Udgifterne til løn og drift af det samlede retsvæsen kan herefter sammenfattes således:

Udgifterne til at drive retsvæsenet i Grønland er i betænkningen opgjort til:

• Domstolene og retsplejen	32 mio. kr.
• Kriminalforsorgen	27 mio. kr.
• Politiet	<u>106 mio. kr.</u>
I alt	165 mio. kr.

Hertil kommer de *udgifter, der – skønmæssigt – afholdes i Danmark* til administration af det grønlandske retssystem (jf. betænkningen afsnit XXII, pkt. 7.2.-7.4.), der er opgjort til:

• Domstolene og retsplejen	1,45 mio. kr.
• Kriminalforsorgen	1,20 mio. kr.
• Politiet	<u>2,40 mio. kr.</u>
I alt	5,05 mio. kr.

Som netop nævnt må de tilsvarende udgifter i Grønland efter en overførsel forventes at blive højere, dels på grund af tab af stordriftsfordele, dels som følge af direkte afledte anlægs- og driftsudgifter.

Kommissionen har som nævnt arbejdet ud fra den hypotese, at dens anbefalinger om reformer af retsvæsenet – og den standardhøjnelse, der ligger heri – bliver gennemført mens retsvæsenet er dansk. Holder denne hypotese, vil retsvæsenet – *efter afholdte anlægsudgifter på ca. 155 mio. kr.* – yderligere koste 26-30 mio. kr. om året i øgede løn- og driftsudgifter, jf. ovenfor afsnit XXI.

De samlede årlige udgifter efter en overførsel må herefter forventes at beløbe sig til **ca. 200 mio. kr.**

Afsnit XXIII Udkast til retsplejelov for Grønland med bemærkninger

Afsnittet indeholder kommissionens udkast til retsplejelov for Grønland. Lovudkastet er baseret på en gennemgribende revision af den gældende retsplejelov, der stammer fra 1951.

Kommissionens udkast til retsplejelov indebærer, at den gældende retsplejelov for Grønland ophæves.

Afsnit XXIV Udkast til kriminallov for Grønland med bemærkninger

Afsnittet indeholder kommissionens udkast til en ny kriminallov for Grønland. Lovudkastet er baseret på en gennemgribende revision af den gældende kriminallov, der stammer fra 1954.

Kommissionens udkast til kriminallov indebærer, at den gældende kriminallov for Grønland ophæves.

Afsnit XXV Udkast til lov om ændring af forskellige lovbestemmelser i forbindelse med ikrafttræden af ny retsplejelov og kriminallov for Grønland med bemærkninger

En gennemførelse af kommissionens lovudkast til retsplejelov og kriminallov indebærer en række ændringer i anden lovgivning. Kommissionens forslag hertil er gengivet i afsnittet.

Afsnit XXVI Litteratur- og bilagslister

Afsnittet indeholder **oversigter** over kommissionens tidligere *udgivelser* (undersøgelser, rapporter, debat- og informationsaviser), *bilag*, *optaget i bilagsbindet* til betænkningen, samt *væsentlige bilag i øvrigt*, der ikke er offentliggjorte, og som er indgået i kommissionens bilagsamling (eksterne udtalelser og redegørelser, indhentet af kommissionen, og visse interne redegørelser og notater mv.).

Desuden er optaget en almindelig **litteraturliste**.



BETÆNKNING OM DET GRØNLANDSKE RETSVÆSEN

RESUME