

Justitsministeriet
Slotsholmsgade 10
1216 København K

DATO 29. april 2008

JOURNAL NR.

RA-2006-1211-0007

BEDES ANFORT VED SVARSKRIVELSER

SAGSBEHANDLER: MAX

RIGSADVOKATEN

FREDERIKSHOLMS KANAL 16
1220 KØBENHAVN K

TELEFON 33 12 72 00
FAX 33 43 67 10

Vedr. Justitsministeriets Forskningsenheds undersøgelse af brugen af langvarige varetægtsfængslinger i 2006 (RA-2006-1211-0007)

1. Indledning

Der er ved Meddelelse nr. 2/2000 om indberetning af varetægtsfængsling ud over 3 måneder og forelæggelse af isolationsfængsling ud over 3 måneder fastsat nærmere retningslinier om forelæggelse af arrestantsager med henblik på at sikre, at en varetægtsfængsling bliver af så kort varighed som muligt.

Det følger bl.a. af Meddelelsens pkt. 1.2., at politimestrene (nu politidirektørerne) skal underrette statsadvokaten om alle sager, hvor sigtede er varetægtsfængslet i mere end 3 måneder. Underretningen skal danne grundlag for statsadvokatens eventuelle drøftelser med politimesteren (nu politidirektøren) om sagens tilrettelæggelse og videre behandling med det formål at sikre, at varetægtsfængslingen bliver så kort som mulig.

Underretningen til statsadvokaten skal indeholde en række nærmere angivne oplysninger, herunder om begrundelsen for, at det har været nødvendigt at anmode om forlængelse af varetægtsfængslingen. Når dom er afsagt i byretten, sendes en udskrift af dommen med et særligt skema til statsadvokaten.

Statsadvokaterne skal én gang årligt underrette Rigsadvokaten om antallet af varetægtsfængslede, der forud for dom i 1. instans var varetægtsfængslet i mere end 3 måneder. Indberetningen om langvarige varetægtsfængslinger for et givet år skal senest finde sted den 1. februar det følgende år. Der henvises herved til pkt. 1.2. og 1.3. i Meddelelsen.

Justitsministeriets Forskningsenhed har på baggrund af indberetningsordningen gennemført undersøgelser af anvendelsen af længerevarende varetægtsfængslinger i perioden fra 2000 – 2004 og i 2005.

Jeg orienterede Justitsministeriet om Forskningsenhedens undersøgelser ved skrivelser af henholdsvis 18. maj 2006 og 23. marts 2007. Undersøgelserne er tillige offentliggjort i Rigsadvokaten Informerer nr. 14/2006 og nr. 6/2007.

RIGSADVOKATEN

SIDE 2

Justitsministeriets Forskningsenhed tilkendegav i forbindelse med undersøgelsen vedrørende 2005, at det kun i begrænset omfang havde været muligt at belyse, hvilke forhold der influerede på, at varetægtsfængslingen blev langvarig. Forskningsenheden anførte i den forbindelse, at der ved indberetningerne kun i knap halvdelen af tilfældene var angivet årsager til, at varetægtsfængslingen var blevet langvarig, ligesom der ikke syntes at være en systematisk eller konsekvent angivelse af årsagerne til de langvarige varetægtsfængslinger.

Ved Rigsadvokaten Informerer nr. 26/2006 blev der udsendt et nyt bilag 2 til Meddelelse nr. 2/2000 med henblik på at forbedre datagrundlaget og sikre, at årsagerne belyses bedre.

På baggrund af indberetningerne til Rigsadvokaten har Justitsministeriets Forskningsenhed nu udarbejdet en redegørelse om udviklingen i anvendelsen af langvarige varetægtsfængslinger i 2006.

2. Datagrundlaget

Som anført ovenfor indebærer retningslinierne i RM 2/2000, at Rigsadvokaten alene modtager indberetninger om langvarige varetægtsfængslinger i sager, hvor varigheden af varetægtsfængslingen overstiger 3 måneder, og hvor der er faldet dom i 1. instans.

Varetægtsfængslinger i sager, der ikke har medført tiltalerejsning, men hvor der f.eks. er opgivet påtale i medfør af retsplejelovens § 721, stk. 1, nr. 2, er ikke omfattet af indberetningen til Rigsadvokaten. Heller ikke varetægtsfængslinger i sager, hvor der sker udlevering til retsforfølgning i udlandet, er omfattet af indberetningsordningen.

Justitsministeriets Forskningsenhed har som datamateriale til undersøgelsen anvendt skemaerne fra politikredsene (bilag 2). Forskningsenheden har foretaget en selvstændig bearbejdning af oplysningerne, hvorfor der forekommer enkelte mindre justeringer i forhold til tal, som jeg tidligere har fået indberettet af statsadvokaterne.

3. Fakta om langvarige varetægtsfængslinger i 2006

- Antal og varighed

Undersøgelsen vedrører 657 langvarige varetægtsfængslinger. Af disse har 276 (svarende til 42 %) haft en varighed på over seks måneder. Gennemsnitligt har de langvarige varetægtsfængslinger i 2006 haft en varighed på 206 dage (svarende til knap syv måneder) jf. tabel 1.

RIGSADVOKATEN

SIDE 3

Det fremgår af undersøgelsen (tabel 1), at 58 % af de langvarige varetægtsfængslinger har haft en varighed på mellem 3 og 6 måneder, 30 % har varet mellem 6 måneder og 1 år, og 12 % - i alt 79 - har varet i mere end 1 år. 11 af disse 79 varetægtsfængslinger havde en varighed på mere end 1 ½ år, mens den længste varetægtsfængsling varede i godt 2 år.

- Fordeling på kriminalitetstyper

Langvarige varetægtsfængslinger er navnlig forekommet ved sigtelser for narkotikaforbrydelser (21 %), røveri (20 %), alvorlige voldsforbrydelser - det vil sige grov vold (§§ 245-246), uagtsomt manddrab (§241), trusler mod vidner (§ 123), menneskesmugling (§125 a), sprængning med henblik på personskade (§ 183, stk. 1 og 2), hensynsløs fareforvoldelse (§ 252), frihedsberøvelse for vindings skyld (§ 261, stk. 2) og menneskehandel (§ 262 a) - (17 %) samt manddrab og forsøg herpå (13 %), jf. tabel 1.

- Domfældelser i forhold til sigtelser

Godt halvdelen af de varetægtsfængslede var sigtede for en eller flere bisigtelser udover hovedsigtelsen, og knap hver femte havde fire eller flere bisigtelser, jf. tabel 2.

59 % af de varetægtsfængslede blev dømt for alle de forhold, der var rejst sigtelse for (hovedsigtelser og bisigtelser). 27 % blev dømt for det forhold, der var omfattet af hovedsigtelsen, men kun i forhold til nogle af eller ingen af bisigtelserne, jf. tabel 3. 2 % af de varetægtsfængslede blev frifundet, jf. tabel 4.

- Sanktioner

Langt størstedelen af de langvarigt varetægtsfængslede – knap 80 % - blev idømt ubetingede fængselsstraffe, herunder kombinationsdomme. Af disse blev 74 % idømt straffe på mere end 1 års fængsel og 17 % idømt straffe på mere end 5 års fængsel. 15 % af de varetægtsfængslede blev idømt foranstaltningssdomme, og 3 % blev idømt en ungdomssanktion. Et ganske lille antal - 0,6 % - blev idømt en betinget fængselsstraf, og 0,2 % (1 person) blev idømt en bøde. Endelig blev 2 % frifundet, jfr. tabel 4 og 5. Den gennemsnitlige længde af de idømte straffe var i 2006 på 37 måneder.

- Varetægtsfængslede under 18 år

7,6 % (50 personer) af de fængslede var under 18 år, da den langvarige varetægtsfængsling blev påbegyndt. Undersøgelsen indeholder ikke oplysninger om, i hvilket omfang der eventuelt er anvendt surrogatfængsling.

RIGSADVOKATEN

SIDE 4

- Årsager til langvarig varetægtsfængsling

Som nævnt under afsnit 1 indførte jeg i 2006 et nyt indberetningsskema med henblik på at forbedre datagrundlaget og sikre en forbedret belysning af årsagerne til de langvarige varetægtsfængslinger.

De nye skemaer er ikke blevet anvendt i fuldt omfang i 2006, hvorfor ændringerne først kan forventes at få fuld effekt for 2007.

Undersøgelsen indeholder i afsnit 4 en gennemgang af de forhold, der kan influere på længden af varetægtsfængslinger, herunder mentalundersøgelse, forelæggelse for Retslægerådet, forelæggelse for statsadvokaten og antallet af medsigtede.

I 34 % af sagerne er der gennemført mindst en mentalundersøgelse. Undersøgelsen viser, at det i gennemsnit har taget knap 3 måneder at få gennemført en mentalundersøgelse (fra tidspunktet for kendelsen til datoen for mentalerklæringen). I 11 tilfælde har det taget mere end et halvt år, og i et enkelt tilfælde har det taget 401 dage. Det fremgår endvidere af undersøgelsen, at der er en sammenhæng mellem mentalundersøgelsesernes varighed og varetægtsfængslingernes varighed, idet den gennemsnitlige længde af varetægtsfængslingerne er forøget i de tilfælde, hvor gennemførelsen af mentalundersøgelsen har taget mere end 3 måneder (Tabel 11).

I 14 % af sagerne er der sket forelæggelse for Retslægerådet. Det fremgår af tabel 13, at den gennemsnitlige varighed af varetægtsfængslingen i sager, der har været forelagt for Retslægerådet, er 268 dage, hvorimod den gennemsnitlige varighed i sager, hvor der ikke er sket forelæggelse, er 196 dage. I gennemsnit er Retslægerådet 41 dage om at udarbejde en udtalelse.

I 49 % af sagerne er der sket forelæggelse for statsadvokaten. I disse sager er den gennemsnitlige varighed af varetægtsfængslingen 237 dage, hvorimod den gennemsnitlige varighed af de sager, der ikke har været forelagt for statsadvokaten, er 177 dage (tabel 14). I gennemsnit er statsadvokaten 36 dage om at afgøre tiltalespørgsmålet.

I 60 % af sagerne var der én eller flere medsigtede. Undersøgelsens resultat tyder ikke på, at der er nogen sammenhæng mellem varetægtsfængslingernes længde og antallet af medsigtede, med mindre antallet af medsigtede er meget stort. Det fremgår således af tabel 17, at den gennemsnitlige varetægtstid er stort set ens i sager uden medsigtede og i sager med op til 9 medsigtede. Den gennemsnitlige varetægtstid stiger derimod markant i sager med 10 eller flere medsigtede, hvilket tyder på, at meget store sagskomplekser har indflydelse på varetægtstidens længde.

RIGSADVOKATEN

SIDE 5

Indberetningsskemaerne indeholder spørgsmål om, hvad der vurderes at have haft betydning for varetægtsfængslingens længde. I undersøgelsens tabel 18 ses en oversigt over de indkomne svar. Det fremgår, at det er forhold ved sagen (kompleksitet, omfang etc.), der oftest – i 28 % af sagerne - angives som årsag. Herudover angives mentalundersøgelser, andre undersøgelser, forhold ved retten og den sigtedes/forsvarerens forhold hyppigt som årsag til, at varetægtsfængslingen har trukket ud.

4. Udvikling i forhold til tidligere år

- Fald i antal og gennemsnitlig længde af langvarige varetægtsfængslinger

Udviklingen i antallet af langvarige varetægtsfængslinger og disses andel af samtlige varetægtsfængslinger er behandlet i afsnit 3 i undersøgelsen.

Det fremgår heraf, at der i perioden fra 2001 til 2005 har været en konstant stigning såvel i antallet af langvarige varetægtsfængslinger som i de langvarige varetægtsfængslingers andel af samtlige varetægtsfængslinger. Samlet er antallet af langvarige varetægtsfængslinger steget med 61% fra 446 i 2001 til 717 i 2005, ligesom de langvarige varetægtsfængslingers andel af samtlige varetægtsfængslinger samlet er steget fra 7,6 % til 12,4 %, jf. tabel 6 og 7.

Fra 2005 til 2006 er der imidlertid et fald på godt 8 % fra 717 til 657 i antallet af langvarige varetægtsfængslinger, ligesom de langvarige varetægtsfængslingers andel af samtlige varetægtsfængslinger er faldet fra 12,4 % til 11,1 %.

Den gennemsnitlige varighed af de langvarige varetægtsfængslinger har i perioden fra 2001 til 2005 varieret mellem 219 og 230 dage. I 2005 var den gennemsnitlige varighed på 228 dage. I 2006 faldt den gennemsnitlige varighed til et lavere niveau, nemlig 206 dage.

Faldet i antallet af langvarige varetægtsfængslinger sammenholdt med faldet i den gennemsnitlige varighed af de langvarige varetægtsfængslinger har ført til et fald på 17 % i det samlede antal dage i langvarig varetægt i 2006 i forhold til 2005.

- Fordeling på kriminalitetstyper

Undersøgelsen viser, at faldet i antallet af langvarige varetægtsfængslinger til dels kan tilskrives et fald på 30 % fra 2005 til 2006 i antallet af langvarige varetægtsfængslinger i narkotikasager, jf. tabel 7.

RIGSADVOKATEN

Undersøgelsen viser i øvrigt, at andelen af langvarige varetægtsfængslinger fordelt på forskellige kriminalitetstyper ikke varierer meget år for år (tabel 7). Der ses dog en svagt stigende tendens i andelen af langvarige varetægtsfængslinger, der angår alvorlige voldsforbrydelser. I 2001 udgjorde alvorligere voldsforbrydelser 8 % af det samlede antal langvarige varetægtsfængslinger, medens de i 2006 udgjorde 17 %.

SIDE 6

5. Lokale forskelle

- Betydelige lokale forskelle

Undersøgelsen (tabel 9) indeholder en oversigt over langvarige varetægtsfængslinger fordelt på politikredse og år, ligesom tabellen angiver den procentvise andel af langvarige varetægtsfængslinger i de enkelte kredse i 2006. Det fremgår, at andelen af langvarige varetægtsfængslinger varierer betydeligt mellem politikredsene.

Den store variation må antages at være en følge af forskelle i omfang og art af kriminalitet kredsene imellem. Det fremgår dog af Forskningsenhedens undersøgelser, at enkelte kredse konstant har en forholdsvis stor andel langvarige varetægtsfængslinger. Således har Nykøbing Falster og Horsens i de senere år ligget mere end 50 pct. over landsgennemsnittet med hensyn til andelen af langvarige varetægtsfængslinger. Omvendt er der kredse, der i analyserne konstant har ligget 50 % under landsgennemsnittet, herunder f.eks. Gråsten, Viborg og Thisted.

Forskningsenhedens undersøgelse indeholder ikke nogen nærmere begrundelse for disse lokale forskelle. Jeg har en forventning om, at tallene for 2007 vil vise at disse lokale forskelle mindskes i forbindelse med implementeringen af politikredsreformen og de nye store politikredse.

- Stort fald i antallet af langvarige varetægtsfængslinger i Københavns Politi

Det fremgår endvidere, at Københavns Politi synes at tegne sig for en stor del af det konstaterede fald i antallet af langvarige varetægtsfængslinger i 2006. I 2005 blev der fra København indberettet 232 længerevarende varetægtsfængslinger, mens der i 2006 blev indberettet 125.

6. Nye initiativer til begrænsning af langvarige varetægtsfængslinger

- Bedre belysninger af årsager til langvarig varetægtsfængsling

Hovedformålet med indberetningsordningen i RM 2/2000 er navnlig at danne grundlag for politidirektørernes og statsadvokaternes kontrol med, at varetægtsfængslinger ikke udstrækkes længere end nødvendigt.

RIGSADVOKATEN

SIDE 7

I forbindelse med Forskningsenhedens analyser af indberetningerne fra 2000-2005 viste det sig, at indberetningsordningen ikke i tilstrækkelig grad belyste mulige grunde til langvarige varetægtsfængslinger. Med henblik på at forbedre datagrundlaget og sikre, at årsagerne belyses bedre, udarbejdede jeg i 2006 et nyt indberetningsskema, som blev udsendt til politikredsene den 19. september 2006. Der henvises til Rigsadvokaten Informerer nr. 26/2006. Formålet med de nye skemaer var at sikre, at spørgsmålet vedrørende årsagerne til den langvarige varetægtsfængsling blev besvaret. De nye skemaer er dog ikke blevet anvendt i fuldt omfang i 2006, hvorfor spørgsmålene ikke er besvaret i 26 % af sagerne.

Det er min forventning, at ændringerne i indberetningsordningen vil slå fuldt ud igennem for indberetningerne i 2007. Jeg vil derfor vende tilbage til en nærmere vurdering af årsagerne til de langvarige varetægtsfængslinger i forbindelse med min redegørelse for 2007.

- Betænkning om begrænsning af sigtelser og varetægtsfængslinger

Strafferetsplejeudvalget blev ved Kommissorium af 1. juni 2005 anmodet om at se nærmere på mulige tiltag, der vil kunne begrænse udstrækningen af sigtelser og varetægtsfængsling. Det fremgik blandt andet heri:

"Rigsadvokaten har i sin meddelelse 2/2000 af 21. juni 2000 fastsat administrative retningslinier med henblik på at sikre, at varetægtsfængslinger bliver af så kort varighed som muligt. Efter retningslinierne skal politimestrene underrette statsadvokaten om alle sager, hvor sigtede er varetægtsfængslet i mere end 3 måneder. Underretningen skal danne grundlag for statsadvokaternes eventuelle drøftelser med politimesteren om sagens tilrettelæggelse og videre behandling. Politimesteren skal endvidere underrette statsadvokaten om senere forlængelser af fristen for varetægtsfængslingen og om begrundelsen for, at det har været nødvendigt at anmode om forlængelse af varetægtsfængslingen.

...

Justitsministeriet skal på den anførte baggrund anmode Strafferetsplejeudvalget om at foretage en vurdering af, hvorledes der kan iværksættes yderligere hensigtsmæssige tiltag, som ...vil kunne begrænse den tidsmæssige udstrækning af sigtelser og varetægtsfængslinger. Strafferetsplejeudvalget bør inddrage både mulige lovgivningsmæssige og administrative/praktiske tiltag i vurderingen. ”

Strafferetsplejeudvalget afgav i november 2007 Betænkning nr. 1492 om begrænsning af langvarige sigtelser og varetægtsfængslinger. Det fremgår heraf, at udvalget finder, at der er behov for yderligere tiltag med henblik på at begrænse den tidsmæssige udstrækning af varetægtsfængslinger.

RIGSADVOKATEN

Udvalget har blandt andet foreslået, at varetægtsfængsling i sager, hvor sigtelsen angår en lovovertrædelse, som efter loven kan medføre fængsel i op til 6 år, som udgangspunkt ikke må finde sted i et sammenhængende tidsrum på mere end 6 måneder. I sager, hvor sigtelsen angår en lovovertrædelse som efter loven kan medføre fængsel i 6 år eller derover, har udvalget foreslået, at varetægtsfængsling som udgangspunkt ikke kan finde sted i et sammenhængende tidsrum på mere end 1 år. De tilsvarende frister foreslås fastsat til henholdsvis 4 og 8 måneder, når den sigtede er under 18 år.

SIDE 8

Endvidere har udvalget foreslået, at indberetningsordningen i Rigsadvokatens Meddelelse 2/2000 opretholdes.

Justitsministeriet har på baggrund af betænkningen fremsat forslag til lov om ændring af retsplejeloven (Begrænsning af langvarige sigtelser og varetægtsfængslinger m.v.) (L 78).

I den anledning kan jeg oplyse, at jeg vil opretholde en indberetningsordning vedrørende varetægtsfængslinger ud over 3 måneder. Indberetningsordningen vil blive tilpasset de lovændringer, som lovforslaget medfører. Jeg vil endvidere fortsat løbende følge udviklingen i antallet af langvarige varetægtsfængslinger og vurdere, om udviklingen gør det nødvendigt at tage nye initiativer med henblik på at sikre, at varetægtsfængslinger bliver af så kort varighed som muligt.

7. Forenkling af indberetningsordningen

Udarbejdelsen og behandlingen af indberetningerne vedrørende varetægtsfængslinger udover 3 måneder har vist sig at være særdeles ressourcekrævende i kredsene og hos statsadvokaterne. Det skyldes, at skemaerne udfyldes manuelt, og at oplysningerne som oftest kun kan findes ved en konkret gennemgang af de enkelte sager.

Jeg har derfor indledt et samarbejde med Rigspolitiets Dataafdeling og Justitsministeriets Forskningsenhed med henblik på at lette den fremtidige behandling af indberet-

ningsordningen. Rigspolitiet har i den anledning tilkendegivet, at man i forbindelse med udviklingen af POLSAG vil undersøge mulighederne for fremover at trække de nødvendige oplysninger elektronisk. Jeg vil i den kommende tid endvidere undersøge mulighederne for at tilpasse indberetningsordningen til de muligheder, der findes i POLSAS, således at proceduren med indberetningerne fremover vil kunne forenkles.

Jørgen Steen Sørensen

RIGSADVOKATEN

SIDE 9