

Politiets eksisterende muligheder for at prioritere sager

7. september 2022

Det fremgår af Aftale om politiets og anklagemyndighedens økonomi 2021-2023, at aftaleparterne vil give politiet og anklagemyndigheden mulighed for i øget omfang at inddrage relevante hensyn ved beslutningen af, om en sag skal efterforskes, herunder om anmelder har været udsat for tab, og fastsætte retningslinjer for, hvilke typer af it-relateret økonomisk kriminalitet der prioriteres efterforskningsmæssigt. Det fremgår videre, at det skal begrænse den fremtidige tilvækst af små sager om bl.a. it-relateret økonomisk kriminalitet.

Initiativet i flerårsaftalen er bl.a. inspireret af erfaringerne fra Storbritannien, hvor man har indført en model for prioritering af sager om økonomisk kriminalitet. Det betyder, at en række mindre alvorlige sager om økonomisk kriminalitet som udgangspunkt ikke efterforskes, medmindre de udtages ved bedømmelse baseret på en række faktorer.

Justitsministeriet har i forlængelse af aftalen i samarbejde med Rigsadvokaten og Rigspolitiet undersøgt politiets eksisterende muligheder for at foretage prioritering af sager. Det er på den baggrund Justitsministeriets vurdering, at politiet inden for rammerne af gældende ret allerede har ganske vide rammer for at prioritere ressourcerne, herunder ved at henlægge sager. Notitsen beskriver således de gældende juridiske rammer for politikredsens prioritering af sager.

Udviklingen i it-relateret økonomisk kriminalitet

Den digitale udvikling og den it-relaterede kriminalitet udfordrer politiets efterforskningsmæssige ressourcer på en række fronter. Udviklingen indebærer bl.a., at forbrydelser kan begås i et hidtil uset omfang over for mange mennesker på én gang og med stor hastighed, hvilket har ført til en voldsom vækst i den økonomiske kriminalitet på internettet gennem de seneste ca. 10 år.

Nationalt Center for It-relateret økonomisk Kriminalitet (NCIK, tidligere LCIK) blev oprettet i 2018 med henblik på at imødegå den betydelige vækst i it-relateret økonomisk kriminalitet. Centeret forestår bl.a. den indledende centrale sagsbehandling af anmeldelser om konkrete strafbare forhold forud for en eventuel efterforskning i politikredsene.

Tilvæksten i politiets sagsbeholdning er således altovervejende drevet af sager om økonomisk kriminalitet, hvoraf en stor del er anmeldelser uden eller med et begrænset tab eller sager, hvor efterforskningen rækker langt ud over landets grænser. Det afspejles bl.a. i, at politiet ultimo juli 2022 havde ca. 42.000¹ verserende

¹ Baseret på dynamiske tal ekskl. efterregistreringer trukket 26. august 2022. Da det er dynamiske tal, vil præcis samme opgørelse ikke kunne genskabes senere. It-relateret økonomisk kriminalitet er defineret som sager, hvor journalnummeret starter med 01LC (dvs. anmeldelsen er modtaget og visiteret af LCIK/NCIK) og hører under sagsområdet økonomisk kriminalitet.

anmeldelser uden sigtelse om it-relateret økonomisk kriminalitet.

Mange af disse sager handler om anmeldelser af svindel ved køb på internettet, som typisk vedrører mindre beløb, mens andre bl.a. handler om kontaktbedrageri via e-mails, hvor der typisk er større tab, og hvor efterforskningen forudsætter samarbejde med udenlandske myndigheder. Sagerne er kendetegnet ved, at der i mange tilfælde vil være digitale spor, som i princippet kan følges, herunder til udlandet.

I 2021 modtog NCIK ca. 28.000 anmeldelser om it-relateret økonomisk kriminalitet.² I 2021 modtog centeret mere end 11.000 anmeldelser om bedragerisager vedrørende handel mellem to eller flere parter, der ofte bliver anmeldt, hvis den ene part ikke overholder sin del af aftalen. I ca. 56 pct. af disse sager har den forurettede et tab på mindre end 1.500 kr. I 92 pct. af sagerne har den forurettede et tab på mindre end 8.000 kr.

NCIK har endvidere en række sager om forsøg på fakturasvindel, hvor der ikke lides tab, og såkaldt ”CEO fraud”, hvor modus efterhånden er så alment kendt, at der i færre og færre tilfælde ses at være lidt tab. Det er f.eks. sager, hvor der fremsendes en ’prøvemail’ til medarbejdere i en virksomheds eller en forenings regnskabsafdeling, som giver indtryk af at hidrøre fra chefen, og som spørger om bistand til at betale en faktura eller købe en vare.

Derudover er der mange sager, hvor der foretages anmeldelse af misbrugte kortoplysninger, som kan være erhvervet via datalek eller gennem phishing, og hvor anmelder typisk får sit tab dækket af sit pengeinstitut på grund af reglerne i betalingskortloven. I disse sager sker det ofte, at anmelder aldrig svarer politiet, når der anmodes om yderligere oplysninger, idet tabet allerede er dækket.

Den digitale udvikling stiller således krav til, at politiet i højere grad end hidtil prioriterer de efterforskningsmæssige ressourcer, der er til rådighed, så det sikres, at de anvendes mest hensigtsmæssigt.

Retsplejelovens regler

Politiet iværksætter efter retsplejelovens § 742, stk. 2, en efterforskning, når der er rimelig formodning for, at der er begået et strafbart forhold, som forfølges af det offentlige. En efterforskning kan iværksættes på baggrund af en anmeldelse eller af egen drift. Enhver kan indgive en anmeldelse til politiet om et muligt strafbart forhold.

Politiet kan efter retsplejelovens § 749, stk. 1, afvise en anmeldelse, hvis der ikke findes grundlag for at indlede efterforskning. Endvidere kan politiet efter samme bestemmelses stk. 2 standse en påbegyndt efterforskning, hvis der ikke er grundlag for at fortsætte efterforskningen, og der ikke har været rejst sigtelse i sagen. Hvis en person er blevet sigtet i sagen, kan anklagemyndigheden opgive påtale, f.eks. når videre forfølgning ikke kan ventes at føre til, at sigtede findes skyldig, eller hvis sagens gennemførelse vil medføre vanskeligheder, omkostninger eller behandlingstider, som ikke står i rimeligt forhold til sagens betydning og den straf, som i givet fald kan forventes idømt, jf. retsplejelovens § 721.

² Jf. fodnote 1.

Det er således som udgangspunkt politiet, der bestemmer, hvad der skal efterforskes og hvordan. Politiets efterforskning af strafbare forhold er formelt undergivet et legalitetsprincip, idet retsplejeloven stiller krav om, at der skal iværksættes efterforskningsmæssige skridt ved formodning om, at et strafbart forhold, der er undergivet offentlig påtale, er begået. Der består dog et ret vidt skøn ved vurderingen af, om der foreligger et strafbart forhold efter retsplejelovens § 742, stk. 2, og denne afvejning må være pligtmæssig i den forstand, at politiet ikke bør ofre ressourcer på opgaver, som politiet ikke er pålagt efter retsplejelovens bestemmelser.

I betænkning nr. 1066/1986 om bekæmpelse af økonomisk kriminalitet lægges det til grund, at der kun i begrænset omfang er mulighed for at tage procesøkonomiske hensyn på efterforskningsstadiet. Det fremgår dog samtidig, at den formodning, som § 742 omhandler, ikke er et skarpt afgrænset begreb, og at der ved anvendelsen af denne bestemmelse derfor vil kunne foretages en vis prioritering. Det gælder efter betænkningen i særdeleshed i de sager, som politiet bliver bekendt med, uden at der foreligger en anmeldelse. Foreligger der derimod en anmeldelse, der støttes på visse kendsgerninger, eller viser anden efterforskning, at det er overvejende sandsynligt, at et strafbart forhold af nogen grovhed er begået, var det udvalgets opfattelse, at man ikke med hjemmel i § 742 kan undlade at foretage efterforskning.

Inddragelse af ressourcehensyn

Det følger af ovenstående, at politiet ikke skal iværksætte en efterforskning i anledning af samtlige anmeldelser til politiet eller alle forhold, der muligvis kan være strafbare. Efterforskning vil således kun skulle indledes eller fortsættes, hvis der vurderes at være et tilstrækkeligt grundlag herfor. Politiet vil derfor i hver enkelt sag skulle foretage en konkret vurdering, herunder om det ud fra de foreliggende efterforskningsmuligheder er realistisk, at en efterforskning vil kunne føre til opklaring af sagen, og at en eller flere personer bliver sigtet. Der vil ved denne vurdering bl.a. også kunne lægges vægt på sagens karakter, grovhed og omfang.

Der vil i vurderingen af, om en efterforskning skal iværksættes eller fortsættes, også kunne lægges vægt på hensynet til den mest hensigtsmæssige anvendelse af politiets ressourcer, og om sagens gennemførelse vil medføre vanskeligheder, omkostninger eller sagsbehandlingstider, som ikke står i et rimeligt forhold til sagens betydning og den straf, der i givet fald kan forventes idømt. I de tilfælde, hvor der er rejst sigtelse mod en person, fremgår dette udtrykkeligt af retsplejelovens § 721, stk. 1, nr. 4, om mulighederne for at opgive påtale. Det vil i den forbindelse f.eks. kunne indgå i vurderingen, om der er en rimelig formodning om, at udenlandske myndigheder vil yde nødvendig assistance til efterforskningen, samt om en udenlandsk gerningsmand må forventes at kunne blive udleveret.

Ikke mindst hvis der er tale om et relativt mindre alvorligt forhold, hvor der i givet fald alene kan forventes idømt en forholdsvis mild sanktion, vil det således kunne indgå ved vurderingen, om sagen kan forventes opklaret med en efterforskningsindsats, der står i rimeligt forhold til sagens karakter og alvor. I den situation, hvor politiet modtager en anmeldelse om eksempelvis et bedrageri på internettet, hvor anmelderen har fået kontakt med en anden person via internettet og betalt for en vare, men ikke har modtaget varen, og hvor der ikke uden en tilståelse må kunne forventes ført bevis for et strafbart forhold, vil politiet efter

retsplejelovens § 749, stk. 1, kunne afvise anmeldelsen, såfremt det vurderes, at sagen ikke vil kunne opklares med en efterforskningsindsats, der står i rimeligt forhold til karakteren og alvoren af den konkrete sag. På tilsvarende vis vil politiet også kunne lade ressourcehensynet indgå i vurderingen af, om en iværksat efterforskning skal fortsætte, jf. retsplejelovens § 749, stk. 2, 1. pkt.

Også andre relevante hensyn vil kunne inddrages ved vurderingen af, om efterforskning skal indledes eller fortsættes. Sådanne hensyn vil f.eks. kunne være, om der er tale om enkeltstående tilfælde af kriminalitet, eller om kriminaliteten er mindre alvorlig, herunder om der er lidt et tab og i givet fald størrelsen heraf. Derudover vil der kunne inddrages hensyn til, om der er klare og oplagte efterforskningsmuligheder, der står i rimeligt forhold til sagens karakter og alvor. Det gælder bl.a. yderligere efterforskning i sager, som forudsætter assistance fra udenlandske myndigheder, idet mange lande er tilbageholdende med at yde retshjælp i sager af mindre alvorlig karakter, herunder i sager der alene vedrører forsøg, og hvor der således ikke er lidt et tab eller i sager med et tab af begrænset størrelse.

Det er efter Justitsministeriets opfattelse muligt at foretage vurderingen på baggrund af mere standardiserede kriterier, der omfatter f.eks. sagstypen, størrelsen af det lidte tab, og om der umiddelbart er tale om en enkeltstående sag. I praksis betyder dette, at politiet kan undlade at indlede efterforskning eller standse efterforskninger i sager, der umiddelbart fremstår som værende enkeltstående, og som vedrører intet eller kun et mindre tab, uagtet at der konkret måtte være efterforskningsmuligheder, som imidlertid ikke står i rimeligt forhold til karakteren og alvoren af den konkrete sag. Politiet kan således f.eks. undlade at iværksætte efterforskning eller standse en efterforskning i sager om samhandel, hvor der ikke umiddelbart er grundlag for at antage, at der er begået et strafbart forhold, ligesom politiet efter omstændighederne kan undlade at iværksætte efterforskning i sager om utjenlige forsøg, herunder f.eks. visse sager om forsøg på masseafpresning.

Disse hensyn, som ikke er udtømmende, vil bl.a. medføre, at visse anmeldelser efter en konkret vurdering ikke efterforskes eller kun undergives en indledende efterforskning. Det vil eksempelvis kunne være sager om kontaktbedrageri, hvor en ukendt person på e-mail fra udlandet udgiver sig for at være en anden, f.eks. en myndighed eller en bekendt, for derved at få overbevist den forurettede om at overføre penge til en konto, men hvor der ikke overføres penge og dermed ikke lides et økonomisk tab. Det kan også være sager om masseafpresning, hvor en ukendt person på e-mail fra udlandet truer med at offentliggøre følsomme eller fortrolige oplysninger om den forurettede, medmindre den forurettede betaler et beløb i kryptovaluta, men hvor der ikke er betalt penge og ikke er gjort alvor af truslerne, hvorfor modtageren i praksis betragter henvendelsen som såkaldt spam og typisk ikke har nogen forventning om, at politiet foretager sig noget i sagen.

Fælles for flere af anmeldelserne vedrørende forsøg på masseafpresning er, at der sjældent er pengespor, da der ikke er betalt penge, og at det oftest kræver en efterforskning af sagens øvrige tekniske spor som f.eks. IP-adressen eller e-mailadressen. Erfaringer viser, at der ofte anvendes IP-adresser, som bliver udbudt af udenlandske internetudbydere, hvorfor efterforskningen kræver international retshjælp.

Er der tale om sager med intet eller kun et lille tab, hvor der kun er udsigt til en mindre straf, vil mere ressourcekrævende efterforskningsskridt, herunder f.eks. anmodning om international retshjælp (f.eks. hvis IP-adressen er udbudt af en udenlandsk internetudbyder), typisk kunne undlades, da efterforskningsmulighederne ofte ikke vil stå i rimeligt forhold til forbrydelsens alvor og det forventede udfald af en eventuel straffesag.

Der vil dog i alle tilfælde skulle foretages en samlet vurdering af omstændighederne i den enkelte sag, når der skal tages stilling til, om der skal indledes en efterforskning, eller om en efterforskning senere skal standses.

Er der flere anmeldelser, der indikerer en mere systematisk kriminalitet eksempelvis begået af samme person, vil sagerne dog som udgangspunkt skulle efterforskes, medmindre efterforskningen må forventes at medføre vanskeligheder, omkostninger eller sagsbehandlingstider, som ikke står i et rimeligt forhold til sagens betydning og den straf, der i givet fald kan forventes idømt.

Inddragelsen af ressourcehensyn ved vurderingen af anmeldelser vil desuden i alle tilfælde være begrænset til mindre alvorlige forhold, hvor der alene ville kunne forventes idømt en forholdsvis mild sanktion, eller hvor intet eller kun et begrænset tab er lidt. Ressourcehensyn vil efter Justitsministeriets opfattelse således ikke kunne begrunde, at der ikke anvendes de nødvendige ressourcer til at efterforske f.eks. personfarlig kriminalitet eller kriminalitet, som i øvrigt er af en vis grovhed. I den forbindelse bemærkes, at formålet med at inddrage ressourcehensyn i prioriteringen af sagerne bl.a. er at understøtte, at ressourcerne så vidt muligt netop prioriteres den mere alvorlige kriminalitet, hvor der typisk idømmes hårdere sanktioner.

Genoptagelse af henlagte sager

Endelig bemærkes, at selvom en anmeldelse måtte blive afvist, jf. retsplejelovens § 749, stk. 1, eller efterforskning indstillet, jf. § 749, stk. 2, vil politiet kunne genoptage efterforskningen, hvis der fremkommer nye oplysninger, og forholdet ikke er forældet. Dette vil eksempelvis være relevant i tilfælde, hvor en anmeldelse af et enkeltstående bedrageri er blevet henlagt, men senere anmeldelser indikerer, at der er tale om mere systematisk eller organiseret kriminalitet, eller hvor de nye oplysninger indebærer, at det nu vurderes, at der kan føres bevis for bedrageri. I det tilfælde vil politiet således kunne beslutte at genoptage efterforskningen af det henlagte forhold.

Politiets henlæggelse af en sag er således ikke ensbetydende med, at sagen ikke længere figurerer i politiets systemer. Når en anmeldelse kommer ind, sammenholdes den med tidligere anmeldelser (både verserende og henlagte). Er der sammenfald i eksempelvis kontonumre, IP-adresser, telefonnumre mv., vil sagerne kunne kobles sammen og blive efterforsket samlet, således at det i stigende omfang bliver muligt at prioritere til fordel for sager, der vedrører mere systematisk kriminalitet.