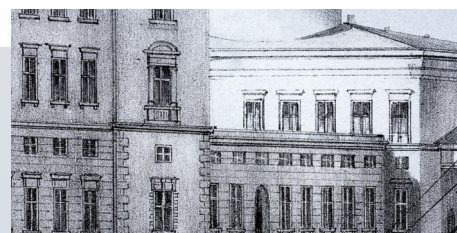


15/2014

STATSREVISORERNE



Beretning om politiets henlæggelse af straffe- sager



15/2014

Beretning om politiets henlæggelse af straffe- sager

Statsrevisorerne fremsender denne beretning med deres bemærkninger til Folketinget og vedkommende minister, jf. § 3 i lov om statsrevisorerne og § 18, stk. 1, i lov om revisionen af statens regnskaber m.m.

København 2015

Denne beretning til Folketinget skal behandles ifølge lov om revisionen af statens regnskaber, § 18:

Statsrevisorerne fremsender med deres eventuelle bemærkninger Rigsrevisionens beretning til Folketinget og vedkommende minister.

Justitsministeren afgiver en redegørelse til beretningen.

Rigsrevisor afgiver et notat med bemærkninger til ministerens redegørelse.

På baggrund af ministerens redegørelse og rigsrevisors notat tager Statsrevisorerne endelig stilling til beretningen, hvilket forventes at ske i oktober 2015.

Ministerens redegørelse, rigsrevisors bemærkninger og Statsrevisorerne eventuelle bemærkninger samles i Statsrevisorerne Endelig betænkning over statsregnskabet, som årligt afgives til Folketinget i februar måned – i dette tilfælde Endelig betænkning over statsregnskabet 2014, som afgives i februar 2016.

Henvendelse vedrørende
denne publikation rettes til:

Statsrevisorerne
Folketinget
Christiansborg
1240 København K
Telefon: 33 37 59 87
Fax: 33 37 59 95
E-mail: statsrevisorerne@ft.dk
Hjemmeside: www.ft.dk/statsrevisorerne

Yderligere eksemplarer kan
købes ved henvendelse til:

Rosendahls-Schultz Distribution
Herstedvang 10
2620 Albertslund
Telefon: 43 22 73 00
Fax: 43 63 19 69
E-mail: distribution@rosendahls.dk
Hjemmeside: www.rosendahls.dk

ISSN 2245-3008
ISBN 978-87-7434-464-3

Statsrevisorernes bemærkning

BERETNING OM POLITIETS HENLÆGGELSE AF STRAFFESAGER

Politiet skal efterleve retsplejeloven og Rigsadvokatens retningslinjer ved henlæggelse af straffesager og skal bl.a. orientere den forurettede om henlæggelsen. Politiet modtager årligt ca. 1 mio. anmeldelser. Politiet rejser sigtelse eller behandler årligt ca. 700.000 sager og henlægger ca. 300.000 sager. Andelen af henlagte straffesager afhænger af kriminalitetstypen. I 2014 blev der fx henlagt ca. 90 % af alle indbrudssager, ca. 75 % af alle tyverisager, ca. 20 % af sagerne om økonomisk kriminalitet og ca. 16 % af sagerne om voldtægt.

Politiets retningslinjer for henlæggelse af en straffesag følger generelt retsplejelovens bestemmelser og Rigsadvokatens retningslinjer. Politiet lever endvidere op til egne servicedeklarationer om ensartet service for borgerne ved indbrud. Praksis for registrering og henlæggelse af sager og orientering af den forurettede er imidlertid uensartet på tværs af de 12 politikredse. Det kan svække borgernes retssikkerhed.

Statsrevisorerne finder det meget utilfredsstillende, at Rigsadvokaten har haft begrænset fokus på at sikre ensartet praksis på tværs af politikredsene for registrering af henlagte straffesager og orientering af de forurettede.

Statsrevisorerne bemærker i den forbindelse:

- At der mangler landsdækkende retningslinjer for anvendelse af undersøgelsessager, dvs. sager, hvor der er tvivl om gerningsindholdet. Derfor er det uklart, hvordan der sondres til de skarpe sager, som indgår i politiets opgørelse over straffesager, og hvor der også kræves orientering af den forurettede, hvis sagen henlægges.
- At der ikke eksisterer en fælles definition af begrebet efterforskning. De enkelte politikredse registrerer forskelligt, hvorfor politiet ikke er klar over, hvor mange sager der henlægges uden indledt efterforskning og efter påbegyndt efterforskning.
- At politiets anmeldelseskvittering til den forurettede indeholder modstridende oplysninger og er svær at forstå, ligesom den ikke indeholder en klagevejledning.
- At politikredsene har forskellig praksis for eventuel yderligere orientering af den forurettede om efterforskningen og begrundelsen for henlæggelse.

Statsrevisorerne,
den 20. maj 2015

*Peder Larsen
Henrik Thorup
Kristian Jensen
Klaus Frandsen
Lennart Damsbo-
Andersen
Lars Barfoed*



Beretning til Statsrevisorerne om politiets henlæggelse af straffe- sager

Rigsrevisionen har selv taget initiativ til denne undersøgelse og afgiver derfor beretningen til Statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 101 af 19. januar 2012. Beretningen vedrører finanslovens § 11. Justitsministeriet.

Indholdsfortegnelse

1.	Introduktion og konklusion	1
1.1.	Formål og konklusion	1
1.2.	Baggrund	3
1.3.	Revisionskriterier, metode og afgrænsning	4
2.	Politiets henlæggelse af straffesager	6
2.1.	Antallet af anmeldelser og henlæggelser af straffesager i de 12 politikredse	6
2.2.	Politikredsenes behandling af anmeldelser og henlæggelser af straffesager	9
2.3.	Bemyndigelse til at henlægge straffesager	17
2.4.	Orientering af den forurettede om henlæggelse af straffesagen	17
2.5.	Rigsadvokatens og de 2 regionale statsadvokaters tilsyn	21
Bilag 1.	Metode	24
Bilag 2.	Andelen af straffesager henlagt uden indledt efterforskning (§ 749, stk. 1) og efter påbegyndt efterforskning (§ 749, stk. 2) i 2014	26
Bilag 3.	Ordliste	27

Rigsrevisionen har selv taget initiativ til denne undersøgelse og afgiver derfor beretningen til Statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbe-
kendtgørelse nr. 101 af 19. januar 2012.

Beretningen vedrører finanslovens § 11. Justitsministeriet.

I undersøgelsesperioden har der været følgende ministre:

Morten Bødskov: oktober 2011 - december 2013
Karen Hækkerup: december 2013 - oktober 2014
Mette Frederiksen: oktober 2014 -

Beretningen har i udkast været forelagt Justitsministeriet, hvis bemærkninger er
afspejlet i beretningen.

1. Introduktion og konklusion

1.1. Formål og konklusion

1. Denne beretning handler om politiets henlæggelse af straffesager, hvor der ikke er rejst sigtelse.

Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om politiet efterlever retsplejeloven og Rigsadvokatens retningslinjer, når politiet henlægger straffesager. Undersøgelsen udspringer af Rigsrevisionens beretning om straffesagskæden, som bl.a. viste, at politiet i 2012 henlagde ca. 1/4 af alle anmeldelser, og at det kunne være uklart for den forurettede, om sagen var blevet henlagt. Rigsrevisionen har derfor valgt at udarbejde en undersøgelse, der udelukkende har fokus på, hvordan politiet behandler straffesager, der bliver henlagt. Rigsrevisionen har selv taget initiativ til undersøgelsen i december 2014.

KONKLUSION

Politiet kan henlægge en sag, hvis de vurderer, at der i den konkrete sag enten ikke er grundlag for at indlede efterforskning eller at fortsætte en påbegyndt efterforskning. I 2014 henlagde politiet ca. 274.000 straffesager, svarende til ca. 30 % af alle anmeldelser. Politiet henlagde ca. 90 % af alle indbrudssager og ca. 75 % af alle tyverisager, mens politiet henlagde henholdsvis ca. 16 % af voldtægtssagerne og ca. 20 % af sagerne om økonomisk kriminalitet. Alle 12 politikredse henlagde stort set den samme andel af indbrudssager og tyverisager, mens andelen af henlagte voldtægtssager og sager om økonomisk kriminalitet varierede mellem politikredsene.

Rigsrevisionens undersøgelse viser, at de 12 politikredsers retningslinjer for, hvornår politiet kan henlægge en straffesag, følger retsplejelovens bestemmelser. Politiet prioriterer i den forbindelse sagerne ud fra, hvor alvorlige de er.

Rigsrevisionens gennemgang af 298 henlagte sager i 4 udvalgte politikredse inden for 4 kriminalitetstyper viser, at politikredsene har efterforsket alle voldtægtssager, inden de blev henlagt, mens de i størstedelen af tyverisagerne ikke har fundet grundlag for at efterforske sagerne, inden de blev henlagt. For disse 2 kriminalitetstyper kan der ikke konstateres forskelle på, hvor stor en andel af de henlagte sager politikredsene har efterforsket. I indbrudssager og i sager om økonomisk kriminalitet er der mindre forskelle mellem politikredsene.

Politikredsene har dog meget forskellig praksis for, hvornår de registrerer en sag som henlagt uden indledt efterforskning eller efter påbegyndt efterforskning. Dette betyder, at den forurettede ikke altid får en korrekt orientering om sagen, og at politiets egne opgørelser ikke kan bruges til at belyse, om der er forskel på, hvor stor en andel af de henlagte sager, politikredsene efterforsker, før de henlægger dem.

De 4 udvalgte kriminalitetstyper

- Indbrud
- Tyveri
- Voldtægt
- Økonomisk kriminalitet.

De 4 udvalgte politikredse

- Københavns Politi
- Nordsjællands Politi
- Midt- og Vestjyllands Politi
- Syd- og Sønderjyllands Politi.

Undersøgelsessag

Politiet registrerer indledningsvist en anmeldelse med et undersøgelsesnummer i POL-SAS, hvis der på det foreliggende grundlag er tvivl om gerningsindholdet. Er der fx tvivl om, under hvilken bestemmelse i straffeloven forholdet skal henføres, vil anmeldelsen således blive registreret som en undersøgelsessag med et undersøgelsesnummer. En konkret vurdering af sagens omstændigheder, herunder anmeldelsens troværdighed, tekniske spor og beviser i øvrigt, kan tilsvarende føre til, at anmeldelsen indledningsvist registreres som en undersøgelsessag.

Skarp sag

Politiet registrerer en meddelelse som en skarp sag, hvis der er mistanke om, at et strafbart forhold er begået, og der ikke er tvivl om gerningsindholdet.

Orientering af forurettede

Efter retsplejelovens § 749, stk. 3, skal politiet underrette den forurettede og andre med en rimelig interesse i sagen, hvis sagen henlægges.

Politiet kan oprette undersøgelsessager, hvis der på det foreliggende grundlag er tvivl om gerningsindholdet. Disse sager indgår kun i politiets opgørelser som en anmeldelse af et strafbart forhold, hvis sagerne efterfølgende oprettes som skarpe sager. Det er ikke muligt at opgøre, hvor mange undersøgelsessager politiet opretter på straffesagsområdet. Undersøgelsen viser, at politiet ikke har centrale retningslinjer for brugen af undersøgelsessager, hvilket øger risikoen for, at politiet anvender undersøgelsessager forskelligt. Rigsrevisionen har i en mindre stikprøve fundet flere eksempler på undersøgelsessager, der kunne have været henlagt som skarpe sager. Konsekvensen er, at disse sager ikke indgår i politiets opgørelser over anmeldte strafbare forhold. Sagsgennemgangen viser, at sagernes status som undersøgelsessager ikke ser ud til at have betydning for politiets efterforskning. Politiet har dog i ca. 30 % af de gennemgåede undersøgelsessager ikke orienteret den forurettede i overensstemmelse med retsplejeloven.

Undersøgelsen viser, at politiet i mindre alvorlige sager orienterer den forurettede med en standardiseret kvittering for anmeldelsen. Kvitteringen indeholder dog modstridende oplysninger og er vanskelig at forstå, ligesom den ikke indeholder en klagevejledning. Det fremgår desuden ikke af kvitteringen, om politiet henlægger sagen. Den forurettede får dermed ikke mulighed for at klage over, at politiet henlægger sagen.

Politiet har i sager, hvor der er indledt efterforskning, forskellig praksis for, om den forurettede skal orienteres yderligere om, at sagen henlægges. De forurettede får dermed ikke altid en ensartet behandling. Sagsgennemgangen viser dog, at de 4 politikredse i de mere alvorlige sager med få undtagelser orienterer den forurettede yderligere. Denne orientering indeholder en begrundelse for, at politiet har henlagt sagen, og en klagevejledning.

De 4 politikredse efterlever med få undtagelser Rigsadvokatens retningslinjer for, hvem der kan henlægge en straffesag.

Det er Rigsadvokatens opgave at sikre, at politiet på landsplan behandler straffesager ensartet. Undersøgelsen viser, at Rigsadvokaten og de 2 regionale statsadvokater har ført tilsyn med de enkelte politikredse, men at tilsynet efter Rigsrevisionens vurdering ikke har haft et tilstrækkeligt fokus på at sikre ensartethed mellem politikredsene i forhold til at henlægge straffesager.

For at sikre, at borgerne får en ensartet behandling, anbefaler Rigsrevisionen, at Rigsadvokaten og Rigspolitiet:

- opstiller klare retningslinjer for, hvornår politikredsene skal registrere en straffesag som henlagt uden indledt efterforskning eller efter påbegyndt efterforskning
- understøtter, at den forurettede altid bliver orienteret på en forståelig måde om, at straffesagen er blevet henlagt, og sikrer, at politikredsene orienterer de forurettede ensartet, særligt når de henlægger straffesager efter påbegyndt efterforskning
- opstiller klare retningslinjer for, hvornår politiet skal registrere en straffesag som en undersøgelsessag, og hvornår politiet skal konvertere en undersøgelsessag til en straffesag.

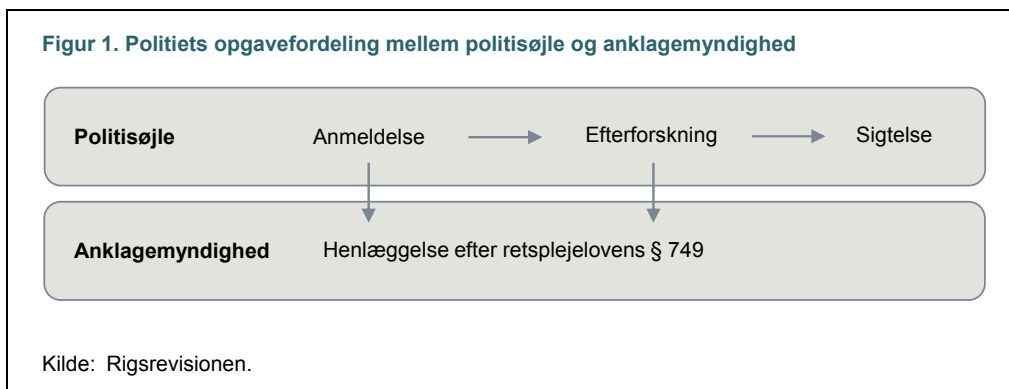
Rigsadvokaten og Rigspolitiet er enige i Rigsrevisionens anbefalinger og vil udarbejde retningslinjer på de nævnte områder.

1.2. Baggrund

2. En af politiets opgaver er ifølge lov om politiets virksomhed at efterforske og forfølge strafbare forhold. Det fremgår af retsplejelovens § 749, stk. 1, at politiet kan afvise en indgivet anmeldelse, hvis der ikke er grundlag for at indlede efterforskning. Det fremgår endvidere af § 749, stk. 2, at hvis der ikke er grundlag for at fortsætte en påbegyndt efterforskning, kan beslutningen om at indstille efterforskningen træffes af politiet, hvis der ikke har været rejst sigtelse. Politiet kan således henlægge en straffesag, hvor der ikke har været rejst sigtelse, efter § 749, stk. 1, eller § 749, stk. 2.

3. Rigsrevisionens undersøgelse har fokus på borgernes retssikkerhed, når politiet henlægger sager om strafbare forhold – både i forhold til, om politiet efterforsker og forfølger strafbare forhold, og om den forurettede får en korrekt orientering om sagen.

4. Politiet består af en politisøjle og en anklagemyndighed. Figur 1 viser opgavefordelingen i politiet mellem politisøjlen og anklagemyndigheden, når politikredsene henlægger straffesager.



Det fremgår af figur 1, at det er politiet, der modtager anmeldelsen om et strafbart forhold. Det er også politiet, der efterforsker sagen og rejser sigtelse mod den formodede gerningsmand, hvis politiet vurderer, at der er tilstrækkelige beviser i sagen. Det er som udgangspunkt anklagemyndigheden i den enkelte politikreds, der henlægger straffesager, hvor der ikke er rejst sigtelse.

5. Rigsadvokaten er overordnet de øvrige offentlige anklagere og fører tilsyn med disse. Rigsadvokaten kan bl.a. fastsætte bestemmelser om de offentlige anklageres udførelse af opgaver. Rigsadvokaten har udarbejdet retningslinjer for bl.a. visitation, afgørelseskompetencer og underretning af den forurettede, som også regulerer spørgsmålet om, hvem der har kompetence til at henlægge sager, og på hvilken måde den forurettede skal orienteres (RM 4/2009, rettet i juli 2014, og RM 8/2007, revideret i juli 2014).

Derudover er det bl.a. Rigsadvokatens opgave at sikre, at straffesager i hele landet behandles ensartet med den rette kvalitet og effektivitet. Under Rigsadvokaten hører bl.a. de 2 regionale statsadvokater: Statsadvokaten i København og Statsadvokaten i Viborg. Statsadvokaterne fører tilsyn med politikredsens behandling af straffesager.

Anklagemyndighedens organisering

Rigsadvokaten er den øverste myndighed inden for anklagemyndigheden. Rigsadvokaten fører bl.a. straffesager ved Højesteret og fører tilsyn med de underliggende institutioner.

De **2 regionale statsadvokater** fører bl.a. ankesager ved landsretterne og fører hver især tilsyn med 6 politikredsers behandling af straffesager.

De **12 politikredse** har hver en anklagemyndighed. Det er anklagemyndigheden, der fører sagerne i retten og som udgangspunkt henlægger sager. Anklagemyndigheden i den enkelte politikreds varetager desuden kvalitets- og legalitetssikringen i politikredsen.

1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning

Revisionskriterier

6. Rigsrevisionen vurderer i undersøgelsen, om politikredsene efterlever retsplejeloven og Rigsadvokatens retningslinjer, når politikredsene henlægger straffesager. I den forbindelse har Rigsrevisionen set på, om det er bemyndiget personale, som henlægger straffesager, om politikredsene orienterer den forurettede klart og korrekt, og om Rigsadvokaten og statsadvokaterne fører tilsyn med området. Rigsrevisionen har desuden undersøgt, om politikredsene har en ensartet praksis for at henlægge sager, så straffesager behandles ensartet i hele landet.

7. Undersøgelsens revisionskriterier baserer sig på bestemmelserne i retsplejelovens § 749 samt Rigsadvokatens meddelelse om vejledning om orientering af forurettede mv. (RM 8/2007, revideret i juli 2014) og Rigsadvokatens meddelelse om kvalitet og legalitet i straffesagsbehandlingen (RM 4/2009, rettet i juli 2014). Rigsadvokatens meddelelser udmønter bl.a. retsplejelovens § 749. Derudover anvender vi politiets servicedeklarationer som et revisionskriterium.

Metode

8. Vi har opgjort, hvor stor en andel af alle anmeldelser der blev henlagt i perioden 2012-2014 i de 12 politikredse. For 4 udvalgte politikredse har vi desuden opgjort andelen af anmeldelser, der blev henlagt, på 4 forskellige kriminalitetstyper. Vi har derudover undersøgt, om de 12 politikredse har opstillet retningslinjer for, hvornår de henlægger straffesager, og om disse er i overensstemmelse med retsplejeloven og Rigsadvokatens meddelelser. Denne del af undersøgelsen er baseret på redegørelser fra alle landets politikredse og politikredsenes retningslinjer.

9. Vi har udvalgt 4 politikredse til en nærmere gennemgang af retningslinjer og praksis for henlæggelse af sager efter bestemmelserne i retsplejeloven og Rigsadvokatens meddelelser. De 4 politikredse er Københavns Politi, Nordsjællands Politi, Midt- og Vestjyllands Politi og Syd- og Sønderjyllands Politi. Vi har valgt disse politikredse på baggrund af geografisk placering og størrelse.

10. Vi har holdt møder med politikredsene og gennemgået 72-79 tilfældigt udvalgte straffesager i hver politikreds. Sagsgennemgangen er afgrænset til 4 udvalgte kriminalitetstyper: indbrud, tyveri, voldtægt og økonomisk kriminalitet. Disse er udvalgt for at afspejle både mere og mindre alvorlige kriminalitetstyper og sager, som skal henlægges af henholdsvis juridisk uddannet personale og politiuddannede. De 4 kriminalitetstyper udgør tilsammen ca. 30 % af alle politiets anmeldelser og ca. 80 % af alle politiets henlæggelser.

Vi har herudover gennemgået yderligere 19-20 sager i hver politikreds, der er oprettet som undersøgelsessager. De gennemgåede undersøgelsessager vedrører økonomisk kriminalitet og sædelighedskriminalitet, hvoraf en delmængde vedrører voldtægtssager. Vi har ikke set på undersøgelsessager om indbrud og tyveri, da politiet ikke har specifikke undersøgelsesnumre for disse 2 kriminalitetstyper. Vi har medtaget undersøgelsessagerne for at kunne give et fyldestgørende indblik i politiets behandling af anmeldelser og henlæggelser af straffesager.

Vi har gennemgået i alt 377 sager, heraf 298 skarpe sager og 79 undersøgelsessager. Stikprøven er forbundet med en vis statistisk usikkerhed, hvilket vi har taget højde for i undersøgelsens resultater.

11. Vi har i forbindelse med undersøgelsen bedt Dansk Sprognævn gennemgå den kvittering for anmeldelsen, som politiet sender til den forurettede, for at få sprognævnets vurdering af, om det er muligt for den forurettede at forstå informationerne i kvitteringen.

12. Revisionen er udført i overensstemmelse med god offentlig revisionsskik, jf. boks 1.

BOKS 1. GOD OFFENTLIG REVISIONSSKIK

God offentlig revisionsskik er baseret på de grundlæggende revisionsprincipper i rigsrevisionernes internationale standarder (ISSAI 100-999).

Afgrænsning

13. I undersøgelsen indgår ikke sager, hvor politiet har rejst sigtelse, men helt eller delvist har opgivet at rejse tiltale (retsplejelovens § 721), eller hvor politiet eller anklagemyndigheden har valgt helt eller delvist at frafalde tiltalen (retsplejelovens § 722). I undersøgelsen indgår heller ikke de anmeldelser, som politiet afviser mundtligt, fordi politiet skønner, at de enten er åbenbart grundløse, eller det anmeldte ikke er åbenbart strafbart.

Vores vurdering af, om sagsbehandlingen er i overensstemmelse med § 749 i retsplejeloven, er baseret på politikredsene's faglige vurderinger. Vi har afgrænset os til alene at vurdere, om der ved de henlagte sager uden indledt efterforskning var åbenlyse efterforskningsmuligheder, og har herefter drøftet disse sager med politikredsene. Alle øvrige sager er ligeledes blevet drøftet med politikredsene. I sager, hvor politiet ikke har været enig i vores vurdering, har vi lagt politiets vurdering til grund.

Vi undersøger Rigsadvokatens og de 2 regionale statsadvokaters tilsyn med politikredsene's henlæggelse af sager, men behandler ikke politikredsene's egen kvalitets- og legalitetssikring, der bl.a. består af stikprøvekontroller af henlagte sager.

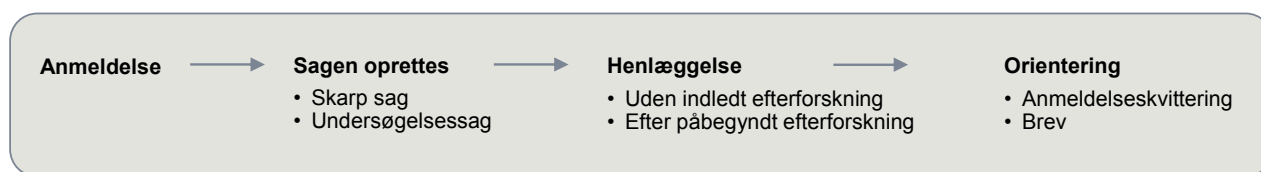
14. Bilag 1 indeholder en nærmere beskrivelse af de metoder, der er anvendt i denne undersøgelse. Bilag 2 indeholder en oversigt over politikredsene's registrering af henlagte sager. Bilag 3 indeholder en ordliste, der forklarer udvalgte ord og begreber.

2. Politiets henlæggelse af straffesager

15. Politikredsene skal ifølge Rigsadvokatens meddelelser udarbejde lokale retningslinjer for straffesagsbehandlingen, herunder retningslinjer for, hvordan politikredsene henlægger sager.

16. Figur 2 viser, hvordan politiet behandler straffesager, der henlægges.

Figur 2. Politiets behandling af straffesager, der henlægges



Kilde: Rigsrevisionen.

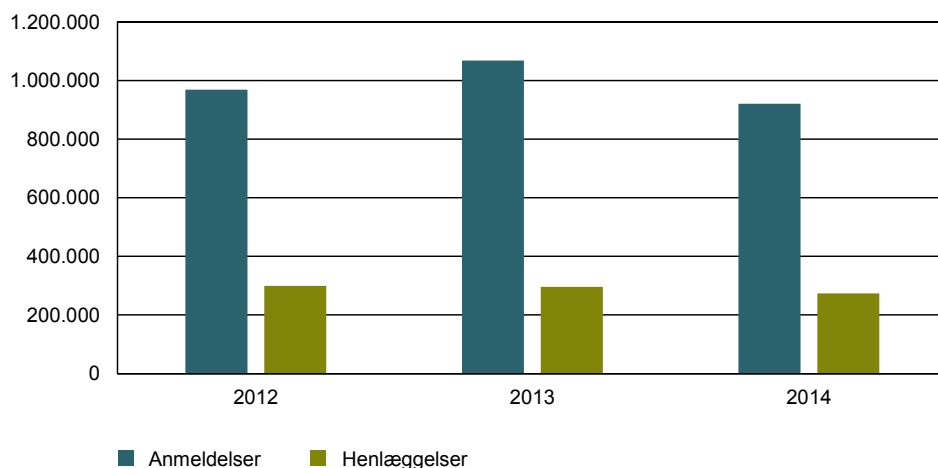
Det fremgår af figur 2, at politiet, når de modtager en anmeldelse, opretter en sag. Det kan enten ske som en skarp sag eller som en undersøgelsessag. Politiet kan efterfølgende henlægge sagen på 2 måder – enten uden indledt efterforskning eller efter påbegyndt efterforskning. Politiet skal orientere den forurettede om henlæggelsen. Det sker i form af en kvittering, som politiet automatisk sender i forbindelse med anmeldelsen, og eventuelt et efterfølgende brev, der indeholder en yderligere orientering om sagen.

2.1. Antallet af anmeldelser og henlæggelser af straffesager i de 12 politikredse

17. Vi har undersøgt, hvor mange straffesager politiet opretter, og hvor mange af disse sager politiet efterfølgende henlægger. Vi har desuden undersøgt, hvordan politiet anvender undersøgelsessager.

18. Vi har opgjort antallet af anmeldelser og antallet af straffesager, som politiet henlagde i perioden 2012-2014, jf. figur 3.

Figur 3. Det samlede antal anmeldelser og det samlede antal straffesager, som politiet henlagde i perioden 2012-2014



Note: Der er ikke i alle tilfælde en direkte sammenhæng mellem antallet af anmeldelser og antallet af henlæggelser i det angivne år. En del af de sager, politiet henlagde i 2014, kan således være anmeldt i 2013 eller tidligere. Antallet af anmeldelser inkluderer også sager, som politiet har igangsat på eget initiativ.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af data fra Rigsadvokaten.

Det fremgår af figur 3, at politiet modtager ca. 1 mio. anmeldelser hvert år, og at politiet henlægger ca. 300.000 straffesager om året, hvilket svarer til ca. 30 %. De resterende ca. 70 % omfatter sager, hvor politiet har rejst sigtelse, og sager, som politiet stadig behandler. I 2014 modtog politiet ca. 921.000 anmeldelser, mens ca. 274.000 straffesager blev henlagt.

Ifølge politiet henlægger de bl.a. sager, når der ikke er beviser eller en mistænkt gerningsmand, eller fordi det anmeldte forhold ikke er strafbart eller er grundløst. Politiet har mulighed for at genoptage en sag, selv om den er henlagt, hvis der kommer nye oplysninger i sagen. Rigspolitiet oplyser, at politikredsene i 2014 genoptog ca. 32.000 henlagte straffe- og undersøgelsessager.

Undersøgelsessager

19. Politiet kan oprette en sag som enten en undersøgelsessag eller en skarp sag. Justitsministeriet oplyser, at politiet anvender undersøgelsessager, hvis der er tvivl om gerningsindholdet. Politiet kan også oprette en undersøgelsessag, når de selv igangsætter en undersøgelse.

Rigsrevisionens undersøgelse viser, at det på det foreliggende grundlag ikke er muligt at opføre, hvor mange af de oprettede undersøgelsessager der vedrører straffesagsområdet.

Undersøgelsessager registreres i politiets sagsbehandlingssystem POLSAS, men indgår som udgangspunkt ikke i politiets offentlige opgørelser over anmeldte straffesager. Hvis politiet efterfølgende vurderer, at der er tale om en straffesag, skal politiet konvertere undersøgelsessagen til en skarp sag, for at sagen indgår i politiets offentlige opgørelser over straffesager.

Undersøgelsessager

Politiet registrer undersøgelsessager på en række undersøgelsesnumre, herunder:

- socialrapport
- sædelighed
- økonomisk kriminalitet
- hvidvaskning
- prostitution
- miljø
- narko
- andre undersøgelser.

20. Rigspolitiet har oplyst, at der ikke er landsdækkende retningslinjer for politiets brug af undersøgelsessager, herunder retningslinjer for, hvornår politiet skal konvertere en undersøgelsessag til en skarp sag. Politiet skal dog som minimum konvertere undersøgelsessagen til en skarp sag, når en person sigtes eller anholdes i forbindelse med en sag, da det ikke er teknisk muligt at registrere en sigtet eller anholdt på en undersøgelsessag.

Rigsrevisionens undersøgelse viser, at Københavns Politi har fastsat generelle retningslinjer for brugen af undersøgelsessager, mens Midt- og Vestjyllands Politi har retningslinjer for brugen af undersøgelsessager i sager om økonomisk kriminalitet. De 2 øvrige politikredse har ikke udarbejdet retningslinjer for brugen af undersøgelsessager.

21. Ifølge Rigsadvokaten er undersøgelsessagerne af strafferetlig karakter – ligesom de skarpe sager – omfattet af retsplejelovens bestemmelser og Rigsadvokatens meddelelser, herunder bestemmelserne om bemyndigelse til at henlægge en sag og om orientering af den forurettede.

Sagsgennemgang

22. Rigsrevisionen har samlet set gennemgået 79 henlagte undersøgelsessager inden for økonomisk kriminalitet og sædelighedskriminalitet i de 4 udvalgte politikredse. Rigsrevisionens sagsgennemgang viser, at politiet kunne have konverteret en del af undersøgelsessagerne til skarpe sager. De pågældende politikredse er enige med Rigsrevisionen i, at ca. 30 % af sagerne kunne have været henlagt som skarpe sager. Disse sager kunne således indgå i politiets offentlige statistikker over anmeldte straffesager. Sagsgennemgangen viser endvidere, at politiet har behandlet undersøgelsessagerne og de skarpe sager ensartet i forbindelse med efterforskningen. Politiet har dog i en del af sagerne ikke orienteret den forurettede om, at sagen henlægges, jf. beretningens pkt. 61.

23. Rigsrevisionen skal bemærke, at undersøgelsens resultater vedrørende økonomisk kriminalitet og sædelighedskriminalitet ikke kan bruges til at sige noget om det samlede antal undersøgelsessager.

24. Det er Rigsrevisionens vurdering, at de manglende retningslinjer på området gør det uklart, hvordan politiet skal sondre mellem undersøgelsessager og skarpe sager, herunder i hvilket omfang det skal være sandsynliggjort, at der er begået noget strafbart, før politiet skal oprette eller konvertere en undersøgelsessag til en skarp sag.

25. Rigsadvokaten har oplyst, at de i samarbejde med Rigspolitiet vil udstede retningslinjer for politiets brug af undersøgelsessager af strafferetlig karakter, herunder retningslinjer for, hvornår politiet skal konvertere undersøgelsessager til skarpe sager. Statsadvokaten i København har endvidere oplyst, at de i 2015 vil have et særligt tilsynsmæssigt fokus på politikredsenes praksis for at henlægge og registrere voldtægtssager. Rigsadvokaten har i forlængelse heraf oplyst, at de vil anmode Statsadvokaten i Viborg om at have et tilsvarende tilsynsmæssigt fokus.

26. Boks 2 viser et eksempel på en undersøgelsessag og en skarp sag fra sags gennemgangen, hvor det efter Rigsrevisionens vurdering er vanskeligt at se forskel på sagerne.

BOKS 2. EKSEMPEL PÅ EN UNDERSØGELSESSAG OG EN SKARP SAG

Eksempel på en undersøgelsessag

En borger har mistet sin pung, og der bliver hævet 12.000 kr. på borgerens dankort. Politiet gennemgår overvågningsbilleder, hvorefter politiet henlægger sagen som en undersøgelsessag.

Eksempel på en skarp sag

En borger har mistet sin pung på et apotek. Gerningsmanden hæver efterfølgende 17.000 kr. på borgerens dankort. Politiet gennemgår overvågningsbilleder fra hæveautomaterne, og billederne bliver gemt i politiets database. Politiet henlægger herefter sagen som en skarp sag.

27. Københavns Politi gennemførte i 2013 en stikprøveundersøgelse af politikredsens brug af undersøgelsessager, som viste, at medarbejderne i politikredsen ikke i alle situationer var opmærksomme på, hvordan registrering af sager skulle foretages. På den baggrund indskærpede politidirektøren, at journalisering skal foretages korrekt, både fordi politikredsen i bevilningen får tildelt flere resurser til skarpe sager i forhold til undersøgelsessager og af hensyn til en retvisende statistik.

Resultater

28. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at politiet henlægger ca. 30 % af alle straffesager. Undersøgelsen viser endvidere, at politiet også opretter og henlægger undersøgelsessager. Det er på det foreliggende grundlag ikke muligt at opgøre antallet af undersøgelsessager, der relaterer sig til straffesagsområdet.

Rigsrevisionens gennemgang af 79 henlagte undersøgelsessager inden for økonomisk kriminalitet og sædelighedskriminalitet viser, at politiet i ca. 30 % af sagerne kunne have henlagt undersøgelsessagerne som skarpe sager. Konsekvensen er, at disse sager ikke indgår i politiets offentlige opgørelser over anmeldte straffesager. Sags gennemgangen viser, at politiet har behandlet de gennemgåede undersøgelsessager og skarpe sager ensartet, bortset fra at den forurettede i en del af undersøgelsessagerne ikke er blevet orienteret om henlæggelsen.

29. Der er ikke fastsat landsdækkende retningslinjer for brugen af undersøgelsessager. Rigsadvokaten har oplyst, at de i samarbejde med Rigspolitiet vil udstede retningslinjer for politiets brug af undersøgelsessager af strafferetlig karakter, herunder retningslinjer for, hvornår politiet skal konvertere undersøgelsessager til skarpe sager. De 2 regionale statsadvokater vil desuden i 2015 have et særligt tilsynsmæssigt fokus på politikredsenes praksis for at henlægge og registrere voldtægtssager.

2.2. Politikredsenes behandling af anmeldelser og henlæggelser af straffesager

30. Vi har undersøgt, om kriterierne for at henlægge straffesager i landets 12 politikredse er i overensstemmelse med retsplejelovens § 749. Folketingets Retsudvalg har bl.a. i et spørgsmål til justitsministeren spurgt ind til, om nogle politikredse straks henlægger anmeldelser uden indledt efterforskning ud fra beløbsmæssige kriterier.

Vi har derudover med udgangspunkt i 4 udvalgte politikredse undersøgt, om politikredsenes retningslinjer og praksis i forhold til at henlægge sager efter § 749 efterlever retsplejelovens bestemmelser og Rigsadvokatens meddelelser.

Retningslinjer for behandling af anmeldelser og henlæggelser af straffesager

31. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at ingen af de 12 politikredse har opstillet særlige kriterier, fx beløbsmæssige grænser for, hvornår de henlægger straffesager. Politikredsene har således ikke opstillet andre kriterier for, hvornår de kan henlægge straffesager, end dem, der fremgår af retsplejelovens § 749. I forlængelse heraf oplyser flere politikredse, at de i forbindelse med behandlingen af anmeldelserne også prioriterer sagerne ud fra, hvor alvorlige de er.

32. Politiet har udarbejdet en række servicedeklarationer for at sikre, at politiet leverer en ensartet service til borgerne. Servicedeklarationerne er udtryk for politiets minimumskrav til god borgerbetjening, som alle politikredse skal efterleve. Politiet har servicedeklarationer for 12 forskellige typer af anmeldelser, som bl.a. beskriver, hvad borgerne kan forvente af politiet, hvis de anmelder en forbrydelse. Servicedeklarationerne hindrer ikke, at den enkelte politikreds yder en ekstra indsats på et givent område. For de 4 kriminalitetstyper, som Rigsrevisionen har gennemgået, har politiet udarbejdet servicedeklarationer for indbrud og tyveri. Tabel 1 viser eksempler på, hvad borgerne kan forvente, at politiet gør ved indbrud i beboelse, sommerhuse o.l.

Tabel 1. Eksempler på servicedeklarationer

Forbrydelse	Hvad gør politiet, når de modtager en anmeldelse?
Indbrud i beboelse	Politiet kommer så hurtigt som muligt, hvis gerningsmanden er til stede. Er gerningsmanden ikke længere til stede, kommer politiet normalt ikke med det samme, men vil komme ud til gerningsstedet senere.
Indbrud i sommerhuse, udhuse, forretninger, virksomheder o.l.	Politiet kommer så hurtigt som muligt, hvis gerningsmanden er til stede. Er gerningsmanden ikke længere til stede, vil politiet ikke nødvendigvis komme, men foretage en konkret vurdering af sagen.

Kilde: Rigspolitiet.

Det fremgår af tabel 1, at politiet ved indbrud i beboelse skal besøge gerningsstedet, mens det ved andre indbrudstyper, fx indbrud i sommerhuse og forretninger, kommer an på politiets vurdering af sagen, om de kommer ud til gerningsstedet.

33. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at de 4 udvalgte politikredse i de gennemgåede sager generelt lever op til servicedeklarationerne for indbrud, idet politiet kun i en enkelt af de gennemgåede indbrudssager i beboelse ikke har været ude på gerningsstedet.

Undersøgelsen viser endvidere, at politiet i de fleste sager om indbrud i sommerhuse mv. har været ude på gerningsstedet, og at politiet i omkring halvdelen af sagerne om indbrud i virksomheder o.l. har været på gerningsstedet. I de undersøgte sager om indbrud i garager og udhuse viser undersøgelsen, at politiet ikke har været ude på gerningsstedet.



Politibetjent foretager gerningsstedsundersøgelse i forbindelse med et indbrud.

Foto: Scanpix

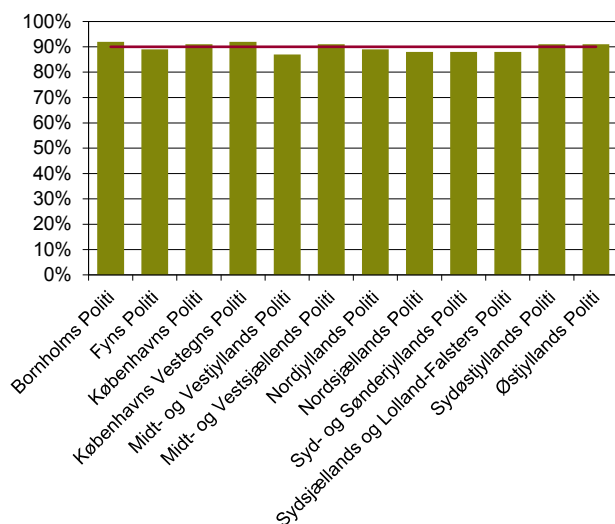
Praksis for behandling af anmeldelser og henlæggelser af straffesager

Andelen af straffesager, som politiet henlægger

34. Vi har undersøgt, hvor stor en andel af straffesagerne på de 4 udvalgte kriminalitetstyper af 12 politikredse henlagde i 2014, jf. figur 4.

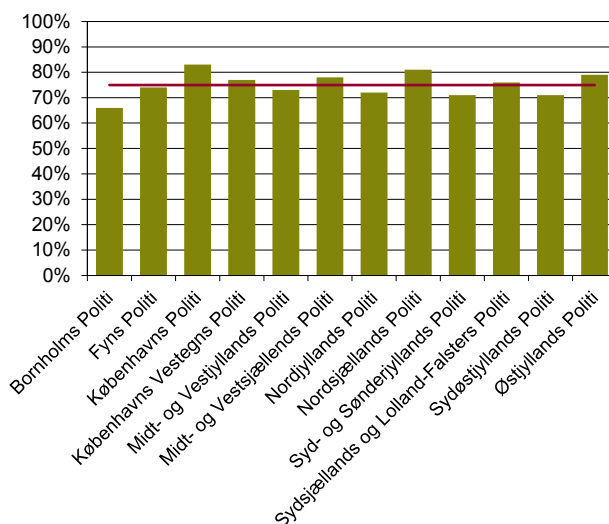
Figur 4. Andelen af straffesager, som politiet henlagde i 2014, på 4 kriminalitetstyper (henlæggelsesprocent)

Indbrud



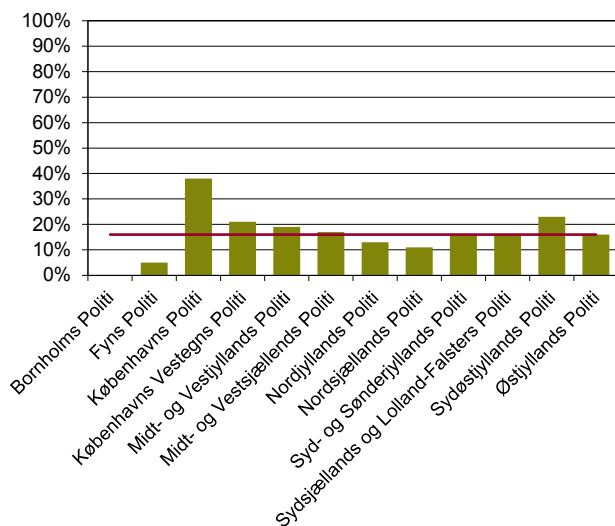
Baseret på 73.206 anmeldelser

Tyveri



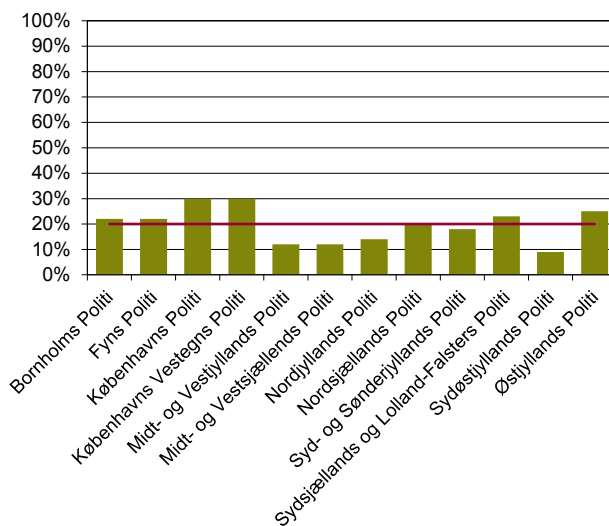
Baseret på 181.696 anmeldelser

Voldtægt



Baseret på 498 anmeldelser

Økonomisk kriminalitet



Baseret på 31.098 anmeldelser

Note: Den vandrette streg angiver gennemsnittet for alle politikredse. I opgørelsen over henlagte voldtægtssager bygger henlæggelsesprocenterne på et lavt antal sager, og tallene skal derfor tages med forbehold. I Bornholms Politi var der fx i 2014 kun én anmeldt voldtægtssag. Da denne sag ikke er blevet henlagt, er henlæggelsesprocenten 0.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af data fra Rigsadvokaten.

Det fremgår af figur 4, at henlæggelsesprocenten for indbrud og tyveri er høj i alle politikredse. I indbrudssagerne er den gennemsnitlige henlæggelsesprocent på 90, mens den gennemsnitlige henlæggelsesprocent i tyverisagerne er 75. Politiet henlægger en mindre andel af voldtægtssagerne og sagerne om økonomisk kriminalitet. Politiet henlagde således i gennemsnit 16 % af voldtægtssagerne og 20 % af sagerne om økonomisk kriminalitet i 2014.

De 12 politikredse henlægger nogenlunde den samme andel af indbrudssagerne. Alle politikredse har således en henlæggelsesprocent på ca. 90 for denne kriminalitetstype. I tyverisagerne er der en lidt større variation. Københavns Politi har den højeste henlæggelsesprocent på 83, mens Bornholms Politi har den laveste henlæggelsesprocent på 66. I sager om økonomisk kriminalitet er der større forskel på politikredsens henlæggelsesprocent. Københavns Politi og Københavns Vestegns Politi har den højeste henlæggelsesprocent på 30, mens Sydøstjyllands Politi har den laveste henlæggelsesprocent på 9.

Rigsrevisionen skal bemærke, at henlæggelsesprocenten for voldtægtssager skal tages med forbehold, da der er tale om få sager i de fleste politikredse. I Københavns Politi er der dog relativt flere voldtægtssager. Det fremgår af figur 4, at Københavns Politi i voldtægtssager har den højeste henlæggelsesprocent på 38. Københavns Politi oplyser, at der i politikredsen som følge af et øget fokus på datakvalitet er oprettet flere straffesager direkte som voldtægtssager i 2014. Dette medførte en højere henlæggelsesprocent.

Andelen af straffesager, som politiet henlægger uden indledt efterforskning og efter påbegyndt efterforskning

35. Vi har undersøgt, hvor stor en andel af straffesagerne inden for de 4 udvalgte kriminalitetstyper politikredsene henlægger henholdsvis uden indledt efterforskning (§ 749, stk. 1) og efter påbegyndt efterforskning (§ 749, stk. 2).

36. Rigsadvokaten har ikke opstillet retningslinjer for, hvornår politikredsene skal henlægge en sag uden indledt efterforskning eller efter påbegyndt efterforskning. Rigsadvokaten har heller ikke defineret, hvornår der er tale om efterforskning, hvilket afgør, om politiet skal henlægge sagen efter § 749, stk. 1 eller stk. 2. Henlæggelse efter stk. 1 eller stk. 2 kan have betydning for, hvilken orientering den forurettede skal have.

37. Statsadvokaten i København har som led i sit tilsyn udarbejdet et notat om brugen af retsplejelovens § 749, stk. 1 og stk. 2, som er sendt til de 6 politikredse, der hører under Statsadvokaten i København. Det fremgår af notatet, at det at optage en anmeldelse ikke er det samme som at indlede en efterforskning. Politiet skal således henlægge sagen efter stk. 1, hvis de ikke foretager sig andet end at optage anmeldelsen. Statsadvokaten i København fastslår ligeledes, at en henlæggelse efter stk. 2 forudsætter, at politiet har foretaget efterforskningsskridt. Rigsadvokaten har i høringen oplyst, at notatet nu også er videresendt til Statsadvokaten i Viborg.

38. Tabel 2 viser en opgørelse over alle henlagte sager i de 4 udvalgte politikredse i 2014. Sagerne er fordelt efter politiets egen registrering af, om sagerne er henlagt efter retsplejelovens § 749, stk. 1 eller stk. 2.

Tabel 2. Andelen af sager i 4 politikredse i 2014, der er registreret som henlagt uden indledt efterforskning (§ 749, stk. 1) eller efter påbegyndt efterforskning (§ 749, stk. 2)

	Indbrud		Tyveri		Voldtægt		Økonomisk kriminalitet	
	Stk. 1	Stk. 2	Stk. 1	Stk. 2	Stk. 1	Stk. 2	Stk. 1	Stk. 2
Københavns Politi	2 %	98 %	7 %	93 %	3 %	97 %	22 %	78 %
Nordsjællands Politi	39 %	61 %	87 %	13 %	0 %	100 %	37 %	63 %
Midt- og Vestjyllands Politi	0 %	100 %	0 %	100 %	0 %	100 %	3 %	97 %
Syd- og Sønderjyllands Politi	95 %	5 %	95 %	5 %	33 %	67 %	33 %	67 %

Note: Tabellen er baseret på det totale antal henlagte sager for de 4 kriminalitetstyper i de 4 politikredse i 2014. Det svarer for hver enkelt kriminalitetstype til 26.449 indbrudssager, 70.235 tyverisager, 53 voldtægtssager og 3.159 sager om økonomisk kriminalitet.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af data fra Rigsadvokaten.

Det fremgår af tabel 2, at der er stor forskel på, hvor mange sager de 4 politikredse registrerer som henlagt uden indledt efterforskning og efter påbegyndt efterforskning. Samme forhold gør sig gældende for de øvrige 8 politikredse, hvilket fremgår af bilag 2. Det fremgår bl.a. af tabellen, at Midt- og Vestjyllands Politi og Københavns Politi registrerer henholdsvis 100 % og 98 % af de henlagte indbrudssager som sager med påbegyndt efterforskning (stk. 2), mens Syd- og Sønderjyllands Politi registrerer 95 % af de henlagte indbrudssager som henlagt uden indledt efterforskning (stk. 1).

39. Rigsrevisionens sagsgennemgang viser, at der i praksis ikke er så store forskelle på, hvor stor en andel af de henlagte straffesager politikredsene indleder efterforskning. Sagsgennemgangen indikerer, at forskellene mellem politikredsene i tabel 2 primært skyldes forskelle i politikredsenes registreringspraksis.

Rigsrevisionens sagsgennemgang viser således, at de udvalgte politikredse har meget forskellige fortolkninger og praksis for, hvornår de henlægger en sag henholdsvis uden indledt efterforskning og efter påbegyndt efterforskning. Politikredsene forskellige tolkninger og praksis fremgår af boks 3.

BOKS 3. EKSEMPLER PÅ FORSKELLE I POLITIKREDSENES PRAKSIS FOR AT HENLÆGGE SAGER

Københavns Politi fortolker opslag, søgning og registrering i politiets registre over stjålne genstande, herunder cykelregistret, som efterforskning og henlægger således disse sager efter § 749, stk. 2, mens de 3 øvrige politikredse henlægger disse sager efter § 749, stk. 1.

Midt- og Vestjyllands Politi har fastlagt, at hvis der ud fra anmeldelsen ikke umiddelbart er efterforskningsmuligheder, skal efterforskningen snarest indstilles i henhold til § 749, stk. 2. Denne bestemmelse anvendes, uanset om der er foretaget efterforskning eller ej, dvs. at selv om der ikke er indledt efterforskning, henlægger Midt- og Vestjyllands Politi ifølge sine retningslinjer sagen efter § 749, stk. 2. Midt- og Vestjyllands Politi har oplyst, at de nu har taget initiativ til at få ændret retningslinjerne på dette område.

Syd- og Sønderjyllands Politi henlægger kun en indbrudssag efter § 749, stk. 2, hvis der er fundet brugbare spor i efterforskningen. Syd- og Sønderjyllands Politi har således henlagt flere sager efter § 749, stk. 1, selv om der har været sikret spor i sagen, og selv om der har været efterforskning. Rigsrevisionens sagsgennemgang viser, at dette ikke er en praksis, som de 3 øvrige politikredse anvender. Her bliver indbrudssager som regel henlagt efter § 749, stk. 2, hvis politiet har foretaget en undersøgelse af gerningsstedet og/eller sikret DNA-spor e.l., uanset om de er brugbare eller ej. Syd- og Sønderjyllands Politi har oplyst, at de nu har besluttet at ændre denne praksis.

40. Konsekvensen af politikredsenes forskellige registreringspraksis er, at deres opgørelser reelt ikke kan bruges til at sige noget om, hvor mange sager politiet henlægger uden indledt efterforskning og efter påbegyndt efterforskning. En yderligere konsekvens er, at den forurettede ikke i alle tilfælde orienteres korrekt.

Ifølge Statsadvokaten i København er det ikke tilstrækkeligt at sende en anmeldelseskvittering, hvis der er foretaget efterforskning, og sagen således henlægges efter stk. 2. I sager, der fejlagtigt henlægges efter stk. 1, kan det fx betyde, at den forurettede ikke får yderligere information om sagen ud over den kvittering for anmeldelsen, som den forurettede modtager, når et strafbart forhold anmeldes.

Derudover nævner Statsadvokaten i København, at der ved ukorrekt henlæggelse af sager efter § 749, stk. 2 i stedet for stk. 1 kan opstå klagesager, fordi den forurettede fejlagtigt modtager en orientering om, at politiet indstiller efterforskningen, selv om der ikke har været en efterforskning. Den forurettede kan således klage over, at politiet indstiller efterforskningen, uden at politiet har foretaget sig noget i sagen.

Rigsadvokaten har i høringen oplyst, at de vil tage initiativ til at udstede retningslinjer, hvor det præciseres, i hvilke tilfælde der er tale om påbegyndt efterforskning, så politikredsenes praksis på området ensrettes, og borgerne får en ensartet behandling.

Rigsrevisionens opgørelse over sager henlagt uden indledt efterforskning og efter påbegyndt efterforskning

41. Da politiet registrerer henlæggelser meget forskelligt, er det ud fra politiets egne data ikke muligt at opgøre, hvor mange sager politiet henlægger uden indledt efterforskning og efter påbegyndt efterforskning på tværs af politikredsene. Rigsrevisionen har derfor i forbindelse med sagsgennemgangen af 298 skarpe sager i 4 udvalgte politikredse opdelt sagerne ensartet på tværs af politikredsene. Hensigten har været at give en indikation af, i hvor stor en andel af de henlagte sager politikredsene indleder efterforskning.

42. Sagsgennemgangen viser, at de 4 politikredse i alle henlagte voldtægtssager har påbegyndt efterforskning. I tyverisagerne har de 4 politikredse i størstedelen af sagerne ikke fundet grundlag for at indlede efterforskning. Tyverisager er typisk sager, hvor en person får stjålet en pung eller telefon fra en lomme eller en taske. Der er i disse sager ofte ingen mistænkte eller spor, og efterforskningsmulighederne er derfor begrænsede.

I indbrudssagerne har 3 af politikredsene i størstedelen af sagerne indledt efterforskning. Københavns Politi afviger dog, idet politiet i under halvdelen af de 21 gennemgåede indbrudssager har indledt efterforskning.

Sagsgennemgang viser, at der i sager om økonomisk kriminalitet er en mindre forskel mellem politikredsene på andelen af sager, hvor de har påbegyndt efterforskning. Midt- og Vestjyllands Politi henlagde således flere sager efter påbegyndt efterforskning end de øvrige politikredse. Sagsgennemgangen viser desuden, at sagerne om økonomisk kriminalitet er af meget forskellig karakter, hvilket kan være med til at forklare disse forskelle.

Sagsgennemgangen viser endvidere, at politiet generelt prioriterer at efterforske alvorlige sager som voldtægt, mens politiet ved mindre alvorlige sager som tyveri prioriterer en mindre efterforskningsindsats og henlægger sagerne hurtigere.

43. Rigsrevisionen har for at afdække, om politikredsene efterlever retsplejeloven, undersøgt, om der i de 4 politikredse var henlagte sager uden indledt efterforskning, hvor der var åbenlyse spor, fx en mistænkt gerningsmand. Rigsrevisionen har gennemgået disse sager med politiet. De berørte politikredse var i 7 sager enige med Rigsrevisionen i, at der var åbenlyse efterforskningsspor, som politiet kunne havde efterforsket. Københavns Politi har på den baggrund valgt at genoptage de 6 sager, der vedrører politikredsen. Der er tale om mindre alvorlige sager.

Resultater

44. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at politiet i 2014 henlagde ca. 90 % af alle indbrudssager og ca. 75 % af alle tyverisager, mens politiet henlagde en mindre andel af voldtægts-sager og sager om økonomisk kriminalitet, svarende til henholdsvis ca. 16 % og ca. 20 %. Undersøgelsen viser, at alle 12 politikredse stort set henlægger den samme andel af indbrudssager og tyverisager, mens henlæggelsesprocenten for voldtægtssager og sager om økonomisk kriminalitet varierer mellem politikredsene.

45. Undersøgelsen viser, at de 12 politikredsens retningslinjer for, hvornår de kan henlægge en sag, følger retsplejelovens bestemmelser. Ingen af politikredsene har således opstillet yderligere kriterier for at henlægge sager, herunder beløbsmæssige grænser. Politiet prioriterer i den forbindelse sagerne ud fra deres alvor.

46. Sagsgennemgangen i de 4 udvalgte politikredse viser, at politikredsene i alle de gennemgåede voldtægtssager har påbegyndt efterforskning, mens de i størstedelen af tyverisagerne ikke har påbegyndt efterforskning. I indbrudssagerne og i sagerne om økonomisk kriminalitet er der mindre forskelle mellem politikredsene på andelen af sager, hvor de har påbegyndt efterforskning. Politikredsene lever generelt op til servicedeklarationerne for indbrud. Sagsgennemgangen i de 4 politikredse viser desuden, at politikredsene kun i få mindre alvorlige sager har henlagt sagen, hvor der var åbenlyse efterforskningsmuligheder.

47. Undersøgelsen viser, at politikredse registrerer henlagte sager forskelligt. Det skyldes bl.a., at der ikke eksisterer en fælles definition af, hvornår der er tale om efterforskning. Konsekvenserne er bl.a., at de forurettede ikke altid modtager den orientering om sagen, som de har krav på, og at de kan blive fejlinformeret om, at en efterforskning er indstillet, selv om der ikke har været en efterforskning. Politikredsenes forskellige registreringspraksis betyder, at politiet ikke ved, hvor mange sager de reelt henlægger uden indledt efterforskning og efter påbegyndt efterforskning.

Rigsadvokaten har oplyst, at de vil tage initiativ til at udstede retningslinjer, hvor det præciseres, i hvilke tilfælde der er tale om påbegyndt efterforskning.

2.3. Bemyndigelse til at henlægge straffesager

48. Vi har undersøgt, om retningslinjerne for bemyndigelse i de 4 udvalgte politikredse er i overensstemmelse med Rigsadvokatens meddelelse om kvalitet og legalitet i straffesagsbehandlingen, og om straffesagerne er henlagt af bemyndiget personale i overensstemmelse med Rigsadvokatens meddelelse. Det er centralt for borgernes retssikkerhed, at det er bemyndigede personer med faglig indsigt, som godkender, at en straffesag henlægges.

49. Det fremgår af Rigsadvokatens meddelelse, at kompetencen til at henlægge sager som hovedregel tilkommer anklagemyndighedens juridisk uddannede personale. Anklagemyndigheden kan dog uddelegere kompetencen til ikke-juridisk uddannet personale på enkelte områder såsom åbenbart grundløse anmeldelser, anmeldelser, der ikke er åbenbart straffbare, og mindre alvorlige straffesager, fx hærværk, brugstyveri og butikstyveri. Kompetencen kan ikke uddelegeres i voldtægtssager, da politiet karakteriserer disse sager som alvorlige.

50. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at retningslinjerne for bemyndigelse i alle 4 politikredse følger bestemmelserne i Rigsadvokatens meddelelse. I alle 4 politikredse har anklagemyndigheden uddelegeret bemyndigelsen til ansatte i politiet.

51. Sagsgennemgangen viser, at stort set alle straffesager i Rigsrevisionens stikprøve er henlagt enten af juridisk uddannet personale i anklagemyndigheden eller af politiuddannede med bemyndigelse til at henlægge sager. Kun i enkelte sager har politiuddannede henlagt en sag, der efter retningslinjerne skulle have været henlagt af juridisk uddannet personale. Det drejer sig fx om en efterforsket voldtægtssag. Sagsgennemgangen viser desuden, at de gennemgåede undersøgelsessager med en enkelt undtagelse ligeledes er henlagt af bemyndiget personale.

Resultater

52. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at de 4 politikredses retningslinjer for bemyndigelse er i overensstemmelse med Rigsadvokatens retningslinjer. Rigsrevisionens sagsgennemgang viser, at det med få undtagelser er bemyndiget personale, som har henlagt de gennemgåede sager i de 4 politikredse.

2.4. Orientering af den forurettede om henlæggelse af straffesagen

53. Vi har undersøgt, om retningslinjer og praksis i de 4 udvalgte politikredse er i overensstemmelse med retsplejelovens § 749, stk. 3, om, at politiet skal underrette den forurettede eller andre, der måtte antages at have en rimelig interesse i sagen, hvis anmeldelsen afvises (dvs. henlægges uden indledt efterforskning), eller hvis efterforskningen indstilles. Bestemmelsen i retsplejeloven er udmøntet i Rigsadvokatens meddelelse om orientering af forurettede i straffesager mv., hvor det fremgår, at orienteringen skal ske skriftligt og indeholde en begrundelse for afgørelsen og en klagevejledning.

Anmeldelseskvitteringen består af 3 dele:

- en kvittering i brevform
- en underretningsordning til den forurettede i grove sager med personfarlig kriminalitet
- vejledningen "Til dig, der har været udsat for tyveri, indbrud, hærværk eller lignende".

Anmeldelseskvittering

54. Politiet anvender en standardiseret orientering kaldet en anmeldelseskvittering, som automatisk sendes til den forurettede, umiddelbart efter at et strafbart forhold er blevet anmeldt. Anmeldelseskvitteringen sendes imidlertid ikke automatisk til den forurettede, hvis politiet opretter en undersøgelsessag. I Rigsadvokatens meddelelse er det præciseret, at det i mindre alvorlige sager som fx hærværk, brugstyveri og butikstyveri, hvor der ikke er rejst sigtelse, ofte er tilstrækkeligt at orientere den forurettede med en anmeldelseskvittering, hvis politiet henlægger sagen.

Det fremgår af Rigsadvokatens meddelelse, at anmeldelseskvitteringen ikke er en tilstrækkelig orientering af den forurettede i mere alvorlige sager.

55. Statsadvokaten i København har præciseret Rigsadvokatens meddelelse om orientering af den forurettede ved at oplyse til politikredsene, at det ikke er tilstrækkeligt at sende en anmeldelseskvittering, hvis politiet har efterforsket sagen. En sådan præcisering har Statsadvokaten i Viborg ikke foretaget, da der ifølge Statsadvokaten i Viborg ofte er sammenfald mellem mere alvorlige sager og sager, der er blevet efterforsket.

56. Det fremgår af anmeldelseskvitteringen, at sagen vil blive undersøgt af politiet, og at den forurettede ikke hører mere fra politiet, hvis det ikke er muligt at finde en gerningsmand. Den forurettede får dermed ikke en yderligere orientering om, hvad der sker i sagen, herunder om politiet eventuelt henlægger sagen. Det fremgår videre, at den forurettede kan klage over politiets afgørelse om ikke at efterforske sagen eller at standse efterforskningen, men da det ikke fremgår, om politiet efterforsker sagen eller ej, har den forurettede reelt ikke mulighed for at klage over, at sagen er henlagt.

Anmeldelseskvitteringen indeholder desuden ikke en klagevejledning, men kun en orientering om, at den forurettede kan klage.

En politikreds har i den forbindelse oplyst, at politikredsen modtager en del anmodninger om aktindsigt fra borgere, der ønsker at vide, hvad der er sket i deres sag. Behandlingen af disse anmodninger medfører en ikke ubetydelig sagsbehandlingstid for politikredsen, som kunne være undgået, hvis den forurettede var blevet oplyst om, at sagen var henlagt.

En anden politikreds har oplyst, at politikredsen selv vedlægger en klagevejledning til anmeldelseskvitteringen, der informerer om borgerens klageadgang.

57. Rigsrevisionen har bedt Dansk Sprognævn vurdere politiets anmeldelseskvittering. Dansk Sprognævn har bl.a. set på sammenhængen mellem de 3 dokumenter i anmeldelseskvitteringen og vurderet, i hvor høj grad det vil være muligt for den forurettede at forstå indholdet i kvitteringen.

Dansk Sprognævn finder samlet set, at dokumenterne i anmeldelseskvitteringen er uhomogene og præget af modstridende og overflødig information, hvor det er op til den forurettede selv at vurdere, hvilke dele af informationen der er relevant. Den forurettede præsenteres for en række aspekter og muligheder, som tilsyneladende ikke alle sammen er relevante for den konkrete sag. Rigsrevisionen har i boks 4 sammenfattet hovedresultaterne af Dansk Sprognævns analyse.

BOKS 4. UDDRAG AF DANSK SPROGNÆVNS ANALYSE AF POLITIETS ANMELDELSES-KVITTERING

De 3 dokumenter er meget forskellige med hensyn til udformning, indhold og sværhedsgrad. Dele af teksterne er ikke umiddelbart let forståelige og vil måske ikke blive forstået af borgeren.

Teksterne forsøger at tage højde for et meget stort spænd af begivenheder – fra simpelt tyveri til grov vold i forbindelse med indbrud og røveri. Den megen information fremstår overflødig og alt for voldsom i mere simple sager, ligesom der gives informationer om regler for underretning af borgeren i grove sager om vold, som først er relevante, hvis der er faldet dom i en sag. Det stiller store krav til borgeren om at kunne sortere, hvilke dele af informationerne der er relevante i den aktuelle situation.

På de områder, hvor informationerne i de 3 dokumenter behandler det samme forhold, er oplysningerne flere steder i modstrid med hinanden. Dette gælder fx imellem kvitteringsbrevet og vejledningen, når det forklares, hvad der sker, hvis politiet ikke kan finde gerningsmanden:

"Er det ikke muligt at finde en gerningsmand, vil sagen kun blive behandlet igen, hvis politiet modtager nye oplysninger. Hvis de nye oplysninger gør det nødvendigt, vil politiet kontakte Dem." (kvitteringen).

"Er det ikke muligt at finde gerningsmanden, hører De ikke mere fra politiet." (kvitteringen).

"Politiet kan også beslutte at standse efterforskningen. Det sker f.eks., hvis det viser sig at være umuligt at finde gerningsmanden. Du kan klage over politiets afgørelse om ikke at efterforske sagen eller at standse efterforskningen." (vejledningen).

Dansk Sprognævn anbefaler bl.a., at det i højere grad vurderes, hvilke informationer der er relevante for den aktuelle situation. Fx kunne politiet skelne mellem simpelt tyveri og grov vold i forbindelse med røveri. I simple sager kunne mængden af information begrænses væsentligt.

Kilde: Dansk Sprognævn (Rigsrevisionens sammenfatning).

58. Rigspolitiet er enig med Rigsrevisionen i, at anmeldelseskvitteringen er vanskelig at forstå. Rigsadvokaten har oplyst, at de i samarbejde med Rigspolitiet vil tage initiativ til at ændre indholdet af anmeldelseskvitteringen.

Sagsgennemgang

59. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at de 4 politikredsers retningslinjer følger Rigsadvokatens overordnede bestemmelse om, at den forurettede skal orienteres skriftligt. Undersøgelsen viser dog, at politikredsene har forskellige lokale retningslinjer for, hvornår den forurettede (eller andre med rimelig interesse i sagen) skal orienteres yderligere ud over anmeldelseskvitteringen, når der er påbegyndt efterforskning. Alle 4 politikredse har fastsat krav om, at politiet i sager, der har en mere alvorlig karakter, skal orientere den forurettede skriftligt om, at sagen er henlagt.

60. Rigsrevisionens sagsgennemgang viser, at politikredsene i straffesager af mindre alvorlig karakter med få undtagelser har sendt en anmeldelseskvittering til den forurettede.

Sagsgennemgangen viser videre, at den forurettede – ud over anmeldelseskvitteringen – i hovedparten af de gennemgåede sager i Midt- og Vestjyllands Politi og Syd- og Sønderjyllands Politi har modtaget en yderligere skriftlig orientering med begrundelse for henlæggelsen og en klagevejledning i de sager, hvor politiet har indledt efterforskning. Københavns Politi og Nordsjællands Politi sender derimod kun i begrænset omfang en yderligere skriftlig orientering med begrundelse og klagevejledning til den forurettede i disse sager. Københavns Politi og Nordsjællands Politi følger således ikke Statsadvokaten i Københavns udmelding om, at det ikke er tilstrækkeligt at udsende en anmeldelseskvittering, hvis politiet har efterforsket sagen.

Sagsgennemgangen i alle 4 politikredse viser, at den forurettede i hovedparten af de mere alvorlige sager har fået en yderligere skriftlig orientering med tilhørende klagevejledning. I de gennemgåede voldtægtssager har den forurettede stort set altid fået en yderligere skriftlig orientering med begrundelse for, at sagen er henlagt, og en klagevejledning. Der er dog enkelte sager, hvor politiet kun har givet den forurettede en mundtlig orientering. I disse sager følger politiet dermed ikke Rigsadvokatens meddelelse. I hovedparten af sagerne om økonomisk kriminalitet har den forurettede fået en yderligere skriftlig orientering, mens den forurettede ikke har modtaget en yderligere orientering i de få alvorlige indbrudssager, der har været i sagsgennemgangen.

61. Rigsrevisionens gennemgang af de henlagte undersøgelsessager om økonomisk kriminalitet og sædelighedskriminalitet viser, at den forurettede i ca. 30 % af sagerne ikke er blevet orienteret om, at politiet har henlagt sagen. I lidt over halvdelen af sagerne er den forurettede blevet orienteret skriftligt om, at sagen er blevet henlagt. I de resterende sager har den forurettede kun fået en mundtlig orientering.

62. Rigsadvokaten har oplyst, at de i samarbejde med Rigspolitiet vil udarbejde retningslinjer for, i hvilke tilfælde anmeldelseskvitteringen skal følges op af en yderligere orientering til den forurettede, som indeholder en nærmere begrundelse for, at sagen er henlagt, så der sikres en ensartethed mellem politikredsene. Retningslinjerne vil også omfatte orienteringen af den forurettede i undersøgelsessager.

Resultater

63. Undersøgelsen viser, at de 4 politikredse overordnet set følger Rigsadvokatens meddelelse om, at den forurettede skal orienteres skriftligt, når politiet henlægger straffesager. I alle de undersøgte politikredse modtager den forurettede i mindre alvorlige sager med få undtagelser en anmeldelseskvittering i overensstemmelse med Rigsadvokatens retningslinjer.

64. Rigsrevisionen finder dog, at politiets anmeldelseskvittering til den forurettede indeholder modstridende oplysninger og er svær at forstå. Endvidere får den forurettede ingen information om, hvorvidt politiet efterforsker sagen, eller om politiet henlægger sagen. Den forurettede får dermed ikke mulighed for at klage over, at politiet ikke efterforsker sagen eller standser en påbegyndt efterforskning. Anmeldelseskvitteringen indeholder endvidere ikke en klagevejledning.

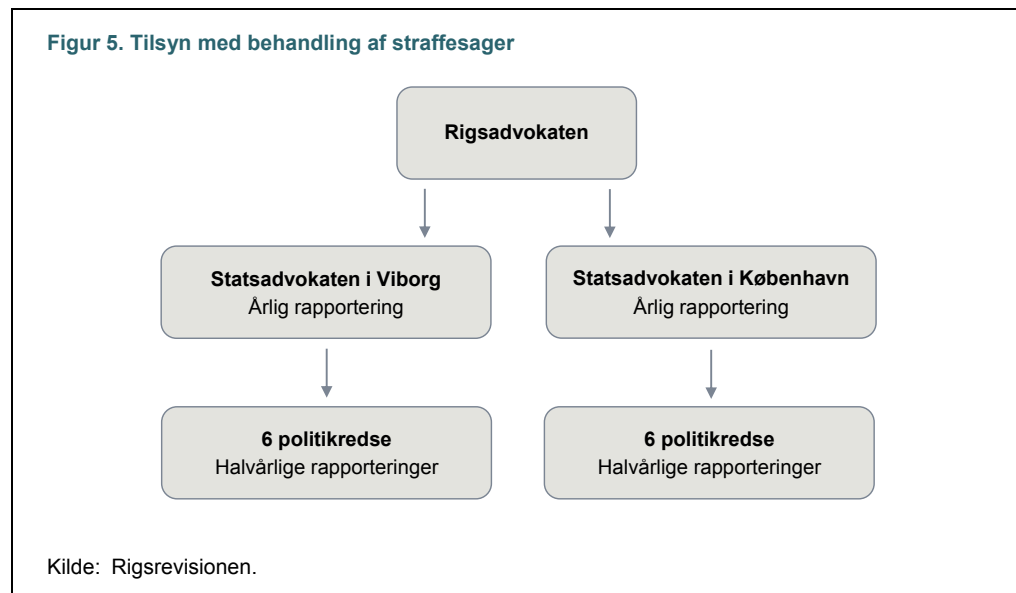
65. Politikredsene har forskellige retningslinjer og praksis for, om den forurettede skal orienteres yderligere om sagen, når politiet har foretaget efterforskning. I 2 af de 4 politikredse giver politiet en yderligere skriftlig orientering til den forurettede om, at sagen henlægges, når politiet har foretaget efterforskning, mens de 2 øvrige politikredse kun giver en yderligere orientering i de mere alvorlige sager.

66. Sagsgennemgangen viser, at den forurettede i de fleste sager af mere alvorlig karakter ud over anmeldelseskvitteringen har modtaget en yderligere skriftlig orientering med begrundelse og klagevejledning. Der er dog også enkelte sager, hvor den forurettede ikke er blevet orienteret yderligere. De pågældende politikredse er enige med Rigsrevisionen i, at den forurettede i ca. 30 % af de gennemgåede undersøgelsessager ikke har fået en orientering om sagen, som de har krav på i henhold til retsplejeloven.

Rigsadvokaten har oplyst, at de i samarbejde med Rigspolitiet vil tage initiativ til at ændre indholdet af anmeldelseskvitteringen, ligesom der vil blive udarbejdet retningslinjer for, i hvilke tilfælde anmeldelseskvitteringen skal følges op af en yderligere orientering, der indeholder en nærmere begrundelse for, at sagen er henlagt, så der sikres en ensartethed mellem politikredsene. Retningslinjerne vil også omfatte orienteringen af den forurettede i undersøgelsessager.

2.5. Rigsadvokatens og de 2 regionale statsadvokaters tilsyn

67. Vi har undersøgt, hvordan Rigsadvokaten og de 2 regionale statsadvokater fører tilsyn med politikredsens henlæggelse af straffesager, da de har mulighed for at have et tværgående tilsyn med politikredsens henlæggelse af sager og dermed sikre, at borgerne får en ensartet behandling. Figur 5 viser Rigsadvokatens og de 2 regionale statsadvokaters tilsyn med de underliggende politikredse.



Rigsadvokaten foretager mindst ét tilsynsbesøg årligt hos hver af de 2 statsadvokater.

De 2 regionale statsadvokater foretager mindst ét tilsynsbesøg årligt i hver af de 6 underliggende politikredse.

De 2 regionale statsadvokaters tilsyn

68. Det følger af retsplejelovens § 101, stk. 2, at statsadvokaterne skal føre tilsyn med politidirektørernes (politikredsens) behandling af straffesager. Politikredsens henlæggelse af sager indgår i dette tilsyn.

69. Statsadvokaternes tilsyn med politikredsens behandling af straffesager er til dels baseret på politikredsens egen kvalitets- og legalitetssikring. Politikredse udarbejder således halvårige rapporter til statsadvokaterne om deres kvalitets- og legalitetssikring af straffesager. Her indgår politikredsens henlæggelse af sager ikke som et særskilt emne, men politikredse afreporterer bl.a. om deres skriftlige kommunikation til forurettede.

70. Begge statsadvokater foretager mindst én gang årligt et tilsynsbesøg i hver politikreds, hvor de bl.a. drøfter sagsbehandlingen af konkrete sager, brugen af undersøgelsessager, statsadvokatens tilbagemelding på klagesager og udviklingen i antallet af henlæggelser og undersøgelsessager.

71. Statsadvokaten i København har desuden ved sit tilsyn i 2013 og 2014 haft særligt fokus på politikredsens henlæggelse af sager, bl.a. ved en stikprøvekontrol af en række henlagte sager i hver politikreds. Stikprøvekontrollen viste bl.a., at en række sager i Nordsjællands Politi burde have været henlagt efter § 749, stk. 1 frem for stk. 2, og at en del sager i Københavns Politi var henlagt af personale, som ikke var bemyndiget. Stikprøvekontrollen i politikredse medførte, at Statsadvokaten i København udarbejdede et notat om brugen af retsplejelovens § 749, stk. 1 og stk. 2, der blev sendt til alle 6 kredse, jf. pkt. 37. Herudover har Statsadvokaten i København udbudt undervisning, bl.a. målrettet de politiuddannede sagsbehandlere, der henlægger sager efter § 749, for at fremme en mere ensartet registreringspraksis. Rigsrevisionens undersøgelse viser dog som tidligere beskrevet, at der stadig er betydelige forskelle i politikredsens praksis i forhold til, hvornår de henlægger en sag efter stk. 1 eller stk. 2.

Klager over politiets efterforskning og sagsbehandling i straffesager skal i første omgang rettes til politidirektøren. En eventuel klage over politidirektørens afgørelse indgives til den regionale statsadvokat.

72. På baggrund af politikredsens indrapporteringer til statsadvokaterne og tilsynsbesøgene i politikredsene udarbejder statsadvokaterne en årlig afrapportering til Rigsadvokaten om status for kvalitets- og legalitetssikringen i den enkelte politikreds.

73. De 2 regionale statsadvokater behandler også klager over sager, der er blevet henlagt. Statsadvokaterne oplyser, at behandlingen af klagesager er en del af tilsynet med behandlingen af straffesager. Begge statsadvokater oplyser endvidere, at de drøfter klagesagerne kvartalsvist med chefanklagererne i politikredsene for at samle op på gennemgående fejl og mangler. Statsadvokaterne har vurderet, at de i 2014 modtog i alt ca. 800 klager over sager, der var blevet henlagt efter retsplejelovens § 749.

Rigsadvokatens tilsyn

74. Rigsadvokaten har det overordnede ansvar for kvaliteten og legaliteten i straffesagsbehandlingen. Rigsadvokaten skal bl.a. sikre, at straffesager på landsplan behandles ensartet med den rette kvalitet og effektivitet. Eksempler på Rigsadvokatens arbejde hermed fremgår af boks 5.

BOKS 5. RIGSADVOKATENS ARBEJDE MED AT SIKRE ENSARTETHED

Rigsadvokatens arbejde med at sikre ensartethed på tværs af politikredsene udmøntes bl.a. ved:

- fastsættelse af retningslinjer og procedurer for straffesagsbehandlingen via meddelelser
- fastsættelse af retningslinjer for visse særligt vanskelige sagstyper, der skal forelægges Rigsadvokaten eller statsadvokaterne, inden der træffes afgørelse
- igangsættelse af landsdækkende projekter og særlige indsatser for at styrke kvalitet, legalitet og effektivitet.

Kilde: Rigsadvokaten.

75. Rigsadvokaten fører ikke et særskilt tilsyn med henlæggelse af sager efter § 749 i retsplejeloven. Rigsadvokaten baserer primært sit tilsyn med politikredsene på de 2 regionale statsadvokaters årlige afrapporteringer om status for kvalitets- og legalitetssikringen i de enkelte politikredse. Rigsadvokaten har i 2014 sammenskrevet de regionale statsadvokaters årsrapporter om kvalitets- og legalitetssikringen i politikredsene og vil gøre dette fremover. Rigsadvokaten har oplyst, at statsadvokaternes årsrapporter bl.a. anvendes til at identificere eventuelle problemstillinger i de enkelte politikredse, som kræver omgående reaktion fra Rigsadvokatens side over for statsadvokaterne. Rigsrevisionen skal bemærke, at Rigsadvokaten ikke har taget initiativ til at sikre, at alle politikredse har en ensartet registreringspraksis for, hvilke sager de henlægger uden indledt efterforskning og efter påbegyndt efterforskning, selv om denne problemstilling blev påpeget af Statsadvokaten i København i 2014.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at Rigsadvokaten i sit tilsyn ikke har haft et tilstrækkeligt fokus på at sikre en ensartet behandling på tvær af politikredsene, når politiet henlægger straffesager.

76. Rigsadvokaten iværksætter dog landsdækkende projekter og særlige indsatser for at styrke kvalitet, legalitet og effektivitet i politikredsens behandling af straffesager. Rigsadvokaten har fx i 2014 pålagt alle politikredse at indføre tværfaglige visitatorteam til visitation af sager om økonomisk kriminalitet for at fremme en mere ensartet praksis i politikredsene og højne kvaliteten af straffesagsbehandlingen. Rigsadvokaten har endvidere oplyst, at de har nedsat en arbejdsgruppe, som skal se på behovet for at opdatere formen på statsadvokaternes årsrapporter med det formål at gøre det nemmere for Rigsadvokaten at føre et mere tværgående tilsyn.

Resultater

77. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at de regionale statsadvokater fører tilsyn med straffesagsbehandlingen, men at tilsynet med henlæggelser efter § 749 i retsplejeloven sker i varierende omfang. Statsadvokaten i København har dog taget forskellige initiativer for at fremme en mere ensartet praksis for at henlægge sager.

78. Rigsadvokaten fører et overordnet tilsyn med politikredsenes behandling af straffesager på baggrund af statsadvokaternes tilsyn. Undersøgelsen viser dog, at Rigsadvokaten har begrænset fokus på at sikre ensartetheden mellem politikredsenes, når politiet henlægger sager efter retsplejelovens § 749. Rigsadvokaten har oplyst, at de har nedsat en arbejdsgruppe, som skal se på behovet for at opdatere formen på statsadvokaternes årsrapporter, bl.a. med det formål at gøre det nemmere for Rigsadvokaten at føre et mere tværgående tilsyn.

Rigsrevisionen, den 12. maj 2015

Lone Strøm

/Lene Schmidt

Rigsadvokatens datatræk indeholder følgende oplysninger:

- anmeldelsesdato
- henlæggelsesdato
- gerningskode
- om sagen er henlagt efter retsplejelovens § 749, stk. 1 eller stk. 2.

Fravalgte kriminalitetstyper

- Drab, brandstiftelse mv.
- Vold
- Våben
- Røveri
- Hærværk
- Narkotika og smugling
- Brugstyveri af bil, cykler mv.
- Særlove, herunder skatte- og afgiftslove og miljølove
- Færdselsloven, herunder automatisk trafikkontrol (ATK).

Bilag 1. Metode

Dataanalyse

Vi har i forbindelse med undersøgelsen bedt Rigsadvokaten opgøre antallet af anmeldelser og antallet af henlæggelser efter retsplejelovens § 749 for perioden 2012-2014. For 2014 er antallet af henlagte sager yderligere opdelt efter § 749, stk. 1 og stk. 2 på de 12 politikredse. Hensigten er at sammenligne, hvor mange sager der henlægges i de forskellige politikredse på 4 kriminalitetstyper.

Vi har beregnet henlæggelsesprocenten som forholdet mellem antallet af anmeldelser og antallet af henlæggelser i det pågældende år. De 2 tal er dog ikke direkte sammenlignelige, da sager henlagt i 2014 kan være anmeldt i 2013 eller tidligere. Det samme gør sig gældende for 2012 og 2013. Fremgangsmåden er valgt for ikke at udelukke sager af længerevarende karakter, idet en afgrænsning udelukkende til sager anmeldt og afsluttet i et enkelt år vil reducere antallet af mere komplicerede sager, da det ofte er disse sager, der strækker sig over længere perioder.

Vi har desuden bedt Rigspolitiet opgøre antallet af undersøgelsessager, der er oprettet i 2014, og som er relateret til straffesagsområdet. Da det ikke har været muligt at isolere sager knyttet til straffesagsområdet fra andre undersøgelsessager, fx administrative sager, vil en opgørelse heraf være forbundet med stor usikkerhed. Det har derfor ikke været muligt at opgøre antallet af undersøgelsessager, der relaterer sig til straffesagsområdet.

Analyse af politiets anmeldelseskvittering

Vi har i forbindelse med undersøgelsen bedt Dansk Sprognævn gennemgå den anmeldelseskvittering, som politiet sender til de forurettede, når de anmelder et strafbart forhold, for at få sprognævnets vurdering af, i hvor høj grad det er muligt for de forurettede at forstå informationerne i brevet.

Sagsgennemgang i 4 udvalgte politikredse

Vi har udvalgt 4 politikredse til sagsgennemgang. Politikredsene er udvalgt efter variation i størrelse og geografisk placering. De 4 politikredse er Københavns Politi, Midt- og Vestjyllands Politi, Syd- og Sønderjyllands Politi og Nordsjællands Politi. Sagsgennemgangen vedrører udelukkende sager, der er henlagt i 2014.

Sagsgennemgangen er afgrænset til 4 kriminalitetstyper. Disse er udvalgt for at afspejle forskellige kriminalitetstyper, herunder mere eller mindre alvorlige sagstyper, og sager, som henlægges af henholdsvis juridisk uddannet personale og politiuddannede. De 4 kriminalitetstyper udgør tilsammen ca. 30 % af alle anmeldelser og ca. 80 % af alle henlæggelser.

Vi har ved tilfældig udvælgelse udtrukket i alt 100 sager i hver politikreds, herunder 80 skarpe sager og 20 undersøgelsessager. De skarpe sager er som udgangspunkt udtrukket ud fra følgende fordeling i hver enkelt politikreds:

- 20 indbrudssager
- 20 tyverisager
- 20 voldtægtssager
- 20 sager om økonomisk kriminalitet.

Da der ikke i alle politikredse har været 20 voldtægtssager, har vi i de pågældende politikredse gennemgået færre voldtægtssager og tilsvarende flere sager inden for de andre kriminalitetstyper.

Undersøgelsessagerne er udtrukket ud fra følgende fordeling i hver enkelt politikreds:

- 10 sager inden for sædelighedskriminalitet, herunder voldtægtssager
- 10 sager om økonomisk kriminalitet.

Samlet set er 6 % af den oprindelige stikprøve udgået. Det skyldes bl.a., at enkelte sager er blevet genoptaget af politiet eller er videresendt til andre politikredse. I forhold til undersøgelsessager findes der ikke en særskilt kategori for voldtægt, men kun den mere brede betegnelse "sædelighed". Vi har derfor ved vores gennemgang af undersøgelsessagerne og så inkluderet sædelighedssager, der ikke vedrører voldtægt. Den endelige stikprøve har bestået af 377 sager, hvoraf 298 er skarpe sager, og 79 er undersøgelsessager.

Rigsrevisionens opgørelse over sager henlagt uden indledt efterforskning og efter påbegyndt efterforskning

Vi har i forbindelse med sagsgennemgangen af 298 skarpe sager i de 4 politikredse opdelt sagerne efter en ensartet metode på tværs af politikredsene. Sammenligningen inden for de enkelte kriminalitetstyper på tværs af politikredsene baserer sig på relativt få sager, og der er derfor en vis statistisk usikkerhed forbundet med opgørelserne. Vi har taget højde for denne statistiske usikkerhed i vurderingen af, om der er forskel på, i hvilket omfang de forskellige politikredse indleder efterforskning, inden de henlægger sager.

Vores beregninger viser, at Københavns Politi afviger fra de 3 andre politikredse, når det drejer sig om henlæggelse af indbrudssager. Det betyder, at man med 95 % sikkerhed kan fastslå, at Københavns Politi henlægger flere sager uden indledt efterforskning end de 3 andre politikredse. Endvidere kan man med 95 % sikkerhed fastslå, at Midt- og Vestjyllands Politi henlægger flere sager om økonomisk kriminalitet efter påbegyndt efterforskning end de andre politikredse. Inden for tyveri og voldtægt kan der ikke fastslås forskelle mellem de forskellige politikredse, hvilket kan skyldes, at der enten ikke er forskelle, eller at stikprøven er lille, og at den statistiske usikkerhed dermed er høj.

Møder og interviews

Vi har besøgt 3 af de 4 udvalgte politikredse, hvor vi bl.a. har interviewet anklagemyndigheden og andre med særlig indsigt i henlæggelse af straffesager. I forbindelse med møderne har vi gennemgået de sager, der er udvalgt til stikprøven. For en enkelt politikreds har vi haft sagerne til gennemgang i Rigsrevisionen. Vi har efterfølgende drøftet tvivlsspørgsmål med de enkelte politikredse.

Skriftligt materiale

Vi har indhentet skriftligt materiale og redegørelser fra Rigsadvokaten, de 2 regionale statsadvokater og Rigspolitiet. Alle 12 politikredse har endvidere udarbejdet en skriftlig redegørelse for den pågældende politikreds' proces for henlæggelse af sager samt kvalitets- og legalitetssikring, ligesom politikredsene har sendt eventuelle retningslinjer for straffesagsbehandling.

Bilag 2. Andelen af straffesager henlagt uden indledt efterforskning (§ 749, stk. 1) og efter påbegyndt efterforskning (§ 749, stk. 2) i 2014

	Indbrud		Tyveri		Voldtægt		Økonomisk kriminalitet	
	Stk. 1	Stk. 2	Stk. 1	Stk. 2	Stk. 1	Stk. 2	Stk. 1	Stk. 2
Bornholms Politi	0 %	100 %	1 %	99 %	-	-	0 %	100 %
Fyns Politi	0 %	100 %	1 %	99 %	0 %	100 %	2 %	98 %
Københavns Politi	2 %	98 %	7 %	93 %	3 %	97 %	22 %	78 %
Københavns Vestegns Politi	14 %	86 %	3 %	97 %	0 %	100 %	17 %	83 %
Midt- og Vestjyllands Politi	0 %	100 %	0 %	100 %	0 %	100 %	3 %	97 %
Midt- og Vestsjællands Politi	45 %	55 %	83 %	17 %	13 %	88 %	12 %	88 %
Nordjyllands Politi	0 %	100 %	0 %	100 %	0 %	100 %	9 %	91 %
Nordsjællands Politi	39 %	61 %	87 %	13 %	0 %	100 %	37 %	63 %
Syd- og Sønderjyllands Politi	95 %	5 %	95 %	5 %	33 %	67 %	33 %	67 %
Sydsjællands og Lolland-Falsters Politi	35 %	65 %	74 %	26 %	0 %	100 %	23 %	77 %
Syddøstjyllands Politi	21 %	79 %	65 %	35 %	0 %	100 %	26 %	74 %
Østjyllands Politi	0 %	100 %	0 %	100 %	13 %	88 %	16 %	84 %

Note: En streg (-) betyder, at der ikke har været nogen sager inden for den pågældende kriminalitetstype i 2014. Tabellen er baseret på det totale antal henlagte sager for de 4 kriminalitetstyper i alle politikredse i 2014. Det svarer til 65.574 indbrudssager, 141.273 tyverisager, 98 voldtægtssager og 6.407 sager om økonomisk kriminalitet. På grund af afrunding giver tallene ikke altid 100 %.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af data fra Rigsadvokaten.

Bilag 3. Ordliste

Anmelder	Den person, som anmelder et strafbart forhold til politiet. Anmelder og den forurettede i sagen er ikke nødvendigvis den samme person, da en forbrydelse godt kan anmeldes af andre end den forurettede.
Anmeldelse	En lovovertrædelse o.l., der er anmeldt til eller på anden måde er kommet til politiets kendskab, fx hvis politiet af egen drift får kendskab til et strafbart forhold.
Anmeldelseskvittering	En kvittering, som politiet sender til den forurettede (eller andre med rimelig interesse i sagen), når en borger har anmeldt et strafbart forhold.
Forurettede	Den person, som har været offer for en strafbar handling.
Gerningskode	Politiet registrerer en straffesag i sagsbehandlingssystemet POLSAS på en gerningskode, fx "75211 Indbrud i villa og lignende".
Henlæggelse	En sag, hvor politiet vurderer, at der ikke er (flere) efterforskningsmuligheder, henlægges. Politiet henlægger bl.a. sager, når der ikke er beviser eller en mistænkt gerningsmand, eller fordi det anmeldte forhold ikke er strafbart eller er grundløst.
Henlæggelsesprocent	Den procentdel af alle anmeldelser, som politiet henlægger.
Kriminalitetstyper	Inddeling af lovovertrædelser på straffesagsområdet i kriminalitetstyper ud fra den gerningskode, som lovovertrædelserne registreres under i politiet, fx indbrud, tyveri, og voldtægt.
Kvalitets- og legalitetssikring	Den kontrol, politikredsen fører med behandlingen af straffesager for at påse, at sagsbehandlingen er i overensstemmelse med gældende love og Rigsadvokatens krav til kvalitet.
POLSAS	Politiets system til sags- og dokumenthåndtering.
Retsplejelovens § 749	Stk. 1. Politiet afviser en indgivet anmeldelse, hvis der ikke findes grundlag for at indlede efterforskning. Stk. 2. Er der ikke grundlag for at fortsætte en påbegyndt efterforskning, kan beslutningen om at indstille efterforskningen træffes af politiet, såfremt der ikke har været rejst sigtelse. Stk. 3. Afvises anmeldelsen, eller indstilles efterforskningen, underrettes den forurettede eller, hvis den forurettede er afgået ved døden, den forurettedes nære pårørende. Det samme gælder andre, der må antages at have en rimelig interesse heri. Afgørelsen kan påklages til den overordnede anklagemyndighed.
Servicedeklarationer	Politiets servicedeklarationer beskriver, hvilken service borgeren som minimum kan forvente, at politiet leverer, når borgeren har anmeldt en forbrydelse.
Skarp sag	Politiet registrerer en anmeldelse som en skarp sag, hvis der er mistanke om, at et strafbart forhold er begået, og der ikke er tvivl om gerningsindholdet.
Undersøgelsessager	Politiet registrerer indledningsvist en anmeldelse med et undersøgelsesnummer i POLSAS, hvis der på det foreliggende grundlag er tvivl om gerningsindholdet. Er der fx tvivl om, under hvilken bestemmelse i straffeloven forholdet skal henføres, vil anmeldelsen således blive registreret som en undersøgelsessag med et undersøgelsesnummer. En konkret vurdering af sagens omstændigheder, herunder anmeldelsens troværdighed, tekniske spor og beviser i øvrigt, kan tilsvarende føre til, at anmeldelsen indledningsvist registreres som en undersøgelsessag.