

STRAFFULDBYRDELSESLOVEN - og andre væsentlige ændringer i det danske sanktionssystem

AF PROFESSOR VAGN GREVE

Until now, the prison administration in Denmark has regulated the actual content of prison, parole, and conditional sentences. In accordance with the rule of law, Parliament has now passed an act on the execution of sentences containing principles for execution and a bill of rights for convicts. This article provides an overview of the basic ideas in this act. At the same time, Parliament abolished the special sanction of lenient imprisonment, made new rules for traffic fines, and introduced specific time limits on the use of treatment sanctions for mentally deviant persons in closed institutions.

I. Indledning

Den danske administration har indtil nyeste tid været meget lidt forbunden. Det er først i de seneste årtier, at lovgivningsmagten har gennemført væsentlige reguleringer af dens forhold. Det gælder såvel med hensyn til de almindelige regler, f.eks. forvaltningsloven og offentlighedsloven, som med hensyn til reguleringen af specifikke forvaltningsområder, f.eks. styrelsen af universiteterne. (Jfr. Alf Ross: Statsretlige Studier, 1959, s. 183 ff.). På den baggrund er det ikke helt så påfaldende, at et så væsentligt område af centraladministrationens virke som straffuldbyrdelsen kun har været reguleret pletvis og noget tilfældigt på lovgivningsniveau af straffeloven, retsplejeloven m.m.

Nogle fremtrædende praktikere og kriminalpolitikere har set denne reguleringsform som et fortrin. Lars Nordskov Nielsen har således fremhævet, at den giver muligheder for at ændre reglerne hurtigt og formløst, når der er behov herfor, uden at det bliver politisk og mediemæssigt kampstof (f.eks. Juristen 1999 s. 44 f.). Det var ikke blot teori. I sin tid som direktør for fængselsvæsenet (1967-71) udnyttede han til fulde regelsystemets fleksibilitet til kraftige og velbegrundede ændringer i kriminalforsorgen. Han frygtede, "at en lovgivningsproces åbner op for en politisering, der giver rigelig plads til følelsesfunderede krav om strenghed i stedet for rationelle overvejelser over, hvad der "nytter" og hvad der ikke nytter, og overvejelser om værdien af respekt for menneskerettigheder" (Juristen 1999 s. 45).

I 1985 fremsatte Venstresocialisterne et beslutningsforslag i Folketinget. Efter det skulle regeringen fremsætte forslag om en straffuldbyrdelseslov, der skulle indeholde principper for straffuldbyrdelse, bestemmelser om vilkårene for afsoningen m.m., præcisering af indskrænkningerne i de domfældtes integri-

* Title in English: *The Law on Execution of Sentences and Other Important Amendments to the Danish Penal System*. Original in Danish.

tet og rettigheder, herunder af at ytringsfriheden og andre demokratiske rettigheder blev bevaret under afsoning, samt skabelsen af reelle klagemuligheder. Det centrale element skulle være, at lovgivningsmagten skulle have et større ansvar for indretningen af straffuldbyrdelsen, og at reglerne ikke længere skulle være administrativt fastsatte. (Folketingstidende 1984-85 A.3107 ff. – Folketingstidende citeres nedenfor som FT).

Forslaget blev henvist til Folketingets Retsudvalg efter 1ste behandling. Retsudvalget afgav ikke betænkning over forslaget, der (derfor) heller ikke blev undergivet en 2den behandling i Folketinget (Folketingets Årbog 1984-85.412 ff.).

Herefter gav justitsministeren opgaven til Straffelovrådet, der nedsatte en særlig arbejdsgruppe til forberedelse af løsningen. Arbejdsgruppen afgav meget hurtigt sin betænkning. Den anvendte endvidere den sjældne, men særdeles velbegrundede fremgangsmåde, at den gennemgik og reviderede sine forslag efter høringsrunden, jfr. Betænkning om en lov om fuldbyrdelse af straf mv., nr. 1181, 1989, Bind I-III. Derefter hvilede sagen i Straffelovrådet i en del år, indtil rådet fandt tid til at drøfte arbejdsgruppens udkast. Disse drøftelser resulterede i Straffelovrådets betænkning om en lov om fuldbyrdelse af straf m.v., Delbetænkning III om sanktionsspørgsmål, nr. 1355, 1998. I forhold til arbejdsgruppens udkast er der meget få principielle ændringer, men mange justeringer, hvoraf nogle er begrundet i erfaringer høstet i den mellemliggende periode. Straffelovrådets betænkning indeholder meget få dissenser, hvilket kan tages som udtryk for, at repræsentanterne for de forskellige dele af retssystemet ikke havde afgørende forskellige ideologier. (I det følgende henvises der gennemgående til motiverne til lovforslaget, hvor man kan finde de relevante henvisninger til de tre betænkninger).

Efter en bearbejdelse i Justitsministeriet blev der den 8. december 1999 fremsat lovforslag (FT 1999-2000 A.3632). Lovforslaget fulgte i alt væsentligt Straffelovrådets udkast; se dog nedenfor om domstolsprøvelsen. Det blev gennemført som lov nr. 432 af 31. maj 2000 om fuldbyrdelse af straf m.v. I det følgende anvendes forkortelsen sfb. (Nogle aspekter af loven gennemgås nedenfor under II).

Den vedtagne lov adskilte sig kun på et punkt fra det fremsatte lovforslag. Der blev indsat en revisionsbestemmelse, som indebærer, at der skal fremsættes forslag om revision i folketingsåret 2011-2012. (Endvidere skete der en ændring i forslaget til retsplejelovens § 922 om tilståelsessager). Ministeren gav Retsudvalget tilsagn om, at han vil nedsætte et udvalg, der skal komme med forslag til en styrket behandlingsindsats, hvor arbejde, fritidsaktiviteter og egentlig behandling skal indgå.

Parallelt hermed gennemførtes der en række andre ændringer af straffelovgivningen, hvoraf nogle var konsekvensændringer, medens andre for så vidt var selvstændige. (Nedenfor under III-VI). Den vigtigste er lov nr. 433 af 31. maj

2000 om ændring af forskellige lovbestemmelser i forbindelse med gennemførelsen af en lov om fuldbyrdelse af straf m.v. (Ændringer som følge af straffuldbyrddelsesloven, afskaffelse af hæftestrafpen og prøveløsladelse af livstidsdømte m.v.); lovforslaget findes i FT 1999-2000 A.3808.

II. Straffuldbyrddelsesloven

A. Ideologien

1. De retsstatslige krav

Ideen bag loven var ikke først og fremmest at ændre de eksisterende regler for fangers afsoning og for fuldbyrdelsen af andre sanktioner, men at give Folketinget ansvaret for reguleringen af denne på alle måder vigtige del af statsadministrationen. Tanken er, at de indsattes forhold af væsentlig betydning skal reguleres af klare regler givet af Folketinget, ikke af skønsdominerede regler givet af administrationen efter en bred bemyndigelse fra Folketinget. Den er dermed udtryk for en accept af retsstatstankegangen.

Blot et flygtigt gennemsyn af loven viser imidlertid, at den fortsat henskyder fastlæggelsen af et stort antal af de materielle regler til administrationen, herunder særdeles væsentlige spørgsmål. Se f.eks. sfbl. § 50 om de tidsmæssige betingelser for udgang. Dette er da også blevet kritiseret. Den valgte form er for så vidt i overensstemmelse med den almene lovgivningsform i nutiden, hvor ganske meget henskydes til administrativ udfyldning. I straffuldbyrddelsesloven er baggrunden dog også og måske snarere, at reglerne skal gælde for meget forskellige kategorier af personer lige fra den fattige, der i nogle få dage skal afsones en bøde for at have kørt uden cykellygte, til den psykisk afvigende og meget farlige person, der skal holdes i forvaring i mange år efter brandstiftelse. Derfor må de nødvendigvis være meget nuancerede, og de bliver dermed så omfattende, at de ville sprænge de naturlige rammer for en sådan lov.

Retsstatstankegangen kommer også frem i kravet om udtrykkelig lovhjemmel for alle indgreb. Jfr. således sfbl. § 4:

“Der må ikke under fuldbyrdelsen af straf pålægges en person andre begrænsninger i tilværelsen end sådanne, der er fastsat ved lov eller er en følge af selve straffen.”

Disciplinærstraf forudsætter således særlig kriminalisering. Der må ikke anvendes andre disciplinærstraffe end hjemlet. Og disciplinærstraf i form af straffcelle forudsætter, at den er særligt hjemlet for den pågældende forseelse, jfr. kap. 11. Man tilstræber en ensartet praksis på disciplinærstrafområdet. (FT 1999-2000 A.3719 ff.).

Retsstatstankegangen ligger endvidere bag den væsentlige ændring af kontrolsystemet, som sker med loven. Jfr. nedenfor under D om udvidelsen af domstolsprøvelsen.

Selv om man ikke havde som hovedmål at forny regelsættets materielle ind-

hold, førte drøftelserne af principperne og de eksisterende regler i arbejdsgruppen og i Straffelovrådet dog til et antal materielle ændringer af større og mindre betydning.

Det administrative regelværk skal derefter gennemgås og tilpasses til den nye lov, så det kan være klart ved lovens ikrafttræden 1. juli 2001. Lejligheden vil samtidig blive brugt til at gennemføre en tiltrængt sanering af reglerne. (William Rentzmann, Nyt fra Kriminalforsorgen 3/00 s. 2).

2. Straffuldbyrdelsens formål

Straffelovrådets udkast – og dermed den vedtagne lov – blev velbegrunderet kritiseret af Lars Nordskov Nielsen (Juristen 1999 s. 45 ff.) for, at det ikke i højere grad explicit, f.eks. i en præambel, udtrykte de bag udkastet liggende værdier. Implicit er udkastet og den gennemførte lov dog udtryk for en tilslutning til Kriminalforsorgens principprogram (se om dette f.eks. Vagn Greve: Straffene s. 76 f.). Nordskov Nielsen kritiserede også udkastet, fordi det i alt for ringe grad indeholdt materielle normer, f.eks. for cellernes indretning (s. 46 f.). På den måde er udkastet (og loven) mindre oplysende end f.eks. de europæiske fængselsregler.

Justitsministeriet "forsvarer" sig med, at heller ikke straffeloven indeholder nogen angivelse af formålet med det strafferetlige system. Det siges videre i motiverne til lovforslaget, at Kriminalforsorgens hovedopgave er at sikre gennemførelsen af frihedsberøvelsen og at hjælpe eller påvirke den dømte til at leve en tilværelse uden kriminalitet. (FT 1999-2000 A.3665). Det udtrykkes således i sfbl. § 3:

"Fuldbyrdelse af en straf skal ske med fornoden hensyntagen såvel til straffens gennemførelse som til behovet for at hjælpe eller påvirke den dømte til at leve en kriminalitetsfri tilværelse."

Jfr. § 84:

"Kriminalforsorgen skal tilbyde den proveloslade vejledning og bistand med hensyn til den pågældendes beskæftigelsesmæssige, sociale og personlige forhold med henblik på at forbedre den pågældendes muligheder for at leve en kriminalitetsfri tilværelse. Kriminalforsorgen skal i den forbindelse formidle kontakt til personer, institutioner og myndigheder, der efter anden lovgivning kan yde bistand."

Jfr. også §§ 44 og 97.

B. Indholdet alment

1. Om r å d e

Straffuldbyrdelsesloven regulerer fuldbyrdelsen af fængselsstraffe, bødestrafte, betingede domme, samfundstjeneste og forvaring (§ 1). Det er på ingen måde en

udtømmende lov om strafferetlige reaktioner. Andre sanktioner end de nævnte reguleres i anden lovgivning.

Sigtet med straffuldbyrdelsesloven er at regulere selve straffuldbyrdelsen. Om straffen eksisterer og kan fuldbyrdes, afgøres af reglerne i straffeloven og retsplejeloven. Bestemmelserne om strafarterne og betingelserne for deres anvendelse, herunder fastsættelse af bødeforvandlingsstraffe, reaktioner ved overtrædelse af vilkår for betingede domme og prøveløsladelse findes fortsat i straffeloven. Det samme gælder reglerne om strafafkortning (straffelovens § 86; i det følgende forkortes straffeloven som strl.), om forældelse af adgangen til straffuldbyrdelse (strl. §§ 97 og 97 a) og om betydningen af den dømtes død (strl. § 97 b). Fuldbydelsesfrister m.m. findes fortsat i retsplejeloven (i det følgende forkortet rpl.). Forvaring reguleres af sfbl., medens sanktionerne efter strl. §§ 68 og 69 over for utilregnelige sindssyge m.fl. ikke bliver det. Gennemførelsen af disse forstås af det almindelige hospitalsvæsen og de almindelige sociale myndigheder, og reglerne hører derfor ikke hjemme i sfbl. Eftersom tilsyn i forbindelse med tiltalefrafald typisk varetages af de sociale myndigheder, er tiltalefrafald efter rpl. §§ 723 og 723 a heller ikke omfattet af sfbl. Nogle reaktioner kræver for så vidt ingen fuldbydelse, f.eks. frakendelse af borgerlige rettigheder (strl. §§ 78 og 79) og af førerretten (færdselslovens kap. 18). Tvangsbøder efter rpl. § 997, stk. 3, er ikke strafferetlige reaktioner og derfor ej heller omfattet af sfbl.

Jfr. FT 1999-2000 A.3662-64.

2. Grundtanken

Siden 1946 har det været grundlaget for fuldbyrdelsen af fængselsstraf i Danmark, at straffen alene består i frihedsberøvelsen, og at den indsatte i øvrigt bevarer sine rettigheder og pligter som borger i samfundet. Dette siges ikke udtrykkeligt i loven, men er klart grundlaget for den. Princippet kan ses som en facet af retsstatstankegangen, for så vidt som der sker en begrænsning af statsmagtens indgrebsmuligheder over for den frihedsberøvede eller på anden måde dømte borger. Det ligger i direkte forlængelse af Oplysningstidens påpegning af, at mennesket ikke mister sine rettigheder, blot fordi det bryder samfundets regler.

Dette er ikke ensbetydende med, at statsmagten (kriminalforsorgen) kan indskrænke sig til at frihedsberøve m.m. de strafdømte. Den har som forsorgsinstitution en forpligtelse til at afbøde skadevirkningerne af frihedsberøvelsen m.m. og til at reducere risikoen for recidiv. Jfr. ovenfor om § 3.

C. Nogle begreber og principper

Det følgende indeholder på ingen måde nogen udtømmende gennemgang af de mange regler, som findes i loven. Jeg fremdrager alene nogle emner, som er af særlig retspolitisk eller retsdogmatisk interesse. Paragraf- og kapitelhenvisninger er til straffuldbyrdelsesloven, hvis ikke andet fremgår.

1. Normalitetsprincippet

Som nævnt gælder der et princip om, at straffasonere er almindelige borgere. Som sådanne har de de samme rettigheder og pligter, som ikkestraffasonere har. Princippet ligger bag den ovenfor citerede § 4.

Det ligger endvidere bag enkeltreglerne i kap. 8 om indsattes rettigheder og pligter under opholdet i afsoningsinstitutionen. De indsatte har som udgangspunkt eksempelvis ret til social kontakt med andre indsatte (§ 33), ret til medindflydelse på institutionens forhold gennem talsmænd (§ 34), ret til at deltage i gudstjeneste (§ 35), ret til at besidde og råde over egne penge og ejendele (§ 36), ret til at kommunikere til andre (§ 37), ret til arbejde og uddannelse (§ 38) og ret til sundhedspleje (§ 45).

Der er selvsagt begrænsninger i normallivet, som kan ses som en følge af gennemførelsen af frihedsberøvelsen eller, om man vil, af frihedsstraffens natur. De indsatte har f.eks. ikke samme ret som andre borgere til at deltage i det sociale liv uden for institutionen eller til at tage på charterferie i udlandet. En række af lovens regler er begrundet i hensynet til opretholdelsen af en effektiv frihedsberøvelse eller med andre ord forebyggelse af undvigelse, se f.eks. hjemmelen til overførsel af en indsat fra åbent til lukket fængsel (§ 25, stk. 3, nr. 1) og nedenfor om orden og sikkerhed.

Der er nogle begrænsninger i loven, som ikke følger af frihedsberøvelsen, men af opfattelsen af de indsatte som anderledes borgere. De strider for så vidt mod den retsstatslige grundtanke bag loven. Et eksempel herpå findes i sfb. § 37, der skaber hjemmel til forhåndscensur af fangeblade. Forhåndscensur strider klart mod ordene i grl. § 77, men det er altså blevet antaget, at denne grundlovsbestemmelse ikke beskytter fangers kommunikation gennem fangeblade, og at man ikke i øvrigt bør give dem en tilsvarende beskyttelse. Det danske center for menneskerettigheder udtalte i sit høringssvar, at § 37s overensstemmelse med menneskerettighedskonventionens art. 10 er tvivlsom. Se nærmere diskussionen i bet. 1355 s. 197 ff., FT 1999-2000 A.3686 ff. og justitsministerens svar på Retsudvalgets spørgsmål nr. 10.

2. Selvforvaltning

§ 43, stk. 1, lyder:

”En indsat skal i videst muligt omfang selv varetage praktiske opgaver vedrørende sine personlige forhold, herunder madlavning og rengøring.”

Dette princip om selvforvaltning kan ses som et udslag af normalitetsprincippet.

3. Orden og sikkerhed

Mange af de indsattes rettigheder kan begrænses af hensyn til ordenen og sikkerheden i institutionen. Det gælder f.eks. retten til at deltage i gudstjeneste (§

35) og retten til at medtage og råde over egne genstande (§ 36). Andre rettigheder kan alene begrænses af sikkerhedshensyn, f.eks. retten til én time om dagen i frisk luft (§ 43).

Med foranstaltninger til beskyttelse af *ordenen* tænkes i første række på foranstaltninger mod brand, tingsødelæggelse, støj, sundhedsfarlige forhold, arbejds-skader og lignende miljøfarlige forhold samt foranstaltninger til opretholdelse af et fysisk og psykisk godt miljø og trivsel i vid forstand såvel mellem de indsatte indbyrdes som i forholdet til personalet. (FT 1999-2000 A.3665).

Begrænsningen i § 36, stk. 1, i retten til at medtage, besidde og råde over egne genstande, hvis "dette er uforeneligt med ordens- eller sikkerhedsmæssige hensyn", kan således danne grundlag for forbud mod veste med rygmærker, "der findes egnet til at virke som magtdemonstration og dermed til at forstærke den dominans og magtposition, som disse grupper af indsatte kan opnå i institutionerne" (FT 1999-2000 A.3684). Det samme gælder for beklædningsgenstande med racistiske symboler; baggrunden herfor er, "at udlændinge bør beskyttes mod at medindsatte bærer beklædningsgenstande mv., som, uanset at de ikke er ulovlige ... kan medvirke til at forstærke racistiske tendenser blandt de indsatte" (FT 1999-2000 A.3684). Man kan endvidere begrænse besiddelsen af kontanter, bl.a. for at modvirke narkotikahandel (FT 1999-2000 A.3684). Et sidste eksempel er forbud mod mobiltelefoner (FT 1999-2000 A.3684 f.).

Der er en *glidende overgang mellem 'orden' og 'sikkerhed'*. De mest indgribende krænkelse af ordenen i institutionen er handlinger, som er kriminaliserede, f.eks. i straffeloven eller narkotikalogivningen. De er selvsagt også strafbare, når de er blevet begået af indsatte. Men gennem etablering af begrænsninger i de indsattes rettigheder under henvisning til hensynet til ordenen og sikkerheden søger man at skabe et fremskudt værn. Man søger at forebygge kriminalitet i fængslet gennem indgreb og begrænsninger i de indsattes handlefrihed.

Ved *sikkerhedsmæssige* hensyn tænkes i loven for det 1ste på kriminalitet, f.eks. i form af trusler eller vold mod personale eller medindsatte, fængselsop-tøjer og handel med eller indsmugling af narkotika. For det 2det indgår der i de sikkerhedsmæssige hensyn, at frihedsberøvelsen skal opretholdes gennem hindren af undvigelse. (FT 1999-2000 A.3665).

Som eksempel på regler, der er begrundede i sikkerhedshensyn, kan nævnes § 23, stk. 2, nr. 5, hvorefter man ved valget af afsoningsinstitution kan fravige nærhedsprincippet (jfr. nedenfor under II.C.6) "for at forebygge overgreb på medindsatte, personale eller andre i institutionen". (Med "andre i institutionen" tænkes eksempelvis på medindsattes børn, besøgende og håndværkere, jfr. FT 1999-2000 A.3680).

Brevvekslingsreglen i § 55 hjemler tilbageholdelse af et tilsendt brev, "hvis det af sikkerhedsmæssige hensyn anses for påkrævet" (stk. 5, 2. pkt.). I motiverne antages det, at udtrykket også – i det mindste her – omfatter hensynet til opklaring af et begået strafbart forhold (FT 1999-2000 A.3703).

En del bestemmelser i loven er baseret på en formodning om, at en person, der har brudt nogle regler, må forventes at gøre det igen. Se f.eks. § 25, stk. 1, nr. 2, om overførsel fra åbent til lukket fængsel af indsatte, der "er fundet i besiddelse af en ikke ubetydelig mængde euforiserende stoffer". Denne foranstaltning må ikke sammenblandes med disciplinærstraffen for denne forseelse, jfr. § 68, stk. 2, nr. 2.

Af § 53 fremgår, at ordenen og sikkerheden i institutionen kan blive krænket gennem besøg af bestemte personer.

4. Proportionalitet

Begrænsningerne i de indsattes frihed er undergivet et almindeligt krav om *proportionalitet mellem mål og middel*. Jfr. f.eks. § 60, stk. 3, om undersøgelser af person og opholdsrum:

"Undersøgelse må dog ikke gennemføres, hvis det efter indgrebsets formål og den krænkel-
se og det ubehag, som indgrebet må antages at forvolde, ville være et uforholdsmæssigt
indgreb."

(Jfr. FT 1999-2000 A.3709). Lignende regler findes om magtanvendelse (§ 62), udelukkelse af fællesskab (§ 63), brug af håndjern (§ 65) og anbringelse i sikkerhedscelle (§ 66) (FT 1999-2000 A.3712 ff.).

Proportionalitet er også et centralt element i disciplinærstraffesystemet, jfr. § 69:

"Ved ikendelse af bøde som disciplinærstraf fastsættes bødens størrelse under hensyn til
overtrædelsens art og omfang."

En tilsvarende regel findes om strafcelle i § 70.

Princippet gælder også på områder, hvor det ikke har udtrykkelig lovstøtte.

5. S k å n s o m h e d

Et led i proportionalitetsprincippet er endvidere, at *det mindst indgribende af flere anvendelige midler skal anvendes*. Det kommer til udtryk i reglerne om valg af afsoningsinstitution. Jfr. således kap. 7 om *valg af afsoningsinstitution* og senere overførsel mellem afsoningsinstitutioner. Udgangspunktet er, at fuldbyrdelse af straf i fængsel normalt sker i åbent fængsel (§ 22, stk. 1); men at lukket fængsel kan anvendes, hvis der er særlige betingelser opfyldt (§ 22); og at afsoningen kan ske i arresthus, hvis den er kortvarig eller der i øvrigt er særlige grunde hertil (§ 21). Denne tredeling af regelsættet hænger sammen med, at arresthusafsoning er mere belastende end afsoning i et fængsel, og at afsoning i et lukket fængsel er mere belastende end afsoning i et åbent fængsel. Det skyldes blandt andet, at loven (og de eksisterende administrative regler) i det væ-

sentlige knytter begunstigelser henholdsvis indskrænkninger til institutionstypen og kun i mindre grad til den indsatte type. Bemærk endvidere, at det kræver en særlig begrundelse at anvende de lukkede institutioner, hvorimod det (i almindelighed) ikke kræver særlige grunde, at hensættelsen sker i et åbent fængsel.

De forskellige typer af fængsler defineres ikke i straffuldbyrdelsesloven, lige så lidt som 'fængsel' bliver det. Loven er dog baseret på følgende begreber (FT 1999-2000 A.3669):

Et *lukket fængsel* er karakteriseret ved, at de indsatte tilstedeværelse søges sikret ved ringmur, tv-overvågning og elektronisk strålesikring m.v. af de ydre arealer, vinduesarmatur (tremmer eller brudsikret glas), låste døre og en høj personaletæthed.

Et *åbent fængsel* er karakteriseret ved, at de indsatte tilstedeværelse i fængslet ikke er sikret ved fysiske sikringsmidler (ringmur og vinduesarmatur), men primært søges sikret ved regler for de indsatte ophold og færden, herunder ved trusler om indgribende sanktioner for overtrædelse af reglerne, såsom overførsel til lukket fængsel. Der er en lav grad af personaletæthed. Normalt er kun afdelingernes yderdøre aflåst og kun i nattetimerne.

Et *arresthus* er et lukket fængsel med begrænsede muligheder for fællesskab under arbejde og fritid. De fleste er forholdsvis små, men det store Københavns Fængsler er også et arresthus.

Endelig er Kriminalforsorgens *pensioner* institutioner, hvis hovedformål er at give et socialpædagogisk tilbud til klienterne.

Straffuldbyrdelsesloven regulerer, hvilken type fængsel og hvilket fængsel strafafsoneren skal anbringes i. Dermed er der ikke etableret et retskrav på, at den pågældende kan være i fællesskab med alle de andre afsonere i det pågældende fængsel. Der kan være indrettet *særlige afdelinger* til bestemte typer af indsatte, f.eks. stofmisbrugere, rockere, kort- eller langtidssafsonere og behandlingstrængende. Fængslets ledelse kan frit (under forudsætning af saglighed og de andre forvaltningsretlige principper) placere afsoneren inden for institutionen, herunder i sådanne særlige afdelinger. (FT 1999-2000 A.3683 f.).

Det er klart, at reglerne må være indrettet således, at en *indsat, der ikke har kunnet tilpasse sig i det åbne fængsel*, kan overføres til et lukket fængsel, jfr. f.eks. § 25, stk. 1, nr. 4: når "der er bestemte grunde til at antage, at den pågældende har udøvet overgreb på medindsatte, personale eller andre i institutionen". Med 'overgreb' sigtes der "ikke alene til fysiske overgreb eller trusler herom, men til lige f. eks. [til] økonomisk udnyttelse og overgreb på medindsatte handlefrihed

inden for fængslets lovlige rammer, herunder til at afsone i fællesskab og til at vælge mellem fængslets tilbud om beskæftigelse, skolegang, fritidsaktiviteter m.v. Risiko for overgreb kan også foreligge, når den indsatte gennem sin magtposition forsøger at påvirke personalet ... “ (FT 1999-2000 A.3676).

Et flertal i Straffelovrådet fandt, at anbringelsen i lukket fængsel også bør kunne ske, selv om *faren endnu ikke har materialiseret sig*, d.v.s. “alene med henvisning til den negative stærkes blotte fremtræden kombineret med institutionens eller de medindsattes kendskab til et eventuelt gruppetilhørsforhold og det forhold, at der er en risiko for, at der af den pågældende gruppe vil blive begået overgreb ... “ (FT 1999-2000 A.3675 f.).

Et mindretal i Straffelovrådet kunne ikke tilslutte sig, at der skulle kunne foretages sådanne indskrænkninger alene på grundlag af den indsattes fremtræden m.v. “En så kraftig ændring af afsoningsforholdene må have et væsentligt solidere beslutningsgrundlag.” (FT 1999-2000 A.3676).

Lars Nordskov Nielsen støttede flertallet: “Selv om det fastholdes, at de faktiske elementer skal have et rimeligt bevismæssigt grundlag, kan det ikke afvises, at der ved den klare overgang til den prognostiske vurdering sker en svækkelse af retssikkerheden, en svækkelse som overgangen til et vagt og skønmæssigt præget vurderingskriterium altid kan indebære. Det må imidlertid da erindres, at der foreligger et tosidet retssikkerhedsproblem – at der er spørgsmål om en afvejning af hensynet til den præsumtivist stærkes retsbeskyttelse og hensynet til den svages retsbeskyttelse.” (Juristen 1999 s. 52).

Folketinget fulgte ligeledes flertallet, jfr. f.eks. § 21, stk. 3, nr. 1: “det må anses for nødvendigt for at forebygge overgreb”, hvor mindretallet havde ønsket, at der skulle stå, at “der er bestemte grunde til at anse det for nødvendigt ... “ (bet. 1355 s. 174).

Skånsomhedsprincippet kommer også til udtryk i § 60 om legemsundersøgelser (FT 1999-2000 A.3709).

6. Nærhedsprincippet

En facet af skånsomhedsprincippet er nærhedsprincippet, hvorefter indsatte skal afsone i nærheden af deres hjem (§ 23). Afsoningen er et betydeligt større indgreb i den indsattes liv, hvis familien har lang og kostbar rejsevej til institutionen

7. Hensynet til retshåndhævelsen

I § 10, nr. 2, begrænses administrationens mulighed for at bevilge udsættelse med strafafsoningen af *hensynet til retshåndhævelsen*. Tilsvarende begrænses muligheden for udgang i § 46, stk. 1, nr. 3, muligheden for strafafbrydelse i § 76, stk. 1, nr. 3, og muligheden for afsoning på hospital, i familiepleje m.v. i § 78, stk. 1, nr. 3.

Begrebets indhold er ikke umiddelbart indlysende i denne sammenhæng. Sprogligt betyder retshåndhævelse anvendelse af de magtmidler, som samfundet råder over til værn for retsordningen (Ordbog over det danske Sprog bd. XVII sp. 898), hvilket ingen mening giver her. I motiverne siges det (FT 1999-2000 A.3669), at sfbl. § 10 svarer til den administrative praksis, der i dag følges på området. I dag gælder cirk. nr. 113 af 26. juni 1975 § 6, stk. 2: "Udsættelse kan kun meddeles, når en umiddelbar udståelse af straffen ville medføre ... væsentlige ulemper for det offentlige ... Det må ved afgørelsen tages i betragtning, at det må antages at være af væsentlig betydning for retshåndhævelsen, at straf fuldbyrdelse i almindelighed sker umiddelbart efter endelig dom." Det siges endvidere noget tåget i motiverne (FT 1999-2000 A.3764): "Ved vurderingen ... skal der fortsat bl.a. lægges vægt på straffens længde, kriminalitetens art og risikoen for ny kriminalitet."

I motiverne til sfbl. § 46 fremdrages andre hensyn (FT 1999-2000 A.3782): "... f.eks. være tilfældet, hvis den indsatte ønsker udgangstilladelse til en optræden, hvorved den pågældende i særlig grad kommer i offentlighedens søgelys, eller til bestemte steder, hvor hensynet til at beskytte den forurettede ved lovovertrædelsen klart tilsiger, at den indsatte ikke bør kunne komme på det pågældende tidspunkt. Hensynet til retshåndhævelsen kan endvidere tale imod, at indsatte med længere straf for alvorlig kriminalitet får tilladelse til udgang før efter udståelse af en vis del af straffen ... " De gældende regler i cirk. nr. 31 af 18. marts 1986 § 10, stk. 1 og 2, bestemmer, at tilladelse "forudsætter, at hensynet til retshåndhævelsen ikke taler imod", og at brugen af udgang ikke må foregå "på en måde, der klart strider mod retshåndhævelsen". Det fremgår klart af lovforslagets motiver, at begrebet intet har med risikoen for kriminalitet under udgangen at gøre (FT 1999-2000 A.3696).

Motiverne til sfbl. § 76 skaber heller ingen klarhed (FT 1999-2000 A.3795): "Det fremgår af bestemmelsen, at strafafbrydelse kun tillades under ganske særlige omstændigheder, idet ... hensynet til retshåndhævelsen ... i almindelighed findes at tale for gennemførelse af straffuldbyrdelsen uden afbrydelser." Det gældende cirk. nr. 45 af 7. april 1992 § 1 bestemmer, at hensynet til retshåndhævelsen ikke må tale imod strafafbrydelse. (Smh. FT 1999-2000 A.3726 ff.)

Motiverne til § 78 nævner, at "afgørende hensyn til retshåndhævelsen ... vil kunne foreligge på grund af kriminalitetens art, den dømtes farlighed og lignende, men også på grund af erfaringerne fra tidligere institutionsophold, hvor den unge har optrådt voldeligt, er undvejet eller på anden måde har dokumenteret, at afgørende hensyn til retshåndhævelsen taler imod en ny anbringelse i institution mv." (FT 1999-2000 A.3729). Formuleringen er delvis cirkulær, men bygger vel på det synspunkt, at der ikke må være stor risiko for, at den pågældende ikke vil indpasse sig i den nye institution eller for at den pågældende recidiverer til alvorlig kriminalitet.

Det må konkluderes, at begrebet mangler den klarhed og præcision, som må kræves af bestemmelser, der hjemler så væsentlige indgreb i borgeres retspositioner. I Vagn Greve: *Straffene* s. 82 gøres det gældende, at der næppe bør indlægges mere i 'hensynet til retshåndhævelsen', end at kriminalforsorgen skal tilrettelægges på en måde, så den ikke kommer i strid med de hensyn, der skal varetage af de øvrige dele af straffesystemet. Dette kan stadig opretholdes. Formentlig er ordets tyd i nogen grad den samme som 'retsfølelsen', jfr. umiddelbart nedenfor, i hvert fald i § 46; medens det i de andre bestemmelser (også) i nogen grad er knyttet til risikoen for ny kriminalitet.

8. Hensynet til retsfølelsen

Efter § 59 har en indsat ret til i institutionen at udtale sig og lade sig fotografere til medierne. Denne ret kan efter stk. 2 blandt andet begrænses for "at modvirke en åbenbar krænkelse af retsfølelsen". Dette begrebs indhold er ligeledes vagt. I *Straffene* s. 81 gøres det gældende, at "retsfølelsen" ofte er en eufemisme for repressive hensyn; dette dækker også i nogen grad denne regel. Jfr. også Ivar Strahl: *Magt og ret*, 1964, s. 119 f., og Alf Ross: *Om ret og retfærdighed*, 1953, s. 461 ff.

§ 59 er en videreførelse af de eksisterende administrative regler, hvorefter fængslet under henvisning til retsfølelsen giver afslag til tv-interviewer m.m., hvis den indsatte egen sag eller kriminalitet skal indgå som en væsentlig del af interviewet (FT 1999-2000 A.3706). Se om denne praksis og ombudsmandens godkendelse heraf Folketingets Ombudsmands Beretning 1995.170, samt justitsministerens svar på Retsudvalgets spørgsmål nr. 11. Se endvidere Vagn Greve: *Straffene* s. 81 om brugen af begrebet i forbindelse med nægtelse af frigang.

Et mindretal i Straffelovrådet kritiserede reglen: "Bestemmelsen er baseret på en forudgående vurdering af de udtalelser, der muligvis vil blive fremsat, og som sådan i tvivlsom overensstemmelse med grundlovens censurbestemmelse. ... [Begrænsningens] overensstemmelse med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 10 er tvivlsom, jf. herved bl.a., at udtalelser, som vil "offend, shock or disturb", er beskyttede af denne. Og i den af § 59 regulerede situation er der ydermere tale om, at fængslets ledelse antager, at sådanne udtalelser kan fremkomme. Efter mindretallets opfattelse er henvisningen til retsfølelsen sprogligt for lidt præcis i betragtning af, at den skal danne grundlag for begrænsninger i en af de mest fundamentale menneskerettigheder. Den er ydermere problematisk, fordi dens anvendelse i praksis – til trods for formuleringen – næppe vil blive baseret på en vurdering af den indsatte, men på fængslets opfattelse af det pågældende medies almindelige omdømme ... " (FT 1999-2000 A.3707).

Men mindretallet vandt hverken gehør i Justitsministeriet eller i Folketinget.

9. Hensynet til den forurettede

Den forurettede ved den kriminalitet, der er baggrunden for strafafsoningen, får

et særligt værn ved § 55, stk. 3 og 4, om brevcensur, ved § 57, stk. 2, om forbud mod telefonsamtaler og § 59, stk. 2, om forbud mod kontakt med aviser, fjernsyn og andre medier.

10. Den indsatte selvbestemmelse

Det ville være en naturlig følge af lovens grundlæggende retsstatsideologi, hvis den indsatte blev anset for fuldt kapabel til at varetage sine egne interesser. Loven gennembrydes imidlertid punktvis af socialstatsprincipper. Se f.eks. § 22, stk. 5: "Fuldbydelse af straf i fængsel kan endvidere ske i lukket fængsel, hvis 1) det må anses for nødvendigt for at beskytte den dømte mod overgreb ... " Der er således mulighed for mod den dømtes vilje at foretage "anbringelse i lukket fængsel i beskyttelsesøjemed. Denne bestemmelse sigter bl.a. på personer, der har behov for beskyttelse for at undgå udnyttelse, mobning, trusler, vold eller andre overgreb fra medindsatte, f.eks. stofmisbrugere og andre, der er fysisk og psykisk svagt funderet, og som eventuelt tillige har stiftet gæld til medindsatte, samt indsatte, der på grund af deres kriminalitet, herunder navnlig mishandling af børn og sædelighedskriminalitet, ikke tolereres af medindsatte" (FT 1999-2000 A.3677). En tilsvarende overførselsregel findes i § 26, stk. 1, nr. 2 (FT 1999-2000 A.3679).

Efter de eksisterende administrative regler kan man – og efter arbejdsgruppens udkast skulle man fortsat kunne – forbyde tv-interviewer m.m. for at beskytte svage indsatte mod (dem selv og) udnyttelse af medierne. Straffelovrådets udkast afveg her. Rådet lagde vægt på, at en tilstrækkelig beskyttelse findes i de presseetiske regler. Justitsministeriet og Folketinget tilsluttede sig rådets synspunkt. (FT 1999-2000 A.3706).

D. Kontrollen m.m.

1. Kontrolmyndigheden

Klager inden for kriminalforsorgen kan være begrundet i utilfredshed med en afgørelse eller med de faktiske forhold. Institutionernes afgørelser kan som led i den almindelige *administrative rekurs indbringes for direktoratet*.

Der kan klages over direktoratets afgørelser til *Folketingets Ombudsmand*. Ombudsmanden kan også af egen drift undersøge sager og forhold. Ombudsmanden har haft væsentlig betydning for kriminalforsorgens administrative regelværk, de administrative procedurer og de materielle regler. Efter den nye ombudsmandslov af 1996 er det forudsat, at ombudsmanden foretager systematisk inspektion af fængsler, hvilket også sker i praksis. I denne forbindelse behandles såvel individuelle klager som de generelle fængselsforhold.

Endvidere er der *internationale menneskeretsorganer*, som behandler klager og udfører inspektioner.

Kriminalforsorgens afgørelser kan efterprøves af *domstolene* med hjemmel i grundlovens § 63. Den har dog ikke haft nogen praktisk betydning.

Ud fra retsstatsideologiske betragtninger bør de mest indgribende afgørelser enten træffes af domstolene eller i hvert fald være undergivet en reel domstolskontrol. Straffelovrådet var enig om dette og foreslog regler herom.

Imod dette resultat kan anføres, at talsmænd for de indsatte var modstandere heraf. De havde (har?) ingen tillid til, at danske domstole vil udøve en reel kontrol af fængselsadministrationen. Og i og med at der etableres en specifik domstolskontrol, indskrænkes ombudsmandens kompetence tilsvarende, hvorved de betages deres reelle garanti (ombudsmanden) mod at få en formel garanti (domstolene).

Imod dette kan også anføres, at domstolsbehandlingen vil være ressourcekrævende, og at den meget tænkeligt yderst sjældent vil gøre nogen reel forskel.

Straffelovrådet delte sig i tre grupper: en, der ønskede en vid kontrol af principielle grunde, en, der ønskede en noget snævrere kontrol af ressourcegrunde, og en, der ikke tog stilling. Straffelovrådet understregede, at ombudsmandens inspektionsadgang ikke blev berørt af den foreslåede ordning.

Justitsministeriet og Folketinget valgte en snæver domstolsprøvelse. Jfr. nærmere § 111 om den administrative rekurs og §§ 112-123 om domstolskontrollen, herunder især § 112 om, hvilke afgørelser der kan indbringes efter de særlige regler i straffuldbyrdsloven.

Se i øvrigt Vagn Greve: *Straffene* s. 105 f., Lars Nordskov Nielsen *Juristen* 1999 s. 47 ff. og FT 1999-2000 A.3660 f. og 3744 ff.

2. Aktindsigt

En arbejdsgruppe under Justitsministeriet udarbejdede i 1995 en handlingsplan, hvorefter der som udgangspunkt ikke skulle være aktindsigt i sager under straffuldbyrdelse; det skulle også gælde disciplinærstraf og overførsel til lukket institution. Til dette sluttede en arbejdsgruppe under Kriminalforsorgen sig i 1996. Straffelovrådet blev bedt om en særudtalelse om dette forslag. Rådet fremhævede i sit svar, at forvaltningslovens § 15 allerede giver hjemmel til at afvise partsindsigt i de situationer, hvor der er behov for vidnebeskyttelse m.m. Flertallet kunne ikke følge ønsket om afskæring af aktindsigt i disciplinærstrafesager; det henviste til den store lighed med straffesager; men i øvrigt støttede det de to arbejdsgruppers forslag (bet. 1355 bilag 3 s. 25). Mindretallet konstaterede, at alle de fremlagte eksempler allerede var omfattet af forvaltningslovens begrænsninger, således at der ikke var dokumenteret noget behov for yderligere begrænsninger. Det pegede endvidere på behovet for særligt højt retssikkerhedsniveau på dette forvaltningsområde, på indgribenes store betydning for de pågældende og på, at mange indgreb reelt havde samme karakter som disciplinærstraffe. "Spørgsmålet er kort sagt, om man i et retssamfund kan have et system, hvor der iværksættes betydelige indgreb mod en person, som holdes i uvidenhed om grundlaget. ... Det vil blive en kafkask proces." (Bet. 1355 bilag 3

s. 33). Jfr. i øvrigt bet. 1355 bilag 3 og Lars Nordskov Nielsen Juristen 1999 s. 52 f. (specielt om enrumsanbringelse). Justitsministeriet fulgte mindretallet, jfr. FT 1999-2000 A.3829 f.

Så snart loven var vedtaget, tog Dansk Fængselsforbund atter spørgsmålet op, jfr. Berlingske Tidende 2. juni 2000.

III. Frihedsstraf

A. Hæfte

1. Ophævelse af hæftestraf

I ældre tid var der en række forskellige former for frihedsstraf. Ved strl. 1930 blev de i dansk ret begrænset til to, hæfte og fængsel. Med tiden har de to former for frihedsstraf nærmet sig så meget til hinanden, at de reelle forskelle er blevet forsvindende små. Se nærmere Vagn Greve: Straffene s. 87 f. Det er begrundelsen for afskaffelsen af hæftestrafpen i Danmark, der gennemføres fra 1. juli 2001, jfr. Straffelovrådets betænkning om strafferammer og prøveløsladelse, nr. 1099, 1987, og FT 1999-2000 A.3818 ff.

2. Konsekvenser

Et meget stort antal *strafferammer* blev formelt, men ikke reelt ændret som konsekvens af afskaffelsen af hæftestraf. Gennemgående blev hæfte (der senest havde et maksimum på 6 måneder, medmindre andet var angivet) erstattet af fængsel indtil 4 måneder, jfr. FT 1999-2000 A.3822.

Afgrænsningen af de strafbare forsøg i strl. § 21, stk. 3, afhænger af strafferammen. Reglen blev ændret, så den nu lyder: "For så vidt ikke andet er bestemt, straffes forsøg kun, når der for lovovertrædelsen kan idømmes en straf, der overstiger fængsel i 4 måneder." (FT 1999-2000 A.3822 f.).

B. Fængsel på livstid

Personer, der var idømt fængsel på livstid kunne ikke prøveløslades. Løsladelse forudsatte en benådning, jfr. grundlovens § 24 og Vagn Greve: Straffene s. 89. Ved lovændringen i foråret 2000 indførtes der en adgang til prøveløsladelse, jfr. strl. §§ 41 og 42. Se især § 41, stk. 1: "Når 12 år af en straf af fængsel på livstid er udstået, afgør justitsministeren, om den dømte skal løslades på prøve."

Hvis prøveløsladelse nægtes efter 12 års afsoning, og den fortsat nægtes efter 14 års afsoning, kan spørgsmålet prøves af retten, jfr. sfbl. § 112, nr. 6.

Løsladelse før 12 års afsoning forudsætter fortsat benådning.

C. Fængsel

Som konsekvens af fjernelsen af hæftestrafpen ændredes fængselsstraffens almindelige minimum fra 30 dage til 7 dage, jfr. strl. § 33, stk. 1.

Der er desuden foretaget nogle mindre ændringer med hensyn til prøveløsladelsesbetingelserne (kravet om ordentligt liv er ophævet som værende uden betydning, FT 1999-2000 A.3733) og kompetencen.

IV. Betingede domme

Reglerne om fuldbyrdelse af betingede domme findes nu i sfbl. kap. 17, §§ 94-100.

V. Samfundstjeneste

A. Betingelserne

Samfundstjeneste har hidtil skullet fastsættes i intervallet 40-240 timer. Sanktionen har haft berigelseskriminalitet, dokumentfalsk og ulovlig brug som sit hovedområde. Der er udbredt tilfredshed med sanktionsformen, og det er derfor fundet ønskeligt at udvide anvendelsesområdet. Ved lov nr. 230 af 4. april 2000 om ændring af straffeloven (Udvidet brug af samfundstjeneste og betingede domme med vilkår om alkoholistbehandling for spirituskørsel) ændredes mindstetiden til 30 timer, jfr. strl. § 63, stk. 1. Hovedformålet med ændringen var at indføre mulighed for at idømme samfundstjeneste i stedet for kortere ubetingede frihedsstraffe navnlig for spirituskørsel og promillekørsel. Straffelovrådet forestillede sig, at 10-14 dages hæfte kunne erstattes af 30 timers samfundstjeneste, og at 40-50 dages hæfte eller fængsel kunne erstattes af samfundstjeneste i 60 timer. Det udtalte endvidere, at der bør tilstræbes færre takster. Justitsministeriet skønnede, at de nye regler ville bevirke, at ca. 1900 sager om året ville ende med samfundstjeneste i stedet for frihedsstraf (FT 1999-2000 B.402).

I lovforslaget (FT 1999-2000 A.1138 f.) forudsattes det, at der samtidig med idømmelsen af samfundstjeneste skulle idømmes en tillægsbøde, jfr. strl. § 58, stk. 2. Bøden forventes f.eks. at blive 5000 kr. i intervallet 0,51-0,80, når der ikke foreligger skærpende omstændigheder. Det ses dermed tydeligt, at lovgivningsmagten har svært ved at indleve sig i, at samfundstjeneste faktisk ækvivalerer en frihedsstraf.

Jfr. FT 1999-2000 A.1125, Rigsadvokaten informerer nr. 16/2000, Jens Kruse Mikkelsen J 2000 s. 349 ff. og Vagn Greve: Straffene s. 118 ff.

B. Fuldbyrdelsen

Reglerne om fuldbyrdelse af samfundstjeneste findes nu i sfbl. kap. 18, §§ 101-104.

VI. Bødestraffen

A. Bødeberegningen

1. Færdselslovens § 118 a

Man kan formentlig regne med, at mere end halvdelen af alle straffe i Danmark

er bøder for overtrædelser af færdselsloven. I 1998 var der således mere end 200 000 færdselsbøder. De særlige regler i denne lov har allerede af denne grund stor interesse. Den 30. marts 2000 fremsatte trafikministeren et forslag til lov om ændring af færdselsloven (Bødefastsættelse)(FT 1999-2000 A.7325). Forslaget gik ud på at indføre en § 118 a med følgende ordlyd:

“Stk. 1. Bøder for overtrædelse af denne lov og for overtrædelse af forskrifter, der udstedes i medfør af loven udmåles til beløb, der er delelige med 500 kr., jf. dog stk. 2.

Stk. 2. Bøder til personer med særlig lav indtægt kan udmåles til beløb, der ikke er delelige med 500 kr. Sådanne bøder kan dog ikke fastsættes til beløb under 300 kr.

Stk. 3. Har nogen ved én eller flere handlinger begået flere overtrædelser af denne lov eller forskrifter fastsat i medfør heraf, og medfører overtrædelserne idømmelse af bøde, sammenlægges bødestraffen for hver overtrædelse. Har nogen ved én eller flere handlinger overtrådt denne lov eller forskrifter udstedt i medfør af denne lov og én eller flere andre love, og medfører overtrædelserne idømmelse af bøde, sammenlægges bødestraffen for hver overtrædelse af denne lov eller forskrifter udstedt i medfør heraf og bødestraffen for overtrædelsen af den eller de andre love.

Stk. 4. Har nogen ved én eller flere handlinger begået flere overtrædelser af denne lov eller forskrifter fastsat i medfør heraf, og medfører én af overtrædelserne idømmelse af frihedsstraf, mens en anden medfører idømmelse af en bøde, idømmer retten en bøde ved siden af frihedsstraffen. Det samme gælder, såfremt nogen ved én eller flere handlinger har overtrådt denne lov eller forskrifter udstedt i medfør af denne lov og én eller flere andre love, og overtrædelse af denne lov eller forskrifter udstedt i medfør heraf medfører bødestraf, og overtrædelsen af den eller de andre love medfører frihedsstraf.

Stk. 5. Bestemmelserne i stk. 3 og 4 kan fraviges, når særlige grunde taler herfor.”

Forslaget gennemførtes ved lov nr. 475 af 31. maj 2000.

Som det vil ses bryder fl. § 118 a afgørende med principper i den almindelige strafferet. Også af den grund er det positivt, at Straffelovrådet nu er blevet anmodet om at inddrage færdselslovens regler i sit almindelige arbejde med strafudmålingsreglerne.

2. S u m b ø d e r s m i n i m u m

Fravigelser af den almindelige regel om, at *sumbøder* kan udmåles frit uden nogen *fikseret undergrænse* er ekstremt sjældne i dansk strafferet, jfr. Vagn Greve: Straffene s. 129 ff. I motiverne begrundes ændringen med, “at de nuværende bøder på en række områder, henset til den generelt stigende velstand, der har været i Danmark gennem de seneste 10 år, samt prisudviklingen er så lave, at de ikke kan antages at have nogen nævneværdig indvirkning på trafikanters adfærd. Hensynet til straffens præventive effekt taler for, at der sker en nyordning” (FT 1999-2000 A.7326). Det fremgår af forarbejderne, at man har taget udgangspunkt i parkeringsafgiftens nuværende størrelse på 480 kr.

Det er åbenbart, at argumentet vedrører taksternes almindelige niveau, medens reglen vedrører muligheden for efter omstændighederne at anvende en lav eller sågar meget lav bøde. Det kan derfor ikke føre til det påståede resultat.

Reglen strider mod, hvad der hidtil har været antaget. Straffelovrådet har indtaget det principielle standpunkt, at minima altid bør være lave. (Jfr. Betænkning om strafferammer og prøveløsladelse, nr. 1099, 1987, s. 71 ff.). Dette gælder også inden for de enkelte strafarter. Jfr. f.eks.: "Det må anses for principielt urigtigt gennem bestemmelser om bødemina at begrænse dommerens adgang til at afpasse bødens størrelse efter den enkelte lovovertrædelses beskaffenhed og lovovertræderens forhold." (Straffelovrådets betænkning om konfiskation, nr. 355, 1964, s. 53). Det er "en væsentlig forenkling ... [af] den i dansk lovgivning fastslåede praksis, at der ikke anvendes bøderammer med nærmere angivne mindstebeløb." (Betænkning 1099/1987 s. 66). "Straffelovrådet ... finder det rigtigst, at udviklingen [i strafudmålingen] ... kommer til at bero på, hvad domstolene finder hensigtsmæssigt og forsvarligt." (Jfr. Betænkning 1099/1987 s. 71).

3. Fattige og unge

Gennem reglen i stk. 2 opnås, at der kan tages hensyn til lovovertræderens dårlige økonomi (jfr. Vagn Greve: Straffene s. 131 og 218). Rigsadvokaten har i bødecatalogen, der udstikker retningslinierne for bødeforelæg og -påstande, anvendt en årsindkomst på 115 000 kr. som skæringslinie; bøden skal ikke nedsættes for pensionister, studerende, kontanthjælpsmodtagere eller lignende, medmindre der foreligger oplysninger om en sådan årsindkomst (meddelelse nr. 4 af 15. august 2000).

Uanset indtægtsforhold skal bøden til unge under 18 år nedsættes til det halve, dog ikke under 300 kr. Når denne regel anvendes, skal der ikke samtidig tages hensyn til indtægtsforholdene.

4. Kumulation

Fl. § 118 a fraviger også klart almindelig dansk strafudmålingslære ved at indføre *absolut kumulation* såvel mellem bødedeliktet som mellem bødedeliktet og fængselsstraf. Den almindelige regel herom er strl. § 88. Udgangspunktet i denne er, at der skal fastsættes en fælles straf inden for den strengeste af de strafferammer, der kommer i betragtning. Der foretages normalt ikke en selvstændig vurdering af den enkelte lovovertrædelse. Ved den fælles udmåling opnås en "modereret kumulation". Se nærmere Vagn Greve: Studier i Færdselsstrafferet, 1979, s. 378 f. I praksis er det forekommet, at sædvanligvis takstmæssigt fastsatte bøder sammenlægges ("absolut kumulation"). Jfr. således Færdselsstyrelsens cirk.skr. 12.12.1997 og 17.3.1998 om køre- og hviletidsforseelser. Anklagemyndigheden har tidligere været interesseret i et sådant generelt princip. Jfr. dommen i Ugeskrift for Retsvæsen 1976.107. (Her gjorde anklagemyndigheden gældende, at der normalt skulle anvendes absolut kumulation ved bødeforseelser. Højesterets flertal udtalte imidlertid: "Om den samlede bødestraf for flere overtrædelser, jfr. straffelovens § 88, bør fastsættes ved sammenlægning af de

normale bøder for hver overtrædelse eller til et mindre beløb, må afgøres efter en konkret vurdering.”). Med ændringen af færdselsloven gøres den absolutte kumulation, som ellers kun findes i lidet udviklede retssystemer, imidlertid obligatorisk.

I motiverne til lovforslaget (FT 1999-2000 A.7330) begrundes lovændringen således: “Det vurderes, at det svækker straffens præventive virkning, hvis en person, der foretager flere forskellige overtrædelser af færdselslovgivningen, som ellers præges af en udpræget takstmæssig strafudmåling skal “slippe billigere” end en person, der får de forskellige overtrædelser pådømt hver for sig. ... [P]raktiske, administrative hensyn i forbindelse med samtidig verserende sager i flere politikredse og med hensyn til muligheden for at anvende bødetilkendigelser på stedet taler for absolut kumulation. Dette er ... i overensstemmelse med de grundlæggende hensyn til lighed og forudsigelighed i strafforfølgningen. ... Det forekommer rimeligt, at absolut kumulation på færdselsområdet ikke undlades, fordi den sigtede samtidig med overtrædelsen eller overtrædelserne af færdselslovgivningen ligeledes har foretaget én eller flere overtrædelser af andre særlove eller af straffeloven.”

Argumentationen er uholdbar, og reglerne fører til absurde resultater. Argumentationen svarer til at hævde, at man, hvis et knyttnæveslag “koster” 30 dage, skulle bruge 90 dage ved tre slag. Hvis tyveri af en bluse “koster” 30 dage, skulle tyveri af en bluse og et bælte “koste” 60 dage. Det er en socialpsykologisk kendsgerning, at fordømmelse kan beskrives ved en flad S-formet kurve, som mange andre sociale forhold, hvilket betyder, at der findes et maksimum og at man ikke lineært kan addere straf ved nye overtrædelser.

Efter de indførte regler skal en mand, der forsætligt med sin bil på vejen kører sin hustru ihjel, straffes med fængsel i 10 år + 500 kr. i bøde for at have overtrådt hensynsreglen i fl. § 3 og eventuelt 500 kr. mere, hvis han ikke har taget sikkerhedsselen på. Rigsadvokaten har dog i sin meddelelse nr. 4 af 15. august 2000 fortolket denne regel under hensyntagen til § 118 a, stk. 5, således at den ikke skal anvendes ved længerevarende frihedsstraffe.

Straffen vil endvidere blive meget afhængig af anklageskriftets formulering. I dag ser man ofte en overflødig henvisning til fl. § 3, eller en tvivlsom opdeling af en fortsat forbrydelse, eller en unødvendig opdeling i flere forhold af enkeltelementer, der kunne være behandlet under et, f.eks. mangler ved køretøjet. Indtil lovændringen har sådant været ligegyldigt. Fra nu af vil det være af afgørende betydning. Rigsadvokaten gør da også opmærksom på § 3-problematikken i Bødekatalogen. Han antager endvidere samme sted, at en sammenlægning af bøder for diverse mangler ved motorkøretøjer ikke bør føre til en bøde, der overstiger 2000 kr. Ved mangler på knallerter gives 500 kr. i bøde, selv om der er flere mangler. Rigsadvokaten antager endvidere i Bødekatalogen, at reglen om absolut kumulation ikke kan antages at gælde ved flere kørsler i frakendelsestiden, hvor der kan være tale om meget store bøder for en enkelt overtrædelse.

Resultaterne er særdeles fornuftige, men de har liden støtte i ordlyden af stk. 5.

Endelig må det huskes, at modereret kumulation åbner et meget stort spillerum fra den straf, der svarer til den groveste enkeltforbrydelse, til den, der svarer til den absolutte kumulation.

Reglerne fik under høringen en usædvanligt hård kritik fra dommerforeningen, dommerfuldmægtigforeningen, landsretterne og byretspræsidenterne, samt fra Advokatrådet.

B. Excurs

Ovenfor under A er det, som jurister plejer at gøre det, lagt til grund, at motiverne til lovforslaget afspejler begrundelsen for forslaget. På den baggrund er det ualmindelig oplysende at læse forhandlingerne om lovforslaget i Folketinget (FT 1999-2000.6667 ff.).

Først talte den socialdemokratiske ordfører, Erling Christensen. Han sagde (uforkortet):

“Det foreliggende lovforslag er jo en del af udmøntningen af aftalen om flerårsaftalen for politiet, som blev indgået af regeringen. SF og CD, og som V og K efterfølgende tilsluttede sig. Det betød, at man skulle finde nogle penge. Derfor indfører man ændrede bødestørrelser, færre bødepositioner. Alt i alt regner man med et merprovenu på 100 mio. kr. om året og i indeværende år på 35 mio. kr. Jeg skal ikke knytte flere bemærkninger til det, andet end at vi selvfølgelig fra Socialdemokratiets side står ved den aftale og støtter lovforslaget, og jeg skal på den radikale ordførers vegne sige, at De Radikale også støtter lovforslaget.”

Arne Melchior (CD) spurgte, om forslaget slet ikke havde noget at gøre med færdselssikkerhed, og Erik Jacobsen (V) sagde, at bøder skulle fastsættes ud fra et ønske om straf og ikke ud fra et finansielt synspunkt.

Det fik trafikministeren (Jacob Buksti) på talerstolen:

“Betyder det, som Venstres ordfører står her og siger, at man ikke føler sig bundet af den aftale om politiet og den finansiering, der indgår deri? Jeg har haft kontakt til finansministeren om det her emne. Der er ingen tvivl hos regeringen om, hvad omfanget af den her aftale er, og også hvad den betyder, og også, at hvis der er nogen, der skal forhandles med om indholdet i det her, så er det hverken justitsministeren eller trafikministeren, men finansministeren.”

Sic!

C. Bødekatalogen

Rigsadvokaten har udsendt meddelelse nr. 4 af 15. august 2000 om sanktionspåstande i færdselssager (findes på www.politi.dk). Den erstatter hovedparten af den tidligere bødekatalog.

Den medfører f.eks., at bøden for at køre uden lys på cyklen hæves fra 200 kr. til 500 kr.

D. Fuldbyrdselsen

Reglerne om fuldbyrdselse af bødestraffe er flyttet fra straffeloven til straffuldbyrdelsesloven uden væsentlige ændringer, jfr. sfb. afsnit III, kapitel 16, §§ 90-93.

VII. Psykisk afvigende m.fl.

A. Forvaring

Reglerne om fuldbyrdselse af forvaring findes nu i sfb. afsnit V, kap. 19, § 105.

B. Sanktioner efter strl. §§ 68 og 69

Sanktionerne i strl. §§ 68 og 69 om utilregnelige m.fl. er fastsat ud fra behandlings- og beskyttelsesformål og ikke ud fra de almindelige strafudmålingsgrunde, jfr. nærmere Vagn Greve: *Straffene* s. 160 ff. Det betyder blandt andet, at en hospitalsbehandling eller institutionsanbringelse kan blive såvel væsentligt længere som væsentligt kortere end frihedsstraffen for en tilsvarende lovovertrædelse begået af en person, der ikke er omfattet af disse regler. I praksis er der dog blevet taget et vist hensyn til arten og grovheden af den kriminalitet, som har ført til sanktionen, således at recidivfaren ikke er eneafgørende for anbringelsens længde.

Reglerne er blevet diskuteret en del. F.eks. kritiserede Center for Ligebehandling af Handicappede, at man har regler, der retter sig mod en bestemt befolkningsgruppe og ikke mod en bestemt type lovovertrædelser. Jørn Vestergaard har foreslået en tidsmaksimering (Jørn Vestergaard & Flemming Balvig (Red.): "Med lov ...", 1998, s. 307 ff.). Straffelovrådet behandlede spørgsmålet i Betænkning om tidsbegrænsning af Foranstaltninger efter Straffelovens § 68 og § 69, nr. 1372, 1999. På baggrund heraf fremsattes lovforslag (FT 1999-2000 A.3605), der førte til lov nr. 438 af 31. maj 2000 om ændring af straffeloven (Tidsbegrænsning af foranstaltninger efter straffelovens §§ 68 og 69), jfr. Rigsadvokaten informerer nr. 17/2000.

Ved loven indføres en § 68 a i straffeloven:

Stk. 1. Medfører en foranstaltning efter § 68 eller § 72, jf. § 68, at den dømte skal anbringes i institution, eller giver foranstaltningen mulighed herfor, fastsættes en længstetid på 5 år for denne foranstaltning. Længstetiden omfatter også foranstaltninger, som senere fastsættes efter § 72, jf. § 68, og som medfører en lempelse af den hidtidige foranstaltning. Under særlige omstændigheder kan retten efter anmodning af anklagemyndigheden ved kendelse fastsætte en ny længstetid på 2 år.

Stk. 2. I de tilfælde, der er omhandlet i stk. 1, fastsættes dog i almindelighed ingen længstetid, hvis den dømte findes skyldig i drab, røveri, frihedsberøvelse, alvorlig voldsforbrydelse, trusler af den i § 266 nævnte art, brandstiftelse, voldtægt eller anden alvorlig sædelighedsforbrydelse

eller i forsøg på en af de nævnte forbrydelser. Er der ikke fastsat en længstetid, indbringer anklagemyndigheden spørgsmålet om ændring eller endelig ophævelse af foranstaltningen for retten 5 år efter afgørelsen, medmindre spørgsmålet har været forelagt for retten inden for de sidste to år. Derefter forelægges spørgsmålet for retten mindst hvert andet år.

Stk. 3. Ved andre foranstaltninger end de i stk. 1 nævnte fastsættes en længstetid for foranstaltningen, som ikke kan overstige 3 år. Under særlige omstændigheder kan retten efter anmodning fra anklagemyndigheden ved kendelse forlænge længstetiden. Den samlede tid for foranstaltningen kan ikke overstige 5 år.”

Derigennem opnås, at de præsumentivt personfarlige fortsat kan holdes indespærret på ubestemt tid til de skønnes tilstrækkeligt ufarlige, medens de ikke-personfarlige kender deres maksimale anbringelsestid.

En tilsvarende regel er indsat med hensyn til strl. § 69 som § 69 a.

Adresse: Det retsvidenskabelige Institut D
Skt. Peders Stræde 19
DK-1453 København K