



JUSTITIS MINISTERIET

Udvalg for forberedelse af ny flerårs-
aftale for domstolene

Dato: 30. marts 2023
Sagsbeh: Anne Sofie Brix
Dok.: 2600145

1.10 Sager vedrørende personer med psykiske lidelser

Baggrund

Nævninger medvirker i visse straffesager, hvor der bliver spørgsmål om dom til anbringelse i institution eller forvaring.¹ Spørgsmålet om anbringelse er bl.a. aktuelt i sager, hvor gerningspersonen på gerningstidspunktet var påvirket af f.eks. psykisk sygdom, mental retardering, mangelfuld udvikling eller en svækkelse af psykiske funktioner.² Anklagemyndigheden vil i forbindelse med tiltalerejsningen tage stilling hertil.

En sigtet skal mentalundersøges, når det findes at være af betydning for sagens afgørelse.³ Hvorvidt der skal foretages en mentalundersøgelse afhænger af en samlet vurdering, hvor det bl.a. indgår, om den sigtede tidligere har modtaget psykiatrisk behandling, eller der i øvrigt kan være grund til at formode, at sigtede er sindssyg, mentalt retarderet eller at sigtedes mentale tilstand afviger fra det normale, f.eks. på grund af de strafbare handlingers art eller grovhed.⁴

Undersøgelsen foretages som udgangspunkt ambulant af en socialrådgiver, en psykiater og eventuelt af en psykolog. På baggrund af mentalerklæringen afgør retten, om en gerningsperson er egnet til almindelig straf, eller om der skal iværksættes andre retsfølger af den strafbare handling.

¹ Retsplejelovens § 686, stk. 4, nr. 2.

² Straffelovens § 68, jf. § 16.

³ Retsplejelovens § 809, stk. 1.

⁴ Rigsadvokatmeddelelsens afsnit om psykisk afvigende kriminelle pkt. 3.1.1.

Retten kan f.eks. bestemme, at en tiltalt anbringes på psykiatrisk afdeling, i institution for personer med vidtgående psykiske handicap eller under tilsyn med mulighed for administrativ anbringelse. Afgørelse herom kan træffes, hvis mindre indgribende foranstaltninger som tilsyn, bestemmelser vedrørende opholdssted eller arbejde, afvænningsbehandling, psykiatrisk behandling mv. ikke findes tilstrækkelige.⁵

Sager, hvor anklagemyndigheden nedlægger påstand om tilsyn med mulighed for anbringelse på en institution, behandles som domsmandssager.

Ved en lovændring i 2000 blev der indsat en bestemmelse i straffeloven, hvorefter der i sager om anbringelse i institution eller foranstaltninger, der giver mulighed herfor, fastsættes en længstetid på 5 år. I sager om drab, røveri, frihedsberøvelse, alvorlig voldsforbrydelse, trusler, brandstiftelse, voldtægt eller anden alvorlig seksualforbrydelse fastsættes dog i almindelighed ingen længstetid.⁶

I sager uden længstetid skal anklagemyndigheden indbringe spørgsmålet om ændring eller endelig ophævelse af foranstaltningen for retten senest 5 år efter afgørelsen. Derefter forelægges spørgsmålet for retten mindst hvert andet år.⁷ Det påhviler anklagemyndigheden at påse, at bl.a. en anbringelse eller forvaring ikke opretholdes i længere tid og videre omfang end nødvendigt.⁸

Lovændringen hvilede på en betænkning om tidsbegrænsning af foranstaltninger fra 1999, hvoraf det fremgår, at Straffelovrådets undersøgelse af foranstaltningsdomme har vist, at foranstaltninger, iværksat på baggrund af mindre alvorlige forbrydelser, i visse tilfælde har været ganske langvarige, uden at dette synes begrundet i vedkommendes farlighed. Dette forhold gav efter Straffelovrådets opfattelse anledning til retssikkerhedsmæssige betænkeligheder.⁹

En anbringelsessag kan desuden omhandle en dom til forvaring, hvis vedkommende findes skyldig i drab, røveri, frihedsberøvelse, alvorlig voldsforbrydelse, trusler, brandstiftelse, voldtægt eller anden alvorlig seksualforbrydelse. For at idømme forvaring kræves det, at det efter karakteren af det begåede forhold og oplysningerne om vedkommendes person må antages,

⁵ Straffelovens § 68.

⁶ Straffelovens § 68 a.

⁷ Straffelovens § 68 a, stk. 2, 2. og 3. pkt.

⁸ Straffelovens § 72, stk. 1.

⁹ Straffelovrådets betænkning nr. 1372/1999.

at vedkommende frembyder nærliggende fare for andres liv, legeme, helbred eller frihed.¹⁰ Anvendelse af forvaring i stedet for fængsel forudsætter i øvrigt, at dette findes påkrævet for at forebygge denne fare. Sanktionsformen er tidsubestemt.

Ordnningen, hvorefter nævninger medvirker i anbringelsessager, går tilbage til retsplejeloven af 1916. Anvendelsesområdet for nævningesager er senere ændret flere gange uden dog at adressere behandlingen af sager vedrørende personer med psykiske lidelser.

Retsplejerådet fandt i sin betænkning om retternes kompetence og arbejdsform i straffesager fra 1977, at en række omstændigheder taler for at begrænse antallet af straffesager, der skal behandles af nævningeting. Rådet fandt således, at nævningebehandlingen bør begrænses til sager, hvor anvendelsen af denne tunge og ressourcekrævende procesform står i rimeligt forhold til sagens betydning for den enkelte og for samfundet.¹¹

Lignende overvejelser er gentaget i forbindelse med lovændringer i 2006 og 2021, der indsnævrer brugen af nævninger. Af forarbejderne til lovændringen i 2021, der undtog sager om grov overtrædelse af dopingreglerne og hvidvask af særlig grov beskaffenhed fra nævningebehandling, fremgår det, at i praksis er disse sagstyper mindre egnede til nævningebehandling på baggrund af, at bevisførelsen ofte vil være omfattende og langvarig og vedrøre komplekse forhold.

Efter retspraksis er nævningebehandlingen endvidere begrænset i sager, hvor kriminaliteten er begået under en igangværende foranstaltning. Højesteret har således i en dom fra 2019 fastslået, at en straffesag, hvor anklagemyndighedens påstand er, at det har sit forblivende med en allerede idømt forvaring, kan behandles uden medvirken af nævninger.¹²

Sager, hvor der bliver spørgsmål om andre foranstaltninger end straf, kan ikke behandles som en tilståelsessag.¹³ Begrænsningen blev indsat i 1932 og er i det væsentlige uændret siden. Før 1932 fremgår det af praksis, at der var krav om en vis tilregnelighed, før en sigtet kunne samtykke til, at en sag blev behandlet som en tilståelsessag. Det var således en betingelse, at den sigtede forstod, hvad sigtelsen gik ud på og betydningen af samtykket.¹⁴

¹⁰ Straffelovens § 70.

¹¹ Retsplejerådets betænkning nr. 825/1977.

¹² U.2019.1560

¹³ Retsplejelovens § 831, stk. 1, nr. 4.

¹⁴ U.1985B.385.

Indtil 2006 kunne en sigtet, der tilstod et forhold, og hvor der i sagen var spørgsmål om anbringelse i institution eller forvaring, samtykke til, at sagen blev behandlet som en domsmandssag i stedet for en nævningesag. Reglen blev erstattet af, at den tiltalte nu kan vælge, om sagen skal behandles som en domsmandssag, uagtet om den tiltalte tilstår.

Anvendelse i praksis

Der har i perioden 2016-2021 været 712-782 foranstaltningsdomme årligt i byretterne. I landsretterne har der i samme periode været mellem 61-85 foranstaltningsdomme årligt. Størstedelen af foranstaltningsdommene er afsluttet med en behandlingsdom, *jf. tabel 1*.

Antal sager	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Foranstaltningsdomme, i alt	787	780	845	858	796	811
- Behandlingsdom	778	769	833	839	785	800
- Forvaring	9	11	12	19	11	11
Foranstaltningsdomme i byretterne	726	712	782	773	724	740
- Behandlingsdom	721	706	773	762	719	734
- Forvaring	5	6	9	11	5	6
Foranstaltningsdomme i landsretterne	61	68	63	85	72	71
- Behandlingsdom	57	63	60	77	66	66
- Forvaring	4	5	3	8	6	5

Anm.: Dataudtrækket baserer på sager efter straffelovens §§ 68-70.

Kilde: Rigsadvokaten

Udvalgets overvejelser

1. Udvalget har overvejet et forslag om at etablere en ordning, hvor anklagemyndigheden i sager vedrørende personer med psykiske lidelser foretager en vurdering af, hvilken straf forholdet må forventes at ville have udløst, hvis personen ikke var psykisk syg.¹⁵ Denne vurdering vil så være styrende for, om sagen skal behandles som en domsmandssag eller nævningesag. Sager, hvor der er spørgsmål om forvaring, vil fortsat blive behandlet som nævningesager.

Det vil med den nuværende nævningegrænse betyde, at hvis der under sagen var blevet nedlagt påstand om straf af fængsel i 4 år eller derover, hvis den tiltalte var egnet til almindelig straf, så ville sagen skulle behandles som en

¹⁵ Herved forstås personer omfattet af straffelovens § 16.

nævningesag. En forhøjelse af den almindelige nævningegrænse til 6 år eller mere vil i givet fald også omfatte sager med påstand om anbringelsesdom.

Af *tabel 2* fremgår antallet af behandlingsdomme med anbringelse fordelt på sagstype i byretterne.

Tabel 2			
Estimeret antal behandlingsdomme med anbringelse efter straffelovens § 68 fordelt på sagstype			
<i>Antal sager, 2019</i>	Domsmandssag	Nævningesag	I alt
Estimeret behandlingsdomme med anbringelse efter straffelovens § 68, i alt	169	15	184
- heraf med længstetid	77	2	79
- heraf uden længstetid	92	13	105
Estimeret behandlingsdomme med anbringelse efter straffelovens § 68 i byretterne	152	12	164
- heraf med længstetid	73	2	75
- heraf uden længstetid	79	10	89
Estimeret behandlingsdomme med anbringelse efter straffelovens § 68 i landsretterne	17	3	20
- heraf med længstetid	4	-	4
- heraf uden længstetid	13	3	16

Anm.: Data er baseret på en manuel gennemgang af antallet af foranstaltningsdomme, hvori ordet *anbringelse* er nævnt i anmærkningen til afgørelsen hos Rigsadvokaten.

Kilde: Rigsadvokaten

Det bemærkes, at det på det foreliggende grundlag er vanskeligt at skønne over de økonomiske konsekvenser som følge af en sådan ordning. Rigsadvokaten har foretaget en manuel gennemgang af gerningstyperne i sagerne, som fremgår af *tabel 2*, med henblik på at estimere, hvilken straf der måtte forventes at have været påstået, hvis den tiltalte skulle have været egnet til straf.

Det er på baggrund heraf vurderingen, at ordningen vil kunne frigøre 1,0 mio. kr., 1,2 mio. kr. eller 1,4 mio. kr. årligt fuldt indfaset i domstolene afhængigt af, om den fremtidige grænse for nævningesagsbehandling har en strafpåstand på over 4, 6 eller 8 år. De økonomiske konsekvenser er forbundet med usikkerhed.

Udvalget er opmærksom på, at man ved gennemførelsen af den gældende nævningeordning for anbringelsesdomme i 1984 ikke fandt det muligt at udforme ordningen på denne måde. Allerede den gældende nævningeordning kræver dog i visse tilfælde et skøn over, hvad en straf ville skulle udmåles til.

Der skal således ikke medvirke nævninger, hvis der kun opstår spørgsmål om straf af fængsel i 4 år eller derover, fordi der fastsættes en fællesstraf med en tidligere betinget fængselsstraf eller en reststraf fra en prøveløsladelse. I sådanne tilfælde skal der således skønnes over, om den nu påtalte kriminalitet isoleret set ville medføre en fængselsstraf på 4 år eller derover, eller om straffen kun når 4 år eller derover som følge af fællesstraffen med den betingede dom eller reststraffen fra prøveløsladelse.

Siden politi- og domstolsreformen har nævningeordningen endvidere været udformet på den måde, at når anklageskriftet omfatter flere forhold, hvoraf nogle efter deres art er undtaget fra nævningebehandling (berigelseskriminalitet bortset fra røveri samt narko- og dopingkriminalitet), skal der kun medvirke nævninger, hvis de forhold, der ikke er undtaget fra nævningebehandling, bedømt isoleret ville have medført en fængselsstraf på 4 år eller derover. I sådanne tilfælde skal der således skønnes over, hvad straffen ville blive udmålt til, hvis tiltalte alene blev dømt for de forhold i anklageskriftet, der ikke er undtaget fra nævningebehandling.

Hertil kommer, at anklagemyndigheden under alle omstændigheder ved beslutningen om at rejse sagen som nævningesag eller domsmandssag – når kriminaliteten ikke efter sin art er undtaget fra nævningebehandling – tager stilling til, om anklagemyndigheden vil påstå en straf på 4 år eller derover eller på under 4 år.

Efter udvalgets opfattelse vil det være muligt at anvende en ordning, hvor nævninger skal medvirke i sager med anbringelsespåstand, hvis sagen ville have været en nævningesag, hvis tiltalte ikke havde været utilregnelig. Det vil være anklagemyndigheden, der i anklageskriftet angiver, om sagen påstås behandlet med nævninger eller domsmænd, ud fra sin vurdering af, hvilken strafpåstand anklagemyndigheden ville have nedlagt, hvis tiltalte ikke havde været utilregnelig.

Anklagemyndighedens valg af domsmandssag vil være bindende for strafudmålingen på samme måde som i dag, dvs. at i de formentlig meget få tilfælde, hvor tiltalte trods anklagemyndighedens (oprindelige) påstand om anbringelse i institution idømmes almindelig fængselsstraf, kan straffen ikke fastsættes højere end i andre domsmandssager.

På samme måde, som det kendes i dag i de tilfælde, hvor nævningers medvirken er afhængig af en vurdering af, hvad straffen ville have været, vil

tiltalte og forsvareren kunne anfægte anklagemyndighedens valg af domsmandssag med den begrundelse, at straffen ville blive udmålt til en fængselsstraf over nævningegrænsen, hvis tiltalte ikke var utilregnelig. I givet fald træffer retten afgørelse om, hvorvidt sagen skal behandles som domsmandssag eller nævningesag. Gennemføres sagen herefter som nævningesag, er der ikke nogen begrænsning i, hvor lang en fængselsstraf der kan idømmes, hvis tiltalte undtagelsesvis idømmes almindelig straf.

Tiltalte vil ikke have anledning til som sådan at anfægte anklagemyndighedens valg af nævningesag, da tiltalte blot kan vælge domsmandsbehandling, hvis tiltalte ønsker det.¹⁶

Udvalget bemærker, at en dom til anbringelse som følge af sin tidsubestemte karakter er en særdeles indgribende sanktion. Udvalget kan dog tilslutte sig, at en sag ikke skal behandles under medvirken af nævninger, alene fordi der bliver spørgsmål om dom til anbringelse i institution, men at det i stedet bliver kriminalitetens art og grovhed, der bliver afgørende for, om nævninger skal medvirke.¹⁷

Udvalget kan på denne baggrund anbefale, at denne ordning gennemføres.

2. Udvalget er opmærksom på, at det rent administrativt ville være mere hensigtsmæssigt med en mindre skønspræget ordning. Udvalget har derfor også overvejet et forslag om, at alle sager om anbringelse i institution – uanset om der fastsættes længstetid – fremover skal behandles som domsmandssager.

Det vurderes at kunne frigøre 1,6 mio. kr. i domstolene årligt fuldt indfaset, såfremt 15 nævningesager om anbringelse i institution – uanset om der fastsættes længstetid – fremover behandles som domsmandssager.

Udvalget finder dog, at en sådan ordning ikke i samme grad harmonerer med udgangspunktet om, at nævningebehandling forbeholdes de alvorligste straffesager. Udvalget lægger herved vægt på, at sager med spørgsmål om anbringelse i institution kan angå særdeles alvorlig kriminalitet, som ville være blevet straffet med en meget langvarig fængselsstraf, hvis tiltalte ikke havde været utilregnelig.

¹⁶ Retsplejelovens § 687.

¹⁷ Anbringelse i institution i medfør af straffelovens § 68.

Udvalget lægger desuden vægt på, at en dom til anbringelse i institution bl.a. på grund af dens tidsubestemte karakter, er en meget alvorlig sanktion i sammenligning med en tidsbestemt fængselsstraf. Der er heller ikke noget til hinder for, at den faktiske anbringelse i institutionen overstiger længden af den fængselsstraf, som ville være blevet idømt, hvis tiltalte ikke havde været utilregnelig.

Udvalget bemærker dog, at det overvejende er et politisk spørgsmål, hvor grænsen for anvendelse af nævninger skal gå. Efter udvalgets opfattelse må det således bero på en politisk afvejning, om man af navnlig procesøkonomiske grunde vil lade alle sager om anbringelse i institution blive behandlet som domsmandssager.

Udover de rent økonomiske fordele vil det til støtte for en sådan ordning kunne anføres, at foranstaltningens formen i disse typer sager er den samme uanset forbrydelsens grovhed, hvilket kan tale for at ensrette rettens behandling af sagerne. Forbrydelsens grovhed vil dog kunne få betydning for, hvor længe en idømt foranstaltning i praksis opretholdes.

Udvalget er desuden opmærksom på, at det er rettens afgørelse, hvorvidt en person skal fritages for straf og idømmes en anden foranstaltning. Yderst sjældent kan der således forekomme tilfælde, hvor retten finder en person egnet til almindelig straf, selv om anklagemyndigheden har nedlagt påstand om andre foranstaltninger. I disse tilfælde kan det vise sig, at sagen angår kriminalitet, der i almindelighed medfører en strafudmåling, som forudsætter nævningebehandling, hvorfor sagen må gå om. Dette kan tale imod ordningen.

3. Udvalget har endvidere overvejet et forslag om, at straffesager, hvor anklagemyndighedens påstand er, at det har sit forblivende med en allerede idømt foranstaltning, behandles uden medvirken af domsmænd.

Det bemærkes, at Rigsadvokaten ikke registrerer, hvor ofte påstanden er, at det har sit forblivende med en allerede idømt foranstaltning. Hvis det til illustration antages, at det gør sig gældende i 25 pct. af straffesagerne, vil tiltaget kunne frigøre 0,1 mio. kr. årligt fuldt indfaset i domstolene, såfremt sagerne behandles uden medvirken af domsmænd. Udgiftsskønnet er behæftet med betydelig usikkerhed.

Udvalget lægger vægt på, at der er tale om en særlig sagskategori, hvor der skal tages stilling til en fortsættelse af en allerede idømt foranstaltning. Det taler for at give mulighed for en smidigere proces.

Udvalget er dog opmærksom på, at nogle af disse sager kan angå alvorlig kriminalitet, og at det derfor kan have væsentlige konsekvenser for tiltalte at blive fundet skyldig, selv om sanktionen alene er, at en allerede igangværende foranstaltning fortsætter. Sagerne vil også kunne være skønsprægede og som sådan egnede til behandling med domsmænd.

Udvalget kan på den baggrund tilslutte sig, at der indføres mulighed for, at disse sager kan afgøres uden domsmænd, men sådan at retten efter en konkret vurdering af sagens betydning for tiltalte kan bestemme, at sagen skal afgøres med domsmænd.

4. Udvalget har overvejet et forslag om at gøre det muligt at behandle sager, hvor der er spørgsmål om andre foranstaltninger end straf, som en tilståelsessag med henblik på at anvende domstolenes ressourcer mest hensigtsmæssigt og give den sigtede mulighed for en lettere og hurtigere proces.

Det vurderes at kunne frigøre 0,1 mio. kr. årligt fuldt indfaset i domstolene, såfremt sager, hvor der er spørgsmål om andre foranstaltninger end straf, fremover vil kunne behandles som tilståelsessag. De økonomiske konsekvenser kan henføres til en difference i domstolenes udgifter til behandlingen af anslået seks domsmands- og tilståelsessager årligt.

Udvalget lægger vægt på, at muligheden begrænses til tilfælde, hvor den sigtede forstår sigtelsen og betydningen af samtykket til, at sagen behandles som en tilståelsessag. Udvalget finder desuden, at der i disse sager obligatorisk skal beskikkes forsvarer for tiltalte. Tiltalte vil i disse sager i sagens natur være psykisk afvigende, og tiltalte bør have talt med en forsvarer, før tiltalte i givet fald samtykker i, at sagen behandles som en tilståelsessag, og dermed giver afkald på medvirken af domsmænd.

Under disse forudsætninger kan udvalget anbefale, at forslaget gennemføres.

Udvalget er opmærksom på, at retsmødet med henblik på afgørelse som en tilståelsessag først med mening kan holdes, når tiltaltes psykiske tilstand er tilstrækkeligt klarlagt til, at retten kan afsige dom om den rette foranstalt-

ning. Disse tilståelsessager vil derfor umiddelbart have en lidt anden karakter end almindelige tilståelsessager, hvor tiltalte idømmes fængsel, men der kan dog også i almindelige tilståelsessager opstå spørgsmål om f.eks. vilkårene i en betinget dom, som forudsætter en nærmere afklaring af tiltaltes personlige forhold før retsmødet, da tiltalte egen forklaring i retsmødet ikke altid vil være tilstrækkelig.

5. De økonomiske konsekvenser er opsummeret nedenfor, jf. tabel 3.

Tabel 3		
Potentiale ved implementering af tiltag		
<i>Mio. kr.</i>	Årligt potentiale, fuldt indfaset	Implementeringsomkostninger
I alt	1,2-1,8	-
1. Ordning, hvor anklagemyndigheden i sager om personer med psykiske lidelser foretager vurdering af, hvilken straf forholdet må forventes at ville have udløst, hvis personen ikke var psykisk syg¹	1,0-1,4	-
2. Sager om anbringelse i institution behandles – uanset om der fastsættes længstetid – som domsmandssager	1,6	-
3. Straffesager hvor anklagemyndighedens påstand er, at det har sit forblivende med en allerede idømt foranstaltning behandles uden domsmænds medvirken	0,1	-
4. Sager, hvor der er spørgsmål om andre foranstaltninger end straf, kan behandles som tilståelsessag	0,1	-

Anm.: Potentialeberegningerne tager udgangspunkt i relevante opgørelser fra 2019, idet domstolenes aktiviteter, antal af sager mv. i 2020 og 2021 vurderes at have været påvirket af covid-19. Potentialeberegningerne er forbundet med usikkerhed. 1) Potentialet vil afhænge af grænsen for nævningesagsbehandling.

Kilde: Justitsministeriet på baggrund af data fra Domstolsstyrelsen.

Det bemærkes, at de økonomiske konsekvenser for den øvrige del af straffesagskæden, herunder eventuelle afledte effektiviseringer, vil blive kortlagt parallelt med udvalgets arbejde.