

Til beslutningsforslag nr. B 46. Beretning afgivet af Retsudvalget den 29. april 2004

Beretning

over

Forslag til folketingsbeslutning om ophævelse af justitsministerens beføjelser i konkrete straffesager

[af Anne Baastrup (SF), Elisabeth Arnold (RV) og Line Barfod (EL)]

1. Udvalgsarbejdet

Beslutningsforslaget blev fremsat den 13. november 2003 og var til 1. behandling den 29. januar 2004. Beslutningsforslaget blev efter 1. behandling henvist til behandling i Retsudvalget.

Møder

Udvalget har behandlet beslutningsforslaget i 3 møder.

Spørgsmål

Udvalget har stillet 3 spørgsmål til justitsministeren til skriftlig besvarelse, som denne har besvaret. Spørgsmål og svar er optrykt som bilag til beretningen.

2. Politiske udtalelser

Udvalget noterer sig, at justitsministeren i svaret på spørgsmål 1 bl.a. har tilkendegivet, at ministeren altid bør være yderst tilbageholdende med at gribe ind i anklagemyndighedens beslutninger i enkeltsager. Efter ministerens opfattelse må det afgørende være, at der er en sådan åbenhed og gennemsigtighed, hvis justitsministeren anvender beføjelsen, at der ikke opstår mytedannelse om årsagerne til, at en tiltale er blevet rejst eller ikke er blevet rejst. Og senere i svaret fremgår det, at det efter Justitsministeriets opfattelse med henblik på at sikre en større åbenhed og gennemsigtighed vil være relevant at overveje en model med inspiration fra de elementer i den norske og den hollandske ordning, som vedrører

dokumentationskrav og en mere direkte parlamentarisk kontrol. Det kan således overvejes at fastsætte i retsplejeloven, at pålæg fra justitsministeren til de offentlige anklagere vedrørende konkrete straffesager skal være skriftlige og indeholde en nærmere begrundelse. Et sådant skriftligt pålæg vil indgå i en eventuel straffesags akter. Det kan endvidere overvejes at fastsætte i loven, at Folketinget altid skal orienteres skriftligt, hvis justitsministeren giver pålæg i en konkret straffesag, f.eks. ved at der sendes en kopi af justitsministerens afgørelse.

Udvalget opfordrer ministeren til i næste folketingssamling efter høring af berørte organisationer m.v. at fremsætte lovforslag om ændring af retsplejeloven efter de retningslinjer, der er skitseret i besvarelsen af spørgsmål nr. 1.

Et mindretal i udvalget (V, DF og KF) er enig med justitsministeren i, at der med hensyn til justitsministerens påtalekompetence i sager om forbrydelser omfattet af straffelovens kapitel 12 og 13, gør sig sådanne særlige hensyn gældende, at dette spørgsmål ikke bør være omfattet af lovforslaget. V, DF og KF finder det derfor heller ikke hensigtsmæssigt at lade dette spørgsmål være omfattet af en høring.

Et mindretal (DF) kan ikke støtte beslutningsforslaget. Dansk Folkeparti lægger vægt på at fastholde justitsministeren som den øverste ansvarlige for anklagemyndigheden, og dette indebærer også, at justitsministeren bør have beføjelser i konkrete straffesager. Enhver svækkelse af

justitsministerens stilling som den øverste ansvarlige for anklagemyndigheden vil samtidig betyde en svækkelse af den parlamentariske kontrol med anklagemyndigheden.

Der har under udvalgsbehandlingen ikke kunnet fremdrages eksempler på påstanden om en stigende politisering af strafferetsplejen. Derimod står det efter alt, hvad der er oplyst, fast, at justitsministeren altid bør være og i det sidste halve århundrede har været overordentlig tilbageholdende med at gribe ind i anklagemyndighedens behandling af enkeltsager. En hel eller delvis fjernelse af justitsministerens kompetence i konkrete straffesager vil være yderst betænkelig og kunne på sigt også svække ministerens tilsynsmyndighed.

Dansk Folkeparti ønsker at bevare princippet i retsplejelovens § 98, hvorefter justitsministeren er de offentlige anklagere overordnet og fører tilsyn med disse. Det betyder også, at ministeren fortsat skal have beføjelser i konkrete straffesager.

Et mindretal i udvalget (S, SF, RV og EL) opfordrer justitsministeren til at lade spørgsmålet om ministerens påtalekompetence i sager om forbrydelser omfattet af straffelovens kapitel 12 og 13 være omfattet af grundlaget for den høring, som ministeren vil iværksætte, jf. svaret på spørgsmål 2, med henblik på at få indhentet høringsparternes synspunkter på denne problemstilling også. Dette gælder uanset, at forslag til revision af den eksisterende ordning på dette

punkt ikke medtages i det lovudkast, som sendes i høring, jf. ministerens tilkendegivelse herom i svaret på spørgsmål 3.

Et mindretal i udvalget (S) er enig med justitsministerens principielle bemærkninger om straffelovens kapitel 12 og 13 og de atypiske hensyn, der her gør sig gældende. Socialdemokratiet håber, at justitsministeren i høringen og de efterfølgende overvejelser vil have særlig fokus på den norske model, hvor de atypiske hensyn er imødekommet, men hvor kompetencen er regeringens kollektive ansvar og ikke ligger hos justitsministeren alene, samt at der indgår skriftlighed.

Et mindretal i udvalget (SF, RV og EL) havde ud fra et principielt synspunkt foretrukket, at såvel justitsministerens kompetence efter retsplejeloven til at give de offentlige anklagere pålæg vedrørende behandlingen af konkrete sager som justitsministerens påtalepåbud efter straffeloven som udgangspunkt blev ophævet. Justitsministeren vil efter den af justitsministeren skitserede ændring fortsat have en – omend mere afgrænset – kompetence, som vil kunne udsættes for pres fra politikere og andre for at blive udnyttet i kontroversielle straffesager med stor offentlig omtale. Uanset dette kan SF, RV og EL støtte en ændring som skitseret ovenfor, da det er et skridt i den rigtige retning.

Der gøres opmærksom på, at et flertal eller mindretal i udvalget ikke altid vil afspejle et flertal/mindretal i folketingssalen.

P. u. v.

ANNE BAASTRUP

Formand

Bilag 1**Oversigt over bilag omdelt på B 46 i REU**

Bilagsnr.	Titel
1	Materiale, som tidligere har været omdelt i folketingsåret 2002-03 om sagen
2	Spm. 1 om konkretisering af modeller for en større åbenhed og gennemsigtighed, til justitsministeren Spm. 2 om tilrettelæggelse af det videre arbejde med problemstillingerne, til justitsministeren
3	Tidsplan for udvalgets videre behandling af forslaget
4	Svar på spm. 1 om konkretisering af modeller for en større åbenhed og gennemsigtighed, fra justitsministeren Svar på spm. 2 om tilrettelæggelse af det videre arbejde med problemstillingerne, fra justitsministeren
5	Spm. 3 om uddybning af spørgsmål 1, til justitsministeren
6	Svar på spm. 3 om uddybning af spørgsmål 1, fra justitsministeren
7	Udkast til beretning
8	2. udkast til beretning
9	3. udkast til beretning

Udvalgets 3 spørgsmål til justitsministeren og dennes besvarelse heraf

Spørgsmål og svar er optrykt efter ønske fra udvalget

Spørgsmål 1:

»Ministeren tilkendegav under 1. behandlingen, at ministeren var åben over for at overveje, hvordan der kan etableres en større åbenhed og gennemsigtighed end i dag.

Ministeren bedes i fortsættelse heraf konkretisere, hvilke modeller for en større åbenhed og gennemsigtighed, som det kan være relevant at overveje nærmere?»

Svar:

Under 1. behandlingen af beslutningsforslaget redegjorde jeg for de hensyn, som efter min opfattelse taler for at bevare justitsministerens beføjelse til at give pålæg til anklagemyndigheden i konkrete straffesager. Det er klart, at ministeren altid bør være yderst tilbageholdende med at gribe ind i anklagemyndighedens beslutninger i enkeltstager, men det afgørende må efter min opfattelse være, at der er en sådan åbenhed og gennemsigtighed, hvis justitsministeren anvender beføjelsen, at der ikke opstår mytedannelse om årsagerne til, at en tiltale er blevet rejst eller ikke er blevet rejst.

Justitsministeriet har til brug for overvejelserne om, hvordan der kan skabes større åbenhed og gennemsigtighed, indhentet oplysninger om de gældende ordninger i Norge og Holland.

I Norge er den øverste leder af anklagemyndigheden ikke justitsministeren, men kongen i statsråd, dvs. den samlede regering.

Regeringen har mulighed for at beslutte, om der skal rejses tiltale i en konkret straffesag. I praksis er regeringen imidlertid – ligesom her i landet – meget tilbageholdende med at gribe ind over for rigsadvokatens beslutninger.

Den norske ordning indebærer, at justitsministeren i givet fald skal forelægge sagen i statsrådet. Hvis regeringen udøver sin beføjelse til at gribe ind over for anklagemyndigheden, vil det

fremgå af den såkaldte regeringsprotokol, som Stortinget kan kræve at få forelagt.

Der henvises i øvrigt til min vedlagte besvarelse af 28. januar 2003 af spørgsmål nr. 23 af 11. oktober 2002 fra Folketingets Retsudvalg (Ald. del – bilag 58) om organiseringen af den norske anklagemyndighed.

Det hollandske Justitsministerium har oplyst, at justitsministeren i *Holland* har beføjelse til at gribe ind i konkrete straffesager, men i praksis sker det kun i helt ekstraordinære tilfælde.

Hvis den hollandske justitsminister vil give pålæg til anklagemyndigheden i en konkret sag, gælder der nogle formelle krav. Ministeren skal således henvende sig til anklagemyndighedens ledelse (som ikke er den hollandske rigsadvokat, men et særligt kollektivt organ), og ledelsen skal herefter have mulighed for at give udtryk for sine synspunkter over for ministeren. Hvis ministeren ikke er enig i anklagemyndighedens synspunkter, skal ministeren redegøre for sine grunde over for anklagemyndighedens ledelse. Et eventuelt pålæg til anklagemyndigheden skal herefter gives skriftligt og indeholde en begrundelse.

Hvis pålægget går ud på, at der skal rejses tiltale, skal både ministerens og anklagemyndighedens holdning fremgå af sagen, medmindre dette er i strid med statens interesser. Anklageren vil redegøre for de forskellige synspunkter under straffesagen.

Hvis pålægget går ud på at undlade strafforfølgning, skal ministeren straks informere parlamentet herom, medmindre dette strider mod statens interesser.

Den norske ordning synes navnlig at adskille sig fra den danske ved, at beslutningen om at give pålæg til anklagemyndigheden i en konkret straffesag ikke træffes af den minister, som i øvrigt er ansvarlig for anklagemyndighedens virksomhed, men af den samlede regering. Endvidere medfører denne fremgangsmåde et særligt dokumentationskrav og en mere direkte mulighed

for parlamentarisk kontrol (på grund af reglerne vedrørende regeringsprotokoller). Den hollandske ordning adskiller sig navnlig fra den danske ved en mere formaliseret beslutningsproces, inden ministeren kan give pålæg, et mere detaljeret dokumentationskrav og en direkte parlamentarisk kontrol i de tilfælde, hvor et pålæg går ud på at undlade retsforfølgning.

Med henblik på at sikre en større åbenhed og gennemsigtighed vil det efter Justitsministeriets opfattelse være relevant at overveje en model med inspiration fra de elementer i den norske og den hollandske ordning, som vedrører dokumentationskrav og en mere direkte parlamentarisk kontrol.

Det kan således overvejes at fastsætte i retsplejeloven, at pålæg fra justitsministeren til de offentlige anklagere vedrørende konkrete straffesager skal være skriftlige og indeholde en nærmere begrundelse. Et sådant skriftligt pålæg vil indgå i en eventuel straffesags akter.

Det kan endvidere overvejes at fastsætte i loven, at Folketinget altid skal orienteres skriftligt, hvis justitsministeren giver pålæg i en konkret straffesag, f.eks. ved, at der sendes en kopi af justitsministerens afgørelse.

Spørgsmål 2:

»Hvordan forestiller ministeren sig, at det videre arbejde med problemstillingerne kan tilrettelægges?«

Svar:

Hvis der er tilslutning til det i Retsudvalget, vil jeg i næste folketingssamling efter høring af berørte organisationer mv. fremsætte lovforslag om ændring af retsplejeloven efter de retningslinjer, der er skitseret i besvarelsen af spørgsmål nr. 1.

Spørgsmål 3:

»Ad ministerens besvarelse af spørgsmål 1, jf. B 46 – bilag 4, bedes ministeren uddybe besvarelsen, jf. følgende:

- Ministeren bedes klargøre, i hvilket omfang de i svaret beskrevne overvejelser i retning af større åbenhed og gennemsigtighed m.v. relaterer sig til henholdsvis justitsministerens beføjelser i konkrete straffesager (beslutningsforslagets 1. pind) og justitsministerens kompetence i sager om forbrydelser omfattet af

straffelovens kapitel 12 og 13 (beslutningsforslagets 2. pind).

- Hvis svaret alene relaterer sig til beslutningsforslagets 1. pind, bedes ministeren redegøre nærmere for, hvilket overvejelser ministeren har gjort sig med hensyn til sager omfattet af straffelovens kapitel 12 og 13, herunder i relation til at sikre større åbenhed og gennemsigtighed m.v. om justitsministerens udnyttelse af sin kompetence i sådanne sager.«

Svar:

I besvarelsen af spørgsmål nr. 1 redegjorde jeg for mine overvejelser vedrørende åbenhed og gennemsigtighed i relation til justitsministerens beføjelse til at gribe ind i konkrete straffesager. En større åbenhed og gennemsigtighed for så vidt angår udøvelsen af denne beføjelse vil bl.a. sikre, at der ikke opstår mytedannelser om årsagerne til, at en tiltale er blevet rejst eller ikke er blevet rejst.

Som jeg nævnte under førstebehandlingen af beslutningsforslaget, gør der sig efter min opfattelse nogle andre hensyn gældende med hensyn til justitsministerens påtalekompetence i sager om forbrydelser omfattet af straffelovens kapitel 12 og 13.

Straffelovens kapitel 12 og 13 omhandler forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed og mod statsforfatningen og de øverste statsmyndigheder mv. Påtalekompetencen er i disse sager henlagt til justitsministeren, fordi bekæmpelsen af disse forbrydelser involverer nogle særlige hensyn, herunder hensynet til fremmede magter.

Den formelle påtaleordning på dette specielle område bør efter min opfattelse afspejle, at der i disse sjældne sager gør sig nogle atypiske hensyn gældende, som medfører, at ansvaret for beslutningen om at rejse tiltale eller ej bør ligge hos en politisk ansvarlig minister.

Beslutningen om, hvorvidt der skal rejses tiltale i disse sager træffes i praksis efter indstilling fra Rigsadvokaten. Anklagemyndigheden vurderer således disse sager på lige fod med andre sager, inden de forelægges for justitsministeren til afgørelse. Jeg finder derfor ikke, at der er behov for at indføre en egentlig høring af anklagemyndigheden.

Sager om overtrædelse af bestemmelserne i straffelovens kapitel 12 og 13 vil meget ofte in-

deholde yderst følsomme oplysninger af stærk fortrolig karakter, herunder om forholdet til fremmede magter, som ikke uden videre kan videregives. Det vil derfor heller ikke være uproblematisk at indføre en generel forpligtelse til at informere om beslutninger vedrørende tiltale-rejsning i disse sager.

Der henvises i den forbindelse også til beskrivelsen af den hollandske ordning i besvarelsen

af spørgsmål nr. 1, hvoraf det fremgår, at den hollandske justitsminister alene er forpligtet til at informere parlamentet om et pålæg om at undlade strafforfølgning i en konkret straffesag i det omfang, det ikke strider mod statens interesser.

Det er min opfattelse, at de særlige forhold, der gør sig gældende med hensyn til disse sager, taler for at bevare den eksisterende ordning.