



## RETSPOLITISK FORENING

### HØRINGSSVAR

fra Retspolitisk Forening

vedrørende betænkning 1523/2010 om en fremtidig statsadvokatordning

Justitsministeriets sagsnummer 2009-730-0858

Politi- og domstolsreformen har skabt en logisk forudsætning for en nyordning af statsadvokaternes organisering. Denne reform har imidlertid, med den meget betydelige styrkelse af politidirektørernes anklagefunktion, også i nogen grad gjort arbejdet med en nyordning af den statsadvokaturen til en bunden opgave. Det anføres ganske vist i arbejdsgruppens kommissorium, at:

”Arbejdsgruppen skal ( ) 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.”

Dette er af arbejdsgruppen opfattet således, at der ikke skulle overvejes begrænsninger i politikredsenes anklagefunktion, men tværtimod skulle der ske en yderligere styrkelse, jf. herom nedenfor, uagtet at en neutral forståelse af dette afsnit i kommissoriet meget vel kunne føre til en væsentlig mere klar og præcis ordning af forholdet mellem statsadvokaternes og politidirektørernes påtalekompetence. Dette synes så meget desto mere ejendommeligt, fordi arbejdsgruppen (betænkningen s. 43) fremhæver, at den nugældende ordning, der

”...indebærer en vis ”sammenblanding” af politi og anklagemyndighed, i dag (er) 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 havde således været muligt i lyset af de gentagne gange fremhævede principielle betænkeligheder at bearbejde problemstillingerne både i forhold til retssikkerhed og til klare ledelses- og kompetenceforhold samtidig med, at der kunne ske en styrkelse af den regionale statsadvokatur svarende til den styrkelse af politiets funktioner, der fandt sted med politireformen. Der er imidlertid ikke taget stilling til væsentlige retssikkerhedsmæssige betænkeligheder i forhold til anklagemyndighedens uafhængighed og gennemslagskraft, således som det blev efterlyst af flertallet i det såkaldte visionsudvalg.

Retspolitisk Forening har i foreningens høringssvar af 23. januar 2006 vedr. politi- og domstolsreformen (udkast til forslag til ændring af retsplejeloven og forskellige andre love 2005-740-0109) tilsluttet sig disse synspunkter samt fremhævet, at der kunne være gode grunde til som f.eks. i Sverige at foretage en adskillelse af politi- og anklagemyndighed. Foreningen skal dog medgive, at beslutninger herom burde være truffet i forbindelse med vedtagelsen af politi- og domstolsreformen.

Arbejdsgruppen synes at være gået i modsat retning, således at der sker en yderligere sammenblanding af politi og anklagemyndighed.

### **Arbejdsgruppens forslag.**

1. Statsadvokaterne vil fremover kun i meget begrænset omfang føre nævningsager i 1. instans, idet disse sager i stedet som hovedregel behandles af politikredsene.
2. 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”).
3. Den generelle samarbejdsmodel indebærer, at statsadvokaterne fremover i videre omfang inddrages i politikredsenes udførelse af særligt vanskelige straffesager i 1. instans.

Foreningens bemærkninger ad 1-3):

De nævnte forslag peger entydigt i retning af, at der sker en sammenblanding af den lokale og regionale anklagemyndighed. Det fremgår af bemærkningerne til lovforslagets § 1, at ” 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).

Hovedreglen er således, at påtalekompetencen i 1. instans i alle straffesager, herunder også nævningsager og domsmandssager i fremtiden skal varetages af den lokale anklagemyndighed, og

at Rigsadvokaten skal foretage en særlig aktiv indsats for at ændre dette billede og det endda kun midlertidigt.

Bemærkningerne, der tilsigter at konkretisere Rigsadvokatens beføjelser i call-in-sager synes ikke videre præcise, når det hedder:

” 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... 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 anvendes,

”...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.”

Afgrænsningen forekommer ganske snæver. Hertil kommer, at logikken i disse argumenter ikke tilsiger en regional statsadvokatordning (og da navnlig ikke med de foreslåede kun 2 regionale statsadvokater), men snarere, at Rigsadvokaten instruerer den lokale anklagemyndighed om de krav, embedet måtte have til en ensartet tiltalepraksis.

4. Det ændrede tilsynskoncept indebærer, at statsadvokaternes tilsyn fremover skal være mere fremadrettet og samarbejdsorienteret.

Foreningens bemærkninger ad 4)

Det fremgår af betænkningen s. 84, at:

”Opgaven med at være ”den uafhængige tilsynsmyndighed” indebærer, at tilsynsopgaven som udgangspunkt må have karakter af kontrol.”

Det forekommer såvel på baggrund af det under 1-3. anførte samt af de bemærkninger arbejdsgruppen fremfører i betænkningen, at det fremtidige tilsyn næppe vil have karakter af at være et uafhængigt tilsyn i den forstand, at uafhængigheden skal bestå i forholdet mellem den tilsynsførende og den, der føres tilsyn med. Det er da derfor også forståeligt, at tilsynsfunktionen beskrives som sket af arbejdsgruppen som fremadrettet og samarbejdsorienteret.

Navnlig forekommer tilsynet med legaliteten i den lokale anklagemyndigheds dispositioner at være problematisk som følge af de daglige tætte samarbejdsrelationer ikke mindst på de områder, der ikke kan være genstand for call-in. Samme problematik gør sig gældende med påtalekompetencen i den nye politiklageordning, hvorefter statsadvokaten skal rejse tiltale i sager efter rpl. kap. 93 c. Når det som ovenfor citeret er en forudsætning for sammenblandingen af politi og anklagemyndighed, at der eksisterer en betydelig uafhængig kontrol med politikredsene fra den overordnede anklagemyndigheds side, bevæger man sig med de nye forslag i den helt modsatte retning.

5. Statsadvokaterne inddrages fremover i løsningen af generelle faglige analyseopgaver. Statsadvokaterne varetager fremover udførelsen af erstatningssager også i 1. instans.
6. 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.
7. 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.

Foreningens bemærkninger ad 5-7):

Foreningen kan tiltræde, at 200 timers medhjælperordningen ophæves og stillingerne erstattes af flere fast stillinger. Det bemærkes i denne sammenhæng, at professionelle "brugere" som advokater har påpeget betydelige forsinkelser og forsømmelser i statsadvokaternes arbejde igennem de seneste år, både i det almindelige anklagemyndigheds virke og i politiklagesager. Det kan muligvis tilskrives manglende ressourcetildelinger, hvor politiet jo har været helt anderledes tilgodeset, men giver samtidig anledning til nøje at overveje, hvorledes dette vil udvikle sig, hvis der gennemføres den foreslåede drastiske ændring, så der bliver kun to "almindelige" statsadvokaturer i hele landet. Erfaringerne fra politireformen er bestemt ikke entydigt positive i så henseende.

### **To statsadvokaturer og et advokatur for særlige sager.**

Det forekommer meget drastisk at reducere antallet af regionale statsadvokaturer fra 6 til 2. Men i betragtning af, at statsadvokaternes arbejde i 1. instans-sagerne i helt afgørende grad forsvinder, synes en begrænsning i antallet logisk.

Betænkningens redegørelse for konsekvenserne heraf rejser mange spørgsmål, som bør beskrives grundigt i forbindelse med ministeriets forberedelse af lovforslaget eller Folketingets udvalgsarbejde. Dette gælder navnlig fremmødet i ankesagerne, hvor øgede transporttider vil give megen spildtid. Det må desuden antages, at det forventeligt betydeligt forøgede samarbejde med politikredsens anklagere også vil udløse mere transport. På den baggrund forekommer det ikke videre sandsynligt, den i kommissoriet anførte forudsætning om at ændringer af statsadvokatorordningen forudsættes gennemført indenfor de nuværende bevillingsmæssige rammer, er holdbar.

Foreningen skal om sammenlægningen af SØK og SAIS bemærke, at denne forekommer i enhver henseende uforståelig. Og den fremførte argumentation om små og sårbare embeder forekommer ikke overbevisende. Der er intet sagligt belæg for at henføre SAIS-sagerne under SØK som et særligt kontor eller en særlig afdeling. Der ses heller intet økonomisk besparelspotentiale eller særlige rationaliseringsgevinster ved sammenlægningen, da sagstyperne er væsensforskellige. Det kan naturligtvis forekomme, at arbejdsmængden i SAIS må være noget ujævn. Det nævnes da også i

betænkningen, at i perioder med få sager, har der været tale om udlån til andre statsadvokatembeder. Hvorfor denne ordning ikke kan fortsætte, er ikke nærmere begrundet.

København, d. 21. januar 2011

Bjørn Elmquist  
formand

Leif Hermann  
medlem af bestyrelsen