



Centralorganisationernes Fællesudvalg

Niels Hemmingsens Gade 10, 4.

1153 København K

Telefon 33 76 86 96

www.cfu-net.dk

info@cfu-net.dk

CVR: 15247002

Til Justitsministeriet

Sendt til jm@jm.dk og ter@jm.dk

13. februar 2021

Høringssvar over udkast til forslag til lov om ændring af tjenestemandsløven (Ændring af rigsadvokatens ansættelsesvilkår)

Herved afgiver Centralorganisationernes Fællesudvalg høringssvar til ovennævnte udkast til lovforslag.

Rigsadvokatstillingen er en varig tjenestemandsstilling, og frem til 2018 har alle rigsadvokater været varigt ansat i stillingen. Den nuværende rigsadvokat blev ansat på åremål efter justitsministerens beslutning.

Af pkt. 2.1.2 i de almindelige bemærkninger til udkast til lovforslaget om ændring af rigsadvokatens ansættelsesvilkår fremgår, at baggrunden for at besætte stillingen på åremål i 2018 var et ønske om at sikre tilstrækkelig fornyelse og udvikling i anklagemyndigheden.

Udkast til lovforslag om ændring af ansættelsesform for rigsadvokatstillingen kommer i forlængelse af Dybvad-udvalgets rapport fra 2023. Udvalget pegede blandt andet på vigtigheden af, at ansættelsesvilkårene for statslige chefer understøtter chefernes faglighed og integritet og herunder deres evne til at stå fast i rådgivningen overfor det politiske niveau. Som udvalget pegede på, indebærer åremålsansættelse, at cheferne løbende skal have fornyet deres ansættelseskontrakter, hvilket kan udfordre integriteten og evnen til at stå fast. Dybvad-udvalget anbefalede i det lys, at ansættelsesvilkårene for chefer i centraladministrationen får fornyet opmærksomhed. Rigsadvokatstillingen blev nævnt som eksempel.

Centralorganisationernes Fællesudvalg er helt enige i, at det er nødvendigt at sætte fokus på, om de statslige chefers ansættelsesvilkår i tilstrækkelig grad understøtter

integriteten og evnen til at stå fast på fagligheden, og dette er ikke mindst relevant i forhold til rigsadvokat-stillingen.

Rigsadvokatens integritet og uafhængighed – er der behov for nye regler?

Qua rigsadvokatens rolle i retssamfundet er befolkningens tillid til rigsadvokatens integritet og uafhængighed afgørende. Det skal ansættelsesvilkårene understøtte.

Det er imidlertid ikke nødvendigt at indføre nye regler for at sikre rigsadvokatens integritet. I overensstemmelse med de gældende regler i tjenestemandsløven og i tråd med praksis forud for 2018, kan rigsadvokaten ansættes varigt. Varig ansættelse vil mere effektivt understøtte rigsadvokatens integritet og uafhængighed end den særbestemmelse for rigsadvokatstillingen, der lægges op til i det foreliggende udkast til lovforslag.

Forslaget indebærer en særbestemmelse i tjenestemandsløven for rigsadvokatstillingen, der betyder, at rigsadvokatstillingen altid skal besættes tidsbegrænset på et 10-årigt åremål uden mulighed for forlængelse eller genansættelse i stillingen.

Efter de generelle åremålsregler kan et åremål maksimalt være 6 år, og et åremål kan forlænges i op til 3 år uden fornyet opslag. Der kan ske genansættelse i stillingen på åremål 2 gange efter fornyet opslag, og hvert af disse åremål kan forlænges i op til 3 år.

Det ligger forudsætningsvist i forslaget, at Rigsadvokatens integritet ikke er tilstrækkeligt understøttet ved sædvanlig åremålsansættelse. Det er Centralorganisationernes Fællesudvalg helt enige i. Centralorganisationernes Fællesudvalg er også enige i, at forslaget styrker rigsadvokatens integritet sammenlignet med de generelle åremålsregler som følge af, at muligheden for at forlænge og genansætte afskæres. Centralorganisationernes Fællesudvalg savner imidlertid overvejelser i udkast til lovforslaget om, hvorvidt forslaget er den mest effektive og hensigtsmæssige måde at styrke integritet og uafhængighed i rigsadvokatstillingen på. Samtidig bemærker Centralorganisationernes Fællesudvalg, at der heller ikke i bemærkningerne til forslaget findes nogen redegørelse for, hvorfor tjenestemandsløvens hovedregel om varig ansættelse helt skal afskæres for rigsadvokatstillingen.

Tjenestemandsansættelse er grundlovsfæstet jf. den nugældende § 27 i grundloven, og baggrunden for grundlovsbestemmelsen var dels at sikre embedsmandens integritet for så vidt angår påvirkning både indefra og udefra og at bevare kontinuiteten i tjenesten, og dels at visse statsopgaver er særligt vigtige, hvorfor det personale, der

udfører disse opgaver, må sikres både af hensyn til samfundet og den ansatte. Disse hensyn indebar efter rigsdagsforsamlingens opfattelse, at de højere administrativt ansatte, den væbnede magts ledere og endelig de ansatte, der som lærere og præster mv. er opinionsdannende, burde være tjenestemænd.¹

Det er hensyn, der i højeste grad omfatter rigsadvokatstillingen, der også i dag er en tjenestemandsstilling.

Reglerne i tjenestemandslovens kapitel 6a om åremålsansættelse er særbestemmelser og dermed en undtagelse til tjenestemandslovens udgangspunkt om varig ansættelse. Tjenestemandsløven har også andre særbestemmelser. Lovens kapitel 7 er særbestemmelser for dommere og andre tjenestemandsansatte jurister ved domstolene. Her bestemmer § 34, stk. 1, at ansættelse som dommer og tjenestemandsansat jurist ved domstolene kun kan ske ved varig ansættelse, hvilket netop er for at understøtte uafhængigheden.

Hvis Folketinget ønsker at indføre nye regler gældende for rigsadvokatstillingen, vil det være oplagt at indføre en tilsvarende særbestemmelse, sådan at rigsadvokaten alene kan ansættes varigt af hensyn til integriteten i stillingen. Dette vil også stemme bedst overens med CCPE's anbefalinger.

I pkt. 2.1.2 i de almindelige bemærkninger til udkast til lovforslaget om ændring af rigsadvokatens ansættelsesvilkår henvises til, at Europarådets rådgivende anklagerkomité (CCPE) i 2014 anbefalede, at et lands øverste anklager udnævnes enten for en tilstrækkelig lang periode eller uden tidsbegrænsning for at sikre stabiliteten af mandatet og gøre vedkommende uafhængig af politiske forandringer.

Den ovenfor nævnte anbefaling fremgår af CCPE's Opinion No. 9 (2014) of the Consultative Council of European Prosecutors to the Committee of Ministers of the Council of Europe on *European norms and principles concerning prosecutors* (jf. Explanatory note, afsn. 3.3.1, pkt. 56).

Denne anbefaling står ikke alene. I *European norms and principles concerning prosecutors* fra 2014 konstaterer CCBE overordnet, at anklagemyndighedens uafhængighed og autonomi er en uundværlig konsekvens af retsvæsenets uafhængighed, og at den generelle tendens til at øge anklagemyndighedens uafhængighed og effektive autonomi derfor bør fremmes (jf. Rome Charter pkt. IV).

¹ J. Oluf Emborg og Peer Schaumburg-Müller, *Offentlig arbejdsret 2.* udgave, 2010, side

Det fremgår tillige, at anklagere bør være autonome i deres beslutningstagning og bør udføre deres opgaver fri for eksternt pres eller indblanding under hensyntagen til principperne om magtadskillelse og ansvarlighed (jf. Rome Charter pkt. V).

Endelig konstaterer CCBE, at anklagernes uafhængighed – der er afgørende for retsstaten – skal garanteres ved lov på det højeste mulige niveau på en måde, der svarer til dommernes (jf. Explanatory note, afsn. 3.1, pkt. 33).

Rigsadvokaten bør på den baggrund ansættes varigt i henhold til den gældende tjenestemandslø, og hvis der skal indføres en særbestemmelse, bør denne fastslå, at rigsadvokatstillingen alene kan besættes ved varig ansættelse svarende til særbestemmelsen for dommere.

Supplerende bemærkninger til forslaget:

Ad ønsket om fornyelse:

I udkast til lovforslag henvises til, at den nuværende rigsadvokat blev ansat på åremål på baggrund af et ønske om at sikre tilstrækkelig fornyelse og udvikling i anklagemyndigheden. Forslaget om fremadrettet altid at besætte rigsadvokatstillingen på et 10-årigt åremål skal ifølge bemærkningerne (jf. pkt. 2.1.2) sikre udvikling og fornyelse i stillingen.

Udkast til lovforslaget indeholder ingen oplysninger om, hvad der er baggrunden for et ønske om udvikling og fornyelse i stillingen, eller hvad der mere specifikt tænkes på i relation til udvikling og fornyelse, og forslaget rummer heller ingen bemærkninger om, hvorfor udvikling og fornyelse ikke kan opnås ved at stille legitime krav til en varig stillingsindehaver.

Forslaget indeholder heller ingen overvejelser om, hvilke krav man må stille til afvejningen mellem hensynet til rigsadvokatens integritet og et ønske om fornyelse i stillingen og herunder med hvilken vægt, det sidste kan indgå.

Ad tilbagegangsret:

Forslaget lægger ikke op til at afskaffe tilbagegangsret for rigsadvokaten ved en ny regel om 10-årig åremålsansættelse.

Af pkt. 9 i cirkulærebemærkningerne til "Aftale om løn- og andre ansættelsesvilkår under åremålsansættelse i staten" fremgår, at hvis den åremålsansatte har krav på en tilbagegangsstilling, skal placeringen af den pågældende aftales i forbindelse med åremålsansættelse.

Hvis forslaget måtte blive gennemført på trods af det ovenfor anførte, er det afgørende, at tilbagegangsstillingen fastlægges på tidspunktet for åremåls-aftalens indgåelse i overensstemmelse med cirkulærebemærkningerne. Det bør udtrykkeligt anføres enten ved en lovbestemmelse eller ved lovbemærkninger, at titel, placering og lønvilkår i tilbagegangsstillingen skal aftales på tidspunktet for åremålsansættelsen af rigsadvokaten. Derved er der ikke risiko for, at rigsadvokatens integritet kan påvirkes af usikkerhed om i hvilken stilling, med hvilken geografisk placering i landet og hvilke lønvilkår, der vil være ret til ved åremålets udløb eller som følge af uansøgt afsked.

Afslutningsvist skal jeg understrege, at der for Centralorganisationernes Fællesudvalg ikke er nogen tvivl om, at rigsadvokatens integritet understøttes bedst ved at besætte stillingen ved varig ansættelse, og at tilliden til anklagemyndighedens uafhængighed er bedst tjent med, at stillingen besættes varigt.