



Lovforslag nr. L 174

Folketinget 2010-11

Fremsat den 30. marts 2011 af justitsministeren (Lars Barfoed)

Forslag

til

Lov om ændring af straffeloven

(Udvidelse af »noget for noget-ordningen« om tidlig prøveløsladelse af dømte m.v.)

§ 1

I straffeloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 1235 af 26. oktober 2010, som ændret ved § 11 i lov nr. 718 af 25. juni 2010, § 1 i lov nr. 1549 af 21. december 2010 og § 1 i lov nr. 1552 af 21. december 2010, foretages følgende ændringer:

1. I § 40 a, stk. 1, ændres »4 måneder« til: »2 måneder«.
2. I § 40 a, stk. 1, nr. 1, ændres »behandlings- eller uddannelsesforløb« til: »behandlingsforløb, uddannelsesforløb eller arbejdsstræning«.
3. I § 110 c, stk. 3, indsættes efter »traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab«: »eller artikel 215 eller 352 i traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde«.

§ 2

Loven træder i kraft den 1. juni 2011.

§ 3

Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland. Lovens § 1, nr. 1 og 2, kan dog ved kongelig anordning sættes i kraft for Færøerne med de ændringer, som de færøske forhold tilsiger.

Bemærkninger til lovforslaget

Almindelige bemærkninger

1. *Indledning*
2. *Gældende ret*
 - 2.1. *Prøveløsladelse efter straffelovens § 38*
 - 2.2. *Prøveløsladelse efter straffelovens § 40 a*
 - 2.3. *Overtrædelse af vilkår for prøveløsladelse*
3. *Forslag i analyserapport om kriminalforsorgens fremtidige kapacitets- og sikkerhedsbehov*
4. *Justitsministeriets overvejelser*
5. *De økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige*
6. *De økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet mv.*
7. *De administrative konsekvenser for borgerne*
8. *De miljømæssige konsekvenser*
9. *Forholdet til EU-retten*
10. *Hørte myndigheder mv.*
11. *Sammenfattende skema*

1. Indledning

Formålet med lovforslaget er at udvide den eksisterende såkaldte noget for noget-ordning med tidligere prøveløsladelse af indsatte, der yder en særlig indsats for at ruste sig mod tilbagefald til kriminalitet mv. Lovforslaget falder dermed godt i tråd med regeringens målsætning om at fastholde tilliden til, at mennesker kan forbedre sig.

Den gældende ordning indebærer, at dømte – medmindre hensynet til retshåndhævelsen taler imod det – kan prøveløslades, når halvdelen af straffen, dog mindst 4 måneder er udstået, hvis den dømte har ydet en særlig indsats for ikke på ny at begå kriminalitet, herunder ved at deltage i behandlings- eller uddannelsesforløb, eller hvis den dømtes forhold taler for det.

Med lovforslaget lægges der op til at lempe noget for noget-ordningens tidsmæssige betingelser, så prøveløsladelse fremover vil kunne ske, når halvdelen af straffen, dog mindst 2 måneder (mod altså i dag 4 måneder), er afsonet, hvis betingelserne i øvrigt er opfyldt. Endvidere foreslås det, at såkaldt arbejdsstræning fremover skal kunne udgøre en særlig indsats, som efter en konkret vurdering kan begrunde tidligere prøveløsladelse.

Den foreslåede udvidelse vil medvirke til at lette kapacitetspresset på fængslerne. Kriminalforsorgen oplever således i øjeblikket et stort kapacitetspres. Det skyldes dels strafskærperne på bande- og våbenområdet og politiets succes med at få et stort antal bande- og rockermedlemmer i fængsel, dels at politi- og domstolsreformen er slået igennem med mere effektiv strafforfølgelse som resultat.

Herudover foreslås det med lovforslaget, at der som følge af ikrafttrædelsen af Lissabon-Traktaten foretages visse konsekvensændringer i straffelovens § 110 c, stk. 3.

2. Gældende ret

Reglerne om prøveløsladelse af dømte, der udstår tidsbestemte fængselsstraffe, findes i straffelovens §§ 38-40 a.

2.1. Prøveløsladelse efter straffelovens § 38

2.1.1. Efter straffelovens § 38, stk. 1, afgør justitsministeren eller den, der bemyndiges dertil, om den dømte skal løslades på prøve, når 2/3 af straffetiden, dog mindst 2 måneder, er udstået. Prøveløsladelse efter denne bestemmelse forudsætter alene, at den dømtes forhold ikke gør prøveløsladelsen utilrådelig, at der er sikret den pågældende passende ophold og arbejde eller andet underhold, og at den pågældende erklærer at ville overholde de vilkår, der i medfør af § 39, stk. 2, fastsættes for løsladelsen, jf. § 38, stk. 5.

Efter straffelovens § 38, stk. 2, kan løsladelse på prøve ske tidligere, når særlige omstændigheder taler derfor, og den dømte har udstået halvdelen af straffetiden, dog mindst 2 måneder. Bestemmelse herom træffes af justitsministeren eller den, som med hensyn til bestemte grupper af sager bemyndiges dertil. Denne bestemmelse anvendes bl.a. i forbindelse med prøveløsladelse efter enten 1/2 eller 7/12 af straffetiden af udenlandske strafafsonere, der skal udvises efter løsladelsen. Som det fremgår af bestemmelsens ordlyd, er det en betingelse for prøveløsladelse efter udståelse af halvdelen af straffetiden, at »særlige omstændigheder« taler herfor. Ifølge forarbejderne til bestemmelsen er der herved især tænkt på de undtagelsestilfælde, hvor særlige grunde, herunder navnlig mulighed for en særlig gunstig arbejdsmæssig placering, taler for, at der sker løsladelse en kortere tid, før 2/3 af straffetiden er udstået, jf. Folketingstidende 1964-65, tillæg A, sp. 957 f. Endvidere kan bestemmelsen f.eks. finde anvendelse, hvor prøveløsladelse af hensyn til alvorlig sygdom hos den indsatte eller dennes pårørende ikke findes at burde afvente, at den pågældende har afsonet 2/3 af straffetiden.

Prøveløsladelse efter straffelovens § 38, stk. 1 og 2, kan i almindelighed ikke ske, når den resterende straffetid er mindre end 30 dage, jf. straffelovens § 38, stk. 3. Prøveløsladelse kan endvidere ifølge § 38, stk. 4, ikke ske med hensyn til den ubetingede del af en såkaldt kombinationsdom efter § 58, stk. 1. Efter § 58, stk. 1, kan retten, hvis den skønner det påkrævet at anvende ubetinget fængselsstraf, men oplysningerne om til-

taltes personlige forhold taler for anvendelse af en betinget dom, bestemte, at en del af den idømte straf, dog højst 6 måneder, skal fuldbyrdes, mens den resterende del af straffen gøres betinget.

2.1.2. Efter straffelovens § 39, stk. 1, 1. pkt., skal prøveløsladelse efter § 38, stk. 1 og 2, som *fast vilkår* betinges af, at den pågældende ikke i prøvetiden begår strafbart forhold. Prøvetiden kan ikke overstige 3 år. Hvis den resterende straf-tid overstiger 3 år, kan der dog fastsættes en prøvetid på indtil 5 år.

Der kan herudover fastsættes *tillægsvilkår* i form af tilsyn og særvilkår, jf. § 39, stk. 2. Det kan således fastsættes som vilkår for prøveløsladelsen, at den pågældende i hele prøvetiden eller en del af denne undergives tilsyn. Der kan yderligere fastsættes vilkår efter reglerne i straffelovens § 57. Bestemmelsen giver retten mulighed for at fastsætte de vilkår, som findes formålstjenlige, herunder at den dømte overholder særlige bestemmelser vedrørende opholdssted, arbejde, uddannelse, anvendelse af fritid eller samkvem med bestemte personer, tager ophold i egnet hjem eller institution eller underkaster sig afvænningsbehandling for misbrug af alkohol, narkotika eller lignende medikamenter, om fornødent på hospital eller i særlig institution. Vilkår om ophold i hjem, hospital eller anden institution har ikke gyldighed for længere tidsrum end den resterende straffetid, jf. § 39, stk. 2, 3. pkt.

2.1.3. Afgørelse om, hvorvidt indsatte skal løslades på prøve efter straffelovens § 38, stk. 1, træffes som udgangspunkt af fængslet eller arresthuset, jf. § 25, stk. 1, i bekendtgørelse om løsladelse af dømte, der udstår fængselsstraf (løsladelsesbekendtgørelsen). I visse nærmere angivne tilfælde, herunder hvis den indsatte udstår fængsel i 8 år eller derover, træffes afgørelsen dog af Direktoratet for Kriminalforsorgen efter indstilling fra fængslet eller arresthuset, jf. bekendtgørelsens § 26.

Afgørelse om, hvorvidt indsatte skal løslades på prøve efter straffelovens § 38, stk. 2, træffes som udgangspunkt af Direktoratet for Kriminalforsorgen efter indstilling fra fængslet eller arresthuset, jf. § 28 i løsladelsesbekendtgørelsen. I visse nærmere angivne tilfælde, herunder hvis der er tale om udenlandske indsatte, der udstår fængselsstraf i indtil 8 år, og som efter udståelse af straffen skal udvises med indrejseforbud, træffes afgørelsen dog af fængslet eller arresthuset, jf. bekendtgørelsens § 29.

2.2. Prøveløsladelse efter straffelovens § 40 a

2.2.1. Ved lov nr. 219 af 31. marts 2004 om ændring af straffeloven og lov om fuldbyrdelse af straf mv. (Tidlig prøveløsladelse af dømte) blev der indsat en bestemmelse i straffelovens § 40 a om prøveløsladelse efter udståelse af halvdelen af straffetiden (noget for noget-ordningen).

Ifølge straffelovens § 40 a, stk. 1, kan justitsministeren eller den, ministeren bemyndiger dertil, beslutte, at dømte efter en konkret vurdering kan prøveløslades, når halvdelen af straffetiden, dog mindst 4 måneder, er udstået, hvis hensynet til retshåndhævelsen ikke skønnes at tale imod det, og betingelserne i § 40 a, stk. 1, nr. 1 eller nr. 2 er opfyldt, jf. straks

nedenfor. Bestemmelsen er alene relevant ved domme på over 6 måneders fængsel, da indsatte med domme på 6 måneders fængsel kan prøveløslades efter 4 måneder på mere lempelige betingelser efter bestemmelsen om ordinær prøveløsladelse efter straffelovens § 38, stk. 1, jf. punkt 2.1.1 ovenfor.

Efter § 40 a, stk. 1, nr. 1, kan der *for det første* ske prøveløsladelse efter halvdelen af straffetiden af dømte, der har ydet en særlig indsats for ikke på ny at begå kriminalitet, herunder ved at indgå i et behandlings- eller uddannelsesforløb i forbindelse med afsoningen. En særlig indsats kan ifølge lovens forarbejder f.eks. bestå i, at den indsatte under fængselsopholdet gennemfører et relevant uddannelsesforløb eller deltager i afvænningsbehandling for et eventuelt alkohol- eller stofmisbrug eller i et særligt adfærdskorrigerende program. Det beror på en konkret vurdering i det enkelte tilfælde, om den indsatte kan anses for at have ydet den nævnte særlige indsats. Der henvises til Folketingstidende 2003-04, tillæg A, side 4446.

Efter § 40 a, stk. 1, nr. 2, kan der *for det andet* ske prøveløsladelse efter halvdelen af straffetiden, hvis den dømtes forhold taler derfor. Efter lovens forarbejder er bestemmelsen møntet på indsatte, hvis forhold samlet set taler for, at det er unødvendigt, at den pågældende afsoner resten af straffen i fængsel, hvis der i stedet fastsættes vilkår om samfundstjeneste. Det drejer sig om indsatte, som typisk har gode og stabile personlige forhold og et godt socialt netværk samt er uden misbrugsproblemer, og hvis forbrydelse ikke er udtryk for et kriminelt mønster. Det er endvidere en forudsætning for prøveløsladelse, at den pågældendes afsoningsforløb har været i det væsentlige problemfrit, dvs. at den indsatte ikke f.eks. flere gange er udeblevet fra udgang eller har begået kriminalitet under afsoningen eller alvorligt har chikaneret fængselspersonalet eller andre indsatte. Der henvises til Folketingstidende 2003-04, tillæg A, side 4447.

Baggrunden for, at mindst 4 måneder af straffetiden skal være udstået, før der kan ske prøveløsladelse efter § 40 a, er ifølge lovens forarbejder, at vurderingen af, om den indsatte har gjort en særlig indsats under afsoningen, forudsætter, at den indsatte har haft lejlighed til over en vis tid at vise vilje og evne til at forbedre sine muligheder for ikke på ny at begå kriminalitet. Det fremgår endvidere af forarbejderne, at vurderingen af, om en indsats forhold samlet set er så gode, at det skønnes unødvendigt, at den pågældende afsoner reststraffen i fængslet, tilsvarende vil forudsætte, at fængselsmyndighederne har haft mulighed for at følge den pågældende i en vis periode. Der henvises til Folketingstidende 2003-04, tillæg A, side 4440-4441.

Efter § 40 a, stk. 1, er prøveløsladelse efter halvdelen af straffetiden i alle tilfælde betinget af, at hensynet til retshåndhævelsen ikke taler imod det. Dette indebærer efter lovens forarbejder, at der skal udvises meget betydelig varsomhed med at anvende de foreslåede nye bestemmelser om prøveløsladelse efter halv tid i forhold til personer, der afsoner straf for visse meget alvorlige forbrydelser, jf. Folketingstidende 2003-04, tillæg A, side 4447.

Prøveløsladelsen efter § 40 a forudsætter endvidere, at den dømtes forhold ikke gør prøveløsladelsen utilrådelig, at der er

sikret den pågældende passende ophold og arbejde eller andet underhold, og at den pågældende er egnet til og erklærer sig villig til overholde de vilkår, der i medfør af § 40 a, stk. 3 og 4, jf. nedenfor, fastsættes for løsladelsen, jf. § 40 a, stk. 6. Det svarer – bortset fra kravet om, at den dømte skal være egnet til at overholde vilkårene for løsladelsen – til, hvad der i medfør af § 38, stk. 5, gælder for prøveløsladelse efter § 38, stk. 1 og 2.

2.2.2. Prøveløsladelse efter § 40 a skal som fast vilkår betinges af, at den pågældende ikke i prøvetiden begår strafbart forhold. Prøvetiden kan ikke overstige 3 år. Hvis den resterende straffetid overstiger 3 år, kan der dog fastsættes en prøvetid på indtil 5 år, jf. § 40 a, stk. 7, jf. § 39, stk. 1.

Herudover skal prøveløsladelse efter § 40 a som fast vilkår betinges af, at den dømte undergives tilsyn indtil det tidspunkt, hvor der er forløbet 2/3 af straffetiden. Efter dette tidspunkt kan der fastsættes vilkår om, at den pågældende fortsat undergives tilsyn, jf. § 40 a, stk. 2.

Endvidere kan der fastsættes tillægsvilkår efter reglerne i straffelovens § 57, jf. § 40 a, stk. 3, 2. led, og stk. 4, 2. pkt.

Desuden kan prøveløsladelse efter § 40 a, stk. 1, nr. 1 (om særlig indsats), betinges af, at den dømte udfører ulønnet samfundstjeneste, jf. § 40 a, stk. 3, 1. led. Det fremgår af lovforarbejderne, at vilkår om samfundstjeneste i forhold til personer, som løslades efter denne bestemmelse, kan være relevant, hvor der ikke (længere) er særlige behandlingsbehov eller behov for uddannelse mv., som kan følges op med vilkår efter § 57, men hvor der bør sikres et fortsat pønt element, som samtidig er egnet til at støtte den pågældendes resocialisering, jf. Folketingstidende 2003-04, tillæg A, side 4441.

Prøveløsladelse efter § 40 a, stk. 1, nr. 2 (om den dømtes forhold), skal som fast vilkår betinges af, at den dømte udfører ulønnet samfundstjeneste, jf. § 40 a, stk. 4, 1. pkt.

I praksis udmåles antallet af timer, der skal afvikles som samfundstjeneste, som udgangspunkt således, at den indsatte skal afvikle ½ times samfundstjeneste for hver dag, den pågældende bliver løsladt forud for det tidspunkt, hvor 2/3 af straffetiden er forløbet. Antallet af samfundstjenestetimer skal dog fastsættes til mindst 30 og højst 240 timer, jf. straffelovens § 63, stk. 1, 1. pkt., jf. § 40 a, stk. 7.

Det følger af straffelovens § 40 a, stk. 5, at vilkår om samfundstjeneste ikke kan udstrækkes ud over 2/3 af straffetiden. Tilsynsmyndigheden kan dog træffe afgørelse om, at vilkår om samfundstjeneste skal have en varighed ud over dette tidspunkt, hvis særlige grunde taler derfor, dog ikke ud over den samlede straffetid.

Det fremgår af lovens forarbejder, at baggrunden for bestemmelsen er, at et vilkår om samfundstjeneste i tilknytning til prøveløsladelse ikke bør kunne udstrækkes ud over det tidspunkt, hvor den dømte ellers ville have afsonet 2/3 af straffetiden og derfor som hovedregel ville være blevet løsladt uden vilkår om samfundstjeneste efter bestemmelsen i § 38, stk. 1. I modsat fald ville en tidlig prøveløsladelse i denne henseende kunne opfattes som mindre attraktiv end den ordinære prøveløsladelse efter 2/3 tid. Det fremgår videre af forarbejderne, at de særlige grunde, som kan føre til en afgø-

relse om, at vilkår om samfundstjeneste skal have en varighed ud over 2/3 af straffetiden, f.eks. kan bestå i, at den pågældende på grund af sygdom, graviditet eller lignende ikke har kunnet udføre den fastsatte arbejdsforpligtelse inden for det nævnte tidsrum. Det ville i disse tilfælde kunne virke urimeligt, hvis den prøveløsladte måtte genindsættes i fængslet, alene fordi samfundstjeneste ikke kunne kræves udført efter tidspunktet for 2/3 af straffetiden. I de nævnte særlige situationer vil det endvidere vil være muligt administrativt at træffe beslutning om at nedsætte samfundstjenestens varighed, idet det i almindelighed antages, at den prøveløsladende myndighed uden udtrykkelig lovhjemmel senere kan begrænse eller ophæve fastsatte vilkår. Der henvises til Folketingstidende 2003-04, tillæg A, side 4441-4442.

2.2.3. Afgørelse om, hvorvidt indsatte skal løslades på prøve efter straffelovens § 40 a, træffes af Direktoratet for Kriminalforsorgen, efter indstilling fra fængslet eller arresthuset, jf. § 30 i løsladelsesbekendtgørelsen.

2.3. Virkning af overtrædelse af vilkår for prøveløsladelse

2.3.1. Hvis en prøveløsladt begår et nyt strafbart forhold i prøvetiden, og der foretages rettergangsskridt inden prøvetidens udløb, hvorved den pågældende sigtes for forholdet, fastsætter retten i medfør af straffelovens § 40, stk. 1, 1. pkt., jf. § 61, stk. 2, som udgangspunkt en ubetinget fællesstraf for det nye strafbare forhold og reststraffen for den tidligere pådømte lovovertrædelse. Har prøveløsladelse i medfør af § 40 a, stk. 3 eller 4, været forbundet med vilkår om samfundstjeneste, skal der ved fastsættelsen af en fællesstraf tages hensyn til omfanget af den udførte samfundstjeneste, jf. § 40, stk. 1, 2. pkt.

Det følger af § 40, stk. 1, 1. pkt., at reststraffen efter prøveløsladelse ligestilles med en betinget dom, og de samme reaktionsmuligheder, som efter § 61, stk. 2, kan anvendes ved strafbart forhold begået i prøvetiden for en betinget dom, finder anvendelse, når en lovovertrædelse er begået i prøvetiden for en prøveløsladelse. Når omstændighederne taler derfor, kan retten således i stedet for en fællesstraf 1) idømme ubetinget straf alene for det nye forhold, eventuelt i forbindelse med en ændring af vilkårene for prøveløsladelsen, eller 2) afsige betinget dom vedrørende begge lovovertrædelser eller alene for det nye forhold i overensstemmelse med reglerne i straffelovens kapitel 7 om betingede domme eller kapitel 8 om samfundstjeneste.

2.3.2. Hvis en prøveløsladt overtræder de fastsatte tillægsvilkår, kan justitsministeren i medfør af straffelovens § 40, stk. 2, 1) tildele den pågældende en advarsel, 2) ændre vilkårene og forlænge prøvetiden inden for den i § 39 fastsatte længstetid eller 3) under særlige omstændigheder bestemme, at den pågældende skal indsættes til udståelse af reststraffen.

Det samme gælder efter § 40, stk. 3, hvis den prøveløsladte begår strafbart forhold i prøvetiden, uden at der rejses tiltale herfor, eller hvis den prøveløsladte i udlandet dømmes for strafbart forhold begået i prøvetiden, uden at der i forbindelse med dommen er taget stilling til spørgsmålet om fuldbyrdelse af reststraffen.

Hvis der ikke træffes bestemmelse om fuldbyrdelse af reststraffen efter § 40, stk. 1 eller 2, jf. stk. 3, anses straffen i medfør af § 40, stk. 5, for udstået på det tidspunkt, da prøveløsladelsen fandt sted.

Hvis genindsættelse er bestemt i medfør af § 40, stk. 2, jf. stk. 3, kan fornyet prøveløsladelse ifølge § 40, stk. 6, ske, selv om de tidsmæssige betingelser i § 38, stk. 1 og 2, eller § 40 a, stk. 1, ikke er opfyldt med hensyn til reststraffen. Ved afgørelse om fornyet prøveløsladelse i sådanne tilfælde skal der tages hensyn til omfanget af samfundstjeneste, som den pågældende har udført i medfør af § 40 a, stk. 3 eller 4. Med hensyn til prøvetid efter sådan prøveløsladelse gælder de i § 39 fastsatte tider med fradrag af den tid, i hvilken den pågældende tidligere har været prøveløsladt.

Bestemmelsen i stk. 6 åbner således mulighed for en kortvarig tilbageføring til afsoning efterfulgt af ny prøveløsladelse, når en vilkårsovertrædelse har ført til beslutning om genindsættelse.

3. Forslag i analyse om kriminalforsorgens fremtidige kapacitets- og sikkerhedsbehov

3.1. Direktoratet for Kriminalforsorgen, Justitsministeriet og Finansministeriet har i februar 2011 færdiggjort en analyse af kriminalforsorgens fremtidige kapacitets- og sikkerhedsbehov. Formålet med analysen er at kortlægge og vurdere et eventuelt øget kapacitets- og sikkerhedsbehov i kriminalforsorgen i lyset af, at belægget i kriminalforsorgens institutioner er stigende, og at indsatte fra rocker- og bandemiljøet giver udfordringer for sikkerheden i institutionerne.

På baggrund af udviklingen i belæg og strafmasse konkluderes det i analysen, at der vil mangle ca. 220 nye lukkede pladser i 2011, hvis belægsmålet på 92 pct. skal overholdes.

Der peges i analysen på en række tiltag, der har til formål at afhjælpe kriminalforsorgens kapacitetsbehov. Et af forslagene er at udvide anvendelsesområdet for noget for noget-ordningen om tidligere prøveløsladelse af indsatte, der har gjort en særlig indsats mv., jf. straffelovens § 40 a.

Det anføres i analysen, at noget for noget-ordningen siden indførelsen i 2004 har vist sig meget velfungerende. Ifølge analysen er 137 dømte i perioden fra den 1. juli 2005 til den 30. juni 2006 blevet løsladt efter ordningen, og heraf er kun 13 personer – svarende til 9,5 pct. – recidiveret inden 2 år efter prøveløsladelsen. Samtidig fremgår det, at den gennemsnitlige recidivprocent for fængselsdømte, der i samme periode blev løsladt efter afsoning i fængsel, til sammenligning var 30,3 pct.

3.2. Det påpeges i analysen, at der i forbindelse med prøveløsladelser efter § 40 a, stk. 1, nr. 1, fastsættes mærkbare vilkår - herunder vilkår om, at den pågældende skal fortsætte den indsats, som den pågældende har ydet under afsoningen, eller om samfundstjeneste - og at vilkår om samfundstjeneste er et obligatorisk vilkår ved prøveløsladelser, der meddeles i medfør af straffelovens § 40 a, stk. 1, nr. 2.

På den baggrund foreslås det, at prøveløsladelse fremover skal kunne ske, når halvdelen af straffetiden, dog mindst 2 måneder (mod i dag 4 måneder) er afsonet.

3.3. Det påpeges endvidere i analysen, at arbejde inden for fængslets arbejds- og økonomidrift, f.eks. bygningsvedligeholdelse, gangmandsarbejde og produktionsvirksomhed, efter gældende regler og praksis typisk ikke vil udgøre en særlig indsats med henblik på at kvalificere sig til en kriminalitetsfri tilværelse, som efter straffelovens § 40 a, stk. 1, nr. 1, kan begrunde tidlig prøveløsladelse. Indsatte, der ikke har erfaring med at være beskæftiget enten på grund af konjunkturbestemte forhold eller på grund af egne forhold, har imidlertid ofte behov for arbejdsstræning enten i fængslet eller uden for fængslet i form af frigang.

På den baggrund foreslås det i analysen, at arbejdsstræning fremover efter en konkret vurdering skal kunne udgøre en særlig indsats, der kan begrunde tidlig prøveløsladelse efter straffelovens § 40 a, stk. 1, nr. 1.

3.4. Det foreslås desuden i analysen, at personer med længere domme i videre omfang end i dag skal have mulighed for at få fuldt udbytte af noget for noget-ordningen.

Som udgangspunkt kan indsatte i lukkede institutioner med domme på 5 års fængsel eller derover først få tilladelse til uledsaget udgang, når en tredjedel af straffetiden er afsonet. Hvis den indsatte er idømt 8 års fængsel eller derover, kan tilladelsen først meddeles, når halvdelen af straffetiden er udstået. Direktoratet for Kriminalforsorgen kan dog dispensere fra disse tidsmæssige betingelser, hvis særlige omstændigheder taler for det. Denne mulighed administreres i dag meget restriktivt. Da prøveløsladelse forudsætter gennemførelse og vurdering af et udslusningsforløb med uledsaget udgang, kan indsatte med domme på 5 års fængsel eller derover, som opfylder betingelserne for tidlig prøveløsladelse efter noget for noget-ordningen, således i en række tilfælde først løslades lidt senere end efter halv tid.

Med henblik på at gøre det muligt at tilrettelægge udslusningsforløbet således, at prøveløsladelse i de relevante tilfælde kan ske efter halv tid, foreslås det i analysen, at indsatte med domme på 5 års fængsel eller derover, som skønnes at kunne opfylde betingelserne for tidlig prøveløsladelse efter noget for noget-ordningen, i videre omfang end i dag skal have mulighed for at påbegynde et uledsaget udgangsforløb, før de ovennævnte tidsmæssige betingelser er opfyldt.

Forslaget vil kunne gennemføres administrativt ved, at Direktoratet for Kriminalforsorgen i overensstemmelse med det ovenfor anførte lemper den restriktive praksis for meddelelse af dispensation fra de tidsmæssige betingelser for uledsaget udgang.

3.5. Endvidere foreslås det i analysen, at fængslerne fremover får kompetencen til at træffe afgørelse om prøveløsladelse efter noget for noget-ordningen af indsatte, der afsoner domme på under 8 måneders fængsel. I dag træffes afgørelsen af Direktoratet for Kriminalforsorgen efter indstilling fra det pågældende fængsel.

Det er forventningen, at en overførsel af afgørelseskompetencen til fængslerne vil medføre en nedbringelse af sagsbehandlingstiden i de pågældende sager.

Forslaget kan gennemføres administrativt ved en ændring af kompetencereglerne i § 30 i bekendtgørelse nr. 318 af 19.

april 2006 om løsladelse af dømte, der udstår fængselsstraf (løsladelsesbekendtgørelsen).

3.6. Ud over de ovennævnte forslag vedrørende noget for noget-ordningen indeholder analysen også andre forslag til initiativer, som vil kunne medvirke til at lette kapacitetspresset på kriminalforsorgen, og som kan gennemføres administrativt. Det drejer sig navnlig om anbringelse af flere dømte i åbent fængsel, mere systematisk udarbejdelse af personundersøgelser for unge under 25 år med henblik på øget anvendelse af betingede domme med vilkår om samfundstjeneste for denne persongruppe og konvertering af en række åbne pladser til lukkede pladser.

4. Justitsministeriets overvejelser

4.1. Som det fremgår af punkt 3.1 ovenfor, viser analysen af kriminalforsorgens fremtidige kapacitets- og sikkerhedsbehov, at noget for noget-ordningen om tidlig prøveløsladelse af dømte efter straffelovens § 40 a er meget velfungerende, idet recidivet hos dømte, der løslades efter ordningen, er langt lavere end det gennemsnitlige recidiv for fængselsdømte.

Det er Justitsministeriets opfattelse, at mulighederne for tidlig prøveløsladelse efter ordningen bør udvides med henblik på at motivere flere indsatte til at yde en særlig indsats, der kan modvirke tilbagefald til kriminalitet. Retshåndhævelsesmæssige hensyn taler efter Justitsministeriets opfattelse ikke afgørende imod en sådan udvidelse, idet der som vilkår for tidlig prøveløsladelse vil blive fastsat mærkbare vilkår, jf. punkt 2.2.2 ovenfor.

Endvidere vil en udvidelse af ordningen efter § 40 a kunne medvirke til at lette kapacitetspresset på kriminalforsorgen.

4.2. I overensstemmelse med analysen af kriminalforsorgens fremtidige kapacitets- og sikkerhedsbehov, jf. punkt 3.2 ovenfor, foreslås det at lempe de tidsmæssige betingelser for prøveløsladelse efter § 40 a, stk. 1, så prøveløsladelse fremover vil kunne ske, når halvdelen af straffetiden, dog mindst 2 (mod i dag 4) måneder, er afsonet.

Herved vil ordningen kunne finde anvendelse på dømte med en på dom på over 3 måneders fængsel i modsætning til i dag, hvor ordningen alene er relevant for dømte med en dom på over 6 måneders fængsel, jf. punkt 2.2.1 ovenfor.

Efter straffuldbyrdelseslovens § 78 a kan der efter ansøgning fra personer, der er idømt en fængselsstraf indtil 5 måneder, meddeles tilladelse til, at straffen udstås i fodlænke. Lempelsen af de tidsmæssige betingelser indebærer således, at personer med en dom på over 3 måneders fængsel, der udstår straffen i fodlænke, også vil kunne være omfattet af ordningen i modsætning til i dag, hvor denne gruppe af dømte ikke er omfattet. Ordningen vil ikke være relevant for indsatte med en dom på 3 måneders fængsel og derunder, da der i disse tilfælde vil kunne ske prøveløsladelse efter 2 måneder efter de mere lempelige betingelser for ordinær prøveløsladelse efter 2/3 tid, jf. straffelovens § 38, stk. 1.

Anvendelse i praksis af den foreslåede lempelse af de tidsmæssige betingelser forudsætter, at der i løbet af en periode på ned til 2 måneder dels kan foretages en vurdering af, om den indsatte har ydet en sådan indsats eller har sådanne for-

hold, at betingelserne for tidlig prøveløsladelse i straffelovens § 40 a, stk. 1, nr. 1 eller 2, er opfyldt, dels kan træffes afgørelse om prøveløsladelse så betids, at afgørelsen i givet fald kan effektueres ved periodens udløb.

Det er Justitsministeriets opfattelse, at disse tidsmæssige rammer vil kunne håndteres i praksis. Justitsministeriet lægger herved vægt på, at ordningen med prøveløsladelse efter straffelovens § 40 a har været gældende i ca. 7 år, og at der således hos institutionerne er opnået et godt kendskab til ordningen, herunder hvilke krav der stilles for at komme i betragtning til en tidlig prøveløsladelse. Endvidere agter Justitsministeriet (Direktoratet for Kriminalforsorgen) administrativt at gennemføre forslaget fra analysen om, at fængslerne får kompetence til at træffe afgørelse om prøveløsladelse efter § 40 a for indsatte med domme under 8 måneders fængsel, jf. punkt 3.5 ovenfor, i modsætning til i dag, hvor afgørelsen i alle tilfælde træffes af Direktoratet for Kriminalforsorgen efter indstilling fra fængslerne. Dermed vil sagsbehandlingstiden blive kortere. For personer, der udstår straffen i fodlænke, vil kompetencen blive henlagt til tilsynsmyndigheden, således som det i dag gælder for prøveløsladelse efter straffelovens § 38, stk. 1.

Den foreslåede lempelse af de tidsmæssige betingelser indebærer i øvrigt, at der bliver kortere tid til at afvikle den samfundstjeneste på mindst 30 timer, som der i nogle tilfælde kan og i andre tilfælde skal fastsættes vilkår om ved prøveløsladelse efter straffelovens § 40 a, jf. punkt 2.2.2 ovenfor. Som det ligeledes fremgår af punkt 2.2.2, kan vilkår om samfundstjeneste som udgangspunkt ikke udstrækkes ud over 2/3 af straffetiden, jf. § 40 a, stk. 5, 1. pkt. Ved en dom på f.eks. fire måneders fængsel, hvor der i medfør af § 40 a vil ske prøveløsladelse med vilkår om samfundstjeneste efter halv tid, dvs. efter 2 måneder, skal samfundstjenesten således som udgangspunkt være afviklet i løbet af ca. 3 uger. Vilkåret vil dog kunne udstrækkes til hele den resterende straffetid på 2 måneder, hvis særlige grunde i den enkelte sag taler derfor, jf. § 40 a, stk. 5, 2. pkt.

Justitsministeriet har på den baggrund overvejet, om der for indsatte med kortere fængselsstraffe, som prøveløslades efter § 40 a, bør ske en nedsættelse af det gældende minimum på 30 timers samfundstjeneste. Ministeriet har imidlertid ikke fundet grundlag herfor, bl.a. fordi det vurderes at være vanskeligt at få samfundstjenestesteder til at modtage en dømt med f.eks. kun 20 timers samfundstjeneste.

Justitsministeriet har endvidere overvejet, om udgangspunktet om, at vilkår om samfundstjeneste ikke kan udstrækkes ud over 2/3 af den samlede straffetid, generelt bør fraviges for indsatte med kortere fængselsstraffe, som prøveløslades efter § 40 a. Ministeriet finder imidlertid, at det nævnte udgangspunkt så vidt muligt bør fastholdes for at undgå risikoen for, at en tidlig prøveløsladelse vil blive opfattet som mindre attraktiv end den ordinære prøveløsladelse efter 2/3 af straffetiden, jf. også punkt 2.2.1 ovenfor.

Ikke desto mindre må det forventes, at det ved kortere fængselsstraffe i nogle tilfælde vil vise sig praktisk umuligt for kriminalforsorgen at tilrettelægge samfundstjenesten således, at den er fuldt afviklet inden for 2/3 af straffetiden. Det er også

tænkeligt, at nogle indsatte selv ønsker, at samfundstjenesten afvikles over en lidt længere periode. Det forudsættes med lovforslaget, at der i begge de nævnte tilfælde i henhold til den gældende bestemmelse i straffelovens § 40 a, stk. 5, kan træffes afgørelse om, at vilkåret om samfundstjeneste skal have en varighed ud over 2/3 af straffetiden, dog ikke ud over den samlede straffetid.

4.3. Som foreslået i analysen, jf. punkt 3.3 ovenfor, finder Justitsministeriet endvidere, at noget for noget-ordningen efter straffelovens § 40 a bør udvides således, at arbejdsstræning efter en konkret vurdering skal kunne udgøre en særlig indsats, der kan begrunde tidlig prøveløsladelse efter straffelovens § 40 a, stk. 1, nr. 1.

Ved arbejdsstræning forstås forløb, hvor den indsatte lærer basale funktioner knyttet til varetagelsen af et arbejde. Disse funktioner kan bl.a. være social omgang på arbejdspladsen, at modtage og udføre en ordre fra en overordnet, samarbejde med øvrige ansatte, rettidighed og undervisning i arbejdsmarkedsregler. Arbejdsstræning kan foregå i fængslet, f.eks. i tilknytning til et eller flere af fængslets værksteder, eller i en godkendt virksomhed i forbindelse med frigang efter § 44 i udgangsbekendtgørelsen.

Målgruppen for arbejdsstræning er indsatte, der ikke tidligere har varetaget et arbejde over en længere sammenhængende periode på grund af manglende basale jobkvalifikationer, og indsatte, der har været uden for arbejdsmarkedet i et længere stykke tid og af den grund ikke længere kan siges at have de nødvendige basale kvalifikationer til varetagelsen af et job.

Justitsministeriet finder det formålstjenligt, at indsatte af denne karakter, som ønsker at yde en særlig indsats for ikke på ny at begå kriminalitet, fremover kan kvalificere sig til prøveløsladelse efter § 40 a, stk. 1, nr. 1, gennem arbejdsstræning. Det vil bero på en konkret vurdering i det enkelte tilfælde, om den indsatte kan anses for at have ydet en særlig indsats ved arbejdsstræningen, der kan begrunde tidlige prøveløsladelse.

4. Økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige

Lovforslaget vil frigøre et antal åbne fængselspladser, der imidlertid vil blive genanvendt med henblik på at bidrage til

10. Sammenfattende skema

	Positive konsekvenser/mindreudgifter	Negative konsekvenser/merudgifter
Økonomiske konsekvenser for stat, kommuner og regioner	Ingen	Ingen
Administrative konsekvenser for stat, kommuner og regioner	Ingen af betydning.	Ingen af betydning.
Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet	Ingen	Ingen
Miljømæssige konsekvenser	Ingen	Ingen
Administrative konsekvenser for borgerne	Ingen	Ingen

håndteringen af det kapacitetsbehov i kriminalforsorgen, der blev identificeret i analysen af kriminalforsorgens fremtidige kapacitets- og sikkerhedsbehov fra februar 2011. På den baggrund skønnes forslaget ikke at have økonomiske administrative konsekvenser for det offentlige.

5. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet mv.

Lovforslaget har ikke økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet.

6. Administrative konsekvenser for borgerne

Lovforslaget har ikke administrative konsekvenser for borgerne.

7. Miljømæssige konsekvenser

Lovforslaget har ingen miljømæssige konsekvenser.

8. Forholdet til EU-retten

Lovforslaget indeholder ingen EU-retlige aspekter.

9. Hørte myndigheder mv.

Østre Landsret, Vestre Landsret, Sø- og Handelsretten, Samtlige byretter, Domstolsstyrelsen, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Rigsadvokaten, Foreningen af Offentlige Anklagere, Rigspolitiet, Politiforbundet, Foreningen af Fængselsinspektører og Vicefængselsinspektører, Kriminalforsorgsforeningen, Dansk Fængselsforbund, HK-Landsklubben for Kriminalforsorgen, Landsklubben af socialrådgivere ansat i Kriminalforsorgen, Dansk Socialrådgiverforening, Advokatrådet, Danske Advokater, Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Institut for Menneskerettigheder, Kriminalpolitisk Forening (KRIM), Retspolitisk Forening og Retssikkerhedsfonden.

Forholdet til EU-retten

Lovforslaget indeholder ikke EU-retlige aspekter.

*Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser**Til § 1*

Til nr. 1 (§ 40 a, stk. 1)

Det foreslås at lempe de tidsmæssige betingelser for prøveløsladelse i straffelovens § 40 a, stk. 1, så prøveløsladelse fremover vil kunne ske, når halvdelen af straffetiden er afsonet, dog mindst 2 måneder (mod i dag 4 måneder) er afsonet, hvis betingelserne i § 40 a, stk. 1, nr. 1 eller nr. 2, er opfyldt.

Til nr. 2 (§ 40 a, stk. 1, nr. 1)

Den foreslåede ændring af straffelovens § 40 a, stk. 1, nr. 1, indebærer, at arbejdsstræning efter en konkret vurdering vil kunne udgøre en særlig indsats, der kan begrunde prøveløsladelse, når halvdelen af straffen er udstået.

Ved arbejdsstræning forstås forløb, hvor den indsatte lærer basale funktioner knyttet til varetagelsen af et arbejde. Disse funktioner kan bl.a. være social omgang på arbejdspladsen, at modtage og udføre en ordre fra en overordnet, samarbejde med øvrige ansatte, rettidighed og undervisning i arbejdsmarkedsregler. Arbejdsstræning kan foregå i fængslet, f.eks. i tilknytning til et eller flere af fængslets værksteder, eller i en godkendt virksomhed i forbindelse med frigang efter § 44 i udgangsbekendtgørelsen.

Målgruppen for arbejdsstræning er indsatte, der ikke tidligere har varetaget et arbejde over en længere sammenhængende periode på grund af manglende basale jobkvalifikationer, og indsatte, der har været uden for arbejdsmarkedet i et længere stykke tid og af den grund ikke længere kan siges at have de nødvendige basale kvalifikationer til varetagelsen af et job.

Det vil bero på en konkret vurdering i det enkelte tilfælde, om arbejdsstræningen kan siges at have udgjort en sådan særlig indsats, at der kan ske prøveløsladelse efter udståelse af halvdelen af straffetiden.

Ud over lempelsen af de tidsmæssige betingelser, jf. lovforslagets § 1, nr. 1, og at arbejdsstræning efter en konkret vurdering vil kunne udgøre en særlig indsats i straffelovens § 40 a's forstand, jf. lovforslagets § 1, nr. 2, er der ikke med

lovforslaget tilsigtet ændringer i kriterierne for tidlig prøveløsladelse efter straffelovens § 40 a.

Til nr. 3 (§ 110 c, stk. 3)

Der er tale om en redaktionel ændring som følge af EF-Traktatens ændrede titel og den ændrede nummerering af artiklerne i traktaten.

Lissabon-Traktaten, som trådte i kraft den 1. december 2009, indebar således bl.a. en ændring af den hidtidige benævnelse af traktatgrundlaget. Traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab (EF-Traktaten) benævnes med Lissabon-Traktaten "Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde" (EUF-Traktaten).

Lissabon-Traktaten indebar endvidere en omnummerering af de hidtidige artikelnumre i EU-Traktaten og EF-Traktaten. Bl.a. er EUF-Traktatens artikel 215 således trådt i stedet for EF-Traktatens artikel 60 og artikel 301. På den baggrund foreslås det, at der i straffelovens § 110 c, stk. 3, indsættes en henvisning til EUF-Traktatens artikel 215.

EUF-Traktatens artikel 352 er trådt i stedet for EF-Traktatens artikel 308. Det foreslås, at der i straffelovens § 110 c, stk. 3, indsættes en henvisning til EUF-Traktatens artikel 352. Baggrunden herfor er, at det ikke på forhånd vil kunne udelukkes, at Rådet i forbindelse med foranstaltninger, der tager sigte på helt eller delvis at afbryde eller indskrænke finansielle eller økonomiske forbindelser med tredjelande, bestemte enkeltpersoner, grupper eller juridiske personer, vil kunne henvises til EUF-Traktatens artikel 352, på samme måde som der tidligere ville være henvist til EF-Traktatens artikel 308.

Til § 2

Det foreslås, at loven træder i kraft den 1. juni 2011.

Til § 3

Bestemmelsen vedrører lovens territoriale gyldighed og indebærer, at loven ikke gælder for Færøerne og Grønland.

Det foreslås, at de foreslåede ændringer i lovens § 1, nr. 1 og 2, ved kongelig anordning kan sættes i kraft for Færøerne med de afvigelser, som de særlige færøske forhold tilsiger.

Lovforslaget sammenholdt med gældende ret

Gældende formulering

Lovforslaget

§ 1

I straffeloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 1235 af 26. oktober 2010, som ændret ved § 11 i lov nr. 718 af 25. juni 2010, § 1 i lov nr. 1549 af 21. december 2010 og § 1 i lov nr. 1552 af 21. december 2010, foretages følgende ændringer:

§ 40 a. Når halvdelen af straffetiden, dog mindst 4 måneder, er udstået, kan justitsministeren eller den, ministeren bemyndiger dertil, ud over de i § 38, stk. 2, nævnte tilfælde beslutte, at den dømte skal løslades på prøve, hvis hensynet til retshåndhævelsen skønnes ikke at tale imod det, og

- 1) den dømte har ydet en særlig indsats for ikke på ny at begå kriminalitet, herunder ved at deltage i behandlings- eller uddannelsesforløb, eller
- 2) den dømtes forhold taler derfor.

1.I § 40 a, stk. 1, ændres »4 måneder« til: »2 måneder«.

2.I § 40 a, stk. 1, nr. 1, indsættes efter »behandlings- eller uddannelsesforløb«: »eller arbejdsstræning«.

§ 110 c

Stk. 1. ---

Stk. 2. ---

Stk. 3. Med samme straf som i stk. 2 straffes den, der overtræder bestemmelser indeholdt i eller udstedt i medfør af forordninger, som er vedtaget med hjemmel i artikel 60, 301 eller 308 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, og som tager sigte på helt eller delvis at afbryde eller indskrænke de finansielle eller økonomiske forbindelser med et eller flere lande uden for Den Europæiske Union eller på tilsvarende sanktioner over for enkeltpersoner, grupper af personer eller juridiske personer.

Stk. 4. ---

3.I § 110 c, stk. 3, indsættes efter »traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab«: »eller artikel 215 eller 352 i traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde«.

§ 2

Loven træder i kraft den 1. juni 2011.

§ 3

Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland. Lovens § 1, nr. 1 og 2, kan dog ved kongelig anordning sættes i kraft for Færøerne med de ændringer, som de færøske forhold tilsiger.