

Om tiltalefrafald.*)

Af statsadvokat ved Højesteret K. KIRCHHEINER.

Formålet med disse bemærkninger er at prøve at redegøre for den praksis, der følges m. h. t. undladelse af tiltale og om baggrunden herfor, idet jeg ved hver af de enkelte grupper, hvori tiltalefrafaldene kan opspaltes, vil prøve at klarlægge, hvorledes de forholder sig, dels til behandlingssynspunktet dels til retsfølelsen, altså trygheden og tilliden til afgørelserne og det her hørende spørgsmål om nødvendigheden af et kontrolsystem af den ene eller den anden art. Endelig vil de enkelte grupper kunne give anledning til overvejelser med hensyn til spørgsmålet om generalpræventionen i forhold dels til den nuværende praksis og fremgangsmåde dels til de foranstaltninger, man kunne tænke sig bragt til anvendelse i stedet for.

Det vil være nødvendigt at gøre sig klart, hvilke og hvor store grupper af lovovertrædere, der undlades tiltale imod. Ved udfindelsen af disse grupper, som her i det væsentlige vil blive angivet procentuelt, har det været nødvendigt i nogen grad at støtte sig til kriminalstatistikken trods dennes usikkerhed. Antallet af tiltalefrafald på bevisets stilling og i medfør af anordningen af 1. dec. 1932 blev således eksempelvis ikke tidligere adskilt, og enhver praktiker ved, at der stadig må tages forbehold m. h. t. en sådan opdeling, idet den ikke i praksis gennemføres konsekvent. Til belysning har jeg valgt at beskæftige mig med årene 1938 og 1950, idet formålet herved har været at søge at finde to år, der ikke i større omfang er direkte påvirket af krigsperioden og foruden at anvende kriminalstatistikken, har jeg i et vist omfang søgt dels at udbygge disse tal dels at efterprøve dem blandt andet ved en nøjagtig gennemgang af blandt andet de af rigsadvokaten meddelte tiltalefrafald.

Det fremkomne resultat viser en betydelig overensstemmelse i den procentuelle fordeling mellem de forskellige tiltalefrafaldsgrupper for de to år, og da stikprøvevis foretagne undersøgelser for andre år viser en tilsvarende fordeling, synes det ikke uforvarligt at anvende tallene som repræsentative.

Det viser sig, at af det antal personer, der hvert år sigtes for overtrædelse af straffeloven (excl. betleri og løsgængeri og incl. svangerskabsloven) får ca. 45 % deres sag afgjort i retten ved tiltale og dom, og at resten ca. 55 % af samtlige sigtede således er disse drøftelsers emne i videste forstand. Disse 55 % fordeler sig indenfor de enkelte grupper af tiltalefrafald således:

*) Hovedpunkter af foredrag holdt i Kriminologisk selskab den 23. marts 1953.

1. ca. 33—34 % tiltale undladt på grund af bevisets stilling,
2. ca. 0,3—0,4 % tiltalefrafald efter åndssvagebogen,
3. ca. 0,3 % tiltale undladt efter tilbageførsel til ungdomsfængsel, arbejds- eller psykiatriske indlæggelser,
4. ca. 4—5 % tiltalefrafald i medfør af strfl. § 30 og forsørgslovens § 150,
5. ca. 15 % tiltalefrafald i medfør af anordningen af 1. december 1932 og
6. ca. 1 % tiltalefrafald i medfør af rpl. § 723, stk. 2 og 3.

ad gruppe 1. Bevisets stilling.

Der er her tale om en meget stor (i 1950 ca. 10.000 sigtede) og naturligvis meget vigtig gruppe, men den falder for så vidt uden for emnet. Behandlingssynspunktet er her, hvor der ikke findes et tilstrækkeligt bevis, uden interesse, men i forholdet til befolkningens tryghed og tillid er netop denne gruppe af ganske særlig vigtighed, og det er meget ofte netop henlæggelsen af en sag på bevisets stilling, der giver anledning til debat eller kritik f. eks. i pressen. Den til grund for disse afgørelser liggende konkrete bevisbedømmelse skal ikke diskuteres i denne forbindelse, men i relation til det foranstående kan det nævnes, at det netop er på dette område, tanken om et kontrolsystem har været fremført.

Nuværende landsdommer *H. Olafsson* og statsadvokat *A. Bach* har i en artikel i *Juristen* i 1949 p. 1—24 redegjort nærmere for disse spørgsmål, og jeg kan ganske tiltræde de synspunkter, som der er anført. Hertil kommer yderligere, at man efter min mening har været tilbøjelig til, om ikke at overse, så at undervurdere de kontrolmuligheder, der allerede ligger i anklagemyndighedens opbygning i flere instanser, i den praktiske fremgangsmåde hvorefter altid flere personer, der gennem dagligt arbejde med netop disse problemer har erfaring og træning, beskæftiger sig med sagen før dens endelige afgørelse og i adgangen til at påklage en afgørelse om en sags henlæggelse.

Det kan i denne forbindelse bemærkes, at den reform, der er omtalt i den nævnte artikel, hvorefter anmeldere, samtidig med at de underrettes om sagens henlæggelse på grund af bevisets stilling, får meddelelse om deres klagemuligheder, nu er gennemført.

Man har fra forskellig side været inde på tanken om at åbne adgang for privat påtale som en subsidieret mulighed, og selv om en sådan løsning rent umiddelbart kan forekomme tiltalende, rummer den efter min opfattelse afgørende praktiske betænkeligheder, som det vil føre for vidt her at komme nærmere ind på.

Det er en selvfølge, at anklagemyndigheden intet kan have at indvende mod en form for kontrol eller et kontrolsystem, såfremt dette kan bevirke en større tillid til rigtigheden af de afgørelser,

der træffes i denne henseende, men det må erindres, at betingelserne for en sådan foranstaltning må være, at der er en praktisk trang hertil, og at den kontrol, der indføres, må være bedre end den kontrol, der allerede nu er i anklagemyndighedens opbygning m. v.

ad gruppe 2. Tiltalefrafald efter åndssvageoven.

Denne gruppe er på under $\frac{1}{2}$ % af det samlede antal sigtede og i absolutte tal fra 100—150 om året. Den har hjemmel i lov nr. 171 af 16. maj 1934 om foranstaltninger vedrørende åndssvage. Området giver ikke anledning til betænkeligheder i forhold til borgernes retsfølelse, idet det fra alle sider erkendes, at kriminelle åndssvage må underkastes en særbehandling. Den fornødne ensartethed ved afgørelsen af disse sager er opnået derved, at bedømmelsen er centraliseret og i alle tilfælde foretages af rigsadvokaten i overensstemmelse med en fast og ensartet praksis. Det vil herefter kun være de af lægerne klart erkendte tilfælde af åndssvaghed, der kan begrunde tiltalefrafald medens de tvivlsomme mellemtilfælde, nemlig afgrænsningen mellem de åndssvage i lettere grad og sinkerne, indbringes for domstolene til afgørelse. Ligeledes medfører hensynet til generalpræventionen, at der, når der er begået grovere forbrydelser, rejses tiltale og søges opnået dom til inddragelse under åndssvageforsorg eller anbringelse på åndssvageanstalt.

Det behandlingsmæssige synspunkt, som i disse tilfælde er af overordentlig stor betydning tilgodeses gennem tiltalefrafaldene derved, at der i alle tilfælde, som betingelse for, at tiltale kan undlades, sker en inddragelse under åndssvageforsorg, og spørgsmålet om at udelukke sådanne behandlingsanordnende afgørelser fra tiltalefrafaldenes område kan ikke være af nogen betydning, fordi der her reelt kun er tale om en praktisk eller teknisk fremgangsmåde. Det må nemlig herved erindres, at undladelse af tiltale mod inddragelse under åndssvageforsorg forudsætter, at der foreligger en indenretlig uforbeholden tilståelse, og at sigtede og hans tilsynsværge erklærer sig indforstået med de fastsatte betingelser, idet sagen i modsat fald vil blive søgt fremmet til dom.

Denne gruppe giver således efter min opfattelse ikke anledning til betænkelighed.

ad gruppe 3. Tiltalefrafald efter tilbageførsel til ungdomsfængsel, arbejds hus, psykopatforvaring el. lign.

Der er i denne gruppe, som heller ikke har nogen talmæssig betydning, ikke tale om et egentligt tiltalefrafald, men alene om et valg af rent teknisk karakter om, hvilken reaktionsform, der skal anvendes, når en prøveløsladt person forser sig. Man kan om disse afgørelser sige, at anklagemyndigheden i det væsentlige

følger de indstillinger, der foreligger fra vedkommende overlæge eller inspektør med henblik på muligheden for at opnå en påvirkning ved tilbageførsel til den pågældende anstalt, ligesom fængselsnævnets afgørelser af genindsættelsesspørgsmålet normalt vil bevirke, at tiltalefrafaldet for det nye forhold bliver en simpel konsekvens af den trufne afgørelse.

ad gruppe 4. Tiltalefrafald i medfør af straffelovens § 30 og forsorgslovens § 150.

At dette er et af de vigtigste og som en naturlig konsekvens heraf mest kritiserede områder indenfor tiltalefrafaldene erkendes af alle og ikke mindst af anklagemyndigheden. Det skal ligeledes erkendes, at der netop indenfor denne gruppe kan fremdrages konkrete eksempler på, at tiltalefrafaldet ikke har virket efter sin hensigt eller i mange tilfælde måske endog har forpasset det gunstigste tidspunkt for iværksættelsen af andre og mere hensigtsmæssige foranstaltninger. På den anden side må det dog straks bemærkes, at det ikke, som af mange antaget, er ganske sædvanligt, at der meddeles sådanne unge mennesker en lang række tiltalefrafald, jfr. nedenfor.

I realiteten følger anklagemyndigheden i sin tiltalefrafaldspraksis overfor de unge ganske børneforsorgen, og forholdet er nærmere det, at der ikke meddeles et eneste af disse tiltalefrafald, uden at det er anbefalet af enten vedkommende børneværn eller landsnævnet for børneforsorg, lige så vel som det vist undtagelsesfrit kan siges, at anklagemyndigheden aldrig har undladt at efterkomme en indstilling fra børneværnsmyndighederne om tiltale mod en person under 18 år. Uoverensstemmelserne mellem børneværnsmyndighederne og anklagemyndigheden har således relation til reaktionsformen, når der skal rejses tiltale, samt til de tilfælde, hvor anklagemyndigheden ikke mener at kunne følge en indstilling om tiltalefrafald.

Disse tiltalefrafalds betydning i forhold til retsfølelsen er efter min opfattelse ikke noget problem, idet de fleste vil være enige i, at der overfor sådanne unge må ske en særbehandling, og vanskelighederne må antages at blive anderledes store, hvis man skal have befolkningen til at forstå og billige et måske meget kraftigt indgreb overfor en ganske ung med en relativ ufarlig kriminalitet.

Ensartetheden er ligeledes sikret gennem de ganske faste retningslinier i forbindelse med børneværnsmyndighedernes indstillinger, og problemet er vel i denne forbindelse langt snarere, at denne ensartethed i det enkelte tilfælde af behandlingsmæssige grunde trænger til at brydes.

Alle disse tiltalefrafald har som formål at anordne en særbehandling nemlig den mest adækvate: børneforsorg, og der skulle således ikke i selve tiltalefrafaldet være noget behandlingsmæssigt betænkeligt. Spørgsmålet er alene, om den anordnede behandling er den rigtige, om den er tilstrækkelig effektiv, og det

vil igen sige, om børneværnets indgriben kan og bør søges forbedret eksempelvis gennem en videre koordinering af de muligheder og institutioner som vort fængselsvæsen råder over og børneforsorgens institutioner.

Herefter må det vel med nogen føje kunne siges, at selve tiltalefrafaldet bliver et mere underordnet teknisk spørgsmål, og at det under det forhåndenværende system ikke kan antages at betyde nogen særlig fordel eller medføre større effektivitet alene at søge nogen ændret tiltalefrafaldspraksis.

Spørgsmålet indskrænker sig således til, om man i for mange tilfælde meddeler gentagne tiltalefrafald. For at få et indtryk heraf og for i det hele taget at prøve at klargøre, hvorledes disse tiltalefrafald virker i praksis, har jeg undersøgt, hvorledes det stillede sig med de personer overfor hvem, der i 1950 blev undladt tiltale efter strfl. § 30 eller forsorgslovens § 150 for så vidt angår Kbhvn. Der kan naturligvis ikke drages vidtgående slutninger af det meget begrænsede materiale, men det kan dog i nogen grad være illustrerende.

Det drejede sig om 191 personer, og det viste sig, at 108 af disse ikke siden har været i konflikt med straffeloven, og af de 108 havde de 73 heller ikke forinden haft sager for overtr. af straffeloven. Der er ganske vist kun gået godt 2 år siden tiltalefrafaldet i 1950, og vel har en mindre del af disse 108, nemlig 21, i forbindelse med tiltalefrafaldet været anbragt på optagelseshjem el. lign. i kortere el. længere tid, men i betragtning af, at det drejer sig om ganske unge, hvor et eventuelt recidiv må forventes at følge hurtigt, er resultatet ikke så dårligt, som man måske kunne vente. Det viser sig, at der er en ikke helt lille gruppe, hvor tiltalefrafald med dertil hørende børneværnstilsyn er tilstrækkeligt effektivt. Af de 118, som havde haft sager inden tiltalefrafaldet i 1950, havde de 56 allerede inden det fyldte 15. år haft sådanne forhold, at de da var inddraget under børneværnsforsorg, og det er i vidt omfang fra denne gruppe, man kan hente de unge, som efter flere tiltalefrafald fortsætter kriminaliteten. Det kan herved bemærkes, at af de fornævnte 56 er allerede nu 6 dømt til ungdomsfængsel, 1 til psykopatforvaring, og 7 har fået almindelig straf. Disse tal giver et indtryk af, hvor vanskeligt det vil være på dette meget tidlige stadium at bedømme, hvornår man står overfor de virkelig vordende kriminelle, overfor hvem, der tidligst muligt bør sættes ind med den stærkeste og bedst mulige behandling.

Med hensyn til spørgsmålet om de gentagne tiltalefrafald har denne lille undersøgelse vist, at af de 191, var det for de 117's vedkommende det første, for de 49's vedk. det andet og for 21's vedk. det tredje tiltalefrafald. Kun 3 personer havde haft 3 tiltalefrafald i forvejen og for 1 var det det syvende tiltalefrafald. Det kan måske virke overraskende, at der overhovedet bliver givet en sådan række tiltalefrafald, men det må herved erindres,

at mange af disse skyldes smårapserier under bortgang fra et ungdomshjem, og når vedk. anstaltsleder mener, at det kan nytte at fortsætte med den pågældende, og børneværnet derfor går ind for et nyt tiltalefrafald, vil anklagemyndigheden, som foran nævnt være tilbøjelig til at følge en saadan indstilling. Endelig skal det bemærkes, at man, i de tilfælde, hvor der er en sådan lang række tiltalefrafald, ofte vil stå overfor en synke, og at det for så vidt uheldige resultat i nogen grad må antages at bero på, at der ikke findes en særlig sinkeforsorg eller en anden adækvat reaktionsform.

ad gruppe 5. Sager der sluttes i medfør af anordningen af 1. december 1932.

Denne gruppe omfatter som fornævnt ca. 15 % af samtlige sigtede og dækker i 1950 4471 personer.

Om indholdet af anordningen af 1/12-32 er det tilstrækkeligt at nævne, at den hjemler statsadvokaterne adgang til at slutte sager vedrørende en række småforbrydelser, især mindre berigelsesforbrydelser uden tiltale eventuelt mod bødevedtagelser. Alle erfaringer fra det praktiske retsliv synes at vise, at der må være en mindste grænse for, hvilke sager, der skal gennemføres til tiltale og dom, og vanskeligheden i forbindelse med slutningen af disse småsager er også alene at bestemme arten og omfanget af området.

I relation til de fornævnte kriterier må det erkendes, at sådanne mindre forbrydelser meget vel kan være begyndelsen til alvorligere kriminalitet, og at det derfor ud fra behandlingsmæssige synspunkter ville være ønskeligt, om man havde mulighed for at gribe rationelt ind allerede på dette tidlige tidspunkt. Når henses til, at der dog stadig må kræves en vis proportionalitet mellem den begåede lovovertrædelse og samfundets reaktion og til, at retsvæsenet ikke iøvrigt vil kunne bære en forfølgning af disse bagatelforseelser, synes det umuligt at finde de fornødne kriterier med henblik på en udskillelse af de behandlingstrængende indenfor denne gruppe.

Det forekommer utvivlsomt at være i overensstemmelse med befolkningens retsfølelse, at der ikke rejses straffesag i anledning af sådanne småforseelser, medmindre der foreligger ganske særlige omstændigheder f. eks. gentagelse.

Slutningen af disse småsager sker i vidt omfang mod bødevedtagelser, og denne afgørelsesform forekommer netop under hensyn til sagernes karakter adækvat, således at man ikke herved kommer i strid med generalpræventive hensyn. Jeg vil tro, at en tiltalerejsning indenfor hovedparten af dette område på længere sigt vil volde skade derved, at der vil blive afsagt så mange betingede domme, at der vil gå inflation i dette institut. Det kan som en naturlig konsekvens af anklagemyndighedens arbejde med disse sager nævnes, at når det af en eller anden ydre årsag

sker, at en enkelt forbrydelse indenfor området bliver for hyppigt forekommende, så vil reaktionen hurtigt komme i form af flere tiltalerejsninger netop for disse forbrydelser.

Det har fra mange sider været gjort gældende, at det ville være en naturlig ting, at domstolene i sådanne småsager, når tiltale rejses, skulle have en adgang til at slutte sagen evt. med en inderetlig advarsel på samme måde som i politisager. Allerede den tilfældighed hvormed det i lovgivningen er fastlagt, hvornår en sag er en statsadvokatsag og hvornår en politisag kunne tale for en sådan adgang for domstolene, og den eneste men til gengæld også vægtige indvending der kan anføres herimod er vanskeligheden med at afgrænse den gruppe sager, der kunne tænkes at være egnet til afgørelse gennem en advarsel i retten. Faren ved en sådan ordning er, at en ikke tilstrækkelig klar afgrænsning vil bevirke en uensartethed som netop, fordi der er tale om småforseelser, vil virke iøjnefaldende og egnet til at skabe utryghed.

Trangen til en kontrol med de af anklagemyndigheden truffne afgørelser kan ikke være stor, når henses til dels sagernes bagatelagtige karakter dels den stadig eksisterende kontrol med statsadvokatens praksis fra den overordnede anklagemyndighed og dels anmelderens adgang til at påklage den truffne afgørelse. Det kan om dette sidste punkt bemærkes, at anmelderen også her får underretning om sagens henlæggelse og om sine klagemuligheder, men at det desuagtet er en særdeles sjælden forekommende ting, at sådanne afgørelser påklages. Området giver efter mit skøn ikke anledning til utilfredshed eller utryghed, og en kontrol synes overflødig.

ad gruppe 6. Rigsadvokatens tiltalefrafald.

Denne gruppe udgør, som foran nævnt, ca. 1 % af samtlige sigtede eller et tal, der ligger mellem 150 og 300 sigtede om året. Selvom det ikke talmæssigt er nogen stor gruppe, er den alligevel betydningsfuld, fordi man her står overfor den egentlige anvendelse af opportunitetsprincippet, ligesom det vel er det område, hvor man med størst teoretisk ret kunne pege på nødvendigheden af et kontrolorgan.

I forholdet befolkningens tryghed til retsvæsenet vil jeg dog mene, at gruppen alligevel ikke spiller en større rolle, og denne opfattelse støtter jeg på, at der i selve anklagemyndighedens opbygning er en garanti for, at ingen enkelt person kan misbruge adgangen til at slutte sager, at sagerne starter af politiet og bliver forelagt med indstillinger fra politi og statsadvokat, således at der både i disse instanser og i rigsadvokaturen sker en bedømmelse af den konkrete sag i forhold til den foreliggende doms- og anden praksis, at justitsministeriet som anklagemyndighedens øverste instans allerede nu virker kontrollerende samt endelig at de truffne beslutninger jo absolut ikke hemmeligholdes, men be-

kendtgøres for statsadvokat og politi samt for den sigtede og dennes forsvarer, og at et meddelt tiltalefrafald derfor med stor sikkerhed vil blive brugt imod anklagemyndigheden i andre lignende sager.

Et kontrolorgan uden beføjelse til at undlade tiltale i den konkrete sag vil være uden betydning, og har det en sådan beføjelse, bliver resultatet, at der skal sættes et nyt kontrolorgan ovenpå o. s. v., idet det ellers blot vil være at rykke problemstillingen et led højere op.

Overfor de indvendinger, der eventuelt kan anføres imod opportunitetsprincippet, står den for mig ganske åbenbare trang til en sådan adgang til, når ganske særlige forhold foreligger, at kunne slutte en sag, uden at det ydre retsapparat sættes igang. For at prøve at belyse, hvad det er for grupper af sager og hvordan disse tiltalefrafald har virket i praksis, har jeg foretaget en gennemgang af de 148 personers forhold, overfor hvem rigsadvokaten i 1938 meddelte tiltalefrafald.

Af de 148 tiltalefrafald var de 37 for overtrædelse af svangerskabsloven, medens resten var spredt over 23 forskellige straffelovsbestemmelser. I 83 af de 148 tiltalefrafald blev det meddelt uden betingelser, medens der i de øvrige var fastsat betingelser af den mest forskelligartede karakter f. eks. pligt til at blive på sindss.hsp. indtil en afvænningskur er afsluttet, dagbøder i en voldssag, pligt til at undergive sig kur på Sct. Hans hospital så længe overlægen skønner det påkrævet, forbud mod ophold, tilsyn af Dansk Forsorgsselskab, anbringelse på arbejdsanstalt, ophold på alderdomshjem, tilsyn af familie, forbud mod at tage ophold hos nærmere angivne personer, tilsyn af egen læge, tilsyn af en med psykiatriske sygdomsbilleder fortrolig læge o. s. v.

Ved en undersøgelse nu 15 år senere har det vist sig, at 134 af disse 148 personer ikke indenfor 5 år efter tiltalefrafaldet at regne har været i konflikt med straffeloven, og at 118 overhovedet ikke i de forløbne 15 år har haft nogen straffesag. Af de 14, der har overtrådt straffeloven indenfor de første 5 år, viser det sig, at det væsentligst i 1938 har drejet sig om småsager, der kun ligger lidt over anordningens grænser eller f. eks. om en mand, der har haft gentagne overtrædelser af straffelovens § 138, stk. 2, og hvor man nu opgiver at straffe og i stedet forsøger afvænningskur. Det må erkendes, at denne undersøgelse kun dækker eet år, og at der naturligvis ikke kan drages videre konsekvenser heraf, men det synes dog berettiget at sige, at en del tyder på, at disse tiltalefrafald har virket efter hensigten, og at der ikke synes at være grund til af teoretiske grunde at afskære anklagemyndigheden fra at betinge tiltalefrafald af vilkår af behandlingsmæssig karakter. Min konklusion bliver da også her, at der ikke synes at være nogen betænkelighed, hverken i omfang eller art, med hensyn til de tiltalefrafald, der meddeles af rigsadvokaten.

K. Kirchheiner.