

# RETSVÆSENET OG RETSLOVGIVNINGEN

Af Peter Thor Andersen og  
Allan C. Zinn

Domstolenes opgaver og dommernes forudsætninger for at dømme har ændret sig meget op gennem århundrederne. Det samme har opfattelsen af, hvem der giver lovene, og hvem der dømmer. I denne artikel har vi forsøgt at give et samlet overblik over udviklingen fra middelalder til nutid. Vi har delt opgaven mellem os således, at afsnittene om retskredse og tingsteder samt om tingbøger er skrevet af Allan Zinn, mens afsnittet om lovgivning er delt således, at Allan Zinn har skrevet om udviklingen indtil Grundloven af 1849, og Peter Thor Andersen har skrevet resten af afsnittet.

## Retskredse og tingsteder

Frem til 1100-tallet har vi stort set ikke kendskab til, hvordan danske domstole fungerede og var organiserede – kun sagalitteraturen mv. kan give os indirekte indikationer herom. I 1100-tallet blev riget inddelt i landsretskredse: Jylland, Sjælland, Fyn, Skåne, Langeland (indtil 1681), Lolland-Falster, Møn (indtil 1681) og Bornholm, hver med sit landsting og

**S**om indledning til dette års tema om forbrydelser, kriminalitet og straf på Fyn igennem århundrederne er det på sin plads at give en kort oversigt over udviklingen i det danske retsvæsen og retslovgivning frem til i dag. Det sker i denne artikel, der er blevet til i et samarbejde mellem museumsdirektør Peter Thor Andersen og cand. mag. Allan C. Zinn.

sit tingsted. Samtidig blev landsdelene underdelt i herredsretskredse, hver med sit ting og tingsted. I løbet af middelalderen blev købstæderne udskilt fra herrederne som selvstændige retskredse med egen domstol – bytinget – og senere også med rådstueretter. Senest i 1200-tallet udskiltes en række gejstlige birker fra herrederne, hver med sin egen domstol – birketinget – og fra 1400-tallet og frem kendes selvstændige adelige birker, typisk med en hovedgård og dens tiliggende bøndergods som retskreds.

Domsmagten blev i begyndelsen udøvet af folket på tinge – dvs. af frie mænd. I løbet af 1300-tallet blev der knyttet en kongelig embedsmand til tinget (landsdommer, herredsfoged,



*De første ord i indledningen til Jyske Lov er så enkle og rammende, at de anvendes i mange sammenhænge. Her over indgangen til C.F. Hansens domhus fra 1815 i København.  
Foto: Domstol.dk/Per Johansen.*

byfoged, birkefoged), uden at denne i øvrigt havde nogen juridisk baggrund for at varetage embedet. Disse embeder var sjældent særligt efterspurgt, men fra 1682 synes kongen at have knyttet borgmesterembedet til byfogedstillingerne for at gøre disse økonomisk mere attraktive.<sup>1</sup>

Uden for købstæderne var herredsretten det tingsted, der tog sig af de fleste retssager, men før udskiftningen af landsbyen var det langt fra alle tvister mellem landsbyens beboere, der nåede frem til herredsretten. Poul Meyer har i sin disputats *Danske Bylag* gjort opmærksom på, at landsbylavet – i hvert fald fra 1492 til udskiftningen af den enkelte landsby – havde autonome beføjelser til at afgøre mindre tvistigheder om driftsmæssige og visse adfærdsmæssige forhold inden for landsbyens rammer samt til at opkræve pådømte bøder i sådanne sager. I de ældre landsbyvedtægter fra før 1723 på Fyn var det endda fremhævet, at ingen mindre tvist måtte indbringes for herredsretten, før den havde været behandlet på et landsbyting.<sup>2</sup>

I 1805 blev de fire tilbageblevne landsting: det jyske, fynske, sjællandske og lolland-falsterske afskaffet og erstattet af to landsoverretter (senere landsretter) med sæde i København og Viborg. Herredsretterne bestod indtil retsplejelovens ikrafttræden i 1919, hvorefter de blev slået sammen med byretterne og betegnet som by- og herredsretter og efter 1972 alene som byretter.

## Tingbøger

Tingbøger omtales i Christian 2.s lovgivning, men først under Christian 3. blev det i 1551 påbudt tingskriverne at indføre domme, skødebreve, tingvidner

mv. i særlige protokoller.<sup>3</sup>

Ved herredstinget, birketinget, bytinget og landstinget førtes alle sager herefter frem til 1738 i tingbøger, der var en slags protokoller. Indførslen skete kronologisk, og vi skal helt frem til midten af 1800-tallet, før protokollerne blev forsynet med indholdsfortegnelse eller anden indeksering. Fra 1738 udskiltes skøder og pantebreve til deres egen protokol ved forordning af 7. februar samme år, og i 1791 udskiltes politisagerne med egen protokol fra justitsagerne som et resultat af forordning af 25. marts samme år om at oprette et egentligt politivæsen på landet.<sup>4</sup> Antallet af sager til herredsretten var i begge tilfælde simpelthen vokset i et sådant omfang, at man af overskuelighedshensyn ønskede at udskille de nævnte sagstyper til deres egen protokol. Af samme grund ændredes betegnelsen fra tingbøger til justitsprotokoller og politiprotokoller. Sagsmængden var også årsag til, at forligskommissionerne blev oprettet i 1795, idet man som tidligere nævnt ønskede at lette adgangen til at få løst konflikter uden om det officielle retssystem.<sup>5</sup> Det var især sager om gæld, injurier, alimention<sup>6</sup> og andre tvistigheder, hvor man søgte at opnå forlig, inden sagen udviklede sig til en egentlig retssag.

Der foreligger intet tingbogsmateriale fra landsbytingene. Behandlingen af sager på landsbytinget var altid mundtlig, og der blev ikke ført protokoller. Vi har derfor ingen kendskab til omfanget og karakteren af de tvistigheder, der blev behandlet på landsbytinget. Landsbyvedtægterne indeholdt imidlertid typisk forskrifter om drift af landbruget, om brandforebyggelse, om hjælp ved brand, sygdom og byggeri, om retshjælp, om hjælp til krøblinge og fattige, om stæv-



I Christian d. 2. s regeringsperiode 1513-23 introduceredes tingbøger for første gang som middel til at holde styr på domstolens afsagte kendelser.

neregler og om husmænds, indersters, tyendes og gæsters adfærd. Vi må således antage, at landsbytinget på sit stævne behandlede sager inden for disse rammer, men det synes også klart, at sager om kriminel virksomhed eller stridigheder med de omliggende landsbyer, godset eller myndighederne altid skulle indbringes for herredsretten.

## Lovgivning

### Landskabslovene

Indtil 1683 havde hver af de store landsdele sin egen lovgivning, kendt som landskabslovene: Skånske Lov fra begyndelsen af 1200-tallet, Jyske Lov fra 1241, der også dækkede Fyn, og Eriks Sjællandske Lov fra omkr. 1250, der efter 1285 også dækkede Lolland-Falster og Møn. Landskabslovene var det retlige

grundlag for retskredsene behandling af sager om bl.a. person-, familie- og arveret, fast ejendom og forskellige retsbrud. Landskabslovene indeholdt også regler om de beviser, som skulle føres i de enkelte sager og i et vist omfang regler om kongens rettigheder.

### Danske Lov 1683

Efter enevældens indførelse i 1660 og fastlæggelsen af de forfatningsretlige konsekvenser heraf bl.a. i Kongeloven 1665 kom den første samlede lovbog for hele riget, Danske Lov i 1683 og Norske Lov i 1687. Danske Lov sammenfattede og viderebyggede i vidt omfang på de tidligere landskabslove, og der var således en vis kontinuitet i lovgrundlaget. Men med Danske Lov blev der også skabt retsenhed i Danmark og væsentlige forbedringer i domstolsordningen og processystemet, herunder ikke mindst ophævelse af bestemmelser, der tidligere havde begunstiget adelen inden for strafferetten, procesretten og formueretten. Forbedringerne gjorde det efterhånden tydeligt, at der var behov for juridisk uddannede dommere i alle retskredse. I 1736 udstedte kongen en forordning om indførelse af en juridisk uddannelse ved Københavns Universitet, men en undersøgelse af situationen i 1771 klarlagde, at der ved højesteret i perioden 1725-71 var blevet ansat 58 dommere, hvoraf kun 16 havde studeret jura, og 30 andre havde foretaget andre universitetsstudier. Resten havde ingen højere uddannelse.<sup>7</sup> Undersøgelsen gav anledning til, at højesteret, der var blevet etableret i 1661, udstedte en instruks i 1771 om, at alle nyudnævnte dommere ved højesteret herefter skulle være juridiske kandidater. For underretsdømmerne var problemet endnu

mere udtalt. Omkring 1790 var de fleste underretsdommere eksamineret, men uden forudgående uddannelse, og først i 1821 kom en tilsvarende forordning om juridisk embedseksamen, hvorefter dommere i alle retskredse skulle være juridiske kandidater.

### *Reformer 1790-1849*

Den franske Revolution i 1789 og de bagvedliggende overvejelser om menneskerettigheder inspirerede i årene umiddelbart efter til danske reformbestræbelser i forbindelse med offentlig ret, strafferet og retsprocessen. Presset mod de danske retskredse var steget kraftigt som følge af et voldsomt stigende antal sager, og kongen og regeringen ønskede under ingen omstændigheder revolutionære tilstande i Danmark. I 1793 kom en forordning om forbedret politiindretning i København, hvor bestemmelser om adskillelse af den dømmende og udøvende magt inden for politiets myndighed blev fastlagt. I 1795 kom en forordning om forligskommissioner, der skulle søge at forlige stridende parter især i civilretlige søgsmål og derved tage trykket af det stigende antal af disse sager ved især herreds- og byretterne. Året efter kom en ny retsplejeforordning om rettens vedbørlige<sup>8</sup> og hurtige pleje, der bl.a. fastsatte bestemmelser om forhør af arresterede personer inden for 24 timer. Og endelig kom i 1799 en forordning, der indskærpede underdommernes pligt til i politi- og inkvisitionssager at søge tilvejebragt alle oplysninger, som kunne klarlægge den rette sammenhæng om skyld og uskyld. Hvor dommeren altså tidligere alene kunne dømme, når der forelå en tilståelse, eller et tilstrækkeligt antal vederhæftige mænd havde aflagt ed på en påstand, blev det nu indskær-



*Anders Sandøe Ørsted (1778-1860) var en fremragende jurist, der gennem sin forskning og sit arbejde som dommer, generalprokurør (kammeradvokat) og i kancelliet fik fornyet det juridiske retsgrundlag.*

pet, at det var dommerens opgave at søge sagens rette sammenhæng belyst, inden han fældede dom.

Dette blev fulgt op af juristen Anders Sandøe Ørsted, der bl.a. stod fadder til en forordning fra 1844 om indiciebevis, som fik en stor betydning for udviklingen i retning af fri bevisbedømmelse i retssalene.<sup>9</sup>

### *Grundloven 1849*

Med Grundloven 1849 fik domstolene et nyt forfatningsmæssigt grundlag, idet det nu blev fastslået, at magten skulle deles i en lovgivende, en udøvende og en dømmende del, hvilket fastslog domstolenes uafhængighed. I lovens paragraf 2 udtrykkes dette princip:

*”Den lovgivende Magt er hos Kongen og Rigsdagen i Forening. Den udøvende Magt er hos Kongen. Den dømmende Magt er hos Domstolene.”*

Tanken om at dele magten mellem ideelt set tre helt uafhængige magtorganer, den udøvende, den lovgivende og den dømmende, var udtænkt for at undgå, at al magt blev samlet hos en enkelt magthaver, der kunne udvikle sig til en despot. Denne tanke var central at få med i den første demokratiske forfatning for Danmark, der skulle afløse næsten 200 års enevælde. Alligevel skulle der gå 70 år, før den dømmende myndighed blev udskilt fra forvaltningen på lokalt plan. Indtil retsplejereformen i 1919 videreførte man enevældens retsbetjentembeder, dvs. kongeligt udnævnte byfogeder i byerne og herredsfogeder eller birkedommere på landet. Disse embedsmænd var både politimestre og dommere på én og samme tid. I langt størsteparten af købstæderne var byfogeden tillige borgmester og dermed central i det købstadskommunale styre.

#### *Retsreformen i 1919*

Efter flere tilløb vedtog Rigsdagen endelig i 1916 en lov om retsplejen, der indeholdt rammerne for fremtidige, selvstændige dommerembeder på lokalt plan.<sup>10</sup> Loven trådte i kraft den 1. oktober 1919.

Naturligt var der en del fokus på, hvordan landets nye retskredse skulle se ud. Når by- og herredsfogeder skulle afløses af selvstændige dommere og politimestre, måtte rets- og politikredsene gøres større. Der var 130 jurisdiktioner uden for Københavns Kommune før 1919-reformen. Efter reformen blev disse reduceret til 88. Under debatten havde det endog været foreslået at få antallet ned på 46, men det turde lovgiverne ikke af frygt for kritikken fra de provinsbyer, som i så fald ville miste deres lokale ret. Derfor kom der ikke

sammenfald mellem antallet af politikredse og retskredse, som det ellers havde været foreslået undervejs i debatten. Det er der i øvrigt stadig ikke, idet der efter 1. januar 2007 er 24 retskredse og 12 politikredse i Danmark. Langt de fleste nye selvstændige retsembeder, der blev oprettet i 1919, blev normeret til en enkelt dommer.

Reformens hovedidé var at få gjort retsplejen mundtlig og offentlig. Ved at undgå skriftlige indlæg kunne parter og tilhørere lettere følge med i sagerne. Mundtlige vidneforklaringer og sagsfremstillinger er alt andet lige mere umiddelbare og kortfattede end skriftlige indlæg. Derudover blev der indført lægdommere, domsmænd og nævninge, som skulle være med til at dømme sammen med de juridiske dommere i strafferetssager. Samlet set skabte reformen en demokratisering af retsplejen ved medvirken af lægdommere og offentligt tilgængelige retsmøder, som takket være mundtlighedsprincippet var forståelige for tilhørere og presse.

#### *Reformen i 1956*

Byretterne eller underretterne, som de hed tidligere, fik i kølvandet på den store reform i 1919 tildelt en stadig større kompetence for at aflaste landsretterne og højesteret. Dermed fik den lokale ret løbende flere sager. Som en konsekvens heraf udviklede der sig den praksis, at de midlertidigt ansatte dommerfuldmægtige i realiteten virkede som dommere for at aflaste den udnævnte dommer.

Disse dommerfuldmægtige fik fast konstitution til at behandle retssager, men de havde ikke de grundlovssikrede rettigheder, som dommeren havde i sit embede. Man kunne bl.a. frit forflytte en fuldmægtig til en anden retskreds, hvil-



Landskabslovene blev gennem årene genoptrykt flere gange. Her er der tale om Carl V. Manderns titelblad til 1642-udgaven af jyske Lov - eller som der står: "Den Reette Jüdske Lovbog/ som er Offverseet Corrigerit oc forbedrit effter det Exemplar, som Anno MDLXXX er udgangen". Prentet i Kiøbenhaffn Aff Peder Hase Anno MDCXLII. Illustrationen viser angiveligt en retssal med Christian IV for bordenden.

ket ikke var tilfældet med en dommer.

Lovgiverne ønskede en enkelt generalistdommer ved embederne, fordi

borgerne i retskredsen skulle have en dommer, der kendte til alle lokale sager. Derved ville lovgiverne samtidig

forhindre, at de enkelte dommere fik mange ensartede sager. Løsningen blev at tilpasse retskredsens størrelse, så en dommer kunne overkomme alle opgaver.

Et ideelt embede skulle have mellem 25.000 og 50.000 indbyggere. Antallet af retskredse blev som konsekvens af reformen sat op fra 93 til 106 retskredse. Når antallet ikke var 88 som i 1919, skyldtes det indlemmelsen af Sønderjylland i Danmark i 1920 og enkelte efterfølgende reguleringer. De nye embeder blev navnlig til ved delinger af eksisterende kredse i de hastigt voksende omegnskommuner til København og delinger mellem by og land (herredet) i retskredse med store byer såsom Roskilde, Kolding, Vejle og Herning.

#### *Reformen i 1972*

I kølvandet på kommunalreformen blev det nødvendigt igen at regulere inddelingen af retskredsene, ligesom der var behov for at oprette flere nye dommerstillinger for at tilgodese et stigende arbejdspress. De nye kommuner havde sjældent sammenfaldende grænser med politi- og retskredse, hvilket gav anledning til justeringer. Ved opdelingen forsøgte man at tilgodese lokale forhold for at få byer og opland til at hænge sammen i en retskreds. Derudover blev de mindste retskredse nedlagt. Der var ikke ændret på opfattelsen fra 1956 af, hvor mange indbyggere en dommer kunne betjene. Det var stadig idealet at have 25-50.000 indbyggere per dommer. Det nye var, at flere embeder fik mere end en enkelt dommer tilknyttet. Således lagde man igen by- og herredsretter sammen. I øvrigt var det netop i 1970'erne, at betegnelser som herredsret næsten totalt forsvandt ud af det officielle sprogbrug,

ligesom begrebet underret blev erstattet af byret. Denne begrebsudvikling skete måske i erkendelse af, at alle underretter nu var retskredse med hjemsted i en by, og at så at sige ingen byer havde flere retsembeder. Kun Roskilde og Svendborg havde fortsat både en byret og en herredsret. Først i henholdsvis 1987 og 1989 blev de to adskilte retsembeder lagt sammen i disse to byer. Samlet set blev antallet af retskredse reduceret fra 105 til 84. Forud for reformen i 2006 var tallet 82.

#### *Reformen i 2006*

Den seneste reform inden for retsvæsenet er den mest omfattende siden 1919. Den omhandler tre forskellige delreformer. For det første er retskredsene gjort meget store. Embeder med 6-8 dommere skulle skabes i hver retskreds for at sikre arbejdskraft til domstolens nye opgaver. Denne ændring hænger sammen med anden del af reformen, kaldet indholdsreformen. Byretterne er efter reformens vedtagelse første instans for alle sager. Tidligere startede flere sager, blandt andet straffesager, med en strafferamme på fire år eller derover ved en af de to landsretter. Alt dette sker for at aflaste højesteret, så denne øverste retsinstans kan tage sig af de rent principielle sager. Derudover omhandler indholdsreformen indførelsen af nye procesformer, bl.a. retsmægling. De nye domstole skal også til at arbejde med møder, som kan afholdes over telefon eller som videokonference. Det tredje element i reformen vedrører tinglysning. Via digital signatur på nettet skal borgeren selv kunne udføre størsteparten af disse forretninger. Kun enkelte tinglysningssager skal udføres af domstolene. Disse tinglysninger sker fra et centralt



kontor for alle retskredse i Hobro.<sup>11</sup>

Parallelt med domstolsreformen er politiet også blevet reformeret. Det er ikke relevant at gå i detaljer med reformen i denne sammenhæng. Det skal blot nævnes, at der er sket en tilsvarende centralisering. De hidtidige 54 kredse er blevet til 12 nye kredse med en politidirektør i spidsen.<sup>12</sup>

Som det fremgår af ovenstående, har idealerne for indretning af retskredse og embeder skiftet noget i løbet af de sidste knapt 100 år. Den store reform i 1919 lagde meget vægt på tilgængelighed og offentlighed, og kun i begrænset omfang skete der centraliseringer sammenlignet med tiden før 1919. I 1956 var den decentrale struktur fortsat højt prioriteret, hvilket endda førte til en decentralisering for at skabe retskredse, som var overskuelige for borgerne og afvekslende for den enkelte dommer. Fra 1972 og frem har centralisering vundet frem, om end det først er med den nye store reform i 2006, at der grundlæggende er brudt med princippet om overskuelige embedsstørrelser.

## Kilder

- Andersen, Peter Thor: *Dokumentation af byretten i Faaborg*. Faaborg Kulturhistoriske Museer 2007.
- Dombornowsky, Lotte: *"Slagsmaale ere nu om Stunder langt sjælnere ..."*. Landbohistorisk Selskab, Odense 1985.
- Knudsen, Knud A: *Retskredsinddelingen gennem tiderne*. i: Garde, Peter m.fl. (red.): "Danmarks Tinghuse", Jurist- og Økonomforbundet, 2006.
- Tamm, Ditlev: *Lærebog i Dansk Retshistorie*. Jurist- og Økonomforbundets forlag, 1989.
- Tamm, Ditlev: *Retshistorie, bind 1: Dansk retshistorie*. Jurist- og Økonomforbundets forlag, 1990.
- Tamm, Ditlev og Helle Vogt: *Dansk retshistorie og vestlig forfatningsudvikling*. Jurist- og

Økonomforbundets forlag, 2009.

Zinn, Allan: *Sociale relationer i fynske landsbyer før udskiftningen – belyst gennem fynske vider og vedtægter*. Opgave i rural kulturhistorie ved SDU, 2007.

## Noter

- 1 Andersen 2007, s. 13.
- 2 Zinn 2007, s. 6 og fig. 2.1 og 2.2.
- 3 [www.denstoredanske.dk](http://www.denstoredanske.dk), søgeord: tingbøger.
- 4 Forordning af 25. Marts 1791 om adskilligt, der vedkommer Politie-Væsenet paa Landet i Danmark, §25.
- 5 Dombornowsky 1985, s. 25.
- 6 Underhold af børn, født uden for ægteskabet.
- 7 Tamm 1990, s. 139.
- 8 Som er i overensstemmelse med love, regler, vedtægt osv., ell. som hører sig til, er i sin orden ell. er passende til lejligheden, omstændighederne (Ordbog over det Danske Sprog). I den foreliggende sammenhæng vil jeg "oversætte" vedbørlige til: lovmæssige.
- 9 Fri bevisbedømmelse betegner det princip, at dommeren frit skal kunne skønne over værdien af det bevismateriale, der lovligt er forelagt ham (Ordbog over det Danske Sprog).
- 10 Gennemgangen af reformerne fra 1919 til 2006 baserer sig hovedsageligt på "Retskredsinddelingen gennem tiderne" af landsdommer Knud A. Knudsen i "Danmarks Tinghuse". For 1919-reformens vedkommende er desuden benyttet Salmonsens Konversationsleksikon (opslaget "retsplejeloven"). Anden udgave. Redigeret af Chr. Blangstrup. Bind XX. J.H. Schultz Forlagsboghandel A/S 1926.
- 11 Retsreformen er præsenteret på domstolsstyrelsens hjemmeside: [domstol.dk](http://domstol.dk)
- 12 Politireformen er præsenteret på Rigspolitiets hjemmeside: [politi.dk](http://politi.dk). Ud over den nævnte centralisering er der kommet en enstrengt struktur (skellet mellem ordens- og kriminalpoliti er ophævet). De 12 politidirektører indgår i en koncernledelse sammen med rigspolitichefen, som står over disse med reference direkte til Justitsministeren.