JUSTITSMINISTERIET

Betænkning om en fremtidig statsadvokatordning

Betænkning nr. 1523

Betænkning
om
en fremtidig statsadvokatordning

Betænkning nr. 1523

København 2010

Betænkning om en fremtidig statsadvokatordning
Betænkning nr. 1523

Publikationen kan bestilles via Justitsministeriets hjemmeside
(www.justitsministeriet.dk)
eller hos
Rosendahls-Schultz Distribution
Herstedvang 10
2620 Albertslund
Telefon: 43 22 73 00
Fax: 43 63 19 69
distribution@rosendahls-schultzgrafisk.dk

ISBN: 978-87-91851-91-9
ISBN: 978-87-91851-92-6 (internet)
Tryk: Rosendahls · Schultz Grafisk a/s
Pris: 150 kr. inkl. moms

Indholdsfortegnelse:

Kapitel 1. Indledning 1
1. Arbejdsgruppens nedsættelse og kommissorium 1
2. Arbejdsgruppens sammensætning og arbejde 3
3. Sammenfatning af arbejdsgruppens overvejelser og forslag 4
Kapitel 2. Gældende opgavevaretagelse og -fordeling i anklagemyndigheden, herunder historisk overblik over anklagemyndighedens organisering 11
1. Indledning 11
2. Den historiske udvikling 11
2.1. Retsplejereformen i 1916 11
2.2. Udviklingen fra 1916 til 1992 12
2.3. Ændring af anklagemyndighedens struktur i 1992 13
2.4. Politi- og domstolsreformen i 2006 14
3. Anklagemyndighedens nuværende opgavevaretagelse og -fordeling 15
3.1. Politikredsenes opgavevaretagelse 16
3.1.1. Indledning 16
3.1.2. Påtalekompetence 17
3.1.3. Straffesager i byretten 17
3.1.4. Legalitetssikring 18
3.2. De regionale statsadvokaters opgavevaretagelse 18
3.2.1. Indledning 18
3.2.2. Påtalekompetence 19
3.2.3. Sager i by- og landsretterne 20
3.2.4. Behandling af klager over politikredsenes afgørelser 20
3.2.5. Tilsyn med politikredsenes behandling af straffesager 21
3.2.6. Sager om erstatning i anledning af strafferetlig forfølgning 23
3.2.7. Foranstaltningssager 23
3.2.8. Sager inden for politiklagenævnsordningen 24
3.2.9. Andre opgaver 25
3.3. Specialstatsadvokaturernes opgavevaretagelse 25
3.3.1. Indledning 25
3.3.2. Statsadvokaten for Særlig Økonomisk Kriminalitet 25
3.3.3. Statsadvokaten for Særlige Internationale Straffesager 26
3.4. Rigsadvokatens opgavevaretagelse 27
3.4.1. Indledning 27
3.4.2. Faglig ledelse af anklagemyndigheden 27
3.4.3. Generelle sager 28
3.4.4. Konkrete sager 28
3.4.5. Sager i Højesteret og Den Særlige Klageret 29
3.4.6. Administrativ ledelse af anklagemyndigheden 29
Kapitel 3. Udenlandsk ret 31
1. Indledning 31
2. Norge 31
2.1. Organisering af anklagemyndigheden 31

2.2. Påtalekompetence mv. ... 32
2.3. Statsadvokaturernes tilsynsfunktion mv. ... 33
2.4. Større reformer af anklagemyndigheden ... 35
2.5. Arbejdsgruppen "Mål, rapportering, statsadvokatrolle mv." ... 36
3. Sverige ... 38
3.1. Anklagemyndighedens organisation og opgaver ... 38
3.1.1. Rigsanklagerens organisation og opgaver ... 39
3.1.2. De lokale advokaturers organisation og opgaver ... 39
3.2. Efterforskningsledelse mv. ... 40
Kapitel 4. Arbejdsgruppens overordnede overvejelser om anvendelse af regionale statsadvokater ... 42
1. Indledning ... 42
2. Grundlæggende hensyn ... 43
2.1. Hensynet til rekurs og tilsyn ... 43
2.2. Hensynet til erfaring, kvalitet og ekspertise ... 44
2.3. Hensynet til spørgsmålet om habilitet ... 45
2.4. Hensynet til en effektiv ressourceudnyttelse ... 46
3. Arbejdsgruppens anbefaling ... 47
Kapitel 5. Arbejdsgruppens overvejelser om overordnede principper for tilrettelæggelse af opgavevaretagelsen i anklagemyndigheden ... 48
1. Indledning ... 48
2. Overordnede og grundlæggende principper ... 48
2.1. Princippet om den nødvendige kvalitet i opgavevaretagelsen ... 48
2.2. Princippet om et effektivt tilsyn med politikredsene ... 49
2.3. Princippet om effektivitet i sagsbehandlingen ... 49
2.4. Princippet om decentralisering ... 50
2.5. Princippet om klare arbejdsfordelinger ... 50
2.6. Princippet om attraktive og uddannelsesegnede opgaver i alle dele af anklagemyndigheden ... 51
2.7. Princippet om et overordnet hensyn til det samlede retssystem ... 51
Kapitel 6. Arbejdsgruppens overvejelser om og forslag til ændringer i politikredsenes og de regionale statsadvokaters kompetence til at varetage udførelsen af straffesager i 1. og 2. instans ... 53
1. Indledning ... 53
2. Beskrivelse af politikredsenes og statsadvokaternes særlige kompetencer og styrker i straffesagsbehandlingen ... 55
3. Arbejdsgruppens forslag om inddragelse af statsadvokaterne i udførelsen af straffesager i 1. instans – indførelse af en call-in-ordning og en generel samarbejdsmodel ... 57
3.1. Overvejelser om, hvorvidt der er grundlag for at justere den gældende ordning om politikredsenes kompetence til at udføre straffesager i 1. instans ... 57
3.1.1. Udgangspunktet om straffesager i 1. instans ... 57
3.1.2. Særligt om meget vanskelige eller "koordineringskrævende" straffesager i 1. instans ... 58
3.2. Indførelse af en call-in-ordning ... 59

3.2.1. Indledning ... 59
3.2.2. Afgrænsning, omfang mv. ... 59
3.2.3. Praktiske aspekter mv. ... 60
3.2.4. Gennemførelse af call-in-ordningen ... 61
3.3. Indførelse af en generel samarbejdsmodel ... 61
3.3.1. Indledning ... 61
3.3.2. Afgrænsning, omfang mv. ... 62
3.3.3. Praktiske aspekter mv. ... 63
3.3.4. Gennemførelse af samarbejdsmodellen ... 64
4. Arbejdsgruppens forslag om indførelse af en ordning, hvor politikredsene som udgangspunkt udfører nævningesager i 1. instans ... 65
4.1. Indledning ... 65
4.2. Den fremtidige ordning ... 67
4.2.1. Udgangspunktet for udførelsen af nævningesager i 1. instans ... 67
4.2.2. Undtagelser og modifikationer ... 68
4.2.2.1. Statsadvokatens kompetence til "i særlige tilfælde" at fravige udgangspunktet ... 68
4.2.2.2. Call-in-ordningen i straffesager i 1. instans ... 69
4.2.2.3. Samarbejde mellem politikredsene og statsadvokaterne ved udførelsen af straffesager i 1. instans ... 69
4.3. Særligt om hensynet til de nødvendige kompetencer hos de mødende anklagere i nævningesager i 1. instans ... 71
4.4. Gennemførelse af en nyordning om udførelsen af nævningesager i 1. instans ... 71
5. Arbejdsgruppens overvejelser om en ordning, hvor politikredsene udfører visse ankesager ... 72
5.1. Indledning ... 72
5.2. Overvejelser om fordele og ulemper ved en ordning, hvor politikredsene udfører visse ankesager ... 73
5.3. Arbejdsgruppens vurdering ... 75
6. Arbejdsgruppens forslag om begrænsning af medhjælperordningen ... 76
6.1. Kort beskrivelse af den gældende medhjælperordning ... 76
6.2. Statsadvokaternes faglige ansvar for medhjælpere og administrationen af medhjælperordningen ... 77
6.3. Arbejdsgruppens overvejelser ... 78
6.4. Den fremtidige ordning ... 78
6.5. Gennemførelse af en ændret medhjælperordning ... 80
Kapitel 7. Arbejdsgruppens overvejelser om og forslag til ændringer i kompetencefordelingen mellem politikredse, regionale statsadvokater og rigsadvokaten på områder uden for den egentlige straffesagsbehandling ... 81
1. Indledning ... 81
2. Ændringer i de regionale statsadvokaters tilsyn med politikredsene ... 82
2.1. Den gældende tilsynsordning ... 82
2.1.1. Grundlaget for tilsynet ... 82
2.1.2. Gennemførelse af tilsynet ... 83

2.2. Arbejdsgruppens overvejelser om og forslag til ændringer i de regionale statsadvokaters tilsyn med politikredsene 84
2.2.1. Arbejdsgruppens overordnede synspunkter vedrørende en mere fremadrettet og samarbejdsorienteret tilsynsmodel 84
2.2.2. Konkrete eksempler på funktioner, som statsadvokaterne vil kunne supplere deres tilsynsvirksomhed med 86
2.2.3. Statsadvokaternes mulighed for at varetage opgaven 88
2.2.4. Gennemførelse af en ændring af tilsynsvirksomheden 89
3. Inddragelse af de regionale statsadvokater i løsningen af generelle faglige analyseopgaver mv. 90
3.1. Det faglige analysearbejde i rigsadvokaturen 90
3.1.1. Redegørelser som opfølgning på indførelse af ny lovgivning 90
3.1.2. Redegørelser for gældende ret på områder, som i øvrigt er særligt politisk prioriteret 92
3.1.3. Redegørelser til brug for det løbende folketingsarbejde 93
3.1.4. Redegørelser om statistiske forhold 94
3.2. Inddragelse af statsadvokaterne i løsningen af generelle faglige analyseopgaver mv. 94
3.2.1. Arbejdsgruppens overvejelser om og forslag til inddragelse af statsadvokaterne i løsningen af generelle faglige analyseopgaver 94
3.2.2. Afgrænsningen af de analyseopgaver, hvor statsadvokaterne bør inddrages 95
3.2.3. Tilrettelæggelse af en ordning, hvor statsadvokaterne inddrages i de generelle faglige analyseopgaver 97
4. Ændringer i anklagemyndighedens behandling af erstatningssager efter retsplejelovens kapitel 93 a 98
4.1. Sager om erstatning efter retsplejelovens kapitel 93 a 98
4.1.1. Erstatningskrav omfattet af retsplejelovens kapitel 93 a 98
4.1.2. Den administrative behandling af erstatningssager efter retsplejelovens kapitel 93 a 99
4.1.2.1. Retsplejelovens regler om behandling af erstatningskrav efter kapitel 93 a 99
4.1.2.2. Administrativt fastsatte regler om behandling af erstatningskrav efter retsplejelovens kapitel 93 a 100
4.1.3. Den retlige behandling af erstatningskrav efter retsplejelovens kapitel 93 a 101
4.2. Arbejdsgruppens overvejelser om og forslag til ændring i behandlingen af erstatningssager efter retsplejelovens kapitel 93 a 101
5. Ændringer i anklagemyndighedens behandling af foranstaltningssager 103
5.1. Sager om psykisk afvigende kriminelle og personer omfattet af straffelovens § 70 103
5.1.1. Straffelovens bestemmelser om psykisk afvigende kriminelle og personer omfattet af straffelovens § 70 103
5.1.2. Den administrative behandling af sager om psykisk afvigende kriminelle og personer omfattet af straffelovens § 70 105

5.1.2.1. Sagsbehandlingen i politikredsene 105
5.1.2.2. Sagsbehandlingen i statsadvokaturen 107
5.1.2.3. Sagsbehandlingen hos rigsadvokaten 109
5.1.2.4. Sagsbehandlingen i Justitsministeriet 110
5.1.3. Udgangstilladelse til anbringelsesdømte 110
5.2. Arbejdsgruppens overvejelser om og forslag til ændringer i behandlingen af foranstaltningssagerne 111
Kapitel 8. Arbejdsgruppens overvejelser om og forslag til de regionale statsadvokaters fremtidige antal og struktur 115
1. Indledning 115
2. De regionale statsadvokaturers nuværende organisering 116
2.1. Statsadvokaturernes antal og geografiske område 116
2.2. Statsadvokaturernes sagsfordeling 117
2.3. Antallet af medarbejdere i de regionale statsadvokaturer 118
2.4. Antallet af medarbejdere i den øvrige anklagemyndighed 119
3. Grundlaget for arbejdsgruppens forslag om statsadvokaternes fremtidige organisatoriske struktur 120
3.1. Fremtidige ændringer i statsadvokaternes opgaver 120
3.2. Overordnede ressourcemæssige forudsætninger 121
4. Flertallets overvejelser om og forslag til statsadvokaternes fremtidige organisatoriske struktur 122
4.1. De to hovedhensyn i overvejelserne om statsadvokaturernes fremtidige antal 123
4.2. Kravet om bæredygtige statsadvokaturer 125
4.2.1. Nærmere om begrebet "bæredygtige statsadvokaturer" 125
4.2.2. Flertallets overvejelser om antallet af statsadvokaturer i lyset af kravet om bæredygtighed 126
4.2.2.1. Overvejelser om en reduktion af de nuværende seks statsadvokaturer 126
4.2.2.2. Overvejelser om to landsdækkende statsadvokaturer 127
4.2.2.3. Overvejelser om tre landsdækkende statsadvokaturer 129
4.2.2.4. Konklusion vedrørende antallet af statsadvokaturer på landsplan .. 130
4.3. Statsadvokaternes mulighed for fortsat at dække rets- og politikredse – herunder at varetage opgaven med uddannelse af jurister i politikredsene 130
4.3.1. Indledning 130
4.3.2. Muligheden for, at én jysk statsadvokatur kan dække retskredsene 131
4.3.2.1. Dækning af Vestre og Østre Landsret 131
4.3.2.2. Dækning af byretter 136
4.3.2.3. Konklusion vedrørende dækning af retskredsene 137
4.3.3. Muligheden for, at én jysk statsadvokatur kan dække politikredsene ... 137
4.3.4. Muligheden for fremtidig rekruttering til én jysk statsadvokatur – bl.a. i forbindelse med uddannelse af yngre jurister i politikredsene (turnusstillinger) 138
4.4. Flertallets samlede forslag 140

5. Mindretallets overvejelser om og forslag til statsadvokaternes fremtidige organisatoriske struktur 141
Kapitel 9. Arbejdsgruppens overvejelser om og forslag til den fremtidige ordning for specialiserede statsadvokaturer – herunder Statsadvokaten for Særlig Økonomisk Kriminalitet (SØK) og Statsadvokaten for Særlige Internationale Sager (SAIS) 146
1. Indledning 146
2. SØK's og SAIS' oprettelse, nuværende organisering og opgavevaretagelse 146
2.1. SØK 146
2.1.1. Oprettelse 146
2.1.2. Organisering 147
2.1.3. Opgavevaretagelse 148
2.2. SAIS 150
2.2.1. Oprettelse 150
2.2.2. Organisering 151
2.2.3. Opgavevaretagelse 152
3. Arbejdsgruppens overvejelser om og forslag til ændringer i SØK og SAIS 154
3.1. Overvejelser om ændring i den gældende ordning for SØK 154
3.2. Overvejelser om ændring i den gældende ordning for SAIS 156
4. Arbejdsgruppens vurdering af behovet for nye specialiserede statsadvokaturer 159
Kapitel 10. Arbejdsgruppens lovudkast med bemærkninger 161

Kapitel 1. Indledning

1. Arbejdsgruppens nedsættelse og kommissorium

Justitsministeriet nedsatte i august 2009 en arbejdsgruppe om en fremtidig statsadvokatordning, som fik til opgave at overveje, om der bør ske ændringer i de nuværende statsadvokaturers opgavevaretagelse og organisatoriske struktur.

Arbejdsgruppen fik følgende kommissorium:

> "**1.** Anklagemyndigheden varetager strafforfølgning af forbrydelser. Anklagemyndigheden er organiseret hierarkisk med rigsadvokaturen, statsadvokaturerne og anklagemyndigheden i politikredsene. De nærmere regler herom findes bl.a. i retsplejelovens kapitel 10.
>
> Der findes i dag 6 regionale statsadvokaturer og 2 særlige statsadvokaturer. De særlige statsadvokaturer er Statsadvokaten for Særlig Økonomisk Kriminalitet og Statsadvokaten for Særlige Internationale Straffesager.
>
> De regionale statsadvokater har påtalekompetencen på en række nærmere angivne sagsområder, ligesom statsadvokaterne udfører nævningesager i såvel byretten som landsretten samt ankesager i landsretten. Herudover varetager de regionale statsadvokater bl.a. behandling af klager over politikredsenes afgørelser, tilsyn med kredsene, sager om erstatning i anledning af strafferetlig forfølgning (retsplejelovens kapitel 93 a) og sager inden for politiklagenævnsordningen (retsplejelovens kapitel 93 b-93 d).
>
> Ved politireformen (lov nr. 538 af 8. juni 2006) blev politiet og anklagemyndigheden med virkning fra den 1. januar 2007 gennemgribende omorganiseret. Reformen vedrørte navnlig politikredsenes struktur, hvor 54 politikredse blev samlet i 12 nye kredse, men reformen indebar også en række ændringer i Rigsadvokatens opgaver, navnlig på det administrative og økonomiske område.
>
> Som følge af de færre politikredse blev der foretaget en justering af inddelingen af de 6 regionale statsadvokaters geografiske område, således at hver statsadvokat siden 1. januar 2007 har haft 2 politikredse under sig, jf. bekendtgørelse nr. 1420 af 13. december 2006 om ændring af bekendtgørelse om fordelingen af forretningerne mellem statsadvokaterne.
>
> Der blev ikke i forbindelse med politireformen gennemført andre ændringer i statsadvokaternes opgaver og organisering, men i bemærkningerne til reformlovforslaget er det forudsat, at der, når reformen er begyndt at virke, tages stilling til, om der på længere sigt bør ske yderligere ændringer i strukturen for de regionale statsadvokater.
>
> **2.** Politireformen har nu virket i godt 2 år, og Justitsministeriet finder, at det herefter vil være hensigtsmæssigt at vurdere den gældende statsadvokatordning, herunder fordelingen af opgaver mellem de regionale statsadvokaturer og politikredsene, på baggrund af de indhøstede erfaringer.

Anklagemyndigheden i politikredsene har i dag – når der bortses fra Bornholm – en størrelse på mindst 60-70 medarbejdere, hvoraf ca. halvdelen er jurister. Anklagemyndigheden er som hovedregel samlet på hovedstationerne, og der er gennemført en specialisering med henblik på behandlingen af bl.a. sager om personfarlig, organiseret og økonomisk kriminalitet. Samtidig er der iværksat tværgående samarbejde og vidensudveksling i landsdækkende fagudvalg, og der er etableret et efteruddannelsesprogram, som målrettet skal styrke de faglige kompetencer hos anklagemyndighedens medarbejdere.

Reformen har således medført, at anklagemyndigheden i politikredsene er blevet styrket både ved den nye organisering og ved det øgede fokus på faglig udvikling med henblik på at stå væsentligt bedre rustet til at håndtere også større og mere komplekse straffesager.

Samtidig har Rigsadvokaten som nævnt fået en række nye opgaver vedrørende økonomisk og administrativ styring af hele anklagemyndigheden. Som supplement til statsadvokaternes tilsyn med den faglige kvalitet i politikredsenes opgavevaretagelse opstiller Rigsadvokaten bl.a. overordnede mål for politikredsenes sagsproduktion og sagsbehandlingstider, og Rigsadvokaten følger løbende op herpå. Der er i praksis opstået spørgsmål om de nærmere grænseflader mellem de regionale statsadvokaters og Rigsadvokatens opgaver på bl.a. dette område.

I betænkning nr. 1507/2009 er der fremsat forslag om en nyordning af behandlingen af politiklagenævnssager, således at disse sager – der i dag behandles af statsadvokaterne i første instans med klageadgang til Rigsadvokaten – fremover skal efterforskes og undersøges af et særligt uafhængigt organ, således at alene tiltalespørgsmål i straffesager skal afgøres af statsadvokaterne. Gennemføres forslaget, vil der bl.a. på den baggrund være spørgsmål om, hvorvidt statsadvokaturerne fremover vil have en hensigtsmæssig størrelse, der muliggør den nødvendige fleksibilitet mv.

3. Justitsministeriet har på denne baggrund besluttet at nedsætte en arbejdsgruppe, som med grundlag i den nye politikredsstruktur skal overveje, om der bør ske ændringer i de nuværende statsadvokaturers opgavevaretagelse og organisatoriske struktur.

Arbejdsgruppen skal i den forbindelse gennemgå de opgaver, som i dag behandles i den samlede anklagemyndighed, med henblik på at vurdere, på hvilket niveau – politikredse, regionale statsadvokaturer eller rigsadvokaturen – disse opgaver mest hensigtsmæssigt bør løses. Det gælder både opgaver vedrørende den egentlige straffesagsbehandling, herunder påtalekompetence, og vedrørende andre sagsområder, herunder klagesager, erstatningssager og sager om tilsyn. Også anklagemyndighedens generelle opgaver som f.eks. analysearbejde og uddannelsesvirksomhed bør indgå i overvejelserne.

Det kan i den forbindelse overvejes såvel at overføre opgaver fra de regionale statsadvokaturer til politikredsene og eventuelt rigsadvokaturen som at overføre opgaver fra politikredsene og eventuelt rigsadvokaturen til de regionale statsadvokaturer.

På grundlag af overvejelserne om de nævnte spørgsmål og i lyset af anbefalingerne i den ovenfor nævnte betænkning nr. 1507/2009 om behandlingen af politiklagenævnssager skal arbejdsgruppen endvidere overveje de regionale statsadvokaturers fremtidige antal og struktur, herunder deres geografiske område.

I disse overvejelser må det bl.a. indgå, at de regionale statsadvokaturer bør have en størrelse, der giver mulighed for den nødvendige fleksibilitet og for attraktive faglige miljøer mv., samtidig med, at det under hensyn til de opgaver, som fremover skal varetages, skal være muligt på en praktisk hensigtsmæssig måde at dække de enkelte rets- og politikredse.

Arbejdsgruppen skal også overveje den fremtidige ordning for Statsadvokaten for Særlig Økonomisk Kriminalitet og Statsadvokaten for Særlige Internationale Sager. Under hensyn til kompleksiteten af de sagsområder, som disse statsadvokaturer beskæftiger sig med, forudsættes det imidlertid, at der også fremover vil være en eller flere specialiserede statsadvokaturer til at varetage sager af særlig karakter.

Arbejdsgruppen kan i den forbindelse overveje, om der måtte være behov for at etablere nye specialiserede statsadvokaturer.

4. Arbejdsgruppen kan nedsætte underarbejdsgrupper med henblik på behandling af nærmere angivne spørgsmål.

I det omfang arbejdsgruppens forslag medfører behov for lovændringer, skal den komme med forslag hertil.

Arbejdsgruppen anmodes om så vidt muligt at færdiggøre sit arbejde inden sommeren 2010.

Ændringer af statsadvokatordningen forudsættes gennemført inden for de eksisterende bevillingsmæssige rammer."

2. Arbejdsgruppens sammensætning og arbejde

Arbejdsgruppens medlemmer blev udpeget i september 2009. Under arbejdsgruppens arbejde er der sket nogle ændringer i sammensætningen af arbejdsgruppen, der ved betænkningens afgivelse havde følgende sammensætning:

Rigsadvokat Jørgen Steen Sørensen (formand)
Statsadvokat Lise-Lotte Nilas (indstillet af Foreningen af Statsadvokater)
Statsadvokat Jan Reckendorff (indstillet af Foreningen af Statsadvokater)
Politidirektør Elsemette Cassøe (indstillet af Politidirektørforeningen)
Chefanklager Marian Thomsen (indstillet af Politidirektørforeningen)
Politifuldmægtig Grethe Albert Troelsen (indstillet af Foreningen af Offentlige Anklagere)
Afdelingsleder Lene Pryds Thomsen (indstillet af HK/Stat)
Landsretspræsident Bjarne Christensen (indstillet af Østre og Vestre Landsret)
Landsdommer Dorte Jensen (indstillet af Den Danske Dommerforening)
Advokat Jakob Lund Poulsen (indstillet af Landsforeningen af Forsvarsadvokater)

Statsadvokat Svend Larsen (indstillet af rigsadvokaturen)
Specialkonsulent Birgitte Forum Christensen (indstillet af Finansministeriet)
Kontorchef Anette Arnsted (Justitsministeriet)

Sekretariatsfunktionen har været varetaget af specialkonsulent Mette Kildegaard Thomassen (rigsadvokaturen) og fuldmægtig Jon Bach Holm (Justitsministeriet). Jon Bach Holm blev i september 2010 afløst af fuldmægtig Kristine Holst Hedegaard (Justitsministeriet).

Chefanklager Carsten Egeberg Christensen var medlem af arbejdsgruppen fra september 2009 til marts 2010, hvor han blev afløst af chefanklager Marian Thomsen.

Kontorchef, nu statsadvokat Jens Røn, var medlem af arbejdsgruppen fra september 2009 til januar 2010, hvor han blev afløst af kontorchef, nu generalsekretær i Advokatsamfundet Torben Jensen. Torben Jensen var medlem af arbejdsgruppen fra januar 2010 til marts 2010, hvor han blev afløst af kontorchef Anette Arnsted.

Arbejdsgruppen har afholdt 11 møder. Medlemmer af arbejdsgruppen har endvidere i februar 2010 aflagt et besøg hos den norske rigsadvokat, som bl.a. orienterede om tilrettelæggelsen af statsadvokaturernes tilsyn med politidistrikterne i Norge.

Med afgivelsen af denne betænkning afslutter arbejdsgruppen sit arbejde.

3. Sammenfatning af arbejdsgruppens overvejelser og forslag

Kapitel 2 indeholder en beskrivelse af den gældende opgavevaretagelse på de forskellige niveauer i anklagemyndigheden – rigsadvokaturen, de regionale og specialiserede statsadvokaturer og anklagemyndigheden i politikredsene – samt et historisk overblik over anklagemyndighedens organisation. I kapitlet beskrives både anklagemyndighedens opgaver vedrørende den egentlige straffesagsbehandling, herunder påtalekompetence, og opgavevaretagelsen på en række øvrige sagsområder, herunder klagesager, erstatningssager og sager om tilsyn.

Kapitel 3 indeholder en beskrivelse af organiseringen af anklagemyndigheden i henholdsvis Norge og Sverige.

Kapitel 4 indeholder en beskrivelse af arbejdsgruppens grundlæggende betragtninger om behovet for en fortsat organisering af anklagemyndigheden i de eksisterende tre niveauer. I kapitlet redegøres for de grundlæggende hensyn, som ligger bag en ordning med regionale statsadvokaturer. Arbejdsgruppen anbefaler på baggrund af disse hensyn, at anklagemyndigheden fortsat organiseres i tre niveauer, således at der også fremover er regionale statsadvokaturer.

Kapitel 5 indeholder en beskrivelse af nogle overordnede og grundlæggende principper for tilrettelæggelsen af den fremtidige opgavevaretagelse i anklagemyndigheden. De pågældende principper har sammen med de angivne hensyn i kapitel 4 dannet udgangspunkt for arbejdsgruppens stillingtagen til den nærmere tilrettelæggelse af den fremtidige opgavevaretagelse i anklagemyndigheden og afspejles således i relevant omfang i arbejdsgruppens enkelte forslag til ændringer i opgavevaretagelsen.

Kapitel 6 indeholder en beskrivelse af arbejdsgruppens overvejelser om og forslag til ændringer i politikredsenes og de regionale statsadvokaters kompetence til at varetage udførelsen af straffesager i 1. og 2. instans.

Arbejdsgruppen har i lyset af politikredsenes og statsadvokaturernes særlige styrker og kompetencer overvejet, om statsadvokaterne bør inddrages i udførelsen af nogle af de straffesager, der i dag udføres af politikredsene i 1. instans. Arbejdsgruppen har også overvejet, om statsadvokaterne fortsat bør udføre alle nævningesager i både 1. og 2. instans, eller om nævningesager i 1. instans – helt eller delvis – bør varetages af politikredsene. Herudover har arbejdsgruppen overvejet, om der er grundlag for ændringer i opgavevaretagelsen i forbindelse med ankesager – herunder om politikredsene fremover bør varetage udførelsen af visse ankesager, og om den gældende medhjælperordning bør ophæves eller begrænses.

Arbejdsgruppen foreslår, at der indføres en såkaldt call-in-ordning, som indebærer, at statsadvokaterne – efter rigsadvokatens bemyndigelse – i en periode varetager udførelsen (og påtalen) i 1. instans af straffesager inden for visse sagsområder, der ellers som udgangspunkt henhører under politikredsenes udførelseskompetence. Call-in-ordningen påtænkes først og fremmest anvendt i forbindelse med sagsområder, hvor der er et særligt behov for tæt styring og koordinering af anklagemyndighedens sagsbehandling på landsplan, og hvor det derfor er hensigtsmæssigt, at sagerne i en periode

samles på færre hænder. Det vil navnlig kunne være i forbindelse med implementering af ny lovgivning, hvor f.eks. karakteren af de tilknyttede forarbejder indebærer behov for særlig indgående koordinering i fortolkningen af regelsættet, eller på områder, hvor der i øvrigt er et særligt behov for, at anklagemyndigheden samordner sin praksis.

Arbejdsgruppen foreslår endvidere, at der etableres en generel samarbejdsmodel mellem politikredse og statsadvokater, som indebærer, at statsadvokaterne og politikredsene i videre omfang end i dag bør samarbejde om udførelsen af visse konkrete straffesager i 1. instans, der kompetencemæssigt hører under politikredsene. I modsætning til call-in-ordningen bygger samarbejdsmodellen mere generelt på, at statsadvokaterne eller politikredsene i konkrete straffesager kan vurdere, at en sag med fordel vil kunne udføres i et samarbejde mellem vedkommende statsadvokat og vedkommende politikreds. Samarbejdsmodellen indebærer ikke en fravigelse af retsplejelovens eksisterende kompetencefordeling mellem politikredse og statsadvokater. Samarbejdsmodellen kan f.eks. tænkes anvendt i sager, der rejser særligt vanskelige eller principielle spørgsmål inden for strafferettens almindelige del om nødværge, medvirken, sanktionsvalg eller strafudmåling mv., eller i sager, der rejser særligt vanskelige spørgsmål uden for strafferettens almindelige område, f.eks. "tværgående" spørgsmål vedrørende EU-ret, menneskerettigheder eller forfatnings- eller forvaltningsret mv.

Arbejdsgruppen foreslår herudover, at det fremover som udgangspunkt skal være politikredsene, der varetager udførelsen af nævningesager i 1. instans. Det gælder både de egentlige nævningesager og domsmandssager med fravalgt nævningeting efter tiltaltes beslutning i medfør af retsplejelovens § 687. Statsadvokaternes påtalekompetence i nævningesager, jf. retsplejelovens § 719, stk. 2, foreslås derimod ikke ændret.

Arbejdsgruppen finder således ikke, at der er tilstrækkeligt grundlag for, at alle nævningesager i 1. instans fortsat udføres af statsadvokaterne. Der er imidlertid enighed i arbejdsgruppen om, at der fra tid til anden vil opstå nævningesager, som rummer så vanskelige problemstillinger, at de mest hensigtsmæssigt varetages af en statsadvokat. Arbejdsgruppen foreslår derfor, at statsadvokaten "i særlige tilfælde" kan bestemme, at en nævningesag, som ellers hører under vedkommende politikreds, skal udføres af statsadvokaten. Herudover vil nævningesager kunne være omfattet af den omtalte call-in-ordning og af den omtalte generelle samarbejdsmodel.

Arbejdsgruppen har overvejet en ordning, hvor vedkommende politikreds skulle varetage udførelsen af mindre komplicerede ankesager på statsadvokatens vegne. Der er imidlertid betydelige vanskeligheder forbundet med at indføre en sådan ordning, og efter arbejdsgruppens opfattelse er ulemperne herved så tungtvejende, at der ud fra en samlet vurdering ikke er grundlag for, at udførelsen af ankesager fremover fordeles mellem statsadvokater og politikredse.

Arbejdsgruppen foreslår endvidere, at den gældende medhjælperordning begrænses mest muligt af hensyn til at opnå en bedre faglig styring og mindre ressourcekrævende håndtering af ankesager. Den eksisterende ordning med de såkaldte 200-timers-medhjælpere (fuldmægtige i en politikreds der efter endt turnus ønsker at fortsætte som medhjælper hos statsadvokaten, samt chargerede medarbejdere i politikredse, rigsadvokatur, SØK og SAIS) foreslås således ophævet. Ordningen med de såkaldte 25-sags-medhjælpere (turnusfuldmægtige i rigsadvokaturen, Rigspolitiet, SØK og SA-IS samt fuldmægtige fra Justitsministeriet) foreslås derimod af udannelsesmæssige hensyn i udgangspunktet bevaret. Statsadvokaternes faste anklagere skal som udgangspunkt varetage de ankesager, som hidtil er blevet fordelt til 200-timers-medhjælperne.

Kapitel 7 indeholder en beskrivelse af arbejdsgruppens overvejelser om og forslag til ændringer i kompetencefordelingen mellem politikredse, regionale statsadvokater og rigsadvokaten på en række sagsområder uden for den egentlige straffesagsbehandling.

Statsadvokaternes tilsyn med politidirektørernes behandling af straffesager, jf. retsplejelovens § 101, stk. 2, gennemføres i dag hovedsagelig som et bagudrettet tilsyn med hovedvægten på at identificere problemstillinger med relation til politikredsens kvalitets- og legalitetsarbejde, mens løsningen herpå forudsættes at henhøre under politikredsen. Arbejdsgruppen foreslår, at tilsynsvirksomheden ændres i retning af en mere fremadrettet og samarbejdsorienteret tilsynsmodel. Dette indebærer bl.a., at statsadvokaterne i højere grad end i dag skal involveres i løsningen af forskellige relevante problemstillinger i politikredsene.

Arbejdsgruppen foreslår endvidere, at de regionale statsadvokater i videre omfang inddrages i varetagelsen af de generelle faglige analyseopgaver om at kortlægge og vurdere retstilstanden på udvalgte strafferetlige områder mv., som i dag i vidt omfang

varetages af rigsadvokaten. Dette gælder f.eks. i forhold til udarbejdelsen af redegørelser som opfølgning på indførelse af ny lovgivning eller redegørelser om gældende ret på områder, som i øvrigt er særligt politisk prioriteret.

Arbejdsgruppen foreslår ikke ændringer i den administrative behandling af erstatningssager efter retsplejelovens kapitel 93 a. Det anbefales imidlertid, at statsadvokaterne, der har behandlet sagerne administrativt i 1. instans, også møder i retten med sagerne i 1. instans frem for som i dag at uddelegere opgaven til politikredsene.

Arbejdsgruppen foreslår endvidere, at behandlingen af og tilsynet med foranstaltningssager i det hele forankres hos de regionale statsadvokater. Dette indebærer bl.a., at kontrollen med idømte foranstaltninger efter straffelovens §§ 68, 69, 70 og 73 skal varetages af statsadvokaten, og at det fremover skal være statsadvokaterne – og ikke som i dag politikredsene – som skal møde i retten i 1. instans i sager om ændring af idømte foranstaltninger mv.

Kapitel 8 indeholder en beskrivelse af arbejdsgruppens overvejelser og forslag vedrørende de regionale statsadvokaters fremtidige antal og struktur. Arbejdsgruppen har overvejet, om der er grundlag for at begrænse antallet af statsadvokaturer. I kapitlet beskrives arbejdsgruppens overvejelser vedrørende spørgsmålet om faglig og ressourcemæssig bæredygtighed i statsadvokaturerne samt spørgsmålet om statsadvokaternes mulighed for fremover at dække de enkelte rets- og politikredse og for at varetage opgaven med uddannelse af jurister i politikredsene.

Et *flertal* i arbejdsgruppen foreslår, at antallet af statsadvokaturer begrænses fra de eksisterende seks statsadvokaturer til to statsadvokaturer på landsplan. Det anbefales, at der etableres én statsadvokatur på Sjælland, der som geografisk område har de fem politikredse på Sjælland og politikredsen på Bornholm, og at der etableres én statsadvokatur i Jylland, der som geografisk område har de fem politikredse i Jylland og politikredsen på Fyn.

Et *mindretal* (Grethe Albert Troelsen) foreslår, at antallet af statsadvokaturer alene begrænses til tre statsadvokaturer, hvoraf én bør etableres på Sjælland, mens de to øvrige bør etableres i Jylland/på Fyn.

Kapitel 9 indeholder en beskrivelse af arbejdsgruppens overvejelser og forslag vedrørende den fremtidige ordning for de specialiserede statsadvokaturer – Statsadvokaten for Særlig Økonomisk Kriminalitet (SØK) og Statsadvokaten for Særlige Internationale Sager (SAIS). Arbejdsgruppen har set på, om de sagsområder, der i dag varetages af henholdsvis SØK og SAIS, også fremover bør varetages i denne struktur, eller om sagsområderne kan varetages på en anden og mere hensigtsmæssig måde. Herudover indeholder kapitel 9 arbejdsgruppens overvejelser om, hvorvidt der eventuelt kunne være behov for at etablere yderligere specialiserede statsadvokaturer.

Arbejdsgruppen foreslår, at SAIS og SØK sammenlægges til én fremtidig specialstatsadvokatur, således at SØK får en særskilt enhed til behandling af de sager, som i dag varetages af SAIS. Arbejdsgruppen forudsætter i den forbindelse, at det samlede arbejde i den nye fælles specialstatsadvokatur organiseres og prioriteres på en sådan måde, at der også fremover vil være den nødvendige store opmærksomhed om de særlige internationale sager.

Herudover foreslår arbejdsgruppen ikke ændringer i SØK's eksisterende organisering og opgavevaretagelse.

Arbejdsgruppen anbefaler endvidere, at der ikke oprettes yderligere specialiserede statsadvokaturer.

Kapitel 10 indeholder arbejdsgruppens lovudkast med bemærkninger.

København, december 2010

Jørgen Steen Sørensen (formand)
Lise-Lotte Nilas
Jan Reckendorff
Elsemette Cassøe
Marian Thomsen
Grethe Albert Troelsen
Lene Pryds Thomsen
Bjarne Christensen
Dorte Jensen
Jakob Lund Poulsen
Svend Larsen
Birgitte Forum Christensen
Anette Arnsted

Mette Kildegaard Thomassen (sekretær)
Kristine Holst Hedegaard (sekretær)

Kapitel 2. Gældende opgavevaretagelse og -fordeling i anklagemyndigheden, herunder historisk overblik over anklagemyndighedens organisering

1. Indledning

Anklagemyndigheden varetager strafforfølgning af forbrydelser. Anklagemyndigheden er organiseret hierarkisk med rigsadvokaturen, de regionale og specialiserede statsadvokaturer samt anklagemyndigheden i politikredsene. De nærmere regler om anklagemyndighedens opgavevaretagelse og organisatoriske struktur findes bl.a. i retsplejelovens kapitel 10.

Nedenfor i afsnit 2 redegøres for den historiske udvikling i forbindelse med anklagemyndighedens organisation og opgavevaretagelse, mens der i afsnit 3 er redegjort for den gældende opgavevaretagelse og -fordeling i anklagemyndigheden. Herudover er der i betænkningens øvrige kapitler – hvor dette er relevant – redegjort for den gældende opgavevaretagelse i forbindelse med arbejdsgruppens forskellige forslag til ændringer heri.

2. Den historiske udvikling

2.1. Retsplejereformen i 1916

Ved retsplejereformen i 1916, som trådte i kraft i 1919, indførtes anklageprincippet i strafferetsplejen. Herved blev ledelsen og ansvaret for efterforskningen i straffesager og tiltalerejsning tillagt en særlig offentlig anklagemyndighed, som var uafhængig af domstolene. Dette var udtryk for en afgørende nydannelse, idet det hidtil havde påhvilet by- og herredsfogederne at lede efterforskningen, rejse tiltale og pådømme sagen (det inkvisitoriske princip).

1892-proceskommissionen anfører i motiverne til kommissionens forslag til "Lov om Domsmagtens, den offentlige Anklagemyndigheds, Politimyndighedens samt Sagførervæsenets Ordning":

> "Det vilde nu være Spild af Kræfter, om man vilde organisere den offentlige Anklagemyndighed med det Formaal for Øje, at den ved sine egne Kræfter alene skulde være i Stand til at tilvejebringe Grundlaget for en Anklage. Dertil er der allerede i Politiet en Myndighed. Det gælder altsaa blot om at skabe en Forbindelse mellem disse to Myndigheder. Dette har Udkastet gjort på den Maade, at Politiet i sin Virk-

somhed for Efterforskningen og under Forundersøgelsen undergives Statsanklagerens (Overanklagerens) Overtilsyn".

Om den overordnede anklagemyndigheds rolle anfører kommissionen:

"Organisationen af den offentlige Anklagemyndighed fuldendes ved en Overstatsanklager (Rigsanklager), der er Statsanklagerne overordnet, og saaledes forener de ved Landsretterne beskikkede offentlige Anklagere til en større Enhed, i hvilken Funktionernes regelmæssige Fordeling ikke er eller skal være til Hinder for at bruge de forhaandenværende Kræfter uden for Reglen paa den Maade, som Forholdene i hvert Tilfælde maatte gøre ønskeligt."

2.2. Udviklingen fra 1916 til 1992

Frem til 1992 svarede reglerne i retsplejelovens kapitel 10 om anklagemyndighedens organisation og kapitel 64 om anklagemyndighedens funktion i det væsentligste til retsplejeloven fra 1916. I perioden skete der dog en række mindre ændringer af bestemmelserne i de to kapitler, hvoraf de væsentligste er:

Ved lov nr. 209 af 23. juli 1932 blev betegnelsen for de offentlige anklagere, "Rigsanklageren, Overanklagerne samt de til disse beskikkede Mænd", afløst af de nugældende betegnelser. Samtidig fik rigsadvokaten mulighed for at beskikke en politimester eller en politiadvokat til at varetage anklagerhvervet ved landsretterne, ligesom politimestre, politiadvokater og politifuldmægtige nu kunne beskikkes til at udføre statsadvokatsager ved Sø- og Handelsretten og i byretterne.

Ved lov nr. 113 af 15. marts 1939 oprettedes Den Særlige Klageret, og det blev i den forbindelse fastslået, at rigsadvokaten foruden ved Højesteret også virker ved klageretten.

Ved lov nr. 286 af 14. juni 1974 blev der indført mulighed for, at Forbrugerombudsmanden kan beskikkes til at udføre straffesager vedrørende markedsføringsloven ved Sø- og Handelsretten og byretterne, uanset om Forbrugerombudsmanden opfylder de almindelige betingelser for beskikkelse som anklager eller medhjælper.

2.3. Ændring af anklagemyndighedens struktur i 1992

Ved lov nr. 385 af 20. maj 1992 om ændring af retsplejeloven, straffeloven, færdselsloven og udlændingeloven (Anklagemyndighedens struktur) blev der gennemført en gennemgribende revision af anklagemyndighedens struktur med henblik på at opnå en mere tidssvarende og hensigtsmæssig kompetencefordeling inden for anklagemyndigheden og dermed en bedre udnyttelse af anklagemyndighedens ressourcer.

Hidtil havde det været retsplejelovens hovedregel, at lovovertrædelser blev påtalt af statsadvokaten, jf. den dagældende § 720. Politimesterens påtalekompetence var som udgangspunkt begrænset til lovovertrædelser, for hvilken loven ikke, bortset fra i gentagelsestilfælde, hjemlede anden straf end bøde og hæfte, jf. den dagældende § 721. Denne opdeling af påtalekompetencen var baseret på et grovhedskriterium, hvor politimesteren således påtalte de mindre alvorlige forseelser og statsadvokaten de øvrige lovovertrædelser. Den almindelige regel om kompetencefordelingen mellem statsadvokaten og politimesteren var imidlertid fraveget i en række tilfælde i såvel retsplejeloven som særlovgivningen, således at politimesteren i praksis rejste tiltale i over 90 pct. af alle straffesager.

Med virkning fra 1. oktober 1992 blev den hidtil gældende hovedregel, hvorefter påtalekompetencen tilkom statsadvokaten, ændret, således at påtalekompetencen herefter som udgangspunkt henhører under politimesteren (nu politidirektøren). På grundlag af en gennemgang af de enkelte bestemmelser i straffeloven blev lovovertrædelser af særlig grovhed eller særlig samfundsmæssig betydning mv. ved bestemmelse i retsplejeloven dog undergivet statsadvokatens påtalekompetence, mens der i øvrigt ved administrative regler blev fastsat bestemmelser om fordelingen af påtalekompetencen mellem politimesteren og statsadvokaten. Samtidig ophævedes den hidtil gældende sondring mellem politisager og statsadvokatsager.

Herudover blev reglerne i den dagældende retsplejelovs kapitel 10 om anklagemyndighedens organisation og kapitel 64 om anklagemyndighedens funktion moderniseret og samlet i et nyt kapitel 10 om anklagemyndigheden. Den hidtidige adgang til at få prøvet en afgørelse gennem fire instanser inden for anklagemyndigheden blev erstattet af et to-instanssystem, således at der i overensstemmelse med det almindelige princip i dansk ret alene er adgang til at påklage en afgørelse én gang til den umiddelbart over-

ordnede myndighed. Endelig blev der fastsat en klagefrist på fire uger for klage over afgørelser truffet af anklagemyndigheden.

2.4. Politi- og domstolsreformen i 2006

Ved lov nr. 538 af 8. juni 2006 om ændring af retsplejeloven og forskellige andre love (Politi- og domstolsreform) gennemførtes en række betydelige ændringer i anklagemyndighedens struktur.

Reduceringen af antallet af politikredse fra 54 til 12 har bl.a. haft til formål at sikre en styrkelse af anklagemyndigheden i politikredsene, hvor organiseringen af den lokale anklagemyndighed i forskellige specialafdelinger skal medvirke til at opbygge et stærkt fagligt miljø med en høj ekspertise hos medarbejderne.

Anklagemyndighedens juridiske kontrol og tilsyn med behandlingen af straffesager i politikredsene er også blevet styrket, således at kontrol og tilsyn tilrettelægges i lyset af, at de nye politikredse er væsentlig større end tidligere. Ændringen er sket både i forhold til den interne kontrol med behandlingen af straffesagerne, som finder sted i den enkelte politikreds, og i forhold til den overordnede anklagemyndigheds (rigsadvokatens og statsadvokaternes) kontrol og tilsyn med behandlingen af straffesager, jf. afsnit 3.1.4 og 3.2.5 nedenfor.

I forbindelse med politi- og domstolsreformen blev inddelingen af de regionale statsadvokaters geografiske område justeret, jf. bekendtgørelse nr. 1146 af 13. december 2002 om fordelingen af forretningerne mellem statsadvokaterne, således at hver statsadvokat i dag har to politikredse under sig, jf. bekendtgørelse nr. 1420 af 13. december 2006.

Samtidig med politi- og domstolsreformen skete der en ændring i forhold til nævningesager, således at disse sager nu behandles ved byretten i 1. instans. Efter de tidligere gældende bestemmelser i retsplejeloven påtalte statsadvokaten sager, der skulle behandles ved landsretterne i 1. instans (dvs. nævningesager) eller som ankesager. Statsadvokatens påtalekompetence i nævningesager blev imidlertid videreført, således at den også omfatter nævningesager ved byretterne, og statsadvokaten blev endvidere til-

lagt påtalekompetence i sager, der behandles som domsmandssager i stedet for nævningesager som følge af tiltaltes beslutning efter retsplejelovens § 687.

Rigsadvokaten har med politi- og domstolsreformen fået ledelsesmæssige kompetencer i forhold til anklagemyndighedens personale, budget og økonomi mv. Rigsadvokaten har bl.a. som led i den samlede styrkelse af anklagemyndigheden fået mulighed for at indføre mål- og resultatstyring for hele anklagemyndigheden. I den forbindelse er rigsadvokatens faglige ledelsesbeføjelser suppleret med de nødvendige administrative kompetencer og styringsredskaber, således at de muligheder for styrkelse af anklagemyndigheden, som politireformen indebærer, kan udnyttes fuldt ud.

Rigspolitichefen og rigsadvokaten bidrager nu på lige fod til finanslovsprocessen vedrørende henholdsvis politiet og anklagemyndigheden og skal i fællesskab udarbejde bidrag til finanslovsprocessen, herunder til politiske forhandlinger om indgåelse af flerårsaftaler mv. for politiet og anklagemyndigheden, jf. afsnit 3.4 nedenfor.

Det er også en del af politireformen, at administrationen af anklagemyndighedens personale i videst muligt omfang skal varetages af henholdsvis politidirektørerne og rigsadvokaten. Således skal politidirektøren som udgangspunkt have de personalemæssige kompetencer i forhold til alle politikredsens medarbejdere, herunder varetage den daglige administration af det juridiske personale i politikredsene, mens rigsadvokaten skal varetage den daglige administration af det juridiske personale i den overordnede anklagemyndighed (rigsadvokaten og statsadvokaturerne).

De nævnte udlægninger af personaleansvar mv. er siden reformens ikrafttræden blevet gennemført gradvist.

3. Anklagemyndighedens nuværende opgavevaretagelse og -fordeling

Anklagemyndighedens opgaver og organisation er som nævnt beskrevet i retsplejelovens kapitel 10 (§§ 95-107).

De offentlige anklagere er rigsadvokaten, statsadvokaterne og politidirektørerne samt de personer, der er antaget til bistand for disse ved den retlige behandling af straffesager, jf. retsplejelovens § 95.

Anklagemyndighedens opgave er i forbindelse med politiet at forfølge forbrydelser, jf. retsplejelovens § 96, stk. 1. De overordnede målsætninger for denne opgave er beskrevet i retsplejelovens § 96, stk. 2. Det følger heraf, at anklagemyndigheden skal fremme enhver sag med den hurtighed, som sagens beskaffenhed tillader. Anklagemyndigheden skal ikke blot påse, at de strafskyldige drages til ansvar, men også at uskyldige ikke bliver retsforfulgt (objektivitetsprincippet).

Anklagemyndigheden forestår den juridiske kontrol (legalitetskontrollen) med politiets virksomhed inden for strafferetsplejen i forbindelse med efterforskning mv.

Anklagemyndighedens hierarkiske organisation betyder, at en overordnet anklagemyndighed har adgang til at instruere de underordnede myndigheder, og at afgørelser truffet af en underordnet myndighed som udgangspunkt kan påklages ved sædvanlig administrativ rekurs til den overordnede anklagemyndighed.

Anklagemyndigheden er underlagt justitsministeren, der fører tilsyn med de offentlige anklagere, jf. retsplejelovens § 98. Justitsministeren kan endvidere fastsætte bestemmelser for, hvordan de offentlige anklagere skal udføre deres opgaver, og ministeren kan give disse pålæg om behandlingen af konkrete sager. Justitsministeren behandler herudover klager over afgørelser, der er truffet af rigsadvokaten som 1. instans.

Nedenfor i afsnit 3.1-3.4 redegøres for opgavevaretagelsen i anklagemyndigheden i politikredsene, i de regionale og specialiserede statsadvokaturer og i rigsadvokaturen.

3.1. Politikredsenes opgavevaretagelse

3.1.1. Indledning

Politidirektørens opgaver som anklagemyndighed er beskrevet i retsplejelovens § 104.

Politidirektøren og de offentlige anklagere, der er ansat hos denne (chefanklager, politiadvokater, politiassessorer og politifuldmægtige), varetager udførelsen af straffesager ved byretterne. Endvidere kan politipersonale efter politidirektørens bemyndigelse varetage visse anklagefunktioner, herunder møde i retten i visse straffesager, f.eks. vedrørende mindre straffelovsovertrædelser og forskellige overtrædelser af færdselsloven og andre særlove, jf. retsplejelovens § 104, stk. 1.

Politidirektøren har således – ved siden af ledelsen af politiet – ansvaret for den lokale anklagemyndigheds virksomhed. I faglige spørgsmål vedrørende anklagemyndighedens virksomhed refererer politidirektøren til vedkommende regionale statsadvokat.

Politikredsens chefanklager har det daglige ansvar for ledelsen af politikredsens anklagemyndighed og står bl.a. for den overordnede planlægning og tilrettelæggelse af arbejdet i anklagemyndigheden. Under chefanklageren er der et antal afdelinger, der ledes af politiadvokater, og som er specialiseret inden for f.eks. økonomisk kriminalitet, personfarlig kriminalitet, organiseret kriminalitet og særlovsovertrædelser. Afdelingernes medarbejdere varetager den konkrete sagsbehandling af straffesager og møder for anklagemyndigheden i retten.

3.1.2. Påtalekompetence

Med virkning fra 1. oktober 1992 blev den hidtil gældende hovedregel, hvorefter påtalekompetencen tilkom statsadvokaten, som nævnt ændret, således at påtalekompetencen herefter som udgangspunkt henhører under politidirektøren (tidligere politimesteren), jf. retsplejelovens § 719, stk. 1.

Selv om påtalen nu som udgangspunkt hører under politidirektøren, skal politidirektøren dog efter bestemmelserne i Rigsadvokatens Meddelelse nr. 3/2002 om forelæggelsesregler og kompetenceregler mv., forelægge en række sager for statsadvokaten, inden der rejses tiltale mv.

Politidirektøren skal f.eks. forelægge sager, hvis der kan rejses begrundet tvivl om politidirektørens habilitet, eller hvis ansatte i politiet er blevet forurettet i tjenesten. Politidirektøren skal endvidere forelægge f.eks. sager mod psykisk afvigende kriminelle, sager mod advokater samt visse særlovssager, herunder sager hvor der er uenighed mellem politidirektøren og særmyndigheden om tiltalens udformning.

3.1.3. Straffesager i byretten

Som nævnt ovenfor er hovedreglen i dag, at udførelsen af straffesager ved byretten varetages af politidirektøren og af de offentlige anklagere, der er ansat hos denne, samt af andre ansatte, der bemyndiges hertil, jf. retsplejelovens § 104, stk. 1.

Det er endvidere praksis, at politikredsens jurister kan møde i byretten under grundlovsforhør og fristforlængelser mv. i sager, der efterfølgende skal behandles som nævningesager eller som domsmandssager som følge af tiltaltes beslutning efter retsplejelovens § 687, og som dermed varetages af statsadvokaten, jf. afsnit 3.2.3 nedenfor.

Der henvises til kapitel 6 vedrørende arbejdsgruppens forslag til ændringer i politikredsenes og de regionale statsadvokaters kompetence til at varetage udførelsen af straffesager i 1. og 2. instans.

3.1.4. Legalitetssikring

Politidirektøren har det overordnede ansvar for at sikre legaliteten og kvaliteten af politikredsens arbejde og for at sikre, at straffesagerne behandles så grundigt og så hurtigt som muligt. Politidirektøren skal ligeledes sikre, at de fastsatte mål for sagsbehandlingstider overholdes, jf. Rigsadvokatens Meddelelse nr. 4/2009 om kvalitet og legalitet i politikredsenes straffesagsbehandling.

Politidirektøren skal – gennem chefanklageren og de politiuddannede ledere – ved fastsættelse af lokale retningslinjer og gennem den daglige legalitets- og kvalitetssikring sørge for, at de fastsatte retningslinjer følges, således at kravene til legalitet, kvalitet og effektivitet opfyldes i politikredsens straffesagsbehandling.

Politidirektøren udarbejder halvårligt en rapport til statsadvokaten. Rapporten omfatter bl.a. oplysninger om resultatet og vurderingen af politikredsens legalitets- og kvalitetssikring, sagsbelastningen i politikredsen, resultatet af særlige indsatser og eventuelle fremtidige initiativer mv., jf. også afsnit 3.2.5 nedenfor.

3.2. De regionale statsadvokaters opgavevaretagelse

3.2.1. Indledning

Der er i dag seks regionale statsadvokater. Statsadvokaternes opgaver er beskrevet i retsplejelovens § 101. Det følger heraf, at statsadvokaten varetager udførelsen af straffesager ved landsretterne, dvs. ankesager. Statsadvokaten varetager desuden udførelsen af straffesager, der behandles ved byretten under medvirken af nævninger eller un-

der medvirken af domsmænd som følge af tiltaltes beslutning om fravalg af nævningeting efter retsplejelovens § 687, jf. afsnit 3.2.3 nedenfor.

Statsadvokaten fører endvidere tilsyn med politidirektørens behandling af straffesager og behandler klager over afgørelser, der er truffet af politidirektørerne vedrørende strafforfølgning, jf. afsnit 3.2.4 og 3.2.5 nedenfor.

Statsadvokaten kan desuden fastsætte bestemmelser for, hvordan politidirektørerne skal udføre deres opgaver som offentlige anklagere, jf. retsplejelovens § 101, stk. 2. Statsadvokaterne kan herunder give pålæg om behandlingen af konkrete sager, bl.a. ved at pålægge politidirektøren at begynde, fortsætte, undlade eller standse forfølgningen i en konkret sag.

Fordelingen af forretningerne mellem statsadvokaterne er som nævnt reguleret i Justitsministeriets bekendtgørelse nr. 1146 af 13. december 2002, som er udstedt med hjemmel i retsplejelovens § 103, stk. 1. I forbindelse med politi- og domstolsreformen blev fordelingen ændret ved bekendtgørelse nr. 1420 af 13. december 2006.

Der henvises til kapitel 8 vedrørende en nærmere gennemgang af forretningernes fordeling mellem de regionale statsadvokater og arbejdsgruppens forslag til ændringer i de regionale statsadvokaters organisatoriske struktur.

3.2.2. Påtalekompetence

Efter retsplejelovens § 719, stk. 1, tilkommer offentlig påtale som nævnt politidirektøren, medmindre andet følger af retsplejeloven eller af regler fastsat i medfør af retsplejeloven.

Statsadvokaten påtaler i medfør af retsplejelovens § 719, stk. 2, straffesager, der behandles ved byretten under medvirken af nævninger eller under medvirken af domsmænd som følge af tiltaltes beslutning efter retsplejelovens § 687, ankesager ved landsretterne og sager om overtrædelse af visse bestemmelser i straffeloven, herunder bl.a. om terrorisme, forbrydelser begået i offentlig tjeneste, falsk forklaring for retten, brandstiftelse, drab, frihedsberøvelse og andre alvorlige forbrydelser.

Ved fastlæggelsen af, hvilke byretssager der skulle henlægges under statsadvokatens påtalekompetence, er der ved ændringen af anklagemyndighedens struktur i 1992, jf. afsnit 2.3 ovenfor, lagt vægt på, om sagen vedrører særligt betydningsfulde samfundsinteresser (navnlig sager, der vedrører grundlovens frihedsrettigheder og forholdet til de øverste statsorganer), eller om sagen kan rejse spørgsmål om politidirektørens habilitet. Endvidere er strafferammen for den enkelte forbrydelse tillagt en vis betydning (grovhedskriteriet).

3.2.3. Sager i by- og landsretterne

Statsadvokaten varetager udførelsen af straffesager, der behandles ved byretten under medvirken af nævninger eller under medvirken af domsmænd som følge af tiltaltes beslutning efter retsplejelovens § 687. Statsadvokaten varetager endvidere udførelsen af ankesager og mundtlige kæremål ved landsretterne. Politikredsenes jurister møder dog som udgangspunkt på statsadvokatens vegne i mundtlige kæremål om varetægtsfængsling.

Sagerne hos statsadvokaten varetages i praksis af de personer – såvel fastansatte som eksterne – som rigsadvokaten beskikker som medhjælpere for statsadvokaten i medfør af retsplejelovens § 103, stk. 2.

Der henvises til kapitel 6 vedrørende arbejdsgruppens forslag til ændringer i politikredsenes og de regionale statsadvokaters kompetence til at varetage udførelsen af straffesager i 1. og 2. instans.

3.2.4. Behandling af klager over politikredsenes afgørelser

Statsadvokaten behandler efter retsplejelovens § 101, stk. 2, klager over afgørelser truffet af politidirektøren vedrørende strafforfølgning.

Klager over politiets dispositioner som led i en strafferetlig efterforskning afgøres i 1. instans af politidirektøren. Politidirektørens afgørelse kan herefter påklages til vedkommende regionale statsadvokat. Der kan være tale om afgørelser om at benytte bestemte efterforskningsskridt, herunder f.eks. at anholde, ransage, beslaglægge og lignende. Endvidere kan der være tale om klager over, at bestemte efterforskningsskridt

ikke er foretaget – f.eks. at en person ikke er afhørt, eller at en person ikke er afhørt grundigt nok.

Spørgsmålet om lovligheden af politiets efterforskningsskridt kan endvidere indbringes for retten efter retsplejelovens § 746, stk. 1.

Statsadvokaterne behandler også klager over politidirektørernes afgørelse af tiltalespørgsmålet, f.eks. klage over at politidirektøren har opgivet påtale, afvist en anmeldelse eller indstillet efterforskningen. Klager over politidirektørens afslag på en begæring om aktindsigt behandles tillige af statsadvokaten.

3.2.5. Tilsyn med politikredsenes behandling af straffesager

Statsadvokaten fører efter retsplejelovens § 101, stk. 2, tilsyn med politidirektørens behandling af straffesager. Statsadvokaten fører endvidere tilsyn med politidirektørens behandling af visse klagesager.

I forbindelse med den kompetenceændring, som blev gennemført ved lov nr. 385 af 20. maj 1992 om ændring af retsplejeloven, straffeloven, færdselsloven og udlændingeloven (Anklagemyndighedens struktur), jf. afsnit 2.3 ovenfor, skete der en udvidelse af statsadvokatens pligt til almen kontrol og tilsyn med politikredsenes arbejdstilrettelæggelse og sagsbehandling.

Statsadvokatens tilsynsforpligtelser er nærmere beskrevet i Rigsadvokatens Meddelelse nr. 4/2009 om kvalitet og legalitet i politikredsenes straffesagsbehandling.

Tilsynet med politikredsens behandling af straffesager sker gennem den daglige sagsbehandling i statsadvokaturen, varetagelse af indberetningsordninger, statsadvokatens tilsynsbesøg i politikredsen samt drøftelser med politidirektøren og chefanklageren om såvel konkrete som generelle sager og sagsområder. Målet er, at statsadvokaten til enhver tid har et indgående kendskab til forholdene i den enkelte politikreds.

Statsadvokaten vurderer i forbindelse med den almindelige sagsbehandling af klagesager og ankesager mv. fra politikredsen, om straffesagsbehandlingen i politikredsen gennemføres med den fornødne legalitet, kvalitet og effektivitet. Statsadvokaten vur-

derer i den forbindelse, om politikredsens sagsbehandling lever op til de fastsatte krav, eller om der er anledning til at drøfte sagsbehandlingen eller tilrettelæggelsen af denne med politikredsen. Dette gælder tilsvarende ved gennemgangen af de halvårlige rapporter om status for legalitets- og kvalitetskontrollen, jf. afsnit 3.1.4 ovenfor. Statsadvokaten vurderer tillige den aktuelle sagsbelastning og følger politikredsens implementering af ny lovgivning og administrative forskrifter. Herudover sikrer statsadvokaten sig, at politikredsen foretager den fornødne prioritering af opgaverne, og at man i politikredsen er særligt opmærksom på konkrete opprioriterede sagsområder.

Statsadvokaten vurderer politikredsens lokale sagsgange, herunder kompetenceforhold og delegation af afgørelseskompetence mv.

Statsadvokaten kan anmode om indsendelse af yderligere materiale fra politikredsen og eventuelt foretage en egentlig gennemgang af konkrete sager. Ved en gennemgang af konkrete sager lægger statsadvokaten vægt på legalitets- og kvalitetskontrol, kompetenceforhold, tidsforbrug, hensigtsmæssigheden af sagsgange og forvaltningsretlige spørgsmål, herunder begrundelseskrav, klagevejledning og partshøring mv.

Statsadvokatens tilsynsbesøg i politikredsen har til formål at supplere det daglige tilsyn med henblik på en samlet vurdering af, om straffesagsbehandlingen i hele politikredsen gennemføres med den fornødne legalitet, kvalitet og effektivitet. Statsadvokaten foretager mindst ét årligt tilsynsbesøg i hver politikreds, og tilsynsbesøgene består typisk i en gennemgang af, om politikredsens straffesagsbehandling på udvalgte områder lever op til de fastsatte krav.

Statsadvokaten skal kunne dokumentere, hvilke tilsynsforanstaltninger der er foretaget, og statsadvokaten sikrer, at sagsgangene i statsadvokaturen tilrettelægges således, at der i forbindelse med den daglige sagsbehandling sker en løbende indsamling af oplysninger af særlig interesse for legalitets- og kvalitetskontrollen.

Statsadvokaten registrerer i forbindelse med sit daglige tilsyn væsentlige sagsbehandlingsfejl eller uhensigtsmæssigheder og følger op på konstaterede fejl og uhensigtsmæssigheder.

Statsadvokaten udarbejder endvidere årligt en rapport om politikredsens straffesagsbehandling mv. med en vurdering og bedømmelse af status for politikredsens legalitets- og kvalitetssikring. Rapporten sendes til rigsadvokaten. Statsadvokaten udarbejder endvidere rapporter om tilsynsbesøg i politikredsen.

Der henvises til kapitel 7.2 vedrørende arbejdsgruppens forslag til ændringer i statsadvokaternes tilsyn med politikredsene.

3.2.6. Sager om erstatning i anledning af strafferetlig forfølgning

Efter retsplejelovens kapitel 93 a kan der under nærmere angivne betingelser ydes erstatning i anledning af strafferetlig forfølgning.

Statsadvokaten behandler de fleste sager vedrørende krav om erstatning i medfør af retsplejelovens kapitel 93 a administrativt i 1. instans. Endvidere behandler rigsadvokaten sager om erstatning efter retsplejelovens kapitel 93 a administrativt i 1. instans samt klager over afgørelser truffet af statsadvokaten vedrørende krav om erstatning.

Imødekommes erstatningskravet ikke ved en afgørelse truffet af rigsadvokaten eller af justitsministeren, kan den erstatningssøgende begære kravet indbragt for byretten. Sagen indbringes for byretten af vedkommende statsadvokat, men sagen udføres i praksis af den lokale anklagemyndighed, hvorimod statsadvokaten møder i en eventuel ankesag.

For en nærmere beskrivelse af reglerne i retsplejelovens kapitel 93 a og arbejdsgruppens forslag til ændringer i behandlingen af de pågældende sager henvises til kapitel 7.4.

3.2.7. Foranstaltningssager

Statsadvokaterne fører tilsyn med længden af strafferetlige foranstaltninger, som psykisk afvigende kriminelle er blevet idømt efter straffelovens §§ 68 og 69.

Statsadvokaterne træffer herunder også visse afgørelser om udgang mv. efter Justitsministeriets bekendtgørelse nr. 200 af 25. marts 2004 om udgangstilladelse m.v. til personer, der er anbragt i hospital eller institution i henhold til strafferetlig afgørelse

eller i medfør af farlighedsdekret. Også rigsadvokaten og i visse tilfælde Justitsministeriet træffer i 1. instans afgørelse om udgang mv. efter bekendtgørelsen.

For en nærmere beskrivelse af foranstaltningssagerne og arbejdsgruppens forslag til ændringer i behandlingen af de pågældende sager henvises til kapitel 7.5.

3.2.8. Sager inden for politiklagenævnsordningen

Efter retsplejelovens kapitel 93 b behandler statsadvokaten klager over politipersonalets adfærd i tjenesten (adfærdsklager) og efter kapitel 93 c behandler statsadvokaten straffesager mod politipersonale. Sager efter kapitel 93 b og kapitel 93 c er omfattet af politiklagenævnsordningen efter retsplejelovens kapitel 93 d.

Statsadvokaten behandler sagen, når en klage eller en anmeldelse er modtaget. Statsadvokaten kan også behandle en sag på eget initiativ, f.eks. efter tilkendegivelse fra politiklagenævnet. Rigspolitiet yder efter anmodning statsadvokaten bistand under efterforskningen.

Folketinget vedtog i april 2010 et af justitsministeren fremsat lovforslag om revision af reglerne om behandling af klager over politiet og af straffesager mod politipersonale. Lovforslaget bygger på betænkning nr. 1507/2009 om behandling af klager over politiet.

Der oprettes ved loven en ny myndighed (Den Uafhængige Politiklagemyndighed), som skal overtage statsadvokaternes opgave med at undersøge og træffe afgørelse i sager om politipersonalets adfærd i tjenesten og efterforske strafbare forhold begået af politipersonale i tjenesten.

Et politiklageråd med en dommer som formand og med offentlighedsrepræsentanter får det overordnede ansvar for Politiklagemyndighedens virksomhed.

Det vil fortsat være statsadvokaterne, der tager stilling til tiltalespørgsmålet og i givet fald møder i retten som anklager i de pågældende sager.

Endvidere indføres en særlig nem adgang til domstolsprøvelse i sager om erstatningskrav vedrørende personer, der er afgået ved døden eller kommet alvorligt til skade som følge af politiets indgriben, eller mens den pågældende var i politiets varetægt.

De nye regler om Den Uafhængige Politiklagemyndighed mv., jf. lov nr. 404 af 21. april 2010 om ændring af retsplejeloven og forskellige andre love (Ny politiklageordning mv.), træder i kraft den 1. januar 2012.

3.2.9. Andre opgaver

Statsadvokaten varetager desuden forskellige andre opgaver, herunder afgivelse af udtalelser til betænkninger, lovforslag, folketingsspørgsmål, sager om procesbevilling mv.

3.3. Specialstatsadvokaturernes opgavevaretagelse

3.3.1. Indledning

En række nærmere fastlagte opgaver varetages for hele landet af to specialstatsadvokaturer: Statsadvokaten for Særlig Økonomisk Kriminalitet og Statsadvokaten for Særlige Internationale Straffesager.

3.3.2. Statsadvokaten for Særlig Økonomisk Kriminalitet

Statsadvokaten for Særlig Økonomisk Kriminalitets (SØK) opgaver er nærmere fastlagt i § 2 i Justitsministeriets bekendtgørelse nr. 1146 af 13. december 2002 om fordelingen af forretningerne mellem statsadvokaterne.

SØK varetager således for hele landet forretningerne vedrørende økonomiske forbrydelser, herunder navnlig sager der kan formodes at indeholde en overtrædelse af straffelovens §§ 278-283 eller §§ 289-304 om bl.a. underslæb, bedrageri, mandatsvig mv. eller en overtrædelse af erhvervs-, bolig-, afgifts- og skattelovgivningen, når der kan være grund til at antage, at overtrædelsen har et særlig betydeligt omfang, er et led i organiseret kriminalitet, er udført ved anvendelsen af særegne forretningsmetoder eller på anden måde er af særlig kvalificeret karakter.

Herudover regulerer følgende bestemmelser SØK's virksomhed:

- Hvidvasklovens § 7, hvorefter underretninger om mistanke om hvidvask eller finansiering af terrorisme sendes til SØK.
- Rigsadvokatens Meddelelse nr. 2/1995, hvorefter anmeldelser om ulovlige aktionærlån sendes til SØK til visitation.
- Rigsadvokatens Meddelelse nr. 4/1998, hvorefter anmeldelser om EU-svig sendes til SØK til visitation.
- Rigsadvokatens Meddelelse nr. 3/2000, hvorefter SØK skal underrettes om anmeldelser om pyramidespil.
- Rigsadvokatens Meddelelse nr. 2/2006, hvorefter anmeldelser om grove krænkelser af ophavsrettigheder skal sendes til SØK til visitation.

SØK har desuden indgået aftale med Finanstilsynet om, at alle anmeldelser i børssager indgives til SØK. Endelig har rigsadvokaten bestemt, at SØK behandler alle sager om overtrædelse af konkurrenceloven, der anmeldes af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.

For en nærmere beskrivelse af SØK og arbejdsgruppens forslag til ændringer i den organisatoriske struktur i SØK henvises til kapitel 9.

3.3.3. Statsadvokaten for Særlige Internationale Straffesager

Statsadvokaten for Særlige Internationale Straffesagers (SAIS) opgaver er nærmere fastlagt i § 3 i Justitsministeriets bekendtgørelse nr. 1146 af 13. december 2002 om fordelingen af forretningerne mellem statsadvokaterne.

SAIS varetager således for hele landet forretningerne vedrørende internationale straffesager, herunder navnlig sager om folkedrab, forbrydelser mod menneskeheden, krigsforbrydelser, terrorhandlinger og andre alvorlige forbrydelser begået i udlandet, hvor efterforskningen og strafforfølgningen som følge af sagens kompleksitet og internationale aspekt forudsætter en særlig viden om og indsigt i forholdene i udlandet og forudsætter, at der etableres et samarbejde med myndigheder i andre lande, internationale institutioner, organisationer mv.

For en nærmere beskrivelse af SAIS og arbejdsgruppens forslag til ændringer vedrørende SAIS henvises til kapitel 9.

3.4. Rigsadvokatens opgavevaretagelse

3.4.1. Indledning

Rigsadvokaten varetager udførelsen af straffesager ved Højesteret og virker ved Den Særlige Klageret, jf. retsplejelovens § 99, stk. 1.

Rigsadvokaten har som den øverste offentlige anklager – under ansvar over for justitsministeren – det overordnede faglige ansvar for anklagemyndighedens virksomhed og er de øvrige offentlige anklageres overordnede i faglig henseende. Rigsadvokaten fører tilsyn med de øvrige anklagere, jf. retsplejelovens § 99, stk. 2.

Rigsadvokaten har endvidere – til dels sammen med Justitsministeriet – det overordnede administrative og økonomiske ansvar for anklagemyndighedens virksomhed.

3.4.2. Faglig ledelse af anklagemyndigheden

Rigsadvokaten fastsætter bestemmelser om, hvordan de offentlige anklagere skal udføre deres opgaver. Disse generelle instrukser findes bl.a. i Rigsadvokatens Meddelelser.

Rigsadvokaten kan desuden give de offentlige anklagere pålæg om behandlingen af konkrete sager.

For at sikre en optimal vidensdeling i anklagemyndigheden – og herved styrke anklagemyndighedens opgavevaretagelse – er der under rigsadvokaten etableret en række landsdækkende fagudvalg inden for forskellige retsområder. Fagudvalgene har til opgave at opsamle og formidle viden til alle medarbejdere og koordinere anklagemyndighedens indsats inden for de forskellige sagstyper. Der er oprettet fagudvalg om legalitetssikring, internationale sager, organiseret kriminalitet, personfarlig kriminalitet, økonomisk kriminalitet, særlovskriminalitet og straffeproces.

3.4.3. Generelle sager

Rigsadvokaten deltager i lovforberedende arbejde og udarbejder bidrag til besvarelse af folketingsspørgsmål inden for anklagemyndighedens ansvarsområde. Rigsadvokaten yder endvidere faglig bistand i forhold til Justitsministeriet og implementerer ny lovgivning mv. på anklagemyndighedens område.

For en nærmere beskrivelse af rigsadvokatens varetagelse af generelle faglige analyseopgaver mv. og arbejdsgruppens forslag til inddragelse af de regionale statsadvokater i løsningen af disse opgaver henvises til kapitel 7.3.

I forhold til EU-samarbejdet deltager rigsadvokaten bl.a. i arbejdsgruppen om materiel strafferet, den multidisciplinære gruppe vedrørende organiseret kriminalitet (MDG) og gruppen vedrørende strafferetligt samarbejde (udlevering, retshjælp, gensidig anerkendelse mv.). Med henblik på bistand i konkrete straffesager er rigsadvokaten endvidere kontaktpunkt i det Europæiske Retlige Netværk og dansk kontaktperson for Eurojust. Også deltagelse i møder i Committee on Crime Problems (CDPC) og dets bureau samt i Europarådets anklager-/rigsadvokatforum (CCPE) er forankret hos rigsadvokaten, som ligeledes koordinerer samarbejdet i FN-regi og varetager opgaver i relation til International Association of Prosecutors (IAP).

3.4.4. Konkrete sager

Rigsadvokaten behandler klager over samtlige afgørelser, der er truffet af statsadvokaterne som 1. instans, jf. retsplejelovens § 99, stk. 3. Det gælder f.eks. klager over statsadvokaternes afgørelser om påtale. Rigsadvokatens afgørelse i en klagesag kan ikke påklages til justitsministeren.

Klager over statsadvokatens afgørelse i sager, der er omfattet af den gældende politiklagenævnsordning, behandles ligeledes af rigsadvokaten. Rigsadvokaten behandler endvidere en række andre konkrete sager, herunder i første række erstatningssager, men også sager vedrørende ansøgning til Procesbevillingsnævnet og vedrørende Den Særlige Klageret, sager vedrørende Grønland og Færøerne, sager vedrørende aktindsigt, sager vedrørende medieansvarsloven (rigsadvokaten bestemmer efter § 28 i medieansvarsloven, om der af det offentlige skal rejses tiltale i anledning af indholdet af

et massemedie, der er omfattet af loven), sager vedrørende advokater, forvaringssager, sager vedrørende isolation, sager vedrørende udgang til §§ 68-69-dømte, sager om rettighedsfrakendelser, indberetninger vedrørende offentligt ansatte, sager om udlændinges erhvervelse af fast ejendom, udvisningssager, arkivsager og genoptagelsessager.

Endvidere behandles konkrete sager med internationale aspekter (retshjælp, udlevering mv.), konkret straffesagssamarbejde i Norden, anmodninger om generelle og konkrete oplysninger om den danske anklagemyndighed samt sager fra Statsadvokaten for Særlige Internationale Straffesager.

3.4.5. Sager i Højesteret og Den Særlige Klageret

Efter retsplejelovens § 99, stk. 1, varetager rigsadvokaten som nævnt udførelsen af straffesager ved Højesteret og virker ved Den Særlige Klageret.

Til bistand for rigsadvokaten udnævnes en eller flere statsadvokater for Højesteret, jf. retsplejelovens § 100, stk. 1. Efter retsplejelovens § 100, stk. 2, kan rigsadvokaten også bemyndige andre til at virke som anklager ved Højesteret eller ved Den Særlige Klageret. I praksis anvendes denne bestemmelse til at bemyndige vicestatsadvokater, der er ansat hos rigsadvokaten, til at møde i Højesteret eller Den Særlige Klageret.

3.4.6. Administrativ ledelse af anklagemyndigheden

Anklagemyndighedens personale-, uddannelses- og økonomiforvaltning varetages af rigsadvokaten, der således varetager den administrative ledelse af anklagemyndigheden, herunder mål- og resultatstyring i anklagemyndigheden, bevillinger, budget, regnskab og controlling.

Rigsadvokatens opgaver omfatter også organisationsudvikling af anklagemyndigheden, anklagemyndighedens IT, den daglige personaleadministration i forhold til det juridiske personale samt kontor- og servicepersonalet i rigsadvokaturen og i statsadvokaturerne, tilrettelæggelsen af grund- og efteruddannelser for alle jurister, uddannelse af kontor- og servicepersonalet i rigsadvokaturen og statsadvokaturerne samt deltagelse i Justitsministeriets forum for Human Ressources (HR-forum).

Efter retsplejelovens § 103, stk. 2, beskikker rigsadvokaten de fornødne juridiske medhjælpere for statsadvokaterne ved udførelsen af straffesager for landsretten og af straffesager, der behandles ved byretten under medvirken af nævninger eller under medvirken af domsmænd som følge af tiltaltes beslutning efter retsplejelovens § 687.

Rigsadvokaten bidrager som nævnt på lige fod med rigspolitichefen til finanslovsprocessen vedrørende henholdsvis anklagemyndigheden og politiet, og rigsadvokaten og rigspolitichefen udarbejder i fællesskab bidrag til finanslovsprocessen, herunder til politiske forhandlinger om indgåelse af flerårsaftaler mv. for politiet og anklagemyndigheden. Rigspolitichefen og rigsadvokaten fastsætter på baggrund af de årlige rammeudmeldinger til politi og anklagemyndighed i fællesskab én samlet udgiftsramme til både politi- og anklagevirksomhed i hver af de 12 politikredse samt en udgiftsramme til henholdsvis Rigspolitiet og den overordnede anklagemyndighed (rigsadvokaturen og statsadvokaturerne).

Justitsministeriet indgår direktørkontrakter med både rigspolitichefen og rigsadvokaten, der på grundlag heraf udarbejder og indgår en fælles resultatkontrakt med hver af de 12 politidirektører med mål- og resultatkrav vedrørende både politi- og anklagevirksomhed i politikredsen, f.eks. vedrørende sagsbehandlingstider, særlige indsatsområder, efteruddannelse mv. Rigsadvokaten indgår endvidere resultatkontrakter med de regionale statsadvokater og med Statsadvokaten for Særlig Økonomisk Kriminalitet.

Kapitel 3. Udenlandsk ret

1. Indledning

Arbejdsgruppen har til brug for sine overvejelser om en fremtidig statsadvokatordning indhentet oplysninger om organiseringen af anklagemyndigheden i Norge og Sverige.

Medlemmer af arbejdsgruppen har endvidere i februar 2010 aflagt et besøg hos den norske rigsadvokat, som bl.a. orienterede om tilrettelæggelsen af statsadvokaturernes tilsyn med politidistrikterne i Norge.

2. Norge

2.1. Organisering af anklagemyndigheden

Den norske anklagemyndighed er organiseret i tre niveauer med rigsadvokaten ("Riksadvokaten"), statsadvokaturerne ("Statsadvokatene") og anklagemyndigheden hos politiet ("Påtalemyndigheten i politiet").

I Norge er anklagemyndigheden – ligesom i Danmark – delvist integreret i politiet. Anklagemyndigheden i de enkelte politidistrikter er underlagt rigsadvokaten, hvorimod politiets øvrige virksomhed er underlagt Justits- og Politidepartementet og Politidirektoratet. Politidistrikterne refererer i faglige spørgsmål vedrørende straffesagsbehandlingen til statsadvokaturerne under rigsadvokaten, mens de i driftsmæssig henseende refererer til Politidirektoratet.

Anklagemyndighedens ansvarsområde omfatter behandlingen af straffesager, herunder efterforskning, afgørelse af påtalespørgsmålet og udførelse af sagerne i retten.

Anklagemyndigheden ledes af rigsadvokaten, der har det overordnede ansvar for straffesagsbehandlingen, og som træffer afgørelse i sager, hvor der er klaget over statsadvokaturernes afgørelser. Rigsadvokaten kan som leder af anklagemyndigheden fastsætte mål og foretage prioriteringer inden for anklagemyndighedens område. Rigsadvokaten kan endvidere give konkrete instrukser om sagsbehandlingen hos såvel statsadvokaturerne som anklagemyndigheden i politidistrikterne.

Fællesbetegnelsen for rigsadvokaten og statsadvokaturerne er den højere anklagemyndighed ("Den høyere påtalemyndighet"). Denne består af rigsadvokaten, 10 regionale statsadvokaturer og to særlige statsadvokaturer. Den ene af de særlige statsadvokaturer varetager opgaver i relation til Kripos, som er politiets afdeling for bekæmpelse af organiseret og anden alvorlig kriminalitet, mens Økokrim, som er politiets afdeling for økonomisk kriminalitet, både har status som en særlig statsadvokatur og en enhed i politiet.

I 2008 havde den højere anklagemyndighed 138 årsværk i faste stillinger, fordelt på 81 anklagere og 57 administrative medarbejdere.

2.2. Påtalekompetence mv.

I langt de fleste sagstyper har anklagemyndigheden i politidistrikterne påtalekompetencen, mens statsadvokaturerne og rigsadvokaten har påtalekompetencen i de alvorligste sagstyper.

Rigsadvokaten har påtalekompetencen i særligt alvorlige sager om f.eks. drab, alvorlig narkokriminalitet og alvorlig sædelighedskriminalitet. Statsadvokaturerne har påtalekompetencen i alle andre sager, hvor strafferammen er på seks års fængsel eller derover, ligesom statsadvokaturerne påtaler alle sager i 2. instans.

I modsætning til påtalekompetence er der stor fleksibilitet for så vidt angår udførelsen af sagerne (”aktorater”). Anklagemyndigheden i politidistrikterne kan således konkret bemyndiges (”opnævnes”) til at udføre sager, som henhører under statsadvokaturerne. Dette kan ske både i sager, der henhører under statsadvokaturernes kompetence i 1. instans, og i sager i 2. instans. I sidstnævnte tilfælde anses det generelt for en fordel, hvis det er den samme anklager, som møder i begge instanser. Der er endvidere mulighed for at tilknytte både jurister fra statsadvokaturen og politidistriktet til den enkelte sag.

Fordelingen af sagernes udførelse afgøres ikke ud fra sagstypen, men ud fra den konkrete sags alvor, således at statsadvokaturerne varetager udførelsen af de alvorligste sager. I 2009 blev ca. 55 pct. af retssagerne i de sager, der henhører under statsadvoka-

turerne, udført af statsadvokaturerne. Opgjort på andelen af retsdage var der tale om ca. 66 pct.

I sager, hvor statsadvokaturerne har påtalekompetencen, efterforsker politiet sagerne og fremsender dem til statsadvokaturerne med en anbefaling om påtalespørgsmålet.

2.3. Statsadvokaturernes tilsynsfunktion mv.

Statsadvokaturerne varetager den faglige ledelse af anklagemyndigheden i politidistrikterne – ikke kun i forbindelse med enkeltsager, men også generelt i form af faglig vejledning og varetagelse af opgaven som rekurs- og tilsynsmyndighed.

Statsadvokaturernes tilsyn med den lokale anklagemyndighed i politidistrikterne gennemføres med udgangspunkt i den daglige sagsbehandling hos statsadvokaturerne, gennem drøftelser med politidistrikterne og gennem tilsynsbesøg. Tilsynsbesøgene gennemføres i vid udstrækning som tematiserede tilsyn på grundlag af centrale prioriteringer og statsadvokaturernes erfaringer fra den daglige sagsbehandling.

Generelt er hovedvægten ved varetagelsen af tilsynsopgaven lagt på vejledning frem for kontrol, således at statsadvokaturerne i høj grad peger på mulige løsninger på konstaterede problemer og indgår i en drøftelse heraf med politidistrikterne.

Hvis tilsynet giver anledning til det, drøfter statsadvokaturerne således efterforskningens tilrettelæggelse og sagsgange mv. med politidistrikternes ledelse. Statsadvokaturerne kan endvidere stille undervisningstimer til rådighed for politidistrikterne, f.eks. om ny lovgivning, og statsadvokaturerne afholder årlige møder af op til tre dages varighed med juristerne i politidistrikterne og deltager i politidistrikternes egne seminarer. Statsadvokaturerne deltager endvidere i politidistrikternes prioriteringer af straffesagsbehandlingen i dialog med politidistrikterne, ligesom de i visse tilfælde peger på omstruktureringer i politidistrikterne som mulig løsning på identificerede problemer. Statsadvokaturerne har faste kontaktpersoner hos politidistrikterne og omvendt, hvilket anses for vigtigt for det pågældende samarbejde.

Statsadvokaturerne gennemgår herudover som led i tilsynsfunktionen udvalgte sager fra politidistrikterne bl.a. for at konstatere, om der er tilstrækkelig fremdrift i sagerne.

Statsadvokaturerne kan i forbindelse med tilsynet vælge at overtage påtalekompetencen og udførelsen af udvalgte sager i en periode, f.eks. for at få fastlagt retspraksis og få taget stilling til særlige juridiske spørgsmål.

Tilsynsfunktionen varetages i betydeligt omfang ved hjælp af moderne IT-værktøjer, hvor politidistrikterne registrerer alle deres sager i et sagsbehandlingssystem, og hvor statsadvokaturerne derefter har adgang til alle oplysninger om sagerne, herunder mulighed for at overvåge sagsbehandlingstider. Ved hjælp af avancerede søgninger kan det hurtigt konstateres, om der er afvigelser i f.eks. sagsbehandlingstiden, og dette kan danne grundlag for opsøgende arbejde fra statsadvokaturernes side, f.eks. i form af konkrete forespørgsler om en sags status.

Statsadvokaturernes målsætning er, at der gennemføres mindst én inspektion af hvert politidistrikt om året. Herefter udarbejdes der en inspektions- og tilsynsrapport, ligesom der afholdes en samtale med politimesteren inden inspektionens afslutning. Rapporten sendes til politimesteren med kopi til både rigsadvokaten og Politidirektoratet. Derefter sender rigsadvokaten sine kommentarer til rapporten til statsadvokaturen med kopi til politimesteren.

Den fremadrettede del af tilsynsopgaven bygger på et tæt samarbejde mellem statsadvokaturerne og politidistrikterne. Visse forhold – f.eks. organiseringen i politidistriktet og ressourceanvendelsen – som berøres i statsadvokaturernes tilsyn, henhører under politidistriktet eller Politidirektoratet, der er øverste økonomiansvarlige for politiet og anklagemyndigheden. Statsadvokaturerne er derfor opmærksomme på, at der med hensyn til sådanne forhold vil være tale om anbefalinger til politidistrikterne. Det er imidlertid erfaringen, at politidistrikterne gerne indgår i en drøftelse af statsadvokaturernes anbefalinger. Statsadvokaturerne er ligeledes opmærksomme på, at der kan være tale om overlap i forhold til den styring, der sker fra Politidirektoratet. De deltager derfor i Politidirektoratets tilsynsbesøg i politidistrikterne, når besøgene vedrører straffesagsbehandlingen.

Som væsentlige udfordringer med henblik på et forbedret tilsynsarbejde nævntes på arbejdsgruppens møde med den norske rigsadvokat samarbejdet og koordineringen med Politidirektoratet om tilsynet med straffesagsbehandlingen, og at statsadvokaturerne skal have den fornødne tid til at varetage tilsynsopgaverne.

2.4. Større reformer af anklagemyndigheden

Justitsministeriet nedsatte i juni 1999 en arbejdsgruppe (Jahre-gruppen), som skulle komme med forslag til, hvordan sagsbehandlingstiden i straffesager kunne nedbringes. Arbejdsgruppen behandlede bl.a. spørgsmålet om en udvidelse af politidistrikternes påtalekompetence og anbefalede, at det blev overvejet at give distrikterne påtalekompetencen i så godt som alle sager, der ikke kan medføre højere straf end et års fængsel.

I december 1999 nedsatte Justitsministeriet et udvalg (Fosheim-udvalget), som fik til opgave at gennemgå organisationen og arbejdsopgaverne i den højere anklagemyndighed. Fosheim-udvalget afleverede sin rapport i april 2001. Udvalget havde bl.a. overvejet, om påtalekompetencen i højere grad skulle flyttes fra den højere anklagemyndighed til politidistrikterne, men udvalgets konklusion var, at reglerne om påtalekompetencen ikke burde ændres på daværende tidspunkt. Udvalget gav i den forbindelse udtryk for, at en ændring af reglerne om påtalekompetencen ville kræve en omfattende gennemgang af straffelovgivningen, og man anbefalede, at en sådan gennemgang afventede igangværende overvejelser om, hvordan politiet og statsadvokaturerne skulle organiseres. Udvalget gav imidlertid udtryk for, at man mente, at der var behov for at ændre på fordelingen af påtalekompetencen, herunder gøre straffelovgivningens bestemmelser om fordelingen mere enkle, uden at der dog var behov for gennemgribende ændringer af påtalekompetencen.

I 2002 gennemførtes en politireform, hvor bl.a. antallet af politidistrikter blev reduceret fra 54 til 27. Samtidig oprettedes Politidirektoratet som myndighed og overtog den overordnede ledelse af politiet, som hidtil havde været varetaget af Justitsministeriet.

Den 5. december 2002 vedtog Stortinget enstemmigt en opfordring til den norske regering om at fremlægge et lovforslag om en udvidelse af politidistrikternes påtalekompetence. På den baggrund sendte Justitsministeriet i januar 2003 et forslag om ændring af den norske retsplejelov i høring. I lovforslaget, der hovedsageligt bygger på Jahre-gruppens anbefalinger, blev politidistrikternes påtalekompetence forslået udvidet.

Med vedtagelse af "Lov om endringer i straffeprosessloven (utvidelse av politijuristenes påtalekompetanse mv.)" blev politidistrikternes påtalekompetence udvidet. Hvor distrikterne tidligere afgjorde påtalespørgsmålet i mindre sager ("forseelser") og andre

nærmere bestemte sager, blev det med loven fastlagt, at de som udgangspunkt har påtalekompetencen i alle sager, der ikke kan medføre højere straf end et års fængsel. Der er enkelte undtagelser til udgangspunktet bl.a. for så vidt angår forbrydelser mod offentlige myndigheder. Den eksisterende ordning, hvor politidistrikterne allerede havde påtalekompetencen i visse sagstyper med en strafferamme på over et års fængsel, blev videreført. Endelig fik politidistrikterne påtalekompetencen i en række andre sagstyper, herunder bl.a. sager om groft bedrageri og nogle former for narkotika- og dopingkriminalitet.

Den norske regering forbereder for tiden en ny straffelov til afløsning for den nuværende straffelov, der stammer fra 1902. I den forbindelse forventes det, at fordelingen af påtalekompetencen i anklagemyndigheden vil blive taget op til fornyet overvejelse.

2.5. Arbejdsgruppen "Mål, rapportering, statsadvokatrolle mv."

I juni 2008 nedsatte den norske rigsadvokat arbejdsgruppen "Mål, rapportering, statsadvokatrolle mv.". Baggrunden herfor var, at der siden Fosheim-udvalget afgav sin rapport i 2001, er gennemført en række større reformer, som berører statsadvokaturerne. Det gælder først og fremmest politireformen og udvidelsen af politidistrikternes påtalekompetence, men også en ny ordning, hvor Justitsministeriet fastsætter mål for bl.a. anklagemyndigheden.

Arbejdsgruppen fik bl.a. til opgave at foretage en samlet gennemgang og vurdering af statsadvokaturernes funktion og opgaver. Arbejdsgruppen afgav sin rapport, ”Mål og arbeidsoppgaver i den høyere påtalemyndighet”, i maj 2010 som ”Riksadvokatens Publikasjoner nr. 1/2010”.

I rapporten konstaterer arbejdsgruppen, at den nuværende struktur, hvor anklagemyndigheden er tæt knyttet til politiet, og hvor der er tre niveauer i anklagemyndigheden, er den bedste organisatoriske ramme for såvel den nuværende opgaveløsning som implementeringen af arbejdsgruppens forslag.

Ifølge arbejdsgruppen anvendes langt størstedelen af anklagemyndighedens ressourcer på behandling af enkeltsager, herunder gennemførelsen af straffesager, samtidig med at den samlede opgaveløsning kun i begrænset omfang styres af strategiske beslutnin-

ger og en målrettet indsats. Rigsadvokaturens faglige ledelse er blevet styrket i de senere år, men efter arbejdsgruppens opfattelse er der i statsadvokatregionerne behov for en mere systematisk ledelse af straffesagsbehandlingen.

Efter arbejdsgruppens opfattelse har statsadvokaturerne på grund af deres uafhængige status og gode faglige kompetencer de bedste forudsætninger for at have et overordnet ansvar for behandlingen af straffesagerne og for kvalitetsudviklingen i forbindelse med straffesagsbehandlingen. Der bruges imidlertid ifølge arbejdsgruppen for få ressourcer på denne indsats i de regionale statsadvokaturer.

Arbejdsgruppen foreslår, at der etableres nye styringsværktøjer til brug for dialogen mellem de regionale statsadvokaturer og rigsadvokaten. Det foreslås, at der hvert år fastlægges konkrete, faglige målsætninger for de enkelte regionale statsadvokaturer. Fastlæggelsen af de pågældende målsætninger bør ske med udgangspunkt i de overordnede faglige målsætninger og prioriteringer, som er fastsat for hele anklagemyndigheden, men der bør også tages højde for særlige regionale forhold og udviklingstendenser. Ved fastlæggelsen af målsætningerne skal politidistrikterne inddrages.

Et centralt forslag i rapporten er, at fleksibiliteten i anklagemyndighedens opgavevaretagelse bør øges. Arbejdsgruppen foreslår således, at den norske retsplejelovs nuværende regler om kompetencefordelingen mellem de forskellige niveauer i anklagemyndigheden erstattes af en hjemmel til, at rigsadvokaten administrativt kan fastsætte regler om påtalekompetencen. Samtidig foreslår arbejdsgruppen, at statsadvokaturerne i alle sager – bortset fra højesteretssager – skal kunne bestemme, på hvilket niveau i anklagemyndigheden sagerne skal udføres (”aktorater”).

Arbejdsgruppen påpeger endvidere, at der af hensyn til en effektiv ressourceudnyttelse i anklagemyndigheden er behov for et endnu stærkere samarbejde mellem anklagemyndigheden i politiet og statsadvokaturerne.

3. Sverige

3.1. Anklagemyndighedens organisation og opgaver

Den nuværende organisation af anklagemyndigheden i Sverige er indført på baggrund af den svenske regerings lovforslag nr. 2004/05:26 om en ny struktur for anklagemyndigheden.

Tidligere var anklagemyndigheden i Sverige inddelt i tre niveauer: Rigsanklageren (”Den centrala förvaltningsmyndigheten Riksåklagaren”), seks regionale anklagemyndigheder (”regionala åklagarmyndigheter”) og 42 advokaturer (”åklagarkammare”). Med gennemførelsen af den nuværende struktur blev de to førstnævnte myndigheder nedlagt og erstattet af én ny myndighed under ledelse af rigsanklageren, således at der nu kun er to niveauer i anklagemyndigheden.

Anklagemyndigheden i Sverige adskiller sig herudover først og fremmest fra den danske anklagemyndighed ved at være organisatorisk adskilt fra politiet.

Anklagemyndighedens overordnede opgave er at sikre, at de, som begår kriminalitet, bliver retsforfulgt på en effektiv og retssikkerhedsmæssigt betryggende måde. Anklagemyndigheden afgør påtalespørgsmålet og udfører straffesager ved domstolene, og herudover leder anklagemyndigheden i en række tilfælde efterforskningen (”förundersökningen”).

Anklagemyndigheden har med to undtagelser påtale- og udførelseskompetencen i samtlige straffesager i Sverige. Undtagelserne omfatter sager om økonomisk kriminalitet, som henhører under en særlig myndighed for økonomisk kriminalitet (”Ekobrottsmyndigheten”), og sager om presse- og ytringsfrihed, som henhører under Justitskansleren (”Justitiekanslern”). Sager om erstatningskrav mod staten, herunder for uberettiget frihedsberøvelse og andre tvangsindgreb, henhører ligeledes under Justitskansleren.

Anklagemyndigheden har ca. 1300 ansatte, hvoraf ca. 900 er jurister, der fungerer som anklagere. Anklagemyndigheden ledes af rigsanklageren (”Riksåklagaren”), og rigsanklagerens kontor (”Riksåklagarens kansli”) varetager en række administrative opgaver for den samlede anklagemyndighed, jf. nærmere nedenfor i afsnit 3.1.1. Desuden

driver rigsanklageren et antal udviklingscentre (”utvecklingscentrum”). Størstedelen af anklagemyndighedens opgaver i forbindelse straffesagsbehandlingen varetages af en række lokale advokaturer (”åklagarkammare”), jf. afsnit 3.1.2 nedenfor.

Herudover har Ekobrottsmyndigheten ca. 410 ansatte, herunder ca. 80 anklagere. Resten af medarbejderstaben består bl.a. af politifolk og revisorer.

3.1.1. Rigsanklagerens organisation og opgaver

Rigsanklageren er leder af anklagemyndigheden og har en vicerigsanklager som stedfortræder. Rigsanklageren møder i Sveriges højesteret (”Högsta Domstolen”).

Rigsanklagerens kontor består bl.a. af en række administrative enheder, der samlet varetager den overordnede ledelse og administration af anklagemyndigheden. Der er bl.a. en økonomiafdeling, en personaleafdeling, en planlægningsafdeling, en IT-afdeling og en informationsafdeling. Med henblik på overordnet ledelse og kontrol af advokaturerne (åklagarkamrarna) findes fire overanklagere (”områdesansvariga överåklagare”), hvoraf de tre har ansvaret for hver deres geografiske del af landet, mens den fjerde har ansvaret for overordnet ledelse og kontrol af de advokaturer, som beskæftiger sig med sager om international og organiseret kriminalitet, miljøsager, sager om korruption og sager, som henhører under efterretningstjenesten. Overanklagernes opgave er bl.a. at sørge for, at der bliver fulgt op på de overordnede målsætninger, som fastlægges i den årlige virksomhedsplan for anklagemyndigheden. Endelig findes en afdeling, som har ansvaret for anklagemyndighedens virksomhed ved Sveriges højesteret.

Under rigsanklageren hører endvidere tre udviklingscentre, der bl.a. varetager rekurs- og tilsynsopgaver. Afgørelser truffet af den lokale anklagemyndighed kan således påklages til udviklingscentrene, mens udviklingscentrenes afgørelser kan påklages til rigsanklageren. Desuden har udviklingscentrene hver deres specialområde, hvor de fungerer som videnscenter og har ansvaret for bl.a. metodeudvikling.

3.1.2. De lokale advokaturers organisation og opgaver

Den lokale anklagemyndighed har påtalekompetencen i de fleste sagstyper. Anklagemyndighedens afgørelser, herunder afgørelser om at afslutte efterforskningen eller om

ikke at rejse tiltale, kan påklages til et af de tre udviklingscentre, som er underlagt rigsanklageren.

Den lokale anklagemyndighed udfører straffesager ved byretten ("tingssrätten") og landsretterne ("hovrätten"). Den lokale anklagemyndighed har kompetence til at træffe afgørelse om anke i alle sager, der føres ved byretterne, mens spørgsmålet om anke i sager ved landsretterne afgøres af rigsanklageren.

Der er 39 advokaturer i den lokale anklagemyndighed. 32 af disse er lokalt forankrede advokaturer med generel kompetence ("allmänna kammare"). Sverige har 21 regioner ("län"), som afhængigt af deres størrelse har en eller flere advokaturer.

De 32 lokale advokaturer suppleres af fire nationale advokaturer: Advokaturen for sager om korruption, advokaturen for sager mod ansatte i politiet, anklagemyndigheden mv. ("polismål"), advokaturen for sager om miljø og arbejdsmiljø samt advokaturen for sager, som henhører under politiets efterretningstjeneste ("Säkerhetspolisen").

Herudover er der tre internationale advokaturer. Deres kompetence er begrænset til sager, der har en international berøringsflade, samt visse former for national, organiseret kriminalitet. Det drejer sig f.eks. om grænseoverskridende organiseret kriminalitet, anmodninger omfattet af den europæiske arrestordre og spørgsmål om udlevering. De tre advokaturer dækker hver deres geografiske område af Sverige, men har i øvrigt samme ansvarsområder, idet advokaturen i Stockholm dog også behandler sager, der vedrører folkedrab, krigsforbrydelser mv.

3.2. Efterforskningsledelse mv.

I mindre alvorlige straffesager leder politiet efterforskningen indtil det tidspunkt, hvor der skal træffes afgørelse om påtalespørgsmålet. I alvorligere sager overtager anklagemyndigheden ledelsen af efterforskningen. Anklagemyndigheden leder altid efterforskningen i:

- Sager, hvor den mistænkte gerningsmand er frihedsberøvet.
- Sager, der vedrører vold eller trusler om vold inden for familien eller mod andre nære slægtninge.

- Sager, hvor den mistænkte gerningsmand er 15 til 17 år.
- Sager, hvor ofret for forbrydelsen er under 18 år.
- Sager, hvor forbrydelsen er af grov karakter eller særligt kompliceret.

Desuden er det anklagemyndigheden, som træffer afgørelse om, hvorvidt der skal indledes efterforskning i visse sagstyper:

- Sager, hvor der er indgivet anmeldelse mod en polititjenestemand.
- Sager, hvor en person er kommet til skade i politiets varetægt.
- Sager, hvor der i øvrigt kan blive tale om at indlede efterforskning mod en ansat i politiet.

Når anklagemyndigheden leder efterforskningen, er det fortsat politiet, som forestår efterforskningen, f.eks. foretager afhøringer og tekniske undersøgelser, men det sker med reference til anklagemyndigheden. I de tilfælde, hvor politiet leder efterforskningen, er det anklagemyndigheden, som skal træffe afgørelse om iværksættelse af visse tvangsindgreb. Uanset om det er politiet eller anklagemyndigheden, som leder efterforskningen, er der et tæt samarbejde mellem de to myndigheder under efterforskningen.

Kapitel 4. Arbejdsgruppens overordnede overvejelser om anvendelse af regionale statsadvokater

1. Indledning

Arbejdsgruppen har i henhold til kommissoriet bl.a. til opgave at overveje, om der bør ske ændringer i de nuværende regionale statsadvokaturers opgavevaretagelse og organisatoriske struktur.

Arbejdsgruppen har med henblik på den nærmere vurdering heraf fundet anledning til indledningsvis at overveje, om anklagemyndigheden fortsat bør være organiseret med de nuværende tre niveauer – rigsadvokaten, de regionale (og de specialiserede) statsadvokater og politikredsene – eller om de regionale statsadvokaters nuværende opgaver som helhed med fordel vil kunne varetages af de øvrige dele af anklagemyndigheden.

Anklagemyndighedens nuværende inddeling i tre niveauer har som nævnt i kapitel 2 været gældende, siden retsplejereformen trådte i kraft i 1919. Inddelingen afspejler domstolenes struktur, hvor der med Højesteret, landsretterne og byretterne også er tre niveauer, og hvor der på de tre niveauer er forskellige krav til straffesagernes behandling. Politiet – der er nært knyttet til anklagemyndigheden – er derimod inddelt i to niveauer, Rigspolitiet og politikredsene.

Det er arbejdsgruppens opfattelse, at der er meget væsentlige forskelle på karakteren af politiets og anklagemyndighedens overordnede funktioner og arbejdsopgaver, og at disse forskelle indebærer, at organisationsstrukturen i politiet ikke uden videre kan overføres til anklagemyndigheden. Anklagemyndighedens struktur skal således tage højde for en række principielle hensyn, der på grund af opgavernes karakter ikke i samme grad gør sig gældende for politiet, herunder bl.a. hensyn til en hensigtsmæssig rekursordning, varetagelsen af tilsynsopgaver og habilitet i forbindelse med behandlingen af straffesager.

Arbejdsgruppen har i sine overvejelser om, hvorvidt der fortsat bør være tre niveauer i anklagemyndigheden – således at niveauet med regionale statsadvokater bevares – ta-

get udgangspunkt i fire centrale grundbetragtninger, som gennemgås i de følgende afsnit.

2. Grundlæggende hensyn

2.1. Hensynet til rekurs og tilsyn

Den lokale anklagemyndighed er i Danmark organiseret således, at politi og anklagemyndighed er samlet under politidirektørens ledelse. Denne ordning, der indebærer en vis "sammenblanding" af politi og anklagemyndighed, er i dag usædvanlig i europæisk sammenhæng og har ved forskellige lejligheder givet anledning til principielle overvejelser. Det har imidlertid – senest i forbindelse med gennemførelsen i 2006 af den samlede reform af bl.a. politi og anklagemyndighed – været vurderingen, at de fordele, der er forbundet med ordningen, væsentligt overstiger de principielle modhensyn. Der har samtidig været almindelig enighed om, at den danske ordning forudsætter en betydelig uafhængig kontrol med politikredsene fra den overordnede anklagemyndigheds side.

Det er arbejdsgruppens opfattelse, at væsentlige hensyn taler for, at den overordnede anklagemyndigheds kontrol med politikredsene sker på et niveau mellem politikredsene og rigsadvokaten, og efter arbejdsgruppens opfattelse bør kontrollen varetages af regionale statsadvokater, som har det nødvendige kendskab til forholdene og vilkårene i de enkelte politikredse.

I princippet ville det ganske vist være muligt at lade rigsadvokaten – eventuelt via et eller flere regionale kontorer – varetage opgaven med tilsyn og behandling af klager over afgørelser, der træffes i politikredsene. En sådan ordning ville imidlertid indebære, at rigsadvokaten skulle behandle en meget stor mængde sager af overvejende konkret og driftsmæssig karakter. Dette ville ikke være i overensstemmelse med intentionerne bag politireformen, hvor det er forudsat, at rigsadvokaten først og fremmest skal tage sig af generelle faglige spørgsmål og administrative opgaver inden for drift og udvikling af anklagemyndigheden.

Arbejdsgruppen lægger endvidere vægt på, at strukturen med regionale statsadvokater, hvor afgørelser, der træffes af statsadvokaten i 1. instans, kan indbringes for rigsadvokaten, sikrer, at behandling af klager mv. i forbindelse med konkrete straffesager kun i meget begrænset omfang skal varetages af Justitsministeriet med den principielle risi-

ko for inddragelse af politisk prægede hensyn, som dette indebærer. I en ordning med kun to niveauer i anklagemyndigheden ville de afgørelser, som f.eks. af habilitetsmæssige grunde ikke kunne træffes af politikredsene i 1. instans, således skulle træffes af rigsadvokaten med den virkning, at de – medmindre man helt afskar klageadgangen – efterfølgende kunne indbringes for Justitsministeriet.

Efter arbejdsgruppens opfattelse taler hensynet til en velfungerende rekurs- og tilsynsfunktion således med stor styrke for, at disse opgaver fortsat bør varetages af regionale statsadvokater.

2.2. Hensynet til erfaring, kvalitet og ekspertise

Der er gennem mange år opbygget en meget betydelig erfaring og ekspertise hos de regionale statsadvokater i forbindelse med særligt komplicerede sager samt sager, der kræver særlig koordinering. Det er bl.a. af hensyn til retssikkerheden vigtigt, at disse kompetencer bevares og fortsat opbygges i anklagemyndigheden.

Efter arbejdsgruppens opfattelse er der således i anklagemyndigheden behov for enheder med særligt gode forudsætninger, f.eks. når det drejer sig om anklagerfaglig kompetence i forbindelse med komplicerede sager. Det er arbejdsgruppens opfattelse, at de regionale statsadvokater – hvor der i dagligdagen er gode vilkår for fokus på meget vanskelige problemstillinger – er velegnede til at opbygge og vedligeholde sådanne kompetencer. Hensynet til at have enheder i anklagemyndigheden, der kan varetage de særligt komplicerede eller koordineringskrævede opgaver, taler således efter arbejdsgruppens opfattelse for, at den nuværende struktur videreføres.

Heroverfor kan det anføres, at politireformen generelt forventes at indebære et væsentligt kompetenceløft i den lokale anklagemyndighed, bl.a. i kraft af de etablerede specialadvokaturer, jf. kapitel 2 ovenfor, og at dette giver mulighed for, at der fremover vil kunne tilføres yderligere opgaver af den omtalte karakter til politikredsene. Det er således arbejdsgruppens opfattelse, at mange af anklagemyndighedens opgaver med den fuldt ud fornødne kvalitet i opgaveløsningen kan varetages af politikredsene. Samtidig ville en flytning af de regionale statsadvokaters opgaver til andre dele af anklagemyndigheden, f.eks. politikredsene, naturligt indebære, at personalet ligeledes blev overflyttet, og at ekspertisen dermed kunne bevares og udbygges.

Det er imidlertid arbejdsgruppens opfattelse, at det på grund af karakteren af de opgaver, som en politikreds beskæftiger sig med – og som i meget vidt omfang er af hastende karakter eller på anden måde driftsprægede – vil kunne være vanskeligt for politikredsene generelt at sikre, at der i den daglige drift afsættes de fornødne ressourcer til behandling af f.eks. meget komplicerede juridiske problemstillinger, som nødvendigvis må stille særlige krav til arbejdsform og -kultur. Det vil således efter arbejdsgruppens opfattelse kunne være vanskeligt for politikredsene at spænde over hele det "spektrum" af forskellige krav, som en behandling af alle straffesager vil nødvendiggøre. Dette har ikke noget at gøre med de enkelte medarbejderes faglige dygtighed, men med de arbejdsvilkår mv., som nødvendigvis må gøre sig gældende i en politikreds.

På den baggrund vurderer arbejdsgruppen, at væsentlige hensyn til erfaring, kvalitet og ekspertise og dermed til retssikkerheden taler for, at de særligt komplicerede sager samt sager, der kræver særlig koordinering, fortsat behandles af regionale statsadvokater, hvor arbejdsformen mv. giver de bedste forudsætninger for den nødvendige særligt høje kvalitet.

2.3. Hensynet til spørgsmålet om habilitet

I forbindelse med visse sagstyper, f.eks. sager om overtrædelse af straffelovens § 119, har det traditionelt været antaget, at afgørelserne – herunder om påtale – af habilitetsmæssige årsager ikke bør træffes af den lokale politidirektør. Tilsvarende principielle hensyn taler ligeledes for, at afgørelser af denne karakter ikke træffes af en politidirektør i en anden politikreds.

Det er arbejdsgruppens opfattelse, at hensynet til habilitet indebærer, at der fortsat vil være en række sager, hvor afgørelsen ikke bør træffes af en politidirektør. Hvis anklagemyndigheden organiseres med to niveauer – politikredsene og rigsadvokaten – vil behandlingen af sager, hvor afgørelsen af habilitetsmæssige årsager ikke bør træffes af en politidirektør, nødvendigvis skulle ske hos rigsadvokaten med klageadgang til Justitsministeriet. Dette ville efter arbejdsgruppens opfattelse være principielt uhensigtsmæssigt, jf. de synspunkter, der er anført under afsnit 2.1 ovenfor.

På den baggrund vurderer arbejdsgruppen, at hensynet til habilitet i forbindelse med varetagelsen af de nævnte arbejdsopgaver i anklagemyndigheden taler for, at der opretholdes et led mellem politikredsene og rigsadvokaten.

2.4. Hensynet til en effektiv ressourceudnyttelse

Anklagemyndighedens struktur bør sikre, at der sker en effektiv udnyttelse af ressourcerne.

Hensynet til effektiv ressourceudnyttelse gælder i forhold til de faste omkostninger til opretholdelse af bygninger og anden infrastruktur, men det gælder også i forhold til sagsgange i anklagemyndigheden, hvor det bør sikres, at der ikke anvendes ressourcer på, at de samme sager i et unødigt omfang skal behandles på flere niveauer i anklagemyndigheden.

Det er samtidig vigtigt, at man i forbindelse med en effektivisering af ressourceudnyttelsen i anklagemyndigheden ligeledes fokuserer på det bredere hensyn til retssikkerhed, kvalitet og effektivitet i det samlede retssystem.

Det kan anføres, at det ofte kan antages, at én samlet enhed – i modsætning til flere enheder – giver en ressourcebesparelse, dels ved færre faste omkostninger, dels ved stordriftsfordele. En ændring af anklagemyndighedens struktur, hvor de regionale statsadvokaters opgaver overflyttes til politikredsene og rigsadvokaten, vil således alt andet lige kunne give en ressourcebesparelse, fordi antallet af enheder reduceres.

Hvis de regionale statsadvokaters opgaver generelt overføres til de andre dele af anklagemyndigheden, således at der kun er to niveauer i anklagemyndigheden, vil det imidlertid ikke tilsvarende ændre på det antal opgaver, som vil skulle udføres. Opgaverne vil blot skulle udføres i de andre embeders regi, og for rigsadvokatens vedkommende ville det meget vel kunne nødvendiggøre etablering af lokale afdelinger på regionalt plan. Der er derfor efter arbejdsgruppens opfattelse ikke udsigt til, at en sådan ændring uden videre ville indebære mærkbare ressourcebesparelser.

Sammenfattende er det således arbejdsgruppens opfattelse, at der muligt ville kunne være en vis ressourcebesparelse forbundet med etablering af en to-instansordning i an-

klagemyndigheden, men at denne besparelse – af de grunde, der er anført – i givet fald må anses for meget begrænset. Hertil kommer, at en eventuel ressourcebesparelse under alle omstændigheder måtte afvejes over for de væsentlige hensyn, der er omtalt under afsnit 2.1-2.3 ovenfor.

3. Arbejdsgruppens anbefaling

Arbejdsgruppen anbefaler på baggrund af de ovenfor anførte overvejelser, at anklagemyndigheden fortsat organiseres med tre niveauer, således at der også fremover er regionale statsadvokaturer.

Det er imidlertid samtidig arbejdsgruppens opfattelse, at der – bl.a. i lyset af de grundlæggende betragtninger, som er anført ovenfor – er behov for at genoverveje den nærmere opgavefordeling mellem de enkelte niveauer i anklagemyndigheden. En fremtidig opgavefordeling bør således nøje afspejle de hensyn, som ligger bag en ordning med regionale statsadvokater. Herudover bør der ved opgavefordelingen også tages hensyn til retssikkerheden og effektiviteten i det samlede retssystem. Der henvises til kapitel 5, 6 og 7 nedenfor.

Kapitel 5. Arbejdsgruppens overvejelser om overordnede principper for tilrettelæggelse af opgavevaretagelsen i anklagemyndigheden

1. Indledning

På baggrund af arbejdsgruppens anbefaling om, at der også fremover bør være regionale statsadvokater (jf. kapitel 4), har arbejdsgruppen fastlagt nogle overordnede og grundlæggende principper for tilrettelæggelsen af den fremtidige opgavevaretagelse i anklagemyndigheden.

Disse principper har sammen med de angivne hensyn bag en opretholdelse af niveauet med regionale statsadvokater dannet udgangspunkt for arbejdsgruppens stillingtagen til den nærmere tilrettelæggelse af den fremtidige opgavevaretagelse i anklagemyndigheden.

Principperne er ikke i alle tilfælde indbyrdes forenelige, og de er derfor også tillagt forskellig betydning i forbindelse med arbejdsgruppens vurdering af tilrettelæggelsen af de enkelte opgavetyper. Principperne er endvidere ikke udtømmende.

De nævnte principper gennemgås nedenfor i afsnit 2.1-2.7.

2. Overordnede og grundlæggende principper

2.1. Princippet om den nødvendige kvalitet i opgavevaretagelsen

Karakteren af de opgaver, som anklagemyndigheden varetager i et retssamfund, indebærer, at hensynet til retssikkerheden og til en høj faglig kvalitet er særdeles tungtvejende, jf. også kapitel 4.

Opgavevaretagelsen i anklagemyndigheden bør derfor efter arbejdsgruppens opfattelse tilrettelægges således, at sagerne behandles på det niveau i anklagemyndigheden, hvor de ud fra et mål om den nødvendige høje kvalitet og faglighed i sagsbehandlingen varetages bedst, uden at dette dog i øvrigt er til hinder for et konstruktivt samarbejde niveauerne imellem.

De enkelte sagstyper mv. bør således varetages i den del af anklagemyndigheden, hvor den organisatoriske struktur og kompetencerne mv. sikrer de bedste vilkår for, at sagerne behandles på det nødvendige kvalitetsniveau. Det gælder ikke kun straffesagerne, men også de øvrige sagstyper og opgaver, som den samlede anklagemyndighed varetager.

Modstykket til det anførte er, at opgaver, som efter deres indhold og karakter ikke er særligt komplicerede, alt andet lige ikke bør behandles på de niveauer i anklagemyndigheden, som er indrettet på de særligt vanskelige opgaver. Medmindre andre tungtvejende hensyn gør sig gældende, bør sådanne opgaver således varetages i politikredsene.

Et særligt aspekt af hensynet til kvalitet i behandlingen af de enkelte sager er, at der i relevant omfang bør være mulighed for "nye øjne" også fra anklagemyndighedens side, f.eks. således at det ikke er det samme niveau i anklagemyndigheden, der varetager en sag både i byretten og landsretten.

2.2. Princippet om et effektivt tilsyn med politikredsene

Den lokale anklagemyndigheds struktur, hvor politi og anklagemyndighed er samlet under politidirektørens ledelse, indebærer, at det er vigtigt, at den overordnede anklagemyndighed varetager kontrollen med politikredsene, jf. også kapitel 4.

Det er arbejdsgruppens opfattelse, at der ved tilrettelæggelse af opgavevaretagelsen i anklagemyndigheden bør sikres et effektivt tilsyn med politikredsenes behandling af straffesager. Det indebærer bl.a., at der i relevant omfang bør være et fremadrettet, konstruktivt og løsningsorienteret samarbejde om de problemer, der påpeges som led i tilsynsvirksomheden.

2.3. Princippet om effektivitet i sagsbehandlingen

Det er arbejdsgruppens opfattelse, at det ved tilrettelæggelse af opgavevaretagelsen i anklagemyndigheden bør sikres, at sagerne behandles effektivt samlet set – både af hensyn til en hurtig sagsbehandling og af ressourcemæssige hensyn.

De enkelte sagstyper bør således varetages i effektive sagsgange, og ved fordelingen af opgaverne mellem de tre niveauer i anklagemyndigheden bør det være et væsentligt mål, at uhensigtsmæssige og overflødige sagsgange undgås. Herved kan de ressourcer, der anvendes på at sende sager mellem de forskellige niveauer i anklagemyndigheden, også nedbringes.

2.4. Princippet om decentralisering

En forudsætning for politireformen var, at der skete en omfattende decentralisering. Det er arbejdsgruppens opfattelse, at opgavevaretagelsen i den samlede anklagemyndighed bør tilrettelægges sådan, at den tilgodeser denne forudsætning.

De nye politikredse har med politireformen fået væsentligt større opgave- og ansvarsområder samt bedre rammer for et højt kvalitetsniveau end tidligere, og derfor finder arbejdsgruppen, at opgavefordelingen i anklagemyndigheden bl.a. bør tilrettelægges i forlængelse af den decentralisering, som med politireformen i særlig grad er sket for politiets vedkommende.

I lyset heraf bør det være således, at den lokale anklagemyndighed i politikredsene varetager så mange opgaver, herunder opgaver af mere krævende karakter, som det – inden for rammerne af hensynet til den nødvendige kvalitet og uafhængighed mv. – er muligt.

2.5. Princippet om klare arbejdsfordelinger

Det er arbejdsgruppens opfattelse, at tilrettelæggelsen af den fremtidige opgavevaretagelse i anklagemyndigheden bør tilgodese, at opgavevaretagelsen tilrettelægges således, at anklagemyndigheden samlet set får en organisatorisk struktur, hvor der er en klar arbejdsfordeling mellem de tre niveauer.

Hvert af de tre niveauer bør således have veldefinerede sagsområder og opgaver, således at der ikke opstår tvivl om, hvilken myndighed som er ansvarlig for hvilke opgaver.

Det er derfor vigtigt, at kompetencefordelingen er klar både internt i anklagemyndigheden og over for anklagemyndighedens samarbejdspartnere, uden at dette i øvrigt må begrænse muligheden for et effektivt og konstruktivt samarbejde inden for anklagemyndigheden med henblik på en optimal udnyttelse af de eksisterende ressourcer og kompetencer.

2.6. Princippet om attraktive og uddannelsesegnede opgaver i alle dele af anklagemyndigheden

Efter arbejdsgruppens opfattelse er det afgørende, at anklagemyndigheden også fremover kan tiltrække, fastholde og udvikle dygtige medarbejdere. Samtidig er det en generel erfaring, at moderne vidensmedarbejdere i stigende grad efterspørger arbejdspladser, hvor opgaverne er bl.a. fagligt udviklende og afvekslende.

Ved tilrettelæggelse af den fremtidige opgavevaretagelse i anklagemyndigheden bør det derfor indgå, at den fremtidige opgavefordeling skal tage højde for, at der på alle niveauer – politikredse, statsadvokaturer og rigsadvokaturen – er opgaver, som er egnede til at tilgodese hensynet til attraktive og uddannelsesegnede opgaver.

Det er herunder af stor betydning, at anklagerne gennem et turnusforløb i f.eks. en statsadvokatur får mulighed for at prøve forskellige arbejdsformer i anklagemyndigheden. Derfor er det vigtigt, at statsadvokaturernes opgaver understøtter dette.

Samtidig er det vigtigt, at der også i politikredsene er opgaver, som er egnede til at tiltrække og fastholde dygtige medarbejdere. Det må således under alle omstændigheder forventes, at politikredsene også fremover vil skulle beskæftige langt hovedparten af anklagemyndighedens medarbejdere, herunder også ældre og erfarne medarbejdere. Det må derfor i videst muligt omfang sikres, at politikredsene kan tilbyde også disse medarbejdere attraktive og udfordrende arbejdsopgaver.

2.7. Princippet om et overordnet hensyn til det samlede retssystem

Anklagemyndigheden er på alle tre niveauer en væsentlig aktør i det samlede retssystem og dermed i den samlede indsats for bekæmpelse af kriminalitet. Tilrettelæggelsen af anklagemyndighedens opgavevaretagelse må derfor også ske med fornødent hensyn til den betydning, som opgavevaretagelsen vil have for de øvrige aktører, her-

under domstolene, politiet, forsvarsadvokaterne og kriminalforsorgen. Derfor bør opgavevaretagelsen efter arbejdsgruppens opfattelse ikke alene vurderes i forhold til effektiviteten og hensigtsmæssigheden for anklagemyndigheden, men også i forhold til de andre nævnte aktørers muligheder for på en effektiv og hensigtsmæssig måde at varetage deres opgaver i forbindelse med straffesagers behandling.

Kapitel 6. Arbejdsgruppens overvejelser om og forslag til ændringer i politikredsenes og de regionale statsadvokaters kompetence til at varetage udførelsen af straffesager i 1. og 2. instans

1. Indledning

Arbejdsgruppen har overvejet den gældende opgavefordeling mellem politikredse og regionale statsadvokater ved udførelsen af straffesager i 1. og 2. instans.

Alle straffesager i 1. instans behandles i dag i byretterne, jf. retsplejelovens § 686, stk. 1, og alle straffesager i 2. instans (ankesager) behandles i landsretterne, jf. retsplejelovens § 689, stk. 1.

Opgavefordelingen mellem politikredse og statsadvokater i forhold til udførelsen af straffesager i 1. og 2. instans følger af bestemmelser om henholdsvis statsadvokaternes og politikredsenes kompetence til at varetage straffesager i by- og landsretterne i retsplejelovens § 101, stk. 1, og § 104, stk. 1. Bestemmelserne har følgende ordlyd:

> "§ 101. Statsadvokaterne varetager udførelsen af straffesager ved landsretterne. Statsadvokaterne varetager endvidere udførelsen af straffesager, der behandles ved byretten under medvirken af nævninge eller under medvirken af domsmænd som følge af tiltaltes beslutning efter § 687".
>
> "§ 104. Politidirektørerne og de offentlige anklagere, der er ansat hos disse, samt andre ansatte, der bemyndiges hertil, varetager udførelsen af straffesager ved byretterne jf. dog § 101, stk. 1, og § 103, stk. 2".

Som det fremgår, er den gældende ordning, at politikredsene varetager udførelsen af alle straffesager i 1. instans i byretterne, dog med undtagelse af nævningesager (og domsmandssager med fravalgt nævningeting). Nævningesagerne (og domsmandssagerne med fravalgt nævningeting) varetages af statsadvokaterne i 1. instans i byretterne, og endvidere varetager statsadvokaterne udførelsen af alle ankesager i landsretterne.

Politikredsenes og statsadvokaternes straffesager udføres primært af de jurister, der er ansat ved de enkelte embeder. Dog udføres nogle af sagerne i politikredsene af politipersonale efter politidirektørens bemyndigelse. Endvidere er et antal jurister fra politikredse, SØK, SAIS, rigsadvokaturen, Rigspolitiet og Justitsministeriet i medfør af

retsplejelovens § 103 beskikket som juridiske medhjælpere for statsadvokaterne til at udføre sager på statsadvokatens vegne (medhjælperordningen).

Arbejdsgruppen har overvejet, om statsadvokaterne bør inddrages i udførelsen af nogle af de straffesager, der i dag udføres af politikredsene i 1. instans. Arbejdsgruppen har også overvejet, om statsadvokaterne fortsat bør udføre alle nævningesager i både 1. og 2. instans, eller om nævningesager i 1. instans – helt eller delvis – bør varetages af politikredsene.

Herudover har arbejdsgruppen overvejet, om der er grundlag for ændringer i opgavevaretagelsen i forbindelse med ankesager – herunder om politikredsene fremover bør varetage udførelsen af visse ankesager, og om den gældende medhjælperordning bør ophæves eller i hvert fald begrænses.

Som det fremgår af afsnit 3-6 nedenfor, foreslår arbejdsgruppen følgende ændringer i opgavefordelingen mellem statsadvokater og politikredse:

- Der indføres en call-in-ordning og en generel samarbejdsmodel, der indebærer, at statsadvokaterne fremover inddrages i udførelsen af straffesager i 1. instans, der er særligt vanskelige, eller som kræver en særlig koordinering på landsplan (afsnit 3).
- Nævningesager (og domsmandssager med fravalgt nævningeting) i 1. instans udføres fremover som udgangspunkt af politikredsene (afsnit 4).
- Medhjælperordningen ophæves i betydeligt omfang (afsnit 6). Herudover foreslås der ikke ændringer i den gældende ordning, hvorefter det er statsadvokaterne, der varetager udførelsen af ankesager i landsretten (afsnit 5).

Arbejdsgruppens forslag bygger på en overordnet forudsætning om, at udførelsen af straffesager i 1. og 2. instans bør varetages på det niveau i anklagemyndigheden, hvor sagerne ud fra en samlet vurdering varetages bedst. Heri ligger navnlig, at sagerne skal varetages på det niveau, hvor de nødvendige faglige kompetencer er til stede, jf. kapitel 5 ovenfor.

På den baggrund tager forslagene udgangspunkt i en beskrivelse af de kompetencer og andre styrker, som henholdsvis politikredsene og statsadvokaterne besidder i forhold til bl.a. kvalitet i straffesagsbehandlingen i 1. og 2. instans, jf. afsnit 2 nedenfor.

Herudover er en række andre hensyn, jf. kapitel 5 ovenfor, tillagt betydning i forslagene. Det gælder bl.a. hensynet til en effektiv og ressourceorienteret behandling af straffesager i 1. og 2. instans samt hensynet til attraktive og uddannelsesegnede opgaver i både politikredse og statsadvokaturer. Disse (og andre) hensyn omtales nærmere i forbindelse med de enkelte forslag i afsnit 3-5.

2. Beskrivelse af politikredsenes og statsadvokaternes særlige kompetencer og styrker i straffesagsbehandlingen

Statsadvokaterne og politikredsene har hver for sig nogle særlige kompetencer og styrker af betydning for straffesagers behandling. De særlige styrker har naturlig sammenhæng med de opgaver, som de hver især varetager, og udspringer bl.a. af forskelle i organisering, medarbejdernes erfaringsniveau og arbejdsvilkår – herunder omfang af hasteopgaver mv. – samt af traditioner.

Politikredsene behandler et stort antal straffesager, der dækker over samtlige kriminalitetstyper. Organiseringen af anklagemyndigheden sikrer, at politikredsene har kompetence til at behandle en række forskellige straffesager med høj faglig kvalitet. Det faglige niveau må antages at blive yderligere styrket i takt med, at de forbedringspotentialer, der følger af politireformen, bliver realiseret fuldt ud.

Politikredsene har for det første de fornødne kompetencer til at håndtere de mange "almindelige" straffesager, der ikke kræver lang anklagererfaring eller specialisering, og som derfor også kan varetages af de yngre anklagere i kredsene.

For det andet sikrer de specialiserede advokaturer for forskellige kriminalitetsformer, der bl.a. er repræsenteret i landsdækkende fagudvalg, og som ledes af erfarne anklagere, at politikredsene også har stor ekspertise inden for de mere specialiserede fagområder.

Endvidere er der i den daglige straffesagsbehandling i politikredsene mulighed for et tæt samarbejde med politiets efterforskere. Dette sikrer bl.a. en effektiv ressourceanvendelse og en løbende legalitets- og kvalitetssikring, idet det ved formløs dialog mv. mellem anklagere og efterforskere løbende kan afklares, hvilke efterforskningsskridt der er behov for i de enkelte sager, ligesom der løbende sker en legalitetssikring af efterforskningen.

Samlet set er politikredsene således kendetegnet ved, at de behandler et stort antal "almindelige" og specialiserede straffesager på et fagligt fuldt tilstrækkeligt niveau, hvor der er mulighed for et tæt samarbejde med politiets efterforskere.

Det store antal straffesager, der behandles i politikredsene, og samarbejdet med politiet – der bl.a. indebærer, at anklagemyndigheden skal varetage hasteopgaver i forbindelse med anholdelse og fængsling mv. – betyder imidlertid samtidig, at politikredsene har et stærkt fokus på den daglige drift, og mulighederne for indgående behandling af komplicerede juridiske problemstillinger vil derfor i et vist omfang være udfordret af hensynet til andre opgaver.

Statsadvokaterne har for det første en meget høj faglig ekspertise og en lang erfaring vedrørende behandling af komplicerede juridiske problemstillinger og straffesager, som kræver en særlig behandling.

I ankesager er der således tale om den endelige afgørelse af spørgsmålet om tiltaltes skyld, hvilket i sig selv kan kræve, at disse sager undergives en særlig grundig behandling. Dette gælder tilsvarende for klagesager, hvor statsadvokaten træffer den endelige afgørelse vedrørende politikredsenes beslutninger i forbindelse med bl.a. efterforskning og tiltalerejsning. Hertil kommer, at statsadvokaterne via deres påtalekompetence i straffesager og via regler om politikredsens forelæggelse af straffesager for statsadvokaten behandler en lang række specielle sagsområder, hvor særlige forhold og hensyn gør sig gældende.

For det andet er statsadvokaternes daglige arbejde med straffesager præget af, at der er en vis "arbejdsro". Dette hænger bl.a. sammen med, at statsadvokaterne ikke skal understøtte politiets daglige arbejde på samme måde som anklagerne i politikredsene, og at omfanget af egentlige hasteopgaver derfor i almindelighed vil være noget mindre.

Det driftsmæssige fokus vil også generelt være mindre i statsadvokaturerne end i politikredsene.

For det tredje er statsadvokaterne allerede i dag organiseret i færre enheder end politikredsene. Dette er med til at give statsadvokaterne særlige forudsætninger for at styre og koordinere anklagemyndighedens praksis eller indsats på givne sagsområder.

For det fjerde vægtes uddannelseshensyn højt i statsadvokaturerne. Der fastansættes sædvanligvis kun jurister med en vis erfaring i statsadvokaturerne, og de vil oftest blive rekrutteret fra andre dele af anklagemyndigheden. Samtidig er en række stillinger i statsadvokaturerne reserveret til unge anklagere fra politikredsene (de såkaldte turnusfuldmægtige), og de erfarne jurister i statsadvokaturerne varetager en væsentlig uddannelsesmæssig funktion i forhold til disse unge anklagere.

Samlet set er statsadvokaterne således kendetegnet ved, at de er i stand til at behandle straffesager på et meget højt fagligt niveau. De er egnede til at håndtere meget komplicerede juridiske problemstillinger, hvilket særligt understøttes af et højt erfaringsniveau og en rimelig "arbejdsro" i dagligdagen. Herudover har statsadvokaterne – bl.a. i kraft af deres antal – særlige forudsætninger for koordinering af praksis mv. i anklagemyndigheden. Samtidig varetager statsadvokaterne en vigtig uddannelsesmæssig funktion.

3. Arbejdsgruppens forslag om inddragelse af statsadvokaterne i udførelsen af straffesager i 1. instans – indførelse af en call-in-ordning og en generel samarbejdsmodel

3.1. Overvejelser om, hvorvidt der er grundlag for at justere den gældende ordning om politikredsenes kompetence til at udføre straffesager i 1. instans

3.1.1. Udgangspunktet om straffesager i 1. instans

Den gældende ordning, hvorefter det er politikredsene, der som hovedregel udfører straffesager i 1. instans, indebærer, at politikredsene varetager udførelsen af en lang række straffesager i byretten, hvoraf en meget væsentlig del er forholdsvis ukomplicerede.

Arbejdsgruppen finder, at dette fuldt ud er i overensstemmelse med de særlige styrker, som politikredsene besidder i straffesagsbehandlingen, jf. ovenfor under afsnit 2. Politikredsene kan således imødekomme de krav, der stilles i forbindelse med behandlingen af langt de fleste forskellige straffesager i 1. instans, hvad enten der er tale om straffesager inden for den mere almindelige kriminalitet eller straffesager inden for specialiserede sagsområder.

3.1.2. Særligt om meget vanskelige eller "koordineringskrævende" straffesager i 1. instans

Der er imidlertid også straffesager i 1. instans, som af den ene eller anden grund er meget komplicerede, og hvor den nævnte ordning indebærer, at disse sager udføres af politikredsene. Det kan f.eks. være sager, som rejser særligt komplicerede strafferetlige spørgsmål, f.eks. vanskelige fortolkningsspørgsmål i forbindelse med implementering af ny lovgivning. Det kan også være sager, der rejser spørgsmål uden for strafferettens almindelige område, f.eks. tværgående juridiske spørgsmål om EU-ret, menneskerettigheder eller forfatnings- eller forvaltningsret mv. Inden for disse områder vil det ofte være nødvendigt, at anklagemyndigheden i særlig grad koordinerer sin praksis.

Som anført ovenfor er politikredsene i meget vidt omfang i stand til at varetage også vanskelige og komplicerede straffesager. I lyset af de helt særlige forudsætninger, som statsadvokaterne har i disse sager, vil det imidlertid efter arbejdsgruppens opfattelse være hensigtsmæssigt at etablere en ordning, der – bl.a. i form af et styrket samarbejde med politikredsene – sikrer en bedre udnyttelse af anklagemyndighedens samlede ressourcer i varetagelsen af de straffesager i 1. instans, der rejser særligt vanskelige juridiske spørgsmål, eller som indebærer et særligt behov for tværgående koordinering.

Efter arbejdsgruppens opfattelse kan en sådan ordning mest hensigtsmæssigt etableres ved de modeller, der er beskrevet i afsnit 3.2 og 3.3 nedenfor.

3.2. Indførelse af en call-in-ordning

3.2.1. Indledning

Arbejdsgruppen foreslår, at der indføres en såkaldt call-in-ordning, hvor statsadvokaterne – efter rigsadvokatens bemyndigelse – i en periode varetager udførelsen (og påtalen) i 1. instans af straffesager inden for visse sagsområder, der ellers som udgangspunkt hører under politikredsenes udførelseskompetence.

Det overordnede formål med ordningen er at højne kvaliteten yderligere i de særligt vanskelige straffesager i 1. instans ved at udnytte statsadvokaternes kompetencer og mulighed for koordinering.

En call-in-ordning giver for det første mulighed for at imødekomme de forventninger, der i stigende omfang stilles til anklagemyndighedens implementering af ny lovgivning eller håndtering af politiske fokusområder mv., og den vil i et vist omfang kunne træde i stedet for de ofte meget ressourcekrævende ordninger om forelæggelse for rigsadvokaten, som i dag ofte etableres på disse særlige områder for at sikre den fornødne koordinering.

Med en call-in-ordning vil det endvidere være muligt at etablere en fleksibel og dynamisk struktur i anklagemyndigheden, hvor rigsadvokaten hurtigt efter, at der f.eks. er vedtaget ny lovgivning, kan træffe bestemmelse om, at sager efter de nye regler indtil videre udføres af statsadvokaterne. Der vil herefter i almindelighed – f.eks. ved udvælgelse af egnede prøvesager – forholdsvis hurtigt kunne etableres den nødvendige retspraksis på området, hvorefter ordningen kan ophæves, således at det pågældende sagsområde "tilbageføres" til politikredsene.

3.2.2. Afgrænsning, omfang mv.

Det vil først og fremmest være aktuelt at anvende call-in-ordningen i forbindelse med sagsområder, hvor der er et særligt behov for tæt styring og koordinering på landsplan, og hvor det derfor er hensigtsmæssigt, at sagerne i en periode samles på færre hænder. Det vil navnlig kunne være i forbindelse med implementering af ny lovgivning, hvor f.eks. karakteren af de tilknyttede forarbejder indebærer behov for særlig indgående koordinering i fortolkningen af regelsættet, eller på områder, hvor der i øvrigt er et

særligt behov for samordning af praksis. Som konkrete eksempler fra den senere tid kan nævnes implementeringen af "bandepakken", reglerne om ulovlige knive samt den særlige indsats vedrørende hjemmerøverier.

Herudover vil call-in-ordningen i et begrænset omfang kunne omfatte andre sagsområder, hvor der også vurderes at være et særligt behov for tæt styring og koordinering, uden at baggrunden nødvendigvis er implementering af ny lovgivning eller et særligt "retspolitisk fokus". Det kan f.eks. være tilfældet, hvis der i Højesteret eller ved EU- eller Menneskerettighedsdomstolen træffes afgørelser, som i en periode nødvendiggør en særlig tæt styring af EU- eller menneskeretlige spørgsmål, f.eks. vedrørende udvisning eller lignende.

Det kan efter arbejdsgruppens opfattelse være vanskeligt på forhånd mere præcist at angive det relevante praktiske omfang af ordningen, men kvantitativt må den forventes kun at omfatte en særdeles begrænset andel af de sager, der normalt henhører under politikredsene, ligesom call-in-ordningen i almindelighed kun forudsættes anvendt i et begrænset tidsrum, jf. afsnit 3.2.1 ovenfor. Ved etablering af en call-in-ordning i forbindelse med implementeringen af ny lovgivning vil ordningen dog kunne omfatte sagsområder med et forholdsvist stort antal sager, men her vil ordningen omvendt alene skulle gælde, indtil der (f.eks. i form af "prøvesager") er afgjort tilstrækkeligt mange sager til, at der er etableret den nødvendige retspraksis, jf. afsnit 3.2.1 ovenfor.

3.2.3. Praktiske aspekter mv.

Det forudsættes, at rigsadvokaten ved etableringen af den enkelte call-in-ordning afgrænser sagerne således, at visiteringen ikke bliver unødigt tidskrævende for politikredsene, og således at der ikke opstår tvivl om, hvorvidt de konkrete sager henhører under politikredsene eller statsadvokaterne.

At statsadvokaterne fører sager, der normalt henhører under politikredsene, vil indebære, at statsadvokaterne på samme måde som politikredsens anklagere i et vist omfang vil skulle inddrages i politiets efterforskning af den pågældende sag, f.eks. hvis politiets efterforskere under efterforskningen har behov for at drøfte juridiske problemstillinger med anklagemyndigheden. Hvilken arbejdsform der i den forbindelse er mest hensigtsmæssig, vil kunne fastsættes af rigsadvokaten i forbindelse med etable-

ringen af call-in-ordningen eller aftales mellem statsadvokaten og politikredsen i de enkelte tilfælde, f.eks. således at der i komplekse sager også tilknyttes en anklager fra politikredsen. Under alle omstændigheder forudsættes det, at den enkelte sag er forankret i den relevante del af politikredsens anklagemyndighed.

For at sikre den fornødne koordinering på landsplan vil det naturligvis ofte være nødvendigt, at statsadvokaterne også indbyrdes foretager en koordinering af de pågældende sager.

Ved etablering af en call-in-ordning vil det i forhold til omverdenen kunne blive mindre synligt, om det er politikredsene eller statsadvokaterne, der står for sagernes udførelse på de enkelte sagsområder. Spørgsmålet må i første række søges løst ved, at der sker den fornødne information til de relevante samarbejdspartnere, herunder navnlig domstolene.

3.2.4. Gennemførelse af call-in-ordningen

Gennemførelse af den foreslåede ordning kræver ændring af retsplejelovens § 101, stk. 1.

Det foreslås, at der i retsplejelovens § 101, stk. 1, om statsadvokaternes kompetence til at udføre straffesager indføjes, at rigsadvokaten kan bestemme, at statsadvokaterne for en periode og inden for et nærmere angivet sagsområde udfører straffesager ved byretterne.

3.3. Indførelse af en generel samarbejdsmodel

3.3.1. Indledning

Allerede i dag har politikredsene i forbindelse med udførelsen af sager i 1. instans mulighed for at rådføre sig med statsadvokaterne om særligt vanskelige juridiske spørgsmål eller problemstillinger. Efter arbejdsgruppens vurdering sker dette også i praksis, men næppe på en systematisk måde.

Et sådant samarbejde mellem statsadvokaterne og politikredsene vil imidlertid efter arbejdsgruppens opfattelse med fordel kunne udbygges.

På den baggrund foreslår arbejdsgruppen, at der etableres en generel samarbejdsmodel mellem politikredse og statsadvokater, således at statsadvokaterne og politikredsene samarbejder om udførelsen af visse konkrete straffesager i 1. instans, der kompetencemæssigt hører under politikredsene.

Call-in-ordningen, der er beskrevet i afsnit 3.2 ovenfor, bygger på, at rigsadvokaten beslutter, at bestemte og afgrænsede sager i 1. instans i en periode udføres af statsadvokaterne frem for politikredsene. I modsætning hertil bygger samarbejdsmodellen mere generelt på, at statsadvokaterne eller politikredsene i konkrete straffesager, der kompetencemæssigt henhører under politikredsene, kan vurdere, at en sag med fordel vil kunne udføres i et samarbejde mellem vedkommende statsadvokat og vedkommende politikreds. Samarbejdsmodellen er således snævrere i den forstand, at der ikke er tale om en formaliseret omfordeling af kompetencer, men bredere i den forstand, at den principielt kan finde anvendelse i enhver form for sag, jf. dog om ordningens praktiske omfang i afsnit 3.3.2 nedenfor.

Det grundlæggende formål er at nyttiggøre statsadvokaternes ressourcer og sikre, at der i relevant omfang er "flere øjne" på særligt vanskelige problemstillinger i konkrete straffesager, også i 1. instans.

Indførelse af samarbejdsmodellen vil indebære, at der bliver tale om en øget vidensdeling mellem politikredsene og statsadvokaterne, således at den viden, der f.eks. genereres i forbindelse med statsadvokaternes stillingtagen til påtalespørgsmål, nyttiggøres for politikredsene, ligesom der ved statsadvokaternes medvirken ved konkrete sagers udførelse vil være mulighed for relevant erfaringsudveksling mellem politikredsene og statsadvokaterne.

3.3.2. Afgrænsning, omfang mv.

Det er væsentligt at fastholde, at politikredsene vil være i stand til selv at varetage udførelsen af langt de fleste konkrete straffesager i 1. instans, herunder også sager, der rejser vanskelige juridiske spørgsmål og problemstillinger.

Som nævnt kan der imidlertid i visse sager være grund til at udnytte politikredsenes og statsadvokaternes samlede ressourcer bedre end i dag allerede i 1. instans. Det kan

f.eks. dreje sig om sager, der rejser særligt vanskelige eller principielle spørgsmål inden for strafferettens almindelige del om nødværge, medvirken, sanktionsvalg eller strafudmåling mv. Det kan også være sager, der rejser særligt vanskelige spørgsmål uden for strafferettens almindelige område, f.eks. "tværgående" spørgsmål vedrørende EU-ret, menneskerettigheder eller forfatnings- eller forvaltningsret mv. Som anført i afsnit 2 ovenfor vil statsadvokaterne ofte have særligt gode forudsætninger for at bistå politikredsene i forbindelse med bl.a. sådanne problemstillinger.

Også andre hensyn kan indgå i vurderingen af, om der bør iværksættes et nærmere samarbejde om den konkrete straffesag. Der kan f.eks. være grund til at inddrage statsadvokaturen i 1. instans i særligt "profilerede" sager, hvor det må anses for sandsynligt, at sagen til sin tid vil komme for landsretten, og hvor det er særligt vigtigt, at bevistemaer mv. allerede fra begyndelsen tilrettelægges optimalt i forhold til også den videre behandling af sagen.

For statsadvokaterne vil det primært være aktuelt at tage initiativ til et samarbejde om en konkret straffesag, når statsadvokaten forholder sig til tiltalespørgsmålet, jf. retsplejelovens § 719, stk. 2 og 3. Statsadvokaten vil imidlertid også som led i det almindelige samarbejde med politikredsen kunne tage skridt til at sikre, at der er den relevante kontakt om bestemte problemstillinger, når de opstår i konkrete sager. Initiativ til samarbejde af denne karakter kan bl.a. tages på løbende møder mellem statsadvokaterne og politikredsene vedrørende aktuelle spørgsmål.

Tilsvarende vil politikredsene kunne tage initiativ til et samarbejde om en konkret straffesag, hvis politikredsen vurderer, at sagen giver behov for faglig sparring og koordinering, eller at det i øvrigt vil være hensigtsmæssigt at gøre brug af statsadvokaternes kompetencer.

3.3.3. Praktiske aspekter mv.

Når der på statsadvokatens eller politikredsens initiativ er identificeret et sagsområde eller en konkret straffesag, hvor et samarbejde mellem politikredsen og statsadvokaten om sagens udførelse kan være hensigtsmæssigt, vil det være op til statsadvokaten og politikredsen at tilrettelægge det videre forløb.

Samarbejdet mellem statsadvokaten og politikredsen vil kunne bestå i, at statsadvokaten rådgiver politikredsen om de særlige problemstillinger, som den konkrete sag rejser, herunder om hvordan disse spørgsmål efter statsadvokatens opfattelse bør håndteres i retten. Der vil også kunne være tale om, at statsadvokaten medvirker ved den nærmere forberedelse af sagen, ved selve udførelsen af sagen i byretten eller begge dele.

Det bør sikres, at der hos såvel statsadvokaterne som politikredsene er etableret procedurer, der kan understøtte samarbejdsmodellen. Det gælder ikke mindst i forhold til at identificere de konkrete sager, som bør omfattes af modellen. Dette kan f.eks. ske gennem afholdelse af jævnlige møder mellem statsadvokaten og politikredsen, hvor aktuelle sager drøftes.

Det vil i forbindelse med samarbejdsmodellen være nødvendigt at tage stilling til ansvarsfordelingen mellem statsadvokaten og politikredsen i de enkelte sager, men dette vil med fordel kunne aftales mellem statsadvokaten og politikredsen fra sag til sag.

I det omfang politikredsen og statsadvokaten har haft et så nært samarbejde om en konkret straffesag i politikredsen, at statsadvokaten reelt har været med til at træffe afgørelsen i sagen, vil dette have betydning for klageadgangen i forbindelse med såvel afgørelser, der træffes under sagens efterforskning og forberedelse, som afgørelser om påtalespørgsmålet. I disse tilfælde vil rigsadvokaten, som det også er tilfældet i dag, være rekursinstans. Dette må i givet fald fremgå af den klagevejledning, som gives i forbindelse med afgørelsen.

3.3.4. Gennemførelse af samarbejdsmodellen

En ordning, hvor statsadvokaterne og politikredsene samarbejder om udførelsen af konkrete sager, vil ikke kræve lovændringer. Som anført ovenfor bygger samarbejdsmodellen således – i modsætning til call-in-ordningen – på, at retsplejelovens kompetencefordeling mellem politikredsene og statsadvokaterne fastholdes.

Det er efter arbejdsgruppens opfattelse vigtigt at fremhæve, at en gennemførelse af samarbejdsmodellen grundlæggende skal bæres af en fælles interesse mellem politikredse og statsadvokater i den bedst mulige varetagelse af vanskelige straffesager i 1.

instans. På linje med overvejelserne vedrørende et mere fremadrettet og samarbejdsorienteret tilsyn fra statsadvokaternes side, jf. kapitel 7.2, kan der således også ved håndteringen af vanskelige enkeltsager være god grund til et styrket samarbejde mellem politikredse og statsadvokaturer og dermed for en bedre sammenhængskraft i den samlede anklagemyndighed.

Med henblik på at sikre den nødvendige "gennemslagskraft" – navnlig i begyndelsen – foreslås det imidlertid, at modellen udmøntes i form af administrative forskrifter udstedt af rigsadvokaten. Herved sikres der også et grundlag for løbende opfølgning på ordningens administration og virkning i praksis.

4. Arbejdsgruppens forslag om indførelse af en ordning, hvor politikredsene som udgangspunkt udfører nævningesager i 1. instans

4.1. Indledning

Siden gennemførelsen af nævningereformen med virkning fra 1. januar 2008 er nævningesager i 1. instans blevet udført i byretten og ikke som hidtil i landsretten.

Det blev ved reformen bestemt, at nævningesagerne (og domsmandssagerne med fravalgt nævningeting) skal udføres i byretten af statsadvokaterne, jf. retsplejelovens § 101, stk. 1, 2. pkt. Udførelseskompetencen har dermed ikke fulgt den sædvanlige ordning, hvorefter det er politikredsene, der varetager udførelsen af straffesager i 1. instans. I forarbejderne er statsadvokaternes udførelseskompetence begrundet med, at det er statsadvokaterne, der har påtalekompetencen i disse sager, jf. lovens § 719, stk. 2, nr. 1.

I forbindelse med politi- og domstolsreformen blev det endvidere fastsat, at sager om overtrædelse af straffelovens § 191 (sager om grov narkokriminalitet mv.) ikke længere skulle være omfattet af nævningeordningen. Sådanne sager har derfor siden 1. januar 2007 skullet varetages af politikredsene. Denne ordning synes ikke at have givet anledning til væsentlige problemer eller vanskeligheder i praksis.

Nævningesager i 1. instans kræver en særlig behandling i forbindelse med udførelsen i byretten, som primært udspringer af procesmåden i retten, sagernes alvor samt ofte også sagernes store omfang – herunder bevismæssige omfang. Almindeligvis rejser næv-

ningesager i 1. instans imidlertid ikke i højere grad end mange andre straffesager i 1. instans særligt komplicerede juridiske spørgsmål. Endvidere har nævningesager – særligt efter indførelse af de nye regler for nævningesagers behandling i byretten – mange lighedspunkter med de større domsmandssager i 1. instans, som allerede i dag udføres af politikredsene.

Arbejdsgruppen finder på den anførte baggrund ikke, at der er tilstrækkeligt grundlag for, at nævningesager i 1. instans fortsat udføres af statsadvokaterne. Arbejdsgruppen er således af den opfattelse, at der ikke er noget fagligt til hinder for, at nævningesager i 1. instans kan udføres af politikredsene på linje med de øvrige straffesager i 1. instans. Det bemærkes i den forbindelse, at statsadvokaterne allerede i dag har påtalekompetencen i nogle af de sager, der udføres af politikredsene.

En ordning, hvor politikredsene som udgangspunkt udfører nævningesager i 1. instans, vil bidrage yderligere til et "rent snit" mellem politikredsenes og statsadvokaternes kompetence til at udføre straffesager sammenholdt med instansordningen i domstolene, således at den almindelige ordning er, at politikredsene varetager sager i byretten, og statsadvokaterne varetager sager i landsretten, jf. også arbejdsgruppens forslag og overvejelser i afsnit 3 ovenfor og afsnit 5 nedenfor. Det bemærkes i den forbindelse, at der ikke foreslås ændringer i statsadvokaternes udførelse af nævningesager i 2. instans.

Nyordningen vil endvidere sikre, der i nævningesager – lige som i de øvrige straffesager – i vidt omfang er "nye øjne" på sagen også fra anklagemyndighedens side i tilfælde, hvor sagen ankes til landsretten.

Hertil kommer, at ordningen giver mulighed for, at nævningesager i 1. instans kan forberedes med en tæt kontakt til politiets efterforskning. Den anklager, der skal møde i sagen, vil have lokal tilknytning til politiets efterforskere, hvilket muliggør et tæt samarbejde mellem anklager og efterforsker om sagens bevismateriale og tilrettelæggelse mv.

Arbejdsgruppen ser det endvidere som en væsentlig styrke, at kredsene hermed får "løftet" karakteren af deres opgaver i straffesagsbehandlingen. Politikredsene får med nævningesagerne tilført en fagligt udfordrende opgave, der generelt indebærer en styrkelse af kredsenes opgaver og funktioner. Dette kan bidrage til yderligere at fastholde

og udvikle et højt fagligt niveau i kredsene, herunder at sikre anklagerne i politikredsene yderligere varierede og attraktive opgaver.

Arbejdsgruppen er opmærksom på, at statsadvokaturerne samtidig kan siges at miste en attraktiv arbejdsopgave. I den forbindelse er det imidlertid vigtigt at se forslaget i sammenhæng med den række af nye opgaver, som statsadvokaterne efter arbejdsgruppens samlede forslag får tilført, jf. afsnit 3 ovenfor og kapitel 7 nedenfor. Den samlede fremtidige ordning indebærer således bl.a., at statsadvokaterne i betydeligt større omfang end i dag vil blive inddraget i varetagelsen af generelle og principielle opgaver, ligesom statsadvokaterne fremover vil blive inddraget i varetagelsen af særligt vanskelige enkeltsager allerede i 1. instans (jf. afsnit 3 ovenfor).

4.2. Den fremtidige ordning

4.2.1. Udgangspunktet for udførelsen af nævningesager i 1. instans

Den ordning, der er skitseret ovenfor i afsnit 4.1, indebærer, at det fremover principielt er politikredsene og ikke statsadvokaterne, der varetager udførelsen af nævningesager i 1. instans. Det gælder både de egentlige nævningesager og domsmandssager med fravalgt nævningeting efter tiltaltes beslutning i medfør af retsplejelovens § 687.

Nyordningen vil kræve ændring af reglerne om kompetencefordelingen mellem politikredsene og statsadvokaterne ved udførelsen af straffesager i 1. og 2. instans, jf. retsplejelovens § 101, stk. 1, 2. pkt., og § 104, stk. 1.

Efter arbejdsgruppens opfattelse er der derimod ikke grundlag for at foreslå ændringer i statsadvokaternes påtalekompetence i nævningesager, jf. retsplejelovens § 719, stk. 2. Den særligt alvorlige karakter, som nævningesager har, kan således – på linje med de sagstyper, der i øvrigt er omfattet af statsadvokaternes påtalekompetence i bestemmelsen – tale for, at det fortsat er en opgave for statsadvokaterne at tage stilling til tiltalespørgsmålet. Herved vil det også være muligt for statsadvokaterne at identificere nævningesager, hvis udførelse statsadvokaterne – uanset det anførte udgangspunkt – bør inddrages i, jf. afsnit 4.2.2 nedenfor.

Det anførte indebærer, at nævningesager ligesom i dag vil skulle fremsendes til statsadvokaten med henblik på vurdering af spørgsmålet om tiltale. Statsadvokaten vil også

ligesom i dag skulle udarbejde anklageskriftet i nævningesager (og i domsmandssager med fravalgt nævningeting). Herefter vil sagen som udgangspunkt skulle tilbagesendes til politikredsen med henblik på, at politikredsen varetager udførelsen i byretten, jf. dog afsnit 4.2.2 nedenfor.

4.2.2. Undtagelser og modifikationer

4.2.2.1. Statsadvokatens kompetence til "i særlige tilfælde" at fravige udgangspunktet

Som det fremgår af det tidligere anførte, er der efter arbejdsgruppens opfattelse ikke noget fagligt til hinder for, at politikredsene fremover varetager udførelsen af nævningesager i 1. instans. Hertil kommer, at det må anses for vigtigt, at der almindeligvis ikke opstår tvivl om, hvilken myndighed – statsadvokaten eller politikredsen – der har kompetence til at varetage udførelsen af de enkelte nævningesager.

På den baggrund bør det være den overvejende hovedregel, at nævningesager i 1. instans fremover varetages af politikredsene. Det gælder, uanset om den pågældende sag f.eks. har et meget betydeligt omfang eller på anden måde kan være omfattende og vanskelig. Dette karakteriserer f.eks. i vidt omfang også sager om grov narkokriminalitet (straffelovens § 191), der som anført allerede i forbindelse med politi- og domstolsreformen blev overført fra statsadvokaterne til politikredsene.

Det må imidlertid antages, at der fra tid til anden vil opstå nævningesager, som rummer så komplicerede problemstillinger, at de mest hensigtsmæssigt varetages af en statsadvokat. Det kan f.eks. være sager, der rejser spørgsmål ud over den "egentlige" strafferet, herunder i forhold til menneskerettigheder, EU-ret eller anden international ret. Sager om overtrædelse af bestemmelser i straffelovens kapitel 12 og 13 vil som følge heraf (i det omfang, de forekommer) ofte mest hensigtsmæssigt kunne varetages af en statsadvokat. Tilsvarende vil kunne forekomme i forhold til sager, der i øvrigt måtte være så vanskelige eller specielle, at behovet for statsadvokatens involvering i sagen ikke kan imødekommes ved anvendelse af samarbejdsmodellen, jf. nedenfor i afsnit 4.2.2.3.

På den baggrund bør en nyordning om politikredsenes udførelse af nævningesager indeholde en undtagelse for de vanskeligste nævningesager. Undtagelsen vil efter ar-

bejdsgruppens opfattelse mest hensigtsmæssigt kunne administreres af statsadvokaterne, der i forvejen har påtalekompetencen i nævningesager.

I en ændring af kompetencefordelingen med hensyn til udførelsen af nævningesager i 1. instans bør derfor indgå, at statsadvokaten "i særlige tilfælde" kan bestemme, at en nævningesag, som ellers hører under vedkommende politikreds, skal udføres af statsadvokaten.

4.2.2.2. Call-in-ordningen i straffesager i 1. instans

Som anført i afsnit 3.2 ovenfor foreslår arbejdsgruppen, at der etableres en call-in-ordning for straffesager i 1. instans, hvor der er et særligt behov for faglig styring og koordinering, f.eks. i forbindelse med straffesager, der rejser spørgsmål om fortolkning af ny lovgivning, eller som har et særligt retspolitisk fokus. Ifølge ordningen kan rigsadvokaten beslutte, at sager, som ellers henhører under politikredsene, i en periode udføres af statsadvokaterne.

Call-in-ordningen vil kunne anvendes uafhængigt af, om de pågældende sager skal føres som nævningesager eller domsmandssager mv. Statsadvokaterne vil derfor også på dette grundlag kunne varetage udførelsen af nævningesager i 1. instans.

4.2.2.3. Samarbejde mellem politikredsene og statsadvokaterne ved udførelsen af straffesager i 1. instans

Som anført i afsnit 3.3 ovenfor forslås det, at der etableres en generel samarbejdsmodel, der skal sikre et tilstrækkeligt tæt samarbejde mellem politikredse og statsadvokater i vanskelige eller principielle straffesager i 1. instans. Samarbejdet kan – efter nærmere aftale mellem vedkommende politikreds og statsadvokat – bestå i, at statsadvokaten rådgiver politikredsen, medvirker ved forberedelse af sagen og eventuelt også ved selve udførelsen i byretten.

Den generelle samarbejdsmodel vil også kunne være aktuel i forbindelse med politikredsenes udførelse af nævningesager, og det forudsættes derfor, at politikredse og statsadvokater i relevant omfang samarbejder også i disse sager. Der kan f.eks. være tale om sager, der rejser særligt vanskelige eller principielle spørgsmål om nødværge,

medvirken, sanktionsvalg eller strafudmåling mv. Det kan også være sager, der kræver en helt særlig tilrettelæggelse af bevisførelsen. I denne type sager vil et samarbejde med statsadvokaten kunne bevirke, at der samlet set kan afsættes de nødvendige ressourcer og den tilstrækkelige tid til sagsbehandlingen – herunder til tilrettelæggelse af sagens behandling i retten.

Også i andre sager kan det være relevant med et mere udbygget samarbejde mellem politikredse og statsadvokater i nævningesager i 1. instans. Det gælder f.eks. i meget omfattende sager, hvor den retlige behandling strækker sig over et større antal dage, og hvor et samarbejde med fordel kan bestå i, at der knyttes flere anklagere til sagen, herunder en anklager fra den statsadvokatur, som har taget stilling til påtalespørgsmålet. Fælles anklagerhold med anklagere fra politikredse og statsadvokaturer findes allerede i dag i forbindelse med statsadvokaternes varetagelse af nævningesager, men efter arbejdsgruppens opfattelse vil det – inden for de ressourcemæssige rammer – kunne være hensigtsmæssigt med en udbredelse af denne ordning. Fælles anklagerhold styrker således anklagemyndighedens varetagelse af den konkrete nævningesag i retten – herunder "matchningen" af forsvaret – men kan også tilgodese en mere generel og nyttig læringsudveksling mellem statsadvokater og politikredse i nævningesager.

Der henvises i øvrigt til afsnit 3.3 ovenfor. Det bemærkes i den forbindelse, at det efter arbejdsgruppens opfattelse ikke er muligt på forhånd præcist at fastlægge, i hvilke nævningesager et samarbejde mellem politikredse og statsadvokater kan være relevant. Ordningen må finde sit leje i praksis, bl.a. i lyset af de erfaringer man gør sig i den første tid.

Initiativet til samarbejdet i nævningesager i 1. instans vil – som i de øvrige straffesager i 1. instans – kunne tages både af politikredsen og statsadvokaturen.

Et tilsvarende samarbejde mellem politikredse og statsadvokater vil i øvrigt være relevant i tilfælde, hvor det er statsadvokaten, der – som følge af en beslutning herom, jf. afsnit 4.2.2.1 ovenfor – skal varetage udførelsen af nævningesager i 1. instans. Også her vil det således, afhængig af sagens omfang og karakter, kunne være nyttigt at inddrage medarbejdere fra politikredsen, f.eks. den anklager, der har været tilknyttet politiets efterforskning.

4.3. Særligt om hensynet til de nødvendige kompetencer hos de mødende anklagere i nævningesager i 1. instans

Som anført under afsnit 4.1 ovenfor må det generelt antages, at der ikke er noget fagligt til hinder for, at politikredsene varetager udførelsen af de fleste nævningesager i 1. instans. Det skal som nævnt særligt ses i lyset af, at nævningesagerne i dag meget ligner de store domsmandssager, som politikredsene i forvejen behandler.

Det er samtidig klart, at politikredsene og deres medarbejdere vil skulle forberede sig på at overtage denne opgave, herunder at håndtere de særlige spørgsmål, som erfaringsmæssigt kan opstå i nævningesager. I den forbindelse er det afgørende, at den foreslåede ordning ikke kommer til at indebære en forringelse af kvaliteten i udførelsen af disse sager i 1. instans.

Det må derfor sikres, at det er erfarne og kvalificerede anklagere i politikredsene, der fremover varetager nævningesager. Dette spørgsmål må der tages nærmere stilling til i et samarbejde mellem politikredsene, statsadvokaterne og rigsadvokaten i forbindelse med implementering af nyordningen.

Det kan i den forbindelse overvejes, om der bør indføres et krav om, at det alene er anklagere, der har været i turnus hos en statsadvokat, der kan møde i nævningesager. Endvidere kan det overvejes, om der fra statsadvokaternes side i en overgangsperiode bør iværksættes særlige uddannelsesaktiviteter vedrørende nævningesager over for medarbejderne i politikredsene.

Herudover er det naturligvis vigtigt, at politikredsene – uanset det generelle fokus på driftsopgaver – sikrer, at de anklagere, der varetager nævningesager, får den fornødne tid til at forberede sagerne.

4.4. Gennemførelse af en nyordning om udførelsen af nævningesager i 1. instans

Gennemførelse af en ordning, hvor politikredsene som udgangspunkt udfører nævningesager i 1. instans, kræver ændring af retsplejelovens § 101, stk. 1, og § 104, stk. 1.

Det foreslås, at henvisningen i retsplejelovens § 101, stk. 1, 2. pkt., til statsadvokaternes udførelseskompetence i nævningesager i 1. instans udgår. Samtidig foreslås det, at

det i en ændret affattelse af retsplejelovens § 104, stk. 1, indgår, at vedkommende statsadvokat "i særlige tilfælde" kan bestemme, at en nævningesag, som ellers henhører under politidirektøren, skal udføres af statsadvokaten.

Adgangen til at iværksætte call-in-ordninger i nævningesager omfattes af den almindelige lovhjemmel for call-in-ordninger, jf. ovenfor i afsnit 3.2.4, og kræver derfor ikke selvstændig lovændring.

De øvrige initiativer mv. i nyordningen vil kunne iværksættes administrativt, herunder ved forskrifter udstedt af rigsadvokaten.

5. Arbejdsgruppens overvejelser om en ordning, hvor politikredsene udfører visse ankesager

5.1. Indledning

Den gældende ordning, hvorefter statsadvokaterne udfører ankesager, indebærer, at statsadvokaterne varetager udførelsen af en række juridisk komplicerede straffesager i landsretten. Arbejdsgruppen finder, at dette er i overensstemmelse med de særlige styrker, som statsadvokaterne besidder i forhold til straffesagsbehandlingen, jf. ovenfor under afsnit 2. Statsadvokaterne kan således med deres ekspertise og erfaring i at behandle komplicerede sager og deres forudsætninger for grundig sagsbehandling imødekomme de krav, der stilles til behandling af vanskelige ankesager i landsretten.

Der er imidlertid også ankesager, som – selv om kravene til procesmåden i landsretten i sig selv er og bør være større end i byretten – er mindre komplicerede at udføre, men hvor den gældende ordning indebærer, at disse sager i alle tilfælde føres af statsadvokaterne, herunder af deres medhjælpere. Det drejer sig typisk om ankesager inden for de almindelige sagsområder i strafferetten, som ikke rejser vanskelige juridiske spørgsmål og i det store og hele er en gentagelse af sagen i 1. instans.

Arbejdsgruppen har derfor fundet det relevant at overveje, om de mindre komplicerede ankesager fortsat bør udføres af statsadvokaterne og deres medhjælpere, eller om de i stedet bør udføres af politikredsene. Det har i den forbindelse også indgået i arbejdsgruppens overvejelser, at en sådan ordning kunne være et alternativ til den gældende

medhjælperordning, der på en række punkter må anses for uhensigtsmæssig, jf. nærmere afsnit 6 nedenfor.

Efter arbejdsgruppens opfattelse er det under alle omstændigheder væsentligt, at anklagemyndighedens ansvar for ankesagers udførelse er samlet og forankret hos statsadvokaterne. Derfor har arbejdsgruppens overvejelser primært koncentreret sig om en ordning, hvor vedkommende politikreds skulle varetage ankesagen på statsadvokatens vegne, og hvor statsadvokaterne i forbindelse med den enkelte ankesag skulle tage stilling til, om den pågældende sag skulle udføres af statsadvokaten eller af vedkommende politikreds.

5.2. Overvejelser om fordele og ulemper ved en ordning, hvor politikredsene udfører visse ankesager

Arbejdsgruppens nærmere overvejelser har vist, at der kan anføres en række fordele og ulemper ved en ordning, hvorefter kompetencen til at udføre ankesager fordeles mellem statsadvokaterne og politikredsene.

Af fordele kan nævnes:

- Statsadvokaternes ressourcer ville kunne målrettes mod de komplicerede ankesager, mens politikredsenes ressourcer ville kunne anvendes på de øvrige ankesager. Dette ville bevirke en mere effektiv udnyttelse af statsadvokaternes og politikredsenes samlede ressourcer.

- Politikredsene ville få et fagligt kompetenceløft ved at skulle udføre ankesager i landsretten. Ankesagerne ville således bidrage til mere fagligt varierede, udfordrende og attraktive opgaver for anklagere i politikredsene og derved – i hvert fald på lidt længere sigt – også kunne bidrage yderligere til rekruttering og fastholdelse af meget dygtige anklagere i politikredsene.

- Der ville – i hvert fald for en isoleret betragtning – kunne blive tale om en mere effektiv og ressourcebesparende behandling af de ankesager, som i givet fald skulle varetages af politikredsene. Det ville navnlig gæl-

de i tilfælde, hvor det var den samme anklager i politikredsen, som varetog sagen i både byretten og landsretten.

- Den gældende medhjælperordning, som der under alle omstændigheder kan være grund til at overveje at justere, jf. nedenfor i afsnit 6, ville kunne afskaffes for så vidt angår medhjælpere i politikredsene, der i stedet ville udføre ankesager som en del af deres arbejde i politikredsen.

Af ulemper kan nævnes:

- Det ville i praksis kunne vise sig vanskeligt – og ressourcekrævende – i de enkelte tilfælde at trække grænsen mellem de ankesager, som bør varetages af statsadvokaten, og de ankesager, som kan varetages af politikredsene. Selv om der i et vist omfang ville kunne fastsættes generelle retningslinjer om spørgsmålet, ville der således skulle udøves et konkret skøn i hver enkelt sag. Det ville heller ikke kunne udelukkes, at der efter, at en ankesag var fordelt til politikredsen, opstod spørgsmål i sagen af en karakter, der indebar, at sagen alligevel burde varetages af statsadvokaten.

- Der ville ikke længere være "nye øjne" på alle ankesager, hvad der – alt andet lige – må anses for en fordel.

- Kompetencefordelingen mellem politikredse og statsadvokater med hensyn til udførelsen af straffesager i 1. og 2. instans ville blive mindre klar og entydig, både internt i anklagemyndigheden og over for anklagemyndighedens samarbejdspartnere.

- Statsadvokaterne ville i praksis kunne få samme vanskeligheder med en tæt faglig styring af de enkelte ankesager som i den gældende medhjælperordning, jf. herom nedenfor i afsnit 6.

- Statsadvokaterne ville kunne få vanskeligere ved at bevare et samlet overblik over retsudviklingen i landsretten inden for de enkelte sagsområder.

- Hvis statsadvokaterne fortsat skal varetage en væsentlig uddannelsesfunktion i forhold til anklagere fra politikredsene (turnusfuldmægtige), jf. nærmere herom i kapitel 8 nedenfor, ville der kunne opstå mangel på "uddannelsesegnede" ankesager hos statsadvokaterne.

- De krav, der gælder til procesmåden i landsretten, er (og bør være) højere end dem, der gælder i byretten. Det ville muligvis – i hvert fald i en længere overgangsperiode – kunne vise sig vanskeligt for politikredsene at skulle dække hele det "spektrum" af forskellige krav, som ville blive nødvendigt. Dette har ikke noget at gøre med kompetencer eller kvalifikationer hos de enkelte medarbejdere i politikredsene, men skyldes alene, at politikredsene generelt er (og bør være) meget fokuseret på daglig drift, hastesager, samarbejde med politiet mv.

- Der ville kunne opstå vanskeligheder i forbindelse med landsretternes praktiske håndtering af ankesager. Landsretterne ville således ikke alene have statsadvokaterne, men også en række politikredse som samarbejdspartnere – både med hensyn til konkrete spørgsmål om f.eks. berammelser og mere generelle problemstillinger vedrørende ankesagers udførelse. Der ville derfor være risiko for, at det kunne blive vanskeligere at koordinere samarbejdet mellem anklagemyndigheden og landsretten i ankesager.

5.3. Arbejdsgruppens vurdering

De overvejelser, der er skitseret ovenfor i afsnit 5.2, viser, at der er betydelige vanskeligheder forbundet med at indføre en ordning, hvor politikredsene udfører visse ankesager. Efter arbejdsgruppens opfattelse er de anførte ulemper så tungtvejende, at der ud fra en samlet vurdering ikke er grundlag for, at udførelsen af ankesager fremover fordeles mellem statsadvokater og politikredse.

På den baggrund finder arbejdsgruppen ikke, at der bør ske ændringer i de gældende regler om udførelse af ankesager i landsretten.

6. Arbejdsgruppens forslag om begrænsning af medhjælperordningen

6.1. Kort beskrivelse af den gældende medhjælperordning

Fælles for alle medhjælpere i medhjælperordningen (statsadvokaternes eksterne medhjælpere) er, at de er beskikket for en statsadvokat til at udføre ankesager i landsretten og nævningesager i byretten, jf. retsplejelovens § 103, stk. 2. I praksis varetager medhjælperne ankesager, idet kun et meget lille antal nævningesager varetages af medhjælpere.

Medhjælpernes opgaver består først og fremmest i at møde i ankesager i landsretten. Endvidere står medhjælperne for ankesagernes forberedelse og udfærdiger herunder ekstrakt mv.

Medhjælperne varetager sagerne på statsadvokaternes vegne, hvilket indebærer, at det er den enkelte statsadvokat, der har det faglige ansvar for de sager, der udføres af medhjælperne.

Medhjælperne er for det første de såkaldte 25-sags-medhjælpere. Disse medhjælpere er dels fuldmægtige, der som led i deres uddannelsesforløb er i turnus i rigsadvokaturen, Rigspolitiet, SØK eller SAIS, dels fuldmægtige i Justitsministeriets departement. De pågældende er medhjælpere som led i en obligatorisk ordning, og det er forudsat, at de som udgangspunkt varetager 25 ankesager (af op til en halv dags varighed) årligt.

Der var i 2009 i alt godt 50 medhjælpere beskikket som 25-sags-medhjælpere. En opgørelse foretaget af statsadvokaterne viser, at 25-sags-medhjælperne i 2009 varetog i alt ca. 600 ankesager.

For det andet er der tale om de såkaldte 200-timers-medhjælpere. Disse medhjælpere er dels fuldmægtige i politikredse, der har været i såkaldt turnus i en statsadvokatur, dels chargerede medarbejdere i politikredsene, rigsadvokaturen, SØK eller SAIS. De pågældende er medhjælpere i medfør af en frivillig ordning og må som udgangspunkt maksimalt udføre 200 timers medhjælperarbejde årligt.

Der var i 2009 i alt ca. 115 medarbejdere beskikket som 200-timers-medhjælpere. De udførte i alt ca. 6.500 timers medhjælperarbejde, hvilket svarer til ca. 600 ankesager eller omkring halvdelen af det samlede antal medhjælpersager.

6.2. Statsadvokaternes faglige ansvar for medhjælpere og administrationen af medhjælperordningen

Statsadvokaterne har som nævnt det faglige ansvar for de ankesager, der udføres af medhjælpere. Statsadvokaterne har derfor en generel uddannelses- og oplæringsforpligtelse over for medhjælperne og skal herunder sikre, at medhjælperne er i stand til at forberede ankesager og møde i landsretten. Da alle medhjælpere har tjenestested uden for statsadvokaturerne, sker uddannelsen i praksis typisk ved, at den enkelte medhjælper i kortere perioder arbejder i statsadvokaturen, hvor vedkommende får oplæring i udfærdigelse af ekstrakter mv. og får lejlighed til at gå med en erfaren anklager fra statsadvokaturen i landsretten.

Endvidere er det statsadvokaternes opgave at drøfte relevante spørgsmål i de enkelte sager med medhjælperne. Dette sker i praksis typisk ved at en erfaren anklager fra statsadvokaturen tager stilling til konkrete problemstillinger eller spørgsmål, som den enkelte medhjælper måtte rejse.

Herudover har statsadvokaterne administrative funktioner i forhold til medhjælperne. Statsadvokaterne står f.eks. for fordelingen af sager til de enkelte medhjælpere. Den rent praktiske fremsendelse af sager til medhjælperne, indhentelse af diverse oplysninger mv. i sagerne, administreres også af statsadvokaterne.

Rigsadvokaten varetager den overordnede administration af medhjælpere. I rigsadvokatens administration indgår for det første, at det er rigsadvokaten, der beskikker (og afbeskikker) medhjælpere, jf. retsplejelovens § 103, stk. 2, og i den forbindelse fordeler medhjælperne på de enkelte statsadvokaturer. For det andet varetager rigsadvokaten en række administrative funktioner i den periode, hvor medhjælperne er beskikket. Det drejer sig bl.a. om administration i forbindelse med honorering af medhjælperne og i forbindelse med at påse, at de enkelte medhjælpere opfylder sagsforpligtelser mv.

6.3. Arbejdsgruppens overvejelser

Det er arbejdsgruppens opfattelse, at den gældende medhjælperordning på en række punkter er uhensigtsmæssig.

Det skyldes navnlig, at det i praksis er vanskeligt for statsadvokaterne at varetage den ønskelige faglige styring af de ankesager, der udføres i medhjælperordningen. Det skyldes også, at administrationen af medhjælperordningen er besværlig og ressourcekrævende. Efter arbejdsgruppens opfattelse er der derfor grund til at tage ordningen op til revision.

Som anført i afsnit 5 ovenfor foreslår arbejdsgruppen ikke ændringer i den gældende ordning om, at det i alle tilfælde er statsadvokaterne, der varetager udførelsen af ankesager. Arbejdsgruppens overvejelser har derfor rettet sig mod en ordning, hvor de ankesager, der i dag udføres i medhjælperordningen, fremover – på linje med de øvrige ankesager – varetages af statsadvokaternes faste medarbejdere.

6.4. Den fremtidige ordning

Efter arbejdsgruppens opfattelse bør medhjælperordningen begrænses mest muligt, således at der opnås en bedre faglig styring og mindre ressourcekrævende håndtering af ankesager. Med dette udgangspunkt har arbejdsgruppen overvejet mulige ændringer i medhjælperordningen både i forhold til de såkaldte 25-sags-medhjælpere og i forhold til de såkaldte 200-timers-medhjælpere.

Arbejdsgruppen foreslår, at ordningen med 25-sags-medhjælperne i udgangspunktet bevares. Det skyldes, at 25-sags-medhjælperne – typisk som alternativ til en turnus hos en statsadvokat – er i turnus i rigsadvokaturen, Rigspolitiet, SØK eller SAIS, hvor der ikke (eller ikke i samme omfang) kan opnås praktisk erfaring med behandling af ankesager. Tilsvarende har fuldmægtige i Justitsministeriets departement – der ofte vil beskæftige sig med generelle strafferetlige spørgsmål – et behov for kendskab til den praktiske behandling af straffesager i landsretten.

Imidlertid kan der formentlig indføres en begrænsning af ordningen for 25-sags-medhjælperne, bl.a. ved at nedsætte det årlige antal sager, de skal varetage, eller – i

praksis måske mere relevant – ved at indføre en begrænsning af beskikkelsesperioden til f.eks. 2 år, uden at de uddannelsesmæssige hensyn går tabt. Dette spørgsmål må nærmere afklares af rigsadvokaten efter drøftelse med statsadvokaterne.

Derimod foreslår arbejdsgruppen, at ordningen med 200-timers-medhjælpere ophæves. Disse medhjælpere er i overvejende grad anklagere fra politikredsene, der typisk har været i turnus hos en statsadvokat og i den forbindelse har fået indsigt i og erfaring med ankesager. Der kan også være tale om chargerede medarbejdere i rigsadvokaturen, SØK og SAIS, der ligeledes som hovedregel tidligere i deres karriereforløb har stiftet bekendtskab med ankesager, enten i forbindelse med turnus hos en statsadvokat eller som 25-sags-medhjælper. Der er derfor ikke væsentlige uddannelseshensyn at tage til disse medhjælpere. Om arbejdsgruppens overvejelser vedrørende muligheden for eventuelt at kombinere et kortere turnusophold i en statsadvokatur med en periode som medhjælper for statsadvokaten henvises til kapitel 8.

Hvis medhjælperordningen ophæves for 200-timers-medhjælperne og eventuelt begrænses for 25-sags-medhjælperne, vil det betyde, at statsadvokaternes faste anklagere som udgangspunkt skal varetage de pågældende ankesager. Det svarer til mindst halvdelen af de sager, der i dag varetages i medhjælperordningen. I praksis vil det også betyde, at et antal medhjælperstillinger skal konverteres til faste stillinger i statsadvokaturerne.

Den foreslåede begrænsning af medhjælperordningen vil sikre, at en meget betragtelig del af de ankesager, der i dag behandles i medhjælperordningen, vil kunne behandles på en mere fagligt hensigtsmæssig, effektiv og ressourcebesparende måde.

Når ankesagerne i større omfang udføres af de faste anklagere i statsadvokaturerne frem for af anklagere med tjenestested uden for statsadvokaturerne, vil statsadvokaterne således først og fremmest få mulighed for en væsentlig tættere faglig styring i ankesager med den virkning, at kvaliteten kan højnes. Endvidere vil ankesagerne kunne færdigbehandles hos statsadvokaten, hvorved det undgås, at en ny anklager som medhjælper skal sætte sig ind i sagerne, som tilfældet er i dag.

Hertil kommer, at de ressourcer, der i dag bruges hos statsadvokaterne og rigsadvokaten til administration af medhjælperordningen, vil kunne begrænses.

Arbejdsgruppen er opmærksom på, at begrænsningen af medhjælperordningen samtidig vil indebære, at anklagere i politikredsene ikke længere får mulighed for at behandle ankesager og møde i landsretten. Denne mulighed er generelt med til at sikre, at anklagere i politikredsene har et praktisk indblik i ankesager, og procesmåden i landsretten er også med at vedligeholde og udbygge anklagernes procedurekompetencer mv. Dette gælder tilsvarende for de chargerede medarbejdere i rigsadvokaturen, SØK og SAIS.

Det er imidlertid arbejdsgruppens opfattelse, at de fordele, der vil være forbundet med den beskrevne ændring, bør veje tungest. Det bemærkes i den forbindelse, at den ændring i varetagelsen af nævningesager, der er foreslået i afsnit 4 ovenfor, i sig selv vil indebære en styrkelse af kompetencerne hos medarbejdere i politikredsene.

6.5. Gennemførelse af en ændret medhjælperordning

Medhjælperordningen er – ud over regler om beskikkelse af medhjælpere i retsplejelovens § 103, stk. 2 – ikke lovreguleret. En gennemførelse af den foreslåede begrænsning af medhjælperordningen kræver derfor ikke lovændringer, men vil kunne gennemføres administrativt af rigsadvokaten.

Kapitel 7. Arbejdsgruppens overvejelser om og forslag til ændringer i kompetencefordelingen mellem politikredse, regionale statsadvokater og rigsadvokaten på områder uden for den egentlige straffesagsbehandling

1. Indledning

Foruden opgavefordelingen mellem politikredsene og de regionale statsadvokater ved udførelsen af straffesager i 1. og 2. instans (jf. kapitel 6) har arbejdsgruppen overvejet mulige ændringer af kompetencefordelingen mellem de tre niveauer i anklagemyndigheden på en række sagsområder uden for den egentlige straffesagsbehandling.

Arbejdsgruppen har således overvejet, hvorvidt der som led i fastlæggelsen af den fremtidige statsadvokatordning bør ske ændringer af statsadvokaternes tilsyn med politikredsene, herunder navnlig om der er grundlag for at etablere en mere fremadrettet og samarbejdsorienteret tilsynsmodel.

Arbejdsgruppen har endvidere overvejet, om anklagemyndighedens generelle faglige analyseopgaver, som i dag i vidt omfang varetages af rigsadvokaten, fremover bør løses med en højere grad af inddragelse af de regionale statsadvokater.

Herudover har arbejdsgruppen overvejet, om der er grundlag for ændring af anklagemyndighedens behandling af erstatningssager efter retsplejelovens kapitel 93 a, herunder om statsadvokaterne bør overtage politikredsenes opgave med at møde i retten i disse sager.

Endelig har arbejdsgruppen overvejet behovet for klarere og enklere kompetenceforhold i forbindelse med anklagemyndighedens behandling af foranstaltningssager, herunder om behandlingen af og tilsynet med foranstaltningssagerne i det hele bør forankres hos de regionale statsadvokater.

Som det fremgår af afsnit 2-5 nedenfor, foreslår arbejdsgruppen følgende ændringer i opgavefordelingen mellem politikredse, regionale statsadvokater og rigsadvokaten:

- Statsadvokaternes tilsynsvirksomhed ændres i retning af en mere fremadrettet og samarbejdsorienteret tilsynsmodel (afsnit 2).

- Statsadvokaterne inddrages i videre omfang i varetagelsen af de generelle faglige analyseopgaver, som i dag varetages af rigsadvokaten (afsnit 3).
- Statsadvokaterne, der i dag behandler erstatningssager efter retsplejelovens kapitel 93 a administrativt i 1. instans, overtager politikredsenes opgave med at møde i retten i disse sager (afsnit 4).
- Behandlingen af og tilsynet med foranstaltningssagerne forankres i det hele hos statsadvokaterne (afsnit 5).

Arbejdsgruppens forslag bygger i vidt omfang på de overordnede principper, som er beskrevet i kapitel 5 ovenfor. De enkelte hensyn, som er tillagt betydning for arbejdsgruppens anbefalinger, omtales nærmere i forbindelse med de enkelte forslag.

2. Ændringer i de regionale statsadvokaters tilsyn med politikredsene

Arbejdsgruppen har som led i gennemgangen og vurderingen af de opgaver, som i dag behandles i den samlede anklagemyndighed, overvejet, om der er behov for ændringer af statsadvokaternes tilsyn med politikredsene, herunder navnlig om der er behov for en mere fremadrettet og samarbejdsorienteret tilsynsmodel.

Der redegøres nedenfor i afsnit 2.1 for den gældende tilsynsordning, mens afsnit 2.2 indeholder arbejdsgruppens overvejelser om og forslag til ændringer i de regionale statsadvokaters tilsyn med politikredsene.

2.1. Den gældende tilsynsordning

2.1.1. Grundlaget for tilsynet

Statsadvokatens pligt til at føre tilsyn med politidirektørens behandling af straffesager følger af retsplejelovens § 101, stk. 2.

Fremgangsmåden i forbindelse med statsadvokatens tilsyn og omfanget heraf er nærmere beskrevet i Rigsadvokatens Meddelelse nr. 4/2009. Det fremgår af meddelelsen, at statsadvokaten vurderer politikredsens kvalitets- og legalitetssikring samt effektiviteten i straffesagsbehandlingen. Statsadvokaten vurderer i den forbindelse politikredsens retningslinjer for kvalitets- og legalitetssikring, om retningslinjerne følges samt ledelsens opfølgning herpå i tilfælde af konstaterede kvalitets- og legalitetsproblemer.

Tilsynet indebærer bl.a., at statsadvokaten vurderer, om politikredsens sagsbehandling lever op til de fastsatte krav, eller om der er anledning til at drøfte sagsbehandlingen eller tilrettelæggelsen af denne med politikredsen. Statsadvokaten vurderer ligeledes den aktuelle sagsbelastning, ligesom statsadvokaten følger politikredsens implementering af ny lovgivning og vurderer politikredsens lokale sagsgange.

For en nærmere beskrivelse af grundlaget for tilsynet henvises til kapitel 2.

2.1.2. Gennemførelse af tilsynet

Statsadvokatens tilsyn gennemføres i forbindelse med den daglige sagsbehandling i statsadvokaturen, gennem drøftelser med ledelsen og medarbejdere i politikredsen og gennem de årlige tilsynsbesøg. Herudover varetages tilsynsopgaven gennem de forelæggelses- og indberetningsordninger, som rigsadvokaten løbende etablerer.

Tilsynet er traditionelt foregået på den måde, at statsadvokaten – gennem den daglige sagsbehandling mv. – er blevet opmærksom på forskellige problemstillinger, som statsadvokaten herefter har henstillet til politikredsen at rette op på. Der kan være tale om enkeltstående fejl eller mangler i konkrete sager, som påpeges i forbindelse med, at sagen tilbagesendes til politikredsen, eller gentagne mangler, som giver anledning til en mere generel drøftelse med politikredsen. I begge tilfælde vil statsadvokatens tilsyn være baseret på enkeltsager, og statsadvokatens rolle vil typisk være at identificere og pege på de relevante problemstillinger, mens opfølgningen herpå i almindelighed vil være overladt til politikredsen. Der vil være situationer, hvor statsadvokaten drøfter opfølgningen med politikredsen og rådgiver herom, men statsadvokatens opgave vil som hovedregel være at sikre sig, at politikredsen følger op på statsadvokatens henstilling, uden at fremgangsmåden i forbindelse hermed drøftes nærmere.

Der er gennem de senere år sket en betydelig udbygning af statsadvokaternes tilsyn. Det skyldes, at der i den senere tid – og navnlig efter politireformen – har været et øget fokus på betydningen af tilsynet.

Statsadvokaten foretager således en mere systematisk registrering af de fejl eller mangler, der konstateres i forbindelse med sagsbehandlingen, hvilket giver mulighed for i videre omfang at fokusere på tendenser eller egentlige systemfejl frem for enkelt-

stående forhold. Statsadvokatens mulighed for selv at indhente og bearbejde data vedrørende politikredsens sager er ligeledes væsentligt forbedret.

Herudover har mål- og resultatstyring i anklagemyndigheden betydet, at der hvert år sættes fokus på udvalgte, relevante problemstillinger, som statsadvokatens tilsyn koncentreres om. Rigsadvokaten fastsætter således i dag bl.a. fokusområder, som videreføres i statsadvokaternes planer for tilsynet, og tilsynsbesøgene tilrettelægges i almindelighed med udgangspunkt i disse fokusområder som tematiserede tilsyn. Yderligere sker der bl.a. gennem fagudvalget for legalitetssikring – hvor ansvarlige for legalitetssikringen på alle tre niveauer i anklagemyndigheden er repræsenteret – i videre udstrækning end tidligere koordinering af tilsynets gennemførelse mellem statsadvokaterne.

Der er således etableret mulighed for at udføre tilsynsopgaven på en mere struktureret og målrettet måde end hidtil. Tilsynet gennemføres imidlertid fortsat hovedsagelig som et bagudrettet tilsyn med hovedvægten på at identificere problemstillinger med relation til politikredsens kvalitets- og legalitetsarbejde, mens løsningen herpå forudsættes at henhøre under politikredsen.

2.2. Arbejdsgruppens overvejelser om og forslag til ændringer i de regionale statsadvokaters tilsyn med politikredsene

2.2.1. Arbejdsgruppens overordnede synspunkter vedrørende en mere fremadrettet og samarbejdsorienteret tilsynsmodel

Det afgørende hensyn bag tilsynsopgaven er at sikre kvalitet, legalitet og effektivitet i straffesagsbehandlingen som helhed.

Den særlige danske model, hvor politi og anklagemyndighed i 1. instans er samlet under politidirektørens ledelse, tilsiger som nævnt i kapitel 4, at tilsynet med straffesagsbehandlingen føres af en uafhængig – i betydningen udenforstående – myndighed.

Opgaven med at være "den uafhængige tilsynsmyndighed" indebærer, at tilsynsopgaven som udgangspunkt må have karakter af kontrol. Kontrollen er således et vigtigt fundament i tilsynet, og en udvikling af tilsynsopgaven til i videre omfang at omfatte en fremadrettet problemløsning må i sagens natur også forudsætte et fundament af

kontrol. Herved identificeres og systematiseres de problemstillinger, som danner grundlag for det fremadrettede arbejde.

Arbejdsgruppen har i forbindelse med overvejelserne om en ændring af tilsynsmodellen bl.a. søgt inspiration i den norske tilsynsmodel.

Den særlige danske model, hvor politi og anklagemyndighed i 1. instans er samlet i samme myndighed, findes således tilsvarende i Norge. Her har de regionale statsadvokaturer ligeledes til opgave at føre tilsyn med den lokale anklagemyndighed – politidistrikterne – og tilsynsarbejdet i form af identificering af problemstillinger mv. sker i vid udstrækning parallelt med den måde, som tilsynet foregår på i Danmark. I Norge har man imidlertid besluttet også i vid udstrækning at lade statsadvokaturerne deltage i det fremadrettede arbejde i samarbejde med politidistrikterne. Man har således valgt en tilsynsmodel, hvor statsadvokaturerne i langt højere grad peger på mulige løsninger på relevante problemstillinger og indgår i en nærmere drøftelse heraf med politidistrikterne.

For en nærmere gennemgang af norsk ret, herunder den norske tilsynsmodel, henvises til kapitel 3.2.

Arbejdsgruppen anbefaler på linje med den norske tilsynsmodel, at de regionale statsadvokaters tilsynsvirksomhed ændres i retning af en mere fremadrettet og samarbejdsorienteret tilsynsmodel.

Det er arbejdsgruppens opfattelse, at en mere fremadrettet og samarbejdsorienteret tilsynsmodel i videre omfang vil kunne sikre den nødvendige sammenhæng i straffesagsbehandlingen i den samlede anklagemyndighed. En sådan ændring af tilsynsmodellen vil helt grundlæggende skulle baseres på et samarbejde mellem de enkelte led i anklagemyndigheden og vil dermed understøtte en styrkelse af samarbejdskulturen i anklagemyndigheden som helhed.

Det må endvidere forventes, at der vil ske en generel forbedring af kvaliteten og på sigt også effektiviteten i straffesagsbehandlingen, idet flere vil være involveret i løsningen af de forskellige relevante problemstillinger, ligesom de erfaringer, der

indhøstes i forbindelse med statsadvokaternes opgavevaretagelse, i videre omfang vil blive nyttiggjort.

Der kan i den forbindelse også peges på, at det i almindelighed vil have en positiv effekt, at der i forbindelse med løsningen af problemer inddrages "nye øjne", der ikke er bundet af den måde at tænke på, som ligger til grund for eksisterende rutiner mv. Dette kendes bl.a. fra gennemførelsen af LEAN-projekter.

Arbejdsgruppen finder således, at en ændring af tilsynet i retning af et mere fremadrettet, konstruktivt og løsningsorienteret samarbejde vil være egnet til at styrke kvaliteten, effektiviteten og sammenhængskraften i den samlede anklagemyndighed.

Arbejdsgruppen har nedenfor i afsnit 2.2.2 angivet nogle konkrete eksempler på funktioner, som statsadvokaterne i givet fald vil kunne supplere deres tilsynsvirksomhed med. I afsnit 2.2.3 redegøres for statsadvokaternes mulighed for at varetage opgaven. Herudover er der i afsnit 2.2.4 redegjort for forskellige praktiske aspekter i forbindelse med en gennemførelse af ændringen.

2.2.2. Konkrete eksempler på funktioner, som statsadvokaterne vil kunne supplere deres tilsynsvirksomhed med

En ændring af tilsynsfunktionen i retning af en mere fremadrettet og samarbejdsorienteret tilsynsmodel vil indebære dels, at visse funktioner, som i dag varetages af statsadvokaten, udbygges og omstruktureres, dels at der kan blive tale om, at statsadvokaten varetager nye funktioner i samarbejde med den enkelte politikreds.

Det er arbejdsgruppens opfattelse, at en ændring af tilsynsfunktionen bør ske således, at et mere fremadrettet arbejde sker som en integreret del af løsningen af de eksisterende opgaver. Det bør i den forbindelse sikres, at der fortsat er en klar opgavefordeling mellem statsadvokaten som tilsynsmyndighed og politikredsene som ansvarlige for driften, ligesom det bør sikres, at der ved en ændring af tilsynsfunktionen ikke bliver tale om, at de samme opgaver både skal løses af statsadvokaterne og i politikredsene.

Den nærmere og detaljerede udmøntning af den foreslåede ordning må efter arbejdsgruppens opfattelse ske ved fastsættelse af retningslinjer fra rigsadvokaten i samarbejde med statsadvokaterne og politikredsene. Nedenfor er der imidlertid anført nogle konkrete eksempler på opgaver, som efter arbejdsgruppens opfattelse vil kunne styrke det fremadrettede tilsynsarbejde.

a. Implementering af nye rutiner mv.
Statsadvokatens tilsyn vil i visse tilfælde identificere sagsområder mv., hvor der i politikredsen er behov for en ændring af rutiner, retningslinjer eller lignende med henblik på at sikre, at sagsbehandlingen sker i overensstemmelse med fastsatte regler eller aftalte fremgangsmåder mv. Statsadvokaten vil i den forbindelse kunne have til opgave at vejlede politikredsen herom og i samarbejde med kredsen overveje de pågældende ændringer.

Det samme kan være tilfældet, hvis politikredsen skal opbygge systemer med henblik på afrapportering til statsadvokaten. Statsadvokaten vil typisk – når årets fokusområder er fastsat – anmode kredsen om at oplyse, på hvilken måde man har sikret, at resultaterne på det enkelte fokusområde kan afrapporteres ved årets udgang. Tilrettelæggelsen af afrapporteringen og dataindsamlingen til brug herfor kan ske i et samarbejde mellem politikredsen og statsadvokaten med henblik på at skabe sikkerhed for, at de ønskede data opsamles.

Statsadvokaten vil desuden i kraft af samarbejdet med politikredsene inden for statsadvokatens geografiske område eventuelt kunne arbejde med benchmarking og udbredelse af best practice.

b. Efterforskningsevaluering
I forbindelse med behandlingen af store sager sker der allerede i dag i visse tilfælde en efterfølgende evaluering af sagens forløb. Såfremt der i forbindelse med statsadvokatens gennemførelse af sager viser sig et behov for – f.eks. på bestemte sagsområder – at se nærmere på tilrettelæggelsen af efterforskningen, kan statsadvokaten tage initiativ til en sådan bredere evaluering i samarbejde med politikredsen. Tilsvarende kan politikredsen tage initiativ til, at der i samarbejde med statsadvokaten sker en efterforskningsevaluering.

c. Undervisning

Politikredsene har ansvaret for, at deres medarbejdere har den fornødne uddannelse til at varetage arbejdsopgaverne i anklagemyndigheden, herunder også at medarbejderne undervises i konsekvenserne af ny og relevant lovgivning mv. Dette sker med udgangspunkt i rigsadvokatens generelle og brede uddannelseskoncept.

Såfremt statsadvokatens tilsyn afdækker konkrete problemstillinger, vil det imidlertid herudover kunne være aktuelt, at statsadvokaten som led i en fremadrettet tilsynsvirksomhed tilbyder supplerende undervisning af politikredsens medarbejdere om disse konkrete problemstillinger. En sådan undervisning vil også kunne tilbydes af statsadvokaten efter initiativ fra politikredsen.

Efter ophør af en etableret call-in-ordning, jf. kapitel 6.3 ovenfor, vil det endvidere være naturligt, at statsadvokaten tilbyder supplerende undervisning af politikredsens medarbejdere på baggrund af den erfaring med det pågældende sagsområde, som statsadvokaten har opbygget i den periode, hvor sagerne har været udført af statsadvokaten.

d. Erfaringsudveksling mv.

Statsadvokaten kan i forbindelse med seminarer mv., herunder f.eks. seminarer afholdt af statsadvokaten for politikredsenes jurister eller seminarer i politikredsene, orientere om og diskutere problemstillinger afdækket gennem tilsynet.

Samarbejdet i form af den løbende kontakt mellem statsadvokaten og politikredsen om såvel enkeltsager som mere generelle spørgsmål vedrørende straffesagsbehandlingen vil ligeledes kunne udbygges f.eks. med henblik på at sikre en mere struktureret sparring eller med henblik på en drøftelse af mere "retspolitiske" problemstillinger, som i lyset af erfaringerne hos statsadvokaten og politikredsen vil kunne give anledning til forslag om lovændringer mv.

2.2.3. Statsadvokaternes mulighed for at varetage opgaven

Statsadvokaten har i kraft af den daglige sagsbehandling og samarbejdet med politikredsen allerede i dag et meget betydeligt kendskab til forholdene i kredsen. En ændring af tilsynsmodellen til et mere fremadrettet tilsyn må imidlertid antages i endnu

videre omfang at skulle bygge på tætte relationer mellem statsadvokaten og politikredsen, således at kendskabet til straffesagsarbejdet i kredsen til stadighed er stort.

Modellen må endvidere antages at forudsætte, at der i statsadvokaturen sættes endnu mere fokus på tilsynsopgaven, og at kompetenceudvikling, udvikling af analyseværktøjer mv. målrettes denne opgave.

Arbejdsformen hos statsadvokaten, der i mindre omfang end i politikredsen er præget af et driftsorienteret fokus, og hvor der er en betydelig vægt på uddannelsesfunktionen, vil imidlertid efter arbejdsgruppens opfattelse give et godt grundlag for at deltage i den fremadrettede problemløsning, som en ændring af tilsynet i overensstemmelse med ovenstående indebærer.

2.2.4. Gennemførelse af en ændring af tilsynsvirksomheden

Statsadvokatens tilsyn omfatter som nævnt bl.a. effektiviteten i straffesagsbehandlingen i politikredsen. Samtidig sker der en opfølgning på politikredsens målopfyldelse hos rigsadvokaten, og der er således også i den eksisterende tilsynsordning på visse punkter behov for koordinering mellem statsadvokaten og rigsadvokaten.

På samme måde vil det i relation til de opgaver, der er omfattet af en ændret tilsynsmodel, jf. ovenfor, kunne være nødvendigt at drøfte forholdet mellem statsadvokatens og rigsadvokatens opgavevaretagelse. Det gælder f.eks., hvis statsadvokaten drøfter strukturspørgsmål med politikredsen, og hvis statsadvokaten deltager i drøftelser med politikredsen om prioriteringen af straffesagsbehandlingen. Herudover vil det kunne være aktuelt at inddrage LEAN-enheden hos rigsadvokaten, hvis der er anledning til at drøfte tilrettelæggelsen af sagsgange med politikredsen.

Det vil i forbindelse med gennemførelse af en mere fremadrettet tilsynsmodel ligeledes kunne være nødvendigt at drøfte kompetence- og ansvarsforhold mellem politikredsene og statsadvokaten. Det er således bl.a. væsentligt, at der ikke opstår tvivl om, i hvilke tilfælde statsadvokaten har kompetence til at fastlægge egentlige retningslinjer mv., og i hvilke tilfælde der i højere grad er tale om anbefalinger mv. fra statsadvokatens side.

En ændring af tilsynet på linje med det ovenfor anførte vil ikke kræve lovændringer. Som nævnt bygger modellen for det eksisterende tilsyn på retningslinjer fastsat af rigsadvokaten, og det er arbejdsgruppens opfattelse, at rammerne for tilsynsarbejdet fortsat bør reguleres administrativt af rigsadvokaten i samarbejde med statsadvokaterne og politikredsene.

3. Inddragelse af de regionale statsadvokater i løsningen af generelle faglige analyseopgaver mv.

Som led i arbejdsgruppens gennemgang og vurdering af de opgaver, som i dag behandles i den samlede anklagemyndighed, har arbejdsgruppen overvejet, om anklagemyndighedens generelle faglige analyseopgaver, som i dag i vidt omfang varetages af rigsadvokaten, fremover bør løses med en højere grad af inddragelse af de regionale statsadvokater.

Der redegøres nedenfor i afsnit 3.1 for de faglige analyseopgaver, som rigsadvokaten varetager i dag, mens afsnit 3.2 indeholder arbejdsgruppens overvejelser om og forslag til inddragelse af statsadvokaterne i løsningen af disse opgaver.

3.1. Det faglige analysearbejde i rigsadvokaturen

Rigsadvokaten udarbejder i dag en række forskellige faglige redegørelser og udtalelser mv., der kortlægger og vurderer retstilstanden på udvalgte strafferetlige sagsområder. Redegørelserne kan inddeles i nogle kategorier, der gennemgås i det følgende.

3.1.1. Redegørelser som opfølgning på indførelse af ny lovgivning

En meget væsentlig del af redegørelserne udarbejdes som opfølgning på indførelse af ny lovgivning. Det sker typisk efter anmodning fra Justitsministeriet (og Folketinget).

Der er ofte tale om redegørelser for retspraksis efter en ændring af straffene på et givent område med det formål at undersøge, om f.eks. tilkendegivelserne i forarbejderne vedrørende strafniveauet er slået igennem i retspraksis.

Som et eksempel herpå kan nævnes de redegørelser for straffene i voldtægtssager og sager om seksuelle overgreb mod børn, som rigsadvokaten har udarbejdet årligt siden

2004 som følge af en skærpelse af straffene på dette område i 2002. Redegørelserne udarbejdes – som det ofte er tilfældet for denne type af redegørelser – på baggrund af en iværksat forelæggelses- og indberetningsordning. Alle byretsdomme for overtrædelse af straffelovens §§ 216 og 222 afsagt i en nærmere angiven periode hvert år skal således som udgangspunkt forelægges for rigsadvokaten med henblik på en vurdering af ankespørgsmålet, ligesom alle landsretsdomme for overtrædelse af de pågældende bestemmelser skal indberettes til rigsadvokaten. På baggrund af de indberettede domme udarbejder rigsadvokaten dels en oversigt over dommene opdelt i en række kategorier, dels en redegørelse for straffene i sagerne med en analyse og vurdering af strafniveauet set i forhold til det, der er forudsat i forarbejderne. Redegørelserne indeholder endvidere en indstilling om, hvorvidt der fortsat er behov for at følge området. Indtil 2007 udarbejdede rigsadvokaten tilsvarende redegørelser vedrørende straffene for vold, som også var omfattet af strafskærpelsen i 2002.

Som et andet eksempel kan nævnes rigsadvokatens redegørelse om straffene for ulovlig besiddelse af skydevåben og knive på offentligt tilgængelige steder, der blev afgivet i juli 2009, og som indeholder en gennemgang og vurdering af retspraksis efter en skærpelse af straffene på våbenområdet i 2008. Redegørelsen bygger på en indberetningsordning vedrørende afsagte by- og landsretdomme på området i en nærmere angiven periode.

Rigsadvokaten udarbejder ligeledes redegørelser, der ikke vedrører ændringer i strafniveauet, men hvor formålet også er at undersøge anvendelsen af et nyligt indført eller ændret regelsæt med henblik på at foretage en vurdering heraf.

Som et eksempel på en sådan redegørelse kan nævnes Justitsministeriets redegørelse fra januar 2006 om erfaringerne i praksis med de nye regler om civile agenter og begrænsning i forsvarerens adgang til aktindsigt, der blev udarbejdet på baggrund af en redegørelse afgivet af rigsadvokaten. Denne redegørelse blev udarbejdet på grundlag af en række indberettede sager omfattet af de pågældende bestemmelser, herunder en række sager, der blev endeligt afgjort i Højesteret.

Som et andet eksempel kan nævnes rigsadvokatens redegørelse fra juli 2009 om konfiskation af motordrevne køretøjer i medfør af færdselslovens § 133 a, som blev udarbejdet efter en ændring af bestemmelsen i 2005. Redegørelsen – der blev udarbejdet på

baggrund af en indberetningsordning – indeholder en analyse og en vurdering af retspraksis efter lovændringen samt en tilkendegivelse af, hvilke initiativer der kunne overvejes på baggrund af de konstaterede erfaringer på området.

Endvidere kan nævnes de redegørelser om enerumsanbringelse af børn under den kriminelle lavalder, som rigsadvokaten har udarbejdet flere gange gennem de senere år. Den første af disse redegørelser blev udarbejdet på baggrund af et indberetningsskema, som politikredsene skulle udfylde i hver enkelt sag, mens de senere redegørelser er udarbejdet på baggrund af tilsynsrapporter udarbejdet af de regionale statsadvokater.

Nævnes kan også rigsadvokatens udtalelse fra december 2009 om de regler vedrørende terrorbekæmpelse, som blev indført ved Terrorpakke I og II fra henholdsvis 2002 og 2006. Udtalelsen bygger på rigsadvokatens erfaringer med de terrorsager, som i de seneste år har været forelagt for eller ført af rigsadvokaten.

3.1.2. Redegørelser for gældende ret på områder, som i øvrigt er særligt politisk prioriteret

Rigsadvokaten udarbejder efter anmodning fra Justitsministeriet jævnligt redegørelser for gældende ret på bestemte områder, som er særligt politisk prioriteret, uden at der er tale om ny lovgivning. Der har i visse tilfælde været tale om redegørelser for og vurderinger af gældende ret på baggrund af konkrete straffesager, som har givet anledning til offentlig debat.

Som eksempel herpå kan nævnes rigsadvokatens redegørelse fra oktober 2010 om strafniveauet i sager om vold mod børn, der indeholder en redegørelse for strafniveauet i denne type sager og sammenligner straffene med strafniveauet i andre typer af voldssager. Redegørelsen udsprang af en konkret sag om et forældrepars vold mod deres barn, som rejste en generel debat om strafniveauet i disse sager.

Nævnes kan også rigsadvokatens redegørelse fra oktober 2008 om straffene i sager om samlivsrelateret vold, drab og drabsforsøg, som indeholder en redegørelse for strafniveauet i disse sager samt rigsadvokatens vurdering heraf.

Rigsadvokaten har endvidere i nogle tilfælde udarbejdet redegørelser vedrørende områder, som i forvejen var særligt prioriterede af anklagemyndigheden. Som et eksempel herpå kan nævnes rigsadvokatens redegørelse om straffene i sager om røveri begået i private hjem, der blev afgivet i oktober 2009. Rigsadvokaten iværksatte i 2008 på eget initiativ en forelæggelses- og indberetningsordning på det pågældende område med henblik på dels at sikre, at det blev fremhævet som en selvstændig skærpende omstændighed, at der var tale om et røveri begået i privat hjem, dels at sikre, at anklagemyndigheden koordinerede indsatsen og sanktionspåstandene i disse sager. Justitsministeriet anmodede herefter i begyndelsen af 2009 rigsadvokaten om at udarbejde en redegørelse for strafniveauet i disse sager. Redegørelsen med tilhørende domsoversigt, der er udarbejdet på baggrund af de indberettede domme, indeholder en kategorisering og analyse af dommene samt en vurdering af strafniveauet i sager om hjemmerøveri.

3.1.3. Redegørelser til brug for det løbende folketingsarbejde

Rigsadvokaten udarbejder ligeledes redegørelser som led i det løbende almindelige folketingsarbejde.

Som et eksempel herpå kan nævnes rigsadvokatens redegørelse fra foråret 2009 om retspraksis i sager om overtrædelse af straffelovens § 119, stk. 1, § 121 og § 247, stk. 2, og andre sager om trusler og vold, som er begrundet i forurettedes udøvelse af sit erhverv. Denne redegørelse med tilhørende domsoversigt blev afgivet til brug for Folketingets behandling af et forslag til folketingsbeslutning. Redegørelsen indeholder ud over en analyse af retspraksis også en vurdering af, om der efter rigsadvokatens opfattelse er behov for lovændringer på dette område.

Rigsadvokaten udarbejder endvidere i forbindelse med bidrag til besvarelse af folketingsspørgsmål, typisk fra Folketingets Retsudvalg, i meget vidt omfang kortere redegørelser eller udtalelser om retspraksis på et givent område. Sådanne bidrag indeholder efter omstændighederne også en vurdering af retstilstanden og af behovet for lovændringer eller andre initiativer på området.

3.1.4. Redegørelser om statistiske forhold

Rigsadvokaten udarbejder som led i anklagemyndighedens målopfyldelse en række redegørelser af mere driftsmæssig karakter om sagsproduktion mv.

Herudover udarbejder rigsadvokaten også løbende redegørelser af mere faglig karakter, som indeholder en gennemgang og vurdering af en række statistiske forhold på udvalgte sagsområder. Det gælder f.eks. redegørelser om sagsbehandlingstiden i sager om vold, voldtægt og ulovlig besiddelse af knive og skydevåben på offentligt tilgængelige steder, som alle bygger på indberetninger fra politikredsene og statsadvokaterne. Endvidere kan nævnes redegørelserne om langvarige varetægtsfængslinger samt isolationsfængslinger, som udarbejdes i samarbejde med Justitsministeriet.

3.2. Inddragelse af statsadvokaterne i løsningen af generelle faglige analyseopgaver mv.

3.2.1. Arbejdsgruppens overvejelser om og forslag til inddragelse af statsadvokaterne i løsningen af generelle faglige analyseopgaver

Som det fremgår ovenfor, udarbejder rigsadvokaten løbende en række forskellige redegørelser og udtalelser, hvor det overordnede formål er en vurdering af retstilstanden, herunder sanktionsniveauet, på udvalgte strafferetlige sagsområder. Nogle af redegørelserne udarbejdes som opfølgning på ny lovgivning med henblik på at undersøge anvendelsen af nye regler i praksis, mens der i andre tilfælde er tale om redegørelser for gældende ret typisk med det formål at vurdere behovet for yderligere initiativer, herunder lovgivningsinitiativer.

Mange af redegørelserne og de tilhørende domsoversigter bygger på en indberetningsordning, hvor politikredsene og statsadvokaterne i en periode har indsendt domme til rigsadvokaten på det pågældende område. Indberetningsordningerne er som oftest kombineret med en forelæggelsesordning, hvor spørgsmålet om anke af en dom og eventuelt også strafpåstanden i byretten som udgangspunkt skal forelægges for rigsadvokaten. Formålet hermed er f.eks. i forbindelse med indførelse af ændrede strafniveauer at sikre, at anklagemyndighedens strafpåstande er i overensstemmelse med det, der er forudsat i forarbejderne til den pågældende lovændring.

Andre redegørelser er hovedsagelig udarbejdet på baggrund af en gennemgang af trykt retspraksis eventuelt kombineret med, at politikredsene og statsadvokaterne er anmodet om at indsende relevante domme på området.

Efter arbejdsgruppens opfattelse er der grundlag for i videre omfang end i dag at inddrage de regionale statsadvokater i varetagelsen af disse opgaver.

Arbejdsgruppen har i den forbindelse navnlig lagt vægt på, at en gennemgang og vurdering af retstilstanden – herunder af retspraksis – vedrørende et bestemt sagsområde i vidt omfang ligger i forlængelse af de opgaver, som statsadvokaterne varetager i dag, og som de også fremover skal varetage. Statsadvokaterne sikres således via deres kompetence i forbindelse med tiltalerejsning samt via ankesagerne og tilsynsarbejdet i politikredsene et indblik i og et overblik over retstilstanden og retsudviklingen inden for bestemte sagsområder. Desuden vil statsadvokaterne som oftest være "tættere på" retspraksis på bestemte sagsområder end rigsadvokaten, som ikke i samme grad kan og skal deltage i den løbende behandling af konkrete straffesager. Det er derfor naturligt, at statsadvokaterne inddrages i de opgaver med at gennemgå og vurdere retstilstanden, som er forbundet med udarbejdelse af de pågældende redegørelser og udtalelser mv.

Varetagelsen af generelle faglige analyseopgaver hos statsadvokaterne vil endvidere kunne bidrage til at fastholde statsadvokaturerne som attraktive arbejdspladser med en varieret opgaveportefølje, som vil kunne tiltrække, fastholde og udvikle dygtige medarbejdere. En ændret opgavevaretagelse på dette område, således at statsadvokaterne i højere grad end i dag inddrages i varetagelsen af mere generelle analyseopgaver, må således ses som en kompetencemæssig styrkelse af de fremtidige statsadvokaturer.

3.2.2. Afgrænsningen af de analyseopgaver, hvor statsadvokaterne bør inddrages

Efter arbejdsgruppens opfattelse er afgrænsningen af, i hvilket omfang statsadvokaterne bør inddrages i udarbejdelsen af de redegørelser og udtalelser mv., der er beskrevet ovenfor, ikke et spørgsmål, som er egnet til detaljeret afklaring i arbejdsgruppen. Spørgsmålet må således i vidt omfang løses i fremtidig praksis, herunder i dialog mellem rigsadvokaten og statsadvokaterne.

Med dette forbehold kan nogle hovedsynspunkter dog anføres:

Det er arbejdsgruppens opfattelse, at det vil være naturligt for statsadvokaterne at have til opgave at indsamle oplysninger om retstilstanden og retspraksis på de pågældende områder. Det vil i praksis betyde, at det er statsadvokaterne, der står for at indsamle domme, kendelser og andet materiale til brug for de relevante redegørelser mv.

I tilknytning hertil bør det formentlig også være statsadvokaterne, der står for at administrere de indberetningsordninger mv., som typisk iværksættes i forbindelse med redegørelserne. Tilsvarende vil statsadvokaterne ofte kunne stå for eventuelle forelæggelsesordninger i det omfang, sådanne ordninger ikke er afløst af en etableret call-in-ordning, jf. nærmere herom kapitel 6.3.

Endvidere bør statsadvokaterne formentlig i vidt omfang overtage opgaven med at analysere det indsamlede materiale og som udgangspunkt også stå for at udarbejde udkast til redegørelser mv. på de pågældende områder. Dette gælder både i de tilfælde, hvor det f.eks. skal vurderes, om en ændring af strafniveauet er slået igennem i praksis, og i andre tilfælde, hvor der anmodes om en redegørelse for gældende ret på et bestemt område. Tilsvarende gælder for de redegørelser om faglige emner, som bygger på statistiske oplysninger om f.eks. sagsbehandlingstiden i visse sager – i modsætning til redegørelser af mere driftsmæssig karakter om sagsproduktion mv., der udarbejdes som led i anklagemyndighedens målopfyldelse.

Det er efter arbejdsgruppens opfattelse samtidig vigtigt også fremover at fastholde rigsadvokatens centrale rolle på det foreliggende område.

Det er således rigsadvokaten, der som den øverste instans i anklagemyndigheden har det overordnede ansvar for de forskellige strafferetlige sagsområder, og som over for Justitsministeriet har ansvaret for f.eks. at sikre, at anklagemyndighedens strafpåstande er i overensstemmelse med det, der er forudsat i forbindelse med en lovændring. Det er ligeledes rigsadvokaten, der endeligt fastlægger den samlede anklagemyndigheds holdning til mere retspolitiske spørgsmål, f.eks. vedrørende behov for lovændringer mv.

Det bør derfor også være rigsadvokaten, der i forbindelse med redegørelser og udtalelser mv. har det endelige ansvar for at vurdere, om der efter anklagemyndighedens opfattelse er behov for yderligere initiativer på det pågældende område, herunder eventuelt ny lovgivning. Redegørelser og udtalelser mv. bør derfor også fortsat afgives til Justitsministeriet af rigsadvokaten.

3.2.3. Tilrettelæggelse af en ordning, hvor statsadvokaterne inddrages i de generelle faglige analyseopgaver

En ordning, hvor statsadvokaterne fremover inddrages i generelle faglige analyseopgaver i forbindelse med redegørelser og udtalelser mv., bør som anført udformes og udmøntes af rigsadvokaten i samarbejde med statsadvokaterne, bl.a. i lyset af det enkelte sagsområdes nærmere karakter mv.

Ordningen bør formentlig i reglen tilrettelægges således, at det er én statsadvokatur, der varetager arbejdet med den pågældende redegørelse mv., hvilket betyder, at det er én statsadvokat, der indsamler oplysninger om retstilstanden eller retspraksis på et givent område, typisk på baggrund af materiale modtaget fra de øvrige statsadvokater, jf. herom nedenfor. Vedkommende statsadvokat vil også i almindelighed skulle stå for den efterfølgende vurdering og analyse af det indsamlede materiale, ligesom det også bør være denne statsadvokat, der varetager opgaven med at udarbejde udkast til den pågældende redegørelse eller udtalelse.

Det bemærkes i den forbindelse, at der kan være grund til i hvert enkelt tilfælde at overveje, i hvilket omfang rigsadvokaten bør inddrages tidligt i forbindelse med statsadvokatens udarbejdelse af udkast til redegørelser mv. Dette vil særligt kunne være relevant, hvis der er tale om sagsområder med betydelig politisk opmærksomhed.

Redegørelser, f.eks. vedrørende et bestemt fokusområde, bygger i dag som nævnt ofte på indberetningsordninger typisk kombineret med forelæggelsesordninger vedrørende f.eks. formulering af strafpåstand samt ankespørgsmål. Det må antages, at sådanne forelæggelsesordninger fremover i nogle tilfælde vil blive afløst af den foreslåede call-in-ordning, jf. kapitel 6.3.

Efter arbejdsgruppens opfattelse bør der i almindelighed gælde det princip, at det er den enkelte statsadvokat, der for sit geografiske område behandler de pågældende konkrete sager og herunder bl.a. tager stilling til spørgsmål vedrørende strafpåstande og anke mv. Herefter må statsadvokaten videreformidle de relevante oplysninger til den statsadvokat, der varetager opgaven med at udarbejde udkast til den pågældende redegørelse eller udtalelse.

I visse situationer, hvor der f.eks. er tale om særlige områder med meget få sager, eller hvor der er behov for en særlig tæt koordinering, kan det dog være hensigtsmæssigt, at den statsadvokat, der varetager analyseopgaven, også varetager de faglige opgaver med sagerne. Det vil også her være den lokale statsadvokat, som videregiver sagerne til den ansvarlige statsadvokat.

4. Ændringer i anklagemyndighedens behandling af erstatningssager efter retsplejelovens kapitel 93 a

Som led i arbejdsgruppens gennemgang og vurdering af de opgaver, som i dag behandles i den samlede anklagemyndighed, har arbejdsgruppen overvejet, om der er grundlag for en ændring i forbindelse med anklagemyndighedens behandling af erstatningssager efter retsplejelovens kapitel 93 a, herunder om statsadvokaterne bør overtage politikredsenes opgave med at møde i retten i disse sager.

Der redegøres nedenfor i afsnit 4.1 for de gældende regler vedrørende sager om erstatningskrav omfattet af retsplejelovens kapitel 93 a. I afsnit 4.2 redegøres for arbejdsgruppens overvejelser om og forslag til ændring af sagernes behandling.

4.1. Sager om erstatning efter retsplejelovens kapitel 93 a

4.1.1. Erstatningskrav omfattet af retsplejelovens kapitel 93 a

Efter bestemmelserne i retsplejelovens § 1018 a, stk. 1, og § 1018 d, stk. 1, skal der ydes erstatning til den, der har været anholdt eller varetægtsfængslet som led i en strafferetlig forfølgning, såfremt påtale opgives eller tiltalte frifindes, og til den, der har udstået en fængselsstraf eller været undergivet anden strafferetlig retsfølge, såfremt anke eller genoptagelse medfører bortfald af retsfølgen, medmindre den sigtede eller dømte selv har givet anledning til frihedsberøvelsen.

Efter retsplejelovens § 1018 a, stk. 2, samt efter §§ 1018 b og 1018 c kan der endvidere ydes erstatning, hvis den under sagen anvendte frihedsberøvelse ikke står i rimeligt forhold til strafforfølgningens udfald, hvis en sigtet som led i en strafferetlig forfølgning har været udsat for andre straffeprocessuelle indgreb end frihedsberøvelse, eller hvis der over for en person, der ikke har været sigtet, har været iværksat indgreb som led i en strafferetlig forfølgning, medmindre den pågældende selv har givet anledning til foranstaltningen.

Endelig kan der efter retsplejelovens § 1018 h ydes erstatning efter dansk rets almindelige erstatningsregler i anledning af erstatningskrav, der rejses af sigtede, domfældte eller andre i anledning af strafferetlig forfølgning.

4.1.2. Den administrative behandling af erstatningssager efter retsplejelovens kapitel 93 a

Reglerne om behandling af krav om erstatning i anledning af strafferetlig forfølgning, herunder reguleringen af kompetenceforhold i forbindelse med sagernes behandling, findes i retsplejelovens kapitel 93 a, i Justitsministeriets cirkulæreskrivelse af 12. december 2005 og i rigsadvokatens årlige meddelelser om takstmæssig erstatning efter retsplejelovens kapitel 93 a. Herudover er der gennem administrativ praksis udviklet en række regler for behandling af disse erstatningskrav.

4.1.2.1. Retsplejelovens regler om behandling af erstatningskrav efter kapitel 93 a

Efter retsplejelovens § 1018 e, stk. 1, træffer statsadvokaterne afgørelse i 1. instans i alle sager om erstatning efter retsplejelovens kapitel 93 a, medmindre justitsministeren fastsætter, at nærmere angivne sager skal forelægges for rigsadvokaten eller justitsministeren til afgørelse.

På årsbasis behandler statsadvokaterne mere end 2.000 erstatningssager efter retsplejelovens kapitel 93 a. Sagerne behandles i alt væsentligt af de regionale statsadvokater, mens Statsadvokaten for Særlig Økonomisk Kriminalitet og Statsadvokaten for Særlige Internationale Straffesager kun behandler et meget begrænset antal erstatningssager.

Efter retsplejelovens § 1018 e, stk. 3, behandler rigsadvokaten klager over afgørelser truffet af statsadvokaterne vedrørende krav om erstatning. Rigsadvokatens afgørelser i en klagesag kan ikke påklages til Justitsministeriet.

Rigsadvokaten behandler hvert år ca. 400 klager over statsadvokaternes afgørelser i erstatningssager. Rigsadvokaten behandler endvidere et meget begrænset antal erstatningssager som 1. instans. Disse afgørelser kan efter retsplejelovens § 1018 e, stk. 4, ikke påklages til Justitsministeriet.

4.1.2.2. Administrativt fastsatte regler om behandling af erstatningskrav efter retsplejelovens kapitel 93 a

Justitsministeriet har i medfør af retsplejelovens § 1018 e, stk. 1, ved cirkulæreskrivelse af 12. december 2005 om behandling af sager om erstatning i henhold til retsplejelovens kapitel 93 a fastsat nærmere regler om forelæggelse af visse typer sager for rigsadvokaten til afgørelse.

Det følger af cirkulæreskrivelsens punkt 2, at statsadvokaterne skal forelægge sager vedrørende krav om erstatning efter retsplejelovens §§ 1018 a-d, der ikke er reguleret af rigsadvokatens årlige meddelelse om erstatning efter retsplejelovens kapitel 93 a, samt sager, hvor der agtes ydet erstatning med større beløb end fastsat i meddelelsen, for rigsadvokaten til afgørelse.

Statsadvokaterne skal endvidere forelægge erstatningskrav efter retsplejelovens §§ 1018 a-d, som er omfattet af rigsadvokatens årlige meddelelse, men som rejser spørgsmål af principiel karakter, eller hvor der foreligger særlige omstændigheder, for rigsadvokaten til afgørelse.

Statsadvokaterne skal endvidere forelægge sager, hvor der agtes ydet erstatning på over 100.000 kr. i medfør af retsplejelovens § 1018 h, for rigsadvokaten til afgørelse, ligesom erstatningskrav efter § 1018 h, der rejser spørgsmål af principiel karakter, eller hvor der foreligger særlige omstændigheder, skal forelægges for rigsadvokaten til afgørelse, jf. cirkulæreskrivelsens punkt 3.

Herudover skal statsadvokaterne forelægge eventuelle tvivlsspørgsmål om dokumentation for økonomisk skade for rigsadvokaten, jf. cirkulæreskrivelsens punkt 4.

Rigsadvokaten udsender hvert år en meddelelse med oplysning om takstmæssige erstatningsbeløb i henhold til retsplejelovens kapitel 93 a for ikke-økonomisk skade (tort mv.) i forbindelse med frihedsberøvelser mv.

4.1.3. Den retlige behandling af erstatningskrav efter retsplejelovens kapitel 93 a

Efter retsplejelovens § 1018 f, stk. 1, kan den erstatningssøgende kræve erstatningskravet indbragt for byretten, hvis det ikke imødekommes ved en afgørelse truffet af rigsadvokaten eller justitsministeren. Det fremgår af bestemmelsen, at sagen indbringes for retten af vedkommende statsadvokat. Erstatningssagen behandles som udgangspunkt i strafferetsplejens former, jf. retsplejelovens § 1018 f, stk. 3.

Hvert år indbringer statsadvokaterne lidt over 100 erstatningssager for retten. Statsadvokaterne har i praksis uddelegeret ansvaret for at føre sagerne i byretten til politikredsene.

4.2. Arbejdsgruppens overvejelser om og forslag til ændring i behandlingen af erstatningssager efter retsplejelovens kapitel 93 a

Arbejdsgruppen foreslår ikke ændringer i den administrative behandling af erstatningssagerne. Det er således arbejdsgruppens opfattelse, at disse sager fortsat bør varetages af statsadvokaterne i 1. instans med efterfølgende klageadgang til rigsadvokaten.

For så vidt angår den retlige behandling af erstatningssagerne er det arbejdsgruppens opfattelse, at det vil være mere hensigtsmæssigt, at statsadvokaterne, der har behandlet erstatningssagerne administrativt i 1. instans, også møder i retten med disse sager frem for – som i dag – at uddelegere opgaven til politikredsene. Arbejdsgruppen lægger i den forbindelse vægt på, at statsadvokaterne kender den erstatningsretlige problemstilling i sagerne fra deres administrative behandling, og at politikredsenes faglige kompetencer ligger inden for den materielle straffesag, mens kredsene – som følge af det forholdsvis begrænsede antal sager på årsplan – som oftest ikke har et særlig indgående kendskab til behandlingen af vanskelige erstatningssager.

Den anbefalede ændring indebærer således, at behandlingen af erstatningssagerne i det hele løsrives organisatorisk fra politikredsene. En ændring i overensstemmelse med det anførte vil kunne gennemføres administrativt.

Herudover foreslår arbejdsgruppen, at der i retsplejelovens § 1018 e, stk. 1, fastsættes regler om, at erstatningskravet skal fremsættes over for den politikreds, der har haft ansvaret for den strafferetlige efterforskning i straffesagen. Det fremgår i dag af bestemmelsen, at statsadvokaten har kompetencen til at træffe afgørelse om erstatningskrav efter retsplejelovens kapitel 93 a. Herudover fremgår fristen for erstatningskravets fremsættelse. Det fremgår imidlertid ikke klart af bestemmelsens ordlyd, hvilken myndighed erstatningskravet skal fremsættes over for.

I praksis vejleder politikredsene ved påtaleopgivelse mv. den sigtede om, at et eventuelt erstatningskrav skal rettes til vedkommende statsadvokat. Statsadvokaten kan imidlertid ikke behandle erstatningskravet uden at være i besiddelse af oplysninger fra den underliggende straffesag, der gav anledning til kravet, hvorfor statsadvokaten indleder sagsbehandlingen med at indhente akterne samt en eventuel udtalelse fra vedkommende politikreds.

Denne procedure er relativt tids- og ressourcekrævende, og en ændring kan gennemføres ved en tilføjelse til retsplejelovens § 1018 e, stk. 1. Politikredsen vil herefter skulle sende erstatningskravet, de relevante sagsakter samt en eventuel udtalelse til statsadvokaten med henblik på afgørelse af erstatningssagen.

Tilsvarende foreslås retsplejelovens § 1018 e, stk. 3, ændret således, at det kommer til at fremgå af bestemmelsen, at en klage over statsadvokatens afgørelse skal indgives til den statsadvokat, der har truffet den pågældende afgørelse. Der er tale om en lovfæstelse af en allerede eksisterende administrativ praksis på området.

Arbejdsgruppen bemærker, at udbetalingen af erstatning af praktiske grunde fortsat bør varetages af politikredsene.

5. Ændringer i anklagemyndighedens behandling af foranstaltningssager

Endelig har arbejdsgruppen som led i gennemgangen og vurderingen af de opgaver, som i dag behandles i den samlede anklagemyndighed, overvejet behovet for klarere og enklere kompetenceforhold i forbindelse med anklagemyndighedens behandling af foranstaltningssager, herunder om behandlingen af og tilsynet med foranstaltningssagerne i det hele bør forankres hos de regionale statsadvokater.

Arbejdsgruppen har primært beskæftiget sig med kompetenceforholdene i forbindelse med anklagemyndighedens behandling af foranstaltningssagerne efter endelig dom. Arbejdsgruppen har imidlertid også inddraget anklagemyndighedens forudgående behandling af de pågældende sager, hvor dette er fundet relevant. Der redegøres nedenfor i afsnit 5.1 for de gældende regler for behandling af foranstaltningssagerne, mens der i afsnit 5.2 redegøres for arbejdsgruppens overvejelser om og forslag til ændringer i behandlingen af de pågældende sager.

5.1. Sager om psykisk afvigende kriminelle og personer omfattet af straffelovens § 70

5.1.1. Straffelovens bestemmelser om psykisk afvigende kriminelle og personer omfattet af straffelovens § 70

Det følger af straffelovens § 16, stk. 1, at personer, der på gerningstidspunktet var utilregnelige på grund af sindssygdom eller tilstande, der må ligestilles hermed, ikke straffes. Det samme gælder for personer, der var mentalt retarderede i højere grad. Befandt gerningsmanden sig som følge af indtagelse af alkohol eller andre rusmidler forbigående i en tilstand af sindssygdom eller i en tilstand, der må ligestilles hermed, kan straf dog pålægges, når særlige omstændigheder taler derfor.

Endvidere følger det af straffelovens § 16, stk. 2, at personer, der på gerningstidspunktet var mentalt retarderede i lettere grad, ikke straffes, medmindre særlige omstændigheder taler for at pålægge straf. Tilsvarende gælder personer, der befandt sig i en tilstand, som ganske må ligestilles med mental retardering.

Hvis en tiltalt frifindes for straf i medfør af straffelovens § 16, følger det af straffelovens § 68, at retten kan træffe bestemmelse om anvendelse af andre foranstaltninger, der findes formålstjenlige for at forebygge yderligere lovovertrædelser. Det kan her-

under bestemmes, at den pågældende skal anbringes i hospital for sindslidende, i institution for personer med vidtgående psykiske handicap eller under tilsyn med mulighed for administrativ anbringelse eller i egnet hjem eller institution til særlig pleje eller forsorg. Det samme gælder personer omfattet af straffelovens § 69, det vil sige gerningsmænd, der ved den strafbare handlings foretagelse befandt sig i en tilstand, der var betinget af mangelfuld udvikling, svækkelse eller forstyrrelse af de psykiske funktioner, og som ikke er af den beskaffenhed, der omfattes af straffelovens § 16.

Såfremt det findes formålstjenligt, kan foranstaltninger efter straffelovens §§ 68 og 69 endvidere anvendes i stedet for straf, eller indtil straffen måtte kunne fuldbyrdes, over for en tiltalt, der efter den strafbare handling, men før dom er afsagt, er kommet i en ikke blot forbigående tilstand af den i § 16 eller § 69 nævnte art, jf. straffelovens § 73.

En tiltalt kan efter straffelovens § 70, stk. 1, dømmes til forvaring, hvis den pågældende findes skyldig i en alvorlig personfarlig forbrydelse af den i stk. 1, nr. 1, nævnte karakter, bl.a. drab, alvorlige voldsforbrydelser og brandstiftelse, og det efter karakteren af det begåede forhold og oplysningerne om den pågældende person, herunder navnlig om tidligere kriminalitet, må antages, at den pågældende frembyder nærliggende fare for andres liv, legeme, helbred eller frihed, og anvendelse af forvaring i stedet for fængsel findes påkrævet for at forebygge denne fare. Endvidere kan tiltalte i sager om alvorlige sædelighedsforbrydelser i videre omfang end efter betingelserne i stk. 1 dømmes til forvaring, jf. straffelovens § 70, stk. 2.

Forvaring er i modsætning til de andre særforanstaltninger omfattet af det almindelige strafferetlige sanktionssystem og er således ikke knyttet til oplysninger om en psykisk afvigende tilstand. Dom til forvaring vil i praksis navnlig komme på tale over for lovovertrædere, der er personlighedsmæssigt stærkt afvigende.

Behandlingen af sager, hvor der i stedet for straf idømmes andre foranstaltninger, er reguleret i straffelovens §§ 68 a-73 a.

Efter straffelovens §§ 68 a og 69 a skal der i en række tilfælde fastsættes en længstetid for foranstaltninger efter straffelovens §§ 68 og 69.

Hvis der bliver tale om at dømme en tiltalt til anbringelse i institution eller i forvaring efter reglerne i straffelovens §§ 68-70, kan der af retten beskikkes den pågældende en bistandsværge. Er tiltalte dømt til en sådan anbringelse, eller giver afgørelsen mulighed herfor, skal der beskikkes en bistandsværge, jf. straffelovens § 71.

Det påhviler efter straffelovens § 72 anklagemyndigheden at påse, at en foranstaltning efter bestemmelserne i §§ 68, 69 og 70 ikke opretholdes i længere tid og videre omfang end nødvendigt. Bestemmelse om ændring eller endelig ophævelse af en foranstaltning træffes ved kendelse efter anmodning fra den dømte, bistandsværgen, anklagemyndigheden, institutionens ledelse eller kriminalforsorgen, og anklagemyndigheden indbringer snarest muligt spørgsmålet for retten. Tages en anmodning fra den dømte eller bistandsværgen ikke til følge, kan en ny anmodning ikke fremsættes, før der er forløbet et halvt år fra kendelsens afsigelse.

5.1.2. Den administrative behandling af sager om psykisk afvigende kriminelle og personer omfattet af straffelovens § 70

Den administrative behandling af foranstaltningssagerne involverer alt efter foranstaltningens karakter både politikredsene, statsadvokaterne og rigsadvokaten samt i visse tilfælde også Justitsministeriet.

I Rigsadvokatens Meddelelse nr. 5/2007 om behandlingen af straffesager vedrørende psykisk afvigende kriminelle og personer omfattet af straffelovens § 70 findes en detaljeret administrativ regulering af anklagemyndighedens behandling af de pågældende sager. Herudover er spørgsmålet om udgangstilladelse mv. til personer, der er anbragt i hospital eller i institution i henhold til en strafferetlig afgørelse, reguleret i bekendtgørelse nr. 200 af 25. marts 2004 om udgangstilladelse m.v. til personer, der er anbragt i hospital eller institution i henhold til strafferetlig afgørelse eller i medfør af farlighedsdekret, jf. nærmere nedenfor i afsnit 5.1.3.

5.1.2.1. Sagsbehandlingen i politikredsene

Sager, hvor der er spørgsmål om at nedlægge påstand om en anden sanktion end almindelig straf, jf. straffelovens §§ 68 og 69, skal af politidirektøren forelægges for

statsadvokaten. Det er således statsadvokaten, der afgør, hvilken foranstaltning anklagemyndigheden skal nedlægge påstand om.

Politidirektøren skal herudover forelægge byretsdomme, hvor anklagemyndigheden har nedlagt påstand om foranstaltninger efter straffelovens §§ 68 og 69, for statsadvokaten inden udløbet af ankefristen med indstilling om ankespørgsmålet, medmindre den domfældte er idømt den foranstaltning, som anklagemyndigheden har nedlagt påstand om. Statsadvokaten tager stilling til ankespørgsmålet i de sager, hvor statsadvokaten har rejst tiltale.

Når der foreligger en endelig dom, påhviler det politidirektøren ved henvendelse til den myndighed, der skal fuldbyrde dommen, snarest at sørge for, at dommen fuldbyrdes.

Når en foranstaltningsdom er afsagt, inddrages politikredsen primært i foranstaltningssagens behandling i forbindelse med, at spørgsmålet om en foranstaltningsændring skal indbringes for retten, jf. straffelovens § 72. Der oprettes efter foranstaltningsdommens afsigelse en såkaldt kontrolsag på dommen hos statsadvokaten, og statsadvokaten sørger med regelmæssige mellemrum for at indhente oplysninger fra psykiatrien og kriminalforsorgen om domfældtes aktuelle stilling og forhold, jf. nærmere nedenfor. Såfremt oplysningerne giver anledning til, at der skal tages stilling til en ændring af den idømte foranstaltning, er det imidlertid politikredsen, der på anmodning fra statsadvokaten indbringer sagen for byretten. Politikredsen forelægger endvidere sagen for statsadvokaten med henblik på statsadvokatens stillingtagen til det videre forløb, når byrettens resultat foreligger.

Hvis domfældte, domfældtes bistandsværge eller eventuelt domfældtes advokat anmoder om en foranstaltningsændring, og henvendelsen rettes til statsadvokaten, foranstalter statsadvokaten høring af psykiatrien og kriminalforsorgen. Rettes henvendelsen derimod til politikredsen, indhenter politikredsen udtalelser fra psykiatrien og kriminalforsorgen og forelægger herefter sagen for statsadvokaten med henblik på statsadvokatens stillingtagen til det videre forløb i forhold til sagens indbringelse for retten og anklagemyndighedens påstand.

5.1.2.2. Sagsbehandlingen i statsadvokaturen

Statsadvokaterne fører kontrol med idømte særforanstaltninger, jf. straffelovens §§ 68 og 69. Kontrollen omfatter ligeledes domme efter straffelovens § 73, hvor retten har bestemt, at der skal anvendes foranstaltninger efter straffelovens §§ 68 og 69, indtil eventuel overførsel til afsoning kan ske. Kontrollen med forvaringsdømte varetages derimod af rigsadvokaten, jf. nærmere nedenfor.

Det er i forarbejderne til straffelovens §§ 68 a og 69 a forudsat, at statsadvokatens kontrol normalt skal indebære, at der én gang årligt indhentes en erklæring fra den relevante afdeling eller tilsynsførende myndighed om behovet for at opretholde foranstaltningen. Dette gælder, uanset om der er fastsat en længstetid for foranstaltningen. I sager, hvor der er fastsat en længstetid for ophold i institutionen, jf. straffelovens § 69 a, fører statsadvokaten ligeledes kontrol med længstetiden for opholdet i institutionen.

Kontrollen føres for at sikre, at foranstaltningen bliver ophævet, hvis behandlingsmæssige hensyn eller proportionalitetshensyn ikke taler for at opretholde foranstaltningen, eller hvis risikoen for recidiv ikke længere er til stede. Der kan således efter omstændighederne være pligt til at indbringe spørgsmålet om at opretholde foranstaltningen for retten før udløbet af en længstetid.

Når en foranstaltningssag er endeligt afgjort, oprettes en kontrolsag hos statsadvokaten med henblik på indbringelse for retten af spørgsmålet om foranstaltningens fortsatte opretholdelse.

Statsadvokatens kontrol efter straffelovens § 72 indebærer i praksis, at der én gang om året indhentes en erklæring fra vedkommende institution eller myndighed om behovet for opretholdelse af foranstaltningen. Varetages fuldbyrdelsen af foranstaltningsdommen af flere institutioner eller myndigheder, f.eks. en psykiatrisk afdeling og kriminalforsorgen, indhentes udtalelser fra begge. Endvidere indhentes en udskrift fra kriminalregisteret, bl.a. med henblik på at kontrollere, om den domfældte er meddelt tiltalefrafald i foranstaltningstiden. Herudover kan der efter omstændighederne også være grundlag for at indhente en udtalelse fra bistandsværgen.

Er statsadvokaten efter at have modtaget den eller de nævnte udtalelser i tvivl om, hvorvidt foranstaltningen bør opretholdes, forlænges eller ændres, forelægges spørgsmålet herom eventuelt for Retslægerådet. Retslægerådet høres endvidere normalt, hvis Retslægerådet har afgivet en udtalelse om sanktionen i forbindelse med tiltalen.

Anbefaler de hørte myndigheder mv., at foranstaltningen bør fortsætte uændret, og er statsadvokaten enig i denne vurdering, underrettes de hørte parter herom, og der foretages en ny kontrolhøring året efter. Anbefaler de hørte myndigheder mv., at en foranstaltning ophæves eller ændres, og er statsadvokaten enig i denne vurdering, sendes sagen til vedkommende politikreds med anmodning om, at sagen indbringes for retten med henblik på foranstaltningens ændring eller ophævelse.

Er der fastsat længstetid for indlæggelse, kontrolleres dette forhold løbende ved indberetninger fra hospitalerne. Når længstetidens udløb nærmer sig, høres hospitalet om, hvorvidt der er behov for forlængelse, og hvis dette er tilfældet, sendes sagen til politikredsen med anmodning om, at sagen indbringes for retten, inden længstetiden udløber.

Når en foranstaltning ophæves, ændres eller udløber, underrettes alle implicerede parter, herunder en eventuel bistandsværge.

Ud over at føre kontrol med foranstaltningssagerne efter straffelovens §§ 68 og 69 har statsadvokaten kompetence til at meddele tiltalefrafald til personer undergivet sådanne foranstaltninger. Efter § 2, nr. 4, i bekendtgørelse nr. 621 af 25. juni 2001 om politimestrenes og statsadvokaternes adgang til at frafalde tiltale, kan statsadvokaten således, når særlige omstændigheder ikke gør sig gældende, frafalde tiltale for lovovertrædelser begået af personer, der er undergivet foranstaltninger i medfør af straffelovens § 68 eller § 69.

Det beror på en konkret vurdering, om statsadvokaten bør meddele tiltalefrafald for kriminalitet begået under en igangværende foranstaltning. I denne vurdering bør bl.a. indgå den strafbare handlings art og grovhed, antallet af tidligere tiltalefrafald, proportionalitetshensyn, og om der i øvrigt er behov for en anden foranstaltning end den igangværende.

Det følger af Rigsadvokatens Meddelelse nr. 5/2007, at den statsadvokat, der agter at afgøre en straffesag med et tiltalefrafald, forinden bør drøfte spørgsmålet med den statsadvokat, der fører tilsyn med den igangværende foranstaltning. Træffer statsadvokaten afgørelse om tiltalefrafald, orienteres den pågældende statsadvokat, der fører tilsyn med den igangværende foranstaltning. Herudover orienteres den relevante behandlende institution, idet tiltalefrafaldet kan have betydning for institutionens senere udtalelse om, hvorvidt en idømt foranstaltning bør fortsætte eller ophæves.

5.1.2.3. Sagsbehandlingen hos rigsadvokaten

Rigsadvokaten fører kontrol med anvendelsen af forvaringsdomme.

Sager, hvor der er spørgsmål om at nedlægge påstand om forvaring efter straffelovens § 70, skal forelægges for rigsadvokaten, inden der rejses tiltale. Sagerne forelægges af statsadvokaterne, der også fører sagerne i byretten under medvirken af nævninger.

Endelige domme til forvaring skal endvidere indberettes af vedkommende statsadvokat til rigsadvokaten til brug for rigsadvokatens kontrol med varigheden af forvaringsdomme.

Rigsadvokaten gennemgår hvert år samtlige forvaringssager med henblik på en vurdering af, om foranstaltningen bør opretholdes, ændres eller ophæves. Rigsadvokaten indhenter i den forbindelse i de sager, hvor det skønnes relevant, en udtalelse fra kriminalforsorgen samt eventuelt fra vedkommende statsadvokat og politikreds. I de sager, hvor det findes relevant, drøfter rigsadvokaten endvidere udgangsforløbet i forvaringssager på et årligt møde med kriminalforsorgen.

Sager, hvor der efter straffelovens § 72 rejses spørgsmål om ændring, herunder prøveudskrivning eller endelig ophævelse, af en forvaringsdom, forlægges rigsadvokaten gennem vedkommende statsadvokat. Rigsadvokaten afgør, om der i den anledning skal indhentes erklæringer mv. vedrørende den forvaringsdømte, ligesom rigsadvokaten efterfølgende lader sagen indbringe for retten via vedkommende politikreds.

Rigsadvokaten behandler endvidere konkrete sager om administrativ tilbageførsel af prøveudskrevne forvaringsdømte. I disse sager påser rigsadvokaten, at sagen indbringes for retten senest 1 uge efter tilbageførslen.

5.1.2.4. Sagsbehandlingen i Justitsministeriet

Påstand om dom til anbringelse på Sikringsafdelingen ved Psykiatrihospitalet i Nykøbing Sjælland nedlægges, når tiltalte er sindssyg og fra lægelig side bedømmes som udtalt farlig og derfor frembyder nærliggende risiko for personfarlige handlinger. Der er tale om en særlig form for anbringelsesdom, hvor domfældte ikke vil kunne anbringes uden for Sikringsafdelingen.

Påstanden forudsætter, at Justitsministeriet har skønnet, at den sigtede er egnet til optagelse på Sikringsafdelingen, jf. regulativ af 1. juni 1994 for Sikringsafdelingen. Sager, hvor der nedlægges påstand om dom til anbringelse på Sikringsafdelingen, forelægges af vedkommende statsadvokat for Justitsministeriet gennem rigsadvokaten.

5.1.3. Udgangstilladelse til anbringelsesdømte

Spørgsmål om udgangstilladelse mv. til personer, der er anbragt i hospital eller i institution, herunder på Sikringsafdelingen på Psykiatrihospitalet i Nykøbing Sjælland, i medfør af strafferetlig afgørelse eller i medfør af farlighedsdekret, er reguleret i bekendtgørelse nr. 200 af 25. marts 2004 om udgangstilladelse m.v. til personer, der er anbragt i hospital eller institution i henhold til strafferetlig afgørelse eller i medfør af farlighedsdekret.

Det følger af bekendtgørelsen, at henholdsvis overlægen, amtsrådet (nu kommunen), statsadvokaten samt rigsadvokaten kan træffe afgørelse om udgang mv. i nærmere bestemt omfang i forhold til personer, der er dømt til anbringelse i hospital eller sygehusafdeling for sindslidende – med undtagelse af anbringelse på Sikringsafdelingen på Psykiatrihospitalet i Nykøbing Sjælland – eller dømt til anbringelse i institution for personer med vidtgående psykiske handicap.

Bestemmelsen indeholder en opregning af de udgange, som henholdsvis overlægen (§ 2, stk. 1), amtsrådet – nu kommunen – (§ 2, stk. 2) og statsadvokaten (§ 2, stk. 3)

kan træffe afgørelse om. Rigsadvokaten træffer ifølge § 2, stk. 4, afgørelse om udgange, der ikke er omfattet af § 2, stk. 1-3.

Statsadvokatens afgørelse efter § 2, stk. 3, kan påklages til rigsadvokaten, ligesom rigsadvokatens afgørelse efter § 2, stk. 4, kan påklages til Justitsministeriet.

Efter bekendtgørelsens § 3, stk. 1, skal der ved vurderingen af, om ansøgningen skal imødekommes – ud over behandlingsmæssige hensyn – navnlig lægges vægt på hensynet til retssikkerheden, herunder de forhold der har begrundet dom til anbringelse i stedet for mindre indgribende foranstaltninger.

De afgørelser, som kræver rigsadvokatens tilladelse, er bl.a. generelle tilladelser til uledsaget udgang uden for hospitalets eller institutions område i mere end tre timer, generelle tilladelser til besøg med en eller flere overnatninger hos pårørende eller lignende samt tilladelser til udlandsrejser.

Justitsministeriet træffer i medfør af bekendtgørelsens § 12, stk. 4, afgørelse om udgang til personer anbragt på Sikringsafdelingen på Psykiatrihospitalet i Nykøbing Sjælland i henhold til dom eller farlighedsdekret (psykiatrilovens § 40) i de tilfælde, hvor kompetencen hertil ikke tilkommer overlægen.

5.2. Arbejdsgruppens overvejelser om og forslag til ændringer i behandlingen af foranstaltningssagerne

Som det fremgår ovenfor, varetages anklagemyndighedens behandling af og tilsyn med foranstaltningssager i dag af både politikredse, statsadvokater og rigsadvokaten samt i visse tilfælde Justitsministeriet.

Det er arbejdsgruppens opfattelse, at det vil være hensigtsmæssigt med klarere og enklere kompetenceforhold i forbindelse med anklagemyndighedens behandling af disse sager. Samtidig er det arbejdsgruppens opfattelse, at en ensartet og sikker driftsmæssig behandling af sagerne er af stor vigtighed. Arbejdsgruppen anbefaler på den baggrund, at anklagemyndighedens behandling af og tilsyn med foranstaltningssager i det hele forankres hos de regionale statsadvokater.

Anbefalingen omfatter ikke hovedforhandlingen i den bagvedliggende straffesag. Politikredsene vil således fortsat skulle varetage opgaven med at møde i hovedforhandlingen i den bagvedliggende straffesag i 1. instans. Som følge af arbejdsgruppens anbefaling om, at nævningesager (og domsmandssager med fravalgt nævningeting) i 1. instans fremover som udgangspunkt skal varetages af politikredsene, jf. herved kapitel 6.4, vil dette som udgangspunkt også gælde de sager, hvor der bliver spørgsmål om dom til anbringelse i institution i medfør af straffelovens § 68 eller dom til forvaring i medfør af straffelovens § 70, og hvor statsadvokaten i dag møder i 1. instans som følge af sagernes behandling som nævningesager.

For så vidt angår kontrollen med idømte foranstaltninger efter straffelovens §§ 68, 69 og 73 har arbejdsgruppen overvejet, om politikredsene – i stedet for statsadvokaterne – burde varetage denne opgave. Arbejdsgruppen finder imidlertid, at sagerne, der kræver oprettelse og vedligeholdelse af et struktureret og sikkert driftssystem, med fordel kan samles på et mindre antal enheder, ligesom det vigtige samarbejde med psykiatrien og kriminalforsorgen ligeledes taler for, at sagerne samles på få enheder. Hertil kommer, at det er statsadvokaterne, der i forvejen meddeler tiltalefrafald i denne type sager.

På denne baggrund finder arbejdsgruppen, at kontrolsagerne efter straffelovens §§ 68, 69 og 73 skal forblive hos statsadvokaterne.

Arbejdsgruppen anbefaler tillige, at det fremover bliver statsadvokaterne, som møder i foranstaltningssagerne i byretten. På den måde vil det kendskab, som statsadvokaten får til sagerne gennem den administrative kontrolfunktion, kunne udnyttes i forbindelse med den retlige behandling, og herved undgås det, at politikredsene skal involveres, hvis sagen skal indbringes for retten, således som det er tilfældet i dag.

Den anbefalede ændring af kompetenceforholdene vil endvidere indebære, at det tilsyn, som rigsadvokaten i dag fører med anvendelsen af forvaringsdomme efter straffelovens § 70, fremover skal varetages af statsadvokaterne. Det indebærer, at det fremover er statsadvokaterne, der skal have forelagt sager, hvor der er spørgsmål om at nedlægge påstand om forvaring, samt at statsadvokaterne efter dom fører tilsyn med varigheden af forvaringsdomme.

De ovennævnte ændringer af kompetenceforholdene vil kunne gennemføres administrativt.

Den anbefalede ændring vil herudover indebære, at sager om udgangstilladelse til anbringelsesdømte fremover skal behandles af statsadvokaterne administrativt i 1. instans.

Ændringen af kompetencen i forhold til meddelelse af udgangstilladelser vil kunne ske ved en ændring af § 2 i bekendtgørelse nr. 200 af 25. marts 2004 om udgangstilladelse m.v. til personer, der er anbragt i hospital eller institution i henhold til strafferetlig afgørelse eller i medfør af farlighedsdekret, således at statsadvokaten træffer afgørelse med klageadgang til rigsadvokaten i forhold til alle udgangstilladelser, der ikke er omfattet af § 2, stk. 1 (overlægens kompetence), og § 2, stk. 2 (amtsrådets – nu kommunens – kompetence).

Kompetenceforholdene i bekendtgørelsen har i praksis i visse tilfælde givet anledning til tvivl, herunder særligt i forhold til hvilke generelle tilladelser til udgange og tilladelser til uledsagede udgange, der kan meddeles af statsadvokaten, og hvilke der hører under rigsadvokatens ansvarsområde. Ændringen vil medføre klarere kompetenceforhold og mindre tvivl om fortolkningen af bekendtgørelsen, ligesom ændringen vil medføre, at klageadgangen til Justitsministeriet over rigsadvokatens afgørelser i 1. instans om udgangstilladelser vil falde væk.

Det bemærkes, at antallet af sager med spørgsmål om udgangstilladelse, der behandles af rigsadvokaten i 1. instans, er begrænset, og det vil efter arbejdsgruppens opfattelse være naturligt at overlade kompetencen i disse sager til statsadvokaterne på linje med de øvrige sager om udgangstilladelse.

Arbejdsgruppen anbefaler endvidere, at påstand om dom til anbringelse på Sikringsafdelingen på Psykiatrihospitalet i Nykøbing Sjælland ikke længere skal forelægges for Justitsministeriet.

Justitsministeriet træffer i medfør af § 12, stk. 4, i bekendtgørelse nr. 200 af 25. marts 2004, afgørelse om udgang i de tilfælde, hvor kompetencen hertil ikke tilkommer overlægen, både for personer anbragt på Sikringsafdelingen i henhold til strafferetlig

afgørelse og personer anbragt i medfør af farlighedsdekret. Hensynet til en ensartet praksis i de pågældende sager om udgangstilladelse taler derfor for, at Justitsministeriet fortsat har kompetencen til at træffe afgørelse om udgang i de pågældende sager uanset grundlaget for anbringelsen.

Kapitel 8. Arbejdsgruppens overvejelser om og forslag til de regionale statsadvokaters fremtidige antal og struktur

1. Indledning

Arbejdsgruppen har overvejet de regionale statsadvokaturers fremtidige struktur.

Der findes i dag seks regionale statsadvokaturer. I lyset af arbejdsgruppens forslag om statsadvokaternes fremtidige opgavevaretagelse, jf. kapitel 6 og 7 ovenfor, har arbejdsgruppen overvejet, hvordan statsadvokaterne bør organiseres i fremtiden – herunder om der er grundlag for at begrænse antallet af statsadvokaturer.

Arbejdsgruppen har i den forbindelse også overvejet nogle af de følgespørgsmål, som en ændret organisering af statsadvokaturerne kan give anledning til. Det gælder navnlig spørgsmålet om statsadvokaternes mulighed for fremover at dække de enkelte rets- og politikredse og for at varetage opgaven med uddannelse af jurister i politikredsene.

Arbejdsgruppen har ikke haft til opgave at tage stilling til, hvor i landet de enkelte statsadvokaturer i en eventuel ændret struktur nærmere skal ligge, eller til mere detaljerede spørgsmål om fremtidig personalenormering og intern organisering mv. Disse spørgsmål må der tages stilling til senere. Nogle af problemstillingerne er dog mere overordnet berørt i det omfang, det er nødvendigt for at tage stilling til andre spørgsmål.

Som det fremgår af afsnit 4 nedenfor, foreslår et flertal i arbejdsgruppen følgende ændringer i de regionale statsadvokaters organisering:

- Antallet af statsadvokaturer begrænses, således at der i fremtiden er to statsadvokaturer på landsplan.
- Der etableres én statsadvokatur på Sjælland, der som geografisk område har de fem politikredse på Sjælland og politikredsen på Bornholm.
- Der etableres én statsadvokatur i Jylland, der som geografisk område har de fem politikredse i Jylland og politikredsen på Fyn.

Arbejdsgruppens overvejelser og forslag om en ændret organisationsstruktur for de regionale statsadvokater tager navnlig udgangspunkt i statsadvokaternes arbejdsopgaver og personaleunderlag. Arbejdsgruppen har derfor set på statsadvokaturernes nuværende organisering, herunder personaleunderlag, og sammenholdt den med de foreslåede ændringer i statsadvokaternes opgavevaretagelse.

På denne baggrund gives der indledningsvis nedenfor i afsnit 2 en række oplysninger om statsadvokaternes nuværende organisering. Det drejer sig bl.a. om statsadvokaturernes geografiske område, sagsfordeling og medarbejderantal. Afsnit 3 indeholder grundlaget for arbejdsgruppens overvejelser om en fremtidig struktur. Arbejdsgruppens forslag fremgår af afsnit 4 (flertallet) og 5 (mindretallet).

2. De regionale statsadvokaturers nuværende organisering

2.1. Statsadvokaturernes antal og geografiske område

De seks regionale statsadvokaturer er i dag fordelt med tre statsadvokaturer på Sjælland (i København) og tre statsadvokaturer i Jylland.

Statsadvokaturernes geografiske område blev justeret i forbindelse med politireformen, således at hver statsadvokat siden 1. januar 2007 har haft to politikredse under sig, jf. bekendtgørelse nr. 1420 af 13. december 2006.

Herefter er det geografiske område for statsadvokaturerne på Sjælland følgende:

Statsadvokaten for København og Bornholm (SA1) varetager i Østre landsretskreds forretningerne vedrørende Københavns Politi og Bornholms Politi. Embedskontoret er i København i samme bygning som SA2 og SA3 (samt Statsadvokaten for Særlige Internationale sager).

Statsadvokaten for Nordsjælland og Københavns Vestegn (SA2) varetager i Østre landsretskreds forretningerne vedrørende Nordsjællands Politi og Københavns Vestegns Politi. Embedskontoret er i København.

Statsadvokaten for Midt-, Vest- og Sydsjælland, Lolland og Falster (SA3) varetager i Østre landsretskreds forretningerne vedrørende Midt- og Vestsjællands Politi samt Sydsjællands og Lolland-Falsters Politi. Embedskontoret er i København.

Det geografiske område for statsadvokaturerne i Jylland er følgende:

Statsadvokaten for Nord- og Østjylland (SA4) varetager i Vestre landsretskreds forretningerne vedrørende Nordjyllands Politi og Østjyllands Politi. Embedskontoret er i Aalborg.

Statsadvokaten for Midt-, Vest- og Sydøstjylland (SA5) varetager i Vestre landsretskreds forretningerne vedrørende Midt- og Vestjyllands Politi samt Sydøstjyllands Politi. Embedskontoret er i Viborg.

Statsadvokaten for Fyn, Syd- og Sønderjylland (SA6) varetager i Østre landsretskreds forretningerne vedrørende Fyns Politi og i Vestre landsretskreds forretningerne vedrørende Syd- og Sønderjyllands Politi. Embedskontoret er i Sønderborg.

2.2. Statsadvokaturernes sagsfordeling

De regionale statsadvokater behandler en lang række konkrete straffesager og andre sager i forbindelse med de forskellige opgaver, som de varetager. I tabellen nedenfor er angivet antallet af sager inden for nogle forskellige sagstyper og fordelingen af sagerne mellem de seks statsadvokater i 2009.

Tabel 1 - Antal sager og fordelingen af sagerne mellem statsadvokaterne i 2009

2009	SA1	SA2	SA3	SA4	SA5	SA6	I alt
Ankesager (indkomne)	525	400	338	512	449	482	2.706
Nævningesager (indkomne)	33	22	33	27	25	20	160
Nævningeankesager (indkomne)	15	7	7	12	13	11	65
Politiklagenævnssager (afgjorte)	365	177	104	174	99	133	1.052
Klagesager (afgjorte)	442	295	302	268	281	333	1.921
Erstatningssager (afgjorte)	792	341	159	261	248	245	2.046
Foranstaltningssag (verserende sager)	501	444	425	499	568	485	2.922
Tiltaleindstilling (afgjorte)	738	372	384	459	522	629	3.104
I alt	**3.411**	**2.058**	**1.752**	**2.212**	**2.205**	**2.338**	**13.976**

Kilde: Statsadvokaternes sagsbehandlingssystem DocuPilot

Ud over de sager, der fremgår af tabellen, varetager statsadvokaterne bl.a. sager i forbindelse med tilsynet med politikredsene, kæresager samt i begrænset omfang generelle sager vedrørende lovforberedende arbejde mv.

2.3. Antallet af medarbejdere i de regionale statsadvokaturer

På nuværende tidspunkt (pr. september 2010) har de seks regionale statsadvokaturer i alt godt 145 medarbejderårsværk, der er fordelt på omkring 85 juristårsværk og 60 kontorfunktionærårsværk[1]. Heri indgår ikke studenter, formiddagsfuldmægtige og medhjælpere.

Medarbejderårsværkene er fordelt således mellem de enkelte statsadvokaturer:

Statsadvokaten for København og Bornholm (SA1): 33,9

Statsadvokaten for Nordsjælland og Københavns Vestegn (SA2): 27,8

Statsadvokaten for Midt, Vest- og Sydsjælland, Lolland og Falster (SA3): 19,7

Statsadvokaten for Nord- og Østjylland (SA4): 22,6

1 Kilde: Rigsadvokaten

Statsadvokaten for Midt-, Vest- og Sydøstjylland (SA5):	21,5
Statsadvokaten for Fyn, Syd- og Sønderjylland (SA6):	21,5

2.4. Antallet af medarbejdere i den øvrige anklagemyndighed

Til sammenligning følger nedenfor (pr. september 2010) oplysninger om antallet af medarbejdere i den øvrige anklagemyndighed (Statsadvokaten for Særlig Økonomisk Kriminalitet (SØK), Statsadvokaten for Særlige Internationale Sager (SAIS), rigsadvokaten samt politikredsene)[2].

For så vidt angår SØK, SAIS og rigsadvokaten er medarbejderårsværkene fordelt på følgende måde, idet det bemærkes, at der i SØK's og SAIS' årsværk også indgår politiuddannet personale:

Statsadvokaten for Særlig Økonomisk Kriminalitet (SØK):	92,6
Statsadvokaten for Særlige Internationale Sager (SAIS):	16,0
Rigsadvokaten:	64,6

Anklagemyndigheden i de 12 politikredse beskæftiger i alt ca. 800 medarbejdere, heraf ca. 500 jurister.

Antallet af medarbejdere i anklagemyndigheden i de enkelte politikredse varierer noget. Bortset fra Bornholms Politi spænder antallet af medarbejdere fra ca. 50 (heraf ca. 35 jurister) i Sydsjællands og Lolland-Falsters Politi til ca. 200 medarbejdere (heraf ca. 100 jurister) i Københavns Politi.

Hertil kommer de relativt små embeder på Færøerne og i Grønland.

2 Kilde: Rigsadvokaten

3. Grundlaget for arbejdsgruppens forslag om statsadvokaternes fremtidige organisatoriske struktur

3.1. Fremtidige ændringer i statsadvokaternes opgaver

Udgangspunktet for arbejdsgruppens overvejelser om statsadvokaternes organisatoriske struktur er de opgaver, som statsadvokaterne efter arbejdsgruppens forslag skal varetage fremover.

I forhold til statsadvokaternes nugældende opgavevaretagelse, jf. kapitel 2, foreslår arbejdsgruppen en række ændringer, der fremgår af kapitel 6 og 7. Arbejdsgruppens forslag kan i oversigtsform sammenfattes således:

- Statsadvokaterne vil fremover kun i meget begrænset omfang føre nævningesager i 1. instans, idet disse sager i stedet som hovedregel behandles af politikredsene.
- Statsadvokaterne vil skulle udføre straffesager også i 1. instans inden for sagsområder, hvor der er særligt behov for koordinering mv. i anklagemyndigheden ("call-in-ordningen").
- Den generelle samarbejdsmodel indebærer, at statsadvokaterne fremover i videre omfang inddrages i politikredsenes udførelse af særligt vanskelige straffesager i 1. instans.
- Det ændrede tilsynskoncept indebærer, at statsadvokaternes tilsyn fremover skal være mere fremadrettet og samarbejdsorienteret.
- Statsadvokaterne inddrages fremover i løsningen af generelle faglige analyseopgaver.
- Statsadvokaterne varetager fremover udførelsen af erstatningssager også i 1. instans.
- Behandling af og tilsyn med foranstaltningssager forankres fremover hos statsadvokaterne. Det medfører bl.a., at statsadvokaterne fremover skal møde i retten også i 1. instans i sager om ændring af idømte foranstaltninger mv.
- Den gældende medhjælperordning begrænses i væsentligt omfang. Ordningen med 200-timers-medhjælpere ophæves helt, således at sager, der hidtil er varetaget af disse medhjælpere, fremover som udgangspunkt varetages af statsadvokaternes faste medarbejdere.

Ud over arbejdsgruppens forslag vil også den nye politiklageordning, som træder i kraft den 1. januar 2012, føre til ændringer i statsadvokaternes arbejdsområde.

Nyordningen indebærer, at en ny uafhængig politiklagemyndighed overtager statsadvokaternes opgaver med at undersøge og træffe afgørelser i sager om klager over politipersonalets adfærd i tjenesten (adfærdsklager), ligesom politiklagemyndigheden overtager statsadvokaternes opgave med at efterforske eventuelle strafbare forhold begået af politipersonale i tjenesten. Statsadvokaterne skal herefter alene tage stilling til tiltalespørgsmålet i straffesager mod politipersonale og i givet fald varetage sagerne i retten.

Som det fremgår, vil statsadvokaterne i fremtiden få færre opgaver på nogle områder, mens de på andre områder vil få nye opgaver eller flere opgaver inden for nuværende sagsområder.

På den ene side vil statsadvokaterne således få færre opgaver med at udføre nævningesager og varetage sager om klager over politiet mv. Som det fremgår af afsnit 2.2 ovenfor, varetog statsadvokaterne i 2009 i alt ca. 160 nævningesager i 1. instans og i alt ca. 1050 politiklagenævnssager.

På den anden side vil den ændrede opgavevaretagelse betyde, at statsadvokaterne på nogle områder får tilført yderligere opgaver. Det gælder f.eks. med hensyn til generelle faglige analyseopgaver, varetagelse af erstatnings- og foranstaltningssager, etablering af call-in-ordninger, inddragelse i særlige sager i 1. instans (den generelle samarbejdsmodel) og et styrket tilsyn med politikredsene. Hertil kommer, at den foreslåede ophævelse af ordningen med 200-timers-medhjælpere vil kunne indebære, at statsadvokaternes faste medarbejdere fremover kommer til at udføre flere ankesager (idet det dog må antages, at en del af de ca. 600 ankesager, der årligt udføres af disse medhjælpere, vil kunne varetages af 25-sags-medhjælpere).

3.2. Overordnede ressourcemæssige forudsætninger

Arbejdsgruppen har ikke set det som sin opgave at tage nærmere stilling til de ressourcemæssige konsekvenser af de ændringer, der er beskrevet i afsnit 3.1 ovenfor. Disse spørgsmål må efterfølgende afklares i samarbejde mellem rigsadvokaten og statsadvo-

katerne inden for anklagemyndighedens samlede økonomiske ramme. Der må i den forbindelse foretages en nærmere kortlægning af, hvilke ressourceforskydninger mellem de enkelte dele af anklagemyndigheden de enkelte ændringer måtte nødvendiggøre.

Til brug for arbejdsgruppens overvejelser om det fremtidige antal statsadvokaturer på landsplan – herunder behovet for bæredygtighed i de enkelte statsadvokaturer – er det imidlertid nødvendigt at tage udgangspunkt i en overordnet antagelse om det samlede fremtidige antal medarbejdere i statsadvokaturerne.

Det fremgår af det, der er anført under afsnit 3.1, at nogle ændringer i statsadvokaternes arbejdsopgaver isoleret set vil tale for en reduktion i antallet af medarbejdere i statsadvokaturerne, mens andre isoleret set vil tale for en tilførsel af yderligere medarbejdere.

Efter en samlet vurdering finder arbejdsgruppen, at det – til brug for de videre overvejelser, jf. afsnit 4 og 5 nedenfor – kan lægges til grund, at der på landsplan i hvert fald ikke vil blive tale om flere medarbejdere i de regionale statsadvokaturer end i dag (hvor der er ansat i størrelsesordenen 145 årsværk, heraf ca. 85 juristårsværk, jf. afsnit 2.3 ovenfor). Det må efter arbejdsgruppens opfattelse endvidere anses for realistisk, at der vil kunne blive tale om en vis reduktion af det samlede medarbejderantal. Som anført er det ikke i øvrigt arbejdsgruppens opgave at tage stilling til dette spørgsmål.

Også fordelingen af medarbejdere mellem de enkelte statsadvokaturer vil skulle fastlægges som led i implementeringen af en samlet nyordning. Som det fremgår af afsnit 2.2 ovenfor, behandler statsadvokaturerne på Sjælland i dag lidt over halvdelen af det samlede antal sager og har derfor – som anført i afsnit 2.3 – en lidt større andel af medarbejderne end statsadvokaturerne i Jylland.

4. Flertallets overvejelser om og forslag til statsadvokaternes fremtidige organisatoriske struktur

I det følgende redegøres for et forslag til statsadvokaturernes fremtidige organisatoriske struktur, som et flertal i arbejdsgruppen (Jørgen Steen Sørensen, Lise-Lotte Nilas, Jan Reckendorff, Elsemette Cassøe, Marian Thomsen, Lene Pryds Thomsen, Bjarne

Christensen, Dorte Jensen, Jakob Lund Poulsen, Svend Larsen, Birgitte Forum Christensen og Anette Arnsted) kan tilslutte sig.

Mindretallets (Grethe Albert Troelsens) forslag fremgår af afsnit 5 nedenfor.

4.1. De to hovedhensyn i overvejelserne om statsadvokaturernes fremtidige antal

Efter flertallets opfattelse må der ved fastlæggelsen af antallet af regionale statsadvokaturer navnlig tages udgangspunkt i, at statsadvokaturerne bør være bæredygtige i den forstand, at deres personalemæssige underlag skal gøre det muligt effektivt, fleksibelt og kompetent at løse de opgaver, som statsadvokaterne skal varetage i fremtiden.

Efter den opgavefordeling, som arbejdsgruppen lægger op til, vil statsadvokaturerne også fremover skulle behandle nogle af de største, vanskeligste og mest ressourcekrævende straffesager i anklagemyndigheden. Som en anden væsentlig hovedopgave vil statsadvokaturerne mere generelt skulle fungere som juridiske "kraftcentre" i anklagemyndigheden med ansvaret for bl.a. udviklingsopgaver, løbende sparring med politikredsene og et stærkt fokus på kvaliteten og effektiviteten i hele politiets og anklagemyndighedens arbejde.

Den væsentligste del af statsadvokaturernes arbejdsopgaver vil fortsat være knyttet til konkret sagsbehandling i forbindelse med straffesager eller andre opgaver. Som følge heraf vil sagernes karakter og omfang kunne variere noget over tid.

Hvis statsadvokaturerne skal kunne løse de nævnte opgaver – og herunder være robuste i spidsbelastningsperioder – bør der efter flertallets opfattelse være tale om forholdsvis få og store statsadvokaturer.

Dette understøttes også af erfaringerne med de eksisterende statsadvokaturer, som – navnlig i sammenligning med de nye store politikredse og en væsentlig udvidet rigsadvokatur – har vist sig at være noget sårbare, både med hensyn til personaleunderlag og muligheder for specialisering. Det må i den forbindelse anses for væsentligt, at statsadvokaturerne har en størrelse, der muliggør en opgavespecialisering, som kan

"matche" specialiseringen i politikredsene. Dette vil bl.a. være en forudsætning for et effektivt tilsyn med kredsene.

Store statsadvokaturer vil samtidig indebære, at statsadvokaturerne i endnu højere grad end i dag vil kunne tilbyde et attraktivt og udviklende fagligt miljø, og at man kan have nødvendig fokus ikke kun på faglig ledelse, men også på administrativ, personalemæssig og strategisk ledelse. Dette vil bl.a. have betydning for muligheden for fortsat at rekruttere og fastholde meget dygtige jurister til statsadvokaturerne.

Overfor hensynet til få og slagkraftige statsadvokaturer står bl.a. et hensyn til nærhed i forhold til domstolene og politikredsene. Dette hensyn taler i sig selv for at opretholde et større antal statsadvokaturer. Hensynet er dog i praksis kun relevant i forhold til statsadvokaturerne i Jylland, da de sjællandske statsadvokaturer allerede i dag er samlet i København.

Hensynet til nærhed i forhold til politikredsene er bl.a. vigtigt i forhold til mulighederne for at rekruttere medarbejdere fra politikredsene, enten som led i turnus eller som fastansættelse. Efter flertallets opfattelse er det således af meget væsentlig uddannelsesmæssig betydning, at den udveksling af medarbejdere, der finder sted i dag mellem politikredse og statsadvokaturer, kan fortsætte. Hvis der gennemføres en centralisering af statsadvokaturerne, vil denne udveksling af medarbejdere alt andet lige kunne vanskeliggøres.

I afsnit 4.2 og 4.3 nedenfor redegøres nærmere for betydningen af disse to hovedhensyn i forhold til antallet af statsadvokaturer. Flertallet har på den ene side vurderet, hvad et krav om bæredygtige statsadvokaturer betyder for det fremtidige antal af statsadvokaturer på landsplan (afsnit 4.2). På den anden side har flertallet vurderet statsadvokaturernes mulighed for i en fremtidig struktur fortsat at kunne dække rets- og politikredsene, bl.a. med hensyn til rekruttering af medarbejdere (afsnit 4.3). Flertallets samlede forslag fremgår af afsnit 4.4.

Det bemærkes, at det hensyn til nærhed i forhold til borgerne, som i mange tilfælde vil gøre sig gældende ved overvejelser om omstrukturering i den offentlige sektor, efter flertallets opfattelse ikke spiller nogen nævneværdig rolle i den foreliggende sammenhæng. Det skyldes, at der allerede med de opgaver, som de regionale statsadvokaturer i

dag varetager, kun i meget begrænset omfang er behov for, at borgerne kan henvende sig personligt i statsadvokaturerne. Hertil kommer, at dette behov må forventes at blive yderligere reduceret, når ændringerne i ordningen for behandling af klager mv. over politiet træder i kraft den 1. januar 2012.

4.2. Kravet om bæredygtige statsadvokaturer

4.2.1. Nærmere om begrebet "bæredygtige statsadvokaturer"

Som anført er det efter flertallets opfattelse meget væsentligt, at statsadvokaturerne fremover har en bæredygtighed, der sikrer, at hver statsadvokatur også inden for de nye opgavemæssige rammer kan løse alle opgaver på et højt fagligt niveau og med den nødvendige effektivitet mv.

Dette indebærer først og fremmest, at der skal være det fornødne personalemæssige underlag i hver statsadvokatur. Der skal bl.a. være et tilstrækkeligt antal jurister til at sikre et fagligt miljø, hvor forskellige kompetencer og specialiseret viden er repræsenteret. I den forbindelse må det bl.a. anses for afgørende for statsadvokaturernes muligheder for at udfylde deres fremtidige rolle, at der kan skabes grundlag for en specialisering, som kan "matche" politikredsene og rigsadvokaturen.

Det er derfor nødvendigt, at der i hver statsadvokatur er et tilstrækkeligt antal erfarne jurister – f.eks. assessorer og vicestatsadvokater – således at en statsadvokatur er i stand til at håndtere perioder med f.eks. store anke- og nævningesager, uden at det går ud over andre opgaver, herunder tilsynet med politikredsene og varetagelsen af generelle analyseopgaver mv. Samtidig er det væsentligt, at der i hver statsadvokatur er et tilstrækkeligt antal yngre jurister – f.eks. fuldmægtige – der kan stå for den mere almindelige sagsbehandling.

Endvidere bør hver statsadvokatur have en størrelse, som giver grundlag for en ledelsesgruppe med ressourcer til at forestå den lokale personale- og driftsledelse, dvs. en ledelse, der kan udstikke klare målsætninger, prioritere arbejdsopgaverne og fokusere på personaleudvikling mv. Det er således væsentligt, at der kan skabes grundlag for såvel faglig som administrativ, personalemæssig og strategisk ledelse.

Ved siden af den faglige bæredygtighed er det også væsentligt, at statsadvokaturerne har en ressourcemæssig bæredygtighed, der samlet set sikrer en rationel og effektiv drift af opgaverne.

I forhold til ressourcemæssig bæredygtighed bør hver statsadvokatur have en volumen, der sikrer fleksibilitet og dermed mulighed for at prioritere ressourcerne. Herved kan det bl.a. sikres, at den enkelte statsadvokatur er ressourcemæssigt robust til at håndtere uforudsete belastninger i forbindelse med f.eks. ændringer i sagsporteføljе eller i forbindelse med vakancer og ferier mv., således at embedet ikke bliver sårbart ved opgave- eller personalemæssige udsving.

Endelig må det – af hensyn til statsadvokaturernes generelle gennemslagskraft – indgå, at statsadvokaturerne bør have en størrelse, som ikke ligger væsentligt under, hvad der f.eks. gælder i de fleste politikredse. Dette må i sig selv anses for et led i vurderingen af bæredygtighed i de enkelte statsadvokaturer.

4.2.2. Flertallets overvejelser om antallet af statsadvokaturer i lyset af kravet om bæredygtighed

4.2.2.1. Overvejelser om en reduktion af de nuværende seks statsadvokaturer

Flertallet har overvejet, om der ud fra de anførte krav til bæredygtige regionale statsadvokaturer er grundlag for at opretholde de nuværende seks statsadvokaturer.

Det er flertallets opfattelse, at de nuværende regionale statsadvokaturer yder en meget stor og betydningsfuld indsats og i den forbindelse er helt centrale aktører i den samlede anklagemyndighed. Der henvises i den forbindelse også til arbejdsgruppens principielle synspunkter ovenfor i kapitel 4.

Det kan efter flertallets opfattelse samtidig konstateres, at de "volumenmæssige" rammer, som statsadvokaturerne i dag arbejder under, indebærer en række betydelige vanskeligheder og udfordringer. Som anført i afsnit 4.1 ovenfor har statsadvokaturerne – navnlig i sammenligning med de nye store politikredse og en væsentlig udvidet rigsadvokatur – vist sig at være sårbare med hensyn til f.eks. personaleunderlag og muligheder for den nødvendige specialisering. Det er også en erfaring, at det med statsadvo-

katurernes nuværende størrelse – og i lyset af den vægt, som der nødvendigvis skal lægges på den faglige ledelse – kan være meget vanskeligt at skabe den fornødne plads også til administrativ, personalemæssig og strategisk ledelse.

Som nævnt i afsnit 3.2 ovenfor kan der på landsplan i hvert fald ikke forventes flere medarbejdere i de regionale statsadvokaturer end i dag. Det må endvidere anses for realistisk, at der kan blive tale om en vis reduktion i antallet af medarbejdere. I givet fald vil de omtalte vanskeligheder og udfordringer alt andet lige blive yderligere forstærket.

Det tilføjes, at også andre hensyn til den bedst mulige varetagelse af statsadvokaturernes samlede opgaver efter flertallets opfattelse kan tale for en reduktion af antallet på landsplan. Med den vægt, som i dag lægges på præcis implementering af ofte meget detaljeret lovgivning med hensyn til strafniveauer mv., er f.eks. behovet for samlet faglig koordinering i anklagemyndigheden meget væsentligt (dette er bl.a. baggrunden for den foreslåede call-in-ordning, jf. kapitel 6.3.2 ovenfor). De praktiske muligheder for en sådan sikker koordinering vil efter flertallets opfattelse blive væsentligt forbedret i en ordning med færre og større statsadvokaturer. Tilsvarende gælder med hensyn til varetagelse af f.eks. generelle analyseopgaver.

Det er på den anførte baggrund flertallets samlede opfattelse, at meget væsentlige hensyn taler for en reduktion af antallet af regionale statsadvokaturer på landsplan.

4.2.2.2. Overvejelser om to landsdækkende statsadvokaturer

I forlængelse af det anførte har flertallet – med henblik på en anbefaling om det fremtidige antal statsadvokaturer – overvejet, hvor mange medarbejdere en statsadvokatur nærmere bør have for at være bæredygtig i faglig og ressourcemæssig henseende.

Efter flertallets opfattelse viser erfaringerne fra de nuværende statsadvokaturer og fra etableringen af de nye politikredse, at de fremtidige statsadvokaturer bør være større end nogen af de nuværende statsadvokaturer. Det er således flertallets vurdering, at hver statsadvokatur fremover bør have et samlet medarbejderantal på i størrelsesordenen mindst 40-45 medarbejdere, heraf mindst ca. 25-30 jurister, og gerne flere. Erfaringerne med de nuværende statsadvokaturer tilsiger efter flertallets opfattelse, at

statsadvokaturer med et mindre personaleunderlag end dette vil have vanskeligt ved at løse deres fremtidige opgaver på en fuldt ud hensigtsmæssig måde, bl.a. fordi det navnlig på sigt vil give anledning til betydelige vanskeligheder at "matche" den specialisering, som politikredsenes (og rigsadvokaturens) størrelse og struktur muliggør. Det vil ligeledes være vanskeligt at skabe plads til ud over faglig ledelse også at udøve den nødvendige administrative, personalemæssige og strategiske ledelse.

Lægges dette medarbejderantal til grund, vil det indebære, at der i hvert fald vil være grundlag for to statsadvokaturer på landsplan.

Flertallet finder, at det geografiske område for to landsdækkende statsadvokaturer i givet fald bør fastlægges således, at de to statsadvokaturer bliver omtrent lige store. Herefter må det anses for mest nærliggende med én statsadvokatur for Sjælland, der har de fem politikredse på Sjælland samt politikredsen på Bornholm under sig, og én statsadvokatur for Jylland og Fyn, der har de fem politikredse i Jylland og politikredsen på Fyn under sig. Der er herved lagt vægt på politikredsenes antal og placering samt på statsadvokaturernes nuværende sagsfordeling og medarbejderantal. Som det fremgår, vil en reduktion til to statsadvokaturer på landsplan i realiteten indebære, at de nuværende SA1-SA3 sammenlægges til én statsadvokatur for Sjælland, og at de nuværende SA4-SA6 sammenlægges til én statsadvokatur for Jylland og Fyn.

Med det angivne geografiske område og ud fra de samlede personalemæssige forudsætninger, der er anført i afsnit 3.2 ovenfor, ville de to statsadvokaturer hver få i størrelsesordenen ca. 60-70 medarbejderårsværk. Dette ville svare nogenlunde til den størrelsesorden, som rigsadvokaturen og anklagemyndigheden i en gennemsnitlig politikreds har i dag.

På denne baggrund er det flertallets opfattelse, at to statsadvokaturer på landsplan vil betyde, at hver statsadvokatur får en størrelse, der gør den fuldt ud fagligt og ressourcemæssigt bæredygtig og også giver den nødvendige slagkraft over for bl.a. politikredsene.

4.2.2.3. Overvejelser om tre landsdækkende statsadvokaturer

Flertallet har også overvejet, om der i stedet kunne være grundlag for tre statsadvokaturer på landsplan. Det skyldes, at en ordning med tre statsadvokaturer – i hvert fald for en umiddelbar betragtning, jf. nærmere nedenfor – ville kunne være at foretrække med hensyn til mulighederne for at dække såvel politi- som retskredse.

Hvis de tre statsadvokaturer kunne etableres, således at de var lige store, ville hver statsadvokatur – ud fra den anførte forudsætning om et samlet antal medarbejdere i statsadvokaturerne fremover – kunne bemandes med i størrelsesordenen ca. 40-45 medarbejdere i alt. Lægges det ovenfor anførte vedrørende antallet af medarbejdere i en bæredygtig statsadvokatur til grund, ville der kun vanskeligt være grundlag for at etablere tre bæredygtige statsadvokaturer på landsplan.

Hertil kommer, at det i praksis måtte anses for meget vanskeligt at etablere tre lige store statsadvokaturer forskellige steder i landet. Om dette spørgsmål bemærkes nærmere følgende:

Skulle landet opdeles i tre lige store statsadvokaturer på landsplan, ville de hver skulle dække fire politikredse. Dette måtte formentlig indebære, at én statsadvokatur måtte placeres i København og dække politikredsene i København og på Bornholm samt to sjællandske politikredse (med ankesager i Østre Landsret), at én statsadvokatur måtte placeres i Jylland og dække fire jyske politikredse (med ankesager i Vestre Landsret), og at én statsadvokatur måtte placeres et sted "midt imellem" og dække to sjællandske politikredse, én jysk politikreds samt Fyns Politi (med ankesager i både Østre og Vestre Landsret). En sådan konstruktion ville efter flertallets opfattelse give anledning til væsentlige praktiske vanskeligheder og herunder indebære meget betydelige udfordringer med hensyn til at dække de relevante by- og landsretter.

Det følger af det anførte, at en ordning med tre statsadvokaturer på landsplan i givet fald formentlig måtte etableres med to statsadvokaturer i Jylland (der dækkede politikredsene i Jylland og på Fyn) og én statsadvokatur på Sjælland (der dækkede politikredsene på Sjælland og Bornholm). Da statsadvokaturen på Sjælland som følge af den samlede sagsbelastning (jf. afsnit 2.3 ovenfor) måtte være af nogenlunde samme størrelse som de to statsadvokaturer i Jylland tilsammen (og i hvert fald næppe min-

dre), kunne hver af de to statsadvokaturer i Jylland næppe undgå at komme en hel del under det antal medarbejdere, som efter det anførte er en nødvendig forudsætning for bæredygtighed. Hertil kommer, at der i givet fald ville kunne opstå en uhensigtsmæssig uligevægt i forholdet mellem en stor sjællandsk statsadvokatur og to mindre jyske statsadvokaturer, bl.a. med hensyn til mulighederne for den nødvendige specialisering mv.

På den anførte baggrund er det flertallets opfattelse, at vægtige hensyn taler imod en ordning med tre statsadvokaturer på landsplan, og det må efter flertallets opfattelse anses for meget tvivlsomt, hvilke gevinster der reelt ville være ved en sådan ordning.

4.2.2.4. Konklusion vedrørende antallet af statsadvokaturer på landsplan

Det er således flertallets samlede opfattelse, at hensynet til fremtidig bæredygtighed mv. i de regionale statsadvokaturer med stor vægt taler for, at der etableres to statsadvokaturer på landsplan, således at den ene har politikredsene på Sjælland og Bornholm som forretningsområde, og den anden har politikredsene i Jylland og på Fyn som område.

Spørgsmålet er herefter, om en ordning med to regionale statsadvokaturer på landsplan vil give anledning til væsentlige eller afgørende vanskeligheder med hensyn til at dække de enkelte politi- og retskredse i landet. Dette spørgsmål behandles i afsnit 4.3 nedenfor.

4.3. Statsadvokaternes mulighed for fortsat at dække rets- og politikredse – herunder at varetage opgaven med uddannelse af jurister i politikredsene

4.3.1. Indledning

Som anført ovenfor bør en ordning med to statsadvokaturer på landsplan efter flertallets opfattelse indebære, at de nuværende SA1-SA3 bliver sammenlagt til én statsadvokatur for Sjælland, og at de nuværende SA4-SA6 sammenlægges til én statsadvokatur for Jylland og Fyn.

SA1-SA3 har i dag alle embedskontorer i samme bygning i København. En sammenlægning til én statsadvokatur vil derfor ikke indebære ændringer i forhold til i dag med

hensyn til mulighederne for at dække rets- og politikredse, hvis det – som flertallet umiddelbart antager – besluttes, at statsadvokaturen fortsat skal have embedskontor i København.

Derimod vil en sammenlægning af de nuværende SA4-SA6 til en ny stor statsadvokatur under alle omstændigheder indebære ændringer i den geografiske placering. I dag er de jyske statsadvokaturer placeret i Aalborg, Viborg og Sønderborg, og en reduktion af statsadvokaturerne i Jylland fra tre til én vil bevirke, at embedskontorerne i enten to eller tre af byerne bliver nedlagt – afhængigt af, om en ny statsadvokatur placeres et af de eksisterende steder eller i en anden by. Én fremtidig statsadvokatur i Jylland vil derfor under alle omstændigheder indebære geografiske ændringer i forhold til nogle rets- og politikredse.

På denne baggrund er der nedenfor i afsnit 4.3.2-4.3.4 nærmere redegjort for de udfordringer, som efter flertallets opfattelse tegner sig for en fremtidig statsadvokatur i Jylland med hensyn til muligheden for at dække rets- og politikredse. Flertallet tager i den forbindelse udgangspunkt i, at en fremtidig jysk statsadvokatur må forventes placeret nogenlunde centralt i Jylland.

4.3.2. Muligheden for, at én jysk statsadvokatur kan dække retskredsene

4.3.2.1. Dækning af Vestre og Østre Landsret

Efter flertallets opfattelse er det med hensyn til retskredsene først og fremmest vigtigt, at en statsadvokatur i Jylland har praktisk mulighed for at dække landsretterne. Også i fremtiden vil langt de fleste af de sager, som en statsadvokatur varetager ved domstolene, således være ankesager i landsretten.

En statsadvokat i Jylland vil hovedsageligt skulle møde i Vestre Landsret. I praksis betyder det, at statsadvokaten skal møde ved Vestre Landsrets hovedtingssted i Viborg og ved bitingstederne i Aalborg, Århus, Esbjerg, Kolding og Sønderborg.

Ifølge oplysninger fra Vestre Landsret er den nuværende fordeling af ankesager, der behandles ved henholdsvis hoved- og bitingsteder, at ca. halvdelen af alle ankesager behandles i Viborg, mens den øvrige halvdel behandles ved bitingstederne. I den for-

bindelse var Vestre Landsrets fordeling af ankesager (ankesager sluttet i forbindelse med hovedforhandling) mellem hoved- og bitingsteder i 2009 således:

Viborg: 455

Aalborg: 135
Århus: 86
Esbjerg: 72
Kolding: 75
Sønderborg: 109

Bitingsteder, Vestre Landsret i alt: 477

Efter de oplysninger, der foreligger for arbejdsgruppen, er udviklingen for Vestre Landsret de senere år gået i retning af, at flere sager behandles ved hovedtingstedet i Viborg. Hvor det tidligere var godt ¼ af sagerne, der blev behandlet ved hovedtingstedet, er det nu – bl.a. efter domstolsreformen – omkring halvdelen af sagerne, der behandles ved hovedtingstedet.

Landsretternes medlem i arbejdsgruppen (Bjarne Christensen) har i tilknytning til disse oplysninger særligt bemærket følgende:

"Vestre Landsrets muligheder for at afvikle den samlede sagsbeholdning på en mere fleksibel måde er klart større ved hovedtingstedet end ved bitingstederne. Denne mere fleksible sagsafvikling giver sig også udslag i generelt kortere gennemløbstider for de sager, der behandles ved hovedtingstedet, end for de sager, der behandles ved bitingstederne. Det skyldes, at en afvikling af sagerne ved hovedtingstedet kan passes ind, hvor der på enkeltdage eller dele af enkeltdage til enhver tid er mulighed herfor på en af landsrettens afdelinger, mens afvikling af sagerne ved bitingstederne normalt skal passes ind på ledig tid i de særlige uger, der – typisk 2 gange om måneden – er afsat til straffesagsrejserne, og hvor normalt kun en af landsrettens afdelinger behandler sager ved det pågældende bitingsted i den enkelte uge.

Tilstedeværelsen af en statsadvokatur i Viborg har givet god mulighed for, at huller i afdelingernes kalendere – også sådanne huller der opstår med kortere varsel ved at an-

dre sager hæves eller må udsættes – kan udnyttes til behandling bl.a. af en række mindre straffesager ved hovedtingstedet. Statsadvokaturens tilstedeværelse i Viborg har endvidere givet god mulighed for, at man på hovedtingstedet på den enkelte dag kan beramme flere straffesager på samme tid til forskellige afdelinger, uden at dette giver anledning til problemer med hensyn til anklagemyndighedens praktiske muligheder for at møde. Dette gælder, selvom de enkelte sager kan være af måske helt ned til 1-2 timers varighed. Det er landsrettens erfaring, at anklagere fra de øvrige jyske statsadvokaturer – forståeligt nok – har et ønske om, at deres sager samles på hele dage, således at de kan begrænse den tid, de skal bruge til transport. En sådan samlet berammelse er langt fra altid mulig og vil ofte reelt umuliggøre en udnyttelse af de mindre huller, der kan opstå på den enkelte retsdag. For at anklagemyndigheden fra de to øvrige statsadvokaturer kan møde i Viborg uden at skulle bruge særlig meget tid til transport i forbindelse med enkeltsager af kortere varighed, har man i praksis da også indrettet sig således, at statsadvokaturen i Viborg har en ekstra normering, mod at man påtager sig også at møde i nogle af de mindre sager, hvor det ellers var statsadvokaturerne i Aalborg eller Sønderborg, der skulle møde."

Landsretternes og Dommerforeningens repræsentanter i arbejdsgruppen (Bjarne Christensen og Dorte Jensen) skal på denne baggrund udtale:

"Som tidligere nævnt må overvejelser om en ændret opgavevaretagelse i anklagemyndigheden ske også med behørig hensyntagen til de muligheder, som domstole m.fl. vil have for på en effektiv og hensigtsmæssig måde at varetage deres opgaver i forbindelse med straffesagers behandling. Som anført foran er det for Vestre Landsret af afgørende betydning for sagsafviklingen og for at kunne fastholde de nuværende gennemløbstider, at en jysk/fynsk statsadvokatur, hvis sager primært vil vedrøre det jyske område, placeres således, at anklagemyndigheden fortsat vil kunne møde ved Vestre Landsrets hovedtingsted i Viborg også i forbindelse med behandlingen af et større antal enkeltsager, der skal kunne afvikles ved udnyttelse af mindre eller større huller i berammelserne på enkeltdage, og at anklagemyndigheden i disse tilfælde kan møde ikke blot i en enkelt sag, men i forskellige sager på samme tidspunkt i de enkelte afdelinger. Ved en eventuel placering andre steder end ved hovedtingstedet i Viborg må det derfor indgå, at der skal afsættes de fornødne ressourcer til en ganske omfattende og ofte daglig transport til og fra Viborg.

Det skal i øvrigt tilføjes, at det med den forventede placering af den østdanske statsadvokatur fortsat vil være muligt – i samme omfang som hidtil – for denne statsadvokatur at møde ved behandlingen af sager ved Østre Landsrets hovedtingsted både på enkeltdage og på dele af sådanne uden transport."

De øvrige medlemmer af flertallet (Jørgen Steen Sørensen, Lise-Lotte Nilas, Jan Reckendorff, Elsemette Cassøe, Marian Thomsen, Lene Pryds Thomsen, Jakob Lund Poulsen, Svend Larsen, Birgitte Forum Christensen og Anette Arnsted) tager det anførte til efterretning og er enige i, at placeringen af en kommende samlet statsadvokatur i Jylland naturligvis ikke må føre til forringelser i Vestre Landsrets mulighed for på hovedtingstedet i Viborg at afvikle straffesager på en effektiv og hensigtsmæssig måde.

Flertallet finder samtidig anledning til at fremhæve, at beslutningen om, hvor i Jylland en fremtidig statsadvokatur skal placeres, må træffes ud fra en flerhed af hensyn. I den forbindelse må det bl.a. også indgå, hvor der er de bedste muligheder for at tiltrække og fastholde kvalificeret arbejdskraft, herunder ikke mindst i forhold til de nuværende medarbejdere i statsadvokaturerne. Det må ligeledes indgå, hvor der samlet set er de bedste muligheder for den nødvendige praktiske transport. Nogle af disse hensyn er berørt de relevante steder nedenfor.

Ud over at skulle møde i Vestre Landsret vil en statsadvokat i Jylland i et vist omfang også skulle møde i ankesager i Østre Landsret – forudsat at statsadvokatens geografiske område også omfatter Fyns Politi, jf. ovenfor i afsnit 4.2.2.2. I praksis betyder det, at statsadvokaten skal møde ved bitingstedet i Odense, hvor ankesager fra Fyn sædvanligvis behandles, idet Østre Landsret – i modsætning til Vestre Landsret – ikke har fundet det nødvendigt at behandle sager uden lægdommere ved hovedtingstedet.

Efter oplysninger fra Østre Landsret behandlede landsretten i 2009 186 ankesager (ankesager sluttet i forbindelse med hovedforhandling) ved bitingstedet i Odense.

Som det fremgår, vil en statsadvokat i Jylland – med landsretternes nuværende tilrettelæggelse af sagerne ved hoved- og bitingstederne – skulle møde i ankesager i seks byer i Jylland (Viborg, Aalborg, Århus, Esbjerg, Kolding og Sønderborg) samt i Odense.

Hertil kommer et mindre antal kæresager, der typisk behandles ved hovedtingsstederne (i det omfang statsadvokaterne og ikke politikredsene møder i kæresagerne).

Dette vil – uanset hvor i Jylland en fremtidig statsadvokatur placeres – indebære, at der for en del sagers vedkommende bliver en vis større afstand mellem den by, hvor statsadvokaturen ligger, og landsretternes hoved- eller bitingsteder end i dag. Det vil indebære, at anklagere i statsadvokaturen i forhold til i dag vil skulle bruge yderligere tid på transport til og fra landsretternes hoved- eller bitingsteder. Omvendt vil der formentlig også være nogle sager, hvor anklagerne i dag bruger transport på at møde i landsretten, der fremover vil kunne håndteres uden transport, ligesom anklagemyndighedens transporttid vil kunne mindskes, hvis anklagemyndigheden har mulighed for at varetage sagerne på rejsedage/rejseuger, jf. nedenfor.

Såfremt statsadvokaturen f.eks. placeres i Viborg, vil der være ca. 200 km til landsrettens bitingsted i Sønderborg og ca. 85 km til bitingtingstedet i Aalborg. I dag håndteres sagerne på disse bitingsteder uden transport for statsadvokaturerne, da der er statsadvokaturer i både Sønderborg og Aalborg. Omvendt vil alle sager i landsretten i Viborg fremover kunne håndteres af statsadvokaten uden transport, hvilket som nævnt for tiden er ca. halvdelen af samtlige ankesager i Vestre Landsret. I dag håndteres nogle af sagerne i Viborg af statsadvokaturer uden for Viborg. Til bitingstederne i Århus, Kolding, Esbjerg og Odense vil der være omtrent samme afstand fra en statsadvokatur i Viborg, som de nuværende statsadvokaturer har til disse bitingsteder.

Ordningen vil – med undtagelse af sagerne i Odense – svare til ordningen for dommerne i Vestre Landsret, som også dækker alle bitingsteder med udgangspunkt i Viborg.

Hvis statsadvokaturen i stedet placeres i f.eks. Århus, vil der fremover være en afstand på ca. 65 km til landsretten i Viborg, hvor statsadvokaturen vil komme til at møde i ca. halvdelen af ankesagerne. Dermed vil der fremover også blive transport for statsadvokaturen i de sager i Viborg, der i dag varetages uden transport. Der vil også blive transport for statsadvokaturen til bitingstederne i Sønderborg og Aalborg. Omvendt vil en placering i Århus indebære, at der ikke bliver transport til sager ved landsrettens bitingsted i Århus. Til bitingstederne i Kolding, Esbjerg og Odense vil der være om-

trent samme afstand fra en statsadvokatur i Århus, som de nuværende statsadvokaturer har til disse bitingsteder.

Hvis en statsadvokatur i Jylland placeres enten i Viborg eller Århus, vil afstanden fra statsadvokaturen til Vestre Landsrets hovedtingsted og bitingsteder samt Østre Landsrets bitingsted i Odense maksimalt blive ca. 200 km.

Efter flertallets opfattelse er det vanskeligt mere præcist at anslå, i hvilket omfang den samlede transporttid fra en centralt placeret statsadvokatur til landsretten vil blive større, end den er i dag. Dette vil bl.a. afhænge af landsrettens berammelse af ankesager – herunder muligheden for at beramme ankesager på sammenhængende dage – og statsadvokatens mulighed for at aftale berammelser med landsretten. Såfremt anklagerne vil få mulighed for at varetage ankesagerne ved landsrettens bitingsteder på egentlige rejsedage/rejseuger, således som det i en årrække har været tilfældet for de sjællandske statsadvokaturer, vil transporttiden blive mindre. Det bemærkes i den forbindelse, at Vestre Landsret allerede i dag næsten udelukkende rejser til bitingstederne i hele uger.

4.3.2.2. Dækning af byretter

En statsadvokatur i Jylland skal ud over landsretten også være i stand til at dække byretterne.

I praksis vil statsadvokaturen i Jylland skulle møde i byretterne i Jylland samt byretterne i Odense og Svendborg.

Det er på den ene side klart, at der med én statsadvokatur i Jylland – uanset dennes geografiske placering – vil blive forholdsvis langt til hovedparten af byretterne. Dette vil betyde, at anklagere i statsadvokaturen kan få en forholdsvis lang transporttid, når de skal møde i byretten i erstatningssager, foranstaltningssager og straffesager som følge af call-in-ordningen mv., jf. ovenfor i kapitel 6 og 7.

På den anden side vil statsadvokaterne som udgangspunkt ikke længere skulle møde i nævningesager i byretten. Dette vil alt andet lige reducere transporttiden til byretterne i forhold til i dag.

4.3.2.3. Konklusion vedrørende dækning af retskredsene

Samlet set er det flertallets opfattelse, at det med én statsadvokatur i Jylland fortsat vil være praktisk muligt at dække by- og landsretterne i Jylland og på Fyn. Flertallet er samtidig opmærksom på, at én statsadvokatur i Jylland kan give visse praktiske udfordringer i forbindelse med transport. Efter flertallets opfattelse er det vanskeligt at vurdere, om der samlet set vil blive tale om en øget belastning i form af transporttid, og i givet fald hvor stor denne belastning vil være. Såfremt det måtte vise sig, at der samlet set bliver en mærkbart øget transporttid, vil dette forhold kunne indgå i rigsadvokatens ressourcetildeling til statsadvokaturerne.

4.3.3. Muligheden for, at én jysk statsadvokatur kan dække politikredsene

Flertallet har overvejet, om én statsadvokatur i Jylland ud fra en faglig og tilsynsmæssig synsvinkel vil have mulighed for at dække politikredsene på tilfredsstillende måde.

Herom kan det mere overordnet anføres, at det formentlig ikke er afgørende, om afstanden mellem statsadvokatur og politikredse er større eller mindre, idet selve den omstændighed, at statsadvokatur og politikreds har en forskellig geografisk placering, indebærer, at der ikke kan være en nærhed mellem de to niveauer i anklagemyndigheden i dagligdagen.

Afstanden bliver således navnlig et spørgsmål om, hvor meget tid statsadvokaturen og politikredsene kommer til at bruge på transport i forbindelse med møder mv.

Med én statsadvokatur i Jylland, der placeres centralt, vil de fleste politikredse ligge maksimalt ca. 100 km fra statsadvokaturen. Enkelte politikredse vil ligge ca. 150 km fra statsadvokaturen. I den forbindelse må det anses for sandsynligt, at møder i fremtiden i et vist omfang vil kunne afholdes som videokonference.

Efter flertallets opfattelse kan afstanden mellem en kommende statsadvokatur og de enkelte politikredse herefter næppe antages at give anledning til væsentlige problemer med hensyn til udførelse af tilsyn mv.

4.3.4. Muligheden for fremtidig rekruttering til én jysk statsadvokatur – bl.a. i forbindelse med uddannelse af yngre jurister i politikredsene (turnusstillinger)

Som anført ovenfor må det efter flertallets opfattelse anses for meget væsentligt, at der også fremover kan ske løbende udveksling af jurister mellem politikredsene og statsadvokaturerne. Flertallet har derfor overvejet de praktiske muligheder for en sådan udveksling, hvis der etableres én statsadvokatur i Jylland.

I dag rekrutterer statsadvokaturerne i meget vidt omfang jurister fra politikredsene. Det gælder først og fremmest turnusstillinger, men jævnligt også faste stillinger som f.eks. assessor mv.

For så vidt angår turnusstillinger i en statsadvokatur går disse i praksis ud på, at anklagere efter ca. 3-4 års ansættelse i en politikreds får ansættelse i en statsadvokatur typisk for en periode på 2-3 år. Turnus i en statsadvokatur (eller i andre dele af politi og anklagemyndighed) er i dag en betingelse i anklagernes ansættelseskontrakt, ligesom turnusperioden har lønmæssig betydning.

Turnusstillinger i en statsadvokatur er som anført af stor uddannelsesmæssig betydning for anklagemyndighedens jurister og dermed for kvaliteten af anklagemyndighedens sagsbehandling. I en turnusperiode får anklagere således mulighed for et væsentligt kvalifikationsløft, fordi de bl.a. får kendskab til og erfaring med udførelse af anke- og nævningesager, klagesager i forbindelse med politikredsenes afgørelser og tilsyn med politikredsene. Herudover får anklagerne også indsigt og uddannelse i statsadvokaturernes arbejdsform, der bl.a. indebærer skærpede krav til faglighed og grundighed.

Med én statsadvokatur i Jylland vil der i nogle tilfælde blive længere afstand fra en politikreds til en statsadvokatur end i dag. Én statsadvokatur vil således kunne have den konsekvens, at det i praksis bliver vanskeligere for nogle anklagere at komme i turnus hos en statsadvokat.

Med en statsadvokatur, der bl.a. med hensyn til infrastruktur placeres centralt i Jylland, vil der dog for mange anklagere fortsat være gode praktiske muligheder for at komme i turnus. Hertil kommer, at mange anklagere i dag formentlig ønsker at arbejde i centralt beliggende byer. Én centralt placeret statsadvokatur i Jylland vil således i

nogle tilfælde kunne vise sig at have bedre rekrutteringsmuligheder end i hvert fald nogle af de nuværende statsadvokaturer (og politikredse).

Det vil formentlig primært være anklagere med ansættelse og bopæl i enkelte politikredse – navnlig Syd- og Sønderjyllands Politi – der kan have praktiske vanskeligheder med at komme i turnus hos en statsadvokat.

Efter en samlet vurdering af det anførte er det flertallets opfattelse, at der på den ene side ikke kan antages at være afgørende problemer forbundet med at etablere én statsadvokatur i Jylland, men at der på den anden side kan være behov for – navnlig i forhold til visse politikredse – at overveje særlige initiativer med henblik på at sikre en effektiv og attraktiv turnusordning også i fremtiden.

Sådanne initiativer må i givet fald overvejes og iværksættes i samarbejde mellem de relevante myndigheder. Flertallet kan umiddelbart pege på følgende muligheder med henblik på videre overvejelser:

- Mulighed for turnusophold, der er kortere end de nuværende 2-3 år. Kortere turnusophold kan eventuelt kombineres med en efterfølgende periode som medhjælper for statsadvokaten. Dette skal dog ses i sammenhæng med arbejdsgruppens generelle overvejelser om en begrænsning af medhjælperordningen, jf. ovenfor i kapitel 6.6.
- Indførelse af en mere fleksibel tilrettelæggelse af turnus, f.eks. med mulighed for delt tjeneste mellem en politikreds og en statsadvokatur samt med mulighed for hjemmearbejdsplads.
- Etablering af ordninger, der giver turnusfuldmægtige en vis sikkerhed for efterfølgende at komme til bestemte politikredse.
- Etablering af et eller flere mindre afdelingskontorer – en sådan ordning kan dog give vanskeligheder i forhold til grundtankerne om bæredygtighed mv., jf. ovenfor.
- Særlige incitamentsordninger (ud over de gældende vedrørende bl.a. lønforhold). Det kan f.eks. overvejes, om turnus hos en statsadvokat bør indgå som et meget væsentligt element i forbindelse med besættelse af chargerede stillinger i en politikreds, ligesom det kan overvejes, om der bør indføres et krav

om, at det alene er anklagere, der har været i turnus hos en statsadvokat, der kan møde i nævningesager i byretten, jf. herom kapitel 6.4.

For så vidt angår de faste stillinger i en statsadvokatur finder flertallet det tilsvarende vigtigt, at der fremover er praktisk mulighed for at rekruttere medarbejdere fra politikredsene. Jurister, der har oparbejdet erfaring i politikredsene, må således også fremover antages at være væsentlige kandidater til chargerede stillinger i statsadvokaturerne. Efter flertallets opfattelse kan det imidlertid næppe antages, at de omtalte geografiske forhold vil give anledning til væsentlige vanskeligheder på dette punkt.

4.4. Flertallets samlede forslag

Som det fremgår ovenfor, har flertallet overvejet de regionale statsadvokaturers fremtidige struktur.

Det er flertallets opfattelse, at meget vægtige hensyn til statsadvokaturernes fremtidige bæredygtighed taler for at reducere antallet af statsadvokaturer på landsplan fra seks til to.

Flertallet har i den forbindelse overvejet, om man eventuelt kunne "nøjes" med at reducere til tre statsadvokaturer. Efter flertallets opfattelse taler vægtige hensyn imidlertid imod en ordning med tre statsadvokaturer, og det må efter flertallets opfattelse anses for meget tvivlsomt, hvilke gevinster der reelt ville være ved en sådan ordning.

Efter flertallets opfattelse er der ikke i øvrigt hensyn – herunder til muligheden for at dække rets- og politikredse – som afgørende taler imod en ordning med to statsadvokaturer på landsplan.

Det er herefter flertallets samlede forslag, at der etableres én statsadvokatur på Sjælland, der som geografisk område har de fem politikredse på Sjælland og politikredsen på Bornholm, og én statsadvokatur i Jylland, der som geografisk område har de fem politikredse i Jylland og politikredsen på Fyn.

En gennemførelse af forslaget til reduktion i antallet af statsadvokater kræver ikke lovændring, men kan gennemføres administrativt ved en ændring af bekendtgørelse nr. 1420 af 13. december 2006 om fordelingen af forretningerne mellem statsadvokaterne.

5. Mindretallets overvejelser om og forslag til statsadvokaternes fremtidige organisatoriske struktur

Foreningen af Offentlige Anklagere's (FOAN) repræsentant i arbejdsgruppen (Grethe Albert Troelsen) er enig i flertallets opfattelse af, at væsentlige hensyn taler for en reduktion i antallet af regionale statsadvokaturer. FOAN er ligeledes enig med flertallet i, at bæredygtighed i faglig og ressourcemæssig henseende vil kunne opnås med et samlet medarbejderantal, som er større end flertallet af de nuværende statsadvokaturer.

FOAN er imidlertid af den opfattelse, at dette også vil kunne opnås med et samlet medarbejderantal, som er mindre end 40-45 personer, som der fra flertallets side lægges op til. Det er desuden ikke for FOAN en afgørende forudsætning, at størrelserne af de kommende statsadvokaturer bliver ensartede. Volumen og symmetri af kommende embeder er således efter FOAN's opfattelse ikke en automatisk garant for hverken faglighed, bæredygtighed eller ligevægt.

Det er derimod FOAN's opfattelse, at vægtige grunde taler for, at der etableres tre statsadvokaturer på landsplan, og at etablering af disse tre statsadvokaturer, heraf to jyske (fynsk), i lige så høj grad indebærer en ressourcemæssigt og fagligt bæredygtig løsning i overensstemmelse med de overordnede hensyn.

Denne løsning vil medføre, at de to statsadvokaturer i Vest vil kunne etableres med en størrelse som den, der kendes fra den nuværende Statsadvokat for København og Bornholm, der allerede i dag behandler nogle af de største, vanskeligste og mest ressourcekrævende straffesager i anklagemyndigheden. Uanset at en kommende statsadvokatur på Sjælland bliver større end de to øvrige statsadvokaturer, vil også de to øvrige statsadvokaturer få et medarbejderantal, som vil kunne muliggøre specialisering i det nødvendige omfang. Det skal i den forbindelse særligt nævnes, at de nuværende 3 jyske statsadvokaturer har et større antal medhjælpere, som næsten uden undtagelse er omfattet af 200-timers-medhjælperordningen, og hvis arbejdsindsats fremover skal varetages af statsadvokaturernes faste medarbejdere. Det må derfor forventes, at balan-

cen mellem antallet af faste medarbejdere set i forholdet Øst - Vest forrykkes således, at antallet i Vest forøges, idet der ikke i Jylland eller på Fyn er embeder med stillinger, hvor medarbejdere er omfattet af den obligatoriske 25-sags medhjælperordning.

Det skal yderligere nævnes, at det under den organisatoriske efterjustering af politikredsene, i flere kredse har vist sig hensigtsmæssigt at indrette sig med én stor "stangsagsadvokatur" kombineret med personalemæssigt noget mindre specialadvokaturer. Dette har medført, at den nødvendige specialviden ligger hos et mindretal af kredsens juridiske medarbejdere, hvilket efter FOAN's opfattelse også taler for, at de nødvendige forudsætninger for specialiseringer er til stede med to statsadvokaturer i Vest.

Ud over den personalemæssige opbygning vil den nødvendige specialisering efter FOAN's opfattelse kunne opnås bl.a. via tæt fagligt samarbejde mellem statsadvokaturerne, samt deltagelse i fagudvalg m.v. Dertil kommer, at der i betænkningen lægges op til et større og bedre samarbejde mellem statsadvokaturerne og politikredsene, hvorfor den samlede vidensdeling vil få en ikke uvæsentlig betydning for en samlet slagkraftig anklagemyndighed.

Endelig må betænkningens forslag om fremover som udgangspunkt at lade politikredsene føre nævningesagerne i 1. instans alt andet lige få den følge, at statsadvokaturerne i spidsbelastningsperioder ikke vil være sårbare i samme grad som i dag.

Etablering af to statsadvokaturer vil således efter FOAN's opfattelse kunne danne baggrund for en ressourcemæssigt og fagligt bæredygtig løsning, hvor stadsadvokaturerne kan matche både politikredsene og rigsadvokaturen.

Udfordringerne med hensyn til at dække de relevante by- og landsretter vil efter FOAN's opfattelse blive mindre med en konstruktion med tre statsadvokaturer, idet almindelig logik må tale for, at nærheden må blive større med et større antal embeder placeret strategisk ud fra infrastrukturelle og geografiske hensyn. Det er således i denne henseende, at helt afgørende hensyn taler for etableringen af tre statsadvokaturer.

Det er FOAN´s opfattelse, at meget store køreafstande til retterne og politikredsene vil komme til at påvirke rekrutteringsgrundlaget til statsadvokaturerne negativt. Denne påvirkning vil naturligt blive større, såfremt der alene etableres to statsadvokaturer. De

meget større køreafstande til politikredsene og retterne vil nødvendigvis føre til, at et stort antal medarbejdere vil få transporttider fra deres bopæl til hovedembedet, som kommer til at udgøre to timer eller mere, hvilket vil kunne medføre problemer med fastholdelse af fagligt dygtigt personale.

Erfaringer fra politikredsreformen har vist, at lange afstande mellem embederne og retterne giver daglige og store udfordringer i forhold til at kunne tilrettelægge arbejdet for medarbejderne, så det kan holdes inden for almindelig arbejdstid. Transporttid til retter eller politikredse på to timer vil således kunne forlænge arbejdsdagen betydeligt for ansatte ved statsadvokaturerne, idet retternes behov for en fornuftig tilrettelæggelse af straffesagernes afvikling som udgangspunkt må medføre, at retsdagene "fyldes ud".

Dette stemmer ikke overens med tankerne om at skabe en attraktiv og familievenlig arbejdsplads for medarbejderne ved statsadvokaturerne. Det skal hertil nævnes, at turnusforløbet ved statsadvokaturerne for anklagemyndighedens medarbejdere ofte ligger på et tidspunkt i livet, hvor medarbejderne stifter familie eller har mindreårige børn, hvorfor usikre tidsmæssige rammer for arbejdstiden opleves som en væsentlig belastning.

Ud over den tidsmæssige belastning i dagligdagen, opleves transporttid for FOAN's medlemmer som meget lidt meningsfuldt, og dermed en stressende faktor i forhold til ikke at kunne nå øvrige arbejdsopgaver, da en halv arbejdsdag ofte går tabt.

Uagtet vanskelighederne ved at anslå den kommende samlede transporttid, må det efter FOAN's vurdering forventes, at den samlede transporttid vil forøges væsentligt i forbindelse med en reduktion i antallet af statsadvokaturer.

Det betydelige antal sager, der i dag varetages ved Vestre Landsrets bitingssteder i Aalborg og Sønderborg af de faste medarbejdere ved statsadvokaturerne i Aalborg og Sønderborg, skal nu varetages af medarbejderne fra en eller flere centralt beliggende statsadvokaturer. Ligeledes bliver et stort antal sager ved bitingstederne i dag varetaget af 200-sagsmedhjælperne fra de nærtliggende kredse. Også disse sager skal fremover varetages af faste medarbejdere. Disse omstændigheder må forventeligt medføre væsentlig øget transporttid.

For så vidt angår nærhed i forhold til borgerne er FOAN enig med flertallet i, at dette som udgangspunkt ikke spiller nogen nævneværdig rolle i den foreliggende sammenhæng, idet de færreste borgere fremover vil have anledning til personligt at henvende sig i en statsadvokatur.

For så vidt angår nærhed i forhold til borgerne er det dog FOAN's opfattelse, at en ordning med kun én statsadvokatur i Vest vil kunne medføre, at endnu flere sager vil søges behandlet ved hovedtingsstedet, hvorved nævninge, domsmænd, forurettede, vidner, pårørende samt de tiltalte vil få en ikke uvæsentlig forøgelse af transporttiden til og fra landsretten.

Det er tillige FOAN's opfattelse, at hensynet til nærhed i forhold til domstolene og politikredsene i høj grad også må omfatte medarbejderne ved de kommende statsadvokaturer. At føre straffesager ved retterne i almindelighed, og ved landsretterne i særdeleshed, er krævende arbejde. Arbejdet indebærer grundig forberedelse, og fordrer af hensyn til kvaliteten i retsarbejdet, at anklagerne gives arbejdsvilkår, herunder transporttider, der sikrer den bedste præstation. Det er derfor for FOAN væsentligt, at antallet og placeringen af de kommende statsadvokaturer tilgodeser dette hensyn.

FOAN er enig i, at en ændret opgavevaretagelse i anklagemyndigheden samt en eventuel omstrukturering skal ske med behørig hensyntagen til de muligheder, som domstolene skal have, for på en effektiv og hensigtsmæssig måde at varetage deres opgaver i forbindelse med straffesagers behandling. Det er dog FOAN's opfattelse, at dette hensyn ikke vejer tungere, end statsadvokaturernes muligheder for på en effektiv og hensigtsmæssig måde at varetage deres opgaver i forbindelse med straffesagers behandling, herunder set ud fra et medarbejder-, uddannelses- og fleksibilitetshensyn.

For så vidt angår placeringen af statsadvokaturerne, er FOAN enig med flertallet i, at beslutningen om, hvor i Jylland/Fyn en eller to fremtidige statsadvokaturer skal placeres, må træffes ud fra en flerhed af hensyn. I den forbindelse må det bl.a. også indgå, hvor der er de bedste muligheder for at tiltrække og fastholde kvalificeret arbejdskraft, herunder ikke mindst i forhold til de nuværende medarbejdere i statsadvokaturerne. Det må ligeledes indgå, hvor der samlet set er de bedste muligheder for den nødvendige transport. Efter FOAN's opfattelse skal hensynet til en attraktiv og familievenlig

arbejdsplads, rekrutteringsmuligheder samt infrastrukturelle hensyn indgå i den vurdering med ikke ubetydelig vægt.

FOAN er derfor samlet af den opfattelse, at vægtige grunde i højere grad taler for etablering af tre statsadvokaturer.

Kapitel 9. Arbejdsgruppens overvejelser om og forslag til den fremtidige ordning for specialiserede statsadvokaturer – herunder Statsadvokaten for Særlig Økonomisk Kriminalitet (SØK) og Statsadvokaten for Særlige Internationale Sager (SAIS)

1. Indledning

Arbejdsgruppen har overvejet den fremtidige ordning for de specialiserede statsadvokaturer, dvs. Statsadvokaten for Særlig Økonomisk Kriminalitet (SØK) og Statsadvokaten for Særlige Internationale Sager (SAIS). Arbejdsgruppen har således set på, om de sagsområder, der i dag varetages af henholdsvis SØK og SAIS, også fremover bør varetages i denne struktur, eller om sagsområderne kan varetages på en anden og mere hensigtsmæssig måde. Der henvises til afsnit 2 og 3 nedenfor.

Arbejdsgruppen har også overvejet, om der eventuelt kunne være behov for at etablere yderligere specialiserede statsadvokaturer. Arbejdsgruppen har i den forbindelse set på, om der er særlige sagsområder, der i dag varetages af politikredsene og de regionale statsadvokaturer, som med fordel kunne henlægges til en eller flere nye specialiserede statsadvokaturer. Der henvises til afsnit 4 nedenfor.

Som det fremgår af afsnit 3 og 4, foreslår arbejdsgruppen følgende:

- SAIS og SØK sammenlægges, således at SØK får en særskilt enhed til behandling af de sager, som i dag varetages af SAIS. Herudover foreslås der ikke ændringer i SØK's organisering og opgavevaretagelse (afsnit 3)
- SAIS nedlægges i konsekvens af det anførte som selvstændig myndighed (afsnit 3).
- Der foreslås ikke oprettet nye specialiserede statsadvokaturer (afsnit 4).

2. SØK's og SAIS' oprettelse, nuværende organisering og opgavevaretagelse

2.1. SØK

2.1.1. Oprettelse

SØK, der på landsplan varetager sager vedrørende særlig økonomisk kriminalitet, blev oprettet i 1973.

Hovedformålet med oprettelsen af SØK var at styrke og effektivisere indsatsen mod økonomisk kriminalitet. Indtil 1973 havde sager om økonomisk kriminalitet været varetaget af politikredsene og de regionale statsadvokater på linje med øvrige straffesager, men det havde i praksis vist sig vanskeligt at håndtere navnlig de store og komplicerede sager om økonomisk kriminalitet, både efterforskningsmæssigt og juridisk. En forstærket indsats over for økonomisk kriminalitet blev derfor søgt tilvejebragt gennem koncentration af sagerne i én statsadvokatur, idet dette blev anset for at give de bedste muligheder for at opbygge og udnytte en særlig ekspertise inden for dette sagsområde. Henlæggelse af sager om særlig økonomisk kriminalitet til én central statsadvokatur blev endvidere begrundet med, at store økonomiske straffesager ofte berører flere politikredse og har internationale relationer.

SØK blev oprettet som en del af anklagemyndigheden, men som et væsentlig element blev det forudsat, at SØK selv skulle stå for efterforskningen i de pågældende sager, jf. nedenfor i afsnit 2.1.2.

2.1.2. Organisering

SØK er organisatorisk placeret i anklagemyndigheden på linje med de øvrige statsadvokaturer, således at statsadvokatens overordnede er rigsadvokaten.

Som anklagemyndighed rejser SØK tiltale i visse sager om økonomisk kriminalitet for hele landet, og anklagerne i SØK møder i sagerne i 1. og 2. instans. SØK har endvidere en politiafdeling, der forestår efterforskningen af sager inden for statsadvokaturens sagsområde. Politiafdelingen består af polititjenestemænd, der er stillet til rådighed af Rigspolitiet. I praksis fungerer SØK således som en kombination af en politikreds og en statsadvokatur og adskiller sig bl.a. fra de regionale statsadvokaturer ved, at efterforskningen varetages af statsadvokaturen selv.

Arbejdsformen i SØK er tilrettelagt således, at der er et tæt samarbejde mellem anklagere og politipersonale i de enkelte sager. Der anvendes en projektorienteret arbejdsform, som bl.a. indebærer, at anklagerne i høj grad inddrages i efterforskningen, og projektmodellen betyder, at der jævnligt skal tages stilling til fremdrift i efterforskning og beskæring af sagerne.

Hertil kommer, at sagernes kompleksitet ofte nødvendiggør, at der suppleres med relevant ekspertbistand udefra, f.eks. ved brug af eksterne revisorer og skatteeksperter mv.

SØK ledes af en statsadvokat og har i alt godt 90 medarbejdere. I begyndelsen af 2010 bestod medarbejderne af 27 jurister, 51 polititjenestemænd og 13 administrative medarbejdere.

Embedskontoret for SØK er beliggende i København.

2.1.3. Opgavevaretagelse

SØK behandler de største og mest komplicerede sager om økonomisk kriminalitet. De øvrige sager om økonomisk kriminalitet behandles af politikredsene og de regionale statsadvokater og udgør i antal langt den største del af det samlede antal straffesager om økonomisk kriminalitet.

Som det fremgår af kapitel 2.3.3 ovenfor, er SØK's virksomhedsområde afgrænset således, at SØK varetager behandlingen af sager om økonomisk kriminalitet, hvor der formodes at være begået en økonomisk forbrydelse af betydeligt omfang, som led i organiseret kriminalitet, ved anvendelse af særlige forretningsmetoder, eller som på anden måde er af særlig kvalificeret karakter, jf. § 2 i Justitsministeriets bekendtgørelse nr. 1146 af 13. december 2002. Her anføres, at det navnlig drejer sig om sager, der kan formodes at indeholde en overtrædelse af straffelovens §§ 278-283 eller §§ 289-304 eller en overtrædelse af erhvervs-, bolig-, afgifts- og skattelovgivningen. Herudover er SØK's virksomhed reguleret i en række administrative bestemmelser og særlige aftaler, der bl.a. vedrører hvidvask og finansiering af terrorisme, FN's og EU's finansielle sanktioner, ulovlige aktionærlån, børssager, konkurrencesager, IRP-sager (piratkopiering, varemærkefalsk mv.), EU-svig, sporing, beslaglæggelse samt konfiskation af udbytte fra strafbare forhold.

Hvis der konkret opstår tvivl om, hvorvidt en sag om økonomisk kriminalitet henhører under SØK eller politikredsene/de regionale statsadvokater, er det i praksis SØK, der – typisk efter drøftelse med politikredsene eller de regionale statsadvokater – træffer afgørelse. Bestemmelsen i bekendtgørelse nr. 1146 af 13. december 2002 om, at rigsad-

vokaten træffer afgørelse om visiteringen i tvivlstilfælde, anvendes således sædvanligvis ikke i praksis.

SØK samarbejder i betydeligt omfang med en række særmyndigheder, f.eks. SKAT, Finanstilsynet, Patent- og Varemærkestyrelsen, Erhvervs- og Selskabsstyrelsen og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, og i praksis er der etableret faste samarbejdsarbejdsrutiner eller samarbejdsaftaler med de pågældende myndigheder. SØK får i betydeligt omfang også meddelelser om strafbare forhold fra kuratorer. Mange af SØK's sager har endvidere internationale relationer, og en væsentlig del af efterforskningen sker derfor i samarbejde med udenlandske myndigheder. Ved siden af de konkrete straffesager deltager SØK også i en række internationale samarbejdsfora inden for økonomisk kriminalitet.

SØK udarbejder årligt en statistik over straffesagsarbejdet. Det fremgår bl.a. heraf, at SØK i 2009 iværksatte efterforskning i 96 sager, gennemførte 44 ransagninger og rejste tiltale mod 34 personer og selskaber. Endvidere fremgår det, at der blev afsagt 20 domme, hvor 32 personer og selskaber blev dømt og 2 frifundet, samt udstedt 8 bødeforelæg.

Ud over varetagelsen af egne sager om økonomisk kriminalitet har SØK det som en væsentlig opgave at understøtte politikredsene.

SØK yder således bistand til kredsene i sager om mere alvorlig økonomisk kriminalitet (den såkaldte assistanceordning). Bistanden kan ydes ved, at SØK helt eller delvist efterforsker sagen i den pågældende kreds, eller ved at SØK giver råd og vejledning. SØK har i de seneste år i gennemsnit modtaget omkring 20 assistanceanmodninger årligt. Desuden yder SØK's sporingsgruppe specialbistand til politikredsene i sager om f.eks. rufferi, narkotikakriminalitet mv. Hertil kommer, at der i 2009 er oprettet et såkaldt ERFA-sekretariat i SØK, der skal medvirke til at fremme en hurtigere behandling af sager om økonomisk kriminalitet i politikredsene. ERFA-sekretariatet skal i samarbejde med politikredsene sørge for, at større sager om økonomisk kriminalitet i kredsene bliver identificeret, og at de bliver behandlet efter relevante sagsstyringsværktøjer med brug af milepælsplaner mv.

Herudover har SØK i samarbejde med de regionale statsadvokater i 2008 udviklet et tilsynskoncept til brug for de regionale statsadvokaters tilsyn med de økonomiske sager i politikredsene, der primært tager sigte på at nedbringe sagsbehandlingstiden i denne sagstype.

Senest har SØK afgivet medarbejdere til den særlige Task Force Øst, der blev oprettet i 2009 med henblik på efterforskning af rocker- og bandekriminalitet, og SØK har her til opgave at bidrage med viden om efterforskning af økonomisk kriminalitet.

2.2. SAIS

2.2.1. Oprettelse

SAIS, der på landsplan varetager forretningerne vedrørende særlige internationale straffesager, blev oprettet i 2002.

Oprettelsen af SAIS udsprang af overvejelser om, hvorvidt behandlingen af visse sager om meget alvorlig kriminalitet begået i udlandet, f.eks. forbrydelser mod menneskeheden eller krigsforbrydelser, hensigtsmæssigt kunne ske inden for rammerne af anklagemyndighedens eksisterende struktur.

Forud for oprettelsen havde anklagemyndigheden modtaget et antal konkrete sager med henblik på at vurdere, om der her i landet kunne være anledning til at indlede strafferetlig efterforskning mod de pågældende for krigsforbrydelser mv. begået i udlandet. Politiets og anklagemyndighedens erfaringer fra disse sager viste generelt, at de – som følge af forbrydelsernes karakter og internationale dimensioner – var væsentligt vanskeligere og mere ressourcekrævende at efterforske og retsforfølge end andre straffesager.

På denne baggrund blev det besluttet at henlægge efterforskning og retsforfølgning af sådanne sager til en selvstændig specialiseret statsadvokatur.

I forbindelse med etableringen af SAIS udtalte justitsministeren i en pressemeddelelse følgende:

> "Regeringens holdning overfor krigsforbrydere og lignende personer er klar: De skal ikke kunne finde et fristed i Danmark, men skal undersøges af politiet og retsforfølges og straffes, hvis der er grundlag for det. Der er tale om sager, som er meget komplicerede og ressourcekrævende, og hvor den internationale dimension nødvendiggør indsamling af betydelig viden om internationale forhold. Det er baggrunden for, at jeg har besluttet at etablere en særlig statsadvokatur til retsforfølgning af disse sager".

SAIS blev i første omgang oprettet midlertidigt for en periode af fire år. Baggrunden var, at erfaringerne med den sagstype, som den nye statsadvokatur skulle varetage, på daværende tidspunkt var begrænsede. Efter udløbet af de fire år vurderede Justitsministeriet, at der fortsat var behov for en enhed til at behandle de særlige internationale straffesager. På den baggrund blev det besluttet at videreføre SAIS.

2.2.2. Organisering

SAIS er – på linje med SØK – en del af anklagemyndigheden, og statsadvokatens overordnede er rigsadvokaten.

SAIS rejser som anklagemyndighed tiltale i sager om særlig international kriminalitet for hele landet og møder i sagerne i retten. SAIS forestår selv efterforskningen af de pågældende sager. Efterforskningen varetages af polititjenestemænd, der er stillet til rådighed af Rigspolitiet. Organisatorisk er SAIS således grundlæggende opbygget på samme måde som SØK.

På linje med SØK er arbejdsformen i SAIS tilrettelagt med et tæt samarbejde mellem anklagere og politipersonale, og sagsbehandlingen varetages i tværfaglige grupper.

SAIS ledes af en statsadvokat og har ca. 16 medarbejdere, der i begyndelsen af 2010 bestod af 3 jurister, 10 polititjenestemænd, 1 analytiker og 2 administrative medarbejdere.

Embedskontoret for SAIS er beliggende i København (i samme bygning som de regionale sjællandske statsadvokaturer).

2.2.3. Opgavevaretagelse

SAIS behandler internationale straffesager mod personer med tilknytning til Danmark for alvorlige forbrydelser begået i udlandet. Det gælder navnlig sager om folkedrab, forbrydelser mod menneskeheden, krigsforbrydelser og terrorhandlinger. Andre alvorlige forbrydelser, som statsadvokaturen kan behandle, er f.eks. drab, tortur, langvarig frihedsberøvelse, voldtægt, sprængning og brandstiftelse. SAIS' sagsområde fremgår af Justitsministeriets bekendtgørelse nr. 1146 af 13. december 2002, hvor opgaven nærmere er afgrænset til sager, hvor efterforskningen og strafforfølgningen som følge af sagens kompleksitet og internationale aspekt bl.a. forudsætter en særlig viden om og indsigt i forhold i udlandet, jf. nærmere kapitel 2.3.3 ovenfor.

SAIS kan som udgangspunkt kun behandle en sag, hvis den formodede gerningsmand opholder sig i Danmark og er omfattet af dansk jurisdiktion.

Straffesagsbehandlingen i SAIS sker i medfør af dansk lovgivning. Det betyder, at vurderingen af, om en handling begået i udlandet er strafbar, sker efter dansk strafferet. Endvidere sker afhøring og fængsling mv. i forbindelse med efterforskning efter dansk ret.

Sager, som skal behandles af SAIS, kan fremkomme dels på SAIS' eget initiativ, dels ved modtagelse af anmeldelse eller relevante oplysninger.

SAIS søger på eget initiativ – gennem samarbejde med myndigheder og samarbejdspartnere i Danmark og i udlandet – at opspore personer, der kan mistænkes for at have begået eller kan antages at være ofre for eller vidner til forbrydelser, som ligger inden for statsadvokaturens sagsområde. I den forbindelse holdes der systematisk øje med bl.a. nye og gamle konfliktområder i verden, ligesom der også i øvrigt søges dannet et overblik over, om der i Danmark kan befinde sig personer, der bør have deres forhold undersøgt nærmere. Til dette arbejde benyttes forskellige kilder, herunder oplysninger fra udlændingemyndigheder, Interpol og tribunaler samt statsadvokaturens deltagelse i diverse mødefora mv.

SAIS' mulighed for at opspore relevante sager blev udvidet med en ændring af udlændingeloven i 2009. Efter ændringen af udlændingelovens § 45 c får statsadvokaturen

ikke blot oplysninger fra Udlændingeservice om allerede identificerede mistænkte i forbindelse med asylsagsbehandling, men har også mulighed for at gennemføre mere målrettede søgninger i sager i Udlændingeservice med henblik på at identificere personer, der er kommet til Danmark fra konfliktområder, og som kan mistænkes for alvorlig kriminalitet eller være ofre eller vidner til alvorlige forbrydelser.

Anmeldelser mv. til SAIS fremkommer typisk fra private, Udlændingeservice eller andre myndigheder, herunder udenlandske myndigheder.

I EU-regi har Danmark forpligtet sig til at indgå i et europæisk net af kontaktpunkter vedrørende personer, som er ansvarlige for folkedrab, forbrydelser mod menneskeheden og krigsforbrydelser, samt til at indgå i et samarbejde om at efterforske og retsforfølge disse forbrydelser, jf. Rådsafgørelserne 494/2002 og 335/2003.

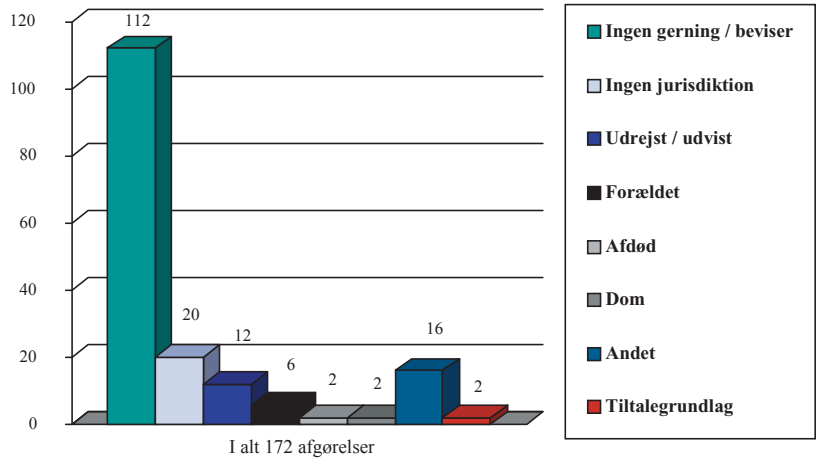
SAIS' sagsområde indebærer generelt, at statsadvokaturens arbejdsopgaver i helt overvejende grad er internationalt relateret. Det betyder, at både efterforskere og jurister i meget betydeligt omfang samarbejder med udenlandske myndigheder mv., og at en væsentlig del af efterforsknings- og researcharbejdet sker i udlandet. Den internationale arbejdsform stiller krav om, at medarbejderne har særlige kompetencer i sprog og tværkulturel forståelse.

Siden oprettelsen har SAIS udarbejdet statistik over statsadvokaturens sager. Heraf fremgår bl.a., at SAIS i perioden 2002-2009 har modtaget i alt 190 sager, der geografisk er spredt over ca. 30 lande. Sagernes fordeling i perioden har været følgende:

År	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Sager	23	28	31	32	22	12	20	22

Af årsberetningen for 2009 fremgår endvidere, at antallet af afgjorte sager i perioden 2002-2009 er 172. Det fremgår i den forbindelse bl.a., at den overvejende del af sagerne er sluttet med begrundelsen "Ingen gerning/beviser", og at 2 sager er sluttet med dom, jf. nedenfor:

Afgjorte sager 2002-2009



3. Arbejdsgruppens overvejelser om og forslag til ændringer i SØK og SAIS

3.1. Overvejelser om ændring i den gældende ordning for SØK

Siden oprettelsen i 1973 har SØK behandlet de største og mest komplicerede sager om økonomisk kriminalitet. SØK's kompetenceområde er som udgangspunkt det samme i dag som ved oprettelsen, idet der dog gennem årene er tilført en række nye konkrete sagsområder og i den forbindelse oprettet en række nye specialenheder inden for embedet.

SØK's struktur og organisering har imidlertid ved forskellige lejligheder været overvejet. Bl.a. overvejede Retsplejerådet i betænkning nr. 1194/1990 om anklagemyndighedens struktur, om efterforskningsfunktionen og statsadvokatopgaverne burde adskilles, f.eks. således at efterforskning og varetagelse af sagerne i 1. instans skulle henlægges til politikredsniveau, mens SØK alene skulle varetage f.eks. visse tiltalespørgsmål, til-

syn og ankesager. Et stort flertal i Retsplejerådet kunne dog ikke anbefale en sådan ordning, jf. betænkningen side 132ff. Retsplejerådet foreslog heller ikke i øvrigt ændringer i SØK's struktur og opgavevaretagelse.

Arbejdsgruppen har overvejet, om gennemførelsen af reformen af politi og anklagemyndighed i dag kan begrunde en ændret vurdering af rammerne for SØK's organisering og opgavevaretagelse. I lyset af den specialisering på bl.a. området for økonomisk kriminalitet, som reformen har givet mulighed for i politikredsene, kan der således rejses spørgsmål om, hvorvidt der i samme omfang som tidligere er behov for en særlig landsdækkende statsadvokatur på området.

Selv om politikredsene i dag er væsentlig bedre rustet til at varetage også vanskelige sager om økonomisk kriminalitet, vil der imidlertid efter arbejdsgruppens opfattelse fortsat være økonomiske sager, der er så omfattende og komplicerede, at de stiller ekstraordinære krav til specialiserede kompetencer, som det vil være vanskeligt at opdyrke og vedligeholde i 12 politikredse. Hertil kommer, at det vil være meget vanskeligt for politikredsene at varetage det koordinerede samarbejde med andre myndigheder i Danmark og udlandet, som er en vigtig del af bekæmpelsen af den vanskeligste økonomiske kriminalitet.

På den baggrund er det arbejdsgruppens opfattelse, at SØK også fremover bør varetage de største og vanskeligste sager om økonomisk kriminalitet.

Der har i arbejdsgruppen været rejst enkelte spørgsmål med hensyn til SØK's virksomhed. Det gælder f.eks. de "grænsefladespørgsmål", som jævnligt opstår ved vurderingen af, om en konkret sag henhører under SØK eller politikredsene, og der har været peget på, at der eventuelt bør fastsættes mere detaljerede retningslinjer om disse spørgsmål. Arbejdsgruppen anbefaler, at disse spørgsmål i givet fald tages op til overvejelse mellem bl.a. SØK, politikredsene og rigsadvokaten.

Det er endvidere over for arbejdsgruppen oplyst, at rigsadvokaten i samarbejde med SØK overvejer en række spørgsmål vedrørende den bedst mulige udnyttelse af de ressourcer, som er til rådighed for SØK, herunder en styrket rekruttering fra faggrupper som f.eks. revisorer og IT-specialister. Arbejdsgruppen anbefaler, at der arbejdes videre med disse overvejelser.

Arbejdsgruppen finder ikke i øvrigt grundlag for forslag til mere omfattende ændringer i den gældende ordning for SØK, jf. dog nedenfor vedrørende sammenlægning af SØK og SAIS.

3.2. Overvejelser om ændring i den gældende ordning for SAIS

Arbejdsgruppen har overvejet, om de særlige internationale sager, der i dag varetages af SAIS, fortsat bør behandles af en særskilt statsadvokatur, eller om varetagelsen mere hensigtsmæssigt kunne ske under andre organisatoriske former.

Som anført i afsnit 2.2 ovenfor blev SAIS oprettet i 2002 og har således nu virket i godt 8 år. Erfaringen har i den forbindelse vist, at efterforskning og retsforfølgning af de omhandlede sager er særdeles ressourcekrævende og kræver en helt særlig viden om og indsigt i forhold i udlandet og herunder et indgående samarbejde med relevante udenlandske myndigheder og organisationer mv. Erfaringen har også vist, at det er nødvendigt med et meget tæt samarbejde mellem efterforskere og anklagere.

Det er arbejdsgruppens opfattelse, at SAIS har ydet en omfattende indsats med hensyn til oparbejdelse af relevant viden om f.eks. konfliktområder, international ret og andre landes straffesystemer, ligesom statsadvokaturen har etableret meget vigtige samarbejdsrelationer i udlandet. Det er i den forbindelse arbejdsgruppens principielle opfattelse, at en kompetent og effektiv behandling af de foreliggende meget specielle sager under alle omstændigheder forudsætter, at der findes særlige enheder til varetagelse af området.

På den baggrund kunne det efter arbejdsgruppens opfattelse for så vidt være nærliggende, at SAIS fortsatte sin virksomhed under de eksisterende rammer.

Heroverfor står imidlertid en række andre hensyn.

Først og fremmest kan det – til dels på linje med det, der er anført i kapitel 8 vedrørende de regionale statsadvokaturer – anføres, at det generelt giver anledning til praktiske vanskeligheder at have særskilte myndigheder af en så begrænset størrelse som SAIS. Det gælder f.eks. med hensyn til sårbarhed ved særlig sagsbelastning eller personalemæssige udsving mv., mens der omvendt i perioder med forholdsvis få sager – som

uundgåeligt vil opstå på områder som det foreliggende – kan være vanskeligheder med ledig medarbejderkapacitet. Særligt med hensyn til det sidste er arbejdsgruppen bekendt med, at SAIS i praksis har været meget opmærksom på at stille medarbejdere til rådighed for andre embeder i anklagemyndigheden, men det nævnte forhold giver efter arbejdsgruppens opfattelse under alle omstændigheder anledning til spørgsmål i forhold til den mest hensigtsmæssige udnyttelse af medarbejderressourcer.

Hertil kommer, at det alt andet lige i sig selv er omkostnings- og ressourcekrævende at have forholdsvis små embeder. I den forbindelse må det også indgå, at SAIS over årene samlet set kan siges at have haft en forholdsvis begrænset sagsmængde, jf. afsnit 2.2.3 ovenfor.

Spørgsmålet er herefter, om de anførte hensyn kan forenes i andre og mere hensigtsmæssige organisatoriske former end den gældende.

En mulighed kunne principielt være at henlægge sagsområdet til én politikreds eller til én regional statsadvokatur, således at der her kunne oparbejdes de nødvendige kompetencer.

En sådan løsning ville imidlertid efter arbejdsgruppens opfattelse ikke være holdbar. For politikredsenes vedkommende kan det anføres, at det i praksis formentlig ville være meget vanskeligt at afsætte de fornødne ressourcer mv. til området, ligesom politikredsene ikke har tradition – og kun i begrænset omfang mulighed – for at opbygge og vedligeholde de nødvendige tætte kontakter til udenlandske myndigheder og organisationer mv. Heller ikke de regionale statsadvokaturer har tradition for internationale kontakter i større omfang, og det tætte samarbejde mellem efterforskere og anklagere, der som anført ovenfor må anses for nødvendigt på området, ville ikke kunne etableres i en regional statsadvokatur.

Efter arbejdsgruppens opfattelse kunne et alternativ til den gældende ordning i stedet være at sammenlægge de opgaver, som SAIS varetager med de opgaver, som SØK varetager.

De ulemper, som efter det anførte ville være forbundet med at henlægge sagsområdet til f.eks. en politikreds eller en statsadvokatur, gør sig således ikke gældende i forhold

til en sammenlægning med SØK. Det skyldes, at SØK – som anført i afsnit 2.1.2 – er organiseret med såvel efterforskere som anklagere, og at der her – som anført i afsnit 2.1.3 – netop er tradition for tætte relationer til udenlandske myndigheder mv.

En sammenlægning af SØK og SAIS ville også indebære mulighed for en fleksibel udnyttelse af medarbejderressourcerne, således at ressourcerne efter behov kunne fordeles mellem de enkelte sagsområder afhængig af den aktuelle sagsbelastningssituation.

På den anførte baggrund kan meget efter arbejdsgruppens opfattelse tale for en sammenlægning af SØK og SAIS.

Et argument imod den skitserede ordning kunne være, at der – uanset at SØK allerede i dag er en stærkt specialiseret myndighed – er en vis risiko for, at det sagsområde, som SAIS i dag varetager, i realiteten ville kunne "drukne" i varetagelsen af økonomisk kriminalitet, som også fremover ville udgøre den helt overvejende (og formentlig i det daglige mest "eksponerede") del af specialstatsadvokaturens arbejdsområde. Arbejdsgruppen er opmærksom på dette forhold, men finder ikke, at det kan anses for afgørende. Arbejdsgruppen forudsætter således, at det samlede arbejde i SØK i givet fald organiseres og prioriteres på en sådan måde, at der også fremover vil være den nødvendige store opmærksomhed om de særlige internationale sager.

På den baggrund foreslår arbejdsgruppen, at SAIS og SØK sammenlægges til én fremtidig specialstatsadvokatur.

Arbejdsgruppen bemærker, at navnet på den fremtidige specialstatsadvokatur formentlig bør afspejle, at statsadvokaturen varetager såvel særlige økonomiske sager som særlige internationale sager.

En gennemførelse af forslaget kræver ikke lovændringer, men kan ske administrativt ved en ændring af bekendtgørelse nr. 1146 af 13. december 2002 om fordeling af forretningerne mellem statsadvokaterne.

4. Arbejdsgruppens vurdering af behovet for nye specialiserede statsadvokaturer

Arbejdsgruppen har overvejet, om der kunne være behov for at oprette yderligere specialiserede statsadvokaturer.

Sådanne spørgsmål har tidligere været overvejet, bl.a. i Retsplejerådets betænkning nr. 1194/1990 om anklagemyndighedens struktur. Her vurderede rådet behovet for at henlægge visse straffesager inden for særlovgivningen, bl.a. miljøstraffesager og arbejdsmiljøstraffesager, til en eller flere særlige statsadvokaturer, men kunne ikke anbefale en sådan ordning, jf. betænkningen side 174ff.

Hertil kommer, at der fra tid til anden i den offentlige debat rejses spørgsmål om oprettelse af nye specialiserede enheder i politi og anklagemyndighed, f.eks. et "dyreværnspoliti" eller et "miljøpoliti".

Organiseringen af politi og anklagemyndighed har historisk bygget på, hvad der kan betegnes som et generalistsynspunkt. Det betyder, at de enkelte myndigheder, f.eks. politikredse og regionale statsadvokaturer, som udgangspunkt har haft til opgave at varetage alle former for sager inden for deres geografiske område. Det anførte synspunkt – der i øvrigt også gør sig gældende for domstolene – bygger grundlæggende på, at den nødvendige høje faglighed bedst sikres i strukturer, hvor medarbejderne har mulighed for at arbejde med et bredt spektrum af strafferetlige problemstillinger mv., således at de ikke kun opbygger deres faglighed inden for snævre specialområder, men kan anskue og vurdere i princippet enhver problemstilling i det nødvendige brede perspektiv.

Den ordning, som i dag findes med hensyn til særlig økonomisk kriminalitet og særlige internationale sager (jf. afsnit 2 og 3 ovenfor), har således karakter af en undtagelse til det nævnte princip, og efter arbejdsgruppens opfattelse bør der udvises betydelig varsomhed på området.

Det anførte princip skal naturligvis samtidig ses i forhold til, at der i de senere år i stigende grad er opstået behov for specialisering som følge af den øgede kompleksitet i såvel kriminaliteten som i den strafferetlige lovgivning. Et synspunkt om, at medar-

bejdere i politi og anklagemyndighed er i stand til at varetage ethvert sagsområde med den nødvendige høje kvalitet, kan således i hvert fald i dag ikke anses for realistisk.

En balance mellem de anførte hensyn er i politi og anklagemyndighed i de senere år søgt opnået ved på den ene side at gennemføre en betydelig specialisering inden for de enkelte myndigheder (f.eks. ved oprettelse af særlige efterforskningsafdelinger og juridiske advokaturer i politikredsene), men på den anden side at undlade at oprette nye særskilte myndigheder. På denne måde er det tilstræbt at sikre, at man kan opretholde de kvaliteter, som "generalistembeder" er udtryk for, samtidig med at der kan skabes grundlag for den nødvendige specialisering og dermed kvalitet og effektivitet.

Det anførte indebærer, at der i dag i politikredsene er specialafdelinger inden for en række centrale retsområder, f.eks. personfarlig kriminalitet, organiseret kriminalitet og særlovskriminalitet (hvor bl.a. spørgsmål om dyreværns- og miljølovgivning behandles). Denne specialisering understøttes af omfattende videndelingsprojekter mv., der er forankret i rigsadvokaturen, og som bl.a. har til formål at sikre den nødvendige løbende efteruddannelse inden for de enkelte områder og afholdelse af møder i landsdækkende fagudvalg mv. Særligt for de regionale statsadvokaters vedkommende har de forslag, der er beskrevet i kapitel 8, bl.a. til formål netop at skabe grundlag for den nødvendige specialisering også på dette niveau i anklagemyndigheden.

På den anførte baggrund er det arbejdsgruppens opfattelse, at der ikke er behov for oprettelse af yderligere specialiserede statsadvokaturer, og at væsentlige hensyn taler imod en sådan ordning.

Kapitel 10. Arbejdsgruppens lovudkast med bemærkninger

Nedenfor følger arbejdsgruppens lovudkast med bemærkninger.

Lovudkastet indeholder arbejdsgruppens forslag til ændringer i retsplejelovens §§ 101, 103 og 104 om kompetencefordelingen mellem statsadvokaterne og politikredsene ved udførelsen af straffesager i 1. instans, jf. kapitel 6 ovenfor. Herudover indeholder lovudkastet arbejdsgruppens forslag til mindre ændringer i retsplejelovens § 1018 e om erstatning i anledning af strafferetlig forfølgning, jf. kapitel 7.4 ovenfor.

Arbejdsgruppens øvrige forslag i kapitel 6-9 kræver ikke lovændringer.

Forslag
til
Lov om ændring af retsplejeloven
(Reform af de regionale statsadvokaturer mv.)

§ 1

I retsplejeloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 1237 af 26. oktober 2010, som ændret ved § 1 i lov nr. 404 af 21. april 2010 og § 2 i lov nr. 718 af 25. juni 2010, foretages følgende ændringer:

1. *§ 101, stk. 1, 2. pkt.*, affattes således:
"Rigsadvokaten kan bestemme, at statsadvokaterne inden for et nærmere afgrænset sagsområde indtil videre tillige varetager udførelsen af straffesager ved byretterne."

2. *§ 103, stk. 2,* affattes således:
"Rigsadvokaten beskikker de fornødne juridiske medhjælpere for statsadvokaterne ved udførelsen af straffesager for landsretten og ved byretten, jf. § 101, stk. 1, og § 104, stk. 1, 2. pkt."

3. I *§ 104, stk. 1,* indsættes som *2. pkt.:*
"Vedkommende statsadvokat kan i særlige tilfælde bestemme, at udførelsen af en straffesag, der behandles ved byretten under medvirken af nævninger eller under med-

virken af domsmænd som følge af tiltaltes beslutning efter § 687, skal varetages af statsadvokaten."

4. I *§ 1018 e, stk. 1*, indsættes efter 5. pkt.:
"Krav om erstatning fremsættes over for vedkommende politidirektør.".

5. I *§ 1018 e, stk. 3,* indsættes efter 2. pkt.:
"Klager over statsadvokaternes afgørelser indgives til vedkommende statsadvokat."

§ 2

Stk. 1. Loven træder i kraft den xx.yy.zzzz, jf. dog stk. 2.
Stk. 2. Sager, der behandles ved byretten under medvirken af nævninger eller under medvirken af domsmænd som følge af tiltaltes beslutning efter § 687, og hvor der inden lovens ikrafttræden er rejst tiltale, udføres af statsadvokaterne.

§ 3

Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland.

Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser

Til § 1

Til nr. 1 (§ 101, stk. 1, 2. pkt.)

Efter den gældende bestemmelse i retsplejelovens § 101, stk. 1, 2. pkt., varetager statsadvokaterne udførelsen af straffesager, der behandles ved byretten under medvirken af nævninger eller under medvirken af domsmænd som følge af tiltaltes beslutning efter § 687. Bestemmelsen skal ses i sammenhæng med 1. pkt., hvorefter statsadvokaterne varetager udførelsen af (alle) straffesager i landsretten, og med bestemmelsen i § 104, stk. 1, hvorefter politikredsene varetager udførelsen af de øvrige sager i byretten.

Bestemmelsen i § 101, stk. 1, 2. pkt., foreslås erstattet af en regel om, at rigsadvokaten kan bestemme, at statsadvokaterne inden for et nærmere afgrænset sagsområde indtil videre varetager udførelsen af straffesager ved byretterne – en såkaldt call-in-ordning.

Den foreslåede ændring indebærer en ophævelse af den gældende ordning, hvorefter statsadvokaterne varetager udførelsen af alle straffesager, der behandles ved byretten under medvirken af nævninger eller under medvirken af domsmænd som følge af tiltaltes beslutning efter § 687 (domsmandssager med fravalgt nævningeting).

Med den foreslåede ændring vil politikredsene fremover som udgangspunkt – og på linje med andre sager i 1. instans, jf. ovenfor – skulle varetage udførelsen af nævningesager og domsmandssager med fravalgt nævningeting i 1. instans. Konsekvensen vil være, at politikredsene fremover som udgangspunkt varetager udførelsen af enhver straffesag i byretten.

Ændringen indebærer endvidere, at rigsadvokaten kan bestemme, at straffesager i 1. instans, der ellers som udgangspunkt hører under politikredsenes udførelseskompetence, jf. retsplejelovens § 104, stk. 1, indtil videre skal udføres af statsadvokaterne. Det gælder, uanset om der er tale om nævningesager, domsmandssager (herunder med fravalgt nævningeting) eller sager uden domsmænd. Den samlede konsekvens af bestemmelsen er derfor på den ene side, at politikredsene fremover som udgangspunkt vil varetage alle sager i byretten, men på den anden side, at rigsadvokaten – midlertidigt og på nærmere afgrænsede områder – kan henlægge denne kompetence fra politikredsene til statsadvokaten (call-in-ordning).

Med forslaget bemyndiges rigsadvokaten til at bestemme, at sager "inden for et nærmere afgrænset sagsområde" skal varetages af statsadvokaten i 1. instans.

Call-in-ordningen forudsættes først og fremmest anvendt på sagsområder, hvor der er et særligt behov for tæt styring og koordinering af anklagemyndighedens behandling af straffesager på landsplan, og hvor det derfor er hensigtsmæssigt, at sagerne i en periode samles på færre hænder. Det vil navnlig kunne være i forbindelse med implementering af ny lovgivning, hvor f.eks. karakteren af de tilknyttede forarbejder indebærer behov for særlig indgående koordinering i fortolkningen af regelsættet, eller på områder, hvor der i øvrigt er et særligt behov for samordning af praksis.

Herudover vil call-in-ordningen kunne omfatte andre sagsområder, hvor der også vurderes at være et særligt behov for tæt styring og koordinering af anklagemyndighedens sagsbehandling, uden at baggrunden nødvendigvis er implementering af ny lovgiv-

ning. Det kan f.eks. være tilfældet, hvis der i Højesteret eller ved EU- eller Menneskerettighedsdomstolen træffes afgørelser, som i en periode nødvendiggør en særlig tæt styring af EU- eller menneskeretlige spørgsmål, f.eks. vedrørende udvisning e.l. Det kan også være tilfældet på områder, som for tiden er undergivet særlig retspolitisk opmærksomhed.

Den tidsmæssige udstrækning af en call-in-ordning forudsættes at være begrænset, men det vil i almindelighed ikke være muligt ved etableringen mere præcist at angive en bestemt tidsperiode. Det foreslås derfor, at rigsadvokaten kan bestemme, at sagerne "indtil videre" varetages af statsadvokaterne. Ved etablering af en call-in-ordning i forbindelse med implementering af ny lovgivning vil ordningen således i almindelighed skulle gælde, indtil der – f.eks. ved gennemførelse af et antal "prøvesager" – er etableret den nødvendige retspraksis. Herefter vil ordningen kunne ophæves, således at det pågældende sagsområde føres tilbage til politikredsene.

Det forudsættes, at rigsadvokaten ved etableringen af den enkelte call-in-ordning afgrænser de sager, der er omfattet af ordningen, således at visiteringen ikke bliver unødigt tidskrævende for politikredsene, og således at der ikke opstår tvivl om, hvorvidt de konkrete sager henhører under politikredsene eller statsadvokaterne.

I den periode, hvor statsadvokaterne varetager udførelsen af sager i 1. instans som følge af en etableret call-in-ordning, forudsættes det i almindelighed, at statsadvokaterne ligeledes har påtalekompetencen i de pågældende sager. I de sager, hvor statsadvokaterne ikke allerede i medfør af retsplejelovens § 719, stk. 2 og 3, har påtalekompetencen, vil rigsadvokaten i forbindelse med etableringen af en call-in-ordning kunne fastsætte nærmere regler herom.

Det forhold, at statsadvokaterne fører sager, der normalt henhører under politikredsene, vil indebære, at statsadvokaterne – på samme måde som det er tilfældet for politikredsens anklagere – i et vist omfang vil skulle inddrages i politiets efterforskning af de pågældende sager. Dette spørgsmål vil eventuelt kunne reguleres i forbindelse med rigsadvokatens etablering af den pågældende call-in-ordning og må i øvrigt aftales mellem statsadvokaten og politikredsen i de enkelte tilfælde. Det forudsættes, at den enkelte sag under alle omstændigheder er forankret i den relevante del af politikredsens anklagemyndighed.

Der foreslås ingen ændring af bestemmelsen i § 101, stk. 1, 1. pkt. Det betyder, at statsadvokaterne som hidtil varetager udførelsen af alle straffesager ved landsretterne.

Til nr. 2 (§ 103, stk. 2)

Den gældende bestemmelse i § 103, stk. 2, vedrører beskikkelse af juridiske medhjælpere for statsadvokaterne.

Den foreslåede ændring er en konsekvens af den foreslåede bestemmelse i § 101, stk. 1, 2. pkt., hvorefter statsadvokaterne fremover skal udføre sager ved byretten i de tilfælde, hvor der er etableret en call-in-ordning, og den foreslåede bestemmelse i § 104, stk. 1, 2. pkt., hvorefter statsadvokaten i særlige tilfælde kan bestemme, at udførelsen af en straffesag ved byretten, der behandles under medvirken af nævninger eller som en domsmandssag med fravalgt nævningeting, skal varetages af statsadvokaten.

Til nr. 3 (§ 104, stk. 1, 2. pkt.)

Det foreslås, at der indføres en regel i retsplejelovens § 104, stk. 1, 2. pkt., om, at vedkommende statsadvokat i særlige tilfælde kan bestemme, at udførelsen af en straffesag, der behandles ved byretten under medvirken af nævninger eller under medvirken af domsmænd som følge af tiltaltes beslutning efter § 687, skal varetages af statsadvokaten.

Den foreslåede ændring af § 101, stk. 1, 2. pkt., indebærer, at det fremover som udgangspunkt er politikredsene og ikke statsadvokaterne, der varetager udførelsen af nævningesager og domsmandssager med fravalgt nævningeting i 1. instans. Dette gælder, uanset om den pågældende sag f.eks. har et meget betydeligt omfang eller på anden måde er omfattende og vanskelig.

Det må imidlertid antages, at der fra tid til anden vil opstå nævningesager, som rummer så komplicerede problemstillinger, at de mest hensigtsmæssigt varetages af en statsadvokat.

Der er således tale om en undtagelse, som alene angår de vanskeligste nævningesager. Det kan f.eks. være nævningesager, der rejser spørgsmål ud over den "egentlige" straf-

feret, herunder i forhold til menneskerettigheder, EU-ret eller anden international ret. Bl.a. vil sager om overtrædelse af bestemmelser i straffelovens kapitel 12 og 13 som følge heraf ofte mest hensigtsmæssigt kunne varetages af en statsadvokat.

Herudover vil "særlige tilfælde" kunne omfatte nævningesager, der rejser så vanskelige eller principielle spørgsmål, f.eks. inden for strafferettens almindelige del om nødværge, medvirken, sanktionsvalg eller strafudmåling mv., at behovet for statsadvokatens inddragelse i sagens udførelse ikke kan imødekommes ved et tæt samarbejde mellem statsadvokaten og politikredsen (den generelle samarbejdsmodel).

Vurderingen af, hvorvidt den enkelte nævningesag rummer så komplicerede problemstillinger, at den bør udføres af statsadvokaten, foretages af den statsadvokat, som har påtalekompetencen i den pågældende sag.

Til nr. 4 (§ 1018 e, stk. 1, 6. pkt.)

Det foreslås, at der indføres en regel om, at krav om erstatning skal fremsættes over for den politidirektør, der har haft ansvaret for efterforskningen i den sag, som gav anledning til kravet.

Det fremgår af den gældende § 1018 e, stk. 1, at statsadvokaten har kompetencen til at træffe afgørelse om erstatningskrav efter retsplejelovens kapitel 93 a. Det fremgår imidlertid ikke klart af bestemmelsens ordlyd, hvilken myndighed erstatningskravet skal fremsættes over for.

Den foreslåede regel i retsplejelovens § 1018 e, stk. 1, 6. pkt., betyder, at det udtrykkeligt kommer til at fremgå af bestemmelsen, at erstatningskravet skal fremsættes over for politidirektøren.

Politidirektøren sender herefter snarest muligt kravet og sagens akter samt en eventuel udtalelse til statsadvokaten.

Reglen indebærer en ændring af den gældende praksis, hvorefter krav om erstatning sædvanligvis indgives til statsadvokaten.

Det bemærkes, at såfremt der er tale om en sag, der ikke er behandlet i en politikreds, men alene er varetaget i en specialstatsadvokatur, fremsættes kravet over for specialstatsadvokaturen.

Til nr. 5 (§ 1018 e, stk. 3, 3. pkt.)

I forlængelse af den foreslåede ændring af retsplejelovens § 1018 e, stk. 1, 6. pkt., foreslås en tilsvarende ændring af retsplejelovens § 1018 e, stk. 3, således, at det kommer til at fremgå af bestemmelsen, at en klage over statsadvokatens afgørelse vedrørende krav om erstatning skal indgives til den statsadvokat, der har truffet den pågældende afgørelse, og ikke til rigsadvokaten.

Statsadvokaten sender herefter snarest muligt klagen og sagens akter samt en eventuel udtalelse til rigsadvokaten.

Der er tale om en lovfæstelse af en allerede eksisterende praksis mellem rigsadvokaten og statsadvokaterne.

Til § 2

Det foreslås i *stk. 1*, at loven træder i kraft den xx.yy.zzzz.

Det foreslås i *stk. 2*, at loven ikke finder anvendelse på sager, der behandles ved byretten under medvirken af nævninger eller som domsmandssager med fravalgt nævningeting, og hvor der inden lovens ikrafttræden er rejst tiltale i sagen. Disse sager udføres af statsadvokaterne efter den hidtil gældende regel i retsplejelovens § 101, stk. 1, 2. pkt.

Til § 3

Bestemmelsen vedrører lovens territoriale gyldighed.

Kronologisk fortegnelse over betænkninger

2009/2010

1499 Betænkning om offentligt hasardspil i turneringsform
1500 Betænkning om udveksling af oplysninger indenfor den offentlige forvaltning
1501 Betænkning om konfliktråd
1502 Betænkning om visse køberetlige regler om sikkerhedsmangler
1503 Uddannelse og efteruddannelse af præster
1504 Betænkning om restaurationers adgang til identitetsoplysninger på personer med restaurationsforbud
1505 Betænkning om administrativ udvisning af udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed
1506 Vi kan leve længere og sundere
1507 Behandling af klager over politiet
1508 Indsatsen mod ungdomskriminalitet
1509 Gennemførelse af forbrugerkreditdirektivet
1510 Betænkning om offentlighedsloven
1511 Omlægning af statens tilskud til folkekirken til bloktilskud
1512 Betænkning om rekonstruktion m.v.
1513 Betænkning om optagelse og protokollering af forklaringer i straffesager
1514 Betænkning om farlige hunde
1515 Betænkning om det videnskabsetiske komitesystem i Danmark
1516 Betænkning om offentlige myndigheders offentliggørelse af kontrolresultater, afgørelser mv.
1517 Beretning om elektronisk aftaleindgåelse og handel
1518 Betænkning om ægtefælleskifte m.v.
1519 Betænkning om revision af dødsboskifteloven
1520 Betænkning om huseftersynsordningen
1521 Betænkning om insiderhandel