

Justitsministeriet
Slotsholmsgade 10
1216 København K



RIGSADVOKATEN
FREDERIKSHOLMS KANAL 16
1220 KØBENHAVN K

TELEFON: 7268 9000
FAX: 7268 9004
E-MAIL: RIGSADVOKATEN@ANKL.DK
www.anklagemyndigheden.dk

DATO 21. april 2017

JOURNAL NR.
RA-2017-3200204-5

SAGSBEHANDLER: ISD/

1. Justitsministeriet har ved e-mail af 10. marts 2017 - som opfølgning på Justitsministeriets besvarelse af spørgsmål nr. 461 (Alm. del) fra Folketingets Miljø- og Fødevarerudvalg - anmodet om en udtalelse om baggrunden for længden af politiets, anklagemyndighedens og domstolenes sagsbehandlingstid i dyreværnsager. Justitsministeriet har samtidig anmodet om, at Rigsadvokaten og Rigspolitiet udarbejder en fælles udtalelse. Justitsministeriet har i forlængelse heraf anmodet Rigspolitiet om en udtalelse om, hvorvidt de initiativer og anbefalinger, der er nævnt i rapport af 4. november 2016 om politiets indsats mod dyrevelfærdskrænkelser, vil kunne bidrage til at nedbringe sagsbehandlingstiden i dyreværnsager.

2.1. Generelt om sagsbehandlingstiden i sager om overtrædelse af dyreværnsloven

Rigsadvokaten havde til brug for besvarelsen af spørgsmål nr. 461 (Alm. del) fra Folketingets Miljø- og Fødevarerudvalg indhentet oplysninger fra politiets sagsstyringssystem (POLSAS) om sagsbehandlingstiden i sager om overtrædelse af dyreværnsloven. Oplysningerne fremgår af tabel 1 og 2 nedenfor.

Tabel 1. Gennemsnitlig sagsbehandlingstid målt i dage fra anmeldelse til afgørelse for overtrædelse af dyreværnsloven

| | 2014 | 2015 | 2016 |
|-------------------------|------|------|------|
| Indenretlige afgørelser | 573 | 517 | 560 |
| Udenretlige afgørelser | 271 | 240 | 311 |

Tabel 2: Gennemsnitlig sagsbehandlingstid målt i dage for overtrædelse af dyreværnsloven opgjort på henholdsvis sigtelse-, tiltale- og afgørelsestidspunkt

| | Fra anmeldelse til sigtelse | Domme (indenretlige afgørelser) | | Fra sigtelse til øvrige fældende afgørelser (udenretlige afgørelser) |
|------|-----------------------------|---------------------------------|---------------------|----------------------------------------------------------------------|
| | | Fra sigtelse til tiltale | Fra tiltale til dom | |
| 2014 | 70 (33) | 344 (275) | 223 (140) | 225 (149) |
| 2015 | 54 (33) | 269 (195) | 204 (121) | 188 (114) |
| 2016 | 104 (37) | 294 (262) | 245 (130) | 238 (120) |

Bemærkninger til tabel 1 og 2:

Der er et efterslæb i opdatering af afgørelser på alle sagsområder i POLSAS, hvorfor data for tidligere år først anses for at være pålidelige 2 måneder efter årets udgang. Data er analyseret på baggrund af POLSAS, bearbejdet i QlikView efter anklagemyndighedens ledelsesinformationssystem. Der tages forbehold for indtastningsfejl. Data er dynamiske, idet der tages hensyn til rettelser af indtastningsfejl, forsinkede opdateringer, nye afgørelser mv. Der vil være en periodevis forskydning af data, da f.eks. antallet af afgørelser i 2011 kan vedrøre sigtelser rejst i 2010. Domme (indenretlige afgørelser) er opgjort til seneste afgørelse. Data er opdateret den 1. februar 2017.

For så vidt angår tabel 2 kan jeg oplyse, at sagsbehandlingstiden fra anmeldelse til sigtelse er tiden fra politiets registrering af anmeldelsen, til politiet rejser sigtelse. Sagsbehandlingstiden fra sigtelse til tiltale er tiden fra politiets sigtelse (inklusive politiets videre efterforskning), til anklagemyndigheden rejser tiltale. Sagsbehandlingstiden fra tiltale til dom er tiden fra anklagemyndigheden rejser tiltale, til domstolene afsiger dom (indenretlige afgørelser). Sagsbehandlingstiden fra sigtelse til øvrige fældende afgørelser er tiden fra politiets sigtelse (inklusive politiets videre efterforskning og anklagemyndighedens behandling af sagen), til sagen er afgjort med en anden fældende afgørelse (udenretlige fældende afgørelser, f.eks. et bødeforelæg).

Tallene i parentes viser sagsbehandlingstiden, når de 10 pct. ældste sager er fratrukket.

Jeg kan i øvrigt henvise til mine bemærkninger til de 2 tabeller i besvarelsen af spørgsmål nr. 461 (Alm. del).

Det er ikke på nuværende tidspunkt muligt at trække statistisk bearbejdede data fra POLSAS om fordelingen af den gennemsnitlige sagsbehandlingstid ved henholdsvis politiet og anklagemyndigheden. Jeg har derfor anmodet politikredsene om en

udtalelse om deres umiddelbare skøn over fordelingen af sagsbehandlingstiden fra sigtelse til tiltale, jf. tabel 2.

Det fremgår af politikredsens udtalelser, at der er forskellige vurderinger af, hvordan sagsbehandlingstiden fra sigtelse til tiltale fordeler sig mellem politiet og anklagemyndigheden.

5 politikredse har således oplyst, at sagsbehandlingstiden i dyreværnsager skønnes at være nogenlunde den samme hos politiet som anklagemyndigheden.

4 politikredse har oplyst, at det er deres umiddelbare skøn, at sagsbehandlingstiden mellem sigtelse og tiltale er længst i anklagemyndigheden. En af kredsene har mere konkret bemærket, at det er kredsens skøn, at sagsbehandlingstiden fordeler sig med ca. en tredjedel i politisøjlen og to tredjedele i anklagemyndigheden. En anden politikreds har oplyst, at det er kredsens umiddelbare vurdering, at der har været en tendens til længere sagsbehandlingstid i anklagemyndigheden. Det har betydet, at relativt simple sager med få efterforskningskridt har ligget væsentligt længere i anklagemyndigheden end i politiet, mens komplicerede sager med en del eller meget efterforskning skønsmæssigt har den samme sagsbehandlingstid i politi og anklagemyndighed. Samme politikreds har i øvrigt oplyst, at kredsens pr. 1. oktober 2016 har samlet den juridiske sagsbehandling af alle særlovssager i én enhed.

2 politikredse har anført, at det er vanskeligt at vurdere, hvor stor en del af sagsbehandlingstiden, der er fordelt på henholdsvis politiet og anklagemyndigheden. Den ene af disse kredse har dog oplyst, at det er kredsens skøn, at 80 pct. af sagsbehandlingstiden er hos politiet og 20 pct. hos anklagemyndigheden. Endelig har 1 politikreds oplyst, at fordelingen af sagsbehandlingstiden mellem politiet og anklagemyndigheden varierer meget afhængig af den konkrete sags nærmere omstændigheder.

2.2. Politikredsens bemærkninger til sagsbehandlingstiden

Politikredsene har i deres udtalelser peget på en række omstændigheder, der har betydning for sagsbehandlingstiden i dyreværnsager.

Samtlige politikredse har således anført, at sagerne ofte skal forelægges for - eller at der skal indhentes en udtalelse fra - andre myndigheder, og at det ofte vil medvirke til, at sagsbehandlingstiden bliver længere. Hovedparten af politikredsene har i den forbindelse særlig henvist til, at sagerne ofte skal forelægges for Det Veterinære Sundhedsråd med henblik på en veterinærfaglig vurdering af sagen.

Det kan tilføjes, at anklagemyndigheden anvender Det Veterinære Sundhedsråds udtalelser i konkrete straffesager i forbindelse med, at anklagemyndigheden skal vurdere, om en overtrædelse af dyreværnsloven - ud fra en veterinærfaglig vurdering - må anses for uforsvarlig eller grovere uforsvarlig behandling eller mishandling af dyr. Det har betydning for, hvilken regel i dyreværnsloven der er overtrådt, og hvilken straf der kan blive tale om. Udtalelserne vil i den forbindelse ofte være en vigtig del af anklagemyndighedens bevisførelse i retten.

Politikredsene har herudover peget på, at forelæggelse for - eller indhentelse af udtalelser fra - andre myndigheder som f.eks. Fødevarestyrelsens Veterinærenhed, embedsdyrlæger og Københavns Universitet (eksempelvis indhentelse af patologiske undersøgelser) kan medvirke til, at sagsbehandlingstiden forlænges.

Derudover har flere politikredse oplyst, at sagsbehandlingstiden kan forlænges, når der er tale om større og mere komplicerede sager. Politikredsene har i den forbindelse blandt andet peget på, at flere sager er juridisk komplekse, herunder i forhold til hvem en straffesag i givet fald skal rejses mod (ansvarssubjekt), og når det gælder bevisvurderingen, samt at der er flere sager med mange forhold.

Herudover har flere politikredse henvist til, at flere sager om overtrædelse af dyreværnsloven indledes med, at politiet efter reglerne i dyreværnsloven giver et pålæg f.eks. om, at dyret behandles for sygdom, eller at dyret aflives. I disse sager vil der - ifølge flere politikredse - ofte være en periode, hvor politiet skal kontrollere, om den pågældende overholder pålægget, ligesom efterfølgende kontrolbesøg kan medføre nye sigtelser. Dette kan medføre en forlængelse af sagsbehandlingstiden fra de første sigtelser, og indtil politiet kan overgive sagen til anklagemyndigheden.

Endelig har to politikredse - som en medvirkende årsag til sagsbehandlingstiden - henvist til den nuværende situation, hvor der har været og fortsat er et stort ressourcetræk i politikredsene til blandt andet bevogtningsopgaver.

2.3. Tiltag i politikredsene med henblik på at forbedre sagsbehandlingstiden i dyreværnssager

Politikredsene har generelt oplyst, at der er fokus på behandlingen af sager om overtrædelse af dyreværnsloven. Der er således f.eks. iværksat tiltag, der skal sikre en skærpet eller hurtigere visitation af sagerne, herunder at anklagemyndigheden inddrages på et tidligt tidspunkt af efterforskningen i sager af særlig karakter.

Størstedelen af politikredsene har oplyst, at der allerede er iværksat eller snarest vil blive iværksat tiltag, som vedrører lokal sagsstyring, koordinering eller organisering, der skal medvirke til at nedbringe sagsbehandlingstiden, herunder i dyreværnssager.

Nogle kredse har i forlængelse heraf oplyst, at der (for nylig) er oprettet særlige enheder i politisøjlen, hvor de mere komplicerede særlovssager skal behandles af efterforskere med særlige kompetencer. En sådan samling af sagerne skal blandt andet være med til at sikre en ensartet styring og koordinering af sagerne. En af disse kredse har samtidig oplyst, at kredsen den 1. april 2017 påbegynder en lokal sagsstyringsplan, hvor målet er dels at nedbringe beholdningen af sager, dels at nedbringe sagsbehandlingstiden i dyreværnsager. Kredsen vil løbende vurdere, om der er behov for at iværksætte yderligere tiltag med henblik på at fremme sagerne.

En politikreds har endvidere oplyst, at det er særligt udpegede politiansatte på kredsens lokalstationer, der behandler dyreværnsager. Dette har vist sig at højne kvaliteten. Sagerne behandles samtidig af en anklager med specialviden på området. Kredsen har herudover oplyst, at der i forbindelse med en reorganisering af politisøjlen i efteråret 2017 etableres et særlovscenter, så behandlingen af særlovssager - herunder dyreværnsager - centraliseres ét sted i kredsen.

Derudover har en politikreds oplyst, at der vil blive udpeget en leder i politisøjlen, der får ansvaret for at koordinere indsatsen på dyreværnsområdet, ligesom en politikreds vurderer, at det kommende drifts- og visitationscenter, der skal oprettes i forbindelse med flerårsaftalen for 2016-2019 med henblik på effektivisering af sagsflowet, generelt vil forbedre sagsbehandlingstiden - også i dyreværnsager.

3. Rigsadvokatens bemærkninger

Sager om overtrædelse af dyreværnsloven kan være meget forskellige og kan omfatte en række forskellige situationer, lige fra en enkeltstående mindre alvorlig overtrædelse af reglerne til meget omfattende og grove overtrædelser i forhold til et stort antal dyr. Omfanget af efterforskningen og den samlede sagsbehandlingstid i politiet og anklagemyndigheden vil derfor i høj grad afhænge af sagens karakter og omfang. Nogle sager kan være mere komplicerede og forudsætte en mere omfattende og tidskrævende efterforskning og juridisk vurdering, herunder indhentelse af erklæringer og nærmere drøftelser med de veterinærfaglige myndigheder.

Politiet og anklagemyndigheden skal efter retsplejelovens § 96, stk. 2, fremme enhver sag med den hurtighed, som sagens beskaffenhed tillader, og det gælder naturligvis også for behandlingen af sager om overtrædelse af dyreværnsloven.

Det betyder blandt andet, at der i politikredsene skal være fokus på en hurtig indledende visitation af sagerne, ligesom anklagemyndigheden skal inddrages hurtigst muligt i de sager, hvor der måtte være behov for det, f.eks. i mere omfattende og komplicerede sager. Det er ikke muligt nærmere at angive, hvor stor en andel af

sagerne, der har en sådan kompleksitet, at der vil være tale om en længerevarende sagsbehandling, men sådanne sager vil - som flere politikredse har peget på - naturligvis have indflydelse på den samlede gennemsnitlige sagsbehandlingstid.

Det er efter min opfattelse væsentligt, at der i politikredsene generelt er fokus på en effektiv sagsstyring af straffesagerne, så der sikres fremdrift også i de større og mere komplicerede sager. Som det fremgår af flere af politikredsenes udtalelser, er politikredsene i den forbindelse ved at gennemføre en omorganisering af blandt andet visitationen af straffesager og håndtering af efterforskningsopgaven, som skal bidrage til en styrket visitation og behandling af straffesager, herunder af sager om overtrædelse af dyreværnsloven. Herudover har flere af politikredsene som anført ovenfor taget forskellige initiativer for at styrke behandlingen af blandt andet dyreværnsager. Jeg har i den forbindelse også noteret mig, at der generelt er opmærksomhed på behandlingen af disse sager i anklagemyndigheden.

Jeg kan tilføje, at Rigsadvokaten i forlængelse heraf vil tage spørgsmålet om behandlingen af sager om overtrædelse af dyreværnsloven op på det næste møde i Netværket for Særlovskriminalitet, hvor samtlige politikredse og de regionale statsadvokater er repræsenteret.

Som det fremgår ovenfor, har flere politikredse peget på, at forelæggelse af sager for andre myndigheder, herunder særligt Det Veterinære Sundhedsråd, kan medvirke til, at sagsbehandlingstiden bliver længere.

Det følger af Rigsadvokatens retningslinjer for anklagemyndighedens behandling af dyreværnsager (Rigsadvokatmeddelelsen, afsnittet om dyreværnsager, pkt. 3.1.1.), at anklagemyndigheden i sager om overtrædelse af dyreværnsloven skal overveje, om sagen skal forelægges for Det Veterinære Sundhedsråd, inden der rejses tiltale i sagen. En udtalelse fra rådet kan være vejledende med hensyn til, om en overtrædelse af dyreværnsloven må anses for at være enten uforsvarlig behandling, grovere uforsvarlig behandling eller mishandling af dyr, og dermed hvilke bestemmelser i dyreværnsloven, der er overtrådt, og hvilken straf der kan blive tale om. Det fremgår endvidere, at anklagemyndigheden i sager, hvor overtrædelsen kan udgøre grovere uforsvarlig behandling eller mishandling af dyr, som udgangspunkt skal indhente en udtalelse fra Det Veterinære Sundhedsråd.

Rigsadvokaten vil på baggrund af politikredsenes bemærkninger tage kontakt til Det Veterinære Sundhedsråd med henblik på nærmere at drøfte anklagemyndighedens samarbejde med rådet, herunder om anklagemyndigheden kan bidrage til at nedbringe sagsbehandlingstiden i de sager, som skal forelægges for Det Veterinære Sundhedsråd.

Jeg kan tilføje, at Rigsadvokaten udbyder et kursus i særlovlovgivningen, hvor anklagere blandt andet undervises i særlige problemstillinger inden for en række særlovsområder, herunder dyreværn. Derudover har anklagere mulighed for at deltage i Rigspolitiets kursus om dyreværns-sagers behandling. Rigsadvokaten overvejer i øvrigt løbende behovet for nye kurser.

4. Rigspolitiets bemærkninger

Rigspolitiet skal bemærke, at flere af de initiativer, der er nævnt i rapport af 4. november 2016 om politiets indsats mod dyrevelfærdskrænkelser, retter sig imod de omstændigheder, som politikredsene har peget på har betydning for sagsbehandlingstiden i dyreværns-sager.

Størstedelen af politikredsene har fremhævet en øget koordinering og organisering af behandlingen af særlovssager som et tiltag til at forbedre sagsbehandlingstiden. Det kan i den forbindelse oplyses, at det som et af de nye initiativer er besluttet at styrke både den overordnede og den lokale koordinering og styring af dyreværnsområdet. Rigspolitiet har således etableret et nationalt dyrenetværk med de ledelsesrepræsentanter, der er ansvarlig for dyreværnsindsatsen i politikredsene. Samtidig har Rigspolitiet bedt politikredsene om at der, ud over en ledelsesmæssig forankring, tillige udpeges en faglig koordinator på dyreværnsområdet, der skal fungere som specialist og faglig sparringspartner for politikredsens øvrige sagsbehandlere på dyreværnsområdet.

Som det fremgår ovenfor, har flere af politikredsene fremhævet, at sagsbehandlingstiden i dyreværns-sager påvirkes af, at der er tale om et kompliceret sagområde, og at der desuden i flere tilfælde er tale om større sager med mange forhold.

Rigspolitiet kan i denne forbindelse oplyse, at der er iværksat flere initiativer med henblik på at styrke fagligheden på dyreværnsområdet. Der er således i samarbejde med Politiskolen igangsat nye uddannelsestiltag med henblik på at højne niveauet på både grunduddannelsen og efter- og videreuddannelsen. Som et supplement til uddannelsen på Politiskolen vil Rigspolitiet endvidere afholde temadage, hvor en bredere kreds af medarbejdere inden for politiet kan modtage relevant undervisning og information inden for dyreværnsområdet.

Med henblik på at sikre en ensartet og effektiv håndhævelse af dyreværnslovgivningen over hele landet forudsættes behandlingen af alle sager på dyreværnsområdet desuden varetaget af specialiserede sagsbehandlere i politikredsene, der har de fornødne kompetencer. Efter- og videreuddannelsen er i denne forbindelse gjort obligatorisk for

de medarbejdere, der har behandling af dyreværnsager som særligt kompetenceområde.

Endelig kan det oplyses, at Rigspolitiet fremadrettet vil afholde erfaringsudvekslingsmøder, hvor der vil blive sat fokus på udvalgte emner eller problemstillinger, der giver anledning til vanskeligheder eller er særligt ressourcekrævende. Møderne er desuden tiltænkt som et forum, hvor de medarbejdere, der har dyreværnsager som særligt kompetenceområde, vil have mulighed for at udveksle erfaringer om håndteringen af disse sager. I denne forbindelse kan det oplyses, at Rigspolitiet på det førstkommande erfaringsudvekslingsmøde vil sætte fokus på håndteringen af sager om vanrøgt af hunde med udgangspunkt i tre konkrete sager vedrørende de såkaldte "hundefabrikker".

Det bemærkes, at flere politikredse har peget på, at det kan medføre en forlængelse af sagsbehandlingstiden, såfremt politiet som led i en dyreværnsag meddeler ejeren af dyrene et pålæg om dyrenes behandling. Meddelelsen af et pålæg er et forvaltningsretligt sagsbehandlingsskridt, der som udgangspunkt blandt andet vil forudsætte en forudgående partshøring, ligesom politiet i disse tilfælde skal påse, at det meddelte pålæg efterkommes. Såfremt det meddelte pålæg ikke efterkommes, vil dette indgå som et yderligere strafbart forhold i dyreværnsagen.

Rigspolitiet kan i denne forbindelse oplyse, at Rigspolitiet har planlagt tre temadage i sommeren 2017, hvor der vil være fokus på hundeloven, forvaltningsloven og udstedelse af pålæg efter dyreværnsloven. Rigspolitiet vil ved denne lejlighed lægge særlig vægt på betingelserne og mulighederne for udstedelsen af pålæg i dyreværnsager samt opfølgningen på meddelte pålæg.

Rigspolitiet vurderer, at de tiltag, der er iværksat til at styrke den overordnede og lokale koordinering og styring på dyreværnsområdet, vil medvirke til en skærpet indsats på området. Herudover er der taget initiativ til en styrkelse af politiets kompetencer på flere af de områder, der er udpeget som medvirkende årsager til en forlængelse af sagsbehandlingstiden.

Samlet er det derfor Rigspolitiets forventning, at de iværksatte tiltag på sigt vil have en positiv effekt på sagsbehandlingstiden i sager om overtrædelse af dyreværnsloven.

5. Sammenfattende bemærkninger

Rigsadvokaten og Rigspolitiet skal generelt bemærke, at sager om overtrædelse af dyreværnsloven kan være meget forskellige og kan omfatte en række forskellige situationer, lige fra en enkeltstående mindre alvorlig overtrædelse af reglerne til meget omfattende og grove overtrædelser i forhold til et stort antal dyr. Omfanget af

efterforskningen og den samlede sagsbehandlingstid i politiet og anklagemyndigheden vil derfor i høj grad afhænge af sagens karakter og omfang. Nogle sager kan være mere komplicerede og forudsætte en mere omfattende og tidskrævende efterforskning og juridisk vurdering, herunder indhentelse af erklæringer og nærmere drøftelser med de veterinærfaglige myndigheder.

Politiet og anklagemyndigheden lægger vægt på, at dyr, der er i menneskers varetægt, bliver behandlet forsvarligt og omsorgsfuldt, ligesom politiet og anklagemyndigheden er meget opmærksomme på, at vanrøgt og anden uforsvarlig behandling af dyr er en alvorlig lovovertrædelse, hvilket skal afspejles i sagsbehandlingen.

Som det fremgår ovenfor, er der eller vil der blive iværksat en række initiativer i både politiet og anklagemyndigheden med henblik på at sikre en kvalificeret og effektiv behandling af dyreværnssager.

Formålet hermed er blandt andet at sikre, at sager om overtrædelse af dyreværnsloven behandles af fagligt kompetente medarbejdere efter klare og ensartede retningslinjer, og at sagerne fremmes med den fornødne hurtighed.

Med venlig hilsen

Ole Hasselgaard
rigsadvokat