



JUSTITSMINISTERIET


Lovafdelingen

Folketinget
Retsudvalget
Christiansborg
1240 København K

Dato: **10 JAN. 2011**
Kontor: Strafferetskontoret
Sagsbeh: Kristine Holst Hede-
gaard
Sagsnr.: 2009-730-0858
Dok.: KRH41322

Under henvisning til Justitsministeriets brev af 16. december 2010 frem-
sendes vedlagt til udvalgets orientering den trykte udgave af betænkning
nr. 1523/2010 om en fremtidig statsadvokatordning, som er afgivet af en
arbejdsgruppe nedsat af Justitsministeriet.


Lars Barfoed


Ole Hasselgaard

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

JUSTITS

Betænkning om en fremtidig statsadvokatordning

Betænkning nr. 1523

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 uddannelsesejendige 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 politikredsene og de regionale statsadvokaters kompetence til at varetage udførelsen af straffesager i 1. og 2. instans.....	53
1. Indledning.....	53
2. Beskrivelse af politikredsene 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 politikredsene 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