

Til lovforslag nr. L 184. Betænkning afgivet af Retsudvalget den 8. maj 1992.

## Betænkning

over

### Forslag til lov om ændring af retsplejeloven, straffeloven, færdselsloven og udlændingeloven

(Anklagemyndighedens struktur)

Udvalget har behandlet lovforslaget i en række møder og har herunder stillet spørgsmål til justitsministeren, som denne har besvaret skriftligt. Nogle af udvalgets spørgsmål til justitsministeren og dennes svar herpå er optrykt som bilag til betænkningen.

Der er af justitsministeren stillet et ændringsforslag, hvorom henvises til de ledsagende bemærkninger.

Herefter indstiller et *flertal* (udvalget med undtagelse af Socialdemokratiets og Socialistisk Folkepartis medlemmer) lovforslaget til *vedtagelse* med det af justitsministeren stillede ændringsforslag.

Flertallet finder, at de nye bestemmelser om anklagemyndighedens struktur vil betyde en mere tidssvarende og hensigtsmæssig kompetencefordeling inden for anklagemyndigheden og dermed en bedre udnyttelse af anklagemyndighedens ressourcer.

Flertallet ønsker i den forbindelse at fremhæve vigtigheden af, at også hensynet til retssikkerheden tilgodeses ved nyordningen af anklagemyndighedens organisation. Flertallet finder, at det foreslåede rekursystem med to instanser er hensigtsmæssigt og i overensstemmelse med det almindelige princip i dansk ret, idet det indebærer en almindelig adgang til fuldstændig prøvelse af en sag i to instanser. Endvidere har den øverste anklagemyndighed fortsat adgang til i kraft af sin overordnede stilling at gribe ind i behandlingen og afgørelsen af konkrete straffesager. Flertallet har tillid til,

at disse principper for klagesagers behandling også i praksis vil muliggøre, at klagesagerne også fremover behandles på en betryggende og saglig måde, således at hensynet til retssikkerheden tilgodeses.

Flertallet lægger endvidere vægt på, at der med forslaget om en kompetenceoverførsel fra de regionale statsadvokater til de lokale politimestre opnås en decentralisering af anklagemyndighedens arbejdsopgaver og hermed en bedre og mere effektiv kompetencefordeling inden for anklagemyndigheden i overensstemmelse med kravene til smidighed og nærhed i forvaltningen. Det administrative regelsæt, der efter lovforslaget skal udarbejdes med henblik bl.a. på, at visse sagstyper forelægges den overordnede anklagemyndighed, bør udformes bl.a. under iagttagelse af hensynet til sigtedes eller tiltaltes retssikkerhed og den ensartede behandling af sagerne.

Et *mindretal* (Socialdemokratiets medlemmer af udvalget) vil redegøre for sin stilling til lovforslaget ved 2. behandling. Mindretallet kan stemme for det af justitsministeren stillede ændringsforslag.

Et *andet mindretal* (Socialistisk Folkepartis medlemmer af udvalget) indstiller lovforslaget til *vedtagelse* med det af justitsministeren stillede ændringsforslag.

Mindretallet kan tilslutte sig lovforslaget med de forenklinger af anklagemyndighedens struktur, det indebærer. Mindretallet ønsker at

understrege, at det af bemærkningerne til lovforslaget fremgår, at det ikke er hensigten med lovforslaget at nedsætte antallet af sager, hvori der skal være medvirken af domsmænd, selv om flere sager herefter bliver politisager.

Mindretallet har endvidere bemærket, at flere høringsvar beskæftiger sig med ønsket om at få en fuldstændig beskrivelse af alle sager, hvori domsmænd skal medvirke, indføjet i retsplejeloven og henviser i denne sammenhæng til justitsministerens svar på udvalgets spørgsmål nr. 1.

Da den endelige rekursadgang efter lovforslaget ikke mere i alle tilfælde er landsdækkende, ønsker mindretallet at fremhæve rigsadvokatens forpligtelse til at føre tilsyn og udsende informationer samt rigsadvokatens og justitsministerens mulighed for at gribe ind i konkrete sager, således som det fremgår af svar på udvalgets spørgsmål nr. 5, 10 og 11.

### Ændringsforslag

Af *justitsministeren*, tiltrådt af *udvalget*:

Til § 2

1) Nr. 3 og 4 udgår.

### Bemærkninger

Til nr. 1

Bestemmelserne i straffelovens §§ 110 f og 118 a, som findes i henholdsvis straffelovens kapitel 12 om forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed og i kapitel 13 om forbrydelser mod statsforfatningen og de øverste statsmyndigheder, har fået deres nuværende affattelse ved lov nr. 225 af 7. juni 1952.

Justitsministeren finder det rigtigst, at det direkte af loven fremgår, at afgørelse om påtale af forbrydelser mod statens ydre og indre sikkerhed træffes af justitsministeren under sædvanlig parlamentarisk kontrol.

Ændringsforslaget indebærer, at tiltalerejsning for overtrædelse af bestemmelserne i straffelovens kapitel 12 og 13 kun kan ske efter justitsministerens beslutning herom. Det er således ikke nødvendigt, at det i de administrative regler, der fastsættes i medfør af § 720, stk. 1, pålægges anklagemyndigheden at forelægge sådanne sager for justitsministeren, men af hensyn til overskueligheden af regelsættet på dette område vil det være naturligt at gentage de ovennævnte regler i straffeloven i det administrative regelsæt. Justitsministerens kompetence med hensyn til beslutning om tiltalerejsning i de nævnte sager vil selvsagt ikke kunne ophæves ved administrative bestemmelser herom. Træffer justitsministeren beslutning om tiltalerejsning i sager om overtrædelse af bestemmelserne i straffelovens kapitel 12 og 13, tilkommer påtalen statsadvokaten, jf. § 719, stk. 2, nr. 2.

*Dorte Bennedsen (S)*   *Erling Christensen (S)*   *Lise Hækkerup (S)*   *Frank Jensen (S)*

*Birte Weiss (S)*   *Karen Jespersen (S)*   *Ebba Strange (SF)* nfm.   *Gert Petersen (SF)*

*Sonja Albrink (CD)*   *Grove (KF)* fmd.   *Helge Adam Møller (KF)*   *Inge Dahl-Sørensen (V)*

*Birthe Rønn Hornbech (V)*   *Svend Aage Jensby (V)*   *Tom Behnke (FP)*

*Niels Helveg Petersen (RV)*   *Inger Stilling Pedersen (KRF)*

### Nogle af udvalgets spørgsmål til justitsministeren og dennes besvarelse heraf

#### Spørgsmål nr. 1:

»Ad bilag 1

Ad pkt. 3. Påtalekompetencens betydning for procesmåden, afsnit 2

Vil ministeren foranledige, at ønskerne i pågældende afsnit imødekommes? I benægtende fald ønskes teknisk bistand til udarbejdelse af ændringsforslag.«

#### Svar:

Justitsministeriet har i forbindelse med udarbejdelsen af lovforslaget nøje overvejet de udtalelser og ønsker bl.a. vedrørende reglerne om domsmænds medvirken, som er fremsat fra domstolens side.

For så vidt angår den foreslåede udvidelse af området for skønsmæssige afgørelser vedrørende spørgsmålet om domsmænds medvirken har Justitsministeriet forsøgt at vurdere omfanget af denne udvidelse.

De foreslåede ændringer i kriterierne for domsmænds medvirken indebærer, at domsmænd skal medvirke i alle sager, hvor der bliver spørgsmål om højere straf end bøde, eller som i øvrigt skønnes at være af særlig indgribende betydning for tiltalte eller af særlig offentlig interesse.

Også efter de i dag gældende regler afhænger det af domstolens skønsmæssige vurdering, om der i bødepolisager skal medvirke domsmænd. Den foreslåede ændring har derfor ikke betydning for de nuværende *politisager*, men alene for statsadvokatsagerne.

Da domsmænds medvirken efter forslaget er obligatorisk i sager, hvor der bliver spørgsmål om frihedsstraf, berører forslaget alene de *statsadvokatsager*, hvor der enten bliver spørgsmål om bødestraf, eller hvor der hverken bliver tale om frihedsstraf eller bøde.

Den sidstnævnte gruppe omfatter sager, hvor der bliver spørgsmål om anvendelse af straffelovens §§ 68-70 og § 73 (vedr. f.eks. behandlingsdomme eller dom til anbringelse på hospital eller i institution), sager om ophævel-

se af en forening samt rene konfiskations-sager. Der er her tale om en relativt begrænset sagsgruppe.

For så vidt angår den førstnævnte gruppe – bødesagerne – er en præcis afgrænsning af de omfattede sager mere vanskelig. Dette hænger sammen med, at kriteriet for domsmænds medvirken ikke er knyttet til strafferammen for den enkelte lovovertrædelse, men til den konkrete forskyldte straf, i almindelighed anklagemyndighedens strafpåstand. Da en meget betydelig del af statsadvokatsagerne har en strafferamme spændende fra bøde til fængsel, er der i princippet et meget stort antal statsadvokatsager, som kan blive berørt af forslaget. Spørgsmålet er imidlertid, om der også i praksis vil være tale om et stort antal sager.

Ved den nærmere vurdering heraf kan statsadvokatbødesagerne opdeles i straffelovsovertrædelser og overtrædelser af særlovgivningen.

For så vidt angår *straffelovsovertrædelser* har mange af de bestemmelser i straffeloven, som i dag er statsadvokatsager – eller behandles som sådan, jf. retsplejelovens § 721, stk. 2, – en strafferamme, der spænder fra bøde til fængsel.

Der foreligger imidlertid ikke nogen statistik eller talmæssigt materiale i øvrigt til belysning af, hvilke statsadvokatsager der afgøres med bødestraf. Som påpeget af retsplejerådet er det nærliggende at antage, at spørgsmålet i relation til straffeloven formentlig oftest vil foreligge i forbindelse med sager om overtrædelse af straffelovens § 241 om uagtsomt manddrab og § 266 b om racediskrimination, og at der i disse sager ofte bør medvirke domsmænd. Der er således ikke tale om en stor sagsgruppe eller sager, hvor anvendelsen af domsmænd i praksis kan antages at ville give anledning til større tvivl.

For så vidt angår *særlovsovertrædelserne* er det den overvejende hovedregel, at særlovssager er politisager, uanset at mange særlove hjemler fængselsstraf. Som undtagelse herfra findes navnlig særlovene vedrørende sund-

hedspersonel. Inden for særlovsområdet får retsplejerådets forslag derfor kun betydning for relativt få love, f.eks. lægeloven, tandlæge-loven og lov om sygeplejersker, og overtrædelserne af disse love er relativt fåtallige.

Af politiets seneste årsberetning fremgår, at der i 1990 blev truffet afgørelse i i alt 297.297 sager vedrørende overtrædelse af særlovgivningen. Heraf medvirkede domsmænd i 1.674 sager. 1.095 af disse 1.674 sager var færdselslovsovertrædelser med spørgsmål om ubetinget frakendelse af førerretten i henhold til færdselslovens § 126. Da spørgsmålet om domsmænds medvirken i færdselssager efter lovforslaget skal reguleres i færdselsloven, har det her behandlede spørgsmål ikke betydning for færdselslovsovertrædelser.

Blandt de resterende 579 sager er dels de overtrædelser af færdselslovens § 53, hvor domsmænd i henhold til retsplejelovens § 688, stk. 3, nr. 2, skal medvirke (bestemmelsens anvendelsesområde blev indsnævret med virkning fra 1. juli 1990), dels bødepolitisager, hvor der i medfør af det eksisterende kriterium om særlig indgribende betydning for tiltalte eller særlig betydning for det offentlige har medvirket domsmænd.

Det må på denne baggrund antages, at det reelle tal for domsmænds medvirken i særlovsagerne er beskedent, såvel absolut som set i forhold til det samlede antal særlovsafgørelser på knap 300.000.

På denne baggrund er det Justitsministeriets opfattelse, at den foreslåede ændring af reglerne om domsmænds medvirken vil medføre en vis forøgelse af de skønsmæssige afgørelser om, hvorvidt domsmænd skal medvirke i en sag, men der vil næppe være tale om en så tydelig forøgelse, at det vil medføre mærkbart administrativt besvær for domstolene.

Vedrørende muligheden for i lovtæksten at opregne de straffelovs- og særlovsovertrædelser, hvor domsmænd bør medvirke, må det i overensstemmelse med retsplejerådets enstemmige anbefaling og i lighed med retsplejerådets tidligere overvejelser om kriterier for domsmænds medvirken i bødepolitisager (betænkning nr. 994/1983, s. 47 ff) antages, at en udtømmende opregning af de straffebud i straffeloven og særlovgivningen, hvor domsmænd skal medvirke ved pådømmelsen, vil være vanskelig og navnlig tilfældig. Sagerne

inden for de enkelte sagstyper kan i de konkrete tilfælde udvise store forskelle, og nogle af sagerne vil være af bagatelagtig karakter og uden særlig samfundsmæssig interesse. Hertil kommer, at den forenkling af bestemmelserne, der også tilsigtes opnået ved retsplejerådets forslag, vil gå tabt, hvis de forskellige bestemmelser i straffeloven og særlovgivningen, hvor domsmænd skal medvirke, udtømmende skal angives i retsplejelovens regel herom.

En udtrykkelig angivelse i loven af sagsområder eller enkelte lovovertrædelser, som skal behandles under medvirken af domsmænd, vil derfor efter Justitsministeriets opfattelse ikke være egnet som middel til afgrænsning af, hvilke sager der bør behandles af domsmænd.

Det er i nogle af høringssvarene angivet som en mulig løsning på det ovennævnte problem, at de foreslåede bestemmelser i retsplejelovens § 686, stk. 2, 2. led, og § 689, stk. 2, nr. 2, 2. led, suppleres med en bestemmelse om, at retten tager stilling til, om de pågældende sager skal behandles under medvirken af domsmænd efter påstand fra anklagemyndigheden eller forsvareren, og at en sådan begæring skal fremsættes inden udløbet af en bestemt frist, der regnes fra et nærmere angivet tidspunkt.

Efter Justitsministeriets opfattelse bryder et sådant forslag imidlertid med et hidtidigt grundprincip i retsplejen, hvorefter det er retten, der afgør procesmåden og herunder af egen drift påser, om domsmænd skal medvirke.

Forslaget indebærer endvidere, at ansvaret for at påse, om domsmænd skal medvirke i den enkelte sag, deles mellem på den ene side anklagemyndigheden og forsvareren, som har ansvaret for de »skønsmæssige tilfælde«, hvor domsmænd skal medvirke, og på den anden side domstolene, som efter forslaget stadig af egen drift skal påse, om domsmænd som følge af muligheden for frihedsstraf skal medvirke ved en sags behandling, jf. § 691, som ikke foreslås ændret på dette punkt.

Hertil kommer, at en regel, hvorefter forsvareren eller anklageren inden en vis tid inden domsforhandlingen skal nedlægge påstand herom, hvis domsmænd skal medvirke i »skønstilfældene«, må suppleres med en regel om virkningen af, at sådan påstand ikke nedlægges. Den naturlige regulering synes at måtte være, at forsvareren eller anklagemyndighe-

den afskæres fra senere at gøre gældende, at domsmænd skal medvirke eller burde have medvirket.

Fastsættelse af en frist for anklagemyndigheden og forsvareren til at nedlægge påstand om domsmænds medvirken vil således kunne indebære, at konsekvensen af en fristoverskridelse, som måske ikke kan tilregnes tiltalte, bliver, at tiltalte afskæres fra at få sin sag behandlet under medvirken af domsmænd, uanset at sagen er af særlig indgribende betydning for tiltalte eller af særlig offentlig interesse.

Endelig vil forslaget kunne medføre unødige og ressourcekrævende procedurer, herunder om fristberegning og eventuel fristoverskridelse.

Justitsministeriet har af disse grunde valgt ved udformningen af lovforslaget at følge det forslag, som retsplejerådet, hvor også domstolene er repræsenterede, i enighed er fremkommet med. Justitsministeriet vil imidlertid være indstillet på at undersøge mulighederne for at iværksætte en ordning, hvor anklagemyndigheden ved sagens fremsendelse til retten angiver, om sagen efter anklagemyndighedens opfattelse bør behandles under medvirken af domsmænd.

#### Spørgsmål nr. 5:

»Har ministeren gjort sig overvejelser om, hvorvidt der er visse typer af sager, der bør kunne videreføres til rigsadvokaten uafhængigt af hans kompetence i § 714?«

#### Svar:

Efter lovforslagets § 1, nr. 5, foreslås retsplejelovens kapitel 64 »Den offentlige anklagemyndighed«, herunder § 714, ophævet. I det omfang bestemmelserne i kapitel 64 opretholdes, er de indsat i forslaget til et nyt kapitel 10 »Anklagemyndigheden« (§§ 95-107).

Den gældende bestemmelse i § 714 foreslås således afløst af lovforslagets § 99. Efter denne bestemmelses andet stykke kan rigsadvokaten – som hidtil – af egen drift og uafhængigt af forslaget om rekursbegrænsning gribe ind i konkrete sager.

På denne baggrund har Justitsministeriet forstået spørgsmålet således, at der under hensyn til forslaget om gennemførelse af et toinstanssystem for klager over anklagemyndighedens afgørelser spørges, om Justitsministeriet

har overvejet at fastsætte undtagelsesbestemmelser til toinstansprincippet, således at visse afgørelser truffet af politimesteren kan indbringes for statsadvokaten og derefter for rigsadvokaten og evt. også for Justitsministeriet.

Som nævnt i bemærkningerne til lovforslaget er størsteparten af de klager over politiets efterforskning og afgørelser i straffesager, som indbringes for rigsadvokaten og Justitsministeriet, uden principiel betydning. Sagerne har været undergivet en fuldstændig prøvelse ved vedkommende statsadvokatur, og behandlingen i rigsadvokaturen og i Justitsministeriet fører kun meget sjældent til ændring af de påklagede afgørelser.

På denne baggrund finder Justitsministeriet – i overensstemmelse med retsplejerådets overvejelser og enstemmige forslag – ikke grundlag for at fastsætte særlige undtagelsesbestemmelser til toinstansprincippet. Efter Justitsministeriets opfattelse er der ikke retssikkerhedsmæssige betænkeligheder herved, idet der efter forslaget fortsat er adgang for rigsadvokaten og justitsministeren til – eventuelt efter henvendelse fra en klager – at gribe ind i konkrete sager, herunder sager, som indeholder principielle spørgsmål, eller som af andre grunde findes at burde undergives en fornyet behandling.

#### Spørgsmål nr. 10:

»Ministeren bedes uddybe sin besvarelse af spørgsmål 5, side 9, 4. afsnit.«

#### Svar:

Det fremgår af det nævnte afsnit i besvarelsen af spørgsmål 5, at størsteparten af de klager over politiets efterforskning og afgørelser i straffesager, som indbringes for Rigsadvokaten og Justitsministeriet er uden principiel betydning. Sagerne har været undergivet en fuldstændig prøvelse ved vedkommende statsadvokatur, og behandlingen i rigsadvokaturen og i Justitsministeriet fører meget sjældent til ændringer af de påklagede afgørelser.

Dette forhold og hensynet til at etablere en mere tidssvarende og effektiv klageordning for så vidt angår klager over politiets efterforskning og afgørelse i straffesager ligger til grund for forslaget om et toinstansprincip for behandlingen af sådanne klager. Dette princip indebærer, at en beslutning truffet af en under-

ordnet anklagemyndighed kan påklages til vedkommende umiddelbart overordnede anklagemyndighed. Afgørelser truffet af politimesteren i forbindelse med behandlingen af straffesager kan f.eks. indbringes for statsadvokaten, hvis afgørelse af klagesagen er endelig.

Dette hovedprincip suppleres imidlertid af forskellige regler, der i konkrete situationer kan føre til, at sagen behandles også af f.eks. Rigsadvokaten og Justitsministeriet.

For det første har såvel Rigsadvokaten som Justitsministeriet adgang til af egen drift at gribe ind i behandlingen af konkrete sager eller visse grupper af konkrete sager. Sådant indgreb kan være foranlediget af henvendelser fra borgeren, af medieomtale eller af den overordnede anklagemyndigheds almindelige interesse i f.eks. at følge påtalepraksis på et bestemt område. De sager, der kan være tale om at den overordnede anklagemyndighed indfordrer til gennemgang, kan såvel være sager, hvor påtalekompetencen efter det foreliggende lovforslag udlægges til politimesteren, som sager, hvor politimesteren allerede i dag har påtalekompetence.

For det andet kan det ved administrative forskrifter bestemmes, at beslutninger om påtale i bestemte sagstyper skal forelægges den overordnede anklagemyndighed. Sådant forelæggelse indebærer, at afgørelse om påtale anses for truffet af den overordnede anklagemyndighed, for hvem sagen er forelagt.

Som nævnt i de særlige bemærkninger til § 99 og § 101 anses som førsteinstansafgørelser også afgørelser truffet af en statsadvokat som følge af forelæggelse fra en politimester eller afgørelser truffet af rigsadvokaten som følge af en forelæggelse fra en statsadvokat eller en politimester, selv om afgørelsen meddeles af politimesteren eller statsadvokaten.

Som eksempel kan nævnes, at rigsadvokaten tiltræder en indstilling fra politimesteren og

statsadvokaten om tiltalerejsning i en sag, hvor tiltale efter de for anklagemyndigheden gældende interne forelæggelsesregler forudsætter rigsadvokatens tiltræden. I disse tilfælde udfærdiges anklageskriftet af politimesteren eller statsadvokaten, men en klage over afgørelsen om tiltalerejsning må behandles efter reglerne om klage over afgørelser truffet af rigsadvokaten som førsteinstans med den følge, at afgørelsen kan påklages til justitsministeren. Såfremt en foreskrevet forelæggelse for den overordnede myndighed er undladt eller det ikke kan ses, om den overordnede myndighed har realitetsbehandlet sagen, medfører dette, at afgørelsen kan påklages, som om forelæggelse var sket.

#### *Spørgsmål nr. 11:*

»Ministerens bedes oplyse, om en klage til en tredje instans efter lovforslagets gennemførelse vil blive afvist under henvisning til, at den påklagede afgørelse er endelig.«

#### *Svar:*

Adgangen for justitsministeren og rigsadvokaten til i kraft af deres overordnede stilling at give tjenestebefalinger i konkrete sager medfører, at enkeltsager kan tages op til behandling på ethvert stadi i sagen. En af de måder, hvorpå ministeren eller rigsadvokaten kan få kendskab til konkrete sager, er henvendelser fra de berørte eller andre eller presseomtale.

En klage til den overordnede anklagemyndighed kan derfor medføre, at sagen – i kraft af den pågældende myndigheds overordnede stilling og *ikke* i kraft af klageregler – undergives en fornyet behandling. Finder den overordnede myndighed imidlertid ikke grundlag for at realitetsbehandle sagen, kan klagen afvises under henvisning til, at den påklagede afgørelse er endelig.