



# Beretning til Statsrevisorerne om straffesagskæden

Januar  
2014

revision  
revision

revision

## Indholdsfortegnelse

I.	Introduktion og konklusion .....	1
II.	Indledning .....	4
	A. Baggrund .....	4
	B. Afgrænsning og metode.....	7
III.	Myndighedernes opgørelser af sagsbehandlingstider for straffesager .....	9
	A. Myndighedernes generelle opgørelser over sagsbehandlingstider for straffesager .....	10
	B. Myndighedernes opgørelser af sagsbehandlingstider for straffesager vedrørende vold, voldtægt og våben .....	11
IV.	Rigsrevisionens kortlægning af gennemløbstider .....	15
	A. Gennemløbstider for afsluttede straffesager.....	16
	B. Mulige effektiviseringspotentialer i straffesagskæden .....	22
V.	Justitsministeriets koordinering af straffesagskæden .....	28
	A. Sammenhængen i straffesagskæden .....	28
	B. Digitalisering af straffesagskæden.....	31
	Bilag 1. Gennemløbstider og spredning for 5 afsluttede straffesagsforløb .....	35
	Bilag 2. Metode til kortlægningen af gennemløbstider .....	45
	Bilag 3. Ordliste.....	47

---

Rigsrevisionen afgiver denne beretning til Statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 101 af 19. januar 2012.

Beretningen vedrører finanslovens § 11. Justitsministeriet.

I undersøgelsesperioden har der været følgende ministre:

Lene Espersen: november 2001 - september 2008

Brian Mikkelsen: september 2008 - februar 2010

Lars Barfoed: februar 2010 - oktober 2011

Morten Bødskov: oktober 2011 - december 2013

Karen Hækkerup: december 2013 -

---

# I. Introduktion og konklusion

1. Denne beretning handler om straffesagskæden. Straffesagskæden er ikke en fast defineret størrelse, men omfatter processen, fra politiet modtager en anmeldelse, til straffesagen afsluttes.

Rigsrevisionen har selv taget initiativ til undersøgelsen.

2. En hurtig behandling af straffesager er væsentlig af hensyn til muligheden for at opklare forbrydelsen og straffe den skyldige, men også af hensyn til retsfølelsen og offeret. Ud fra et retssikkerhedsmæssigt perspektiv er sagsbehandlingstiden desuden væsentlig for borgere og virksomheder i de tilfælde, hvor politiet opgiver sigtelsen, hvor anklagemyndigheden frafalder tiltalen, eller hvor tiltalte bliver frifundet i retten. Det er derfor efter Rigsrevisionens vurdering afgørende, at der er gennemsigtighed omkring, hvor lang tid det tager at gennemføre straffesager. For at bidrage til gennemsigtigheden på området har Rigsrevisionen kortlagt gennemløbstider for straffesager, der blev afsluttet i 2012.

3. Behandlingen af straffesager involverer i de fleste tilfælde flere myndigheder, herunder politiet, anklagemyndigheden, domstolene og Kriminalforsorgen. For at straffesager kan gennemføres hurtigt, er det derfor en forudsætning, at myndighederne samarbejder på centralt og lokalt niveau. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at der endvidere er behov for, at Justitsministeriet – som ressortansvarlig for alle myndighederne – overvåger og understøtter sammenhængen i straffesagskæden. Rigsrevisionen har med denne undersøgelse ønsket at stille skarpt på Justitsministeriets rolle og ansvar for at sikre, at straffesagskæden fungerer optimalt.

4. Formålet med beretningen er at bidrage til at styrke gennemsigtigheden i myndighedernes behandling af straffesager og at undersøge Justitsministeriets rolle i forbindelse med at understøtte sammenhængen i straffesagskæden. Vi besvarer følgende spørgsmål i beretningen:

- Giver myndighedernes eksisterende opgørelser af sagsbehandlingstider for straffesager et tilfredsstillende overblik over, hvor lang tid det tager fra anmeldelse, til straffesagen afsluttes?
- Hvad var gennemløbstiden for straffesager afsluttet i 2012 for forskellige kriminalitetstyper, og er det muligt at effektivisere straffesagsforløbene?
- Har Justitsministeriet i tilstrækkelig grad fokus på tværgående overvågning og samarbejde i forbindelse med straffesagskæden?

*Den norske og den svenske rigsrevision har gennemført flere undersøgelser af myndighedernes behandling af straffesager. Undersøgelserne omhandler bl.a. digitalisering, sagsbehandlingstider, opklaringsprocenter og straffesagskæden.*

## UNDERSØGELSENS HOVEDKONKLUSION

Rigsrevisionen finder, at Justitsministeriet og myndighederne ikke har fokuseret tilstrækkeligt på at skabe et sammenhængende og overskueligt overblik over straffesagskæden. Selv om straffesager flyder mellem flere myndigheder, har de eksisterende opgørelser over sagsbehandlingstider primært fokuseret på sagsbehandlingstider i de enkelte myndigheder, hvilket betyder, at der ikke har været viden om gennemløbstider fra anmeldelse, til straffesagerne afsluttes. Da lovgivningen kræver, at myndighederne behandler straffesager så hurtigt, som sagens beskaffenhed tillader, finder Rigsrevisionen imidlertid, at det er Justitsministeriets ansvar at tilvejebringe et grundlag for at vurdere, om straffesagsbehandlingen samlet set lever op til dette.

For at styrke gennemsigtigheden i myndighedernes behandling af straffesager har Rigsrevisionen derfor kortlagt gennemløbstider for straffesager, der blev afsluttet i 2012. Justitsministeriet har i 2013 taget initiativ til at nedsætte et controllerforum, der skal understøtte arbejdet med at etablere et tværgående datagrundlag. Rigsrevisionen vurderer, at etableringen heraf vil kunne bidrage til at styrke ministeriets overvågning.

Selv om myndighederne – særligt på lokalt niveau – samarbejder for at bidrage til, at sagerne kan flyde effektivt gennem straffesagskæden, finder Rigsrevisionen, at Justitsministeriet indtil nu har været for tilbageholdende med at insistere på tværgående løsninger i betragtning af ministeriets muligheder herfor som ressortansvarlig for alle myndigheder i straffesagskæden. Særligt vurderer Rigsrevisionen, at ministeriet tidligere burde have stillet et samlet krav til myndighederne om at implementere tværgående digitale løsninger. Rigsrevisionen finder det dog positivt, at ministeriet i løbet af 2013 har taget en række initiativer, der skal sikre et konstant strategisk fokus på straffesagskæden og på at styrke det tværgående samarbejde.

Rigsrevisionens kortlægning har vist, at det tog mellem 287 og 714 dage at gennemføre de straffesager, der blev afsluttet med påbegyndt afsoning i 2012. Desuden har kortlægningen vist, at der er stor spredning i myndighedernes sagsbehandlingstider – også inden for de enkelte kriminalitetstyper.

Rigsrevisionen anbefaler:

- at Justitsministeriet analyserer resultaterne af Rigsrevisionens kortlægning af gennemløbstider for straffesager fra anmeldelse, til sagerne afsluttes, og vurderer, om de er tilfredsstillende og afspejler en hensigtsmæssig prioritering af resurserne
- at det tværgående datagrundlag, som Justitsministeriet planlægger at etablere, anvendes til at opgøre og synliggøre gennemløbstider for alle straffesager fra anmeldelse, til sagerne afsluttes
- at myndighederne analyserer gennemløbstiderne og spredningen i de enkelte delprocesser for at vurdere, om de kan hente inspiration fra de sager, der har den korteste sagsbehandlingstid

- at Justitsministeriet og myndighederne overvejer muligheden for i højere grad at opstille tværgående mål i myndighedernes resultatkontrakter i de tilfælde, hvor udfordringerne berører flere myndigheder
- at Justitsministeriet overvejer at identificere og følge en række indikatorer, som kan vise, om der er områder, hvor straffesagskæden ikke fungerer optimalt.

## II. Indledning

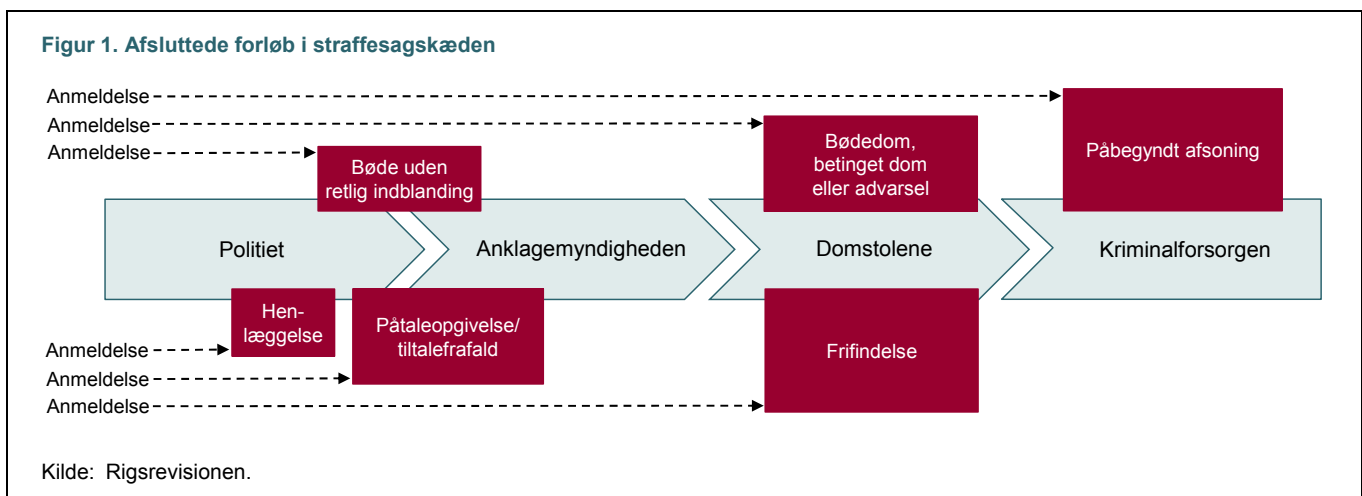
### A. Baggrund

5. Der er flere årsager til, at Rigsrevisionen har igangsat undersøgelsen af straffesagskæden. For det første anser Rigsrevisionen behandlingen af straffesager som risikofyldt, fordi straffesager flyder mellem flere myndigheder. Risikoen er, at Justitsministeriet og myndighederne mangler overblik over sammenhængen i styringen, som bl.a. kan medføre flaskehalse, eller at straffesagerne ikke flyder effektivt gennem myndighederne. For det andet er der lovkrav om hurtig behandling af straffesager, ligesom det har konsekvenser for de involverede og samfundet, hvis sagsbehandlingstiderne er lange. Endelig vedrører straffesagsområdet mange borgere, ligesom det med en årlig udgift på ca. 5 mia. kr. er økonomisk væsentligt.

#### Straffesagskæden: Fra anmeldelse, til straffesagen afsluttes

6. Straffesagskæden er ikke en fast defineret størrelse, men kan ses som en proces, fra politiet modtager en anmeldelse eller iværksætter en undersøgelse af egen drift, til straffesagen afsluttes. Sagen kan afsluttes i politiet (med henlæggelse), i politiet/anklagemyndigheden (med bøde uden retlig indblanding, påtaleopgivelse eller tiltalefrafald), ved domstolene (med frifindelse, bødedom, (u)bettinget dom eller advarsel) eller i Kriminalforsorgen (med påbegyndt afsoning). Hvis den dømte har været varetægtsfængslet, kan sagen også afsluttes med ubetinget frihedsstraf, som ikke skal afsones, fordi den dømte har udstået den idømte straf med den periode, vedkommende har siddet varetægtsfængslet.

7. Rigsrevisionen har valgt at afgrænse undersøgelsen af straffesagskæden til straffesager, der afsluttes på 6 forskellige måder, jf. de røde kasser i figur 1.



Figur 1 viser, hvilke myndigheder der er involveret i behandlingen af straffesager. Som det fremgår, flyder straffesagerne gennem flere myndigheder, medmindre de henlægges eller afgøres ved bøde i politiet. I realiteten er processen ofte mere kompliceret. Fx skal sagerne tilbage til politiet, når retsmødet skal forkyndes, og til anklagemyndigheden, før dommen kan fuldbyrdes. Derudover kan der blive koblet flere led på processen, fx hvis der skal foretages personundersøgelser eller mentalundersøgelser, eller hvis den dømte eller anklagemyndigheden anker til landsretten og eventuelt Højesteret.

Ud over den del af sagsbehandlingstiden, som de enkelte myndigheder selv er herre over, kan mange andre faktorer påvirke, hvor lang tid det tager at afslutte en straffesag. Fx kan stigningen i økonomisk kriminalitet som følge af den økonomiske krise medføre flere anmeldelser. Ligeledes kan ændringer ét sted i straffesagskæden få afledte konsekvenser for de øvrige myndigheder i kæden. Et eksempel er de kapacitetsproblemer, der opstod i kølvandet på politi- og domstolsreformen, bl.a. fordi sammenlægningen af henholdsvis politikredse og byretter gav forsinkelser og flaskehalse i straffesagskæden. Det påvirkede flowet og sagsbunkerne andre steder i straffesagskæden, som først blev stabiliseret i 2010.

### Lovkrav til hurtig behandling af straffesager

8. Myndighedernes opgave er at sikre, at straffesager behandles korrekt og i overensstemmelse med lovgrundlaget. Ud fra retssikkerhedsmæssige principper er det helt afgørende, at uskyldige ikke dømmes, mens det ud fra et samfundsmæssigt perspektiv og den offentlige retsfølelse også er væsentligt, at myndighederne identificerer gerningsmanden og straffer vedkommende så hurtigt som muligt.

9. Der er ikke lovbestemmelser, der eksakt fastsætter, hvor lang sagsbehandlingstiden ved behandlingen af straffesager må være. Der er der dog flere bestemmelser i lovgivningen om hurtig behandling af straffesager, jf. boks 1.

*Rigspolitiet anfører bl.a. følgende årsager til, at efterforskningen i konkrete sager kan trække ud:*

- *Gerningsmanden vil ikke erkende den begåede kriminalitet.*
- *Uvilje i miljøet til at bidrage med oplysninger til politiets efterforskning.*
- *Gerningsmanden stikker af til udlandet.*
- *Behov for anvendelse af DNA-analyser.*

## BOKS 1. LOVBESTEMMELSER OM HURTIG BEHANDLING AF STRAFFESAGER

### Retsplejeloven

§ 96, stk. 2. De offentlige anklagere skal fremme enhver sag med den hurtighed, som sagens beskaffenhed tillader, og derved ikke blot påse, at strafskyldige drages til ansvar, men også at forfølgning af uskyldige ikke finder sted.

§ 718 a. Afgørelse om påtaleopgivelse, tiltalefrafald eller tiltalerejsning skal træffes inden rimelig tid efter det tidspunkt, hvor politiet har gjort sigtede bekendt med sigtelsen. Er sigtede varetægtsfængslet, eller er sigtede under 18 år, skal en afgørelse om påtaleopgivelse, tiltalefrafald eller tiltalerejsning træffes hurtigst muligt.

Stk. 2. Er afgørelse om påtaleopgivelse, tiltalefrafald eller tiltalerejsning ikke truffet, eller er der ikke anmodet om retsmøde [...] inden 1 år og 6 måneder efter det tidspunkt, hvor politiet har gjort sigtede bekendt med sigtelsen, skal anklagemyndigheden skriftligt underrette sigtede om, hvorpå sagen beror, og hvornår afgørelse i sagen kan forventes truffet [...].

§ 733, stk. 2. Retten kan ved kendelse nægte at beskikke den advokat, som sigtede ønsker som forsvarer, hvis dennes medvirken vil medføre en forsinkelse af betydning for sagens fremme [...].

§ 736, stk. 2. Beskikkelse kan endvidere ved kendelse tilbagekaldes, hvis betingelserne efter § 733, stk. 2, for at nægte at beskikke den pågældende kommer til at foreligge.

§ 843 a. Retten skal fremme enhver sag med den hurtighed, som dens beskaffenhed kræver og tillader. Hovedforhandlingen skal så vidt muligt berammes inden for 2 uger fra anklagemyndighedens indlevering af anklageskrift til retten og til et sådant tidspunkt, at sagen kan gennemføres inden for rimelig tid. Er sigtede varetægtsfængslet, skal hovedforhandlingen gennemføres hurtigst muligt.

Stk. 2. Det påhviler anklagemyndigheden og forsvaren at tilrettelægge deres virke på en sådan måde, at sagen kan gennemføres inden for rimelig tid.

### Straffuldbyrdsloven

§ 8, stk. 1. Fuldbyrdselsen af en fængselsstraf skal iværksættes snarest muligt.



Ud over bestemmelserne i retsplejeloven og straffuldbyrdsloven fremgår det af Justitsministeriets cirkulæreskrivelse nr. 73 af 4. juni 1997 om mål for hurtig sagsbehandling mv., at det er et grundlæggende krav til forvaltningen, at myndighederne skal træffe afgørelser så hurtigt, som det er muligt og forsvarligt.

### Konsekvenser af lange sagsbehandlingstider

10. Ud over at den sigtede eller tiltalte har krav på, at myndighederne behandler straffesagen med den hurtighed, som sagens beskaffenhed kræver og tillader, er der også en række andre årsager til, at behandlingen af straffesager bør foregå hurtigt. For det første bliver det sværere at opklare en forbrydelse, jo længere tid der går, fra forbrydelsen er sket, fordi man risikerer, at "sporene bliver kolde". For det andet er en hurtig behandling af straffesager væsentlig af hensyn til offeret og den offentlige retsfølelse. En lang sagsbehandlingstid indebærer således en risiko for, at gerningsmanden kan begå ny kriminalitet, inden vedkommende begynder at afsone, ligesom straffen – ifølge lovbemærkningerne til voldspakkerne – har størst præventiv effekt, når den iværksættes, umiddelbart efter at forbrydelsen er begået.

Endelig kan det få betydning for straffen, hvis efterforskning og tiltalerejsning trækker ud. Det følger således af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (som er implementeret i dansk lovgivning), at enhver har ret til rettergang inden for en rimelig frist. Hvis retten vurderer, at der er sket krænkelse heraf, kan retten lægge dette til grund, når straffen udmåles.

Derudover kan borgere klage til Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, som kan vurdere, om der er tale om særlig lange perioder med inaktivitet. Det fremgår bl.a. af domstolens praksis, at de nationale domstoles arbejdsbyrde og kapacitetsproblemer som udgangspunkt ikke kan retfærdiggøre lange sagsbehandlingstider.

### Antallet af straffesager

11. Figur 2 viser antallet af anmeldte forhold og omfanget af strafferetlige hændelser i 2012 i de forskellige myndigheder i straffesagskæden. Figuren viser ikke et sammenhængende forløb. De personer, der begyndte at afsone i 2012, er således ikke nødvendigvis inkluderet i antallet af rejste tiltaler i 2012, da de kan være tiltalt tidligere. Dette er fx også grunden til, at der er flere afsluttede straffesager end tiltaler.

Figur 2. Omfanget af strafferetlige hændelser i 2012 i de 4 myndigheder i straffesagskæden

Politiet	Anklagemyndigheden	Domstolene	Kriminalforsorgen
Modtagne anmeldelser (1.040.233)	Rejste tiltaler (157.285)	Afsluttede straffesager (205.003)	Påbegyndt afsoning (8.358 personer)

Note: Rigsrevisionen har modtaget data fra Rigspolitiet for 886.900 anmeldelser i 2012 til brug for kortlægningen af gennemløbstider. Rigspolitiet har efterfølgende oplyst, at der ultimo 2013 var registreret 1.040.233 anmeldelser i 2012, men at der i godt 150.000 tilfælde ikke var rejst sigtelse eller truffet beslutning om henlæggelse ved leveringen af data til Rigsrevisionen, hvorfor Rigspolitiet ikke leverede de godt 150.000 anmeldelser, der fortsat var under efterforskning.

Kilde: Anklagemyndighedens nøgletal (tallet er ekskl. færdselssager), Danmarks Domstoles årsberetning og Rigsrevisionens opgørelse på baggrund af data leveret af Rigspolitiet og Direktoratet for Kriminalforsorgen.

Det fremgår af figur 2, at der i 2012 blev anmeldt godt 1.040.000 strafferetlige forhold. Politiet henlægger eller afslutter en del af disse anmeldelser med bøde, som derfor ikke kommer videre i straffesagskæden. Anklagemyndigheden rejste knap 160.000 tiltaler i 2012, mens der ved domstolene blev afsluttet godt 200.000 straffesager i 2012. Domstolene afslutter en stor del af sagerne med at idømme den tiltalte bøde, advarsel, betinget dom eller kombinationer deraf. En mindre del frifindes, og endelig idømmes der ubetinget straf. Knap 8.400 personer begyndte at afsone én eller flere domme i 2012.

*Voldspakkerne omfatter en række forslag til ændringer i straffeloven og andre love fra 1994 og 1997. Formålet er at styrke indsatsen mod grov vold, bl.a. ved at straffe gerningsmanden hårdere og hurtigere og ved at styrke den forebyggende indsats.*

### Lovovertrædelser på forholds niveau

*En anmeldelse af en lovovertrædelse registreres som et forhold.*

*I et sagskompleks, der består af flere forhold, udpeger anklagemyndigheden et hovedforhold at føre sagen videre efter.*

*Et sagskompleks kan således også indeholde anmeldelser, der er foretaget både før og efter hovedforholdet.*

## B. Afgrænsning og metode

### Afgrænsning: Fokus på Justitsministeriets rolle og sammenhængen i straffesagskæden

12. Undersøgelsen er afgrænset til perioden 2008-2012. I det omfang Justitsministeriet eller myndighederne uden for perioden 2008-2012 har udarbejdet strategier, der er relevante for straffesagskæden, inddrager vi dog også dem i undersøgelsen.

13. Undersøgelsen fokuserer på Justitsministeriets rolle og den del af myndighedernes styring, der har betydning for sammenhængen i straffesagskæden. Rigsrevisionen har således ikke haft fokus på myndighedernes generelle opgavevaretagelse, men på styringen i forbindelse med de overgange, der er mellem myndighederne, når de behandler straffesager. Rigsrevisionen har heller ikke fokuseret på den koordinering, der foregår lokalt, jf. boks 2.

#### **Myndighedernes generelle opgavevaretagelse**

*Myndighederne arbejder – med undtagelse af anklagemyndigheden – ikke kun med at behandle straffesager. Fx har politiet også til opgave at forebygge kriminalitet, domstolene også til opgave at behandle civile sager, og Kriminalforsorgen også til opgave at minimere dømmes tilbagefald til kriminalitet (recidiv).*

#### **BOKS 2. KOORDINERING PÅ LOKALT NIVEAU**

Justitsministeriet og myndighederne har over for Rigsrevisionen gjort opmærksom på, at der foregår meget koordinering af behandlingen af straffesager i de lokale politi- og retskredse, og Rigsrevisionen er i løbet af undersøgelsen stødt på flere eksempler herpå. Dels har de lokale myndigheder i varierende grad etableret lokale koordineringsfora – særligt mellem politikredsene og retterne – som bl.a. skal sikre, at politiet varsler retterne, når de planlægger større aktioner. Derudover har domstolenes bedste praksis-konsulenter iværksat flere pilotprojekter for at effektivisere sagsgange på tværs af de lokale myndigheder, fx *den forenklede bødesagsproces, håndtering af personundersøgelser og behandlingen af særlige voldssager og voldtægtssager*.

14. Derudover omhandler undersøgelsen af myndighedernes sagsbehandlingstider for straffesager processen fra anmeldelse, til straffesagen afsluttes – dog senest når den dømte begynder at afsones. Den sidste del af straffesagskæden, som vedrører selve afsoningen og resocialisering, indgår derfor ikke i undersøgelsen.

15. Rigsrevisionen er opmærksom på, at arbejdet med at reducere sagsbehandlingstiderne ikke må ske på bekostning af retssikkerheden og korrektheden af de afgørelser, som myndighederne træffer. Boks 3 viser myndighedernes arbejde med kvalitet og legalitet i forbindelse med behandlingen af straffesager.

#### **BOKS 3. MYNDIGHEDERNES ARBEJDE MED KVALITET OG LEGALITET**

Rigsadvokaten har fastlagt procedurer og retningslinjer for, hvordan *politiet* og *anklagemyndigheden* skal tilrettelægge arbejdet med kvalitet, effektivitet og legalitet. Politidirektørerne fører tilsyn med straffesagsbehandlingen og afreporterer resultaterne heraf til statsadvokaterne, der har det overordnede tilsyn med straffesagsbehandlingen i politikredsene. Tilsynet omfatter bl.a. udviklingen i anke- og klagesager samt sigtelses-, tiltale- og domfældelsesprocenter.

For *domstolene*s vedkommende er arbejdet med kvalitet og legalitet – med henvisning til domstolens uafhængighed af Domstolsstyrelsen – lokalt forankret i de enkelte retter. Retterne udarbejder således en årlig handlingsplan, som beskriver, hvad de vil gøre for at implementere Domstolsstyrelsens kvalitetsprojekter og bidrage til styrelsens kvalitetsmål. Målene vedrører ensartethed i afgørelserne, hurtighed i sagsbehandlingen og brugertilfredshed.

*Kriminalforsorgen* har ikke mål for kvalitet, der vedrører sagsbehandlingen af straffesager, men følger med i omfanget af domstolsprøvelser, hvor indsatte har anket Kriminalforsorgens administrative afgørelser.

### Metode

16. Undersøgelsen bygger på interviews og brevveksling med Justitsministeriet, Rigspolitiet, Rigsadvokaten, Domstolsstyrelsen og Direktoratet for Kriminalforsorgen. Derudover bygger undersøgelsen på interviews i udvalgte politikredse og byretter (politiet i Helsingør og i Albertslund, retten i Nykøbing Falster og i Viborg samt Vestre Landsret) samt sagsgenmængning i Københavns Politi. Endelig bygger undersøgelsen på dokumentgennemgang af lovgrundlag, myndighedernes retningslinjer vedrørende straffesager, myndighedernes resultatkontrakter, årsrapporter, statistikker og evalueringer samt diverse konsulentundersøgelser og budgetanalyser vedrørende kapacitet og digitalisering.

Undersøgelsen bygger endvidere på den viden, vi har indsamlet via interviews med diverse aktører, herunder bl.a. Retspolitisk Forening, Advokatsamfundet og Institut for Menneskerettigheder.

### Kriminalstatistik

*På baggrund af myndighedernes indberetninger til Det Centrale Kriminalregister udarbejder Danmarks Statistik hvert år en publikation om kriminalstatistik, der bl.a. bygger på udtræk fra Kriminalregisteret. Statistikkene omfatter overtrædelser af straffeloven, færdselsloven og øvrige særlove.*

*Danmarks Statistik opgør ikke gennemløbstider, men kun hvilket år en afgørelse truffet i fx 2012 er anmeldt. Fx er 32 % af de afgørelser, der blev truffet i 2012, anmeldt i 2011.*

17. Rigsrevisionen har i undersøgelsen kortlagt gennemløbstiderne for de straffesager, der er afsluttet i 2012, og hvor anmeldelsen er sket i perioden 2008-2012. Resultaterne fremgår af kap. IV og bilag 1. Kortlægningen er baseret på data fra Danmarks Statistik og suppleret med myndighedernes egne data. Kortlægningen omfatter – alt efter hvilket gennemløb der er tale om – mellem 77 % og 95 % af de straffesager, der blev afsluttet i 2012 fordi det ikke i alle tilfælde har været muligt at matche myndighedernes datagrundlag. Metoden i forbindelse med kortlægningen er uddybet i bilag 2.

18. Beretningen har i udkast været forelagt Justitsministeriet, herunder Rigspolitiet, Rigsadvokaten, Domstolsstyrelsen og Direktoratet for Kriminalforsorgen, hvis bemærkninger i videst muligt er omfang indarbejdet.

19. Bilag 3 indeholder en ordliste, der forklarer udvalgte ord og begreber.

### III. Myndighedernes opgørelser af sagsbehandlingstider for straffesager

Lovgivningen kræver, at myndighederne behandler straffesager så hurtigt, som sagens beskaffenhed tillader. Rigsrevisionen finder derfor, at det er Justitsministeriets ansvar at vurdere, om myndighederne lever op til dette. Myndighederne udarbejder allerede en lang række opgørelser over deres respektive sagsbehandlingstider til brug for deres interne styring, men opgørelserne er så uensartede og fragmenterede, at de ikke giver det nødvendige overblik over, hvor lang tid det samlet set tager at afslutte straffesager.

Myndighederne opgør i begrænset omfang sagsbehandlingstider på tværs af flere myndigheder, men registrerer dog allerede oplysninger, der vil kunne anvendes til at etablere gennemløbstider for alle straffesager fra anmeldelse, til sagerne afsluttes. Justitsministeriet har dog ikke hidtil efterspurgt sådanne tværgående opgørelser.

Rigsrevisionen finder det derfor positivt, at Justitsministeriet i 2013 – i samarbejde med myndighederne – har besluttet at udvikle et sammenhængende, tværgående datagrundlag. Rigsrevisionen anbefaler, at datagrundlaget fremover anvendes til at opgøre og synliggøre gennemløbstider for alle straffesager fra anmeldelse, til sagerne afsluttes. Dermed kan ministeriet være med til at vurdere, om straffesager inden for de forskellige kriminalitetstyper afsluttes så hurtigt som muligt, og deltage i den nødvendige prioritering af resurserne på ministerområdet.

20. Som tidligere nævnt kræver lovgivningen, at myndighederne behandler straffesager så hurtigt, som sagens beskaffenhed tillader. Det indebærer efter Rigsrevisionens vurdering, at Justitsministeriet og myndighederne bør skabe et overblik over de samlede gennemløbstider for afsluttede straffesager, som gør det muligt at vurdere, om de er tilfredsstillende – og hvis ikke, om resurserne skal prioriteres anderledes.

Rigsrevisionen har derfor undersøgt, om myndighedernes opgørelser af sagsbehandlingstider for straffesager giver overblik over, hvor lang tid det tager fra anmeldelse, til straffesagen afsluttes. Undersøgelsen omfatter både opgørelser over generelle sagsbehandlingstider for straffesager og de opgørelser over sagsbehandlingstider for straffesager vedrørende vold, voldtægt og våben, som myndighederne afrapporterer til Folketinget.

## A. Myndighedernes generelle opgørelser over sagsbehandlingstider for straffesager

21. Rigsrevisionens undersøgelse har vist følgende:

- Myndighederne opgør til internt brug diverse sagsbehandlingstider for de dele af straffesagskæden, som de hver især er ansvarlige for, og viderebringer i varierende grad disse til Justitsministeriet. Opgørelserne er dog så uensartede og fragmenterede i forhold til den samlede straffesagskæde, at ministeriet eller myndighederne ikke kan bruge dem til at opgøre samlede sagsbehandlingstider for afsluttede straffesager.
- Selv om myndighederne foretager registreringer, der kan anvendes til at opgøre gennemløbstider på tværs af myndighederne, har de – af hensyn til deres interne styring – opgjort sagsbehandlingstiderne på en måde, så de ikke kan lægges sammen til samlede forløb. Justitsministeriet har ikke efterspurgt sammenlignelige opgørelser, der dækker hele straffesagskæden fra anmeldelse, til straffesagen afsluttes.

22. Undersøgelsen har vist, at myndighederne opgør forskellige sagsbehandlingstider, hvoraf nogle er til brug for deres interne styring, mens andre optræder i redegørelser til Folketinget, i årsrapporter eller i statistikker på myndighedernes hjemmesider, jf. boks 4.

### BOKS 4. MYNDIGHEDERNES INTERNE OPGØRELSE AF SAGSBEHANDLINGSTIDER

Myndighederne opgør til brug for deres interne styring diverse sagsbehandlingstider. Politiet/anklagesmyndigheden har siden 2004 opgjort sagsbehandlingstiden fra anmeldelse til sigtelse, fra sigtelse til tiltale og fra tiltale til fældende afgørelse. Domstolsstyrelsen har siden 2002 opgjort antal modtagne, afsluttede og verserende sager. Direktoratet for Kriminalforsorgen har siden 2004 opgjort gennemsnitlige iværksættelsestider for dømte, der er tilsagt til afsoning fra fri fod. Opgørelserne er dog ekskl. såkaldte forsinkende faktorer, som fx forekommer, når den dømte anmoder om udsættelse, benådning eller afsoning i foddænke.

23. Undersøgelsen har imidlertid vist, at det ikke er muligt at kombinere myndighedernes eksisterende opgørelser til samlede gennemløbstider for afsluttede straffesager. Det skyldes, at myndighederne kategoriserer sagerne forskelligt, og at de typisk opgør sagsbehandlingstiderne i andele af sager, der afgøres inden for givne tidsfrister, og ikke i gennemsnitlige sagsbehandlingstider.

24. Med hensyn til myndighedernes kategorisering af straffesager kategoriserer *politiet* og *anklagesmyndigheden* sagerne efter kriminalitetstyper. *Domstolene* kategoriserer sagerne ud fra et procesperspektiv, fx om der er tale om en domsmandssag, en sag uden domsmænd, en nævningesag eller en tilståelsessag. Endelig kategoriserer *Kriminalforsorgen* sagerne efter kriminalitetstype, men anvender en anden kategorisering end politiet og anklagesmyndigheden. Der er således tale om 3 forskellige opgørelser af sagstyper i de 4 myndigheder, idet politiet og anklagesmyndigheden er de eneste myndigheder, der registrerer sagstyper på samme måde.

25. Med hensyn til myndighedernes opgørelser af straffesager opgør de ikke sagsbehandlingstiderne i gennemsnitlige sagsbehandlingstider, men i intervaller, der viser andelen af sager, som afsluttes inden for en given tidsfrist. Fx opgør politiet andelen af fældende afgørelser, der er afgjort inden for en periode af 5 måneder fra anmeldelsen, og anklagesmyndigheden andelen af tiltaler i straffelovssager, som den har rejst inden for 2 måneder fra sigtelsen. Domstolene opgør andelen af sager, hvor dommen falder inden for et givet antal dage, som domstolene selv har fastsat, fordelt på nævningesager, domsmandssager, sager uden domsmænd, tilståelsessager samt særlige voldssager og voldtægtssager. Endelig opgør Direktoratet for Kriminalforsorgen, hvor mange personer der har ventet mere end 3½ måned på afsoning – den såkaldte ventekø.

*Ventekøen bliver anvendt til at følge udviklingen i, hvor mange dømte der afventer afsoning på grund af pladsproblemer. Indtil 2013 var der ventekø, hvis flere end 2.600 dømte ventede på afsoning. Fra 2013 indgår dømte på fri fod i ventekøen, hvis de har ventet længere end 3½ måned ekskl. forsinkende faktorer.*

Der er dog undtagelser herfra, idet Domstolsstyrelsen opgør gennemsnitlige sagsbehandlingstider for domsmandssager, nævningesager, bødesager og tilståelsessager, og Direktoratet for Kriminalforsorgen til internt brug opgør gennemsnitlige iværksættelsestider for dømte, der er tilsagt til afsoning fra fri fod, ekskl. forsinkende faktorer, fx når borgeren anmoder om fodlænke eller udsættelse.

26. Rigspolitiet har oplyst, at de vurderer, at det af hensyn til styringen er bedre at opgøre sagsbehandlingstider i intervaller end i gennemsnitlige sagsbehandlingstider. Rigspolitiet fremhæver således, at fordelene ved at opgøre sagsbehandlingstiderne i intervaller – særligt ved begrænsede datamængder – bl.a. er, at sager med særlig lang sagsbehandlingstid (fx hvis sagen har været efterforsket længe, genoptaget efter lang tid, eller sigtede har været efterlyst) ikke skævvrider resultatet på samme måde som gennemsnitsbetragtninger. Anklagemyndigheden deler dette synspunkt.

Rigsrevisionen anerkender, at der kan være styringsmæssige fordele ved at opgøre sagsbehandlingstider i intervaller, men vurderer, at myndighederne derudover bør opgøre de gennemsnitlige sagsbehandlingstider, så sagsbehandlingstider for afsluttede straffesager på tværs af myndighederne synliggøres.

27. Undersøgelsen har vist, at myndighederne allerede registrerer data, der kan anvendes til at opgøre gennemløbstider på tværs af myndighederne. Af hensyn til deres interne styring opgør de dog sagsbehandlingstiderne på en måde, så de ikke kan lægges sammen, og Justitsministeriet har ikke efterspurgt opgørelser over sagsbehandlingstider på tværs af straffesagskæden.

En fremtidig opgørelse af gennemsnitlige gennemløbstider kræver dog – efter Rigsrevisionens opfattelse – at myndighederne ensretter deres registreringspraksis. Rigsrevisionen finder det derfor positivt, at Justitsministeriet har oplyst, at et netop nedsat controllerforum vil understøtte arbejdet med at udvikle et sammenhængende, tværgående datagrundlag for straffesagskæden.

## **B. Myndighedernes opgørelser af sagsbehandlingstider for straffesager vedrørende vold, voldtægt og våben**

28. Rigsrevisionens undersøgelse har vist følgende:

- Justitsministeriet sender årligt en redegørelse til Folketingets Retsudvalg, hvori ministeriet orienterer om, i hvilket omfang myndighederne opfylder de administrativt fastsatte mål for straffesager vedrørende vold, voldtægt og våben. Myndighedernes opgørelser kan dog ikke summeres til gennemløbstider fra anmeldelse, til straffesagerne afsluttes. Dels fordi myndighederne ikke opgør sagsbehandlingstiderne som gennemsnitlige sagsbehandlingstider, men som andele af sager afsluttet inden for de fastsatte mål. Dels fordi opgørelserne ikke dækker sagsbehandlingstiden fra anmeldelse til sigtelse og sagsbehandlingstiden fra dom til udarbejdelse af fuldbyrdelsesordren.
- Rigsrevisionen vurderer, at det også er væsentligt at kende sagsbehandlingstiden fra anmeldelse til sigtelse og sagsbehandlingstiden fra dom til fuldbyrdelse. For det første, fordi et af formålene med voldspakkerne var at effektivisere efterforskningen og tiltale-rejsningen i særligt grove voldssager. For det andet, fordi alle delprocesser har indflydelse på den samlede gennemløbstid.
- Justitsministeriet nedsatte i 2009 en tværgående arbejdsgruppe på ministerområdet, der skulle styrke sammenhængen i myndighedernes behandling og afrapportering af straffesager vedrørende vold, voldtægt og våben. Arbejdsgruppen har dog endnu ikke afsluttet arbejdet. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at det viser, at Justitsministeriet og myndighederne ikke har haft tilstrækkeligt fokus på at skabe et sammenhængende og overskueligt overblik over straffesagskæden.

*Efter dommen er blevet afsagt, sendes den til anklagemyndigheden, som skal udarbejde en fuldbyrdelsesordre, der bl.a. indeholder information om den dømtes straffængde og -art. Fuldbyrdelsesordren sendes til Kriminalforsorgen, der sørger for, at straffen fuldbyrdes (gennemføres).*

### Politiske hensigtserklæringer om hurtig behandling af udvalgte straffesager

29. Med Folketingets vedtagelse af Voldspakke I fra 1994 og Voldspakke II fra 1997 slog politikerne fast, at myndighederne skal behandle voldssager, der har en særlig grov karakter, hurtigt. Det fremgår endvidere, at Justitsministeriet ville anmode Rigsadvokaten om at iværksætte ordninger, der kunne sikre en hurtigere efterforskning og tiltalerejsning i særlige voldssager (herefter voldssager med politisk fokus), ligesom ministeriet ville tage spørgsmålet om at effektivisere og fremskynde sagsbehandlingen op med domstolene.

Det fremgår desuden af lovbemærkningerne, at Justitsministeriet fra og med 1998 årligt skulle orientere Folketinget om udviklingen i myndighedernes sagsbehandlingstider.

I 2004 vedtog Folketinget beslutning nr. B 82 om forbedring af voldtægtsofres retsstilling før og under retssagen. Det fremgik af beslutningen, at sagsbehandlingstiden for voldtægtssager (herefter voldtægtssager (politisk fokus)) skulle nedbringes og på samme måde som for grove voldssager være omfattet af en konkret målsætning for sagsbehandlingstiden. I 2008 blev de politiske hensigtserklæringer udvidet endnu en gang, så de konkrete målsætninger om sagsbehandlingstider i grove voldssager fremover også skulle omfatte sager om ulovlig besiddelse af skydevåben og knive på offentlige steder (herefter våbensager med politisk fokus).

30. Rigsrevisionen har for det første undersøgt, om myndighedernes mål dækker den sagsbehandling, der finder sted fra anmeldelse til afsoning, og for det andet, om myndighederne opgør sagsbehandlingstiderne på en måde, så de kan summeres til et samlet billede af gennemløbstiden.

### Myndighedernes mål for sagsbehandlingstider

31. Figur 3 viser et forenklet forløb fra anmeldelse til afsoning i en straffesag.

Figur 3. Forenklet forløb fra anmeldelse til afsoning



Kilde: Rigsrevisionen.

32. Politiet står for den indledende efterforskning fra anmeldelse til sigtelse (identifikationen af gerningsmanden), hvorefter anklagemyndigheden begynder arbejdet med at rejse tiltale mod den formodede gerningsmand. Rigspolitiet og Rigsadvokaten har oplyst, at det ikke nødvendigvis giver mening at adskille politiets og anklagemyndighedens arbejde i denne fase, der af medarbejderne opfattes som ét integreret flow, og at der i vid udstrækning forekommer behov for at efterforske, efter at politiet har rejst en sigtelse. Derfor er det ikke teknisk og heller ikke altid praktisk muligt at fastsætte en overdragelsesdato fra politiet til anklagemyndigheden.

Rigsadvokaten har dog samtidig oplyst, at de arbejder på, at det på længere sigt bliver muligt at føre statistik over, hvornår anklagemyndigheden modtager sagerne fra politiet første gang, og hvor lang tid sagerne har været under sagsbehandling i anklagemyndigheden. Rigsrevisionen vurderer, at dette vil styrke politiets og anklagemyndighedens mulighed for at effektivisere deres sagsgange.

33. Undersøgelsen har vist, at myndighederne har udmøntet de politiske hensigtserklæringer i mål for sagsbehandlingstider, der ikke omfatter hele straffesagskæden. Målene omfatter således sagsbehandlingstiden fra sigtelse til tiltale, fra tiltale til dom og fra fuldbyrdelse til afsoning, men ikke sagsbehandlingstiden fra anmeldelse til sigtelse og sagsbehandlingstiden fra dom til fuldbyrdelse.

34. Rigsrevisionens kortlægning af gennemløbstiden har vist, at den gennemsnitlige sagsbehandlingstid fra anmeldelse til sigtelse for voldssager med politisk fokus for sager afsluttet i 2012 var 20 dage, og at den gennemsnitlige sagsbehandlingstid fra dom til fuldbyrdelse for voldssager med politisk fokus var 30 dage.

### Myndighedernes opgørelser i forhold til mål for sagsbehandlingstiden

35. Tabel 1 viser de sagsbehandlingstider, som Justitsministeriet har orienteret Folketingets Retsudvalg om i juni 2013. Opgørelserne vedrører sagsbehandlingstider i forbindelse med myndighedernes behandling af straffesager i 2012.

**Tabel 1. Myndighedernes sagsbehandlingstider for straffesager vedrørende vold, voldtægt og våben ifølge deres opgørelser til Folketingets Retsudvalg i juni 2013**

	Rigspolitiet/anklagemyndighedens opgørelser	Domstolsstyrelsens opgørelser	Kriminalforsorgens opgørelser
Vold	75,7 % afgjort inden for 30 dage 16,5 % afgjort inden for 30 dage - 2 måneder 7,8 % afgjort efter 2 måneder	49 % afgjort inden for 37 dage Gennemsnit: 72 dage	89,7 % indsat inden for 30 dage
Voldtægt	<i>Målopfylde vedrørende sagsbehandlingstid på højst 60 dage:</i> 66,7 % afgjort inden for 60 dage 26,7 % afgjort mellem 60 dage og 4 måneder 6,7 % afgjort efter 4 måneder <i>Målopfylde vedrørende sagsbehandlingstid på højst 4 måneder (sager med mentalundersøgelse af sigtede):</i> 6,7 % afgjort inden 4 måneder 20,0 % afgjort mellem 4 og 6 måneder 73,3 % afgjort efter 6 måneder	42 % afgjort inden for 37 dage	50 % indsat inden for 30 dage
Våben	46,2 % afgjort inden for 30 dage 23,1 % afgjort inden for 30 dage - 2 måneder 30,8 % afgjort efter 2 måneder	48 % afgjort inden for 37 dage	79,6 % indsat inden for 30 dage

Note: Direktoratet for Kriminalforsorgen har oplyst, at procentsatsen for voldtægtsdømte dækker over et meget lille antal sager, idet den ikke omfatter indsatte, der i forvejen er varetægtsfængslet. Antallet afspejler således ikke det samlede antal dømte for voldtægt. Afgrænsningen af sager, der er inkluderet i opgørelsen til Folketingets Retsudvalg, kan adskille sig fra den afgrænsning, som Rigsrevisionen har anvendt i kortlægningen i kap. IV, jf. bilag 2.

Kilde: Justitsministeriets orientering af 11. juni 2013 om sagsbehandlingstider for straffesager vedrørende vold, voldtægt og våben.

Det fremgår af tabel 1, at myndighederne afrapporterer sagsbehandlingstiderne i forhold til de mål, myndighederne hver især har opstillet. Desuden fremgår det af tabellen, at de opgjorte sagsbehandlingstider ikke kan lægges sammen til en samlet sagsbehandlingstid, da myndighederne opgør målopfyldelsen i andele af sager, som er afsluttet inden for de fastsatte mål, og ikke i gennemsnitlige sagsbehandlingstider. En undtagelse herfra er dog Domstolsstyrelsens opgørelse vedrørende særlige voldssager, der også omfatter en opgørelse af den gennemsnitlige sagsbehandlingstid.



Rigsrevisionens kortlægning af gennemløbstider har vist, at den samlede gennemløbstid fra anmeldelse til påbegyndt afsoning i 2012 var 289 dage for voldssager med politisk fokus, 388 dage for voldtægtssager (politisk fokus) og 287 dage for våbensager med politisk fokus.

#### **Arbejdsgruppen om mål for sagsbehandlingstider**

36. I 2009 nedsatte Justitsministeriet – efter tilslutning fra Retsudvalget – *Arbejdsgruppen vedr. målsætninger for sagsbehandlingstider* med det formål ”at overveje behovet og muligheden for en ændret udformning og/eller anvendelse af målsætningerne for sagsbehandlingstiderne i visse straffesager”, dvs. vold, voldtægt og våben. Arbejdsgruppen skulle i den forbindelse bl.a. overveje, om det eventuelt ville være hensigtsmæssigt i højere grad at fokusere på det samlede tidsforbrug under hele sagsforløbet fra sigtelse til afsoning for at fremme samarbejdet mellem de berørte myndigheder.

Justitsministeriet har oplyst, at arbejdsgruppen stadig eksisterer, men at der ikke er udarbejdet dagsordener eller taget referater af møderne. Af ministeriets notat fra april 2012 fremgår det dog, at arbejdsgruppen indtil da bl.a. havde drøftet, om det var muligt at måle på den samlede sagsbehandlingstid for straffesager vedrørende vold, voldtægt og våben fra sigtelsestidspunkt til afsoning, herunder hvad der i givet fald skulle måles på, og hvordan dette teknisk set skulle foregå.

37. Nedsættelsen af arbejdsgruppen i 2009 var et forsøg på at styrke sammenhængen i behandlingen og afrapporteringen af straffesager om vold, voldtægt og våben. Rigsrevisionen vurderer, at det forhold, at arbejdsgruppen efter 4 år endnu ikke har afsluttet arbejdet, viser, at der ikke i Justitsministeriet og myndighederne har været tilstrækkeligt fokus på at skabe et sammenhængende og overskueligt overblik over straffesagskæden.

## IV. Rigsrevisionens kortlægning af gennemløbstider

Rigsrevisionens kortlægning har vist, at det i gennemsnit tog mellem 287 og 714 dage at gennemføre de straffesager, der blev afsluttet med påbegyndt afsoning i 2012. Gennemløbstiderne for de forskellige kriminalitetstyper er meget forskellige, hvilket bl.a. afspejler, at nogle kriminalitetstyper er lettere at opklare og retsbehandle end andre. Kortlægningen har dog også vist, at der er stor spredning i gennemløbstiderne inden for samme kriminalitetstype.

Rigsrevisionen skal anbefale, at Justitsministeriet generelt analyserer gennemløbstiderne og vurderer, om de afspejler, at straffesager behandles så hurtigt, som sagens beskaffenhed tillader, og om myndighederne prioriterer resurserne på tilfredsstillende vis.

Rigsrevisionen anbefaler desuden, at myndighederne – som har det nødvendige kendskab til, hvilke sagsskridt der er nødvendige og hensigtsmæssige inden for de forskellige kriminalitetstyper – analyserer spredningen inden for de forskellige kriminalitetstyper, så de kan vurdere, i hvilket omfang de hurtigste gennemløb afspejler bedste praksis.

Rigsrevisionen vil på baggrund af kortlægningen pege på delprocesserne i forbindelse med politiets udsendelse af bøder, domstolenes berømmelse af sagerne, anklagemyndighedens udarbejdelse af fuldbyrdelsesordre og Kriminalforsorgens sagsbehandling – særligt i forbindelse med vurderingen af dømtes egnethed til at afsone i fodlænke.

38. For at styrke gennemsigtigheden og etablere et grundlag for at analysere, om der er effektiviseringspotentiale, har Rigsrevisionen selv kortlagt gennemløbstiderne for straffesager, der blev afsluttet i 2012. Da der ikke er eksakte lovkrav om, hvor hurtigt straffesager skal afsluttes, er det dog ikke Rigsrevisionens opgave at vurdere, om straffesagerne er gennemført hurtigt nok.

Gennemløbstiderne er opdelt i delprocesser og fordelt på kriminalitetstyper.

## A. Gennemløbstider for afsluttede straffesager

39. Rigsrevisionens undersøgelse har vist følgende:

- I gennemsnit gik der 433 dage, fra en straffesag blev anmeldt, til borgeren begyndte at afsones, når der ikke tages højde for kriminalitetstypen. De gennemsnitlige gennemløbstider spænder fra gennemsnitligt 287 dage til gennemsnitligt 714 dage, afhængigt af hvilken kriminalitetstype der er tale om.
- Spredningen i gennemløbstiden for de straffesager, der blev afsluttet hurtigst, og de straffesager, der var længst tid om at blive afsluttet, var for de fleste kriminalitetstyper over 500 dage.
- Straffesager inden for vold, voldtægt og våben, der er underlagt politiske hensigtserklæringer om hurtigere sagsbehandling, blev i gennemsnit afsluttet hurtigere end sager af samme kriminalitetstype, der ikke er underlagt samme mål om hurtigere sagsbehandling.
- Næsten halvdelen af de anmeldelser, som politiet henlagde, blev henlagt samme dag, de blev anmeldt. Det drejer sig primært om straffesager vedrørende tyveri, hærværk og indbrud. Anmelderen modtager en anmeldeskvittering, hvoraf det fremgår, at den pågældende ikke vil høre mere fra politiet, hvis gerningsmanden ikke findes, men anmelderen orienteres ikke direkte om, at sagen henlægges.

40. Rigsrevisionen har til brug for undersøgelsen inddelt lovovertrædelserne i 17 kriminalitetstyper for at få et mere nuanceret blik på gennemløbstiderne. En sammenligning af gennemløbstider mellem forskellige kriminalitetstyper er dog ikke meningsfuld, da kriminalitetstyperne omfatter forskellige sagstyper, der kræver vidt forskellige sagsskridt. For at kvalificere resultaterne har Rigsrevisionen beregnet spredningen i gennemløbstiderne for afsluttede straffesagsforløb. I kortlægningen synliggør vi denne spredning inden for de enkelte kriminalitetstyper ved at supplere gennemsnitstallene med beregninger af en gennemløbstid, som de 10 % af sagerne, der var hurtigst afsluttet, var afsluttet inden for, og en gennemløbstid, som de 10 % af sagerne, der var længst tid om at blive afsluttet, var afsluttet inden for.

41. Rigsrevisionen har afgrænset undersøgelsen til 6 afsluttede forløb af en straffesag, jf. figur 1.

### Gennemløbstider fra anmeldelse til afsoning

42. Rigsrevisionen har opdelt processen fra anmeldelse til afsoning i 6 delprocesser:

- fra anmeldelse til sigtelse
- fra sigtelse, til retten modtager anklageskriftet
- fra retten modtager anklageskriftet til endelig dom
- fra endelig dom til fuldbyrdelsesordredato
- fra fuldbyrdelsesordredato, til sagen oprettes i Kriminalforsorgen
- fra sagen er oprettet i Kriminalforsorgen, til afsoningen påbegyndes.

Formålet har været at inddele straffesagskæden i de processer, som myndighederne hver især er ansvarlige for. Inddelingen i delprocesser er desuden bestemt af, hvilke datoer myndighederne har registreret og dermed, hvad det har været muligt at beregne sagsbehandlingstider for.

*Rigsrevisionens inddeling i kriminalitetstyper læner sig i vid udstrækning op ad den gruppering af straffesager, som politiet bruger i sin styring og resursefordeling til politikredsene. Rigsrevisionen har yderligere opdelt kriminalitetstyperne vold, sædelighed, våben og trafik samt uskilt hærværk af "Øvrig straffelov, inkl. brugstyveri".*

43. Perioden fra *anmeldelse til sigtelse* omfatter politiets indledende efterforskning. Anklagemyndigheden inddrages som oftest, når politiet har rejst sigtelse, og anklagerne begynder herefter arbejdet med at rejse tiltale og udarbejde *anklageskrift*, der sendes til retten.

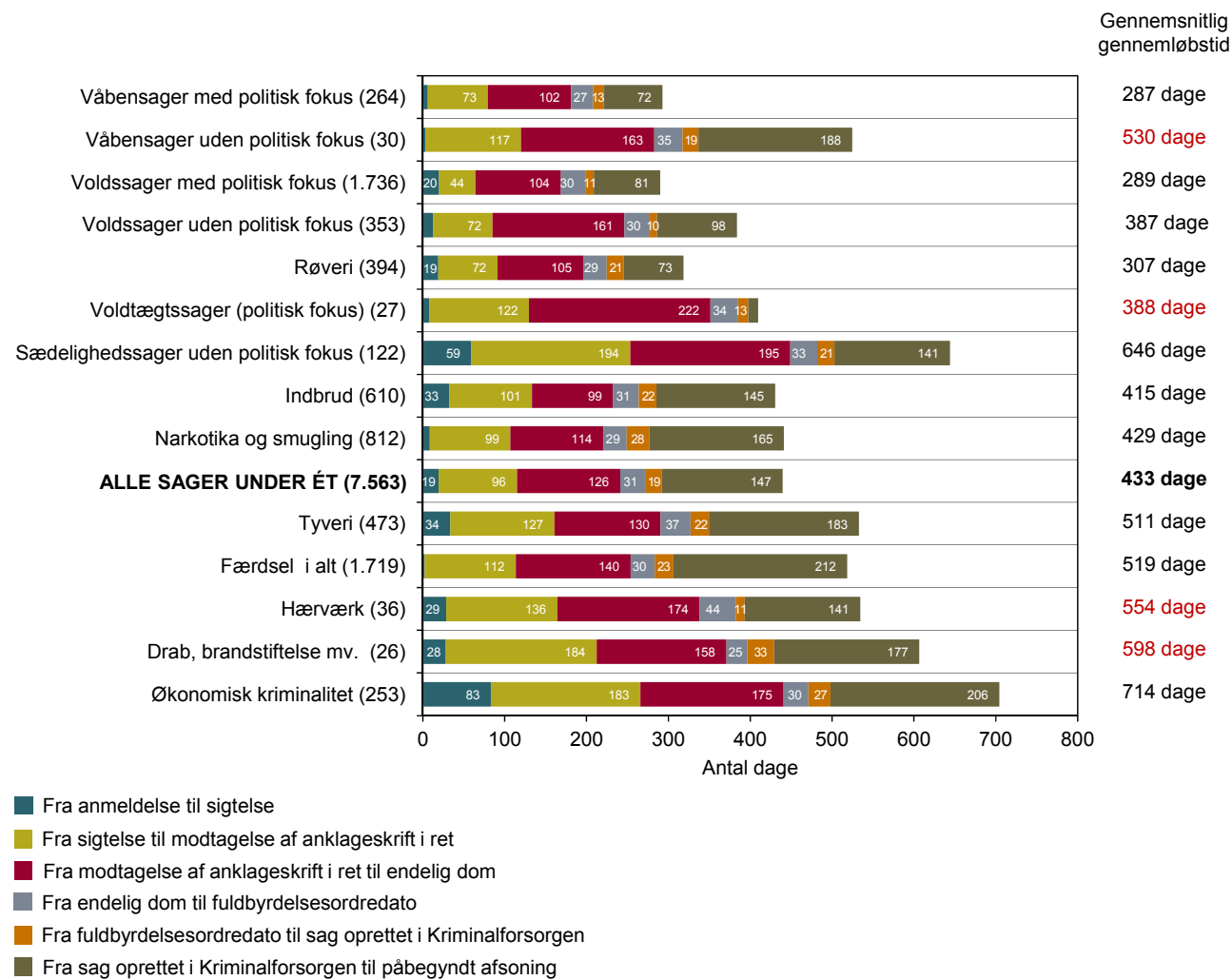
Efter *modtagelsen af anklageskriftet* skal retten så vidt muligt inden for 14 dage beramme sagen. Sagen er færdigbehandlet i retten, når der er afsagt *endelig dom*, og når retten har udmålt længden af frihedsstraf.

Efter endelig domsafsigelse, og når den dømte eller anklagemyndigheden har tilkendegivet, at de afstår fra at anke sagen, eller ankefristen på 14 dage er udløbet, udarbejder anklagemyndigheden en *fuldbyrdesordre*. Anklagemyndigheden sender fuldbyrdesordren med information om den dømte, straf længden og strafarten til Kriminalforsorgen.

Når Kriminalforsorgen modtager fuldbyrdesordren, *oprettes sagen i Kriminalforsorgens sagsbehandlingssystem (Klientsystemet)*, hvorefter Kriminalforsorgen begynder arbejdet med at træffe afgørelse om, hvordan den dømte skal afsone sin straf.

44. Figur 4 viser de gennemsnitlige gennemløbstider for sager, der blev afsluttet med påbegyndt afsoning i 2012, opdelt på sagsbehandlingstider i de 6 delprocesser og fordelt på kriminalitetstyper.

Figur 4. Gennemsnitlige gennemløbstider for perioden fra anmeldelse til påbegyndt afsoning i 2012, opdelt på delprocesser og fordelt på kriminalitetstyper



Note: Tal markeret med rødt indikerer, at beregningerne bygger på relativt få observationer. Summen af gennemløbstider i delprocesserne kan afvige fra den samlede gennemsnitlige gennemløbstid som følge af afrunding. Tal for ATK (automatisk trafikkontrol) er inkluderet i "Færdsel i alt" på grund af få observationer. Tal for "Øvrig straffelov, inkl. brugstyveri" og "Øvrige særlove" er ikke vist i figuren.

Kilde: Rigsrevisionens beregninger på baggrund af data fra Rigspolitiet, Domstolsstyrelsen, Direktoratet for Kriminalforsorgen og Danmarks Statistik.

Det fremgår af figur 4, at der i gennemsnit gik 433 dage, fra en straffesag blev anmeldt, til den dømte begyndte at afsones, når man ikke tager højde for kriminalitetstypen. Den gennemsnitlige gennemløbstid for de forskellige kriminalitetstyper varierer fra 287 dage for våbensager med politisk fokus til 714 dage for straffesager vedrørende økonomisk kriminalitet.

Det fremgår også af figuren, at straffesager inden for vold, voldtægt og våben, der er underlagt politiske hensigtserklæringer for hurtigere sagsbehandling, i gennemsnit gennemløbes hurtigere end sager inden for vold, sædelighed og våben, der ikke er underlagt politiske hensigtserklæringer.

45. Tabel 2 viser de gennemsnitlige gennemløbstider og spændet deri for straffesager, der blev afsluttet med påbegyndt afsoning i 2012, fordelt på kriminalitetstyper.

**Tabel 2. Gennemsnitlige gennemløbstider og spændet deri for straffesager, der blev afsluttet med påbegyndt afsoning i 2012, fordelt på kriminalitetstyper**

	Gennemsnitlig gennemløbstid	Spredningen på gennemløbstiderne	
		De 10 % af sagerne, der var hurtigst afsluttet, var afsluttet inden for den nedenfor angivne tid eller tidligere	De 10 % af sagerne, der var længst tid om at blive afsluttet, var afsluttet inden for den nedenfor angivne tid eller senere
<b>Alle sager – uanset kriminalitetstype (Datagrundlag = 7.563)</b>	<b>433 dage</b>	<b>118 dage</b>	<b>853 dage</b>
Våbensager med politisk fokus (Datagrundlag = 264)	287 dage	71 dage	585 dage
Våbensager uden politisk fokus (Datagrundlag = 30)	530 dage	131 dage	995 dage
Voldssager med politisk fokus (Datagrundlag = 1.736)	289 dage	108 dage	538 dage
Voldssager uden politisk fokus (Datagrundlag = 353)	387 dage	141 dage	697 dage
Røveri (Datagrundlag = 394)	307 dage	90 dage	615 dage
Voldtægtssager (politisk fokus) (Datagrundlag = 27)	388 dage	98 dage	856 dage
Sædelighedssager uden politisk fokus (Datagrundlag = 122)	646 dage	233 dage	1.147 dage
Indbrud (Datagrundlag = 610)	415 dage	63 dage	909 dage
Narkotika og smugling (Datagrundlag = 812)	429 dage	79 dage	791 dage
Tyveri (Datagrundlag = 473)	511 dage	106 dage	987 dage
Færdsel i alt (Datagrundlag = 1.719)	519 dage	241 dage	913 dage
Hærværk (Datagrundlag = 36)	554 dage	180 dage	986 dage
Drab, brandstiftelse mv. (Datagrundlag = 26)	598 dage	260 dage	1.291 dage
Økonomisk kriminalitet (Datagrundlag = 253)	714 dage	165 dage	1.302 dage
Øvrig straffelov, inkl. brugstyveri (Datagrundlag = 678)	537 dage	197 dage	964 dage
Øvrige særlove (Datagrundlag = 30)	782 dage	42 dage	1.690 dage

Note: Tal markeret med rødt indikerer, at beregningerne bygger på relativt få observationer. Tal for ATK (automatisk trafikkontrol) er inkluderet i "Færdsel i alt" på grund af få observationer.

Kilde: Rigsrevisionens beregninger på baggrund af data fra Rigspolitiet, Domstolsstyrelsen, Direktoratet for Kriminalforsorgen og Danmarks Statistik.

Det fremgår af tabel 2, at der for de fleste kriminalitetstyper var over 500 dages forskel mellem de korteste og længste gennemløb inden for samme kriminalitetstype. Kun for voldssager med politisk fokus var spredningen mindre end 500 dage.

### Gennemløbstider for 5 afsluttede straffesagsforløb

46. Straffesager, der afsluttes på anden vis end med frihedsstraf, gennemløber ikke alle 4 myndigheder i straffesagskæden. Straffesager, hvor retten idømmer den tiltalte bøde, eller hvor vedkommende frifindes, involverer ikke Kriminalforsorgen. Sager, der afsluttes med tiltalefrafald, skal kun sendes i retten i de tilfælde, hvor der fastsættes vilkår for tiltalefrafaldet, mens sager, der slutter med en påtaleopgivelse, ikke skal sendes i retten. Beslutning om henlæggelse træffes som udgangspunkt af politiet, men er undergivet anklagemyndighedens legalitetskontrol.

47. Tabel 3 viser de gennemsnitlige gennemløbstider og spændet deri for straffesager, der i 2012 blev afsluttet på anden vis end med afsoning.

**Tabel 3. Gennemsnitlige gennemløbstider og spændet deri for straffesager, der i 2012 blev afsluttet på anden vis end med afsoning**

	Gennemsnitlig gennemløbstid	Spredningen på gennemløbstiderne	
		De 10 % af sagerne, der var hurtigst afsluttet, var afsluttet inden for den nedenfor angivne tid eller tidligere	De 10 % af sagerne, der var længst tid om at blive afsluttet, var afsluttet inden for den nedenfor angivne tid eller senere
A. Sager afgjort med betinget dom, bødedom eller advarsel i retten (Datagrundlag = 14.857)	296 dage	81 dage	608 dage
B. Sager afgjort med frifindelse (Datagrundlag = 1.958)	342 dage	91 dage	708 dage
C. Sager afgjort med tiltalefrafald/påtaleopgivelse (Datagrundlag = 18.132)	216 dage	23 dage	536 dage
D. Sager afgjort med bøde uden retlig indblanding (Datagrundlag = 117.429)	63 dage	24 dage	106 dage
E. Sager afgjort med henlæggelse (Datagrundlag = 282.871)	18 dage	0 dage	32 dage

Kilde: Rigsrevisionens beregninger på baggrund af data fra Rigspolitiet, Domstolsstyrelsen og Danmarks Statistik.

Tabel 3 viser den gennemsnitlige gennemløbstid for sager afgjort på anden vis end med afsoning, herunder sager afgjort med betinget dom, bødedom eller advarsel i retten (A), sager afgjort med frifindelse (B), sager afgjort med tiltalefrafald/påtaleopgivelse (C), sager afgjort med bødeforlæg i politiet/anklagemyndigheden (D) og sager afgjort med henlæggelse (E).

Ud over frihedsstraf kan en tiltalt, der findes skyldig, også idømmes (delvist) betinget dom, bødedom, advarsel eller en kombination heraf i retten. Rigsrevisionens beregninger har vist, at det for sådanne sager, der blev afsluttet i 2012, i gennemsnit tog 296 dage fra anmeldelsestidspunktet (A).

Retten kan også frifinde en tiltalt, hvilket ifølge Rigsrevisionens beregninger i gennemsnit tog 342 dage fra anmeldelsen til frifindelsen (B). I 10 % af sagerne var sagen afsluttet inden for 91 dage, mens der i de 10 % af sagerne, der havde været længst undervejs, var gået mindst 708 dage, fra anmeldelsen blev registreret.

48. En stor del af sagerne sluttet, inden der bliver rejst tiltale. En anmeldelse kan afvises, hvis der ikke er grundlag for at indlede efterforskning, ligesom en sigtelse kan opgives (påtaleopgivelse), hvis fx en sigtelse er grundløs, eller hvis det vurderes, at der ikke er de nødvendige beviser i sagen til, at en domstol vil finde gerningsmanden skyldig. Anklagemyndigheden kan også beslutte at meddele gerningsmanden et tiltalefrafald, hvis det vurderes, at lovovertrædelsen ikke kan medføre højere straf end bøde, eller forholdet er af ringe strafværdighed. Hvis der fastsættes vilkår i forbindelse med et tiltalefrafald om fx tilsyn af de sociale myndigheder, skal tiltalefrafaldet sendes til retten. Sager afsluttet med tiltalefrafald/påtaleopgivelse tog i gennemsnit 216 dage fra anmeldelsen (C).

49. En sag kan også afsluttes af politiet eller anklagemyndigheden med bøde uden retlig indblanding, medmindre bøden ikke betales. Langt de fleste af disse bøder vedrører overtrædelser af færdselsloven. Det tog i gennemsnit 63 dage fra anmeldelsen, til bødef afgørelsen forelå (D), når der ikke tages hensyn til kriminalitetstypen.

50. En stor del af anmeldelserne henlægges, uden at politiet identificerer gerningsmanden. Det tog i gennemsnit 18 dage (E).

Undersøgelsen har vist, at 126.949 anmeldte forhold, svarende til næsten hvert 2. af de henlagte forhold, blev henlagt på selve anmeldelsesdagen, dvs. uden at politiet efterforskede anmeldelsen.

Den store andel af anmeldelser, som politiet henlægger samme dag, som de anmeldes, medvirker til at trække den gennemsnitlige gennemløbstid for henlæggelser ned på 18 dage. Opgjort uden de mange såkaldte 0-dage, dvs. uden de sager, som politiet henlægger med det samme, var den gennemsnitlige gennemløbstid fra anmeldelse til henlæggelse på 32 dage.

51. 9 ud af 10 af de forhold, som politiet henlægger samme dag, som de anmeldes, er lovovertrædelser inden for tyveri, hærværk eller indbrud. Således henlagde politiet i 2012 mere end hver 2. anmeldelse om tyveri (55 %) og hærværk (53 %) samme dag, som anmeldelsen blev indgivet, mens politiet henlagde knap hver 4. anmeldelse af indbrud (23 %) samme dag, som de modtog anmeldelsen.

52. Politidirektørerne kan – ifølge en meddelelse fra Rigsadvokaten – bemyndige medarbejdere med de nødvendige uddannelsesmæssige og personlige kompetencer til at afgøre mindre alvorlige sager (fx hærværk, brugstyveri, butikstyveri og færdselssager) efter retsplejeloven. Rigspolitiet har oplyst, at de for at sikre en effektiv opgavevaretagelse har indført, at særligt udpeget personale hurtigst muligt efter modtagelsen af en anmeldelse foretager en konkret vurdering af, om sagen kan henlægges. Politiet har desuden oplyst, at politidirektørerne skal føre tilsyn med, at henlæggelserne sker efter gældende regler. Som eksempel på sådanne sager har Rigspolitiet nævnt tyveri af punge, hvor den forurettede ikke kan oplyse, hvor og hvornår tyveriet er begået.

Desuden har Rigspolitiet understreget, at der fortsat er mulighed for at fremtage en sag, selv om den er henlagt, hvis der kommer nye oplysninger i sagen. Rigspolitiet har endvidere oplyst, at de i 2012 fremtog 23.082 henlagte sager.

53. Undersøgelsen har vist, at anmelderen modtager en anmeldelseskvittering, hvoraf det fremgår, at den pågældende ikke vil høre mere fra politiet, hvis gerningsmanden ikke findes. Anmelderen orienteres således ikke direkte om, at sagen henlægges.

54. Rigsrevisionen anbefaler, at Justitsministeriet og myndighederne analyserer gennemløbstiderne og vurderer, om de afspejler en tilfredsstillende prioritering af sagerne, og om der er grundlag for at effektivisere de enkelte straffesagsforløb.

55. Samtlige resultater af kortlægningen inkl. beregninger for spredningen inden for de forskellige kriminalitetstyper fremgår af bilag 1.

*Rigsrevisionen har i forbindelse med sin sagsgennemgang af udvalgte straffesager med henholdsvis korte og lange gennemløbstider set flere **eksempler på sager, der blev fremtaget**. Fx blev en sag – der var henlagt ½ år efter anmeldelsen – fremtaget, fordi den forurettede selv fandt frem til gerningsmanden 2 måneder efter, at sagen var henlagt. I en anden sag henlede holdlederen til den efterforskende betjent opmærksomheden på en sigtet i en lignende sag, der viste sig at være gerningsmanden i begge sager.*



## B. Mulige effektiviseringspotentialer i straffesagskæden

56. Rigsrevisionens undersøgelse har vist følgende:

- Det tog i gennemsnit 52 dage, fra en person blev sigtet, til bøden blev sendt til vedkommende. Der er dog inden for flere kriminalitetstyper et spænd på over 100 dage mellem de tidligst og senest udsendte bøder. Rigsrevisionen anbefaler, at politiet/anklagemyndigheden undersøger, om der er mulighed for at effektivisere processen og forkorte sagsbehandlingstiden – særligt for alle andre kriminalitetstyper end færdselssager – så politiet kan sende bøden hurtigere.
- Selv om det følger af retsplejeloven, at retterne så vidt muligt skal beramme sager inden for 2 uger, var der ifølge Domstolsstyrelsens statistik ved udgangen af 2012 flere end 5.000 uberammede sager, hvoraf 2.146 sager havde afventet berømmelse i mere end 4 måneder. Domstolsstyrelsen har oplyst, at styrelsen vil undersøge, om der er fejl i statistikken, da retterne ikke kan genkende dette billede.
- Sagsbehandlingstiden ved domstolene var i gennemsnit 126 dage. Der kan være forskellige årsager hertil, men ofte følger det af, at der skal findes plads i rettens, anklagerens og forsvarerens kalendere. Domstolsstyrelsen peger på, at problemet især ligger hos forsvarerne. Ikke desto mindre har undersøgelsen vist, at retterne kun i begrænset omfang anvender de bestemmelser i retsplejeloven, der gør det muligt for retten at afvise valget af en konkret forsvarer, hvis dennes medvirken vil forsinke sagen betydeligt.
- Når en person er dømt, skal retten sende dommen til anklagemyndigheden, som udarbejder og sender en fuldbyrdelsesordre til Kriminalforsorgen, der iværksætter straffen. Kortlægningen har vist, at det tog mellem 6 og 64 dage, fra dommen blev afsagt, til anklagemyndigheden havde udarbejdet fuldbyrdelsesordren. Rigsrevisionen anbefaler, at myndighederne analyserer resultatet og overvejer, om de kan effektivisere processen, fx ved at digitalisere den.
- Det tog i gennemsnit 19 dage, fra fuldbyrdelsesordren var udarbejdet, til sagen blev oprettet i Kriminalforsorgens Klientssystem. Da Kriminalforsorgen ikke foretager en konsistent registrering af, hvornår de modtager fuldbyrdelsesordren, er det ikke muligt at identificere årsagerne til liggetiden, herunder hvor længe sagen befinder sig i henholdsvis anklagemyndigheden og Kriminalforsorgen.
- Dømte, der fik en ubetinget straf på under 5 måneder og dermed fik tilbudt at søge om at afsone i fodlænke, begyndte i gennemsnit at afsone 96 dage efter dømte, der ikke fik tilbudt at søge om fodlænkeafsoning. Rigsrevisionen anbefaler, at Kriminalforsorgen fortsætter sit arbejde med at effektivisere sagsbehandlingen – særligt egnethedsvurderinger i forbindelse med eventuel godkendelse til at afsone i fodlænke.

57. Rigsrevisionen har gennemgået de gennemsnitlige gennemløbstider og sammenholdt dem med de sagsskridt, der er beskrevet i myndighedernes regelgrundlag, for at pege på delprocesser, som myndighederne med fordel kan analysere. Derudover har vi analyseret spredningen inden for de forskellige kriminalitetstyper, da det er Rigsrevisionens opfattelse, at en stor spredning i gennemløbstider – inden for samme kriminalitetstype i delprocesser, hvor sagsbehandlingen består af forholdsvis veldefinerede og ensartede sagsskridt – kan være udtryk for et effektiviseringspotentiale. Med hensyn til de delprocesser, hvor de sagsskridt, der indgår, er meget forskelligartede eller ubeskrevne, har vi ikke haft grundlag for at vurdere, om der er effektiviseringspotentialer.

## Sagsbehandling i politiet

### Afsendelse af bøder

58. Rigsrevisionens kortlægning af gennemløbstider har vist, at det i gennemsnit tog 63 dage fra anmeldelse til bødeafgørelse. Fra politiet identificerede gerningsmanden, til bøden blev afsendt, gik der i gennemsnit 52 dage.

Tabel 4 viser de korteste og længste forløb, fra gerningsmanden er identificeret (sigtelser) til afsendelse af bøde i 2012 for forskellige kriminalitetstyper.

**Tabel 4. Gennemsnitlige sagsbehandlingstider og spændet deri, fra gerningsmanden er identificeret (sigtelser) til afsendelse af bøde i 2012 for forskellige kriminalitetstyper**

	Gennemsnitlig tid fra sigtelser til bødeafgørelse	Spredningen på gennemløbstiderne	
		De 10 % af sagerne, der var hurtigst afsluttet, var afsluttet inden for den nedenfor angivne tid eller tidligere	De 10 % af sagerne, der var længst tid om at blive afsluttet, var afsluttet inden for den nedenfor angivne tid eller senere
Færdsel i alt (Datagrundlag = 88.206)	46 dage	15 dage	83 dage
Tyveri (Datagrundlag = 6.108)	63 dage	18 dage	124 dage
Narkotika og smugling (Datagrundlag = 6.032)	72 dage	25 dage	132 dage
Våbensager i alt (Datagrundlag = 857)	92 dage	24 dage	203 dage
Sædelighedssager i alt (Datagrundlag = 97)	97 dage	28 dage	207 dage
Økonomisk kriminalitet (Datagrundlag = 647)	99 dage	25 dage	204 dage
Voldssager i alt (Datagrundlag = 157)	110 dage	31 dage	238 dage
Hærværk (Datagrundlag = 560)	122 dage	41 dage	231 dage

Note: Tal for "Voldtægtsager (politisk fokus)", "Røveri" og "Drab, brandstiftelse, mv." er ikke vist i tabellen, da der ingen bødeafgørelser heraf er inkluderet i data. Tal for "Øvrig straffelov, inkl. brugstyveri" og "Øvrige særløve" er ikke vist i tabellen.

Kilde: Rigsrevisionens beregninger på baggrund af data fra Rigspolitiet og Danmarks Statistik.

Det fremgår af tabel 4, at der var relativt stor forskel på, hvor hurtigt en sag blev afsluttet med bøde, efter at politiet havde identificeret gerningsmanden. Fra gerningsmanden blev identificeret, var spændet i tiden, frem til bøden blev sendt, mellem 100 og 200 dage inden for alle kriminalitetstyper, bortset fra færdselssager. For voldssager var spændet dog større, idet bøden i 10 % af sagerne blev sendt inden for 31 dage, mens det i en tilsvarende andel af sager tidligst skete 238 dage efter identifikationen af gerningsmanden.

59. Rigspolitiet har oplyst, at der kan være flere årsager til lange sagsbehandlingstider af færdselssager. I sager vedrørende automatisk trafikkontrol (ATK-sager), der udgjorde 34 % af de godt 88.000 analyserede færdselssager afgjort med bøde, kan politiet først sende bøden, når ejeren af bilen har underrettet politiet om, hvem der var fører af bilen, hvilket kan tage op til 20 dage. Rigspolitiet har dog oplyst, at de for at optimere denne bødeproces har taget initiativ til at samle al administration af ATK-sager i 2 centre, der forventes etableret i løbet af 2014, og at anskaffe et nyt it-system til at understøtte sagsbehandlingen.

Rigspolitiet har endvidere oplyst, at det ved færdselsuheld kan forekomme, at sager ikke kan afsluttes, før politiet har vurderet, om der er sket overtrædelser af straffelovens bestemmelser om uagtsomt manddrab eller uagtsom legemsbeskadigelse, og at politiet i sådanne sager må afvente erklæringer om involveredes forventede tilstand og forsikringssselskabernes afklaring af eventuelle erstatningsspørgsmål.

Derudover har Rigspolitiet oplyst, at bødef afgørelser, hvor politiet samtidig frakender den sigtede en rettighed, kræver ekstra sagsskridt, hvilket kan bidrage til at øge den gennemsnitlige sagsbehandlingstid fra sigtelse, til bøden sendes.

60. Rigsrevisionen anbefaler, at politiet for andre kriminalitetstyper end færdselssager, hvor politiet allerede har fokus på at effektivisere sagsbehandlingen, undersøger, om der er mulighed for at effektivisere processen og sende bøden hurtigere.

### Sagsbehandling i anklagemyndigheden

#### *Fra domsafsigelse til fuldbyrdelse*

61. Når dommen er afsagt, udarbejder og sender retten udskrift af dombogen til anklagemyndigheden, som skal udarbejde en fuldbyrdelsesordre. Fuldbyrdelsesordren er den officielle anmodning til Kriminalforsorgen om at fuldbyrde (gennemføre) straffen, og anklagemyndigheden skal derfor efterfølgende sende fuldbyrdelsesordren til Kriminalforsorgen.

62. I 2012 gik der i gennemsnit 31 dage fra datoen for den endelige dom til datoen for anklagemyndighedens fuldbyrdelsesordre. Heraf kan op mod 14 dage henføres til, at anklagemyndigheden afventer ankefristens udløb, eller at dømte eller anklagemyndigheden tilkendegiver, at de frafalder muligheden for at anke dommen. Derudover betyder almindelig postdrift, at der går et par dage, fra retten sender dombogen, til anklagemyndigheden modtager den. Ankefristen og postdriften kan således ikke alene forklare de gennemsnitlige 31 dage, der gik fra endelig dom til datoen for fuldbyrdelsesordren.

Rigsrevisionens beregninger af spredningen i tidsforbruget har vist, at anklagemyndigheden for 10 % af sagerne udarbejdede fuldbyrdelsesordre inden for 6 dage, mens der i andre 10 % af sagerne gik mindst 64 dage, inden fuldbyrdelsesordren var udarbejdet. De korteste forløb kan være tilfælde, hvor der er givet ankefratid umiddelbart efter dommen, eller hvor dommen ikke kunne ankes yderligere, så anklagemyndigheden har kunnet udarbejde fuldbyrdelsesordren med det samme. At det i 10 % af sagerne tager mindst 64 dage at udarbejde fuldbyrdelsesordren, kan dog ikke henføres til hverken udløb af ankefristen på de 14 dage eller postdriften.

63. Rigsrevisionen anbefaler, at anklagemyndigheden undersøger, om processen omkring udarbejdelsen af fuldbyrdelsesordren kan effektiviseres, fx ved at digitalisere arbejdsgangene mellem myndighederne.

### Sagsbehandling ved domstolene

#### *Fra retten modtager anklageskriftet, til sagen berammes*

64. Det følger af retsplejelovens § 843, at retterne så vidt muligt skal beramme sager inden for 2 uger fra anklagemyndighedens indlevering af anklageskrift til retten.

Ifølge en statistik på Domstolsstyrelsens hjemmeside var der ved udgangen af 2012 i alt 5.133 uberammede sager ved byretterne. Heraf havde 2.146 sager afventet berømmelse i mere end 4 måneder. Domstolsstyrelsen har oplyst, at dette bl.a. kan skyldes, at berømmelsen kan blive forsinket af, at politiets eftersøgningstjeneste skal inddrages i forbindelse med forkyndelsen. Domstolsstyrelsen vil dog undersøge, om der kan være fejl i styrelsens statistik, da retterne ikke kan genkende billedet af så mange uberammede sager.

Domstolsstyrelsen har endvidere oplyst, at det på det nuværende grundlag ikke er muligt at opgøre, hvor mange af de uberammede sager der havde ventet mere end 14 dage, men at der er mulighed for at ændre den systemmæssige understøttelse, så opgørelserne kan foretages i 2014.

#### **Ankemuligheder**

*Efter domstolsreformen blev byretterne den almindelige 1. instans i alle civil- og straffesager. Det betyder bl.a., at alle sager, der er afgjort i byretten, principielt kan ankes til landsretten – herunder nævningsager, der tidligere blev behandlet af landsretten som 1. instans.*

*Anklageren kan dog kun anke en dom, hvis der kan idømmes højere straf end bøde og konfiskation, mens tiltalte kun kan anke, hvis den straf, der er idømt, overstiger 20 dagbøder eller en samlet bøde på 3.000 kr., eller hvis sagen har medført konfiskation eller frakendelse af rettigheder. Anken kan omfatte skyldsspørgsmålet og/eller straffen.*

**Forkyndelse af fx tid og sted for et retsmøde skal sikre, at tiltalte bliver bekendt med, at sagen behandles ved retten.**

*Forkyndelse skulle indtil den 1. juli 2013 ske personligt, men herefter er reglerne lempet, så forkyndelse fremover også kan ske via sms og e-mail. Politiet vil nu som udgangspunkt alene blive anmodet om at foretage eller medvirke til forkyndelser, hvis anden forkyndelse ikke har kunnet foretages.*

### Årsager til ventetider i retten

65. Kortlægningen har vist, at der i gennemsnit gik 126 dage, fra retten modtager et anklageskrift, til sagen er endeligt afgjort med dom. Opgørelsen inddrager både sager, der blev afsluttet i 1. instans, og de godt 10 % af sagerne i datagrundlaget, der blev anket til 2. instans.

66. Ventetiden frem til 1. retsmøde er ofte en følge af, at der skal findes plads i rettens, anklagerens og forsvarerens kalendere, herunder at forsvareren skal have tid til at forberede sagen. Desuden har det betydning, om retten kan behandle en straffesag som en tilståelses-sag, en domsmandssag eller en nævningesag. Jo flere personer (forsvarere, vidner, domsmænd og anklagede), der skal deltage i retsmødet, og jo længere tid retsmødet varer, jo sværere er det at finde et tidspunkt for retsmødet. Rigsrevisionens sagsgennemgang har også vist, at en forsinkende faktor kan være, at retsmøder ikke er blevet forkyndt for den tiltalte, eller at tiltalte udebliver fra et berammet retsmøde uden gyldig grund, hvorfor retsmødet må udsættes. Endelig kan der være tilfælde, hvor eksterne parter, fx Retslægerådet, skal høres, hvilket også bidrager til at øge sagsbehandlingstiden.

67. Domstolsstyrelsen har oplyst, at det ofte forlænger sagsbehandlingstiden, at nogle tiltalte ønsker bestemte, meget efterspurgte forsvarere, der kun har få huller i deres kalender. I Domstolsstyrelsens årlige voldsredegørelse for 2012 anslås det, at forsvarerne er den hyppigste årsag til, at sagsbehandlingstiden ved byretterne trækker ud.

68. Det følger af retsplejelovens kap. 66, at den, der sigtes for en forbrydelse, er berettiget til at vælge en forsvarer til at stå ham bi, men at retten på ethvert tidspunkt under sagen ved kendelse kan afvise en valgt forsvarer eller tilbagekalde beskikkelsen, hvis den ønskede forsvarers medvirken forsinker sagen betydeligt. Det følger af forarbejderne til loven, at der er tale om forsinkelse, hvis ventetiden overstiger 2-3 måneder. Der eksisterer ingen opgørelser over, hvor ofte retterne har brugt bestemmelsen, men Domstolsstyrelsen har oplyst, at retterne er meget tilbageholdende med at anvende denne bestemmelse.

Domstolsstyrelsen nedsatte i 2012 en arbejdsgruppe om hurtigere behandling af straffesager, som afsluttede sit arbejde i juli 2013. Arbejdsgruppen gennemgik bl.a. alle afgørelser fra Den Særlige Klageret for at undersøge, i hvilke tilfælde klageretten har tilladt nægtelse af en forsvarer. Domstolsstyrelsen har oplyst, at arbejdsgruppen dog ikke fandt grundlag for at anbefale, at der i højere grad skal ske nægtelse af beskikkelse eller tilbagekaldelse af forsvarer. Domstolsstyrelsen understreger dog samtidig, at styrelsen ikke har grundlag for at udtale sig, da anvendelsen af muligheden for at nægte at beskikke den advokat, som sigtede ønsker som forsvarer – hvis dennes medvirken vil medføre en forsinkelse af betydning for sagens fremme – er en judiciel afgørelse, der træffes af retten.

### Sagsbehandling i Kriminalforsorgen

69. Beregningerne har vist, at der i gennemsnit gik 19 dage fra fuldbyrdelsesordredatoen, til sagen blev oprettet i Kriminalforsorgens Klientssystem. Direktoratet for Kriminalforsorgen har oplyst, at fuldbyrdelsesordredatoen, som Kriminalforsorgen registrerer i systemet, er den dato, som politiet stempler på en dom. De 19 dage afspejler derfor ikke kun den tid, der går med registrering af dommen i systemet, men også den tid, som anklagemyndigheden bruger på at udarbejde og fremsende fuldbyrdelsesordren.

Da Kriminalforsorgen ikke foretager en konsistent registrering af, hvornår de modtager fuldbyrdelsesordren, kan de dog ikke fyldestgørende opgøre, hvor lang tid sagen ligger i Kriminalforsorgen, før den bliver registreret i Klientsystemet. Rigsrevisionen anbefaler, at Kriminalforsorgen etablerer procedurer for en konsistent registrering og opgørelse af, hvornår de modtager dommene til fuldbyrdelse, og hvor lang tid der går, fra de modtager fuldbyrdelsesordren, til de registrerer den i Klientsystemet, så de kan få et bedre grundlag for at øge effektiviteten af deres sagsbehandling.

*Ifølge Domstolsstyrelsens statistik udgjorde tilståelses-sager ca. 7 %, og domsmandssager ca. 10 % af de såkaldte almindelige straffesager, som domstolene afsluttede i 2012. Nævningesager udgjorde under 0,1 % af sagerne.*

*Retslægerådet behandlede 1.617 sager i 2012, som havde en gennemsnitlig sagsbehandlingstid på ca. 90 dage fra det tidspunkt, hvor sagen var klar til behandling.*

*Den Særlige Klageret behandler bl.a. klager over afgørelser i straffesager, herunder klager over afslag på at få beskikket en specifik forsvarer.*

70. Rigsrevisionens beregninger har endvidere vist, at det for alle typer frihedsstraf under ét i gennemsnit tog 147 dage, fra sagen på den dømte var oprettet i Klientssystemet, til den dømte begyndte at afsone.

Tallene rummer både dømte, som overgik direkte fra varetægtsfængsling til afsoning, og dømte, der forud for deres afsoning måske havde søgt om udsættelse. Spændet i tidsforbrug strækker sig således over, at det i 10 % af de påbegyndte afsoninger tog mindst 335 dage, fra sagen var oprettet i Kriminalforsorgen til afsoningsstart, mens der for en tilsvarende andel kun gik op til én dag, fra sagen var oprettet til afsoningsstart. Sager med meget korte sagsbehandlingstider vedrører typisk dømte, der er varetægtsfængslet, når de overgår til Kriminalforsorgen.

71. Når Kriminalforsorgen har oprettet sagen, er der dog en række hændelser, som kan forlænge den tid, der går, inden den dømte begynder at afsone, herunder hvis:

- den dømte søger om benådning eller udsættelse
- den dømte udebliver fra afsoning efter indkaldelse
- den dømte er forsvundet
- den dømte varetægtsfængsles i en ny sag
- den dømte søger om afsoning i fodlænke.

#### *Egnethedsvurderinger i forbindelse med fodlænke*

72. Kriminalforsorgen skulle i 2012 tilbyde alle med en straf på maks. 5 måneder at søge om at afsone deres dom i fodlænke. Kortlægningen har vist, at 74 % af de dømte, der havde mulighed for at søge om at afsone i fodlænke, afsonede i fodlænke, mens 26 % endte med at afsone i arresthus, fængsel e.l.

73. Hvis den dømte inden for 14 dage angiver, at vedkommende ønsker at tage imod tilbudet om at afsone i fodlænke, foretager Kriminalforsorgen en samlet vurdering af dømtes evne til at afsone hjemme. Kriminalforsorgen skal både undersøge, om vedkommende opfylder betingelserne for at få tilladelse til at udstå straffen på bopælen, jf. boks 5, og om den dømtes personlige forhold gør straffuldbyrdelsen på bopælen uhensigtsmæssig.

#### **BOKS 5. BETINGELSERNE FOR, AT KRIMINALFORSORGEN KAN IMØDEKOMME DEN DØMTE ANSØGNING OM AT AFSONE I FODLÆNKE, JF. STRAFFULDBYRDELSLOVEN**

- Den dømte skal have fast bopæl, så Kriminalforsorgen kan foretage den nødvendige overvågning og kontrol.
- Eventuelle personer, den dømte deler bopæl med, skal acceptere, at den dømte afsoner på deres fælles bopæl.
- Den dømte skal have arbejde, være i gang med en uddannelse e.l.
- Den dømte skal som udgangspunkt være indforstået med, at arbejdsgiver, uddannelsesinstitution eller andet beskæftigelsessted får at vide, at vedkommende afsoner, da der skal udpeges en kontaktperson, som fører kontrol med, at den dømte passer sin beskæftigelse under afsoningen.

74. Kriminalforsorgen har oplyst, at undersøgelsen af, om betingelserne er opfyldt, i visse sager kan tage lang tid. Fx bruger Kriminalforsorgen en del resurser på at hjælpe dømte, der på ansøgningstidspunktet ikke er i beskæftigelse, med at finde en form for egnet beskæftigelse under afsoningen, fx på ét af Kriminalforsorgens godkendte samfundstjenestesteder. Desuden kan det tage lang tid, hvis den dømte ønsker at få dispensation fra kravet om, at der skal være en kontaktperson på beskæftigelsesstedet. Kriminalforsorgen skal i så fald undersøge, om der er risiko for, at den dømte fx vil blive afskediget, hvis arbejdsgiveren bliver bekendt med, at den dømte skal afsone en straf i fængsel, og om arbejdspladsen i så fald kan føre kontrol med vedkommende på betryggende vis.

Ifølge Direktoratet for Kriminalforsorgen blev der i 2012 rejst 220 sager om benådning og 268 sager om udsættelse.

Hvis den idømte straffængde var under 5 måneder i 2012, kunne den dømte søge om at afsone sin dom i elektronisk fodlænke. Fra den 1. juli 2013 er reglerne ændret, så dømte, der har fået en fængselsstraf på op til 6 måneder, kan søge om at afsone i fodlænke.

Derudover skal Kriminalforsorgen i alle tilfælde sikre sig, at der ikke er grund til at antage, at den dømte ikke vil overholde de vilkår, som gælder for fuldbyrdelse på bopælen. Hvis dette er tilfældet, kan Kriminalforsorgen enten knytte ét eller flere særvilkår til tilladelsen eller meddele afslag på at afsone hjemme. Ud over samtale med den dømte selv kan afklaringen bl.a. indebære kontakt til misbrugscenter, gennemgang af tidligere afsoningsforløb, foretagelse af urinprøver eller kontakt til kommunen for fx at få afklaret, om den dømte kan afsone hjemme med børnene.

75. Kortlægningen har vist, at 62 % af de dømte, der begyndte at afsone i 2012, fik tilbudt at søge om at afsone deres straf i fodlænke. For denne gruppe begyndte afsoningen af deres straf i gennemsnit 183 dage efter, at deres sag blev oprettet i Kriminalforsorgen. For de resterende 38 %, der ikke kunne søge om at afsone i fodlænke, gik der i gennemsnit 87 dage, fra deres sag blev oprettet i Kriminalforsorgen, til afsoningen begyndte. Processen med ansøgning om fodlænkeafsoning forsinker således tidspunktet for, at afsoningen kan begynde, med i gennemsnit 96 dage – uanset om den dømte ender med at blive godkendt til at kunne afsone i fodlænke eller ej.

76. Direktoratet for Kriminalforsorgen har oplyst, at der er stor forskel på, hvor lang tid afdelingerne bruger på at udarbejde egnethedsvurderinger. Mens den hurtigste afdeling brugte gennemsnitligt 58 dage, brugte den afdeling, der var længst tid om det, gennemsnitligt 142 dage på at udarbejde egnethedsvurderinger. Det er Direktoratet for Kriminalforsorgens opfattelse, at det især afspejler sygefravær og/eller udskiftning i medarbejdergruppen i Direktoratet for Kriminalforsorgen, og de har derfor i 2013 bl.a. opnormeret udvalgte afdelinger og kanaliseret resurser til afvikling af sagsbunker.

77. Direktoratet for Kriminalforsorgen har desuden oplyst, at de løbende har fokus på sagsbehandlingstiden for fodlænkesager, at de gennemførte en lean-proces i 2010, og at de i december 2013 igen har taget initiativ til at se på processen. Rigsrevisionen anbefaler, at Kriminalforsorgen fortsætter arbejdet med at nedbringe sagsbehandlingstiden.

## V. Justitsministeriets koordinering af straffesagskæden

Justitsministeriet har i løbet af 2013 taget en række initiativer for at sikre et konstant strategisk fokus på straffesagskæden. Således vil ministeriet styrke den tværgående overvågning og det tværgående samarbejde for at styrke ministeriets og myndighedernes overblik, opfølgning og prioritering. Rigsrevisionen finder det positivt, at ministeriet fremover vil indtage en mere central rolle i forbindelse med koordineringen af straffesagskæden.

Selv om myndighederne – særligt på lokalt niveau – samarbejder for at bidrage til, at sagerne kan flyde effektivt gennem straffesagskæden, finder Rigsrevisionen, at Justitsministeriet indtil nu har været for tilbageholdende med at insistere på tværgående datagrundlag og mål.

Særligt vurderer Rigsrevisionen, at Justitsministeriet i for lang tid har overladt det til myndighederne selv at digitalisere kommunikationen mellem myndighederne, og at ministeriet tidligere burde have stillet et samlet krav til myndighederne om at implementere tværgående digitale løsninger. Domstolsstyrelsen har tilkendegivet, at dette ville kollidere med styrelsens uafhængighed.

78. Rigsrevisionen har undersøgt, om Justitsministeriet i tilstrækkelig grad har fokus på tværgående overvågning og samarbejde i forbindelse med straffesagskæden. Vi har i den forbindelse undersøgt:

- om Justitsministeriet har understøttet sammenhængen i straffesagskæden
- om Justitsministeriet har understøttet en tværgående digitalisering af straffesagskæden.

### A. Sammenhængen i straffesagskæden

79. Rigsrevisionens undersøgelse har vist følgende:

- Bortset fra resultatkontrakterne med Rigspolitiet, som i meget begrænset omfang indeholder tværgående mål, indeholder Justitsministeriets resultatkontrakter med myndighederne ikke mål, der går på tværs af myndighederne. Rigsrevisionen anbefaler, at ministeriet og myndighederne overvejer muligheden for i højere grad at opstille tværgående mål i de tilfælde, hvor udfordringerne berører flere myndigheder.
- Justitsministeriet har ved fremsættelsen af lovforslag, der indeholder ændringer i straffesager, vurderet konsekvenserne for myndighederne, herunder særligt for Kriminalforsorgen.

- Myndighederne orienterer løbende Justitsministeriet om deres sagsproduktion og eventuelle ophobninger af sager. For at styrke overvågningen og videndelingen vedrørende sagsproduktion og kapacitetsudfordringer på tværs af myndighederne har ministeriet i foråret 2013 taget initiativ til at nedsætte et tværgående controllerforum. Controllerforummet skal begynde arbejdet med at skabe tværgående datagrundlag og ledelsesinformation og på længere sigt understøtte muligheden for at udarbejde tværgående prognoser for straffesagskæden.
- Justitsministeriet har også i 2013 taget initiativ til at oprette et toplederforum med særligt fokus på straffesagskæden, der er forankret i ministeriet. Toplederforummet har indtil videre udarbejdet en strategi, som skal udmøntes i konkrete, tværgående projekter for at sikre et konstant strategisk fokus på optimering og effektivisering i straffesagskæden.

### Tværgående mål i resultatkontrakter

80. Rigsrevisionen har gennemgået myndighedernes resultat- og direktørkontrakter for perioden 2008-2012 og har kun i meget begrænset omfang fundet eksempler på mål, der går på tværs af myndighederne. Det drejer sig om et mål i Rigspolitiets resultatkontrakt om at intensivere indsatsen i de mest belastede by- og boligområder, som både vedrører omfanget af sigtelser og omfanget af tiltaler, og som sætter mål for sagsbehandlingstiden fra sigtelse til tiltale.

Derudover er der en række mål i Rigsadvokatens resultatkontrakter, herunder mål for sagsbehandlingstiden og effektivisering af straffesagsbehandlingen, som dog kun vedrører anklagemyndighedens sagsbehandling.

81. Rigsrevisionen anbefaler, at Justitsministeriet og myndighederne overvejer muligheden for i højere grad at opstille tværgående mål i de tilfælde, hvor udfordringerne berører flere myndigheder.

### Vurdering af de økonomiske konsekvenser af lovforslag

82. Rigsrevisionen har gennemgået Justitsministeriets forarbejde i forbindelse med 9 udvalgte lovforslag fremsat i perioden 2008-2012. Blandt lovforslagene indebærer 8 lovforslag straffeskæmpelser, mens ét lovforslag nedsætter straffen.

83. Undersøgelsen har vist, at Justitsministeriet forholdt sig til myndighedernes vurderinger af de økonomiske konsekvenser, og at ministeriet i visse tilfælde supplerede med egne beregninger. Dernæst vurderede ministeriet behovet for ekstrabevillinger – særligt som følge af behovet for flere fængselspladser.

I 3 tilfælde var der på det pågældende tidspunkt udnyttet kapacitet i myndighederne, og Justitsministeriet oplyste således i lovforslaget, at lovforslaget kunne rummes inden for den eksisterende kapacitet. I 4 af de 9 lovforslag vurderede ministeriet, at der på sigt var behov for ekstra resurser, og oplyste derfor i lovforslaget, at myndighederne ville følge kapacitetsudviklingen og tage højde herfor i kommende finanslove, flerårsaftaler eller i kapacitetsanalyser af Kriminalforsorgen. I de resterende 2 lovforslag vurderede ministeriet, at lovforslaget slet ikke medførte et øget kapacitetsbehov.

### Overvågning af sagsproduktion og kapacitet

84. Som led i Justitsministeriets styring af de enkelte myndigheder modtager ministeriet løbende oplysninger om de enkelte myndigheders sagsproduktion og sagsophobninger. For det første i forbindelse med udarbejdelsen af resultatkontrakter og årsrapporter samt i forbindelse med kvartalsvise koncerndirektionsmøder og bilaterale budgetopfølgingsmøder med myndighederne. For det andet til brug for Justitsministeriets årlige orientering af Folketingets Retsudvalg om sagsbehandlingstider for straffesager vedrørende vold, voldtægt og våben samt Domstolsstyrelsens halvårslige status til Retsudvalget vedrørende nøgletal om sagsflow, verserende sager og sagsbehandlingstider. Endelig orienterer Kriminalforsorgen månedligt ministeriet om belægningen i fængslerne, antallet af dømte på fri fod mv.

### Domstolenes uafhængighed

Som følge af domstolenes grundlovssikrede uafhængighed af regeringen og Folketinget har Justitsministeriet ikke en generel instruktionsbeføjelse over for Domstolsstyrelsen, der er en selvstændig statsinstitution. Ligeledes har Domstolsstyrelsen ikke generel instruktionsbeføjelse over for retterne, der har juridisk uafhængighed. Justitsministeriet har derfor heller ingen resultatkontrakt med Domstolsstyrelsen. Domstolsstyrelsen aflægger dog årsrapport, ligesom de enkelte retter aflægger embedsregnskaber.

### Rigsrevisionen har gennemgået 9 udvalgte lovforslag

- Styrkelse af indsatsen mod ulovlige skydevåben og knive på offentligt tilgængelige steder (2008).
- Styrket indsats mod bande-kriminalitet mv. (2009).
- Styrket indsats mod omfattende forstyrrelse af den offentlige orden (2009).
- Skærpet indsats mod vanvidskørsel mv. (2010).
- Skærpede straffe for hæleri mv. (2010).
- Forenkling af bødesagsprocessen (2011).
- Skærpede straffe for hjemmerøveri og organiseret indbrudskriminalitet (2011).
- Forhøjelse af den kriminelle lavalder (2011).
- Straf for overtrædelse af knivforbuddet (2011).



*Straffesagsområdet omfatter overtrædelser af straffeloven, færdselsloven og øvrige love. Lovovertrædelser af øvrige love spænder fra sager om bøder for henkastning af ispapir i skoven til meget store sagskomplekser med omfattende handel med fx ulovlige pesticider.*

85. Justitsministeriet har oplyst, at det er ministeriets opfattelse, at myndighederne har et stærkt fokus på straffesagsbehandlingen, og at myndighederne – både lokalt og centralt – har et tværgående blik. Desuden vurderer ministeriet, at myndighedernes styrkede strategiske og resultatorienterede fokus har løftet niveauet i opgavevaretagelsen de seneste år. Ministeriet fremhæver i den forbindelse følgende positive resultater vedrørende overtrædelser af straffeloven, der dog kun udgør en del af straffesagsområdet:

- Straffelovskriminaliteten har været faldende de seneste 10 år.
- Sigtelsesprocenten for straffelovskriminalitet har været stigende siden 2009.
- Antallet af fældende afgørelser i straffelovssager har været stigende de seneste 5 år.
- Omfanget af verserende straffesager ved domstolene har været faldende siden 2008.

86. Justitsministeriet har dog oplyst, at ministeriet i 2013 har taget initiativ til at styrke den løbende overvågning og videndeling vedrørende sagsproduktionen og kapacitetsudfordringerne på tværs af myndighederne. Ministeriet har således oprettet et controllerforum, som er forankret i departementet, med deltagelse af de relevante aktører i straffesagskæden.

Controllerforummet skal bl.a. skabe overblik over, hvilke informationer og sagsstatistikker der er tilgængelige i de enkelte myndigheder, og drøfte, hvilke informationer myndighederne kan bruge til at belyse bl.a. sagsflowet i straffesagskæden. Controllerforummet skal således understøtte arbejdet med udvikling af et sammenhængende, tværgående datagrundlag for straffesagskæden, og det er målet, at controllerforummet i løbet af 2014 har skabt et tilstrækkeligt grundlag for, at der fra og med 2015 kan påbegyndes udarbejdelse af tværgående ledelsesinformation for straffesagskæden. Desuden er det hensigten, at controllerforummet på længere sigt skal understøtte muligheden for at udarbejde tværgående prognoser over udviklingen i straffesagskæden.

87. Rigsrevisionen finder dette positivt og vurderer, at det falder godt i tråd med Justitsministeriets ansvar for en sikker og effektiv drift af hele koncernen.

Rigsrevisionen anbefaler desuden, at Justitsministeriet overvejer at identificere og følge udviklingen i en række tværgående indikatorer, som hver for sig kan bidrage til at vise, hvordan straffesagskæden fungerer, og hvor der er muligheder for forbedring.

88. Rigsrevisionen har i forbindelse med undersøgelsen identificeret nedenstående, der efter Rigsrevisionens opfattelse kunne fungere som indikatorer:

- udviklingen i gennemløbstider for alle afsluttede forløb i straffesagskæden, herunder straffesager, der henlægges eller afsluttes med bøde, påtaleopgivelse/tiltaletalesfrafald, frifindelse eller afsoning
- udviklingen i antallet af straffesager, hvor gennemløbstiden har haft betydning for retens udmåling af straf, og antallet af erstatningssager som følge af lange gennemløbstider
- udviklingen i omfanget af og sagsbehandlingstider i diverse klage- og ankeinstanser.

Myndighederne opgør allerede udviklingen i kriminaliteten, sigtelses-, tiltale- og domfældelsesprocenter samt recidiv, men Justitsministeriet overvåger dem ikke samlet.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at de foreslåede indikatorer i kombination med de indikatorer, som myndighederne allerede opgør, tilsammen giver et overordnet billede af, om sagerne behandles så hurtigt, som sagens beskaffenhed tillader.

*Recidiv betyder tilbagefald til kriminalitet. Kriminalforsorgen følger udviklingen i recidiv og udgiver en årlig recidivstatistik.*

### Strategi for tværgående samarbejde

89. Justitsministeriet har oplyst, at ministeriet er enig med Rigsrevisionen i, at ministeriet har en væsentlig opgave i at understøtte et tæt tværgående samarbejde mellem myndighederne, så den samlede straffesagskæde kan fungere effektivt. I foråret 2013 tog Justitsministeriet derfor initiativ til at etablere et fælles toplederforum med særligt fokus på straffesagskæden. Toplederforummet består af rigspolitichefen, rigsadvokaten, direktøren for Kriminalforsorgen og Justitsministeriets departementschef. På grund af domstolenes særlige status er direktøren for Domstolsstyrelsen kun observatør i toplederforummet og deltager i de enkelte projekter efter en konkret vurdering. Formålet med toplederforummet er at sikre et konstant strategisk fokus for at optimere og effektivisere straffesagskæden og at sikre overblik, opfølgning og prioritering.

I november 2013 vedtog toplederforummet en fælles strategi for det tværgående samarbejde, som p.t. bliver drøftet i de respektive samarbejdsudvalg i myndighederne. For at sikre, at målene bliver nået, vil toplederne på de kommende møder igangsætte konkrete, tværgående projekter, som skal styres af et sekretariat placeret i departementet. Projekterne skal have til formål at styrke samarbejdet på tværs af myndighederne og skabe en mere effektiv straffesagskæde.

### B. Digitalisering af straffesagskæden

90. Rigsrevisionens undersøgelse har vist følgende:

- En typisk straffesag omfatter flere end 50 procestrin, hvor 2 eller flere myndigheder udveksler 35-40 dokumenter. Justitsministeriet vurderede derfor i 2009, at behovet for tværgående digitalisering var særligt indlysende.
- En tværgående digitalisering af straffesagskæden forudsætter, at myndighedernes systemer til sagsbehandling kan kommunikere med hinanden. Myndighederne har i forbindelse med udviklingen af elektroniske sagsbehandlingssystemer haft til hensigt, at systemerne skulle kommunikere med de andre myndigheder i straffesagskæden, men myndighederne har af forskellige årsager måttet opgive de pågældende systemer.
- Myndighederne tog i 2006 selv initiativ til en midlertidig digital løsning (datafølgersedlen), som indtil foråret 2013 dog kun har ført til, at politiet og Kriminalforsorgen udveksler dokumenter vedrørende straffuldbyrdelsen og personundersøgelser, og at anklagemyndigheden og domstolene udveksler dokumenter i forbindelse med anklageskrift og bevisfortegnelse. Et privat konsulentfirma konkluderede i en evaluering i 2011, at myndighederne på grund af silotankegangen ikke nødvendigvis var motiverede til at implementere og anvende datafølgersedlen, og at Justitsministeriet burde være mere drivende i forhold til at digitalisere straffesagskæden.
- I begyndelsen af 2013 erkendte Justitsministeriet, at muligheden for fuld digitalisering havde lange udsigter. Ministeriet tog derfor i stedet initiativ til at videreudvikle datafølgersedlen, så myndighederne fremover kan bruge den på ca. 10 tværgående processer. Datafølgersedlen gør det dog kun muligt for myndighederne at kopiere eller genindtaste de modtagne oplysninger, og denne løsning vil derfor aldrig kunne give de samme effektivitetsgevinster som en fuld digitalisering af straffesagskæden.
- I november 2013 har Justitsministeriet og myndighederne desuden besluttet, at der inden udgangen af 2013 skal udarbejdes en foranalyse, som skal belyse mulighederne for at gå et skridt videre end datafølgersedlen og etablere en generel løsning med en såkaldt webbaseret tovejskommunikation mellem myndighederne. Formålet er bl.a. at begrænse omfanget af genindtastninger og overflødigøre manuelle processer.

*Datafølgersedlen er en elektronisk brevforsendelse, som myndighederne kan bruge til at sende sags- og dokumentinformation til hinanden. Hvis myndighederne implementerer datafølgersedlen, medfører det effektiviseringer i form af hurtigere sagsgange.*

*Datafølgersedlen rummer dog ikke det helt store potentiale for effektivisering, som det kræver, at myndighederne får direkte adgang til aktuel information hos hinanden, så de ikke behøver at genindtaste modtagne data i deres egne systemer.*

91. Rigsrevisionen har undersøgt, i hvilket omfang Justitsministeriet har understøttet tværgående digitalisering af straffesagskæden. For det første har vi undersøgt myndighedernes it-parathed til at kommunikere digitalt med de øvrige myndigheder. For det andet har vi undersøgt myndighedernes anvendelse af den digitale følgeseddel. For det tredje har vi undersøgt, hvilke planer Justitsministeriet har og har haft for digitalisering af straffesagskæden.

92. Da straffesager flyder mellem flere myndigheder, har tværgående digitalisering relativt stor betydning for effektiviteten og kvaliteten af sagsbehandlingen. Sammenlignet med papirbaserede sagsgange vil digitalisering af straffesagskæden medføre kortere sagsbehandlingstider og nedsætte risikoen for fejl. Kortere sagsbehandlingstider, fordi informationerne flyder hurtigere mellem myndighederne, og fordi sagsbehandlerne ikke skal lede efter eller vente på fysiske papirsager. Færre fejl, fordi data ikke skal genindtastes, og fordi det er lettere at få adgang til relevante sagsdokumenter.

Justitsministeriet fik i 2009 kortlagt de tværgående arbejdsprocesser. Kortlægningen viste, at en typisk straffesag omfatter flere end 50 overordnede procestrin, hvor 2 eller flere myndigheder – inkl. kommuner og Udlændingestyrelsen – udveksler 35-40 dokumenter. Som følge heraf konkluderede ministeriet, at behovet for digitalisering på straffesagsområdet var særligt indlysende.

### **Myndighedernes it-parathed til tværgående digitalisering**

93. En fuld digitalisering af straffesagskæden forudsætter, at myndighedernes sagsbehandlingssystemer kan kommunikere eksternt, så man kan undgå genindtastninger. Desuden forudsætter en effektiv it-understøttelse af opgaveløsningen, at de anvendte systemer er i stand til at dele data, så det kun er nødvendigt at taste oplysninger manuelt ind én gang i ét system, hvorefter de kan bruges, hvor det er relevant, i andre systemer. Ifølge Justitsministeriet er det således en central forudsætning for den tværgående digitalisering, at myndighederne tænker det tværgående perspektiv ind, når de digitaliserer deres interne arbejds-gange.

94. Undersøgelsen har vist, at myndighederne i forbindelse med udviklingen af elektroniske sagsbehandlingssystemer langt hen ad vejen har haft til hensigt, at systemerne skulle kunne kommunikere mellem myndighederne, men at de af forskellige årsager har måttet opgive de pågældende systemer.

I *politiet* begyndte man i 2007 at udvikle *POLSAG* med det formål at digitalisere arbejds-gangene og skabe mulighed for elektronisk at oversende sager til domstolene og Kriminalforsorgen. Som beskrevet i Rigsrevisionens beretning nr. 9/2012 om politiets it-system *POLSAG*, blev *POLSAG* dog lukket ned i 2012. Justitsministeriet har oplyst, at ministeriet p.t. arbejder på et nyt projekt, der skal understøtte digitaliseringen i politiet og på tværs af straffesagskæden.

### **Statsadvokatreformen**

I 2012 blev det besluttet at gennemføre en reform af de regionale statsadvokater, der bl.a. indebærer, at antallet af statsadvokater blev reduceret fra 8 til 3.

I *anklagemyndigheden* var det planen – ifølge flerårsaftalen for 2007-2010 – at erstatte det eksisterende *DocuPilot* med et nyt it-system, som bl.a. kunne udveksle data elektronisk mellem anklagemyndigheden og de øvrige myndigheder og aktører. Da *POLSAG* blev lukket, satte anklagemyndigheden dog – af hensyn til sagsproduktionen – udviklingen af et nyt sagsbehandlingssystem på standby til efter implementeringen af statsadvokatreformen. Anklagemyndigheden overvejer i øjeblikket, hvordan og hvornår *DocuPilot* skal udskiftes.

Ved *domstolene* begyndte man i 2009 at udvikle *JFS* (Juridisk Fag-Systemer). Udviklingen af *JFS* er dog på nuværende tidspunkt ca. 3 år forsinket, og systemet er blevet 37,9 mio. kr. dyrere end det oprindelige budget på 68,1 mio. kr., fordi projektet er blevet udvidet i mellemtiden. Domstolsstyrelsen er for tiden ved at teste systemet og forventer i begyndelsen af 2014 at kunne indstille, om projektet skal lukkes eller videreføres.

I *Kriminalforsorgen* begyndte man i 2009 at modernisere *Klientsystemet* for at etablere den nødvendige adgang til de systemer, de øvrige myndigheder var ved at udvikle (POLsAG og JFS). I 2011 valgte Direktoratet for Kriminalforsorgen imidlertid en mindre ambitiøs modernisering af *Klientsystemet* og har senest oplyst, at direktoratet p.t. afventer en kommende omorganisering og udmøntning af sin strategi, der bl.a. omfatter et mål om "tæt samarbejde med omverdenen".

95. Konsekvensen af ovenstående er, at der stadig foregår meget manuel håndtering, kopiering og genindtastning af data på tværs af myndighederne. I boks 6 er domstolenes papirbaserede arbejdsgange beskrevet.

#### BOKS 6. DOMSTOLENES PAPIRBASEREDE ARBEJDSGANGE

Domstolenes sagsbehandling er baseret på papirsager på grund af de eksisterende sagssystemers manglende mulighed for at lagre digitalt materiale. Det betyder, at domstolene fortsat har behov for at modtage sager og sagsmateriale på papir eller – hvis sager og materiale modtages digitalt – vil være nødt til at printe alt materialet for at kunne lægge det på papirsagen. De midlertidige digitale foranstaltninger giver fordele og smidighed i samarbejdet på tværs af straffesagskæden, men er ikke tilstrækkelige til at understøtte effektive, digitale arbejdsgange internt ved domstolene, som forudsætter nye sagssystemer, der kan modtage og lagre sager og materiale digitalt samt genbruge data.

#### Datafølgersedlen

96. I 2006 tog myndighederne selv initiativ til at udvikle en midlertidig it-løsning – den såkaldte datafølgerseddel – der kunne overføre data fra politiet til Kriminalforsorgen i forbindelse med straffuldbyrdelse og personundersøgelser og fra anklagemyndigheden til domstolene i forbindelse med anklageskrift og bevisfortegnelse.

97. I 2011 blev myndighedernes anvendelse af datafølgersedlen evalueret af et privat konsulentfirma. Konsulentfirmaet vurderede bl.a., at datafølgersedlen var et væsentligt bidrag, og at myndighederne havde oplevet den som en stor hjælp. Men evalueringen viste samtidig, at myndighederne kun delvist var begyndt at bruge datafølgersedlen til at sende data og dokumenter elektronisk mellem hinanden. Konklusionen var, at det skyldtes følgende:

- Myndighederne var – på grund af silotankegangen – ikke motiverede for at implementere datafølgersedlen. Myndighederne havde ofte meget forskellige interesser i implementeringen af datafølgersedlen, da nogle myndigheder skulle afholde udgifterne til at forestå ændringer i kernesystemer, mens andre myndigheder "høstede" fordelene.
- Der var ikke i myndighederne tilstrækkelig tillid til, at elektronisk kommunikation er sikker.
- Der har ikke været tilstrækkelig ledelsesmæssig opbakning og støtte til at anvende datafølgersedlen.

Konsulentfirmaet anbefalede derfor, at Justitsministeriet var mere drivende i forbindelse med digitaliseringen af straffesagskæden, og at myndighedernes ledelser fokuserede mere på, at datafølgersedlen blev brugt.

De dokumenter, som myndighederne ved hjælp af den udvidede datafølgeseeddel fra 2013 har mulighed for at udveksle digitalt, omfatter:

- fremstillingsrapport
- oplysninger om frihedsberøvelse
- kendelse
- oplysninger vedrørende klienttransport
- anmeldelse af straffuldbyrdelse
- udtalelser og indberetninger
- sigtelser mod tilsynsklienter
- bødesager.

### Justitsministeriets planer for digitalisering af straffesagskæden

98. Justitsministeriet udarbejdede i 2009 sin første it-koncernstrategi for 2010-2013 med fokus på digitalisering, afskaffelse af papirarbejdsgange og genbrug af data. Målet ved strategiperiodens udløb i 2013 var at nå en samarbejdsform inden for koncernen, hvor flere væsentlige samarbejdsområder var digitaliseret. Ministeriet udmøntede i 2010 strategien i 15 mulige tværgående it-projekter, der var baseret på myndighedernes implementering af digitale sagsbehandlingssystemer, som de på det tidspunkt var i gang med at udvikle.

I begyndelsen af 2013 erkendte Justitsministeriet imidlertid, at det havde lange udsigter med at implementere myndighedernes digitale sagsbehandlingssystemer, hvorfor ministeriet i stedet valgte at satse på datafølgeseedlen. Ministeriet tog således i foråret 2013 initiativ til at videreudvikle datafølgeseedlen, så den i dag rummer mulighed for, at myndighederne kan udveksle dokumenter digitalt i yderligere 8 delprocesser. Det betyder dog ikke, at myndighederne kan genbruge data eller undgå at genindtaste data, idet myndighedernes systemer fortsat ikke kan indlæse de modtagne data direkte. Ministeriet har oplyst, at der vil blive iværksat en evaluering af, i hvilket omfang myndighederne har implementeret den udvidede datafølgeseeddel og taget den i anvendelse.

99. Justitsministeriet har desuden oplyst, at toplederforummet har besluttet, at der inden udgangen af 2013 skal udarbejdes en foranalyse med henblik på en forbedret digital udveksling af oplysninger mellem myndighederne. Foranalysen skal belyse mulighederne for at gå et skridt videre end datafølgeseedlen og etablere en generel løsning med en webbaseret tovejskommunikation mellem myndighederne, så omfanget af genindtastninger begrænses. Foranalysen skal endvidere afdække mulighederne for at øge graden af automatisering, så manuelle processer overflødiggøres, og skabe en mere effektiv og omfattende digital udveksling af dokumenter og metadata mellem myndighederne.

100. Rigsrevisionen finder, at Justitsministeriet allerede i 2009, da ministeriet indså behovet for tværgående digitalisering af straffesagskæden, burde have taget styringen og stillet et samlet krav til myndighederne om at implementere tværgående digitalisering af deres sagsbehandlingssystemer.

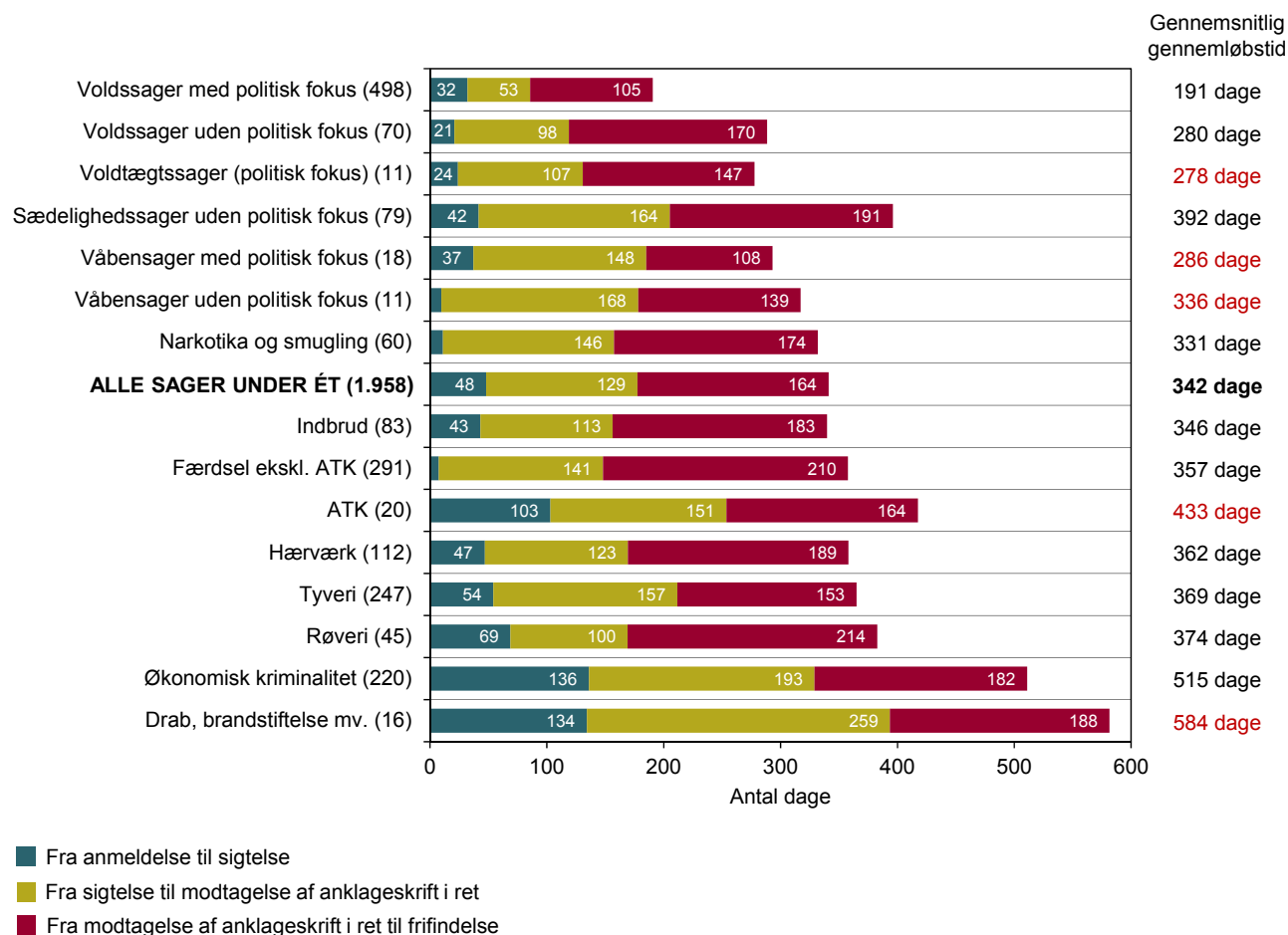
Domstolsstyrelsen har i den forbindelse oplyst, at Justitsministeriet ikke har instruktionsbeføjelse over for Domstolsstyrelsen og domstolene, hvorfor ministeriet alene ville kunne foreslå eller anbefale styrelsen at deltage i den tværgående digitalisering.

Rigsrevisionen, den 15. januar 2014

Annie Nørskov  
fg.

/Lene Schmidt

## Bilag 1. Gennemløbstider og spredning for 5 afsluttede straffesagsforløb

Figur 1. Gennemsnitlige gennemløbstider og sagsbehandlingstider fra anmeldelse til frifindelse i 2012, opdelt i delprocesser og fordelt på kriminalitetstyper

Note: ATK = automatisk trafikkontrol. Tal markeret med rødt indikerer, at beregningerne bygger på relativt få observationer. Summen af gennemløbstider i delprocesserne kan afvige fra den samlede gennemsnitlige gennemløbstid som følge af afrunding. Tal for "Øvrig straffelov, inkl. brugstyveri" og "Øvrige særlove" er ikke vist i figuren.

Kilde: Rigsrevisionens beregninger på baggrund af data fra Rigspolitiet, Domstolsstyrelsen og Danmarks Statistik.

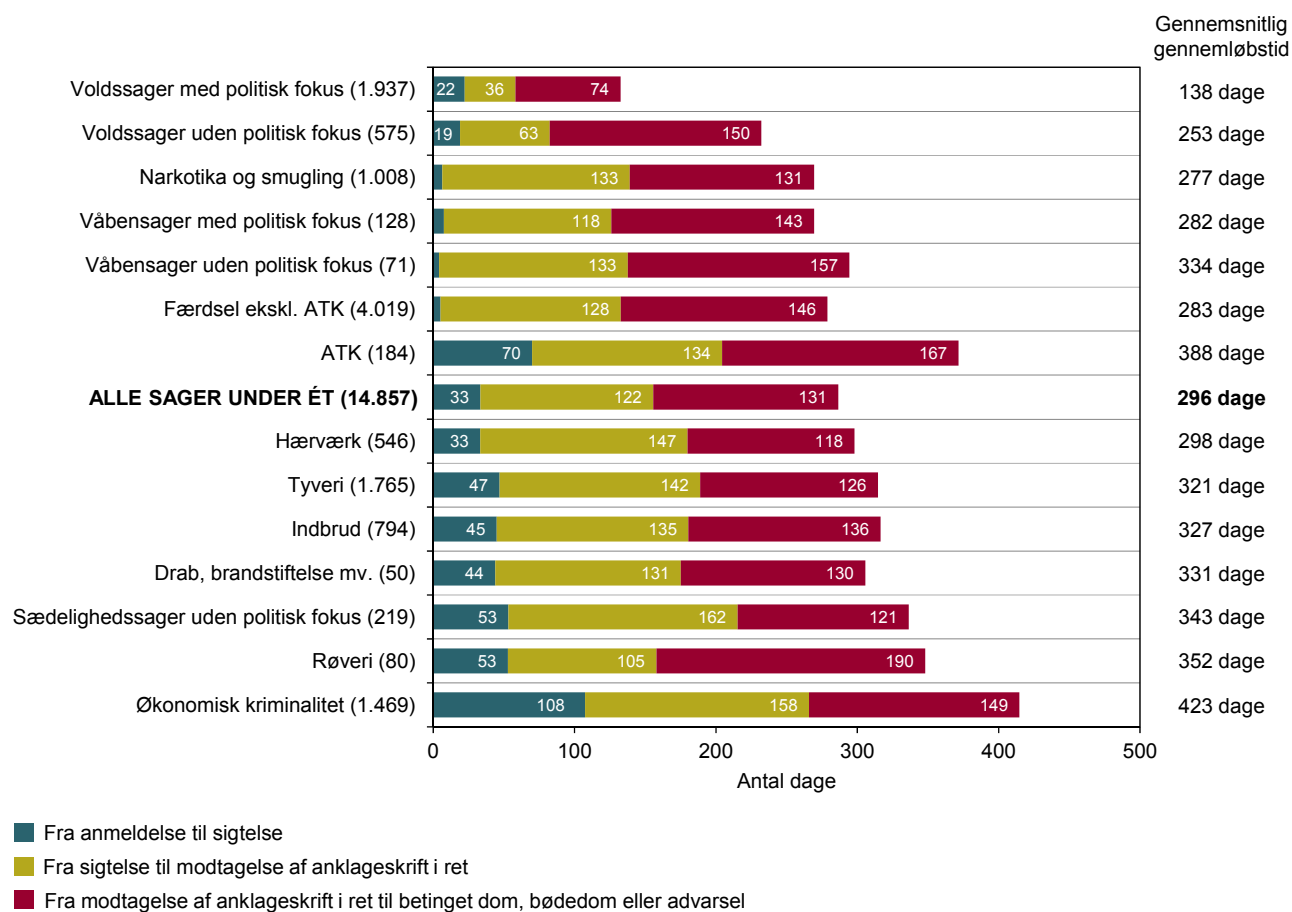
**Tabel 1. Gennemsnitlige gennemløbstider og spændet deri for straffesager, der blev afsluttet med frifindelse i 2012, fordelt på kriminalitetstyper**

	Gennemsnitlig gennemløbstid	Spredningen på gennemløbstiderne	
		De 10 % af sagerne, der var hurtigst afsluttet, var afsluttet inden for den nedenfor angivne tid eller tidligere	De 10 % af sagerne, der var længst tid om at blive afsluttet, var afsluttet inden for den nedenfor angivne tid eller senere
<b>Alle sager – uanset kriminalitetstype (Datagrundlag = 1.958)</b>	<b>342 dage</b>	<b>91 dage</b>	<b>708 dage</b>
Voldssager med politisk fokus (Datagrundlag = 498)	191 dage	58 dage	401 dage
Voldssager uden politisk fokus (Datagrundlag = 70)	280 dage	107 dage	504 dage
Voldtægtsager (politisk fokus) (Datagrundlag = 11)	278 dage	89 dage	389 dage
Sædelighedssager uden politisk fokus (Datagrundlag = 79)	392 dage	161 dage	755 dage
Våbensager med politisk fokus (Datagrundlag = 18)	286 dage	110 dage	664 dage
Våbensager uden politisk fokus (Datagrundlag = 11)	336 dage	143 dage	468 dage
Narkotika og smugling (Datagrundlag = 60)	331 dage	142 dage	677 dage
Indbrud (Datagrundlag = 83)	346 dage	95 dage	759 dage
Færdsel ekskl. ATK (Datagrundlag = 291)	357 dage	131 dage	688 dage
ATK (Datagrundlag = 20)	433 dage	242 dage	723 dage
Hærværk (Datagrundlag = 112)	362 dage	149 dage	631 dage
Tyveri (Datagrundlag = 247)	369 dage	111 dage	719 dage
Røveri (Datagrundlag = 45)	374 dage	115 dage	782 dage
Økonomisk kriminalitet (Datagrundlag = 220)	515 dage	177 dage	1.042 dage
Drab, brandstiftelse mv. (Datagrundlag = 16)	584 dage	275 dage	1.385 dage
Øvrig straffelov, inkl. brugstyveri (Datagrundlag = 161)	443 dage	142 dage	810 dage
Øvrige særlove (Datagrundlag = 16)	592 dage	178 dage	993 dage

Note: Tal markeret med rødt indikerer, at beregningerne bygger på relativt få observationer. 27 af de 1.958 sager, der udgør datagrundlaget, var anket til 2. instans.

Kilde: Rigsrevisionens beregninger på baggrund af data fra Rigspolitiet, Domstolsstyrelsen og Danmarks Statistik.

**Figur 2. Gennemsnitlige gennemløbstider og sagsbehandlingstider fra anmeldelse til betinget dom, bøde dom eller advarsel i retten i 2012, opdelt i delprocesser og fordelt på kriminalitetstyper**



Note: ATK = automatisk trafikkontrol. Summen af gennemløbstider i delprocesserne kan afvige fra den samlede gennemsnitlige gennemløbstid som følge af afrunding. Tal for "Voldtægtssager (politisk fokus)" er ikke vist i figuren, da der ingen afgørelser heraf er inkluderet i data. Tal for "Øvrig straffelov, inkl. brugstyveri" og "Øvrige særlove" er ikke vist i figuren.

Kilde: Rigsrevisionens beregninger på baggrund af data fra Rigspolitiet, Domstolsstyrelsen og Danmarks Statistik.



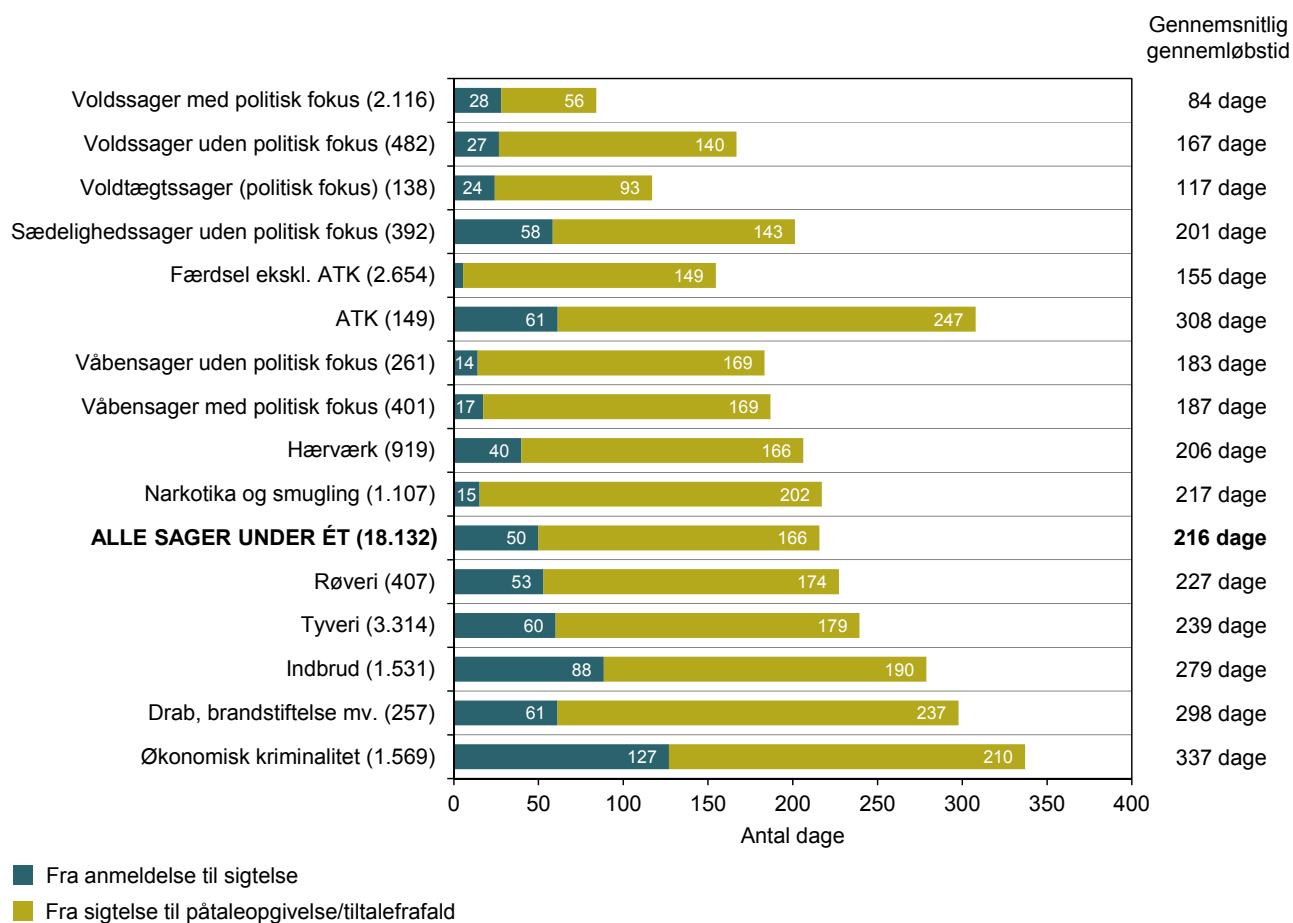
**Tabel 2. Gennemsnitlige gennemløbstider og spændet deri for straffesager, der blev afsluttet med betinget dom, bøde dom eller advarsel i retten i 2012, fordelt på kriminalitetstyper**

	Gennemsnitlig gennemløbstid	Spredningen på gennemløbstiderne	
		De 10 % af sagerne, der var hurtigst afsluttet, var afsluttet inden for den nedenfor angivne tid eller tidligere	De 10 % af sagerne, der var længst tid om at blive afsluttet, var afsluttet inden for den nedenfor angivne tid eller senere
<b>Alle sager – uanset kriminalitets- og domstype (Datagrundlag = 14.857)</b>	<b>296 dage</b>	<b>81 dage</b>	<b>608 dage</b>
Voldssager med politisk fokus (Datagrundlag = 1.937)	138 dage	49 dage	271 dage
Voldssager uden politisk fokus (Datagrundlag = 575)	253 dage	82 dage	493 dage
Narkotika og smugling (Datagrundlag = 1.008)	277 dage	94 dage	514 dage
Våbensager med politisk fokus (Datagrundlag = 128)	282 dage	56 dage	506 dage
Våbensager uden politisk fokus (Datagrundlag = 71)	334 dage	84 dage	693 dage
Færdsel ekskl. ATK (Datagrundlag = 4.019)	283 dage	110 dage	520 dage
ATK (Datagrundlag = 184)	388 dage	150 dage	771 dage
Hærværk (Datagrundlag = 546)	298 dage	113 dage	565 dage
Tyveri (Datagrundlag = 1.765)	321 dage	99 dage	630 dage
Indbrud (Datagrundlag = 794)	327 dage	90 dage	680 dage
Drab, brandstiftelse mv. (Datagrundlag = 50)	331 dage	88 dage	677 dage
Sædelighedssager uden politisk fokus (Datagrundlag = 219)	343 dage	110 dage	674 dage
Røveri (Datagrundlag = 80)	352 dage	82 dage	782 dage
Økonomisk kriminalitet (Datagrundlag = 1.469)	423 dage	128 dage	879 dage
Øvrig straffelov, inkl. brugstyveri (Datagrundlag = 1.130)	330 dage	104 dage	696 dage
Øvrige særlove (Datagrundlag = 882)	379 dage	124 dage	790 dage

Note: ATK = automatisk trafikkontrol. Tal for "Voldtægtssager (politisk fokus)" er ikke vist i tabellen, da der ingen afgørelser heraf er inkluderet i data.

Kilde: Rigsrevisionens beregninger på baggrund af data fra Rigspolitiet, Domstolsstyrelsen og Danmarks Statistik.

**Figur 3. Gennemsnitlige gennemløbstider og sagsbehandlingstider fra anmeldelse til påtaleopgivelse/tiltalefrafald i 2012, opdelt i delprocesser og fordelt på kriminalitetstyper**



Note: ATK = automatisk trafikkontrol. Summen af gennemløbstider i delprocesserne kan afvige fra den samlede gennemsnitlige gennemløbstid som følge af afrunding. Tal for "Øvrig straffelov, inkl. brugstyveri" og "Øvrige særlove" er ikke vist i figuren. Tiltalefrafald med vilkår, hvoraf 87 afgørelser er inkluderet i datagrundlaget, kræver godkendelse af en dommer, hvilket kan medvirke til at forlænge sagsbehandlingstiden for denne type afgørelser.

Kilde: Rigsrevisionens beregninger på baggrund af data fra Rigspolitiet og Danmarks Statistik.

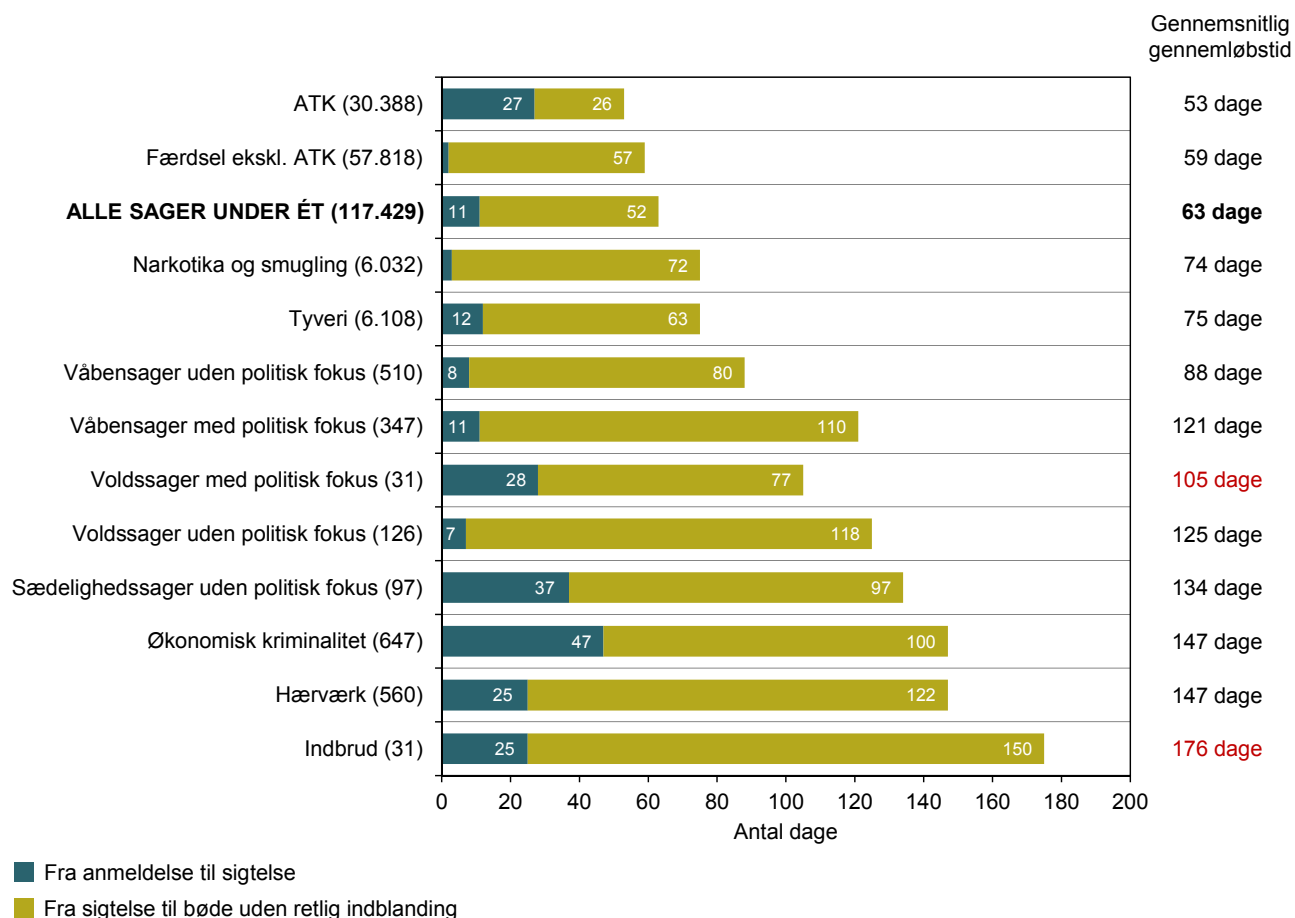
**Table 3. Gennemsnitlige gennemløbstider og spændet deri for straffesager, der blev afsluttet med påtaleopgivelse/ tiltalefrafald i 2012, fordelt på kriminalitetstyper**

	Gennemsnitlig gennemløbstid	Spredningen på gennemløbstiderne	
		De 10 % af sagerne, der var hurtigst afsluttet, var afsluttet inden for den nedenfor angivne tid eller tidligere	De 10 % af sagerne, der var længst tid om at blive afsluttet, var afsluttet inden for den nedenfor angivne tid eller senere
<b>Alle sager – uanset kriminalitetstype (Datagrundlag = 18.132)</b>	<b>216 dage</b>	<b>23 dage</b>	<b>536 dage</b>
Voldssager med politisk fokus (Datagrundlag = 2.116)	84 dage	17 dage	174 dage
Voldssager uden politisk fokus (Datagrundlag = 482)	167 dage	28 dage	394 dage
Voldtægtsager (politisk fokus) (Datagrundlag = 138)	117 dage	30 dage	210 dage
Sædelighedssager uden politisk fokus (Datagrundlag = 392)	201 dage	43 dage	409 dage
Færdsel ekskl. ATK (Datagrundlag = 2.654)	155 dage	14 dage	436 dage
ATK (Datagrundlag = 149)	308 dage	27 dage	954 dage
Våbensager uden politisk fokus (Datagrundlag = 261)	183 dage	19 dage	451 dage
Våbensager med politisk fokus (Datagrundlag = 401)	187 dage	23 dage	444 dage
Hærværk (Datagrundlag = 919)	206 dage	37 dage	480 dage
Narkotika og smugling (Datagrundlag = 1.107)	217 dage	30 dage	531 dage
Røveri (Datagrundlag = 407)	227 dage	54 dage	503 dage
Tyveri (Datagrundlag = 3.314)	239 dage	34 dage	575 dage
Indbrud (Datagrundlag = 1.531)	279 dage	54 dage	604 dage
Drab, brandstiftelse mv. (Datagrundlag = 257)	298 dage	62 dage	632 dage
Økonomisk kriminalitet (Datagrundlag = 1.569)	337 dage	56 dage	746 dage
Øvrig straffelov, inkl. brugstyveri (Datagrundlag = 2.322)	259 dage	37 dage	597 dage
Øvrige særlove (Datagrundlag = 113)	255 dage	36 dage	1.039 dage

Note: ATK = automatisk trafikkontrol. Tiltalefrafald med vilkår, hvoraf 87 afgørelser er inkluderet i datagrundlaget, kræver godkendelse af en dommer, hvilket kan medvirke til at forlænge sagsbehandlingstiden for denne type afgørelser.

Kilde: Rigsrevisionens beregninger på baggrund af data fra Rigspolitiet og Danmarks Statistik.

Figur 4. Gennemsnitlige gennemløbstider og sagsbehandlingstider fra anmeldelse til bøde uden retlig indblanding i 2012, opdelt i delprocesser og fordelt på kriminalitetstyper



Note: ATK = automatisk trafikkontrol. Summen af gennemløbstider i delprocesserne kan afvige fra den samlede gennemsnitlige gennemløbstid som følge af afrunding. Data omfatter ikke bøder under 1.500 kr., da disse ikke registreres i Det Centrale Kriminalregister. Tal for "Voldtægtsager (politisk fokus)", "Røveri", og "Drab, brandstiftelse, mv." er ikke vist i figuren, da der ingen bødef afgørelser heraf er inkluderet i data. Tal for "Øvrig straffelov, inkl. brugstyveri" og "Øvrige særlove" er ikke vist i figuren.

Kilde: Rigsrevisionens beregninger på baggrund af data fra Rigspolitiet og Danmarks Statistik.

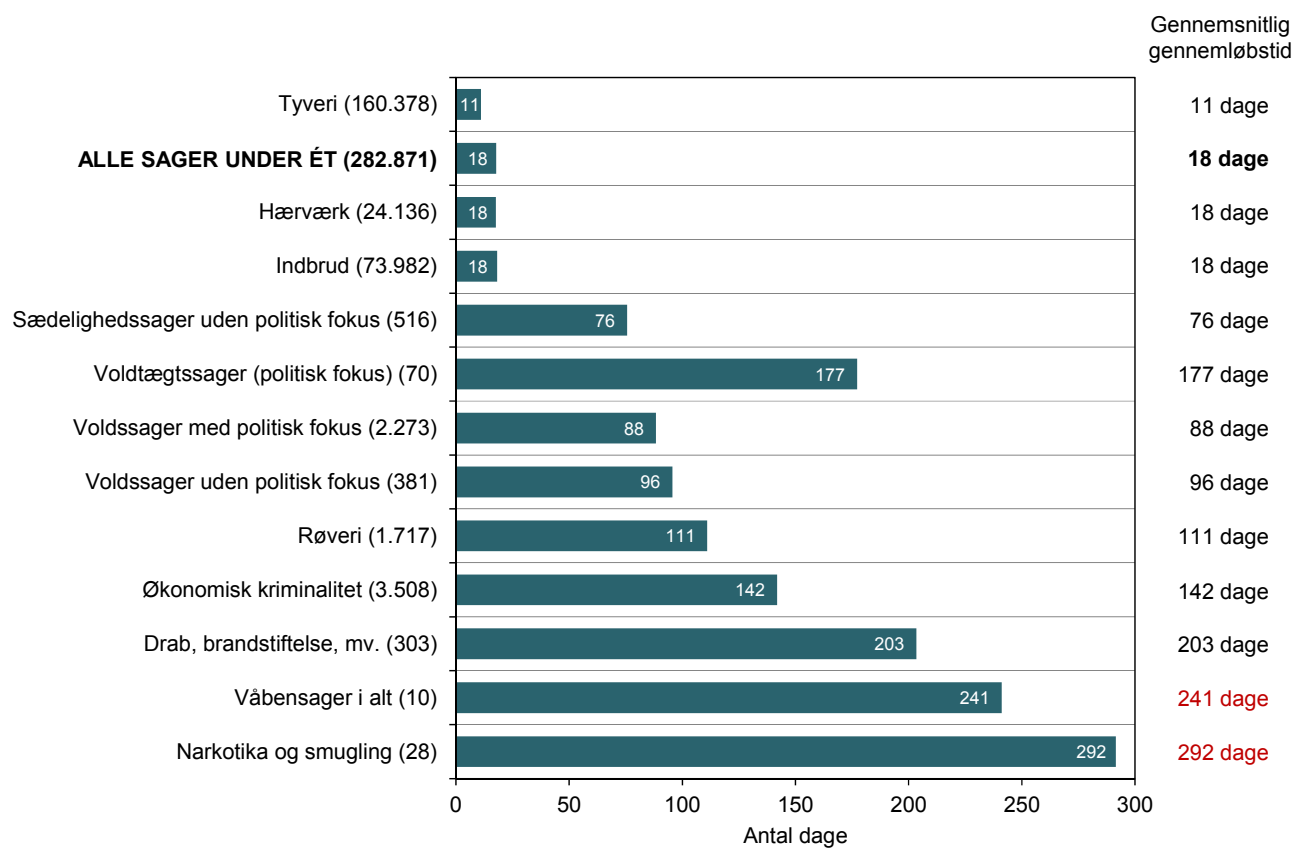
**Table 4. Gennemsnitlige gennemløbstider og spændet deri for straffesager, der blev afsluttet med bøde uden retlig indblanding i 2012, fordelt på kriminalitetstyper**

	Gennemsnitlig gennemløbstid	Spredningen på gennemløbstiderne	
		De 10 % af sagerne, der var hurtigst afsluttet, var afsluttet inden for den nedenfor angivne tid eller tidligere	De 10 % af sagerne, der var længst tid om at blive afsluttet, var afsluttet inden for den nedenfor angivne tid eller senere
<b>Alle sager – uanset kriminalitetstype (Datagrundlag = 117.429)</b>	<b>63 dage</b>	<b>24 dage</b>	<b>106 dage</b>
ATK (Datagrundlag = 30.388)	53 dage	28 dage	79 dage
Færdsel ekskl. ATK (Datagrundlag = 57.818)	59 dage	23 dage	100 dage
Narkotika og smugling (Datagrundlag = 6.032)	74 dage	25 dage	137 dage
Tyveri (Datagrundlag = 6.108)	75 dage	20 dage	149 dage
Våbensager uden politisk fokus (Datagrundlag = 510)	88 dage	24 dage	191 dage
Våbensager med politisk fokus (Datagrundlag = 347)	121 dage	30 dage	240 dage
Voldssager med politisk fokus (Datagrundlag = 31)	105 dage	41 dage	101 dage
Voldssager uden politisk fokus (Datagrundlag = 126)	125 dage	42 dage	244 dage
Sædelighedssager uden politisk fokus (Datagrundlag = 97)	134 dage	42 dage	246 dage
Økonomisk kriminalitet (Datagrundlag = 647)	147 dage	32 dage	344 dage
Hærværk (Datagrundlag = 560)	147 dage	51 dage	272 dage
Indbrud (Datagrundlag = 31)	176 dage	67 dage	340 dage
Øvrig straffelov, inkl. brugstyveri (Datagrundlag = 511)	159 dage	37 dage	322 dage
Øvrige særlove (Datagrundlag = 14.223)	73 dage	23 dage	143 dage

Note: ATK = automatisk trafikkontrol. Data omfatter ikke bøder under 1.500 kr., da disse ikke registreres i Det Centrale Kriminalregister. Tal for "Voldtægtssager (politisk fokus)", "Røveri", og "Drab, brandstiftelse, mv." er ikke vist i tabellen, da der ingen bødeafgørelser heraf er inkluderet i data.

Kilde: Rigsrevisionens beregninger på baggrund af data fra Rigspolitiet og Danmarks Statistik.

Figur 5. Gennemsnitlige gennemløbstider og sagsbehandlingstider fra anmeldelse, til sagen henlægges i 2012, fordelt på kriminalitetstyper



Note: Tal markeret med rødt indikerer, at beregningerne bygger på relativt få observationer. Tal for "Færdsel ekskl. ATK", "ATK" (automatisk trafikkontrol) og "Øvrige særlove" er ikke vist i figuren, da der ingen henlæggelser heraf er inkluderet i data. "Våbensager med politisk fokus" og "Våbensager uden politisk fokus" er samlet i "Våbensager i alt" på grund af få observationer. Tal for "Øvrig straffelov, inkl. brugstyveri" er ikke vist i figuren.

Kilde: Rigsrevisionens beregninger på baggrund af data fra Rigspolitiet.

**Table 5. Gennemsnitlige gennemløbstider og spændet deri for straffesager, der blev henlagt i 2012, fordelt på kriminalitetstyper**

	Gennemsnitlig gennemløbstid	Spredningen på gennemløbstiderne	
		De 10 % af sagerne, der var hurtigst afsluttet, var afsluttet inden for den nedenfor angivne tid eller tidligere	De 10 % af sagerne, der var længst tid om at blive afsluttet, var afsluttet inden for den nedenfor angivne tid eller senere
<b>Alle sager – uanset kriminalitetstype (Datagrundlag = 282.871)</b>	<b>18 dage</b>	<b>0 dage</b>	<b>32 dage</b>
Tyveri (Datagrundlag = 160.378)	11 dage	0 dage	16 dage
Hærværk (Datagrundlag = 24.136)	18 dage	0 dage	34 dage
Indbrud (Datagrundlag = 73.982)	18 dage	0 dage	32 dage
Sædelighedssager uden politisk fokus (Datagrundlag = 516)	76 dage	2 dage	168 dage
Voldtægtsager (politisk fokus) (Datagrundlag = 70)	177 dage	21 dage	388 dage
Voldssager med politisk fokus (Datagrundlag = 2.273)	88 dage	11 dage	180 dage
Voldssager uden politisk fokus (Datagrundlag = 381)	96 dage	5 dage	235 dage
Røveri (Datagrundlag = 1.717)	111 dage	14 dage	241 dage
Økonomisk kriminalitet (Datagrundlag = 3.508)	142 dage	3 dage	388 dage
Drab, brandstiftelse mv. (Datagrundlag = 303)	203 dage	2 dage	566 dage
Våbensager i alt (Datagrundlag = 10)	241 dage	4 dage	753 dage
Narkotika og smugling (Datagrundlag = 28)	292 dage	4 dage	672 dage
Øvrig straffelov, inkl. brugstyveri (Datagrundlag = 15.569)	29 dage	0 dage	57 dage

Note: Tal markeret med rødt indikerer, at beregningerne bygger på relativt få observationer. Tal for "Færdsel ekskl. ATK", "ATK" (automatisk trafikkontrol) og "Øvrige særlove" er ikke vist i tabellen, da der ingen henlæggelser heraf er inkluderet i data. "Våbensager med politisk fokus" og "Våbensager uden politisk fokus" er samlet i "Våbensager i alt" på grund af få observationer.

Kilde: Rigsrevisionens beregninger på baggrund af data fra Rigspolitiet.

## Bilag 2. Metode til kortlægningen af gennemløbstider

### Formål

Formålet med Rigsrevisionens kortlægning har været at afdække, hvor lang tid der går, fra politiet modtager en anmeldelse, til straffesagen afsluttes, uanset i hvilken myndighed sagen afsluttes.

Straffesagerne, som vi har valgt at inddele i 6 afsluttede forløb, kan afsluttes på mange måder, jf. pkt. 7 i beretningen. De forløb, der involverer flere myndigheder, fx de straffesager, som afsluttes med påbegyndt afsoning, har vi desuden opdelt i delprocesser, jf. pkt. 42 i beretningen, fordi et andet formål med undersøgelsen har været at afdække, hvor lang tid der går, når straffesagerne overdrages fra den ene myndighed til den anden.

Kortlægningen er baseret på data fra Danmarks Statistik og suppleret med myndighedernes egne data. Danmarks Statistik udarbejder på baggrund af bl.a. data fra Det Centrale Kriminalregister en kriminalstatistik med detaljerede oplysninger om kriminalitet fra anmeldelse til strafferetlig afgørelse. I den forbindelse foretager Danmarks Statistik en afgrænsning af lovovertrædelserne i såkaldte hovedforhold, jf. nedenfor, som Rigsrevisionen har taget udgangspunkt i. Myndighederne registrerer på den anden side en række datoer, som Rigsrevisionen har brugt til at opdele gennemløbstiderne i delprocesser.

### Inddeling i kriminalitetstyper

For at nuancere gennemsnitsbetragtningerne har vi inddelt straffesagerne i kriminalitetstyper, jf. pkt. 40 i beretningen. Inddelingen i de i alt 17 kriminalitetstyper læner sig i vid udstrækning op ad politiets gruppering af straffesagerne, bortset fra:

- at færdselssager er opdelt efter, om lovovertrædelserne er registreret som automatisk trafikkontrol (ATK) eller ej
- at sager om hærværk og våbensager er skilt ud fra den store gruppe af forskellige sager, der er inkluderet under "Øvrig straffelov, inkl. brugstyveri"
- at straffesager vedrørende vold, voldtægt og våben er opdelt i sager, der er omfattet af de politiske hensigtserklæringer om hurtig sagsbehandling, og sager, der ikke er.

I forbindelse med kortlægningen af gennemløbstiderne for straffesager vedrørende vold, voldtægt og våben har Rigsrevisionen medtaget sager, hvor der er truffet afgørelse efter de paragraffer i straffeloven og våbenloven, der er nævnt i forarbejderne til lovene vedrørende de politiske hensigtserklæringer. Dette indebærer, at der ikke i alle tilfælde er sammenfald mellem de straffesager, vi har medtaget, og de straffesager, der er omfattet i myndighedernes redegørelser til Folketingets Retsudvalg vedrørende sagsbehandlingstider for straffesager vedrørende vold, voldtægt og våben. Det skyldes dels, at myndighedernes opgørelser kan være foretaget, inden afgørelsen er truffet, og dermed være baseret på deres vurdering af, hvordan sagen afgøres, dels at de politiske hensigtserklæringer i våbensager kun omfatter sager, hvor forholdet er begået på et offentligt tilgængeligt sted, som myndighederne har udtrykt manuelt, hvilket Rigsrevisionen ikke har haft mulighed for.

### Populationen

Rigsrevisionen har i forbindelse med undersøgelsen bedt myndighederne sende data for alle straffesager afsluttet i 2012 og har i den forbindelse modtaget i alt 886.900 anmeldelser fra politiet. Rigspolitiet har i høringsfasen oplyst, at de kun har leveret data for anmeldelser, hvor der er rejst sigtelse, eller hvor der er sket henlæggelse. Dette indebærer, at ca. 150.000 anmeldelser ud af de i alt 1.040.233 anmeldelser fra 2012 ikke er medtaget i kortlægningen.

Derudover har Rigsrevisionen frasortet sager, der er afsluttet i 2012, men anmeldt forud for 1. januar 2008, svarende til under 1 % af de forhold, der blev afsluttet i 2012.

De 17 **kriminalitetstyper**, er:

- Drab, brandstiftelse, m.v.
- Voldssager med politisk fokus
- Voldssager uden politisk fokus
- Voldtægt (politisk fokus)
- Sædelighedssager uden politisk fokus
- Våbensager med politisk fokus
- Våbensager uden politisk fokus
- Røveri
- Narkotika og smugling
- Økonomisk kriminalitet
- Indbrud
- Tyveri
- Hærværk
- Færdselsager ekskl. ATK
- ATK (automatisk trafikkontrol)
- Øvrig straffelov, inkl. brugstyveri
- Øvrige særlove.



Bøder til en værdi lavere end 1.500 kr. for færdselslovsovertrædelser og hovedparten af straffesager vedrørende øvrige særlove registreres ikke i Det Centrale Kriminalregister og er dermed heller ikke inkluderet i kortlægningen.

Endelig har det ikke været muligt at matche alle sager registreret i de enkelte myndigheder på grund af:

- *synlige tastefejl*, hvor der fx kun er indtastet 6 ud af 10 cifre i et cpr-nr. eller 12 ud af de 16 cifre, der udgør politiets journalnr., hvor et årstal er indtastet som fx 2911, eller hvor datoen for en afgørelse ligger forud for registreringen af anmeldelsen.
- *ikke-synlige tastefejl*, hvor antallet af cifre i et journalnr. og/eller cpr-nr. er korrekt, men hvor der fx er byttet om på 2 cifres placering, hvorfor det ikke er muligt at matche et præcist journalnr./cpr-nr. til andre registre, selv om alle øvrige registreringer, fx anmeldelsesdato, sigtelsesdato og domsdato, er identiske
- *mangelfulde oplysninger*, fx at der er indtastet "xx", "??" e.l. i stedet for et cpr-nr. eller politiets journalnr.
- *manglende registrering*, fx hvis nogle lokale myndigheder har forstået, at en registrering er frivillig, selv om den ikke er det
- *uensartet praksis* inden for en myndighed, fx i forhold til, hvordan der registreres opdateringer/nye informationer på en sag, eller hvis der ikke er ens lokal praksis i forhold til, hvilken dato der skal registreres i et givent datofelt.

Beregningerne for de enkelte delprocesser og forløb beror således på stikprøver svarende til mellem 77 % og 95 % af de data, som Rigsrevisionen modtog fra myndighederne. Det er Rigsrevisionens vurdering, at udeladelsen af de fejlregistrerede sager ikke skævvrider resultaterne af kortlægningen, idet alle journalnr. og cpr-nr. er underlagt samme sandsynlighed for at blive indtastet forkert.

### Forhold vs hovedforhold

En anmeldelse registreres som et forhold med eget journalnr. i politiet. Et forhold kan være begået af flere personer, ligesom én person kan blive knyttet til flere forhold. Anklagemyndigheden fører en sag videre i retten under ét journalnr. I tilfælde, hvor en tiltalt har begået flere lovovertrædelser, rejser anklagemyndigheden tiltale efter et såkaldt hovedforhold, som favner sagskomplekset, hvori der kan indgå flere andre forhold, som også kan lægges til grund ved en eventuel strafudmåling. De data, som Rigsrevisionen har modtaget fra politiet og anklagemyndigheden, er på forholds niveau, mens data fra Domstolsstyrelsen og Direktoratet for Kriminalforsorgen er på hovedforholdsniveau.

### Beregningerne

Rigsrevisionen har opgjort de samlede gennemløbstider ved at koble myndighedernes data ved hjælp af cpr-nr. og politiets journalnr. Rigsrevisionen har videreleveret de fra myndighederne indhentede data til Danmarks Statistik efter retningslinjer fra Datatilsynet og Danmarks Statistik. Danmarks Statistik har afkodet personidentificerbare data som cpr-nr. og politiets journalnr. efter den kodenøgle, som Danmarks Statistik selv bruger til at afkode de personfølsomme data, de generelt modtager.

Beregningerne er baseret på hovedforhold som afgrænset i Danmarks Statistiks registre, bortset fra beregningerne for de forløb, der ender med afsoning, som i stedet baserer sig på det hovedforhold, der sker afsoning efter.

Derudover er beregningen af tiden, fra en sag anmeldes, til sagen henlægges, foretaget på forholds niveau, da denne beregning alene er foretaget på baggrund af en datakørsel, som politiet har leveret til Rigsrevisionen.

Rigsrevisionens beregninger er foretaget på Danmarks Statistiks forskermaskiner ved hjælp af programmet SAS® 9.3.

## Bilag 3. Ordliste

Advarsel i ret	Retten kan afgøre en sag med en advarsel, hvis retten finder, at den tiltalte er skyldig, og der er tale om et forholdsvis ubetydeligt strafbart forhold. Advarsel anvendes normalt kun, hvis der er tale om et førstegangstilfælde af en ringe forseelse.
ATK	Automatisk trafikkontrol, som gennemføres ved hjælp af bemandede varevogne med kamera og fartmåler, der tager billeder af bilister, som kører for hurtigt. Ud over fartbøder kan der ved hjælp af ATK også tildeles bøder, hvis bilisten kører uden sikkerhedssele, bruger håndholdt mobiltelefon, eller hvis bilen mangler en nummerplade.
Betinget dom	En dom, der finder den tiltalte skyldig, men hvor den idømte straf ikke skal afsnes, hvis den dømte ikke begår ny kriminalitet i en periode, der er fastsat i dommen (prøvetid). Der kan også knyttes andre vilkår til en betinget dom. Normalt er den dømte undergivet tilsyn af Kriminalforsorgen i hele eller en del af prøvetiden.
Bøde uden retlig indblanding	Ved mindre alvorlige lovovertrædelser, hvor der i loven er hjemmel til at idømme en bøde for den pågældende lovovertrædelse, kan sagen afgøres uden rettens dom, hvis den sigtede accepterer et bødeforelæg, som politiet eller anklagemyndigheden har udstedt.
Bødedom	Retten kan afgøre sagen med en bøde, hvis dommeren vurderer, at den tiltalte er skyldig. I tilfælde, hvor en sag er sendt i retten med påstand om, at den tiltalte bliver idømt fængselsstraf, kan dommeren afgøre sagen med en bøde, hvis der i loven er hjemmel til at idømme bøde for overtrædelser. Derudover kan retten idømme bødedom, hvis den sigtede ikke accepterer politiets bødeforelæg.
Datafølgeseddel	Elektronisk brevforsendelse, der kan benyttes til at sende dokumenter mellem myndigheder.
DocuPilot	Rigsadvokatens og statsadvokaternes sagsbehandlingssystem.
Den Europæiske Menneskerettighedskonvention	Konventionen indeholder centrale borgerlige og politiske rettigheder, fx retten til en retfærdig rettergang. Konventionen trådte i kraft i 1953 og blev ratificeret af Danmark samme år.
Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol	Domstolen behandler klager, hvor borgere mener, at deres menneskerettigheder er blevet overtrådt.
Forhold	En lovovertrædelse, der anmeldes, registreres som et forhold. Én person kan stå bag flere forhold (fx flere indbrud), ligesom ét forhold kan være begået af flere personer (fx et røveri).
Gennemløbstid	Den tid, som det tager, fra en straffesag er anmeldt, til den er endeligt afsluttet, uanset i hvilken myndighed sagen afsluttes.
Henlæggelse	Sager, hvor politiet vurderer, at der ikke er efterforskningsmuligheder, henlægges. Henlæggelser forekommer bl.a., hvis gerningsmanden ikke kan identificeres, eller hvis sagen er forældet ved anmeldelsen.
Hovedforhandling	Den del af en straffesag, der foregår i retten, hvor dommeren skal tage stilling til, om den tiltalte er skyldig og på baggrund heraf afsige en dom. Under hovedforhandlingen nedlægger anklageren og forsvareren (parterne) påstande om tiltaltes skyld. Parterne fører bevis for deres påstande i form af bl.a. afhøring af vidner. Efter bevisførelsen udtaler parterne sig om bevisførelsens resultat og om de retlige spørgsmål i sagen (procedure). Til sidst vurderer dommeren parternes påstande i lyset af bevisførelsen, hvorefter hovedforhandlingen slutter med, at retten afsiger dom i sagen.
Kriminalitetstyper	Inddeling af lovovertrædelser på straffesagsområdet i 17 kriminalitetstyper ud fra den gerningskode, som lovovertrædelser registreres under i politiet, fx indbrud, voldssager eller narkotika og smugling.

Legalitetskontrol	Den kontrol, der føres med behandlingen af straffesager for at påse, at sagsbehandlingen er i overensstemmelse med gældende lov. Det følger bl.a. af retsplejelovens kap. 10, at der skal føres tilsyn med behandlingen af straffesager, og at de offentlige anklagere skal fremme enhver sag med den hurtighed, som sagens beskaffenhed tillader, og derved ikke blot påse, at strafskyldige drages til ansvar, men også at forfølgning af uskyldige ikke finder sted.
POLSAG	It-system, der blev forsøgt indført, og som skulle have været et fuldt digitaliseret og landsdækkende sags- og dokumentstyringsystem, der understøttede politiets arbejdsprocesser.
Påtaleopgivelse	Slutning på en sag, hvor politiet har rejst sigtelse, men hvor sigtelsen viser sig at være grundløs. Årsagen kan være, at det ikke forventes, at en domstol vil finde den sigtede skyldig, eller at sagens gennemførelse vil medføre vanskeligheder, omkostninger eller behandlingstider, som ikke står i rimeligt forhold til sagens betydning og den straf, der forventes idømt.
Recidiv	Tidligere dømt persons tilbagefald til (ny) kriminalitet.
Rettighedsfrakendelse	Frakendelse af rettigheder, fx retten til at køre bil, drive virksomhed eller arbejde med børn.
Straffuldbyrkelse	Gennemførelse af en idømt straf, fx afsoning af en fængselsstraf eller betaling af en bøde. Bøder betales til politiet, medmindre andet er bestemt i afgørelsen, mens det er Kriminalforsorgen, der har ansvaret for, at fængselsstraffe bliver fuldbyrdet. SKAT (restanceinddrivelsesmyndigheden) inddriver dog bøder, der ikke bliver betalt rettidigt.
Tiltalefrafald	Anklagemyndigheden kan i visse tilfælde frafalde tiltalen, fx hvis lovovertrædelsen ikke kan medføre højere straf end bøde, hvis sagen ikke forventes at føre til, at sigtede kan findes skyldig, eller hvis sagens gennemførelse vil medføre vanskeligheder, omkostninger eller behandlingstider, som ikke står i rimeligt forhold til sagens betydning, omkostninger eller den straf, der forventes idømt.
Tiltalefrafald med vilkår	Der kan fastsættes vilkår som forudsætning for, at tiltalen frafaldes, fx at tiltalte underlægges tilsyn af de sociale myndigheder. Hvis der fastsættes vilkår for et tiltalefrafald, skal tiltalefrafaldet godkendes af retten.
Tiltalerejsning	Anklagemyndigheden rejser tiltale, hvis det vurderes, at der er beviser nok til, at retten vil dømme den sigtede. At rejse tiltale betyder, at sagen bliver sendt til retten med et anklageskrift, der beskriver den strafbare handling. Personen, som tidligere var sigtet, er nu tiltalt.
Ubetinget straf	Straf, som typisk indebærer frihedsstraf ved afsoning i fængsel, på en lukket institution, i fodlænke e.l. Hvis den dømte har været varetægtsfængslet forud for dommen, kan det ske, at den ubetingede straf ikke skal afsones, fordi den dømte har udstået den idømte straf med den periode, vedkommende har siddet varetægtsfængslet.
Udmåling af straf	Retten fastsætter en straf for den lovovertrædelse, som den tiltalte er skyldig i. Straffen udmåles inden for den strafferamme, der i loven er fastsat for den pågældende lovovertrædelse. En straf kan både være bøde eller fængsel. Ved strafudmålingen lægger retten vægt på forskellige omstændigheder, herunder lovovertrædelsens grovhed og oplysninger om tiltalte, fx tiltaltes alder og eventuelle tidligere domme for tilsvarende kriminalitet.