



JUSTITS MINISTERIET

Udvalg for forberedelse af ny flerårs-
aftale for domstolene

Dato: 30. marts 2023
Sagsbeh: Anne Sofie Brix
Dok.: 2583648

1.5 Øget incitament til tilståelse

Baggrund

En tilståelsessag kan afgøres af en byret på grundlag af tiltaltes tilståelse uden en formel hovedforhandling. Sagen kan afgøres af en juridisk dommer uden medvirken af domsmænd eller nævninger, forudsat at bl.a. sigtede samtykker og afgiver en uforbeholden tilståelse, hvis rigtighed bestyrkes af de i øvrigt foreliggende oplysninger.

Lovgivningen indeholder forskellige regler om tilståelsens betydning for strafudmålingen mv.¹ Tilståelsen kan angå egne strafbare forhold, men også strafbare forhold begået af tredjemand, herunder såvel eventuelle medgerningsmænd som gerningsmænd, som ingen tilknytning har til den sigtedes egen straffesag.

For så vidt angår strafudmålingen skal der ved straffens udmåling bl.a. tages hensyn til, om gerningsmanden har medvirket til sagens oplysning, f.eks. ved afgivelse af forklaring om medgerningsmænd.² Det skal endvidere ved straffens fastsættelse i almindelighed indgå som formildende omstændighed, at gerningsmanden frivilligt har angivet sig selv og aflagt fuldstændig tilståelse.³

¹ Bl.a. straffelovens § 80, stk. 2, og § 82, stk. 1, nr. 9, og retsplejelovens § 723, stk. 2, og § 831.

² Straffelovens § 82, stk. 1, nr. 10.

³ Straffelovens § 82, stk. 1, nr. 9.

Forud for en lovændring i 2004 afgav Straffelovrådet i 2002 en betænkning om tilståelsens betydning for strafudmålingen mv.⁴ Straffelovrådet udtalte, at både hensynet til at opklare alvorlig kriminalitet og procesøkonomiske hensyn kan tale for, at der som led i kriminalitetsbekæmpelsen gives mulighed for at stille en sigtet eller tiltalt person fordele i udsigt som ”modydelse” for, at den pågældende aflægger tilståelse om egne strafbare forhold eller afgiver forklaring om medgerningsmænds eller tredjemænds strafbare forhold.

Samtidig understregede Straffelovrådet, at det ikke er uden betænkelighed at give adgang til at indgå sådanne ”aftaler”. Det blev anført, at det ville stride mod dansk retstradition at åbne for en ordning, hvor man f.eks. på forhånd indhentede et tilsagn fra retten om ikke at idømme mere end en mellem parterne nærmere aftalt straf.

Straffelovrådet påpegede, at der, når der er spørgsmål om at formå den sigtede til at tilstå egne strafbare forhold, er risiko for, at den pågældende fristes til at afgive en (eventuelt delvist) urigtig tilståelse af frygt for en videregående og ligeledes urigtig domfældelse. Herved øges risikoen for urigtige domfældelser, som ikke nødvendigvis opvejes af, at retten og forsvarerne for dem, der belastes af forklaringen, underrettes om aftalen.

Straffelovrådets betragtninger skal ses i sammenhæng med princippet i retsplejeloven om, at løfter, urigtige foregivender eller trusler ikke må anvendes under afhøring. Politiet er dog ikke afskåret fra at afgive såkaldte ”lovbundne løfter”, dvs. løfter om fordele der i forvejen følger af lovbestemmelser.

Som eksempel kan nævnes tilfælde, hvor politiet tilkendegiver, at en tilståelse vil medføre, at arrestanten tages ud af isolation og eventuelt tillige løslades fra varetægtsfængsling. Som et andet eksempel kan peges på en neutral oplysning om, at det kan indvirke på strafudmålingen, når gerningsmanden medvirker til opklaring af egne strafbare forhold.

Anvendelse i praksis

Antallet af tilståelsessager er faldet betydeligt fra 2012 til 2021. I 2012 modtog domstolene 10.345 tilståelsessager, hvilket var faldet til 5.218 sager i 2021.⁵ Faldet i antallet af tilståelsessager kan bl.a. skyldes strafskærper i perioden.

⁴ Straffelovrådets betænkning nr. 1424/2002.

⁵ Domstolsstyrelsens årsrapport 2021.

Normalt fremkommer tilståelsen uden forudgående aftale mellem politi eller anklagemyndighed og den tiltalte eller dennes forsvarer. Det forekommer imidlertid, at der ved behandlingen af en straffesag bliver spørgsmål om at indgå en form for aftale mellem politi eller anklagemyndighed og den tiltalte eller dennes forsvarer, som i et nærmere bestemt omfang indebærer en tilskæring af sagen mod, at den tiltalte til gengæld afgiver tilståelse eller løfte om at vidne mod andre personer.

Dette kan eksempelvis komme på tale i sager om organiseret kriminalitet, f.eks. narkotikasager, hvor medlemmerne af organisationen søger at håndhæve deres magt ved vold med den følge, at de personer, der sidder inde med viden om organisationens kriminelle aktiviteter, ikke tør stå frem. Den, der overvejer at vidne, må således påregne hævnaktioner mv., hvilket nødvendigvis rejser spørgsmålet om, hvad den pågældende får ud af en tilståelse.

Der kan ligeledes være tilfælde, hvor politiets eller anklagemyndighedens ”ydelse” består i indrømmelse af andre fordele, f.eks. vejledning om strafnedsættelse i egen sag, hvor anklagemyndigheden kan tilkendegive for en sigtet, at anklagemyndigheden i retten vil fremhæve den sigtedes bistand ved forklaringer om medgerningsmænd som en faktor, der kan medføre strafnedsættelse. Beslægtet med de her omhandlede tilfælde kan nævnes situationer, hvor politiet på forhånd lover frit lejde f.eks. til sælgeren af et våben, hvis den pågældende henvender sig, for at finde frem til en eventuel drabsmand.

Udvalgets overvejelser

Udvalget har overvejet forskellige forslag, der har til formål at øge incitamentet til tilståelse.

Udvalget bemærker, at det er vanskeligt at vurdere, i hvor høj grad sådanne incitamentter vil kunne motivere til tilståelse. Det må dog antages, at forsvarere – i sager hvor det findes relevant at drøfte muligheden for tilståelse med klienten – vil orientere klienten om fordelene ved tilståelse.

Forslagene vil kunne frigøre ressourcer i domstolene i tilfælde, hvor en mere ressourcetung sag kan konverteres til en tilståelsessag. Som eksempel kan det nævnes, at de samlede udgifter inkl. sagsrelaterede udgifter for behandlingen af en domsmandssag og en tilståelsessag gennemsnitligt udgjorde henholdsvis ca. 18.000 kr. og ca. 4.000 kr. i perioden fra 2019 til 2021. Der

vil således gennemsnitligt kunne frigøres ca. 14.000 kr. pr. sag, der konverteres fra domsmandssag til tilståelsessag.

Det bemærkes, at ressourcefrigørelsens størrelse afhænger af, hvornår en eventuel tilståelse fra tiltalte foreligger. For ovenstående eksempel skal det således være kendt ved berømmelsen af hovedforhandlingen, at tiltalte forventes at tilstå for, at potentialet (fuldt ud) kan realiseres.

Udvalget bemærker, at der allerede er et vist incitament for tiltalte, der forventer at blive fundet skyldig, til at tilstå over for politiet, sådan at sagen kan behandles som en tilståelsessag. En tiltalt, som fremstilles med begæring om varetægtsfængsling, vil tilsvarende have et vist incitament til at tilstå i grundlovsforhøret, hvis sagen enten med det samme (såkaldt straksdom) eller i et snarligt senere retsmøde kan afgøres som tilståelsessag.

En tilståelsessag kan således gennemføres både hurtigere og billigere end en sag med lægdommere, dvs. både på et tidligere tidspunkt og med kortere tid i retten. Forsvarerens salær og dermed tiltaltes sagsomkostninger bliver derfor lavere. Hvis tiltalte ikke er anholdt eller varetægtsfængslet, kan tiltalte vælge at få gennemført tilståelsessagen uden forsvarer og helt spare udgiften hertil. Tiltalte slipper også for at blive konfronteret med vidner mv.

Tiltalte undgår desuden gennem en hurtigere afgørelse en kortere usikkerhed om resultatet (strafudmålingen), og hvis tiltalte er varetægtsfængslet, kan tiltalte hurtigere overgå til afsoning med de fordele, der følger heraf (sammenlignet med varetægt), eksempelvis med hensyn til besøg, beskæftigelse mv. Tiltaltes interesse i en hurtig afgørelse kan også være båret af et ønske om hurtigst muligt at lægge kriminaliteten bag sig og begynde på en frisk.

Udvalget understreger, at det er afgørende, at lovgivningen ikke medvirker til, at tiltalte tilstår forhold, som den pågældende ikke er skyldig i. Dette omfatter også tilfælde, hvor en tiltalt, der beviseligt er skyldig i et vist omfang, tilstår yderligere forhold, som den pågældende ikke er skyldig i. Det kunne i praksis f.eks. forekomme, at en tiltalt, der sammen med andre personer har begået visse strafbare forhold, påtager sig skylden for noget, der er begået af andre personer uden tiltaltes medvirken.

En falsk tilståelse, som lægges til grund for en dom, indebærer ikke alene, at en uskyldig straffes, men hvis forholdet beviseligt er begået, indebærer det også, at den rigtige gerningsmand går fri for straf.

1. Udvalget har overvejet et forslag om at lovfæste, at det ved strafudmålingen i almindelighed skal indgå som en formildende omstændighed, at tiltalte har aflagt tilståelse, selv om tiltalte ikke har angivet sig selv, og selv om tilståelsen ikke er fuldstændig.

Udvalget bemærker, at det allerede i dag jævnligt forekommer i praksis, at retten ved strafudmålingen i formildende retning lægger vægt på, at tiltalte har tilstået. Dette gælder navnlig, når tiltalte har tilstået på et tidligt tidspunkt i sagen og ikke først, når politiet efter en længere efterforskning har tilvejebragt beviser for tiltalte skyld.

Efter udvalgets opfattelse vil der ikke være betænkeligheder ved at lovfæste, at det ved strafudmålingen i almindelighed skal indgå som en formildende omstændighed, at tiltalte har aflagt tilståelse, selv om tiltalte ikke har angivet sig selv, og selv om tilståelsen ikke er fuldstændig. En sådan lovregel vil være i tråd med den praksis for strafudmåling, som allerede forekommer.

Selv om betydningen af en tilståelse vil skulle afgøres konkret, vil der i forbindelse med en sådan lovændring i bemærkningerne til et lovforslag kunne angives visse anvisninger om, hvordan reglen forventes at blive anvendt. Dette vil også kunne fremme en ensartet hensyntagen til tiltaltes tilståelse ved forskellige retter.

Det kan f.eks. angives, at retten i højere grad bør finde grund til anse en tilståelse som en formildende omstændighed, når tilståelsen afgives tidligt under sagen, sådan at politiet spares for en længere efterforskning, og sådan at sagen kan nå at blive fremmet som en tilståelsessag. I dette tilfælde kan det endvidere angives, at tilståelsen kan tillægges betydelig vægt ved strafudmålingen.

Det kan også angives, at der vil være mindre grund til at anse en tilståelse som en formildende omstændighed, når tilståelsen først afgives under hovedforhandlingen i en domsmandssag eller en nævningsag. Det kan samtidig angives, at hvis tiltalte forud for hovedforhandlingen gennem forsvareren tilkendegiver at ville tilstå flere væsentlige forhold i sagen med den virkning, at bevisførelsen under hovedforhandlingen og dermed antallet af retsdage kan begrænses i væsentlig grad, kan en sådan tilståelse dog også anses som en formildende omstændighed, selv om der også er forhold, som ikke tilstås.

Det forekommer i praksis, at tiltalte under en tilståelsessag ikke tilstår den fulde sigtelse. I nogle tilfælde frafalder anklagemyndigheden ikke tilståede forhold eller elementer, og sagen fremmes i det tilståede omfang. Eftersom tiltalte i denne situation er at anse som ikke skyldig i de frafaldne forhold eller elementer, skal tiltaltes tilståelse i denne situation anses som en fuldstændig tilståelse.

I andre tilfælde fastholder anklagemyndigheden sigtelsen i de ikke tilståede forhold eller elementer med den konsekvens, at sagen ikke kan afsluttes som en tilståelsessag, men må gennemføres som en domsmandssag eller nævningesag. I denne situation har tiltalte alene aflagt delvis tilståelse, og tilståelsen bør kun anses som en formildende omstændighed, hvis den omfatter en betydelig del af sagen både i relation til den sparede bevisførelse og retsdage under hovedforhandlingen og i relation til den samlede straf, hvis tiltalte også findes skyldig i de ikke tilståede forhold. Hvis tiltalte under domsmandssagen eller nævningesagen alene findes skyldig i det tilståede omfang, skal tilståelsen derimod anses som en fuldstændig tilståelse.

Til illustration vil det anslået frigøre ca. 0,5-1,0 mio. kr. årligt fuldt indfaset i domstolene, hvis det antages, at antallet af tilståelsesager med tiltaget vil kunne øges med ca. 125-250 tilståelsessager årligt. Til illustration blev der behandlet ca. 6.000 tilståelsessager ved byretterne i 2019. Udgiftsestimater er behæftet med betydelig usikkerhed, hvilket bl.a. kan henføres til, at potentialets fulde realisering i høj grad vil være betinget af, hvornår i retsforløbet tilståelsen sker.

2. Udvalget har overvejet et forslag om at øge incitamentet til tilståelse ved afskrivning af sagsomkostninger, mulighed for at opnå ren privat og offentlig straffeattest efter halv tid og etablering af en ordning, hvor der ved vurderingen af, om den dømte kan afsone med fodlænke, kan lægges vægt på, at den dømte har tilstået.

Udvalget bemærker, at de gældende regler om sagsomkostninger i straffesager, hvorefter tiltalte, der findes skyldig, som udgangspunkt skal betale bl.a. forsvarerens salær, er politisk bestemt. I praksis er det i forvejen forbundet med færre sagsomkostninger for tiltalte at tilstå, hvorved sagen kan gennemføres som en mindre ressourcetung tilståelsessag.

Andre ordninger for sagsomkostninger i straffesager kan tænkes, f.eks. skal tiltalte i Norge og Sverige kun betale sagsomkostninger, hvis tiltaltes økonomiske situation tillader det. Der kan dermed efter udvalgets opfattelse

også tænkes en ordning, hvorefter en tilståelse generelt eller i visse nærmere tilfælde medfører, at tiltalte ikke skal betale sagsomkostninger.

Med hensyn til muligheden for at opnå ren privat og offentlig straffeattest efter halv tid har Rigspolitiet oplyst, at Kriminalregisteret ikke indeholder oplysninger om, hvorvidt et eller flere forhold i en sag er tilstået, hvorimod afgørelser i sager, der er fremmet som tilståelsessager, registreres i Kriminalregisteret. Det vil derfor være muligt at identificere disse sager som tilståelsessager og lade dem blive omfattet af en ordning, hvor en afgørelse alene medtages på en straffeattest i halvt så lang tid sammenlignet med de gældende regler for udskrivning af afgørelser på straffeattester.

Endvidere har Rigspolitiet oplyst, at en ordning, hvor tilståelsessager alene fremgår halvt så lang tid på en straffeattest, kan konstrueres på en måde, så de ikke påvirker reglerne om, hvor lang tid et forhold skal fremgå af en børneattest.

Det er Rigspolitiets vurdering, at en ordning, hvor tilståelsessager alene fremgår halvt så lang tid på en straffeattest, forudsætter tekniske ændringer i både Kriminalregisteret og Den Digitale Straffeattest. Rigspolitiet har ikke vurderet omfanget af de påkrævede tekniske ændringer eller de økonomiske konsekvenser for en eventuel implementering af en sådan ordning.

Udvalget bemærker, at de gældende regler om straffeattester løbende har været genstand for justering, herunder i form af undtagelser til optagelse på straffeattesten. Som eksempel kan nævnes, at der i 2011 blev indført regler om, at første afgørelse om bøde eller betinget fængsel ikke medtages på straffeattesten for gerningsmænd under 18 år, medmindre den pågældende inden for en periode på 3 år begår et nyt strafbart forhold, som skal medtages på straffeattesten.⁶ Formålet med ordningen er dels at undgå, at unge ”stempler” som kriminelle i videre omfang end nødvendigt, dels mere hensigtsmæssigt at udnytte, at det generelt opleves som en fordel at undgå en ”pletet” straffeattest.⁷

Hvis afgørelser i tilståelsessager medtages i kortere tid på straffeattesten end tilsvarende afgørelser i domsmandssager og nævningsager, betyder det, at modtagerne af straffeattesten – eksempelvis en arbejdsgiver i forbindelse

⁶ Bekendtgørelse om behandling af personoplysninger i Det Centrale Kriminalregister § 12 og § 23, stk. 2 og 3.

⁷ Justitsministeriets besvarelse af 4. august 2015 af Retsudvalgets spørgsmål nr. 19 (Alm. del).

med en jobansøgning – i kortere tid efter afgørelsen vil få oplysning herom. Det beror på en politisk afvejning, om der skal indføres en sådan ordning, men udvalget skal dog bemærke, at ordningen kan blive opfattet som vilkårlig for f.eks. en arbejdsgiver, der måtte lægge vægt på et givent strafbart forhold uanset en eventuel tilståelse.

Hvad angår etablering af en ordning, hvor der ved vurderingen af, om den dømte kan afsone med fodlænke, kan lægges vægt på det forhold, at tiltalte har tilstået, har Direktoratet for Kriminalforsorgen bemærket, at der ved stillingtagen til, om der kan meddeles tilladelse til fodlænkeafsoning, indgår en vurdering af risikoen for recidiv til ny kriminalitet under afsoningen. I den vurdering vil det kunne indgå som et moment blandt flere, såfremt den dømte har erkendt den pådømte kriminalitet, og der efterfølgende er iværksat tiltag, herunder sexologisk eller psykiatrisk behandling for at ændre den dømtes situation og imødegå tilbagefald til ny kriminalitet.

Direktoratet for Kriminalforsorgen finder generelt, at der ikke ses at være noget til hinder for regelændringer, som indebærer, at den dømtes tilståelse i straffesagen kan tillægges positiv betydning ved vurderingen af egnethed til afsoning med fodlænke. Det anbefales dog, at der i givet fald vil blive tale om et blandt flere momenter, der kan tillægges vægt, idet der også blandt dømte, som har tilstået, f.eks. kan foreligge personlige forhold, som på grund af risiko for overtrædelse af vilkår taler afgørende imod afsoning med fodlænke.

Udvalget bemærker, at muligheden for, at en ubetinget fængselsstraf kan afsones på domfældtes bopæl under intensiv overvågning og kontrol – ”fodlænkeafsoning” – og betingelserne herfor er politisk bestemt. Ordningen blev indført i 2005 og omfattede oprindelige fængselsstraf indtil 3 måneder for overtrædelse af færdselsloven. I 2006 blev ordningen udvidet til at omfatte alle overtrædelser begået af personer under 25 år med en straf på højst 3 måneder, og i 2008 blev ordningen udvidet til at omfatte alle straffe på højst 3 måneder uanset gerningsmandens alder og kriminalitetens art. Grænsen på 3 måneder blev i 2010 forhøjet til 5 måneder og i 2013 til 6 måneder, hvilket fortsat er gældende.

Udvalget bemærker, at det i forvejen vil kunne indgå som et moment blandt flere, såfremt den dømte har erkendt den pådømte kriminalitet, og der efterfølgende er iværksat tiltag, herunder sexologisk eller psykiatrisk behandling for at ændre den dømtes situation og imødegå tilbagefald til ny kriminalitet.

Samlet set er det udvalgets vurdering, at det beror på en politisk afvejning, om de overvejede incitament er skal indføres. Det er udvalgets opfattelse, at incitamentene ikke har en karakter, som risikerer at medvirke til, at tiltalte tilstår forhold, som den pågældende ikke er skyldig i. Ved den politiske afvejning vil der skulle tages stilling til – særligt hvis man går videre med samtlige incitament er – om ordningen kan siges at institutionalisere tilståelsessystemet og som sådan skabe et ensidigt fokus på fordelene ved tilståelse for den tiltalte. Endvidere bør indgå relevante hensyn til andre berørte, som reglerne har til formål at beskytte, herunder efter omstændighederne den forurettede.

Til illustration vil det anslået frigøre ca. 0,5-1,0 mio. kr. årligt fuldt indfaset i domstolene, hvis det antages, at antallet af tilståelsessager med tiltaget vil kunne øges med ca. 125-250 tilståelsessager mere årligt i fremtiden. Til illustration blev der behandlet ca. 6.000 tilståelsessager ved byretterne i 2019. Udgiftsestimater er behæftet med betydelig usikkerhed, hvilket bl.a. kan henføres til, at potentialets fulde realisering i høj grad vil være betinget af, hvornår i retsforløbet tilståelsen sker.

3. De økonomiske konsekvenser er opsummeret nedenfor, jf. tabel 1.

Tabel 4		
Potentiale ved implementering af forslag		
<i>Mio. kr.</i>	Årligt potentiale, fuldt indfaset	Implementeringsomkostninger
I alt	1,4	-
1. Fuldstændig tilståelse som formildende omstændighed	0,7	-
2. Øget incitament er til tilståelse	0,7	-

Anm.: Beregningerne i tiltagene er baseret på, at antallet af tilståelsessager vil kunne øges med ca. 190 tilståelsessager. (svarende til midtpunktet i antagelsen om, at antallet af sager vil kunne øges med ca. 125-250 tilståelsessager.). Potentialerberegningerne er forbundet med usikkerhed. Det bemærkes, at der følger en konsolidering af tiltagets indfasningsprofil. 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.