

12. juni 2014

1164283

**Straffelovrådets betænkning
om**

samfundstjeneste mv.

Betænkning nr. 1545

København 2014

**Straffelovrådets betænkning om samfundstjeneste mv.
Betænkning nr. 1545**

Publikationen kan bestilles
via Justitsministeriets hjemmeside (www.jm.dk)
eller hos
Rosendahls - Schultz Grafisk Distribution
Herstedvang 10
2620 Albertslund
Telefon: 43 22 73 00
Fax: 46 63 19 69
distribution@rosendahls-schultzgrafisk.dk

ISBN: 978-87-92760-69-2
ISBN: 978-87-92760-70-8 (e-udgave)
Tryk: Rosendahls - Schultz Grafisk A/S
Pris: 150 kr. pr. bog inkl. moms

Indholdsfortegnelse

Kapitel 1. Indledning	7
1. Straffelovrådets kommissorium.....	7
2. Straffelovrådets sammensætning.....	10
3. Resumé af Straffelovrådets overvejelser og forslag.....	10
3.1. Generelt om betinget dom.....	11
3.1.1. Betinget bøde.....	12
3.1.2. Anvendelsesområdet for betinget dom.....	13
3.1.3. Betinget dom med og uden straffastsættelse	13
3.1.4. Kombinationsdomme	15
3.1.5. Andre vilkår end samfundstjeneste	15
3.2. Generelt om restorative justice.....	16
3.3. Generelt om samfundstjeneste	16
3.4. Samfundstjenestens indhold.....	17
3.4.1. Arbejdssteder til udførelse af samfundstjeneste.....	17
3.4.2. Behandlings- og uddannelsesprogrammer som led i samfundstjeneste.....	18
3.4.3. Minimums- og maksimumstimetal for samfundstjeneste	19
3.4.4. Fastsættelsen af timetal og længstetid for arbejdspligten.....	20
3.4.5. Andre vilkår i domme til samfundstjeneste.....	20
3.4.6. Anvendelse af tillægsbøde.....	21
3.5. Samfundstjenestens anvendelsesområde.....	21
3.5.1. Egnethedsvurderingen	21
3.5.2. Tiltaltes forstraffe	21
3.5.3. Kriminalitetens grovhed	22
3.5.4. Kriminalitetens art	22
3.6. Konsekvenser af manglende gennemførelse af en samfundstjeneste ..	29
3.6.1. Kriminalforsorgens tilsyn og indberetning til anklagemyndigheden	29
3.6.2. Anklagemyndighedens og domstolens reaktion	29
3.6.3. Forholdet mellem udført samfundstjeneste og idømt fængselsstraf	29
3.6.4. Overtrædelse af særvilkår og yderligere kriminalitet begået før dommen til samfundstjeneste	30
3.7. Samfundstjeneste som selvstændig strafart.....	31
3.8. Sammenfatning	31

Kapitel 2. Gældende ret	35
1. Samfundstjeneste i hovedtræk	35
2. Nærmere regler om samfundstjeneste	36
2.1. Almindelige regler om betingede domme.....	36
2.2. Særlige regler om samfundstjeneste	44
3. Prøveløsladelse	51
4. Ubetinget fængsel.....	52
4.1. Fuldbyrkelse af fængselsstraf i kriminalforsorgens institutioner mv. .	52
4.2. Fuldbyrkelse af fængselsstraf på bopælen under intensiv overvågning og kontrol (fodlænkeordningen).....	58
5. Samfundstjeneste i praksis	65
Kapitel 3. Straffelovrådets overvejelser	73
1. Indledning.....	73
2. Ubetinget fængsel.....	75
3. Generelt om betinget dom	78
3.1. Anvendelsen af betinget dom.....	78
3.2. Indholdet af en betinget dom.....	85
3.3. Det svenske forslag til regler om betinget fængsel	88
3.4. Straffelovrådets overvejelser.....	95
3.4.1. Afgrænsning af kommissoriet	95
3.4.2. Betinget bøde.....	97
3.4.3. Anvendelsesområdet for betinget dom.....	100
3.4.4. Betinget dom med og uden straffastsættelse	105
3.4.5. Kombinationsdomme	115
3.4.6. Andre vilkår end samfundstjeneste	119
4. Generelt om restorative justice	119
5. Generelt om samfundstjeneste.....	126
6. Samfundstjenestens indhold	128
6.1. Arbejdssteder til udførelse af samfundstjeneste.....	129
6.2. Behandlings- og uddannelsesprogrammer som led i samfundstjeneste	130
6.3. Minimums- og maksimumstimetal for samfundstjeneste	135
6.4. Fastsættelsen af timetal og længstetid for arbejdspligten	141
6.5. Andre vilkår i domme til samfundstjeneste	147
6.6. Anvendelse af tillægsgøde	149

7. Samfundstjenestens anvendelsesområde	150
7.1. Egnethedsvurderingen	151
7.2. Tiltaltes forstraffe	155
7.3. Kriminalitetens grovhed	157
7.4. Kriminalitetens art	158
7.4.1. Generelle principper	158
7.4.2. Potentiale for udvidet anvendelse af samfundstjeneste	171
7.4.3. Nærmere om de enkelte kriminalitetsområder	175
7.4.4. Sammenfatning	190
8. Konsekvenser af manglende gennemførelse af en samfundstjeneste	191
8.1. Kriminalforsorgens tilsyn og indberetning til anklagemyndigheden ...	191
8.2. Anklagemyndighedens og domstolenes reaktion	194
8.3. Forholdet mellem udført samfundstjeneste og idømt fængselsstraf	195
8.4. Overtrædelse af særvilkår	200
8.5. Yderligere kriminalitet begået før dommen til samfundstjeneste	201
9. Samfundstjeneste som selvstændig strafart	202
Kapitel 4. Lovudkast med bemærkninger	205
1. Lovudkast	205
2. Bemærkninger til lovudkastet	208
Bilag	243
1. Tidligere ændringer af reglerne om betingede domme og samfundstjeneste	243
2. Fremmed ret	321
3. Vilkårsovertrædelser i forbindelse med betingede domme (Justitsministe-	
riets Forskningskontor, august 2013)	381

Kapitel 1

Indledning

1. Straffelovrådets kommissorium

Straffelovrådet blev nedsat ved Justitsministeriets brev af 3. oktober 1960 og har til opgave

- 1) efter Justitsministeriets anmodning at afgive indstilling om strafferetlige lovgivningsspørgsmål og principielle spørgsmål vedrørende fastsættelsen af administrative bestemmelser af strafferetlig karakter og den praktiske gennemførelse af kriminalpolitiske foranstaltninger og
- 2) efter Justitsministeriets nærmere bestemmelse at medvirke i det internationale strafferetlige samarbejde, herunder navnlig det nordiske strafferetlige lovsamarbejde.

Ved brev af 25. august 2009 anmodede Justitsministeriet Straffelovrådet om at behandle følgende kommissorium om revision af regler mv. om samfundstjeneste og andre vilkår for betingede domme:

”1. Det fremgår af regeringsgrundlaget ”Mulighedernes samfund” fra november 2007, at regeringen på baggrund af en vurdering af hidtidig praksis og indhøstede erfaringer vil udvide anvendelsesområdet for samfundstjeneste.

Straffelovens regler om samfundstjeneste blev indført ved lov nr. 6 af 3. januar 1992 om ændring af straffeloven og retsplejeloven (Samfundstjeneste mv.). Reglerne bygger på Straffelovrådets betænkning nr. 1211/1990 om samfundstjeneste.

Reglerne om samfundstjeneste er ændret i 1997, hvor der bl.a. blev indført en udvidet adgang til at fastsætte ubetinget frihedsstraf i forbindelse med betinget dom med vilkår om samfundstjeneste (kombinationsdom) (lov nr. 274 af 15. april 1997), og i 2000, hvor adgangen til at anvende samfundstjeneste bl.a. blev udvidet til at omfatte visse tilfælde af spirituskørsel, der hidtil havde medført ubetinget frihedsstraf (lov nr. 230 af 4. april 2000).

2. Straffelovens regler om samfundstjeneste knytter sig til de almindelige regler om betingede domme. Efter straffelovens § 62 kan retten, når en sædvanlig betinget dom ikke findes tilstrækkelig, afsige betinget dom med vilkår om samfundstjeneste, hvis den tiltalte findes egnet hertil. En sådan dom indebærer, at den dømte skal udføre ulønnet arbejde i mindst 30 og højst 240 timer inden for en længstetid fastsat af retten, og at den dømte undergives tilsyn af kriminalforsorgen, jf. straffelovens § 63. Den dømte skal endvidere overholde et vilkår om ikke at begå nyt strafbart forhold i en prøvetid på højst 2 år, og retten kan, hvis det findes formålstjenligt, desuden fastsætte yderligere vilkår som i andre betingede domme, jf. herved straffelovens § 57.

Efter straffelovens § 64 kan retten idømme en såkaldt kombinationsdom, hvorefter der i forbindelse med den betingede dom med vilkår om samfundstjeneste også fastsættes en ubetinget fængselsstraf på indtil 3 måneder eller en bøde.

Hvis den dømte overtræder vilkåret om samfundstjeneste eller et andet vilkår for den betingede dom, kan retten træffe afgørelse om afsoning af fængselsstraf for den begåede lovovertrædelse eller bestemme, at den betingede dom skal opretholdes, eventuelt med forlængelse af længstetiden for samfundstjenesten eller af prøvetiden. Hvis den dømte efter en betinget dom med vilkår om samfundstjeneste sigtes for et nyt strafbart forhold begået før eller efter dommen, gælder de samme regler som for andre betingede domme, jf. straffelovens § 61.

Det fremgår af forarbejderne til straffelovens regler om samfundstjeneste, at kerneområdet skal være berigelseskriminalitet, bortset fra røveri, mens samfundstjeneste bør anvendes med varsomhed (det såkaldte varsomhedsområde) ved f.eks. vold, røveri, narkotikakriminalitet og sædelighedsforbrydelser.

3. Justitsministeriets Forskningskontor har foretaget en undersøgelse af forløbet af betingede domme med vilkår om samfundstjeneste (forløbsundersøgelsen). I denne undersøgelse af samfundstjenestesanktionen indgår bl.a., hvilke personer som idømmes samfundstjeneste, og sammenhængen mellem eventuelle problemer under forløbet og de oplysninger om den pågældende person, der fremgår af Kriminalforsorgens forudgående personundersøgelse/egnethedsvurdering.

Herudover har Justitsministeriets Forskningskontor i 2007 undersøgt domstolenes reaktioner i anledning af kriminalforsorgens indberetninger af vilkårsovertrædelser for så vidt angår personer, der afvikler samfundstjeneste. Dette indgår også i den ovennævnte forløbsundersøgelse.

4. Regeringen finder, at brugen af samfundstjeneste så vidt muligt bør øges i lyset af de indhøstede erfaringer med den gældende ordning, herunder bl.a. med samfundstjenestens forebyggende og pønale virkning.

På den baggrund anmodes Straffelovrådet om at gennemgå de gældende regler og praksis vedrørende domme med vilkår om samfundstjeneste med henblik på en revision, der navnlig sigter mod så vidt muligt at øge brugen af vilkår om samfundstjeneste som alternativ til fængselsstraf. Det forudsættes, at rådet inddrager

resultaterne af den nævnte forløbsundersøgelse i overvejelserne. Endvidere kan rådet bl.a. inddrage relevante udenlandske erfaringer, navnlig fra de øvrige nordiske lande.

Rådet bør bl.a. overveje anvendelsesområdet for betingede domme med vilkår om samfundstjeneste, herunder både med hensyn til varsomhedsområdet (hvilke kriminalitetstyper) og kredsen af personer, som idømmes samfundstjeneste (egnethedsvurderingen). I den forbindelse kan der bl.a. være anledning til at overveje en mere udbredt anvendelse særligt over for unge, idet rådet på dette punkt bør være opmærksom på arbejdet i Kommissionen vedrørende Ungdomskriminalitet. Rådet kan endvidere bl.a. overveje principperne for fastsættelsen af antallet af samfundstjenestetimer samt overveje retsstillingen ved vilkårsovertrædelser med henblik på at sikre en konsekvent og ensartet reaktion i praksis.

Rådet kan også overveje brugen af andre sanktioner, der har karakter af ”restorative justice”.

I tilknytning til overvejelserne vedrørende samfundstjeneste anmodes rådet endvidere om at overveje behovet for at ændre de almindelige regler mv. om betingede domme, herunder bl.a. afgrænsningen af, hvilke vilkår der kan fastsættes for en betinget dom, jf. straffelovens § 57, samt overveje retsstillingen ved vilkårsovertrædelser, jf. ovenfor.

I det omfang Straffelovrådet finder, at der er behov for lovændringer, anmodes rådet om at udarbejde et lovudkast.”

Justitsministeriet anmodede i brevet Straffelovrådet om først at afgive betænkning om kommissoriet om visse spørgsmål om regulering af strafniveauer for bestemte lovovertrædelser, herunder brug af minimumsstraf. Straffelovrådet afgav betænkning herom i begyndelsen af 2012, jf. ”Strafudmåling – samspillet mellem lovgiver og domstole” (betænkning nr. 1531/2012).

Efter aftale med Justitsministeriet har Straffelovrådet herefter prioriteret arbejdet med færdiggørelsen af rådets betænkning om seksualforbrydelser (betænkning nr. 1534/2012).

Straffelovrådet har behandlet kommissoriet om samfundstjeneste mv. i 10 møder.

2. Straffelovrådets sammensætning

Straffelovrådet havde ved afgivelsen af denne betænkning følgende sammensætning:

Landsretspræsident Bent Carlsen (formand)

Afdelingschef Jens-Christian Bülow

Politidirektør Elsemette Cassøe

Rigsadvokat Ole Hasselgaard

Højesteretsdommer Poul Dahl Jensen

Professor, lic.jur. Gorm Toftegaard Nielsen

Advokat Jakob Lund Poulsen

Direktør Johan Reimann

Som sekretær for rådet under arbejdet med denne betænkning har fungeret konsulent Ketilbjørn Hertz.

3. Resumé af Straffelovrådets overvejelser og forslag

Straffelovrådet har i overensstemmelse med kommissoriet gennemgået gældende regler og praksis vedrørende domme med vilkår om samfundstjeneste med henblik på en revision, der navnlig sigter mod så vidt muligt at øge brugen af vilkår om samfundstjeneste som alternativ til fængselsstraf.

Overordnet set er det Straffelovrådets opfattelse, at der ikke er nogen betænkeligheder i kriminalpræventiv henseende ved at udvide anvendelsesområdet for samfundstjeneste. Udgangspunktet bør i så fald efter Straffelovrådets opfattelse være, at samfundstjeneste kan anvendes over et bredt felt af kriminalitetsformer, og at kriminalitetens art således tillægges mindre betydning ved den samlede vurdering af, om samfundstjeneste bør anvendes i den konkrete sag.

Det er Straffelovrådets opfattelse, at en udvidet brug af samfundstjeneste på straffelovens område i første række bør vedrøre førstegangsovertrædelser af straffeloven og navnlig ikke organiseret eller banderelateret kriminalitet, og at der ved de

lidt længere straffe bør indføres en ordning, hvorefter ny kriminalitet i den fastsatte prøvetid udløser en reststraf svarende til en tredjedel af den betingede fængselsstraf ifølge dommen til samfundstjeneste, når samfundstjenesten er udført. En sådan udvidelse af brugen af samfundstjeneste vil på den ene side åbne mulighed for at idømme flere førstegangskriminelle samfundstjeneste, men samtidig indebære, at ny kriminalitet i prøvetiden straffes hårdere end i dag.

Endvidere peger rådet på, at en udvidet brug af samfundstjeneste kan opnås ved, at op til en tredjedel af samfundstjenesten efter kriminalforsorgens bestemmelse skal kunne bestå i deltagelse i et særligt behandlings- eller uddannelsesprogram.

I overensstemmelse med kommissoriet har Straffelovrådet i tilknytning til overvejelserne vedrørende samfundstjeneste endvidere overvejet behovet for at ændre de almindelige regler mv. om betingede domme.

Straffelovrådets overvejelser angår alene samfundstjeneste, der umiddelbart fastsættes som sanktion for et strafbart forhold, og således navnlig ikke samfundstjeneste som vilkår for prøveløsladelse fra en ubetinget fængselsstraf (”noget for noget”-ordningen).

Straffelovrådets overvejelser angår heller ikke andre spørgsmål vedrørende ubetinget fængsel, herunder reglerne om afsoning af ubetinget fængsel på bopælen under intensiv overvågning og kontrol (fodlænkeordningen).

3.1. Generelt om betinget dom

Straffelovrådet har i sine overvejelser taget udgangspunkt i den eksisterende ordning for betingede domme, herunder med vilkår om samfundstjeneste, og overvejet en række elementer med henblik på at vurdere, om der er grundlag for at foreslå ændringer på et eller flere punkter. Rådet har derimod ikke overvejet spørgsmålet om en mere grundlæggende reform, hvor det samlede sanktionssystem nytænkes fra bunden.

3.1.1. Betinget bøde

Straffelovrådet anfører, at reglerne om bødefastsættelse er tilstrækkeligt fleksible til, at der i gentagelsestilfælde kan udmåles en bøde for det nye forhold, som i tilstrækkelig grad tager højde for, at domfældte tidligere er fundet skyldig i relevante strafbare forhold. Efter Straffelovrådets opfattelse vil det være unødigt kompliceret at anvende reglerne om betingede domme i sådanne situationer.

Med hensyn til, om betinget bøde kan være en relevant sanktion med henblik på at fastsætte særvilkår, er det for så vidt angår fysiske personer Straffelovrådets opfattelse, at fastsættelse af særvilkår som udgangspunkt vil være uforholdsmæssigt indgribende, hvis der er tale om en mindre eller moderat bøde. Hertil kommer, at reglerne om tiltalefrafald, der bl.a. giver mulighed for at fastsætte samme vilkår som i en betinget dom, efter Straffelovrådets opfattelse er tilstrækkeligt rummelige til at kunne opfange eventuelle helt særlige tilfælde, hvor det måtte være hensigtsmæssigt at undlade at pålægge den skyldige at betale en ellers forskyldt bøde på betingelse af, at den pågældende opfylder visse særlige vilkår.

Med hensyn til juridiske personer – hvor der gør sig det særlige forhold gældende, at juridiske personer idømmes bøde for lovovertrædelser, hvor en fysisk person i givet fald ville være blevet idømt fængsel – lægger Straffelovrådet vægt på, at der på de relevante – erhvervsrettede – lovområder vil være tilsynsmyndigheder, som formentlig vil have bedre muligheder end anklagemyndigheden og domstolene for at identificere egnede initiativer, som en given virksomhed kan eller bør tage for at forebygge nye lovovertrædelser. Endvidere er der i vidt omfang på disse lovområder ofte hjemmel til administrativt at udstede egnede påbud og forbud til en given virksomhed, herunder en virksomhed, som har begået et strafbart forhold.

Sammenfattende foreslår Straffelovrådet, at muligheden for at idømme betinget bøde afskaffes.

3.1.2. Anvendelsesområdet for betinget dom

Straffelovrådet foreslår ikke nogen principielle ændringer af den gældende ordning, men anbefaler dog en vis tilbageholdenhed med at operere med alt for faste udgangspunkter alene baseret på kriminalitetens art.

3.1.3. Betinget dom med og uden straffastsættelse

Straffelovrådet har overvejet de argumenter, der har været anført for og imod betinget dom med og uden straffastsættelse.

Efter Straffelovrådets opfattelse har hensynet til i tilfælde af vilkårsovertrædelse om nødvendigt at kunne fastsætte en anden retsfølge end fængsel ikke en sådan vægt, at det kan begrunde afvendelse af betinget dom uden straffastsættelse.

Med hensyn til muligheden for ved en eventuel straffastsættelse at tage hensyn til den pågældendes forhold efter dommen anfører Straffelovrådet, at de gældende regler giver vide muligheder for en sådan hensyntagen, også når den betingede dom er med straffastsættelse.

Efter Straffelovrådets opfattelse forekommer det efter en nutidig opfattelse ikke at være et rimeligt argument for betinget dom uden straffastsættelse, at man dermed undgår, at domfældte i givet fald kan sammenligne den udmålte straf med de pålagte vilkår og eventuelt komme frem til, at det vil være mere byrdefuldt at opfylde vilkårene end at afsone straffen.

Hvad angår den præventive virkning af at fastsætte eller ikke fastsætte straffen i en betinget dom, er Straffelovrådet ikke bekendt med undersøgelser, der kan belyse dette spørgsmål, men det kan dog anføres, at den fængselsstraf, som kan blive udløst helt eller delvis, hvis domfældte ikke overholder vilkårene i en betinget dom, er et så væsentligt led i den samlede sanktion, at domfældte bør kende længden heraf.

Hertil kommer, at det er den ret, der afgør skyldsspørgsmål, som bl.a. gennem den umiddelbare bevisførelse for den dømmende ret med størst legitimitet kan fastsætte ikke alene vilkårene i den betingede dom, men også længden af den

fængselsstraf, som gøres betinget. Hvis tiltalte ikke tilstår, deltager endvidere lægdommere ved fastsættelsen af fængselsstraffen i en betinget dom, hvorimod der ikke deltager lægdommere ved en senere fastsættelse af straffen, hvis domfældte overtræder andre vilkår end vilkåret om straffri vandel.

Straffelovrådet finder på denne baggrund, at der i hvert fald ikke er grundlag for at indskrænke anvendelsen af betinget dom med straffastsættelse i forhold til den eksisterende retspraksis, og rådet har i forlængelse heraf overvejet, om muligheden for at idømme betinget dom uden straffastsættelse helt bør afskaffes.

Med hensyn til lovovertrædere under 18 år giver de gældende regler mulighed for, at når en sådan gerningsmand findes skyldig i kriminalitet, der i sig selv eller på grund af tidligere strafbare forhold er for alvorlig til, at sagen kan afgøres med advarsel, bøde eller tiltalefrafald, kan den pågældende idømmes en betinget dom uden straffastsættelse. Hvis muligheden for at idømme betinget dom uden straffastsættelse afskaffes, vil der i sådanne tilfælde i givet fald skulle idømmes betinget dom med straffastsættelse i både første og anden fængselsdom. Efter Straffelovrådets opfattelse er der imidlertid ikke grundlag for at antage, at de unge lovovertrædere, som spørgsmålet er relevant for, generelt har en klar opfattelse af, at der i disse tilfælde er tale om en skærpelse af sanktionen fra den første dom (uden straffastsættelse) til den anden dom (med straffastsættelse).

Med hensyn til anvendelse af betinget dom uden straffastsættelse i mindre alvorlige førstegangstilfælde giver de gældende regler i princippet mulighed for at operere med en ekstra strafposition mellem bøde og 7 dages betinget fængsel, som er den kortest mulige udmålte fængselsstraf. Hvis der som følge af vilkårs-overtrædelse efterfølgende opstår spørgsmål om at fastsætte straffen, vil straffen imidlertid ikke kunne fastsættes til mindre end 7 dages fængsel.

En afskaffelse af muligheden for at idømme betinget dom uden straffastsættelse vil ikke få nogen betydning for, hvor længe en dom medtages på de forskellige former for straffeattester, herunder børneattester. Efter de gældende regler om straffeattester behandles betingede domme med og uden straffastsættelse således på samme måde.

Straffelovrådet foreslår på denne baggrund at afskaffe muligheden for at idømme betinget dom uden straffastsættelse.

3.1.4. Kombinationsdomme

Muligheden for at anvende kombinationsdomme – dvs. domme, hvor en del af en fængselsstraf er ubetinget og en del betinget – er efter Straffelovrådets opfattelse helt naturlig og nødvendig ved straf for flere lovovertrædelser. Kombinationsdomme kan herudover også anvendes i andre tilfælde som en særlig mellemform, hvis en rent ubetinget straf findes at være for streng, mens en betinget dom med vilkår om samfundstjeneste uden nogen ubetinget del forekommer for mild.

Straffelovrådet finder, at de gældende regler om kombinationsdomme har en hensigtsmæssig udformning, og foreslår ingen ændringer af de maksimale grænser på henholdsvis 3 og 6 måneder for den ubetingede del af en kombinationsdom henholdsvis med og uden samfundstjeneste. Straffelovrådet foreslår imidlertid at lovfæste, at den ubetingede del af en kombinationsdom med vilkår om samfundstjeneste højst må udgøre en tredjedel af den samlede fængselsstraf. Dermed sikres en tilstrækkelig forskel i strenghed, når der tages højde for mulighederne for prøveløsladelse, mellem kombinationsdommen og en ubetinget fængselsstraf af samme længde.

3.1.5. Andre vilkår end samfundstjeneste

Den gældende regel i straffelovens § 57 om fastsættelse af andre vilkår end samfundstjeneste i betingede domme nævner et bredt spektrum af vilkår, og reglen er desuden ikke udtømmende, da reglen også hjemler, at retten fastsætter vilkår, som ikke er udtrykkeligt nævnt. Efter Straffelovrådets opfattelse har der ikke i praksis vist sig mangler eller i øvrigt uhensigtsmæssigheder ved den ikke-udtømmende opregning af vilkår i straffelovens § 57.

Straffelovrådet finder imidlertid, at der kan være behov for i højere grad at fastsætte individuelt tilpassede vilkår i betingede domme, end det sker i dag. Der er således en tendens til, at kun visse vilkår anvendes (ud over tilsyn navnlig afvænningsbehandling, psykiatrisk behandling og – over for lovovertrædere under

18 år – sociale foranstaltninger), og at vilkår ikke tilpasses individuelt, men blot tilvælges eller fravælges.

Straffelovrådet anbefaler, at alle led i kæden – kriminalforsorgen i forbindelse med personundersøgelsen, anklagemyndigheden ved sin sanktionspåstand og domstolene ved afgørelsen – er opmærksom herpå.

3.2. Generelt om restorative justice

Straffelovrådet har ikke inden for rammerne af kommissoriet om samfundstjeneste mv. fundet grundlag for at gennemføre en generel analyse af teorierne om restorative justice og genoprettende retfærdighed og har følgelig heller ikke fundet grundlag for at foreslå nye ordninger af denne karakter som alternativ eller supplement til de eksisterende sanktionsformer.

Straffelovrådet har imidlertid noteret sig, at de former for restorative justice og genoprettende retfærdighed, som kendes internationalt, især består i forskellige former for mægling mellem offeret og gerningsmanden. Undertiden involveres også disse personers pårørende eller andre, som er berørt af konflikten. Der er således tale om ordninger, som kan sammenlignes med den mægling, som i Danmark finder sted i konfliktråd.

I lyset af, at der foreligger en forholdsvis ny lovgivning om konfliktråd, og af, at Rigspolitiet løbende evaluerer ordningen og følger op herpå, har Straffelovrådet ikke fundet grundlag for at foretage en generel analyse af konfliktrådsordningen i Danmark.

Straffelovrådet har på baggrund af, at ordningen med konfliktråd er af nyere dato og efter det oplyste fungerer tilfredsstillende, endvidere ikke fundet grundlag for at foreslå ændringer af denne ordning.

3.3. Generelt om samfundstjeneste

Straffelovrådet henviser til, at forarbejderne til lovændringen i 1992, som lovfæstede samfundstjeneste som strafform i Danmark, indeholder følgende generelle udsagn:

”Tanken om indførelse af samfundstjeneste er opstået på baggrund af mange års debat om frihedsstraffens placering i det strafferetlige sanktionssystem. Et kardinalpunkt i denne debat har været ønsket om at begrænse anvendelsen af frihedsberøvende foranstaltninger mest muligt.”

Straffelovrådet kan tilslutte sig, at formålet med samfundstjeneste helt overordnet er så vidt muligt at begrænse anvendelsen af frihedsberøvelse som straf, og bemærker, at det også bidrager til, at lovovertrædere undgår at blive udsat for de negative påvirkninger, som kan finde sted i et fængsel. Samfundstjeneste er i øvrigt også billigere for samfundet end ubetinget fængsel.

Samfundstjeneste er med andre ord en strafform, der i de tilfælde, hvor den er egnet, er både bedre og billigere end alternativet, ubetinget fængsel.

Straffelovrådets udgangspunkt for overvejelserne er på denne baggrund, at samfundstjenesteordningen i dag grundlæggende fungerer godt og gennem efterhånden en længere årrække har vist sit værd som et velegnet alternativ til ubetinget fængsel.

Straffelovrådet har endvidere ingen betænkeligheder i kriminalpræventiv henseende ved i givet fald at udvide anvendelsesområdet for samfundstjeneste i forhold til situationen i dag.

3.4. Samfundstjenestens indhold

Straffelovrådet finder, at hovedindholdet i en betinget dom med vilkår om samfundstjeneste fortsat bør være en pligt til at udføre ulønnet samfundsnyttigt arbejde i et nærmere angivet antal timer.

3.4.1. Arbejdssteder til udførelse af samfundstjeneste

Straffelovrådet finder, at der ikke er noget strafferetligt eller straffuldbyrdelsesmæssigt til hinder for, at samfundstjeneste afvikles hos private erhvervsvirksomheder. Myndighedsansvaret for tilsynet og iværksættelsen af eventuelle sanktioner vil uændret ligge hos kriminalforsorgen, og den overvågningsrolle, som den private erhvervsvirksomhed i sagens natur vil have i forhold til den dømte, ad-

skiller sig på det principielle plan ikke fra den overvågning, som private arbejdsgivere kan have i forhold til personer, der afsoner en ubetinget fængselsstraf på bopælen under intensiv overvågning og kontrol.

Straffelovrådet finder endvidere, at det bør være muligt at udforme ordningen sådan, at afviklingen af samfundstjeneste hos private erhvervsvirksomheder ikke får karakter af konkurrenceforvridende statsstøtte.

Straffelovrådet foreslår på denne baggrund, at samfundstjeneste også skal kunne udføres hos private erhvervsvirksomheder.

3.4.2. Behandlings- og uddannelsesprogrammer som led i samfundstjeneste

Som nævnt finder Straffelovrådet, at hovedindholdet i en betinget dom med vilkår om samfundstjeneste fortsat bør være en pligt til at udføre ulønnet samfundsnyttigt arbejde i et nærmere angivet antal timer.

Efter Straffelovrådets opfattelse vil det imidlertid ikke være i strid med dette hovedprincip – eller med samfundstjenestens genoprettende og straffende karakter – at give mulighed for, at en vis begrænset del af samfundstjenesten kan afvikles ved at deltage i målrettede relevante behandlings- eller uddannelsesprogrammer.

Der vil være fordele forbundet med at udvide samfundstjenesten til også at omfatte deltagelse i sådanne behandlings- eller uddannelsesprogrammer. Det vil navnlig give mulighed for – i de tilfælde, hvor der er behov for det – at styrke mulighederne for, at domfældte gennemfører samfundstjenesten ved, at den pågældende gennemgår et særligt behandlingsprogram (f.eks. vredeshåndtering) eller et særligt resocialiserings/uddannelsesprogram før udførelsen af det ulønnede arbejde.

Straffelovrådet foreslår på denne baggrund, at samfundstjeneste ud over ulønnet samfundsnyttigt arbejde også skal kunne indeholde andre elementer i form af deltagelse i et særligt behandlingsprogram eller uddannelsesprogram.

For at sikre, at udførelse af ulønnet arbejde forbliver hovedindholdet i enhver dom til samfundstjeneste, foreslår Straffelovrådet samtidig, at behandlingspro-

grammer og uddannelsesprogrammer højst kan udgøre en tredjedel af det samlede timetal.

3.4.3. Minimums- og maksimumstimetal for samfundstjeneste

Minimumstimetalet for samfundstjeneste er i dag 30 timer, og Straffelovrådet finder, at den vurdering, som lovændringen i 2000 var udtryk for, hvorefter ulønnet samfundstjeneste i 30 timer i givet fald er et passende alternativ til en ubetinget frihedsstraf på 10-14 dage, fortsat er dækkende.

Straffelovrådet har overvejet, om minimumstimetalet bør nedsættes yderligere til f.eks. 20 timer som et passende alternativ til en straf på 7 dages ubetinget fængsel, som er den korteste frihedsstraf, der kan idømmes. Straffelovrådet har imidlertid ikke fundet grundlag herfor.

Maksimumstimetalet for samfundstjeneste er i dag 300 timer, og som anført i afsnit 3.5.3 nedenfor finder Straffelovrådet ikke grundlag for at ændre de forudsætninger, som lå bag lovændringen i 2012, hvorefter samfundstjeneste ikke anvendes, hvis straffen overstiger 2 års fængsel. Straffelovrådet finder endvidere, at 300 timers ulønnet samfundsnyttigt arbejde som alternativ til en ubetinget fængselsstraf på 2 års fængsel fortsat vil være dækkende.

For så vidt angår varetægtsfængsling indebærer den gældende ordning, at domfældte i princippet er pligtig at udføre samfundstjeneste i det fulde timetal, selv om en del af den fængselsstraf, som samfundstjenesten træder i stedet for, i en vis forstand allerede er udstået ved varetægtsfængslingen. Hvis den domfældte overtræder vilkåret om samfundstjeneste, og retten derfor bestemmer, at fængselsstraffen skal fuldbyrdes, vil den tidligere varetægtsfængsling imidlertid derefter skulle godskrives domfældte.

Straffelovrådet foreslår på denne baggrund, at varetægtsfængsling fremover skal bringes til fradrag i det antal samfundstjenestetimer, domfældte skal udføre. Ligesom ved afkorting i ubetinget fængselsstraf vil det være kriminalforsorgen, der vil skulle foretage afkortningen.

3.4.4. Fastsættelsen af timetal og længstetid for arbejdspligten

Straffelovrådet finder, at der fortsat ikke er grundlag for i straffeloven at fastsætte en fast omregningsformel mellem længden af den betingede fængselsstraf og antallet af samfundstjenestetimer.

Straffelovrådet finder imidlertid, at det vil være nyttigt at fastsætte en vejledende omregningstabel mellem længden af den betingede fængselsstraf og antallet af samfundstjenestetimer.

Straffelovrådet foreslår, at en sådan vejledende omregningstabel udformes på følgende måde:

Fængselsstraf	Samfundstjeneste	Længstetid
7-14 dage	30 timer	4 måneder
20-30 dage	40 timer	4 måneder
40-50 dage	60 timer	6 måneder
60 dage-3 måneder	80 timer	6 måneder
4-5 måneder	100 timer	8 måneder
6-7 måneder	120 timer	8 måneder
8-11 måneder	150 timer	1 år
1 år-1 år 5 måneder	200 timer	1 år
1½ år-1 år 11 måneder	250 timer	1½ år
2 år	300 timer	1½ år

Der er tale om en vejledende omregningstabel, som derfor kan fraviges, hvis det som følge af særlige forhold er velbegrunder.

3.4.5. Andre vilkår i domme til samfundstjeneste

Straffelovrådet finder, at det er vigtigt, at timetallet i en samfundstjeneste i almindelighed afspejler straffens strenghed. På den anden side vil det være uensigtsmæssigt, hvis der i stedet for samfundstjeneste idømmes ubetinget fængselsstraf på grund af manglende mulighed for at knytte passende særvilkår til en dom til samfundstjeneste.

Straffelovrådet foreslår på denne baggrund ikke ændringer i de eksisterende muligheder for at knytte samme særvilkår til en dom til samfundstjeneste som til andre betingede domme.

3.4.6. Anvendelse af tillægsbøde

Tillægsbøde anvendes i dag systematisk i domme til samfundstjeneste for spirituskørsel og kørsel i frakendelsestiden, men bortset herfra anvendes tillægsbøde formentlig meget sjældent i praksis i domme til samfundstjeneste, og Straffelovrådet har ikke fundet grundlag for at foreslå en videre anvendelse af tillægsbøde i domme til samfundstjeneste.

3.5. Samfundstjenestens anvendelsesområde

3.5.1. Egnethedsvurderingen

Straffelovrådet lægger vægt på, at samfundstjeneste fortsat kun idømmes i tilfælde, hvor den pågældende positivt er fundet egnet til at gennemføre samfundstjeneste. At en person anses egnet til samfundstjeneste, betyder, at den pågældende forventes at kunne og ville gennemføre en pålagt samfundstjeneste i overensstemmelse med reglerne. En egnethedsvurdering omfatter dermed begge komponenterne evne og vilje.

3.5.2. Tiltaltes forstraffe

Ligesom andre betingede domme er en betinget dom med vilkår om samfundstjeneste udtryk for, at domfældte får en ny chance og samtidig får en advarsel. Hvis domfældte efter at have modtaget en dom til samfundstjeneste begår ny kriminalitet af lignende art, som ikke er bagatelagtig, har domfældte siddet denne advarsel overhørig og dermed for så vidt forskertset den ekstra chance, pågældende fik for at holde sig fri af fængslet.

Som generel retningslinje kan anføres, at en person, der efter at samfundstjenesten er udført og prøvetiden udløbet, begår ny ligeartet kriminalitet, afhængig bl.a. af, hvor lang tid der er gået siden prøvetidens udløb, hvor grov den nye kri-

minalitet er, og gerningsmandens personlige forhold, efter omstændighederne vil kunne straffes med samfundstjeneste igen. Endvidere kan det anføres, at en person, der efter at være idømt samfundstjeneste begår ny ligeartet kriminalitet og igen straffes med samfundstjeneste, næppe i tilfælde af yderligere ny ligeartet kriminalitet igen vil kunne idømmes samfundstjeneste, medmindre der foreligger særligt formildende omstændigheder (eller der er gået så lang tid, at de tidligere straffe ikke længere findes at burde tillægges betydning for straffastsættelsen for den nye kriminalitet).

Med hensyn til reaktionen i tilfælde, hvor en person, der er idømt samfundstjeneste, begår ny kriminalitet før prøvetidens udløb, henvises til afsnit 3.6.3 nedenfor.

3.5.3. Kriminalitetens grovhed

Med hensyn til længden af den ubetingede fængselsstraf, som samfundstjenesten er et alternativ til, finder Straffelovrådet ikke grundlag for at ændre den forudsætning, som lå bag lovændringen i 2012, og hvorefter samfundstjeneste ikke anvendes, hvis straffen overstiger 2 års fængsel.

3.5.4. Kriminalitetens art

Generelle principper

Straffelovrådet har overvejet, hvilke principper der bør være styrende for, hvilke former for kriminalitet der bør kunne straffes med samfundstjeneste.

Straffelovrådet finder, at udgangspunktet bør være kriminalitetens alvor og overvejelser med hensyn til, hvilke lovovertrædere der med rimelighed kan gennemføre en samfundstjeneste, herunder ikke mindst i lyset af, at dette indebærer, at den pågældende er på fri fod.

Straffelovrådet gennemgår omtalen i forarbejderne af, hvad der ligger i, at visse kriminalitetsformer er omfattet af et ”varsomhedsområde”, og det er sammenfattende Straffelovrådets opfattelse, at forarbejderne til de gældende regler om samfundstjeneste giver domstolene et betydeligt skøn med hensyn til anvendelsen af samfundstjeneste i den enkelte sag.

Straffelovrådet anfører vedrørende retspraksis, at der er domme, hvor retten udtaler sig om anvendelsen af ubetinget fængsel i forhold til en bestemt form for kriminalitet fremfor betinget dom, herunder med vilkår om samfundstjeneste. Der foreligger nyere højesteretspraksis (dvs. fra efter lovændringerne vedrørende samfundstjeneste i 1997 og 2000), hvorefter ubetinget fængsel er udgangspunktet for overtrædelse af straffelovens § 119, stk. 1, § 164, stk. 3, og § 247, stk. 2, og værdipapirhandelslovens § 39, stk. 1. Der foreligger endvidere landsretspraksis fra efter lovændringerne i 1997 og 2000, hvorefter ubetinget fængsel er udgangspunktet for overtrædelse af straffelovens § 123, § 158 og § 235, stk. 1. Ubetinget fængsel er således efter retspraksis udgangspunktet ved bl.a.:

- vold eller trussel om vold mod personer i offentlig tjeneste eller hverv i anledning af udførelsen af tjenesten eller hvervet
- vold mod personer, som efter karakteren af deres arbejde er særligt udsatte for vold
- trusler mod vidner
- falsk forklaring for retten
- falsk selvanmeldelse
- kursmanipulation
- udbredelse af børnepornografi

Med hensyn til vold generelt er det vanskeligt at sammenfatte retspraksis i få sætninger. Det ligger fast, at vold – som det fremgår af forarbejderne, herunder til den seneste lovændring i 2012 – hører til i det såkaldte ”varsomhedsområde”, men det ligger næppe ganske fast, hvad det konkret indebærer med hensyn til anvendelse af samfundstjeneste i voldssager. Der foreligger landsretspraksis, som generelt udtaler, at samfundstjeneste som udgangspunkt ikke skal anvendes ved vold mod medtrafikanter eller ved vold over for en tilfældig forbipasserende, som ikke har givet anledning til voldsudøvelsen. I trykt landsretspraksis er det også en gennemgående tendens, at udgangspunktet er ubetinget fængsel ved fest- og restaurationsvold, hvis der ikke forud for voldsudøvelsen har været uoverensstemmelser mellem gerningsmanden og forurettede. Men i konkrete sager vil det afgørende spørgsmål så være, hvor meget der skal til for at fravige sådanne ”udgangspunkter”, og her er det svært at finde en helt konsekvent linje i retspraksis, idet der både findes afgørelser, som forekommer ”strenge”, og afgørelser, som forekommer ”milde”.

Statistisk set anvendes samfundstjeneste hyppigt i voldssager. I alle år siden 2005 har der været flere samfundstjenestedomme for vold end for berigelseskriminalitet, og vold er den type kriminalitet, hvor der uden for færdselsområdet er flest domme til samfundstjeneste. Samfundstjeneste blev i årene 2007-2011 anvendt i 4.137 voldssager, og der blev i samme periode idømt indtil 3 måneders ubetinget fængsel i 6.213 sager om simpel vold.

Straffelovrådet har på denne baggrund overvejet, hvilke forhold der generelt bør indgå i en afgrænsning af anvendelsesområdet for samfundstjeneste ud fra kriminalitetens art.

Straffelovrådet anfører, at erfaringen viser, at der hverken af generalpræventive eller individualpræventive grunde er anledning til at være tilbageholdende med indens for rimelige grænser at udvide anvendelsesområdet for samfundstjeneste. På voldsområdet har retspraksis, som domineres af afgørelser fra byretter og landsretter, udviklet sig gradvist i retning af en mere udbredt anvendelse af samfundstjeneste. Ved landsretterne har der i alle sager og ved byretterne i alle sager med bevisførelse medvirket domsmænd.

Der er imidlertid efter Straffelovrådets opfattelse gode grunde til at være tilbageholdende med at anvende samfundstjeneste ved mere organiseret kriminalitet, dvs. hvor flere gerningsmænd mere systematisk og planlagt i fællesskab begår kriminalitet. Ved personfarlig kriminalitet er der efter Straffelovrådets opfattelse endvidere grund til at være tilbageholdende med at anvende samfundstjeneste i tilfælde, hvor forurettede er påført betydelige fysiske eller psykiske skader. Det samme gælder som udgangspunkt, hvis kriminaliteten er udøvet over for et særligt værgeløst offer.

Voldssager

Det kan med en vis forenkling anføres, at ung alder eller forudgående uoverensstemmelser mellem gerningsmanden og forurettede efter retspraksis formentlig i sig selv kan begrunde anvendelse af samfundstjeneste i voldssager, forudsat at andre omstændigheder (eksempelvis betydelige skader eller tiltaltes forstraffe) ikke taler herimod. I andre tilfælde (dvs. ved uprovokeret vold begået af en ger-

ningsmand, der ikke kan betegnes som ung) beror det på en samlet vurdering af sagens konkrete omstændigheder, om samfundstjeneste kan anvendes.

Efter Straffelovrådets opfattelse har anvendelsen af samfundstjeneste i voldssager – der er den kriminalitetsform uden for færdselsområdet, hvor der hvert år siden 2005 er idømt flest samfundstjenestedomme – ikke haft negative konsekvenser, hverken for generalpræventionen eller individualpræventionen eller for den almindelige opfattelse i samfundet af straffens strengthed i voldssager.

Efter Straffelovrådets opfattelse er der nu et solidt erfaringsgrundlag for at fastslå, at samfundstjeneste er en velegnet og passende straf i mange sager om simpel vold.

Samtidig er simpel vold (straffelovens § 244) den form for kriminalitet, hvor der hyppigst idømmes ubetinget fængsel både i området indtil 3 måneders fængsel og i området indtil 1 års fængsel. Endvidere er et betydeligt antal af disse ubetingede fængselsdomme idømt en person, som ikke tidligere er straffet for vold. Selv om voldssager allerede er den form for kriminalitet uden for færdselsområdet, hvor der afsiges flest domme til samfundstjeneste, er der således samtidig et betydeligt potentiale for en øget anvendelse af samfundstjeneste i voldssager.

Efter Straffelovrådets opfattelse er det på denne baggrund nærliggende, hvis der som anført i kommissoriet ønskes en udvidet anvendelse af samfundstjeneste, at lægge op til, at samfundstjeneste fremover bør kunne anvendes i sager om simpel vold (straffelovens § 244) ligesom i andre sager, dvs. at de almindelige krav med hensyn til egnethed og omfanget og alvoren af eventuel tidligere kriminalitet skal være opfyldt, men at det ikke herudover kræves, at særlige grunde taler for anvendelse af samfundstjeneste. Dette vil efter Straffelovrådets opfattelse i vidt omfang ligge i forlængelse af den praksis, som allerede har udviklet sig, hvorefter samfundstjeneste hyppigt anvendes i sager om simpel vold, hvis der forud for volden har været uoverensstemmelser mellem gerningsmanden og forurettede, eller hvis gerningsmanden er ung. Denne udvikling har som nævnt ikke haft negative konsekvenser, og i sager om simpel vold, hvor de generelle forhold, som kan tale imod en anvendelse af samfundstjeneste, ikke foreligger, ser Straffelovrådet ingen betænkeligheder i en fortsat udvikling i retspraksis i retning af øget anvendelse af samfundstjeneste også i tilfælde, hvor der ikke har været forudgående

uoverensstemmelser og gerningsmanden ikke er ung. Derimod bør der – ligesom i dag – også i sager om simpel vold fortsat udvises tilbageholdenhed med at anvende samfundstjeneste i tilfælde, hvor der er tale om mere organiseret kriminalitet, eller hvor forurettede er påført betydelige fysiske eller psykiske skader. Det samme gælder som udgangspunkt, hvis volden er udøvet over for et særligt værgeløst offer eller en tilfældig forbipasserende.

Færdselssager

Straffelovrådet anfører, at ved sprituskørsel i brugsstjålet køretøj eller i forbindelse med uagtsom betydelig legemsbeskadigelse eller uagtsomt manddrab anvendes ikke samfundstjeneste, men derimod ubetinget fængsel.

De færdselssager, hvor samfundstjeneste anvendes, er således sager, hvor der foreligger en abstrakt – og ikke en konkret – fare som følge af kørsel i spirituspåvirket tilstand med en høj promille, gentagen kørsel i spirituspåvirket tilstand eller gentagen kørsel i frakendelsestiden. I 2000 blev indført en ordning, hvorefter den enkelte ved sådanne overtrædelser, hvor fængselsstraf var forskyldt, som udgangspunkt kunne få to chancer for at undgå ubetinget fængsel – dvs. to domme i træk med samfundstjeneste. I 2005 blev dette ændret til, at der som udgangspunkt kun idømmes samfundstjeneste én gang inden for en doms gentagelsesvirkning.

Efter Straffelovrådets opfattelse er både den ordning vedrørende anvendelsen af samfundstjeneste, der var gældende på færdselsområdet i 2000-2005, og den ordning, der har været gældende siden 2005, i overensstemmelse med de generelle kriterier, som Straffelovrådet finder er relevante i forbindelse med anvendelsen af samfundstjeneste. Efter Straffelovrådets opfattelse er ordningerne endvidere lige egnede ud fra en kriminalpræventiv synsvinkel. Valget mellem den nuværende ordning og en ordning, som ligesom ordningen før 2005 giver mulighed for to domme med samfundstjeneste i træk (men hvor tillægsbøden i samfundstjenestedom nr. 1 fastsættes til det niveau, der har været gældende siden 2005, og i samfundstjenestedom nr. 2 eventuelt forhøjes), vil derfor efter Straffelovrådets opfattelse bero på en samlet vurdering af hensynet til – som anført i Straffelovrådets kommissorium – ”så vidt muligt at øge brugen af vilkår om samfundstjeneste som alternativ til fængselsstraf”.

Berigelseskriminalitet

Straffelovrådet forventer, at lovændringen i 2012 – og Straffelovrådets forslag vedrørende samfundstjenestens indhold, jf. afsnit 3.4.2 ovenfor – vil kunne føre til en vis udvidet anvendelse af samfundstjeneste i tyverisager sammenlignet med tidligere. Det må imidlertid forventes, at der fortsat vil være et større antal ubetingede fængselsstraffe i tyverisager, idet samfundstjeneste bl.a. fortsat ikke bør anvendes i sager om organiseret tyveri, herunder tilfælde, hvor udlændinge rejser til Danmark for at begå tyveri, ligesom det er velkendt, at visse kriminelle begår tyverier igen og igen og derfor på et tidspunkt vil være så kriminelt belastede, at samfundstjeneste ikke længere vil kunne komme på tale.

Det er Straffelovrådets generelle opfattelse, at kriminalitetens art ikke bør tillægges afgørende betydning for valget mellem samfundstjeneste og ubetinget fængsel i konkrete sager.

Det er således også Straffelovrådets opfattelse, at der ikke er grundlag for fortsat at udvise særlig tilbageholdenhed med at anvende samfundstjeneste i sager om skattesvig. Straffelovrådet bemærker i den forbindelse, at der i sager om skatte-svig efter fast praksis idømmes en tillægsbøde svarende til det unddragne beløb. Endvidere skal selve det unddragne beløb også betales.

Det er endvidere Straffelovrådets opfattelse, at heller ikke sager om forsikringsbedrageri vedrørende biler af betydelig værdi bør behandles anderledes end andre berigelsesforbrydelser, hvad angår valget mellem samfundstjeneste og ubetinget fængsel.

Derimod bør der – ligesom i dag – også i sager om berigelseskriminalitet udvises tilbageholdenhed med at anvende samfundstjeneste i tilfælde, hvor der er tale om mere organiseret kriminalitet, eller hvor kriminaliteten er udøvet over for et særligt værgeløst offer, eksempelvis ældre, der udsættes for tricktyveri.

Sammenfatning

Samlet set er det Straffelovrådets opfattelse, at udgangspunktet bør være, at samfundstjeneste kan anvendes over et bredt felt af kriminalitetsformer, og at der ikke er grundlag for fortsat at tale om et ”kerneområde” for anvendelsen af samfundstjeneste. Straffelovrådet lægger i den forbindelse også vægt på, at de to hovedanvendelsesområder for samfundstjeneste allerede i en årrække har været dels færdselssager, dels voldssager, mens det traditionelle ”kerneområde” – berigelsesforbrydelser – først kommer på tredjepladsen.

Det er Straffelovrådets opfattelse, at en udvidet brug af samfundstjeneste på straffelovens område i første række bør vedrøre førstegangsovertrædelser af straffeloven og ikke organiseret eller banderelateret kriminalitet, og at der ved de lidt længere straffe bør indføres en ordning, hvorefter ny kriminalitet i den fastsatte prøvetid udløser en reststraf svarende til en tredjedel af den betingede fængselsstraf ifølge dommen til samfundstjeneste, når samfundstjenesten er udført. En sådan udvidelse af brugen af samfundstjeneste vil på den ene side åbne mulighed for at idømme flere førstegangskriminelle samfundstjeneste, men samtidig indebære, at ny kriminalitet i prøvetiden straffes hårdere end i dag, jf. nedenfor i afsnit 3.6.3.

Valget mellem samfundstjeneste og ubetinget fængsel (når tiltalte findes egnet til samfundstjeneste) bør efter Straffelovrådets opfattelse fremover først og fremmest afgøres ud fra en samlet vurdering af dels grovheden af den nu foreliggende kriminalitet som udtrykt ved længden af fængselsstraffen, dels omfanget og alvorligheden af eventuel tidligere kriminalitet. Når bortses fra røveri, voldtægt, grov vold, grove våbenlovsovertrædelser, grove narkotikaforbrydelser og vidnetrusler mv., bør kriminalitetens art derimod som udgangspunkt ikke som sådan tillægges væsentlig betydning, men der bør fortsat udvises tilbageholdenhed med at anvende samfundstjeneste i tilfælde, hvor der er tale om mere organiseret kriminalitet, eller hvor forurettede er påført betydelige fysiske eller psykiske skader. Det samme gælder som udgangspunkt, hvis kriminaliteten er udøvet over for et særligt værgeløst offer.

3.6. Konsekvenser af manglende gennemførelse af en samfundstjeneste

3.6.1. Kriminalforsorgens tilsyn og indberetning til anklagemyndigheden

Straffelovrådet finder, at det har stor betydning, at myndighederne følger konsekvent op på en dom til samfundstjeneste. Det er vigtigt, at domfældte gennemfører samfundstjenesten og eventuelle andre vilkår eller i mangel heraf mødes med effektive og følelige sanktioner.

Anvendelsen af de gældende regler er belyst gennem en undersøgelse af vilkårsovertrædelser, som Justitsministeriets Forskningskontor gennemførte i 2013 til brug for Straffelovrådets overvejelser.

Efter Straffelovrådets opfattelse giver resultatet af undersøgelsen ikke anledning til at foreslå ændringer i de gældende regler om kriminalforsorgens reaktion på vilkårsovertrædelser.

3.6.2. Anklagemyndighedens og domstolens reaktion

Efter Straffelovrådets opfattelse giver resultatet af den undersøgelse af vilkårsovertrædelser, der er nævnt ovenfor, heller ikke anledning til at foreslå ændringer af de gældende regler om anklagemyndighedens eller domstolens behandling af sager om vilkårsovertrædelser.

Straffelovrådet bemærker herved, at samfundstjeneste er et alternativ til en ubetinget fængselsstraf. Hvis en samfundstjeneste ikke gennemføres, bør konsekvensen derfor være, at den pågældende i stedet skal afsone den ubetingede fængselsstraf, som samfundstjenesten er et alternativ til.

3.6.3. Forholdet mellem udført samfundstjeneste og idømt fængselsstraf

Straffelovrådet har overvejet, om princippet om, at samfundstjenesten svarer til fængselsstraffen, bør bevares. Princippet indebærer navnlig, at når hele samfundstjenesten er udført, er der ikke længere nogen reststraf, som kan udløses i tilfælde af overtrædelse af andre vilkår end vilkåret om samfundstjeneste, herunder vilkåret om straffri vandel.

Samfundstjenestesanktionen har hidtil bygget på den grundidé, at virkningerne af betingede domme med vilkår om samfundstjeneste så vidt muligt bør være ud-tømt, når den pålagte samfundstjeneste er gennemført.

Det kan heroverfor anføres, at samfundstjeneste træder i stedet for en ubetinget fængselsstraf, og at det derfor er nærliggende at sammenligne en sådan doms indhold med virkningerne af en dom til ubetinget fængsel.

Der kan således i forbindelse med gennemførelsen af et forslag om en øget brug af samfundstjeneste være anledning til at overveje, om der kan være fordele forbundet med i højere grad at ligestille personer, der efter gennemførelse af samfundstjenesten begår ny kriminalitet i prøvetiden, med personer, der efter prøveløsladelse fra en ubetinget fængselsstraf begår ny kriminalitet i prøvetiden for prøveløsladelsen. De sidstnævnte vil som udgangspunkt blive straffet med en fællesstraf, som inkluderer reststraffen (mellem halvdelen og en tredjedel af den første straf).

Efter en samlet vurdering foreslår Straffelovrådet at skærpe effekten af en dom til samfundstjeneste således, at udførelse af samfundstjeneste fremover kun skal modsvare to tredjedele af en idømt fængselsstraf på mere end 3 måneder, og at der derfor efter udførelsen af hele samfundstjenesten i givet fald fortsat vil være en reststraf på en tredjedel af fængselsstraffen, som vil kunne blive udløst i tilfælde af, at domfældte begår ny kriminalitet i den resterende prøvetid. Forslaget indebærer i den forbindelse, at den fastsatte prøvetid for sådanne domme løber videre også efter udløbet af længstetiden for udførelsen af samfundstjenesten. Det foreslås samtidig, at prøvetiden for domme til samfundstjeneste på højst 3 måneder omvendt altid skal ophøre ved udløbet af længstetiden for udførelsen af samfundstjenesten.

3.6.4. Overtrædelse af særvilkår og yderligere kriminalitet begået før dommen til samfundstjeneste

Straffelovrådet foreslår ingen ændringer af de gældende regler vedrørende konsekvenserne af overtrædelse af særvilkår henholdsvis yderligere kriminalitet begået før dommen til samfundstjeneste.

3.7. Samfundstjeneste som selvstændig strafart

Efter Straffelovrådets opfattelse har samfundstjeneste efter den gældende ordning betydelig lighed med betinget dom uden vilkår om samfundstjeneste. Straffelovrådets overvejelser om indholdet af en dom til samfundstjeneste og om konsekvenserne af manglende gennemførelse af samfundstjeneste (jf. afsnit 3.4 og 3.6 ovenfor) går ikke i retning af større forskelle på domme om samfundstjeneste og domme om betinget fængsel uden samfundstjeneste, snarere tværtimod. Hvis den fremtidige ordning med samfundstjeneste udformes således, at gennemførelsen af samfundstjenesten ved domme på mere end 3 måneders fængsel kun erstatter to tredjedele af den idømte fængselsstraf, mens den resterende tredjedel af straffen er gjort betinget af straffri vandel i en prøvetid, der rækker udover afviklingstiden (jf. afsnit 3.6.3 ovenfor), vil samfundstjeneste som sanktion således i endnu højere grad end i dag få karakter af en betinget straf, men med en skærpelse af sanktionen i forhold til gældende ret.

Efter en samlet vurdering er det Straffelovrådets opfattelse, at det vil være mest hensigtsmæssigt at bevare samfundstjeneste som et vilkår i en betinget dom.

3.8. Sammenfatning

Straffelovrådet foreslår sammenfattende vedrørende betingede domme generelt:

- at afskaffe muligheden for at idømme betinget dom uden straffastsættelse (forenkling)
- at afskaffe muligheden for at idømme betinget bøde (forenkling)

og vedrørende samfundstjeneste:

- at der fastsættes en vejledende omregningstabel for forholdet mellem fængselsstraffens længde og timetallet og længstetiden for samfundstjeneste (præcisering)

- at lovfæste, at den ubetingede del af en kombinationsdom med vilkår om samfundstjeneste højst må udgøre en tredjedel af den samlede straf (præcisering)
- at varetægtsfængsling skal afkortes i det idømte timetal for samfundstjeneste (mindre justering)
- at samfundstjeneste også skal kunne udføres hos private erhvervsvirksomheder (mindre justering)
- at op til en tredjedel af samfundstjenesten efter kriminalforsorgens bestemmelse skal kunne bestå i deltagelse i et særligt behandlings- eller uddannelsesprogram (ændring mhp. udvidet anvendelse af samfundstjeneste)
- at kriminalitetens art skal tillægges mindre betydning ved den samlede vurdering af, om samfundstjeneste bør anvendes i en konkret sag (ændring mhp. udvidet anvendelse af samfundstjeneste)
- at udførelse af samfundstjeneste fremover kun skal modsvare to tredjedele af en idømt fængselsstraf på mere end 3 måneder (skærpelse af effekten af en dom til samfundstjeneste)

Straffelovrådets forslag indebærer dermed dels visse forenklinger, præciseringer og mindre justeringer (de første seks punkter), dels to vigtige ændringer, som har til formål at muliggøre en udvidelse af anvendelsesområdet for samfundstjeneste (de to næste punkter), og dels et forslag om at skærpe effekten af alle domme til samfundstjeneste på mere end 3 måneders fængsel (det sidste punkt).

De indholdsmæssigt væsentligste forslag er forslaget om, at kriminalitetens art skal tillægges mindre betydning ved den samlede vurdering af, om samfundstjeneste bør anvendes i en konkret sag, og i sammenhæng hermed forslaget om at skærpe effekten af en dom til samfundstjeneste således, at udførelse af samfundstjeneste fremover kun skal modsvare to tredjedele af en idømt fængselsstraf på mere end 3 måneder. Forslaget indebærer i den forbindelse, at den fastsatte prøvetid for sådanne domme fremover altid vil løbe videre også efter udløbet af længstetiden for udførelsen af samfundstjenesten. Det foreslås samtidig, at prøvetiden for domme til samfundstjeneste på højst 3 måneder omvendt altid skal opføre ved udløbet af længstetiden for udførelsen af samfundstjenesten.

København, den 4. juni 2014

Bent Carlsen (formand)

Jens-Christian Bülow

Elsemette Cassøe

Ole Hasselgaard

Poul Dahl Jensen

Gorm Toftegaard Nielsen

Jakob Lund Poulsen

Johan Reimann

Ketilbjørn Hertz

Kapitel 2

Gældende ret og baggrunden herfor

1. Samfundstjeneste i hovedtræk

Straffelovens regler om samfundstjeneste knytter sig til de almindelige regler om betingede domme. Efter straffelovens § 62 kan retten, når en sædvanlig betinget dom ikke findes tilstrækkelig, afsige betinget dom med vilkår om samfundstjeneste, hvis den tiltalte findes egnet hertil. En sådan dom indebærer, at den dømte skal udføre ulønnet arbejde i mindst 30 og højst 300 timer inden for en længstetid fastsat af retten, og at den dømte undergives tilsyn af kriminalforsorgen, jf. straffelovens § 63. Den dømte skal endvidere overholde et vilkår om ikke at begå nyt strafbart forhold i en prøvetid på højst 2 år, og retten kan, hvis det findes formålstjenligt, desuden fastsætte yderligere vilkår som i andre betingede domme, jf. herved straffelovens § 57.

Efter straffelovens § 64 kan retten idømme en såkaldt kombinationsdom, hvorefter der i forbindelse med den betingede dom med vilkår om samfundstjeneste også fastsættes en ubetinget fængselsstraf på indtil 3 måneder eller en bøde.

Hvis den dømte overtræder vilkåret om samfundstjeneste eller et andet vilkår for den betingede dom, kan retten træffe afgørelse om afsoning af fængselsstraf for den begåede lovovertrædelse eller bestemme, at den betingede dom skal oprettholdes, eventuelt med forlængelse af længstetiden for samfundstjenesten eller af prøvetiden. Hvis den dømte efter en betinget dom med vilkår om samfundstjeneste sigtes for et nyt strafbart forhold begået før eller efter dommen, gælder de samme regler som for andre betingede domme, jf. straffelovens § 61.

Det fremgår af forarbejderne til straffelovens regler om samfundstjeneste, at kerneområdet skal være berigelseskriminalitet, bortset fra røveri, mens samfundstjeneste bør anvendes med varsomhed (det såkaldte varsomhedsområde) ved f.eks. vold, røveri, narkotikakriminalitet og seksualforbrydelser.

2. Nærmere regler om samfundstjeneste

2.1. Almindelige regler om betingede domme

Som nævnt er en dom med vilkår om samfundstjeneste en betinget dom, og straffelovens almindelige regler om betingede domme finder derfor anvendelse, medmindre der er fastsat særlige regler om samfundstjeneste.

De almindelige regler om betingede domme fremgår af straffelovens kapitel 7. Straffelovens § 56 er hovedbestemmelsen om betingede domme og indeholder bl.a. regler om straffastsættelse, vilkår, herunder vilkår om straffri vandel, og prøvetid.

Straffelovens § 57 angår andre vilkår end hovedvilkåret om straffri vandel, § 58 angår kombinationsdomme, dvs. domme, som kombinerer betinget fængselsstraf med ubetinget fængselsstraf og/eller bøde, § 59 angår ændring af vilkår, § 60 angår overtrædelse af andre vilkår end hovedvilkåret om straffri vandel, og § 61 angår konsekvenserne af yderligere strafbare forhold begået før eller efter den betingede dom.

Efter § 56 skal retten idømme en betinget dom, hvis retten finder det ”upåkrævet, at straf kommer til fuldbyrdelse”. Bestemmelsen om idømmelse af ubetinget dom er således formuleret som en obligatorisk regel, men eftersom lovens kriterium herfor er af udpræget skønsæssig karakter, har dette næppe nogen selvstændig betydning i praksis.

Det afgørende er, at § 56 giver retten en bred skønsæssig beføjelse til at idømme betinget fængsel i stedet for ubetinget fængsel, hvis retten ud fra sagens omstændigheder finder, at anvendelse af ubetinget fængsel er unødvendig. § 56 giver formelt også mulighed for at idømme betinget bøde, men det er uden praktisk betydning, og i det følgende omtales alene betingede fængselsstraffe.

Betingede domme kan udformes på to måder, med og uden straffastsættelse. Efter ordlyden af § 56 er udgangspunktet betinget dom uden straffastsættelse (stk. 1), om end betinget dom med fastsat straf kan idømmes blot retten finder det ”mere formålstjenligt” end betinget dom uden straffastsættelse (stk. 2). Ifølge bestemmelsens forarbejder har det været hensigten at tilkendegive, at betinget dom med straffastsættelse kun må anvendes, efter at retten i det enkelte tilfælde har gjort sig klart, at denne domsform må antages at have fordele fremfor en betinget dom uden straffastsættelse, men at der heri ikke ligger nogen forudsætning om, at betinget dom uden straffastsættelse bør være den praktiske hovedregel.

I praksis er det imidlertid nu om dage næppe ofte forekommende, at retten ud fra den enkelte sags konkrete omstændigheder overvejer, om den betingede doms formål bedst tjenes ved en betinget dom med eller uden straffastsættelse. Der synes i nyere praksis at være en stærk tendens til som udgangspunkt i givet fald at idømme betinget dom med straffastsættelse, således at betinget dom uden straffastsættelse forbeholdes dels sager, som i grovhed ligger lige over grænsen mellem bøde og fængsel, dels visse sager, hvor gerningsmanden er under 18 år. Betinget dom uden straffastsættelse fungerer dermed i nyere praksis normalt enten som den mildeste betingede dom eller som en sanktion i forhold til gerningsmænd under 18 år.

Der har siden 1961 ikke været nogen lovbestemt overgrænse for, hvor lang en fængselsstraf der kan gøres betinget. Det forekommer imidlertid sjældent, at fængselsstraffe på over 1½ år gøres betinget. Som eksempler på længere fængselsstraffe, der er gjort helt eller delvis betingede, kan nævnes følgende domme:

UfR 1993.193 V (4 års betinget fængsel): En 18-årig mand havde dræbt sin 2 år ældre bror, som efter faderens død knap 6 år tidligere utallige gange havde optrådt truende og voldeligt over for tiltalte og brødrenes mor. Prøvetiden blev fastsat til 4 år.

TfK 2010.953 V (3 år og 9 måneders fængsel, heraf 3 år og 3 måneder betinget): En 27-årig mand havde rystet et 4 måneder gammelt barn og dermed påført barnet en alvorlig hjerneskade. Straffen blev gjort delvis betinget som følge af lang sagsbehandlingstid.

TfK 2009.402 V (2½ års fængsel, heraf 2 år betinget med vilkår om alkoholistbehandling): En 17-årig ung mand var sammen med en medgerningsmand gået ind i et parcelhus for at stjæle. Da de blev overrasket af beboeren, truede de ham med

en kniv. Forholdet var begået i prøvetiden for en betinget dom på fængsel i 1 år og 2 måneder vedrørende bl.a. røveri og tyveri.

UfR 2003.2474 Ø (2 års fængsel, heraf 1 år og 8 måneder betinget): En 38-årig social- og sundhedsassistent havde forsøgt at dræbe en 90-årig plejehjemsbeboer.

TfK 2007.250 Ø (2 års fængsel, heraf 1½ år betinget med vilkår om sexologisk behandling): En 22-25 årig mand havde i en periode på 2½ år gentagne gange anden kønslig omgængelse end samleje med sin 1-4-årige datter.

TfK 2004.692 Ø (2 års fængsel, heraf 1½ år betinget med vilkår om sexologisk behandling): En 39-42-årig mand havde i en periode på 3 år jævnligt anden kønslig omgængelse end samleje med sin 14-17-årige datter.

Ved en lovændring i 2012 forudsættes det, at betinget dom med vilkår om samfundstjeneste fremover undtagelsesvis vil kunne anvendes ved fængsesstraffe, der overstiger 1½ år, men ikke 2 år. Lovændringen er nærmere omtalt i bilag 1, afsnit 2.6.

Det fremgår af § 56, stk. 3, at hovedbetingelsen for en betinget dom er, at den dømte ikke i prøvetiden begår strafbart forhold, og at der herudover kan fastsættes yderligere vilkår efter § 57 (såkaldte særvilkår). Det fremgår videre, at prøvetiden skal fastsættes af retten og ”i almindelighed” ikke kan overstige 3 år, men at der dog ”under særlige omstændigheder” kan fastsættes en prøvetid indtil 5 år. I praksis fastsættes prøvetiden i almindelighed til 1 eller 2 år.

Efter § 57, 1. pkt., kan retten som vilkår i en betinget dom bestemme, at den dømte i hele prøvetiden eller en del af denne skal undergives tilsyn. Tilsyn vil i dag sige tilsyn af kriminalforsorgen. Tilsynet blev før 1973 varetaget af den private organisation Dansk Forsorgsselskab (som før 1951 blev betegnet Fængsels-selskaberne).

Loven angiver ingen kriterier for at fastsætte vilkår om tilsyn, og retten har en bred skønsmæssig beføjelse til at træffe bestemmelse herom. I praksis følger retten typisk kriminalforsorgens indstilling i personundersøgelsen. Med hensyn til tilsynsperiodens længde er det mest almindelige at fastsætte tilsyn i 1 år, uanset om prøvetiden er længere.

Efter § 57, 2. pkt., kan retten endvidere fastsætte andre vilkår, som ”findes formålstjenlige, herunder at den dømte

- 1) overholder særlige bestemmelser vedrørende opholdssted, arbejde, uddannelse, anvendelse af fritid eller samkvem med bestemte personer,
- 2) tager ophold i egnet hjem eller institution; for sådant ophold fastsættes ved dommen en længstetid, der i almindelighed ikke kan overstige 1 år,
- 3) afholder sig fra misbrug af alkohol, narkotika eller lignende medikamenter,
- 4) underkaster sig afvænningsbehandling for misbrug af alkohol, narkotika eller lignende medikamenter, om fornødent på hospital eller i særlig institution,
- 5) underkaster sig en struktureret, kontrolleret alkoholistbehandling af mindst et års varighed,
- 6) underkaster sig psykiatrisk behandling, om fornødent på hospital,
- 7) retter sig efter tilsynsmyndighedens bestemmelser om indskrænkninger i rådigheden over indtægter og formue og om opfyldelse af økonomiske forpligtelser,
- 8) betaler erstatning for tab, der er forvoldt ved lovovertrædelsen,
- 9) efter kommunens afgørelse undergives foranstaltninger efter § 52 i lov om social service, eventuelt af nærmere angiven art, og efterkommer de forskrifter, kommunen meddeler den pågældende.”

Som det fremgår af formuleringen (”herunder”), er opregningen ikke udtømmende. Endvidere er vilkårene angivet på en måde, der giver domstolene mulighed dels for en nærmere konkretisering af vilkårene i det enkelte tilfælde, dels for i et vist omfang at delegere til tilsynsmyndigheden at udforme vilkårene nærmere.

Ud over vilkår om tilsyn er de særvilkår, som anvendes hyppigst i praksis, formentlig behandlingsvilkår, være sig afvænningsbehandling, alkoholistbehandling eller psykiatrisk behandling, samt – for lovovertrædere under 18 år – vilkår om foranstaltninger efter den sociale lovgivning.

Efter § 58 kan betinget fængsel kombineres med en ubetinget fængselsstraf på højst 6 måneder og/eller med bøde. Kombination af betinget og ubetinget fængsel kan ifølge loven ske, når anvendelse af ubetinget fængselsstraf skønnes ”påkrævet”, men oplysningerne om tiltaltes personlige forhold ”taler (...) for” anvendelse af betinget dom. Loven angiver ikke kriterier for kombination af betinget fængsel og bøde.

Efter § 59 kan særvilkår, som er fastsat efter § 57, senere ændres eller ophæves ved retskendelse efter begæring fra anklagemyndigheden eller den dømte. Bestemmelsen giver ikke mulighed for at ændre prøvetiden og giver heller ikke mulighed for at fastsætte særvilkår efter § 57, hvis sådanne ikke blev fastsat i den betingede dom. I praksis anvendes muligheden for ændring af særvilkår sjældent.

§ 60 angår overtrædelse af særvilkår efter § 57, mens § 61, stk. 2, angår overtrædelse af hovedvilkåret efter § 56, stk. 3, om straffri vandel.

Efter § 60 har retten tre reaktionsmuligheder, hvis den dømte har overtrådt særvilkår efter § 57.

Retten kan for det første tildele den dømte en advarsel.

Retten kan for det andet ved kendelse ændre vilkårene og/eller forlænge prøvetiden inden for den længstetid på i almindelighed 3 år og under særlige omstændigheder 5 år, som fremgår af § 56, stk. 3.

Retten kan endelig for det tredje ved dom træffe afgørelse om fuldbyrdelse af den betingede fængselsstraf. Hvis længden af den betingede fængselsstraf ikke er fastsat i den betingede dom, fastsættes denne i givet fald ved dommen om vilkårsovertrædelsen. Retten kan i denne situation (hvor straf ikke er fastsat i den betingede dom) i princippet alternativt idømme foranstaltninger efter §§ 68-70 eller § 74 a, men dette vil næppe forekomme i praksis, smh. Vagn Greve m.fl., Kommenteret straffelov, Almindelig del, 10. udg. (2013), side 378. Retten kan også bestemme, at kun en del af den betingede fængselsstraf, dog højst 6 måneder, skal fuldbyrdes, således at den resterende betingede fængselsstraf fortsat er betinget.

Uanset at det ikke fremgår udtrykkeligt af ordlyden af § 60, må det være en forudsætning for anvendelse af de beskrevne reaktionsmuligheder, at den dømte ikke alene i prøvetiden har overtrådt særvilkår efter § 57, men at anklagemyndighedens begæring om rettens afgørelse efter § 60 også er indgivet til retten inden udløbet af prøvetiden.

Efter § 61, stk. 2, har retten fire reaktionsmuligheder, hvis den dømte overtræder hovedvilkåret om straffri vandel og begår nyt strafbart forhold i prøvetiden. Det fremgår udtrykkeligt af loven, at det er en betingelse, at der inden prøvetidens udløb foretages rettergangsskridt, hvorved den pågældende sigtes for forholdet. Er dette ikke tilfældet, bortfalder den betingede fængselsstraf endeligt ved udløbet af prøvetiden, men den pågældende vil naturligvis i givet fald kunne straffes for det nye strafbare forhold under en ny straffesag, som ikke har noget med § 61, stk. 2, at gøre.

Retten kan for det første fastsætte en samlet ubetinget fængselsstraf eller idømme foranstaltninger efter §§ 68-70 eller § 74 a for det nye forhold og den tidligere pådømte lovovertrædelse. Dette er efter bestemmelsens formulering det almindelige udgangspunkt, om end en af de tre øvrige muligheder kan anvendes, blot ”omstændighederne taler derfor”.

Retten kan for det andet idømme ubetinget straf alene for det nye forhold, eventuelt i forbindelse med en ændring af vilkårene i den betingede dom (nr. 1). Bestemmelsen giver ikke mulighed for at ændre prøvetiden i den betingede dom eller for at fastsætte nye vilkår, hvis der i den betingede dom ikke er fastsat særvilkår efter § 57.

Retten kan for det tredje afsige en ny betinget dom vedrørende begge lovovertrædelser (nr. 2, 1. led).

Retten kan for det fjerde afsige en ny betinget dom alene for det nye forhold (nr. 2, 2. led). Bestemmelsen giver efter ordlyden ikke mulighed for i givet fald at ændre vilkårene i den tidligere betingede dom. Det antages dog af Michael Elmer i Karnovs kommentar til straffeloven, at det i forbindelse med en betinget dom alene for det nye forhold må være muligt samtidig at ændre vilkårene i den tidligere dom, idet man i realiteten ville kunne nå til samme resultat ved at idømme betinget fællesstraf efter nr. 2, 1. led. Uanset om dette er rigtigt, følger det imidlertid af § 59, stk. 2, at særvilkår i den tidligere dom, som er fastsat efter § 57, kan ændres eller ophæves ved retskendelse efter begæring fra anklagemyndigheden eller den dømte.

Gennemførelsen af vilkår om tilsyn og andre særvilkår sker i øvrigt efter reglerne i straffuldbyrdelseslovens §§ 94-100.

Efter straffuldbyrdelseslovens § 94 gennemføres tilsyn og andre vilkår (særvilkår), der er fastsat efter straffelovens § 57, af kriminalforsorgen, medmindre andet er bestemt i afgørelsen.

Straffuldbyrdelseslovens § 95 har lovfæstet tilsynsmyndighedens vejledningspligt. Efter stk. 1 skal tilsynsmyndigheden vejlede den betinget dømte om de rettigheder og pligter, som tilsynet og eventuelle særvilkår indebærer, herunder om virkninger af vilkårsovertrædelse.

Efter § 95, stk. 2, skal tilsynsmyndigheden endvidere i samarbejde med den betinget dømte og snarest efter tilsynets iværksættelse udarbejde en plan for tilsynsperioden og tiden derefter. Denne plan skal jævnligt sammenholdes med forholdene i tilsynsperioden og om nødvendigt søges tilpasset ændringer i disse forhold.

Med hjemmel i § 95, stk. 3, har justitsministeren dog fastsat, at pligten for tilsynsmyndigheden til at udarbejde en plan for tilsynsperioden og tiden derefter ikke gælder i forhold til betinget dømte, der ikke skønnes at have behov for bistand med hensyn til den pågældendes beskæftigelsesmæssige, sociale og personlige forhold med henblik på at forbedre den pågældendes mulighed for at leve en kriminalitetsfri tilværelse, jf. § 4 i bekendtgørelse nr. 727 af 26. juni 2006 om begrænsning af kriminalforsorgens pligt til at udarbejde handleplaner efter straffuldbyrdelsesloven for indsatte, prøveløsladte og betinget dømte. Hvis et behov for social og personlig bistand for personer, der for spirituskørsel er idømt en betinget dom med vilkår om struktureret, kontrolleret alkoholbehandling, tilgodeses i forbindelse med behandlingen, gælder pligten til at udarbejde en handleplan heller ikke. Efter bekendtgørelsens § 5 skal der dog uanset § 4 udarbejdes en plan for tilsynsperioden og tiden derefter, hvis den betinget dømte er under 18 år, er dømt for seksualkriminalitet eller har forsørgelsespligt over for børn, som de sociale myndigheder som følge af kriminaliteten har tilbudt hjælpeforanstaltninger, eller hvis særlige omstændigheder i øvrigt taler derfor.

Straffuldbyrdelseslovens § 96 regulerer den betinget dømtes pligter i forbindelse med gennemførelse af tilsyn og andre vilkår (særvilkår). Efter stk. 1 indebærer vilkår om tilsyn, at den betinget dømte skal holde sig i kontakt med kriminalforsorgen efter dennes nærmere bestemmelse, herunder møde hos kriminalforsorgen og modtage dennes besøg. Den betinget dømte skal give kriminalforsorgen oplysning om bopæl og beskæftigelse. Efter stk. 2 skal den betinget dømte overholde særvilkår og give kriminalforsorgen sådanne oplysninger, som gennemførelsen af særvilkåret nødvendiggør. Herudover skal den betinget dømte på begæring dokumentere afgivne oplysninger og i øvrigt overholde de forskrifter, som kriminalforsorgen fastsætter til gennemførelsen af tilsynet og eventuelle særvilkår, jf. stk. 3 og 4.

Som modstykke til straffuldbyrdelseslovens § 96 indeholder § 97 en bestemmelse om kriminalforsorgens forpligtelser som tilsynsmyndighed over for den betinget dømte. Efter bestemmelsen skal kriminalforsorgen tilbyde den betinget dømte 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.

Straffuldbyrdelseslovens §§ 94-97 suppleres § 98 af en bemyndigelse for justitsministeren til at fastsætte regler om gennemførelse af tilsyn og eventuelle særvilkår, herunder om tilsynets iværksættelse, om kontakthypighed og om samarbejde med andre myndigheder mv.

Straffuldbyrdelseslovens § 99 lovfæster de pligter, der påhviler kriminalforsorgen som tilsynsmyndighed, når den betinget dømte overtræder fastsatte vilkår. Efter stk. 1 skal kriminalforsorgen træffe foranstaltninger med henblik på at genetablere tilsynet og sikre overholdelsen af særvilkår, såfremt den betinget dømte unddrager sig tilsynet eller gennemførelsen af særvilkår. Overtræder den betinget dømte vilkår for den betingede dom, skal kriminalforsorgen afgive indberetning herom til anklagemyndigheden, såfremt vilkårsovertrædelsen må antages at medføre en nærliggende risiko for kriminalitet, jf. stk. 2. Overtræder den betinget dømte i øvrigt forskrifter eller vilkår, kan kriminalforsorgen give et pålæg om at overholde forskrifterne og vilkårene, jf. stk. 3. Er der tidligere givet pålæg i an-

ledning af tilsvarende overtrædelse, afgives indberetning til anklagemyndigheden. Stk. 1-3 suppleres i stk. 4 af en bemyndigelse for justitsministeren til at fastsætte regler om behandlingen af sager om vilkårsovertrædelse, herunder om foranstaltninger efter stk. 1, om afgivelse af indberetninger efter stk. 2 og 3 og om meddelelse af pålæg efter stk. 3.

Bestemmelserne om gennemførelse af tilsyn mv. ved kriminalforsorgen, jf. straf fuldbyrdelseslovens §§ 94-99, suppleres i § 100 af en bestemmelse, hvorefter justitsministeren efter forhandling med vedkommende minister kan fastsætte regler om gennemførelse af tilsyn mv. af andre myndigheder end kriminalforsorgen.

2.2. Særlige regler om samfundstjeneste

De særlige regler om betingede domme med vilkår om samfundstjeneste fremgår af straffelovens kapitel 8. Straffelovens § 62 er den generelle hjemmelsbestemmelse til at afsige betinget dom med vilkår om samfundstjeneste.

Straffelovens § 63 angår vilkåret om samfundstjeneste, herunder længstetiden for opfyldelse af arbejdspligten, prøvetid, tilsyn og andre særvilkår, § 64 angår kombinationsdomme, dvs. domme, som kombinerer betinget fængselsstraf med ubetinget fængselsstraf og/eller bøde, § 65 angår ændring af vilkår, § 66 angår overtrædelse af andre vilkår end vilkåret om straffri vandel, og § 67 angår konsekvenserne af yderligere strafbare forhold begået før eller efter den betingede dom.

Efter § 62, stk. 1, kan retten, såfremt betinget dom uden vilkår om samfundstjeneste ”ikke findes tilstrækkelig”, hvis tiltalte findes egnet hertil, afsige betinget dom med vilkår om samfundstjeneste. Det er således en udtrykkelig betingelse, at tiltalte er ”egnet” til samfundstjeneste. § 56, stk. 1 og 2, om betinget dom med eller uden straffastsættelse gælder ifølge § 62, stk. 2, også for betingede domme med vilkår om samfundstjeneste. Efter § 62, stk. 3, er dommen betinget af, at den dømte ikke i en prøvetid begår strafbart forhold, og at den pågældende overholder vilkår fastsat i medfør af § 63.

Efter § 63, stk. 1, 1. pkt., skal det fastsættes som vilkår, at den dømte skal udføre ulønnet samfundstjeneste i mindst 30 og højst 300 timer.

Prøvetiden skal fastsættes til højst 2 år (stk. 3, 1. pkt.). Hvis samfundstjeneste idømmes for spirituskørsel eller kørsel i frakendelsestiden, fastsættes prøvetiden i praksis til 2 år. I andre tilfælde fastsættes prøvetiden i praksis normalt til 1 år, hvis der idømmes samfundstjeneste i op til formentlig ca. 100-120 timer uden andre særvilkår end vilkår om tilsyn, og ellers til 2 år.

Ud over en prøvetid skal der fastsættes en længstetid for udførelse af arbejdspligten (stk. 1, 2. pkt.). Længstetiden skal udmåles i forhold til antallet af arbejdstimer. I praksis fastsættes længstetiden ofte til 4-6 måneder, hvis der idømmes samfundstjeneste i op til 60-70 timer, til 6-8 måneder, hvis der idømmes samfundstjeneste i 80-120 timer, til 8 måneder-1 år, hvis der idømmes samfundstjeneste i 120-200 timer, og til 1½ år, hvis der idømmes samfundstjeneste i mere end 200 timer.

Prøvetid og længstetid for udførelse af arbejdspligten fastsættes normalt sådan, at prøvetiden er længere end længstetiden for udførelse af arbejdspligten, og længstetiden for udførelse af arbejdspligten kan under alle omstændigheder ikke være længere end prøvetiden.

Forskellen mellem prøvetiden og længstetiden for udførelse af arbejdspligten fungerer i praksis bl.a. som en buffer, som kan udnyttes, hvis der opstår problemer med at afvikle arbejdspligten inden for den fastsatte længstetid. Tilsynsmyndigheden (dvs. kriminalforsorgen) kan nemlig, hvis ”særlige grunde taler derfor”, forlænge længstetiden for udførelse af arbejdspligten, dog ikke ud over prøvetiden (stk. 2, 1. pkt.). Beslutning herom skal være truffet inden udløbet af længstetiden (som hidtil fastsat) og kan af den dømte forlanges indbragt for retten (stk. 2, 2. pkt.). Samtidig kan det i dommen bestemmes, at prøvetiden ophører, når længstetiden – herunder en eventuel rettidigt forlænget længstetid – for opfyldelse af arbejdspligten er udløbet (stk. 3, 2. pkt.). I praksis træffes normalt altid bestemmelse herom, medmindre samfundstjeneste idømmes for overtrædelse af færdselsloven eller der er fastsat andre særvilkår end vilkår om tilsyn.

Efter § 63, stk. 4, skal den dømte undergives tilsyn i prøvetiden, idet tilsynet dog ophører, når længstetiden for opfyldelse af arbejdspligten er udløbet, medmindre andet er bestemt i dommen. Retten kan endvidere, hvis det ”findes formålstjenligt”, fastsætte andre særvilkår efter § 57. Eventuelle andre særvilkår efter § 57

bortfalder, når længstetiden for opfyldelse af arbejdspligten er udløbet, medmindre andet er bestemt i dommen.

Efter § 64 kan samfundstjeneste kombineres med en ubetinget fængselsstraf på højst 3 måneder og/eller med bøde.

Efter § 65 finder § 59 om ændring eller ophævelse af vilkår tilsvarende anvendelse. Uanset den generelle henvisning (og den generelle formulering af § 59) må det antages, at antallet af samfundstjenestetimer ikke kan forhøjes.

Sammenfattende indebærer en betinget dom med vilkår om samfundstjeneste i sammenligning med en betinget dom uden vilkår om samfundstjeneste, at der i dommen skal fastsættes vilkår om udførelse af ulønnet samfundstjeneste i et nærmere bestemt antal timer (mellem 30 og 300) inden for en nærmere bestemt længstetid (som bør være kortere end prøvetiden), at prøvetiden kan fastsættes til højst 2 år (i stedet for højst 3 eller 5 år), at den ubetingede del af en kombinationsdom kan være højst 3 måneder (i stedet for højst 6 måneder), at den dømte altid skal undergives tilsyn, at der i øvrigt kan fastsættes samme vilkår som i en betinget dom uden vilkår om samfundstjeneste, at ikke alene vilkåret om samfundstjeneste, men også tilsyn og eventuelle andre særvilkår bortfalder ved udløbet af længstetiden for opfyldelse af arbejdspligten, medmindre andet er bestemt i dommen, og at også selve prøvetiden (og dermed vilkåret om straffri vandel) efter bestemmelse i dommen kan ophøre samtidig hermed.

Reglerne om længstetid for udførelse af arbejdspligten og konsekvenserne af udløbet af denne længstetid skal navnlig ses i lyset af, at det er udførelsen af ulønnet samfundstjeneste, som udgør straffen. Når arbejdspligten er opfyldt, er straffen derfor som udgangspunkt udstået, jf. også nedenfor om § 66, stk. 3, hvorefter der ved fastsættelse af ubetinget straf som følge af vilkårsovertrædelse skal tages hensyn til omfanget af den samfundstjeneste, som den dømte har udført.

Reglerne har dog ikke gennemført dette princip helt konsekvent, dels fordi det afgørende tidspunkt ikke er tidspunktet for udførelsen af den sidste times samfundstjeneste, men udløbet af længstetiden herfor, dels fordi reglerne giver mulighed for at lade såvel prøvetiden som tilsyn og eventuelle andre særvilkår udløbe på et senere tidspunkt end længstetiden for udførelse af arbejdspligten.

Efter § 66 har retten i realiteten stort set de samme tre reaktionsmuligheder, hvis den dømte har overtrådt vilkåret om samfundstjeneste eller særvilkår, som ved overtrædelse af særvilkår i betingede domme uden samfundstjeneste.

Retten kan således bestemme, at den betingede dom skal opretholdes, hvilket i realiteten svarer til muligheden for at give en advarsel.

Retten kan for det andet ved kendelse forlænge prøvetiden og/eller længstetiden for arbejdspligten inden for den længstetid på 2 år, som fremgår af § 63, stk. 3. I modsætning til § 60 nævner § 66 ikke ændring af vilkårene, og retten kan heller ikke forhøje antallet af samfundstjenestetimer eller tilføje nye vilkår, eksempelvis om behandling.

Retten kan endelig for det tredje ved dom træffe afgørelse om fuldbyrdelse af den betingede fængselsstraf. Hvis længden af den betingede fængselsstraf ikke er fastsat i den betingede dom, fastsættes denne i givet fald ved dommen om vilkårsovertrædelsen. Retten kan også bestemme, at kun en del af den betingede fængselsstraf (højst 6 måneder, jf. § 58, stk. 1) skal fuldbyrdes, således at den resterende betingede fængselsstraf fortsat er betinget. Vilket om samfundstjeneste kan dog i en sådan situation kun opretholdes, hvis højst 3 måneder af straffen fuldbyrdes. Ved fastsættelse af ubetinget straf skal der tages hensyn til omfanget af den samfundstjeneste, som den dømte har udført, jf. § 66, stk. 3. Som det fremgår af følgende eksempler, sker dette forholdsmæssigt, eventuelt med en vis mindre afrunding:

UfR 1999.1908 Ø: 1 års betinget fængsel med 200 timers samfundstjeneste. 84 timer (ca. 5/12) var udført, og 7 måneder skulle fuldbyrdes.

TfK 2005.664 Ø: 3 måneders betinget fængsel med 80 timers samfundstjeneste. 20 timer (1/4) var udført, og reststraffen blev fastsat til 60 dage (3/4 af 3 måneder er 67,5 dage), hvoraf 30 dage blev gjort betinget (under hensyn til reglerne om prøveløsladelse).

UfR 2006.393 Ø: 60 dages fængsel med 60 timers samfundstjeneste. 47 timer var udført, og 13 dage skulle fuldbyrdes.

TfK 2013.679 V: 1 års fængsel med 200 timers samfundstjeneste. 162 timer (81 %) var udført, og reststraffen blev fastsat til 60 dage (ca. 17 %), hvoraf 30 dage blev gjort betinget (under hensyn til oplysningerne om domfældtes personlige forhold).

Uanset at det ikke fremgår udtrykkeligt af ordlyden af § 66, må det være en forudsætning for anvendelse af de beskrevne reaktionsmuligheder, at den dømte ikke alene inden for længstetiden for arbejdspligten har overtrådt vilkåret om samfundstjeneste henholdsvis inden for prøvetiden har overtrådt særvilkår, men at anklagemyndighedens begæring om rettens afgørelse efter § 66 også er indgivet til retten inden udløbet af længstetiden for arbejdspligten henholdsvis prøvetiden, jf. UfR 2001.1932 Ø.

Efter § 67 har retten retten som udgangspunkt de samme fire reaktionsmuligheder, hvis den dømte overtræder hovedvilkåret om straffri vandel og begår nyt strafbart forhold i prøvetiden, som ved overtrædelse af vilkåret om straffri vandel i betingede domme uden samfundstjeneste, jf. nærmere ovenfor i afsnit 2.1 om § 61, stk. 2. Det bemærkes i den forbindelse, at hvis retten fastsætter en fællesstraf for den tidligere og den nye kriminalitet, er retten ikke bundet af maksimumtimetallet på 300 timer, da der er tale om gentagelse, jf. også Straffelovrådets betænkning nr. 1211/1990 om samfundstjeneste side 200-201 (om det dengang foreslåede maksimumtimetal på 240 timer).

Efter § 67, stk. 2, gælder dog, at opretholdelse af vilkår om samfundstjeneste ikke kan kombineres med ubetinget fængsel på mere end 3 måneder. Hvis der som fællesstraf for den tidligere og den nye kriminalitet afsiges en kombinationsdom med en ubetinget del med mere end 3 måneder (maksimum er 6 måneder, jf. § 58, stk. 1), kan vilkår om samfundstjeneste ikke opretholdes, og den betingede del af dommen bliver dermed i givet fald uden vilkår om samfundstjeneste. Også hvis der fastsættes en ubetinget straf (herunder en ubetinget delstraf som led i en kombinationsdom) alene for den nye kriminalitet på mere end 3 måneder, bortfalder vilkår om samfundstjeneste, og den betingede dom for den tidligere kriminalitet vil herefter være uden villår om samfundstjeneste.

Endvidere skal der ifølge § 67, stk. 3, ved fastsættelse af ubetinget straf tages hensyn til omfanget af den samfundstjeneste, som den dømte har udført, jf. § 66, stk. 3, der er omtalt ovenfor. Dette betyder i realiteten, at når samfundstjenesten i sin helhed er udført, er der ikke længere nogen reststraf, som kan indgå i en fællesstraf. Nogle domme har i sådanne tilfælde valgt ikke at fastsætte en fællesstraf, men alene en straf for det nye forhold, jf. TfK 2007.22 Ø og TfK 2007.26 Ø. Under alle omstændigheder er konsekvensen, at der på områder, hvor fæng-

selsstraf udmåles helt takstmæssigt – dvs. navnlig i sager om spirituskørsel og kørsel i frakendelsestiden – i givet fald ikke vil være forskel på straffen for ny tilsvarende kriminalitet afhængig af, om den nye kriminalitet finder sted før eller efter udløbet af prøvetiden for den betingede dom med samfundstjeneste. I andre tilfælde vil retten ved strafudmålingen imidlertid kunne tillægge det skærpende betydning ved strafudmålingen for den nye kriminalitet, at kriminaliteten er begået i prøvetiden for en betinget dom.

Ligesom ved betingede domme uden samfundstjeneste er det en udtrykkelig betingelse, at der inden prøvetidens udløb foretages rettergangsskridt, hvorved den pågældende sigtes for det nye forhold. Er dette ikke tilfældet, bortfalder den betingede fængselsstraf endeligt ved udløbet af prøvetiden, men den pågældende vil naturligvis i givet fald kunne straffes for det nye strafbare forhold under en ny straffesag, som ikke har noget med § 67 at gøre.

Gennemførelsen af domme med vilkår om samfundstjeneste sker i øvrigt efter reglerne i straffuldbyrdslovens §§ 101-104.

Efter straffuldbyrdslovens § 101, stk. 1, gennemføres vilkår om samfundstjeneste, der er fastsat efter straffelovens § 63, af kriminalforsorgen. Bestemmelsen giver således ikke mulighed for, at andre myndigheder kan gennemføre dette vilkår.

Efter straffuldbyrdslovens § 101, stk. 2, indebærer vilkår om samfundstjeneste, at den dømte skal opfylde den fastsatte arbejdspligt inden for den udmålte længstetid. Samfundstjenesten skal afvikles løbende over den udmålte længstetid og må tidligst være afviklet, når der er forløbet to tredjedele af afviklingsperioden, medmindre der foreligger særlige omstændigheder. Udtrykket ”den udmålte længstetid” omfatter både tilfælde, hvor længstetiden er udmålt i dommen, jf. straffelovens § 63, stk. 1, og tilfælde, hvor længstetiden efterfølgende er forlænget af tilsynsmyndigheden, jf. straffelovens § 63, stk. 2.

Efter straffuldbyrdslovens § 101, stk. 3, træffer tilsynsmyndigheden bestemmelse om arbejdsstedet, hvor samfundstjenesten skal udføres. Den dømte skal i øvrigt overholde de forskrifter, som kriminalforsorgen fastsætter om gennemførelsen af samfundstjenesten.

Straffuldbyrdelseslovens § 102 indeholder en bemyndigelse for justitsministeren til at fastsætte regler om gennemførelse af vilkår om samfundstjeneste mv.

Efter straffuldbyrdelseslovens § 103, stk. 1, skal kriminalforsorgen føre kontrol med, at den dømte opfylder den fastsatte arbejdspligt. Kontrollen forudsættes i overensstemmelse med praksis forud for straffuldbyrdelsesloven at indebære, at kriminalforsorgen aflægger besøg på arbejdsstedet.

Overtræder den dømte vilkåret om samfundstjeneste eller de forskrifter, som kriminalforsorgen har givet om udførelsen af samfundstjenesten, skal kriminalforsorgen efter straffuldbyrdelseslovens § 103, stk. 2, give den pågældende pålæg om at overholde vilkåret og forskrifterne. Er der tidligere givet pålæg herom, skal der afgives indberetning til anklagemyndigheden.

I modsætning til, hvad der gælder for øvrige vilkår efter en betinget dom, skal der ikke forud for indberetning om vilkårsovertrædelse efter § 103, stk. 2, foretages en vurdering af, om overtrædelse af vilkåret om samfundstjeneste begrundes en nærliggende risiko for kriminalitet. Overtrædelse af vilkår om samfundstjeneste eller af kriminalforsorgens forskrifter om udførelsen heraf skal således, når der tidligere er givet pålæg, indberettes til anklagemyndigheden.

Straffuldbyrdelseslovens § 103, stk. 3, indeholder en bemyndigelse for justitsministeren til at fastsætte regler om behandlingen af sager om overtrædelse af vilkår om samfundstjeneste.

Straffuldbyrdelseslovens § 104 fastsætter, at lovens §§ 94-100 om gennemførelse af betingede domme uden vilkår om samfundstjeneste finder tilsvarende anvendelse på gennemførelse af tilsyn og særvilkår, der er fastsat efter straffelovens § 57 som led i en betinget dom med vilkår om samfundstjeneste. Straffuldbyrdelseslovens §§ 94-100 er omfattet i afsnit 2.1 ovenfor.

3. Prøveløsladelse

Reglerne om domme, som kombinerer ubetinget fængselsstraf med betinget straf (kombinationsdomme), må ses i sammenhæng med reglerne om prøveløsladelse.

Efter straffelovens § 38, stk. 1, kan prøveløsladelse ske, når to tredjedele af straffen, dog mindst 2 måneder, er udstået. Efter stk. 2 kan prøveløsladelse ske tidligere, når særlige omstændigheder taler herfor, og den dømte har udstået halvdelen af straffetiden, dog mindst 2 måneder. Efter stk. 3 kan prøveløsladelse ikke ske med hensyn til den ubetingede del af en dom efter § 58, stk. 1.

Straffelovens § 38 indebærer bl.a., at der kun kan ske prøveløsladelse fra en ubetinget straf, der er længere end 2 måneder.

Efter straffelovens § 40 a kan der endvidere under visse omstændigheder ske prøveløsladelse, når halvdelen af straffen, dog mindst 2 måneder, er udstået. Det kræves, at hensynet til retshåndhævelsen ikke skønnes at tale imod det, og at den dømte enten har ydet en særlig indsats for ikke på ny at begå kriminalitet, herunder ved at deltage i behandlingsforløb, uddannelsesforløb eller arbejdsstræning, eller den dømtes forhold taler for det.

I modsætning til, hvad der ellers gælder ved prøveløsladelse, kan der ved prøveløsladelse efter § 40 a fastsættes vilkår om samfundstjeneste. Hvis den dømte ikke opfylder betingelsen om forud for prøveløsladelsen at have ydet en særlig indsats for ikke på ny at begå kriminalitet, skal der fastsættes vilkår om samfundstjeneste.

Der kan heller ikke efter § 40 a ske prøveløsladelse med hensyn til den ubetingede del af en dom efter § 58, stk. 1.

Straffelovens § 40 a har betydning for domme på mere end 3 måneder.

For med sikkerhed at undgå, at en kombinationsdom i praksis kan blive strengere end en ubetinget fængselsstraf af samme længde som den ubetingede og betingede straf til sammen, bør den ubetingede del af en dom efter § 58, stk. 1, ikke overstige halvdelen af den samlede straf. Hvis kombinationsdommen er med vil-

kår om samfundstjeneste, bør den ubetingede del af dommen endvidere af samme grund være mindre end halvdelen af den samlede straf.

4. Ubetinget fængsel

Eftersom samfundstjeneste er et alternativ til ubetinget fængsel, må reglerne om samfundstjeneste også ses i sammenhæng med reglerne om fuldbyrdelse af ubetinget fængsel.

4.1. Fuldbyrdelse af fængselsstraf i kriminalforsorgens institutioner mv.

Ubetinget fængsel fyldbyrdes ifølge straffuldbyrdelseslovens § 20, stk. 1, som hovedregel i fængsel eller i arresthus.

I medfør af straffuldbyrdelseslovens § 20, stk. 2, kan fængselsstraf dog i særlige tilfælde fuldbyrdes i kriminalforsorgens pensioner og i institutioner mv. uden for kriminalforsorgen efter reglerne i lovens § 78. Efter § 78, stk. 1, kan det bestemmes, at den dømte midlertidigt eller for hele eller resten af straffetiden anbringes på hospital, i familiepleje, i egnet hjem eller institution, f.eks. hvis den dømte har behov for særlig behandling eller pleje. Efter § 78, stk. 2, kan dømte, der er under 18 år, som udgangspunkt anbringes på hospital, i familiepleje eller i egnet hjem eller institution. Det er i begge tilfælde en forudsætning, at afgørende hensyn til retshåndhævelsen ikke taler imod anbringelse uden for fængsel og arresthus.

Fængselsstraf (der ikke fuldbyrdes i kriminalforsorgens pensioner eller i institutioner mv. uden for kriminalforsorgen eller på bopælen under intensiv overvågning og kontrol (foldlænkeordningen)) fuldbyrdes normalt i fængsel, jf. straffuldbyrdelseslovens § 21, stk. 1. Kortvarig fængselsstraf kan dog i medfør af lovens § 21, stk. 2, fuldbyrdes i arresthus, i det omfang det er nødvendigt af hensyn til den samlede udnyttelse af pladserne i kriminalforsorgens institutioner. Endvidere kan fængselsstraf i medfør af lovens § 21, stk. 3, fuldbyrdes i arresthus i en

række nærmere opregnede tilfælde, hvor særlige oplysninger om den dømte taler for det.

Fængselsstraf, der fuldbyrdes i et fængsel, udstås normalt i et åbent fængsel, jf. straffuldbydelseslovens § 22, stk. 1. Fuldbydelse af fængselsstraf kan dog ske i et lukket fængsel i en række nærmere opregnede tilfælde, hvor særlige oplysninger om den dømte eller karakteren af den pådømte kriminalitet taler for det, jf. lovens § 22, stk. 2-6.

Der findes bl.a. særlige regler om anbringelsen af visse seksualforbrydere i bekendtgørelse nr. 626 af 25. juni 2009 om anbringelse og overførsel af personer, som skal udstå fængselsstraf eller forvaring (anbringelses- og overførselsbekendtgørelsen). Det følger af bekendtgørelsens § 3, stk. 1, at personer, der er idømt fængsel i mere end 3 måneder eller længere tidsbestemt fængselsstraf for overtrædelse af straffelovens § 210 (incest) eller §§ 216-236 (seksualforbrydelser), indledningsvis anbringes i visitations- og observationsafdelingen i Anstalten ved Herstedvester. Det gælder dog ikke, hvis det på baggrund af de nærmere oplysninger om kriminalitetens karakter eller andre forhold må antages, at der ikke er grundlag for anbringelse i afdelingen. Det gælder endvidere ikke, hvis den idømte straf udgør fængsel i højst 1 år, og kapacitetsmæssige hensyn taler for anbringelse i anden institution, og en sådan anbringelse af behandlingsmæssige grunde ikke anses for uhensigtsmæssig. Hvis den pågældende er idømt fængsel i 30 dage eller mere, dog højst 3 måneder, for incest eller en seksualforbrydelse, skal den pågældende i medfør af bekendtgørelsens § 3, stk. 3, anbringes i anden institution. Den pågældende anbringes dog indledningsvis i visitations- og observationsafdelingen i Anstalten ved Herstedvester, hvis afdelingen på grundlag af gennemgang af sagens akter undtagelsesvist finder, at der er et åbenbart behov for en målrettet behandlingsindsats.

I straffuldbydelseslovens § 3 findes en almindelig bestemmelse om fuldbydelse af straf, som fastslår, at fuldbydelsen skal ske med fornøden hensyntagen såvel til straffens gennemførelse som til behovet for at hjælpe eller påvirke den dømte til at leve en kriminalitetsfri tilværelse. En gradvis forøgelse af frihedsgraderne under straffuldbydelsen betragtes i den forbindelse som et almindeligt led i resocialiseringen, idet den dømte derved kan vænnes til en tilværelse i frihed uden kriminalitet. Denne gradvise forøgelse af frihedsgraderne (normalt betegnet ”ud-

slusning”) omfatter bl.a. muligheden for udgang, herunder frigang og udstationering, muligheden for fortsat afsoning i kriminalforsorgens pensioner og i institutioner mv. uden for kriminalforsorgen og muligheden for prøveløsladelse, herunder prøveløsladelse efter noget for noget-ordningen.

Ved udgang forstås et under straffuldbyrdelsen tilladt fravær fra institutionen i et bestemt tidsrum, der medregnes i straffetiden. Straffuldbyrdelseslovens bestemmelser om udgang findes i §§ 46-50.

Det følger af straffuldbyrdelseslovens § 46, stk. 1, at en indsat, hvis hensynet til retshåndhævelsen ikke taler derimod, kan få tilladelse til udgang, når udgangsformålet er rimeligt begrundet i uddannelsesmæssige, arbejdsmæssige, behandlingsmæssige, familiemæssige eller andre personlige hensyn, og der ikke er bestemte grunde til at antage, at den indsatte i forbindelse med udgangen vil begå ny kriminalitet, unddrage sig fortsat straffuldbyrdelse eller på anden måde misbruge udgangstilladelsen. I lovens § 46, stk. 2, er opregnet en række momenter, som i givet fald skal tillægges særlig vægt ved vurderingen af risikoen for misbrug af udgangstilladelsen.

Tilladelse til udgang betinges i medfør af lovens § 48, stk. 1, af, at den indsatte under udgangen ikke begår strafbart forhold eller i øvrigt misbruger udgangstilladelsen. Det fremgår af § 48, stk. 2, at udgangstilladelsen endvidere kan betinges af andre vilkår, som findes formålstjenlige for at undgå misbrug. Der kan herunder fastsættes vilkår om, at den indsatte under udgangen ledsages af personale fra institutionen, at den indsatte overnatter i arresthus, fængsel eller en af kriminalforsorgens pensioner, at den indsatte med mellemrum giver møde hos kriminalforsorgen eller hos politiet eller undergiver sig lignende kontrolforanstaltninger, og at den indsatte undergiver sig vilkår svarende til de vilkår, der kan fastsættes for en betinget dom, f.eks. vilkår vedrørende ophold, beskæftigelse, behandling mv.

Det følger af straffuldbyrdelseslovens § 49, at en udgangstilladelse kan tilbagekaldes, eller vilkårene for tilladelsen ændres, hvis den indsatte udebliver fra udgang eller i øvrigt ikke overholder de fastsatte vilkår, eller hvis nye oplysninger om den indsattes forhold giver bestemte grunde til at antage, at den indsatte vil misbruge den meddelte udgangstilladelse.

Med hjemmel i straffuldbyrdslovens § 50 har justitsministeren fastsat nærmere regler om udgang i bekendtgørelse nr. 1125 af 25. september 2013 om udgang til indsatte, der udstår fængselsstraf eller forvaring i kriminalforsorgens institutioner (udgangsbekendtgørelsen).

Ved frigang forstås udgang – typisk daglig – til navnlig arbejde eller undervisning. Ved frigang skal den dømte opholde sig i fængsel eller arresthus i fritiden, herunder om natten. Reglerne om frigang, herunder en række nærmere tidsmæssige betingelser, findes i udgangsbekendtgørelsens §§ 44-49.

Det følger af udgangsbekendtgørelsens § 44, stk. 1, at frigang kan gives med henblik på beskæftigelse hos arbejdsgiver eller deltagelse i undervisning, navnlig i tilfælde, hvor der er behov for en arbejdsstræning eller undervisning, som mest hensigtsmæssigt gives uden for institutionen. Tilsvarende gælder, hvor en sådan frigangsordning i øvrigt må anses for formålstjenlig med henblik på at formidle overgangen til løsladelsen. Det følger af § 45, stk. 1, at frigang til beskæftigelse efter § 44, stk. 1, normalt skal ske i den sidste del af opholdstiden eller op til en udstationering til egen bopæl med fodlænke og som udgangspunkt ikke kan gives for længere tid end 3 måneder. Frigang til deltagelse i undervisning efter § 44, stk. 1, skal ske i så nær tilslutning til løsladelsen som muligt eller op til en udstationering til egen bopæl med fodlænke, men kan godt gives for et længere tidsrum end 3 måneder, jf. § 45, stk. 2.

Endvidere kan frigang i medfør af § 44, stk. 2, gives, hvis der foreligger et særligt godt arbejdstilbud, der ellers ville forspildes, eller hvor det på grund af særlige omstændigheder vil være af væsentlig betydning for den pågældendes resocialisering. Frigang efter § 44, stk. 2, skal i medfør af § 45, stk. 3, normalt ske i den sidste del af opholdstiden eller op til en udstationering til egen bopæl med fodlænke og kan som udgangspunkt ikke gives for længere tid end 3 måneder.

Frigang kan endvidere gives til deltagelse i tilrettelagte, skemalagte fritidsaktiviteter, hvis den indsatte deltagelse heri er rimeligt begrundet i uddannelsesmæssige, arbejdsmæssige, behandlingsmæssige, familiemæssige eller andre personlige hensyn, jf. § 44, stk. 3. Det følger af § 45, stk. 4, at frigang til fritidsaktiviteter efter § 44, stk. 3, normalt skal ske i den sidste del af opholdstiden eller op til en

udstationering til egen bopæl med fodlænke og som udgangspunkt ikke kan gives for længere tid end 6 måneder eller oftere end 2 gange ugentligt.

Frigang kan desuden undtagelsesvis gives med henblik på beskæftigelse i egen virksomhed, jf. § 44, stk. 4.

Frigængere skal i medfør af udgangsbekendtgørelsens § 46, stk. 1, som udgangspunkt tilbringe fritiden i institutionen eller i det arresthus (Københavns Fængsler), som ligger nærmest ved arbejds- eller kursusstedet mv.

Ved udstationering forstås ophold uden for fængsel og arresthus ikke blot i den normale arbejds- eller undervisningstid, men også i fritiden, herunder om natten. Reglerne om udstationering til pension mv., herunder en række nærmere tidsmæssige betingelser, findes i udgangsbekendtgørelsens §§ 50-54, og reglerne om udstationering til egen bopæl med fodlænke findes i §§ 55-77.

Udstationering kan i medfør af udgangsbekendtgørelsens § 50, stk. 1, gives i de tilfælde, hvor der ville kunne gives frigang i medfør af § 44, stk. 1, 2 eller 4, men hvor udgangen af praktiske grunde ikke kan gennemføres som frigang, eller det skønnes formålstjenligt, at frigang gennemføres som udstationering. Det følger af udgangsbekendtgørelsens § 51, stk. 1, at udstationering normalt skal ske i den sidste del af opholdstiden eller op til en udstationering til egen bopæl med fodlænke og som udgangspunkt kan gives i indtil 4 uger eller, når særlige omstændigheder taler derfor, indtil 3 måneder. Udstationering sker i praksis ofte til en af kriminalforsorgens pensioner som det sidste eller næstsidste led i udslusningen forud for prøveløsladelse.

Ved lov nr. 628 af 12. juni 2013 blev der indført mulighed for at tillade udstationering på egen bopæl på betingelse af, at den indsatte undergiver sig intensiv overvågning og kontrol på bopælen (afsoning i fodlænke).

Indførelsen af denne mulighed var begrundet i, at det for nogle indsatte vil være et formålstjenligt led i udslusningsforløbet, at den pågældende i tiden op til løsladelsen har ophold på sin bopæl i fodlænke. Det vil bl.a. kunne være tilfældet for langtidsdømte, som har behov for særlig støtte under udslusningen. Også for andre end langtidsdømte vil det kunne være formålstjenligt at lette overgangen til

en tilværelse i frihed ved at tillade den dømte at opholde sig i eget hjem med fodlænke i en periode op til løsladelsen. Muligheden bør dog kun helt undtagelsesvis kunne komme på tale for dømte, der afsoner domme på mindre end 1 års fængsel. Endvidere vil muligheden for ophold i eget hjem med fodlænke kunne være relevant for indsatte, som opfylder betingelserne for frigang, men som af geografiske årsager ikke vil kunne gennemføre frigang, fordi det ikke er muligt at tilbringe fritiden, herunder natten, i en institution tæt ved arbejds- eller kursusstedet mv. Endelig vil det kunne være tilfældet, hvis vægtige hensyn til den indsatte familie eller resocialisering taler for det.

Det er forudsat i forarbejderne til lovændringen i 2013, at udstationering til fodlænkeafsoning på egen bopæl kan finde sted i et tidsrum af maksimalt 6 måneder op til løsladelsestidspunktet. Det fremgår endvidere af forarbejderne, at det i en række tilfælde vil være mest hensigtsmæssigt, at den indsatte har gennemført et udstationeringsforløb på eksempelvis en af kriminalforsorgens pensioner, inden der kan ske udstationering til eget hjem i fodlænke. Udstationeringen til eget hjem i fodlænke kan dog også ske direkte fra et fængsel eller arresthus. Det er forudsat i forarbejderne, at tilladelse til udstationering til egen bopæl i fodlænke kun vil kunne ske i sådanne særlige tilfælde som nævnt ovenfor, hvor den indsatte familieforhold, afsoningsforløb eller hensynet til den pågældendes resocialisering taler for det.

I overensstemmelse hermed fremgår det af udgangsbekendtgørelsens § 55, stk. 1, at indsatte, der opfylder de tidsmæssige betingelser for udgang, kan få udgang i form af udstationering til egen bopæl med fodlænke, når det findes formålstjenligt af hensyn til den indsatte familieforhold, afsoningsforløb eller resocialisering, men at indsatte, der udstår straf på under et års fængsel, dog kun helt undtagelsesvis kan udstationeres til egen bopæl med fodlænke.

Endvidere fremgår det af udgangsbekendtgørelsens § 55, stk. 2, at udstationering til egen bopæl med fodlænke som udgangspunkt tidligst kan gives, når en tredjedel af straffetiden er udstået, og højst i et tidsrum af 6 måneder op til løsladelsestidspunktet, eventuelt i forlængelse af en udstationering til pension mv.

Endelig fremgår det af § 56, at en indsat herudover kan få tilladelse til udstationering til egen bopæl med fodlænke i de tilfælde, hvor der ville kunne gives fri-

gang i medfør af § 44, stk. 1, 2 eller 4, men hvor den pågældende af geografiske grunde ikke kan gennemføres frigangen, fordi det ikke er muligt at tilbringe fritiden i en institution tæt på arbejds- eller kursusstedet. Udstationering efter § 56 følger de tidsmæssige betingelser for frigang og kan gives i et tidsrum af højst 6 måneder op til løsladelsestidspunktet.

4.2. Fuldbyrkelse af fængselsstraf på bopælen under intensiv overvågning og kontrol (fodlænkeordningen)

Med virkning fra den 1. juli 2005 blev der i straffuldbyrkelsesloven indsat et særligt kapitel om fuldbyrkelse af straf på bopælen under intensiv overvågning og kontrol (fodlænkeordningen).

Adgangen til at afsone i fodlænke var ved ordningens indførelse begrænset til personer, der var idømt fængselsstraf i indtil 3 måneder for overtrædelse af færdselsloven. Ved lov nr. 304 af 19. april 2006 blev fodlænkeordningen udvidet til at omfatte alle personer, som på gerningstidspunktet var under 25 år, og som idømmes fængselsstraf i indtil 3 måneder uanset karakteren af lovovertrædelsen. Ordningen blev endvidere udvidet til at omfatte personer (uanset alder), der før, samtidig med eller efter en dom for overtrædelse af færdselsloven tillige er idømt straf for overtrædelse af anden lovgivning, hvis den eller de skete overtrædelser af anden lovgivning ikke har været af væsentlig betydning for den samlede fængselsstrafs længde, og hvis længden af den samlede fængselsstraf ikke overstiger 3 måneder. Ved lov nr. 496 af 17. juni 2008 blev fodlænkeordningen udvidet til at omfatte alle personer, der idømmes fængselsstraf i indtil 3 måneder, uanset den dømtes alder og forseelsens art. Ordningen blev samtidig ved lov nr. 500 af 17. juni 2008 ændret således, at personer, der er idømt fængselsstraf i indtil 14 dage for overtrædelse af lovgivningen om våben og eksplosivstoffer, ikke kan gives tilladelse til at afsone i fodlænke, medmindre straffen tillige er idømt for overtrædelse af anden lovgivning, og den eller de skete lovovertrædelser af lovgivningen om våben og eksplosivstoffer ikke har været af væsentlig betydning for straffens længde. Ved lov nr. 712 af 25. juni 2010 blev fodlænkeordningen udvidet til fængselsstraf, der ikke overstiger 5 måneder.

Endelig blev fodlænkeordningen ved lov nr. 628 af 12. juni 2013 udvidet således, at ordningen i dag omfatter personer, der er idømt fængselsstraf i indtil 6 mæne-

der, uanset den dømtes alder og forseelsens art, jf. straffuldbyrdslovens § 78 a, stk. 1. Tilladelse til afsoning i fodlænke kan dog i medfør af § 78 a, stk. 2, fortsat ikke meddeles personer, der er idømt fængselsstraf i indtil 14 dage for overtrædelse af lovgivningen om våben og eksplosivstoffer, medmindre straffen tillige er idømt for overtrædelse af anden lovgivning, og den eller de skete overtrædelser af lovgivningen om våben og eksplosivstoffer ikke har været af væsentlig betydning for straffens længde.

Et væsentligt formål med fodlænkeordningen er, at den dømte kan bevare tilknytningen til arbejdsmarkedet eller uddannelsessystemet mv. under afsoningen, idet dette kan forbedre den pågældendes muligheder for på langt sigt at have en varig tilknytning til arbejdsmarkedet, hvilket generelt vil kunne medvirke til at mindske risikoen for tilbagefald til ny kriminalitet (recidiv).

Det følger i den forbindelse af straffuldbyrdslovens § 78 b, stk. 1, nr. 1 og 2, at tilladelse til afsoning i fodlænke kan meddeles, hvis den dømtes boligforhold og beskæftigelsesforhold i form af arbejde, uddannelse eller lignende er af en sådan beskaffenhed, at straffuldbyrdsen kan gennemføres under intensiv overvågning og kontrol. Beskæftigelseskravet er bl.a. begrundet i resocialiseringshensyn samt hensynet til, at den dømte ikke i fuldbyrdsperioden isoleres på bopælen. Ved lov nr. 628 af 12. juni 2013 blev personer, der er idømt fængselsstraf i 30 dage eller derunder, undtaget fra beskæftigelseskravet. Endvidere blev der indført mulighed for konkret at dispensere fra beskæftigelseskravet i særlige tilfælde, hvor den dømtes beskæftigelsessituation taler for det. Dispensationsmuligheden er navnlig tænkt anvendt på pensionister, førtidspensionister, efterlønsmodtagere mv., som varigt er uden for arbejdsmarkedet, samt langtidssygemeldte, hvis sygemeldingen forventes at række ud over afsoningen. Herudover kan dispensationsmuligheden anvendes i tilfælde, hvor den dømte under afsoningen i fodlænke ufrivilligt bliver arbejdsløs (uforskyldt ledighed), og det ikke er muligt at skaffe nogen form for alternativ beskæftigelse. Endelig kan dispensationsmuligheden anvendes i tilfælde, hvor den dømte skal afsone op til 6 ugers fængselsstraf, og man ved at lægge afsoningen i en ferieperiode, under afspadsering, orlov eller lignende kan forhindre, at den dømte mister sin beskæftigelse på grund af afsoningen.

Det fremgår af forarbejderne til lov nr. 367 af 24. maj 2005, at den dømtes arbejde, uddannelse eller lignende som udgangspunkt bør have et tidsmæssigt omfang af minimum 20 timer og maksimalt 37 timer ugentlig. En person, der er arbejdsløs, vil således som udgangspunkt ikke kunne meddeles tilladelse til afsoning i fodlænke, medmindre den pågældende under afsoningen ufrivilligt bliver arbejdsløs, jf. ovenfor om lovændringen i 2013. Andre personer uden beskæftigelse, f.eks. folkepensionister, førtidspensionister og efterlønsmodtagere, vil kunne anses for at opfylde beskæftigelseskravet ved deltagelse i dagcenteraktiviteter, programvirksomhed i kriminalforsorgens regi eller lignende. I sådanne tilfælde kan beskæftigelseskravet anses for opfyldt, uanset at den pågældendes beskæftigelsesaktivitet(er) udgør mindre end 20 timer ugentlig. Efter lovændringen i 2013 vil sådanne personer endvidere helt kunne fritages for beskæftigelseskravet.

Endelig er det efter § 78 b, stk. 1, nr. 3, en betingelse, at personer, der har samme bopæl som den dømte, og som er over 18 år, meddeler samtykke til, at straffen kan fuldbyrdes på den fælles bopæl.

Straff fuldbyrdelseslovens § 78 c, stk. 1, nr. 1-8, indeholder herudover en række obligatoriske vilkår for afsoning på bopælen med elektronisk fodlænke. Den dømte må bl.a. ikke begå strafbart forhold, forlade sin bopæl uden for de af tilsynsmyndigheden fastsatte tidsrum eller indtage alkohol, euforiserende stoffer eller andre stoffer, der er forbudt efter den almindelige lovgivning. Den dømte skal endvidere undergive sig kriminalforsorgens tilsyn og kontrol, herunder elektronisk kontrol mv. Den dømte skal endvidere i givet fald efterkomme pålæg fra tilsynsmyndigheden om at deltage i et program, der har til formål at forbedre den pågældendes muligheder for fremover at leve en kriminalitetsfri tilværelse.

I medfør af § 78 c, stk. 2, kan der endvidere fastsættes andre vilkår, der findes hensigtsmæssige, herunder vilkår om, at den dømte underkaster sig en struktureret, kontrolleret alkoholbehandling.

I bekendtgørelse nr. 759 af 24. juni 2013 om fuldbyrdelse af straf på bopælen under intensiv overvågning og kontrol (bekendtgørelse om strafudståelse på bopælen) er der fastsat nærmere regler om fodlænkeafsoning. Det følger herunder af bekendtgørelsens § 10, at der i samarbejde med den dømte skal udarbejdes et

forslag til et aktivitetskema, hvoraf bl.a. skal fremgå, hvornår den dømte skal befinde sig på henholdsvis bopælen, arbejds- eller uddannelsessted mv.

I medfør af bekendtgørelsens § 10, stk. 2, skal det endvidere fremgå af aktivitetskemaet, inden for hvilke tidsrum den dømte kan forlade sin bopæl med henblik på at foretage personlige indkøb, tøjvask mv. Disse tidsrum skal fastlægges således, at de tilsammen udgør op til 4 timer ugentligt.

I medfør af bekendtgørelsens § 10, stk. 3, skal det desuden fremgå af aktivitetskemaet, inden for hvilke tidsrum den dømte eventuelt kan forlade sin bopæl med henblik på særlige aktiviteter med et resocialiserende formål i op til 4 timer ugentligt.

I aktivitetskemaet fastsættes ifølge § 10, stk. 4, tillige, at den dømte på dage, hvor den pågældende efter aktivitetskemaet ikke i øvrigt har aktiviteter uden for sin bopæl, kan opholde sig uden for bopælen. Dette kan i den første måned af afsoningen ske i 2 timer dagligt, i den 2. måned af afsoningen i 3 timer dagligt, i den 3. og 4. måned af afsoningen i 6 timer dagligt og i den 5. og 6. måned af afsoningen i 8 timer dagligt. Har den dømte flere end 2 aktivitetsfrie dage på en uge, kan den pågældende på de øvrige aktivitetsfrie dage opholde sig uden for bopælen i 2 timer.

I aktivitetskemaet fastsættes ifølge § 10, stk. 5, tillige, i hvilket omfang den dømte efter 30 dages strafudståelse på bopælen har mulighed for at forlade sin bopæl hver anden uge i 16 timer fordelt over 2 aktivitetsfrie dage, dog således at højst 14 timer afvikles på samme dag. I de uger, hvor en sådan mulighed udnyttes, træder den i stedet for muligheden for at forlade bopælen i det antal timer, der er fastsat for den pågældende uge efter stk. 4, 1. og 2. pkt.

Det følger endelig af § 10, stk. 6, at ophold uden for bopælen efter stk. 4 og 5 kan ske i tidsrummet fra kl. 6 til kl. 22 og højst i 2 dage om ugen. Hvis den dømte har mere end 2 aktivitetsfrie dage om ugen, kan timerne dog fordeles på mere end 2 dage, men således at det samlede antal timer, hvor den dømte har tilladelse til ophold uden for bopælen, forbliver uændret. Tilladelsen til ophold uden for bopælen efter stk. 4 og 5 kan ikke lægges sammen med en tilladelse givet efter stk. 2 og 3.

Når tungtvejende grunde gør sig gældende, vil der herudover efter en konkret vurdering kunne gives den dømte tilladelse til at opholde sig uden for bopælen ud over de tidsrum, der er fastlagt i aktivitetsskemaet, jf. bekendtgørelsens § 28. Sådanne tilladelse kan bl.a. gives med henblik på, at den dømte kan besøge en alvorligt syg nærstående person, være til stede ved en nærståendes begravelse, møde i retten eller for anden offentlig myndighed i tilfælde, hvor vedkommende offentlige myndighed finder det påkrævet, eller gå til lægeundersøgelse eller -behandling eller anden lignende behandling, der ikke hensigtsmæssigt kan finde sted på bopælen, jf. bekendtgørelsens § 28, stk. 1. I medfør af § 28, stk. 2, kan det tillige tillades, at dømte, der udstår straf på bopælen i 30 dage eller derover, kan få udgang med henblik på at besøge nærstående personer ved vigtige familiebegivenheder.

Det følger af straffuldbyrdslovens § 78 b, stk. 2, at der ikke kan meddeles tilladelse til afsoning i fodlænke, hvis denne fuldbyrdsform som følge af den dømtes forhold ikke findes hensigtsmæssig, herunder hvis der er grund til at antage, at den dømte ikke vil overholde de vilkår, som gælder for fuldbyrdsform på bopælen. Baggrunden for denne regel er, at der i visse tilfælde kan gøre sig særlige konkrete forhold gældende, som medfører, at der ikke bør gives tilladelse til afsoning i fodlænke, skønt den dømte opfylder betingelserne. Om tilladelse til strafudståelse på bopælen med elektronisk fodlænke skal nægtes meddelt efter denne bestemmelse, beror på en konkret vurdering af den dømtes forhold i hvert enkelt tilfælde samt mulighederne for gennemførelse af den intensive overvågning og kontrol med den dømte.

Kriminalforsorgen foretager til brug for afgørelsen af, om den dømte opfylder betingelserne, en nærmere undersøgelse af den dømtes personlige forhold (egnethedsvurdering), herunder vedkommendes boligforhold, beskæftigelsesforhold samt fysiske og psykiske tilstand, jf. § 78 b, stk. 3. Hvis kriminalforsorgen finder det fornødent, kan det i forbindelse med undersøgelsen bestemmes, at den dømte skal aflægge udåndingsprøver og urinprøver. Hvis den dømte ikke medvirker til kriminalforsorgens undersøgelse, kan tilladelse til afsoning i fodlænke ifølge § 78 b, stk. 4, ikke meddeles.

I forarbejderne til lov nr. 367 af 24. maj 2005 er det endvidere forudsat, at tilladelse nægtes meddelt, hvis der konkret er grund til at antage, at den dømte ikke vil overholde de vilkår, der gælder for fuldbyrdelse på bopælen, navnlig fordi dette tidligere er sket, eller hvis den dømte adskillige gange tidligere har udstået straf på bopælen med elektronisk fodlænke mv.

Tilladelse bør herudover nægtes meddelt, hvis den dømte f.eks. på grund af et massivt alkoholmisbrug eller misbrug af euforiserende stoffer eller andre stoffer, der er forbudt efter den almindelige lovgivning, må antages at være ude af stand til at overholde de vilkår, der gælder for fodlænkeafsoning.

Endvidere bør tilladelse til fodlænkeafsoning nægtes meddelt, hvis årsagen til, at ansøger er blevet idømt en ubetinget fængselsstraf i stedet for en betinget dom med vilkår om samfundstjeneste eller alkoholistbehandling, alene er, at den pågældende forud for dommen direkte har erklæret sig uvillig til at udføre samfundstjeneste eller underkaste sig en struktureret, kontrolleret behandling mod misbrug af alkohol.

I forarbejderne til lov nr. 496 af 17. juni 2008 er det endvidere forudsat, at tilladelse vil kunne nægtes, hvis den fængselsstraf, som ansøgningen vedrører, er idømt for kriminalitet begået mod en anden person i ansøgerens husstand, f.eks. volds- eller seksualkriminalitet, selv om den pågældende (forurettede) giver samtykke. Tilladelse vil også kunne nægtes, hvis det ikke i praksis vil være muligt at gennemføre den forudsatte intensive overvågning og kontrol med den dømte.

Tilladelse vil endvidere kunne nægtes, hvis det efter en konkret vurdering må lægges til grund, at der foreligger en væsentlig risiko for, at den dømte vil misbruge en tilladelse til strafudståelse på bopælen til at fortsætte med at begå kriminalitet. En sådan væsentlig risiko vil ikke mindst kunne foreligge i tilfælde, hvor den pågældende er dømt for kriminalitet begået i hjemmet, f.eks. ved brug af sin personlige computer.

Tilladelse vil desuden kunne nægtes en 15-17-årig domfældt, hvis de personlige forhold er af en sådan karakter, at vedkommende konkret skønnes at være mere egnet til anbringelse på hospital, i familiepleje, i egnet hjem eller i institution.

Endelig vil en person, der har flere uafsonede domme, som sammenlagt overstiger 6 måneders fængsel, ikke kunne få tilladelse til at afsone straffen helt eller delvis i fodlænke. Efter lovændringen i 2013 vil en person, der er idømt 1 års fængsel eller mere, dog efter omstændighederne kunne afsone op til de sidste 6 måneder før løsladelse (herunder i givet fald prøveløsladelse) i fodlænke.

Ved lov nr. 628 af 12. juni 2013 blev der endvidere indført mulighed for at nægte tilladelse til afsoning i fodlænke, hvis særegne hensyn til retshånd-hævelsen undtagelsesvis kræver dette. Det fremgår af forarbejderne, at der er tale om en yderst snæver mulighed for at nægte tilladelse.

En tilladelse til afsoning på bopælen kan tilbagekaldes efter reglerne i straffuldbyrdelseslovens § 78 e. Tilbagekaldelse kan bl.a. ske, hvis den dømte anmoder herom, hvis den dømte ikke længere opfylder betingelserne i lovens § 78 b, eller hvis den dømte har overtrådt vilkårene i § 78 c. Sker tilbagekaldelsen efter fuldbyrdelsens iværksættelse, skal den dømte i medfør af straffuldbyrdelseslovens § 78 f, stk. 1, overføres til fængsel eller arresthus til afsoning af reststraffen. Tilsynsmyndigheden kan endvidere bestemme, at den dømte midlertidigt skal overføres til fængsel eller arresthus, mens spørgsmålet om tilbagekaldelse behandles, jf. lovens § 78 f, stk. 2.

Det fremgår af forarbejderne til lov nr. 367 af 24. maj 2005, at tolerancen over for vilkårsovertrædelser skal være meget lav. Opholder den dømte sig f.eks. ikke på sin bopæl inden for de af tilsynsmyndigheden fastsatte tidsrum, udebliver den dømte helt eller delvist fra sit arbejde, uddannelse eller lignende, eller møder den dømte ikke op til den programvirksomhed eller det behandlingsprogram, som det er blevet pålagt den pågældende at deltage i, skal tilladelsen til strafudståelse på bopælen med elektronisk fodlænke mv. som altovervejende hovedregel tilbagekaldes. Det samme gælder, hvis den dømte ikke overholder vilkåret om ikke at indtage alkohol, euforiserende stoffer eller andre stoffer, der er forbudt efter den almindelige lovgivning. Er den dømtes overtrædelse enkeltstående og helt bagatelagtig, eller foreligger der i øvrigt særlige omstændigheder, kan tilbagekaldelse af den meddelte tilladelse til strafudståelse på bopælen dog undlades.

Det fremgår af dog forarbejderne til lov nr. 628 af 12. juni 2013, at der efter et konkret skøn skal kunne anlægges en vis, forhøjet tolerance over for vilkårsover-

trædelser. Det gælder f.eks. i tilfælde, hvor det konstateres, at den dømte har overtrådt afsoningsvilkårene ved at indtage en mindre mængde alkohol. I sådanne tilfælde vil det således være muligt at undlade at tilbagekalde tilladelsen til fodlænkeafsoningen, hvis afsoningsforløbet i øvrigt vurderes som velfungerende, eller hvis tilbagekaldelsen konkret må anses for et uproportionalt indgreb sammenholdt med vilkårsovertrædelserne. Det vil være en forudsætning, at hensynet til det resocialiserende eller behandlingsmæssige arbejde med den dømte taler afgørende imod tilbagekaldelse. Tilbagekaldelse vil i sådanne tilfælde kunne undlades, også selv om vilkårsovertrædelserne ikke er helt enkeltstående og bagatelagtige.

5. Samfundstjeneste i praksis

5.1. Antallet af domme med vilkår om samfundstjeneste i sager om færdselslovs-overtrædelser har siden 2002 udviklet sig således:

2002	2.149
2003	2.011
2004	1.999
2005	1.945
2006	1.864
2007	1.450
2008	1.657
2009	1.717
2010	1.813
2011	1.636
2012	1.667

Antallet af domme med vilkår om samfundstjeneste i andre sager har siden 2002 udviklet sig således:

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Tyveri mv.	312	356	364	411	390	257	242	309	371	405	390
Brugstyveri af bil	11	159	144	106	102	113	59	73	63	44	29

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Røveri	73	59	54	58	43	41	38	56	45	46	36
Anden be- rigelse	491	417	365	350	332	197	227	217	274	267	305
Hærværk	25	20	69	58	50	23	34	21	28	20	19
Narkotika	124	160	192	206	205	190	163	156	165	166	157
Vold	579	642	706	731	831	764	879	884	825	785	759
Seksualfor- brydelser	21	20	17	22	22	13	17	12	21	21	20
Anden per- sonfarlig kriminalitet	22	43	55	56	61	35	46	48	53	54	57
Straffelo- ven i øvrigt	92	107	138	164	180	161	184	215	261	324	312
Speciallov- givningen	28	28	21	18	19	11	12	15	19	23	27
I alt	1778	2011	2125	2180	2235	1805	1901	2006	2125	2155	2111

Som det fremgår, anvendes samfundstjeneste hyppigst i færdselssager og næsthyppigst i voldssager. Således udgjorde voldssagerne i 2002-2005 ca. en tredjedel af samfundstjenestedommene uden for færdselsområdet og i 2006-2012 mellem 36 og 46 % af samfundstjenestedommene uden for færdselsområdet. Andelen af voldssager var højest i 2007-2009, hvor voldssagerne udgjorde over 40 % af samfundstjenestedommene uden for færdselsområdet.

Det samlede antal domme med vilkår om samfundstjeneste i 2010, 3.938, skal ses i forhold til, at der i 2010 blev idømt 11.679 ubetingede fængselsstraffe.

5.2. Justitsministeriets Forskningskontor gennemførte i 2011 en effektevaluering af samfundstjeneste. Undersøgelsen omfattede 955 personer, som kriminalforsorgen i perioden 1. juli-30. november 2005 blev anmodet om at egnethedsvurdere, og som blev vurderet egnet til samfundstjeneste og senere idømt enten betinget dom med vilkår om samfundstjeneste eller ubetinget fængsel for anden kriminalitet end overtrædelse af færdselsloven.

Inden for 2 år efter dommen med vilkår om samfundstjeneste henholdsvis løsladelse fra afsoning af den ubetingede fængselsstraf begik henholdsvis 43 og 51 % ny kriminalitet (som blev opdaget og retsforfulgt). Ses alene på ny kriminalitet, der resulterede i betinget eller ubetinget fængsel, drejer det sig om henholdsvis

11 og 17 %. Der er i begge tilfælde tale om en statistisk signifikant forskel mellem personer, der blev straffet med samfundstjeneste, og personer, der blev straffet med ubetinget fængsel. Hvis der tages højde for forskelle i antallet af tidligere forhold og forskelle i alder, er der stadig en tendens – som imidlertid ikke er statistisk signifikant – til lavere tilbagefald til ny kriminalitet for personer straffet med samfundstjeneste.

Blandt dem, der blev fundet egnede til samfundstjeneste, var det i Storkøbenhavn 63 %, der også blev straffet med samfundstjeneste (frem for ubetinget fængsel), mens det på Sjælland og Øerne var 59 % og i Jylland 70 %.

5.3. Justitsministeriets Forskningskontor gennemførte i 2014 en udvidet effekt-evaluering af samfundstjeneste, som byggede videre på den effektevaluering, der blev gennemført i 2011, og som er omtalt i pkt. 5.2 ovenfor. Formålet var at undersøge, om det er af betydning for risikoen for ny kriminalitet, at en person idømmes en betinget dom med vilkår om samfundstjeneste fremfor en ubetinget fængselsstraf.

Undersøgelsen omfattede 1.610 personer, som kriminalforsorgen i perioden 1. juli 2005-30. april 2006 blev anmodet om at egnethedsvurdere, og som blev vurderet egnet til samfundstjeneste og senere idømt enten betinget dom med vilkår om samfundstjeneste (1.021 personer) eller ubetinget fængsel (589 personer) for anden kriminalitet end overtrædelse af færdselsloven.

Via egnethedsvurderingerne og oplysninger om tidligere kriminalitet fra Danmarks Statistik var det muligt at få en betydelig mængde baggrundsoplysninger om de undersøgte personer, således at der i analyserne kunne tages højde for eventuelle forskelle mellem henholdsvis personer, der blev idømt samfundstjeneste, og personer, der blev idømt ubetinget fængsel, med hensyn til en lang række risikofaktorer. Dette betyder, at de fundne resultater må antages at være ganske solide og med stor sikkerhed kan relateres til, at de sammenlignede sanktioner i forskelligt omfang påvirker recidivrisikoen.

I undersøgelsen blev ny kriminalitet målt både som recidiv overhovedet (alle fældende strafferetlige afgørelser), som recidiv til en betinget eller ubetinget

fængselsstraf og som recidiv til en ubetinget fængselsstraf. Recidivet blev målt i en observationsperiode på både et, to og tre år.

Analyserne vedrørende effekten af sanktionerne viste, at risikoen for at recidivere er signifikant lavere blandt personer, der er idømt en betinget dom med vilkår om samfundstjeneste, sammenlignet med dem, der er idømt en ubetinget fængselsstraf. Dette gælder for alle de undersøgte recidivkriterier og for alle tre observationsperioder. Det vil sige, at personer, der er fundet egnede til samfundstjeneste, og som idømmes en sådan sanktion frem for en ubetinget fængselsstraf, i ringere grad begår ny kriminalitet, der fører til en fældende strafferetlig afgørelse, i ringere grad begår kriminalitet, der fører til en betinget eller ubetinget fængselsstraf, og i ringere grad begår så alvorlig kriminalitet, at de idømmes ubetinget fængsel, end tilfældet ville have været, hvis de i stedet havde fået en ubetinget fængselsstraf.

Nærmere bestemt mindskes risikoen for overhovedet at recidivere med omkring 15 pct., når der idømmes samfundstjeneste i stedet for en ubetinget fængselsstraf. Risikoen for ny kriminalitet, som fører til en betinget eller ubetinget fængselsstraf, mindskes med omkring 25 pct., mens risikoen for at begå ny kriminalitet, der er så alvorlig, at det fører til en ubetinget fængselsstraf, mindskes med 30 pct. i løbet af det første år efter dommen og med 39 pct. i perioden op til tre år efter dommen.

Der er således tale om en betydeligt reduceret recidivrisiko for især den alvorligere kriminalitet, og den reducerede recidivrisiko viser sig ikke alene kort tid efter straffen, men også længere tid efter.

5.4. Justitsministeriets Forskningsenhed gennemførte i 2008 en forløbsundersøgelse af samfundstjeneste, dvs. en undersøgelse af forløbet fra, at anklagemyndigheden anmoder kriminalforsorgen om at udarbejde en egnethedsvurdering, til samfundstjenesten er afviklet. Undersøgelsen omfatter 1525 personer, som kriminalforsorgen i perioden 1. juli-30. november 2005 blev anmodet om at egnethedsvurdere, og som blev idømt enten betinget dom med vilkår om samfundstjeneste eller ubetinget fængsel. Heraf blev 1023 personer straffet med samfundstjeneste.

Undersøgelsens hovedresultater sammefattes som følger:

Med hensyn til det overordnede forløb viser undersøgelsen, at

- næsten tre fjerdedele af de personer, kriminalforsorgen udarbejder en egnethedsvurdering for, erklæres egnede til udførelse af samfundstjeneste,
- knap halvdelen af de egnede idømmes en dom med vilkår om samfundstjeneste og
- ca. hver tyvende får afbrudt samfundstjenesteforløbet på grund af vilkårsovertrædelser.

Vedrørende egnethedsvurdering viser undersøgelsen, at det, der har betydning for, at en person findes egnet til samfundstjeneste, er følgende karakteristika:

- motivation for at udføre samfundstjeneste
- arbejdsevne i form af tilknytning til arbejdsmarkedet og fysisk helbred
- stabilitet, der afspejles i, at personen har et godt psykisk helbred, en fast bolig, ingen tidligere kriminalitet og ingen misbrugsproblemer

Personens køn, alder, uddannelsesniveau og familieforhold influerer derimod ikke på, om vedkommende erklæres egnet eller ej.

De forhold, der har betydning for rettens valg mellem en dom med vilkår om samfundstjeneste og en ubetinget dom, er

- kriminalitetens art, idet kriminalitet inden for varsomhedsområdet sjældnere fører til en dom til samfundstjeneste,
- tidligere vandel, idet personer med tidligere straffe har en mindre sandsynlighed for at blive idømt samfundstjeneste end personer, som ikke tidligere er straffede, og personer med tidligere ubetingede domme har mindre sandsynlighed for at blive idømt samfundstjeneste end personer, der tidligere alene har fået bøder, tiltalefrafald eller betingede domme, og
- straffens længde, idet personer, hvis straf udmåles til mere end ét år, har en mindre sandsynlighed for at blive idømt samfundstjeneste end personer, hvis straf er kortere.

Personens motivation, misbrugssituation, arbejdsforhold mv. synes derimod ikke at have betydning for domstolens valg mellem en dom til samfundstjeneste og en ubetinget dom.

I undersøgelsen er der identificeret en gruppe på 12 pct., hvis afvikling af samfundstjenesten kan karakteriseres som problematisk, idet der enten undervejs er sket en indberetning for vilkårsovertrædelser, eller samfundstjenestesanktionen er ophævet på grund af ny kriminalitet og idømmelse af en ny, fælles straf. Sammenlignet med dem, der afvikler samfundstjenesten uden problemer, er denne gruppe karakteriseret på følgende måde:

- De bor hyppigere alene eller hos forældre.
- De har hyppigere alene en grundskoleuddannelse og ingen erhvervsuddannelse.
- De har hyppigere en midlertidig bolig eller er uden en bolig.

- De er hyppigere stofmisbrugere.
- De er hyppigere tidligere straffede.

Denne gruppe adskiller sig derimod ikke med hensyn til køn, alder, beskæftigelse, kriminalitetens art, psykisk eller fysisk helbred, arbejdsevne eller alkoholmisbrug fra dem, som gennemfører samfundstjenesten uden problemer.

I undersøgelsen er der videre afgrænset en gruppe, der er karakteriseret ved, at afviklingen af samfundstjenesten har været forbundet med nogle mindre problemer end ovennævnte. Det er problemer, som har afstedkommet pålæg fra den tilsynsførende, eller det er kriminalitet, der har ført til en bøde eller anden ikke-frihedsberøvende sanktion. Sådanne problemer gør sig gældende for en tredjedel af dem med dom til samfundstjeneste.

Med hensyn til afviklingen af samfundstjeneste fremgår det af undersøgelsen, at samfundstjenestedommen i 87 % af sagerne blev registreret hos kriminalforsorgen inden 1 måned efter afsigelsen, mens der i 12 % af sagerne gik op til 3 måneder. I 1 % af sagerne gik der længere tid.

Afvikling af samfundstjeneste indledes med en såkaldt forsamtale, som er et møde mellem samfundstjenestestedets kontaktperson, den dømte og dennes tilsynsførende. På mødet oplyses om arbejdsopgaverne, og der lægges en plan for afviklingen af arbejdstimerne.

I de tilfælde, hvor afviklingen af samfundstjeneste ikke blev afbrudt allerede før forsamtalen, blev forsamtalen i de fleste tilfælde afholdt inden for to måneder efter, at dommen blev registreret hos kriminalforsorgen. I godt en fjerdedel af tilfældene blev forsamtalen først afholdt senere.

I 7 % af forløbene blev afviklingen af arbejdstimer sat i bero i mere end 1 måned, som oftest som følge af den dømtes eller nære pårørendes sygdom eller dødsfald i familien (46 %) eller varetægtsfængsling eller afsoning af en ubetinget del af en kombinationsdom eller af en anden dom (26 %).

I 12 % af forløbene blev længstetiden forlænget administrativt, som oftest én gang (83 %) med typisk tre eller seks måneder.

15 % skiftede samfundstjenestested under forløbet, som oftest som følge af vilkårsovertrædelser eller konflikter på samfundstjenestested (47 %).

9 % af forløbene afbrydes, som oftest som følge af vilkårsovertrædelser (70 %) eller kriminalitet begået før samfundstjenestedommen (14 %). I tre sager blev samfundstjeneste ikke afviklet på grund af henholdsvis, at kriminalforsorgen først modtog dommen efter prøvetidens udløb, at kriminalforsorgen ikke drog omsorg for dommens fuldbyrdelse, og samarbejdsproblemer med den svenske kriminalforsorg vedrørende en dømt, der var bosiddende i Sverige.

I 1 % af forløbene blev samfundstjenesten gennemført, uden at alle arbejdstimer blev afviklet.

90 % af forløbene blev således gennemført med det fulde antal arbejdstimer.

Ud fra de sager, hvor oplysninger foreligger (391 sager), kan forholdet mellem antallet af samfundstjenestetimer, længstetiden og den faktiske afviklingstid opgøres som følger (gennemsnitstal):

Antal timer	Længstetid	Afviklingstid
30-40	6,9 måneder	4,6 måneder
50-70	7,6 måneder	5,7 måneder
80-150	10,9 måneder	8,2 måneder
over 150	14,4 måneder	10,1 måneder

Længstetiden er opgjort inklusive eventuelle administrative eller retslige forlængelser i forhold til den oprindelige dom. Afviklingstiden er opgjort som tiden fra forsamtalen til den sidste faktiske arbejdstime, og tiden fra endelig dom til forsamtalen (hvor længstetiden også løber) er således ikke medtalt.

17 % fik pålæg for overtrædelse af vilkåret om tilsyn, i næsten alle tilfælde på grund af udeblivelse fra en tilsynssamtale. 18 % fik pålæg for overtrædelse af vilkåret om samfundstjeneste, i de fleste tilfælde (godt fire ud af fem) for udeblivelse fra samfundstjenesten.

9 % blev indbragt for retten på grund af vilkårsovertrædelse, hvilket i mere end halvdelen af tilfældene resulterede i, at den betingede dom blev ændret til ubetin-

get fængsel, og i godt en fjerdedel af tilfældene i, at prøvetiden eller længstetiden blev ændret.

Kapitel 3

Straffelovrådets overvejelser

1. Indledning

Efter kommissoriet skal Straffelovrådet gennemgå gældende regler og praksis vedrørende domme med vilkår om samfundstjeneste med henblik på en revision, der navnlig sigter mod så vidt muligt at øge brugen af vilkår om samfundstjeneste som alternativ til fængselsstraf. Rådet bør i den forbindelse bl.a. overveje anvendelsesområdet for betingede domme med vilkår om samfundstjeneste, herunder både med hensyn til varsomhedsområdet (hvilke kriminalitetstyper) og kredsen af personer, som idømmes samfundstjeneste (egnethedsvurderingen). Rådet kan også overveje brugen af andre sanktioner, der har karakter af ”restorative justice”.

I tilknytning til overvejelserne vedrørende samfundstjeneste skal Straffelovrådet efter kommissoriet endvidere overveje behovet for at ændre de almindelige regler mv. om betingede domme.

Straffelovrådet har på denne baggrund fundet anledning til mere overordnet at overveje placeringen af samfundstjeneste i den samlede vifte af sanktioner. Straffelovrådet har herunder ikke set sig afskåret fra at overveje at ændre samfundstjeneste fra at være et vilkår i en betinget dom til at være en selvstændig strafart.

Straffelovrådets overvejelser angår imidlertid alene samfundstjeneste, der umiddelbart fastsættes som sanktion for et strafbart forhold.

Straffelovrådets overvejelser omfatter således navnlig ikke samfundstjeneste som vilkår for prøveløsladelse fra en ubetinget fængselsstraf (”noget for noget”-ordningen).

Straffelovrådets overvejelser angår heller ikke andre spørgsmål vedrørende ubetinget fængsel. Straffelovrådet har således ikke som sådan overvejet reglerne om afsoning af ubetinget fængsel på bopælen under intensiv overvågning og kontrol (fodlænkeordningen). Eftersom fodlænkeordningen i dag er et væsentligt element i, hvad der ligger i ubetinget fængsel, har Straffelovrådet imidlertid fundet behov for i sine overvejelser om samfundstjeneste – der er et alternativ til ubetinget fængsel og dermed bl.a. også et alternativ til afsoning i fodlænke – også at tage højde for fodlænkeordningen, som ikke fandtes i 1992, da samfundstjeneste blev lovfæstet som strafform, eller i 1997 og 2000, hvor der blev gennemført lovændringer med henblik på at udvide anvendelsen af samfundstjeneste.

I afsnit 2 tilslutter Straffelovrådet sig det eksisterende princip om, at samfundstjeneste er et alternativ til ubetinget fængsel, og beskriver herefter som optakt til sine overvejelser om samfundstjeneste, hvad en ubetinget fængselsstraf indebærer.

I afsnit 3 behandler Straffelovrådet betinget dom generelt, dvs. spørgsmål, som helt eller delvis har betydning både for betingede domme med vilkår om samfundstjeneste og betingede domme uden vilkår om samfundstjeneste. I afsnit 3.1 og 3.2 beskriver Straffelovrådet gældende regler og praksis med hensyn til henholdsvis anvendelsen og indholdet af betinget dom, og afsnit 3.3 beskriver forslagene i en svensk betænkning fra 2012 bl.a. vedrørende betinget dom. Afsnit 3.4 indeholder Straffelovrådets overvejelser om betinget dom generelt, herunder med hensyn til betinget bøde (afsnit 3.4.2), anvendelsesområdet for betinget dom (afsnit 3.4.3), betinget dom uden straffastsættelse (afsnit 3.4.4), kombinationsdomme (afsnit 3.4.5) og særvilkår (afsnit 3.4.6).

Afsnit 4 indeholder Straffelovrådets generelle overvejelser om restorative justice, og med afsnit 5 indledes rådets overvejelser med hensyn til samfundstjeneste.

Afsnit 6 angår samfundstjenestens indhold, herunder arbejdssteder til udførelse af samfundstjeneste (afsnit 6.1), behandlings- og uddannelsesprogrammer som led i samfundstjeneste (afsnit 6.2), minimums- og maksimumstimetal for samfundstjeneste (afsnit 6.3), fastsættelse af timetal og længstetid (afsnit 6.4), særvilkår (afsnit 6.5) og tillægsbøde (afsnit 6.6).

Afsnit 7 angår samfundstjenestens anvendelsesområde, herunder egnethedsvurderingen (afsnit 7.1), tiltaltes tidligere vandel (afsnit 7.2), kriminalitetens grovhed (afsnit 7.3) og kriminalitetens art (afsnit 7.4).

Endelig angår afsnit 8 konsekvenserne af manglende gennemførelse af en samfundstjeneste, mens afsnit 9 indeholder Straffelovrådets overvejelser om samfundstjeneste som selvstændig strafart.

2. Ubetinget fængsel

Samfundstjeneste er i dag et alternativ til ubetinget fængsel. Straffelovrådet finder, at dette fortsat bør være tilfældet. Heri ligger navnlig, at samfundstjeneste anvendes i tilfælde, hvor der før indførelsen af samfundstjeneste – henholdsvis før udbredelsen af samfundstjeneste til en given kategori af sager – ville være anvendt ubetinget fængsel. Samfundstjeneste anvendes således ikke i tilfælde, hvor der allerede før indførelsen af samfundstjeneste – henholdsvis før udbredelsen af samfundstjeneste til en given kategori af sager – ville være anvendt betinget fængsel. Endvidere betyder det, at hvis tiltalte ikke er egnet og villig til at udføre samfundstjeneste, falder man tilbage på den straf, som samfundstjenesten er et alternativ til, og anvender ubetinget fængsel.

Straffelovrådet har derfor fundet det nyttigt som optakt til sine overvejelser om samfundstjeneste kort at beskrive, hvad en ubetinget fængselsstraf indebærer. Reglerne om fuldbyrdelse af ubetinget fængsel er i øvrigt mere detaljeret beskrevet i kapitel 2, afsnit 4.

Ubetinget fængsel fuldbyrdes som hovedregel i fængsel eller i arresthus, og udgangspunktet er, at afsoningen sker i et fængsel. Kortvarig fængselsstraf kan fuldbyrdes i arresthus, i det omfang det er nødvendigt af hensyn til den samlede udnyttelse af pladserne i kriminalforsorgens institutioner. Endvidere kan både kortvarig og længerevarende fængselsstraf fuldbyrdes i arresthus i en række tilfælde, hvor særlige oplysninger om den dømte taler for det.

Fængselsstraf, der fuldbyrdes i et fængsel, udstås normalt i et åbent fængsel. Fuldbyrdelse af fængselsstraf kan dog ske i et lukket fængsel i en række nærmere

opregnede tilfælde, hvor særlige oplysninger om den dømte eller karakteren af den pådømte kriminalitet taler for det.

Fængselsstraf kan i særlige tilfælde fuldbyrdes i kriminalforsorgens pensioner og i institutioner mv. uden for kriminalforsorgen. Det kan således bestemmes, at den dømte midlertidigt eller for hele eller resten af straffetiden anbringes på hospital, i familiepleje, i egnet hjem eller institution, f.eks. hvis den dømte har behov for særlig behandling eller pleje. Endvidere kan dømte, der er under 18 år, som udgangspunkt anbringes på hospital, i familiepleje eller i egnet hjem eller institution. Det er i begge tilfælde en forudsætning, at afgørende hensyn til retshåndhævelsen ikke taler imod anbringelse uden for fængsel og arresthus.

Fængselsstraf, der ikke overstiger 6 måneder, kan endvidere under visse betingelser afsones på egen bopæl under intensiv overvågning og kontrol (fodlænkeordningen).

Straffuldbyrdeleslovens § 3 fastslår, at fuldbyrdelse af straf skal ske med fornøden hensyntagen såvel til straffens gennemførelse som til behovet for at hjælpe eller påvirke den dømte til at leve en kriminalitetsfri tilværelse. En gradvis forøgelse af frihedsgraderne under straffuldbyrdelsen betragtes i den forbindelse som et almindeligt led i resocialiseringen, idet den dømte derved kan vænnes til en tilværelse i frihed uden kriminalitet. Denne gradvise forøgelse af frihedsgraderne (normalt betegnet ”udslusning”) omfatter udgang og udstationering, herunder mulighed for fortsat afsoning i kriminalforsorgens pensioner, i institutioner mv. uden for kriminalforsorgen eller på egen bopæl under intensiv overvågning og kontrol (fodlænkeordningen).

En indsat kan bl.a. få tilladelse til udgang, når udgangsformålet er rimeligt begrundet i uddannelsesmæssige, arbejdsmæssige, behandlingsmæssige, familiemæssige eller andre personlige hensyn, og der ikke er bestemte grunde til at antage, at den indsatte i forbindelse med udgangen vil begå ny kriminalitet, undrage sig fortsat straffuldbyrdelse eller på anden måde misbruge udgangstilladelsen. Det er desuden en betingelse, at hensynet til retshåndhævelsen ikke taler imod at tillade udgang.

Udgang kan også ske i form af såkaldt frigang, dvs. typisk daglig udgang til navnlig arbejde eller undervisning. Ved frigang skal den dømte opholde sig i fængsel eller arresthus i fritiden, herunder om natten. Frigang kan bl.a. gives med henblik på beskæftigelse hos arbejdsgiver eller deltagelse i undervisning, navnlig i tilfælde, hvor der er behov for en arbejdsstræning eller undervisning, som mest hensigtsmæssigt gives uden for institutionen. Tilsvarende gælder, hvor en sådan frigangsordning i øvrigt må anses for formålstjenlig med henblik på at formidle overgangen til løsladelsen.

Udgang kan endelig også ske i form af udstationering, dvs. ophold uden for fængsel og arresthus ikke blot i den normale arbejds- eller undervisningstid, men også i fritiden, herunder om natten. Udstationering kan bl.a. gives i de tilfælde, hvor der ville kunne gives frigang, men hvor udgangen af praktiske grunde ikke kan gennemføres som frigang, eller det undtagelsesvis skønnes særlig formålstjenligt, at frigang gennemføres som udstationering. Udstationering skal i givet fald normalt ske i den sidste del af afsoningstiden og kan som udgangspunkt gives i indtil 4 uger eller, når særlige omstændigheder taler derfor, indtil 3 måneder. Udstationering sker i praksis ofte til en af kriminalforsorgens pensioner.

Ved lov nr. 628 af 12. juni 2013 blev der indført mulighed for at tillade udstationering på egen bopæl på betingelse af, at den indsatte undergiver sig intensiv overvågning og kontrol på bopælen (afsoning i fodlænke). Det er forudsat i forarbejderne til lovændringen, at udstationering til fodlænkeafsoning på egen bopæl kan finde sted i et tidsrum af maksimalt 6 måneder op til løsladelsestidspunktet.

Der har endvidere siden 1. juli 2005 været mulighed for, at hele straffen afsones på bopælen under intensiv overvågning og kontrol (fodlænkeordningen). Oprindeligt omfattede denne ordning kun personer, der var idømt fængselsstraf i indtil 3 måneder for overtrædelse af færdselsloven. Ved senere lovændringer er ordningen gradvis udvidet, så den i dag omfatter personer, der er idømt fængselsstraf i indtil 6 måneder, uanset den dømtes alder og forseelsens art. Undtaget er dog personer, der er idømt fængselsstraf i indtil 14 dage for overtrædelse af lovgivningen om våben og eksplosivstoffer, medmindre straffen tillige er idømt for overtrædelse af anden lovgivning, og den eller de skete overtrædelser af lovgiv-

ningen om våben og eksplosivstoffer ikke har været af væsentlig betydning for straffens længde.

Et væsentligt formål med fodlænkeordningen er, at den dømte kan bevare tilknytningen til arbejdsmarkedet eller uddannelsessystemet mv. under afsoningen, idet dette kan forbedre den pågældendes muligheder for på langt sigt at have en varig tilknytning til arbejdsmarkedet, hvilket generelt vil kunne medvirke til at mindske risikoen for tilbagefald til ny kriminalitet (recidiv).

Fodlænkeordningen har som nævnt været under etapevis opbygning siden indførelsen bl.a. for at give kriminalforsorgen mulighed for at afprøve det elektroniske overvågningsudstyr. Ordningen anses i dag for at være velfungerende personalemæssigt og organisatorisk.

Afsoning i fodlænke har en frihedsberøvende karakter, samtidig med at de dømte undgår at blive udsat for de negative påvirkninger, som kan finde sted i et fængsel. Hertil kommer, at afsoning i fodlænke er en billigere afsoningsform end afsoning i fængsel.

3. Generelt om betinget dom

3.1. Anvendelsen af betinget dom

Efter straffelovens § 56 skal retten idømme en betinget dom, hvis retten finder det ”upåkrævet, at straf kommer til fuldbyrdelse”. Bestemmelsen giver retten en bred skønsmæssig beføjelse til at idømme betinget fængsel i stedet for ubetinget fængsel, hvis retten ud fra sagens omstændigheder finder, at anvendelse af ubetinget fængsel er unødvendig.

Hverken straffelovens § 56 eller bestemmelsens forarbejder indeholder nærmere anvisninger til domstolene om valget mellem betinget fængsel og ubetinget fængsel. Valget mellem betinget fængsel og ubetinget fængsel er derfor navnlig styret af retspraksis – og i visse tilfælde af forarbejder til bestemte strafbestem-

melser – men i mange sager har retten et reelt valg, som foretages ud fra en helt konkret vurdering af den enkelte sag.

Ligesom det gælder for straffastsættelsen i øvrigt – valget mellem bøde eller fængsel og udmålingen af bødens størrelse henholdsvis fængselsstraffens længde – afhænger valget mellem betinget fængsel og ubetinget fængsel overordnet set af dels lovovertrædelsens grovhed, dels gerningsmanden, jf. straffelovens § 80.

For begge forholds vedkommende – lovovertrædelsens grovhed og gerningsmanden – kan der peges på forhold, som taler henholdsvis for betinget fængsel og for ubetinget fængsel.

Hvis lovovertrædelsen er grov, taler det for ubetinget fængsel. Som anført i kapitel 2, afsnit 2.1, ovenfor forekommer det sjældent, at fængselsstraffe på over 1½ år gøres betinget.

Det er imidlertid ikke kun lovovertrædelsens grovhed som udtrykt ved fængselsstraffens længde, der er afgørende for valget mellem betinget og ubetinget fængsel. Ved en række typer af forbrydelser fremgår det af retspraksis – og i nogle tilfælde af lovforarbejder – at udgangspunktet er ubetinget fængsel, dvs. at det forhold, at der er tale om den pågældende type forbrydelse, i sig selv taler for ubetinget fængsel.

Fra højesteretspraksis kan nævnes følgende sager:

UfR 1984.993 H (straffelovens § 119): En mand havde givet en politibetjent 3-4 dask på kinderne med flad hånd, og en kvinde havde sparket efter en politibetjent og ramt ham i skridtet. Højesteret udtalte, at ved lovovertrædelser af den omhandlede karakter må anvendelse af ubetinget frihedsstraf normalt anses påkrævet. Begge tiltalte blev straffet med 20 dages hæfte.

UfR 2003.412 H (straffelovens § 119): Tiltalte havde truet en parkeringsvagt med vold. Højesteret udtalte, at trussel om vold mod en parkeringsvagt som udgangspunkt må straffes med ubetinget frihedsstraf. Tiltalte blev straffet med 10 dages fængsel.

UfR 2009.216 H (straffelovens § 164, stk. 3): En mand havde med den pågældendes samtykke oplyst en andens identitet med forsæt til, at den pågældende blev sigtet for overtrædelse af færdselslovens § 56, stk. 1, om kørsel uden kørekort.

Højesteret udtalte, at udgangspunktet for straffastsættelsen i en sag af den foreliggende karakter bør være en ubetinget frihedsstraf af fængsel i 10 dage. Tiltalte blev idømt denne straf.

UfR 1996.1017 H (straffelovens § 241): En 20-årig mand havde i spirituspåvirket tilstand påkørt og dræbt en mand. Tiltalte havde kørt med slukkede lygter med stor hastighed i vejens venstre side. Højesterets flertal på 5 af 6 dommere udtalte, at udgangspunktet for sanktionsfastsættelsen i sager om uagtsomt manddrab i forbindelse med spirituskørsel fremover burde være ubetinget fængsel i 6-8 måneder. Tiltalte blev straffet med 1 års fængsel, da der forelå skærpende omstændigheder. [Ved en lovændring i 2002 er det forudsat, at det angivne udgangspunkt forhøjes til 10-12 måneders fængsel.]

UfR 2011.2264 H (straffelovens § 244): En 31-årig mand havde på en restaurant slået en mand i ansigtet med knyttet hånd. Højesterets flertal på 3 af 5 dommere udtalte, at et voldsforhold som det foreliggende som udgangspunkt skal straffes med en ubetinget frihedsstraf. 2 dommere ville under hensyn til, at voldsudøvelsen ikke var helt umotiveret, da den havde baggrund i noget skubberi, og at skaden på forurettede var begrænset, gøre straffen betinget med vilkår om samfundstjeneste. Tiltalte blev straffet med 30 dages fængsel.

UfR 2005.2512 H (straffelovens § 244, jf. § 247, stk. 2): En mand havde flere gange slået en taxachaffør i ansigtet med knyttet hånd. Højesteret tiltrådte landsrettens begrundelse, hvor det bl.a. udtaltes, at udgangspunktet er, at vold mod den persongruppe, der er omfattet af straffelovens § 247, stk. 2 (personer, som efter karakteren af deres arbejde er særligt udsatte for vold), straffes med ubetinget fængsel. Tiltalte blev straffet med 50 dages fængsel.

UfR 2001.578 H (værdipapirhandelslovens § 39, stk. 1): En mand havde foretaget kursmanipulation. Der var ikke bevis for, at handlingerne var foretaget for vindings skyld, eller for, at nogen havde lidt tab. Højesteret udtalte, at tiltaltes handlinger havde været egnede til at skade tilliden til værdipapirmarkedet. Højesteret fandt, at anvendelse af ubetinget frihedsstraf i almindelighed er påkrævet for at modvirke denne form for kriminalitet, også selv om der ikke kan påvises konkrete tab som følge af de pågældende handlinger. (Tiltalte blev straffet med 30 dages betinget hæfte og en tillægsbøde på 10.000 kr., idet dette var landsrettens dom, og anklagemyndigheden havde for Højesteret alene påstået stadfæstelse). [Afgørelsen er fulgt op med UfR 2003.1476 H (3 måneders fængsel), hvor Højesteret gentog, at anvendelse af ubetinget frihedsstraf i almindelighed er påkrævet for at modvirke kursmanipulation, også selv om der ikke kan påvises konkrete tab som følge af handlingen. Også i UfR 2013.196 H (8 måneders fængsel) udtalte Højesteret, at anvendelse af ubetinget fængselsstraf i almindelighed er påkrævet for at modvirke denne form for kriminalitet.]

UfR 1997.1504 H (værdipapirhandelslovens § 35, stk. 1): En mand havde foretaget insiderhandel med et udbytte på 481.000 kr. Højesteret udtalte, at ubetinget frihedsstraf i almindelighed er påkrævet i tilfælde af insiderhandel for at modvirke denne form for kriminalitet. Tiltalte blev straffet med 3 måneders fængsel.

Som det fremgår, er Højesterets begrundelse for, hvorfor ubetinget fængsel er udgangspunktet, ofte meget generel, idet det alene anføres, at det er ”påkrævet” – for så vidt angår kursmanipulation og insiderhandel med tilføjelsen ”for at modvirke denne form for kriminalitet”. I den nedennævnte UfR 2002.1264 H om forsikringsbedrageri med hensyn til en bil af betydelig værdi henviser Højesteret dog yderligere til, at ”opklaringen ofte er forbundet med betydelige vanskeligheder”.

I sager om forsikringsbedrageri i form af bortskaffelse af biler til betydelig værdi er der sket en udvikling i højesteretspraksis, således at udgangspunktet for straffastsættelsen ifølge højesteretspraksis nu er en kombinationsdom med vilkår om samfundstjeneste (dvs. en dom, hvor højst 3 måneder af straffen er ubetinget fængsel, og hvor dommen ellers er betinget med vilkår om samfundstjeneste), jf. UfR 2002.1264 H og UfR 2007.1098 H. Tidligere var udgangspunktet ubetinget fængsel, idet Højesterets flertal på 4 af 5 dommere i UfR 1996.420 og 422 H havde fundet, at anvendelsen af ubetinget frihedsstraf i almindelighed var påkrævet for at modvirke denne form for kriminalitet, bl.a. fordi opklaringen ofte er forbundet med betydelige vanskeligheder. I UfR 2002.1264 H anførte Højesteret imidlertid under henvisning hertil og til de tilkendegivelser om øget anvendelse af samfundstjeneste, der fremgår af forarbejderne til lovændringerne i 1997 og 2000, at straffen for bedrageri af denne karakter fremover i almindelighed bør fastsættes som en kombinationsdom med vilkår om samfundstjeneste. Allerede i UfR 1992.251 H havde 2 af 5 dommere under henvisning til lovændringen i 1992 dissenteret for betinget dom med vilkår om samfundstjeneste. Den dissenterende dommer i UfR 1996.420 og 422 H havde udtalt, at det måtte anses for ønskeligt, at betinget dom med vilkår om samfundstjeneste anvendes i så vidt omfang, som det er forsvarligt, inden for det område, der ved ordningens indførelse blev betegnet som dens kerneområde, nemlig berigelseskriminalitet. Anvendelse af betinget dom med samfundstjeneste ville efter denne dommers opfattelse næppe virke væsentlig mindre afskrækkende end anvendelse af ubetinget fængselsstraf, og generalpræventive overvejelser fandtes derfor efter denne dommers opfattelse ikke i sig selv at tale afgørende imod anvendelse af betinget dom med samfundstjeneste ved forsikringsbedrageri.

Dissensen i dommene fra 1996 er et af de få eksempler på, at straffens afskrækkende virkning nævnes udtrykkeligt i en domsbegrundelse.

Der foreligger også landsretspraksis om yderligere kriminalitetsformer, hvor udgangspunktet for straffastsættelsen er ubetinget fængsel. Det gælder bl.a. vidnestrusler, jf. straffelovens § 123 (UfR 1993.424 Ø og TfK 2006.682 V), falsk forklaring for retten (TfK 2012.640 V og TfK 2011.1055 Ø), dokumentfalsk med et midlertidigt kørekort (TfK 2006.741 V), vold mod medtrafikanter (UfR 2004.1666 Ø), vold over for en tilfældig forbipasserende, som ikke har givet anledning til voldsudøvelsen (UfR 2005.780 V) og udbredelse af børnepornografi (UfR 2005.3299 Ø).

Hertil kommer, at det undertiden i lovforarbejder forudsættes, at straffen for en given lovovertrædelse som udgangspunkt fastsættes til ubetinget fængsel. Som eksempler herpå kan nævnes straffelovens § 124, stk. 1, om fangeflugt (jf. som eksempler UfR 2004.1177 V og UfR 2004.1357 V), straffelovens § 124, stk. 4, 1. pkt., om indsattes besiddelse af mobiltelefon i arresthuse og lukkede fængsler (jf. som eksempler UfR 2008.1460 Ø og UfR 2009.541 Ø) og straffelovens § 293 a om brugstyveri af motorkøretøj (jf. som eksempler UfR 2003.2235 Ø og UfR 2003.2551 V).

Hvad angår gerningsmanden, er det navnlig af betydning, om den pågældende tidligere er idømt fængsel. Hvis den pågældende tidligere er idømt betinget eller ubetinget fængsel, taler det for nu at idømme ubetinget fængsel. Jo kortere tid der er forløbet fra den tidligere dom til gerningstidspunktet, jo stærkere taler det for ubetinget fængsel. Flere tidligere fængselsstraffe (som ikke ligger mange år tilbage) taler i særlig grad for at idømme ubetinget fængsel.

Hvis den eller de tidligere fængselsstraffe angik en anden art af kriminalitet – og den nye kriminalitet ikke er begået i prøvetiden for en betinget dom eller prøveløsladelse – har de tidligere fængselsstraffe dog formentlig ikke nævneværdig betydning for valget mellem betinget eller ubetinget fængsel i den nye sag. Dette gælder med sikkerhed på færdselsområdet, hvor eksempelvis valget mellem betinget og ubetinget fængsel for spirituskørsel eller kørsel i frakendelsestiden (som ikke er begået i prøvetiden for en betinget dom eller prøveløsladelse) afgøres helt løsrevet fra tidligere domme om anden kriminalitet. Men det gælder formentlig

også på andre områder, således at eksempelvis tidligere straffe for vold ikke har betydning for valget mellem betinget og ubetinget fængsel for en berigelsesforbrydelse (bortset fra røveri) og omvendt (igen forudsat at den nye kriminalitet ikke er begået i prøvetiden for en betinget dom eller prøveløsladelse).

Andre forhold vedrørende gerningsmanden end dennes tidligere vandel har også betydning for valget mellem betinget og ubetinget fængsel. Dette gælder i særlig grad ved valget mellem betinget dom med vilkår om samfundstjeneste og ubetinget fængsel, idet en dom med vilkår om samfundstjeneste forudsætter, at gerningsmanden er egnet hertil. Også ved valget mellem en betinget dom uden vilkår om samfundstjeneste og ubetinget fængsel har gerningsmandens personlige og sociale forhold betydning. Stabile forhold – eksempelvis i form af fast bopæl og beskæftigelse ved arbejde eller uddannelse – taler for betinget fængsel. Ustabile forhold – eksempelvis i form af manglende fast bopæl og beskæftigelse eller i form af misbrugsproblemer – taler for ubetinget fængsel.

Gerningsmandens familieforhold har også betydning, idet de efter omstændighederne kan tale for betinget fængsel. Som eksempler på forhold, der kan tale for betinget fængsel kan nævnes, at gerningsmanden er enlig forælder, at gerningsmanden passer et familiemedlem med et alvorligt handicap eller en alvorlig sygdom i hjemmet, eller at gerningsmanden lever i et parforhold med mindreårige børn og husstanden vil have svært ved at klare sig økonomisk, hvis gerningsmanden idømmes ubetinget fængsel (eksempelvis fordi den pågældende i så fald må forventes at miste sit arbejde).

Gerningsmandens alder har også betydning. Var gerningsmanden under 18 år på gerningstidspunktet, taler det i høj grad for betinget dom. Selv om gerningsmanden var fyldt 18 år på gerningstidspunktet, taler ung alder for betinget fængsel. Særligt høj alder kan også tale for betinget fængsel.

Andre forhold kan også have betydning for valget mellem betinget fængsel og ubetinget fængsel. Navnlig gælder, at (for) lang sagsbehandlingstid (som ikke kan bebrejdes domfældte) og/eller en domfældelse lang tid efter gerningstidspunktet taler for betinget fængsel, jf. herved straffelovens § 82, nr. 13 og 14 om, at disse forhold i almindelighed skal indgå som formildende omstændigheder ved straffens fastsættelse.

Det gælder formentlig generelt, at de forhold, som er opregnet som typeeksempler på skærpende og formildende omstændigheder i straffelovens §§ 81 og 82, ved valget mellem betinget fængsel og ubetinget fængsel taler henholdsvis for ubetinget fængsel (de skærpende omstændigheder) og betinget fængsel (de formildende omstændigheder). Flere sådanne forhold er da også allerede nævnt i det foregående, herunder tidligere kriminalitet (§ 81, nr. 1), gerningsmand under 18 år (§ 82, nr. 1) og gerningsmand med høj alder (§ 82, nr. 2).

Sammenfattende er det vanskeligt i få ord at beskrive anvendelsesområdet for betinget fængsel. Navnlig er der ret stor forskel på anvendelsesområdet for betinget fængsel uden vilkår om samfundstjeneste og betinget fængsel med vilkår om samfundstjeneste. Fælles er dog, at tidligere kriminalitet har helt afgørende betydning, navnlig således at valget mellem betinget fængsel og ubetinget fængsel for en gerningsmand over 18 år, der i en ikke for fjern fortid tidligere er idømt betinget eller ubetinget fængsel for ligeartet kriminalitet, som udgangspunkt vil falde ud til ubetinget fængsel.

Herudover kan det anføres, at kerneområdet for betinget fængsel uden vilkår om samfundstjeneste formentlig er dels kriminalitet (af enhver art) begået af personer under 18 år (som ikke tidligere er idømt fængsel for ligeartet kriminalitet), hvor straffen ikke overstiger 5-6 måneders fængsel, dels berigelseskriminalitet (bortset fra røveri) begået af en gerningsmand, som ikke tidligere er idømt fængsel for ligeartet kriminalitet, vedrørende et ikke alt for stort beløb. I disse to – meget forskelligartede – grupper af sager er der en meget stærk tendens til at idømme betinget fængsel. Der gælder dog en vigtig undtagelse i den anden gruppe af sager, idet personer, som er kommet til Danmark for at begå berigelsesforbrydelser (i praksis typisk tyveri, navnlig organiserede indbrudstyverier og/eller professionelle butikstyverier eller tricktyverier), som udgangspunkt idømmes ubetinget fængsel. Endvidere er afgrænsningen af den anden gruppe af sager i beløbsmæssig henseende så vag (”et ikke alt for stort beløb”), at det i realiteten er et fremstillingsmæssigt valg, om man – som sket ovenfor – vil angive, at det er et klart udgangspunkt, at der idømmes betinget fængsel i denne gruppe af sager. Alternativt kunne man angive, at betinget fængsel ofte anvendes i sager om berigelseskriminalitet (bortset fra røveri) begået af en gerningsmand, som ikke tidligere er

idømt fængsel for ligeartet kriminalitet, men at brugen af betinget fængsel gradvis aftager, jo større beløb kriminaliteten angår.

Herudover anvendes betinget fængsel uden vilkår om samfundstjeneste i sager (om kriminalitet af enhver art), hvor der foreligger særligt formildende omstændigheder, men dog ikke så formildende, at straffen bortfalder eller fastsættes til bøde.

Endelig kan det anføres, at betinget fængsel med vilkår om samfundstjeneste efterhånden anvendes inden for stort set alle kriminalitetsområder, men at der er forskel på, hvor stor andelen af domme med samfundstjeneste er på de forskellige områder. Anvendelsen af samfundstjeneste behandles nærmere i afsnit 7 nedenfor.

3.2. Indholdet af en betinget dom

Hovedindholdet af en betinget fængselsstraf uden vilkår om samfundstjeneste er normalt selve den betingede fængselsstraf og den prøvetid, der er knyttet hertil. Det væsentligste element i straffen er således normalt det forhold, at ny kriminalitet – navnlig af samme art – i prøvetiden betyder, at fængselsstraffen vil kunne gøres ubetinget.

Hovedindholdet af en betinget fængselsstraf med vilkår om samfundstjeneste er arbejdspligten, dvs. pligten til at udføre et nærmere angivet antal timers – ulønnet – arbejde, som betegnes samfundstjeneste. Udførelsen af samfundstjenesten erstatter fængselsstraffen, herunder således at der ved en eventuel afgørelse om at gøre fængselsstraffen ubetinget (eksempelvis på grund af ny kriminalitet i prøvetiden) skal tages højde for den udførte samfundstjeneste. Er hele samfundstjenesten udført, er fængselsstraffen reelt udstået.

Ud over de nævnte hovedvilkår om straffri vandel henholdsvis udførelse af ulønnet samfundstjeneste kan en betinget fængselsstraf indeholde et eller flere andre vilkår. Sådanne vilkår fastsættes i givet fald typisk efter indstilling fra kriminalforsorgen i personundersøgelsen. Det mest almindelige vilkår af denne karakter er vilkår om tilsyn af kriminalforsorgen. Når samfundstjeneste er idømt, følger det direkte af straffeloven, at domfældte undergives tilsyn. I andre betingede

domme beror det på en konkret vurdering, og vilkår om tilsyn kan i givet fald fastsættes som eneste særvilkår eller sammen med andre vilkår.

De hyppigst brugte andre særvilkår er vilkår om afvænningsbehandling, vilkår om psykiatrisk behandling og – for gerningsmænd, der på domstidspunktet er under 18 år – vilkår om sociale foranstaltninger efter kommunens nærmere bestemmelse. Der er hjemmel til en række yderligere former for vilkår, og vilkår kan i princippet udformes individuelt tilpasset den enkelte domfældtes forhold, men der er formentlig i praksis en tendens til, at andre vilkår end de nævnte sjældent anvendes, og at den individuelle tilpasning normalt indskrænker sig til tilvalg eller fravalg af hvert af de nævnte vilkår (tilsyn, afvænningsfor misbrug af alkohol, afvænningsfor misbrug af narkotika, psykiatrisk behandling og – for unge lovovertrædere – sociale foranstaltninger). Hertil kommer to ordninger, der er møntet på bestemte gerningsmænd og bestemte forbrydelser, og som har karakter af en samlet pakke af vilkår, nemlig dels struktureret, kontrolleret alkoholbehandling for spirituskørsel, dels sexologisk/psykiatrisk behandling af seksualforbrydere.

Straffelovrådet har fået foretaget en stikprøveundersøgelse vedrørende vilkår i betingede domme. Undersøgelsen omfatter 494 tilfældigt udvalgte betingede domme (herunder kombinationsdomme), som indeholdt vilkår om tilsyn af kriminalforsorgen, og hvor tilsynet er afsluttet i slutningen af 2012. Undersøgelsen omfatter således alle domme til samfundstjeneste i den undersøgte periode, idet vilkår om tilsyn er et lovbestemt vilkår ved betinget dom til samfundstjeneste. Herudover omfatter undersøgelsen betingede domme uden vilkår om samfundstjeneste, som indeholder vilkår om tilsyn af kriminalforsorgen. Undersøgelsen omfatter derimod ikke betingede domme uden vilkår om samfundstjeneste, som ikke indeholder vilkår om tilsyn af kriminalforsorgen. Det bemærkes herved, at bortset fra vilkår om sociale foranstaltninger over for domfældte under 18 år vil der formentlig sjældent blive fastsat særvilkår, uden at der også fastsættes vilkår om tilsyn af kriminalforsorgen. Vilkår om sociale foranstaltninger over for domfældte under 18 år ledsages derimod sjældent af vilkår om tilsyn af kriminalforsorgen (idet kommunens tilsyn anses for tilstrækkeligt), og der er da heller ikke i undersøgelsen nogen domme, hvor der er fastsat vilkår om sociale foranstaltninger over for domfældte under 18 år.

Af de 494 betingede domme (herunder kombinationsdomme) var 173 domme uden vilkår om samfundstjeneste og 321 domme med vilkår om samfundstjeneste. 42 af de 173 domme (ca. 24 %) indeholdt kun vilkår om tilsyn, mens det var 279 af de 321 domme (ca. 87 %), der kun indeholdt vilkår om samfundstjeneste og tilsyn. Særvilkår er således sjældne i domme til samfundstjeneste.

De hyppigst anvendte særvilkår var vilkår om afvænningsbehandling, idet nogle domme angik alkoholbehandling, nogle angik narkotikabehandling, og nogle angik begge dele. Endvidere indeholdt nogle domme et ubetinget vilkår om afvænningsbehandling, mens andre indeholdt vilkår om afvænningsbehandling, hvis kriminalforsorgen finder det nødvendigt. I alt indeholdt 105 af de 131 domme med særvilkår uden vilkår om samfundstjeneste udelukkende særvilkår om afvænningsbehandling vedrørende alkohol og/eller narkotika (ca. 80 %). Blandt samfundstjenestedommene var det 36 domme ud af de 42 samfundstjenestedomme med særvilkår (ca. 86 %).

De næsthyppestede vilkår angik psykiatrisk behandling, undertiden i kombination med vilkår om afvænningsbehandling, og nogle domme indeholdt et ubetinget vilkår om psykiatrisk behandling, mens andre domme indeholdt vilkår om psykiatrisk behandling, hvis kriminalforsorgen finder det nødvendigt. I alt indeholdt 20 af dommene uden samfundstjeneste (ca. 15 %) og 2 af samfundstjenestedommene (ca. 5 %) sådanne vilkår.

De øvrige få domme med særvilkår indeholdt vilkår om behandling for ludomani (3 domme uden samfundstjeneste og 3 samfundstjenestedomme), vilkår om vredshåndtering (1 dom uden samfundstjeneste) og vilkår om at efterkomme tilsynsmyndighedens bestemmelse om ophold og arbejde eller uddannelse (2 domme uden samfundstjeneste og 1 samfundstjenestedom). 1 af dommene uden samfundstjeneste med vilkår om at efterkomme tilsynsmyndighedens bestemmelse om ophold og arbejde indeholdt også vilkår om ”psykologisk/psykiatrisk medicinsk behandling”.

Som nævnt har undersøgelsen, hvis datamateriale var tilsynssager i kriminalforsorgen, ikke kunnet omfatte betingede domme med vilkår om sociale foranstaltninger over for domfældte under 18 år, hvor det er den stedlige kommune, der er tilsynsmyndighed.

3.3. Det svenske forslag til regler om betinget fængsel

Der er i Sverige gennemført et større udredningsarbejde med henblik på at overveje at reformere de svenske regler om sanktionerne for strafbare handlinger, jf. betænkning SOU 2012:34 Nya påföljder. Betænkningen blev udarbejdet af et sagkyndigt udvalg, der havde en hovretspræsident som formand og medlemmer fra domstolene, kriminalforsorgen, kriminalpræventivt råd, anklagemyndigheden, Justitsministeriet og Socialministeriet. Endvidere var en professor i strafferet og en advokat medlemmer af udvalget.

Udvalget havde til opgave at foretage en gennemgang af sanktionssystemet for voksne og unge lovovertrædere. Udvalget skulle analysere, hvordan betydningen af kriminalitetens art kan begrænses og dens betydning klart afgrænses. Udvalget skulle endvidere undersøge, hvilken betydning tidligere kriminalitet skal tillægges. Udvalget skulle analysere, hvordan anvendelsen af fængsel, især de korte straffe, kan mindskes samtidig med, at troværdigheden i systemet kan opretholdes. Udvalget skulle undersøge, hvordan valget af indgreb, som ikke udgør fængsel i anstalt, skal ske, hvilket indhold sådanne indgreb skal have, og hvordan reaktionerne ved ny kriminalitet og andre vilkårsovertrædelser skal udformes. Udvalget skulle også tage stilling til, om intensiv overvågning med elektronisk kontrol ("fodlænkeordning") kan anvendes i øget omfang eller på anden måde ændres. Udvalget skulle også undersøge, hvordan anvendelsen af dagbøder kan øges, og hvordan fuldbyrdelsen af bøder kan effektiviseres. Udvalget skulle herudover se på sanktioner over for unge lovovertrædere og skulle tage stilling til, om et system med betinget fængsel skal indføres.

Denne beskrivelse gengiver alene sammenfatningen af kommissoriet, der i alt omfattede 18 sider og indeholdt detaljerede anvisninger til udvalget vedrørende hvert af de emner, som udvalget skulle behandle. Udvalget skulle ifølge kommissoriet afslutte arbejdet i løbet af 3 år, hvilket også skete.

Der er på nuværende tidspunkt ikke taget initiativ til helt eller delvis at gennemføre forslagene i betænkningen, og det svenske justitsministerium har oplyst, at det i hvert fald ikke vil ske i indeværende valgperiode (som udløber i september 2014).

Udvalget foreslår at indføre betinget fængsel til erstatning for de eksisterende sanktioner betinget dom og skyddstillsyn, der er omtalt i bilag 2, afsnit 2. Forslaget indebærer, at sanktionssystemet for voksne lovovertrædere vil bestå af to sanktioner, bøde og fængsel, idet det under visse forudsætninger kan besluttes, at fængselsstraffen skal være betinget.

Betinget fængsel indebærer efter forslaget, at domfældte ikke behøver at fuldbyrde fængselsstraffen i anstalt, hvis den pågældende opfylder visse vilkår. Vilkårene skal bestå i, at domfældte i en prøvetid dels afholder sig fra fortsat kriminalitet, dels gennemfører den tillægssanktion, som den betingede fængselsstraf suppleres med. Prøvetiden skal som hovedregel være 2 år. Tillægssanktionerne – som beskrives nærmere nedenfor – skal f.eks. kunne omfatte pligt til at betale dagbøder, udføre samfundstjeneste eller underkaste sig forsorg eller behandling.

Udvalget foreslår, at der skal være en formodning for, at fængselsstraf, som er kortere end 1 år, skal gøres betinget. Fængselsstraf på 1 år eller mere skal også kunne gøres betinget, hvis den betingede fængselsstraf kan forenes med en tilstrækkeligt indgribende aftale om forsorg, eller ubetinget fængselsstraf på grund af tiltaltes personlige forhold eller andre tungtvejende grunde fremstår som åbenbart uhensigtsmæssig.

Det er udvalgets vurdering, at det ikke er tilstrækkeligt, at en betinget fængselsstraf indebærer pligt til at afholde sig fra kriminalitet i en prøvetid. Betinget fængsel skal derfor efter forslaget ledsages af en tillægssanktion. Valget af tillægssanktion skal afgøres med udgangspunkt i fængselsstraffens længde. Det indebærer, at en længere betinget fængselsstraf skal ledsages af en mere indgribende tillægssanktion end en kortere betinget fængselsstraf, og at lige lange betingede fængselsstraffe skal ledsages af tillægssanktioner, der fremstår som i det væsentlige lige indgribende. Hvis der ikke findes nogen tilstrækkeligt indgribende tillægssanktion, som kan anvendes, skal der idømmes ubetinget fængsel.

Udvalget foreslår, at kortere betingede fængselsstraffe (op til 3 måneder) som udgangspunkt skal ledsages af dagbøder. I den udstrækning bøder ikke kan anses for at være en tilstrækkeligt indgribende tillægssanktion med hensyn til fængsels-

straffens længde eller tiltaltes tidligere kriminalitet, skal den betingede fængselsstraf ledsages af samfundstjeneste.

Ikke alle personer har forudsætninger for at udføre samfundstjeneste. Hvis samfundstjeneste ikke vurderes at være en hensigtsmæssig sanktion for tiltalte, skal tillægssanktionen derfor i stedet kunne bestå i overvågning og kontrol i medfør af en såkaldt overvågnings- og kontrolsanktion. Sanktionen skal i det væsentlige være lige så indgribende som det antal timers samfundstjeneste, der ellers skulle være idømt.

Udvalget foreslår, at muligheden for, at ubetinget fængsel fuldbyrdes på bopælen under intensiv overvågning og kontrol (fodlænkeordning), afskaffes. I stedet foreslås det, at en betinget fængselsstraf skal kunne ledsages af et forbud mod, at domfældte forlader sin bopæl, såkaldt husarrest. Husarrest skal kun kunne anvendes som tillægssanktion, hvis tiltalte tidligere har gjort sig skyldig i kriminalitet på en sådan måde eller i en sådan udstrækning, at der ellers ikke ville have været forudsætninger for at beslutte, at fængselsstraffen skulle gøres betinget.

Hvis tiltalte har behov for forsorg eller behandling for misbrug af afhængigheds-skabende midler eller for noget andet særligt forhold, som kan antages at have bidraget til den begåede kriminalitet, eller hvis der findes kriminalitets- eller misbrugsrelateret programvirksomhed, som det vurderes at være hensigtsmæssigt for den pågældende at gennemgå, kan den betingede fængselsstraf efter forslaget i stedet for dagbøder, samfundstjeneste, overvågnings- og kontrolsanktion eller husarrest ledsages af en såkaldt forsorgs- eller påvirkningssanktion. Det væsentlige indhold i en sådan sanktion skal fremgå af en udtalelse fra kriminalforsorgen. En forsorgs- eller påvirkningssanktion skal være tilstrækkeligt indgribende. Det indebærer, at sanktionen i det væsentlige skal være lige så indgribende som det antal dagbøder, det antal timers samfundstjeneste eller det antal måneders husarrest, som den betingede fængselsstraf ellers skulle have været ledsaget af. Hvis det er åbenbart, at de indsatser, som kriminalforsorgen har foreslået, ikke er tilstrækkeligt indgribende, skal retten kunne kombinere sanktionen med dagbøder, samfundstjeneste eller en overvågnings- og kontrolsanktion.

Efter forslaget skal aftale om forsorg kunne anvendes som tillægssanktion, hvis den betingede fængselsstraf er 1 år eller længere, eller hvis tiltalte tidligere har

gjort sig skyldig i kriminalitet på en sådan måde eller i en sådan udstrækning, at der ellers ikke ville have været forudsætninger for at beslutte, at fængselsstraffen skulle gøres betinget. Indholdet i aftalen om forsorg skal være så indgribende, at den i det væsentlige modsvarer en ubetinget fængselsstraf med hensyn til, hvor indgribende den er.

Det er udvalgets vurdering, at der med et sanktionssystem opbygget i overensstemmelse med udvalgets forslag ikke er noget behov for ved fastsættelsen af sanktionen at særbehandle nogen forbrydelse eller nogen forbrydelsesart i skærpende retning på grund af kriminalitetens art. Grundene til ikke at idømme betinget fængsel skal efter udvalgets forslag alene være forbrydelsens grovhed som udtrykt ved fængselsstraffens længde eller tiltaltes tidligere kriminalitet.

Det forhold, at der ikke skal ske nogen særbehandling ved sanktionsfastsættelsen på grund af kriminalitetens art, betyder, at en gennemførelse af udvalgets forslag – i overensstemmelse med udvalgets kommissorium – vil føre til en forholdsvis kraftig mindskning af anvendelse af korte ubetingede fængselsstraffe. I princippet vil ubetinget fængsel på mindre end 1 år efter en gennemførelse af udvalgets forslag kun blive idømt ved gentagen kriminalitet. Også hvor tiltalte tidligere en eller nogle få gange er idømt en mere indgribende sanktion end bøde, vil fængselsstraf i mange tilfælde blive gjort betinget.

Det indgår i udvalgets forslag, at en betinget fængselsstraf for gentagen kriminalitet altid skal ledsages af en mere indgribende tillægssanktion end en foregående betinget fængselsstraf. Det er således efter udvalgets forslag ikke muligt at idømme flere betingede fængselsstraffe efter hinanden uden at optrappe, hvor indgribende sanktionen er.

Det indgår også i udvalgets forslag, at den idømte tillægssanktion altid skal fuldbyrdes. Hvis dette ikke er muligt, skal tillægssanktionen erstattes af en anden tillægssanktion, og hvis dette heller ikke er muligt, skal fængselsstraffen fuldbyrdes.

Med visse forenklinger kan udvalgets forslag sammenfattes på følgende måde:

- Når en person, som ikke tidligere er idømt fængsel (betinget eller ubetinget), straffes med fængsel i under 1 år, gøres fængselsstraffen altid betinget.

- Når en person, som tidligere er idømt betinget fængsel, straffes med fængsel i under 1 år, afhænger det af en vurdering af den tidligere kriminalitet, om fængselsstraffen skal være betinget eller ubetinget. Hvis fængselsstraffen gøres betinget, skal der fastsættes en mere indgribende tillægssanktion end i den foregående betingede fængselsdom.
- I særlige tilfælde kan fængsel i 1 år eller derover gøres betinget.
- En betinget fængselsdom ledsages af en tillægssanktion.
- I første betingede fængselsdom anvendes som udgangspunkt bøde (i form af dagbøder) ved straffe på indtil 3 måneder og samfundstjeneste ved straffe over 3 måneder, men under 1 år. Samfundstjeneste erstattes af en overvågnings- og kontrolsanktion, hvis domfældte ikke er egnet til samfundstjeneste. En forsorgs- eller påvirkningssanktion kan, når det er relevant, helt eller delvis træde i stedet for bøde, samfundstjeneste og kontrol- og overvågningsanktion. Målestokken er i alle tilfælde den bøde eller samfundstjeneste, som er udgangspunktet, hvis domfældte er egnet og der ikke er behov for behandling mv., og de alternative sanktioner skal i det væsentlige være lige så indgribende som den bøde eller samfundstjeneste, de helt eller delvis erstatter.
- I anden og senere betingede fængselsdom kan endvidere anvendes de mere indgribende sanktioner husarrest (fodlænkeordning) og aftale om forsorg. Aftale om forsorg kan endvidere anvendes i første betingede fængselsdom, hvis straffen er fastsat til 1 år eller mere.

Det er efter udvalgets forslag et generelt princip, at der skal være en ret direkte proportionalitet mellem den idømte fængselsstrafs længde og tillægssanktionen. Der er lagt op til, at 14 dages fængsel ledsages af 50 dagbøder, 1 månedes fængsel af 70 dagbøder, 2 måneders fængsel af 100 dagbøder og 3 måneders fængsel af 120 dagbøder. Der er endvidere lagt op til at videreføre den omregningstabel mellem fængselsstraffens længde og antallet af samfundstjenestetimer, som fremgår af bilag 2, afsnit 2 (højre kolonne: samfundstjeneste med skyddstillsyn). Disse omregningsprincipper gælder ved første betingede fængselsdom; i gentagelsestilfælde kan der idømmes flere dagbøder eller flere samfundstjenestetimer set i forhold til fængselsstraffens længde.

Endvidere skal udførelsen af samfundstjeneste normalt fordeles over en periode, der svarer til fængselsstraffens længde, en overvågnings- og kontrolsanktion skal svare til fængselsstraffens længde (der gælder dog et minimum på 3 måneder og

et maksimum på 1 år), og husarest skal svare til to tredjedele af fængselsstraffens længde (brøken to tredjedele er fastsat under hensyntagen til muligheden for prøveløsladelse fra ubetinget fængsel) (der gælder dog et minimum på 14 dage og et maksimum på 8 måneder).

Det er også et generelt princip, at en tillægssanktion modsvarer fængselsstraffen i den forstand, at hvis tillægssanktionen er delvis gennemført, kan der kun blive tale om at fuldbyrde den reststraf, som den ikke-gennemførte del af tillægssanktionen svarer til. Heraf følger også, at alle ikke-gennemførte tillægssanktioner (herunder dagbøder) bortfalder, hvis der træffes bestemmelse om fuldbyrdelse af fængselsstraffen.

Der skal ved fastsættelsen af tillægssanktion tages hensyn til en eventuel varetægtsfængsling forud for dommen. Som tommelfingerregel kan tillægssanktionen fastsættes i forhold til længden af den idømte betingede fængselsstraf med fradrag af varetægtsfængsling. Hvis den betingede fængselsstraf er 8 måneder, og domfældte har været varetægtsfængslet i 2 måneder, kan tillægssanktionen således fastsættes til, hvad der er en passende tillægssanktion ved en betinget fængselsstraf på 6 måneder. Retten kan i givet fald også helt undlade at fastsætte en tillægssanktion.

Efter udvalgets forslag skal fængselsstraffens længde altid udmåles i en betinget fængselsdom. Der er således ikke mulighed for betinget dom uden straffastsættelse. Udvalgets forslag giver heller ikke mulighed for delvis betinget dom (kombinationsdom).

Efter forslaget kan en mindre del af samfundstjenesten efter kriminalforsorgens nærmere bestemmelse gennemføres ved anden virksomhed end ulønnet arbejde, eksempelvis deltagelse i programvirksomhed eller kontakt med kriminalforsorgens tilsynsførende. Der lægges i bemærkningerne til lovudkastet op til, at ”en mindre del” skal forstås sådan, at som udgangspunkt højst en tredjedel af samfundstjenesten kan gennemføres ved anden virksomhed end ulønnet arbejde.

En overvågnings- og kontrolsanktion indebærer altid kontaktplicht, dvs. at domfældte i den periode, som sanktionen omfatter (jf. ovenfor), skal holde tæt kontakt og mødes med kriminalforsorgens tilsynsførende efter dennes nærmere be-

stemmelse. Kontaktpligten kan helt eller delvis udgøre pligt til at deltage i kriminalitets- eller misbrugsrelateret programvirksomhed. Hvis den betingede fængselsstraf overstiger 2 måneder, indebærer en overvågnings- og kontrolsanktion endvidere meldepligt, dvs. at domfældte har pligt til regelmæssigt at melde sig til kriminalforsorgen, anden myndighed eller person på den tid og den måde, som kriminalforsorgen bestemmer. Hvis overvågnings- og kontrolsanktionen varer 6 måneder eller derover, omfatter sanktionen endvidere weekendhusarrest, dvs. at domfældte 23 timer i døgnet i et antal weekender svarende til antallet af måneder, sanktionen omfatter, skal opholde sig på sin bopæl. Overholdelsen af weekendhusarrest kan kontrolleres elektronisk (fodlænkeordning).

Weekendhusarrest kan efter kriminalforsorgens nærmere bestemmelse erstattes af pålæg om, at den dømtes på nærmere angivne tidspunkter (1) ikke må opholde sig på et nærmere angivet sted eller i et nærmere angivet område, (2) ikke må forlade et nærmere angivet område eller (3) skal opholde sig på et nærmere angivet sted. Et sådant pålæg skal med hensyn til, hvor indgribende det er, i det væsentlige svare til den weekendhusarrest, som det træder i stedet for. Der lægges i den forbindelse op til, at indgreb som nævnt under (1) sammenlignet med husarrest er så lidet indgribende, at indgrebet for at modsvare weekendhusarrest tidsmæssigt kan omfatte hele eller i hvert fald størstedelen af den periode, som overvågnings- og kontrolsanktionen omfatter. Med hensyn til indgreb som nævnt under (2) lægges der op til, at området kan være en mindre kommune eller en ikke alt for lille del af en større kommune, og at indgrebet i så fald er væsentligt mindre indgribende end husarrest og derfor kan omfatte hele den periode, som overvågnings- og kontrolsanktionen omfatter. Hvis der er tale om et mindre område, skal pålæggets tidsmæssige udstrækning indskrænkes, men vil dog stadig skulle omfatte længere tid end den weekendhusarrest, det træder i stedet for, idet et områdepålæg uanset områdets størrelse må anses for mindre indgribende end husarrest. Endelig lægges der op til, at indgreb som nævnt under (3) skal anses som forholdsvis indgribende og som udgangspunkt kan gives samme tidsmæssige udstrækning som den weekendhusarrest, det træder i stedet for. De forskellige indgrebstyper kan kombineres, og det er så alle indgreb til sammen, der skal svare til, hvor indgribende weekendhusarrest i et antal uger svarende til antallet af måneder, som overvågnings- og kontrolsanktionen omfatter, ville have været.

3.4. Straffelovrådets overvejelser

3.4.1. Afgrænsning af kommissoriet

Straffelovrådet har indledningsvis overvejet kommissoriets afgrænsning med hensyn til rådets overvejelser vedrørende betingede domme generelt.

Kommissoriet for rådets arbejde bærer titlen ”revision af regler mv. om samfundstjeneste og andre vilkår for betingede domme”, og rådet anmodes i kommissoriet først og fremmest om at ”gennemgå de gældende regler og praksis vedrørende domme med vilkår om samfundstjeneste med henblik på en revision, der navnlig sigter mod så vidt muligt at øge brugen af vilkår om samfundstjeneste som alternativ til fængselsstraf”. I tilknytning hertil anmodes rådet endvidere om at ”overveje behovet for at ændre de almindelige regler mv. om betingede domme, herunder bl.a. afgrænsningen af, hvilke vilkår der kan fastsættes for en betinget dom (...) samt overveje retsstillingen ved vilkårsovertrædelser”.

Straffelovrådet finder, at det falder uden for kommissoriets rammer at overveje sanktionssystemet på et så grundlæggende niveau, som det eksempelvis er sket i den svenske betænkning fra 2012, der er omtalt i afsnit 3.3 ovenfor.

Straffelovrådet finder samtidig, at der på det overordnede plan er sådanne generelle lighedspunkter mellem Straffelovrådets opgave som beskrevet i kommissoriet og forslagene i den svenske betænkning, at det på flere enkeltpunkter er relevant at inddrage overvejelser og forslag i den svenske betænkning i Straffelovrådets overvejelser.

Et hovedformål med forslagene i den svenske betænkning er at mindske anvendelsen af korte ubetingede fængselsstraffe – forstået som ubetingede fængselsstraffe på under 1 år. For at bevare et virksomt og troværdigt straffesystem for de forhold, som i dag straffes med sådanne korte ubetingede fængselsstraffe, indgår det samtidig som et væsentligt element i forslagene i den svenske betænkning, at såkaldte tillægssanktioner til betinget fængsel skal anvendes i betydeligt større omfang end i dag, og blandt disse tillægssanktioner finder man ikke mindst samfundstjeneste.

På tilsvarende måde fremgår det udtrykkeligt af Straffelovrådets kommissorium, at rådets forslag så vidt muligt skal føre til en øget brug af samfundstjeneste som alternativ til ubetinget fængselsstraf. Eller med andre ord: rådets forslag skal så vidt muligt føre til, at et antal forhold, som i dag straffes med ubetinget fængsel, fremover straffes med samfundstjeneste.

Straffelovrådet har på denne baggrund i sine overvejelser helt grundlæggende taget udgangspunkt i den eksisterende ordning for betingede domme, herunder med vilkår om samfundstjeneste, og overvejet en række elementer med henblik på at vurdere, om der er grundlag for at foreslå ændringer på et eller flere punkter. Rådet har derimod ikke overvejet spørgsmålet om en mere grundlæggende reform, hvor det samlede sanktionssystem nytænkes fra bunden.

Straffelovrådet har nærmere bestemt overvejet spørgsmålet om betinget bøde. Betinget bøde anvendes ikke i praksis, og det er derfor et spørgsmål, om der er tilstækkeligt behov for at opretholde denne mulighed, som komplicerer sanktionssystemet. Der henvises til afsnit 3.4.2 nedenfor.

Straffelovrådet har endvidere – på et mere overordnet plan – overvejet valget mellem betinget dom og ubetinget dom i konkrete sager. Der henvises til afsnit 3.4.3 nedenfor.

Straffelovrådet har desuden overvejet spørgsmålet om udformningen af en betinget dom henholdsvis med og uden straffastsættelse. Der henvises til afsnit 3.4.4 nedenfor.

Straffelovrådet har endvidere overvejet kombinationsdomme, dvs. domme, som kombinerer betinget straf og ubetinget straf. Der henvises til afsnit 3.4.5 nedenfor.

Straffelovrådet har desuden – i overensstemmelse med, hvad der er anført herom i kommissoriet – overvejet fastsættelsen af andre vilkår end samfundstjeneste i betingede domme. Der henvises til afsnit 3.4.6 nedenfor.

Straffelovrådet er opmærksom på, at der i den svenske betænkning foreslås en ordning, som bl.a. indebærer, at betinget dom bl.a. kan ledsages af vilkår om en

kontrol- og overvågningssanktion, som efter omstændighederne kan indebære weekendhusarrest, dvs. en pligt til én weekend om måneden at opholde sig 23 timer i døgnet på sin bopæl.

Straffelovrådet er bl.a. som følge heraf opmærksom på, at man i princippet kunne forestille sig at give mulighed for, at en betinget dom med vilkår om samfundstjeneste blev ledsaget af vilkår vedrørende domfældtes ophold på sin bopæl. Formålet hermed ville i givet fald være at sikre, at straffen samlet set bliver tilstrækkeligt indgribende til at kunne fungere som et passende alternativ til en ubetinget straf for forbrydelser af en sådan grovhed, at samfundstjeneste alene ville blive anset som en for mild sanktion.

Straffelovrådet finder imidlertid, at spørgsmålet om at kombinere betingede domme, herunder betingede domme med vilkår om samfundstjeneste, med vilkår vedrørende domfældtes ophold på sin bopæl har en sådan sammenhæng med muligheden for, at ubetinget fængsel helt eller delvis kan afsones på bopælen under intensiv overvågning og kontrol (fodlænkeordningen), at spørgsmålet i givet fald bør overvejes i sammenhæng med mere generelle overvejelser om fodlænkeordningens placering i det samlede sanktionssystem. Det bemærkes herved, at det i den svenske betænkning i øvrigt også foreslås, at fodlænkeordningen, der i Sverige ligesom i Danmark i dag er en særlig afsoningsform for ubetinget fængsel, ændres til at være et vilkår i en betinget fængselsdom.

Som nævnt i afsnit 1 ovenfor har Straffelovrådet ikke som led i behandlingen af kommissoriet om samfundstjeneste mv. overvejet de gældende regler om afsoning af ubetinget fængsel på bopælen under intensiv overvågning og kontrol (fodlænkeordningen).

Straffelovrådet har på denne baggrund heller ikke overvejet spørgsmålet om at kombinere samfundstjeneste med vilkår vedrørende domfældtes ophold på sin bopæl.

3.4.2. Betinget bøde

Straffelovrådet har overvejet, om muligheden for at idømme betinget bøde bør opretholdes.

Så vidt ses indeholder forarbejderne ikke nogen særlig omtale af formålet med at kunne idømme betinget bøde, og betinget bøde anvendes ikke i praksis af domstolene.

Formålet med at idømme betinget bøde måtte i givet fald være det samme som med at idømme betinget straf i øvrigt, dvs. at søge at motivere domfældte til at overholde de fastsatte vilkår under trussel om, at bøden i modsat fald vil kunne gøres ubetinget.

Hvis formålet alene er – på grund af særligt formildende omstændigheder eller eventuelle særligt alvorlige konsekvenser af idømmelse af en sædvanlig bøde – at domfældte ikke skal betale den bøde, som sædvanligvis ville være forskyldt for den pågældende lovovertrædelse, vil retten kunne nedsætte bøden til et lavt beløb, nøjes med at meddele en advarsel, jf. retsplejelovens § 900, eller efter omstændighederne lade straffen helt bortfalde, jf. straffelovens § 83.

En betinget bøde vil derfor alene være relevant, hvis det er meningen, at bøden skal betales, hvis domfældte ikke overholder de fastsatte vilkår.

Hovedvilkåret for en betinget dom er imidlertid vilkåret om straffri vandel, og sådan som reglerne om bødefastsættelse er udformet og anvendes i praksis, er der efter Straffelovrådets opfattelse ikke behov for at kunne benytte betinget bødestraf med vilkår om straffri vandel. Reglerne om bødefastsættelse er nemlig tilstrækkeligt fleksible til, at der i gentagelsestilfælde under alle omstændigheder kan udmåles en bøde for det nye forhold, som i tilstrækkelig grad tager højde for, at domfældte tidligere er fundet skyldig i relevante strafbare forhold.

Et forløb, hvor en person findes skyldig i et strafbart forhold og ikke pålægges at betale en bøde her og nu, men advares om, at pågældende i tilfælde af nyt strafbart forhold vil få en højere bødestraf end ellers som følge af, at pågældende allerede er fundet skyldig og advaret, vil således efter Straffelovrådets opfattelse mest hensigtsmæssigt kunne gennemføres inden for rammerne af reglerne om bødefastsættelse, eventuelt suppleret med reglerne om advarsel og strafbortfald. Efter Straffelovrådets opfattelse vil det således være unødigt kompliceret at an-

vende reglerne om betingede domme i sådanne situationer. Og som nævnt sker det da heller ikke i dag, selv om reglerne giver mulighed for det.

Tilbage er alene spørgsmålet, om betinget bøde kan være en relevant sanktion med henblik på at fastsætte særvilkår. Straffelovrådet har overvejet dette spørgsmål dels i forhold til fysiske personer, dels i forhold til juridiske personer.

Med hensyn til fysiske personer bemærker Straffelovrådet for en ordens skyld for det første, at vilkår om samfundstjeneste hverken kan eller bør kunne anvendes som vilkår ved betinget bøde. Rådet henviser herved til, at samfundstjeneste er – og som anført i afsnit 2 ovenfor bør forblive – et alternativ til ubetinget fængsel og ikke til bøde.

Det er dernæst Straffelovrådets opfattelse, at fastsættelse af særvilkår som udgangspunkt vil være uforholdsmæssigt indgribende, hvis der er tale om en mindre eller moderat bøde. Spørgsmålet om fastsættelse af særvilkår vil derfor kun kunne opstå i en antalsmæssigt begrænset gruppe af sager, hvor bøden udmåles i hundredtusinder eller millioner. Bøder i den størrelsesorden udmåles imidlertid ofte bl.a. i forhold til den opnåede økonomiske gevinst ved det strafbare forhold, og det ville stemme mindre godt med denne baggrund for bødeudmålingen at gøre en sådan bøde betinget.

Hertil kommer, at reglerne om tiltalefrafald, jf. retsplejelovens §§ 722 og 723, der bl.a. giver mulighed for at fastsætte samme vilkår som i en betinget dom, efter Straffelovrådets opfattelse er tilstrækkeligt rummelige til at kunne opfange eventuelle helt særlige tilfælde, hvor det måtte være hensigtsmæssigt at undlade at pålægge den skyldige at betale en ellers forskyldt bøde på betingelse af, at den pågældende opfylder visse særlige vilkår.

Med hensyn til juridiske personer gælder som udgangspunkt det samme som anført ovenfor vedrørende fysiske personer. Der gør sig dog det særlige forhold gældende, at juridiske personer ikke kan idømmes fængsel, og at juridiske personer derfor idømmes bøde for lovovertrædelser, hvor en fysisk person i givet fald ville være blevet idømt fængsel.

Spørgsmålet er herefter, om der er tilfælde, hvor det af hensyn til at motivere en juridisk person, som straffes for en lovovertrædelse, til eksempelvis at forebygge nye lovovertrædelser vil kunne være hensigtsmæssigt at idømme en betinget bøde ledsaget af visse vilkår. Som eksempel kan nævnes vilkår om, at en juridisk person, der er dømt for insiderhandel, kursmanipulation, konkurrencebegrænsninger eller bestikkelse, forebygger nye lovovertrædelser ved at indføre et såkaldt compliance programme. Andre eksempler kunne være overtrædelser af eksempelvis markedsføringsloven eller miljølovgivningen, hvor vilkår kunne angå domfældtes positive tiltag til at afbøde skadevirkningerne af lovovertrædelsen.

Straffelovrådet lægger vægt på, at der på de relevante – erhvervsrettede – lovområder vil være tilsynsmyndigheder, som formentlig vil have bedre muligheder end anklagemyndigheden og domstolene for at identificere egnede initiativer, som en given virksomhed kan eller bør tage for at forebygge nye lovovertrædelser. Det gælder f.eks. på miljøområdet, arbejdsmiljøområdet, fødevareområdet, skatte- og afgiftsområdet, konkurrence- og forbrugerområdet og det finansielle område. Endvidere er der i vidt omfang på disse og andre erhvervsrettede lovområder ofte hjemmel til administrativt at udstede egnede påbud og forbud til en given virksomhed, herunder en virksomhed, som har begået et strafbart forhold.

Straffelovrådet finder på denne baggrund, at der heller ikke for juridiske personer er grundlag for at opretholde muligheden for at idømme betinget bøde. Rådet bemærker herved også, at det efter almindelige strafudmålingsprincipper ved udmålingen af bøden kan være formildende, hvis den skyldige har taget relevante initiativer med henblik på at forebygge nye lovovertrædelser, jf. herved også straffelovens § 82, nr. 8, om gerningsmanden frivillige afværgelse af den fare, der er forvoldt ved den strafbare handling, og § 82, nr. 11, om gerningsmandens genopretning af den skade, der er forvoldt ved den strafbare handling.

Sammenfattende foreslår Straffelovrådet, at muligheden for at idømme betinget bøde afskaffes.

3.4.3. Anvendelsesområdet for betinget dom

Straffelovrådet har overvejet anvendelsesområdet for betinget dom over for ubetinget dom. Som nævnt i afsnit 3.1 ovenfor forekommer det sjældent, at fæng-

selsstraffe på over 1½ år gøres betinget. Der er derfor visse former for grov kriminalitet, hvor betinget dom allerede på grund af den idømte strafs længde ikke – eller kun helt undtagelsesvis – ville kunne komme på tale. Som eksempler kan nævnes manddrab (herunder forsøg på manddrab), terrorisme (herunder forsøg på terrorisme), voldtægt og samleje med barn under 15 år ved udnyttelse af fysisk eller psykisk overlegenhed.

Endvidere har det stor betydning for valget mellem betinget dom og ubetinget dom, om den pågældende tidligere er straffet for ligartet kriminalitet. Ved gentagen kriminalitet falder sandsynligheden for anvendelse af betinget dom i takt med antallet af relevante forstraffe.

Herudover er der imidlertid en række kriminalitetsformer, hvor udgangspunktet ifølge retspraksis er anvendelse af ubetinget fængsel også i førstegangstilfælde, hvor straffen ikke overstiger den ovenfor nævnte grænse på 1½ års fængsel.

Som det fremgår af gennemgangen i afsnit 3.1 ovenfor, er Højesterets begrundelse for, at ubetinget fængsel er udgangspunktet for en given forbrydelse, ofte meget generel, idet det alene anføres, at det er ”påkrævet” – for så vidt angår kursmanipulation og insiderhandel med tilføjelsen ”for at modvirke denne form for kriminalitet”. Heller ikke i landsretspraksis uddybes det nærmere, hvorfor betinget straf, eventuelt med vilkår om samfundstjeneste, ikke – eller ikke i tilstrækkelig grad – ville kunne modvirke de pågældende former for kriminalitet.

Det forekommer, at lav opdagelsesrisiko anføres som begrundelse for en hård straf, herunder som begrundelse for anvendelse af ubetinget fængsel i stedet for bøde, betinget dom eller samfundstjeneste, jf. herved også UfR 2002.1264 H, hvor det som begrundelse for i sager om forsikringsbedrageri med hensyn til en bil af betydelig værdi at anvende delvis betinget dom fremfor fuldstændig betinget dom (med vilkår om samfundstjeneste) anføres, at opklaringen ofte er forbundet med betydelige vanskeligheder.

Straffens generalpræventive effekt forbindes da almindeligvis også med enten straffens strenghed eller risikoen for straf (opdagelsesrisiko og/eller sandsynligheden for strafforfølgning/straf). Undertiden inkluderes også hastigheden, hvorved en straf idømmes, som et muligt generalpræventivt element. En generalpræ-

ventiv effekt opnås med andre ord ved, at en person afskrækkes fra at begå forbrydelser, fordi personen oplever, at der er en væsentlig risiko for at blive straffet, at straffen iværksættes hurtigt, og/eller at straffen er streng.

Argumentet, at lav opdagelsesrisiko taler for hård straf, bygger således formentlig på en opfattelse af, at den samlede generalpræventive effekt af straffen for en given forbrydelse fremkommer som den kombinerede effekt af straffens strengthed, risikoen for straf og eventuelt hastigheden, hvormed en straf i givet fald idømmes. Tanken er med andre ord den, at hvis opdagelsesrisikoen er lav, bør straffen være hård for samlet set at opnå en tilstrækkelig generalpræventiv effekt.

Det er imidlertid tvivlsomt, om selv en nok så hård straf reelt kan ”opveje” en lav opdagelsesrisiko. Empiriske undersøgelser af straffens generalpræventive effekt peger således ofte på en effekt af visheden for straf/opdagelsesrisikoen, mens der sjældent påvises en effekt af variationer i straffens strengthed (A. von Hirsch, A. Bottoms, E. Burney and P.O. Wikström, *Criminal Deterrence and Sentence Severity: An Analysis of Recent Research* (Oxford: Hart Publishing, 1999), som der henvises til i Justitsministeriets Forskningskontors rapport fra november 2011 om kartelsager, økonomisk kriminalitet og generalprævention).

Individualpræventivt er der heller ikke grundlag for at antage, at ubetinget fængsel generelt i højere grad end betinget fængsel, herunder eventuelt med vilkår om samfundstjeneste, afskrækker den konkrete gerningsmand fra fremtidig kriminalitet. Foreliggende undersøgelser viser således eksempelvis mindre tilbagefald til ny kriminalitet (recidiv) for personer dømt til samfundstjeneste sammenlignet med personer, som er fundet egnet til samfundstjeneste, men som er idømt ubetinget fængsel.

Det er på denne baggrund Straffelovrådets opfattelse, at der ikke kan hentes megen vejledning til fastlæggelse af anvendelsesområdet for betinget dom ud fra overvejelser om den generalpræventive eller individualpræventive virkning af henholdsvis betinget og ubetinget dom.

Dette gælder så meget desto mere, fordi helt generelle overvejelser om betinget dom over for ubetinget dom i realiteten sammenfatter væsentligt forskellige forhold under ét. Der er således meget stor forskel på en betinget dom alene med

vilkår om straffri vandel i en prøvetid og eksempelvis en betinget dom med vilkår om 200 timers samfundstjeneste eller om sexologisk/psykiatrisk behandling igennem 1½ år, hvoraf det første ½ år skal afvikles under ophold i institution.

Efter Straffelovrådets opfattelse er det således vigtigt at have for øje, at et udsagn om, at ubetinget fængsel er den påkrævede straf for en given forbrydelse, i realiteten betyder, at man siger, at en hvilken som helst betinget dom – med de strengest tænkelige vilkår – vil være en utilstrækkelig sanktion.

Straffelovrådet har på den baggrund overvejet, om et alternativ til den nuværende praksis, hvor valget mellem ubetinget fængsel og betinget fængsel beror på en samlet afvejning af en række faktorer, kunne være et mere enkelt system, hvor valget mellem ubetinget fængsel og betinget fængsel som udgangspunkt alene afhænger af fængselsstraffens længde og gerningsmandens eventuelle forstraffe. I den svenske betænkning, der er omtalt i afsnit 3.3 ovenfor, foreslås en sådan model, idet fængsel under 1 år i førstegangstilfælde foreslås altid at skulle gøres betinget.

Straffelovrådet finder imidlertid, at en ændring til som udgangspunkt alene at lægge vægt på fængselsstraffens længde og gerningsmandens eventuelle forstraffe vil være en så væsentlig ændring i forhold til den nuværende ordning, at den i givet fald kun bør gennemføres på grundlag af en bredere overvejelse af reglerne om betinget dom, end kommissoriet – der som nævnt i afsnit 3.4.1 ovenfor tager udgangspunkt i reglerne om samfundstjeneste – giver grundlag for.

Straffelovrådet foreslår således ikke nogen principielle ændringer af den gældende ordning. Straffelovrådet anbefaler dog en vis tilbageholdenhed med at operere med alt for faste udgangspunkter alene baseret på kriminalitetens art. Efter Straffelovrådets opfattelse bør der således, når det i en principiel dom fra en af de højere retter eller i lovforarbejder er tilkendegivet, at udgangspunktet for straffastsettelsen for en given forbrydelse er ubetinget fængsel, stadig være plads til at fravige dette udgangspunkt i konkrete sager, hvor forholdene taler for det. Det bør således have for øje, at en sådan tilkendegivelse i en dom eller lovforarbejder normalt vil bygge på, hvad der er en passende straf i de typisk forekommende tilfælde, og at ubetinget fængsel ikke nødvendigvis vil være den rigtige straf i mere atypiske tilfælde. Hertil kommer, at udviklingen på det pågældende område

kan ændre forudsætningerne for en tilkendegivelse om udgangspunktet for straffastsættelsen i en sådan grad, at udgangspunktet bør kunne fraviges i videre omfang.

Udgangspunktet bør være, at straffe på op til 1½ års fængsel kan gøres betinget, eventuelt med vilkår om samfundstjeneste, hvis gerningsmanden ikke tidligere er straffet med betinget eller ubetinget fængsel for ligeartet kriminalitet. Betinget fængsel vil afhængig af de nærmere omstændigheder, herunder kriminalitetens grovhed, ligesom i dag også kunne anvendes, selv om en gerningsmand én gang tidligere er straffet med betinget fængsel for ligeartet kriminalitet.

Anvendelsen af betinget fængsel, eventuelt med vilkår om samfundstjeneste, bør afhænge af en samlet vurdering, hvori også indgår gerningsmandens øvrige personlige forhold (ud over eventuelle relevante forstraffe) og kriminalitetens grovhed og art.

Der bør eksempelvis være et større rum for at anvende betinget fængsel over for personer under 18 år, herunder et større rum for at anvende betinget fængsel flere gange efter hinanden. Det samme gælder, hvis der i øvrigt foreligger formildende omstændigheder, herunder i tilfælde af for lang sagsbehandlingstid (straffelovens § 82, nr. 13) eller af, at den strafbare handling er begået for lang tid siden (straffelovens § 82, nr. 14).

Omvendt bør der udvises tilbageholdenhed med at anvende betinget fængsel ved mere organiseret kriminalitet, dvs. hvor flere gerningsmænd mere systematisk og planlagt i fællesskab begår kriminalitet. Der bør også udvises tilbageholdenhed med at anvende betinget fængsel for personfarlig kriminalitet i tilfælde, hvor forurettede er påført betydelige fysiske eller psykiske skader. Det samme gælder som udgangspunkt, hvis kriminaliteten er udøvet over for et særligt værgeløst offer.

Det bemærkes for fuldstændighedens skyld, at bemærkningerne ovenfor angår hovedprincipperne for valget mellem betinget fængsel og ubetinget fængsel i de hyppigst forekommende tilfælde, og at betinget fængsel undtagelsesvis også kan anvendes ved fængselsstraffe på over 1½ års fængsel.

3.4.4. Betinget dom med og uden straffastsættelse

Straffelovrådet har overvejet betinget dom med og uden straffastsættelse. Der er for det første spørgsmålet, om domstolene fortsat bør kunne vælge mellem disse muligheder, eller om der kun skal være mulighed for én af delene (og i givet fald hvilken). Hvis domstolene fortsat bør kunne vælge mellem betinget dom med og uden straffastsættelse, er der dernæst spørgsmålet om, hvilke kriterier og/eller forudsætninger der skal fastsættes for domstolenes valg herimellem.

I forarbejderne til de gældende regler anføres forskellige argumenter for henholdsvis betinget dom med og uden straffastsættelse. Imod straffastsættelse anføres for det første, at det centrale ved en betinget dom er, at anvendelse af straf undgås, hvis visse vilkår opfyldes, og det naturlige udgangspunkt derfor i og for sig er, at der ikke udmåles straf i den betingede dom, idet en straffastsættelse først er påkrævet, når der begås en vilkårsovertrædelse. Endvidere anføres, at det kan være en fordel, at straffastsættelsen udskydes til dette tidspunkt, idet der da kan tages hensyn til den pågældendes forhold i tiden efter dommen. Endvidere anføres, at en straffastsættelse kan komme i modstrid med den betingede doms forsorgsmæssige formål, og at en straffastsættelse vil være særlig uheldig i tilfælde, hvor det på forhånd er usikkert, om en vilkårsovertrædelse vil medføre straf eller en anden retsfølge.

For straffastsættelse i en betinget dom henvises navnlig til hensynet til straffedommes præventive betydning. Ifølge forarbejderne vil generalpræventive hensyn jævnligt tilsige, at der i den betingede dom fastsættes straf, men det må dog antages, at straffastsættelse i et ikke ubetydeligt omfang kan undlades uden skade for generalpræventionen. Individualpræventivt kan det undertiden være en fordel, at forholdets alvor markeres gennem en straffastsættelse.

I forarbejderne opregnes dernæst tre grupper af sager, hvor der navnlig vil være brug for betinget dom uden straffastsættelse. For det første nævnes sager vedrørende mindre alvorlige lovovertrædelser, hvor der ifølge forarbejderne ofte, uden at det kommer i strid med generalpræventive synspunkter, kan tages hensyn til det ønskelige i, at den ”stempling” af den tiltalte, som en straffastsættelse kan indebære, undgås. Det vil det desuden kunne være en fordel, at domfældte ikke har mulighed for at sammenligne eventuelle forsorgsmæssige vilkår med en bestemt

fastsat – mindre – straf. For det andet nævnes sager, hvor det må antages, at der ved vilkårsovertrædelse bør anvendes andre foranstaltninger end tidsbestemt straf, og hvor det derfor vil være uheldigt, hvis retten ved den betingede dom er blevet bundet til anvendelse af fængsel. Endelig nævnes for det tredje sager, hvor der fastsættes meget indgribende forsorgsvilkår, navnlig vilkår om institutionsophold. Anvendelsen af sådanne vilkår medfører typisk – men ikke altid – at præventionshensyn ikke med større vægt taler for straffastsættelse, og at det findes naturligt, at forsorgen træder i stedet for straffen. Hertil kommer, at straffen, hvis dens anvendelse bliver aktuel, bør kunne udmåles forholdsvis frit under hensyntagen til de indgribende foranstaltninger, som allerede er iværksat over for den pågældende.

Straffeloven foreskriver på denne baggrund, at retten kan anvende betinget dom uden straffastsættelse, og at retten, såfremt det findes mere formålstjenligt, kan anvende betinget dom med straffastsættelse.

Ifølge forarbejderne er baggrunden herfor, at de hensyn, der bør tillægges betydning for valget mellem de to former for betinget dom, er mangeartede og ofte krydsende, og at det derfor ikke er muligt på hensigtsmæssig måde i loven at udforme mere præcise kriterier for valget mellem de to domsformer. Det anføres, at det må foretrækkes, at loven giver domstolene frihed til på det erfaringsmæssige grundlag, som efterhånden skabes, at udvikle en hensigtsmæssig retspraksis. Det tilføjes dog, at man har ment at burde tilkendegive, at betinget dom med straffastsættelse kun må anvendes, efter at retten i det enkelte tilfælde har gjort sig klart, at denne domsform må antages at have fordele fremfor en betinget dom med udsat straffastsættelse.

Domstolene har i de forløbne år siden 1961, hvor de gældende regler blev indført, udviklet en retspraksis, som i dag nok kan beskrives på den måde, at betinget dom med straffastsættelse er det klare udgangspunkt, idet betinget dom uden straffastsættelse navnlig anvendes i to afgrænsede grupper af sager: dels sager med lovovertrædere under 18 år, dels mindre alvorlige førstegangstilfælde. At retten først efter i det enkelte tilfælde at have gjort sig klart, at betinget dom med straffastsættelse er at foretrække, anvender denne domsform, er ikke noget, der fremgår af domsbegrundelsen i nyere praksis.

Straffelovrådet har overvejet de argumenter, der har været anført for og imod betinget dom med og uden straffastsættelse.

Efter Straffelovrådets opfattelse har hensynet til i tilfælde af vilkårsovertrædelse om nødvendigt at kunne fastsætte en anden retsfølge end fængsel ikke en sådan vægt, at det kan begrunde ændelse af betinget dom uden straffastsættelse. I alle tilfælde, hvor vilkårsovertrædelsen består i ny kriminalitet i prøvetiden, har retten under alle omstændigheder mulighed for at fastsætte en anden retsfølge end fængsel for den samlede kriminalitet, jf. straffelovens § 61, stk. 2. Problemstillingen angår således alene tilfælde, hvor der udelukkende er tale om overtrædelse af andre vilkår end vilkåret om straffri vandel. I sådanne tilfælde bør det ikke – i tilfælde, hvor det fandtes forsvarligt at idømme betinget dom – komme på tale på grundlag af efterfølgende forhold, som ikke involverer ny kriminalitet, at idømme de meget alvorlige retsfølger forvaring, jf. straffelovens § 70, anbringelse, jf. straffelovens § 68, eller ungdomssanktion, jf. straffelovens § 74 a. I princippet kunne man forestille i sådanne situationer at idømme mindre indgribende foranstaltninger såsom tilsyn, bestemmelser vedrørende opholdssted eller arbejde, afvænningsbehandling, psykiatrisk behandling mv., jf. straffelovens § 68. Sådanne foranstaltninger svarer til, hvad der ville kunne fastsættes – og måske er fastsat – som vilkår i den betingede dom. Efter Straffelovrådets opfattelse er det imidlertid unødigt vidtgående – og uforholdsmæssigt indgribende over for domfældte – at give mulighed for – sådan som det for så vidt er tilfældet i dag – at en betinget dom uden straffastsættelse i tilfælde af vilkårsovertrædelse (som ikke indebærer ny kriminalitet) kan ”forvandles” til en foranstaltning efter straffelovens § 68 med den deraf følgende tidsbestemthed og den deraf følgende mulighed for i yderste konsekvens at ændre foranstaltningen til en anbringelse.

Med hensyn til muligheden for ved en eventuel straffastsættelse at tage hensyn til den pågældendes forhold efter dommen er det efter Straffelovrådets opfattelse en rigtig tanke, at en person, der i en vis periode i medfør af en dom for et strafbart forhold har opfyldt mere eller mindre indgribende vilkår, på en eller anden måde ”godskrives” denne indsats ved fastsættelsen af straffen for den kriminalitet, som gav anledning til dommen, såfremt det som følge af en senere vilkårsovertrædelse bliver aktuelt at fastsætte ubetinget fængsel for denne kriminalitet. Allerede de gældende regler giver imidlertid vide muligheder for en sådan hensyntagen, også når den betingede dom er med straffastsættelse. For det første gælder i alle til-

fælde, hvor vilkårsovertrædelsen består i ny kriminalitet i prøvetiden, at retten ved fastsættelsen af en fælles straf for den tidligere og den nye kriminalitet har en bred skønsmæssig beføjelse til at bestemme, med hvilken vægt straffen for den tidligere kriminalitet skal indgå ved udmålingen af en fælles straf, jf. straffelovens § 61. For det andet kan retten i tilfælde, hvor der alene er tale om andre vilkårsovertrædelser end ny kriminalitet, godskrive domfældte for dennes indsats med at opfylde vilkår ifølge den betingede dom ved at nøjes med at meddele en advarsel eller med at ændre vilkårene og/eller forlænge prøvetiden eller ved at afsige en kombinationsdom, hvorefter kun en del af den fastsatte straf skal fuldbyrdes og resten fortsat være betinget, jf. straffelovens § 60. Efter Straffelovrådets opfattelse er der derfor ikke behov for af hensyn til mulighederne for en sådan hensyntagen til domfældtes forhold efter dommen at opretholde adgangen til at idømme betinget dom uden straffastsættelse.

Efter Straffelovrådets opfattelse forekommer det efter en nutidig opfattelse ikke at være et rimeligt argument for betinget dom uden straffastsættelse, at man dermed undgår, at domfældte i givet fald kan sammenligne den udmålte straf med de pålagte vilkår og eventuelt komme frem til, at det vil være mere byrdefuldt at opfylde vilkårene end at afsone straffen. I det omfang dette måtte forekomme – og givet, at forskellige domfældte vil have forskellige præferencer og herunder se forskelligt på, hvor byrdefuldt det vil være at afsone en ubetinget fængselsstraf, kan det næppe helt undgås – bør retssystemet stå ved den udmålte straf og de fastsatte vilkår som den rigtige straf og de rigtige vilkår i den pågældende sag – fremfor at søge at skjule en mulig oplevet uforholdsmæssighed mellem vilkår og straf for domfældte og offentligheden.

Tilbage står argumenterne vedrørende den præventive virkning af at fastsætte eller ikke fastsætte straffen i en betinget dom. Straffelovrådet er ikke bekendt med undersøgelser, der kan belyse dette spørgsmål, være sig med hensyn til generalprævention eller individualprævention. De antagelser, der fremføres herom, synes således ikke at være underbygget af faktiske oplysninger. Det kan dog under alle omstændigheder anføres, at den fængselsstraf, som kan blive udløst helt eller delvis, hvis domfældte ikke overholder vilkårene i en betinget dom, er et så væsentligt led i den samlede sanktion, at domfældte bør kende længden heraf.

Ét yderligere argument – som ikke ses nævnt i forarbejderne til lovændringen i 1961 – kan imidlertid anføres og det til støtte for i en betinget dom at fastsætte straffen. Ved straffens fastsættelse skal der under hensyntagen til ensartethed i retsanvendelsen lægges vægt på lovovertrædelsens grovhed og på oplysninger om gerningsmanden, jf. straffelovens § 80. Det er den ret, der afgør skyldsspørgsmål, som bl.a. gennem den umiddelbare bevisførelse for den dømmende ret har det bedste kendskab til såvel lovovertrædelsen som gerningsmandens forhold før og efter gerningen frem til domstidspunktet. Det er derfor også den dømmende ret, som med størst legitimitet kan fastsætte ikke alene vilkårene i den betingede dom, men også længden af den fængselsstraf, som gøres betinget. Hvis tiltalte ikke tilstår, deltager endvidere lægdommere ved fastsættelsen af fængselsstraffen i en betinget dom, hvorimod der ikke deltager lægdommere ved en senere fastsættelse af straffen, hvis domfældte overtræder andre vilkår end vilkåret om straffri vandel, jf. straffelovens § 60. Dette fremgår af retsplejelovens § 686, stk. 3, nr. 3.

Efter Straffelovrådets opfattelse er dette et stærkt argument for at anvende betinget dom med straffastsættelse.

Selv om der som nævnt ikke kan siges noget sikkert om, hvorvidt en betinget domme med straffastsættelse i almindelighed har større, mindre eller samme præventive effekt som en betinget domme uden straffastsættelse, kan det endvidere i det mindste have en pædagogisk effekt at anvende betinget dom med straffastsættelse. I forbindelse med afsigelsen af en betinget dom vil retsformanden normalt vejlede domfældte om, hvad den betingede dom indebærer, og nogle vil formentlig i den forbindelse, hvis dommen er uden straffastsættelse, vælge som led i sin (mundtlige) vejledning at angive den omtrentlige længde af den straf, som kan forventes at blive udmålt, hvis straffen senere gøres ubetinget. En sådan mundtlig – og i øvrigt uforbindende – vejledning om en eventuel fremtidig straffastsættelse har imidlertid ikke nær samme forklaringskraft som en i den betingede dom udmålt straf. En i dommen udmålt straf giver f.eks. også mulighed for, at domfældte efterfølgende af en rådgiver af den ene eller anden art kan få mere sikker vejledning om, hvad den betingede dom rent strafmæssigt indebærer.

Straffelovrådet finder på denne baggrund, at der i hvert fald ikke er grundlag for at indskrænke anvendelsen af betinget dom med straffastsættelse i forhold til den

eksisterende retspraksis, hvorefter betinget dom med straffastsættelse er det almindelige udgangspunkt, idet betinget dom uden straffastsættelse i praksis alene anvendes dels over for lovovertrædere under 18 år, dels i mindre alvorlige førstegangstilfælde.

Straffelovrådet har i forlængelse heraf overvejet, om straffelovens regler bør ændres, så de bedre afspejler denne praksis, eller om muligheden for at idømme betinget dom uden straffastsættelse helt bør afskaffes.

Straffelovrådet har i den forbindelse overvejet de to tilfældegrupper, hvor betinget dom uden straffastsættelse anvendes i den eksisterende retspraksis, dvs. henholdsvis lovovertrædere under 18 år og mindre alvorlige førstegangstilfælde. Spørgsmålet er, om der i en eller begge disse kategorier af sagen er sådanne fordele forbundet med, at betinget dom uden straffastsættelse kan anvendes, at det vil være u hensigtsmæssigt fuldstændig at afskaffe denne mulighed.

Med hensyn til lovovertrædere under 18 år giver de gældende regler mulighed for, at når en sådan gerningsmand findes skyldig i kriminalitet, der i sig selv eller på grund af tidligere strafbare forhold er for alvorlig til, at sagen kan afgøres med advarsel, bøde eller tiltalefrafald, kan den pågældende idømmes en betinget dom uden straffastsættelse. De gældende regler giver med andre ord mulighed for, at en sådan ung gerningsmands første fængselsdom kan være en betinget dom uden straffastsættelse, mens en eventuel anden fængselsdom (i tilfælde af, at den pågældende igen begår kriminalitet) kan være en betinget dom med straffastsættelse.

Hvis muligheden for at idømme betinget dom uden straffastsættelse afskaffes, vil der derimod – under forudsætning af, at der ikke sker en skærpelse i form af, at en ung gerningsmand på et tidligere tidspunkt i en kriminel løbebane, end det sker i dag, skal idømmes ubetinget fængsel – i sådanne tilfælde i givet fald skulle idømmes betinget dom med straffastsættelse i både første og anden fængselsdom.

Straffelovrådet har overvejet, om en sådan ændring – som kun vedrører tilfælde, hvor domfældte efter en betinget fængselsdom begår ny kriminalitet og igen idømmes betinget fængsel – vil kunne have negative konsekvenser. Efter Straffelovrådets opfattelse er der imidlertid ikke grundlag for at antage, at de unge lov-

overtrædere, som spørgsmålet er relevant for, generelt har en klar opfattelse af, at der i disse tilfælde er tale om en skærpelse af sanktionen fra den første dom (uden straffastsættelse) til den anden dom (med straffastsættelse).

En sådan ændring vil heller ikke berøre reglerne om straffeattester, som indebærer, at der hverken på en privat eller offentlig straffeattest medtages oplysninger om den første straf i form af tiltalefrafald, bøde eller betinget fængsel til en person, der var under 18 år på gerningstidspunktet. Hvis den pågældende inden 3 år efter afgørelsen om den første straf begår et nyt strafbart forhold, der skal medtages på straffeattesten, medtages dog i givet fald samtidig det første strafbare forhold efter de almindelige regler.

Med hensyn til anvendelse af betinget dom uden straffastsættelse i mindre alvorlige førstegangstilfælde giver de gældende regler i princippet mulighed for at operere med en ekstra strafposition mellem bøde og 7 dages betinget fængsel, som er den kortest mulige udmålte fængselsstraf. Dette er særligt tydeligt i sager, hvor straffen stiger med stigende beløb eller mængde, jf. følgende eksempler, hvor der blev anvendt betinget dom uden straffastsættelse:

Utrykt byretsdom af 15. april 2011: En på domstidspunktet 23-årig ustraffet kvinde havde i en butik stjålet tøj til en samlet værdi af ca. 11.000 kr. Kvinden var blevet pågrebet umiddelbart efter tyveriet, og tøjet blev straks tilbageleveret.

Utrykt byretsdom af 28. april 2011: En på domstidspunktet 35-årig ustraffet mand havde besiddet 5,2 gram kokain, 2,57 gram hashmix og 17 enheder dopingmidler til eget forbrug.

Disse sager afspejler, at butikstyveri vedrørende mindre end 8.000 kr. normalt straffes med bøde (og med fængsel, hvis beløbet er højere). Hvis erstatning er betalt – hvormed må sidestilles, at det stjalne er tilbageleveret ubrugt – er beløbsgrænsen dog lidt højere (uden at det står klart, om grænsen så går ved f.eks. 9.000 kr. eller eventuelt ved 10.000 kr.). Tilsvarende straffes besiddelse af under 5 gram kokain til eget forbrug normalt med bøde (og med fængsel, hvis mængden er større). (Også de mængder hash og dopingmidler, der var tale om besiddelse af til eget forbrug i ovennævnte sag, ligger i bødeområdet).

Eftersom sådanne forbrydelser kan begås med hensyn til et hvilket som helst beløb eller en hvilken som helst mængde, vil der, hvis man ser på et antal sager

med forskellige beløb eller mængder, nødvendigvis være en beløbs- eller mængdegrænse, hvor straffen under grænsen er bøde og over grænsen (betinget) fængsel. Ved sådanne forbrydelser vil der med andre ord nødvendigvis være et punkt, hvor en lille – og eventuelt meget lille – forskel i beløb eller mængde får afgørende betydning for valget mellem bøde og fængsel.

At straffastsættelsen i konkrete sager sker på baggrund af en samlet vurdering af en række forhold og ikke udelukkende ud fra det omhandlede beløb eller den omhandlede mængde, ændrer efter Straffelovrådets opfattelse ikke væsentligt på denne problemstilling. Navnlig ved så enkle – og så forholdsvis hyppigt forekommende – forbrydelser som butikstyveri og besiddelse af euforiserende stoffer til eget forbrug vil der være en række sager, hvor der hverken foreligger relevante formildende eller skærpene omstændigheder, og hvor beløbet eller mængden derfor i praksis vil være det afgørende kriterium for straffastsættelsen og herunder i givet fald for valget mellem bøde og fængsel.

Denne – i de pågældende typer af sager uundgåelige – tærskel-effekt taler imidlertid efter Straffelovrådets opfattelse ikke i særlig grad for at opretholde muligheden for at kunne idømme betinget dom uden straffastsættelse. Fængselsstraffens minimum er 7 dage, jf. straffelovens § 33, stk. 1, og hvis fastsættelsen af fængselsstraffen er udsat, men der som følge af vilkårsovertrædelse efterfølgende opstår spørgsmål om at fastsætte straffen, vil straffen derfor ikke kunne fastsættes til mindre end 7 dages fængsel.

Heller ikke det forhold, at betinget dom uden straffastsættelse, som det er i dag, i praksis anses for en mildere straf end selv en kort betinget fængselsstraf, taler efter Straffelovrådets opfattelse for at opretholde muligheden for at kunne idømme betinget dom uden straffastsættelse. For det første er det tvivlsomt, om denne opfattelse – som forudsætter et ret nøje kendskab til straffelovens regler om betingede domme og ikke mindst anvendelsen heraf i praksis – også gør sig gældende i den almindelige befolkning. For det andet – og navnlig – må det antages, at en ændring af de gældende regler på dette punkt i givet fald vil have den virkning, at 7 dages betinget fængsel fremover bliver den strafposition, der anses som den mildeste betingede fængselsstraf.

Til belysning af, hvad en sådan forskydning fra strafpositionen betinget dom uden straffastsættelse til strafpositionen 7 dages betinget fængsel vil betyde i praksis, kan det nævnes, at ud af i gennemsnit ca. 10.500 årlige betingede domme er der årligt i gennemsnit ca. 1.100 betingede domme uden straffastsættelse (baseret på oplysninger for 2008-2012). Omkring 95 % af de betingede domme uden straffastsættelse angår overtrædelse af straffeloven som hovedforhold, og ca. 70 % angår ejendomsforbrydelser, navnlig tyveri, mens ca. 20 % angår voldsforbrydelser, navnlig simpel vold (straffelovens § 244). I ca. en tiendedel af de betingede domme uden straffastsættelse er der også idømt bøde, mens under 1 % af dommene er med vilkår om samfundstjeneste.

For enkelte forbrydelser kan der være meget store udsving i antallet af betingede domme uden straffastsættelse fra år til år. Dette gælder navnlig opløb og grov forstyrrelse af ro og orden på offentligt sted (straffelovens §§ 133-134 a), hvor antallet af domme uden straffastsættelse i 2010 var 67, mens det i de øvrige år var 0-1. Det er sandsynligt, at det meget store antal domme i 2010 angik nogle af de sidste af de sager af denne karakter, der blev rejst efter urolighederne i forbindelse med rydningen af Ungdomshuset i 2007, idet der i 2007-2009 blev rejst tiltalte i ca. 340, ca. 40 og ca. 50 sager om overtrædelse af straffelovens § 134 a, mens der i de samme år blev afsluttet ca. 50, ca. 70 og ca. 150 sager. I 2010 blev der rejst tiltale i ca. 10 sager og afsluttet ca. 120 sager. Det er derfor også sandsynligt, at anvendelsen af betinget dom uden straffastsættelse i så stort et antal sager kan have været udtryk for, at den lange sagsbehandlingstid er blevet tillagt betydning i formildende retning ved straffastsættelsen.

Hvis man ser på alle betingede domme for overtrædelse af straffeloven, er det ca. 12 % af de betingede domme, der er uden straffastsættelse, men for 15-16-årige gerningsmænd er det ca. 25 % (for 17-årige er det ca. 19 %). Tilsvarende er det under 7 % af alle betingede voldsdomme, der er uden straffastsættelse, mens det for 15-16-årige gerningsmænd er ca. 20 % (for 17-årige er det ca. 11 %).

Dette skal ses i forhold til, at der årligt i gennemsnit er ca. 200 betingede domme, hvor straffen er udmålt til 7 dages fængsel (baseret på oplysninger for 2008-2012). Heraf angår ca. en tredjedel overtrædelse af straffeloven som hovedforhold. Yderligere ca. en tredjedel af de betingede domme på 7 dages fængsel angår overtrædelse af færdselsloven som hovedforhold, og der er i næsten alle

disse domme også idømt bøde (ca. 95 % af dommene), mens ca. en tredjedel af disse domme er med vilkår om samfundstjeneste. Ca. 28 % af de betingede domme på 7 dages fængsel angår overtrædelse af våbenloven som hovedforhold, og der er i ca. 21 % af disse domme også idømt bøde, mens ca. 23 % af disse domme er med vilkår om samfundstjeneste. Ca. 19 % af de betingede domme på 7 dages fængsel angår overtrædelse af lov om euforiserende stoffer som hovedforhold, og der er i ca. en fjerdedel af disse domme også idømt bøde, mens kun ca. 5 % af disse domme er med vilkår om samfundstjeneste.

En afskaffelse af muligheden for at idømme betinget dom uden straffastsættelse, således at 7 dages betinget fængsel anvendes i stedet for, vil på denne baggrund alt andet lige få den konsekvens, at antallet af betingede domme på 7 dages fængsel vil blive seksdoblet, og at fordelingen af disse domme mellem straffeloven, færdselsloven, lov om euforiserende stoffer og våbenloven vil blive ændret, således at langt hovedparten vil angå straffelovsovertrædelser. Det skal dog bemærkes, at det er sandsynligt, at ikke alle de nuværende betingede domme uden straffastsættelse er fastsat som ”den mildeste betingede fængselsstraf”, men derimod ”blot” er udtryk for, at straffastsættelsen er udsat. Det er derfor også sandsynligt, at der i nogle sager fremover i givet fald vil skulle fastsættes en længere betinget fængselsstraf end 7 dage, hvis muligheden for at idømme betinget dom uden straffastsættelse afskaffes.

En afskaffelse af muligheden for at idømme betinget dom uden straffastsættelse vil ikke få nogen betydning for, hvor længe en dom medtages på de forskellige former for straffeattester, herunder børneattester. Efter de gældende regler om straffeattester behandles betingede domme med og uden straffastsættelse således på samme måde.

Straffelovrådet foreslår på denne baggrund at afskaffe muligheden for at idømme betinget dom uden straffastsættelse.

Straffelovrådet tilføjer, at når straffen i en betinget dom udmåles, bør straffen altid fastsættes til samme længde, som den ville have været fastsat til, hvis straffen var gjort ubetinget. Efter rådets opfattelse vil det således være i modstrid med, hvordan reglerne om betingede domme bør anvendes, hvis man – som en form for kompromis mellem et ønske om en forholdsvis hård dom og et ønske om en

forholdsvis mild dom – udformer en dom på den måde, at straffen er sat højt, men til gengæld gjort betinget (eller for den sags skyld omvendt, at straffen er gjort ubetinget, men til gengæld sat mindre højt).

Straffelovrådet bemærker endvidere, at det med forslaget om at afskaffe muligheden for at idømme betinget dom uden straffastsættelse ikke er tilsigtet, at afskaffelsen af denne mulighed skal få nogen afsmittende virkning i skærpene retning ved gentagen kriminalitet efter en betinget dom, som i dag ville være uden straffastsættelse, men hvor der efter forslaget fremover vil skulle udmåles en straf i den betingede dom.

3.4.5. Kombinationsdomme

Straffelovrådet har drøftet kombinationsdomme, dvs. domme, hvor en del af en fængselsstraf er ubetinget og en del betinget.

Hovedformålet med en betinget dom er, at domfældte ikke skal i fængsel, hvis der ikke er behov for det. Kombinationsdomme bryder i nogen grad med dette hovedformål, eftersom domfældte med en kombinationsdom netop også idømmes ubetinget fængsel.

I én henseende er kombinationsdomme dog helt naturlige og nødvendige, nemlig ved straf for flere lovovertrædelser, jf. straffelovens § 88. Det er for så vidt et lovteknisk valg, at reglerne om kombinationsdomme i sådanne sammenstødtilfælde er placeret i straffelovens kapitel 7 og 8 om betingede domme og ikke i straffelovens § 88.

Navnlig hvor en person samtidig dømmes for en lovovertrædelse, som isoleret set (dvs. hvis denne lovovertrædelse var til pådømmelse alene) ville blive straffet med en kortere ubetinget fængselsstraf, og en lovovertrædelse, som isoleret set ville blive straffet med en noget længere betinget straf, ville det ikke være muligt at opnå et rimeligt resultat uden mulighed for at anvende en kombinationsdom. Til illustration kan nævnes følgende eksempler:

Utrykt byretsdom af 8. april 2011: En på domstidspunktet 34-årig mand blev dømt for to tilfælde af bedrageri for i alt ca. 48.000 kr. og to tilfælde (andengangstilfæl-

de) af besiddelse af kniv på offentligt tilgængeligt sted samt for hæleri (en mobiltelefon), hærværk (ca. 10.000 kr.) og besiddelse af hash til eget forbrug (i alt 1,8 gram). Straffen blev fastsat til fængsel i 60 dage. Tiltalte var tidligere straffet bl.a. for vold i gentagelsestilfælde, men var ikke tidligere straffet for berigelseskriminalitet. Bedragerierne var begået med henblik på at betale gæld til kriminelle. Tiltalte blev idømt 60 dages fængsel, hvoraf 20 dage var ubetinget og 40 dage var betinget.

UfR 2003.437 V: En på domstidspunktet 47-årig kvinde blev dømt for rufferi gennem 8 år med en samlet fortjeneste på 5 mio. kr. og for tre tilfælde af trusler mod vidner, jf. straffelovens § 123. Straffen blev fastsat til 1½ års fængsel, hvoraf 2 måneder var ubetinget og 1 år og 4 måneder var betinget med vilkår om 200 timers samfundstjeneste.

Kombinationsdomme kan dog også anvendes i andre tilfælde som en særlig mellemform, hvis en rent ubetinget straf findes at være for streng, mens en betinget dom med vilkår om samfundstjeneste uden nogen ubetinget del forekommer for mild. Til illustration kan nævnes følgende eksempler:

Utrykt byretsdom af 21. juni 2011: En på domstidspunktet 20-årig mand blev dømt for som tilskuer til en fodboldkamp at have deltaget i grov forstyrrelse af ro og orden, jf. straffelovens § 134 a, navnlig ved at have kastet et tændt romerlys mod en tjenstgørende polititjenestemand, jf. straffelovens § 119, stk. 1, og § 245, som derefter landede på jorden blandt andre polititjenestemænd, jf. straffelovens § 252, stk. 1. Tiltalte var ustraffet. Straffen blev fastsat til 4 måneders fængsel, hvoraf 1 måned var ubetinget og 3 måneder var betinget med vilkår om 60 timers samfundstjeneste.

UfR 2004.2305 H: En på domstidspunktet 19-årig mand blev dømt for tre tilfælde af vold, nemlig ved én lejlighed to knytnæveslag i ansigtet, ved en anden lejlighed flere slag i ansigtet med flad hånd og flere gange i nakken med knyttet hånd og ved en tredje lejlighed et spark i ansigtet. De tre tilfælde af vold var begået over for tre 16-årige efterskoleelever. Straffen blev fastsat til 3 måneders fængsel. Byretten gjorde straffen betinget med vilkår om samfundstjeneste, landsretten gjorde straffen ubetinget, og Højesteret gjorde 1 måned ubetinget og 2 måneder betinget med vilkår om 40 timers samfundstjeneste. 2 dommere i Højesteret stemte for dette resultat, mens 2 dommere stemte for en rent ubetinget dom, og endelig stemte 1 dommer for kombinationsdom uden samfundstjeneste.

Kombinationsdomme anvendes herudover muligvis undertiden i tilfælde, hvor domfældte har været varetægtsfængslet i en periode, og hvor retten bl.a. under henvisning til varetægtsfængslingen ikke finder behov for, at domfældte straffes med ubetinget fængsel. Det forekommer i hvert fald, at retten afsiger en kombi-

nationsdom, hvor den ubetingede del af straffen svarer til den periode, hvor domfældte har været varetægtsfængslet.

Efter Straffelovrådets opfattelse bør det forhold, at domfældte har været varetægtsfængslet i en periode, ikke være et selvstændigt argument for at anvende kombinationsdom. Hvis den rigtige straf, når bortses fra varetægtsfængslingen, er en fuldt ud betinget dom, bør der også idømmes en fuldt ud betinget dom i tilfælde, hvor tiltalte har været varetægtsfængslet. Hvis en fuldt ud betinget dom, når bortses fra varetægtsfængslingen, anses for en for mild straf, vil kombinationsdom naturligvis kunne anvendes som beskrevet ovenfor, men varetægtsfængslingen som sådan er ikke grunden hertil. Længden af den ubetingede del af straffen bør derfor også fastsættes uden særlig hensyntagen til længden af varetægtsfængslingen. Dette er naturligvis ikke til hinder for i tilfælde, hvor varetægtsfængslingen kun er lidt kortere, end hvad der er en passende ubetinget del af straffen, at fastsætte, at hele den ubetingede del af straffen skal anses udstået ved varetægtsfængslingen, jf. straffelovens § 86, stk. 1, 5. pkt. – på samme måde, som det vil kunne forekomme ved idømmelse af en rent ubetinget dom.

Mulighederne for prøveløsladelse fra en almindelig ubetinget fængselsstraf og den manglende adgang til prøveløsladelse fra den ubetingede del af en kombinationsdom gør, at den ubetingede del af en kombinationsdom uden vilkår om samfundstjeneste i hvert fald højst bør udgøre halvdelen af den samlede straf, og at den ubetingede del af en kombinationsdom med vilkår om samfundstjeneste i hvert fald bør udgøre mindre end halvdelen af den samlede straf. I modsat fald vil der være en risiko for, at kombinationsdommen i praksis viser sig hårdere end en fuldt ud ubetinget dom af samme længde. Endvidere kan det anføres, at da en kombinationsdom kun bør anvendes, hvis der er et reelt behov for det i den enkelte sag, bør kombinationsdom kun anvendes, hvis en sådan dom – under hensyn til mulighederne for prøveløsladelse – vil være mærkbart mildere end en fuldt ud ubetinget dom af samme længde. Det kan på denne baggrund anføres, at den ubetingede del af en kombinationsdom i almindelighed højst bør udgøre en tredjedel af den samlede straf. Dette var da også tilfældet i de eksempler, der er anført ovenfor.

Straffelovrådet har på denne baggrund overvejet, om der er anledning til at foreslå ændringer af de gældende regler om kombinationsdomme.

Straffelovrådet finder, at de gældende regler om kombinationsdomme har en hensigtsmæssig udformning, og foreslår ingen ændringer af de maksimale grænser på henholdsvis 3 og 6 måneder for den ubetingede del af en kombinationsdom henholdsvis med og uden samfundstjeneste. Straffelovrådet foreslår imidlertid at lovfæste, at den ubetingede del af en kombinationsdom med vilkår om samfundstjeneste højst må udgøre en tredjedel af den samlede fængselsstraf. Dermed sikres en tilstrækkelig forskel i strengthed, når der tages højde for mulighederne for prøveløsladelse, mellem kombinationsdommen og en ubetinget fængselsstraf af samme længde. Rådet har overvejet, om en tilsvarende regel bør gælde for kombinationsdomme uden vilkår om samfundstjeneste, men har ikke fundet grundlag for at afskære muligheden for i kombinationsdomme uden vilkår om samfundstjeneste undtagelsesvis at fastsætte den ubetingede del af straffen til mere end en tredjedel af den samlede fængselsstraf. Den ubetingede del af straffen bør dog i almindelighed ikke fastsættes til mere end en tredjedel af den samlede fængselsstraf. Rådet understreger, at der alene er tale om et maksimum, og at den ubetingede del af en kombinationsdom – alt efter de nærmere omstændigheder – udmærket kan være kortere og også væsentligt kortere end en tredjedel af den samlede fængselsstraf.

Straffelovrådet kan endvidere i det væsentlige tilslutte sig den eksisterende anvendelse i praksis af reglerne om kombinationsdomme. Rådet lægger vægt på, at udgangspunktet, når der idømmes betinget dom, er, at hele dommen gøres betinget, og at kombinationsdomme således kun anvendes forholdsvis sjældent. Rådet lægger endvidere vægt på, at kombinationsdomme navnlig anvendes i de tilfælde af samtidig pådømmelse af flere uligeartede forhold henholdsvis i de mellemgrove tilfælde, som er beskrevet ovenfor.

Straffelovrådet kan dog som nærmere beskrevet ovenfor ikke anbefale, at det forhold, at domfældte før dommen har været varetægtsfængslet, kan begrunde anvendelsen af kombinationsdom i stedet for en fuldt ud betinget dom. I det omfang forudgående varetægtsfængsling i dag tillægges betydning for valget mellem helt eller delvis betinget dom, anbefaler Straffelovrådet således, at praksis ændres.

3.4.6. Andre vilkår end samfundstjeneste

Straffelovrådet har overvejet regler og praksis om fastsættelse af andre vilkår end samfundstjeneste i betingede domme. Anvendelsen af vilkår om samfundstjeneste behandles i afsnit 7 nedenfor, og anvendelsen af andre vilkår i domme til samfundstjeneste behandles i afsnit 6.5 nedenfor. Nærværende overvejelser angår dermed generelle regler og praksis om fastsættelse af andre vilkår end samfundstjeneste i betingede domme.

Den gældende regel i straffelovens § 57 nævner et bredt spektrum af vilkår, og reglen er desuden ikke udtømmende, da reglen også hjemler, at retten fastsætter vilkår, som ikke er udtrykkeligt nævnt. Efter Straffelovrådets opfattelse har der ikke i praksis vist sig mangler eller i øvrigt uhensigtsmæssigheder ved den ikke-udtømmende opregning af vilkår i straffelovens § 57.

Straffelovrådet finder imidlertid, at der kan være behov for i højere grad at fastsætte individuelt tilpassede vilkår i betingede domme, end det sker i dag. Der er således en tendens til, at kun visse vilkår anvendes (ud over tilsyn navnlig afvænningsbehandling, psykiatrisk behandling og – over for lovovertrædere under 18 år – sociale foranstaltninger), og at vilkår ikke tilpasses individuelt, men blot tilvælges eller fravælges.

Straffelovrådet anbefaler, at alle led i kæden – kriminalforsorgen i forbindelse med personundersøgelsen, anklagemyndigheden ved sin sanktionspåstand og domstolene ved afgørelsen – er opmærksom herpå.

4. Generelt om restorative justice

Betegnelsen restorative justice bruges i almindelighed om alternative konfliktløsningsmodeller, der kan omfatte såvel et alternativ til en traditionel domstolsbehandling som et alternativ til traditionelle sanktioner. Tankegangen bag restorative justice er, at konflikten bedst løses af de parter, som er direkte involveret i konflikten, dvs. offer og gerningsmand. Ved restorative justice er fokus lagt på genoprettelse og udbedring af skaden frem for straf og hævn. En dansk betegnelse kunne være ”genoprettende retfærdighed”.

Da samfundstjeneste blev indført – oprindeligt som en forsøgsordning – var der i høj grad tale om et alternativ til den ”traditionelle sanktion” (ubetinget) fængsel. I den forstand var samfundstjeneste et tidligt eksempel på restorative justice eller genoprettende retfærdighed. Samfundstjeneste kan i øvrigt også betragtes som restorative justice eller genoprettende retfærdighed i den forstand, at et lovbrud ikke blot er en krænkelse af det enkelte offer, men også af samfundet i øvrigt. Samfundstjeneste kan dermed ses som en symbolsk udbedring af de skader, gerningsmanden har forvoldt.

Samfundstjeneste har imidlertid nu været anvendt i mere end 30 år – heraf mere end 20 år som en permanent lovfæstet ordning – og er dermed i dag et indarbejdet led i strafferettens samlede sanktionssystem. Selv om samfundstjeneste altid har været og stadig er et alternativ til ubetinget fængsel (jf. afsnit 2 ovenfor og afsnit 5 nedenfor), er det dermed ikke længere naturligt at opfatte samfundstjeneste som et alternativ til – i betydningen en fravigelse af – det almindelige strafferetlige sanktionssystem.

Straffelovrådet har ikke inden for rammerne af kommissoriet om samfundstjeneste mv. fundet grundlag for at gennemføre en generel analyse af teorierne om restorative justice og genoprettende retfærdighed. Straffelovrådet har dermed heller ikke fundet grundlag for på det generelle plan at forholde sig til, om det er rigtigt – som forudsat i disse teorier – at konflikter, som skyldes, at en person har begået et strafbart forhold over for en anden person, ”bedst” løses af de pågældende personer, eventuelt bistået af deres netværk og civilsamfundet, uden statens indblanding.

Straffelovrådet har herudover noteret sig, at de former for restorative justice og genoprettende retfærdighed, som kendes internationalt, især består i forskellige former for mægling mellem offeret og gerningsmanden. Undertiden involveres også disse personers pårørende eller andre, som er berørt af konflikten. Der er således tale om ordninger, som kan sammenlignes med den mægling, som i Danmark finder sted i konfliktråd.

Efter en forsøgsperiode med konfliktråd blev der i 2009 gennemført en lov herom, således at konfliktråd nu er en permanent landsdækkende ordning. Loven

trådte i kraft den 1. januar 2010, og ifølge forarbejderne til loven påhviler det Rigspolitiet løbende at evaluere ordningen. På opdrag af Rigspolitiet gennemførte CASA i 2012 en evaluering af ordningen med konfliktråd. Af Rigspolitiets pressemeddelelse om resultatet af evalueringen fremgår bl.a. følgende:

”Forurettede og gerningspersoner, der har gennemført konfliktråd, er generelt positive over for udbyttet af mødet mellem forurettede og gerningspersonen. Det viser en ny evaluering af den landsdækkende konfliktrådsordning.

Efter at have eksisteret i knap tre år er konfliktrådsordningen nu blevet evalueret. Overordnet set konkluderer evalueringen, at de forurettede såvel som gerningspersonerne oplever deres fælles møder som meget vellykkede. Knap 85 % af såvel forurettede som gerningspersoner har karakteriseret konfliktrådet som vellykket. De forurettede oplever, at deres frygt er mindsket efter, at de har mødt gerningspersonen, hvor de har fået sat ansigt på vedkommende og har fået talt ud om hændelsen.

Gerningspersonerne fortæller ligeledes, at de er glade for at møde den forurettede.

Den landsdækkende konfliktrådsordning trådte i kraft i januar 2010. Det overordnede ansvar for konfliktrådsordningen ligger hos Rigspolitiet. De enkelte politikredse har selv ansvaret for at tilrettelægge den lokale organisering og struktur, og det har politikredsene grebet an på forskellig vis.

”Vi er meget tilfredse med evalueringen, der giver os en god mulighed for at gøre konfliktrådene endnu bedre fremover”, siger Jørn Kjer, chef for Rigspolitiets Nationale Forebyggelsescenter.”

I lyset af, at der foreligger en forholdsvis ny lovgivning om konfliktråd, og af, at Rigspolitiet løbende evaluerer ordningen og følger op herpå, har Straffelovrådet ikke fundet grundlag for at foretage en generel analyse af konfliktrådsordningen i Danmark.

Straffelovrådet henleder dog opmærksomheden på, at konfliktrådsordningen i Danmark ikke – som i visse andre lande – er et alternativ til en traditionel domstolsbehandling, men derimod et supplement. Dette spørgsmål blev grundigt overvejet forud for vedtagelsen af lov om konfliktråd, og Straffelovrådet kan om de relevante hensyn navnlig henvise til lovforslagets bemærkninger, hvoraf fremgår bl.a. følgende (pkt. 3.7.2 i lovforslag nr. L 158 fremsat den 26. februar 2009, jf. Folketingstidende 2008-09, tillæg A, side 4909-4912):

”Udvalgets flertal (7 medlemmer) bemærker, at de samme hensyn, som kan anføres som begrundelse for at lade gerningsmandens deltagelse i konfliktråd indgå som en formildende omstændighed ved straffastsættelsen under en efterfølgende

straffesag, for så vidt kan anføres til støtte for at indføre en ordning, hvor gerningsmandens deltagelse i konfliktråd – i hvert fald i visse sager – erstatter den sædvanlige strafferetlige forfølgning. Med udgangspunkt i de positive erfaringer med deltagelse i konfliktråd under forsøgsordningen, navnlig det positive udbytte for både forurettede og gerningsmand, som vil kunne være en følge af deltagelse i konfliktråd, skulle formålet med en sådan ordning med konfliktråd som alternativ til straf være at motivere flest mulige gerningsmænd til at deltage i et konfliktråd.

Flertallet finder (ligesom mindretallet, jf. nedenfor), at en ordning med konfliktråd som alternativ til straf antagelig vil kunne medvirke til at motivere flere gerningsmænd til at ønske at deltage i konfliktråd. Efter flertallets opfattelse bør et stort antal gennemførte konfliktråd imidlertid ikke nødvendigvis være et succes-kriterium i sig selv, og hertil kommer, at der efter flertallets opfattelse er en række væsentlige hensyn, som taler imod at indføre en ordning med konfliktråd som alternativ til straf.

Flertallet peger navnlig på, at en retstilstand, hvor konfliktråd er et alternativ til straf, kombineret med et krav om, at konfliktråd kun gennemføres, hvis forurettede deltager frivilligt (som der er enighed i udvalget om at anbefale), vil give forurettede en afgørende indflydelse på, om gerningsmanden kan idømmes sædvanlig straf. At tildele den forurettede en sådan retsstilling vil efter flertallets opfattelse harmonere dårligt med grundlæggende straffeprocessuelle principper, hvorefter spørgsmålet om straf som udgangspunkt anses for at være et anliggende mellem staten på den ene side og den, der har begået en strafbar handling, på den anden side. Det er således som udgangspunkt politiet og anklagemyndigheden, der har ansvaret for og afgørende indflydelse på retsforfølgningen ved domstolene, og ikke den forurettede for den pågældende forbrydelse. Det ændrer efter flertallets opfattelse ikke herved, at der bl.a. i straffeloven findes enkelte, typisk mindre alvorlige forbrydelser, som er undergivet privat påtale, dvs. at sagerne i givet fald skal forfølges af den forurettede selv og ikke af anklagemyndigheden. (...)

Flertallet finder, at en eventuel ordning med konfliktråd som alternativ til straf under alle omstændigheder måtte forudsætte, at anklagemyndigheden efter en konkret vurdering finder, at sagen er egnet til at blive behandlet i et konfliktråd som alternativ til en sædvanlig strafferetlig forfølgning. Dette ville imidlertid efter flertallets opfattelse ikke ændre ved den ovenfor anførte indvending, idet gennemførelsen af et konfliktråd stadig ville forudsætte, at den forurettede var indforstået hermed.

Flertallet anfører endvidere, at det ikke kan udelukkes, at en retstilstand, hvor efter det reelt er op til forurettede, om gerningsmanden skal idømmes sædvanlig straf eller deltage i konfliktråd, i visse sager vil kunne indebære en risiko for, at den forurettede udsættes for represalier eller pression fra gerningsmandens side, hvis den forurettede nægter at medvirke til konfliktråd med den virkning, at sagen i stedet skal afgøres ved domstolene. Denne risiko vil antagelig være større, jo strengere straf der i givet fald vil komme på tale for gerningsmanden.

Hertil kommer, at forudsætningen for en meningsfuld afvikling af et konfliktråd er, at gerningsmanden har et reelt ønske om at blive konfronteret med og stå til ansvar over for forurettede. Et flertal i udvalget (6 medlemmer) anfører, at det ikke kan udelukkes, at en retstilstand, hvor behandling i konfliktråd er et alternativ til straf, vil medføre en risiko for, at gerningsmanden indvilger i at deltage i konfliktråd »på skrømt« alene med det formål at undgå straf. Selv om mægleren i

sådanne situationer måtte blive opmærksom på gerningsmandens manglende reelle hensigt og afbryde mæglingen, er det efter dette flertals opfattelse vigtigt at sikre, at gerningsmandens ønske om at deltage i konfliktråd i hvert fald overvejende er båret af et ønske om at stå til ansvar over for forurettede. Efter dette flertals opfattelse er det navnlig af hensyn til forurettede vigtigt at undgå situationer, hvor mægleren føler sig nødsaget til at afbryde mæglingsforløbet, fordi det viser sig, at gerningsmandens motivation for at deltage i konfliktråd alene er båret af et ønske om at undgå straf.

Det er endvidere dette flertals opfattelse, at det er uheldigt, hvis en ordning, hvorefter gerningsmandens deltagelse i et konfliktråd træder i stedet for en sædvanlig straffesag, indebærer, at mægleren som led i forløbet også vil skulle vurdere, om gerningsmanden reelt ønsker at deltage og medvirke i mæglingen, eller om forløbet skal afbrydes. Mæglerens vurdering heraf ville dermed – på samme måde som forurettedes ønske om at deltage i konfliktrådet eller ej – principielt være afgørende for, om sagen skal behandles i konfliktråd, eller om gerningsmanden skal idømmes en sædvanlig straf.

Efter en samlet vurdering af disse forskellige hensyn er det flertallets opfattelse, at konfliktråd ikke bør kunne være et alternativ til straf og altså erstatte en sædvanlig strafferetlig forfølgning. (...)

3.7.2.2. Udvalgets mindretal (5 medlemmer) finder, at konfliktråd bør etableres som et muligt alternativ til den traditionelle straffeprocess i sager, hvor den nugældende praksis vedrørende sanktionsvalget f.eks. er betinget dom eller mindre indgribende foranstaltninger, og hvor det i øvrigt er relevant. Tillige bør der efter mindretallets opfattelse iværksættes et forsøg med konfliktråd som alternativ i sager, hvor der efter gældende udmålingspraksis normalt idømmes en kort, ubetinget frihedsstraf (op til 3 måneder).

Mindretallet anfører bl.a., at man anbefaler konfliktråd som alternativ i mindre alvorlige sager både af præventive og repressive grunde. Mindretallet anfører, at det er påvist, at brug af konfliktråd giver et mindre tilbagefald til ny kriminalitet end traditionelle straffe. Etablering af konfliktråd som alternativ til traditionelle straffe må således antages at kunne bidrage til at nedbringe i hvert fald ungdomskriminaliteten i et omfang, som det vil være vanskeligt at opnå på anden måde. Mindretallet anfører desuden, at anvendelse af konfliktråd som alternativ til almindelig strafforfølgning vil medføre en langt hyppigere anvendelse af konfliktråd og derfor betydeligt mere omfattende kriminalitetsforebyggende virkninger samlet set.

Mindretallet bemærker, at forurettede i en række henseender allerede i det eksisterende retssystem har meget betydelig indflydelse på, hvad der kan og skal ske i en straffesag. For det første eksisterer der ingen generel anmeldelsespligt i Danmark: Forurettede kan i almindelighed selv afgøre, om han eller hun overhovedet vil anmelde en forbrydelse til politiet. Endvidere er privat påtale ikke et ukendt fænomen i dansk ret. Mindretallet mener også, at betinget offentlig påtale efter straffelovens § 275, stk. 2, giver forurettede en mere aktiv stilling i sagen. I sager med betinget offentlig påtale har den forurettede direkte rådighed over, om der skal indledes en straffesag eller ej. Derfor bør konfliktråd som alternativ til straf ikke afvises alene ud fra rent principielle overvejelser om den grundlæggende straffeprocess.

Hvis konfliktråd kan medføre en mildere straf – hvilket udvalget er enig om at støtte – vil det efter mindretallets opfattelse ikke være en afgørende principiel nyskabelse også at tillade, at konfliktråd kan være et alternativ til straf.

Mindretallet finder det desuden rimeligt og ønskeligt at udvide forurettedes »magt«, idet det vil styrke forurettedes retsstilling og give en øget mulighed for, at flere ofre restitueres ovenpå forbrydelsen, samt en øget tilfredshed blandt forurettede med forløbet af sagen og resultaterne heraf.

Det er dog klart, at der må være en grænse for, hvor meget »magt« forurettede kan gives, navnlig afhængigt af, hvor alvorlig en forbrydelse og straf der er tale om. Mindretallet anbefaler derfor, at konfliktråd ikke anvendes som alternativ for forbrydelser, hvor praksis er en ubetinget frihedsstraf på over 3 måneder, samt at der i første omgang alene iværksættes en forsøgsordning med konfliktråd som alternativ til korte, ubetingede frihedsstraffe på 3 måneder og derunder.

Mindretallet anfører, at de omfattende og efterhånden langvarige erfaringer fra Norge og andre steder med konfliktråd som alternativ til straf viser, at der ikke har været problemer med pression mod forurettede eller med, at gerningsmanden deltager på skrømt. Dette kan skyldes, at de sager, der er egnede til at blive behandlet i konfliktråd, er de mindst alvorlige sager begået af oftest unge kriminelle med ingen eller kun en begrænset kriminel fortid bag sig. Hertil kommer, at de udenlandske og danske erfaringer tyder på, at mæglerens rolle og hele opbygningen af konfliktrådsordningen gør, at et forsøg på at spekulere i ordningen vil vise sig frugteløst meget tidligt i forløbet. (...)

3.7.2.3. Justitsministeriet er enig med flertallet i, at der er en række betænkeligheder ved at indføre regler om, at konfliktråd kan træde helt i stedet for straf. Det drejer sig navnlig om forholdet til grundlæggende straffeprocessuelle principper om den forurettedes rolle i straffesagen, risikoen for, at der lægges et utilbørligt pres på forurettede (»samvittighedskvaler« mv.), hvis denne siger nej til at deltage i konfliktråd, og at gerningsmanden deltager i konfliktråd på skrømt alene for at undgå en sædvanlig straf. Af hensyn til forurettede er det væsentligt at undgå situationer, hvor en mægler må afbryde et konfliktråd, fordi det viser sig, at gerningsmandens deltagelse ikke er båret af et reelt ønske om at ville medvirke til en meningsfuld dialog om den strafbare handling.”

Straffelovrådet henleder endvidere opmærksomheden på, at eftersom konfliktråd i Danmark er et supplement til en traditionel domstolsbehandling, opstår spørgsmålet, om gerningsmandens deltagelse i konfliktråd bør have betydning for straffastsættelsen.

Straffelovrådet foreslog i betænkning nr. 1424/2002 om straffastsættelse og strafferammer at medtage en henvisning til gerningsmandens deltagelse i konfliktråd i straffelovens § 82 om forhold, som i almindelighed skal indgå som formildende omstændigheder ved straffens fastsættelse. Formålet hermed var at lovfæste den retspraksis, som havde udviklet sig i tilknytning til forsøgsordningen med konfliktråd (side 985). Dette forslag blev ikke gennemført.

Udvalget om konfliktråd foreslog i betænkning nr. 1501/2008, at det i forbindelse med etableringen af en permanent og landsdækkende ordning med konfliktråd skulle indarbejdes i straffelovens § 82, nr. 11, at gerningsmandens deltagelse i konfliktråd i almindelighed skal indgå som en formildende omstændighed i forbindelse med straffastsættelsen. Dette svarede til Straffelovrådets tidligere forslag i betænkning nr. 1424/2002. Dette forslag blev heller ikke gennemført, og af forarbejderne til lov om konfliktråd fremgår i den forbindelse bl.a. følgende (pkt. 3.7.1.2 i lovforslag nr. L 158 fremsat den 26. februar 2009, jf. Folketingstidende 2008-2009, tillæg A, side 4909):

”Justitsministeriet er enig med udvalget i, at gerningsmandens deltagelse i konfliktråd efter rettens konkrete vurdering bør indgå som en formildende omstændighed i forbindelse med straffastsættelsen. Derved videreføres den retspraksis, der har udviklet sig i tilknytning til forsøgsordningen med konfliktråd. Det forudsættes i den forbindelse, at konfliktrådet er gennemført og således ikke er afbrudt enten på mæglerens eller en af parternes foranledning. Det er derimod ikke en forudsætning, at der er indgået en egentlig aftale mellem parterne i konfliktrådet.

Denne ordning svarer således til det, der efter retspraksis allerede i dag er gældende ret, og som er udviklet inden for rammerne af straffelovens almindelige strafudmålingsprincipper, herunder straffelovens § 82, nr. 11, hvorefter det i almindelighed skal indgå som en formildende omstændighed, at gerningsmanden har genoprettet eller søgt at genoprette den skade, der er forvoldt ved den strafbare handling.

Efter Justitsministeriets opfattelse er der således ikke noget behov for at ændre straffelovens § 82, nr. 11, for at opnå den ønskede retstilstand, og det stemmer også bedst med den beskrevne retspraksis, at der ikke automatisk skal lægges vægt på den formelle omstændighed, at et konfliktråd er afholdt.”

Efter Straffelovrådets opfattelse betyder det, at det vil kunne tale for anvendelse af samfundstjeneste i stedet for ubetinget fængsel, at domfældte forud for domsafsigelsen har deltaget i konfliktråd. Dette følger af, at tilstedeværelsen af formildende omstændigheder generelt er et moment, der ved valget mellem ubetinget fængsel og samfundstjeneste taler for samfundstjeneste.

Straffelovrådet har på baggrund af det anførte, herunder at ordningen med konfliktråd er af nyere dato og efter det oplyste fungerer tilfredsstillende, ikke fundet grundlag for at foreslå ændringer af denne ordning.

Rådet har som ovenfor anført ikke inden for rammerne af kommissoriet om samfundstjeneste mv. fundet grundlag for at gennemføre en generel analyse af teoriene om restorative justice og genoprettende retfærdighed og har følgelig heller ikke fundet grundlag for at foreslå nye ordninger af denne karakter som alternativ eller supplement til de eksisterende sanktionsformer.

5. Generelt om samfundstjeneste

Efter kommissoriet skal Straffelovrådets overvejelser munde ud i en revision, der navnlig sigter mod så vidt muligt at øge brugen af samfundstjeneste som alternativ til ubetinget fængsel. Der er således lagt op til, at forhold, som i dag straffes med ubetinget fængsel, fremover skal straffes med samfundstjeneste. Eftersom samfundstjeneste er en mildere sanktion end ubetinget fængsel, vil der i givet fald være tale om en lempelse af det eksisterende sanktionsniveau.

Straffelovrådet finder det på denne baggrund hensigtsmæssigt indledningsvis at fremkomme med nogle generelle synspunkter vedrørende samfundstjeneste som strafform. De gældende regler og baggrunden herfor er i øvrigt beskrevet i kapitel 2 og bilag 1.

Forarbejderne til lovændringen i 1992, som lovfæstede samfundstjeneste som strafform i Danmark, indeholder følgende generelle udsagn (Folketingstidende 1991-92, tillæg A, spalte 1839):

”Tanken om indførelse af samfundstjeneste er opstået på baggrund af mange års debat om frihedsstraffens placering i det strafferetlige sanktionssystem. Et kardinalpunkt i denne debat har været ønsket om at begrænse anvendelsen af frihedsberøvende foranstaltninger mest muligt.”

Som det fremgår af citatet, er formålet med samfundstjeneste helt overordnet så vidt muligt at begrænse anvendelsen af frihedsberøvelse som straf. Straffelovrådet kan tilslutte sig dette og bemærker, at det også bidrager til, at lovovertrædere undgår at blive udsat for de negative påvirkninger, som kan finde sted i et fængsel. Samfundstjeneste er i øvrigt også billigere for samfundet end ubetinget fængsel.

Samfundstjeneste er med andre ord en strafform, der i de tilfælde, hvor den er egnet, er både bedre og billigere end alternativet, ubetinget fængsel.

Straffelovrådets udgangspunkt for overvejelserne er, at samfundstjenesteordningen i dag grundlæggende fungerer godt og gennem efterhånden en længere år-række har vist sit værd som et velegnet alternativ til ubetinget fængsel.

Anvendelsen af samfundstjeneste har ikke haft negative konsekvenser i kriminalpræventiv henseende. I de sager, hvor samfundstjeneste er en egnet strafform, kan den generalpræventive effekt ikke antages at være mindre end for ubetinget fængsel. Og de foreliggende undersøgelser viser en forbedret eller uændret individualpræventiv virkning af samfundstjeneste sammenlignet med ubetinget fængsel, idet tilbagefald til ny kriminalitet (recidiv) er lavere ved samfundstjeneste set i forhold til ubetinget fængsel.

Straffelovrådet har på denne baggrund ingen betænkeligheder i kriminalpræventiv henseende ved i givet fald at udvide anvendelsesområdet for samfundstjeneste i forhold til situationen i dag.

En udvidelse af anvendelsesområdet for samfundstjeneste kan – som også berørt i kommissoriet – navnlig tænkes at ske ved at udvide den personkreds, som kan anses for egnet til samfundstjeneste, eller ved at udvide de former for kriminalitet, hvor samfundstjeneste kan anvendes.

Spørgsmålet om egnethedsvurderingen behandles i afsnit 7.1 nedenfor. Dette spørgsmål skal også ses i lyset af overvejelserne i afsnit 6 nedenfor om samfundstjenestens indhold. Om en person er egnet til samfundstjeneste – dvs. har evne og vilje til at gennemføre en pålagt samfundstjeneste i overensstemmelse med reglerne – afhænger således helt naturligt også af, hvad en dom til samfundstjeneste nærmere indebærer.

Spørgsmålet om, ved hvilke kriminalitetsformer samfundstjeneste bør kunne anvendes, behandles i afsnit 7.4 nedenfor. Heller ikke dette spørgsmål kan ses isoleret fra overvejelserne i afsnit 6 nedenfor om samfundstjenestens indhold. Om samfundstjeneste bør anvendes som sanktion i forhold til en given kriminalitet, afhænger således også af, om samfundstjenesten ledsages af yderligere vilkår,

som skal opfyldes i tillæg til samfundstjenesten. Overvejelserne om betydningen af kriminalitetens art for valget mellem samfundstjeneste og betinget dom skal endvidere ses i lyset af overvejelserne i afsnit 8 nedenfor om konsekvenserne af manglende gennemførelse af en samfundstjeneste, herunder om mulighederne for at skærpe sanktionen ved overtrædelse af vilkåret om straffri vandel i en prøvetid.

Afslutningsvis overvejer Straffelovrådet i afsnit 9 nedenfor spørgsmålet om samfundstjenestens placering i det samlede sanktionssystem. Rådet overvejer navnlig, om samfundstjeneste bør ændres fra at være et vilkår i en betinget dom til at være en selvstændig strafart.

6. Samfundstjenestens indhold

Straffelovrådet finder, at hovedindholdet i en betinget dom med vilkår om samfundstjeneste fortsat bør være en pligt til at udføre ulønnet samfundsnyttigt arbejde i et nærmere angivet antal timer.

Efter Straffelovrådets opfattelse bør domstolene således (fortsat) være tilbageholdende med at fastsætte andre (byrdefulde) vilkår i en dom til samfundstjeneste, jf. nærmere afsnit 6.5 nedenfor.

Straffelovrådet har imidlertid overvejet, om en del af en samfundstjeneste bør kunne bestå i at deltage i behandlings- eller uddannelsesprogrammer (afsnit 6.2 nedenfor). Straffelovrådet har endvidere overvejet anvendelsen af tillægsbøde i domme til samfundstjeneste (afsnit 6.6 nedenfor).

Straffelovrådet har endvidere overvejet, på hvilke arbejdssteder samfundstjeneste bør kunne udføres (afsnit 6.1 nedenfor), og om der er anledning til at foreslå ændringer af reglerne om minimums- og maksimumstimetal for samfundstjeneste (afsnit 6.3 nedenfor) eller i principperne for fastsættelse af antallet af samfundstjenestetimer i den enkelte sag og af længstetiden for udførelsen af arbejdspligten (afsnit 6.4 nedenfor).

6.1. Arbejdssteder til udførelse af samfundstjeneste

Ifølge oplysninger, som Straffelovrådet har modtaget fra Direktoratet for Kriminalforsorgen, er det allerede med samfundstjenestens nuværende omfang sådan, at halvdelen af kriminalforsorgens regioner har svært ved at finde det tilstrækkelige antal arbejdspladser til samfundstjeneste. Med en væsentlig udvidelse af omfanget af anvendelsen af samfundstjeneste må det alt andet lige forventes at blive endnu sværere at skaffe et tilstrækkeligt antal offentlige eller almennyttige arbejdspladser til samfundstjeneste, især samfundstjeneste i weekender og aften-timer.

I forlængelse af lovændringen i 2012, som giver mulighed for at afvikle samfundstjeneste på et alternativt arbejdssted under intensiveret opsyn, herunder ved kriminalforsorgens egne tjenestesteder, har Straffelovrådet overvejet, om muligheden for at udføre samfundstjeneste yderligere bør udvides til at omfatte private erhvervsdrivende.

Straffelovrådet finder, at der ikke er noget strafferetligt eller straffuldbyrdelsesmæssigt til hinder for, at samfundstjeneste afvikles hos private erhvervsvirksomheder. Allerede i dag kan samfundstjeneste afvikles på private almennyttige institutioner, og der kan efter Straffelovrådets opfattelse ikke rejses principielle indvendinger mod, at private erhvervsvirksomheder får tilsvarende opgaver i forhold til at overvåge afviklingen af samfundstjenesten. Myndighedsansvaret for tilsynet og iværksættelsen af eventuelle sanktioner vil uændret ligge hos kriminalforsorgen, og den overvågningsrolle, som den private erhvervsvirksomhed i sagens natur vil have i forhold til den dømte, adskiller sig på det principielle plan ikke fra den overvågning, som private arbejdsgivere kan have i forhold til personer, der afsoner en ubetinget fængselsstraf på bopælen under intensiv overvågning og kontrol.

Straffelovrådet finder endvidere, at det bør være muligt at udforme ordningen sådan, at afviklingen af samfundstjeneste hos private erhvervsvirksomheder ikke får karakter af konkurrenceforvridende statsstøtte. Straffelovrådet lægger i den forbindelse bl.a. vægt på, at der allerede findes forskellige ordninger, hvor det offentlige som løntilskud helt eller delvis betaler lønnen for en medarbejder hos en privat erhvervsvirksomhed. Straffelovrådet forudsætter således, at der i en ord-

ning med afvikling af samfundstjeneste hos private erhvervsvirksomheder indbygges tilsvarende sikringer mod konkurrenceforvridning, som kendes fra eksempelvis ordninger med løntilskud. Straffelovrådet tilføjer, at der formentlig også i Danmark vil kunne være virksomheder, der ud fra principper om virksomheders samfundsansvar (CSR) vil være villige til at bistå med at stille arbejdspladser til rådighed for gennemførelsen af samfundstjeneste, og at der i givet fald efter omstændighederne kan være tale om, at virksomhedens umiddelbare udgifter til et sådant projekt svarer til eller endog overstiger den umiddelbare værdi for virksomheden af det udførte arbejde. Virksomheden vil dog i givet fald samtidig kunne opnå mere generelle fordele i form af at opfylde nogle af sine CSR-mål og i form af at opbygge, styrke eller fastholde et positivt image i offentligheden.

Direktoratet for Kriminalforsorgen har oplyst, at de mest oplagte eksempler på arbejdspladser på private erhvervsvirksomheder, som vil kunne anvendes til samfundstjeneste, vil være virksomheder eller virksomhedstyper, der tidligere har været kommunale, men løbende er blevet udliciteret til private, og som tidligere har været samfundstjenestesteder i kriminalforsorgen. Som eksempel kan nævnes køkken- og pedelopgaver på bl.a. plejehjem og institutioner og medborgerhuse. Flere af disse typer samfundstjenestesteder har traditionelt aftaget et større antal personer, som udfører samfundstjeneste, idet der på flere af disse steder har kunnet tilbydes aften- og weekendarbejde.

Straffelovrådet foreslår på denne baggrund, at samfundstjeneste også skal kunne udføres hos private erhvervsvirksomheder.

6.2. Behandlings- og uddannelsesprogrammer som led i samfundstjeneste

Som nævnt finder Straffelovrådet, at hovedindholdet i en betinget dom med vilkår om samfundstjeneste fortsat bør være en pligt til at udføre ulønnet samfundsnyttigt arbejde i et nærmere angivet antal timer. Dermed fastholdes samfundstjenestens både genoprettende og straffende karakter.

Efter Straffelovrådets opfattelse vil det imidlertid ikke være i strid med dette hovedprincip – eller med samfundstjenestens genoprettende og straffende karakter

– at give mulighed for, at en vis begrænset del af samfundstjenesten kan afvikles ved at deltage i målrettede relevante behandlings- eller uddannelsesprogrammer.

Der vil være fordele forbundet med at udvide samfundstjenesten til også at omfatte deltagelse i sådanne behandlings- eller uddannelsesprogrammer. Det vil navnlig give mulighed for – i de tilfælde, hvor der er behov for det – at styrke mulighederne for, at domfældte gennemfører samfundstjenesten ved, at den pågældende gennemgår et særligt behandlingsprogram (f.eks. vredeshåndtering) eller et særligt resocialiserings/uddannelsesprogram før udførelsen af det ulønnede arbejde.

Dette vil også understøtte et af formålene med samfundstjeneste, som er at holde domfældte, som ikke i forvejen er kriminelt belastede, ude af fængslet og den risiko for oplæring til kriminalitet, som er forbundet med et fængselsophold. Samtidig undgås afbræk i domfældtes arbejds- og familieliv, således at risikoen for tilbagefald til ny kriminalitet (recidiv) mindskes.

Straffelovrådet foreslår på denne baggrund, at samfundstjeneste ud over ulønnet samfundsnyttigt arbejde også skal kunne indeholde andre elementer i form af deltagelse i et særligt behandlingsprogram eller uddannelsesprogram. Som eksempel på behandlingsprogrammer kan nævnes kognitive programmer såsom vredeshåndtering. Som eksempler på uddannelsesprogrammer kan nævnes forløb på produktionsskoler for unge, voksenuddannelsescentre eller sprogcentre, der kan tilbyde fleksible forløb, der retter sig mod både de traditionelle boglige fag, almenkundskaber samt mod håndværksmæssige, fag, industri, merkantile områder samt service og kommunikation. Det vil formentlig i flere tilfælde være relevant at kombinere sådanne fleksible undervisningsforløb med enten misbrugsbehandling, kognitive programmer, vredeshåndtering eller lignende.

Straffelovrådet finder på den anden side ikke grundlag for, at behandling og uddannelse mere generelt skulle kunne indgå som et led i udførelsen af samfundstjeneste.

Efter Straffelovrådets opfattelse vil en medtagelse af behandlings- eller uddannelseselementer i en samfundstjeneste forudsætte, at der i givet fald er tale om særlige behandlings- eller uddannelsesprogrammer. Det vil således efter Straffe-

lovrådets opfattelse ikke være hensigtsmæssigt, at eksempelvis ”ambulant psykiatrisk behandling efter kriminalforsorgens nærmere bestemmelse” indgår i en samfundstjeneste. Et på forhånd fastsat timetal for den form for behandling vil være i modstrid med, at en sådan behandling løbende bør afpasses efter den pågældendes behandlingsbehov. Et bestemt timetal for sådan behandling ville derfor kunne føre til både for meget behandling (hvis behandlingsbehovet var opfyldt, før timetallet var brugt) og for lidt behandling (hvis timetallet var brugt, før behandlingsbehovet var opfyldt). Dette vil efter Straffelovrådets opfattelse gælde, selv om det i givet fald overlades til kriminalforsorgen at fordele det samlede timetal mellem ulønnet arbejde og behandling. Eftersom det ulønnede arbejde vil skulle planlægges i god tid, for at kunne afvikles i en hensigtsmæssig rytme inden for afviklingstiden, vil man ikke som generel ordning kunne operere med så stor fleksibilitet, at eksempelvis ambulant psykiatrisk behandling vil kunne afvikles som en del af et samlet timetal. Hertil kommer, at hvis sådan behandling begrænses til et bestemt timetal, vil en dom til samfundstjeneste – afhængig af timetallet – i praksis kunne blive mindre indgribende end en betinget dom uden vilkår om samfundstjeneste, men med et tilsvarende behandlingsvilkår.

Efter Straffelovrådets opfattelse vil det endvidere ikke være hensigtsmæssigt, hvis uddannelse, som helt eller delvis i givet fald vil være den pågældendes almindelige beskæftigelse, indgår i en samfundstjeneste med et bestemt timetal eller som en del af et samlet timetal. Det bør således fastholdes, at samfundstjeneste afvikles i – og dermed ”går ud over” – det, der ellers ville være den pågældendes fritid. Deltagelse i uddannelse, som giver den pågældende ret til SU eller anden offentlig forsørgelse, bør derfor ikke indgå i en samfundstjeneste med et bestemt timetal eller som en del af et samlet timetal. Dette ville i givet fald også kunne føre til, at en dom til samfundstjeneste – afhængig af timetallet – i praksis kunne blive mindre indgribende end en betinget dom uden vilkår om samfundstjeneste, men med et tilsvarende vilkår om uddannelse.

Straffelovrådet har overvejet, om det bør være retten, der som led i en dom til samfundstjeneste bestemmer, om samfundstjenesten ud over ulønnet samfundsnyttigt arbejde også skal kunne omfatte deltagelse i behandlingsprogrammer eller uddannelsesprogrammer. Straffelovrådet finder imidlertid, at det bør være kriminalforsorgen, der i forbindelse med fuldbyrdelsen af dommen træffer afgørelse herom. Dette vil være på linje med, at det er kriminalforsorgen, der bestemmer,

hvilket arbejde domfældte skal udføre som led i sin samfundstjeneste. At den konkrete fordeling af det samlede timetal overlades til kriminalforsorgen (fremfor mere detaljerede bestemmelser i dommen til samfundstjeneste), giver også mulighed for løbende tilpasning, herunder således at hvis domfældte viser sig ikke at være tilstrækkeligt motiveret til, at der kan ventes en positiv effekt af et behandlings- eller uddannelsesprogram, kan kriminalforsorgen bestemme, at de timer, der ellers kunne være anvendt hertil, i stedet skal afvikles som arbejdstimer.

En dom til samfundstjeneste vil således indeholde et samlet timetal, som det vil være overladt til kriminalforsorgen at udmønte som arbejde og eventuelt som deltagelse i behandlings- eller uddannelsesprogram. Ligesom det er tilfældet ved samfundstjeneste i dag, vil kriminalforsorgen således – efter drøftelse med domfældte – skulle beslutte, hvor og hvornår det ulønnede samfundsnyttige arbejde skal udføres, og i givet fald hvor og hvornår domfældte skal deltage i behandlingsprogram eller uddannelsesprogram.

For at sikre, at udførelse af ulønnet arbejde forbliver hovedindholdet i enhver dom til samfundstjeneste foreslår Straffelovrådet imidlertid, at behandlingsprogrammer og uddannelsesprogrammer højst kan udgøre en tredjedel af det samlede timetal. Domfældte vil således altid skulle udføre ulønnet arbejde i mindst to tredjedele af det samlede timetal. Straffelovrådet foreslår, at denne regel kommer til at fremgå direkte af loven, og det vil således ikke være noget, retten vil skulle tage stilling til i den enkelte sag.

Straffelovrådet bemærker i øvrigt, at ved opgørelsen af timetallet for behandlings- eller uddannelsesprogrammer, som indgår i det samlede timetal for samfundstjeneste, bør én times samfundstjeneste regnes som 60 minutter. Hvis behandlings- eller uddannelsesprogrammet afvikles ved lektioner af anden længde end hele timer, vil der skulle ske en omregning til hele timer. Eksempelvis vil deltagelse i 20 lektioner a 45 minutter udgøre 15 timers samfundstjeneste. I timetallet bør alene medregnes lærerstyret undervisning, herunder lærerstyret gruppearbejde, men ikke egen forberedelse og heller ikke kollektiv forberedelse (gruppearbejde) uden lærertilstedeværelse. Tilsvarende gælder behandling, hvor timetallet således bør omfatte den tid, hvor behandleren deltager, herunder eventuel behandlerstyret gruppeterapi, men ikke eventuelle øvelser eller lignende, som deltagerne gennemfører mellem behandlingssessionerne. Domfældte vil imidler-

tid ud over deltagelse i behandlingen eller undervisningen i det fastsatte antal timer have pligt til efter evne at forberede sig til behandlingen eller undervisningen ("lave lektier") i relevant og sædvanligt omfang.

Afslutningsvis bemærkes, at Straffelovrådet har overvejet, om domfældtes deltagelse i tilsynssamtaler henholdsvis konfliktråd bør indgå i det samlede timetal, men ikke har fundet grundlag herfor. Straffelovrådet er opmærksom på, at timetallet i en norsk dom til samfundsstraf bl.a. omfatter domfældtes deltagelse i tilsynssamtaler og konfliktråd. Den norske ordning er imidlertid anderledes end den danske bl.a. derved, at samfundsstraf efter norsk ret er en selvstændig strafart på linje med bøde og fængsel. Endvidere er maksimumtimetallet for en norsk dom til samfundsstraf 420 timer, mens det i Danmark er 300 timer, hvilket Straffelovrådet foreslår videreført, jf. afsnit 6.3 nedenfor.

Hertil kommer, at deltagelse i tilsynssamtaler og deltagelse i konfliktråd har en væsentlig anden karakter end deltagelse i behandlings- eller uddannelsesprogrammer.

En person, der er idømt samfundstjeneste, vil altid stå under kriminalforsorgens tilsyn i den periode, hvor samfundstjenesten udføres, og den pågældende vil derfor under alle omstændigheder skulle deltage i en eller flere tilsynssamtaler. Efter Straffelovrådets opfattelse er der ikke nogen fordele forbundet med, at deltagelse i sådanne samtaler skulle "tælle med" i afviklingen af samfundstjenesten i timemæssig henseende.

Med hensyn til konfliktråd stiller sagen sig lidt anderledes, men efter Straffelovrådets opfattelse er der heller ikke her nogen fordele forbundet med, at deltagelse i konfliktråd skulle "tælle med" i afviklingen af samfundstjenesten i timemæssig henseende. Deltagelse i konfliktråd er normalt ikke tidsmæssigt særligt omfattende, og betydningen af, om domfældtes deltagelse heri tæller med i timemæssig henseende eller ej, vil derfor under alle omstændigheder være lille. Deltagelse i konfliktråd er under alle omstændigheder frivillig, og det er efter Straffelovrådets opfattelse bedst stemmende hermed ikke at lade deltagelse heri indgå som et led i en pligtmæssig samfundstjeneste. Endelig vil konfliktråd, hvis sigtede erkender, kunne afholdes, før der afsiges dom, og det ville være uheldigt, hvis afholdelse af

konfliktråd udskydes alene for at opnå, at domfældtes deltagelse heri kan indgå i opfyldelsen af en dom til samfundstjeneste.

6.3. Minimums- og maksimumstimetal for samfundstjeneste

Straffelovrådet finder, at vilkår om samfundstjeneste ligesom i dag bør angive et bestemt timetal. Det bør således være retten, der som led i dommen fastsætter det samlede timetal for samfundstjenesten, og fastsættelsen af timetallet bør ske efter almindelige strafudmålingsprincipper, jf. straffelovens kapitel 10. En dom til samfundstjeneste bør endvidere ligesom i dag fastsætte en længstetid for udførelse af samfundstjenesten. Spørgsmålet om den konkrete fastsættelse af timetal og længstetid behandles i afsnit 6.4 nedenfor.

Straffelovrådet har overvejet, om det fastsatte timetal ud over ulønnet samfundsnyttigt arbejde også bør omfatte eventuelle behandlings- eller underviningselementer. Som nærmere beskrevet i afsnit 6.2 ovenfor finder Straffelovrådet, at særlige behandlings- og uddannelsesprogrammer efter kriminalforsorgens nærmere bestemmelse bør kunne indgå som led i en samfundstjeneste med indtil en tredjedel af det samlede timetal.

Straffelovrådet foreslår således, at timetallet for samfundstjeneste ud over samfundsnyttigt ulønnet arbejde alene bør kunne omfatte særlige behandlings- og uddannelsesprogrammer, som ikke helt eller delvis udgør den pågældendes almindelige beskæftigelse. Andre behandlings- eller uddannelseselementer bør ikke kunne indgå i timetallet og vil derfor ikke kunne indgå som et led i et vilkår om samfundstjeneste. Ligesom i dag vil der imidlertid efter omstændighederne ved siden af vilkåret om samfundstjeneste kunne fastsættes andre vilkår, herunder vedrørende behandling eller uddannelse.

Straffelovrådet har overvejet, om minimums- og/eller maksimumstimetallet bør ændres i forhold til de gældende regler.

Minimumstimetallet er i dag 30 timer, hvilket også er tilfældet i Norge, mens minimum i Sverige er 40 timer. Minimumstimetallet blev ved lovændringen i 2000 nedsat fra 40 timer til 30 timer ”[m]ed henblik på at kunne anvende samfundstjeneste i stedet for også de helt kortvarige frihedsstraffe”. Det fremgår af forarbej-

derne, at udtrykket ”helt kortvarige frihedsstraffe” tog sigte på straffe på f.eks. 10-14 dages hæfte (svarende til 10-14 dages fængsel i dag).

Straffelovrådet finder, at den vurdering, som lovændringen i 2000 er udtryk for, hvorefter ulønnet samfundstjeneste i 30 timer i givet fald er et passende alternativ til en ubetinget frihedsstraf på 10-14 dage, fortsat er dækkende.

Straffelovrådet har overvejet, om minimumstimetallet bør nedsættes yderligere til f.eks. 20 timer som et passende alternativ til en straf på 7 dages ubetinget fængsel, som er den korteste frihedsstraf, der kan idømmes. Straffelovrådet har imidlertid ikke fundet grundlag herfor.

Straffelovrådet lægger navnlig vægt på, at der i følelighed er betydeligt større forskel på en ikke-frihedsberøvende straf (bøde eller betinget fængsel, herunder med vilkår om samfundstjeneste) og en ubetinget fængselsstraf på 7 dage end mellem en ubetinget fængselsstraf på 7, 10 eller 14 dage. Den afgørende skillelinje går således efter rådets opfattelse mellem, om domfældte skal afsone en ubetinget fængselsstraf eller ikke. Efter Straffelovrådets opfattelse er der på denne baggrund ikke noget til hinder for, at 30 timers samfundstjeneste anvendes som alternativ til en ubetinget fængselsstraf på 7 dage.

Maksimumtimetallet er i dag 300 timer, mens maksimum i Norge er 420 timer og i Sverige 240 timer. Maksimumtimetallet blev ved lovændringen i 2012 forhøjet fra 240 timer til 300 timer, idet det tilsigtedes, at samfundstjeneste fremover i et vist videre omfang end hidtil ville kunne anvendes i sager, hvor der fastsættes en relativt lang frihedsstraf. Det fremgår af forarbejderne, at ”en relativt lang frihedsstraf” tog sigte på fængselsstraffe på over 1½ års fængsel, men ikke over 2 års fængsel.

Som det fremgår af afsnit 7.3 nedenfor, finder Straffelovrådet ikke grundlag for at ændre de forudsætninger, som lå bag lovændringen i 2012, og hvorefter samfundstjeneste ikke anvendes, hvis straffen overstiger 2 års fængsel, og kun anvendes, hvis særlige grunde taler for det, hvis straffen overstiger 1½ års fængsel. Straffelovrådet finder endvidere, at 300 timers ulønnet samfundsnyttigt arbejde som alternativ til en ubetinget fængselsstraf på 2 års fængsel fortsat vil være dækkende.

Som nævnt foreslår Straffelovrådet imidlertid, at samfundstjeneste ud over ulønnet samfundsnyttigt arbejde også skal kunne omfatte deltagelse i behandlingsprogrammer eller uddannelsesprogrammer. Straffelovrådet har overvejet, om maksimumtimetallet i lyset heraf bør hæves, men har ikke fundet grundlag herfor.

Straffelovrådet lægger i den forbindelse vægt på, at formålet med at give mulighed for, at samfundstjeneste også kan omfatte deltagelse i behandlings- eller uddannelsesprogrammer, bl.a. er at give mulighed for, at personer, som ellers ikke ville være egnede til samfundstjeneste, får adgang hertil. Endvidere foreslår Straffelovrådet som nævnt, at deltagelse i behandling- eller uddannelsesprogrammer højst skal kunne udgøre en tredjedel af det samlede timetal. Hermed sikres, at udførelse af ulønnet samfundsnyttigt arbejde fortsat vil udgøre hovedindholdet i enhver dom til samfundstjeneste.

Straffelovrådet har overvejet, om varetægtsfængsling bør fragå forholdsmæssigt i det idømte timetal. En sådan regel findes i Norge.

Den gældende ordning indebærer, at domfældte i princippet er pligtig at udføre samfundstjeneste i det fulde timetal, selv om en del af den fængselsstraf, som samfundstjenesten træder i stedet for, i en vis forstand allerede er udstået ved varetægtsfængslingen. Hvis den domfældte overtræder vilkåret om samfundstjeneste, og retten derfor bestemmer, at fængselsstraffen skal fuldbyrdes, vil den tidligere varetægtsfængsling imidlertid derefter skulle godskrives domfældte.

Som eksempel kan nævnes, at en person, der har været varetægtsfængslet i 5 måneder, idømmes 1 års fængsel med 200 timers samfundstjeneste. Hvis den pågældende udfører 117 timers samfundstjeneste og derefter nægter at udføre yderligere samfundstjeneste, vil den pågældende efter de almindelige regler få udmålt en ubetinget fængselsstraf, hvor der tages hensyn til den udførte samfundstjeneste. I eksemplet vil der normalt blive udmålt en ubetinget straf på 5 måneders fængsel, fordi domfældte mangler at udføre 5/12 af de idømte 200 timers samfundstjeneste. Denne fængselsstraf vil imidlertid være udstået med den tidligere varetægtsfængsling, jf. straffelovens § 86, og domfældte vil således ikke skulle afsone yderligere.

Som det fremgår af eksemplet, vil varetægtsfængsling under alle omstændigheder i sidste ende skulle modregnes, hvis der bliver tale om at fuldbyrde den betingede dom med vilkår om samfundstjeneste helt eller delvis. Efter Straffelovrådets opfattelse vil det være mere hensigtsmæssigt, at denne modregning foretages direkte i samfundstjenesten. Herved undgås også, at domfældtes motivation til at udføre hele eller kun dele af samfundstjenesten afhænger af, om domfældte er bekendt med reglerne i straffelovens § 86 om modregning af varetægtsfængsling.

Straffelovrådet er opmærksom på, at det forekommer, at en domstol som begrundelse for at idømme samfundstjeneste i stedet for ubetinget fængsel bl.a. henviser til, at tiltalte har været varetægtsfængslet forud for dommen. I de (forholdsvis få) tilfælde, hvor dette forekommer, kunne det opfattes på den måde, at tiltalte, hvis varetægtsfængslingen modregnes i samfundstjenestetimerne, så at sige får ”rabat” to gange for den samme varetægtsfængsling, nemlig både ved at ”slippe” med betinget dom med vilkår om samfundstjeneste og ved at få nedsat timetallet for samfundstjenesten.

Rent bortset fra, at en sådan mulig ”dobbelt rabat” allerede efter gældende ret i givet fald under alle omstændigheder manifesterer sig, hvis tiltalte ikke udfører alle samfundstjenestetimerne, er der efter Straffelovrådets opfattelse faktisk ikke tale om, at tiltalte får en større fordel af varetægtsfængslingen, end rimeligt er.

I de (forholdsvis få) tilfælde, hvor varetægtsfængsling forud for dommen sammen med sagens øvrige omstændigheder kan begrunde, at straffen fastsættes til samfundstjeneste i stedet for ubetinget fængsel, er varetægtsfængslingen i givet fald med til at begrunde, at fængselsstraffen gøres betinget med vilkår om samfundstjeneste. Varetægtsfængslingen forud for dommen indgår altså som en del af begrundelsen for, at domfældte ikke skal afsone yderligere, men i stedet bl.a. skal udføre samfundstjeneste i et vist antal timer. At varetægtsfængslingen herefter også tillægges betydning ved opgørelsen af, hvor mange timers samfundstjeneste domfældte skal udføre, er efter Straffelovrådets opfattelse ikke udtryk for en uberettiget ekstra ”rabat” som følge af varetægtsfængslingen. Det samlede timetal fastsættes i forhold til længden af den betingede fængselsstraf, jf. nærmere afsnit 6.4 nedenfor, og det er derfor også berettiget, at en domfældt, der allerede ved en varetægtsfængsling har afsonet en del heraf, godskrives varetægts-

fængslingen ved opgørelsen af, hvor mange timers samfundstjeneste den pågældende skal udføre. Samlet set har den pågældende dermed stadig reelt oplevet en hårdere reaktion end en person, der ikke har været varetægtsfængslet, og som idømmes en betinget fængselsstraf med vilkår om samfundstjeneste af samme længde og med samme samlede timetal. Den pågældende har nemlig for en del af fængselsstraffens vedkommende været varetægtsfængslet, hvilket er en mere indgribende reaktion end at være på fri fod og udføre samfundstjeneste. Og da den pågældende – også efter fradrag i timetallet for varetægtsfængslingen – har oplevet en hårdere reaktion, er det samtidig berettiget, at varetægtsfængslingen sammen med sagens øvrige omstændigheder kan begrunde, at fængselsstraffen gøres betinget med vilkår om samfundstjeneste.

Endvidere bemærkes, at den rigtige straf som nærmere beskrevet i afsnit 3.4.5 ovenfor i nogle tilfælde vil kunne være en kombination af ubetinget fængsel og betinget fængsel med vilkår om samfundstjeneste. Selv om det som nævnt i afsnit 3.4.5 efter Straffelovrådets opfattelse ikke bør være et selvstændigt argument for at anvende kombinationsdom, at domfældte har været varetægtsfængslet i en periode, kan der alligevel siges at være harmoni mellem det forhold, at antallet af samfundstjenestetimer i en kombinationsdom fastsættes i forhold til længden af den betingede del af fængselsstraffen, jf. nærmere afsnit 6.4 nedenfor, og en ordning, hvorefter en varetægtsfængsling, der modsvarer en del af den betingede fængselsstraf – men ikke en varetægtsfængsling, der helt eller delvis modsvarer den ubetingede del af en kombinationsdom – skal bringes til fradrag i det antal samfundstjenestetimer, domfældte skal udføre.

Straffelovrådet foreslår på denne baggrund, at varetægtsfængsling skal bringes til fradrag i det antal samfundstjenestetimer, domfældte skal udføre.

Straffelovrådet har overvejet, om fradraget bør fastsættes konkret i dommen, eller om fradraget bør være en umiddelbart lovbestemt følge, således at fradraget konkret beregnes af kriminalforsorgen (med mulighed for efterfølgende domstolsprøvelse, hvis der undtagelsesvis måtte opstå tvist herom). Efter Straffelovrådets opfattelse kan der anføres fordele og ulemper ved begge disse muligheder.

Efter de gældende regler er det sådan, at fradrag i idømt fængselsstraf for frihedsberøvelse i form af anholdelse, varetægtsfængsling (herunder varetægts-

fængsling i surrogat) og indlæggelse til mentalundersøgelse i Danmark er en umiddelbar lovbestemt følge (jf. straffelovens § 86, stk. 1, 1.-4. pkt.), mens fradrag i idømt fængselsstraf for sådan frihedsberøvelse i udlandet skal fastsættes konkret ved dommen (jf. straffelovens § 86, stk. 4). Fradrag i idømt bøde for sådan frihedsberøvelse (i Danmark eller udlandet) skal ligeledes fastsættes konkret ved dommen (jf. straffelovens § 86, stk. 1, sidste pkt.).

Straffelovrådet finder, at der kan angives en enkel og entydig formel for beregningen af fradaget i samfundstjenesten for varetægtsfængsling, og at det dermed er både muligt og forsvarligt at lade kriminalforsorgen foretage den konkrete beregning. Efter Straffelovrådets opfattelse vil der dermed heller ikke være større beregningsmæssige fordele ved, at fradraget i stedet fastsættes ved dommen.

Straffelovrådet er samtidig opmærksom på, at domfældte dermed i givet fald ikke umiddelbart af dommen kan se, hvor mange timers samfundstjeneste den pågældende skal udføre. Det vil således i givet fald være nødvendigt at sammenholde dommens oplysninger om varetægtsfængsling mv. under sagen (jf. straffelovens § 86, stk. 1, 4. pkt.) med straffelovens regler om fradrag for varetægtsfængsling, for at komme frem til det antal timers samfundstjeneste, som den pågældende faktisk skal udføre.

Straffelovrådet er endvidere opmærksom på, at selv om den, der efter at have været varetægtsfængslet idømmes ubetinget fængsel, tilsvarende heller ikke umiddelbart af dommen kan se, hvor længe den pågældende faktisk skal afsone, må det antages at være lidt lettere for domfældte at foretage et sådant fradrag i idømt fængselsstraf end at gøre det i idømt samfundstjeneste. For ubetinget fængselsstraf gør der sig imidlertid yderligere det forhold gældende, at der fra alle fængselsstraffe på mere end 2 måneder under visse betingelser kan ske prøveløsladelse på nærmere angivne tidspunkter. Det vil derfor under alle omstændigheder i praksis ofte ikke være muligt for den, der er idømt ubetinget fængsel i mere end 2 måneder, at forudse præcis, hvor længe den pågældende faktisk vil skulle afsone.

Straffelovrådet forudsætter, at domfældte, som ønsker at få oplyst, hvad dommen konkret indebærer i forhold til, hvor mange samfundstjenestetimer den pågældende skal udføre, i forbindelse med domsafsigelsen på forespørgsel vil kunne få

vejledning herom fra retsformanden og endvidere – eksempelvis hvis spørgsmålet opstår i relation til domfældtes ankeovervejelser – efter domsafsigelsen vil kunne få vejledning herom af forsvareren. Og under alle omstændigheder vil domfældte senest ved den første samtale med kriminalforsorgen om fuldbyrdelsen af samfundstjenesten skulle have oplyst, præcis hvor mange timers samfundstjeneste den pågældende skal udføre.

Straffelovrådet finder på denne baggrund efter en samlet vurdering, at fradrag i idømt samfundstjeneste for frihedsberøvelse i Danmark bør være en umiddelbar lovbestemt følge – på linje med, hvad der gælder for fradrag i idømt fængselsstraf. Hvad angår fradrag for frihedsberøvelse i udlandet bør det – ligesom ved fradrag i idømt fængselsstraf – konkret ved dommen fastsættes, for hvilke perioder med frihedsberøvelse i udlandet der skal ske fradrag, mens omregningen fra antal dages frihedsberøvelse til antal samfundstjenestetimer stadig bør være en umiddelbar lovbestemt følge, således at det konkrete timemæssige fradrag beregnes af kriminalforsorgen.

6.4. Fastsættelsen af timetal og længstetid for arbejdspligten

Straffelovrådet har i forlængelse af overvejelserne om de lovbestemte minimums- og maksimumstimetal for samfundstjeneste (jf. afsnit 6.3 ovenfor) overvejet regler og praksis for den konkrete fastsættelse af antallet af samfundstjenestetimer inden for den (vide) ramme, som minimums- og maksimumstillene giver.

De gældende lovregler om samfundstjeneste angiver ikke særlige kriterier for fastsættelsen af antallet af samfundstjenestetimer, og som nævnt i afsnit 6.3 ovenfor bør timetallet fastsættes efter almindelige strafudmålingsprincipper, jf. straffelovens kapitel 10. Eftersom længden af den betingede fængselsstraf fastsættes efter samme principper, er der naturligvis en sammenhæng mellem fængselsstraffens længde og antallet af samfundstjenestetimer. Der findes imidlertid hverken en fast omregningsformel (så og så mange dages eller måneders fængsel svarer til så og så mange timers samfundstjeneste) eller en fast omregningstabel, som for de enkelte strafpositioners vedkommende angiver, hvor mange samfundstjenestetimer der svarer hertil.

På færdselsområdet gælder (i kraft af forarbejderne til lovændringen i 2000) det udgangspunkt, at i domme til samfundstjeneste ledsages 10-14 dages betinget fængsel af 30 timers samfundstjeneste, 20-30 dages betinget fængsel af 40 timers samfundstjeneste og 40-50 dages betinget fængsel af 60 timers samfundstjeneste. Som det fremgår af bilag 1, afsnit 2.4.1, anføres det i forarbejderne, at disse positioner for udmålingen af antallet af samfundstjenestetimer er vejledende, og at der i det konkrete tilfælde afhængigt af sagens omstændigheder kan være anledning til at fastsætte et afvigende timeantal. I praksis er det formentlig sjældent, at de angivne timetal fraviges i sager, som udelukkende angår de tilfælde af spirituskørsel eller kørsel i frakendelsestiden, som forarbejderne er møntet på (og hvor der altså ikke samtidig er dømt for andre forhold i eller uden for færdselsloven).

Med hensyn til længstetiden for udførelsen af arbejdspligten fremgår det udtrykkeligt af straffeloven, at længstetiden skal udmåles i forhold til antallet af arbejdstimer. Som anført i kapitel 2, afsnit 2.2, fastsættes længstetiden i praksis ofte til 4-6 måneder, hvis der idømmes samfundstjeneste i op til 60-70 timer, til 6-8 måneder, hvis der idømmes samfundstjeneste i 80-120 timer, til 8 måneder-1 år, hvis der idømmes samfundstjeneste i 120-200 timer, og til 1½ år, hvis der idømmes samfundstjeneste i mere end 200 timer.

Straffelovrådet finder, at der fortsat ikke er grundlag for i straffeloven at fastsætte en fast omregningsformel mellem længden af den betingede fængselsstraf og antallet af samfundstjenestetimer. Dette skyldes bl.a., at antallet af samfundstjenestetimer ikke bør være ligefrem proportionalt med fængselsstraffens længde. For at undgå, at der enten bliver tale om et u hensigtsmæssigt lavt timetal ved korte straffe eller et u hensigtsmæssigt højt timetal ved lange straffe, bør der således fortsat anvendes en degressiv skala, som indebærer, at antallet af samfundstjenestetimer forholdsmæssigt stiger i en langsommere takt end fængselsstraffens længde. Hertil kommer, at der i praksis kan være omstændigheder i sagen, som taler for at fastsætte lidt færre samfundstjenestetimer til en betinget fængselsstraf af en given længde, jf. herom også nedenfor.

Straffelovrådet finder imidlertid, at det vil være nyttigt at fastsætte en vejledende omregningstabel mellem længden af den betingede fængselsstraf og antallet af samfundstjenestetimer. Efter Straffelovrådets opfattelse bruges der ved afgørel-

sen af konkrete sager i dag mere tid og energi på at overveje antallet af samfundstjenestetimer, end der burde være behov for. Eftersom der ikke har udkrystaliseret sig en fast praksis for omregningsforholdet, vil der endvidere kunne forekomme ubegrundede forskelle i, hvor mange timers samfundstjeneste der fastsættes i sammenlignelige sager.

Straffelovrådet finder, at det vil være fremmed for dansk lovgivningstradition med hensyn til strafudmåling at fastsætte en sådan vejledende omregningstabel mellem længden af fængselsstraffen og antallet af samfundstjenestetimer i lovteksten. Straffelovrådet henviser i den forbindelse generelt til rådets betænkning nr. 1531/2012 ”Strafudmåling – samspillet mellem lovgiver og domstole”.

Straffelovrådet finder derimod, at det vil være i god overensstemmelse med dansk lovgivningstradition som nærmere beskrevet i den nævnte betænkning at medtage en sådan vejledende omregningstabel i bemærkningerne til et lovforslag om ændring af straffelovens regler om samfundstjeneste.

Straffelovrådet foreslår, at en sådan vejledende omregningstabel udformes på følgende måde:

Fængselsstraf	Samfundstjeneste	Længstetid
7-14 dage	30 timer	4 måneder
20-30 dage	40 timer	4 måneder
40-50 dage	60 timer	6 måneder
60 dage-3 måneder	80 timer	6 måneder
4-5 måneder	100 timer	8 måneder
6-7 måneder	120 timer	8 måneder
8-11 måneder	150 timer	1 år
1 år-1 år 5 måneder	200 timer	1 år
1½ år-1 år 11 måneder	250 timer	1½ år
2 år	300 timer	1½ år

Som det fremgår, finder Straffelovrådet det hensigtsmæssigt at operere med et forholdsvis begrænset antal positioner for antallet af samfundstjenestetimer (i alt

10). Som det ligeledes fremgår, er tabellen mest nuanceret ved de lave straffe – og bygger for de første tre positioners vedkommende på de eksisterende udgangspunkter på færdselsområdet. Tabellen er udformet på den måde, at springene mellem positionerne er henholdsvis 10 timer (1 spring), 20 timer (4 spring), 30 timer (1 spring) og 50 timer (3 spring). Straffelovrådet understreger med hensyn til de største spring (de 3 spring på 50 timer), at der i praksis kun sjældent som følge af tabellens udformning vil opstå tærskel-effekter, hvor en lille stigning i strafværdigheden og dermed længden af fængselsstraffen fører til en stor stigning i antallet af samfundstjenestetimer. Dette skyldes, at strafpositionerne 11 måneder, 1 år og 5 måneder og 1 år og 11 måneder meget sjældent anvendes i praksis. I praksis vil den forskel i fængselsstraffens længde, der fører til en forskel på 50 timer i antallet af samfundstjenestetimer, derfor næsten altid udgøre mindst 2 måneder og i flertallet af sagerne også mere end 2 måneder (fordi positionerne 1 år og 4 måneder og 1 år og 10 måneder anvendes mindre hyppigt end andre positioner i de pågældende intervaller).

Hvis der er tale om en kombinationsdom, skal tabellen bringes i anvendelse på den betingede del af fængselsstraffen. Er straffen fastsat til 1½ års fængsel, heraf 2 måneder ubetinget og 1 år og 4 måneder betinget med vilkår om samfundstjeneste, skal antallet af samfundstjenestetimer således som udgangspunkt fastsættes til 200 timer (og ikke 250 timer). Et eksempel herpå er UfR 2003.437 V, der er omtalt i afsnit 3.4.5 ovenfor.

Der er tale om en vejledende omregningstabel, som derfor kan fraviges, hvis det som følge af særlige forhold er velbegrunderet. Straffelovrådet anbefaler i den forbindelse, at det udtrykkeligt angives i dommens præmisser, hvis retten har fraviget den vejledende omregningstabel, og at fravigelsen endvidere begrundes. Som eksempel på særlige forhold, der kan begrunde en fravigelse af den vejledende omregningstabel, kan nævnes, at der ud over vilkåret samfundstjeneste er fastsat andre byrdefulde vilkår, eksempelvis om behandling.

Det er i den forbindelse Straffelovrådets opfattelse, at den betingede fængselsstraf bør anses for at modsvare de samlede vilkår, som er fastsat, og at antallet af samfundstjenestetimer derfor bør være lavere end ellers, hvis en dom til samfundstjeneste ved siden af samfundstjenesten pålægger domfældte yderligere byrdefulde vilkår.

Tilstedeværelsen af skærpende omstændigheder, herunder at der er tale om gentagen kriminalitet, vil efter de almindelige regler om strafudmåling kunne tillægges betydning ved fastsættelsen af fængselsstraffens længde. Da antallet af samfundstjenestetimer ifølge den vejledende omregningstabel stiger med længden af fængselsstraffen, vil der derfor i givet fald også kunne blive tale om at fastsætte flere samfundstjenestetimer i sager, hvor der foreligger skærpende omstændigheder, herunder i form af gentagen kriminalitet. Derimod bør tilstedeværelsen af skærpende omstændigheder ikke føre til fravigelse af den vejledende omregningstabel, idet tilstedeværelsen af skærpende omstændigheder ikke bør føre til en fastsættelse af et – set i forhold til længden af den betingede fængselsstraf – højere antal samfundstjenestetimer. Når først fængselsstraffen er fastsat på grundlag af sagens samlede omstændigheder, herunder både relevante skærpende og formildende omstændigheder, bør fastsættelsen af antallet af samfundstjenestetimer ikke afhænge af tilstedeværelsen af skærpende omstændigheder (og heller ikke af tilstedeværelsen af formildende omstændigheder).

Som nærmere beskrevet i afsnit 3.4.4 ovenfor bør reglerne om betingede domme efter Straffelovrådets opfattelse ikke anvendes på den måde, at straffen – som et kompromis mellem et ønske om en forholdsvis hård straf og et ønske om en forholdsvis mild straf – sættes højt, men til gengæld gøres betinget (eller alternativt ikke gøres betinget, men til gengæld sættes mindre højt). Tilsvarende bør reglerne om samfundstjeneste efter Straffelovrådets opfattelse ikke anvendes på den måde, at en dom til samfundstjeneste – som et kompromis mellem et ønske om en forholdsvis hård straf og et ønske om en forholdsvis mild straf – ledsages af flere samfundstjenestetimer end ellers for domme af den pågældende længde som kompensation for, at dommen er gjort betinget.

Dette kan også formuleres på den måde, at enten er omstændighederne sådan, at sagen helt eller delvis kan afgøres med betinget fængsel med vilkår om samfundstjeneste (delvis i givet fald i form af en kombinationsdom), eller også er der ikke mulighed herfor, således at der idømmes ubetinget fængsel. Der bør således efter Straffelovrådets opfattelse ikke mellem disse muligheder opereres med den mellemposition, at sagen helt eller delvis kan afgøres med betinget fængsel med vilkår om samfundstjeneste under forudsætning af, at der fastsættes et særligt højt antal samfundstjenestetimer.

Derimod kan der efter omstændighederne være grund til at fravige den vejledende omregningstabel i nedadgående retning i tilfælde, hvor fængselsstraffen er en samlet straf for flere uligeartede forhold, og hvor en væsentlig del af straffen hidrører fra forhold, der bedømt isoleret – dvs. hvis tiltalte kun havde gjort sig skyldig i disse forhold – ville været blevet straffet med betinget fængsel uden vilkår om samfundstjeneste.

Som eksempel kan nævnes en person, der for en berigelsesforbrydelse og et voldsforhold idømmes 4 måneders fængsel. Hvis berigelsesforbrydelsen isoleret set ville være blevet straffet med 3 måneders betinget fængsel uden vilkår om samfundstjeneste, mens voldsforholdet isoleret set ville være blevet straffet med 40 dages betinget fængsel med vilkår om samfundstjeneste, bør den vejledende omregningstabel fraviges. Antallet af samfundstjenestetimer vil i en sådan situation passende kunne fastsættes til de 60 timer, som ifølge omregningstabellen modsvarer 40 dages fængsel.

Straffelovrådet er opmærksom på, at der i praksis vil kunne forekomme tilfælde, hvor det ikke kan opstilles så enkelt, herunder tilfælde, hvor der er så mange uligeartede forhold til samtidig pådømmelse, at det ikke er muligt eller i hvert fald ikke vil være retvisende at anstille hypoteser over, hvad de enkelte forhold isoleret set ville være blevet straffet med. Det forholdsvis enkle eksempel illustrerer imidlertid tankegangen bag, hvordan den vejledende omregningstabel efter rådets opfattelse bør kunne fraviges i tilfælde af samtidig pådømmelse af flere forhold, og vil dermed kunne tjene til vejledning for den mere skønsmæssige vurdering, som det vil være nødvendigt at foretage i mere komplicerede sager.

Den vejledende omregningstabel angiver også, hvilken længstetid der normalt bør fastsættes for afviklingen af et givet antal samfundstjenestetimer. Denne del af tabellen er udformet i overensstemmelse med den praksis for fastsættelse af længstetiden, som er beskrevet i kapitel 2, afsnit 2.2. Straffelovrådet har i forhold hertil alene foretaget mindre justeringer og enkelte yderligere opdelinger med henblik på, at udgangspunkterne for længstetiden på en harmonisk måde kan indgå i den opstillede tabel for omregningen mellem fængselsstraffens længde og antallet af samfundstjenestetimer.

Eftersom længstetiden skal udmåles i forhold til antallet af arbejdstimer, bør længstetiden i de tilfælde, hvor retten har fraveget udgangspunktet med hensyn til antallet af samfundstjenestetimer, som udgangspunkt fastsættes til det, som fremgår af tabellen ud for det faktisk fastsatte antal samfundstjenestetimer.

I eksemplet ovenfor, hvor der til en betinget fængselsstraf på 4 måneder på grund af særlige omstændigheder alene knyttes vilkår om udførelse af 60 timers samfundstjeneste, bør der således som udgangspunkt fastsættes en længstetid på de 6 måneder, som er angivet ud for positionen 60 timer (og ikke de 8 måneder, som er angivet ud for strafpositionen 4-5 måneder).

Tabellen er også vejledende med hensyn til forholdet mellem antallet af samfundstjenestetimer og længstetiden for arbejdspligtens udførelse. Også her gælder, at det bør fremgå udtrykkeligt af dommen, hvis udgangspunktet for længstetiden er fraveget, og at fravigelsen i givet fald bør begrundes. Som eksempler på forhold, der efter omstændighederne kan tale for at fravige udgangspunktet for længstetiden i opadgående retning, kan nævnes, at domfældte står over for at skulle gennemgå et længerevarende behandlingsforløb (eksempelvis en planlagt operation med efterfølgende rekonvalescens), at domfældte er gravid og står over for at skulle føde, eller at domfældte skal afsone den ubetingede del af en kombinationsdom (dette er ikke tilfældet, hvis den ubetingede del af en kombination som modsvares af varetægtsfængsling forud for dommen). Som eksempel på forhold, der efter omstændighederne kan tale for at fravige udgangspunktet for længstetiden i nedadgående retning, kan nævnes, at domfældte har været varetægtsfængslet før dommen i sagen, således at der efter Straffelovrådets forslag skal ske afkortning i den idømte samfundstjeneste for varetægtsfængslingen.

6.5. Andre vilkår i domme til samfundstjeneste

Da ordningen med samfundstjeneste blev lovfæstet i 1992, blev der kun givet mulighed for ud over samfundstjeneste at fastsætte vilkår om afvænningsbehandling for misbrug af alkohol eller narkotika eller ambulante psykiatriske behandling. Baggrunden herfor var, at der ifølge de statistiske oplysninger, der forelå om anvendelsen af samfundstjeneste under forsøgsordningen, blev fastsat særvilkår i ca. 12 % af dommene om samfundstjeneste, og at det i de fleste tilfælde drejede sig om vilkår om afvænningsbehandling for misbrug af alkohol eller narkotika,

mens andre særvilkår havde fundet en mere spredt anvendelse. Der var således ifølge forarbejderne ikke dokumenteret et praktisk behov for at gøre alle særvilkår efter straffelovens § 57 anvendelige i sager om samfundstjeneste. Hertil kom, at den særligt byrdefulde karakter af vilkåret om samfundstjeneste ifølge forarbejderne taler for at begrænse mulighederne for at forbinde arbejdspligten med særvilkår og med den heraf følgende strafsanktionering af vilkårsovertrædelser.

Ved lovændringen i 1997 blev der åbnet for anvendelse af samme vilkår i betingede domme med vilkår om samfundstjeneste som i andre betingede domme. Formålet hermed var navnlig at undgå, at en begrænsning i de former for særvilkår, der kan knyttes til en dom til samfundstjeneste, fører til en utilsigtet indsnævring af den personkreds, over for hvilken en betinget dom med vilkår om samfundstjeneste kan bruges. Ved at gøre det muligt at knytte andre former for vilkår til en dom til samfundstjeneste ville der ifølge forarbejderne blive mulighed for, at flere personer kan blive fundet egnet til samfundstjeneste.

Efter Straffelovrådets opfattelse er der noget rigtigt i såvel det, der blev anført i forarbejderne til lovændringen i 1992, som det, der blev anført i forarbejderne til lovændringen i 1997.

Straffelovrådet finder således, at det er vigtigt, at timetallet i en samfundstjeneste i almindelighed afspejler straffens strengthed. Dette skyldes, dels at en betinget dom med vilkår om samfundstjeneste både formelt og reelt bør være en strengere straf end en betinget dom af samme længde uden vilkår om samfundstjeneste, dels at udførelsen af et bestemt antal timers ulønnet arbejde bør være hovedelementet i en dom til samfundstjeneste.

På den anden side vil det være uhensigtsmæssigt, hvis der i stedet for samfundstjeneste idømmes ubetinget fængselsstraf på grund af manglende mulighed for at knytte passende særvilkår til en dom til samfundstjeneste.

Straffelovrådet foreslår på denne baggrund ikke ændringer i de eksisterende muligheder for at knytte samme særvilkår til en dom til samfundstjeneste som til andre betingede domme.

Straffelovrådet understreger samtidig, at anvendelse af særvilkår i en dom til samfundstjeneste altid bør overvejes nøje, og at i hvert fald indgribende særvilkår ikke bør anvendes i kortere domme til samfundstjeneste (dvs. domme på højst 3 måneders fængsel). Straffelovrådet bemærker i den forbindelse også, at rådet foreslår, at et vilkår om samfundstjeneste efter kriminalforsorgens bestemmelse skal kunne opfyldes gennem deltagelse i et behandlings- eller uddannelsesprogram for så vidt angår indtil en tredjedel af det samlede timetal. Hvis dette forslag gennemføres, vil der i almindelighed ikke længere være behov for i givet fald at medtage vilkår om deltagelse i behandlings- eller uddannelsesprogram i en dom til samfundstjeneste, da vilkåret om samfundstjeneste administrativt vil kunne udmøntes til at omfatte deltagelse i et sådant program.

6.6. Anvendelse af tillægsbøde

Straffelovens § 64, jf. § 58, stk. 2, indeholder en generel hjemmel til, at der i forbindelse med en dom til samfundstjeneste kan idømmes bøde. Der er ikke i loven angivet kriterier for, hvornår denne hjemmel bør udnyttes.

Tillægsbøde anvendes i dag – på grundlag af tilkendegivelser i lovforarbejder – systematisk i domme til samfundstjeneste for spirituskørsel og kørsel i frakendelsestiden. Bortset herfra anvendes tillægsbøde formentlig meget sjældent i praksis i domme til samfundstjeneste.

Straffelovrådet har ikke fundet grundlag for at foreslå en videre anvendelse af tillægsbøde i domme til samfundstjeneste. Efter Straffelovrådets opfattelse er ikke grundlag for generelt i domme til samfundstjeneste at anvende tillægsbøde, og der er efter rådets opfattelse heller ikke grundlag for en mere tværgående anvendelse af tillægsbøde i visse typer af domme til samfundstjeneste. Straffelovrådet bemærker herved, at hovedindholdet af en dom til samfundstjeneste er, at domfældte uden betaling skal yde en vis arbejdsindsats for samfundet, hvilket i almindelighed må anses for en hårdere sanktion end en pligt til at betale et pengebeløb. Dette udelukker ikke, at det eventuelt på særlige områder – ligesom på færdselsområdet – kan være relevant mere systematisk at anvende tillægsbøde i domme til samfundstjeneste. Om dette er tilfældet, må imidlertid i givet fald bero på nærmere overvejelser af de hensyn, der i givet fald gør sig gældende på de sådanne særlige områder, og Straffelovrådet finder ikke som led i behandlingen af

kommissoriet om samfundstjeneste mv. at have grundlag for eller anledning til at iværksætte sådanne overvejelser vedrørende de relevante hensyn på særlige områder.

Straffelovrådet bemærker for fuldstændighedens skyld, at overvejelserne ovenfor angår tillægsbøde, der fastsættes som modstykke til eller kompensation for, at dommen gøres betinget, jf. § 58, stk. 2 (og jf. § 64 for så vidt angår betingede domme med vilkår om samfundstjeneste).

Bøde, der idømmes direkte for en af flere samtidigt pådømte lovovertrædelser, jf. straffelovens § 88, stk. 2 (og ikke som tillægsbøde til anden straf), kan naturligvis indgå i en dom til samfundstjeneste på samme måde som i enhver anden betinget eller ubetinget fængselsdom. Dette er bl.a. relevant ved færdselslovsovertrædelser, jf. nærmere færdselslovens § 118 a.

Tilsvarende kan tillægsbøde i anledning af, at tiltalte har opnået eller tilsigtet at opnå økonomisk vinding for sig selv eller andre, jf. straffelovens § 50, stk. 2, naturligvis indgå i en dom til samfundstjeneste på samme måde som i enhver anden betinget eller ubetinget fængselsdom. Dette er bl.a. relevant ved overtrædelser af skatte- og afgiftslovgivningen, hvorved det offentlige er unddraget skatter eller afgifter. I sådanne sager idømmes efter fast praksis en tillægsbøde, jf. straffelovens § 50, stk. 2, svarende til det undragne beløb.

7. Samfundstjenestens anvendelsesområde

Straffelovrådet har i overensstemmelse med kommissoriet overvejet samfundstjenestens anvendelsesområde i forhold til, dels hvilke kriminelle der kan idømmes samfundstjeneste, dels ved hvilken kriminalitet der kan idømmes samfundstjeneste.

Straffelovrådets lægger i den forbindelse til grund, at samfundstjeneste fortsat bør være et alternativ til ubetinget fængsel, som er strengere end en betinget dom uden vilkår om samfundstjeneste.

Da samfundstjeneste således i strenghed ligger mellem betinget dom uden vilkår om samfundstjeneste og ubetinget fængsel, kan samfundstjeneste afgrænses dels nedad til betinget dom uden vilkår om samfundstjeneste, dels opad til ubetinget fængsel.

Straffelovrådet finder ikke grundlag for at foreslå ændringer i den eksisterende afgrænsning nedad til betinget dom uden vilkår om samfundstjeneste. Straffelovrådet finder således ikke grundlag for en sådan generel skærpelse eller lempelse i sanktionsniveauet, som en ændring af grænsen mellem betinget dom uden vilkår om samfundstjeneste og betinget dom med vilkår om samfundstjeneste ville være udtryk for.

I det følgende overvejer Straffelovrådet på denne baggrund mulighederne for at ændre afgrænsningen opad til ubetinget fængsel. I overensstemmelse med kommissoriet overvejer Straffelovrådet i den forbindelse navnlig, om den eksisterende grænse mellem samfundstjeneste og ubetinget fængsel kan ændres, sådan at anvendelsen af samfundstjeneste øges, mens anvendelsen af ubetinget fængsel mindskes. Straffelovrådet overvejer i den forbindelse vurderingen af tiltaltes generelle egnethed til at udføre samfundstjeneste (afsnit 7.1), betydningen af tiltaltes eventuelle forstraffe (afsnit 7.2), kriminalitetens grovhed (afsnit 7.3) og kriminalitetens art (afsnit 7.4).

7.1. Egnethedsvurderingen

Straffelovrådet lægger vægt på, at samfundstjeneste fortsat kun idømmes i tilfælde, hvor den pågældende positivt er fundet egnet til at gennemføre samfundstjeneste. Efter Straffelovrådets opfattelse ville det således både for de pågældende og for samfundet være uhensigtsmæssigt at idømme samfundstjeneste uden en forudgående vurdering af den pågældendes egnethed til at gennemføre samfundstjeneste. Ligesom i dag bør egnethedsvurderingen som et klart udgangspunkt foretages af kriminalforsorgen som led i en personundersøgelse. Det bør dog fortsat ikke være absolut udelukket, at retten ud fra de foreliggende oplysninger, herunder den pågældendes forklaring for retten om sine personlige forhold, finder en person egnet til samfundstjeneste, selv om kriminalforsorgen ikke har foretaget en egnethedsvurdering.

At en person anses egnet til samfundstjeneste, betyder, at den pågældende forventes at kunne og ville gennemføre en pålagt samfundstjeneste i overensstemmelse med reglerne. En egnethedsvurdering omfatter dermed begge komponenterne evne og vilje.

Straffelovrådet noterer sig, at det ifølge forløbsundersøgelsen fra 2008 navnlig er følgende forhold, der er afgørende for, om kriminalforsorgen finder en person egnet til samfundstjeneste:

- motivation for at udføre samfundstjeneste,
- arbejdsevne i form af tilknytning til arbejdsmarkedet og fysisk helbred og
- stabilitet, der afspejles i, at personen har et godt psykisk helbred, en fast bolig, ingen tidligere kriminalitet og ingen misbrugsproblemer.

Straffelovrådet finder, at disse forhold også fremover bør være afgørende for, om en person er egnet til samfundstjeneste. Straffelovrådet understreger, at der er tale om en samlet vurdering, og at de enkelte elementer, som er opregnet, ikke er udslagsgivende i sig selv. En person kan således eksempelvis godt være egnet til samfundstjeneste, selv om vedkommende eventuelt har lav motivation, har begrænset arbejdsevne, mangler tilknytning til arbejdsmarkedet, tidligere har begået kriminalitet eller har misbrugsproblemer. Jo flere af sådanne forhold der foreligger samtidig, jo mere taler det imidlertid imod, at den pågældende er egnet til at gennemføre samfundstjeneste.

Der har siden 2012 været mulighed for at afvikle samfundstjeneste på et alternativt arbejdssted under intensiveret opsyn, herunder ved kriminalforsorgens egne tjenestesteder. Dette betyder, at personer med lidt større personlige eller sociale problemer efter en konkret vurdering siden 2012 har kunnet vurderes egnede til at udføre samfundstjeneste på et sådant alternativt arbejdssted. Dette er i sagens natur en udvidelse i forhold til praksis, som den fremgår af forløbsundersøgelsen fra 2008.

Straffelovrådet foreslår en yderligere udvidelse af samfundstjenestens indhold, således at også deltagelse i behandlingsprogrammer eller uddannelsesprogrammer kan indgå som elementer i en samfundstjeneste, jf. nærmere ovenfor i afsnit 6.2.

Egnethedsvurderingen efter en gennemførelse af Straffelovrådets forslag vil i sagens natur skulle udvides tilsvarende. Det vil i givet fald også skulle indgå i egnethedsvurderingen, om den pågældende er motiveret for at deltage i et behandlings- eller uddannelsesprogram, eftersom udbyttet af behandling eller uddannelse i høj grad afhænger af den pågældendes motivation.

Straffelovrådet understreger, at der som allerede nævnt som udgangspunkt kun bør idømmes samfundstjeneste, hvis kriminalforsorgen forinden har foretaget en egnethedsvurdering. Rådet finder dog som ligeledes berørt ovenfor, at det ikke bør være udelukket at idømme samfundstjeneste, selv om kriminalforsorgen ikke har foretaget en egnethedsvurdering. Hensynet til at begrænse ressourceforbruget hos anklagemyndigheden og domstolene og til at begrænse sagsbehandlingstiden i straffesager kan således efter rådets opfattelse begrunde, at retten efter omstændighederne undlader at udsætte en straffesag, der er klar til afgørelse, på foretagelse af en personundersøgelse. Det bør dog kun ske undtagelsesvis, og det bør være en forudsætning, at der ikke er tvivl om den pågældendes egnethed. I praksis vil denne mulighed derfor kun være relevant, hvis den pågældendes egnethed er åbenbar, eksempelvis fordi den pågældende har fast bopæl og fast arbejde på det almindelige arbejdsmarked.

Straffelovrådet understreger endvidere, at der altid bør gennemføres en personundersøgelse, hvis der er udsigt til, at sagen eventuelt kan afgøres med samfundstjeneste. Dette gælder, selv om det efter omstændighederne også vil kunne forlænge sagsbehandlingstiden i sager, hvor det ender med, at der ikke idømmes samfundstjeneste. En seriøs vurdering af, om en tiltalt er egnet til samfundstjeneste, vil tage en vis tid, hvilket også er berettiget, når tidsforbruget holdes op mod fordelene for domfældte og samfundet ved at anvende samfundstjeneste som alternativ til ubetinget fængselsstraf i videst muligt omfang. Samtidig er det naturligvis vigtigt, at personundersøgelser gennemføres så hurtigt, som hensynet til fornøden grundighed muliggør.

Straffelovrådet bemærker herved, at der i forarbejderne til lov nr. 628 af 12. juni 2013 er lagt op til, at der som udgangspunkt skal indhentes en personundersøgelse i alle straffesager, hvor den pågældende på gerningstidspunktet var fyldt 18 år, og hvor anklagemyndighedens strafpåstand er fængsel i 1½ år eller derunder. Der gælder fire undtagelser hertil. For det første skal der ikke indhentes personunder-

søgelse, hvis den pågældende inden for de seneste 2 år regnet fra gerningstidspunktet er idømt ubetinget fængsel for ligeartet kriminalitet. For det andet skal der ikke indhentes personundersøgelse ved særligt grov, herunder professionel eller organiseret, kriminalitet, som indebærer, at det vil være udelukket at idømme andet end ubetinget fængsel. For det tredje vil personundersøgelse ikke skulle indhentes i sager, hvor der nedlægges påstand om ubetinget udvisning. Endelig vil personundersøgelse ikke skulle indhentes i sager, der forventes afgjort med rent betinget dom (uden vilkår om tilsyn eller samfundstjeneste).

Sammenfattende lægger Straffelovrådet op til, at der altid skal gennemføres en personundersøgelse, hvis der er udsigt til, at sagen eventuelt kan afgøres med samfundstjeneste. Muligheden for undtagelsesvis at idømme samfundstjeneste, selv om kriminalforsorgen ikke har foretaget en egnethedsvurdering, er således forbeholdt tilfælde, hvor det uventet viser sig, at sagen kan afgøres med samfundstjeneste, hvor der ved en fejl ikke er indhentet en personundersøgelse, eller hvor resultatet af personundersøgelsen er blevet forsinket og endnu ikke foreligger. Som nævnt er det endvidere en forudsætning for at idømme samfundstjeneste uden en egnethedsvurdering fra kriminalforsorgen, at den pågældende utvivlsomt er egnet til samfundstjeneste. Hvis der i andre tilfælde opstår spørgsmål om at idømme samfundstjeneste, bør sagen i givet fald udsættes med henblik på indhentelse af en personundersøgelse.

Straffelovrådet forudsætter i den forbindelse, at samfundstjeneste kun idømmes, hvis den pågældende har haft lejlighed til at udtale sig om sin villighed til at gennemføre en eventuel samfundstjeneste, og at samfundstjeneste ikke idømmes, hvis den pågældende udtrykkeligt har afvist at ville gennemføre en eventuel samfundstjeneste (og har fastholdt dette). Den pågældende vil normalt have haft lejlighed til at udtale sig om sin villighed til at gennemføre en eventuel samfundstjeneste i forbindelse med egnethedsvurderingen. Er der undtagelsesvis ikke gennemført en egnethedsvurdering, vil den pågældende i givet fald skulle gives lejlighed til i retten at udtale sig om sin villighed til at gennemføre en eventuel samfundstjeneste, før der i givet fald idømmes samfundstjeneste.

7.2. Tiltaltes forstraffe

Tiltaltes eventuelle forstraffe indgår som et blandt en række elementer ved den samlede vurdering af, om tiltalte vil være egnet til at udføre samfundstjeneste. I den forbindelse har det navnlig betydning, hvis tiltalte har undladt at opfylde en tidligere dom til samfundstjeneste, som ikke ligger adskillige år tilbage, og tiltaltes situation ikke er forandret på en sådan måde, at der er grundlag for at antage, at tiltalte nu i modsætning til tidligere vil opfylde en eventuel dom til samfundstjeneste (som eksempler kan nævnes, at tiltalte er kommet ud af et misbrug eller har brudt med sin tidligere omgangskreds). Herudover kan navnlig flere forstraffe indikere mangel på stabilitet, hvilket i givet fald vil indgå i den samlede vurdering som et element, der taler mod egnethed til samfundstjeneste.

Selv om tiltaltes eventuelle forstraffe således i et vist omfang indgår i den egnethedsvurdering, som kriminalforsorgen foretager som led i personundersøgelsen, bør tiltaltes eventuelle forstraffe ligesom i dag også indgå som et afgørende element ved afgørelsen af, om en person, der efter en samlet vurdering er egnet til samfundstjeneste, bør idømmes samfundstjeneste eller ubetinget fængsel.

Som tidligere fremhævet er formålet med samfundstjeneste helt overordnet så vidt muligt at begrænse anvendelsen af frihedsberøvelse som straf. Samfundstjeneste bør derfor anvendes i alle tilfælde, hvor frihedsberøvelse ikke er nødvendig. Dette bidrager til, at lovovertrædere undgår at blive udsat for de negative påvirkninger, som kan finde sted i et fængsel, og samfundstjeneste er under den angivne forudsætning derfor både på kort og langt sigt billigere og bedre for samfundet end ubetinget fængsel.

Ligesom andre betingede domme er en betinget dom med vilkår om samfundstjeneste imidlertid samtidig udtryk for, at domfældte får en ny chance og samtidig får en advarsel. Hvis domfældte efter at have modtaget en dom til samfundstjeneste begår ny kriminalitet af lignende art, som ikke er bagatelagtig, har domfældte siddet denne advarsel overhørig og dermed for så vidt forskertset den ekstra chance, pågældende fik for at holde sig fri af fængslet. Det kan også formuleres på den måde, at domfældte ved sin adfærd har vist, at samfundstjeneste ikke er en hensigtsmæssig straf for den pågældendes kriminalitet. Dette gælder i hvert fald, hvis den nye kriminalitet begås i prøvetiden for den betingede dom med vil-

kår om samfundstjeneste, jf. herved også Straffelovrådets overvejelser i afsnit 8 nedenfor.

Straf er som anført i den straffeteoretiske litteratur basalt set et onde eller en lidelse (i nyere litteratur: en ubehagelighed), som samfundet påfører en borger, der har forbrudt sig mod samfundets regler. Samfundstjeneste som straf er karakteriseret ved, at domfældte pålægges den ubehagelighed at skulle arbejde uden løn i et vist antal timer. Hvis domfældte udfører sin samfundstjeneste og ikke i prøvetiden begår ny kriminalitet, har den pågældende således udstået sin straf – på samme måde som den, der har betalt en bøde eller afsonet en ubetinget fængselsstraf. I modsætning til ved sanktioner som strafbortfald, advarsel og rent betinget dom kan man således ikke sige, at domfældte slipper for (en følelig) straf ved at blive idømt samfundstjeneste. Det bemærkes herved, at domfældte, for hvem en ren straffeattest har betydning, heller ikke kan siges at slippe for straf ved at blive idømt en rent betinget dom.

Ved fastsættelsen af straf skal det i almindelighed indgå som en skærpene omstændighed, at gerningsmanden tidligere er straffet af betydning for sagen, jf. straffelovens § 81, nr. 1. Hvis en person straffes med samfundstjeneste for en given handling – eksempelvis værtshusvold i form af ét knytnæveslag i ansigtet på en anden gæst – og dernæst, efter at samfundstjenesten er udført og prøvetiden udløbet, under i øvrigt sammenlignelige omstændigheder (og med uændrede personlige forhold i øvrigt) begår samme handling én gang til, bør straffen derfor være strengere end første gang. Fastsættelse af en strengere straf end en given dom til samfundstjeneste kan ske på forskellig måde, herunder navnlig ved en ny dom til samfundstjeneste af længere varighed og med flere samfundstjenestetimer eller ved en ubetinget fængselsstraf.

Det bør i almindelighed være op til domstolene ud fra den konkrete sags omstændigheder at vurdere, hvilken form for skærpelse af straffen der bør anvendes, hvis en person, som tidligere er idømt samfundstjeneste, begår ny kriminalitet, efter at samfundstjenesten er udført og prøvetiden udløbet. Som generel retningslinje kan det dog anføres, at en person, der efter at samfundstjenesten er udført og prøvetiden udløbet, begår ny ligeartet kriminalitet, afhængig bl.a. af, hvor lang tid der er gået siden prøvetidens udløb, hvor grov den nye kriminalitet er, og gerningsmandens personlige forhold, efter omstændighederne vil kunne straffes med

samfundstjeneste igen. Endvidere kan det anføres, at en person, der efter at være idømt samfundstjeneste begår ny ligeartet kriminalitet og igen straffes med samfundstjeneste, næppe i tilfælde af yderligere ny ligeartet kriminalitet igen vil kunne idømmes samfundstjeneste, medmindre der foreligger særligt formildende omstændigheder (eller der er gået så lang tid, at de tidligere straffe ikke længere findes at burde tillægges betydning for straffastsættelsen for den nye kriminalitet).

Med hensyn til reaktionen i tilfælde, hvor en person, der er idømt samfundstjeneste, begår ny kriminalitet før prøvetidens udløb, henvises til afsnit 8 nedenfor.

7.3. Kriminalitetens grovhed

Straffelovrådet finder ikke grundlag for at ændre den øvre grænse for samfundstjeneste set i forhold til kriminalitetens grovhed udtrykt ved længden af den ubetingede fængselsstraf, som samfundstjenesten er et alternativ til.

Med hensyn til længden af den ubetingede fængselsstraf, som samfundstjenesten er et alternativ til, finder Straffelovrådet således ikke grundlag for at ændre den forudsætning, som lå bag lovændringen i 2012, og hvorefter samfundstjeneste ikke anvendes, hvis straffen overstiger 2 års fængsel. Med forbehold for helt ekstraordinære tilfælde bør samfundstjeneste således ikke anvendes som alternativ til en ubetinget fængselsstraf på mere end 2 års fængsel.

Straffelovrådet finder endvidere, at også den forudsætning, som lå bag lovændringen i 2012, og hvorefter samfundstjeneste kun undtagelsesvis bør anvendes, hvis straffen overstiger 1½ års fængsel, bør videreføres. Samfundstjeneste bør således fortsat kun anvendes som alternativ til en ubetinget fængselsstraf på mere end 1½ års fængsel, hvis særlige grunde taler for det.

I forarbejderne til lovændringen i 2012 beskrives daværende praksis således, at samfundstjeneste normalt ikke anvendtes, hvis straffen oversteg 1 års fængsel, men at samfundstjeneste dog undtagelsesvis anvendtes ved straffe over 1 års fængsel, men ikke over 1½ års fængsel. Lovændringen vedrørte direkte samfundstjeneste i sager med straffe over 1½ års fængsel, og det fremgår ikke, om

lovændringen kunne eller burde få konsekvenser for anvendelsen af samfundstjeneste ved straffe over 1 års fængsel, men ikke over 1½ års fængsel.

Efter Straffelovrådets opfattelse bør der fremover ikke anvendes en yderligere vejledende grænse ved niveauet 1 års ubetinget fængsel. Efter Straffelovrådets opfattelse er det både mest hensigtsmæssigt og forsvarligt alene at operere med de allerede nævnte grænser på 1½ års fængsel og 2 års fængsel. Straffelovrådet understreger i den forbindelse, at disse grænser ud fra længden af den ubetingede fængselsstraf, som samfundstjenesten er et alternativ til, er tværgående og gælder uanset sagens nærmere omstændigheder. De er således udtryk for den yderste grænse for samfundstjeneste. Ved siden heraf vil sagens nærmere omstændigheder fortsat have betydning, og i visse tilfælde vil kriminalitetens art fortsat kunne betyde, at samfundstjeneste efter omstændighederne vil kunne være udelukket som alternativ til ubetingede fængselsstraffe, der er væsentligt kortere end 1½ års fængsel, jf. herom nærmere afsnit 7.4 nedenfor.

7.4. Kriminalitetens art

7.4.1. Generelle principper

Straffelovrådet har overvejet, hvilke principper der bør være styrende for, hvilke former for kriminalitet der bør kunne straffes med samfundstjeneste, når alternativet er en ubetinget fængselsstraf inden for de i afsnit 7.3 beskrevne grænser med hensyn til straffens længde.

Straffelovrådet finder, at udgangspunktet bør være kriminalitetens alvor og overvejelser med hensyn til, hvilke lovovertrædere der med rimelighed kan gennemføre en samfundstjeneste, herunder ikke mindst i lyset af, at dette indebærer, at den pågældende er på fri fod. Overvejelser herom tager traditionelt udgangspunkt i, at der findes et ”varsomhedsområde”, hvor samfundstjeneste kun bør idømmes, hvis der foreligger særlige grunde.

Betegnelsen ”varsomhedsområdet” stammer oprindeligt fra forarbejderne til folketingsbeslutningen fra 1982, idet følgende fremgår af pkt. 3.3 i den indstilling fra en arbejdsgruppe under Straffelovrådet, som der henvises til i beslutningsforslaget (Folketingstidende 1981-82, tillæg A, spalte 4583):

”Arbejdsgruppen har herudover specielt drøftet anvendelsen af samfundstjeneste over for personer, der dømmes for vold og hærværk. Der er i arbejdsgruppen enighed om, at sådanne personer efter en individuel bedømmelse kan være egnede til samfundstjeneste. Heroverfor står imidlertid, at en mere udstrakt anvendelse af samfundstjeneste over for denne gruppe af kriminelle vil kunne medføre uheldige reaktioner i offentligheden. Arbejdsgruppen anbefaler derfor, at samfundstjeneste anvendes med en vis varsomhed i sager om vold og hærværk.” (fremhævet her)

Af forarbejderne til lovændringen i 1992 (hvor regler om samfundstjeneste blev lovfæstet) kan for det første nævnes, at Straffelovrådet i betænkning nr. 1211/1990 bl.a. anførte følgende (side 96-98):

”Det er næppe domstolenes opfattelse, at gerningsmænd til sædelighedsforbrydelser generelt set frembyder en væsentlig fare for andre, som udelukker anvendelse af samfundstjeneste; det gælder formentlig kun en lille del af dem. (...)

Det forekommer mest tilfredsstillende, at domfældte sædelighedsforbrydere kommer i betragtning efter en konkret bedømmelse på lige fod med andre lovovertrædere. Det må naturligvis herved forudsættes, at der kan opnås en adækvat arbejdsanbringelse. (...)

For så vidt angår voldsforbrydelser, finder Straffelovrådet ikke grund til at tage afstand fra den åbenhed over for anvendelsen af samfundstjeneste, der er belyst ved en række domme afsagt af Østre landsret.”

Endvidere refererede Straffelovrådet en række domme om salg af hash (op til 10 kg) og enkelte domme om salg af heroin (op til 20 gram), hvor der var idømt samfundstjeneste, med bemærkning om, at rådet ikke fandt grund til at tage afstand fra den åbenhed over for anvendelsen af samfundstjeneste, som disse domme viste (side 92-93 og 98).

Lovforslaget var imidlertid mere restriktivt, idet bl.a. følgende blev anført (Folketingstidende 1991-92, tillæg A, spalte 1853-55):

”Justitsministeriet kan endvidere tilslutte sig, at det ikke skal være udelukket at anvende samfundstjeneste over for personer, der er dømt for andet end berigelses-kriminalitet, dokumentfalsk eller brugstyveri. Som anført i forarbejderne til forsøgsordningen kan samfundstjeneste i disse tilfælde komme på tale efter helt individuelle bedømmelser. Efter Justitsministeriets opfattelse bør anvendelsen af betinget dom med vilkår om samfundstjeneste i sager om vold, røveri og narkotikaforbrydelser m.v. dog absolut have undtagelsens karakter. Justitsministeriet kan derfor ikke tilslutte sig retningslinierne i den praksis, der – navnlig inden for Østre Landsrets område – har udviklet sig i forsøgsperioden vedrørende domme til samfundstjeneste for vold, røveri og narkotikaforbrydelser. (...)

På denne baggrund finder Justitsministeriet, at det må anses for væsentligt at fastholde de retningslinier, der nu er fastlagt i Højesterets praksis. I overensstemmelse med forsøgsordningens forudsætninger og i forlængelse af forarbejderne til straffelovsændringen i 1989 er det således Justitsministeriets opfattelse, at anvendelse af samfundstjeneste i voldssager kun kan komme på tale i særlige tilfælde. De samme betragtninger gør sig gældende med hensyn til røveri, narkotikaforbrydelser, sædelighedsforbrydelser m.v.”

Med hensyn til vold fremgik det således, at Justitsministeriet kunne tilslutte sig den højesteretspraksis, som var fremkommet efter afgivelsen af Straffelovrådets betænkning (og som var mere restriktiv end den tidligere praksis fra Østre Landsret).

Tilsvarende anførte et flertal i Folketingets Retsudvalg følgende (Folketingstidende 1991-92, tillæg B, spalte 301-302):

”Flertallet ønsker ligeledes at fastslå, at den praksis, der har dannet sig under den lange forsøgsperiode, hvorefter samfundstjenestens absolutte kerneområde er berigelseskriminalitet, bør fortsættes. Det vil sige, at brug af samfundstjeneste ved de grovere kriminalitetstyper som f.eks. vold, røveri, narkotikasager og sædelighedsforbrydelser kun undtagelsesvis bør kunne finde sted og kun efter en nøje individuel vurdering.”

I forarbejderne til lovændringen i 1997 anvendes direkte udtrykket ”varsomhedsområdet” (Folketingstidende 1996-1997, tillæg A, side 94):

”Den praksis, der har dannet sig, hvorefter samfundstjenestens absolutte kerneområde er berigelseskriminalitet bortset fra røveri, bør efter Justitsministeriets opfattelse fortsættes.

Samfundstjeneste ved kriminalitet som f.eks. vold, røveri, narkotikasager og sædelighedsforbrydelser bør stadig anvendes med varsomhed. Hvis det efter en konkret, individuel vurdering findes forsvarligt at idømme en kombinationsdom (...), vil der dog fremover kunne anvendes samfundstjeneste i disse sager (varsomhedsområdet) i videre omfang.

Med hensyn til hærværk bør det bero på en vurdering af forholdets grovhed og omstændighederne i øvrigt, om samfundstjeneste kan finde anvendelse.”

I forarbejderne til lovændringen i 2000 anvendes ligeledes udtrykket ”varsomhedsområdet” (Folketingstidende 1999-2000, tillæg A, side 1142-43):

”Den praksis, der har dannet sig, hvorefter samfundstjenestens absolutte kerneområde er berigelseskriminalitet bortset fra røveri, bør efter Justitsministeriets opfat-

telse fortsættes. Samfundstjeneste ved kriminalitet som f.eks. vold, røveri, narkotikasager og sædelighedsforbrydelser bør stadig anvendes med varsomhed. Samfundstjeneste i disse sager ("varsomhedsområdet" eller "undtagelsesområdet") bør fortsat kun anvendes, hvis det efter en konkret, individuel vurdering findes forsvarligt."

Stort set enslydende bemærkninger fremgår af forarbejderne til den seneste lovændring i 2012 (pkt. 3.3 i de almindelige bemærkninger til lovforslag nr. L 56 fra 2011-12):

"Der tilsigtes ikke ændringer i anvendelsesområdet for samfundstjeneste, når det gælder til kriminalitetens art. Det forudsættes således, at det fortsat vil være berigelseskriminalitet, bortset fra røveri, der er samfundstjenestens absolutte kerneområde, og at samfundstjeneste ved kriminalitet som f.eks. vold, røveri, narkotikasager og sædelighedsforbrydelser (varsomhedsområdet) også fremover kun anvendes, hvis det efter en konkret, individuel vurdering findes forsvarligt."

Som det fremgår, er det nærmeste man kommer en egentlig begrundelse for at operere med et varsomhedsområde de oprindelige forarbejder til folketingsbeslutningen i 1982, hvor det anføres, at "mere udstrakt anvendelse" af samfundstjeneste over for personer, der dømmes for vold og hærværk, "vil kunne medføre uheldige reaktioner i offentligheden".

Som det ligeledes fremgår, er der sket en vis udvikling i omtalen i forarbejderne til de senere lovændringer af, hvad der ligger i, at visse kriminalitetsformer er omfattet af et "varsomhedsområde". Det angives ganske vist hver gang, at anvendelse af samfundstjeneste inden for varsomhedsområdet forudsætter en "individuel vurdering", men ved lovændringen i 1992 angives herudover, at anvendelse af samfundstjeneste inden for varsomhedsområdet kun bør ske "undtagelsesvis". Ved lovændringen i 2000 angives dette ikke direkte, men varsomhedsområdet betegnes i forarbejderne også som "undtagelsesområdet", hvilket i det mindste peger i samme retning som den udtrykkelige angivelse i forarbejderne til lovændringen i 1992 af, at anvendelse af samfundstjeneste inden for varsomhedsområdet kun bør ske undtagelsesvis. Forarbejderne til lovændringen i 2012 indeholder ikke en tilsvarende angivelse om, at anvendelse af samfundstjeneste inden for varsomhedsområdet kun bør ske undtagelsesvis.

Som det også fremgår, omtaler forarbejderne til hver af lovændringerne, at samfundstjenestens "absolutte kerneområde" er berigelseskriminalitet (bortset fra rø-

veri), og at ”varsomhedsområdet” omfatter kriminalitet som ”f.eks.” vold, røveri, narkotikaforbrydelser og seksualforbrydelser. Denne afgrænsning af henholdsvis et ”absolut kerneområde” og et ”varsomhedsområde” indebærer logisk set, at al anden kriminalitet falder inden for et tredje – ikke nærmere navngivet – område, hvor forarbejderne er tavse om anvendelsen af samfundstjeneste.

Sammenfattende er det Straffelovrådets opfattelse, at forarbejderne til de gældende regler om samfundstjeneste reelt giver domstolene et betydeligt skøn med hensyn til anvendelsen af samfundstjeneste i den enkelte sag. Derimod er der (enkelte) eksempler på, at det i forarbejderne til en given materiel strafbestemmelse anføres, at overtrædelse af bestemmelsen som udgangspunkt skal straffes med ubetinget fængsel (hvilket indirekte indikerer, at samfundstjeneste som udgangspunkt ikke skal anvendes).

Et krav om individuelt at vurdere forsvarligheden af samfundstjeneste, før samfundstjeneste i givet fald anvendes, indebærer logisk set ingen anden begrænsning i anvendelsen af samfundstjeneste end den selvfølgelig, at anvendelse af en ikke-frihedsberøvende foranstaltning ud fra en samlet vurdering af kriminaliteten og gerningsmanden skal være forsvarlig.

Tilsvarende er det vanskeligt, når en domstol i en konkret sag skal vælge mellem samfundstjeneste og ubetinget fængsel, at udlede noget operationelt fra et udsagn om, at berigelseskriminalitet udgør samfundstjenestens ”absolutte kerneområde”. Hvis den konkrete sag angår berigelseskriminalitet, vil retten stadig skulle vurdere, om samfundstjeneste vil være en forsvarlig sanktion i den konkrete sag. Og hvis den konkrete sag ikke angår berigelseskriminalitet, er det næppe i sig selv et forhold, der taler imod samfundstjeneste. Hvis den konkrete sag ligefrem ligger inden for varsomhedsområdet, bør retten efter forarbejderne vel være ”varsom” – man kunne også sige forsigtig – med at anvende samfundstjeneste, men som berørt ovenfor ligger heri logisk set ikke andet, end at retten måske bør operere med en form for sikkerhedsmargin og således kun idømme samfundstjeneste, når retten mener sig overbevist om, at samfundstjeneste vil være en forsvarlig sanktion i den konkrete sag.

Heller ikke retspraksis giver efter Straffelovrådets opfattelse megen generel vejledning om valget mellem samfundstjeneste og ubetinget dom. Så vidt ses er der

ikke trykte domme, som indeholder mere generelle udtalelser om anvendelsen af samfundstjeneste. Derimod er der enkelte domme, som udtaler sig om anvendelsen af samfundstjeneste i forhold til en bestemt form for kriminalitet. Endvidere er der domme, hvor retten udtaler sig om anvendelsen af ubetinget fængsel i forhold til en bestemt form for kriminalitet fremfor betinget dom, ”herunder med vilkår om samfundstjeneste.”

Som eksempel på domstolenes fortolkning af forarbejderne til reglerne om samfundstjeneste kan nævnes UfR 2005.2791 H, hvor Højesteret afviste at anvende samfundstjeneste for nægtelse af at udføre værnepligt i tilfælde, hvor nægtelsen ikke skyldes afgørende samvittighedsgrunde. Højesteret udtalte herom følgende:

”Det er ved Højesterets dom af 8. august 1995 (U 1995.828 H) antaget, at en betinget straf med vilkår om samfundstjeneste er en velegnet sanktion over for personer, der af afgørende samvittighedsgrunde nægter at udføre beredskabstjeneste. Der er ikke i forarbejderne til ændringerne i straffelovens regler om samfundstjeneste i 1997 (lov nr. 274 af 15. april 1997) og 2000 (lov nr. 230 af 4. april 2000) holdepunkter for en øget anvendelse af samfundstjeneste i tilfælde af nægtelse af at udføre værnepligtstjeneste.”

Som et andet eksempel kan nævnes UfR 2004.2066 H, hvor Højesteret med 4 stemmer mod 1 afviste at åbne for en mere almindelig anvendelse af samfundstjeneste ved forsætlig skattesvig. Flertallet udtalte om dette spørgsmål følgende:

”Ved Højesterets dom gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen 1993 side 142 om straf for forsætlig skattesvig efter skattekontrollovens § 13, stk. 1, udtalte Højesteret, at der efter karakteren af det begåede forhold ikke var grundlag for at gøre frihedsstraffen betinget, heller ikke med vilkår om samfundstjeneste.

Ved ændringerne af straffeloven i 1997 og 2000 blev mulighederne for at anvende samfundstjeneste udvidet. Der er imidlertid ikke i lovændringerne eller deres forarbejder holdepunkter for at antage, at den ønskede øgede anvendelse af samfundstjeneste skulle omfatte lovovertrædelser af den foreliggende type, der efter vores opfattelse ikke har den almindelige berigelseskriminalitets karakter. Vi finder derfor, at der ved sådanne lovovertrædelser ikke er grundlag for at anvende betinget dom, heller ikke med vilkår om samfundstjeneste, medmindre der foreligger særlige omstændigheder.”

Mindretallet udtalte følgende:

”I forbindelse med ændringerne af straffeloven i 1997 og 2000 blev der i bemærkningerne til lovforslagene tilkendegivet ønske om øget brug af samfundstjeneste

som alternativ til ubetingede frihedsstraffe. Under hensyn til disse tilkendegivelser, og til at skatte- og momssvig har betydelig lighed med de traditionelle berigelsesforbrydelser, som udgør kerneområdet for samfundstjeneste, stemmer jeg for at gøre frihedsstraffen betinget med vilkår om (...) samfundstjeneste. Jeg har herved også tillagt det betydning, at der ved lovovertrædelser af den foreliggende karakter idømmes betydelige tillægsbøder.”

Som et tredje eksempel kan nævnes UfR 2002.1264 H, hvor Højesteret lagde op til som udgangspunkt at anvende kombinationsdom med vilkår om samfundstjeneste i sager om forsikringsbedrageri vedrørende biler af betydelig værdi. Højesteret udtalte herom følgende:

”Sagen angår forsøg på forsikringsbedrageri med hensyn til en bil af en betydelig værdi. I højesteretsdommene gengivet i U 1996.420 og U 1996.422 er det anført, at anvendelsen af ubetinget frihedsstraf i almindelighed er påkrævet for at modvirke denne form for kriminalitet, blandt andet fordi opklaringen ofte er forbundet med betydelige vanskeligheder.

Under henvisning hertil og til de tilkendegivelser om øget anvendelse af samfundstjeneste, der er indeholdt i bemærkningerne til de nævnte forslag til ændringer af straffeloven i 1997 og 2000, finder Højesteret, at straffen for bedrageri af denne karakter i almindelighed bør fastsættes i medfør af straffelovens § 64, således at der idømmes en ubetinget frihedsstraf i forbindelse med en betinget dom med vilkår om samfundstjeneste.”

Endelig kan nævnes UfR 1995.895 H, hvor Højesteret tilkendegav, at voldtægt som hovedregel bør medføre ubetinget fængselsstraf, der ikke kan erstattes med samfundstjeneste. Højesteret udtalte herom følgende:

”Ved Højesterets dom af 7. marts 1990, der er gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen 1990 side 372, udtalte Højesteret, at voldtægt som hovedregel bør medføre ubetinget fængselsstraf, der ikke kan erstattes med samfundstjeneste.

I 1991 fremsatte justitsministeren på grundlag af Straffelovrådets betænkning nr. 1211/1990 om samfundstjeneste lovforslag om en permanent ordning med samfundstjeneste. Lovforslagets almindelige bemærkninger indeholder en redegørelse for en række nyere højesteretsdomme om samfundstjeneste, herunder dommen af 7. marts 1990, samt for sanktionsniveauet i voldssager. Det hedder i tilslutning hertil, jf. Folketingstidende 1991-92, tillæg A, spalte 1855:

»På denne baggrund finder Justitsministeriet, at det må anses for væsentligt at fastholde de retningslinier, der nu er fastlagt i Højesterets praksis. I overensstemmelse med forsøgsordningens forudsætninger og i forlængelse af forarbejderne til straffelovsændringen i 1989 er det således Justitsministeriets opfattelse, at anvendelse af samfundstjeneste i voldssager kun kan kom-

me på tale i særlige tilfælde. De samme betragtninger gør sig gældende med hensyn til røveri, narkotikaforbrydelser, sædelighedsforbrydelser m.v.«

I Retsudvalgets betænkning af 12. december 1991 anfører et flertal (Socialdemokratiets, Det Konservative Folkepartis, Venstres, Centrum-Demokraternes, Det Radikale Venstres og Kristeligt Folkepartis medlemmer af udvalget) bl.a. følgende, jf. Folketingstidende 1991-92, tillæg B, spalte 301-02:

»Flertallet ønsker ligeledes at fastslå, at den praksis, der har dannet sig under den lange forsøgsperiode, hvorefter samfundstjenestens absolutte kerneområde er berigelseskriminalitet, bør fortsættes. Det vil sige, at brug af samfundstjeneste ved de grovere kriminalitetstyper som f.eks. vold, røveri, narkotikasager og sædelighedsforbrydelser kun undtagelsesvis bør kunne finde sted og kun efter en nøje individuel vurdering.«

Lovforslaget blev vedtaget som lov nr. 6 af 3. januar 1992.

Anvendelse af betinget straf – eventuelt med vilkår om samfundstjeneste – i forbindelse med en lovovertrædelse som den foreliggende forudsætter herefter, at særlige forhold gør sig gældende.”

Også i landsretspraksis er der eksempler på, at der i domsbegrundelser henvises til forarbejderne til lovændringerne om samfundstjeneste. Som eksempler kan nævnes følgende domme:

TfK 1999.6 V: En 18-årig mand havde over en periode på godt ½ år overdraget 233 ecstasypiller og 20 gram amfetamin og været i besiddelse af 187 ecstasypiller og 61 gram amfetamin med henblik på videresalg. Tiltalte var tidligere straffet med 14 dages betinget hæfte for overtrædelse af lov om euforiserende stoffer. Straffen blev fastsat til 1 års fængsel, hvoraf 9 måneder blev gjort betinget med vilkår om 150 timers samfundstjeneste, idet 2 dommere stemte for dette resultat, mens 2 dommere stemte for rent ubetinget straf og 2 dommere stemte for rent betinget straf med vilkår om samfundstjeneste. De 2 dommere, som stemte for kombinationsdom, anførte herom følgende:

”Ubetinget frihedsstraf er udgangspunktet for de forhold, som tiltalte har gjort sig skyldig i. Vi finder det dog under hensyn til tiltaltes unge alder og efter oplysningerne om hans gode personlige forhold forsvarligt at gøre en del af straffen betinget.

De euforiserende stoffer, som tiltalte har overdraget og været i besiddelse af, er særdeles farlige og er overdraget til et større antal personer. Forholdene er for størstedelens vedkommende begået få dage efter, at tiltalte (...) fik en betinget dom for overtrædelse af lov om euforiserende stoffer.

Under hensyn hertil finder vi det påkrævet, at 3 måneder af straffen fuldbyrdes, og at der til den betingede del af straffen på 9 måneder knyttes vilkår om samfundstjeneste (...). Vi har ved vores stillingtagen til sagen også lagt vægt på forarbejderne til den ændring af straffelovens regler om sam-

fundstjeneste, der blev gennemført ved lov nr. 274 af 15. april 1997, og hvorved der blev tilsigtet en udvidet anvendelse af samfundstjeneste i forbindelse med kombinationsdom inden for det såkaldte varsomhedsområde.”

UfR 1998.1051 V: Tiltalte havde i løbet af en periode på godt 6 år begået under-slæb og mandatsvig for ca. 980.000 kr. over for sin arbejdsgiver. Straffen blev fastsat til 1 år og 3 måneders betinget fængsel med vilkår om 240 timers samfundstjeneste (dissens af 2 dommere). Flertallet udtalte bl.a. følgende:

”4 voterende finder, at den begåede kriminalitet ligger i kerneområdet for anvendelsen af samfundstjeneste. Disse voterende lægger endvidere vægt på, at det fremgår af forarbejderne til den seneste ved lov nr. 274 af 15. april 1997 gennemførte ændring af straffelovens regler om samfundstjeneste, at denne sanktion bør anvendes i betydeligt omfang. Herefter og under hensyn til oplysningerne om tiltaltes særdeles gode personlige forhold finder disse voterende det forsvarligt at gøre straffen betinget på vilkår om samfundstjeneste”

Med hensyn til retspraksis, der uden at henvise til forarbejderne til reglerne om samfundstjeneste kommer med generelle tilkendegivelser om, at en given form for kriminalitet som udgangspunkt skal straffes med ubetinget fængsel (og dermed bl.a. ikke med samfundstjeneste), kan der henvises til gennemgangen ovenfor i afsnit 3.1. Som det fremgår heraf, foreligger der nyere højesteretspraksis (dvs. fra efter lovændringerne vedrørende samfundstjeneste i 1997 og 2000), hvorefter ubetinget fængsel er udgangspunktet for overtrædelse af straffelovens § 119, stk. 1, § 164, stk. 3, og § 247, stk. 2, og værdipapirhandelslovens § 39, stk. 1. Som det ligesledes fremgår heraf, foreligger der endvidere landsretspraksis fra efter lovændringerne i 1997 og 2000, hvorefter ubetinget fængsel er udgangspunktet for overtrædelse af straffelovens § 123, § 158 og § 235, stk. 1. Ubetinget fængsel er således efter retspraksis udgangspunktet ved bl.a.:

- vold eller trussel om vold mod personer i offentlig tjeneste eller hverv i anledning af udførelsen af tjenesten eller hvervet
- vold mod personer, som efter karakteren af deres arbejde er særligt udsatte for vold
- trusler mod vidner
- falsk forklaring for retten
- falsk selvanmeldelse
- kursmanipulation
- udbredelse af børnepornografi

Med hensyn til vold generelt er det vanskeligt at sammenfatte retspraksis i få sætninger. Det ligger fast, at vold – som det fremgår af forarbejderne, herunder til den seneste lovændring i 2012 – hører til i det såkaldte ”varsomhedsområde”, men det ligger næppe ganske fast, hvad det konkret indebærer med hensyn til anvendelse af samfundstjeneste i voldssager. Som nævnt i afsnit 3.1 ovenfor foreligger der landsretspraksis, som generelt udtaler, at samfundstjeneste som udgangspunkt ikke skal anvendes ved vold mod medtrafikanter eller ved vold over for en tilfældig forbipasserende, som ikke har givet anledning til voldsudøvelsen. I trykt landsretspraksis er det også en gennemgående tendens, at udgangspunktet er ubetinget fængsel ved fest- og restaurationsvold, hvis der ikke forud for voldsudøvelsen har været uoverensstemmelser mellem gerningsmanden og forurettede. Men i konkrete sager vil det afgørende spørgsmål så være, hvor meget der skal til for at fravige sådanne ”udgangspunkter”, og her er det svært at finde en helt konsekvent linje i retspraksis, idet der både findes afgørelser, som forekommer ”strenge”, og afgørelser, som forekommer ”milde”.

Højesteretspraksis giver bl.a. på grund af sagernes meget konkrete karakter ikke megen vejledning for anvendelsen af samfundstjeneste i voldssager. Så vidt ses foreligger der alene 4 højesteretsdomme herom efter lovændringerne i 1997 og 2000, og resultaterne i disse 4 sager synes i høj grad at være begrundet i de konkrete omstændigheder i de enkelte sager. Dommene fik 4 forskellige udfald (rent betinget dom, betinget dom med vilkår om samfundstjeneste, kombinationsdom med vilkår om samfundstjeneste og ubetinget fængsel), men kan kun vanskeligt anvendes som rettesnor i sager, der ikke har meget stor lighed med de afgjorte sager.

I UfR 2004.2305 H (omtalt i afsnit 3.4.5 ovenfor) blev idømt kombinationsdom med vilkår om samfundstjeneste. Dommen kan forklares med, at der var tale om uprovokeret vold, herunder knytnæveslag og spark i ansigtet, begået over for tre 16-årige børn (skærpende omstændigheder) sammenholdt med gerningsmandens unge alder (18 år på gerningstidspunktet). De deltagende dommere stemte for tre forskellige resultater.

I UfR 2010.2193 H blev idømt rent betinget dom. Dommen kan forklares med, at der var tale om festvold efter uoverensstemmelser uden skader af betydning begået af en ustraffet 18-årig gerningsmand.

I UfR 2011.1322 H blev idømt betinget dom med vilkår om samfundstjeneste. Dommen kan forklares med, at der var tale om restaurationsvold efter uoverensstemmelser uden skader af betydning.

I UfR 2011.2264 H (omtalt i afsnit 3.1 ovenfor) blev idømt ubetinget fængsel. Dommen kan forklares med, at der var tale om restaurationsvold i form af et knytnæveslag i ansigtet uden forudgående uoverensstemmelser mellem gerningsmanden og forurettede begået af en 31-årig gerningsmand. Flertallets afgørelse er – som også anført af flertallet – i overensstemmelse med landsretspraksis, idet det dog som nævnt næppe ud fra trykt praksis kan udledes, hvor meget der skal til for at fravige et udgangspunkt om ubetinget fængsel i en sag af den foreliggende karakter. Mindretallet fandt det ”forsvarligt” at idømme samfundstjeneste under henvisning til, at voldsudøvelsen ikke var helt umotiveret, idet den havde baggrund i noget skubberi (men altså ikke fra forurettedes side), til den begrænsede skade og til, at tiltalte var ustraffet.

Hvis man skal sammenfatte, kan det næppe blive mere præcist, end at ung alder eller forudgående uoverensstemmelser mellem gerningsmanden og forurettede formentlig i sig selv kan begrunde anvendelse af samfundstjeneste, forudsat at andre omstændigheder (eksempelvis betydelige skader eller tiltaltes forstraffe) ikke taler herimod. I andre tilfælde (dvs. ved uprovokeret vold begået af en gerningsmand, der ikke kan betegnes som ung) beror det på en samlet vurdering af sagens konkrete omstændigheder, om samfundstjeneste kan anvendes.

Statistisk set anvendes samfundstjeneste hyppigt i voldssager. I alle år siden 2005 har der været flere samfundstjenestedomme for vold end for berigelseskriminalitet, og vold er den type kriminalitet, hvor der uden for færdselsområdet er flest domme til samfundstjeneste. Som det fremgår af kapitel 2, afsnit 5, blev samfundstjeneste i årene 2007-2011 anvendt i 4.137 voldssager, og som nævnt nedenfor i afsnit 7.4.2 blev der i samme periode idømt indtil 3 måneders ubetinget fængsel i 6.213 sager om simpel vold.

Straffelovrådet har på denne baggrund overvejet, hvilke forhold der generelt bør indgå i en afgrænsning af anvendelsesområdet for samfundstjeneste ud fra kriminalitetens art.

Straffelovrådet finder indledningsvis anledning til at bemærke, at erfaringen viser, at der hverken af generalpræventive eller individualpræventive grunde er anledning til at være tilbageholdende med inden for rimelige grænser at udvide anvendelsesområdet for samfundstjeneste. Ingen undersøgelser peger således på, at brugen af samfundstjeneste som sanktion på for eksempel voldsområdet har ført til øget kriminalitet.

Der kan i højere grad være anledning til at overveje, om den almindelige retsfølelse i befolkningen taler imod, at visse kriminalitetsformer – uanset at de sædvanemæssigt medfører forholdsvis korte ubetingede fængselsstraffe – i højere grad fremover sanktioneres med samfundstjeneste. Det kan således ikke afvises, at der i befolkningen for eksempel vil være mindre accept af, at grovere voldsformer – i modsætning til simpel vold – ikke fremover skulle straffes med ubetinget fængsel, men med samfundstjeneste. Samtidig må det dog erkendes, at netop på voldsområdet har retspraksis, som domineres af afgørelser fra byretter og landsretter, udviklet sig gradvist i retning af en mere udbredt anvendelse af samfundstjeneste. Ved landsretterne har der i alle sager og ved byretterne i alle sager med bevisførelse medvirket domsmænd.

Der kan endvidere efter Straffelovrådets opfattelse være gode grunde til at være tilbageholdende med at anvende samfundstjeneste ved mere organiseret kriminalitet, dvs. hvor flere gerningsmænd mere systematisk og planlagt i fællesskab begår kriminalitet. Ved personfarlig kriminalitet er der efter Straffelovrådets opfattelse endvidere grund til at være tilbageholdende med at anvende samfundstjeneste i tilfælde, hvor forurettede er påført betydelige fysiske eller psykiske skader. Det samme gælder som udgangspunkt, hvis kriminaliteten er udøvet over for et særligt værgeløst offer.

Det er Straffelovrådets opfattelse, at en accept i befolkningen af en øget anvendelse af samfundstjeneste inden for varsomhedsområdet lettere vil kunne opnås, hvis udvidelsen i første række vedrører førstegangsovertrædelser af straffeloven og ikke omfatter organiseret eller banderelateret kriminalitet, og hvis der ved de lidt længere straffe indføres en ordning, hvorefter ny kriminalitet i den fastsatte prøvetid vil udløse en reststraf svarende til en tredjedel af den betingede fængselsstraf ifølge dommen til samfundstjeneste, når samfundstjenesten er udført. En

sådan udvidelse vil på den ene side åbne mulighed for at idømme flere første-gangskriminelle samfundstjeneste, men samtidig indebære, at ny kriminalitet i prøvetiden straffes hårdere end i dag, når samfundstjenesten er udført, jf. nedenfor i afsnit 8.3. For så vidt angår færdselslovsområdet vil det i betydeligt omfang være nødvendigt at udvide brugen af samfundstjeneste til andengangsovertrædelser, hvis der skal opnås en udvidet brug af samfundstjeneste i nævneværdigt omfang på dette område, jf. nedenfor afsnit 7.4.3.

Straffelovrådet har overvejet, om risikoen for dem, der kommer i kontakt med domfældte under gennemførelsen af samfundstjenesten, kan bidrage til afgrænsningen ud fra kriminalitetens art. Det er en særskilt betingelse for idømmelse af samfundstjeneste, som ikke som sådan har noget med kriminalitetens art at gøre, at tiltalte er egnet til samfundstjeneste (jf. afsnit 7.1 ovenfor). Sandsynligheden for, at samfundstjeneste bør anvendes, vil desuden falde i takt med omfanget af tiltaltes tidligere kriminalitet (jf. afsnit 7.2 ovenfor). Ved siden af de nævnte forhold vedrørende egnethed og tidligere kriminalitet vil selve kriminalitetens art således næppe i væsentlig grad kunne bidrage til at afdække, om tiltalte er farlig for sine omgivelser.

Særligt for tilfælde, hvor den ubetingede fængselsstraf, som samfundstjeneste i givet fald træder i stedet for, ikke ville overstige 6 måneder, gælder, at domfældte i tilfælde af, at den pågældende idømmes ubetinget fængsel, efter omstændighederne vil kunne afsone straffen på sin bopæl under intensiv overvågning og kontrol (fodlænkeordningen). Der gælder en række betingelser for at få tilladelse til at afsone en ubetinget fængselsstraf på sin bopæl, men betingelserne angår ikke kriminalitetens art. Det kan også formuleres på den måde, at der ikke gælder noget varsomhedsområde for fodlænkeordningen.

Et argument, som henviser til, at offeret vil kunne føle sig krænket ved tilfældigt at møde gerningsmanden i det daglige, vil af samme grund vanskeligt kunne begrunde, at samfundstjeneste, hvor alternativet er en ubetinget fængselsstraf på højst 6 måneder, ved visse former for kriminalitet kun idømmes, når særlige grunde taler for det. Hvis samfundstjeneste under henvisning hertil undlades idømt ved visse former for kriminalitet, vil offeret nemlig alligevel kunne møde gerningsmanden i det daglige, hvis den idømte ubetingede fængselsstraf afsones på bopælen. Selv om en person, der afsoner en ubetinget fængselsstraf på sin bo-

pæl, på afgørende måde er begrænset i sin bevægelsesfrihed sammenlignet med en person, der er idømt samfundstjeneste, vil den pågældende og offeret, hvis de bor i samme lokalområde, sagtens tilfældigt kunne møde hinanden eksempelvis på gaden eller i supermarkedet. Endvidere vil den pågældende have almindelig kontakt med andre som led i sit arbejde eller anden beskæftigelse.

Det beskrives nedenfor i afsnit 7.4.2 og 7.4.3, hvilket potentiale de enkelte kriminalitetsområder frembyder i henseende til en udvidet brug af samfundstjeneste, og hvilke overvejelser, herunder afgrænsninger af kriminalitetsformer, de enkelte områder giver anledning til.

7.4.2. Potentiale for udvidet anvendelse af samfundstjeneste

Som tidligere nævnt skal Straffelovrådets arbejde efter kommissoriet munde ud i en revision, der navnlig sigter mod så vidt muligt at øge brugen af vilkår om samfundstjeneste som alternativ til ubetinget fængselsstraf. Det følger således af kommissoriet, at arbejdet så vidt muligt skal føre til, at der i nogle af de sager, hvor der i dag idømmes ubetinget fængsel, fremover i stedet skal idømmes samfundstjeneste.

For at få et overblik over det samlede potentiale for en udvidet anvendelse af samfundstjeneste i forhold til den eksisterende praksis vedrørende samfundstjeneste har Straffelovrådet indhentet statistiske oplysninger om ubetingede fængselsstraffe i perioden 2007-2011. Straffelovrådet har særligt set på ubetingede fængselsstraffe på op til 3 måneder og på over 3 måneder, men ikke over 1 år, da det efter rådets opfattelse er mest nærliggende at overveje en udvidet anvendelse af samfundstjeneste som alternativ til fængselsstraffe af kortere varighed. Det er derfor relevant at se på, hvor der i dag navnlig idømmes ubetinget fængsel af kortere varighed (indtil 3 måneders fængsel). Efter Straffelovrådets opfattelse kan det dog også være relevant at se på de lidt længere fængselsstraffe (op til 1 års fængsel).

Ud fra de statistiske oplysninger vil det antalsmæssigt største potentiale for en udvidet anvendelse af samfundstjeneste som alternativ til ubetingede fængselsstraffe på højst 3 måneder ligge inden for følgende kriminalitetsformer:

Simpel vold (§ 244): 6213 sager, dvs. 1243 sager pr. år.
Spirituskørsel: 4006 sager, dvs. 801 sager pr. år
Lov om euforiserende stoffer: 2366 sager, dvs. 473 sager pr. år
Færdselslovsovertrædelser i øvrigt: 2353 sager, dvs. 471 sager pr. år
Indbrud: 2112 sager, dvs. 422 sager pr. år.
Vold mv. mod offentlig myndighed (§§ 119 og 120): 1674 sager, dvs. 335 sager pr. år
Andre tyverier: 1601 sager, dvs. 320 sager pr. år
Butikstyveri: 1380 sager, dvs. 276 sager pr. år
Alvorligere vold (§ 245): 1204 sager, dvs. 241 sager pr. år

Ses der i stedet på samfundstjeneste som alternativ til ubetingede fængselsstraffe på op til 1 år, vil det antalsmæssigt største potentiale for en udvidet anvendelse af samfundstjeneste ligge inden for følgende kriminalitetsområder:

Simpel vold (§ 244): 7932 sager, dvs. 1586 sager pr. år
Spirituskørsel: 4333 sager, dvs. 867 sager pr. år
Indbrud: 3759 sager, dvs. 752 sager pr. år.
Alvorligere vold (§ 245): 2929 sager, dvs. 586 sager pr. år
Færdselslovsovertrædelser i øvrigt: 2396 sager, dvs. 479 sager pr. år
Lov om euforiserende stoffer: 2857 sager, dvs. 571 sager pr. år
Andre tyverier: 2154 sager, dvs. 431 sager pr. år
Vold mv. mod offentlig myndighed (§§ 119 og 120): 2048 sager, dvs. 410 sager pr. år
Butikstyverier: 1645 sager, dvs. 329 sager pr. år
Røveri: 1595 sager, dvs. 319 sager pr. år
Tyveri/brugstyveri af motorkøretøj: 1517 sager, dvs. 304 sager pr. år
Trusler (§§ 123, 266 og 266 a): 1493 sager, dvs. 299 sager pr. år
Narkotika (§ 191): 1253 sager, dvs. 251 sager pr. år

En anden måde at anskue de statistiske oplysninger på er at se på, hvor stor en andel af de ubetingede fængselsstraffe der er straffe på højst 3 måneders fængsel. En høj andel giver et fingerpeg om, at ubetingede straffe for den pågældende forbrydelse fortrinsvis udmåles i den lave ende. Følgende kriminalitetsformer har en høj andel af ubetingede fængselsstraffe på højst 3 måneder (i parentes det samlede antal ubetingede fængselsstraffe i den undersøgte 5-års-periode):

Ulovligt erhverv (§§ 197, 203 og 204): 100 % (6)
Opløb/forstyrrelse af den offentlige orden (§§ 133, 134 a og 134 b): 94 % (31)
Færdselsloven: 94 % (7378)
Falsk forklaring for retten (§§ 158-160): 92 % (152)
Anden lovgivning end straffeloven og færdselsloven: 87 % (4834)
Dokumentfalsk: 86 % (753)
Forbrydelser vedrørende penge og bevismaterialer (§§ 166-170 og 173-179): 86 % (262)
Falsk forklaring i øvrigt (§§ 161-165): 85 % (758)
Butikstyveri: 83 % (1663)
Forbrydelse mod offentlig myndighed mv. (§§ 98-118, 121, 122, 124-132 a, 134 og 136-142): 82 % (1048)
Hærværk: 81 % (297)
Vold mv. mod offentlig myndighed (§§ 119 og 120): 80 % (2083)
Tyveri/brugstyveri af cykel: 79 % (42)
Freds- og ærekrænkelser (§§ 263-264 d og 266 b-268, 270 og 274): 78 % (91)
Simpel vold (§ 244): 77 % (8025)
Ulovlig omgang med hittegoods: 75 % (139)
Andre tyverier: 72 % (2230)
Tyveri/brugstyveri af knallert: 72 % (18)
Blufærdighedskrænkelser: 71 % (196)
Tyveri/brugstyveri af motorkøretøj: 71 % (1588)

Ovenstående statistiske oplysninger angår alle ubetingede fængselsstraffe og dermed også ubetingede fængselsstraffe i sager, hvor der er tale om gentagen kriminalitet. Som nærmere beskrevet i afsnit 7.2 ovenfor har tiltaltes eventuelle forstraffe stor betydning for, om anvendelse af samfundstjeneste i en konkret sag vil kunne komme på tale.

Straffelovrådet har derfor endvidere indhentet statistiske oplysninger om, hvor mange domme med ubetinget fængsel på op til 1 år der angik gerningsmænd, som inden for de seneste 5 år var dømt for ligartet kriminalitet. De indhentede oplysninger omfatter en 3-årig periode (2010-2012). Oplysningerne er sammenfattet i nedenstående tabel (tallene i parentes i højre kolonne er gennemsnit pr. år).

Kriminalitetstype	Domme i alt	Domme med tidligere ligear- tet kriminalitet	Domme uden tidligere ligear- tet kriminalitet (i parentes: gennemsnit pr. år)
Vold (§§ 244 og 245)	6.758	3.284	3.474 (1.158)
Indbrudstyveri	2.891	1.999	892 (297)
Andre tyverier	1.902	1.013	889 (296)
Lov om euforise- rende stoffer	2.324	1.449	875 (292)
Gaderøveri	966	138	828 (276)
Vold mod tjene- stemand (§ 119)	1.400	743	657 (219)
Hæleri	815	399	416 (139)
Trusler	621	359	262 (87)
Butikstyveri	1.222	1.013	209 (70)
Hærværk	216	81	135 (45)

Endelig har Straffelovrådet søgt at indhente oplysninger om Danmarks placering internationalt med hensyn til at anvende korte ubetingede fængselsstraffe på op til 3 måneder. Det har imidlertid kun været muligt at skaffe sammenlignelige oplysninger fra de andre nordiske lande. Oplysningerne viser, at andelen af sådanne korte ubetingede fængselsstraffe er 64 % i Danmark, 69 % i Norge, 55 % i Sverige og 48 % i Finland. Den gennemsnitlige strafflængde er 6,1 måned i Danmark, 5,6 måned i Norge, 8,9 måned i Sverige og 10 måneder i Finland. Forskellen

mellem Danmark og Norge skyldes, at Norge i højere grad end Danmark anvender ubetinget fængsel i sager om spirituskørsel. Hvis færdselssager udelades af statistikken, er der i både Danmark og Norge 60 % ubetingede fængselsstraffe på højst 3 måneder, og den gennemsnitlige strafflængde bliver 6,8 måned for Danmark og 6,9 måned for Norge.

7.4.3. Nærmere om de enkelte kriminalitetsområder

Voldssager

I sager om simpel vold anvendes samfundstjeneste allerede forholdsvis ofte i retspraksis. Som det fremgår af kapitel 2, afsnit 5, blev samfundstjeneste i årene 2007-2011 anvendt i 4.137 voldssager, og det må antages, at langt hovedparten af sagerne angik simpel vold. Dette skal ses i forhold til, at der som nævnt i afsnit 7.4.2 i de samme år blev idømt indtil 3 måneders ubetinget fængsel i 6.213 sager om simpel vold.

Som det fremgår af afsnit 7.4.1 ovenfor, kan det med en vis forenkling anføres, at ung alder eller forudgående uoverensstemmelser mellem gerningsmanden og forurettede efter retspraksis formentlig i sig selv kan begrunde anvendelse af samfundstjeneste i voldssager, forudsat at andre omstændigheder (eksempelvis betydelige skader eller tiltaltes forstraffe) ikke taler herimod. I andre tilfælde (dvs. ved uprovokeret vold begået af en gerningsmand, der ikke kan betegnes som ung) beror det på en samlet vurdering af sagens konkrete omstændigheder, om samfundstjeneste kan anvendes.

Efter Straffelovrådets opfattelse har anvendelsen af samfundstjeneste i voldssager – der som nævnt er den kriminalitetsform uden for færdselsområdet, hvor der hvert år siden 2005 er idømt flest samfundstjenestedomme – ikke haft negative konsekvenser, hverken for generalpræventionen eller individualpræventionen eller for den almindelige opfattelse i samfundet af straffens strengthed i voldssager.

Foreliggende undersøgelser viser mindre tilbagefald til ny kriminalitet (recidiv) for personer idømt samfundstjeneste sammenlignet med personer, som er fundet egnede til samfundstjeneste, men som er blevet idømt ubetinget fængsel. Tenden-

sen til mindre recidiv er stærkest for den alvorligere kriminalitet, som fører til ubetinget fængsel.

Statistiske oplysninger viser, at der for simpel vold (straffelovens § 244) har været et konstant fald i antallet af anmeldelser siden 2006, således at antallet af anmeldelser i 2012 var 20 % lavere end i 2006 (og også lavere (9 %) end antallet af anmeldelser i 2001). Statistiske oplysninger viser endvidere, at andelen af ubetingede fængselsstraffe for simpel vold i hele perioden 2006-2012 har ligget på ca. 40 %, mens andelen af domme til samfundstjeneste har ligget på ca. 15 %. Desuden viser statistiske oplysninger, at den gennemsnitlige fængselsstraf i de tilfælde, hvor simpel vold blev straffet med ubetinget fængsel, i hvert af årene 2010-2012 var 3 måneder.

Endelig fremgår det af undersøgelser af befolkningens bekymring for vold og kriminalitet, at der fra begyndelsen af 1990'erne trinvis sker en statistisk signifikant mindskning i andelen, der bekymrer sig meget for vold og kriminalitet. Således er denne andel klart mindre i 1995-96, end den var i 1993-94, og den er endnu mindre i 1997-2000, end den var i 1995-96. Derefter er der igen et fald, idet niveauet er endnu lavere i 2001-2002, og det mindsker yderligere i 2003. Med undtagelse af 2006 holder dette niveau frem til 2009. I de seneste fire år har andelen, der bekymrer sig meget for vold og kriminalitet, imidlertid været lavere end i alle øvrige år, dog undtaget 2006. I 2013 var det 28,6 %, der bekymrede sig meget for vold og kriminalitet. Det er også værd at fokusere på den anden ende af skalaen, nemlig andelen, der siger, at de slet ikke bekymrer sig for vold og kriminalitet. Karakteristisk nok var denne svarkategori slet ikke inkluderet i undersøgelsens første år, antagelig fordi man ikke anså den for at være nødvendig. I 1990 kom svarmuligheden med, og det viste sig da også i starten kun at være ganske få, som sagde, at de slet ikke bekymrede sig for vold og kriminalitet. Først i slutningen af 1990'erne kom denne andel op på omkring 5 % og voksede derefter til ca. 10 % i 2003. I 2013 var andelen vokset til 19,1 %, hvilket er den hidtil største andel, som slet ikke bekymrer sig for vold og kriminalitet.

Sammenfattende er der således efter Straffelovrådets opfattelse nu et solidt erfaringsgrundlag for at fastslå, at samfundstjeneste er en velegnet og passende straf i mange sager om simpel vold.

Samtidig er simpel vold (straffelovens § 244), som det fremgår af afsnit 7.4.2 ovenfor, den form for kriminalitet, hvor der hyppigst idømmes ubetinget fængsel både i området indtil 3 måneders fængsel og i området indtil 1 års fængsel. Endvidere er et betydeligt antal af disse ubetingede fængselsdomme idømt en person, som ikke tidligere er straffet for vold. Selv om voldssager allerede er den form for kriminalitet uden for færdselsområdet, hvor der afsiges flest domme til samfundstjeneste, er der således samtidig et betydeligt potentiale for en øget anvendelse af samfundstjeneste i voldssager.

Efter Straffelovrådets opfattelse er det på denne baggrund nærliggende, hvis der som anført i kommissoriet ønskes en udvidet anvendelse af samfundstjeneste, at lægge op til, at samfundstjeneste fremover bør kunne anvendes i sager om simpel vold (straffelovens § 244) ligesom i andre sager, dvs. at de almindelige krav med hensyn til egnethed og omfanget og alvoren af eventuel tidligere kriminalitet skal være opfyldt, men at det ikke herudover kræves, at særlige grunde taler for anvendelse af samfundstjeneste. Dette vil efter Straffelovrådets opfattelse i vidt omfang ligge i forlængelse af den praksis, som allerede har udviklet sig, hvorefter samfundstjeneste hyppigt anvendes i sager om simpel vold, hvis der forud for volden har været uoverensstemmelser mellem gerningsmanden og forurettede, eller hvis gerningsmanden er ung. Denne udvikling har som nævnt ikke haft negative konsekvenser, og i sager om simpel vold, hvor de generelle forhold, som kan tale imod en anvendelse af samfundstjeneste, ikke foreligger, ser Straffelovrådet ingen betænkeligheder i en fortsat udvikling i retspraksis i retning af øget anvendelse af samfundstjeneste også i tilfælde, hvor der ikke har været forudgående uoverensstemmelser og gerningsmanden ikke er ung. Derimod bør der – ligesom i dag – også i sager om simpel vold fortsat udvises tilbageholdenhed med at anvende samfundstjeneste i tilfælde, hvor der er tale om mere organiseret kriminalitet, eller hvor forurettede er påført betydelige fysiske eller psykiske skader. Det samme gælder som udgangspunkt, hvis volden er udøvet over for et særligt værgeløst offer eller en tilfældig forbipasserende.

Straffelovrådet tilføjer, at der efter rådets opfattelse ikke er grundlag for at ændre udgangspunktet for straffastsættelsen i sager om alvorligere vold (straffelovens § 245), og at dette gælder, selv om antallet af ubetingede fængselsstraffe på indtil 1 år i denne sagskategori ligger på fjerdepladsen efter simpel vold, spirituskørsel og indbrud. Straffelovrådet understreger samtidig, at det ikke betyder, at sam-

fundstjeneste ikke kan anvendes i sager om overtrædelse af straffelovens § 245. Ligesom samfundstjeneste i dag vil samfundstjeneste kunne anvendes i disse sager, hvis særlige grunde taler for det, jf. som eksempel Højesterets afgørelse i UFR 2011.1322 H.

Det bemærkes endvidere for fuldstændighedens skyld, at samfundstjeneste hverken anvendes eller bør anvendes i sager om særligt grov vold (straffelovens § 246). I perioden 2001-2012 har andelen af ubetingede fængselsstraffe for overtrædelse af straffelovens § 246 generelt ligget på 100 %. I hvert af årene 2006, 2008 og 2011 var der dog én sag, der blev afgjort på anden måde.

Færdselssager

I sager om spirituskørsel anvendes samfundstjeneste i dag i alle førstegangstilfælde, der medfører fængselsstraf, hvis domfældte er egnet til samfundstjeneste og ikke idømmes betinget dom med vilkår om alkoholistbehandling.

En udvidet anvendelse af samfundstjeneste i sager om spirituskørsel, der er den kriminalitetsform, hvor der næsthyppigst idømmes ubetinget fængsel både i området indtil 3 måneder og i området indtil 1 år, vil derfor i sagens natur indebære anvendelse af samfundstjeneste i andengangstilfælde af spirituskørsel.

Straffelovrådet finder, at det i givet fald vil være nærliggende at overveje at lægge op til, at samfundstjeneste som udgangspunkt anvendes i førstegangs- og andengangstilfælde af spirituskørsel, hvor der ellers ville blive idømt ubetinget fængsel. Straffelovrådet bemærker, at dette var udgangspunktet for anvendelse af samfundstjeneste i sager om spirituskørsel før lovændringen i 2005 om forenkling og skærpelse af sanktionsniveauet i sager om spirituskørsel. Straffelovrådet bemærker endvidere, at selv om en sådan ændring isoleret set kan opfattes som en lempelse i forhold til det sanktionsniveau, som har været gældende siden lovændringen i 2005, skal der ved vurderingen heraf også tages hensyn til, at der ved siden af samfundstjenesten i givet fald vil skulles idømmes en tillægsbøde svarende til den pågældendes nettomånedsløn. Der vil således i givet fald være tale om, at samfundstjeneste plus en følelig bøde – og ikke samfundstjeneste alene – fungerer som alternativ til ubetinget fængsel, og det vil kunne overvejes at

lægge op til en forhøjelse af tillægsbøden, når samfundstjeneste idømmes anden gang for spirituskørsel.

Straffelovrådet understreger samtidig, at i tråd med, hvad der var tilfældet før lovændringen i 2005, bør samfundstjeneste som udgangspunkt ikke kunne anvendes i andengangstilfælde af spirituskørsel, hvis spirituskørslen finder sted i afviklingstiden for en samfundstjeneste for et førstegangstilfælde af spirituskørsel. I sådanne tilfælde bør der i givet fald som udgangspunkt idømmes ubetinget fængsel, herunder som udgangspunkt med indregning af fængselsstraffen ifølge dommen til samfundstjeneste, i det omfang den ikke er afviklet ved den udførte samfundstjeneste.

For så vidt angår færdselslovsovertrædelser i øvrigt, som er den kriminalitetsform, hvor der fjerdehyppigst idømmes ubetinget fængsel indtil 3 måneder og femtehyppigst i området indtil 1 års fængsel, er navnlig kørsel i frakendelsestiden relevant, idet hovedparten af de ubetingede fængselsstraffe må antages at idømmes i sager herom.

Situationen er her ganske parallel til det, der er beskrevet ovenfor om spirituskørsel, idet udgangspunktet siden 2005 har været, at der alene idømmes samfundstjeneste én gang for kørsel i frakendelsestiden (normalt i andengangstilfælde, idet udgangspunktet er, at førstegangstilfælde straffes med bøde).

Straffelovrådet finder derfor, at det i givet fald vil være nærliggende at overveje at lægge op til, at samfundstjeneste skal kunne anvendes to gange, sådan som det var tilfældet før 2005, på samme måde og under samme forudsætninger som beskrevet ovenfor vedrørende spirituskørsel. Det vil således bl.a. være en forudsætning, at den kørsel i frakendelsestiden, som i givet fald anden gang skal straffes med samfundstjeneste, ikke har fundet sted i prøvetiden for den første dom til samfundstjeneste. Også ved kørsel i frakendelsestiden vil der i givet fald skulle idømmes tillægsbøde ved siden af samfundstjenesten, og det vil kunne overvejes at lægge op til en forhøjelse af tillægsbøden, når samfundstjeneste idømmes anden gang for kørsel i frakendelsestiden.

Straffelovrådet bemærker sammenfattende om færdselssagerne, at ordningen allerede i dag er sådan, at når der er forhold, der taler imod samfundstjeneste – så-

som spirituskørsel i brugsstjålet køretøj eller spirituskørsel i forbindelse med uagtsom betydelig legemsbeskadeligelse eller uagtsomt manddrab – anvendes ikke samfundstjeneste, men derimod ubetinget fængsel. De sager, der er omfattet af den almindelige ordning med samfundstjeneste, er således sager, hvor der foreligger en abstrakt – og ikke en konkret – fare som følge af kørsel i spirituspåvirket tilstand med en høj promille, gentagen kørsel i spirituspåvirket tilstand eller gentagen kørsel i frakendelsestiden. I 2000 blev indført en ordning, hvorefter den enkelte ved sådanne overtrædelser, hvor fængselsstraf var forskyldt, som udgangspunkt kunne få to chancer for at undgå ubetinget fængsel – dvs. to domme i træk med samfundstjeneste (forudsat at prøvetiden for den første dom var udløbet ved overtrædelse nr. 2). I 2005 blev dette ændret til, at der som udgangspunkt kun idømmes samfundstjeneste én gang inden for en doms gentagelsesvirkning. Gentagelsesvirkningen for en dom for spirituskørsel hvor førerretten er frakendt betinget eller der er udstedt kørselsforbud, udløber samtidig med udløbet af frakendelsestiden eller kørselsforbuddet, dvs. 3 år efter endelig dom. Gentagelsesvirkningen for en dom for spirituskørsel, hvor førerretten er frakendt ubetinget, udløber 5 år efter udløbet af frakendelsestiden. Gentagelsesvirkningen for en dom for kørsel i frakendelsestiden udløber 10 år efter endelig dom.

Efter Straffelovrådets opfattelse er både den ordning vedrørende anvendelsen af samfundstjeneste, der var gældende på færdelsområdet i 2000-2005, og den ordning, der har været gældende siden 2005, i overensstemmelse med de generelle kriterier, som Straffelovrådet finder er relevante i forbindelse med anvendelsen af samfundstjeneste. Efter Straffelovrådets opfattelse er ordningerne endvidere lige egnede ud fra en kriminalpræventiv synsvinkel. Valget mellem den nuværende ordning og en ordning, som ligesom ordningen før 2005 giver mulighed for to domme med samfundstjeneste i træk (men hvor tillægsbøden i samfundstjenestedom nr. 1 fastsættes til det niveau, der har været gældende siden 2005, og i samfundstjenestedom nr. 2 eventuelt forhøjes), vil derfor efter Straffelovrådets opfattelse bero på en samlet vurdering af hensynet til – som anført i Straffelovrådets kommissorium – ”så vidt muligt at øge brugen af vilkår om samfundstjeneste som alternativ til fængselsstraf”.

Berigelseskriminalitet

Med hensyn til indbrud, butikstyverier og andre tyverier, hvor ubetinget fængsel også hyppigt idømmes både indtil 3 måneder og indtil 1 år, bemærker Straffelovrådet, at tyveri i forvejen hører til det såkaldte ”kerneområde” for anvendelsen af samfundstjeneste.

Straffelovrådet forventer, at lovændringen i 2012 – og Straffelovrådets forslag vedrørende samfundstjenestens indhold, jf. afsnit 6 ovenfor – vil kunne føre til en vis udvidet anvendelse af samfundstjeneste i tyverisager sammenlignet med perioden 2007-2011, som de ovennævnte statistiske oplysninger angår. Det må imidlertid forventes, at der fortsat vil være et større antal ubetingede fængselsstraffe i tyverisager, idet samfundstjeneste bl.a. fortsat ikke bør anvendes i sager om organiseret tyveri, herunder tilfælde, hvor udlændinge rejser til Danmark for at begå tyveri, ligesom det er velkendt, at visse kriminelle begår tyverier igen og igen og derfor på et tidspunkt vil være så kriminelt belastede, at samfundstjeneste ikke længere vil kunne komme på tale.

Det fremgår da også af afsnit 7.4.2 ovenfor, at en meget stor del af de ubetingede fængselsstraffe for butikstyveri og en stor del af de ubetingede fængselsstraffe for indbrudstyveri idømmes personer, som tidligere er straffet for ligesortet kriminalitet. For andre tyverier er andelen af de ubetingede straffe, hvor gerningsmanden tidligere er dømt for ligesortet kriminalitet, derimod noget mindre. Med andre ord er det i sager om andre tyverier noget hyppigere forekommende, at en ustraffet gerningsmand idømmes ubetinget fængsel, end når der er tale om indbrudstyveri eller butikstyveri. En mulig forklaring på dette kan være, at andre tyverier bl.a. dækker over tricktyverier og arbejdspladstyverier, som formentlig anses for at være mere alvorlige former for tyveri.

Straffelovrådet er i den forbindelse enig i, at tricktyverier kan være alvorligere end andre tyverier, og at det under alle omstændigheder er en skærpene omstændighed ved strafudmålingen, at et tyveri begås mod gerningsmandens arbejdsgiver.

Det er samtidig Straffelovrådets generelle opfattelse, at kriminalitetens art – herunder kriminalitetens kategorisering som tricktyveri eller arbejdspladstyveri –

ikke bør tillægges afgørende betydning for valget mellem samfundstjeneste og ubetinget fængsel i konkrete sager. Hvis der foreligger skærpene omstændigheder, vil det alt andet lige føre til en længere fængselsstraf, og fængselsstraffens længde har selvstændig betydning for, om straffen bør gøres ubetinget eller betinget, herunder med vilkår om samfundstjeneste. Ud fra den betragtning er det for så vidt naturligt, at ubetinget fængsel forholdsmæssigt set anvendes hyppigere ved andre tyverier end ved indbrudstyveri eller butikstyveri, idet straffen alt andet lige kan forventes gennemsnitligt at være længere i sager om andre tyverier. Men når en person idømmes en fængselsstraf af en given længde for tyveri, bør tyveriets art efter Straffelovrådets opfattelse imidlertid ikke tillægges særlig betydning for valget mellem samfundstjeneste og ubetinget fængsel.

Derimod bør der – ligesom i dag – også i tyverisager udvises tilbageholdenhed med at anvende samfundstjeneste i tilfælde, hvor der er tale om mere organiseret kriminalitet, eller hvor kriminaliteten er udøvet over for et særligt værgeløst offer, eksempelvis ældre, der udsættes for tricktyveri.

Med hensyn til anden berigelseskriminalitet bortset fra røveri er det tilsvarende Straffelovrådets opfattelse, at den vurdering af den relative grovhed af en given berigelsesforbrydelse, som udtrykkes ved længden af fængselsstraffen, har betydning for valget mellem samfundstjeneste og ubetinget fængsel, men at kriminalitetens art ikke herudover bør have betydning for dette valg.

Efter Straffelovrådets opfattelse bør det således ved valget mellem samfundstjeneste og ubetinget fængsel for eksempelvis hæleri (188 ubetingede domme indtil 1 år), bedrageri (122 domme), ulovlig omgang med hittegods (27 domme), groft skattesvig (20 domme), underslæb (10 domme), mandatsvig (3 domme) eller skyldnersvig (2 domme) ikke tillægges selvstændig betydning, hvilken form for berigelsesforbrydelse der er tale om. (I parentes angives det gennemsnitlige årlige antal ubetingede fængselsstraffe på op til 1 år i perioden 2007-2011).

Det bør i alle tilfælde afhænge af en samlet vurdering af gerningen og gerningsmanden, herunder dennes eventuelle forstraffe, om samfundstjeneste kan anvendes, og ligesom ved andre former for kriminalitet vil det tale for at anvende ubetinget fængsel, hvis der er tale om mere organiseret kriminalitet. Som eksempel kan nævnes kriminalitet i form af kædesvig, som involverer et større antal perso-

ner. Derimod bør det ikke tillægges selvstændig betydning, om forbrydelsen er begået over for det offentlige, en privat virksomhed eller institution mv. eller en privatperson.

Det er således også Straffelovrådets opfattelse, at der ikke er grundlag for fortsat at udvise særlig tilbageholdenhed med at anvende samfundstjeneste i sager om skattesvig, sådan som Højesteret senest har gjort i 2004. Straffelovrådet bemærker i den forbindelse – som allerede mindretallet i højesteretsafgørelsen fra 2004 – at der i sager om skattesvig efter fast praksis idømmes en tillægsbøde svarende til det unddragne beløb. Endvidere skal selve det unddragne beløb også betales.

Det er endvidere Straffelovrådets opfattelse, at heller ikke sager om forsikringsbedrageri vedrørende biler af betydelig værdi bør behandles anderledes end andre berigelsesforbrydelser, hvad angår valget mellem samfundstjeneste og ubetinget fængsel. Straffelovrådet finder således, at der ikke er grundlag for fortsat at lægge op til, at udgangspunktet i sådanne sager skal være en kombinationsdom, sådan som Højesteret senest har gjort i 2002.

Straffelovrådet bemærker desuden, at også i sager om berigelse opnået ved dokumentfalsk bør valget mellem samfundstjeneste og ubetinget fængsel ske på samme måde som i andre sager om berigelsesforbrydelser. (Der var i 2007-2011 i gennemsnit 158 domme årligt, hvor der blev idømt indtil 1 års ubetinget fængsel for dokumentfalsk). Det skal samtidig bemærkes, at dokumentfalsk, som ikke sker med henblik på berigelse, ikke hører hjemme i denne sammenhæng.

Endelig bemærkes, at der efter Straffelovrådets opfattelse ikke er grundlag for at ændre udgangspunktet for straffastsættelsen i sager om kursmanipulation og insiderhandel. I disse sager kan der således være en videregående skadevirkning sammenlignet med andre berigelsesforbrydelser, idet kursmanipulation og insiderhandel kan være egnede til at skade tilliden til værdipapirmarkedet.

De sidste kategorier af sager, hvor der er forholdsvis mange domme med ubetinget fængsel op til 1 år, er røveri og trusler mv.

Med hensyn til røveri er det Straffelovrådets opfattelse, at der ikke er grundlag for at ændre udgangspunktet for straffastsættelsen. Udgangspunktet bør således

fortsat være ubetinget fængsel, men samfundstjeneste vil efter omstændighederne kunne anvendes, eksempelvis hvis der er tale om røveri i form af ved anvendelse af vold eller trussel herom at bringe en stjålet ting i sikkerhed, jf. straffelovens § 288, stk. 1, nr. 2.

Særligt med hensyn gaderøveri bemærker Straffelovrådet, at blandt de undersøgte kriminalitetsformer er gaderøveri den kriminalitetsform, hvor andelen af personer, der idømmes ubetinget fængsel uden tidligere at være dømt for lignende kriminalitet, er størst. Dette skal bl.a. ses i lyset af, at et stort antal gaderøverier begås af børn under 18 år. I 2012 blev 91 personer, som var under 18 år på gerningstidspunktet, idømt ubetinget fængsel for røveri, mens 30 blev idømt en ungdomssanktion. De tilsvarende tal for 2011 var 97 ubetingede fængselsstraffe og 24 ungdomssanktioner, for 2010 132 ubetingede fængselsstraffe og 56 ungdomssanktioner og for 2009 132 ubetingede fængselsstraffe og 53 ungdomssanktioner. (Tallene angår alle røverier, men det må antages, at der især har været tale om gaderøverier). Til sammenligning var det samlede antal samfundstjenestedomme for røveri (for alle gerningsmænd uanset alder) i 2012, 2011, 2010 og 2009 henholdsvis 36, 46, 45 og 56.

Efter Straffelovrådets opfattelse må det antages, at der i en række sådanne tilfælde vil være tale om så alvorlig kriminalitet, eksempelvis fordi røveriet er sket som led i organiseret kriminalitet, herunder eventuelt bandekriminalitet, eller fordi der er anvendt våben eller udøvet grov vold, at ubetinget fængselsstraf (eller ungdomssanktion) er en passende sanktion. I andre tilfælde, hvor der er tale om mere tilfældighedspræget kriminalitet, og hvor der ikke er anvendt våben eller udøvet grov vold, bør det forhold, at gerningsmanden var under 18 år på gerningstidspunktet, imidlertid give mulighed for at anvende samfundstjeneste, hvis den pågældende ikke tidligere er straffet for lignende kriminalitet.

Endelig bemærkes vedrørende afpresning, at denne forbrydelse kan betegnes som en lavere grad af røveri, fordi den ligesom røveri går ud på berigelse ved anvendelse af trusler (idet tvangsmidlet ved røveri dog også kan være faktisk udøvet vold og ikke blot truslen herom). Det vil i lyset heraf være mere nærliggende at anvende samfundstjeneste i en sag om afpresning end i en sag om røveri, men på den anden side kan afpresning på grund af trusselselementet ikke sidestilles med tyveri og de øvrige berigelsesforbrydelser, hvor anvendelse af samfunds-

tjeneste eller rent betinget dom vil være et klart udgangspunkt, hvis andre omstændigheder ikke taler herimod. Det er også karakteristisk, at andelen af de ubetingede fængselsstraffe, som er på mere end 1 års fængsel, ved afpresning er højere end for andre berigelsesforbrydelser bortset fra røveri og skyldnersvig. Det gennemsnitlige årlige antal ubetingede fængselsstraffe på op til 1 år for afpresning og åger var i perioden 2007-2011 28.

Brugstyveri

De foreliggende statistiske oplysninger samler tyveri og brugstyveri af motorkøretøj under ét, og der er her forholdsvis mange domme med ubetinget fængsel op til 1 år. Brugstyveri hører som udgangspunkt til det såkaldte ”kerneområde” for anvendelsen af samfundstjeneste. Forarbejderne til straffelovens § 293 a om brugstyveri af motorkøretøj, der blev indført i 2002, indeholdt imidlertid følgende bemærkninger om strafudmålingen (Folketingstidende 2001-2002, 2. samling, tillæg A, side 2958):

”[Det] forudsættes (...) at der i normale førstegangstilfælde (...) som udgangspunkt fastsættes en kortere, ubetinget straf på 14 dages fængsel. Dommen kan, navnlig for personer under 18 år, gøres betinget med vilkår om samfundstjeneste.”

Disse forarbejder er i retspraksis blevet forstået på den måde, at de brugstyverier af motorkøretøj, som lovændringen tog sigte på (dvs. hvor gerningsmanden uberettiget sætter sig i besiddelse af et motorkøretøj (i modsætning til uberettiget opretholder besiddelsen af eksempelvis et lejet motorkøretøj (jf. herom UfR 2008.1823 H) og i modsætning til at lade sig transportere i et motorkøretøj, som en anden uberettiget har sat sig i besiddelse af)), som fast udgangspunkt straffes med ubetinget fængsel, hvis gerningsmanden er over 18 år. Forarbejderne indeholder imidlertid også følgende bemærkninger (Folketingstidende 2001-2002, 2. samling, tillæg A, side 2939):

”Det er erfaringen, at kørsel i en brugstjålet bil i almindelighed indebærer en forøget risiko for uheld i trafikken, herunder uheld med personskade til følge, idet der i disse tilfælde ofte er tale om en mere uforsigtig kørsel, hvor formålet med kørslen ikke nødvendigvis er transport. Brugstyveri af biler sker endvidere ofte i forbindelse med anden form for kriminalitet, f.eks. indbrudstyveri eller lignende.

Henset til den brugsværdi og den økonomiske værdi en bil har, er brugstyveri af en bil endvidere i almindelighed til stor gene og ulempe for ejeren. Hertil kommer, at brugsstjålne biler i almindelighed ikke bringes tilbage til ejeren af gerningsmanden. I den forstand har biltyveri reelt stor lighed med egentligt tyveri omfattet af straffelovens § 276.

På den anførte baggrund foreslås det at indføje en ny, særlig bestemmelse om brugstyveri af motorkøretøjer i straffelovens § 293 a. Herved markeres den alvor, hvormed samfundet ser på denne form for kriminalitet. (...)

Som anført må brugstyveri af motorkøretøjer efter Justitsministeriets opfattelse ofte reelt betragtes som ligeartet med egentligt tyveri af et sådant køretøj. Det foreslås derfor, at normalstrafferammen for brugstyveri af motorkøretøjer skal være bøde eller fængsel indtil 1 år og 6 måneder. Det svarer til normalstrafferammen for tyveri efter bestemmelsen i straffelovens § 285, stk. 1, jf. § 276.”

Straffelovrådet kan tilslutte sig disse bemærkninger og dermed også, at brugstyveri af motorkøretøj ofte både i sine virkninger for ejeren og i strafværdighed kan sidestilles med tyveri af motorkøretøj. Straffelovrådet kan dermed også tilslutte sig, at man med lovændringen i 2002 gik væk fra som udgangspunkt at anvende bøde i førstegangstilfælde af brugstyveri af motorkøretøj. Tyveri, herunder tyveri af motorkøretøj, vil imidlertid afhængig af værdien af det stjalne i førstegangstilfælde kunne blive straffet med betinget dom uden vilkår om samfundstjeneste eller med betinget dom med vilkår om samfundstjeneste. Lovændringen i 2002 har dermed isoleret set medført, at brugstyveri af biler i nogle sager straffes ikke lige så hårdt som tyveri, men hårdere, fordi straffen fastsættes til ubetinget fængsel i stedet for betinget fængsel med eller uden vilkår om samfundstjeneste. Det er dog muligt, at lovændringen i 2002 kan få afledt betydning for strafudmålingen i sager om tyveri af motorkøretøj.

Straffelovrådet er opmærksom på, at de tilfælde af henholdsvis tyveri og brugstyveri af motorkøretøj, som forekommer i praksis, ofte ikke er sammenlignelige. Tyveri af motorkøretøj vil i praksis ofte ske med henblik på salg af køretøjet i udlandet og vil derfor ofte være et led i mere organiseret kriminalitet. Brugstyveri af motorkøretøj vil derimod ofte ske enten med henblik på transport i forbindelse med anden kriminalitet, herunder mere lejlighedspræget kriminalitet, eller med henblik på kørsel uden andet formål end selve kørslen. Uanset disse typiske forskelle i praksis harmonerer et fast udgangspunkt om anvendelse af ubetinget fængsel for, at en person over 18 år begår brugstyveri ved uberettiget at sætte sig i besiddelse af et motorkøretøj, efter Straffelovrådets opfattelse ikke ganske med den ligestilling af tyveri og brugstyveri, som forarbejderne lægger vægt på. I

hvert fald hvis brugstyveriet hverken er sket med henblik på at anvende køretøjet til transport i forbindelse med anden kriminalitet eller med henblik på hasarderet kørsel, bør betinget fængsel kunne anvendes, eventuelt med vilkår om samfundstjeneste. Som det fremgår af citaterne ovenfor, er muligheden for at anvende samfundstjeneste da også udtrykkeligt nævnt i forarbejderne til straffelovens § 293 a.

Trusler mv.

I forlængelse af diskussionen ovenfor vedrørende røveri og afpresning, der er forbrydelser, som både er berigelsesforbrydelser og volds- eller trusselsforbrydelser, fremsætter Straffelovrådet følgende korte bemærkninger om de rene trusselsforbrydelser.

I de statistiske oplysninger, som er refereret i afsnit 7.4.2 ovenfor, er angivet et samlet sagsantal for trusler omfattet af straffelovens §§ 123, 266 og 266 a.

Med hensyn til trusler eller vold mod vidner, jf. straffelovens § 123, er det Straffelovrådets opfattelse, at der ikke er grundlag for at ændre udgangspunktet for straffastsættelsen. Udgangspunktet bør således fortsat være ubetinget fængsel, men samfundstjeneste vil efter omstændighederne kunne anvendes, eksempelvis hvis vidnetrusler fremsættes i umiddelbar forbindelse med det voldsforhold, som vidnetruslerne angår, og voldsforholdet isoleret set ville kunne straffes med samfundstjeneste.

Straffelovrådet lægger herved navnlig vægt på, at trusler eller vold mod vidner er et direkte og efter omstændighederne alvorligt angreb på retssystemets muligheder for at retsforfølge personer, der begår kriminalitet (eller – hvis der er tale om et vidne i en civil sag – et angreb på retssystemets muligheder for at træffe rigtige afgørelser i retstvister).

Det er i tilknytning hertil Straffelovrådets opfattelse, at falsk forklaring for retten, jf. straffelovens § 158, ligeledes som udgangspunkt bør straffes med ubetinget fængsel. Rådet lægger herved vægt på, at falsk forklaring for retten tilsvarende direkte kan modvirke domstolenes muligheder for at træffe rigtige afgørelser i såvel straffesager som civile sager. Hvis falsk forklaring afgives af en person,

som konkret ville være berettiget til at nægte at afgive forklaring i medfør af reglerne om vidnefritagelse, bør straffen dog kunne gøres betinget, eventuelt med vilkår som samfundstjeneste, hvis retten ikke lader straffen bortfalde i medfør af straffelovens § 159, stk. 2, der giver mulighed for strafnedsættelse og under i øvrigt formildende omstændigheder strafbortfald i sådanne tilfælde. Retsplejelovens § 171 om vidnefritagelse tager sigte på tilfælde, hvor en (sandfærdig) forklaring kommer i konflikt med vidnets egne eller vidnets nærmestes væsentlige interesser eller bringer vidnet i en samvittighedskonflikt.

Med hensyn til trusler, der er egnede til at fremkalde alvorlig frygt for liv, helbred eller velfærd, jf. straffelovens § 266, anvendes i dag afhængig af sagens karakter både bødestraf, betinget fængsel uden vilkår om samfundstjeneste, betinget fængsel med vilkår om samfundstjeneste og ubetinget fængsel. Efter Straffelovrådets opfattelse bør samfundstjeneste fremover kunne anvendes i samme omfang som samfundstjeneste i dag.

Straffelovrådet lægger herved navnlig vægt på, at sager om trusler efter straffelovens § 266 spænder over et vidt felt af meget forskellig grovhed, og at der derfor for at kunne fastsætte en straf, der står i rimeligt forhold til gerningen, er behov for afhængig af sagens konkrete omstændigheder at kunne anvende både bøde, rent betinget fængsel, samfundstjeneste og ubetinget fængsel.

Straffelovens § 266 a om offentligt at fremsætte udtalelser, der tilstræber at fremkalde voldshandlinger eller hærværk, anvendes sjældent eller aldrig i praksis. Trykt retspraksis findes ikke. Straffelovrådet finder på denne baggrund ikke anledning til at udtale sig særskilt om en eventuel anvendelse af samfundstjeneste i sådanne sager.

Sager om euforiserende stoffer

Den sidste kategori af kriminalitet, hvor der hyppigst idømmes ubetinget fængsel indtil 3 måneder, er overtrædelse af lov om euforiserende stoffer.

Disse sager omfatter bl.a. overdragelse (og besiddelse med henblik på overdragelse) af euforiserende stoffer, hvor mængden ikke gør, at straffelovens § 191 finder anvendelse. Til illustration kan nævnes, at grænsen for hash går ved ca. 10

kg, for amfetamin ved ca. 50 gram og for heroin og kokain ved ca. 25 gram. Endvidere kan det nævnes, at salg af under 50 gram hash i førstegangstilfælde straffes med bøde.

Lov om euforiserende stoffer omfatter også besiddelse af euforiserende stoffer til eget forbrug, men besiddelse af mindre mængder til eget forbrug straffes med bøde. Til illustration kan nævnes, at grænsen for, hvornår fængsel anvendes, for hash går ved 100 gram og for amfetamin, heroin og kokain ved 5 gram. Anvendelsesområdet for fængselsstraf for overtrædelse af lov om euforiserende stoffer (under grænsen for anvendelse af straffelovens § 191) kan sammenfattes på følgende måde (der er alene medtaget eksempler på stoffer):

	Besiddelse til eget forbrug	Overdragelse og besiddelse med henblik på overdragelse
Hash	100 gram og derover	50 gram-10 kg i førstegangstilfælde indtil 10 kg i andengangs- og senere tilfælde
Amfetamin	5 gram og derover	indtil 50 gram
Heroin	5 gram og derover	indtil 25 gram
Kokain	5 gram og derover	indtil 25 gram

Ved mængder under de angivne grænser for besiddelse til eget forbrug (samt for overdragelse af hash i førstegangstilfælde) anvendes i givet fald bøde (eller eventuelt advarsel). Ved mængder over de angivne grænser for overdragelse og besiddelse med henblik på overdragelse straffes efter straffelovens § 191. For så vidt angår besiddelse til eget forbrug idømmes normalt betinget dom (uden vilkår om samfundstjeneste) i førstegangstilfælde.

Spørgsmålet er på denne baggrund, om samfundstjeneste generelt (og ikke kun, hvis særlige grunde taler for det) bør kunne anvendes i andengangstilfælde af besiddelse til eget forbrug og i førstegangstilfælde af besiddelse med henblik på videreoverdragelse af en mængde stof under de angivne grænser for anvendelse af

straffelovens § 191. Det bemærkes herved, at samfundstjeneste efter Straffelovrådets opfattelse normalt ikke vil kunne komme på tale i sager, der henføres under straffelovens § 191 (hvor der er forholdsvis mange domme med ubetinget fængsel op til 1 år).

Efter Straffelovrådets opfattelse vil der i sager om overdragelse (herunder besiddelse med henblik på overdragelse) formentlig ofte være forhold, der taler imod anvendelse af samfundstjeneste, idet der navnlig vil kunne være tale om mere organiseret kriminalitet. I sager om besiddelse til eget forbrug af så store mængder, at der idømmes fængsel, er anvendelse af betinget dom uden vilkår om samfundstjeneste allerede i dag almindelig i førstegangstilfælde. Potentialet for en udvidet brug af samfundstjeneste er derfor også i sådanne sager begrænset.

7.4.4. Sammenfatning

Samlet set er det Straffelovrådets opfattelse, at udgangspunktet bør være, at samfundstjeneste kan anvendes over et bredt felt af kriminalitetsformer, og at der ikke er grundlag for fortsat at tale om et ”kerneområde” for anvendelsen af samfundstjeneste. Straffelovrådet lægger i den forbindelse også vægt på, at de to hovedanvendelsesområder for samfundstjeneste allerede i en årrække har været dels færdselssager, dels voldssager, mens det traditionelle ”kerneområde” – berigelsesforbrydelser – først kommer på tredjepladsen.

Det er Straffelovrådets opfattelse, at en udvidet brug af samfundstjeneste på straffelovens område i første række bør vedrøre førstegangsovertrædelser af straffeloven og ikke organiseret eller banderelateret kriminalitet, og at der ved de lidt længere straffe bør indføres en ordning, hvorefter ny kriminalitet i den fastsatte prøvetid udløser en reststraf svarende til en tredjedel af den betingede fængselsstraf ifølge dommen til samfundstjeneste, når samfundstjenesten er udført. En sådan udvidelse af brugen af samfundstjeneste vil som ovenfor anført på den ene side åbne mulighed for at idømme flere førstegangskriminelle samfundstjeneste, men samtidig indebære, at ny kriminalitet i prøvetiden straffes hårdere end i dag, jf. nedenfor i afsnit 8.3.

Valget mellem samfundstjeneste og ubetinget fængsel (når tiltalte findes egnet til samfundstjeneste) bør efter Straffelovrådets opfattelse fremover først og frem-

mest afgøres ud fra en samlet vurdering af dels grovheden af den nu foreliggende kriminalitet som udtrykt ved længden af fængselsstraffen, dels omfanget og alvorren af eventuel tidligere kriminalitet. Når bortses fra røveri, voldtægt, grov vold, grove våbenlovsovertrædelser, grove narkotikaforbrydelser og vidnetrusler mv., jf. afsnit 7.4.3 ovenfor, bør kriminalitetens art derimod som udgangspunkt ikke som sådan tillægges væsentlig betydning, men der bør fortsat udvises tilbageholdenhed med at anvende samfundstjeneste i tilfælde, hvor der er tale om mere organiseret kriminalitet, eller hvor forurettede er påført betydelige fysiske eller psykiske skader. Det samme gælder som udgangspunkt, hvis kriminaliteten er udøvet over for et særligt værgeløst offer.

8. Konsekvenser af manglende gennemførelse af en samfundstjeneste

8.1. Kriminalforsorgens tilsyn og indberetning til anklagemyndigheden

Straffelovrådet finder, at det har stor betydning, at myndighederne følger konsekvent op på en dom til samfundstjeneste. Det er vigtigt, at domfældte gennemfører samfundstjenesten og eventuelle andre vilkår eller i mangel heraf mødes med effektive og følelige sanktioner.

Kriminalforsorgen bør derfor ligesom i dag føre tilsyn med gennemførelsen af samfundstjeneste. Ligesom i dag bør kriminalforsorgen have mulighed for selv at reagere over for mindre uregelmæssigheder i afviklingen af en samfundstjeneste. Kriminalforsorgens reaktion kan ud over en mundtlig eller skriftlig indskærpelse (advarsel) bestå i forøget kontrol, dvs. den pågældende kan indkaldes til møde med kriminalforsorgen med kortere intervaller, eller kriminalforsorgen kan gennemføre kontrolbesøg med kortere intervaller. Kriminalforsorgen vil også inden for de rammer, som dommen til samfundstjeneste sætter, kunne ændre på afviklingen af samfundstjeneste, herunder med hensyn til, hvor og hvornår den pågældende skal udføre ulønnet samfundsnyttigt arbejde eller deltage i behandlings- eller undervisningsprogram.

Straffelovrådet bemærker, at manglende gennemførelse af en samfundstjeneste også vil foreligge, hvis domfældte nok møder til arbejde, behandling eller undervisning, men reelt vægrer sig ved at udføre arbejde eller deltage i behandlings- eller undervisningsprogrammet eller kun deltager på skrømt. For så vidt angår deltagelse i undervisningsprogram vil det ikke være et krav, at domfældte består eventuelle prøver, men domfældte skal efter evne deltage i undervisningen, herunder forberede sig til undervisningen ("lave lektier") i relevant og sædvanligt omfang.

Med hensyn til kriminalforsorgens indberetning til anklagemyndigheden af vilkårsovertrædelser fremgår det af straffuldbyrdeslovens § 103, stk. 2, at hvis domfældte overtræder vilkåret om samfundstjeneste eller de forskrifter, som kriminalforsorgen har givet om udførelsen af samfundstjenesten, skal kriminalforsorgen give den pågældende pålæg om at overholde vilkåret og forskrifterne. Er der tidligere givet pålæg herom, skal der afgives indberetning til anklagemyndigheden.

I modsætning til, hvad der gælder for øvrige vilkår efter en betinget dom, skal der ikke forud for indberetning om vilkårsovertrædelse efter § 103, stk. 2, foretages en vurdering af, om overtrædelse af vilkåret om samfundstjeneste begrundes en nærliggende risiko for kriminalitet. Overtrædelse af vilkår om samfundstjeneste eller af kriminalforsorgens forskrifter om udførelsen heraf skal således, når der tidligere er givet pålæg, uden videre indberettes til anklagemyndigheden.

Anvendelsen af de gældende regler er belyst gennem en undersøgelse af vilkårs- overtrædelser, som Justitsministeriets Forskningskontor gennemførte i 2013 til brug for Straffelovrådets overvejelser. Undersøgelsen omfatter 494 tilfældigt udvalgte betingede domme, herunder kombinationsdomme, hvor personen er udgået af tilsyn af kriminalforsorgen i slutningen af 2012. Undersøgelsen omfatter således både betingede domme med og uden vilkår om samfundstjeneste (men ikke domme uden vilkår om tilsyn af kriminalforsorgen). Knap to tredjedele af dommene (65 %) indeholdt vilkår om samfundstjeneste. Af undersøgelsen fremgår bl.a. følgende:

"[F]or 205 dømte, svarende til 41 pct. af samtlige, [er der] ikke (...) registreret nogen form for vilkårsovertrædelser.

28 pct. har overtrådt vilkåret eller vilkårene for deres dom, uden at det har ført til en indskærpelse eller en indberetning. I langt de fleste tilfælde – 61 pct. af sagerne – drejer det sig om overtrædelse af tilsynsvilkåret. I hvert tiende tilfælde er det overtrædelse af vilkåret om samfundstjeneste, det har drejet sig om, mens det i syv sager er en overtrædelse af et særvilkår. I 33 sager forekommer overtrædelser af flere typer af vilkår.

For knap halvdelen af dem, der overtræder et vilkår uden at blive indberettet eller få vilkåret indskærpet, drejer det sig om en enkelt vilkårsovertrædelse, mens det for yderligere en fjerdedel drejer sig om to.

Det bemærkes, at denne opgørelse alene inkluderer de tilfælde, hvor klienten ikke har haft legitim grund til vilkårsovertrædelsen i form af f.eks. pludselig opstået sygdom. De tilfælde, hvor klienten selv inden for kort tid kontakter kriminalforsorgen og undskylder sin udeblivelse, er derimod inkluderet i opgørelsen. Det kan være grunden til, at der ikke er sket indberetning, ligesom grunden kan være, at vilkårsovertrædelsen falder i slutningen af en tilsynsperiode, der ellers er forløbet godt.

Godt en femtedel af de dømte – 22 pct. – har fået vilkårene for deres dom indskærpet, og dette synes at have fungeret, idet der ikke er sket yderligere, således at en indberetning ikke har været nødvendig. I knap halvdelen af disse tilfælde har de dømte overtrådt vilkåret om tilsyn, i godt en fjerdedel vilkåret om samfundstjeneste, men[s] der kun i enkelte tilfælde har været indskærpelser for overtrædelse af særvilkår. I knap hvert fjerde tilfælde skyldes indskærpelsen overtrædelse af flere vilkår.

Fire pct. af undersøgelsespopulationen indberettes for andre vilkårsovertrædelser end vilkåret om straffri vandel. I knap en tredjedel af tilfældene er der tale om, at den dømte overtræder vilkåret om tilsyn, typisk ved ikke at møde op til samtaler med kriminalforsorgen. I en fjerdedel af tilfældene er det overtrædelse af samfundstjenestevilkåret, der er årsag til indberetning, mens en femtedel af indberetningerne angår overtrædelse af særvilkår. Af journalnotaterne fremgår det, at den dømte i disse sager – der i alle tilfælde er korte domme for spirituskørsel og med vilkår om alkoholistbehandling – selv ønsker at få dommen ændret til en ubetinget dom på grund af vanskeligheder med at overholde vilkåret. Den sidste fjerdedel af de indberettede sagerne omfatter overtrædelser af flere typer af vilkår.”

Efter Straffelovrådets opfattelse giver disse undersøgelsesresultater ikke anledning til at foreslå ændringer i de gældende regler om kriminalforsorgens reaktion på vilkårsovertrædelser. Straffelovrådet finder samtidig anledning til at understrege, at kriminalforsorgen efter disse regler i tilfælde af overtrædelse af vilkår om samfundstjeneste altid skal indskærpe over for domfældte, at vilkåret skal overholdes. (Som det fremgår, var der i de undersøgte sager et mindre antal, hvor overtrædelse af vilkår om samfundstjeneste ikke havde ført til en indskærpelse).

8.2. Anklagemyndighedens og domstolenes reaktion

Af den ovennævnte undersøgelse fremgår endvidere, at anklagemyndigheden indbragte alle de sager – 4 % svarende til 20 sager – hvor vilkårsovertrædelser var blevet indberettet til anklagemyndigheden, for retten. Endvidere fremgår, at retten i 17 sager (85 %) bestemte, at fængselsstraffen skulle fuldbyrdes. (I 3 af de 17 sager var der tale om en fællesstraf, der også omfattede ny kriminalitet begået efter indberetningen). I 2 sager (10 %) blev prøvetid og/eller længstetid for udførelsen af samfundstjenesten ændret, og 1 sag (5 %) blev afgjort med en advarsel.

Efter Straffelovrådets opfattelse giver disse undersøgelsesresultater ikke anledning til at foreslå ændringer af de gældende regler om anklagemyndighedens eller domstolenes behandling af sager om vilkårsovertrædelser.

Straffelovrådet bemærker herved, at samfundstjeneste er et alternativ til en ubetinget fængselsstraf. Hvis en samfundstjeneste ikke gennemføres, bør konsekvensen derfor være, at den pågældende i stedet skal afsone den ubetingede fængselsstraf, som samfundstjenesten er et alternativ til.

Ligesom det er tilfældet i dag, bør afgørelse om afsoning af ubetinget fængsel, fordi domfældte ikke har gennemført en samfundstjeneste, træffes af retten, og afgørelsen bør træffes ved dom. Rettens medvirken er nødvendig, både fordi der skal tages stilling til, om domfældtes adfærd er udtryk for et så alvorligt brud på samfundstjenesten, at yderligere gennemførelse af samfundstjeneste bør standses og erstattes af ubetinget fængsel, og fordi der i givet fald endvidere skal tages stilling til, hvor stor en del af samfundstjenesten der eventuelt skal anses for at være gennemført, og dermed hvor stor en del af den ubetingede fængselsstraf der skal afsones. Som alternativ til at bestemme, at fængselsstraffen skal afsones, bør retten ligesom i dag kunne indskærpe over for domfældte, at samfundstjenesten skal opfyldes (give en advarsel). Retten bør endvidere ligesom i dag ved kendelse kunne forlænge længstetiden for udførelse af samfundstjenesten og/eller prøvetiden for den betingede dom.

Straffelovrådet bemærker, at det vil være et problem, hvis der går lang tid mellem en persons manglende gennemførelse af samfundstjeneste og rettens afgørelse. Der bør derfor sikres et tæt samarbejde mellem alle led – kriminalforsorgen,

anklagemyndigheden og domstolene – om en hurtig behandling (”fast track”) af sager om manglende gennemførelse af samfundstjeneste.

8.3. Forholdet mellem udført samfundstjeneste og idømt fængselsstraf

Straffelovrådet har overvejet, hvorvidt princippet om, at samfundstjenesten svarer til fængselsstraffen, bør bevares. Princippet indebærer navnlig, at når hele samfundstjenesten er udført, er der ikke længere nogen reststraf, som kan udløses i tilfælde af overtrædelse af andre vilkår end vilkåret om samfundstjeneste, herunder vilkåret om straffri vandel.

Princippet har efter Straffelovrådets opfattelse ikke givet anledning til større vanskeligheder i praksis.

Samfundstjenestesanktionen har hidtil bygget på den grundidé, at kravet om, at den domfældte skal udføre et vist antal timers ulønnet samfundsnyttigt arbejde, medfører, at der generelt er tale om en hårdere straf end en betinget dom uden vilkår om samfundstjeneste. Det har derfor også helt fra de oprindelige forarbejder til folketingsbeslutningen fra 1982 været opfattelsen, at ”virkningerne af betingede domme med vilkår om samfundstjeneste så vidt muligt bør være udtømt, når den pålagte samfundstjeneste er gennemført” (jf. pkt. 6.2 i den indstilling fra en arbejdsgruppe under Straffelovrådet, som der henvises til i beslutningsforslaget).

Det kan heroverfor anføres, at samfundstjeneste træder i stedet for en ubetinget fængselsstraf, og at det derfor er nærliggende at sammenligne en sådan doms indhold ikke blot med en betinget dom uden vilkår om samfundstjeneste, men også – og måske snarere – med virkningerne af en dom til ubetinget fængsel.

Der kan således i forbindelse med gennemførelsen af et forslag om en øget brug af samfundstjeneste være anledning til at overveje, om der kan være fordele forbundet med i højere grad at ligestille personer, der efter gennemførelse af samfundstjenesten begår ny kriminalitet i prøvetiden, med personer, der efter prøveløsladelse fra en ubetinget fængselsstraf begår ny kriminalitet i prøvetiden for prøveløsladelsen. De sidstnævnte vil som udgangspunkt blive straffet med en

fællesstraf, som inkluderer reststraffen (mellem halvdelen og en tredjedel af den første straf).

Det kan således anføres, at en udvidet brug af samfundstjeneste bl.a. på kriminalitetsområder, hvor der tidligere er udvist tilbageholdenhed med at bruge samfundstjeneste, bør følges op af en styrkelse af den betingede doms indhold i form af en prøvetid, der rækker ud over afviklingstiden, og i form af, at gennemførelse af samfundstjeneste ikke træder i stedet for hele den fastsatte straf, men alene to tredjedele heraf.

Dette vil indebære, at den samfundstjenestedomte, der efter gennemførelse af samfundstjenesten begår ny kriminalitet i prøvetiden, ligestilles med den, der prøveløslades efter udståelse af to tredjedele af en ubetinget fængselsstraf og begår ny kriminalitet i prøvetiden, således at der i begge tilfælde som udgangspunkt skal fastsættes en fællesstraf, som inkluderer reststraffen på en tredjedel af straffen ifølge den tidligere dom.

En sådan ændring vil også indebære fordele i forhold til samfundstjenestedomme, som også indeholder andre vilkår end samfundstjeneste. Det er Straffelovrådets opfattelse, at der fortsat bør kunne knyttes andre vilkår end samfundstjeneste til en samfundstjenestedom, jf. herom nærmere afsnit 6.5 ovenfor. Der vil derfor under alle omstændigheder fortsat være sager, hvor vilkår og prøvetid løber ud over udførelsen af samfundstjenesten. Det er imidlertid kriminalforsorgens erfaring, at prøvetid og vilkår, som løber ud over udførelsen af samfundstjenesten, med de gældende regler generelt kan føre til vanskeligheder. Sådanne vanskeligheder ville kunne imødegås, hvis samfundstjenesten blev anset for alene at modsvare to tredjedele af den betingede fængselsstraf.

Straffelovrådet er opmærksom på, at en sådan principændring ville ændre på en grundlæggende forudsætning for den gældende ordning med samfundstjeneste, som har været gældende såvel under forsøgsordningen i 1982-1992 som under den permanente ordning siden 1992.

Principændringen vil imidlertid i sig selv først og fremmest ændre, hvad en dom til samfundstjeneste indebærer, på den måde, at der vil kunne være en strengere sanktion, hvis domfældte helt eller delvis opfylder vilkåret om samfundstjeneste,

men overtræder andre vilkår, herunder vilkåret om straffri vandel, i prøvetiden. En person, der opfylder alle vilkår i den betingede dom, vil ikke umiddelbart mærke nogen anden ændring end den eventuelle psykologiske effekt af en stærkere straftrussel i forhold til vilkårsovertrædelser.

Principændringen medfører dog også en ændring af princippet om, at prøvetiden som udgangspunkt ophører, når længstetiden for udførelse af samfundstjeneste er udløbet. Principændringen vil derfor yderligere have til følge, at prøvetiden for et antal domfældte bliver længere end efter de gældende regler.

Efter en samlet vurdering foreslår Straffelovrådet på denne baggrund at skærpe effekten af en dom til samfundstjeneste således, at udførelse af samfundstjeneste fremover kun skal modsvare to tredjedele af en idømt fængselsstraf på mere end 3 måneder, og at der derfor efter udførelsen af hele samfundstjenesten i givet fald fortsat vil være en reststraf på en tredjedel af fængselsstraffen, som vil kunne blive udløst i tilfælde af, at domfældte begår ny kriminalitet i den resterende prøvetid.

Ved domme på 3 måneders fængsel eller derunder bør udførelsen af samfundstjeneste derimod fortsat modsvare hele den idømte fængselsstraf, og prøvetiden bør udløbe samtidig med, at længstetiden for udførelsen af samfundstjenesten udløber. Straffelovrådet lægger herved bl.a. vægt på, at der tidligst kan ske prøveløsladelse fra en ubetinget fængselsstraf, når 2 måneder af straffen er afsonet. Ved straffe på indtil 2 måneders fængsel vil der således i givet fald slet ikke kunne ske prøveløsladelse, og ved straffe på mere end 2, men mindre end 3, måneders fængsel vil reststraffen i tilfælde af prøveløsladelse være mindre – og eventuelt væsentligt mindre – end en tredjedel af den samlede straf.

Straffelovrådet er opmærksom på, at en direkte parallelisering til reglerne om prøveløsladelse kunne tale for at medtage strafpositionen 3 måneders fængsel blandt de straffe, hvor samfundstjenesten svarer til to tredjedele af fængselsstraffen. Selv om rådets forslag bl.a. skal ses i lyset af reglerne om prøveløsladelse, vil det imidlertid efter rådets opfattelse ikke være muligt og i øvrigt heller ikke hensigtsmæssigt at søge på et mere detaljeret plan at skabe parallelitet mellem prøveløsladelse efter afsoning af en del af en ubetinget fængselsstraf og afslutning af udført samfundstjeneste ifølge en betinget fængselsdom. En fuld paralle-

lisering med reglerne om prøveløsladelse kunne således f.eks. give anledning til, at samfundstjenesten ifølge en dom på 80 dages fængsel skulle svare til 60 dages fængsel, fordi der kan ske prøveløsladelse efter afsoning af 60 dage af en ubetinget straf på 80 dages fængsel. Det ville imidlertid ikke være hensigtsmæssigt at operere med så detaljerede regler om, hvordan der i tilfælde af ny kriminalitet i prøvetiden skal tages hensyn til udført samfundstjeneste. Endvidere giver reglerne om prøveløsladelse i visse tilfælde mulighed for prøveløsladelse på et tidligere tidspunkt, end når to tredjedele af straffen er udstået, og fuld parallelitet er dermed under alle omstændigheder ikke mulig.

Ved forslaget om, at der for strafpositionen 3 måneders fængsel skal gælde det samme som for domme på mindre end 3 måneders fængsel – fremfor det samme som for domme på mere end 3 måneders fængsel – har Straffelovrådet også lagt vægt på, at man på den måde bedre undgår en tærskel-effekt ved afgrænsningen mellem domme, hvor udført samfundstjeneste modsvarer hele fængselsstraffen, og domme, hvor udført samfundstjeneste modsvarer til to tredjedele af fængselsstraffen. I praksis anvendes strafpositionen 80 dages fængsel i et vist omfang, og der kan derfor være så lidt som 10 dages forskel mellem en fængselsstraf på mindre end 3 måneder og en fængselsstraf på 3 måneder. Eftersom fængselsstraffe på 3 måneder og derover skal fastsættes i måneder og år (straffelovens § 33, stk. 4), vil der derimod altid være en forskel på mindst en måned mellem en fængselsstraf på 3 måneder og en fængselsstraf på mere end 3 måneder.

Straffelovrådet har også i anden sammenhæng lagt vægt på, at betingede domme på 3 måneder bør høre sammen med domme under 3 måneder. Rådet har således i afsnit 6.5 ovenfor anbefalet, at indgribende særvilkår ikke anvendes i domme til samfundstjeneste på højst 3 måneders fængsel.

Straffelovrådet er opmærksom på, at forslaget om, at der ved korte domme (forstået som domme på højst 3 måneders fængsel) skal tages forholdsmæssigt større hensyn til udført samfundstjeneste, indebærer, at domfældte ved disse domme alt andet lige oplever en mindre streng sanktion end personer, der idømmes en længere straf med vilkår om samfundstjeneste. En sådan forskel i oplevet strengthed afhængig af straffens længde giver imidlertid efter rådets opfattelse ikke anledning til problemer og harmonerer også med, at der er sammenhæng mellem kriminalitetens grovhed og straffens længde. Hertil kommer, at det antal samfunds-

tjenestetimer, som fastsættes i forhold til straffens længde, aftager i takt med, at længden af fængselsstraffen stiger. Ved kortere straffe skal der med andre ord udføres flere timer pr. dags eller måneds idømt betinget fængsel end ved længere straffe.

Straffelovrådet har overvejet, om den foreslåede ordning, hvorefter prøvetiden for en betinget fængselsstraf på højst 3 måneder med vilkår om samfundstjeneste udløber samtidig med, at længstetiden for udførelsen af samfundstjenesten udløber, bør fraviges i sager om spirituskørsel og kørsel i frakendelsestiden. Antalmæssigt udgør færdselssager i dag lidt under halvdelen (ca. 45%) af alle domme om samfundstjeneste, og det vil efter Straffelovrådets opfattelse ikke være hensigtsmæssigt at opretholde den eksisterende særordning med hensyn til prøvetidens længde på færdselsområdet. Særordningen på færdselsområdet indebærer i dag en strengere behandling af en mildere overtrædelse, idet de betingede domme med vilkår om samfundstjeneste på færdselsområdet generelt ligger i den lave ende sammenlignet med alle betingede domme med vilkår om samfundstjeneste. Særordningen er dermed i modstrid med princippet om, at straffens strengthed bør være stigende med stigende grovhed i kriminaliteten.

Straffelovrådet er opmærksom på, at den eksisterende særordning på færdselsområdet efter forarbejderne er begrundet i et ønske om parallelitet på dette punkt mellem samfundstjeneste og vilkår om alkoholistbehandling, hvor sidstnævnte ifølge forarbejderne til lovændringen i 2005 har en varighed af 2 år, nemlig 1 års behandling plus 1 års tilsyn. Som praksis er i dag, gennemføres de to vilkår – om alkoholistbehandling og om tilsyn – imidlertid sideløbende og er således begge afviklet efter 1 år. Hensynet til ligestilling med betinget dom med vilkår om alkoholistbehandling ville derfor efter rådets opfattelse i hvert fald kun kunne begrundes, at prøvetiden for begge domstypers vedkommende blev fastsat til 1 år. Men som nævnt vejer hensynet til ligestilling med domme af samme længde for anden kriminalitet efter rådets opfattelse tungere. Rådet tilføjer, at det må antages i givet fald at være selve vilkåret om 1 års alkoholistbehandling, der afholder nogle fra at erklære sig villig til at modtage en sådan dom, og ikke en sammenligning med, hvad prøvetiden for vilkåret om straffri vandel ville være, hvis den pågældende i stedet for alkoholistbehandling valgte samfundstjeneste.

8.4. Overtrædelse af særvilkår

Straffelovrådet har overvejet, om der er behov for at indføre en ny hjemmel, som giver mulighed for at gøre endeligt op med en betinget dom på den måde, at kun en del af fængselsstraffen skal afsones. Spørgsmålet angår tilfælde, hvor domfældte alene har overtrådt andre vilkår end vilkåret om straffri vandel og vilkår om samfundstjeneste. I tilfælde af overtrædelse af vilkåret om straffri vandel kan der fastsættes en fællesstraf for den ny kriminalitet og den kriminalitet, der blev pådømt ved den betingede dom, og der vil dermed være gjort op med den betingede dom. Og i tilfælde af overtrædelse af vilkår om samfundstjeneste skal der ved en eventuel afgørelse om, at fængselsstraffen skal afsones, i givet fald tages hensyn til, om samfundstjenesten helt eller delvis er udført. Dette gælder også efter Straffelovrådets forslag om, at udførelse af samfundstjeneste ved domme på 3 måneders fængsel og derover skal modsvare to tredjedele af den idømte fængselsstraf (jf. afsnit 8.3 ovenfor).

Efter de gældende regler kan domstolene ved overtrædelse af andre vilkår end vilkåret om straffri vandel eller vilkår om samfundstjeneste efter et samlet skøn vælge mellem at tildele en advarsel, ændre vilkårene og/eller forlænge prøvetiden eller træffe afgørelse om hel eller delvis afsoning af fængselsstraffen, jf. straffelovens § 60. Domstolene kan derfor efter omstændighederne også træffe afgørelse om fuldbyrdelse af en mindre del af fængselsstraffen, eksempelvis hvis vilkårsovertrædelsen sker sent i prøvetiden og/eller efter gennemførelsen af hovedparten af byrdefulde særvilkår. I så fald vil der ganske vist efter de gældende regler skulle fastsættes en ny prøvetid for den ikke-udløste del af fængselsstraffen, men da der ikke er nogen lovbestemt undergrænse for prøvetidens længde, er der principielt ikke noget til hinder for, at der i denne situation fastsættes en kortere prøvetid end ellers (dvs. en prøvetid udmålt i måneder).

Efter Straffelovrådets opfattelse giver de gældende regler på denne baggrund tilstrækkelig mulighed for på en rimelig måde at tage hensyn til, at også andre vilkår i en betinget dom end vilkår om samfundstjeneste kan være delvis opfyldt, og at det derfor efter omstændighederne i tilfælde af vilkårsovertrædelse kan være rimeligt, at ikke hele fængselsstraffen skal afsones. Rådet lægger i den forbindelse også vægt på, at der ikke i praksis ses at have været sager, hvor det har kunnet opfattes som en mangel, at der ikke er hjemmel til at gøre endeligt op (dvs. uden

at fastsætte en ny prøvetid) med en betinget dom på den måde, at kun en del af fængselsstraffen skal afsones.

Straffelovrådet foreslår derfor ingen ændringer af de gældende regler på dette punkt.

8.5. Yderligere kriminalitet begået før dommen til samfundstjeneste

Straffelovrådet har overvejet, hvilken indvirkning på en idømt samfundstjeneste det eventuelt skal have, hvis den pågældende dømmes for et yderligere strafbart forhold.

Straffelovrådet har i den forbindelse navnlig overvejet, om en dom til samfundstjeneste, hvis vilkår som sådan ikke er overtrådt, bør kunne blive stående og ikke berøres af en domfældelse for et yderligere strafbart forhold, der er begået før dommen til samfundstjeneste (§ 89-situation). Det ville i givet fald betyde, at der skulle fastsættes en tillægsstraf for det nye strafbare forhold (eller ikke fastsættes nogen tillægsstraf, hvis samtidig pådømmelse ikke ville have medført en højere straf). Tillægsstraffen kunne i givet fald ud over bøde eller betinget eller ubetinget fængsel være en skærpelse af samfundstjenesten, dvs. pålæg af yderligere timer (inden for lovens maksimum), eventuelt med en forlængelse af længstetiden for udførelse af samfundstjenesten.

Efter Straffelovrådets opfattelse ses det imidlertid ikke at have givet anledning til problemer i praksis, at der efter de gældende regler i givet fald skal fastsættes en fællesstraf for den kriminalitet, der er pådømt ved den betingede dom, og den yderligere kriminalitet begået før dommen, jf. straffelovens § 61, stk. 1, og § 67, stk. 1.

Straffelovrådet foreslår derfor ingen ændringer af de gældende regler på dette punkt.

9. Samfundstjeneste som selvstændig strafart

Straffelovrådet har overvejet, om samfundstjeneste bør ændres fra at være et vilkår i en betinget dom til at være en selvstændig strafart.

Straffelovrådet har tidligere overvejet dette spørgsmål forud for lovfæstelsen af ordningen med samfundstjeneste, jf. Folketingstidende 1991-92, tillæg A, spalte 1842-43.

Straffelovrådet udtalte dengang, at det efter Straffelovrådets opfattelse ville være mest tiltalende at gøre dom til samfundstjeneste til en selvstændig retsfølge. Bl.a. på baggrund af overvejelser med hensyn til valget mellem samfundstjeneste med og uden udmåling af (subsidiær) fængselsstraf og med hensyn til at knytte andre vilkår til en dom til samfundstjeneste var det imidlertid Straffelovrådets konklusion, at nye lovregler burde fastholde, at samfundstjeneste er et på særlig måde lovreguleret vilkår i en betinget dom. Justitsministeriet tiltrådte Straffelovrådets synspunkter og forslag til, hvorledes reglerne om samfundstjeneste skulle places blandt de strafferetlige retsfølger.

Straffelovrådet bemærker, at det vil afhænge af, hvordan regler om samfundstjeneste nærmere udformes, hvor stor forskel der reelt er på, om samfundstjeneste er et vilkår i en betinget dom eller en selvstændig strafart. Afhængig af reglernes nærmere udformning behøver der således ikke nødvendigvis være de store forskelle ud over den signalværdi, der vil kunne ligge i at ændre samfundstjeneste fra at være et vilkår i en betinget dom, som det er i dag, til fremover at være en selvstændig strafart.

Straffelovrådet finder på denne baggrund, at en ændring, som går ud på, at samfundstjeneste bliver en selvstændig strafart, i givet fald i væsentlig grad bør være begrundet i den signalværdi, der kan være forbundet med en sådan ændring.

Både efter forarbejderne og efter retspraksis er betinget dom med vilkår om samfundstjeneste i dag et alternativ til ubetinget fængselsstraf. Der er heller ikke tvivl om, at betinget dom med vilkår om samfundstjeneste i strengthed generelt set ligger mellem betinget dom uden vilkår om samfundstjeneste og ubetinget fængsel. At gøre samfundstjeneste til en selvstændig strafart ville tydeliggøre samfunds-

tjeneste placering mellem betinget dom uden vilkår om samfundstjeneste og ubetinget fængsel.

Det kan imidlertid anføres, at samfundstjeneste ikke ville blive en fuldt ud selvstændig strafart, fordi der stadig ville være en subsidiær fængselsstraf (forvandlingsstraf). Det samme kan dog siges om bøde, der ikke desto mindre anses som en selvstændig strafart. I den retsvidenskabelige litteratur er det i øvrigt også anført, at betinget dom ”må opfattes som en selvstændig strafart” (jf. Knud Waaben, Strafferettens almindelige del I, Ansvarslæren, 5. udg. ved Lars Bo Langsted, 2011, side 31).

Mere afgørende er, om samfundstjeneste adskiller sig i tilstrækkelig grad fra betinget fængsel uden vilkår om samfundstjeneste til, at det vil være hensigtsmæssigt at anse disse for forskellige strafarter.

Til sammenligning kan nævnes, at hæftestrafen blev afskaffet, fordi den i for ringe grad adskilte sig fra fængselsstraffen.

Efter Straffelovrådets opfattelse har samfundstjeneste efter den gældende ordning betydelig lighed med betinget dom uden vilkår om samfundstjeneste. Hvor stor lighed samfundstjeneste i en fremtidig ordning vil have med betinget dom uden vilkår om samfundstjeneste, vil i sagens natur afhænge af, hvordan den fremtidige ordning udformes. Straffelovrådets overvejelser om indholdet af en dom til samfundstjeneste og om konsekvenserne af manglende gennemførelse af samfundstjeneste (jf. afsnit 6 og 8 ovenfor) går imidlertid ikke i retning af større forskelle på domme om samfundstjeneste og domme om betinget fængsel uden samfundstjeneste, snarere tværtimod. Hvis den fremtidige ordning med samfundstjeneste udformes således, at gennemførelsen af samfundstjenesten ved domme på mere end 3 måneders fængsel kun erstatter to tredjedele af den idømte fængselsstraf, mens den resterende tredjedel af straffen er gjort betinget af straffri vandel i en prøvetid, der rækker udover afviklingstiden (jf. afsnit 8.3 ovenfor), vil samfundstjeneste som sanktion således i endnu højere grad end i dag få karakter af en betinget straf, men med en skærpelse af sanktionen i forhold til gældende ret.

Straffelovrådet bemærker endvidere, at indførelse af samfundstjeneste som en ny selvstændig strafart ved siden af fængsel og bøde naturligt medfører ændringer i

en række bestemmelser i straffelovens almindelige del. En sådan ændring vil også kunne rejse spørgsmål om, om strafferammerne i bestemmelserne i straffelovens særlige del (og i strafbestemmelser i speciallovgivningen, som giver mulighed for at idømme fængsel) bør ændres, så de udtrykkeligt nævner samfundstjeneste. Dette ville i givet fald være en meget omfattende opgave, hvad navnlig erfaringerne med afskaffelsen af hæftestraffen viser.

Efter en samlet vurdering er det Straffelovrådets opfattelse, at det vil være mest hensigtsmæssigt at bevare samfundstjeneste som et vilkår i en betinget dom. Straffelovrådet lægger i den forbindelse også vægt på, at dette alt andet lige gør det samlede sanktionssystem mere overskueligt, ikke mindst for domfældte. Efter Straffelovrådets opfattelse er det således i sig selv en fordel, at sanktionssystemet forenklet set kan beskrives som omfattende bøde og fængsel med mulighed for, at en fængselsstraf kan gøre betinget på visse vilkår, herunder samfundstjeneste. Dette gælder, selv om denne forenkede beskrivelse ikke medtager andre mulige retsfølger såsom konfiskation eller rettighedsfrakendelse, endsige forvaring, foranstaltningsdomme eller ungdomssanktion eller – i den modsatte ende af spektret – tiltalefrafald, advarsel eller strafbortfald.

Straffelovrådet foreslår på denne baggrund at videreføre den gældende ordning, som indebærer, at samfundstjeneste er et på særlig måde lovreguleret vilkår i en betinget dom.

Kapitel 4

Lovudkast med bemærkninger

1. Lovudkast

Forslag
til

Lov om ændring af straffeloven og lov om fuldbyrdelse af straf m.v.
(Samfundstjeneste)

§ 1

I straffeloven, jf. lovbekendtgørelse nr. ..., foretages følgende ændringer:

1. Overskriften til 7. kapitel affattes således:

”7. kapitel
Betinget fængsel”

2. § 56, stk. 1 og 2, ophæves, og i stedet indsættes:

”Finder retten det upåkrævet, at fængselsstraf kommer til fuldbyrdelse, bestemmes det i dommen, at fuldbyrdelsen udsættes og bortfalder ved udløbet af prøvetiden.”

Stk. 3 bliver herefter stk. 2.

3. I § 60, stk. 1, nr. 2, ændres ”§ 56, stk. 3” til: ”§ 56, stk. 2”.

4. § 60, stk. 1, nr. 3, affattes således:

”3) træffe afgørelse om fuldbyrdelse af fængselsstraffen. § 58, stk. 1, finder tilsvarende anvendelse.”

5. § 62, stk. 2, affattes således:

”Stk. 2. Afgørelsen om udsættelse af fuldbyrdelsen af fængselsstraf træffes efter reglerne i § 56, stk. 1.”

6. § 63, stk. 1, 2. pkt., affattes således:

”Samfundstjenesten skal udføres inden for en længstetid, der udmåles i forhold til antallet af timer.”

7. § 63, stk. 3, 2. pkt., affattes således:

”Hvis den betingede fængselsstraf er fastsat til højst 3 måneder, ophører prøvetiden, når længstetiden for at udføre samfundstjenesten er udløbet.”

8. I § 63, stk. 4, 3. pkt., ændres ”længstetiden for arbejdspligtens opfyldelse” til: ”længstetiden for at udføre samfundstjenesten”.

9. I § 64, 2. pkt., indsættes efter ”3 måneder”: ”eller en tredjedel af den samlede fængselsstraf”.

10. § 66, stk. 3, 2. pkt., affattes således:

”Hvis den idømte betingede fængselsstraf er fastsat til mere end 3 måneder, anses den idømte samfundstjeneste at modsvare to tredjedele af den betingede fængselsstraf.”

11. I § 67, stk. 2, 2. pkt., ændres ”frihedsstraf” til: ”fængselsstraf”.

12. I § 86 indsættes efter stk. 2 som nyt stykke:

”Stk. 3. Er samfundstjeneste idømt, skal afkortning, der ikke efter stk. 2 sker i en eventuel ubetinget del af straffen, ske forholdsmæssigt i det idømte antal timers samfundstjeneste.”

Stk. 3-5 bliver herefter stk. 4-6.

13. I § 86, stk. 3, der bliver stk. 4, ændres ”stk. 1 og 2” til: ”stk. 1-3”, og efter ”§ 60, stk. 1, nr. 3,” indsættes: ”eller § 66, stk. 1, nr. 1,”.

§ 2

I lov om fuldbyrdelse af straf m.v., jf. lovbekendtgørelse nr. ..., foretages følgende ændringer:

1. I § 81, 3. pkt., ændres ”§ 101, stk. 3” til ”§ 101, stk. 4”.

2. § 101 indsættes efter stk. 1 som nyt stykke:

”Stk. 2. Vilkår om samfundstjeneste indebærer, at den dømte skal udføre ulønnet arbejde eller deltage i behandlings- eller uddannelsesprogram i det fastsatte antal timer inden for den udmålte længstetid. Mindst to tredjedele af det fastsatte antal timer skal gennemføres som ulønnet arbejde.”

Stk. 2 og 3 bliver herefter stk. 3 og 4.

3. § 101, stk. 2, 1. pkt., der bliver stk. 3, 1. pkt., ophæves.

4. I § 101, stk. 3, 1. pkt., der bliver stk. 4, 1. pkt., ændres ”hvor samfundstjenesten skal udføres” til: ”hvor det ulønnede arbejde skal udføres, og om den dømtes eventuelle deltagelse i behandlings- eller uddannelsesprogram som en del af samfundstjenesten”.

5. I § 103, stk. 1, ændres ”opfylder den fastsatte arbejdspligt” til: ”udfører den fastsatte samfundstjeneste”.

§ 3

Stk. 1. Loven træder i kraft den ...

Stk. 2. Loven finder anvendelse på domme, der afsiges efter lovens ikrafttræden. Dette gælder, selv om det strafbare forhold er begået før lovens ikrafttræden.

§ 4

Stk. 1. Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland, jf. dog stk. 2.

Stk. 2. Lovens § 2 kan ved kongelig anordning sættes i kraft for Færøerne eller Grønland med de ændringer, som de færøske eller grønlandske forhold tilsiger.

2. Bemærkninger til lovudkastet

Til § 1 (Straffeloven)

Til nr. 1 (overskriften til 7. kapitel)

Det foreslås at ændre reglerne om betinget dom, så alene fængselsstraf – og ikke bødestraf – kan gøres betinget, jf. lovforslagets § 1, nr. 2 (ændring af straffelovens § 56).

I konsekvens heraf foreslås det at ændre overskriften til straffelovens 7. kapitel fra ”Betinget dom” til ”Betinget fængsel”, så det fremgår direkte af kapitlets overskrift, at kapitlet fremover alene angår betingede fængselsstraffe.

Til nr. 2 (straffelovens § 56)

Straffelovens § 56 er grundbestemmelsen om, at en straffedom kan gøres betinget. Bestemmelsen foreslås ændret på to punkter.

For det første foreslås det, at alene fængselsstraf – og ikke bødestraf – skal kunne gøres betinget.

Der henvises i øvrigt til kapitel 3, afsnit 3.4.2.

For det andet foreslås det, at en betinget fængselsstraf altid skal være udmålt. Det foreslås således at afskaffe muligheden for at idømme en betinget dom uden straffastsættelse.

Der vil derfor i fremtidige sager af den karakter, hvor der hidtil har været anvendt betinget dom uden straffastsættelse, skulle udmåles en fængselsstraf. Fængselsstraffens længde vil skulle fastsættes efter de almindelige regler om strafudmåling i straffelovens 10. kapitel. I fremtidige sager af den karakter, hvor betinget dom uden straffastsættelse hidtil har været anvendt som den mildeste betingede fængselsstraf, vil fængselsstraffen kunne udmåles til 7 dage, som er den korteste fængselsstraf, der kan idømmes, jf. straffelovens § 33, stk. 1. I andre fremtidige sager af den karakter, hvor der hidtil har været anvendt betinget dom uden straffastsættelse, vil der afhængig af sagens nærmere omstændigheder kunne blive tale om at udmåle en fængselsstraf på mere – og eventuelt væsentligt mere – end 7 dage.

Det er ikke tilsigtet, at afskaffelsen af muligheden for at idømme betinget dom uden straffastsættelse skal få nogen afsmittende virkning i skærpende retning ved gentagen kriminalitet efter en betinget dom, som i dag ville være uden straffastsættelse, men hvor der efter forslaget fremover vil skulle udmåles en straf i den betingede dom.

Der henvises i øvrigt til kapitel 3, afsnit 3.4.4.

Med den foreslåede affattelse af straffelovens § 56, stk. 1, videreføres det gældende kriterium for at gøre en straf – fremover en fængselsstraf – betinget, nemlig at retten finder det ”upåkrævet”, at straf – fremover fængselsstraf – kommer til fuldbyrdelse.

Der lægges på dette punkt ikke op til principielle ændringer af den eksisterende praksis med hensyn til, hvornår en fængselsstraf kan gøres betinget, jf. dog nedenfor om betinget fængsel med vilkår om samfundstjeneste.

Udgangspunktet vil fortsat være, at straffe på op til 1½ års fængsel kan gøres betinget, eventuelt med vilkår om samfundstjeneste, hvis gerningsmanden ikke tidligere er straffet med betinget eller ubetinget fængsel for ligeartet kriminalitet.

Betinget fængsel vil afhængig af de nærmere omstændigheder, herunder kriminalitetens grovhed, ligesom i dag også kunne anvendes, selv om en gerningsmand én gang tidligere er straffet med betinget fængsel for ligeartet kriminalitet.

Anvendelsen af betinget fængsel, eventuelt med vilkår om samfundstjeneste, vil afhænge af en samlet vurdering, hvori også indgår gerningsmandens øvrige personlige forhold (ud over eventuelle relevante forstraffe) og kriminalitetens grovhed og art, men der bør ikke opereres med alt for faste udgangspunkter alene baseret på kriminalitetens art.

Der vil være et større rum for at anvende betinget fængsel over for personer under 18 år, herunder et større rum for at anvende betinget fængsel flere gange efter hinanden. Det samme gælder, hvis der i øvrigt foreligger formildende omstændigheder, herunder i tilfælde af for lang sagsbehandlingstid (straffelovens § 82, nr. 13) eller af, at den strafbare handling er begået for lang tid siden (straffelovens § 82, nr. 14).

Omvendt vil der være grund til at udvise tilbageholdenhed med at anvende betinget fængsel ved mere organiseret kriminalitet, dvs. hvor flere gerningsmænd mere systematisk og planlagt i fællesskab begår kriminalitet. Der vil også være grund til at udvise tilbageholdenhed med at anvende betinget fængsel for personfarlig kriminalitet i tilfælde, hvor forurettede er påført betydelige fysiske eller psykiske skader. Det samme gælder som udgangspunkt, hvis kriminaliteten er udøvet over for et særligt værgeløst offer.

Bemærkningerne ovenfor angår hovedprincipperne for valget mellem betinget fængsel og ubetinget fængsel i de hyppigst forekommende tilfælde. Betinget fængsel vil fortsat undtagelsesvis også kunne anvendes ved fængselsstraffe på over 1½ års fængsel.

Bemærkningerne angår endvidere valget mellem ubetinget fængsel og betinget fængsel på det helt overordnede plan og tager dermed sigte på alle betingede fængselsdomme, herunder med vilkår om samfundstjeneste. Med hensyn til betinget fængsel med vilkår om samfundstjeneste henvises dog yderligere til de supplerende bemærkninger herom straks nedenfor.

Der henvises i øvrigt til kapitel 3, afsnit 3.4.3.

For så vidt angår betinget fængsel med vilkår om samfundstjeneste er der med lovforslaget lagt op til visse ændringer i principperne for valget mellem ubetinget fængsel og betinget fængsel med vilkår om samfundstjeneste.

Der lægges med lovforslaget op til, at udgangspunktet fremover vil være, at samfundstjeneste kan anvendes over et bredt felt af kriminalitetsformer, og at der dermed ikke er grundlag for fortsat at tale om et ”kerneområde” for anvendelsen af samfundstjeneste. I forhold til den eksisterende praksis bør en udvidet brug af samfundstjeneste på straffelovens område i første række vedrøre førstegangs-overtrædelser og ikke organiseret eller banderelateret kriminalitet.

Valget mellem samfundstjeneste og ubetinget fængsel (når tiltalte findes egnet til samfundstjeneste) vil fremover først og fremmest skulle afgøres ud fra en samlet vurdering af dels grovheden af den nu foreliggende kriminalitet som udtrykt ved længden af fængselsstraffen, dels omfanget og alvoren af eventuel tidligere kriminalitet. Når bortses fra røveri, voldtægt, grov vold, grove våbenlovsovertrædelser, grove narkotikaforbrydelser og vidnetrusler mv., vil kriminalitetens art derimod som udgangspunkt ikke som sådan skulle tillægges væsentlig betydning, men der vil fortsat skulle udvises tilbageholdenhed med at anvende samfundstjeneste i tilfælde, hvor der er tale om mere organiseret kriminalitet, eller hvor forurettede er påført betydelige fysiske eller psykiske skader. Det samme gælder som udgangspunkt, hvis kriminaliteten er udøvet over for et særligt værgeløst offer.

Der henvises i øvrigt til kapitel 3, afsnit 7.2-7.4.

Straffelovens § 58, stk. 1, om delvis ubetinget og delvis betinget fængsel (kombinationsdom) foreslås ikke ændret. Det samme gælder henvisningerne til § 58, stk. 1, i straffelovens 8. kapitel om samfundstjeneste (§ 64, § 66, stk. 2, 1. pkt., og § 67, stk. 2, 1. pkt.), bortset fra at der foreslås en tilføjelse til straffelovens § 64 (lovforslagets § 1, nr. 9).

En fængselsstraf vil dermed fortsat kunne opdeles i en ubetinget og en betinget del, og den ubetingede del vil fortsat højst kunne udgøre 6 måneders fængsel i

kombinationsdomme uden vilkår om samfundstjeneste og højst 3 måneders fængsel i kombinationsdomme med vilkår om samfundstjeneste.

Der lægges med lovforslaget op til i det væsentlige at videreføre den eksisterende praksis for anvendelse af kombinationsdomme.

Det vil dermed fortsat være sådan, at når der idømmes betinget fængsel, vil udgangspunktet være, at hele fængselsstraffen gøres betinget, og at kombinationsdom kun anvendes forholdsvis sjældent. Det vil også fortsat være sådan, at kombinationsdomme navnlig anvendes ved samtidig pådømmelse af flere uligeartede forhold, samt hvis en rent ubetinget fængselsstraf findes at være for streng, mens en betinget fængselsstraf med vilkår om samfundstjeneste uden nogen ubetinget del forekommer for mild.

Der lægges imidlertid med lovforslaget op til, at det forhold, at domfældte før dommen har været varetægtsfængslet, ikke som sådan kan begrunde anvendelsen af kombinationsdom i stedet for en fuldt ud betinget dom. I det omfang forudgående varetægtsfængsling i dag tillægges betydning for valget mellem helt eller delvis betinget dom, lægges der således op til, at praksis ændres.

Der lægges med lovforslaget endvidere op til, at den ubetingede del af en kombinationsdom uden vilkår om samfundstjeneste i almindelighed fastsættes, så den højst udgør en tredjedel af den samlede fængselsstraf. For så vidt angår kombinationsdomme med vilkår om samfundstjeneste foreslås det, at den ubetingede del af kombinationsdommen under alle omstændigheder ikke kan overstige en tredjedel af den samlede fængselsstraf, jf. lovforslagets § 1, nr. 9 (ændring af straffelovens § 64).

Der henvises i øvrigt til kapitel 3, afsnit 3.4.5.

Straffelovens § 58, stk. 2, om idømmelse af tillægsbøde i forbindelse med betinget dom) foreslås ikke ændret, og det samme gælder henvisningen til § 58 (og dermed også § 58, stk. 2) i straffelovens 8. kapitel om samfundstjeneste (§ 64, 1. pkt.).

Der lægges med lovforslaget heller ikke op til ændringer i anvendelsen af denne mulighed i domme til samfundstjeneste, hvor tillægsbøde efter § 64, jf. § 58, stk. 2, i dag anvendes systematisk i domme til samfundstjeneste for spirituskørsel og kørsel i frakendelsestiden, men bortset herfra anvendes meget sjældent.

Der lægges heller ikke op til ændringer i anvendelsen af bøde ved siden af fængsel efter § 88, stk. 2 (om samtidig pådømmelse af flere lovovertrædelser), eller i anvendelsen af tillægsbøde efter § 50, stk. 2 (om lovovertrædelser, hvor der er opnået eller tilsiget en økonomisk vinding).

Der henvises i øvrigt til kapitel 3, afsnit 6.6.

Straffelovens § 56, stk. 3, om vilkår for betinget fængsel og om prøvetid videreføres uændret som § 56, stk. 2.

Der er med lovforslaget som udgangspunkt ikke lagt op til ændringer i forhold til den eksisterende praksis med hensyn til fastsættelse af vilkår efter straffelovens § 57 (dvs. andre vilkår end vilkår om samfundstjeneste) eller med hensyn til fastsættelse af prøvetid.

Der lægges dog med lovforslaget op til at være opmærksom på, at der kan være behov for i højere grad at fastsætte individuelt tilpassede vilkår i betingede domme, end det sker i dag. Det betyder, at kriminalforsorgen i forbindelse med personundersøgelsen, anklagemyndigheden ved sin sanktionspåstand og domstolene ved afgørelsen bør være opmærksom herpå.

Der henvises i øvrigt til kapitel 3, afsnit 3.4.6.

Der lægges med lovforslaget endvidere op til, at prøvetiden i sager om spirituskørsel og kørsel i frakendelsestiden fremover som udgangspunkt skal fastsættes til 1 år.

Der henvises i øvrigt til kapitel 3, afsnit 8.3.

Til nr. 3 (§ 60, stk. 1, nr. 2)

Straffelovens § 60 angår domfældtes overtrædelse af de vilkår, der er fastsat i medfør af straffelovens § 57, dvs. andre vilkår end vilkåret om straffri vandel eller vilkår om samfundstjeneste.

Retten kan i den anledning bl.a. ved kendelse ændre vilkårene og forlænge prøvetiden inden for lovens maksimum, jf. § 60, stk. 1, nr. 2, som henviser til det gældende § 56, stk. 3.

Den foreslåede ændring af straffelovens § 56 (jf. lovforslagets § 1, nr. 2) indebærer, at det gældende § 56, stk. 3, videreføres som § 56, stk. 2.

Det foreslås på denne baggrund at ændre henvisningen i § 60, stk. 1, nr. 2, til § 56, stk. 3, til en henvisning til § 56, stk. 2.

Forslaget er en teknisk begrundet konsekvensændring og medfører ingen indholdsmæssige ændringer af gældende ret.

Til nr. 4 (§ 60, stk. 1, nr. 3)

Straffelovens § 60 angår domfældtes overtrædelse af de vilkår, der er fastsat i medfør af straffelovens § 57, dvs. andre vilkår end vilkåret om straffri vandel eller vilkår om samfundstjeneste.

Retten kan i den anledning bl.a. ved dom fastsætte straf eller anden retsfølge eller – hvis straf er fastsat i den betingede dom – træffe afgørelse om fuldbyrdelse af denne straf, jf. § 60, stk. 1, nr. 3.

Det foreslås at afskaffe muligheden for at idømme betinget dom med udsat straf-fastsættelse, jf. lovforslagets § 1, nr. 2 (ændring af straffelovens § 56).

Det foreslås på denne baggrund at ændre formuleringen af § 60, stk. 1, nr. 3, så bestemmelsen fremover (alene) giver mulighed for at træffe afgørelse om fuldbyrdelse af fængselsstraffen.

Henvisningen i det gældende § 60, stk. 1, nr. 3, til straffelovens § 58, stk. 1, foreslås videreført uændret.

Der vil dermed fortsat være mulighed for, at retten i givet fald træffer afgørelse om fuldbyrdelse af en del af fængselsstraffen, og hvis retten anvender denne mulighed, kan den del af fængselsstraffen, der skal fuldbyrdes, fortsat højst udgøre 6 måneder.

Anvendelsen af muligheden for i givet fald at træffe afgørelse om fuldbyrdelse af en del af fængselsstraffen vil eksempelvis kunne være relevant, hvis vilkårsovertrædelsen sker sent i prøvetiden og/eller efter gennemførelsen af hovedparten af byrdefulde særvilkår.

Der henvises i øvrigt til kapitel 3, afsnit 8.4.

Til nr. 5 (§ 62, stk. 2)

Straffelovens § 62 er grundbestemmelsen om, at en fængselsstraf kan gøres betinget med vilkår om samfundstjeneste.

Der foreslås ikke ændringer af bestemmelsens stk. 1, hvorefter betinget dom med vilkår om samfundstjeneste kan idømmes, hvis betinget dom efter straffelovens §§ 56 og 57 (dvs. uden vilkår om samfundstjeneste) ikke ”findes tilstrækkelig”.

Straffelovens § 62, stk. 1, angår valget mellem betinget dom med og uden vilkår om samfundstjeneste, og der er med lovforslaget ikke lagt op til ændringer på dette punkt.

Der henvises i øvrigt til kapitel 3, afsnit 7, indledningen.

Der foreslås heller ikke ændringer af betingelsen i § 62, stk. 1, om, at tiltalte skal være ”egnet” til samfundstjeneste.

Egnethedsvurderingen vil fortsat som et klart udgangspunkt skulle foretages af kriminalforsorgen som led i en personundersøgelse. Som følge af forslaget om, at også deltagelse i behandlingsprogrammer eller uddannelsesprogrammer kan indgå som elementer i en samfundstjeneste (jf. lovforslagets § 2, nr. 2), vil det fremover i relevant omfang også skulle indgå i egnethedsvurderingen, om den pågældende er motiveret for at deltage i et behandlings- eller uddannelsesprogram.

Det vil dog ligesom i dag ikke være udelukket at idømme samfundstjeneste, selv om kriminalforsorgen ikke har foretaget en egnethedsvurdering. Det bør dog kun ske undtagelsesvis, og det vil være en forudsætning, at der ikke er tvivl om den pågældendes egnethed.

Det er forudsat, at samfundstjeneste kun idømmes, hvis den pågældende har haft lejlighed til at udtale sig om sin villighed til at gennemføre en eventuel samfundstjeneste, og at samfundstjeneste ikke idømmes, hvis den pågældende udtrykkeligt har afvist at ville gennemføre en eventuel samfundstjeneste (og har fastholdt dette).

Der henvises i øvrigt til kapitel 3, afsnit 7.1.

Der foreslås heller ikke ændringer af straffelovens § 62, stk. 3, om straffri vandel i en prøvetid og om vilkår efter § 63 (dvs. vilkår om samfundstjeneste og eventuelle særvilkår).

Straffelovens § 62, stk. 2, bestemmer, at afgørelsen om udsættelse af fængselsstraf træffes efter § 56, stk. 1 og 2.

Det foreslås at afskaffe muligheden for at idømme betinget dom med udsat straf-fastsættelse, jf. lovforslagets § 1, nr. 2 (ændring af straffelovens § 56). Med dette forslag erstattes de eksisterende § 56, stk. 1 og 2, af et nyt § 56, stk. 1.

Det foreslås på denne baggrund at ændre straffelovens § 62, stk. 2, så bestemmelsen fremover vil angå afgørelsen om ”udsættelse af fuldbyrdelsen af fængselsstraf” (i stedet for ”udsættelse af fængselsstraf”), og så der i bestemmelsen henvises til § 56, stk. 1 (i stedet for § 56, stk. 1 og 2).

Til nr. 6 (§ 63, stk. 1)

Straffelovens § 63, stk. 1, angår grundvilkåret i en dom til samfundstjeneste, nemlig at den dømte skal udføre ulønnet samfundstjeneste i mindst 30 timer og højst 300 timer. Ifølge 2. pkt. skal den fastsatte ”arbejdspligt” opfyldes inden for en længstetid, der udmåles i forhold til antallet af ”arbejdstimer”.

Det foreslås, at samfundstjeneste ud over ulønnet arbejde fremover – efter kriminalforsorgens nærmere bestemmelse – også skal kunne opfyldes ved, at den dømte deltager i behandlings- eller uddannelsesprogram, jf. lovforslagets § 2, nr. 1 (ændring af straffuldbyrdelseslovens § 101). Ifølge forslaget skal mindst to tredjedele af det fastsatte antal timer gennemføres som ulønnet arbejde.

På denne baggrund foreslås det at ændre straffelovens § 63, stk. 1, 2. pkt., så det bestemmes, at ”samfundstjenesten” (og ikke ”den fastsatte arbejdspligt”) skal ”udføres” (og ikke ”opfyldes”) inden for en længstetid, der udmåles i forhold til ”antallet af timer” (og ikke ”antallet af arbejdstimer”).

Der foreslås ingen ændringer i reglerne om fastsættelsen af timetallet for samfundstjeneste eller af længstetiden for udførelsen af samfundstjenesten. Der lægges imidlertid med lovforslaget op til, at domstolene ved fastsættelsen af timetallet for samfundstjeneste og af længstetiden for udførelsen af samfundstjenesten fremover skal tage udgangspunkt i nedenstående vejledende omregningstabel.

Fængselsstraf	Samfundstjeneste	Længstetid
7-14 dage	30 timer	4 måneder
20-30 dage	40 timer	4 måneder
40-50 dage	60 timer	6 måneder
60 dage-3 måneder	80 timer	6 måneder
4-5 måneder	100 timer	8 måneder
6-7 måneder	120 timer	8 måneder
8-11 måneder	150 timer	1 år
1 år-1 år og 5 måneder	200 timer	1 år
1 år og 6 måneder-1 år og 11 måneder	250 timer	1 år og 6 måneder
2 år	300 timer	1 år og 6 måneder

Der lægges med lovforslaget op til, at retten i den konkrete sag først fastsætter fængselsstraffens længde i overensstemmelse med de almindelige regler om strafudmåling i straffelovens kapitel 10. Der lægges endvidere op til, at retten

herefter som udgangspunkt fastsætter timetallet for samfundstjeneste som angivet i omregningstabellen.

Hvis der er tale om en kombinationsdom, lægges der op til, at omregningstabellen bringes i anvendelse på den betingede del af fængselsstraffen. Som eksempel kan nævnes, at hvis fængselsstraffen er fastsat til 1 år og 6 måneder, heraf 2 måneder ubetinget og 1 år og 4 måneder betinget med vilkår om samfundstjeneste, lægges der op til, at timeantallet for samfundstjeneste som udgangspunkt fastsættes til 200 timer (og ikke 250 timer).

Omregningstabellen er vejledende og kan fraviges, hvis det som følge af særlige forhold er velbegrundet. Det forudsættes i den forbindelse, at det udtrykkeligt angives i dommens præmisser, hvis retten har fraveget den vejledende omregningstabel, og at fravigelsen endvidere begrundes.

Der lægges i den forbindelse op til, at den betingede fængselsstraf anses for at modsvare de samlede vilkår, som er fastsat, sådan at hvis en dom til samfundstjeneste ved siden af samfundstjenesten pålægger domfældte yderligere byrdefulde vilkår, bør antallet af samfundstjenestetimer være lavere end ellers. Som et muligt eksempel på et sådant byrdefuldt særvilkår kan nævnes vilkår om behandling (afhængig af, hvad behandlingsvilkåret må antages at indebære i praksis i den konkrete sag).

Det bemærkes, at tilstedeværelsen af skærpende omstændigheder, herunder at der er tale om gentagen kriminalitet, efter de almindelige regler om strafudmåling vil kunne tillægges betydning ved fastsættelsen af fængselsstraffens længde, og at der som følge heraf i givet fald også vil kunne blive tale om at fastsætte flere samfundstjenestetimer i sager, hvor der foreligger skærpende omstændigheder, herunder i form af gentagen kriminalitet. Derimod bør tilstedeværelsen af skærpende omstændigheder ikke føre til fravigelse af den vejledende omregningstabel, idet tilstedeværelsen af skærpende omstændigheder ikke bør føre til en fastsættelse af et – set i forhold til længden af den betingede fængselsstraf – højere timetal for samfundstjeneste. Tilsvarende bør tilstedeværelsen af formildende omstændigheder ikke føre til fastsættelse af et – set i forhold til længden af den betingede fængselsstraf – lavere timetal for samfundstjeneste. Tilstedeværende skærpende og formildende omstændigheder bør i givet fald i stedet tillægges be-

tydning ved fastsættelsen af fængselsstraffens længde og/eller ved valget mellem ubetinget fængsel og betinget fængsel eller mellem fuldstændig betinget dom og delvis betinget dom (kombinationsdom) eller mellem betinget dom med og uden vilkår om samfundstjeneste.

Derimod kan der efter omstændighederne være grund til at fravige den vejledende omregningstabel i nedadgående retning i tilfælde, hvor fængselsstraffen er en samlet straf for flere uligeartede forhold, og hvor en væsentlig del af straffen hidrører fra forhold, der bedømt isoleret – dvs. hvis tiltalte kun havde gjort sig skyldig i disse forhold – ville været blevet straffet med betinget fængsel uden vilkår om samfundstjeneste.

Som eksempel kan nævnes en person, der for en berigelsesforbrydelse og et voldsforhold idømmes 4 måneders fængsel. Hvis berigelsesforbrydelsen isoleret set ville være blevet straffet med 3 måneders betinget fængsel uden vilkår om samfundstjeneste, mens voldsforholdet isoleret set ville være blevet straffet med 40 dages betinget fængsel med vilkår om samfundstjeneste, bør den vejledende omregningstabel fraviges. Antallet af samfundstjenestetimer vil i en sådan situation passende kunne fastsættes til de 60 timer, som ifølge omregningstabellen modsvarer 40 dages fængsel.

I mere komplicerede tilfælde af samtidig pådømmelse af flere forhold vil det bero på en mere skønsmæssige vurdering, om og i givet fald i hvilket omfang den vejledende omregningstabel bør fraviges.

Den vejledende omregningstabel angiver også, hvilken længstetid der normalt bør fastsættes for afviklingen af et givet timetal for samfundstjeneste. Eftersom længstetiden skal udmåles i forhold til timetallet for samfundstjeneste, bør længstetiden i de tilfælde, hvor retten har fraveget udgangspunktet med hensyn til timetallet for samfundstjeneste, som udgangspunkt fastsættes til det, som fremgår af omregningstabellen ud for det faktisk fastsatte antal samfundstjenestetimer.

I det ovenfor beskrevne eksempel, hvor der lægges op til, at der på grund af særlige omstændigheder til en betinget fængselsstraf på 4 måneder alene knyttes vilkår om udførelse af 60 timers samfundstjeneste, bør der således som udgangs-

punkt fastsættes en længstetid på de 6 måneder, som er angivet ud for positionen 60 timer (og ikke de 8 måneder, som er angivet ud for strafpositionen 4-5 måneder).

Omregningstabellen er også vejledende med hensyn til forholdet mellem timetallet for samfundstjeneste og længstetiden for udførelsen af samfundstjenesten. Det forudsættes i den forbindelse tilsvarende, at det udtrykkeligt angives i dommens præmisser, hvis retten på dette punkt har fraveget den vejledende omregningstabel, og at fravigelsen endvidere begrundes.

Som eksempler på forhold, der efter omstændighederne kan tale for at fravige udgangspunktet for længstetiden i opadgående retning, kan nævnes, at domfældte står over for at skulle gennemgå et længerevarende behandlingsforløb (eksempelvis en planlagt operation med efterfølgende rekonvalescens), at domfældte er gravid og står over for at skulle føde, eller at domfældte skal afsone den ubetingede del af en kombinationsdom (dette er ikke tilfældet, hvis den ubetingede del af en kombinationsdom modsvarer af varetægtsfængsling forud for dommen).

Det bemærkes, at fravigelse af udgangspunktet for længstetiden i opadgående retning i givet fald navnlig vil kunne være relevant for de kortere længstetidens vedkommende og i hvert fald ikke for længstetiderne på 1 år eller 1 år og 6 måneder. Det bemærkes endvidere, at længstetiden i givet fald ikke behøver at fastsættes til en position, som findes i omregningstabellen, men også efter omstændighederne vil kunne fastsættes til eksempelvis 5 måneder (i stedet for 4 måneder) eller 9 eller 10 måneder (i stedet for 8 måneder).

Som eksempel på forhold, der efter omstændighederne kan tale for at fravige udgangspunktet for længstetiden i nedadgående retning, kan nævnes, at domfældte har været varetægtsfængslet før dommen i sagen, således at der skal ske afkorting i den idømte samfundstjeneste for varetægtsfængslingen, jf. lovforslagets § 1, nr. 12 (forslag til straffelovens § 86, stk. 3).

Der henvises til kapitel 3, afsnit 6.4.

Til nr. 7 (§ 63, stk. 3)

Straffelovens § 63, stk. 3, angår fastsættelse af prøvetiden i en dom til samfundstjeneste.

Reglen i 1. pkt. om, at der i dommen fastsættes en prøvetid på højst 2 år, foreslås ikke ændret.

Der lægges med lovforslaget op til, at prøvetiden som udgangspunkt fastsættes til 1 år eller 2 år. Der lægges endvidere op til, at prøvetiden som udgangspunkt fastsættes, så den er længere end længstetiden for udførelsen af samfundstjenesten, sådan at der er plads til at forlænge længstetiden for udførelsen af samfundstjenesten administrativt i medfør af straffelovens § 63, stk. 2 (der ikke foreslås ændret), hvis der opstår behov for det. Der lægges nærmere bestemt op til, at prøvetiden som udgangspunkt fastsættes til 1 år, hvis længstetiden for udførelsen af samfundstjenesten er fastsat til mindre end 1 år, og ellers til 2 år. Dette gælder også i sager om spirituskørsel eller kørsel i frakendelsestiden, hvor der i dag som udgangspunkt fastsættes en prøvetid på 2 år også i tilfælde, hvor længstetiden for udførelsen af samfundstjenesten er fastsat til mindre end 1 år.

Det foreslås at erstatte det gældende § 63, stk. 3, 2. pkt., hvorefter det i dommen kan bestemmes, at prøvetiden ophører, når længstetiden for arbejdsforpligtelsens opfyldelse er udløbet, med en ny regel, hvorefter prøvetiden for betingede fængselsstraffe på højst 3 måneder ophører, når længstetiden for at udføre samfundstjenesten er udløbet.

Ændringen af ”længstetiden for arbejdsforpligtelsens opfyldelse” til ”længstetiden for at udføre samfundstjenesten” skyldes forslaget om, at samfundstjeneste ud over ulønnet arbejde fremover – efter kriminalforsorgens nærmere bestemmelse – også skal kunne opfyldes ved, at den dømte deltager i behandlings- eller uddannelsesprogram, jf. lovforslagets § 2, nr. 1 (ændring af straffuldbyrdelseslovens § 101).

Herudover indebærer den foreslåede ændring af straffelovens § 63, stk. 3, 2. pkt., dels at prøvetiden for en betinget fængselsstraf på højst 3 måneder med vilkår om samfundstjeneste altid ophører, når længstetiden for at udføre samfundstjeneste er udløbet, dels at prøvetiden for en betinget fængselsstraf på mere end 3 mæne-

der med vilkår om samfundstjeneste aldrig påvirkes af udløbet af længstetiden for at udføre samfundstjeneste. Begge forhold følger fremover direkte af loven, og der skal dermed ikke længere træffes afgørelse herom i dommen.

I domme på højst 3 måneders betinget fængsel vil der dermed fremover aldrig være en prøvetid, der løber ud over længstetiden for at udføre samfundstjeneste. I domme på mere end 3 måneders betinget fængsel vil der omvendt som udgangspunkt altid være en prøvetid, der løber ud over længstetiden for at udføre samfundstjeneste. Kun i tilfælde, hvor længstetiden for at udføre samfundstjeneste administrativt er forlænget, så den svarer til prøvetiden, eller hvor længstetiden for at udføre samfundstjeneste – helt undtagelsesvis – i dommen er fastsat til samme længde som prøvetiden, vil prøvetiden for mere end 3 måneders betinget fængsel kunne udløbe samtidig med længstetiden for at udføre samfundstjeneste.

Hvis der er tale om en kombinationsdom, gælder det foreslåede § 63, stk. 3, 2. pkt., for den betingede del af fængselsstraffen, jf. formuleringen ”den betingede fængselsstraf”. Det afgørende er dermed, om den betingede del af fængselsstraffen er højst 3 måneder eller mere end 3 måneder.

Der henvises til kapitel 3, afsnit 8.3.

Til nr. 8 (§ 63, stk. 4)

Straffelovens § 63, stk. 4, angår tilsyn og andre vilkår end vilkår om samfundstjeneste.

Der foreslås ikke ændringer i, at den dømte skal undergives tilsyn, eller i, at retten kan fastsætte andre vilkår, hvis det findes formålstjenligt.

Anvendelse af sådanne andre vilkår i en dom til samfundstjeneste bør altid overvejes nøje, og i hvert fald indgribende særvilkår bør ikke anvendes i domme på højst 3 måneders betinget fængsel med vilkår om samfundstjeneste.

Der henvises til kapitel 3, afsnit 6.5.

Ifølge det gældende § 63, stk. 4, 3. pkt., ophører tilsynet, og eventuelle vilkår efter § 57 bortfalder, når længstetiden for arbejdspligtens opfyldelse er udløbet,

medmindre andet er bestemt i dommen. Det foreslås at ændre ”længstetiden for arbejdspligtens opfyldelse” til ”længstetiden for at udføre samfundstjenesten”. Den foreslåede ændring skyldes forslaget om, at samfundstjeneste ud over ulønnet arbejde fremover – efter kriminalforsorgens nærmere bestemmelse – også skal kunne opfyldes ved, at den dømte deltager i behandlings- eller uddannelsesprogram, jf. lovforslagets § 2, nr. 1 (ændring af straffuldbyrdelseslovens § 101).

Det foreslås, at prøvetiden for en betinget fængselsstraf på højst 3 måneder med vilkår om samfundstjeneste altid ophører, når længstetiden for at udføre samfundstjeneste er udløbet, jf. lovforslagets § 1, nr. 7 (ændring af straffelovens § 63, stk. 3). Der vil derfor fremover ikke være anledning til i domme på højst 3 måneders betinget fængsel at overveje, om der er grund til konkret at gøre undtagelse fra udgangspunktet efter § 63, stk. 4, 3. pkt., hvorefter tilsyn og særvilkår udløber, når længstetiden for at udføre samfundstjenesten udløber. I sådanne domme vil prøvetiden nemlig fremover altid udløbe på dette tidspunkt, og det vil derfor i sådanne domme ikke længere være muligt at bestemme, at tilsyn og/eller særvilkår skal fortsætte efter udløbet af længstetiden for at udføre samfundstjenesten.

Til nr. 9 (§ 64)

Straffelovens § 64 giver mulighed for i forbindelse med betinget dom med vilkår om samfundstjeneste at idømme ubetinget fængsel eller bøde efter reglerne i § 58.

Straffelovens § 64, 2. pkt., bestemmer, at en ubetinget fængselsstraf, der idømmes i forbindelse med en betinget dom med vilkår om samfundstjeneste, dog ikke kan overstige 3 måneder.

Det foreslås at indsætte en yderligere begrænsning i længden af den ubetingede fængselsstraf, der kan idømmes i forbindelse med en betinget dom med vilkår om samfundstjeneste, således at en sådan ubetinget fængselsstraf endvidere ikke kan overstige en tredjedel af den samlede fængselsstraf.

Ud over at den ubetingede del af en kombinationsdom med vilkår om samfundstjeneste fortsat ikke kan overstige 3 måneder, kan den ubetingede del af en sådan kombinationsdom således efter forslaget endvidere ikke overstige en tredjedel af

den samlede fængselsstraf. Dette vil have selvstændig betydning for kombinationsdomme, hvor den samlede fængselsstraf er fastsat til mindre end 9 måneder.

Der henvises i øvrigt til kapitel 3, afsnit 3.4.5.

Til nr. 10 (§ 66, stk. 3)

Straffelovens § 66 angår domfældtes overtrædelse af vilkåret om samfundstjeneste eller af vilkår, der måtte være fastsat i medfør af straffelovens § 57, dvs. af andre vilkår end vilkåret om straffri vandel.

Der foreslås ingen ændringer i, at retten i denne situation enten kan træffe afgørelse om ubetinget fængselsstraf (§ 66, stk. 1, nr. 1) eller opretholde den betingede dom, eventuelt med en forlængelse af længstetiden for samfundstjeneste og af prøvetiden (§ 66, stk. 1, nr. 2).

Der foreslås heller ingen ændringer i, at retten kan kombinere de to muligheder på den måde, at en ubetinget fængselsstraf på højst 6 måneder kombineres med betinget dom uden vilkår om samfundstjeneste, eller at en ubetinget fængselsstraf på højst 3 måneder kombineres med betinget dom med vilkår om samfundstjeneste (§ 66, stk. 2).

Der foreslås heller ingen ændringer i, at der ved fastsættelse af straf skal tages hensyn til omfanget af den samfundstjeneste, som denne har udført (§ 66, stk. 3, 1. pkt.).

For at skærpe effekten af en dom til samfundstjeneste foreslås det imidlertid, at hvis den idømte betingede fængselsstraf er fastsat til mere end 3 måneder, anses den idømte samfundstjeneste kun at modsvare to tredjedele af den betingede fængselsstraf (forslag til ændring af § 66, stk. 3, 2. pkt.).

For betingede fængselsstraffe på mere end 3 måneder er dette en ændring i forhold til gældende ret, hvor den idømte samfundstjeneste anses at modsvare hele den betingede fængselsstraf.

Den foreslåede ændring har ikke kun betydning ved overtrædelse af andre vilkår end vilkåret om straffri vandel, jf. straffelovens § 66, men også – og måske i

praksis navnlig – ved ny kriminalitet i prøvetiden, jf. straffelovens § 67. Dette følger af henvisningen til § 66, stk. 3, i § 67, stk. 3 (som ikke foreslås ændret), og kan illustreres ved følgende eksempler:

Eksempel 1. Tiltalte idømmes 9 måneders betinget fængsel med en prøvetid på 2 år og med vilkår om at udføre 150 timers samfundstjeneste inden for en længstetid på 1 år. Tiltalte udfører de 150 timers samfundstjeneste inden for længstetiden, men 1½ år efter dommen begår tiltalte et nyt strafbart forhold og sigtes herfor ved rettergangsskridt inden prøvetidens udløb.

Eksempel 2. Tiltalte idømmes 1 år og 2 måneders fængsel, heraf 1 år betinget med en prøvetid på 2 år og med vilkår om at udføre 200 timers samfundstjeneste inden for en længstetid på 1 år. Tiltalte afsoner de 2 måneders ubetinget fængsel og udfører de 200 timers samfundstjeneste inden for længstetiden, men 1½ år efter dommen begår tiltalte et nyt strafbart forhold og sigtes herfor ved rettergangsskridt inden prøvetidens udløb.

Hvis retten i sådanne tilfælde beslutter at fastsætte en fællesstraf for den tidligere pådømte og den nye kriminalitet, jf. straffelovens § 67, jf. § 61, stk. 2, vil der efter forslaget være en ”reststraf” fra dommen til samfundstjeneste på henholdsvis 3 måneder (Eksempel 1) og 4 måneder (Eksempel 2) (i modsætning til i dag, hvor der ikke vil være nogen ”reststraf”, når den fulde samfundstjeneste er udført).

Den foreslåede ændring angår kun betingede fængselsstraffe på mere end 3 måneder. Hvis der er tale om en kombinationsdom, er det den betingede del af dommen, der skal være på mere end 3 måneders fængsel, jf. udtrykket ”den idømte betingede fængselsstraf”.

For betingede domme på højst 3 måneders fængsel, herunder kombinationsdomme, hvor den betingede del af dommen udgør højst 3 måneders fængsel, gælder dermed uændret, at den idømte samfundstjeneste ved anvendelsen af § 66, stk. 3, og af § 67, stk. 3, jf. § 66, stk. 3, anses at modsvare hele den idømte betingede fængselsstraf.

Anvendelsen af den foreslåede regel i tilfælde, hvor domfældte alene har udført en del af den idømte samfundstjeneste, kan illustreres ved følgende eksempler:

Eksempel 3. 60 dages betinget fængsel med vilkår om 80 timers samfundstjeneste for vold. Efter at have udført 40 timers samfundstjeneste overtræder domfældte vilkåret om samfundstjeneste. Hvis retten beslutter, at den betingede fængselsstraf som følge af vilkårsovertrædelsen skal ændres til ubetinget fængsel, fastsættes den ubetingede fængselsstraf til 30 dage.

Eksempel 4. 4 måneders fængsel, heraf 3 måneder betinget med vilkår om 80 timers samfundstjeneste, for vold. Efter at have udført 40 timers samfundstjeneste overtræder domfældte vilkåret om samfundstjeneste. Hvis retten beslutter, at den betingede del af fængselsstraffen som følge af vilkårsovertrædelsen skal ændres til ubetinget fængsel, fastsættes den yderligere ubetingede fængselsstraf til 45 dage.

Eksempel 5. 3 måneders betinget fængsel med vilkår om 60 timers samfundstjeneste for vold og tyveri. Af dommens præmisser fremgår, at udgangspunktet for fastsættelsen af timetallet for samfundstjeneste er fraveget, fordi tyveriforholdet bedømt isoleret ville kunne være straffet med betinget fængsel uden vilkår om samfundstjeneste. Efter at have udført 30 timers samfundstjeneste overtræder domfældte vilkåret om samfundstjeneste. Hvis retten beslutter, at den betingede fængselsstraf som følge af vilkårsovertrædelsen skal ændres til ubetinget fængsel, fastsættes den ubetingede fængselsstraf til 45 dage.

Eksempel 6. 6 måneders betinget fængsel med vilkår om 120 timers samfundstjeneste for rufferi. Efter at have udført 60 timers samfundstjeneste overtræder domfældte vilkåret om samfundstjeneste. Hvis retten beslutter, at den betingede fængselsstraf som følge af vilkårsovertrædelsen skal ændres til ubetinget fængsel, fastsættes den ubetingede fængselsstraf til 4 måneder.

Eksempel 7. 1 år og 2 måneders fængsel, heraf 1 år betinget med vilkår om 200 timers samfundstjeneste, for rufferi og vidnetrusler. Efter at have udført 100 timers samfundstjeneste overtræder domfældte vilkåret om samfundstjeneste. Hvis retten beslutter, at den betingede del af fængselsstraffen som følge af vilkårsovertrædelsen skal ændres til ubetinget fængsel, fastsættes den yderligere ubetingede fængselsstraf til 8 måneder.

Eksempel 8. 9 måneders fængsel med vilkår om 100 timers samfundstjeneste og om behandling for ludomani for underslæb. Af dommens præmisser fremgår, at udgangspunktet for fastsættelsen af timetallet for samfundstjeneste er fraveget, fordi der tillige er fastsat et byrdefuldt særvilkår om behandling for ludomani. Efter at have udført 50 timers samfundstjeneste overtræder domfældte vilkåret om samfundstjeneste. Hvis retten beslutter, at den betingede fængselsstraf som følge af vilkårsovertrædelsen skal ændres til ubetinget fængsel, fastsættes den ubetingede fængselsstraf til 6 måneder. Det bemærkes, at hvis vilkåret om behandling for ludomani ikke er overtrådt, vil det i almindelighed være rimeligt, at retten i medfør af § 66, stk. 2, bestemmer, at kun en del heraf skal fuldbyrdes, mens resten skal været betinget uden vilkår om samfundstjeneste, men fortsat med vilkår om behandling for ludomani.

Der kan opstilles følgende generelle formel for beregningen af ”reststraffen”, hvis domfældte overtræder vilkåret om samfundstjeneste efter at have udført en del af det idømte timetal:

$$\text{Reststraf (i dage)} = \text{Idømt betinget fængsel (i dage)} - (\text{Udført samfundstjeneste (i timer)} / \text{Idømt samfundstjeneste (i timer)} \times \text{Idømt betinget fængsel (i dage)}) \times 2/3$$

Faktoren 2/3, som skal medtages, hvis den idømte betingede fængselsstraf er længere end 3 måneder, er den eneste ændring i forhold til gældende ret.

De samme eksempler kan illustrere, hvad der sker, hvis domfældte begår ny kriminalitet i prøvetiden. Hvis retten beslutter at fastsætte en fællesstraf for den tidligere pådømte og den nye kriminalitet, jf. straffelovens § 67, jf. § 61, stk. 2, indebærer det, at retten vil skulle have for øje, at der i de beskrevne eksempler vil være en ”reststraf” på henholdsvis 30 dage, 45 dage, 45 dage, 4 måneder, 8 måneder og 6 måneder, som efter rettens skøn vil indgå ved fastsættelsen af fællesstraffen. For så vidt angår Eksempel 8 bemærkes i den forbindelse, at der ved fastsættelsen af fællesstraffen i givet fald bør tages hensyn til domfældtes opfyldelse af det byrdefulde særvilkår om behandling for ludomani.

Eksemplerne ovenfor tager ikke højde for, at der kan være sket afkortning i den idømte samfundstjeneste som følge af anholdelse, varetægtsfængsling eller indlæggelse til mentalundersøgelse, jf. lovforslagets § 1, nr. 12 (forslag til straffelo-

vens § 86, stk. 3). Beregningen af en eventuel ”reststraf” i sådanne tilfælde er beskrevet i bemærkningerne til lovforslagets § 1, nr. 12.

Der henvises i øvrigt til kapitel 3, afsnit 8.3.

Til nr. 11 (§ 67, stk. 2)

Straffelovens § 67 angår domfældtes overtrædelse af vilkåret om straffri vandel (samt tilfælde, hvor domfældte sigtes for yderligere kriminalitet begået før dommen).

Der foreslås ingen indholdsmæssige ændringer af reglerne i § 67.

Retten kan dermed i tilfælde af, at domfældte overtræder vilkåret om straffri vandel, alt efter omstændighederne idømme en ubetinget eller betinget fællesstraf eller en ubetinget eller betinget straf alene for det nye forhold, og en betinget fællesstraf eller betinget straf alene for det nye forhold kan være med eller uden vilkår om samfundstjeneste. En fællesstraf eller en straf alene for det nye forhold kan også være en kombinationsdom. For kombinationsdomme gælder de sædvanlige begrænsninger, hvorefter den ubetingede del kan fastsættes til højst 6 måneder, hvis den betingede del ikke er med vilkår om samfundstjeneste, og til højst 3 måneder, hvis den betingede del er med vilkår om samfundstjeneste. Endvidere gælder efter § 67, stk. 2, at hvis en ubetinget straf alene for det nye forhold fastsættes til mere end 3 måneders fængsel, bortfalder vilkåret om samfundstjeneste i den betingede dom.

Der foreslås en sproglig ændring af § 67, stk. 2, 2. pkt., så ”frihedsstraf” ændres til ”fængselsstraf”. I forbindelse med afskaffelsen af hæftestraffen i 2001 blev udtrykket ”frihedsstraf” generelt erstattet af ”fængselsstraf”, idet der herefter kun var én form for frihedsstraf, nemlig fængsel. Formentlig på grund af en forglemelse blev straffelovens § 67, stk. 2, 2. pkt., ikke ændret i den forbindelse, og det foreslås derfor nu at ændre bestemmelsen, så den sprogligt kommer i overensstemmelse med straffelovens øvrige bestemmelser.

Straffelovens § 67, stk. 3, bestemmer, at § 66, stk. 3, finder tilsvarende anvendelse. § 66, stk. 3, bestemmer, at der ved fastsættelse af straf skal tages hensyn til omfanget af den samfundstjeneste, som den dømte har udført. Henvisningen i

§ 67, stk. 3, til § 66, stk. 3, er dermed relevant i tilfælde, hvor retten fastsætter en fællesstraf for den tidligere pådømte kriminalitet og yderligere kriminalitet. Henvisningen til § 66, stk. 3, indebærer, at der ved afgørelsen af, med hvilken vægt straffen for den tidligere pådømte kriminalitet skal indgå ved fastsættelsen af fællesstraffen, skal tages hensyn til omfanget af den samfundstjeneste, som den dømte har udført.

Det foreslås, at hvis den idømte betingede fængselsstraf er fastsat til mere end 3 måneder, anses den idømte samfundstjeneste at modsvare to tredjedele af den betingede fængselsstraf, jf. lovforslagets § 1, nr. 10 (ændring af straffelovens § 66, stk. 3). Denne ændring, som er nærmere beskrevet i bemærkningerne til lovforslagets § 1, nr. 10, har også – og måske i praksis navnlig – betydning i tilfælde, hvor retten i medfør af § 67, jf. § 61, fastsætter en fællesstraf for tidligere pådømt kriminalitet og yderligere kriminalitet.

Til nr. 12 (§ 86, stk. 3)

Straffelovens § 86 indeholder regler om, at anholdelse, varetægtsfængsling og indlæggelse til mentalundersøgelse skal afkortes i idømt fængselsstraf og bøde.

Det foreslås som noget nyt, at afkortning i den idømte straf for anholdelse, varetægtsfængsling og indlæggelse til mentalundersøgelse også skal ske i idømt samfundstjeneste. Ligesom ved afkortning i ubetinget fængselsstraf er det kriminalforsorgen, der foretager afkortningen.

Det foreslås, at afkortning skal ske forholdsmæssigt i det idømte antal timers samfundstjeneste.

Afkortning skal således ske med samme brøkdel i det idømte antal timers samfundstjeneste, som den anholdelse, varetægtsfængsling og indlæggelse til mentalundersøgelse, der medfører afkortning, udgør af den idømte betingede fængselsstraf. Dette kan illustreres ved følgende eksempel:

Eksempel 9. 60 dages betinget fængsel med vilkår om 80 timers samfundstjeneste. Det samlede antal dage, som efter § 86, stk. 1, 1.-3. pkt., kommer til afkortning, udgør 20 dage. Når dommen skal fuldbyrdes, afkortes en tredjedel af den

idømte samfundstjeneste, dvs. (afrundet) 27 timer, og domfældte skal dermed alene udføre 53 timers samfundstjeneste.

Hvis der er tale om en kombinationsdom, foreslås det, at der først skal ske afkortning i samfundstjeneste efter en eventuel afkortning i den ubetingede del af straffen i medfør af straffelovens § 86, stk. 2 (som ikke foreslås ændret). Efter denne bestemmelse sker afkortning i den ubetingede del af en kombinationsdom, medmindre andet bestemmes i dommen. Det er med forslaget endvidere forudsat, at en forholdsmæssig afkortning i samfundstjeneste i givet fald sker i forhold til den betingede del af fængselsstraffen. Forslaget med hensyn til afkortning i kombinationsdomme kan illustreres ved følgende eksempler:

Eksempel 10. 4 måneders fængsel, heraf 3 måneder betinget med vilkår om 80 timers samfundstjeneste. Det samlede antal dage, som efter § 86, stk. 1, 1.-3. pkt., kommer til afkortning, udgør 20 dage. Retten har ikke truffet bestemmelse efter § 86, stk. 2, og afkortningen sker derfor i den ubetingede del af straffen, og domfældte skal udføre 80 timers samfundstjeneste.

Eksempel 11. 1 år og 2 måneders fængsel, heraf 1 år betinget med vilkår om 200 timers samfundstjeneste. Det samlede antal dage, som efter § 86, stk. 1, 1.-3. pkt., kommer til afkortning, udgør 90 dage. Retten har ikke truffet bestemmelse efter § 86, stk. 2, og afkortningen sker derfor først i den ubetingede del af straffen og dernæst – da antallet af dage, der kommer til afkortning, overstiger den ubetingede del af straffen – i samfundstjenesten. Afkortningen i samfundstjenesten udgør $30 \text{ dage} / 360 \text{ dage} \times 200 \text{ timer}$, dvs. (afrundet) 17 timer, og domfældte skal udføre 183 timers samfundstjeneste.

Hvis retten i medfør af straffelovens § 86, stk. 1, 5. pkt., bestemmer, at hele straffen skal anses for udstået, selv om den idømte straf er længere end den tid, hvori den dømte har været anholdt, varetægtsfængslet eller indlagt til mentalundersøgelse, skal der ligeledes ske fuld afkortning i den idømte samfundstjeneste, og domfældte vil dermed slet ikke skulle udføre nogen samfundstjeneste. Det vil i almindelighed være uhensigtsmæssigt, at domfældte skal udføre et meget lavt antal timers samfundstjeneste, og det vil derfor være nærliggende at bringe straffelovens § 86, stk. 1, 5. pkt., i anvendelse i tilfælde, hvor domfældte på domstidspunktet har været anholdt, varetægtsfængslet eller indlagt til mentalun-

dersøgelse så længe, at afkortningen i den idømte samfundstjeneste ville føre til, at domfældte skulle udføre mindre end 20 timers samfundstjeneste.

Hvis domfældte overtræder vilkåret om samfundstjeneste, eventuelle særvilkår eller begår ny kriminalitet i prøvetiden, skal der ved fastsættelse af straf i givet fald tages hensyn til omfanget af den samfundstjeneste, som denne har udført, jf. straffelovens § 66, stk. 3, og § 67, stk. 3, og lovforslagets § 1, nr. 10 (ændring af straffelovens § 66, stk. 3).

Hvordan dette forudsættes at ske i tilfælde, hvor der er sket afkortning i samfundstjenesten som følge af anholdelse, varetægtsfængsling eller indlæggelse til mentalundersøgelse, kan illustreres ved følgende eksempler:

Eksempel 12. 60 dages betinget fængsel med vilkår om 80 timers samfundstjeneste. Det samlede antal dage, som efter § 86, stk. 1, 1.-3. pkt., kommer til afkortning, udgør 20 dage. Når dommen skal fuldbyrdes, afkortes en tredjedel af den idømte samfundstjeneste, dvs. (afrundet) 27 timer, og domfældte skal derfor udføre 53 timers samfundstjeneste. Efter at have udført 40 timers samfundstjeneste overtræder domfældte vilkåret om samfundstjeneste. Hvis retten beslutter, at den betingede fængselsstraf som følge af vilkårsovertrædelsen skal ændres til ubetinget fængsel, fastsættes den ubetingede fængselsstraf til 10 dage.

Eksempel 13. 3 måneders betinget fængsel med vilkår om 60 timers samfundstjeneste for vold og tyveri. Af dommens præmisser fremgår, at udgangspunktet for fastsættelsen af timetallet for samfundstjeneste er fraveget, fordi tyveriforholdet bedømt isoleret ville kunne være straffet med betinget fængsel uden vilkår om samfundstjeneste. Det samlede antal dage, som efter § 86, stk. 1, 1.-3. pkt., kommer til afkortning, udgør 30 dage. Når dommen skal fuldbyrdes, afkortes en tredjedel af den idømte samfundstjeneste, dvs. 20 timer, og domfældte skal derfor udføre 40 timers samfundstjeneste. Efter at have udført 30 timers samfundstjeneste overtræder domfældte vilkåret om samfundstjeneste. Hvis retten beslutter, at den betingede fængselsstraf som følge af vilkårsovertrædelsen skal ændres til ubetinget fængsel, fastsættes den ubetingede fængselsstraf til 15 dage.

Eksempel 14. 6 måneders betinget fængsel med vilkår om 120 timers samfundstjeneste. Det samlede antal dage, som efter § 86, stk. 1, 1.-3. pkt., kommer til af-

kortning, udgør 30 dage. Når dommen skal fuldbyrdes, afkortes en sjettedel af den idømte samfundstjeneste, dvs. 20 timer, og domfældte skal derfor udføre 100 timers samfundstjeneste. Efter at have udført 60 timers samfundstjeneste overtræder domfældte vilkåret om samfundstjeneste. Hvis retten beslutter, at den betingede fængselsstraf som følge af vilkårsovertrædelsen skal ændres til ubetinget fængsel, fastsættes den ubetingede fængselsstraf til 3 måneder.

Eksempel 15. 9 måneders fængsel med vilkår om 100 timers samfundstjeneste og om behandling for ludomani. Af dommens præmisser fremgår, at udgangspunktet for fastsættelsen af timetallet for samfundstjeneste er fraveget, fordi der tillige er fastsat et byrdefuldt særvilkår om behandling for ludomani. Det samlede antal dage, som efter § 86, stk. 1, 1.-3. pkt., kommer til afkortning, udgør 60 dage. Når dommen skal fuldbyrdes, afkortes en to niendedele af den idømte samfundstjeneste, dvs. (afrundet) 22 timer, og domfældte skal derfor udføre 78 timers samfundstjeneste. Efter at have udført 50 timers samfundstjeneste overtræder domfældte vilkåret om samfundstjeneste. Hvis retten beslutter, at den betingede fængselsstraf som følge af vilkårsovertrædelsen skal ændres til ubetinget fængsel, fastsættes den ubetingede fængselsstraf til 4 måneder.

Der kan opstilles følgende generelle formel for beregningen af ”reststraffen”, hvis domfældte overtræder vilkåret om samfundstjeneste efter at have udført en del af det idømte timetal:

$$\text{Reststraf (i dage)} = \text{Idømt betinget fængsel (i dage)} - (\text{Udført samfundstjeneste (i timer)} / \text{Idømt samfundstjeneste (i timer)} \times \text{Idømt betinget fængsel (i dage)} \times 2/3) - \text{Varetægtsfradrag (i dage)}$$

Faktoren 2/3 skal medtages, hvis den idømte betingede fængselsstraf er længere end 3 måneder.

Som en sammenligning med bemærkningerne til lovforslagets § 1, nr. 10, viser, kan ”reststraffen” beregnes på ganske samme måde som i tilfælde, hvor domfældte ikke har været anholdt, varetægtsfængslet eller indlagt til mentalundersøgelse før dom, idet der i forhold hertil alene skal ske fradrag for netop anholdelse, varetægtsfængsling eller indlæggelse til mentalundersøgelse. Anvendelsen af formelen på Eksempel 12-15 ovenfor kan illustreres på følgende måde:

Eksempel 12

Idømt betinget fængsel: 60 dage

Idømt samfundstjeneste: 80 timer

Udført samfundstjeneste: 40 timer

Varetægtsfradrag: 20 dage

Reststraf: $60 - (40 / 80 \times 60) - 20 = 60 - 30 - 20 = 10$

Eksempel 13

Idømt betinget fængsel: 90 dage

Idømt samfundstjeneste: 60 timer

Udført samfundstjeneste: 30 timer

Varetægtsfradrag: 30 dage

Reststraf: $90 - (30 / 60 \times 90) - 30 = 90 - 45 - 30 = 15$

Eksempel 14

Idømt betinget fængsel: 180 dage

Idømt samfundstjeneste: 120 timer

Udført samfundstjeneste: 60 timer

Varetægtsfradrag: 30 dage

Reststraf: $180 - (60 / 120 \times 180 \times 2/3) - 30 = 180 - 60 - 30 = 90$

Eksempel 15

Idømt betinget fængsel: 270 dage

Idømt samfundstjeneste: 100 timer

Udført samfundstjeneste: 50 timer

Varetægtsfradrag: 60 dage

Reststraf: $270 - (50 / 100 \times 270 \times 2/3) - 60 = 270 - 90 - 60 = 120$

De samme eksempler (Eksempel 12-15) kan illustrere, hvad der sker, hvis domfældte begår ny kriminalitet i prøvetiden. Hvis retten beslutter at fastsætte en fællesstraf for den tidligere pådømte og den nye kriminalitet, jf. straffelovens § 67, jf. § 61, stk. 2, indebærer det, at retten vil skulle have for øje, at der i de beskrevne eksempler vil være en ”reststraf” på henholdsvis 10 dage, 15 dage, 3 måneder og 4 måneder, som efter rettens skøn vil indgå ved fastsættelsen af fællesstraffen. For så vidt angår Eksempel 15 bemærkes i den forbindelse, at der ved fastsættelsen af fællesstraffen i givet fald bør tages hensyn til domfældtes opfyldelse af det byrdefulde særvilkår om behandling for ludomani.

I tilfælde, hvor der sker afkortning for anholdelse, varetægtsfængsling eller indlæggelse til mentalundersøgelse i idømt samfundstjeneste, og den betingede dom senere helt eller delvis gøres ubetinget som følge af vilkårsovertrædelse, eller der senere som følge af ny kriminalitet fastsættes en fællesstraf, der helt eller delvis

indbefatter den betingede dom, skal der ikke i den nu idømte ubetingede fængselsstraf ske afkortning for den samme anholdelse, varetægtsfængsling eller indlæggelse til mentalundersøgelse, men den kan som nærmere beskrevet i eksemplerne ovenfor have betydning for længden af den ubetingede straf, som i givet fald fastsættes. Hvis domfældte på ny har været anholdt, varetægtsfængslet eller indlagt til mentalundersøgelse i anledning af vilkårsovertrædelse, jf. retsplejelovens § 763, eller ny kriminalitet, jf. retsplejelovens § 762, skal der derimod for en sådan ny anholdelse, varetægtsfængsling eller indlæggelse til mentalundersøgelse ske afkortning i en idømt ubetinget fængselsstraf efter reglerne i straffelovens § 86, stk. 1, 2 og 4 (gældende § 86, stk. 1-3). Hvis der i en sådan situation idømmes en kombinationsdom med vilkår om samfundstjeneste, vil der endvidere kunne blive tale om afkortning for den nye anholdelse, varetægtsfængsling eller indlæggelse til mentalundersøgelse i den nu idømte samfundstjeneste efter det foreslåede § 86, stk. 3.

Der henvises i øvrigt til kapitel 3, afsnit 6.3.

Til nr. 13 (§ 86, stk. 4)

Straffelovens § 86, stk. 3, der som følge af forslaget om at indsætte et nyt stykke i § 86 (lovforslagets § 1, nr. 12) bliver § 86, stk. 4, angår afkortning for anholdelse eller varetægtsfængsling i anledning af overtrædelse af andre vilkår end vilkår om straffri vandel.

Bestemmelsen angår efter ordlyden tilfælde, hvor der fastsættes ubetinget fængselsstraf i medfør af straffelovens § 60, stk. 1, nr. 3 (der foreslås nyaffattet ved lovforslagets § 1, nr. 4). Denne bestemmelse finder anvendelse ved overtrædelse af vilkår ifølge betinget dom uden vilkår om samfundstjeneste.

Der bør være samme mulighed for afkortning for anholdelse og varetægtsfængsling i tilfælde, hvor der fastsættes ubetinget fængsel for overtrædelse af vilkår ifølge betinget dom med vilkår om samfundstjeneste.

Det foreslås derfor at indsætte en henvisning til straffelovens § 66, stk. 1, nr. 1 (som ikke foreslås ændret), i straffelovens § 86, stk. 4 (hidtidige § 86, stk. 3).

Det foreslås endvidere at ændre henvisningen i straffelovens § 86, stk. 4 (hidtidige stk. 3) til § 86, stk. 1 og 2, til en henvisning til § 86, stk. 1-3. Dette forslag indebærer, at det foreslåede nye § 86, stk. 3 (lovforslagets § 1, nr. 12), også finder anvendelse, når der i medfør af straffelovens § 66, stk. 1, nr. 1, fastsættes ubetinget fængselsstraf i anledning af domfældtes overtrædelse af andre vilkår i en dom til samfundstjeneste end vilkår om straffri vandel.

Til § 2 (Straffuldbydelsesloven)

Til nr. 1 (§ 81)

Straffuldbydelseslovens § 81 bestemmer bl.a., at vilkår om samfundstjeneste, der er fastsat efter straffelovens § 40 a, stk. 3 eller 4 (dvs. som vilkår for prøveløsladelse), gennemføres af kriminalforsorgen. Det bestemmes i den forbindelse i § 81, 3. pkt., at straffuldbydelseslovens § 101, stk. 3, § 102 og § 103, stk. 1, finder tilsvarende anvendelse for gennemførelse af sådanne vilkår om samfundstjeneste.

Det foreslås at indsætte et nyt stykke i straffuldbydelseslovens § 101 om, hvad samfundstjeneste, der idømmes ved dom, indebærer (lovforslagets § 2, nr. 2). Forslaget indebærer, at det gældende § 101, stk. 3, bliver § 101, stk. 4.

På denne baggrund foreslås det at ændre henvisningen i § 81, 3. pkt., til § 101, stk. 3, til en henvisning til § 101, stk. 4.

Til nr. 2 og 3 (§ 101, stk. 2)

Straffuldbydelseslovens § 101 er den grundlæggende bestemmelse om gennemførelsen af samfundstjeneste, der er fastsat efter straffelovens § 63 (dvs. som vilkår i en betinget fængselsdom).

Der foreslås ingen ændringer i, at sådanne vilkår om samfundstjeneste gennemføres af kriminalforsorgen, jf. bestemmelsens stk. 1.

Det gældende stk. 2, 1. pkt., fastsætter, at vilkår om samfundstjeneste indebærer, at den dømte skal opfylde den fastsatte arbejdspligt inden for den udmålte længstetid.

Det foreslås at ophæve dette punktum (nr. 3) og i stedet indsætte et nyt stk. 2 (nr. 2), som fastsætter, at vilkår om samfundstjeneste indebærer, at den dømte skal udføre ulønnet arbejde eller deltage i behandlings- eller uddannelsesprogram i det fastsatte antal timer inden for den udmålte længstetid, jf. det foreslåede stk. 2, 1. pkt.

Det foreslås dermed, at samfundstjeneste – efter kriminalforsorgens nærmere bestemmelse, jf. lovforslagets § 2, nr. 4 – ud over udførelse af ulønnet arbejde også skal kunne bestå i deltagelse i behandlings- eller uddannelsesprogram. Der lægges med lovforslaget desuden op til, at samfundstjeneste i form af ulønnet arbejde også skal kunne udføres hos private erhvervsvirksomheder.

Det foreslås samtidig, at mindst to tredjedele af det fastsatte antal timer skal gennemføres som ulønnet arbejde, jf. det foreslåede stk. 2, 2. pkt. Hvis der sker afkorting i samfundstjenesten for anholdelse, varetægtsfængsling eller indlæggelse til mentalundersøgelse, jf. lovforslagets § 1, nr. 12 (forslag til straffelovens § 86, stk. 3), gælder kravet om, at mindst to tredjedele af timetallet for samfundstjeneste skal udføres som ulønnet arbejde, i forhold til det reducerede timetal, efter at der er sket afkorting.

Som eksempel på behandlingsprogrammer kan nævnes kognitive programmer såsom vredeshåndtering. Som eksempler på uddannelsesprogrammer kan nævnes forløb på produktionsskoler for unge, voksenuddannelsescentre eller sprogcentre, der kan tilbyde fleksible forløb, der retter sig mod både de traditionelle boglige fag, almenkundskaber samt mod håndværksmæssige, fag, industri, merkantile områder samt service og kommunikation. Det vil formentlig i flere tilfælde være relevant at kombinere sådanne fleksible undervisningsforløb med enten misbrugsbehandling, kognitive programmer, vredeshåndtering eller lignende.

Der foreslås ingen ændringer i, at samfundstjenesten skal afvikles løbende over den udmålte længstetid og tidligst må være afviklet, når der er forløbet to tredjedele af afviklingsperioden, medmindre der foreligger særlige omstændigheder, jf. det gældende § 101, stk. 2, 2. pkt., der bliver § 101, stk. 3.

Der henvises i øvrigt til kapitel 3, afsnit 6.1 og 6.2.

Til nr. 4 (§ 101, stk. 4)

Det foreslås at indsætte et nyt stykke i straffuldbyrdelseslovens § 101 om, hvad samfundstjeneste, der idømmes ved dom, indebærer (lovforslagets § 2, nr. 2). Forslaget giver mulighed for, at samfundstjeneste ud over udførelse af ulønnet arbejde også skal kunne bestå i deltagelse i behandlings- eller uddannelsesprogram.

Forslaget indebærer samtidig, at det gældende § 101, stk. 3, bliver § 101, stk. 4.

Det foreslås i forlængelse heraf at ændre reglen i § 101, stk. 4, 1. pkt. (hidtidige § 101, stk. 3, 1. pkt.), fra, at tilsynsmyndigheden træffer bestemmelse om arbejdsstedet, hvor samfundstjenesten skal udføres, til, at tilsynsmyndigheden træffer bestemmelse om, hvor det ulønnede arbejde skal udføres, og om den dømtes eventuelle deltagelse i behandlings- eller uddannelsesprogram som en del af samfundstjenesten.

Reglen i § 101, stk. 4, 2. pkt. (hidtidige § 101, stk. 3, 2. pkt.), om, at den dømte i øvrigt skal overholde de forskrifter, som kriminalforsorgen fastsætter om gennemførelsen af samfundstjenesten, foreslås ikke ændret, men reglen vil fremover også gælde for gennemførelse af samfundstjenesten i form af deltagelse i behandlings- eller uddannelsesprogram.

Med forslaget får kriminalforsorgen kompetence til – som hidtil – at træffe bestemmelse om arbejdsstedet, i det omfang en samfundstjeneste skal udføres som ulønnet arbejde, og – som noget nyt – til at træffe bestemmelse om den dømtes eventuelle deltagelse i behandlings- eller uddannelsesprogram som en del af samfundstjenesten.

Det vil dermed være kriminalforsorgen, der træffer bestemmelse om, hvorvidt en del af samfundstjenesten skal udføres som deltagelse i behandlings- eller uddannelsesprogram, og i givet fald hvor mange timer af den samlede samfundstjeneste der skal udføres på denne måde (inden for det foreslåede lovbestemte maksimum, dvs. en tredjedel af det samlede timetal, idet mindst to tredjedele af timetallet for samfundstjeneste skal udføres som ulønnet arbejde, jf. lovforslagets § 2, nr. 2), samt om indhold, tid og sted for behandlings- eller uddannelsesprogrammet.

Det vil også kunne bestemmes, at domfældte skal deltage i mere end ét behandlings- eller uddannelsesprogram.

Det bemærkes, at hjemlen til, at samfundstjeneste, der fastsættes som vilkår i en betinget dom, fremover (for en dels vedkommende) også kan afvikles ved deltagelse i behandlings- eller uddannelsesprogram, fremgår af det foreslåede nye § 101, stk. 2 (lovforslagets § 2, nr. 2). I forhold hertil er § 101, stk. 4 (hidtidige § 101, stk. 3), som affattet ved lovforslagets § 2, nr. 4, en supplerende hjemmel til den konkrete udmøntning af denne mulighed i de enkelte sager. Det betyder også, at den del af § 101, stk. 4 (hidtidige § 101, stk. 3), som affattet ved lovforslagets § 2, nr. 4, der angår deltagelse i behandlings- eller uddannelsesprogram ikke har betydning i tilfælde omfattet af § 81 (som affattet ved lovforslagets § 2, nr. 1), jf. § 101, stk. 4, dvs. når samfundstjeneste fastsættes som vilkår for prøveløsladelse.

Til nr. 5 (§ 103, stk. 1)

Straffuldbyrdeleslovens § 103 angår kriminalforsorgens kontrol med domfældtes gennemførelse af samfundstjeneste.

Det foreslås at ændre formuleringen af bestemmelsens stk. 1, så ”kontrol med, at den dømte opfylder den fastsatte arbejdspligt” ændres til ”kontrol med, at den dømte udfører den fastsatte samfundstjeneste”.

Forslaget skal ses i lyset af forslaget om, at samfundstjeneste ud over udførelse af ulønnet arbejde også skal kunne bestå i deltagelse i behandlings- eller uddannelsesprogram, jf. lovforslagets § 2, nr. 2 (forslag til straffuldbyrdeleslovens § 101, stk. 2).

Til § 3 (Ikrafttræden)

Det foreslås at loven træder i kraft den ..., jf. det foreslåede stk. 1.

De foreslåede ændringer af straffuldbyrdelesloven (jf. lovforslagets § 2) vil kunne give anledning til at ændre tilsynsbekendtgørelsen, så der i denne bekendtgørelse tages højde for den nye mulighed for, at samfundstjeneste ud over ved

ulønnet arbejde også kan opfyldes ved deltagelse i behandlings- eller undervisningsprogram. Det er med lovforslaget forudsat, at Direktoratet for Kriminalforsorgen overvejer behovet for en ændring af tilsynsbekendtgørelsen så betids, at en ændring af bekendtgørelsen i givet fald om nødvendigt vil kunne træde i kraft samtidig med lovens ikrafttræden.

Det foreslås, at loven finder anvendelse på domme, der afsiges efter lovens ikrafttræden, og at dette gælder, selv om det strafbare forhold er begået før lovens ikrafttræden, jf. det foreslåede stk. 2.

Den foreslåede overgangsbestemmelse indebærer på den ene side, at de foreslåede ændrede regler i straffeloven og straffuldbyrdelsesloven om betinget fængsel, herunder med vilkår om samfundstjeneste, i deres helhed finder anvendelse på alle domme, der afsiges efter lovens ikrafttræden, uanset om den pådømte kriminalitet er begået før eller efter (eller eventuelt både før og efter) lovens ikrafttræden. Dette gælder også ankedomme og domme i genoptagne sager, som afsiges efter lovens ikrafttræden, men hvor dommen i foregående instans henholdsvis den tidligere dom i den genoptagne sag blev afsagt før lovens ikrafttræden.

Dette gælder både med hensyn til dommens indhold og retsvirkninger.

Som eksempel med hensyn til dommens indhold kan nævnes, at der efter lovens ikrafttræden ikke – heller ikke i tilfælde af anke eller genoptagelse – vil kunne idømmes betinget bøde eller betinget dom uden straffastsættelse (jf. lovforslagets § 1, nr. 2).

Som eksempel med hensyn til dommens retsvirkninger kan nævnes, at det for alle betingede domme afsagt efter lovens ikrafttræden vil gælde, at hvis den betingede fængselsstraf er fastsat til højst 3 måneder, ophører prøvetiden, når længstetiden for at udføre samfundstjeneste er udløbet, mens prøvetiden for betingede fængselsstraffe på mere end 3 måneder ikke påvirkes af udløbet af længstetiden for at udføre samfundstjeneste (jf. lovforslagets § 1, nr. 7). Som et andet eksempel kan nævnes, at det for alle betingede domme afsagt efter lovens ikrafttræden vil gælde, at hvis den betingede fængselsstraf er fastsat til mere end 3 måneder, anses idømt samfundstjeneste at modsvare to tredjedele af den betingede fængselsstraf (jf. lovforslagets § 1, nr. 10). Som et tredje eksempel kan nævnes, at der

ved gennemførelsen af betingede domme afsagt efter lovens ikrafttræden i givet fald skal ske afkortning i den idømte samfundstjenesten for anholdelse, varetægtsfængsling og indlæggelse til mentalundersøgelse (jf. lovforslagets § 1, nr. 12). Som et fjerde eksempel kan nævnes, at samfundstjeneste i alle betingede domme afsagt efter lovens ikrafttræden ud over ved ulønnet arbejde vil kunne opfyldes ved deltagelse i behandlings- eller uddannelsesprogram (jf. lovforslagets § 2, nr. 2).

Den foreslåede overgangsbestemmelse indebærer på den anden side, at ingen af de foreslåede ændrede regler i straffeloven og straffuldbyrdelsesloven om betinget fængsel, herunder med vilkår om samfundstjeneste, finder anvendelse på betingede domme, der er afsagt før lovens ikrafttræden.

Dette har ingen selvstændig betydning for så vidt angår dommens indhold, eftersom de foreslåede regler i sagens natur ikke kan bringes i anvendelse i en dom, før reglerne i givet fald er trådt i kraft.

Derimod har det betydning for så vidt angår dommens retsvirkninger, og overgangsbestemmelserne indebærer i den henseende, at bl.a. de retsvirkninger, der er nævnt ovenfor – (1) at prøvetiden for betinget fængselsstraf på højst 3 måneder altid ophører, når længstetiden for at udføre samfundstjeneste er udløbet, mens prøvetiden for betingede fængselsstraffe på mere end 3 måneder aldrig påvirkes af udløbet af længstetiden for at udføre samfundstjeneste, (2) at idømt samfundstjeneste ved betinget fængselsstraf på mere end 3 måneder anses at modsvare to tredjedele af den betingede fængselsstraf, (3) at der sker i givet fald afkortning i den idømte samfundstjeneste for anholdelse, varetægtsfængsling og indlæggelse til mentalundersøgelse, og (4) at samfundstjeneste ud over ved ulønnet arbejde vil kunne opfyldes ved deltagelse i behandlings- eller uddannelsesprogram – kun gælder for domme, der er afsagt efter lovens ikrafttræden.

Som et yderligere eksempel kan nævnes, at det foreslåede § 60, stk. 1, nr. 3 (lovforslagets § 1, nr. 4), om rettens afgørelse ved overtrædelse af vilkår i en betinget dom også kun vil finde anvendelse, når den betingede dom er afsagt efter lovens ikrafttræden. Hvis den betingede dom er afsagt før lovens ikrafttræden, finder det hidtil gældende § 60, stk. 1, nr. 3, anvendelse (hvilket har selvstændig betydning i forhold til betingede domme uden straffastsættelse).

Det har i forhold til tre af de foreslåede lovændringer været overvejet, om den foreslåede overgangsbestemmelse kunne rejse spørgsmål i forhold til artikel 7 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Bestemmelsen indebærer bl.a. et forbud mod, at der pålægges en strengere straf end den, der var anvendelig på det tidspunkt, da lovovertrædelsen blev begået (forbud mod strafskærpelse med tilbagevirkende kraft).

Det drejer sig dels om lovforslagets § 1, nr. 2, om afskaffelse af muligheden for at afsige betinget dom uden straffastsættelse. Endvidere drejer det sig om lovforslagets § 1, nr. 7, om, at det for alle betingede domme afsagt efter lovens ikrafttræden skal gælde, at hvis den betingede fængselsstraf er fastsat til højst 3 måneder, ophører prøvetiden, når længstetiden for at udføre samfundstjeneste er udløbet, mens prøvetiden for betingede fængselsstraffe på mere end 3 måneder ikke påvirkes af udløbet af længstetiden for at udføre samfundstjeneste. Endelig drejer det sig om lovforslagets § 1, nr. 10, om, at det for alle betingede domme afsagt efter lovens ikrafttræden skal gælde, at hvis den betingede fængselsstraf er fastsat til mere end 3 måneder, anses idømt samfundstjeneste at modsvare to tredjedele af den betingede fængselsstraf.

Af de grunde, som er anført nedenfor, ses ingen af de tre forslag at rejse spørgsmål i forhold til Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 7.

Forslaget om at afskaffe muligheden for at afsige betinget dom uden straffastsættelse (lovforslagets § 1, nr. 2) vedrører det tidspunkt, hvor straffen udmåles, og er principielt uden betydning for straffens størrelse. Der er derfor ikke tale om strafskærpelse.

Ligeledes vil de to forslag vedrørende reglerne om betingede domme med vilkår om samfundstjeneste (lovforslagets § 1, nr. 7 og 10) være uden betydning for størrelsen af den straf, der vil blive udmålt ved afsigelse af dom for forhold, som er begået før lovændringens ikrafttræden. Forslagene kan derimod få betydning i den enkelte sag i forhold til den strafmængde, som i sidste ende skal afsones. De foreslåede ændringer vurderes at måtte betragtes som spørgsmål om straffens gennemførelse. Ifølge Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis, fal-

der spørgsmål om straffens gennemførelse uden for anvendelsesområdet for Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 7.

Til § 4
(Territorial gyldighed)

Bestemmelsen angår lovens territoriale gyldighed. Det foreslås, at loven ikke skal gælde for Færøerne og Grønland, men at lovens § 2 – om ændring af straf-fuldbyrdelsesloven – dog skal kunne sættes i kraft ved kongelig anordning for Færøerne eller Grønland med de ændringer, som de færøske eller grønlandske forhold tilsiger.

Bilag 1

Tidligere ændringer af reglerne om betingede domme og samfundstjeneste

1. Tidligere ændringer af de almindelige regler om betingede domme

1.1. Borgerlig straffelov fra 1930

Betingede straffedomme blev indført i dansk ret ved den midlertidige straffelov nr. 129 af 1. april 1905, hvis bestemmelser herom gentoges uforandret i den midlertidige straffelov nr. 63 af 1. april 1911. Ifølge disse regler var anvendelsen af betinget straffedom begrænset til tilfælde, hvor dommen ikke lød på anden straf end bøde, fængsel eller tvangsarbejde. Betingede domme fik dog ikke nogen praktisk betydning, hvor der var tale om tvangsarbejde, og grænsen for idømmelse af betinget dom var derfor i praksis straffe på indtil 6 måneder (som var maksimum for fængsel på sædvanlig fangekost). Betinget dom kunne idømmes under formildende omstændigheder, og som eksempler på formildende omstændigheder var i loven nævnt alder, foregående vandel, uforbeholden tilståelse, genstandens ubetydelige værdi, ydet eller tilbudt erstatning og samtykke til at undergives moralsk forsorg. Ud over krav om straffri vandel kunne som betingelse fastsættes, at den domfældte inden en fastsat frist yder den forurettede tilbudt erstatning, og efter omstændighederne at den domfældte undergiver sig en nærmere bestemt moralsk forsorg. Adgangen til at fastsætte vilkår om moralsk forsorg anvendtes dog kun meget sjældent i praksis.

Efter § 56 i straffeloven fra 1930 kunne betinget dom idømmes, når straffen ikke lød på højere straf end bøde, hæfte i 2 år eller fængsel i 1 år. Efter lovens § 85, stk. 2, kunne betinget dom endvidere anvendes, hvis en strafbar handling var begået under indflydelse af stærk sindsbevægelse, anden forbigående sjælelig uligevægtighed eller andre særlige omstændigheder, der i så betydelig grad forrin-

ger den strafværdighed, som handlinger af den pågældende art regelmæssig vidner om, at anvendelse af den foreskrevne straf ville være uforholdsmæssig hård.

§ 56 indeholdt angav ikke nærmere om valget mellem betinget og ubetinget straf. Af forarbejderne fremgår herom bl.a. følgende (U III spalte 152-53):

”I Modsætning til midlertidig Straffelov 1911 § 20, men i Tilslutning til K. U. 1912 og T. U., er det anset for unødvendigt indenfor de angivne Grænser nærmere at specialisere eller vejlede med Hensyn til Betingelserne for, at betinget Straffedom kan gives. Herom kan i Virkeligheden kun siges, at Spørgsmaalet beror paa en Afvejelse af, paa den ene Side i hvor høj Grad Samfundshensyn kræver Straffens Fuldbyrdelse, og paa den anden Side, i hvor høj Grad Hensynet til Lovovertræderens Forhold gør det tilraadeligt, at Fuldbyrdelsen udsættes. Afgørelsen maa bero paa de konkrete Forhold. Kommissionen har ej heller fundet det rigtigt ligefrem at udelukke Anvendelse af betingede Straffedomme overfor tidligere straffede Personer; men ved Spørgsmaalet, om der er Anledning til at give saadan Dom, vil selvfølgelig den skyldiges tidligere Vandel komme i Betragtning i første Række.”

Prøvetiden skulle i dommen fastsættes til mindst 2 og højst 5 år, jf. U III spalte 153:

”Prøvetiden er i midlertidig Straffelov og i K. U. 1912 bestemt til 5 Aar. Kommissionen har i Tilslutning til T. U. ment, at det ikke altid vil være rimeligt at fastsætte saa lang en Prøvetid, og har derfor overladt Retten at bestemme Tiden indenfor Grænsen 2-5 Aar”

I prøvetiden eller en del af denne skulle den dømte sættes under et i dommen nærmere bestemt tilsyn, medmindre dette efter omstændighederne skønnedes ikke at være formålstjenligt. Herudover kunne der i dommen fastsættes yderligere vilkår, jf. U III spalte 153:

”Ej heller har Kommissionen anset det for rigtigt at opstille nogen Begrænsning for de Vilkaar, Retten kan opstille for Straffens Bortfald. Ogsaa her maa de konkrete Forhold blive bestemmende. Det vil f. Eks. kunne opstilles som Vilkaar, at den dømte inden en vis Tid betaler den forurettede en nærmere angiven Erstatning, at han tager Ophold paa et bestemt Sted, at han fortsætter og tilendebringer en bestemt Uddannelse, at han afholder sig fra Nydelse af stærke Drikke paa offentlige Steder, eller at han indmelder sig i en Afholdsforening samt bliver staaende i denne og overholder dens Forskrifter om Afholdenhed. Men ogsaa paa dette Omraade har man ment, at Domstolene bør have Frihed.”

1.2. Lovændringen i 1939

Ved lov nr. 88 af 15. marts 1939 om ændret affattelse af forskellige bestemmelser i borgerlig straffelov nr. 126 af 15. april 1930 med flere love (Rettighedsfortabelse som følge af lovovertrædelser) blev den ordning med samlet frakendelse af de borgerlige rettigheder, som var blevet indført ved straffeloven af 1930, ophævet.

Samtidig blev der indført en regel om, at de virkninger, der i lovgivningen er knyttet til idømmelse af en vis straf, ved idømmelse af betinget straf kun indtræder, såfremt den betingede strafs fuldbyrdelse forskyldes, medmindre andet udtrykkelig er bestemt i vedkommende lov. Om baggrunden for denne regel fremgår bl.a. følgende af forarbejderne (Rigsdagstidende 1938-39, tillæg A, spalte 3975):

”Bestemmelsen tilsigter at imødekomme den berettigede Kritik, der er fremført mod den nugældende Ordning, hvorefter de borgerlige Rettigheder ogsaa kan frakendes, naar betinget Dom gives. I disse Tilfælde virker Frakendelse af de borgerlige Rettigheder oftest direkte imod det Formaal, som tilstræbes ved Udsættelsen af Straffuldbyrdelsen.”

Bestemmelsens henvisning til ”en vis straf” indebar, at bestemmelsen kun fandt anvendelse, når den pågældende retsvirkning var gjort afhængig af idømmelse af en vis minimumsstraf. Bestemmelsen fandt derimod f.eks. ikke anvendelse, hvis retsvirkningen indtrådte, når pågældende ”på strafbar måde har forset sig” eller ”ved dom findes skyldig i et strafbart forhold”.

1.3. Lovændringen i 1960

Ved lov nr. 138 af 31. marts 1960 om ændringer i borgerlig straffelov blev straffelovens § 56, stk. 2, om undersøgelse af sigtedes forhold ophævet. Om baggrunden herfor fremgår bl.a. følgende af forarbejderne (Folketingstidende 1959-60, tillæg A, spalte 2916):

”I det samtidige forslag til lov om ændringer i retsplejeloven foreslås straffelovens § 56, stk. 2, 1. og 2. pkt., erstattet med nye regler om personundersøgelser, der optages i retsplejelovens § 800 a. Reglen i 3. pkt., hvori det bl. a. foreskrives, at påtalemyndigheden på et så tidligt stadium som muligt skal underrette vedkommen-

de forsorgsinstitution (Dansk forsorgsselskab) om sagen, er af instruktorskarakter; den foreslås derfor ikke optaget i retsplejeloven, men vil blive medtaget i administrative bestemmelser vedrørende de nævnte undersøgelser. Det samme gælder bestemmelsen i 4. pkt. om, at forsorgsselskabet skal underrettes om retsmøder. Reglen i samme pkt. om selskabets adgang til at være repræsenteret i lukkede retsmøder foreslås ophævet som overflødig, jfr. retsplejelovens § 31, stk. 1.”

1.4. Lovændringen i 1961

Ved lov nr. 163 af 31. maj 1961 om ændringer i borgerlig straffelov (Ungdomsfængsel, betingede domme mv.) blev straffelovens kapitel 7 om betingede domme nyaffattet og fik dermed i det væsentlige sin nuværende udformning.

Af større ændringer kan navnlig fremhæves følgende:

- Der indførtes mulighed for betinget dom uden straffastsættelse (§ 56, stk. 1 og 2).
- Minimum for prøvetidens længde afskaffedes, og maksimum for prøvetidens længde formuleredes således, at prøvetiden i almindelighed ikke kan overstige på 3 år, men under særlige omstændigheder dog kan fastsættes indtil 5 år (§ 56, stk. 3).
- Der medtoges en ikke udtømmende opregning af vilkår i loven (§ 57).
- Der indførtes mulighed for at kombinere betinget dom med ubetinget fængsel og/eller bøde (§ 58).
- Der indførtes mulighed for senere at ændre de ved dommen fastsatte vilkår (§ 59, stk. 2).
- Reaktionsmulighederne i tilfælde af nyt strafbart forhold i prøvetiden eller overtrædelse af øvrige vilkår gjordes mere fleksible (§§ 60 og 61).

Om betinget dom uden straffastsættelse fremgår bl.a. følgende af forarbejderne (Folketingstidende 1960-61, tillæg A, spalte 563-67):

”Efter de gældende regler i kapitel 7 kan betinget dom kun anvendes i den form, at retten udmåler en straf og træffer bestemmelse om, at dens fuldbyrdelse udsættes på betingelse af, at den dømte i en prøvetid fører en straffri vandel og i prøvetiden eller en del af denne overholder andre vilkår, som måtte være fastsat i dommen. Kun straffe af bøde, hæfte eller fængsel indtil 1 år kan gøres betingede; undtagelsesvis kan dog strengere straf idømmes betinget, jfr. § 85, stk. 2.

I de senere år har spørgsmålet om den betingede doms form været taget op til diskussion. I Sverige gennemførtes i 1939 en ny lovgivning om betingede domme, hvorved domstolene fik mulighed for at vælge mellem 2 betingede domsformer:

- 1) betinget dom af traditionel type (betinget dom med udsat straffuldbyrdelse).
- 2) betinget dom, hvorved retten afgør skyldspørgsmålet, men udsætter spørgsmålet om idømmelse af straf i en prøvetid (betinget dom med udsat straffastsættelse).

En lignende ordning gennemførtes i Norge i 1955 på grundlag af en betænkning afgivet i 1952 af det norske straffelovråd.

I sin betænkning ”Forsorgsdomme og betingede domme” (1953) har straffelovskommissionen indstillet, at der – ved siden af den traditionelle betingede dom – indføres en ny domsform, hvorved den straffastsættelse, som nu finder sted i enhver betinget dom, undlades.

Justitsministeriet kan tiltræde, at der også her i landet ved siden af den traditionelle betingede dom med udsat straffuldbyrdelse er behov for en domsform, hvor spørgsmålet om straffastsættelse udskydes. Det centrale ved den betingede dom er, at anvendelse af straf undgås, såfremt visse vilkår opfyldes. Under hensyn hertil må det naturlige udgangspunkt i og for sig være, at der ikke udmåles straf i den betingede dom; en straffastsættelse er først påkrævet, når der begås en vilkårs-overtrædelse, og det kan være en fordel, at straffastsættelsen udskydes til dette tidspunkt, idet der da kan tages hensyn til den pågældendes forhold i tiden efter dommen. Dette er dog kun et principielt udgangspunkt. Om straf bør fastsættes i en betinget dom, må afgøres ud fra en flerhed af reale hensyn, herunder i første række hensynet til straffedommenes præventive betydning. Navnlig generalpræventive hensyn vil jævnligt tilsige, at der i den betingede dom fastsættes straf, men det må dog antages, at straffastsættelse i et ikke ubetydeligt omfang kan undlades uden skade for generalpræventionen. Specialpræventivt kan det undertiden være en fordel, at forholdets alvor markeres gennem en straffastsættelse, men i andre tilfælde må det foretrækkes at undgå straffastsættelse, idet denne kan komme i modstrid med den betingede doms forsorgsmæssige formål. Særlig uheldig vil en straffastsættelse være i tilfælde, hvor det på forhånd er usikkert, om en vilkårs-overtrædelse vil medføre straf eller en anden retsfølge.

Der har i straffelovskommissionen været tvivl om, hvilken domsform der burde søges gennemført. Konklusionen af kommissionens overvejelser er blevet, at kommissionen fremfor den ovenfor refererede norsk-svenske ordning med betinget dom med udsat straffastsættelse har foretrukket en ordning, hvorefter en tiltalt kan dømmes til at underkaste sig ”forsorg” (tilsyn m. v.); denne domsform betegnes forsorgsdom. Dette standpunkt er navnlig begrundet med, at dom til forsorg ”formelt (er) det mest rationelle udtryk for det, som er foranstaltningens kerne: at en bestemt forsorg eller behandling skal anvendes som den efter alt foreliggende mest hensigtsmæssige reaktionsform over for visse gerningsmandstyper” (betænkningen, p. 16).

I det foreliggende lovforslag har justitsministeriet imidlertid foretrukket anvendelse af betinget dom med udsat straffastsættelse fremfor forsorgsdom.

Justitsministeriet har herved blandt andet lagt vægt på, at der ikke kan blive tale om tvangsmæssig fuldbyrdelse af de forsorgsmæssige foranstaltninger, som fastsættes i en forsorgsdom. Dommens bestemmelser må søges gennemført ved truslen om, at den pågældende ellers vil blive straffet for det forhold, han er fundet skyldig i, ganske som man søger gennemført de bestemmelser om forsorg,

som optages i vilkårene i en traditionel betinget dom. Denne væsentlige lighed mellem de to domstyper understreges bedst ved anvendelsen af betegnelsen betinget dom for dem begge.

Endvidere har betinget dom med udsat straffastsættelse fordele fremfor forsorgsdommen med hensyn til anvendelsesområde. Forsorgsdomme vil kun kunne anvendes i tilfælde, hvor der er behov for forsorgsmæssige foranstaltninger, medens betingede domme med udsat straffastsættelse vil være anvendelige også i andre tilfælde, hvor retten finder det formålstjenligt.

Justitsministeriet har desuden ment, at det vil være en fordel, at den betingede dom – i modsætning til forsorgsdommen – vil indeholde en angivelse af konsekvensen af en vilkårsovertrædelse.

Også ud fra forsorgsmæssige synspunkter synes den betingede dom med udsat straffastsættelse at burde foretrækkes fremfor forsorgsdommen. Det kan ikke udelukkes, at en forsorg, der idømmes direkte, for den dømte får et særligt pønt præg, og at dommen for så vidt bliver et mindre egnet udgangspunkt for et forsorgsarbejde. På den anden side kan der være visse pædagogiske fordele forbundet med den betingede doms system, hvorefter den dømte på en måde ”frivilligt” vælger forsorgen fremfor straffen.

Det skal endelig bemærkes, at reglerne om betinget dom med udsat straffastsættelse i højere grad end regler om forsorgsdomme stemmer overens med det strafferetlige reaktionssystemets udformning i øvrigt, og med hvad der i de senere år er praktiseret i Norge og Sverige.

Der skal tilføjes, at justitsministeriet fuldt ud kan tilslutte sig de synspunkter vedrørende værdien af en effektiv kriminalforsorg, som ligger til grund for straffelovskommissionens forslag. Spørgsmålet om denne forsorgs effektivisering, der ikke har nogen sammenhæng med spørgsmålet om valget mellem de to domsformer, er taget op af justitsministeriet. I september 1960 har ministeriet nedsat et udvalg blandt andet med den opgave at overveje, hvilke praktiske foranstaltninger der bør iværksættes med henblik på en effektivisering af kriminalforsorgen for de ikke-anstaltsanbragte kriminelle (betinget dømte, tiltalefritagne og benådede, prøveløsladte samt prøveudskrevne fra psykopatforvaring m. v.); der sigtes herved navnlig til problemer vedrørende tilsynenes effektivitet, optagelseshjem, ungdomspensioner, alkoholistbehandling og psykiatrisk behandling. (...)

Med hensyn til valget mellem de to foreslåede former for betinget dom er det overvejet, om der i lovteksten burde optages regler, der gav domstolene en nærmere vejledning for dette valg.

Betinget dom med udsat straffastsættelse vil der navnlig være brug for i følgende grupper af straffesager:

1) Sager vedrørende mindre alvorlige lovovertrædelser. Her vil der ofte, uden at det kommer i strid med generalpræventive synspunkter, kunne tages hensyn til det ønskelige i, at den ”stempling” af den tiltalte, som en straffastsættelse kan indebære, undgås; i disse tilfælde vil det desuden kunne være en fordel, at den dømte ikke har mulighed for at sammenligne eventuelle forsorgsmæssige vilkår med en bestemt fastsat – mindre – straf.

Denne gruppe vil ikke alene omfatte en del af de få sager, der efter den nuværende ordning afgøres med tiltalefrafald efter retsplejelovens § 723, stk. 2, jfr. stk.

3, men også en ikke helt ubetydelig del af de sager, i hvilke der nu idømmes meget korte betingede straffe.

2) Sager, hvor det må antages, at der ved vilkårsovertrædelse bør anvendes andre foranstaltninger end tidsbestemt straf, og hvor det derfor vil være uheldigt, om retten ved den betingede dom er blevet bundet til anvendelse af hæfte eller fængsel.

3) Sager, hvor der fastsættes meget indgribende forsorgsvilkår, navnlig vilkår om institutionsophold. Anvendelsen af sådanne vilkår medfører typisk – men ikke altid – at præventionshensyn ikke med større vægt taler for straffastsættelse, og at det findes naturligt, at for sorgen træder i stedet for straffen. Hertil kommer, at straffen, hvis dens anvendelse bliver aktuel, bør kunne udmåles forholdsvis frit under hensyntagen til de indgribende foranstaltninger, som allerede er iværksat over for den pågældende.

De hensyn, der bør tillægges betydning for valget mellem de 2 former for betinget dom, er – som det fremgår af det ovenfor anførte – mangeartede og ofte krydsende. Det er derfor ikke muligt på hensigtsmæssig måde i loven at udforme mere præcise kriterier for valget mellem de 2 domsformer, og det må foretrækkes, at loven giver retsmyndighederne frihed til på det erfaringsmæssige grundlag, som efterhånden skabes, at udvikle en hensigtsmæssig retspraksis.

Man har dog ment i overensstemmelse med det tidligere anførte principielle synspunkt at burde tilkendegive, at betinget dom med straffastsættelse kun må anvendes, efter at retten i det enkelte tilfælde har gjort sig klart, at denne domsform må antages at have fordele fremfor en betinget dom med udsat straffastsættelse. Der ligger ikke heri nogen forudsætning om, at den sidstnævnte domsform bør være den praktiske hovedregel.”

Om valget mellem betinget dom og ubetinget fængsel fremgår bl.a. følgende af forarbejderne til § 56, stk. 1 og 2 (Folketingstidende 1960-61, tillæg A, spalte 566):

”Lige så lidt som i den gældende bestemmelse i § 56, stk. 1, gives der nærmere vejledning med henblik på afgørelsen af, hvornår straffuldbyrdelse er upåkrævet. Det er uden videre klart, at denne afgørelse fortsat må træffes under hensyn til generalpræventive synspunkter og til, om straffuldbyrdelse må anses for mere hensigtsmæssig end betinget dom med henblik på at afholde den dømte fra fortsat kriminalitet.

Efter den gældende bestemmelse kan strengere straffe end fængsel i 1 år ikke gøres betinget, medmindre der foreligger visse særlige omstændigheder, jfr. § 85, stk. 2. I overensstemmelse med straffelovskommissionens betænkning (p. 46) foreslås denne begrænsning ophævet. Begrænsningen er mindre godt forenelig med forslaget om betingede domme, hvori der ikke fastsættes straf, og må anses for upåkrævet; domstolens praksis viser betydelig tilbageholdenhed med hensyn til anvendelse af betinget dom, når straffen er af mere end nogle få måneders varighed.”

Om prøvetidens længde fremgår bl.a. følgende af forarbejderne til § 56, stk. 3 (Folketingstidende 1960-61, tillæg A, spalte 567):

”Denne bestemmelse indeholder blandt andet regler om varigheden af prøvetiden, d. v. s. den periode, inden for hvilken den dømte skal føre en straffri vandel for at undgå anvendelse af straf for det pådømte forhold. Efter den gældende regel i § 56, stk. 1, fastsættes prøvetiden af retten til mindst 2, højst 5 år. Der har udviklet sig en praksis, hvorefter prøvetiden i langt de fleste tilfælde fastsættes til 3 år, men dog i et ikke ganske ubetydeligt antal tilfælde til 2 år. På baggrund af denne praksis foreslås en bestemmelse, hvorefter prøvetiden i almindelighed ikke kan overstige 3 år; under særlige omstændigheder skal dog kunne fastsættes en prøvetid på indtil 5 år.”

Om fastsættelse af vilkår fremgår bl.a. følgende af forarbejderne til § 57 (Folketingstidende 1960-61, tillæg A, spalte 568-71):

”Denne bestemmelse angår de vilkår, der – ud over straffri vandel – kan fastsættes i betinget dom.

Den gældende regel i § 56, stk. 1, bestemmer, at den betinget dømte skal undergives tilsyn, medmindre dette efter omstændighederne skønnes ikke at være påkrævet. Endvidere er det i reglens formulering forudsat, at andre vilkår end tilsyn kan anvendes, men der er ikke angivet eksempler herpå.

Med hensyn til anvendelse af sådanne vilkår i praksis kan følgende oplyses for året 1958:

Ifølge oplysninger fra statistisk departement blev der i dette år afsagt 2.449 betingede domme for straffelovsovertrædelser (bortset fra betleri og løsgænger). Dansk forsorgsselskabs årsberetning viser, at tilsyn blev anvendt i 1.134 domme, d.v.s. i godt 45 pct. af det samlede antal betingede domme. Andre vilkår (i forbindelse med tilsyn) blev anvendt i 390 domme eller i 34 pct. af tilsynsdommene.

I disse domme anvendtes i alt 522 særvilkår, der fordelte sig således:

279 vilkår om ophold eller arbejde,

- 25 – – anbringelse på optagelseshjem,
- 9 – – anbringelse på hospital eller lign.,
- 128 – – kontrolleret alkoholistbehandling,
- 2 – – afholdspålæg,
- 4 – – fritidsbeskæftigelse,
- 70 – – ambulat psykiatrisk behandling,
- 4 – – betaling af erstatning til skadelidte og
- 1 – – økonomisk administration.

Efter den foreslåede bestemmelse i § 57, stk. 1, er tilsynet – ligesom i den gældende bestemmelse – angivet som hovedvilkåret ved betingede domme.

Der er ikke angivet retningslinier for, hvornår tilsyn bør anvendes. Afgørelsen af dette spørgsmål, må ske på grundlag af den personundersøgelse, som efter retsplejelovens § 800 a i almindelighed skal foretages i sager, hvor der er spørgsmål

om anvendelse af betinget dom, og som forudsættes foretaget i enhver sag, hvor der er mulighed for anvendelse af betinget dom med tilsyn.

Under den gældende ordning har der været tvivl om, hvad et vilkår om tilsyn indebærer. Efter den nu foreslåede bestemmelse, hvor der er fastsat nærmere regler om supplerende vilkår, fremgår det af sammenhængen, at tilsynet i sig selv kun indebærer, hvad begrebet sprogligt udtrykker, d. v. s. at den dømte undergives et kontrolmæssigt tilsyn med den deraf følgende forpligtelse til at holde sig i kontakt med tilsynet efter dets nærmere bestemmelse, jfr. forslaget til § 59, stk. 1. Herudover vil tilsynet praktisk set betyde et tilbud om støtte med hensyn til løsning af sociale og personlige problemer. Der er utvivlsomt en del tilfælde, hvor et tilsyn af denne beskaffenhed er tilstrækkeligt.

På den anden side må der peges på vigtigheden af, at såvel den, der foretager personundersøgelsen, som retsmyndighederne er opmærksomme på, at et tilsynsvilkår i sig selv kun har den angivne snævre betydning, og dermed på, om det resocialiseringsarbejde med den pågældende, som eventuelt findes påkrævet, kan tænkes gennemført på frivilligt grundlag i henhold til et rent tilsynsvilkår, eller må forudsætte fastsættelse af nærmere vilkår, hvis tilsidesættelse medfører virkninger efter forslagets § 60. Der er næppe tvivl om, at den foreslåede præcisering af tilsynsvilkåret bør medføre, at andre særvilkår, navnlig vilkår om den pågældendes ophold og arbejde, bør anvendes i videre omfang, end det nu sker.

Det bemærkes, at den foreslåede ordning ikke betyder, at tilsynet står magtesløs over for den dømte, der alene har fået vilkår om tilsyn, og som vel på forskriftsmæssig måde holder sig i kontakt med tilsynet, men i øvrigt fører et uordentligt liv. Efter forslagets § 59, stk. 1, kan der når som helst ved retskendelse foretages en skærpelse af vilkårene.

Med hensyn til andre vilkår end tilsyn bemærkes:

I straffelovskommissionens udkast til regler om forsorgsdomme (betænkningen, p. 69) indeholdes en udtømmende angivelse af de ”vilkår”, der kan fastsættes i en forsorgsdom. En sådan udtømmende opregning af vilkår er ikke påkrævet, når den betingede doms system vælges, og er næppe heller hensigtsmæssig. Det er værdifuldt, at domstolene har mulighed for på grundlag af erfaringer indvundet efter forslagets gennemførelse eller under hensyn til en konkret sags særlige omstændigheder at anvende vilkår, der ikke er forudset i lovens regler. På den anden side er det fundet rigtigst i loven at nævne alle de praktisk vigtige vilkår.

De angivne vilkår er i det væsentlige i overensstemmelse med straffelovskommissionens udkast til regler om forsorgsdomme; der henvises til betænkningen, p. 21 ff, 69 og 73 ff. Om afvigelserne herfra bemærkes:

Medens kommissionens udkast bestemmer, at der i vilkår om institutionsanbringelse altid skal fastsættes en maksimumstid for anbringelsen, og at denne ikke kan overstige 1 år, åbner forslagets formulering mulighed for i undtagelsestilfælde at fastsætte en længere maksimumstid.

Endvidere er det fundet rigtigst ikke blandt de opregnede vilkår at medtage det i kommissionsflertallets udkast til § 56, stk. 2, pkt. 5, nævnte vilkår vedrørende anden lægelig kur end psykiatrisk behandling. Vilkår af denne art synes i hvert fald kun at burde anvendes under ganske særlige omstændigheder.

Det under nr. 3 nævnte vilkår, hvorefter den dømte skal afholde sig fra misbrug af alkohol, er udformet i overensstemmelse med kommissionsflertallets forslag. Efter forslaget er der intet til hinder for, at retten, såfremt den skønner, at det er

mest formålstjenligt, som vilkår fastsætter, at den pågældende skal afholde sig fra enhver nydelse af spiritus.

Det bemærkes, at vilkårene er angivet på en måde, der giver domstolene mulighed dels for en nærmere konkretisering af vilkårene i det enkelte tilfælde, dels for i et vist omfang at delegere til tilsynsmyndigheden at udforme vilkårene nærmere, således som det har vist sig hensigtsmæssigt under den nuværende praksis, navnlig med hensyn til vilkår om ophold, arbejde, afvænningsbehandling og psykiatrisk behandling.

Specielt vedrørende det under nr. 8 anførte vilkår vedrørende børne- og ungdomsforsorg bemærkes: Allerede under den gældende ordning forekommer det i begrænset omfang, at der afsiges betinget dom med vilkår om børne- og ungdomsforsorg. I sin betænkning fra 1959, p. 74 ff, 85 f (§ 55 a) og 89, foreslog straffelovskommissionen regler om en særlig dom til børne- og ungdomsforsorg. Denne domsform byggede på forudsætningen om gennemførelse af kommissionens forslag fra 1953 om forsorgsdomme. Med udgangspunkt i det ovenfor omtalte synspunkt, hvorefter betingede domme med udsat straffastsættelse bør foretrækkes fremfor forsorgsdomme, har justitsministeriet overvejet, om der burde søges gennemført en bestemmelse, hvorefter det i forbindelse med en betinget dom kunne bestemmes – med bindende virkning for børne- og ungdomsforsorgens myndigheder – at den tiltalte skulle undergives børne- og ungdomsforsorg, således at det blev fastsat som vilkår i den betingede dom, at den dømte skulle overholde de forskrifter, som meddeltes ham af vedkommende forsorgsmyndighed. Det er imidlertid fundet rigtigst ikke på nuværende tidspunkt at gennemføre en ordning, hvorefter det ved straffedom kan pålægges børne- og ungdomsforsorgens myndigheder at undergive en person en forsorg, som disse myndigheder ikke finder indiceret i det pågældende tilfælde. Under hensyn hertil foreslås det at opretholde den nuværende ordning, hvorefter spørgsmålet om, hvorvidt en tiltalt skal undergives børne- og ungdomsforsorg, alene kan afgøres af børne- og ungdomsforsorgens myndigheder, medens det i en betinget dom kan fastsættes som vilkår, at den dømte – medens han er undergivet forsorg – overholder de forskrifter, forsorgsmyndigheden meddeler ham. Det bemærkes, at anvendelsen af denne domsform forudsætter, enten at tiltalte på domstidspunktet er under børne- og ungdomsforsorg, eller at der gennem en erklæring fra børne- og ungdomsforsorgens myndigheder foreligger sikkerhed for, at han i tilfælde af domfældelse inddrages under forsorg.

Den omhandlede betingede dom med vilkår vedrørende børne- og ungdomsforsorg forudsættes også fremtidig at få en ret begrænset praktisk betydning. I tilfælde, hvor en straffesag mod en ung findes at burde afgøres med hans inddragelse under børne- og ungdomsforsorg, bør dette fortsat som regel ske gennem et tiltalefrafald, jfr. ændringsforslag nr. 24 og 25 i det samtidige forslag til lov om ændringer i retsplejeloven.

Domsformen vil dog have praktisk betydning i to mindre grupper af tilfælde:

- 1) Tilfælde, hvor den sigtede ikke i retten afgiver en uforbeholden tilståelse, hvis rigtighed bestyrkes ved de i øvrigt foreliggende omstændigheder; betinget tiltalefrafald er da uanvendeligt.
- 2) Tilfælde, hvor anklagemyndigheden ikke finder, at sagen kan afgøres med tiltalefrafald mod børne- og ungdomsforsorg, og derfor vælger at rejse tiltale med påstand om straf; i disse tilfælde giver domsformen retten en mulighed for, trods an-

klagemyndighedens standpunkt, at vælge børne- og ungdomsforsorg som reaktion.”

Om kombinationsdomme fremgår bl.a. følgende af forarbejderne til § 58 (Folketingstidende 1960-61, tillæg A, spalte 571-72):

”Efter de gældende regler foreligger der ingen mulighed for at dele en frihedsstraf i en betinget og en ubetinget straf. (...)

Bestemmelsen vil for det første være hensigtsmæssig med henblik på tilfælde, hvor tiltalen angår flere uligeartede forhold, hvoraf nogle efter en isoleret bedømmelse ville medføre betinget straf, andre ubetinget straf, f. eks. tilfælde, hvor tyveri og motorkørsel i spirituspåvirket tilstand foreligger til samtidig pådømmelse. I sådanne sager har der i praksis vist sig et betydeligt behov for at kunne dele straffen i en betinget og en ubetinget straf.

Med hensyn til tilfælde, hvor tiltalen omfatter et enkelt forhold eller flere ligeartede forhold, bygger forslaget på den opfattelse, at der ikke bør ske nogen begrænsning i den nuværende anvendelse af betingede domme til fordel for den foreslåede kombinationsdom. Baggrunden for forslaget om denne domsform er, at domstolene erfaringsmæssigt af generalpræventive grunde finder det påkrævet i et ikke ubetydeligt omfang at anvende ubetinget frihedsstraf, uanset at de foreliggende oplysninger om tiltaltes personlige forhold viser, at der foreligger behov for, at den pågældende undergives tilsyn og eventuelt andre forsorgsmæssige foranstaltninger. Dette behov kan kun til dels imødekommes gennem reglerne om prøveløsladelse, idet sådan løsladelse efter § 38 kun kan ske, når den dømte har udstået 4 måneder – og mindst halvdelen – af den idømte straf. Med henblik på straffe på 4 måneder og derunder, samt enkelte længerevarende straffe, hvor det findes upåkrævet, at 4 måneder eller mere af straffen kommer til udståelse, er der derfor behov for en ordning, hvorefter retten i visse tilfælde ved en deling af straffen i en ubetinget og en betinget kan opnå, hvad der svarer til en prøveløsladelse. Der bør i sådanne tilfælde i almindelighed ikke fastsættes en prøvetid, som er længere end 2 år, smlg. § 40, stk. 1. (...)

Efter de gældende regler kan bøde kun idømmes som tillægsstraf til betinget straf efter § 50, stk. 2 (lovovertrædelser, der skyldes vindesyge) og § 88, stk. 3 (når flere forhold foreligger til samtidig pådømmelse).

Der foreslås nu en almindelig adgang til at idømme bøde i forbindelse med betinget dom. Navnlig i tilfælde, hvor der ikke i den betingede dom fastsættes vilkår af mere indgribende karakter, kan der være trang til at effektivisere reaktionen gennem idømmelse af bøde.”

Om ændring af vilkår fremgår bl.a. følgende af forarbejderne til § 59, stk. 2 (Folketingstidende 1960-61, tillæg A, spalte 573):

”Efter de gældende regler om betingede domme kan fastsatte vilkår kun ændres i tilfælde af vilkårsovertrædelse, jfr. § 58. Denne ordning er uhensigtsmæssig, og det foreslås nu, at der tilvejebringes en almindelig adgang for retten til ved ken-

delse at ændre eller ophæve vilkår. Bestemmelsen, der ikke omfatter spørgsmålet om prøvetidens varighed, hjemler adgang til såvel begrænsning (eventuelt ophævelse) som skærpelse af vilkår. Selv om der er foretaget grundig personundersøgelse inden dommen, kan det nogen tid efter denne vise sig, at et fastsat vilkår er for indgribende, eller omvendt, at der er behov for forsorgsmæssige foranstaltninger, som ikke kan gennemføres på grundlag af dommens vilkår; dette sidste kan navnlig tænkes, hvis der i dommen alene er fastsat tilsynsvilkår, jfr. herved bemærkningerne til § 57, stk. 1, om det rene tilsynsvilkårs betydning. Den foreslåede adgang til at skærpe vilkårene må anses for ubetænkelig, når skærpelse kun kan ske ved retskendelse.

Det bemærkes, at bestemmelsen er uden betydning med hensyn til betingede domme, i hvilke der ikke er fastsat andre vilkår end straffri vandel.

Bestemmelsen svarer til straffelovskommissionens forslag til § 57, stk. 2 (betænkningen af 1953, p. 38 f, 70 og 78), dog at man ikke har ment at burde søge den af kommissionen foreslåede bestemmelse, hvorefter tilsynsmyndigheden i påtrængende tilfælde foreløbigt kan ændre vilkårene, gennemført. Denne bestemmelse, hvis retlige betydning navnlig er, at den dømtes tilsidesættelse af det af tilsynsmyndigheden fastsatte vilkår, kan medføre fuldbyrdelse af straf, jfr. forslaget til § 60, forekommer overvejende betænkelig og er næppe helt tilstrækkeligt begrundet; det problem, bestemmelsen har for øje, kan formentlig i det væsentlige løses ved, at tilsynsmyndigheden så vidt muligt søger vilkårene ændret, inden behovet herfor bliver påtrængende, og ved, at retterne behandler sager herom med tilbørlig hurtighed. Det bemærkes herved, at såvel forslaget § 59 som dets § 60 bygger på forudsætningen om et effektivt samarbejde mellem tilsynsmyndighed, anklagemyndighed og domstole.”

Om reaktionsmulighederne ved overtrædelse af andre vilkår end vilkåret om straffri vandel fremgår bl.a. følgende af forarbejderne til § 60 (Folketingstidende 1960-61, tillæg A, spalte 573-74):

”Såfremt en betinget dømt overtræder vilkår, medfører dette efter den nugældende regel i § 58, at anklagemyndigheden kan træffe bestemmelse om straffens fuldbyrdelse. Kun efter den dømtes begæring skal spørgsmålet indbringes for retten; denne afgør da, om straffen skal fuldbyrdes, eller om den betingede dom skal opretholdes på de hidtidige eller ændrede vilkår. Det anses for tvivlsomt, om retten kan træffe bestemmelse om prøvetidens forlængelse.

Efter den nu foreslåede bestemmelse skal spørgsmålet om virkningen af vilkårsovertrædelse altid afgøres af retten. Denne ordning må foretrækkes ud fra retssikkerhedssynspunkter.

Med hensyn til virkningen af vilkårsovertrædelse foreslås indført hjemmel for

- 1) anvendelse af indenretlig advarsel.
- 2) forlængelse af prøvetiden.
- 3) fuldbyrdelse af en del af straffen for det pådømte forhold, samtidig med at den betingede dom i øvrigt opretholdes, eventuelt på ændrede vilkår, jfr. herved henvisningen i § 60, stk. 1, nr. 3, til § 58, stk. 1.

Forslaget er, når bortses fra reglen om adgang til delvis straffuldbyrdelse, i det væsentlige i overensstemmelse med straffelovskommissionens forslag til § 58 (betænkningen af 1953, p. 42 ff, 70 og 79 f), dog at kommissionsforslagets bestemmelse, hvorefter vilkårsovertrædelse kan medføre bødestraf, ikke er medtaget i forslaget.

Under den gældende ordning har vilkårsovertrædelser kun i meget begrænset omfang medført reaktioner efter § 58, og der er grund til at antage, at denne bestemmelse er benyttet i for få tilfælde. Det foreliggende lovforslag bygger på det synspunkt, at det er af væsentlig betydning for den betingede doms værdi som kriminalretlig reaktion, at de vilkår, der fastsættes i dommen, virkelig bliver håndhævet; der bør vel tilkomme tilsynsmyndigheden en vis adgang til ved mindre vilkårsovertrædelser at afgøre sagen med en irettesættelse af den pågældende, men med hensyn til vilkårsovertrædelser af betydning bør indberetning ske til anklagemyndigheden med henblik på sagens indbringelse for retten. De samme synspunkter ligger til grund for bestemmelserne om anholdelse og fængsling i anledning af vilkårsovertrædelse i det samtidige forslag til ændring af retsplejeloven”

Om reaktionsmulighederne ved nyt strafbart forhold i prøvetiden fremgår bl.a. følgende af forarbejderne til § 61, stk. 2 (Folketingstidende 1960-61, tillæg A, spalte 575):

”Denne regel angår betydningen af, at den dømte i prøvetiden begår nyt strafbart forhold, og svarer således til den gældende regel i § 57. Efter denne bestemmelse er det hovedreglen, at der for det nye forhold fastsættes en ubetinget straf, som sammenlægges med den betingelsesvis udsatte straf, og at denne fællesstraf skal fuldbyrdes. Kun hvis den nye lovovertrædelse er uagtsom, eller straffen for denne overtrædelse ikke overstiger bøde eller hæfte, kan retten opretholde udsættelsen af den første strafs fuldbyrdelse eller, når særlige omstændigheder taler derfor, bestemme, at fuldbyrdelsen af en for begge lovovertrædelser fastsat samlet straf udsættes.

Denne regel har i praksis vist sig for usmidig. Navnlig har det virket uheldigt, at § 57 ganske udelukker muligheden for ny betinget dom i tilfælde, hvor den pågældende i prøvetiden har begået nyt forsætligt forhold, for hvilket der er forskyldt fængselsstraf.”

1.5. Lovændringen i 1965

Ved lov nr. 212 af 4. juni 1965 om ændringer i borgerlig straffelov (Konfiskation, fuldbyrdelse af frihedsstraf mv.) blev straffelovens § 58, stk. 1, ændret med henblik på at give hjemmel for at kombinere ubetinget fængselsstraf med i øvrigt betinget dom uden straffastsættelse. Om baggrunden herfor fremgår bl.a. følgende af forarbejderne (Folketingstidende 1964-65, tillæg A, spalte 963):

”Ved den ændring i reglerne om betingede domme, som gennemførtes i 1961, blev der åbnet mulighed for anvendelse af de såkaldte kombinationsdomme. Hvis det findes påkrævet over for en tiltalt at anvende en ubetinget frihedsstraf, men den pågældendes personlige forhold, herunder navnlig hans behov for tilsyn m. v., taler for anvendelse af betinget dom, kan retten efter § 58, stk. 1, bestemme, at fuldbyrdelsen af en del af den straf, der fastsættes, udsættes efter reglerne om betinget dom. Den ubetingede straf kan i disse tilfælde ikke overstige 3 måneder. Efter reglen i sidste pkt. i § 58, stk. 1, kan retten, når en sag omfatter flere strafbare forhold, idømme ubetinget hæftestraf i forbindelse med betinget fængselsstraf.

Således som § 58, stk. 1, er affattet, kan ubetinget frihedsstraf kun idømmes i forbindelse med en betinget dom med straffastsættelse (§ 56, stk. 2); der er ingen mulighed for at kombinere ubetinget frihedsstraf med betinget dom efter § 56, stk. 1 (uden straffastsættelse).

De grunde, der taler for anvendelse af betinget dom uden straffastsættelse, kan imidlertid også gøre sig gældende i sager, hvor det findes påkrævet at fastsætte en ubetinget straf i forbindelse med den i øvrigt betingede dom. Der har da også i praksis vist sig behov for en sådan kombination. Der foreslås derfor ved en mindre ændring af affattelsen af § 58, stk. 1, 1. pkt., tilvejebragt hjemmel herfor.”

1.6. Lovændringerne i 1973 og 1980

Ved lov nr. 320 af 13. juni 1973 om ændring af borgerlig straffelov, af lov om ikrafttræden af borgerlig straffelov m.m. og af lov om rettens pleje (Strafferetlige særforanstaltninger m.m.) blev der foretaget en teknisk konsekvensændring af henvisningen i straffelovens § 61, stk. 2, til § 88, som havde sammenhæng med ophævelsen af bestemmelserne om ungdomsfængsel, arbejds- og sikkerhedsforvaring.

Ved lov nr. 132 af 9. april 1980 om ændring af borgerlig straffelov (Afsoning af udenretlige bøder) blev der i straffelovens § 59, stk. 3, foretaget en terminologisk ændring af ”underret” til ”byret”.

1.7. Lovændringen i 1992

Ved lov nr. 6 af 3. januar 1992 om ændring af straffeloven og retsplejeloven (Samfundstjeneste mv.) blev maksimum for den ubetingede del af en kombinationsdom forhøjet fra 3 til 6 måneder.

Om baggrunden herfor fremgår bl.a. følgende af forarbejderne (Folketingstidende 1991-92, tillæg A, spalte 1883-85):

”Straffelovrådet har overvejet et spørgsmål, der ikke har nogen direkte sammenhæng med anvendelsen af samfundstjeneste. Det er spørgsmålet om en ændring af reglen i § 58, stk. 1, hvorefter den ubetingede del af en delvis betinget dom højst kan være 3 måneder.

Denne grænse var oprindeligt bestemt af forholdet til reglerne om prøveløsladelse. Indtil 1982 var det en forudsætning for prøveløsladelse, at der var udstået mindst 4 måneder af straffetiden. Muligheden for at bestemme strafdeling ved dom efter § 58, stk. 1, blev derfor begrænset til de tilfælde, hvor prøveløsladelse ikke var mulig.

Da grænsen for prøveløsladelse i 1982 blev nedsat til 2 måneder, valgte man at lade 3 måneders grænsen i § 58, stk. 1, blive stående, idet det samtidig bestemtes, at der ikke kunne ske prøveløsladelse med hensyn til den ubetingede delstraf efter § 58, stk. 1.

Det er Straffelovrådets opfattelse, at der i praksis er et vist behov for ved afsigelse af kombinationsdom at kunne gøre en strafdel på lidt mere end 3 måneders fængsel ubetinget. Problemerne opstår normalt ikke i de tilfælde, hvor den ubetingede strafdel på 4-5 måneder, som findes passende, udgør to trediedele af den samlede forskyldte straf. Her kan man idømme denne straf og vente, at prøveløsladelse efter hovedreglen herom vil indtræde. Derimod kan domstolene ikke have nogen særlig velbegrundet forventning om, at ekstraordinær prøveløsladelse efter den halve tid vil blive indrømmet. Der forekommer tilfælde, hvor den forskyldte straf efter sædvanlig udmålingspraksis ligger på et niveau af 8-12 måneders fængsel, eventuelt lidt mere, og hvor retten finder, at personlige forhold taler for en reduceret fuldbyrdelsestid, men vanskeligt kan gøre det forsvarligt at sætte den ubetingede strafdel så lavt som til 3 måneder.

Der kan også peges på de tilfælde, hvor retten skal fastsætte straf efter § 61, stk. 2, som følge af ny kriminalitet i prøvetiden. Hvis der ikke kan gives en rent betinget dom for den samlede kriminalitet, og hvis fastsættelse af ubetinget straf alene for den nye kriminalitet er en utilfredsstillende løsning, vil en kombinationsdom være den nærliggende mulighed for at undgå en samlet ubetinget straf. Men også i denne situation sætter § 58, stk. 1, en grænse, der kan udelukke en passende strafdeling.

Der kendes endvidere fra praksis eksempler på, at spørgsmålet har foreligget i sager om pådømmelse af kriminalitet, der er begået forud for en allerede pådømt kriminalitet, der enten har medført betinget eller ubetinget dom. Det drejer sig altså om den i § 61, stk. 1, og § 89 beskrevne situation, hvor den samlede kriminalitet kunne have været pådømt under eet. Hvis en person eksempelvis er idømt 4 måneders fængsel for vold og nu tiltales for hidtil uopdagede tyverier, der i sig selv taler for en betinget dom, vil det være udelukket at fastsætte straffen således, at det samlede resultat er en kombinationsdom med voldsstraffen på 4 måneder som den ubetingede strafdel.

Det er Straffelovrådets forslag, at 3 måneders grænsen i § 58, stk. 1, sættes op til 6 måneder. Det vil som hidtil være en forudsætning, at en ubetinget straf findes påkrævet, og at tiltaltes personlige forhold på den anden side taler for en strafde-

ling, der er gunstigere end den, der ville følge af dom til en helt ubetinget straf med forventet prøveløsladelse efter to trediedele af straffetiden.

Straffelovrådet har overvejet at foreslå, at en begrænsning med hensyn til den ubetingede strafdel ved kombinationsdom efter § 58, stk. 1, helt ophæves. Man har imidlertid fundet, at dette kunne skabe en usikkerhed med hensyn til forholdet mellem almindelig strafudmåling med prøveløsladelse og strafdeling ved dom, når det drejer sig om længerevarende straffe. Rådet har derfor ment at måtte holde sig til det praktiske behov for strafdeling, som man finder sandsynliggjort.

Den af Straffelovrådet foreslåede ændring vil ikke øge risikoen for, at kombinationsdom vælges som et kompromis i stedet for en helt betinget dom. En risiko kan det derimod være, at der under den forhøjede grænse vælges ubetingede strafdele på 4 eller 5 måneder i nogle tilfælde, hvor man hidtil har kunnet nøjes med at anvende maksimum 3 måneder i § 58, stk. 1. Det må derfor fremhæves, at det ikke er meningen med den foreslåede ændring at tilråde en skærpelse af de udmålte delstraffe, hvor en udmåling på niveauet indtil 3 måneder må anses for tilstrækkelig.

Ved anvendelsen af den ændrede regel må domstolene fortsat have for øje, at der efter § 38, stk. 4, ikke kan ske prøveløsladelse med hensyn til den ubetingede strafdel.

Justitsministeriet kan tiltræde Straffelovrådets forslag om en forhøjelse af 3 måneders grænsen i straffelovens § 58, stk. 1, til 6 måneder, således at domstolene stilles mere frit ved afgørelse om anvendelse af en kombinationsdom.”

Ved samme lov blev straffelovens § 60 om reaktionsmulighederne ved vilkårsovertrædelser ændret, således at afgørelse om fuldbyrdelse af den forskyldte straf i alle tilfælde skal træffes ved dom.

Om baggrunden herfor fremgår bl.a. følgende af forarbejderne (Folketingstidende 1991-92, tillæg A, spalte 1898-99):

”I sager om vilkårsovertrædelser ved almindelig betinget dom gælder efter straffelovens § 60, stk. 1, den regel, at afgørelser om fuldbyrdelse af en i medfør af § 56, stk. 2, fastsat betinget straf træffes ved kendelse, medens tilsvarende afgørelser træffes ved dom, såfremt der i medfør af § 56, stk. 1, ikke har været fastsat straf i den betingede dom, Sondringen har ingen betydning for rettens sammensætning, da der ikke medvirker domsmænd i noget af tilfældene, jf. retsplejelovens § 688, stk. 3, nr. 5. Der er alene tale om den mere formelle forskel mellem dom og kendelse. Forskellen er begrundet med, at fuldbyrdelse af en allerede idømt betinget straf kun kræver en kendelse herom, medens der hører en dom til udmåling af straffen. Forskellen har den videre konsekvens, at appel over for den trufne afgørelse i det ene tilfælde sker ved kære, i det andet tilfælde ved anke.

Der foreslås med hensyn til almindelige betingede domme den ændring, at en afgørelse om fuldbyrdelse af straf som reaktion på vilkårsovertrædelse i alle tilfælde træffes ved dom. Dette må foretrækkes også i de tilfælde, hvor straf allerede er fastsat, og der er spørgsmål om den for den betinget dømte meget alvorlige af-

gørelse om straffens fuldbyrdelse. I samme retning taler det synspunkt, at der kan være tale om et valg mellem fuldbyrdelse af hele den oprindelig forskyldte straf og fuldbyrdelse af en delstraf under anvendelse af § 58, stk. 1.”

1.8. Lovændringerne i 2000

1.8.1. Spirituskørsel

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) blev der i den ikke-udtømmende opregning af mulige vilkår i straffelovens § 57, stk. 1, indsat et nyt nr. 5 om struktureret, kontrolleret alkoholistbehandling af mindst et års varighed. Endvidere blev straffelovens § 61, stk. 2, nr. 2, ændret, således at der ved ny kriminalitet i prøvetiden kan afsiges en ny betinget dom alene for det nye forhold.

Om baggrunden herfor fremgår af forarbejderne bl.a. følgende (Folketingstidende 1999-2000, tillæg A, side 1128, 1134-35 og 1140):

”Efter den nugældende ordning kan bilister, der er idømt en ubetinget frihedsstraf for spirituskørsel på op til 60 dage, benådes efter at have gennemført en struktureret, kontrolleret alkoholistbehandling. Ordningen indebærer et 1-årigt behandlingsforløb og yderligere en 1-årig tilsynsperiode. Desuden skal der som betingelse for benådning betales en indtægtsbestemt bøde, som udgør halvdelen af den bøde, der (...) fastsættes for spirituskørsel. Denne behandlingsordning foreslås opretholdt, men således at den administrative benådning af principielle grunde afløses af en ordning, hvor domstolene idømmer en betinget dom med vilkår om den nævnte alkoholistbehandling, en efterfølgende 1-årig prøvetid og betaling af en tillægsbøde svarende til halvdelen af bøden for spirituskørsel. (...)

Det er (...) ikke hensigtsmæssigt, hvis spritbilister med et behandlingskrævende alkoholmisbrug idømmes betingede domme med vilkår om samfundstjeneste. Denne persongruppes mulighed for alkoholistbehandling i stedet for frihedsstraf bør opretholdes. Derfor foreslås den eksisterende ordning, hvor spritbilister, der er idømt en ubetinget frihedsstraf, benådes efter at have gennemført en struktureret, kontrolleret alkoholistbehandling, (...) afløst af en ordning, hvor domstolene idømmer en betinget dom med vilkår om sådan alkoholistbehandling.

Uanset om der i den betingede dom fastsættes vilkår om samfundstjeneste eller alkoholistbehandling, vil der være tale om en mærkbar reaktion.

Hertil kommer, at valget mellem en betinget dom med vilkår om alkoholistbehandling, en betinget dom med vilkår om samfundstjeneste eller – ved grovere overtrædelser – en ubetinget dom efter hidtidig reaktionspraksis desuden vil blive

baseret på en individuel vurdering af den pågældendes personlige forhold. Dette vil i sig selv have en specialpræventiv effekt.

For at undgå skævvridning i forhold til de bødebelagte områder af spirituskørsel, bør de betingede domme efter Justitsministeriets opfattelse desuden kombineres med en tillægsbøde.

Der vil således fortsat samlet være tale om en ganske følelig sanktion for spirituskørsel.

I øvrigt synes den generelle nedkriminalisering af spirituskørsel i 1981 ikke at have ført til en svækkelse af den almenpræventive effekt. Der henvises til statistikken i pkt. 2.4. Det bemærkes i den forbindelse, at den obligatoriske førerrettsfrakendelse ved spirituskørsel med en promille på over 0,80 formentlig har en ikke ubetydelig almenpræventiv værdi. Samtidig er kontrolintensiteten af stor betydning for forebyggelsen af lovovertrædelser på dette område.

Efter Justitsministeriets opfattelse bør samfundstjeneste fortsat primært anvendes ved pådømmelse af kriminalitet, der ikke har ført til alvorlig personskade. Anvendelse af betingede domme med vilkår om samfundstjeneste eller alkoholistbehandling bør derfor rettes mod de tilfælde af spirituskørsel, som ikke har medført alvorlig personskade på andre. Ved alvorlig personskade forstås i denne forbindelse forhold som omhandlet i straffelovens § 241 om uagtsomt manddrab og § 249 om uagtsom betydelig legemsbeskadigelse (...).

Det er erfaringen, at der er højere risiko for uheld, herunder uheld med personskade, når spirituskørsel foregår i en brugstjålet bil, idet der i disse tilfælde ofte er tale om en mere uforsigtig kørsel, hvor formålet med kørslen ikke nødvendigvis er transport. Brugstyveri har fra starten været en del af kerneområdet for samfundstjeneste (...). Uanset dette bør den generelle risiko, som er forbundet med spirituskørsel i brugstjålet køretøj – og som var baggrunden for den under pkt. 2.2.7. beskrevne strafskærpelse – betyde, at anvendelsen af betingede domme med vilkår om samfundstjeneste eller alkoholistbehandling ikke rettes mod disse tilfælde af spirituskørsel. Såfremt det efter en konkret, individuel vurdering findes forsvarligt, kan kombinationsdom eventuelt anvendes. I givet fald vil der til den betingede del af frihedsstraffen kunne knyttes vilkår om samfundstjeneste eller alkoholistbehandling.

I pkt. 2.2.5. er nævnt eksempler på, at domstolene har idømt betingede domme for spirituskørsel i nogle tilfælde, hvor der foreligger helt særlige forhold. Det er ikke hensigten med nærværende lovforslag at foreslå denne type betingede domme afløst af betingede domme med andre vilkår end de hidtil fastsatte, bortset fra de tilfælde, hvor den betingede dom er begrundet i den dømtes behandlingskrævende alkoholmisbrug. I disse tilfælde vil det være naturligt fremover at idømme betingede domme med det i pkt. 3.2.2. foreslåede nye vilkår om struktureret, kontrolleret alkoholistbehandling.

3.2.2. Betinget dom med vilkår om struktureret, kontrolleret alkoholistbehandling som alternativ til kortere ubetinget frihedsstraf for spirituskørsel

Af bilag 4 fremgår, at der hvert år er ca. 1.000 nye deltagere i det administrative strafalternativ med et struktureret, kontrolleret alkoholafvænningsforløb og efterfølgende benådning, og at gennemførelsesprocenten er over 75.

Efter Justitsministeriets opfattelse peger dette på, at der er et stort potentiale for betingede domme med vilkår om en struktureret, kontrolleret alkoholistbehandling.

Samtidig er det af principielle grunde rigtigst, at den eksisterende administrative ordning med alkoholistbehandlingsforløb og efterfølgende benådning ændres, således at afgørelse om denne sanktion træffes af domstolene i form af betingede domme med vilkår om en struktureret, kontrolleret alkoholistbehandling.

Det foreslås derfor, at spritbilister med et dokumenteret behandlingskrævende alkoholmisbrug, der for spirituskørsel uden alvorlig personskade på andre efter praksis vil blive idømt ubetinget frihedsstraf på højst 60 dage, som hovedregel i stedet idømmes en betinget dom med vilkår om en struktureret, kontrolleret alkoholistbehandling.

Lovforslaget indebærer således, at der indføres en ny bestemmelse i § 57, stk. 1, hvorefter retten som vilkår for udsættelse af straffuldbyrdelse kan fastsætte, at den dømte underkaster sig en struktureret, kontrolleret alkoholistbehandling af mindst et års varighed.

Det er hensigten, at Justitsministeriet vil fastsætte nærmere retningslinier for en sådan struktureret, kontrolleret alkoholistbehandling. Disse retningslinier vil i det væsentlige svare til retningslinierne i den administrative benådningsordning, jf. bilag 4. At behandlingen skal være kontrolleret indebærer, at den også skal være kontrollerbar. Kriminalforsorgens afdeling skal vurdere, om et behandlingsindhold opfylder dette krav.

Som beskrevet skal den foreslåede ordning som udgangspunkt – ligesom den administrative ordning – omfatte personer, der har et behandlingskrævende alkoholmisbrug, og som for spirituskørsel uden alvorlig personskade på andre ellers efter praksis ville blive idømt ubetinget frihedsstraf på højst 60 dage. Ved alvorlig personskade sigtes i denne forbindelse til overtrædelse af straffelovens § 241 om uagtsomt manddrab eller § 249 om uagtsom betydelig legemsbeskadigelse (...). Som anført i pkt. 3.2.1. bør betinget dom som udgangspunkt heller ikke anvendes, hvis spirituskørsel er foregået i et brugsstjålet køretøj.

Det bør dog ikke være udelukket i særlige tilfælde at anvende betinget dom eller kombinationsdom med vilkår om struktureret, kontrolleret alkoholistbehandling af mindst et års varighed i stedet for ubetingede frihedsstraffe for spirituskørsel, der falder uden for det beskrevne område, hvis dette efter en konkret, individuel vurdering findes forsvarligt. (...)

Et særligt – og teknisk præget – spørgsmål opstår, hvor en person i prøvetiden for en tidligere straffedom vedrørende uligeartet kriminalitet kører spirituskørsel, som efter den foreslåede ordning isoleret set ville medføre betinget dom med vilkår om alkoholistbehandling. Den gældende bestemmelse i straffelovens § 61, stk. 2, nr. 1 og 2, hjemler mulighed for i disse tilfælde at idømme ubetinget straf alene for det nye forhold eller at afsige ny betinget dom vedrørende begge lovovertrædelser. Derimod er der ikke i straffeloven udtrykkelig hjemmel til at idømme betinget dom på vilkår af alkoholistbehandling for det nye forhold af spirituskørsel samtidig med, at den tidligere betingede dom for uligeartet kriminalitet opretholdes. Selv om hovedreglen ved idømmelse af betinget straf i disse tilfælde fortsat bør være en fælles betinget dom, kan der i særlige tilfælde være behov for at kunne idømme betinget dom med vilkår om alkoholistbehandling alene for det nye

forhold. For at muliggøre denne kombination af sanktioner i særlige tilfælde ved uligeartet kriminalitet foreslås § 61, stk. 2, ændret.”

Om kombination af betinget dom og bøde fremgår bl.a. følgende af forarbejderne (Folketingstidende 1999-2000, tillæg A, side 1138 og 1141-42):

”For at undgå skævvridning i forhold til de bødebelagte områder af spirituskørsel, bør de betingede domme med vilkår om struktureret, kontrolleret alkoholistbehandling (...) efter Justitsministeriets opfattelse kombineres med en tillægsbøde. Der er allerede i dag hjemmel til at idømme sådanne tillægsbøder. Det fremgår således af straffelovens § 58, stk. 2, at der i forbindelse med en betinget dom kan idømmes bøde, selv om sådan straf ikke er hjemlet for den pågældende lovovertrædelse. (...)

Tillægsbøder, som idømmes i kombination med betingede domme med vilkår om samfundstjeneste, bør udmåles efter de principper, som i øvrigt finder anvendelse ved fastsættelse af bøde i mildere tilfælde af spirituskørsel.

Tillægsbøder, som idømmes i kombination med betingede domme med vilkår om struktureret, kontrolleret alkoholistbehandling, bør også udmåles efter disse principper. For at øge den enkeltes motivation til at indgå i et behandlingsforløb bør bøden dog fastsættes til halvdelen heraf. Denne bøde vil således svare til den bøde, der i dag udmåles af kriminalforsorgen som forudsætning for en betinget benådning efter gennemført alkoholistbehandling (...)

Hvis retten i tilfælde af ny kriminalitet eller vilkårsbrud (...) fastsætter en ubetinget straf, opstår det særlige spørgsmål, om denne ubetingede straf skal omfatte den ubetingede del af den tidligere straf – dvs. tillægsbøden, som således bortfalder – eller kun den betingede del, således at tillægsbøden opretholdes.

I den strafferetlige teori er det antaget, at det formentlig er mest hensigtsmæssigt kun at inddrage den betingede del af straffen, hvad enten den ubetingede del er udstået eller ej, hvilket – i tilfælde hvor den ubetingede del er en tillægsbøde – betyder, hvad enten bøden er betalt eller ej.

Retspraksis indeholder eksempler såvel på anvendelse af denne ”nettometode” som på anvendelse af en ”bruttometode”, hvor den nye ubetingede straf også indeholder og dermed erstatter den ubetingede del af den tidligere straf.

Justitsministeriet anførte i bemærkningerne til det lovudkast, som blev sendt til høring i maj 1999, at spørgsmålet efter Justitsministeriets opfattelse burde afgøres under hensyn til den enkelte sags konkrete omstændigheder. Det var tilføjet, at hensynet til ensartetheden i sanktioneringen talte – uanset om bøden var betalt – som udgangspunkt for at anvende et nettoprincip.

I høringssvar fra bl.a. Østre Landsret er det anført, at hensynet til en ensartet retsanvendelse på dette område taler afgørende for, at spørgsmålet afgøres ens i alle tilfælde. Landsretten finder derfor, at det bør fremgå af loven eller i hvert fald af bemærkningerne, om bøden skal bortfalde eller opretholdes i de anførte tilfælde.

Justitsministeriet er enig heri. Ved en vedtagelse af lovforslaget forudsættes det derfor, at der i praksis som altovervejende hovedregel anvendes et nettoprincip, dvs., at tillægsbøden opretholdes, uanset om den er betalt eller ej.”

Om prøvetiden for en betinget dom med vilkår om alkoholistbehandling fremgår bl.a. følgende af forarbejderne (Folketingstidende 1999-2000, tillæg A, side 1139):

”I en betinget dom er udsættelsen af frihedsstraffen blandt andet betinget af, at den dømte ikke i en prøvetid begår strafbart forhold, jf. straffelovens § 56, stk. 3. Prøvetiden fastsættes af retten og kan i almindelighed ikke overstige 3 år. Der anvendes kun sjældent længere prøvetid end 2 år.

Den prøvetid, som vil blive fastsat ved betingede domme med vilkår om alkoholistbehandling, forudsættes på den baggrund at ville svare til de 2 år, der i dag er udgør den samlede prøvetid (1 års udsættelse med strafudståelse og herefter 1 års prøvetid for betinget benådning) i den administrative benådningsordning”

Om anvendelse af betinget dom i gentagelsestilfælde fremgår bl.a. følgende af forarbejderne (Folketingstidende 1999-2000, tillæg A, side 1140):

”Ved lovforslaget forudsættes det, at betinget dom for spirituskørsel ikke – medmindre der foreligger helt særlige omstændigheder – anvendes i de tilfælde, hvor den pågældende endnu ikke har udstået prøvetiden for en tidligere betinget dom for spirituskørsel.

Derimod bør anvendelse af betinget dom for spirituskørsel efter Justitsministeriets opfattelse ikke være udelukket i tilfælde, hvor den pågældende tidligere har modtaget en betinget dom med vilkår om samfundstjeneste eller alkoholistbehandling for spirituskørsel – også for tilfælde af spirituskørsel, som tillægges gentagelsesvirkning ved strafudmåling for den aktuelle spirituskørsel. Ved vurderingen af, om den pågældende er egnet til en betinget dom, må imidlertid indgå dels antallet af tidligere betingede domme for tilfælde af spirituskørsel, som tillægges gentagelsesvirkning ved strafudmåling for den aktuelle spirituskørsel, dels den tid, der er forløbet fra disse forhold. Ved mere end to tidligere betingede domme bør der udvises varsomhed med på ny at idømme betinget straf med vilkår om samfundstjeneste eller alkoholistbehandling.

Ved kørsel i frakendelsestiden uden for prøvetiden i kombination med spirituskørsel forudsættes betinget dom også at kunne finde anvendelse.”

Det fremgår af Justitsministeriets besvarelse af Retsudvalgets spørgsmål nr. 25 vedrørende lovforslaget (optrykt i Folketingstidende 1999-2000, tillæg B, side 408-409), at de citerede bemærkninger rettelig skal forstås på den måde, at der efter to tidligere betingede domme for spirituskørsel som udgangspunkt ikke på ny bør idømmes en betinget dom med vilkår om samfundstjeneste eller alkoholistbehandling.

1.8.2. Straffuldbyrdelsesloven

Ved lov nr. 432 af 31. maj 2000 om fuldbyrdelse af straf mv. blev der bl.a. fastsat regler om gennemførelsen af tilsyn og eventuelle andre vilkår ved betinget dom (§§ 94-100).

Som følge heraf blev straffelovens § 57, stk. 2, om justitsministerens fastsættelse af nærmere regler om gennemførelsen af tilsyn og de i § 57, stk. 1, nr. 1-7, nævnte vilkår og straffelovens § 59, stk. 1, om tilsynsmyndighedens fastsættelse af de forskrifter, der er nødvendige til gennemførelse af tilsynet og eventuelle yderligere vilkår, ophævet ved lov nr. 433 af 31. maj 2000 om ændring af forskellige lovbestemmelser i forbindelse med gennemførelsen af en lov om fuldbyrdelse af straf mv. (Ændringer som følge af straffuldbyrdelsesloven, afskaffelse af hæftestraffen og prøveløsladelse af livstidsdømte mv.). Samtidig blev der gennemført konsekvensændringer af straffelovens §§ 58 og 61 som følge af afskaffelsen af hæftestraffen.

Om baggrunden for de nye regler i straffuldbyrdelseslovens §§ 94-100 om gennemførelsen af tilsyn og eventuelle andre vilkår ved betinget dom fremgår bl.a. følgende af forarbejderne (Folketingstidende 1999-2000, tillæg A, side 3738-39):

”Som nævnt (...) er der i Straffelovrådet enighed om, at bestemmelserne om idømmelse af betinget dom og reaktioner ved overtrædelse af vilkår, fastsat i en betinget dom, herunder med vilkår om samfundstjeneste, ikke bør overføres til straffuldbyrdelsesloven, men fortsat findes i straffeloven. Rådet har endvidere ikke i forbindelse med kommissoriet om en straffuldbyrdelseslov drøftet de eksisterende regler om reaktionernes art, når der sker overtrædelse af vilkår om tilsyn eller særvilkår knyttet til en betinget dom.

Rådets forslag til regler i straffuldbyrdelsesloven om fuldbyrdelse af betingede domme, herunder domme om samfundstjeneste, som omtales nedenfor, bygger derfor på de gældende regler om fastsættelse af tilsyn og andre særvilkår, jf. straffelovens §§ 57 og 59 samt §§ 63, stk. 4, og 65, jf. §§ 57 og 59, stk. 1, om ændring eller ophævelse af sådanne vilkår, jf. § 59, stk. 2, og § 65, jf. § 59, stk. 2, og om sanktionsmulighederne ved overtrædelse heraf, jf. §§ 60 og 66. (...)

Herudover er der (...) siden arbejdsgruppens betænkning foretaget en gennemgribende revision af de administrative forskrifter om tilsynsvirksomhed inden for kriminalforsorgen, der ikke alene retter sig mod tilsynsvirksomheden i forhold til prøveløsladte, men bl.a. også omfatter tilsynsvirksomheden i forhold til personer med betinget dom, herunder med vilkår om samfundstjeneste, jf. Justitsministeriets cirkulære nr. 35 af 29. februar 1996 og vejledning af 14. marts 1996.

Straffelovrådet kan herefter med enkelte ændringer, der i det væsentlige er af redaktionel karakter, tiltræde arbejdsgruppens forslag til bestemmelser om gennemførelse af betingede domme. (...)

Rådet foreslår på den baggrund, at bestemmelserne om gennemførelse af vilkår om tilsyn og særvilkår ved betingede domme, herunder domme om samfundstjeneste, i straffelovens § 57, stk. 2, § 59, stk. 1, og § 65, jf. § 59, stk. 1, ophæves (...).

Rådet foreslår endvidere, at der som §§ 94-100 i rådets lovudkast indsættes bestemmelser om gennemførelse af tilsyn og særvilkår ved betingede domme uden vilkår om samfundstjeneste, der svarer til §§ 81-87 i rådets lovudkast om gennemførelse af tilsyn og eventuelle særvilkår ved prøveløsladelse (...) med den afvigelse, at indberetning om vilkårsovertrædelse ved betingede domme afgives til anklagemyndigheden med henblik på, at spørgsmålet om reaktion kan forelægges for retten, jf. straffelovens § 60.”

Om de foreslåede §§ 81-87, som der henvises til, fremgår bl.a. følgende af forarbejderne (Folketingstidende 1999-2000, tillæg A, side 3732-33):

”Herefter foreslås i §§ 81-87 fastsat en række bestemmelser om gennemførelse af tilsyn og eventuelle særvilkår ved prøveløsladelse.

I § 81 foreslås det fastsat, at tilsyn og andre vilkår (særvilkår), der er fastsat efter straffelovens § 39, stk. 2, eller § 41, stk. 3, gennemføres af kriminalforsorgen, medmindre andet er bestemt i afgørelsen.

I § 82 foreslås en lovfæstelse af tilsynsmyndighedens vejledningspligt.

Efter § 82, stk. 1, skal tilsynsmyndigheden vejlede den prøveløsladte om de rettigheder og pligter, som tilsynet og eventuelle særvilkår indebærer, herunder om virkninger af vilkårsovertrædelse.

Efter § 82, stk. 2 skal tilsynsmyndigheden endvidere i samarbejde med den prøveløsladte og senest i forbindelse med tilsynets iværksættelse udarbejde en plan for tilsynsperioden og tiden derefter. Denne plan skal jævnligt sammenholdes med forholdene i tilsynsperioden og om nødvendigt søges tilpasset ændringer i disse forhold.

I § 83 foreslås en regulering af den prøveløsladtes pligter i forbindelse med gennemførelse af tilsyn og andre vilkår (særvilkår).

Efter § 83, stk. 1, indebærer vilkår om tilsyn, at den prøveløsladte skal holde sig i kontakt med kriminalforsorgen efter dennes nærmere bestemmelse, herunder møde hos kriminalforsorgen og modtage dennes besøg. Den prøveløsladte skal give kriminalforsorgen oplysning om bopæl og beskæftigelse.

Efter § 83, stk. 2, skal den prøveløsladte overholde særvilkår og give kriminalforsorgen sådanne oplysninger, som gennemførelsen af særvilkåret nødvendiggør.

Herudover skal den prøveløsladte på begæring dokumentere afgivne oplysninger og i øvrigt overholde de forskrifter, som kriminalforsorgen fastsætter til gennemførelsen af tilsynet og eventuelle særvilkår, jf. § 83, stk. 3 og 4.

Som modstykke til § 83 foreslås i § 84 en bestemmelse om kriminalforsorgens forpligtelser som tilsynsmyndighed over for den prøveløsladte. Efter bestemmelsen skal kriminalforsorgen tilbyde den prøveløsladte 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.

§§ 81-84 foreslås i § 85 suppleret af en bemyndigelse for justitsministeren til at fastsætte regler om gennemførelse af tilsyn og eventuelle særvilkår, herunder om tilsynets iværksættelse, om kontakthypighed og om samarbejde med andre myndigheder mv.

I § 86 foreslås en lovfæstelse af de pligter, der påhviler kriminalforsorgen som tilsynsmyndighed, når den prøveløsladte overtræder vilkår, som er fastsat i forbindelse med prøveløsladelsen.

Efter § 86, stk. 1, skal kriminalforsorgen træffe foranstaltninger med henblik på at genetablere tilsynet og sikre overholdelsen af særvilkår, såfremt den prøveløsladte unddrager sig tilsynet eller gennemførelsen af særvilkår.

Overtræder den prøveløsladte vilkår for prøveløsladelsen, skal kriminalforsorgen afgive indberetning herom til Direktoratet for Kriminalforsorgen, såfremt vilkårsovertrædelsen må antages at medføre en nærliggende risiko for kriminalitet, jf. § 86, stk. 2. Overtræder den prøveløsladte i øvrigt forskrifter eller vilkår, kan kriminalforsorgen give et pålæg om at overholde forskrifterne og vilkårene. Er der tidligere givet pålæg i anledning af tilsvarende overtrædelse, afgives indberetning til Direktoratet for Kriminalforsorgen, jf. § 86, stk. 3.

Efter § 86, stk. 4, skal der snarest efter modtagelsen af de i stk. 2 og 3 nævnte indberetninger træffes afgørelse om eventuel reaktion som følge af vilkårsovertrædelsen, jf. straffelovens § 40, stk. 2 og 3, og § 42, stk. 2.

§ 86, stk. 1-4, suppleres i stk. 5 af en bemyndigelse for justitsministeren til at fastsætte regler om behandlingen af sager om vilkårsovertrædelse, herunder om foranstaltninger efter stk. 1, om afgivelse af indberetninger efter stk. 2 og 3, og om meddelelse af pålæg efter stk. 3.

De ovennævnte bestemmelser om gennemførelse af tilsyn mv. ved kriminalforsorgen, jf. §§ 81-86, foreslås i § 87 suppleret af en bestemmelse, hvorefter justitsministeren efter forhandling med vedkommende minister kan fastsætte regler om gennemførelse af tilsyn mv. af andre myndigheder end kriminalforsorgen.”

1.9. Lovændringen i 2004

Ved lov nr. 445 af 9. juni 2004 om ændring af lov om euforiserende stoffer og straffuldbyrdsloven (Skærpet indsats mod narko mv.) blev der indsat en bestemmelse i straffuldbyrdslovens § 95, stk. 3, hvorefter pligten efter lovens § 95, stk. 2, til at udarbejde en plan for tilsynsperioden og tiden derefter kan begrænses i forhold til betinget dømte, der ikke skønnes at have behov for 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.

Om baggrunden herfor fremgår bl.a. følgende af forarbejderne (Folketingstidende 2003-2004, tillæg A, side 6319):

”Som det fremgår ovenfor (...), har tilsynsmyndigheden efter de gældende regler en ubetinget pligt til at udarbejde handleplaner for alle betinget dømte og prøveløsladte, der er undergivet tilsyn.

Behovet for støtte og vejledning er imidlertid beskedent i forhold til en række prøveløsladte og betinget dømte, der har gode sociale og personlige forhold. Dette må for eksempel antages at være tilfældet inden for gruppen af personer, der for spirituskørsel er idømt en betinget dom med vilkår om struktureret, kontrolleret alkoholbehandling, og hvor behovet for social og personlig bistand tilgodeses i forbindelse med alkoholbehandling. Også blandt gruppen af betinget dømte med vilkår om samfundstjeneste vil der være personer med gode sociale og personlige forhold, hvor behovet for støtte og vejledning er begrænset.

For så vidt angår prøveløsladte kan der tilsvarende tænkes tilfælde, hvor den prøveløsladtes forhold er så gode, at der på baggrund af en konkret vurdering ikke findes at være behov for støtte og vejledning, således at tilsynet primært vil have et kontrolmæssigt formål.

Efter Justitsministeriets opfattelse vil det således i visse tilfælde være ubetænkeligt, at der ikke udarbejdes en plan for tilsynsperioden og tiden derefter.

Herudover vil en mulighed for at begrænse tilsynsmyndighedens pligt til at udarbejde handleplaner for visse prøveløsladte og betinget dømte sikre, at ressourcerne i videst muligt omfang anvendes over for de personer, der har det største behov for støtte og vejledning.

Det foreslås derfor, at der i § 82 i straffuldbyrdelsesloven indsættes et nyt stykke, der bemyndiger justitsministeren til at fastsætte regler, hvorved pligten til at udarbejde handleplaner for prøveløsladte kan begrænses, hvis den pågældende ikke skønnes at have behov for bistand med hensyn til beskæftigelsesmæssige, sociale og personlige forhold med henblik på at forbedre mulighederne for at leve en kriminalitetsfri tilværelse.

Det foreslås endvidere, at der i straffuldbyrdelseslovens § 95 indsættes en tilsvarende bemyndigelsesbestemmelse for så vidt angår betinget dømte.”

1.10. Lovændringen i 2005

Ved lov nr. 363 af 24. maj 2005 om ændring af færdselsloven (Sanktionsfastsættelse i sager om spirituskørsel mv.) blev der gennemført forenklinger og skærpselser i sanktionssystemet vedrørende spirituskørsel.

Af betydning for anvendelsen af betinget dom kan navnlig fremhæves følgende fra forarbejderne (Folketingstidende 2004-2005 (2. samling), tillæg A, side 157-162):

”Udvalget forudsætter, at den frihedsstraf, der fastsættes ved spirituskørsel med en promille over 2,00, gøres betinget, således at den i overensstemmelse med reglerne i straffeloven om betingede domme og samfundstjeneste udsættes og bortfalder efter en prøvetid på 2 år på betingelse af, at den pågældende – udover at holde sig kriminalitetsfri i prøvetiden – enten undergiver sig alkoholistbehandling, hvis vedkommende har behov herfor, eller udfører samfundstjeneste, hvis vedkommende er egnet hertil. Dette svarer til de gældende retningslinjer.

Udvalget anfører i den forbindelse, at det fortsat skal være en forudsætning for anvendelse af alkoholistbehandling, at den pågældende har et reelt behov herfor. Ønsker en person, som har et behov for alkoholistbehandling, ikke at medvirke hertil, vil der efter udvalgets opfattelse i stedet kunne anvendes en betinget dom med vilkår om samfundstjeneste, hvis den pågældende er egnet og villig hertil. (...)

Hvis den pågældende hverken har behov for alkoholistbehandling eller er egnet til at udføre samfundstjeneste, finder udvalget, at der vil kunne anvendes en betinget dom (med tillæggsbøde) uden andet vilkår, end at den pågældende skal holde sig kriminalitetsfri i prøvetiden. Efter udvalgets opfattelse vil der være tale om en talmæssigt lille gruppe af personer, der lider af fysiske og/eller psykiske svækkelser, og det forekommer ikke rimeligt, at kun personer tilhørende denne restgruppe skal idømmes ubetinget frihedsstraf i førstegangstilfælde.

Udvalget forudsætter på den anden side, at fængselsstraffen ikke bliver gjort betinget, hvis den pågældende ikke ønsker at medvirke ved de undersøgelser, der er påkrævet, for at det kan afgøres, om den pågældende har behov for alkoholistbehandling eller er egnet til at udføre samfundstjeneste. Det samme forudsættes at gælde, hvis den pågældende forud for dommen tilkendegiver, at han eller hun ikke vil medvirke til eventuel alkoholistbehandling eller samfundstjeneste.

Udvalget foreslår, at den tillæggsbøde, der skal udmåles ved betinget dom, som udgangspunkt skal fastsættes til en måneds nettoløn.

6 medlemmer af udvalget foreslår dog, at tillæggsbøden – som efter gældende ret – skal nedsættes til det halve, hvis den pågældende undergiver sig vilkår om alkoholistbehandling. Disse medlemmer lægger i den forbindelse vægt på, at det er væsentligt, at det incitament til, at personer, der har behov herfor, undergiver sig alkoholistbehandling og accepterer det indgreb, der er forbundet hermed, opretholdes.

6 andre medlemmer af udvalget foreslår, at tillæggsbøden også i disse tilfælde fastsættes til en måneds nettoløn. Disse medlemmer af udvalget finder, at hensynet til at opnå det enkleste sanktionssystem tilsiger, at der kun bør forekomme afvigelser fra de generelle retningslinjer for sanktionsfastsættelsen, når det er absolut påkrævet. Det er disse medlemmers opfattelse, at nedsættelse af tillæggsbøder til personer med et behandlingskrævende alkoholforbrug vil kunne opleves som en urimelig forskelsbehandling i forhold til spiritusbilister, som ikke har et sådant alkoholforbrug, at de har behov for behandling.

4.2.2. Udvalget foreslår, at straffen for spirituskørsel i andengangstilfælde bør være frihedsstraf. Frihedsstraffen bør efter udvalgets opfattelse som udgangspunkt gøres betinget med vilkår om alkoholistbehandling eller samfundstjeneste, hvis en sådan sanktion ikke blev idømt i førstegangstilfældet, og ellers ubetinget.

I tredjegangstilfælde og senere tilfælde af spirituskørsel foreslår udvalget, at sanktionen som udgangspunkt skal være en ubetinget frihedsstraf. (...)

Hvis den nye kørsel er foretaget i prøvetiden i henhold til en betinget dom for spirituskørsel, er det udgangspunktet, at der skal fastsættes en ubetinget fællesstraf for det nye forhold og den tidligere pådømte lovovertrædelse, jf. straffelovens § 61, stk. 2, og § 67. (...)

4.2.4. Udvalget foreslår, at der som udgangspunkt højst skal kunne idømmes én betinget frihedsstraf, herunder med vilkår om samfundstjeneste eller alkoholistbehandling, inden for en doms gentagelsesvirkningsperiode. Det er udvalgets opfattelse, at der ikke længere bør kunne idømmes en ny betinget dom for spirituskørsel, hvis den pågældende i et fortilfælde af spirituskørsel, der har gentagelsesvirkning, har modtaget en betinget dom.

Udvalget anfører dog, at udvalgets forslag ikke skal være til hinder for, at der efter en betinget dom for spirituskørsel idømmes betinget dom for kørsel i frakendelsestiden eller omvendt. (...)

Efter udvalgets forslag skal en tidligere dom for spirituskørsel ikke have gentagelsesvirkning i forbindelse med pådømmelsen af en senere kørsel i frakendelsestiden, ligesom en tidligere dom for kørsel i frakendelsestiden ikke skal have gentagelsesvirkning i forbindelse med pådømmelsen af en senere spirituskørsel. Der vil således kunne idømmes betinget frihedsstraf for spirituskørsel, uanset om den pågældende tidligere er idømt en betinget frihedsstraf for kørsel i frakendelsestiden. (...)

Justitsministeriet kan tilslutte sig udvalgets synspunkter og forslag vedrørende straffastsættelsen for spirituskørsel. (...)

I relation til spørgsmålet om tillægsbødens størrelse i de situationer, hvor den pågældende har undergivet sig et vilkår om alkoholistbehandling, er Justitsministeriet af de grunde, som er anført af 6 af udvalgets medlemmer, enig i, at tillægsbøden ikke bør nedsættes til det halve. Udgangspunktet bør således være, at tillægsbøden fastsættes til den pågældendes månedlige nettoløn. (...)

For gentagen kørsel i frakendelsestiden foreslår udvalget af hensyn til den generelle forenkling af sanktionssystemet, at straffen skal svare til straffen for spirituskørsel i gentagelsestilfælde. Udvalget foreslår endvidere, at det også bør være muligt at fastsætte vilkår om alkoholistbehandling i forbindelse med en betinget dom for kørsel i frakendelsestiden, hvis den pågældende har et behandlingsbehov. Samtidig foreslår udvalget, at der som udgangspunkt ikke skal idømmes en ny betinget dom med vilkår om samfundstjeneste eller alkoholistbehandling, hvis den pågældende tidligere har fået en betinget dom for en kørsel i frakendelsestiden, der har gentagelsesvirkning.

Udvalget finder ikke, at der bør være noget til hinder for, at en person, der tidligere har modtaget en betinget dom for spirituskørsel, idømmes en betinget dom for kørsel i frakendelsestiden.

Endelig finder udvalget, at der i tilfælde, hvor en kørsel i frakendelsestiden sker i prøvetiden i henhold til en betinget dom for spirituskørsel, ikke skal fastsættes fællesstraf for kørslen i frakendelsestiden og spirituskørslen, men at der alene skal fastsættes straf for kørsel i frakendelsestiden efter straffelovens § 61, stk. 2, nr. 1. (...)

Justitsministeriet kan tilslutte sig udvalgets synspunkter og forslag.”

1.11. Lovændringen i 2009

Ved lov nr. 501 af 12. juni 2009 om ændring af straffeloven, retsplejeloven, våbenloven, lov om politiets virksomhed, lov om fuldbyrdelse af straf m.v. og forvaltningsloven (Styrket indsats mod bandekriminalitet mv.) blev der foretaget en konsekvensændring af en henvisning i straffelovens § 57, stk. 1, nr. 9, til lov om social service, som havde sammenhæng med vedtagelsen af en ny lov om social service, der var trådt i kraft i 2007.

2. Tidligere ændringer af reglerne om samfundstjeneste

2.1. Folketingsbeslutningen i 1982

Den 25. maj 1982 vedtog Folketinget beslutningsforslag nr. B 80 om en forsøgsordning med samfundstjeneste (Folketingstidende 1981-82, tillæg C, spalte 549-550):

”Folketinget tilslutter sig, at der ved justitsministerens foranstaltning iværksættes en forsøgsordning med samfundstjeneste ved Københavns byret og ved retterne i Nordjyllands amt eller i et andet område uden for København. Det forudsættes, at arbejdsmarkedsnævnene i de pågældende forsøgsområder erklærer sig indforstået med at medvirke til forsøgsordningens gennemførelse, og at forsøgsordningen i København først iværksættes, når der fra vedkommende arbejdsmarkedsnævn er opnået tilslutning til iværksættelsen af en forsøgsordning i et område uden for København.

I forsøgsområderne tilvejebringes de praktiske forudsætninger for, at domstolene i stedet for ubetinget frihedsstraf kan idømme betinget dom med vilkår om, at den dømte i et omfang, der fastsættes i dommen, udfører samfundsnyttigt arbejde (samfundstjeneste).

Vilkår om samfundstjeneste forudsætter, at den dømte giver samtykke.

Arbejdsforpligtelsens nærmere indhold og anvisningen af de enkelte arbejdsopgaver forestås af kriminalforsorgen. I samarbejde med det pågældende arbejdssted fører kriminalforsorgen tilsyn med, at arbejdsforpligtelsen opfyldes i overensstemmelse med de truffne bestemmelser. Der lægges vægt på at gennemføre en hurtig og mærkbar reaktion på overtrædelser af vilkår om samfundstjeneste.

Der gennemføres løbende systematiske undersøgelser af forsøgsordningens anvendelse og forløb. Resultatet af undersøgelserne stilles til sin tid til rådighed for straffelovrådet.

Forsøgsordningen gennemføres på grundlag af straffelovens regler om betingede domme og i øvrigt i overensstemmelse med den som bilag optagne indstilling fra en arbejdsgruppe under straffelovrådet.”

Af bemærkningerne til beslutningsforslaget fremgik bl.a. følgende (Folketingstidende 1981-82, tillæg A, spalte 4567-72):

”1. Beslutningsforslaget indebærer, at folketinget giver sin tilslutning til, at der på grundlag af de gældende regler i straffeloven om betingede domme gennemføres en forsøgsordning med samfundstjeneste ved Københavns byret og ved retterne i Nordjyllands amt. (...)

3. Samfundstjeneste kan kort karakteriseres som en strafferetlig sanktion, hvis hovedindhold består i, at den dømte – hvis den pågældende giver samtykke hertil – pålægges pligt til at udføre ulønnet samfundsnyttigt arbejde i sin fritid. (...)

Spørgsmålet om den fremtidige udformning af det strafferetlige sanktionssystem overvejes for tiden i straffelovrådet, som ved skrivelse af 15. oktober 1980 har anbefalet, at der som støtte for rådets videre overvejelser gennemføres en lokalt begrænset forsøgsordning med samfundstjeneste på grundlag af de gældende regler om betingede domme. Samtidig har straffelovrådet fremsendt en indstilling af 25. september 1980 fra en arbejdsgruppe under rådet om forsøgsordningens nærmere udformning. I arbejdsgruppen har bl.a. deltaget repræsentanter for domstolene, anklagemyndigheden, politiet, forsvarerne og kriminalforsorgen. Straffelovrådets skrivelse og indstillingen fra den nævnte arbejdsgruppe er optaget som bilag til beslutningsforslaget.

Justitsministeriet stiller på denne baggrund forslag om, at der iværksættes en forsøgsordning med samfundstjeneste ved Københavns byret og ved retterne i Nordjyllands amt. Om den nærmere udformning af forsøgsordningen henvises til pkt. 2-12 i den som bilag 1 til beslutningsforslaget optrykte indstilling af 25. september 1980 fra en arbejdsgruppe under straffelovrådet. Beslutningsforslaget er udformet i overensstemmelse hermed.

4. Den foreslåede forsøgsordning med samfundstjeneste skal alene omfatte arbejdsopgaver, som ellers ikke ville blive udført. Ordningen vil således ikke komme til at lægge beslag på arbejdspladser, som ellers ville stå til rådighed for det almindelige arbejdsmarked.

Arbejdsmarkedets parter er orienteret om den påtænkte forsøgsordning, og Landsorganisationen i Danmark har under forudsætning af, at de direkte berørte fagforbund bliver hørt i sagen, tiltrådt, at forsøgsordningen iværksættes. (...)

8. Udgifterne til forsøgsordningen vil blive afholdt inden for kriminalforsorgens budgetramme.”

Af den indstilling fra en arbejdsgruppe under Straffelovrådet, som der henvises til i beslutningsforslaget, fremgik bl.a. følgende (Folketingstidende 1981-82, tillæg A, spalte 4579-96):

”Efter arbejdsgruppens forslag indebærer en dom til samfundstjeneste, at den dømte pålægges et vist antal timers ulønnet arbejde, som skal være afviklet inden for et fastsat tidsrum. Antallet af arbejdstimer bør efter arbejdsgruppens opfattelse ikke være mindre end 40 timer og kun undtagelsesvis mere end 200 timer. Længden af den periode, inden for hvilken dommen skal være afviklet, fastsættes under hensyn til antallet af pålagte arbejdstimer, men bør ikke overstige 12 måneder.

Samfundstjeneste pålægges som vilkår for en betinget dom, og der vil derfor normalt skulle foretages personundersøgelse i sager, hvor der er spørgsmål om at idømme samfundstjeneste, jfr. retsplejelovens § 808. Arbejdsgruppen anbefaler, at vilkår om samfundstjeneste som udgangspunkt kun anvendes, hvor der i dag anvendes ubetinget frihedsstraf. Samfundstjeneste bør efter arbejdsgruppens opfattelse også kunne anvendes over for arbejdsløse. (...)

Samfundstjeneste vil være knyttet til den faste forudsætning, at den dømte har givet samtykke. Kravet om samtykke må forstås således, at den pågældende i retten skal have erklæret sig indforstået med, at der i en eventuel betinget dom indsættes vilkår om samfundstjeneste. Samtykkekravet betyder derimod ikke, at den pågældende konkret skal samtykke i vilkårets nærmere udformning med hensyn til arbejdsforpligtelsens timeantal og afviklingsperiode og heller ikke, at han skal samtykke i, hvilke arbejdsopgaver samfundstjenesten skal omfatte, eller hvor og hvornår de skal udføres.

En dom til samfundstjeneste skal alene angive arbejdsforpligtelsens timeantal og den periode, indenfor hvilken det pålagte antal arbejdstimer senest skal være afviklet. Fastlæggelsen af arbejdsforpligtelsens nærmere indhold bør således ved en særlig bestemmelse i dommen henskydes til kriminalforsorgens afgørelse.

Efter dommen træffer kriminalforsorgen (meget hurtigt) afgørelse om, på hvilket arbejdssted det idømte antal arbejdstimer skal udføres og fastlægger tidspunkterne herfor sammen med den pågældende institution. Ved fastlæggelsen af tidspunkterne for arbejdets udførelse, bør der tages hensyn til den dømtes personlige og almindelige arbejdsmæssige situation. For dømte, der har arbejde, vil dette i de fleste tilfælde medføre, at arbejdet må udføres i aftentimerne og i week-enden. Særlig når det drejer sig om dømte, der er arbejdsløse, og som derfor også vil kunne udføre samfundstjeneste i den almindelige arbejdstid, anbefales det, at det ved fastlæggelsen af den dømtes arbejdstider sikres, at arbejdsforpligtelsen ikke kan afvikles i løbet af en ganske kort periode.

Kriminalforsorgen fører i samarbejde med det pågældende arbejdssted tilsyn med, at arbejdsforpligtelsen opfyldes i overensstemmelse med de trufne bestemmelser. Arbejdsgruppen anbefaler, at der reageres hurtigt og mærkbart på overtrædelser af vilkår om samfundstjeneste, og at der med henblik herpå føres et meget tæt tilsyn med arbejdsforpligtelsens opfyldelse.

Kriminalforsorgen varetager i øvrigt de opgaver, som er nødvendige til gennemførelsen af domme til samfundstjeneste, herunder navnlig fremskaffelsen af det nødvendige antal egnede arbejdsopgaver. (...)

3. Anvendelsesområdet for samfundstjeneste

3.1. I de hidtidige overvejelser vedrørende indførelsen af samfundstjeneste som en lovbestemt selvstændig strafferetlig sanktion har samfundstjeneste helt overvejet været drøftet som et alternativ til ubetinget frihedsstraf. (...)

På denne baggrund er der i arbejdsgruppen enighed om, at det under forsøgsordningen bør være udgangspunktet, at vilkår om samfundstjeneste kun anvendes i tilfælde, hvor der i dag anvendes ubetinget frihedsstraf.

Arbejdsgruppen er opmærksom på, at dette generelle synspunkt ikke fuldtud vil kunne gennemføres i praksis. I grænseområdet mellem betinget og ubetinget dom beror det i væsentlig grad på et skøn, om dommen falder ud til betinget eller ubetinget straf. Når der er mulighed for at anvende vilkår om samfundstjeneste, kan det være vanskeligt at foretage en hypotetisk bedømmelse af, hvorledes sager i dette grænseområde ville være blevet afgjort, såfremt muligheden for at gøre brug af samfundstjeneste ikke havde foreligget. Selv om domstolene accepterer det ovenfor angivne synspunkt, kan det derfor ikke udelukkes, at betinget dom med vilkår om samfundstjeneste under forsøgsordningen bliver anvendt i nogle tilfælde, hvor der ellers ville være blevet anvendt en almindelig betinget dom.

Særlig med henblik på reglerne om kombinationsdomme i straffelovens § 58, stk. 1 skal det fremhæves, at samfundstjeneste ikke bør anvendes som vilkår for den betingede del af en kombinationsdom. Som nævnt i betænkningen om alternativer til frihedsstraf, side 102, vil det næppe være hensigtsmæssigt at kombinere samfundstjeneste med ubetinget frihedsstraf.

3.2. Inden for den ubetingede frihedsstrafs anvendelsesområde er det næppe muligt eller hensigtsmæssigt at pege på en bestemt øvre grænse for længden af de frihedsstraffe, som samfundstjeneste under forsøgsordningen skal kunne træde i stedet for.

Anvendelsen af samfundstjeneste må bero på en samlet vurdering, der udover grovheden af de foreliggende lovovertrædelser også må omfatte den tiltaltes personlige forhold. I den forbindelse må der lægges vægt på den tiltaltes egnethed til at gennemføre forpligtelsen samt de muligheder for en pædagogisk påvirkning af den pågældende, som samfundstjeneste eventuelt vil kunne indebære. Om den ubetingede frihedsstraf, som den pågældende ellers ”stod til”, er over eller under en bestemt længde, bør således næppe spille den afgørende rolle.

Arbejdsgruppen anser det på den anden side for en selvfølge, at samfundstjeneste ikke kan komme på tale i sager, der drejer sig om så alvorlige lovovertrædelser, at den tiltalte efter gældende praksis ville blive idømt en længerevarende frihedsstraf. Arbejdsgruppen går derfor ud fra, at forsøgsordningen hovedsageligt vil blive anvendt indenfor det område, hvor der i dag anvendes ubetingede frihedsstraffe på indtil 6-8 måneder.

Det skal samtidig understreges, at der hermed alene sigtes til sager, hvor den tiltalte ikke har tidligere betingede domme, som skal indgå i den betingede dom, der er grundlag for vilkåret om samfundstjeneste. Er dette tilfældet, vil det efter arbejdsgruppens opfattelse oftere kunne komme på tale at anvende vilkår om samfundstjeneste, selvom den ubetingede fællesstraf, som den tiltalte ”stod til”, overstiger de ovennævnte 6-8 måneder.

3.3. I forhold til de forskellige grupper af kriminelle vil samfundstjeneste navnlig komme på tale som reaktion over for (yngre) kriminelle, som dømmes for berigelseskriminalitet, dokumentfalsk og brugstyveri. Over for dette klientel vil samfundstjeneste efter arbejdsgruppens opfattelse kunne være en velegnet sanktion, når den (almindelige) betingede doms muligheder er udtømt, og hvor der derfor nu er behov for en mere indgribende reaktion.

Arbejdsgruppen har herudover specielt drøftet anvendelsen af samfundstjeneste over for personer, der dømmes for vold og hærværk. Der er i arbejdsgruppen enighed om, at sådanne personer efter en individuel bedømmelse kan være egnede til samfundstjeneste. Heroverfor står imidlertid, at en mere udstrakt anvendelse af samfundstjeneste over for denne gruppe af kriminelle vil kunne medføre uheldige reaktioner i offentligheden. Arbejdsgruppen anbefaler derfor, at samfundstjeneste anvendes med en vis varsomhed i sager om vold og hærværk.

Samfundstjeneste bør ikke anvendes over for personer, der dømmes for spirtuskørsel. Der vil under forsøgsordningen ikke være kapacitet til at fuldbyrde vilkår om samfundstjeneste, hvis vilkåret tages i brug i det store antal sager inden for dette område.

3.4. Arbejdsgruppen finder ikke anledning til at anbefale særlige aldersmæssige kriterier for anvendelsen af vilkår om samfundstjeneste.

For så vidt angår personer under 18 år vil den udstrakte anvendelse af betingede domme medføre, at samfundstjeneste i almindelighed ikke bør anvendes over for denne aldersgruppe, såfremt samfundstjeneste skal have karakter af et alternativ til ubetinget frihedsstraf. I de tilfælde, hvor personer under 18 år idømmes ubetinget frihedsstraf, foreligger der normalt så grove forhold, at samfundstjeneste efter de ovenfor nævnte synspunkter oftest vil være udelukket. Skulle der forekomme tilfælde, hvor samfundstjeneste kommer på tale over for personer under 18 år, er der imidlertid efter arbejdsgruppens opfattelse ikke grundlag for at afskære samfundstjeneste på grund af den pågældendes alder. (...)

3.6. Vilkår om samfundstjeneste bør ikke anvendes i tilfælde, hvor det må antages, at den pågældende ikke vil kunne overholde vilkåret. Ved personundersøgelsen må kriminalforsorgen søge at fremskaffe oplysninger, der kan belyse den dømtes egnethed til at udføre samfundstjeneste.

Den omstændighed, at den pågældende tidligere har udstået frihedsstraf, bør ikke i sig selv medføre, at han anses for uegnet til samfundstjeneste. I øvrigt er det vanskeligt at fremhæve generelle momenter, som er af betydning for egnethedsvurderingen. Ofte vil der i nogen grad kunne bygges på erfaringer fra tidligere tilsynsforløb. Har den pågældende tidligere udstået frihedsstraf, vil der også kunne hentes en vis vejledning fra oplysninger om den pågældendes adfærd under afsoningen, herunder i forbindelse med udgang og frigang. (...)

5. Arbejdsforpligtelsens længde og maksimale afviklingsperiode

5.1. I betingede domme med vilkår om samfundstjeneste skal det fastsættes i dommen, hvor mange timer den dømte er pligtig at udføre samfundstjeneste.

Fastsættelsen heraf må ske efter almindelige udmålingsprincipper, herunder en vurdering af sagens grovhed. I et vist omfang vil der kunne lægges vægt på længden af den ubetingede frihedsstraf, som den pågældende ellers ”stod til”. Fastsættelsen af arbejdsforpligtelsens længde kan imidlertid næppe undergives faste skematiske regler, der bygger på et bestemt forhold mellem arbejdsforpligtelsens længde og længden af den frihedsstraf, som den pågældende ellers skulle have været idømt.

Under den lovbestemte engelske ordning fastsættes arbejdsforpligtelsens tallet indenfor en lovbestemt ramme med et minimum på 40 timer og maksimum på 240 timer.

På linie med den engelske ordning minimum er det arbejdsgruppens opfattelse, at arbejdsforpligtelsens længde under forsøgsordningen ikke bør fastsættes til under 40 timer. Med et lavere timetal vil det næppe være muligt at tilrettelægge arbejds udførelse på rimelig måde. For så vidt angår den øvre grænse må man være opmærksom på, at høje timeantal ofte vil medføre, at den periode, inden for hvilken arbejdsforpligtelsen afvikles, bliver meget lang, og at det kan være vanskeligt at fastholde den dømte på at udføre samfundstjeneste over en længere periode. Som omtalt i alternativbetænkningen side 92 synes de engelske erfaringer også at indicere, at den engelske maksimumgrænse på 240 timer er for høj. Arbejdsgruppen anbefaler derfor, at der under forsøgsordningen udvises tilbageholdenhed over for at pålægge samfundstjeneste i et stort antal timer. Efter arbejdsgruppens opfattelse bør arbejdsforpligtelsen kun undtagelsesvis fastsættes til mere end 200 timer.

Som nævnt (...) er det arbejdsgruppens opfattelse, at samfundstjeneste også bør kunne anvendes over for arbejdsløse. Det kan siges, at opfyldelsen af arbejdsforpligtelsen vil være mindre byrdefuld for arbejdsløse end for andre dømte, der sideløbende med samfundstjeneste skal passe deres almindelige arbejde. Både af principielle og praktiske grunde er arbejdsgruppen imidlertid enig om, at det ikke bør komme på tale, at opveje denne forskel ved, at arbejdsløse pålægges et større antal timers samfundstjeneste end andre dømte. Noget andet er, at det ved fastlæggelsen af tidspunkterne for arbejds udførelse bør sikres, at arbejdsløse ikke kan afvikle hele arbejdsforpligtelsen i løbet af en ganske kort periode. (...)

5.2. Udførelsen af det pålagte antal timers samfundstjeneste må være tilendebragt inden for en bestemt periode. Længden af denne periode (den maksimale afviklingsperiode) skal fastsættes i dommen.

Under den engelske ordning er afviklingsperioden altid 1 år, således at arbejdsforpligtelsen, uanset om den omfatter mange eller få timer, skal være afviklet inden for denne periode. I modsætning hertil finder arbejdsgruppen det hensigtsmæssigt, at den maksimale afviklingsperiode under forsøgsordningen fastsættes konkret under hensyn til det antal timer, hvori samfundstjeneste skal udføres.

Den i dommen fastsatte afviklingsperiode angiver alene en yderste ramme, inden for hvilken arbejdsforpligtelsen skal være endeligt opfyldt. Overtrædelse heraf har principielt karakter af en overtrædelse af vilkåret om samfundstjeneste og vil således medføre, at sagen på ny skal forelægges retten. Den bør derfor fastsættes med en vis rummelighed, således at arbejdsforpligtelsen opfyldelse kan tilpasses tjenstedets og den dømtes behov, og således at der bliver plads til midlertidige afbrydelser af arbejdet på grund af sygdom eller lignende. Af praktiske administrative grunde bør den maksimale afviklingsperiode dog næppe i noget tilfælde sættes til under 4 måneder. Det er arbejdsgruppens opfattelse, at en tilstrækkelig rummelig ordning vil kunne opnås ved at fastsætte afviklingsperioden som anført i nedenstående skema:

Samfundstjenestens længde	Den i dommen fastsatte maksimale afviklingsperiode
indtil 80 timer	4 måneder
80-120 timer	6 måneder

Samfundstjenestens længde	Den i dommen fastsatte maksimale afviklingsperiode
120-150 timer	8 måneder
over 150 timer	12 måneder

Der bør næppe i noget tilfælde fastsættes en afviklingstid på mere end 12 måneder.

6. Andre vilkår, tilsynstid og prøvetid

6.1. Som grundlag for kriminalforsorgens tilsyn med arbejdsforpligtelsens opfyldelse bør der i forbindelse med vilkår om samfundstjeneste altid samtidig fastsættes vilkår om almindeligt tilsyn ved kriminalforsorgen. Dette gælder også i tilfælde, hvor den dømte er under 18 år. Tilsynstiden bør fastsættes til samme længde som afviklingsperioden for den pålagte samfundstjeneste (...).

Det kan ikke udelukkes, at der herudover kan være anledning til at fastsætte andre vilkår efter straffelovens § 57. Generelt må man dog være opmærksom på, at vilkår om samfundstjeneste i sig selv indebærer en væsentlig byrde for den dømte. Der bør derfor udvises forsigtighed med hensyn til fastsættelse af andre indgribende vilkår i betingede domme med vilkår om samfundstjeneste.

6.2. Da samfundstjeneste under forsøgsordningen skal fastsættes som led i en betinget dom, skal prøvetiden for den betingede dom samtidig være fastsat. Der er i arbejdsgruppen enighed om, at virkningerne af betingede domme med vilkår om samfundstjeneste så vidt muligt bør være udtømt, når den pålagte samfundstjeneste er gennemført. Begår den dømte ny kriminalitet efter det tidspunkt, hvor arbejdsforpligtelsen er endeligt afviklet, bør dette ikke medføre retsvirkninger efter straffelovens § 61, stk. 2.

Det kan på dommens tidspunkt ikke forudses nøjagtigt, hvornår den pålagte arbejdsforpligtelse vil være afviklet. I stedet bør prøvetiden fastsættes således, at den svarer til den periode, inden for hvilken vilkåret om samfundstjeneste senest skal være afviklet. (...)

8. Dommens gennemførelse

(...) 8.2. Særlige spørgsmål opstår ved dommens gennemførelse over for dømte, der er arbejdsløse. Det kan diskuteres, om arbejdsløse bør kunne udføre samfundstjeneste inden for normal arbejdstid, eller om der bør fastlægges den ordning, at arbejdsløse i almindelighed kun kan udføre samfundstjeneste i aftentimerne og i week-enden.

Til fordel for den sidstnævnte ordning kan anføres, at det pønale element i samfundstjeneste formentlig for en væsentlig del består i selve dette at den dømte over en periode af en vis varighed er undergivet en forpligtelse til at møde op, og at dette element ville gå tabt, hvis arbejdsløse i kraft af at have hele den normale arbejdstid til rådighed kan afvikle arbejdsforpligtelsen i løbet af ganske kort tid. Det kan måske også anføres, at det i sig selv er mindre byrdefyldt at udføre samfundstjeneste inden for normal arbejdstid end om aftenen og i week-enden.

Heroverfor står imidlertid, at en ordning, der afskærer arbejdsløse fra at udføre samfundstjeneste i den almindelige arbejdstid, i væsentlig grad må antages at ville vanskeliggøre fremskaffelsen af et tilstrækkeligt stort og varieret antal arbejdsop-

gaver. Hertil kommer, at de hensyn, der taler for en sådan ordning, i vidt omfang vil kunne imødekommes ved at fastlægge arbejdstiderne for arbejdsløse på en sådan måde, at en afvikling af arbejdsforpligtelsen inden for normal arbejdstid kommer til at strække sig over en periode af en vis varighed.

Arbejdsgruppen anbefaler på denne baggrund, at der ikke opstilles særlige begrænsninger, der afskærer arbejdsløse fra at udføre samfundstjeneste inden for normal arbejdstid, men at det ved fastsættelsen af de dømtes arbejdstider sikres, at dommens afvikling får en rimelig udstrækning. En tilfredsstillende ordning vil formentlig kunne opnås, såfremt arbejdstiderne fastsættes således, at dommen, medmindre der foreligger særlige forhold, højst kan afvikles med 20-24 timer om ugen.

9. Tilsyn og sanktionspraksis

9.1. Overtrædelse af vilkår for almindelige betingede domme indberettes i praksis overordentlig sjældent til anklagemyndigheden, og det forekommer stort set ikke, at domstolene har lejlighed til efter straffelovens § 60 at træffe bestemmelse om reaktioner på vilkårsovertrædelser, som ikke er forbundet med ny kriminalitet.

I modsætning hertil skal arbejdsgruppen anbefale, at der med hensyn til betingede domme med vilkår om samfundstjeneste anlægges en fast og streng tilsyns- og sanktionspraksis. Skal samfundstjenesten accepteres som et alternativ til frihedsstraf, er det efter arbejdsgruppens opfattelse nødvendigt, at der føres nøje kontrol med arbejdsforpligtelsens opfyldelse, og at der reageres hurtigt og mærkbart, hvis arbejdsforpligtelsen tilsidesættes.

9.2. Det overordnede tilsyn med overholdelsen af vilkår om samfundstjeneste føres af kriminalforsorgen. Det daglige tilsyn må imidlertid i det væsentlige varetages af den institution, hvor arbejdet udføres. Arbejdsgruppen skal i den forbindelse anbefale, at der svarende til ordningen vedrørende civile værnepligtige fastlægges en indberetningsprocedure, som sikrer, at kriminalforsorgen straks får underretning om enhver udeblivelse og enhver anden ikke ubetydelig uregelmæssighed ved arbejdspligtens opfyldelse.

De nævnte bestemmelser om institutionernes tilsyns- og indberetningspligt bør fastsættes i en aftale mellem kriminalforsorgen og hver enkelt af de institutioner, der tilknyttes forsøgsordningen. I disse aftaler bør det ligeledes fastslås, at det påhviler den pågældende institution at føre nøje regnskab med den dømtes fremmøde, således at det til enhver tid præcist kan konstateres, hvor mange timer den dømte har aftjent. Som følge af karakteren af de funktioner, som varetages af de enkelte arbejdssteder, er det nødvendigt, at kriminalforsorgen opretholder en nær, løbende kontakt med de pågældende institutioner. Det er under arbejdsgruppens drøftelser oplyst, at udstationeringskontoret for civile værnepligtige har fastlagt en tilsynsordning, hvorefter en konsulent for udstationeringskontoret mindst en gang om måneden aflægger et uanmeldt besøg på enhver af de institutioner, som beskæftiger civile værnepligtige og således, at hyppigere tilsynsbesøg aflægges, når der skønnes at være behov herfor. Arbejdsgruppen anbefaler, at kriminalforsorgen i forbindelse med samfundstjenesten gennemfører en tilsvarende ordning. Man må samtidig være opmærksom på, at der formentlig vil være behov for hyppigere tilsynsbesøg, når det drejer sig om lovovertrædere, der er idømt samfundstjeneste, end under udstationeringsordningen for civile værnepligtige.

9.3. Den oven for anbefalede meget vide indberetningspligt for institutionerne medfører, at kriminalforsorgen i meget stor udstrækning vil blive bekendt med uregelmæssigheder ved arbejdspligtens opfyldelse. Det skal derfor understreges, at ikke enhver uregelmæssighed uden videre bør betragtes som en vilkårsovertrædelse, som kriminalforsorgen skal forelægge for anklagemyndigheden med henblik på at indhente rettens afgørelse om anvendelse af sanktioner efter straffelovens § 60.

Der vil formentlig ofte forekomme tilfælde, hvor den dømte er udeblevet fra arbejdet enkelte gange, man hurtigt herefter har genoptaget den regelmæssige afvikling af arbejdspligten. I sådanne tilfælde bør sagen uden forelæggelse for anklagemyndigheden kunne afgøres af kriminalforsorgen med en almindelig tilkendegivelse om, at yderligere uregelmæssigheder vil kunne føre til sagens indbringelse for retten. Hvis på den anden side de indberettede uregelmæssigheder har en sådan karakter, at de skaber tvivl om den dømtes vilje og evne til at opfylde arbejdspligten i overensstemmelse med de fastsatte bestemmelser, bør sagen straks forelægges for anklagemyndigheden.

9.4. Det følger af det oven for anførte, at sager om mere grove tilsidesættelser af arbejdsforpligtelsen må indbringes for domstolene til afgørelse efter reglerne i straffelovens § 60. Dette bør ubetinget ske i tilfælde, hvor den dømte fra først af eller i løbet af kort tid helt har negligeret arbejdsforpligtelsen. I sådanne tilfælde er det arbejdsgruppens opfattelse, at udgangspunktet bør være, at der efter straffelovens § 60, stk. 1, nr. 3 reageres med ubetinget frihedsstraf.

Det vil også forekomme, at domstolene skal tage stilling til konsekvenserne af, at den dømte har tilsidesat arbejdsforpligtelsen efter forinden at have udført en del af den pålagte samfundstjeneste på tilfredsstillende måde. Vurderingen af sådanne sager vil nødvendigvis blive stærkt præget af sagens individuelle omstændigheder. I nogle tilfælde vil det kunne være tilstrækkeligt af afgøre sagen med en advarsel eller en vilkårsændring efter § 60, stk. 1, nr. 1 og 2, eventuelt i forbindelse med, at kriminalforsorgen anviser den dømte et andet arbejdssted. I andre tilfælde vil frihedsstraf kunne komme på tale.

Med henblik på de sidstnævnte tilfælde skal det understreges, at der ved udmålingen af en eventuel frihedsstraf i videst muligt omfang bør tages hensyn til, at den dømte inden vilkårsovertrædelsen har udført en del af arbejdsforpligtelsen, og at det klart bør tilkendegives den pågældende, at der under hensyn hertil er sket en reduktion af den frihedsstraf, som den oprindelige dom til samfundstjeneste trådte i stedet for. Det bør undgås, at reaktionen på tilsidesættelse af vilkåret om samfundstjeneste får karakter af eller af den dømte opleves som en form for dobbeltstraf.

9.5. Består overtrædelsen af dommens bestemmelser i, at den dømte har begået ny kriminalitet i prøvetiden, må spørgsmålet om virkningerne heraf afgøres på grundlag af reglerne i straffelovens § 61 i forbindelse med påkendelsen af de nye forhold.

Er den nye kriminalitet begået efter, at arbejdsforpligtelsen er endeligt afviklet, men inden prøvetidens udløb, er det som anført i afsnit 6.2. arbejdsgruppens opfattelse, at der ved udmålingen af straffen, uanset om den formelt fremtræder som en fællesstraf, alene bør lægges vægt på det nye forhold.

For så vidt angår de øvrige tilfælde, hvor den nye kriminalitet er begået inden arbejdsforpligtelsen er endeligt afviklet, er det næppe muligt på forhånd at angive

nærmere retningslinier for afgørelsen af disse meget forskelligartede sager. I nogle tilfælde vil det kunne være tilstrækkeligt at idømme en ny betinget dom efter § 61, stk. 2, nr. 1, eventuelt en ny betinget dom med vilkår om samfundstjeneste. Er straffen for det nye forhold isoleret bedømt bøde eller en ganske kortvarig frihedsstraf, bør det næppe heller være udelukket at idømme en ubetinget straf af denne karakter for det nye forhold efter § 61, stk. 2, nr. 1, således at den tidligere betingede dom med vilkår om samfundstjeneste fortsat står ved magt. I lighed med det under punkt 9.4. anførte skal det understreges, at der i de tilfælde, hvor det anses for nødvendigt at fastsætte en fælles ubetinget straf for de gamle og nye forhold, bør ske en reduktion af straffen under hensyn til den del af den pålagte samfundstjeneste, som den dømte har udført.

Den omstændighed, at den dømte sigtes for nye kriminelle forhold, inden den pålagte samfundstjeneste er endeligt afviklet, bør efter arbejdsgruppens opfattelse ikke afskære ham fra at fortsætte afviklingen af arbejdsforpligtelsen. Noget andet er, at han naturligvis vil være afskåret herfra, hvis han undergives varetægtsfængsling på grund af de nye kriminelle forhold.

I praksis vil det formentlig være mest almindeligt, at dømte, der har begået ny kriminalitet, også har afbrudt afviklingen af arbejdsforpligtelsen. I så fald bør den vilkårsovertrædelse, der består i tilsidesættelse af arbejdsforpligtelsen, ikke indbringes særskilt for domstolene. Det må i sådanne tilfælde anses for mest hensigtsmæssigt, at der i forbindelse med påkendelsen af de nye kriminelle forhold sker en samlet bedømmelse af sagen.

10. Arbejdsopgaverne og deres tilvejebringelse

(...) Spørgsmålet om, hvilke arbejdsopgaver der er egnede til at blive udført som samfundstjeneste, er omtalt i betænkningen om alternativer til frihedsstraf side 104-107 og i straffelovrådets høringsnotat af 2. oktober 1978. På linie med de her anførte synspunkter er det arbejdsgruppens opfattelse, at samfundstjeneste under forsøgsordningen alene bør bestå i varetagelsen af opgaver af assisterende karakter inden for offentlige eller offentligt støttede institutioner. Arbejdet bør i videst muligt omfang være tilrettelagt således, at den dømte indgår i et arbejdsmæssigt fællesskab med personer, som har fast tilknytning til det pågældende arbejdsområde. Mere fritstående arbejdsopgaver som f.eks. individuel hjemmehjælp til gamle og syge bør ikke være omfattet af ordningen. Vigtigt er det at fremhæve, at samfundstjeneste alene bør omfatte udækkede arbejdsopgaver, som ikke kan forventes løst på anden måde. Ordningen bør ikke lægge beslag på arbejdspladser som ellers ville være til rådighed for det almindelige arbejdsmarked.

På forhånd bør man nok regne med, at udbyttet af ordningen for de pågældende institutioner ofte vil være beskedent. Modtagelsen af den dømte og hans indpasning i institutionens arbejde vil efter omstændighederne kræve en betydelig indsats. Ikke sjældent vil der opstå komplikationer og afbrydelser i arbejdets udførelse. Under alle omstændigheder vil der være klare begrænsninger ved en arbejdskraft, som kun er til rådighed i en kortere periode og kun i et fåtal af timer på enkelte dage i ugen. Alt i alt vil det nok være mest realistisk, hvis samfundstjeneste ikke primært betragtes som et arbejdsmæssigt tilskud til de institutioner, der deltager i ordningen, men i lige så høj grad ud fra den synsvinkel, at de pågældende institutioner ved at deltage i ordningen bidrager til en ny form for behandling af kriminelle.

På denne baggrund vil det formentlig være rigtigst, at man ved fremskaffelsen af arbejdssteder overvejende orienterer sig mod institutioner, som kan anvise konkrete arbejdsopgaver, der kan varetages af ikke-professionelle personer uden for den faste medarbejderstab, eller som har forudsætninger for at indpasse sådanne personer i løsningen af institutionens almindelige arbejdsopgaver. Deltagelse i konkrete projekter inden for rammerne af almennyttige foreninger, fritids- og ungdomsklubber vil være nærliggende som samfundstjeneste. Også i tilknytning til museer, teatre (frie teatergrupper), biblioteker, miljøarbejder og lignende vil der formentlig ofte foreligge en række praktisk betonedede arbejdsopgaver, som vil kunne indgå i ordningen. Det samme gælder inden for store institutioner som f.eks. hospitaler. Derimod bør der formentlig vises tilbageholdenhed over for egentligt omsorgsarbejde, som bringer den dømte i selvstændig kontakt med særligt svage klientgrupper som f.eks. plejehjemspatienter.”

2.2. Lovændringen i 1992

Ved lov nr. 6 af 3. januar 1992 om ændring af straffeloven og retsplejeloven (Samfundstjeneste mv.) blev der indsat særlige regler i straffeloven om betingede domme med vilkår om samfundstjeneste.

Om baggrunden herfor fremgår bl.a. følgende af forarbejderne (Folketingstidende 1991-92, tillæg A, spalte 1837-38):

”De foreslåede regler om samfundstjeneste bygger på Straffelovrådets betænkning nr. 1211/1990 om samfundstjeneste.

Straffelovrådets forslag til regler om betingede domme med samfundstjeneste tilsigter ikke gennemførelsen af en væsentlig anden praksis end den, der har udviklet sig under forsøgsordningen. De foreslåede regler har navnlig tre formål. For det første markerer de sanktionens særlige stilling som en form for betinget dom, der i kraft af arbejdsforpligtelsen adskiller sig fra andre betingede domme og får sit eget kapitel i straffeloven. For det andet regulerer bestemmelserne udtrykkeligt nogle forhold, der hidtil har beroet på forudsætninger og retningslinier i forsøgsordningens forarbejder. For det tredje rummer de foreslåede regler afvigelser i forhold til de almindelige regler om betingede domme på nogle punkter, hvor erfaringerne taler herfor, bl.a. med hensyn til fastsættelsen af prøvetid og tilsynstid og nogle af retsvirkningerne af vilkårsovertrædelser samt med hensyn til anvendelsen af kombinationsdom.

Samfundstjenestens indhold skal uændret bestå i, at der pålægges den dømte en pligt til i sin fritid uden løn at udføre samfundsnyttigt arbejde.

Som grundbetingelse for anvendelse af samfundstjeneste foreslås det, at samfundstjeneste kan anvendes, såfremt anvendelse af betinget dom ikke anses for tilstrækkelig, og såfremt den tiltalte findes egnet til samfundstjeneste.

Den praksis, der har dannet sig under forsøgsordningen, hvorefter samfundstjenestens absolutte kerneområde er berigelseskriminalitet, tænkes videreført.

Efter forslaget skal det lovfæstes, at samfundstjeneste skal udføres i mindst 40 og højst 240 timer. Det foreslås endvidere, at den fastsatte arbejdspligt skal opfyldes indenfor en længstetid, der udmåles i forhold til antallet af arbejdstimer.

Endvidere foreslås det, at der i forbindelse med betinget dom med vilkår om samfundstjeneste kan idømmes ubetinget frihedsstraf eller bøde efter reglerne om strafdeling i straffelovens § 58. Adgangen til at kombinere samfundstjeneste med en kortere ubetinget frihedsstraf kan efter forslaget endvidere komme på tale ved vilkårsovertrædelser eller såfremt samfundstjenestedommen skal tages op til revision på grund af sigtelse for kriminalitet begået før dommen til samfundstjeneste.”

Om baggrunden og grundlaget for samfundstjeneste fremgår bl.a. følgende af forarbejderne (Folketingstidende 1991-92, tillæg A, spalte 1839-40):

”Tanken om indførelse af samfundstjeneste er opstået på baggrund af mange års debat om frihedsstraffens placering i det strafferetlige sanktionssystem. Et kardinalpunkt i denne debat har været ønsket om at begrænse anvendelsen af frihedsberøvende foranstaltninger mest muligt. (...)

Den 25. maj 1982 traf Folketinget i henhold til forslag fra justitsministeren beslutning om en forsøgsordning med samfundstjeneste. I Folketingets beslutning hed det, at forsøgsordningen skulle iværksættes ”ved Københavns byret og ved retterne i Nordjyllands amt eller i et andet område uden for København”. (...)

Forsøgsordningen blev påbegyndt i de to områder i henholdsvis september og december 1982.

Med tilslutning fra Folketingets Retsudvalg blev forsøgsordningen i december 1983 forlænget med foreløbig yderligere et år. Baggrunden herfor var bl.a., at tilgangen af sager i begyndelsen af forsøgsperioden havde været relativt ringe, medens man senere havde kunnet konstatere en væsentlig stigning i antallet af sager.

Efter anbefaling fra Straffelovrådet traf justitsministeren den 24. maj 1984 med tilslutning fra Folketingets Retsudvalg bestemmelse om, at forsøgsordningen skulle udvides til at omfatte hele landet med virkning fra den 1. januar 1985.

I forbindelse med disse beslutninger om forlængelse og udvidelse af forsøgsordningen fremkom der ikke ændringer i retningslinierne for anvendelsen af samfundstjeneste.”

Om samfundstjeneste som en særlig form for betinget dom eller som en selvstændig retsfølge fremgår bl.a. følgende af forarbejderne (Folketingstidende 1991-92, tillæg A, spalte 1841-43):

”På baggrund af kriminalforsorgens redegørelse for forsøgsordningen antager Straffelovrådet, at betinget dom med fastsat straf siden 1985 er blevet foretrukket i omkring to trediedele af sagerne om samfundstjeneste, medens der i forsøgsordningens første år kun var tale om een trediedel.

Det er den overvejende opfattelse i Straffelovrådet, at det næppe har været hensigtsmæssigt at give betinget dom med straffastsættelse en så udstrakt anvendelse.

Efter Straffelovrådets opfattelse ville det være mest tiltalende at gøre dom til samfundstjeneste til en selvstændig retsfølge, der i formel henseende er udskilt fra den betingede dom, men dog har visse træk til fælles med betinget dom. Rådet ville ikke se noget betænkeligt i denne løsning, såfremt der aldrig i forbindelse med dom til samfundstjeneste kunne ske udmåling af den forskyldte straf. Der ville være markeret en forskel i forhold til betingede domme, såfremt hovedreglerne i § 56, stk. 1 og 2 – og navnlig stk. 2 – var sat ud af spillet. Og de konkrete domme ville ikke lyde på betinget idømmelse og udsættelse af straf. Det ville i stedet være dommens indhold, at tiltalte dømmes til at udføre samfundsnyttigt arbejde i et nærmere angivet omfang.

Oplysningerne om retspraksis med hensyn til straffastsættelse gør det imidlertid nødvendigt at overveje, om det er en foreslået rigtig ordning, hvor samfundstjeneste aldrig forbindes med strafudmåling. Hvis det er betænkeligt at opgive valget mellem samfundstjeneste med og uden udmåling af straf, bliver det efter Straffelovrådets opfattelse også betænkeligt at opgive samfundstjenestens formelle tilknytning til den betingede dom, og dette kan da tale for at vælge en løsning, hvor betinget dom med vilkår om samfundstjeneste får sit eget kapitel.

Hovedproblemet er formentlig, om muligheden for at fastsætte den forskyldte straf i nogle tilfælde er en så afgørende forudsætning for domstolens villighed til at bruge samfundstjeneste, at resultatet i stedet ville blive en ubetinget frihedsstraf, hvis denne mulighed blev afskåret.

Straffelovrådet føler sig ganske vist overbevist om, at en stor del af de sager, der nu falder ud til samfundstjeneste med udmålt straf, også ville resultere i samfundstjeneste, såfremt straffastsættelsen var udelukket, og at der ikke herved ville ske nogen svækkelse af dommens advarende virkning over for den dømte. Men det lader sig vanskeligt afklare, om der ville blive en større eller mindre gruppe af sager tilbage (måske navnlig sager om en relativt betydelig kriminalitet), hvor domstolene ville foretrække en ubetinget straf frem for en dom til samfundstjeneste, hvormed det ikke kan markeres, hvilket niveau af forskyldt straf sagen placeres på.

Til de grunde, som taler for at bevare samfundstjenestens tilknytning til den betingede dom, føjer Straffelovrådet endnu et synspunkt. Straffelovrådet finder det ikke hensigtsmæssigt at afskære muligheden for at kombinere samfundstjeneste (og tilsyn) med et behandlingsvilkår af de typer, der er nævnt i § 57. Størst behov er der formentlig for at kunne knytte et pålæg om afvænningsbehandling for misbrug af spiritus til dommen. Men hvis dette skal kunne lade sig gøre, og hvis overtrædelse af et behandlingsvilkår skal kunne medføre retlige reaktioner, måtte man i reglerne om samfundstjeneste som en selvstændig retsfølge indbygge nogle af de regler om særvilkår, der hører til den betingede dom. Straffelovrådet finder, at også hensynet til sådanne tilfælde taler for, at dom til samfundstjeneste placeres som en betinget dom.

Det er Straffelovrådets konklusion, at nye lovregler bør fastholde, at samfundstjeneste er et på særlig måde lovreguleret vilkår i en betinget dom. (...) Da der ikke i rådet er tilslutning til en ordning, efter hvilken samfundstjeneste altid vil forudsætte udmåling af den forskyldte straf, fastholdes også det udgangspunkt, at retten har valget mellem de i § 56, stk. 1 og 2, nævnte domsformer. (...)

Justitsministeriet kan tiltræde Straffelovrådets ovennævnte synspunkter og forslag til, hvorledes reglerne om samfundstjeneste skal placeres blandt de strafferetlige retsfølger.”

Om samfundstjeneste som et alternativ til ubetinget fængselsstraf fremgår bl.a. følgende af forarbejderne (Folketingstidende 1991-92, tillæg A, spalte 1845-47):

”Et flertal på 5 medlemmer i rådet finder, at dom til samfundstjeneste som en permanent og selvstændig strafferetlig sanktion vil finde sin plads på strafskalaen mellem den betingede dom (eventuelt med tilsyn og andre særlige vilkår) og den ubetingede frihedsstraf. Det er i den forbindelse flertallets opfattelse, at dette bør finde klart udtryk i selve den lovregel, der instituerer dom til samfundstjeneste, og at dette bør gælde uanset, at samfundstjeneste også efter flertallets opfattelse fortsat bør anvendes med det formål at være et alternativ til en ubetinget frihedsstraf.

Flertallet finder det – navnlig på længere sigt – kunstigt, om domstolene forud for en dom til samfundstjeneste først skal fastslå, at ubetinget frihedsstraf er forskyldt. Strafmåling er – set over en længere årrække – en dynamisk proces, som påvirkes af en række forskelligartede faktorer, og grænsen mellem betinget dom og ubetinget frihedsstraf vil til stadighed være i bevægelse.

Det er derfor flertallets opfattelse, at samfundstjenestens område efter loven bør være tilfælde, hvor en betinget dom ikke findes tilstrækkelig. Det vil ikke kræve nogen udtrykkelig lovregel at fastslå, at samfundstjeneste ligesom betinget dom skal være udelukket i tilfælde, hvor en ubetinget frihedsstraf af almenpræventive grunde findes nødvendig. Denne retningslinie er heller ikke udtrykt i de gældende regler i § 56 om betingede domme, hvor det blot er forudsat, at fuldbyrdelse af straf ikke er påkrævet.

Flertallet anser det ikke for nødvendigt i straffeloven mere detaljeret at afgrænse de tilfælde, som efter forslaget skal udgøre området for dom til samfundstjeneste. Det må – som tilfældet er i dag for så vidt angår valget mellem betinget dom og ubetinget frihedsstraf – være domstolenes opgave at vurdere de enkelte tilfælde og træffe valget mellem betinget dom, dom til samfundstjeneste og ubetinget frihedsstraf.

Flertallet anfører herefter om de tilfælde, hvor en almindelig betinget dom efter flertallets opfattelse ikke er tilstrækkelig, at der i praksis forekommer tilfælde, hvor valget mellem betinget dom og ubetinget frihedsstraf er særlig vanskeligt. Der tænkes specielt på de tilfælde, hvor betinget dom tidligere er forsøgt, ikke sjældent efter et eller flere forudgående tiltalefrafald. I sager om berigelsesforbrydelser, særlig tyveri, lægger domstolene med rette tydelig vægt på at udskyde det tidspunkt, da en lovovertræder første gang dømmes til fængselsstraf. Dette gælder ikke mindst unge lovovertrædere. Det kunne være en fordel, hvis straffesystemet frembød mulighed for i gentagelsestilfælde at vælge en reaktion, der er mere følelig end en betinget dom, men ikke består i frihedsberøvelse, og flertallet finder, at dom til samfundstjeneste kan være egnet hertil. Man lægger herved både vægt på muligheden for, at udførelsen af et samfundsnyttigt arbejde kan have en individualpræventiv virkning på den dømte ved at fremme en social stabilisering, og på at den begrænsede arbejdspligt giver dommen et mere føleligt indhold end en betinget dom.

Et mindretal på 2 medlemmer finder, at dom til samfundstjeneste ligesom under forsøgsordningen bør begrænses til tilfælde, hvor ubetinget frihedsstraf er forskyldt, og at dette bør finde udtryk i straffeloven.

Det kan efter mindretallets opfattelse ikke kaldes kunstigt, at rettens opmærksomhed holdes fast ved det spørgsmål, som er mange straffesagers hovedproblem: om den tiltalte står til en ubetinget frihedsstraf. Dette er et normalt stadium af rettens sanktionsovervejelser, som har været kendt allerede før forsøgsordningen, og som for samfundstjenestens vedkommende blev understreget i forsøgsordningens forarbejder, bl.a. af Folketinget. Domstolene har fulgt forarbejdernes direktiv, som mindretallet nu foreslår optaget i loven.

Der er efter mindretallets opfattelse store betænkeligheder ved at komme ind på den brug af samfundstjenesten, der kan følge af flertallets forslag. Medens samfundstjeneste i Danmark er taget i anvendelse som et middel til en formildelse i forhold til frihedsstraf og en begrænsning af den samlede mængde af fængselsophold, vil flertallets forslag bane vejen for en praksis, hvorefter samfundstjeneste benyttes til en skærpelse af indholdet af betingede domme. Udviklingen kan komme til at forme sig således, at dette over en årrække bliver samfundstjenestens vigtigste funktion, medens det formål at bruge samfundstjeneste til at gøre indhug i frihedsstraffene fortoner sig. (...)

Justitsministeriet er enig med flertallet i, at det er en særegen konstruktion, om domstolene forud for en dom til samfundstjeneste først skulle fastslå, at ubetinget frihedsstraf er forskyldt. Justitsministeriet kan endvidere tiltræde flertallets synspunkt om, at der er tilfælde, hvor betinget dom ikke er tilstrækkelig, og hvor ubetinget frihedsstraf ikke skønnes påkrævet.

Justitsministeriet kan således i det hele tiltræde flertallets synspunkter og forslag, idet det herved bemærkes, at det også er flertallets opfattelse, at samfundstjeneste fortsat bør anvendes med det formål at være et alternativ til en ubetinget frihedsstraf.”

Et flertal i Folketingets Retsudvalg udtalte herom følgende (Folketingstidende 1991-92, tillæg B, spalte 301):

”Flertallet anser det for vigtigt, at dom til samfundstjeneste som i forsøgsperioden også fremover anvendes i de tilfælde, hvor betinget dom efter reglerne i §§ 56 og 57 ikke findes tilstrækkelig. Med det forbehold, at der eksisterer et grænseområde mellem betinget og ubetinget dom, hvor det i væsentlig grad beror på et skøn, om dommen vil falde ud til en betinget eller en ubetinget dom, ønsker flertallet at understrege, at der ikke må ske skred i praksis, således at dom til samfundstjeneste over årene udvikler sig til at blive en skærpelse af andre betingede domme.”

Om tiltaltes samtykke til samfundstjeneste fremgår bl.a. følgende af forarbejderne (Folketingstidende 1991-92, tillæg A, spalte 1847-50):

”Der er ikke i dansk ret i almindelighed hverken i loven eller i praksis opstillet krav eller kriterier, der vedrører den tiltaltes holdning til de i betragtning kom-

mende sanktionsvalg. Kun med hensyn til prøveløsladelse gælder der efter straffelovens § 38, stk. 5, et krav om, at den dømte skal være indforstået med tillægsvilkår for løsladelsen. Hvad angår selve spørgsmålet om, hvorvidt løsladelse på prøve skal ske eller ej, tages den dømtes modstand i betragtning som et moment, der kan tale for at anse prøveløsladelsen som utilrådelig.

I reglerne om betingede domme, der under forsøgsordningen udgør det retlige grundlag for samfundstjeneste, stilles ingen krav om tiltaltes samtykke til en eventuel betinget dom eller dennes vilkår efter straffelovens § 57, og spørgsmålet rejses heller ikke i praksis. Ordningen med hensyn til samfundstjeneste er således for tiden en ulovbestemt undtagelse fra brugen af betingede domme i øvrigt.

Det har utvivlsomt fordele, at dom til samfundstjeneste forudsætter et forudgående samtykke fra tiltaltes side. Den arbejdsform, som samfundstjeneste indebærer, er i høj grad beroende på lovovertræderens vilje til at indgå i et fællesskab på arbejdsstedet. Det kan savne fornuftig mening at dømme til denne foranstaltning, hvis lovovertræderen på forhånd har den indstilling, at han ikke vil opfylde arbejdspligten. Det kunne dreje som om de formentlige sjældne tilfælde, hvor en tiltalt af principielle grunde ikke vil dømmes til at arbejde for andre, men vil respektere en arbejdspligt, hvis han dømmes til fængsel. Bortset fra denne principielt begrundede vægring kan det ikke udelukkes, at nogle tiltalte med en modvillig indstilling til arbejdspligten efter dommen ville være modtagelige for en nærmere vejledning og vise sig åbne over for udførelsen af anvist arbejde, eventuelt efter at have hørt om forskellige muligheder for arbejdsmæssig placering.

Der er i Straffelovrådet enighed om, at der i alle sager, hvor en dom til samfundstjeneste kan komme i betragtning, bør gives den tiltalte lejlighed til at tilkendegive sin holdning hertil. Der er imidlertid ikke enighed om, hvorvidt tiltaltes samtykke skal være en lovmæssig betingelse for en dom med vilkår om samfundstjeneste.

Et flertal på 5 medlemmer finder det principielt uheldigt – når der ikke forligger internationale forpligtelser hertil – at rettens fastsættelse af en bestemt strafsanktion skal bero på et lovmæssigt krav om den tiltaltes samtykke i retten til denne sanktionsform. Et krav om samtykke findes således heller ikke i dansk ret i forbindelse med fastsættelse af andre vilkår i betingede domme endsige i forbindelse med fastsættelse af ubetingede sanktioner.

Flertallet finder derimod, at det i den straffebestemmelse, der indeholder betingelser for at idømme betinget dom med vilkår om samfundstjeneste, bør fastsættes, at tiltalte skal anses for egnet til denne strafsanktion.

Herved markeres klart, hvad der i øvrigt i Straffelovrådet er enighed om, at tiltalte (normalt efter en nærmere personundersøgelse), skal anses for egnet til at kunne modtage en dom til samfundstjeneste. Det er naturligt, at tiltalte i forbindelse med denne undersøgelse får lejlighed til at tilkendegive sin mening om en eventuel dom til samfundstjeneste, og tiltaltes holdning indgår i personundersøgelsens vurdering. På den anden side er det næppe ønskeligt, at en negativ holdning til samfundstjeneste uafviseligt skal føre til den konklusion, at den tiltalte er uegnet til samfundstjeneste.

Ved at indsætte egnethedskravet i selve lovteksten ønsker flertallet at fremhæve, at vurderingen af tiltaltes egnethed til samfundstjeneste skal foretages af retten. Heri ligger således tillige, at det vil være naturligt, at retten ved domsforhandlingen får klarlagt tiltaltes holdning til at udføre ulønnet samfundstjeneste. Flertal-

let er naturligvis klar over, at det normalt må være en afgørende forudsætning for dom til samfundstjeneste, at den tiltalte er indforstået hermed, fordi dommen ellers ikke kan gennemføres i praksis. Fuldstændig det samme gælder for en række af de vilkår, der knyttes til betingede domme i medfør af § 57. Her har lovgiverne imidlertid ikke stillet et lovmæssigt krav om samtykke. Det ses derfor ikke, hvorfor mindretallet ønsker dette fastsat for dom til samfundstjeneste, hvorved bemærkes, at det efter flertallets opfattelse ikke kan tillægges særlig betydning, at samtykkekravet er angivet i den folketingsbeslutning, der giver tilslutning til forsøgsordningen. Netop under en forsøgsordning, hvor ikke alle spørgsmål er afklaret, har det været naturligt at opstille en række forudsætninger, som ikke nødvendigvis senere bør medtages ved en permanent lovregulering. Dette er da også tilfældet med hensyn til andre af de forudsætninger, som er knyttet til forsøgsordningen.

Et mindretal på 2 medlemmer bemærker, at uenigheden i rådet ikke angår det af flertallet omtalte egnethedskrav og dets optagelse i loven. Den angår alene spørgsmålet om tiltaltes samtykke. Men på dette punkt er forskellen ikke stor. Medens mindretallet vil opretholde kravet om et samtykke i retten, vil flertallet blot – uden nogen regel herom i loven – anse det for ”naturligt, at retten ved domsforhandlingen får klarlagt tiltaltes holdning til at udføre ulønnet samfundstjeneste”, fordi samfundstjeneste normalt ikke er gennemførlig uden tiltaltes villighed hertil.

En henvisning til de i § 57 nævnte vilkår, der ikke efter loven kræver samtykke, er ikke afgørende. Det var den ikke, da forsøgsordningens forudsætning om samtykke blev fastlagt, og det er også nu mindretallets opfattelse, at vilkår om samfundstjeneste ikke helt kan sidestilles med de i § 57 nævnte vilkår i betingede domme. Dette er jo også baggrunden for, at Straffelovrådet betragter samfundstjeneste som et straffettrin, der ligger mellem en betinget dom med vilkår efter § 57 og en ubetinget frihedsstraf. Pligten til at udføre ulønnet arbejde for andre, oftest i mellem 100 og 200 timer, er et byrdefuldt vilkår, der er egnet til at træde i stedet for frihedsstraf. Mindretallets forslag om et samtykkekrav er en indrømmelse til det synspunkt, at det er en fordel at kunne markere et princip om frivillighed i forbindelse med en sådan arbejdspligt.

Tiltalte vil naturligvis i langt de fleste tilfælde bekræfte, at han er rede til at undergive sig vilkår om samfundstjeneste, idet han vil gå ud fra, at dette er en mulighed for at undgå at komme i fængsel. Men den, som af principielle eller andre grunde ikke ønsker arbejdspligten – en situation som både flertallet og mindretallet anser for praktisk mulig – bør altid have lejlighed til at nægte samtykke. For så vidt angår de på domstiden villige personer, kan man ikke bortse fra den mulighed, at et spørgsmål fra retten og en positiv erklæring fra tiltaltes side kan gøre vilkåret mere forpligtende. (...)

Justitsministeriet finder, at hensynet til at få afklaret den tiltaltes indstilling og villighed til samfundstjeneste er tilstrækkelig tilgodeset ved kriteriet om egnethed. Justitsministeriet kan på denne baggrund tiltræde flertallets forslag.”

Om de kriminalitetstyper, hvor samfundstjeneste bør kunne anvendes, fremgår bl.a. følgende af forarbejderne (Folketingstidende 1991-92, tillæg A, spalte 1851-58):

”Efter Straffelovrådets opfattelse viser den statistiske oversigt over fordelingen på kriminalitetstyper stort set god overensstemmelse med de retningslinier, der blev trukket op før forsøgsordningens iværksættelse. Straffelovrådet må i det store hele slutte sig til den praksis, der har udviklet sig. Rådet finder ikke grundlag for at foreslå nye eller væsentligt ændrede retningslinier for anvendelsen af samfundstjeneste i relation til de forskellige kriminalitetstyper. Rådet fremhæver herved det almindelige udgangspunkt, at samfundstjenestens område er tilfælde, hvor ubetinget frihedsstraf ellers ville være blevet idømt. Der forekommer områder, hvor kriminalitet af en vis beskaffenhed i almindelighed medfører ubetinget straf, men hvor oplysninger om personlige forhold undtagelsesvis kan føre til betinget dom. I sådanne undtagelsestilfælde bør der efter rådets opfattelse ikke blive tale om anvendelse af samfundstjeneste.

Det er en selvfølge, at tyveri og andre berigelsesforbrydelser (bortset fra røveri) også fremtidig vil udgøre langt de vigtigste områder for samfundstjeneste. Det må anses for rigtigt, at samfundstjeneste har kunnet anvendes i sager om forholdsvis store underslæb m.v., når oplysningerne om de tiltalte – navnlig de hidtil ustraffedes – personlige forhold har talt stærkt for at undgå afsoning af relativt lange frihedsstraffe. For så vidt angår tyveri vil afgrænsningstvivel næppe i det store flertal af tilfælde skyldes kriminalitetens omfang, men vil typisk opstå som følge af forstraffe. Samfundstjenestens område skal her afgrænses over for de tilfælde, hvor det efter praksis ville være muligt at afsige ny betinget dom, idet foranstaltningens opgave er at træde i stedet for en forskyldt ubetinget frihedsstraf.

For så vidt angår voldsforbrydelser, finder Straffelovrådet ikke grund til at tage afstand fra den åbenhed over for anvendelsen af samfundstjeneste, der er belyst ved en række domme afsagt af Østre Landsret. Det samme gælder de i betænkningen refererede domme om sædelighedsforbrydelser og om overtrædelser af lov om euforiserende stoffer.

Sager om særlovsovertrædelser giver meget sjældent anledning til spørgsmål om dom til samfundstjeneste. Bortset fra færdselsloven og lov om euforiserende stoffer og fra særlovsovertrædelser pådømt i sammenstød med straffelovskriminalitet medfører overtrædelserne relativt sjældent ubetinget frihedsstraf, og det er mest kortvarige straffe, navnlig hæftestrafte, der anvendes.

Straffelovrådet finder ikke, at sager om overtrædelse af toldloven, skattekontrolloven, afgiftsloven, dyreværnsloven m.v. generelt bør være undtaget fra området for betinget dom med samfundstjeneste, men det vil som nævnt være et ret lille antal sager, hvor spørgsmålet kan blive aktuelt. For så vidt angår afgiftsovertrædelser skal man særligt pege på, at der i afgørelserne oftest indgår en forpligtelse til at erlægge det skyldige afgiftsbeløb og en tillæggsbøde. (...)

Justitsministeriet er enig i, at der ikke i henseende til kriminalitetstyper er behov for at lovgive om samfundstjenestens anvendelsesområde. Justitsministeriet kan endvidere i vidt omfang tilslutte sig Straffelovrådets synspunkter med hensyn til, hvilke kriminalitetstyper samfundstjeneste skal kunne anvendes på. Ligesom Straffelovrådet finder Justitsministeriet, at forsøgsordningens forudsætninger også fremover skal være vejledende. Efter Justitsministeriets opfattelse skal det således – i fortsættelse af den hidtidige domspraksis – i det alt overvejende antal tilfælde være berigelseskriminalitet herunder dokumentfalsk og brugstyveri, men ikke røveri, der muliggør dom til samfundstjeneste.

Justitsministeriet kan endvidere tilslutte sig, at det ikke skal være udelukket at anvende samfundstjeneste over for personer, der er dømt for andet end berigelseskriminalitet, dokumentfalsk eller brugstyveri. Som anført i forarbejderne til forsøgsordningen kan samfundstjeneste i disse tilfælde komme på tale efter helt individuelle bedømmelser. Efter Justitsministeriets opfattelse bør anvendelsen af betinget dom med vilkår om samfundstjeneste i sager om vold, røveri og narkotikaforbrydelser m.v. dog absolut have undtagelsens karakter. Justitsministeriet kan derfor ikke tilslutte sig retningslinierne i den praksis, der – navnlig inden for Østre Landsrets område – har udviklet sig i forsøgsperioden vedrørende domme til samfundstjeneste for vold, røveri og narkotikaforbrydelser. Eksempler fra denne praksis er gengivet i betænkning 1211/1990 s. 90-97 bl.a. med omtale af en række landsretsdomme, hvor de tiltalte er idømt samfundstjeneste for vold.

Den i betænkning nr. 1211/1990 omtalte Østre Landsretspraksis skal dog ses i lyset af, at Højesteret i tiden efter betænkningens færdiggørelse i 6 afgørelser har været inde på spørgsmålet om anvendelse af samfundstjeneste i forbindelse med andet end almindelig berigelseskriminalitet. I alle 6 tilfælde har Højesteret afvist at anvende betinget dom med vilkår om samfundstjeneste. Afgørelserne, som kort er gengivet nedenfor, synes at udtrykke en mere restriktiv holdning til anvendelse af samfundstjeneste end hidtidig retspraksis.

U 1990.372 H. I sag om voldtægt mod kæreste, som ønskede at bryde forholdet, fastsatte Højesteret straffen til ubetinget fængsel i 6 måneder med præmisser om, at voldtægt som hovedregel bør medføre ubetinget fængselsstraf, der ikke kan erstattes med samfundstjeneste.

U 1990.370 H. Sagen angik umiddelbart spørgsmålet om traditionel betinget dom eller ubetinget straf af fængsel i 1 år og 6 måneder for 2 røverier, begået af en ung mand på 17-18 år. Tiltalte påstod i Højesteret principalt stadfæstelse af landsrettens betingede dom uden straffastsættelse, subsidiært med vilkår om samfundstjeneste. Højesteret fandt efter karakteren af de begåede røverier, at der uanset tiltaltes alder (og varetægtsfængsling i godt 3 måneder) ikke var grundlag for at gøre straffen betinget (dissens for stadfæstelse af landsretsdommen).

U 1990.621 H. Den tiltalte handlede erhvervsmæssigt med brugte biler og efter at have skaffet sig genpart af registreringsattester for 4 biler solgte han dem under urigtig oplysning om, at de var gældfri med deraf følgende formuetab eller risiko herfor på 375.000 kr. Højesterets flertal fandt det efter karakteren af de begåede forhold og størrelsen af det besvegne beløb påkrævet, at straffen på fængsel i 1 år kom til fuldbyrdelse, medens de dissentierende ville stadfæste landsrettens dom uden straffastsættelse med vilkår om 200 timers samfundstjeneste.

U 1991.111 H. De 2 tiltalte, der var ca. 18 år, blev anset med ubetinget hæfte i 40 dage for på gaden uden for en kro at have tildelt en 16-årig flere knytnæveslag i ansigtet, dog uden at der herved opstod egentlige skader. Højesteret udtalte, at det fandtes påkrævet, at der ved meningsløs gadevold som den foreliggende ikendes ubetinget straf, og straffen blev fastsat under hensyn til de tiltaltes alder, deres gode personlige forhold samt de moderate følger af volden. De tiltalte opfyldte ifølge en personundersøgelse betingelserne for samfundstjeneste.

U 1991.155 H. De tiltalte i en sag om falsk forklaring som vidner i en spiritussag mod kammeraten blev alle uanset oplysningerne om gode personlige forhold idømt ubetinget frihedsstraf. Den mest aktive af de 3 tiltalte fik 60 dages fængsel og de to andre hver 40 dages fængsel. Efter forholdets karakter fandt Højesteret, at straffene ikke burde gøres betingede.

Endvidere har Højesteret ved dom af 11. september 1991 idømt en 25-årig tidligere ustraffet ubetinget fængsel i 60 dage for at have tildelt forurettede adskillige knyttnæveslag i ansigtet, da denne påtalte, at den tiltalte havde tisset på forurettedes bil, hvorved forurettede pådrog sig brud på næsen samt større hævelser og overfladiske læsioner i begge tindinger. Efter karakteren af volden fandtes der ikke grundlag for at gøre straffen betinget heller ikke med vilkår af samfundstjeneste. Tiltalte var fundet særdeles velegnet til at udføre samfundstjeneste.

Spørgsmålet om strafudmålingen i voldssager har i øvrigt for nylig været drøftet og overvejet i forbindelse med den ved lov nr. 272 af 3. maj 1989 gennemførte revision af straffelovens voldsbestemmelser. I betænkning nr. 1099/1987 om strafferammer og prøveløsladelse som lå til grund for lovændringen, udtalte Straffelovrådet om udmålingsspørgsmålet, at man hverken kunne anbefale en almindelig strafskærpelse eller en betydelig reduktion i sanktionsniveauet i voldssager. Derimod pegede rådet på en større nuancering i strafudmålingen.

I bemærkningerne til lovforslaget tilsluttede justitsministeren sig den opfattelse, at der burde ske en større nuancering af strafudmålingen, således at straffene i de grovere tilfælde inden for normalområdet skærpedes.

En i juli 1991 offentliggjort undersøgelse af sanktionsniveauet i voldssager, som Rigsadvokaten har udarbejdet på grundlag af 235 landsretsdomme, viser imidlertid, at der ikke er belæg for at antage, at der siden lovændringen er sket en generel skærpelse af straffniveauet i voldssager. Der er næppe heller grundlag for at antage, at straffniveauet i de grovere voldssager indenfor normalområdet er blevet skærpet væsentligt. Derimod tyder meget på, at der er sket en mildnelse af straffniveauet i de mindre alvorlige voldssager.

På denne baggrund finder Justitsministeriet, at det må anses for væsentligt at fastholde de retningslinier, der nu er fastlagt i Højesterets praksis. I overensstemmelse med forsøgsordningens forudsætninger og i forlængelse af forarbejderne til straffelovsændringen i 1989 er det således Justitsministeriets opfattelse, at anvendelse af samfundstjeneste i voldssager kun kan komme på tale i særlige tilfælde. De samme betragtninger gør sig gældende med hensyn til røveri, narkotikaforbrydelser, sædelighedsforbrydelser m.v. (...)

I betænkningen fra 1977 om "Alternativer til frihedsstraf" blev det nævnt, at samfundstjeneste må anses for en meget nærliggende sanktion over for værnepligtige, der i dag idømmes frihedsstraf for totaludeblivelse efter indkaldelse til tjeneste. Problemstillingen blev ikke nævnt i forarbejderne til forsøgsordningen.

Spørgsmålet om anvendelse af samfundstjeneste i denne type sager har i retspraksis givet anledning til adskillige retsafgørelser. Men Højesteretsdomme fra 1987, 1988 og 1989 og senest fra 16. oktober 1991 har dog alle resulteret i, at Højesteret har fastsat ubetinget frihedsstraf som sanktion over for værnepligtige, som nægter at udføre civilt arbejde.

Der bør efter Straffelovrådets opfattelse ikke i forarbejder til lovregler om samfundstjeneste ligge noget, der kan opfattes som en begrænsning i domstolens adgang til at skønne over, om en dom til samfundstjeneste bør træde i stedet for en frihedsstraf svarende til den resterende tjenestetid. Straffelovrådet finder i øvrigt, at man kan gå et skridt videre og tilråde, at denne fremgangsmåde vælges i videst muligt omfang, når forholdene i de enkelte tilfælde ikke taler imod den.

Straffelovrådet finder ikke, at en sådan praksis i de typiske tilfælde af samvittighedsbegrundet nægtelse vil føre til en følelig svækkelse af de værnepligtiges villighed til at aftjene værnepligt eller udføre civilt arbejde. (...)

Indenrigsministeriet og Forsvarsministeriet har på baggrund af en høring over samfundstjenestebetænkningen bl.a. udtalt:

”Ministerierne kan ikke tilslutte sig Straffelovrådets anbefaling af, at nægtelse i almindelighed af at gøre værnepligtstjeneste i videst muligt omfang kun bør medføre dom til samfundstjeneste – på maksimalt 240 timer – når forholdene i de enkelte tilfælde ikke taler imod den.

Ministerierne finder, at det kan virke stødende på den almindelige retsbevidsthed, hvis nogle værnepligtige idømmes den korte samfundstjeneste, mens andre værnepligtige må gøre fuld værnepligtstjeneste. De 240 timer svarer til ca. 1 1/2 måneders tjeneste med en normal arbejdsdag. En normal værnepligtstjeneste på 6, 9 eller 12 måneder udgør ca. 970, 1455 og 1940 timer.

Efter ministeriernes opfattelse må værnepligtige, der af samvittighedsmæssige grunde nægter at gøre tjeneste i forsvaret eller civilforsvaret, søge om overførelse til civilt arbejde efter bestemmelserne i lov om værnepligtens opfyldelse ved civilt arbejde. Dette gælder også for værnepligtige Jehovas Vidner.”

Justitsministeriet kan tilslutte sig Indenrigs- og Forsvarsministeriets synspunkter, og Justitsministeriet må derfor ligeledes tage afstand fra Straffelovrådets anbefaling af at anvende samfundstjeneste overfor værnepligtige, der nægter at gøre værnepligtstjeneste. Hensynet til de personer, der af samvittighedsgrunde ikke ønsker at aftjene værnepligt, kan efter Justitsministeriets opfattelse, varetages ved at henvise denne personkreds til at opfylde værnepligten gennem civilt arbejde. Hermed varetages tillige et lighedshensyn i forhold til de værnepligtige, der gør fuld almindelig værnepligtstjeneste. (...)

Den arbejdsgruppe, som i september 1980 afgav indstilling om forsøgsordningen, afviste ud fra kapacitetsmæssige betragtninger at anvende samfundstjeneste i sager om spirituskørsel.

Straffelovrådet har overvejet, om der under en fremtidig ordning bør være mulighed for at idømme samfundstjeneste i visse sager om spiritus- og promillekørsel. Imod en sådan ordning taler ifølge Straffelovrådet, at området for ubetinget frihedsstraf allerede er blevet væsentligt begrænset i sager om spiritus- og promillekørsel, og det er et spørgsmål, om ikke strafforbeholdelsens almenpræventive formål kunne svækkes ved en yderligere begrænsning gennem dom til samfundstjeneste. Det må endvidere tages i betragtning, at brugen af samfundstjeneste i udvalgte sager vil skabe en ulighed i reaktionspraksis på et område, hvor det i almindelighed er anset som en stor fordel, at der er en betydelig fasthed og ensartethed i domstolens praksis. Endelig må det anses for tvivlsomt, om en ordning med hensyn til samfundstjeneste kan gennemføres på en praktisk tilfredsstillende må-

de, når sanktionen træder i stedet for korte frihedsstraffe, som kun kan give grundlag for at fastsætte et forholdsvis lavt antal arbejdstimer.

Det er Straffelovrådets konklusion, at der ikke bør stilles forslag om gennem bemærkninger til et lovforslag at lægge op til en praksisændring i retning af samfundstjeneste for spiritus- og promillekørsel. (...)

Justitsministeriet kan tilslutte sig Straffelovrådets konklusion. Efter Justitsministeriets opfattelse taler både praktiske og principielle sanktionsbetragtninger i retning af, at samfundstjeneste ikke er en velegnet sanktion ved spiritus- og promillekørsel.”

Et flertal i Folketingets Retsudvalg udtalte herom følgende (Folketingstidende 1991-92, tillæg B, spalte 301-302):

”Flertallet ønsker ligeledes at fastslå, at den praksis, der har dannet sig under den lange forsøgsperiode, hvorefter samfundstjenestens absolutte kerneområde er berigelseskriminalitet, bør fortsættes. Det vil sige, at brug af samfundstjeneste ved de grovere kriminalitetstyper som f.eks. vold, røveri, narkotikasager og sædelighedsforbrydelser kun undtagelsesvis bør kunne finde sted og kun efter en nøje individuel vurdering.”

Om den øvre grænse for samfundstjeneste fremgår bl.a. følgende af forarbejderne (Folketingstidende 1991-92, tillæg A, spalte 1859-60):

”Straffelov[rådet] nævner, at det er en almindelig erfaring, at domstolenes tilbøjelighed til at gøre dommen betinget er mindre, jo større straf der er forskyldt. Betingede domme på et straffniveau af mere end 1 års fængsel er en sjældenhed. Som tidligere nævnt sættes der ikke i straffeloven nogen grænse i så henseende, og det har ikke i lovforarbejder været anset for nødvendigt at gøre domstolene opmærksom på, at der er en vejledende grænse.

Det ville i øvrigt også af flere grunde være vanskeligt at opstille en blot nogenlunde præcis grænse. Vurderingen kan ikke blive den samme ved alle kriminalitetstyper, der ligger på samme straffniveau. Domstolene har altid den mulighed at afsige en betinget dom uden fastsættelse af straf. Endelig vil dommens strafudmåling i en del tilfælde indbefatte en tidligere betinget dom eller en reststraf i henhold til tidligere prøveløsladelse.

Straffelovrådet finder, at tilsvarende synspunkter kan anlægges på dom til samfundstjeneste. Den tidligere udtalelse om et niveau på indtil 6-8 måneder må betragtes som erstattet af den retspraksis, der har udviklet sig, og som Straffelovrådet ikke finder grundlag for at tage afstand fra. På den anden side er det en selvfølge, at dom til samfundstjeneste i stedet for en ubetinget straf på mere end 1 år under alle omstændigheder vil være og efter Straffelovrådets opfattelse bør være en relativt sjælden foreteelse. Ud over de foran nævnte momenter – herunder om der indgår en tidligere betinget dom i udmålingen – vil domstolene formentlig særlig lægge vægt på, med hvilken styrke de personlige oplysninger taler for at undgå straffuldbrydelse. (...)

Justitsministeriet kan tiltræde Straffelovrådets synspunkter og lægger vægt på, at domstolene foretager en nøje individuel vurdering af især de sager, hvor den forskyldte straf vil ligge på et år eller mere.”

Om personundersøgelse til vurdering af sigtedes egnethed til samfundstjeneste fremgår bl.a. følgende af forarbejderne (Folketingstidende 1991-92, tillæg A, spalte 1860-62):

”Under forsøgsordningen er der i alle tilfælde, hvor spørgsmålet om dom til samfundstjeneste er rejst, blevet foretaget en personundersøgelse. Dens hovedformål har været at belyse, om sigtede kan antages at være egnet til at undergives samfundstjeneste. (...)

Ved bedømmelsen af sigtedes egnethed til samfundstjeneste skal der efter Straffelovrådets opfattelse først og fremmest tages stilling til, om han har en rimelig udsigt til at kunne gennemføre et pålagt arbejde. Eller om der omvendt må regnes med en betydelig risiko for, at vilkåret vil blive overtrådt, typisk ved udeblivelse fra arbejdet, men eventuelt også ved en opførsel på arbejdspladsen og et forhold til arbejdet og til andre personer, der ikke er i overensstemmelse med foranstaltningens forudsætninger. Derimod indgår kriminalitetens art og grovhed ikke i egnethedsbedømmelsen. Det er heller ikke kriminalforsorgens opgave at tage stilling til, om samfundstjeneste kan ventes at have en positiv virkning på den pågældende, eller samfundstjeneste omvendt må anses for overflødig.

Kriminalforsorgens slutninger om egnetheden må foretages som led i en samlet bedømmelse af sigtedes personlige og sociale forhold. Heri kan indgå oplysninger om forudgående kriminalitet, om alkoholmisbrug, om uheldige forhold under tidligere tilsynsforløb eller afsoning o.s.v. (...)

En særlig gruppe udgør de sigtede, der over for personundersøgelsen giver udtryk for, at de ikke ønsker samfundstjeneste. Straffelovrådet går ud fra, at denne holdning i sig selv må føre til en konklusion om uegnethed til samfundstjeneste. (...)

De foreliggende oplysninger om personundersøgelsen og om egnethedsbedømmelse giver ikke Straffelovrådet grundlag for at stille forslag om ændrede fremgangsmåder, hvilket Justitsministeriet kan tiltræde.”

Om arbejdspligtens indhold og omfang fremgår bl.a. følgende af forarbejderne (Folketingstidende 1991-92, tillæg A, spalte 1864-66):

”Straffelovrådet anbefaler, at en permanent ordning med hensyn til samfundstjeneste fortsat følger den fremgangsmåde, at der i dommen fastsættes et antal timer som udtryk for den samlede arbejdspligt samt en længstetid for afvikling af arbejdspligten.

Det foreslås endvidere, at der i loven optages regler om det maksimale og det minimale antal timer, der kan idømmes. Det er Straffelovrådets bestemte opfattelse, at der i loven bør angives et maksimum, som ikke kan overskrides. Arbejdsgruppen udtrykte i 1980 betænkelighed over for et maksimum som det i engelsk

ret gældende på 240 timer, og man fandt, at arbejdsforpligtelsen kun undtagelsesvis burde fastsættes til mere end 200 timer. Heri lå på den anden side, at 200 timer ikke var tænkt som et generelt bindende maksimum. Straffelovrådet finder, at dette udgangspunkt næppe kan fastholdes uden modifikationer. Man betragter det ganske vist som en selvfølge, at timetallet i de fleste tilfælde bør og vil ligge på højst 200 og ofte væsentlig lavere. Men der er grund til at antage, at højere timeantal end 200 bør kunne forekomme, hvis ikke lovens maksimum skal virke unødigt hæmmende på anvendelsen af samfundstjeneste i tilfælde af forskyldte frihedsstraffe på et straffniveau af 8 måneders fængsel eller mere. Der skal også tages hensyn til behovet for et øget timeantal i tilfælde, hvor samfundstjeneste anvendes som fællesstraf. På den anden side, kan et timemaksimum, der ligger væsentlig over 240, let blive opfattet som et signal om en generel forhøjelse af udmålingsniveauet, og det bør man ikke give anledning til.

Det er naturligvis ikke muligt at angive i præcise vendinger, hvad der er et passende forhold mellem en ubetinget frihedsstraf på 6, 8 eller 12 måneder, der ville være blevet afsonet med to trediedele af straffetiden, og omfanget af en arbejdsforpligtelse udtrykt i et antal timer. Såfremt et fremmøde på arbejdsstedet ansættes til gennemsnitlig 3 timer, forekommer det ikke urimeligt, at forskyldte straffe, der ikke er kortvarige, ækvivaleres af 60-80 fremmøder svarende til 180-240 arbejdstimer, f.eks. i form af to fremmøder pr. uge i 8-12 måneder med plads til ferier. Men det fremhæves, at der ikke herved er tænkt på det flertal af tilfælde, hvor de forskyldte frihedsstraffe og det samlede timeantal ligger på et lavere niveau.

Straffelovrådet foreslår, at man i straffeloven fastsætter det maksimale antal timer til 240, og at der ikke gøres begrænsninger ved en tilføjelse som f.eks.: ”i almindelighed ikke over 200 timer”. Efter de foreliggende oplysninger om retspraksis må det antages, at anvendelsen af høje timetal ligger i så faste rammer, at domstolene vil opfatte intervallet mellem 200 og 240 timer som forbeholdt tilfælde af en ekstraordinær karakter.

Straffelovrådet har ingen afgørende betænkeligheder ved at sætte et minimum på 40 timer. At angive dette tal kan måske have den fordel, at tallet i forbindelse med maksimum på særlig anskuelig måde viser det spillerum, inden for hvilket der skal træffes konkrete valg, og som må ventes at blive udfyldt på alle hovedtrin i overensstemmelse med en bedømmelse af kriminalitetens karakter. (...)

Justitsministeriet kan tiltræde, at der ikke fastsættes bestemmelser om arten af det arbejde, der betegnes som samfundstjeneste. Justitsministeriet er således enig med Straffelovrådet i, at den praksis, der har udviklet sig herom under forsøgsordningen, bør fortsættes. Justitsministeriet kan endvidere tiltræde rådets forslag til regler om timetal.”

Om afviklingstid, prøvetid og tilsynstid fremgår bl.a. følgende af forarbejderne (Folketingstidende 1991-92, tillæg A, spalte 1868-72):

”Der er visse problemer forbundet med at udforme regler om den periode, inden for hvilken en dom til samfundstjeneste skal have retsvirkninger. En tilsyneladende enkel løsning kan opnås, hvis man – som det har været forsøgsordningens udgangspunkt – vælger et sammenfald mellem prøvetiden, tilsynstiden og afviklingstiden for samfundstjeneste. Men der kan også tænkes løsninger, efter hvil-

ke dette er eller kan være tre perioder af forskellig længde, alle fastsat ved dommen inden for rammer, der er afstukket ved loven.

Det kan tænkes, at arbejdspligten fuldføres hurtigere end forudsat, f.eks. fordi den dømte viser stor interesse for arbejdet og iver efter at komme hyppigt på arbejdsstedet. Hvis prøvetid og tilsynstid falder sammen med den tid, der faktisk er medgået til samfundstjenestens afvikling, kan enhver retsvirkning af dommen opføre meget hurtigt, væsentlig hurtigere end hvis den pågældende havde fået en betinget dom med 2 års prøvetid og 1 års tilsynstid. Det er derfor nødvendigt at overveje, om man ikke er nødt til at sikre gennem lovreglerne og dommenes affattelse, at prøvetid og tilsynstid angiver frister, der kan være længere end den periode, i hvilken samfundstjenesten afvikles.

De overvejelser, man herved kommer ind på, angår ikke alene tilfælde af en fremskyndet afvikling af samfundstjeneste. Hvis den ved dommen fastsatte afviklingstid, prøvetid og tilsynstid falder sammen, kunne det også give anledning til betænkelighed, at domstolene hyppigt valgte meget korte afviklingstider som f.eks. 4 måneder. Efter de oplysninger, der foreligger om praksis i forsøgsperioden, er der dog næppe grund til at befrygte en tendens hertil.

Kriminalforsorgen har meddelt nogle oplysninger om fremgangsmåder, der følges i praksis. Der kan i almindelighed højst afvikles 24 timer om ugen. Det har endvidere været en aftale – i hvert fald i København – at samfundstjenesten tidligst afvikles på 2/3 af den ved dommen fastsatte afviklingsperiode. Det pointeres over for arbejdsstederne, at der ikke må træffes aftaler om afviklingen uden medvirken af en medarbejder for kriminalforsorgen. Der er dog forekommet eksempler på, at en hurtigere afvikling end forudsat er gennemført ved aftale mellem arbejdsstedet og den dømte. I de forholdsvis få tilfælde, hvor samfundstjenesten for en stor del er afviklet forholdsvis hurtigt, har kriminalforsorgen afbrudt afviklingen i en periode eller sørget for væsentlig længere intervaller mellem afviklingen af timer.

Der er herefter Straffelovrådets indtryk, at man i kriminalforsorgen er opmærksom på problemerne i forbindelse med hurtig afvikling. Tilrettelæggelsen af domsfuldbyrdelsen bør forgå således, at samfundstjenesten normalt udfylder den fastsatte længstetid, og at det på den anden side mest muligt undgås, at man må gå til retten for at få længstetiden forlænget.

Om de synspunkter, der fører til at lade afviklingstiden være afgørende også for prøvetid og tilsynstid anfører Straffelovrådet:

Når samfundstjeneste sættes i stedet for ubetinget frihedsstraf, bør udførelsen af pligtarbejdet betragtes som det afgørende indhold i retsfølgen. Den er fuldbyrdet og har opfyldt sit formål, når arbejdspligten er afviklet fuldt ud på tilfredsstillende måde. Det giver derfor ikke dommen en yderligere nytteværdi, at der efter arbejdets afvikling løber en yderligere periode, hvor den dømte stadig er undergivet forpligtelser i henhold til dommen og risikerer at få ubetinget frihedsstraf for den oprindelige kriminalitet. Og det kunne af den dømte opfattes som en urimelighed, at sådan straf blev idømt, enten for overtrædelser af tillægsvilkår eller sammen med straffen for ny kriminalitet, når han under den første sag har fået at vide, at et samtykke gjaldt udførelsen af et pligtmæssigt arbejde, og at en afgørelse herom og opfyldelse af dommens bestemmelser trådte i stedet for afsoning af fængselsstraf.

Hertil kommer at nyt strafbart forhold i en prøvetid efter samfundstjenestens afslutning kan rejse problemer med hensyn til strafudmålingen under den nye sag. Det kan stille sig tvivlsomt, hvor meget den oprindelig forskyldte straf bør tælle med, når det tages i betragtning, at domfældte jo dog fuldt ud har opfyldt sin arbejdspligt. Problemet kan formentlig blive særlig mærkbart i tilfælde, hvor der i den betingede dom har været udmålt en ikke ganske kortvarig straf.

Det kan på den anden side hævdes, at disse synspunkter ikke kan være eneafgørende. Det kan være problematisk at lade alle dommens retsvirkninger være udtømt med en ikke ved dommen forudset hurtig afvikling af arbejdspligten. Hertil skal føjes, at nogle mere generelle synspunkter med hensyn til den betingede dom kan tale for enten generelt eller i visse tilfælde at gøre prøvetiden og tilsynstiden længere end afviklingstiden, også selvom afviklingstiden faktisk får den ved dommen forudsatte længde.

Det er det grundlæggende træk i en betinget dom, at en forskyldt straf udsættes i en prøvetid. Dette sker i håb om, at risikoen for en senere straffuldbyrdelse skal bidrage til at motivere den dømte til at undgå ny kriminalitet i prøvetiden. Vilkår om tilsyn føjes hertil i forventning om, at den tilsynsførende vil have en støttende og vejledende indflydelse på den dømte. Man kan ikke på forhånd gå ud fra, at prøvetid og tilsyn er formålsløse efter fuldførelsen af arbejdspligten. Det kan f.eks. være erfaringer fra arbejdsperioden, der understreger, at der fortsat er opgaver for en tilsynsførende, og der kan i dommen være fastsat særvilkår, f.eks. om afvænningsbehandling, hvis gyldighedstid ikke kan begrænses til en måske kortvarig afviklingstid for samfundstjeneste.

Der er i øvrigt næppe afgørende grunde til, at personer, som ellers ville have fået dom til ubetinget frihedsstraf, som følge af arbejdspligtens tidsbegrænsning skal stilles gunstigere med hensyn til prøvens tidsmæssige udstrækning end personer, der efter almindelig praksis falder inden for rammerne af betinget dom. Såfremt ubetinget frihedsstraf var blevet foretrukket, ville den pågældende normalt blive prøveløsladt, og hertil ville der være knyttet en prøvetid og ofte et tilsyn i hele prøvetiden eller en del af denne.

Straffelovrådet vil betragte det som en fordel, hvis man i mange tilfælde, måske som det mest almindelige, kan fastholde, at der ikke løber nogen prøve- eller tilsynstid efter afviklingstidens udløb. Herved tager man fornødent hensyn til, at arbejdspligten er dommens hovedindhold, og man begrænser ulemperne ved, at den dømte efter afviklingstidens udløb kan have en mangelfuld forståelse af sin egen retlige stilling. Det kan være vanskeligt for nogle at forstå, at der efter afviklingstiden først kommer en periode, hvor tilsyn og særvilkår stadig har virkninger, derefter måske en yderligere periode (resten af prøvetiden), hvor de fortsat er undergivet en betinget strafudsættelse.

Den her anførte retningslinie bør udformes således, at det er den ved dommen fastsatte afviklingstid, der er det afgørende kriterium, ikke den eventuelt kortere faktiske afviklingstid, jf. bemærkningerne herom ovenfor. Dette må vistnok fastholdes bl.a. af den grund, at retten ved sin fastsættelse af afviklingstiden skal kunne forudsætte, at afviklingen strækker sig over denne periode, og at dette samtidig er prøve- og tilsynstid i det konkrete tilfælde. Problemet vil i øvrigt ikke være stort, hvis den tilsynsførende påser, at arbejdspligten tilrettelægges således, at den udfylder afviklingstiden.

Der bør dog ved loven åbnes mulighed for, at retten fastsætter en prøve- og tilsynstid, der er længere end afviklingstiden. Der kan næppe indvendes noget imod, at man – for at gøre systemet enklere og forebygge misforståelser hos den dømte – fastsætter prøvetid og tilsynstid til samme periode. Det er formentlig den passende udstrækning af tilsynstiden, der er hovedpunktet, ikke det formål at opnå en periode af fortsat strafisiko efter tilsynstidens udløb.

Muligheden for at gøre prøve- og tilsynstiden længere end afviklingstiden bør benyttes med udpræget vægt på, hvad forholdene taler for i det enkelte tilfælde. Retten fastsætter afviklingstiden, når antallet af arbejdstimer er udmålt. Derefter må man se på, om oplysningerne i personundersøgelsen taler for, at prøve- og tilsynstid gøres længere end afviklingstiden. Hvor et særvilkår fastsættes, vil det ofte være nødvendigt, at tilsynstiden og prøvetiden ikke er begrænset til afviklingstiden. Man må efter Straffelovrådets opfattelse være på vagt over for tendenser til at anvende forlængede prøve- og tilsynstider ud fra pønale hensyn eller i en ikke tilstrækkelig underbygget forventning om, at man øger dommens præventive virkninger ved at gøre brug af sådanne skærpselser.

Den fastsatte afviklingstid kan frembryde et andet problem, hvis det viser sig, at arbejdspligten – uden at der er tale om vilkårsovertrædelse men, f.eks. på grund af sygdomsperioder – ikke fuldt ud kan afvikles indenfor den fastsatte afviklingstid. Under forsøgsordningen har man i nogle tilfælde foranlediget sagen indbragt for retten i medfør af straffelovens § 59, stk. 2, med henblik på en forlængelse af afviklingstiden, og dette har normalt ikke voldt problemer.

Det må efter Straffelovrådets opfattelse være det rigtige udgangspunkt, at den fastsatte frist for afviklingen står ved magt, indtil den måtte blive ændret ved kendelse. Der kan ikke i domsfuldbyrdelsen indbygges en fleksibilitet, som giver kriminalforsorgen mulighed for med retlige virkninger at forlænge afviklingstiden, f.eks. fordi den dømte erkender, at han er skyld i, at tidsplanen ikke har kunnet overholdes. Der må derfor i lovreglerne optages en til straffelovens § 59 svarende bestemmelse. Rettens afgørelse vil i almindelighed gå ud på, at der sker en forlængelse af afviklingstiden. Men en bedømmelse af samtlige omstændigheder og navnlig den dømtes forhold kan føre til, at det ikke findes nødvendigt eller rimeligt, at en forsinket afvikling skal bevirke en sådan forlængelse. (...)

Justitsministeriet er af de af rådet anførte grunde enig i, at prøvetid og tilsynsperiode i almindelighed bør falde sammen med længstetiden for arbejdspligtens opfyldelse. Justitsministeriet kan i det hele tiltræde Straffelovrådets forslag til udformning af regler om afviklingstid, prøvetid og tilsynstid, hvor muligheden for en prøvetid og tilsynsperiode udover tidsrummet for arbejdspligtens afvikling fastholdes.”

Om vilkår og vilkårsovertrædelser fremgår bl.a. følgende af forarbejderne (Folketingstidende 1991-92, tillæg A, spalte 1876-78):

”Straffelovrådet har taget stilling til, om alle de i § 57, stk. 1, nr. 1-8, nævnte særvilkår bør kunne anvendes i domme om samfundstjeneste, eller anvendelsen af sådanne særvilkår bør begrænses eller helt udelukkes.

De foreliggende statistiske oplysninger viser, at særvilkår indtil 1988 har været fastsat i ca. 12 % af dommene til samfundstjeneste. Det har i de fleste tilfælde dre-

jet sig om vilkår om afvænningsbehandling for misbrug af alkohol eller narkotika, medens andre særvilkår har fundet en mere spredt anvendelse. Der kan således ikke siges at være dokumenteret et praktisk behov for at gøre alle særvilkår efter § 57 anvendelige i sager om samfundstjeneste. Den særlig byrdefulde karakter af vilkåret om samfundstjeneste taler også for, at man søger at begrænse mulighederne for at forbinde arbejdspligten med særvilkår og med den heraf følgende strafsanktionering af vilkårsovertrædelser.

Straffelovrådet foreslår derfor, at muligheden for at fastsætte særvilkår begrænses til at omfatte vilkår om afvænningsbehandling for misbrug af alkohol eller narkotika samt vilkår om psykiatrisk behandling.

Rådets forslag går herefter ud på, at der i tilknytning til en bestemmelse om obligatorisk tilsyn kan fastsættes vilkår om, at den dømte undergives ambulantly afvænningsbehandling for misbrug af alkohol eller narkotika eller ambulantly psykiatrisk behandling, idet rådet anser det for hensigtsmæssigt at undgå et sammenfald mellem arbejdspligten og en pligt til at tage ophold på hospital.

Reglerne om vilkårsovertrædelser i § 60, bør i det væsentlige overføres til en ny bestemmelse om samfundstjeneste, således at det også på dette område kommer til at bero på rettens bedømmelse, hvad der skal være den retlige virkning af en vilkårsovertrædelse uden ny kriminalitet.

I overensstemmelse med både de oprindelige og de nu anlagte forudsætninger bag samfundstjenesten må det anses for sandsynligt, at ubetinget frihedsstraf i de fleste tilfælde vil være den nødvendige følge af vilkårsovertrædelse. Men der bør ikke være tale om en obligatorisk regel herom, og der kan næppe ved lovregler gives nogen vejledning om, hvornår det er hensigtsmæssigt eller forsvarligt at afvige fra hovedreglen og opretholde dommen til samfundstjeneste, eventuelt med en ændring af dommens indhold. Det vil formentlig i praksis være en selvfølge, at der vises en særlig tilbageholdenhed med hensyn til straffuldbyrde i de tilfælde, hvor det ikke er vilkåret om samfundstjeneste, men kun tilsynsvilkåret eller et særvilkår om behandling, der er overtrådt. I øvrigt vil unødigt strenge følger af vilkårsovertrædelser ofte blive undgået på den måde, at der ikke sker indberetning fra den tilsynsførende, eller at en sag om vilkårsovertrædelse ikke indbringes for retten.

På eet punkt er det nødvendigt at fravige en regel, der følger af § 60. Det gælder udmålingen af ubetinget frihedsstraf. Som det er omtalt ovenfor, kan retten ikke, når der er fastsat straf i en betinget dom, i medfør af § 60 ændre denne straffastsættelse, men har kun valget mellem at lade den fuldbyrde i sin helhed eller at dele straffen i medfør af § 58, stk. 1. Efter Straffelovrådets forslag vil reglen i § 60, stk. 1, nr. 3, ikke blive overført til reglerne om samfundstjeneste. I stedet foreslås det, at retten i anledning af vilkårsovertrædelse kan ”træffe afgørelse om ubetinget frihedsstraf for den begåede lovovertrædelse”. Heraf følger, at uanset om den oprindelige dom har anvendt stk. 1 eller 2 i § 56, fastsætter retten nu den frihedsstraf, som skal fuldbyrdes. Afgørelsen herom træffes efter forslaget ved dom. Det er i forslaget udtrykkeligt sagt, at der ved fastsættelse af straf skal tages hensyn til omfanget af den samfundstjeneste, som den dømte har udført.

En ubetinget frihedsstraf i anledning af en vilkårsovertrædelse kan være en delstraf efter princippet i § 58, stk. 1. Der vil imidlertid efter rådets forslag gælde en begrænsning i adgangen til at kombinere ubetinget straf med fortsat samfundstjeneste. Hvor den begrænsede mulighed herfor ikke kan eller bør benyttes, vil den

delstraf, som ikke bliver ubetinget, overgå til at være en betinget delstraf uden samfundstjeneste efter § 58, stk. 1, direkte anvendt. (...)

Justitsministeriet kan tiltræde Straffelovrådets synspunkter og forslag. Det er efter Justitsministeriets opfattelse vigtigt, at domstolene ikke bindes af konkrete lovregler ved vurderingen af følgerne af vilkårsovertrædelser.”

Om kombination af ubetinget straf og betinget straf med vilkår om samfundstjeneste fremgår bl.a. følgende af forarbejderne (Folketingstidende 1991-92, tillæg A, spalte 1886-91):

”Det bør efter Straffelovrådets opfattelse almindeligvis være udelukket at idømme en ubetinget delstraf i forbindelse med dom til samfundstjeneste. Det er meningen med samfundstjeneste, at den træder i stedet for ubetinget frihedsstraf. Foranstaltningen skal bruges til at holde lovovertrædere fri af strafafsoning. Der vil ikke mindst i forhold til den dømte opstå en ubehagelig uklarhed omkring strafanvendelsen, hvis en lovovertræder skal dømmes til en frihedsstraf på indtil 3 måneder (efter forslaget til ændring af § 58, stk. 1, indtil 6 måneder) og efter strafudståelsen udføre samfundstjeneste. Den dømte vil let få den opfattelse, at han har udstået sin straf, og hvis han efter afsoningen er dårligt motiveret for arbejdets udførelse, vil der være en nærliggende risiko for, at hans forhold fører til en ny ubetinget frihedsstraf.

Det kunne derfor være nærliggende at slå den opfattelse fast hos lovovertrædere og andre, at samfundstjeneste og frihedsstraf er to forskellige strafarter, som udelukker hinanden i den samme domssituation.

Der forekommer imidlertid tilfælde, hvor det ikke er let at fastholde det nævnte udgangspunkt. Det gælder navnlig sager, hvor tiltalte findes skyldig dels i spirituskørsel, der medfører frihedsstraf, dels i straffelovsovertrædelser, der isoleret set ville kunne medføre samfundstjeneste i stedet for ubetinget straf. Det var denne type af sager, Straffelovskommissionen tænkte på, da den i 1953 foreslog en begrænset adgang til at foretage strafdeling. Fremgangsmåden vil forhindre, at der skal træffes et valg mellem to løsninger, der begge forekommer uacceptable: at straffen for spirituskørsel trækker en væsentlig længere frihedsstraf med sig, som ellers kunne have været undgået ved dom til samfundstjeneste, eller at tiltalte omvendt ved dom til samfundstjeneste undgår en kort ubetinget frihedsstraf, som alle andre ville få for den samme overtrædelse.

Et lignende behov for strafdeling kan formentlig tænkes at foreligge i visse tilfælde af sammenstød mellem forskelligartede straffelovsovertrædelser, f.eks. i sager, hvor der sammen med tyverier eller andre berigelsesforbrydelser pådømmes et voldsforhold, som findes at burde medføre en kort ubetinget frihedsstraf. En strafdeling kommer kun i betragtning, hvor det hensyn, som bestemmer sanktionspraksis over for forskellige gerningstyper, med betydelig vægt taler imod, at voldsforholdet indgår i en dom til samfundstjeneste.

Der er således i Straffelovrådet enighed om, at der er ulemper ved at forbinde samfundstjeneste med ubetinget frihedsstraf, men at det på den anden side – som det er belyst ved et par typeeksempler – næppe er rigtigt at fastholde et ufravigeligt princip om, at samfundstjeneste er uforenelig med en samtidig pålagt ubetin-

get frihedsstraf. Der er imidlertid ikke i rådet enighed om, i hvilket omfang det efter nye lovregler bør være muligt at forbinde samfundstjeneste med ubetinget frihedsstraf.

Et flertal af rådets medlemmer vil fastholde det udgangspunkt, at ubetinget frihedsstraf og samfundstjeneste ikke kan idømmes samtidig. Det forekommer ikke flertallet acceptabelt at overføre en vid adgang til at afsige kombinationsdom til reglerne om samfundstjeneste. Det foreslås derfor, at en strafdeling kun skal være mulig i tilfælde, hvor det ved sammenstød mellem uligeartede lovovertrædelser findes nødvendigt at idømme en kort ubetinget frihedsstraf for den ene overtrædelse, som nævnt typisk frihedsstraf for spirituskørsel.

Ulemperne ved en strafdeling øges, jo længere den ubetingede strafdel er, og den kan efter forslaget til ændring af § 58, stk. 1, være indtil 6 måneder, såfremt reglen herom overføres til samfundstjeneste. Man skal i den forbindelse være opmærksom på, at en ubetinget strafdel på nogle måneder normalt betyder en længere forsinkelse af samfundstjenestens påbegyndelse, fordi der i almindelighed ikke kan ske indsættelse til afsoning umiddelbart efter dommen. Den praktiske konsekvens kan derfor let blive, at samfundstjenesten først kan indledes et halvt års tid efter dommen. Den forudgående afsoning vil da let få meningen med samfundstjenestedommen til at fortone sig for den dømte. Og overtrædelser af dommens vilkår vil kunne medføre straffuldbyrddelse på et tidspunkt, hvor den dømte forlængst ville have overstået sin prøvetid, såfremt samfundstjenesten straks var blevet påbegyndt.

Flertallet har ikke ment at burde foreslå en udtrykkelig regel om, hvorledes ”en kort ubetinget frihedsstraf” skal afgrænses. Det forekommer vigtigst, at domstolernes opmærksomhed henledes på de ovenfor omtalte hensyn og typetilfælde. Det er nærliggende at gå ud fra, at der kun i sjældnere tilfælde bør kunne blive tale om ubetingede straffe, der overstiger 30 dage.

Et mindretal, der kan tiltræde, at det må have undtagelsens karakter at forbinde en dom med samfundstjeneste med en ubetinget frihedsstraf, er betænkelig ved at begrænse varigheden af den ubetingede straffedel til de 30 dage, som flertallet foreslår som det normale maximum. Det vil være en regel, der afviger fra det maximum, der foreslås i den almindelig regel om kombinationsdom i § 58, og det vil være en regel, der afviger fra den hidtil gældende bestemmelse i straffelovens § 58.

Der bør efter mindretallets opfattelse indrømmes domstolene et lidt friere skøn med hensyn til varigheden af den ubetingede straffedel. Mindretallet foreslår derfor, at der i § 64 indsættes en bestemmelse, der giver mulighed for at fastsætte den ubetingede del af dommen til fængsel i indtil 3 måneder. Det vil muliggøre anvendelse af samfundstjeneste i videre omfang i tilfælde, hvor der indgår vold, der sædvanligvis medfører ubetinget frihedsstraf, i den kriminalitet, der foreligger til pådømmelse. Det vil også give bedre mulighed for fastsættelsen af en passende reaktion i tilfælde af recidiv i prøvetiden for en forudgående almindelig betinget dom eller en betinget dom med vilkår om samfundstjeneste og i tilfælde, hvor en dom til samfundstjeneste optages til revision i anledning af kriminalitet, som er begået forud for dommen til samfundstjeneste. (...)

Justitsministeriet er enig med mindretallet i, at der – i de undtagelsestilfælde, hvor en kombination af samfundstjeneste og ubetinget frihedsstraf kan komme på tale – bør indrømmes domstolene et friere skøn med hensyn til varigheden af den

ubetingede strafdel end foreslået af flertallet. Justitsministeriet er tillige enig med mindretallet i, at muligheden for kombinationsdom ikke skal begrænses til tilfælde af sammenstød mellem uligeartede lovovertrædelser. (...)

Der er ifølge Straffelovrådet ikke så store ulemper ved en kombination af ubetinget bøde og samfundstjeneste som ved en strafdeling svarende til § 58, stk. 1. Forpligtelsen til at betale en bøde er mindre indgribende og opfattes anderledes end den ubetingede frihedsstraf. Der kan imidlertid også i denne henseende opstå en uklarhed om reaktionens formål og målestokke, når der ved samme dom og for samme kriminalitet pålægges den dømte både en pligt til at udføre ulønnet arbejde og at betale en bøde.

Man må dog også her pege på en gruppe af tilfælde, der frembyder et problem. Hvis tiltalte findes skyldig i spiritus- eller promillekørsel, der efter praksis medfører bødestraf, og desuden i straffelovsovertrædelser, der egner sig til at afgøres med samfundstjeneste, må det anses for nødvendigt, at begge disse retsfølger kan idømme ved samme dom. Det vil formentlig også her være let for den dømte at forstå, at han ikke har kunnet undgå den takstbestemte bøde for spiritus- eller promillekørsel, selv om hans kriminalitet i øvrigt har givet grundlag for en dom til samfundstjeneste.

Der er i Straffelovrådet enighed om, at der bør findes en hjemmel til idømmelse af bødestraf i forbindelse med dom til samfundstjeneste. Der er imidlertid ikke enighed om, hvorledes en bestemmelse herom skal affattes.

Flertallet finder, at adgangen til at idømme en bøde samtidig med dom til samfundstjeneste bør afgrænses til de tilfælde, hvor behovet for denne kombination er mest iøjefaldende. Der henvises herved til bemærkningerne ovenfor om samtidig pådømmelse af straffelovskriminalitet og spiritus- eller promillekørsel. Ligesom med hensyn til den delvis ubetingede frihedsstraf foreslås det, at § 58, stk. 2, i denne sammenhæng erstattes af en bestemmelse, der begrænser anvendelsen af ubetinget bøde til tilfælde af sammenstød mellem uligeartede straffelovsovertrædelser, når forholdene med særlig vægt taler for, at der pålægges en bøde for en af lovovertrædelserne. Bestemmelsen kan derimod ikke anvendes som grundlag for en bøde som tillægsstraf i tilfælde, hvor kun een lovovertrædelse eller flere ligeartede lovovertrædelser foreligger til pådømmelse. De foreliggende oplysninger om forsøgsordningen taler efter flertallets opfattelse ikke for et praktisk behov for i videre omfang end her foreslået at forbinde samfundstjeneste med en ubetinget bøde.

Mindretallet vil foretrække, at hjemmelen til at idømme bøde ved siden af samfundstjeneste formuleres som en henvisning til § 58, hvilket indbefatter stk. 2 i denne bestemmelse. Den foreslåede hjemmel er herefter ikke begrænset til tilfælde af sammenstød, men kan efter sin formulering anvendes til at styrke indholdet af en afgørelse, ved hvilken tiltalte idømmes samfundstjeneste for een lovovertrædelse eller flere ensartede forhold. (...)

Justitsministeriet er enig med mindretallet i, at der også uden for sammenstødstilfældene kan tænkes situationer, hvor der kan være behov for ved idømmelse af bøde ved siden af samfundstjeneste at styrke indholdet af en afgørelse. Justitsministeriet foretrækker på denne baggrund mindretallets forslag.”

Lovforslaget blev på dette punkt ændret under behandlingen i Folketinget, jf. Folketingstidende 1991-92, tillæg B, spalte 302 og 305:

”Med vedtagelsen af ændringsforslag nr. 4 [om kombinationsdomme] finder flertallet, at domstolene får det frie skøn, der muliggør anvendelse af samfundstjeneste i videre omfang. (...)

I overensstemmelse med flertallet i Straffelovrådet finder forslagsstillerne, at det ikke forekommer acceptabelt at overføre en vid adgang til at afsige kombinationsdom til reglerne om samfundstjeneste. Det foreslås derfor, at en strafdeling kun skal være mulig i tilfælde, hvor det ved sammenstød mellem uligeartede lovovertrædelser findes nødvendigt at idømme en kort ubetinget frihedsstraf for den ene overtrædelse, typisk frihedsstraf for spirituskørsel.

Der foreslås ikke en udtrykkelig regel om, hvorledes ”en kort ubetinget frihedsstraf” skal afgrænses, men det er hensigten, at der kun i sjældnere tilfælde bør kunne blive tale om ubetingede straffe, der overstiger 60 dage.”

2.3. Lovændringen i 1997

Ved lov nr. 274 af 15. april 1997 om ændring af straffeloven, retsplejeloven og lov om udlægning af åndssvageforsorgen og den øvrige særforsorg mv. (Samfundstjeneste og forstærket indsats mod seksualforbrydelser mv.) blev der gennemført forskellige ændringer af reglerne om samfundstjeneste med henblik på at øge anvendelsen heraf. Ændringerne angik henholdsvis kombinationsdomme, særvilkår og administrativ forlængelse af længstetiden for arbejdspligtens udførelse.

Om kombinationsdomme fremgår bl.a. følgende af forarbejderne (Folketingstidende 1996-97, tillæg A, side 95):

”På baggrund af de senere års udvikling i antallet af domme til samfundstjeneste og ønsket om at muliggøre en øget brug af denne strafart bør det (...) efter Justitsministeriets opfattelse overvejes, om § 64 bør udformes mindre restriktivt.

Det er Justitsministeriets opfattelse, at det også udover tilfælde, hvor flere uligeartede lovovertrædelser foreligger til samlet pådømmelse, vil være hensigtsmæssigt at kunne idømme samfundstjeneste og en kortere ubetinget frihedsstraf eller en bødestraf.

Hvis valget står mellem en betinget dom med vilkår om samfundstjeneste og en længere ubetinget frihedsstraf, altså et valg mellem ”alt eller intet”, bør der efter Justitsministeriets opfattelse være mulighed for at vælge en mellemform, således at der afsiges en betinget dom med vilkår om samfundstjeneste og samtidig idømmes en kortere ubetinget frihedsstraf eller en bøde.

En videre adgang til at kombinere en dom til samfundstjeneste med en kortere ubetinget frihedsstraf eller en bøde vil efter Justitsministeriets opfattelse ikke være i modstrid med samfundstjenestens karakter.

Samfundstjeneste har altid været og skal fortsat være et alternativ til en ubetinget frihedsstraf og ikke en skærpelse af andre betingede domme.

Muligheden for at idømme en betinget dom med vilkår om samfundstjeneste og en kortere ubetinget frihedsstraf eller bøde vil derfor kun kunne udnyttes i tilfælde, hvor sanktionsvalget ellers var faldet ud til fordel for en ubetinget frihedsstraf.

Det forudsættes således, at en lovovertrædelse, der efter de gældende regler ville medføre en almindelig betinget dom eller en betinget dom med vilkår om samfundstjeneste, ikke efter gennemførelsen af lovforslaget fører til idømmelse af en kombinationsdom.

En udvidet adgang til at kombinere en dom til samfundstjeneste med en kortere ubetinget frihedsstraf eller en bøde vil indebære, at samfundstjeneste vil kunne anvendes på lovovertrædelser, hvis type eller grovhed efter de gældende regler ville udelukke anvendelse af samfundstjeneste, fordi en dom til samfundstjeneste efter rettens opfattelse ikke er en tilstrækkelig sanktion, jf. bl.a. bemærkningerne oven for under pkt. 2.3.1. om muligheden for at anvende kombinationsdom inden for varsomhedsområdet.

En videre adgang til at idømme kombinationsdom vil således generelt kunne bidrage til at udvide brugen af samfundstjeneste.

Justitsministeriet foreslår på den baggrund, at straffelovens § 64 ændres, således at der i videre omfang bliver mulighed for i forbindelse med betinget dom med vilkår om samfundstjeneste at idømme en ubetinget frihedsstraf eller en bøde efter reglerne i straffelovens § 58. Justitsministeriet har dog fundet, at grænsen for den ubetingede del af straffen, der i § 58, stk. 1, er 6 måneder, bør være lavere, når der er tale om en kombination af samfundstjeneste og ubetinget frihedsstraf. Det foreslås derfor, at den ubetingede del af straffen ikke kan overstige 3 måneder.

Det er dog hensigten, at der ved kombinationsdomme som hovedregel bliver tale om en korterevarende ubetinget frihedsstraf, således at det vil være rent undertagsvis, at den ubetingede frihedsstraf fastsættes til 3 måneder.

Det forudsættes, at afviklingen af kombinationsdomme sker således, at den ubetingede del af straffen fuldbyrdes, inden afviklingen af samfundstjeneste påbegyndes, således at det resocialiserende formål med samfundstjeneste ikke fortabes.

Af hensyn til muligheden for at afvikle samfundstjenesten inden for den fastsatte frist (længstetiden) vil der derfor blive iværksat en ordning, der sikrer en hurtig indkaldelse til afsoning af den ubetingede frihedsstraf.

Justitsministeriet vil således instruere anklagemyndigheden om, at der gives fuldbyrdelsesordre umiddelbart efter, at der er givet ankeafkald, efter at ankefristen er udløbet eller efter, at en anke dom er afsagt. Tilsigelsesvarslet, dvs. den frist, den dømte indkaldes med, således at den pågældende kan nå at indrette sine personlige, familiemæssige og økonomiske forhold på afsoningen, vil blive afpasset med henblik på, at afsoningen af frihedsstraffen så vidt muligt kan påbegyndes 1 måned efter, at den endelige dom foreligger til fuldbyrdelse.”

Om særvilkår fremgår bl.a. følgende af forarbejderne (Folketingstidende 1996-97, tillæg A, side 96):

”Det er Justitsministeriets opfattelse, at domstolenes mulighed for i den konkrete situation at idømme samfundstjeneste ikke bør hindres unødigt. Det må undgås, at en begrænsning i de former for særvilkår, der kan knyttes til en dom til samfundstjeneste, fører til en utilsigtet indsnævring af den personkreds, over for hvilken en betinget dom med vilkår om samfundstjeneste kan bruges.

Ved at gøre det muligt at knytte andre former for vilkår til en dom til samfundstjeneste vil der efter Justitsministeriets opfattelse blive mulighed for, at flere personer kan blive fundet egnede til samfundstjeneste.

Justitsministeriet foreslår derfor, at § 63, stk. 3, ændres, således at retten ud over de vilkår om afvænningsbehandling for misbrug af alkohol eller narkotika eller ambulant psykiatrisk behandling, der kan fastsættes efter de gældende regler, også kan fastsætte andre vilkår, som findes formålstjenlige.

En øget mulighed for at knytte vilkår til en dom til samfundstjeneste gør det efter Justitsministeriets opfattelse vigtigt at sikre, at sager i anledning af vilkårsovertrædelser behandles hurtigt, og at praksis med hensyn til reaktionen ved vilkårsovertrædelser er ensartet både ved kriminalforsorgen i forbindelse med påtale af vilkårsovertrædelser og ved domstolene i forbindelse med fastsættelsen af konsekvensen heraf.”

Om administrativ forlængelse af længstetiden for arbejdspligtens udførelse fremgår bl.a. følgende af forarbejderne (Folketingstidende 1996-97, tillæg A, side 96):

”Justitsministeriet finder, at det vil kunne føre til en smidigere afvikling af dommen til samfundstjeneste, hvis tilsynsmyndigheden også får mulighed for at forlænge afviklingstiden. En sådan ordning bør dog kombineres med, at den dømte kan forlange rettens prøvelse af tilsynsmyndighedens afgørelse.

Justitsministeriet foreslår derfor, at der i straffelovens § 63 indsættes et nyt stk. 2, hvorefter afviklingstiden af tilsynsmyndigheden kan forlænges, hvis særlige grunde taler derfor.

Efter forslaget kan en afgørelse om forlængelse af afviklingstiden indbringes for retten, hvis den dømte anmoder om det. Indbringelse for retten sker ved anklagemyndighedens foranstaltning. Der skal i forbindelse med en forlængelse af afviklingstiden gives den dømte vejledning om adgangen til domstolsprøvelse.

Efter straffelovens § 63, stk. 2, fastsættes der i dommen til samfundstjeneste en prøvetid, som i almindelighed svarer til længstetiden for arbejdspligtens opfyldelse, men som, hvis det findes formålstjenligt, kan være længere, dog højst 2 år.

I høringsvar over et udkast til lovforslaget har flere myndigheder peget på, at det vil være uheldigt, hvis tilsynsmyndighedens mulighed for at forlænge afviklingstiden kommer til at betyde, at afviklingstiden kan blive længere end prøvetiden.

Justitsministeriet foreslår derfor, at det i forslaget til § 63, stk. 2, fastsættes, at tilsynsmyndigheden ikke kan forlænge afviklingstiden ud over prøvetiden.

Justitsministeriet foreslår endvidere, at den nugældende bestemmelse i straffelovens § 63, stk. 2 (der efter forslaget bliver stk. 3), ændres, således at der i dommen fastsættes en prøvetid på højst 2 år, dog således at prøvetiden ophører, når længstetiden for arbejdspligtens opfyldelse (afviklingstiden) er udløbet, medmindre andet er bestemt i dommen.

Det forudsættes i den forbindelse, at prøvetiden, hvis den fastsættes til et kortere tidsrum end 2 år, dog fastsættes således, at der er plads til, at tilsynsmyndigheden i givet fald kan forlænge afviklingstiden.

Prøvetiden vil efter forslaget senest ophøre, når længstetiden, eventuelt efter at denne er forlænget af tilsynsmyndigheden, er udløbet.”

2.4. Lovændringerne i 2000

2.4.1. Udvidet brug af samfundstjeneste

Ved lov nr. 230 af 4. april 2000 om ændring af straffeloven (Udvidet brug af samfundstjeneste og betingede domme med vilkår om alkoholbehandling for spirituskørsel) blev anvendelsesområdet for betinget dom med vilkår om samfundstjeneste udvidet til at omfatte sager om spirituskørsel. I den forbindelse blev mindstetimetallet for samfundstjeneste nedsat fra 40 til 30 timer. Endvidere blev forholdet mellem længstetid for arbejdsforpligtelsens opfyldelse, prøvetid, tilsyn og eventuelle vilkår efter straffelovens § 57 ændret, således at det i dommen kan fastsættes, at prøvetiden ophører, når længstetiden for arbejdsforpligtelsens opfyldelse er udløbet, men at tilsynet ophører og eventuelle vilkår efter § 57 bortfalder, når længstetiden for arbejdsforpligtelsens opfyldelse er udløbet, medmindre andet er bestemt i dommen.

Forarbejderne indeholder følgende generelle udsagn om betinget dom med vilkår om samfundstjeneste (Folketingstidende 1999-2000, tillæg A, side 1134):

”Muligheden for at idømme betinget dom med vilkår om samfundstjeneste er et vigtigt alternativ til ubetinget frihedsstraf. Ved en dom med vilkår om samfundstjeneste skal en lovovertræder, der ellers ville være blevet idømt en ubetinget frihedsstraf, normalt ikke indsættes til afsoning. Reglerne om samfundstjeneste gør det muligt at idømme en følelig sanktion, der tilkendegiver en afstandtagen til kriminaliteten. Samtidig undgår lovovertræderen de negative personlige og sociale konsekvenser, som et fængselsophold uundgåeligt har.

Fængselsophold betragtes utvivlsomt af de fleste som mere indgribende end samfundstjeneste. Den længstetid, som fastsættes til afvikling af arbejdspligten,

vil imidlertid ofte være længere end den forskyldte frihedsstraf, og samfundstjeneste kan af den grund betragtes som en tidsmæssigt mere langstrakt sanktion.”

Om baggrunden for lovændringen fremgår af forarbejderne bl.a. følgende (Folketingstidende 1999-2000, tillæg A, side 1127-28, 1134-36 og 1141):

”Formålet med lovforslaget er at indføre mulighed for at idømme samfundstjeneste i stedet for kortere ubetingede frihedsstraffe for navnlig spirituskørsel eller promillekørsel (i dette lovforslag som hovedregel under ét betegnet som spirituskørsel). Der lægges således op til, at spirituskørsel, som i dag afgøres med ubetinget frihedsstraf imellem 10 og 60 dage, i stedet straffes med en betinget dom med vilkår om bl.a. samfundstjeneste. Med henblik på at kunne anvende samfundstjeneste i stedet for også de helt kortvarige frihedsstraffe foreslås mindstetimetallet for samfundstjeneste nedsat fra 40 til 30 timer.

Justitsministeriet tiltræder i den forbindelse de synspunkter om strafpositionerne ved samfundstjeneste på dette område, som Straffelovrådet er fremkommet med. Ved de mindst alvorlige tilfælde af spirituskørsel eller kørsel i frakendelsestiden, der omfattes af nyordningen, og hvor der i dag udmåles f.eks. 10-14 dages hæfte, finder Straffelovrådet, at et timeantal svarende til det nye mindstetimal på 30 timer kunne være passende. Ved tilfælde af spirituskørsel, eventuelt i kombination med kørsel i frakendelsestiden, der i dag afgøres med hæfte eller fængsel i f.eks. 40-50 dage, ville det være naturligt at strafpositionen blev samfundstjeneste i 60 timer. I området mellem disse strafpositioner finder Straffelovrådet, at straffen eksempelvis kunne udmåles til 40 timers samfundstjeneste.

Foruden den idømte samfundstjeneste forudsættes idømt en tillægsbøde svarende til bøderne for mindre grove tilfælde af spirituskørsel. (...)

Er der i tilknytning til spirituskørslen forvoldt alvorlig personskade, således at straffelovens § 241 om uagtsomt manddrab eller § 249 om uagtsomt betydelig legemsbeskadigelse også er overtrådt, bør betinget dom med vilkår om samfundstjeneste som udgangspunkt ikke anvendes. Det samme gælder, hvis spirituskørslen er sket i en brugsstjålet vogn, eller hvor spirituskørslen er sket i prøvetiden for en tidligere betinget dom med vilkår om samfundstjeneste for spirituskørsel.

Spirituskørsel i kombination med kørsel i frakendelsestiden – uden for prøvetiden – skal efter forslaget også kunne afgøres med samfundstjeneste. På den baggrund foreslås det tillige, at kørsel i frakendelsestiden uden samtidig spirituskørsel, der efter gældende praksis medfører en kortere ubetinget frihedsstraf, også kan afgøres på denne måde. Efter tilsvarende principper som ved samfundstjeneste for spirituskørsel forudsættes udmålt en tillægsbøde, ligesom der bør udvises tilbageholdenhed over for anvendelse af samfundstjeneste ved kørsel i frakendelsestiden, der har ført til alvorlig personskade, eller som er begået i et brugsstjålet køretøj. (...)

De angivne principper for nyordningen med betingede domme med vilkår om samfundstjeneste eller alkoholistbehandling udelukker ikke, at en konkret, individuel vurdering kan føre til, at også spirituskørsel, der falder uden for disse rammer for ordningen, og som ellers ville medføre ubetinget frihedsstraf, kan afgøres med samfundstjeneste eller alkoholistbehandling, hvis det i det enkelte tilfælde findes forsvarligt.

Endvidere lægges der op til en øget anvendelse af samfundstjeneste på det eksisterende anvendelsesområde. Den ovennævnte nedsættelse af mindstetimetallet for samfundstjeneste fra 40 til 30 timer muliggør, at samfundstjeneste i nogle tilfælde kan anvendes i stedet for kortere frihedsstraffe. Endvidere vil anklagemyndigheden blive instrueret om at iværksætte personundersøgelse med henblik på samfundstjeneste i samtlige de sager, hvor berigelseskriminalitet skønnes at kunne medføre ubetinget frihedsstraf for en person, som ikke tidligere er idømt ubetinget frihedsstraf. Anklagemyndigheden vil desuden blive instrueret om generelt at være særlig opmærksom på muligheden for at anvende samfundstjeneste. (...)

Justitsministeriet finder, at der nu bør indføres mulighed for anvendelse af samfundstjeneste i stedet for kortere ubetingede frihedsstraffe for navnlig spirituskørsel.

Uanset om der i den betingede dom fastsættes vilkår om samfundstjeneste eller alkoholistbehandling, vil der være tale om en mærkbar reaktion.

Hertil kommer, at valget mellem en betinget dom med vilkår om alkoholistbehandling, en betinget dom med vilkår om samfundstjeneste eller – ved grovere overtrædelser – en ubetinget dom efter hidtidig reaktionspraksis desuden vil blive baseret på en individuel vurdering af den pågældendes personlige forhold. Dette vil i sig selv have en specialpræventiv effekt.

For at undgå skævvridning i forhold til de bødebelagte områder af spirituskørsel, bør de betingede domme efter Justitsministeriets opfattelse desuden kombineres med en tillægsbøde.

Der vil således fortsat samlet være tale om en ganske følelig sanktion for spirituskørsel.

I øvrigt synes den generelle nedkriminalisering af spirituskørsel i 1981 ikke at have ført til en svækkelse af den almenpræventive effekt. Der henvises til statistikken i pkt. 2.4. Det bemærkes i den forbindelse, at den obligatoriske førerretsfrakendelse ved spirituskørsel med en promille på over 0,80 formentlig har en ikke ubetydelig almenpræventiv værdi. Samtidig er kontrolintensiteten af stor betydning for forebyggelsen af lovovertrædelser på dette område.

Efter Justitsministeriets opfattelse bør samfundstjeneste fortsat primært anvendes ved pådømmelse af kriminalitet, der ikke har ført til alvorlig personskade. Anvendelse af betingede domme med vilkår om samfundstjeneste eller alkoholistbehandling bør derfor rettes mod de tilfælde af spirituskørsel, som ikke har medført alvorlig personskade på andre. Ved alvorlig personskade forstås i denne forbindelse forhold som omhandlet i straffelovens § 241 om uagtsomt manddrab og § 249 om uagtsom betydelig legemsbeskadigelse (...).

Det er erfaringen, at der er højere risiko for uheld, herunder uheld med personskade, når spirituskørsel foregår i en brugstjålet bil, idet der i disse tilfælde ofte er tale om en mere uforsigtig kørsel, hvor formålet med kørslen ikke nødvendigvis er transport. Brugstyveri har fra starten været en del af kerneområdet for samfundstjeneste (...). Uanset dette bør den generelle risiko, som er forbundet med spirituskørsel i brugstjålet køretøj – og som var baggrunden for den under pkt. 2.2.7. beskrevne strafskærpelse – betyde, at anvendelsen af betingede domme med vilkår om samfundstjeneste eller alkoholistbehandling ikke rettes mod disse tilfælde af spirituskørsel. Såfremt det efter en konkret, individuel vurdering findes forsvarligt, kan kombinationsdom eventuelt anvendes. I givet fald vil der til den

betingede del af frihedsstraffen kunne knyttes vilkår om samfundstjeneste eller alkoholbehandling.

I pkt. 2.2.5. er nævnt eksempler på, at domstolene har idømt betingede domme for spirituskørsel i nogle tilfælde, hvor der foreligger helt særlige forhold. Det er ikke hensigten med nærværende lovforslag at foreslå denne type betingede domme afløst af betingede domme med andre vilkår end de hidtil fastsatte, bortset fra de tilfælde, hvor den betingede dom er begrundet i den dømtes behandlingskrævende alkoholmisbrug. I disse tilfælde vil det være naturligt fremover at idømme betingede domme med det i pkt. 3.2.2. foreslåede nye vilkår om struktureret, kontrolleret alkoholbehandling. (...)

Som anført (...) finder Justitsministeriet, at der er en række fordele knyttet til anvendelse af samfundstjeneste for spirituskørsel. Den risiko for ulighed ved sanktionsfastsættelsen for disse talrige, ensartede forbrydelser, som Straffelovrådets flertal tidligere har peget på (...), taler for, at samfundstjeneste for spirituskørsel som udgangspunkt begrænses til at erstatte frihedsstraffe op til en bestemt strafflængde, og at sager i dette område til gengæld som hovedregel afgøres ved betingede domme enten med vilkår om struktureret, kontrolleret alkoholbehandling af mindst et års varighed eller med vilkår om samfundstjeneste.

I det lovudkast, som blev sendt til høring i maj 1999, foreslog Justitsministeriet, at betingede domme med vilkår om samfundstjeneste skulle anvendes over for spritbilister, der efter gældende praksis idømmes en ubetinget frihedsstraf på højst 50 dage for spirituskørsel uden alvorlig personskade, og som ikke idømmes betinget dom med vilkår om alkoholbehandling (...). Både efter den gældende administrative benådningsordning og den foreslåede ordning med betingede domme med vilkår om alkoholbehandling er den øvre grænse 60 dages frihedsstraf.

I høringssvarene fra bl.a. Østre Landsret og Rigsadvokaten er der peget på, at den øvre grænse for anvendelse af betingede domme med vilkår om struktureret, kontrolleret alkoholbehandling og betingede domme med vilkår om samfundstjeneste bør være ens for at skabe parallelitet mellem de to former for betingede domme.

Justitsministeriet er enig heri og foreslår, at samfundstjenesteordningen også omfatter de – ret fåtallige – tilfælde af spirituskørsel uden alvorlig personskade, eventuelt i kombination med kørsel i frakendelsestiden, som efter gældende retspraksis vil føre til en frihedsstraf på højst 60 dage.

Som beskrevet i bilag 5, pkt. 6, består der en sammenhæng mellem antallet af samfundstjenestetimer og antal dage i den udmålte frihedsstraf. Anvendelse af samfundstjeneste i stedet for de helt kortvarige ubetingede frihedsstraffe for spirituskørsel vil derfor efter Justitsministeriets vurdering kræve en nedsættelse af det generelle minimum for arbejdspligten til under 40 timer.

Lovforslaget indebærer derfor, at straffelovens § 63, stk. 1, ændres, således at retten som vilkår for udsættelse af frihedsstraf kan bestemme, at den dømte skal udføre samfundstjeneste i mindst 30 timer – mod tidligere mindst 40 timer. Med et lavere timeantal end 30 vil det efter kriminalforsorgens vurdering være vanskeligt at tilrettelægge arbejdets udførelse på rimelig måde. Samtidig har Straffelovrådet tilsluttet sig dette mindstetimetal.

Som beskrevet skal den foreslåede ordning som udgangspunkt omfatte personer, der ikke kan idømmes en betinget dom med vilkår om alkoholbehandling, og som for spirituskørsel uden alvorlig personskade på andre ellers efter praksis

ville blive idømt ubetinget frihedsstraf på højst 60 dage. Ved alvorlig personskade sigtes i denne forbindelse til overtrædelse af straffelovens § 241 om uagtsomt manddrab eller § 249 om uagtsom betydelig legemsbeskadigelse (...). Som anført (...) bør betinget dom som udgangspunkt heller ikke anvendes, hvis spirituskørsel er foregået i et brugsstjålet køretøj.

En konkret, individuel vurdering kan dog føre til, at også spirituskørsel, der falder uden for dette kerneområde for nyordningen, kan afgøres med samfundstjeneste, hvis dette i det enkelte tilfælde findes forsvarligt. (...)

Et særligt spørgsmål opstår (...), hvor en person i prøvetiden for en tidligere straffedom vedrørende uligeartet kriminalitet kører spirituskørsel, som efter den foreslåede ordning isoleret set ville medføre betinget dom med vilkår om samfundstjeneste. Den gældende bestemmelse i straffelovens § 61, stk. 2, nr. 1 og 2, hjemler mulighed for i disse tilfælde at idømme ubetinget straf alene for det nye forhold eller at afsige ny betinget dom vedrørende begge lovovertrædelser. Derimod er der ikke i straffeloven udtrykkelig hjemmel til at idømme betinget dom på vilkår af samfundstjeneste for det nye forhold af spirituskørsel samtidig med, at den tidligere betingede dom for uligeartet kriminalitet opretholdes. Som nævnt bør det fortsat været hovedreglen ved idømmelse af betinget straf i disse tilfælde, at der fastsættes en fælles straf. I særlige tilfælde kan der imidlertid være behov for at kunne idømme betinget dom med vilkår om samfundstjeneste alene for det nye forhold. For at muliggøre denne kombination af sanktioner i særlige tilfælde ved uligeartet kriminalitet foreslås § 61, stk. 2, ændret.”

Om betydningen af tiltaltes holdning til samfundstjeneste fremgår af forarbejderne bl.a. følgende (Folketingstidende 1999-2000, tillæg A, side 1136):

”Der er under høringen over lovudkastet fra bl.a. Østre og Vestre Landsret peget på, at det bør afklares, om tiltalte ved at stille sig negativ over for samfundstjeneste skal kunne vælge i stedet at blive idømt frihedsstraf.

Under forsøgsordningen fra 1982 var det en forudsætning for at idømme samfundstjeneste, at tiltalte gav samtykke hertil. Ved lovfæstelsen i 1992 blev samtykkekravet ophævet og erstattet af et krav om, at tiltalte skal være ”egnet” til samfundstjeneste, jf. straffelovens § 62, stk. 1. Det indgår i egnethedsvurderingen, om tiltalte er indstillet på at udføre samfundstjeneste. Det vil således normalt være en forudsætning for at idømme samfundstjeneste, at den tiltalte er indforstået hermed, fordi dommen ellers ikke kan gennemføres i praksis.

Som det fremgår af 1992-lovændringen, er der ikke tale om, at tiltalte kan vælge mellem en dom til samfundstjeneste og frihedsstraf. I forbindelse med udvidelsen af anvendelsesområdet for samfundstjeneste til også at omfatte visse former for spirituskørsel kan der være anledning til at fremhæve dette. Omvendt vil det næppe være formålstjenligt at idømme en spritbilist samfundstjeneste, hvis den pågældende – efter at være vejledt om, hvad en dom til samfundstjeneste indebærer – både under personundersøgelsen (...) og i retten direkte modsætter sig at blive idømt samfundstjeneste.”

Om fastsættelsen af antallet af samfundstjenestetimer fremgår af forarbejderne bl.a. følgende (Folketingstidende 1999-2000, tillæg A, side 1136-37):

”Fordelene ved ensartethed i domstolenes udmålingspraksis i de mange ligeartede sager om spirituskørsel taler for, at domstolene ved idømmelse af samfundstjeneste i stedet for en ubetinget frihedsstraf anvender en fast omregningsfaktor fra antallet af dage i frihedsstraffen til antallet af samfundstjenestetimer. En sådan fast omregningsfaktor vil samtidig kunne sikre en vis differentiering i antal samfundstjenestetimer i de foreliggende tilfælde, hvor der udmåles helt korte frihedsstraffe.

(...) de nugældende strafpositioner for udmålingen af ubetinget frihedsstraf for spirituskørsel og kørsel i frakendelsestiden [er] ganske nuancerede.

I sin udtalelse om et lovudkast fra Justitsministeriet vedrørende nyordningen (...) har Straffelovrådet imidlertid bl.a. udtalt, at det er uforment at lade den nugældende meget nuancerede og detaljerede praksis for udmåling af ubetingede frihedsstraffe for spirituskørsel og kørsel i frakendelsestiden afspejle sig i en tilsvarende detaljeret udmåling af timetallet for arbejdspligten ved betingede domme med vilkår om samfundstjeneste for disse lovovertrædelser. En beskeden forskel i arbejdspligtens omfang vil ikke i særlig grad kunne afspejle forskelle i det strafbare forholds grovhed eller kunne begrundes i hensynet til reaktionens følelighed. Samtidig indebærer det af Straffelovrådet anbefalede mindstetimetallet på 30 timer (...), at der under alle omstændigheder sker en relativ skærpelse af straffen for de mindst alvorlige tilfælde af spirituskørsel, der afgøres med samfundstjeneste, i forhold til de groveste tilfælde af spirituskørsel, hvor denne sanktion anvendes.

På den baggrund finder Straffelovrådet derfor, at der på det område, som nyordningen retter sig mod, bør anvendes færre positioner for udmålingen af samfundstjenestetiden end foreslået i bemærkningerne til Justitsministeriets lovudkast, formentlig ikke over tre positioner. Ved de mindst alvorlige tilfælde af spirituskørsel eller kørsel i frakendelsestiden, der omfattes af nyordningen, f.eks. 10-14 dages hæfte, ville et timeantal svarende til mindstetimetallet på 30 timer kunne være passende. Ved tilfælde af spirituskørsel, eventuelt i kombination med kørsel i frakendelsestiden, der i dag afgøres med hæfte eller fængsel i f.eks. 40-50 dage, ville det være naturligt, at strafpositionen blev samfundstjeneste i 60 timer for at korrespondere med niveauet for udmåling af samfundstjeneste ved længere frihedsstraffe. Imellem disse yderpunkter er der et mellemområde, hvor der kunne rejses spørgsmål om anvendelse af en eller flere strafpositioner. Som nævnt finder Straffelovrådet det ikke hensigtsmæssigt, at der anvendes mere end i alt tre strafpositioner, således at straffen i dette mellemområde eksempelvis kunne udmåles til 40 timers samfundstjeneste.

Straffelovrådet finder det ikke påkrævet, at der angives strafpositioner for de – ret fåtallige – tilfælde af spirituskørsel, eventuelt i kombination med kørsel i frakendelsestiden, som efter gældende retspraksis vil føre til en frihedsstraf på 60 dage eller derover.

Justitsministeriet kan tilslutte sig Straffelovrådets synspunkter vedrørende antallet af strafpositioner for udmålingen af samfundstjeneste på det område, som nyordningen retter sig imod, og for de niveauer for udmålingen af samfundstjenestetimetallet, som Straffelovrådet har peget på.

De foreslåede positioner for udmålingen af antallet af samfundstjenestetimer dækker, som det fremgår, over tilfældegrupper af meget varierende grovhed. De er således vejledende, og der kan i det konkrete tilfælde afhængigt af sagens omstændigheder være anledning til at fastsætte et afvigende timeantal.

Tilfælde af spirituskørsel, eventuelt i kombination med kørsel i frakendelsestiden, som efter gældende retspraksis vil føre til en frihedsstraf på mere end 60 dage, vil ofte have en sådan grovhed, herunder så mange tidligere tilfælde af spirituskørsel med gentagelsesvirkning, at samfundstjeneste ikke bør finde anvendelse. Der er imidlertid intet til hinder for, at også sådanne tilfælde afgøres med samfundstjeneste, hvis det efter en konkret, individuel vurdering findes forsvarligt at idømme en betinget dom eller kombinationsdom med vilkår om samfundstjeneste i stedet for den ubetingede frihedsstraf for spirituskørsel.”

Om kombination af betinget dom og bøde fremgår bl.a. følgende af forarbejderne (Folketingstidende 1999-2000, tillæg A, side 1138 og 1141-42):

”For at undgå skævvridning i forhold til de bødebelagte områder af spirituskørsel, bør de betingede domme med vilkår om struktureret, kontrolleret alkoholistbehandling eller samfundstjeneste efter Justitsministeriets opfattelse kombineres med en tillægsbøde. Der er allerede i dag hjemmel til at idømme sådanne tillægsbøder. Det fremgår således af straffelovens § 58, stk. 2, at der i forbindelse med en betinget dom kan idømmes bøde, selv om sådan straf ikke er hjemlet for den pågældende lovovertrædelse. Denne bestemmelse finder tilsvarende anvendelse for betingede domme med vilkår om samfundstjeneste, jf. straffelovens § 64.

Tillægsbøder, som idømmes i kombination med betingede domme med vilkår om samfundstjeneste, bør udmåles efter de principper, som i øvrigt finder anvendelse ved fastsættelse af bøde i mildere tilfælde af spirituskørsel. (...)

Hvis retten i tilfælde af ny kriminalitet eller vilkårsbrud (...) fastsætter en ubetinget straf, opstår det særlige spørgsmål, om denne ubetingede straf skal omfatte den ubetingede del af den tidligere straf – dvs. tillægsbøden, som således bortfalder – eller kun den betingede del, således at tillægsbøden opretholdes.

I den strafferetlige teori er det antaget, at det formentlig er mest hensigtsmæssigt kun at inddrage den betingede del af straffen, hvad enten den ubetingede del er udstået eller ej, hvilket – i tilfælde hvor den ubetingede del er en tillægsbøde – betyder, hvad enten bøden er betalt eller ej.

Retspraksis indeholder eksempler såvel på anvendelse af denne ”nettometode” som på anvendelse af en ”bruttometode”, hvor den nye ubetingede straf også indeholder og dermed erstatter den ubetingede del af den tidligere straf.

Justitsministeriet anførte i bemærkningerne til det lovudkast, som blev sendt til høring i maj 1999, at spørgsmålet efter Justitsministeriets opfattelse burde afgøres under hensyn til den enkelte sags konkrete omstændigheder. Det var tilføjet, at hensynet til ensartetheden i sanktioneringen talte – uanset om bøden var betalt – som udgangspunkt for at anvende et nettoprincip.

I høringssvar fra bl.a. Østre Landsret er det anført, at hensynet til en ensartet retsanvendelse på dette område taler afgørende for, at spørgsmålet afgøres ens i alle tilfælde. Landsretten finder derfor, at det bør fremgå af loven eller i hvert fald

af bemærkningerne, om bøden skal bortfalde eller opretholdes i de anførte tilfælde.

Justitsministeriet er enig heri. Ved en vedtagelse af lovforslaget forudsættes det derfor, at der i praksis som altovervejende hovedregel anvendes et nettoprincip, dvs., at tillægsbøden opretholdes, uanset om den er betalt eller ej.”

Om prøvetid, længstetid for arbejdsforpligtelsens opfyldelse, tilsyn og eventuelle andre vilkår for en betinget dom med vilkår om samfundstjeneste fremgår bl.a. følgende af forarbejderne (Folketingstidende 1999-2000, tillæg A, side 1139-40):

”Den længstetid, inden for hvilken den fastsatte arbejdspligt skal opfyldes, vil normalt være proportional med antallet af samfundstjenestetimer, idet afviklingsmulighederne på de arbejdssteder, som er tilgængelige, dog vil være afgørende for længstetiden. Som beskrevet ophører prøvetiden – medmindre andet er bestemt i dommen – når længstetiden er udløbet.

Som beskrevet i pkt. 3.2.6.1. må den prøvetid, som vil blive fastsat ved betingede domme med vilkår om alkoholistbehandling, forventes at blive 2 år. Efter Justitsministeriets opfattelse vil det kunne føre til en u hensigtsmæssig skævhed mellem betingede domme med vilkår om alkoholistbehandling og betingede domme med vilkår om samfundstjeneste, hvis prøvetiden i samfundstjenestedomme for spirituskørsel fastsættes væsentligt lavere end prøvetiden i betingede domme med vilkår om alkoholistbehandling. Justitsministeriet havde anført i det lovudkast, som blev sendt til høring i maj 1999, at det derfor i det konkrete tilfælde kunne overvejes at benytte muligheden for undtagelsesvis i samfundstjenestedommen at bestemme, at prøvetiden ikke ophører ved længstetidens udløb.

I høringssvarene fra Østre og Vestre Landsret er der peget på, at der bør skabes et mere sikkert lovgrundlag for en praksis, hvorefter prøvetiden fastsættes til 2 år uanset længstetidens udløb. Efter den gældende bestemmelse i straffelovens § 63, stk. 3, 2. pkt., ophører prøvetiden således som hovedregel, når længstetiden for arbejdspligtens opfyldelse er udløbet.

Størstedelen af samfundstjenestedommene må i fremtiden forventes at vedrøre spirituskørsel. Det foreslås derfor, at straffelovens § 63, stk. 3, 2. pkt., affattes således, at prøvetiden – uanset at længstetiden for arbejdspligtens opfyldelse er udløbet – som udgangspunkt ikke ophører før det tidspunkt, som retten i medfør af § 63, stk. 3, 1. pkt., har fastsat i dommen.

Af hensyn til parallellitet med behandlingsordningen (...) og til en ensartet retsanvendelse forudsættes det, at prøvetiden ved dom til samfundstjeneste for spirituskørsel fastsættes til 2 år, medmindre ganske særlige omstændigheder gør sig gældende. For at opretholde muligheden for at lade prøvetiden ophøre, når længstetiden for arbejdspligtens opfyldelse er udløbet, foreslås det, at retten konkret kan bestemme dette i dommen. Adgangen til at lade prøvetiden ophøre, når længstetiden for arbejdspligtens opfyldelse er udløbet, må navnlig – og hér som hovedregel – forventes anvendt ved samfundstjenestedomme inden for det nuværende anvendelsesområde for samfundstjeneste.

Efter den gældende bestemmelse i straffelovens § 63, stk. 4, 1. pkt., undergives den samfundstjenestedomte tilsyn i prøvetiden. Efter 2. pkt. kan retten endvidere,

hvis det findes formålstjeneligt, fastsætte vilkår som nævnt i § 57 (særvilkår). Det er imidlertid ikke hensigten med det ovennævnte forslag om, at den ved dommen fastsatte prøvetid opretholdes uanset længstetidens udløb, at dette også skal medføre, at den dømte i alle tilfælde undergives tilsyn og eventuelt også særvilkår, efter at længstetiden for arbejdspligten er udløbet. I almindelighed er der ikke anledning til at opretholde tilsynet og eventuelle særvilkår, efter at arbejdspligten er opfyldt. Der bør dog være mulighed for efter en konkret vurdering undtagelsesvis at bestemme, at den dømte skal være undergivet tilsyn og eventuelt også særvilkår i hele prøvetiden. Som en konsekvens af den ovenfor foreslåede ændring af § 63, stk. 3, 2. pkt., foreslås derfor en ændring af straffelovens § 63, stk. 4, således at tilsynet ophører, og eventuelle særvilkår bortfalder, når længstetiden for arbejdspligtens opfyldelse er udløbet, medmindre andet er bestemt i dommen.”

Om anvendelse af betinget dom i gentagelsestilfælde fremgår bl.a. følgende af forarbejderne (Folketingstidende 1999-2000, tillæg A, side 1140):

”Ved lovforslaget forudsættes det, at betinget dom for spirituskørsel ikke – medmindre der foreligger helt særlige omstændigheder – anvendes i de tilfælde, hvor den pågældende endnu ikke har udstået prøvetiden for en tidligere betinget dom for spirituskørsel.

Derimod bør anvendelse af betinget dom for spirituskørsel efter Justitsministeriets opfattelse ikke være udelukket i tilfælde, hvor den pågældende tidligere har modtaget en betinget dom med vilkår om samfundstjeneste eller alkoholistbehandling for spirituskørsel – også for tilfælde af spirituskørsel, som tillægges gentagelsesvirkning ved strafudmåling for den aktuelle spirituskørsel. Ved vurderingen af, om den pågældende er egnet til en betinget dom, må imidlertid indgå dels antallet af tidligere betingede domme for tilfælde af spirituskørsel, som tillægges gentagelsesvirkning ved strafudmåling for den aktuelle spirituskørsel, dels den tid, der er forløbet fra disse forhold. Ved mere end to tidligere betingede domme bør der udvises varsomhed med på ny at idømme betinget straf med vilkår om samfundstjeneste eller alkoholistbehandling.

Ved kørsel i frakendelsestiden uden for prøvetiden i kombination med spirituskørsel forudsættes betinget dom også at kunne finde anvendelse.”

Det fremgår af Justitsministeriets besvarelse af Retsudvalgets spørgsmål nr. 25 vedrørende lovforslaget (optrykt i Folketingstidende 1999-2000, tillæg B, side 408-409), at de citerede bemærkninger rettelig skal forstås på den måde, at der efter to tidligere betingede domme for spirituskørsel som udgangspunkt ikke på ny bør idømmes en betinget dom med vilkår om samfundstjeneste eller alkoholistbehandling.

Om udvidet anvendelse af samfundstjeneste i andre sager end sager om spirituskørsel fremgår bl.a. følgende af forarbejderne (Folketingstidende 1999-2000, tillæg A, side 1142-43):

”Efter Justitsministeriets opfattelse er det ønskeligt, at samfundstjeneste generelt anvendes i højere grad. Herudover vil den foreslåede nedsættelse af minimum for antal samfundstjenestetimer åbne mulighed for, at domstolene også ved andre kriminalitetstyper end spirituskørsel i nogle tilfælde vil kunne anvende samfundstjeneste i stedet for kortere ubetingede frihedsstraffe.

3.3.2. Samfundstjenestedom ved andre færdselslovsovertrædelser

Anvendelse af samfundstjeneste for spirituskørsel gør det nærliggende tillige at overveje anvendelse af samfundstjeneste ved andre færdselslovsovertrædelser, der i dag vil medføre en kortere ubetinget frihedsstraf, men hvor der efter forslaget idømmes samfundstjeneste, hvis forholdet bedømmes sammen med spirituskørsel.

Kerneområdet vil være kørsel i frakendelsestiden uden samtidig spirituskørsel, der (...) efter gældende praksis i gentagelsestilfælde fører til en kortere ubetinget frihedsstraf. Efter forslaget skal kørsel i frakendelsestiden – men uden for prøvetiden – i kombination med spirituskørsel afgøres med samfundstjeneste (...). På den baggrund bør også korte ubetingede frihedsstraffe for kørsel i frakendelsestiden kunne afgøres på denne måde.

For at undgå skævvridning i forhold til førstegangstilfælde af kørsel i frakendelsestiden, der straffes med en bøde svarende til en måneds nettoløn (...), bør en betinget dom med vilkår om samfundstjeneste for gentagen kørsel i frakendelsestiden efter Justitsministeriets opfattelse kombineres med en tillægsbøde udmålt efter de samme principper.

Som ved anvendelse af samfundstjeneste for spirituskørsel bør der udvises tilbageholdenhed overfor anvendelse af samfundstjenestedomme ved kørsel i frakendelsestiden, der har ført til alvorlig personskade, eller som er begået i brugstjålet køretøj.

Ved anvendelse af samfundstjeneste ved kørsel i frakendelsestiden vil den (...) opstillede vejledende omregningsmodel mellem frihedsstraffens længde og antal samfundstjenestetimer efter Justitsministeriets opfattelse være anvendelig.

3.3.3. Generelt øget anvendelse af samfundstjenestedomme

3.3.3.1. Berigelseskriminalitet

For så vidt angår berigelseskriminalitet, der er kerneområdet for anvendelse af samfundstjeneste, er en øget anvendelse af samfundstjeneste i stedet for kortere ubetingede frihedsstraffe en særlig nærliggende mulighed.

Det forudsættes herved, at samfundstjeneste fortsat ikke anvendes, hvor en betinget dom uden samfundstjenestevilkår i dag skønnes tilstrækkelig.

I samtlige de sager, hvor berigelseskriminalitet skønnes at kunne medføre ubetinget frihedsstraf af en person, som ikke tidligere er idømt ubetinget frihedsstraf, bør der efter Justitsministeriets opfattelse fremover foretages personundersøgelse med henblik på en vurdering af den pågældendes egnethed til samfundstjeneste.

Justitsministeriet (Rigsadvokaten) vil instruere anklagemyndigheden om at iværksætte sådanne obligatoriske personundersøgelser, og sikre, at anklagemyn-

digheden i øvrigt er særligt opmærksom på muligheden for at anvende samfundstjeneste og herunder på den øgede mulighed, som følger af den foreslåede nedsættelse af mindstetimetallet for arbejdspligten.

3.3.3.2. Anden kriminalitet (varsomhedsområdet)

Den praksis, der har dannet sig, hvorefter samfundstjenestens absolutte kerneområde er berigelseskriminalitet bortset fra røveri, bør efter Justitsministeriets opfattelse fortsættes. Samfundstjeneste ved kriminalitet som f.eks. vold, røveri, narkotikasager og sædelighedsforbrydelser bør stadig anvendes med varsomhed. Samfundstjeneste i disse sager (”varsomhedsområdet” eller ”undtagelsesområdet”) bør fortsat kun anvendes, hvis det efter en konkret, individuel vurdering findes forvarligt.”

2.4.2. Straffuldbyrdsloven

Ved lov nr. 432 af 31. maj 2000 om fuldbyrdelse af straf mv. blev der bl.a. fastsat regler om gennemførelsen af domme med vilkår om samfundstjeneste (§§ 101-104).

Som følge heraf blev straffelovens § 65 ved lov nr. 433 af 31. maj 2000 om ændring af forskellige lovbestemmelser i forbindelse med gennemførelsen af en lov om fuldbyrdelse af straf mv. (Ændringer som følge af straffuldbyrdsloven, afskaffelse af hæftestrafen og prøveløsladelse af livstidsdømte mv.) ændret, således at henvisningen til § 59, stk. 1, om tilsynsmyndighedens fastsættelse af de forskrifter, der er nødvendige til gennemførelse af tilsynet og eventuelle yderligere vilkår, udgik. Samtidig blev der gennemført konsekvensændringer af straffelovens §§ 62-64 og 66 som følge af afskaffelsen af hæftestrafen.

Om baggrunden for de nye regler i straffuldbyrdslovens §§ 101-104 om gennemførelsen af domme med vilkår om samfundstjeneste fremgår bl.a. følgende af forarbejderne (Folketingstidende 1999-2000, tillæg A, side 3738-39):

”Som nævnt (...) er der i Straffelovrådet enighed om, at bestemmelserne om idømmelse af betinget dom og reaktioner ved overtrædelse af vilkår, fastsat i en betinget dom, herunder med vilkår om samfundstjeneste, ikke bør overføres til straffuldbyrdsloven, men fortsat findes i straffeloven. Rådet har endvidere ikke i forbindelse med kommissoriet om en straffuldbyrdslov drøftet de eksisterende regler om reaktionernes art, når der sker overtrædelse af vilkår om tilsyn eller særvilkår knyttet til en betinget dom.

Rådets forslag til regler i straffuldbyrdsloven om fuldbyrdelse af betingede domme, herunder domme om samfundstjeneste, som omtales nedenfor, bygger

derfor på de gældende regler om fastsættelse af tilsyn og andre særvilkår, jf. straffelovens §§ 57 og 59 samt §§ 63, stk. 4, og 65, jf. §§ 57 og 59, stk. 1, om ændring eller ophævelse af sådanne vilkår, jf. § 59, stk. 2, og § 65, jf. § 59, stk. 2, og om sanktionsmulighederne ved overtrædelse heraf, jf. §§ 60 og 66.

Endvidere bemærkes, at arbejdsgruppens lovudkast ikke indeholder bestemmelser om samfundstjeneste, idet muligheden for at idømme samfundstjeneste endnu byggede på en forsøgsordning, da betænkningen blev afgivet i 1989. På dette tidspunkt var spørgsmålet om at gøre samfundstjeneste til en permanent del af straffesystemet under overvejelse i Straffelovrådet.

Herudover er der (...) siden arbejdsgruppens betænkning foretaget en gennemgribende revision af de administrative forskrifter om tilsynsvirksomhed inden for kriminalforsorgen, der ikke alene retter sig mod tilsynsvirksomheden i forhold til prøveløsladte, men bl.a. også omfatter tilsynsvirksomheden i forhold til personer med betinget dom, herunder med vilkår om samfundstjeneste, jf. Justitsministeriets cirkulære nr. 35 af 29. februar 1996 og vejledning af 14. marts 1996.

Straffelovrådet kan herefter med enkelte ændringer, der i det væsentlige er af redaktionel karakter, tiltræde arbejdsgruppens forslag til bestemmelser om gennemførelse af betingede domme. Rådet finder endvidere, at der i straffuldbyrdesloven bør optages bestemmelser om gennemførelse af betingede domme med vilkår om samfundstjeneste, der bygger på de gældende regler herom i straffeloven og det ovennævnte cirkulære om tilsynsvirksomheden inden for kriminalforsorgen.

Rådet foreslår på den baggrund, at bestemmelserne om gennemførelse af vilkår om tilsyn og særvilkår ved betingede domme, herunder domme om samfundstjeneste, i straffelovens § 57, stk. 2, § 59, stk. 1, og § 65, jf. § 59, stk. 1, ophæves (...)

Herudover foreslås som §§ 101-104 i rådets lovudkast indsat en række bestemmelser om gennemførelse af domme med vilkår om samfundstjeneste.

Straffelovens regler om samfundstjeneste bygger på en forudsætning om, at ansvaret for gennemførelse af vilkår om samfundstjeneste ligger hos kriminalforsorgen, jf. bl.a. Folketingstidende 1991-92, tillæg A, sp. 1829 ff. I overensstemmelse hermed foreslås det i § 101, stk. 1, fastsat, at vilkår om samfundstjeneste, jf. straffelovens § 63, gennemføres af kriminalforsorgen.

I § 101, stk. 2, fastsættes det i overensstemmelse med de gældende regler, at vilkår om samfundstjeneste indebærer, at den dømte skal opfylde den fastsatte arbejdspligt inden for den længstetid, der er udmålt ved dommen. Samfundstjenesten skal afvikles løbende over den fastsatte længstetid og må tidligst være afviklet, når der er forløbet to tredjedele af afviklingsperioden, medmindre der foreligger særlige omstændigheder. Endvidere fastsættes det i § 101, stk. 3, at tilsynsmyndigheden træffer bestemmelse om arbejdsstedet, hvor samfundstjenesten skal udføres, og at den dømte i øvrigt skal overholde de forskrifter, som kriminalforsorgen fastsætter om gennemførelsen af samfundstjenesten.

§ 101 suppleres i § 102 af en bemyndigelse for justitsministeren til at fastsætte regler om gennemførelse af vilkår om samfundstjeneste, herunder om erstatning for følger af ulykkestilfælde mv. under udførelse af samfundstjeneste.

I § 103 foreslås bestemmelser om overtrædelse af vilkår om samfundstjeneste. I overensstemmelse med de gældende regler fastsættes det i § 103, stk. 1, at kriminalforsorgen skal føre kontrol med, at den dømte opfylder den fastsatte ar-

bejdspligt. Endvidere fastsættes det i § 103, stk. 2, at kriminalforsorgen ved overtrædelse af vilkåret om samfundstjeneste eller de forskrifter, som kriminalforsorgen har givet om udførelsen af samfundstjenesten, skal give den dømte pålæg om at overholde vilkåret og forskrifterne. Er der tidligere givet pålæg herom, skal der afgives indberetning til anklagemyndigheden. Herudover foreslås i § 103, stk. 3, indsat en bemyndigelse for justitsministeren til at fastsætte regler om behandlingen af sager om overtrædelse af vilkår om samfundstjeneste.

Endelig foreslås det i § 104 fastsat, at reglerne om gennemførelse af tilsyn og særvilkår ved betingede domme uden vilkår om samfundstjeneste, jf. straffelovens § 57, finder tilsvarende anvendelse, når sådanne vilkår er knyttet til en betinget dom med vilkår om samfundstjeneste, jf. straffelovens § 63, stk. 4.”

2.5. Lovændringen i 2005

Ved lov nr. 363 af 24. maj 2005 om ændring af færdselsloven (Sanktionsfastsættelse i sager om spirituskørsel mv.) blev der gennemført forenklinger og skærper i sanktionssystemet vedrørende spirituskørsel.

Af betydning for anvendelsen af betinget dom med vilkår om samfundstjeneste kan navnlig fremhæves følgende fra forarbejderne (Folketingstidende 2004-2005 (2. samling), tillæg A, side 157-162):

”Udvalget forudsætter, at den frihedsstraf, der fastsættes ved spirituskørsel med en promille over 2,00, gøres betinget, således at den i overensstemmelse med reglerne i straffeloven om betingede domme og samfundstjeneste udsættes og bortfalder efter en prøvetid på 2 år på betingelse af, at den pågældende – udover at holde sig kriminalitetsfri i prøvetiden – enten undergiver sig alkoholistbehandling, hvis vedkommende har behov herfor, eller udfører samfundstjeneste, hvis vedkommende er egnet hertil. Dette svarer til de gældende retningslinjer.

Udvalget anfører i den forbindelse, at det fortsat skal være en forudsætning for anvendelse af alkoholistbehandling, at den pågældende har et reelt behov herfor. Ønsker en person, som har et behov for alkoholistbehandling, ikke at medvirke hertil, vil der efter udvalgets opfattelse i stedet kunne anvendes en betinget dom med vilkår om samfundstjeneste, hvis den pågældende er egnet og villig hertil.

Udvalget forudsætter, at antallet af samfundstjenestetimer fastsættes til 30 ved betinget dom med vilkår om samfundstjeneste uanset promillens størrelse. (...)

Udvalget forudsætter (...), at fængselsstraffen ikke bliver gjort betinget, hvis den pågældende ikke ønsker at medvirke ved de undersøgelser, der er påkrævet, for at det kan afgøres, om den pågældende har behov for alkoholistbehandling eller er egnet til at udføre samfundstjeneste. Det samme forudsættes at gælde, hvis den pågældende forud for dommen tilkendegiver, at han eller hun ikke vil medvirke til eventuel alkoholistbehandling eller samfundstjeneste. (...)

Udvalget foreslår, at den tillægsbøde, der skal udmåles ved betinget dom, som udgangspunkt skal fastsættes til en måneds nettoløn. (...)

4.2.2. Udvalget foreslår, at straffen for spirituskørsel i andengangstilfælde bør være frihedsstraf. Frihedsstraffen bør efter udvalgets opfattelse som udgangspunkt gøres betinget med vilkår om alkoholistbehandling eller samfundstjeneste, hvis en sådan sanktion ikke blev idømt i førstegangstilfældet, og ellers ubetinget.

I tredjegangstilfælde og senere tilfælde af spirituskørsel foreslår udvalget, at sanktionen som udgangspunkt skal være en ubetinget frihedsstraf. (...)

Hvis den nye kørsel er foretaget i prøvetiden i henhold til en betinget dom for spirituskørsel, er det udgangspunktet, at der skal fastsættes en ubetinget fællesstraf for det nye forhold og den tidligere pådømte lovovertrædelse, jf. straffelovens § 61, stk. 2, og § 67. (...)

4.2.4. Udvalget foreslår, at der som udgangspunkt højst skal kunne idømmes én betinget frihedsstraf, herunder med vilkår om samfundstjeneste eller alkoholistbehandling, inden for en doms gentagelsesvirkningsperiode. Det er udvalgets opfattelse, at der ikke længere bør kunne idømmes en ny betinget dom for spirituskørsel, hvis den pågældende i et fortilfælde af spirituskørsel, der har gentagelsesvirkning, har modtaget en betinget dom.

Udvalget anfører dog, at udvalgets forslag ikke skal være til hinder for, at der efter en betinget dom for spirituskørsel idømmes betinget dom for kørsel i frakendelsestiden eller omvendt. (...)

Efter udvalgets forslag skal en tidligere dom for spirituskørsel ikke have gentagelsesvirkning i forbindelse med pådømmelsen af en senere kørsel i frakendelsestiden, ligesom en tidligere dom for kørsel i frakendelsestiden ikke skal have gentagelsesvirkning i forbindelse med pådømmelsen af en senere spirituskørsel. Der vil således kunne idømmes betinget frihedsstraf for spirituskørsel, uanset om den pågældende tidligere er idømt en betinget frihedsstraf for kørsel i frakendelsestiden. (...)

Justitsministeriet kan tilslutte sig udvalgets synspunkter og forslag vedrørende straffastsættelsen for spirituskørsel. (...)

I relation til spørgsmålet om tillægsbødens størrelse i de situationer, hvor den pågældende har undergivet sig et vilkår om alkoholistbehandling, er Justitsministeriet af de grunde, som er anført af 6 af udvalgets medlemmer, enig i, at tillægsbøden ikke bør nedsættes til det halve. Udgangspunktet bør således være, at tillægsbøden fastsættes til den pågældendes månedlige nettoløn. (...)

For gentagen kørsel i frakendelsestiden foreslår udvalget af hensyn til den generelle forenkling af sanktionssystemet, at straffen skal svare til straffen for spirituskørsel i gentagelsestilfælde. (...) Samtidig foreslår udvalget, at der som udgangspunkt ikke skal idømmes en ny betinget dom med vilkår om samfundstjeneste eller alkoholistbehandling, hvis den pågældende tidligere har fået en betinget dom for en kørsel i frakendelsestiden, der har gentagelsesvirkning.

Udvalget finder ikke, at der bør være noget til hinder for, at en person, der tidligere har modtaget en betinget dom for spirituskørsel, idømmes en betinget dom for kørsel i frakendelsestiden.

Endelig finder udvalget, at der i tilfælde, hvor en kørsel i frakendelsestiden sker i prøvetiden i henhold til en betinget dom for spirituskørsel, ikke skal fastsættes fællesstraf for kørslen i frakendelsestiden og spirituskørslen, men at der alene skal fastsættes straf for kørsel i frakendelsestiden efter straffelovens § 61, stk. 2, nr. 1. (...)

Justitsministeriet kan tilslutte sig udvalgets synspunkter og forslag.”

2.6. Lovændringen i 2012

Ved lov nr. 159 af 28. februar 2012 om ændring af straffeloven (Udvidet anvendelse af betingede domme med vilkår om samfundstjeneste mv.) blev maksimumtimetallet for samfundstjeneste forhøjet fra 240 til 300 timer.

Om baggrunden herfor fremgår bl.a. følgende af forarbejderne (pkt. 3 i de almindelige bemærkninger til lovforslag nr. L 56):

”3.1. Muligheden for at idømme en betinget dom med vilkår om samfundstjeneste er et vigtigt alternativ til ubetinget frihedsstraf. Reglerne om samfundstjeneste gør det således muligt at idømme en følelig sanktion, der tilkendegiver en afstandtagen fra kriminaliteten. Samtidig undgår lovovertræderen de negative personlige og sociale konsekvenser, som et fængselsophold uundgåeligt har.

Justitsministeriet har i oktober 2011 offentliggjort en evaluering af effekten af samfundstjenesteordningen. Effektevalueringen omfatter personer, som er dømt for andet end færdselslovsovertrædelser, og som i forbindelse med en personundersøgelse er fundet egnede til at modtage en betinget dom med vilkår om samfundstjeneste.

Det konkluderes i evalueringen, at der for denne gruppe synes at være en mindre sandsynlighed for tilbagefald til ny kriminalitet (recidiv) efter idømmelse af samfundstjeneste, end der er efter afsoning af en ubetinget fængselsstraf. Der er ikke tale om en statistisk signifikant forskel, men dog om en tendens i retning af mindre recidiv efter aftjening af samfundstjeneste.

Det konkluderes samtidig, at der for så vidt angår den del af den undersøgte gruppe, der er dømt for lovbrud inden for varsomhedsområdet (røveri, vold, narkotikaforbrydelser og seksualforbrydelser o.lign.), er en signifikant mindre risiko for tilbagefald til ny kriminalitet efter en dom til samfundstjeneste end efter en ubetinget frihedsstraf.

3.2. Direktoratet for Kriminalforsorgen, Justitsministeriet og Finansministeriet har i februar 2011 færdiggjort en analyse af kriminalforsorgens fremtidige kapacitets- og sikkerhedsbehov. Formålet med analysen har været 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. Som anført ovenfor under pkt. 1 oplever kriminalforsorgen i øjeblikket et stort kapacitetspres, og der peges i analysen på en række tiltag, der har til formål at afhjælpe kapacitetsbehovet.

3.3. På den anførte baggrund foreslås der med dette lovforslag en vis, nærmere afgrænset udvidelse af samfundstjenesteordningen.

Det foreslås således at give domstolene mulighed for at idømme samfundstjeneste i op til 300 timer mod i dag 240 timer. Med forslaget tilsigtes det, at samfundstjeneste fremover i et vist videre omfang end hidtil vil kunne anvendes i sager, hvor der fastsættes en relativt lang frihedsstraf.

I dag er praksis sådan, at dom til samfundstjeneste normalt ikke anvendes som vilkår i sager, hvor der fastsættes en frihedsstraf på mere end 1 års fængsel. Domme på op til fængsel i 1 år og 6 måneder er dog i retspraksis undtagelsesvis blevet gjort betingede med vilkår om samfundstjeneste, mens domstolene derimod generelt har været utilbøjelige til at afsige betingede domme i sager, hvor den fastsatte straf overstiger fængsel i 1 år og 6 måneder. Lovforslaget tilsigter med den nævnte ændring at skabe grundlag for, at samfundstjeneste fremover også anvendes undtagelsesvis i sager, hvor der fastsættes en fængselsstraf på mere end 1 år og 6 måneder, men ikke over 2 år.

Det forudsættes som anført, at den udmålte frihedsstraf ikke overstiger 2 år. Samtidig forudsættes det, at samfundstjeneste ved domme, der overstiger fængsel i 1 år og 6 måneder, kun anvendes undtagelsesvis, hvor helt særlige omstændigheder gør det upåkrævet at idømme en ubetinget straf.

Der tilsigtes ikke ændringer i anvendelsesområdet for samfundstjeneste, når det gælder til kriminalitetens art. Det forudsættes således, at det fortsat vil være berigelseskriminalitet, bortset fra røveri, der er samfundstjenestens absolutte kerneområde, og at samfundstjeneste ved kriminalitet som f.eks. vold, røveri, narkotikasager og sædelighedsforbrydelser (varsomhedsområdet) også fremover kun anvendes, hvis det efter en konkret, individuel vurdering findes forsvarligt.”

Om de omstændigheder, der undtagelsesvis kan gøre det upåkrævet at idømme ubetinget straf ved domme på over 1½ års fængsel, fremgår bl.a. følgende af Justitsministeriets besvarelse af Retsudvalgets spørgsmål nr. 1 vedrørende lovforslaget:

”Det vil fortsat være domstolene, der ud fra de konkrete oplysninger afgør, om sådanne helt særlige omstændigheder er til stede i den enkelte sag. Det er i den forbindelse ikke muligt udtømmende at angive, i hvilke specifikke tilfælde der vil foreligge sådanne helt særlige omstændigheder, som kan begrunde, at der idømmes en betinget straf med vilkår om samfundstjeneste.

Sådanne omstændigheder vil imidlertid eksempelvis kunne tænkes at foreligge, hvis den tiltalte frivilligt har angivet sig selv og aflagt fuld tilståelse, eller hvis den tiltalte har givet oplysninger, som er afgørende for opklaringen af sager mod eventuelle medgerningsmænd. Der vil også kunne være tale om, at den tiltalte eksempelvis har genoprettet eller søgt at genoprette den skade, som han eller hun har forvoldt ved den strafbare handling.”

Af forarbejderne fremgår endvidere, at Justitsministeriet administrativt ville gennemføre visse yderligere tiltag, som havde til formål at forbedre mulighederne for at idømme samfundstjeneste i stedet for en ubetinget straf for visse kategorier af dømte (jf. pkt. 4.1 og 4.2 i de almindelige bemærkninger til lovforslag nr. L 56):

”4.1. Nye typer af samfundstjenestesteder

Justitsministeriet finder, at der – uafhængigt af Straffelovrådets igangværende arbejde – allerede nu med fordel vil kunne oprettes nye typer af samfundstjenestesteder, herunder ved kriminalforsorgens egne tjenestesteder, som er særligt indrettede til at betjene en udvidet kreds af dømte. Herudover bør der efter Justitsministeriets opfattelse i helt særlige tilfælde være mulighed for at afvikle samfundstjeneste for mere end én dømt på samme arbejdsplads samtidig. Begge tiltag vil kræve meget tæt kontrol og tilsyn.

Oprettelsen af nye typer af samfundstjenestesteder vil indebære, at personer med lidt større personlige eller sociale problemer efter en konkret vurdering også vil kunne erklæres egnede til at udføre samfundstjeneste (på et alternativt arbejdssted under intensiveret opsyn). Dermed vil sådanne marginaliserede personer også få mulighed for at undgå en ubetinget fængselsstraf. De personer, som efter Justitsministeriets opfattelse vil kunne drage fordel af muligheden for at afvikle samfundstjeneste på et særligt sted under intensiveret tilsyn, vil navnlig være dømte med vanskeligere sociale forhold, herunder dømte uden bolig eller dømte med sygdomme, som ikke i sig selv hindrer den pågældende i at udføre samfundstjeneste. Derimod vil dømte med massive misbrugsproblemer eller dømte, som nægter at udføre samfundstjeneste, ikke være omfattet.

4.2. Geografiske forskelle i anvendelsen af samfundstjeneste

Det kan konstateres, at anvendelsen af betingede domme med vilkår om samfundstjeneste inden for varsomhedsområdet varierer geografisk, således at andelen af sådanne domme inden for varsomhedsområdet i visse retskredse betydeligt overstiger andelen i andre retskredse. Samtidig kan der konstateres relativt store geografiske forskelle i kriminalforsorgens vurderinger af, hvorvidt en sigtet findes egnet til at udføre samfundstjeneste.

Rigsadvokaten har i den forbindelse tilkendegivet over for Justitsministeriet, at Rigsadvokaten – i lyset af, at der således ikke synes at være en ensartet praksis for domstolenes anvendelse af samfundstjeneste i sager inden for varsomhedsområdet – under inddragelse af statsadvokaterne og politikredsene nærmere vil overveje de fornødne tiltag med henblik på at sikre størst mulig grad af ensartethed, herunder med hensyn til politikredsens praksis for indhentelse af personundersøgelser i disse sager. Tilsvarende vil Direktoratet for Kriminalforsorgen overveje, hvilke tiltag der kan iværksættes med henblik på at opnå en større ensartethed ved egnethedsvurderingerne landet over.”

Bilag 2

Fremmed ret

1. Norsk ret

I Norge har samfundsstraf afløst dels betinget dom med vilkår om samfundstjeneste, dels betinget dom med vilkår om tilsyn. Betinget dom kan derfor i Norge ikke længere kombineres med tilsyn, men alene med en meldepligt, dvs. en pligt til på nærmere angivne tidspunkter at møde hos politiet. Både betinget dom og samfundsstraf kan kombineres med en pligt til at overholde bestemmelser om bopæl, opholdssted, arbejde, uddannelse eller behandling og med en pligt til at undgå kontakt med bestemte personer. Ved betinget dom skal sådanne bestemmelser om bopæl, opholdssted, arbejde, uddannelse eller behandling fremgå direkte af dommen, hvorimod en dom til samfundsstraf kan bemyndige kriminalforsorgen til at fastsætte bestemmelser herom. Med hensyn til forbud mod kontakt med bestemte personer skal det både ved betinget dom og samfundsstraf i givet fald fremgå af selve dommen, hvilke personer forbuddet omfatter.

I Norge kan betinget dom – men ikke dom til samfundsstraf – herudover indeholde vilkår om at tåle indkrænkelser i rådigheden over indtægt og formue og opfylde økonomiske forpligtelser som at betale pligtige underholdsbidrag, at tage ophold i hjem eller institution i indtil 1 år og at møde til mægling i konfliktrådet og opfylde eventuelle aftaler, som indgås i mæglingsmøde, forudsat at både forurettede og domfældte har samtykket i mægling i konfliktrådet. Endvidere skal en betinget dom – men ikke en dom til samfundsstraf – indeholde vilkår om at yde sådan erstatning og godtgørelse, som forurettede eller en anden skadelidt har ret til og gør krav på, og som domfældte har evne til at betale. Betinget dom – men ikke dom til samfundsstraf – kan endvidere indeholde andre særvilkår, som retten finder hensigtsmæssige, idet lovens opregning af særvilkår ikke er udtømmende.

1.1. Betinget dom

De norske regler om betinget dom kan beskrives på følgende måde (SOU 2012:34 bind 4 side 126-30):

”Om retten dömer till fängelse kan den bestämma att verkställigheten av fängelsestraffet helt eller delvis ska skjutas upp under en prøvotid, s.k. betinget fengsel. Prøvotiden ska normalt vara två år. I särskilda fall, bl.a. vid återfall i brott, kan en längre prøvotid beslutas, dock högst fem år.

Det finns inte någon övre gräns för hur långa fängelsestraff som kan förklaras villkorliga, men enligt uppgift från det norska justitiedepartementet är det ovanligt att verkställigheten skjuts upp om strafftiden överstiger två år.

Inte heller i övrigt anges förutsättningarna för betinget fengsel närmare i strafflagen, utan frågan har, med ett undantag, överlämnats helt till rättstillämpningen. Undantaget gäller rattfylleri, där det i vägtrafiklagen ges detaljerade bestämmelser om när straffet ska vara betinget respektive ubetinget. I övrigt är det i stor utsträckning allmänpreventiva skäl som avgör domstolarnas val mellan betinget och ubetinget fengsel. Före 1981 angavs i strafflagen att verkställigheten av fängelsestraff kunde skjutas upp om varken hänsyn till allmän laglydnad eller önskemålet om att avhålla den dömde från att begå nya brott påkallade att straffet verkställdes. Trots att detta inte längre uttrycks i lagtexten anses alltså fortfarande allmänpreventiva skäl väga tungt vid valet mellan betinget och ubetinget fengsel. Vilka brott som är sådana att de av allmänpreventiva skäl bör föranleda ett ovillkorligt fängelsestraff avgörs huvudsakligen genom Høyesteretts praxis. I de fall där Høyesterett ännu inte har uttalat sig om möjligheten att skjuta upp verkställigheten jämför underrätterna med liknande brottstyper och ansluter sig till den bedömning som gjorts avseende dessa. När det gäller nykriminalisering är det numera inte ovanligt att lagstiftaren uttalar sig om huruvida brottet bör föranleda ovillkorligt fängelse.

Följande uppgifter har det norska justitiedepartementet lämnat till utredningen såvitt avser möjligheten till betinget fengsel för olika brottstyper:

- Vid våldsbrott som lett till kroppsskada är utgångspunkten att det ska dömas till ubetinget fengsel.
- För rattfylleri döms till ubetinget fengsel om alkoholhalten i den tilltalades blod uppgått till 1,3 promille eller mer.

- Hastighetsöverträdelse där den tilltalade har kört i 130 km/h eller mer inom 80-zon föranleder ubetinget fängsel.
- När det gäller värnpliktsbrott dömdes tidigare regelmässigt till ubetinget fängsel. Høyesterett har dock ändrat praxis, vilket innebär att betinget fängsel numera döms ut.
- För stöld och andra vinningsbrott förklaras straffet som regel betinget om det inte rör sig om stora belopp. När det gäller t.ex. förskingringsbrott leder förskingring av mindre än 70 000 kronor till betinget fängsel, medan högre belopp föranleder ubetinget fängsel. Om beloppet är 70 000 kronor eller strax däröver blir fängelsestraffets längd två-tre månader.

I det enskilda fallet tillmäts även den tilltalades person betydelse vid valet mellan betinget och ubetinget fängsel. Om den tilltalade är ung (under 18 år) döms ofta betinget fängsel ut även om brottet är förhållandevis allvarligt. Ytterligare skäl kan vara att den tilltalade är inne i en gynnsam personlig utveckling, som riskerar att försämrans vid ett ovillkorligt fängelsestraff, eller att det har förflutit lång tid mellan brott och dom.

Det finns möjlighet att skjuta upp verkställigheten av delar av fängelsestraffet, s.k. delvis betinget fängsel. Denna möjlighet tillämpas främst när den tilltalade har gjort sig skyldig till flera brott av olika karaktär, där det anses finnas skäl att döma till betinget fängsel för något brott, men inte för andra. Om en person åtalas för rattfylleri och stöld kan alltså rätten döma till ubetinget fängsel för rattfylleriet och betinget fängsel för stölden. Detta sker genom att det döms ut ett gemensamt fängelsestraff och att verkställigheten av en del av detta straff skjuts upp. Det är också möjligt att döma till delvis betinget fängsel för ett enskilda brott, vilket inte är ovanligt vid t.ex. narkotikabrott.

Vid betinget fängsel kan rätten fastställa villkor för prøvotiden. Det grundläggande villkoret, som alltid gäller, är att den dömde under prøvotiden ska avhålla sig från fortsatt brottslighet. Därutöver ska den tilltalade alltid åläggas att utge det skadestånd som målsäganden har rätt till och som den tilltalade anses ha förmåga att betala. Rätten kan också ålägga den tilltalade skyldighet att anmäla sig till polisen vid vissa bestämda tider. I övrigt kan det som särskilda villkor föreskrivas att den tilltalade ska:

- följa föreskrifter om bostad, uppehållsplats, arbete eller utbildning,
- undvika kontakt med särskilt angivna personer,

- tåla inskränkningar i rådigheten över sin inkomst och förmögenhet samt att uppfylla ekonomiska förpliktelser som t.ex. att betala underhållsbidrag,
- avstå från bruk av alkohol eller andra berusnings- eller bedövningsmedel,
- genomgå behandling för att motverka missbruk av alkohol eller andra berusnings- eller bedövningsmedel, om nödvändigt på institution,
- genomgå narkotikaprogram med domstolskontroll eller program mot rattfylleri (s.k. promilleprogram), under förutsättning att den tilltalade samtycker till detta,
- genomgå psykiatrisk behandling, om nödvändigt på institution,
- vistas i hem eller institution i upp till ett år,
- medverka vid medling och uppfylla eventuella avtal som ingås vid medlingsmötena, förutsatt att både offret och den tilltalade har samtyckt till medling, eller
- uppfylla andra villkor som rätten finner ändamålsenliga.

Förutsättningarna för de särskilda villkoren regleras inte i lag. I praxis är det dock den tilltalades behov i det enskilda fallet, som avgör vilka villkor som meddelas. Om den dömde inte har några missbruksproblem och det inte heller finns några andra skäl att besluta om särskilda villkor föreskrivs inte några sådana. Det innebär att ingripandenivån vid betinget fängsel kan vara olika beroende på den dömdes personliga förhållanden. Villkoren kan ändras och prøvotiden förlängas om den dömdes förhållanden ger anledning till det.

Det s.k. promilleprogrammet är ett designat straff för rattfyllerister. För rattfylleri döms annars som regel till ubetinget fängsel i 21 dagar. Promilleprogrammet innebär att den dömde genomgår en åtta veckor lång kurs, där man träffas en gång per vecka i grupp och diskuterar frågor relaterade till brottsligheten. Därefter har den dömde möten med frivården var fjortonde dag under ett års tid.

Om den dömde allvarligt eller upprepat bryter mot villkoren kan rätten besluta att fängelsestraffet helt eller delvis ska verkställas i anstalt eller bestämma en ny prøvotid och nya villkor. Vid återfall i brott under prøvotiden kan rätten bestämma ett gemensamt straff för den samlade brottsligheten eller döma särskilt till påföljd för den nya brottsligheten. I sistnämnda fall kan rätten samtidigt förlänga prøvotiden och ändra villkoren för den första domen. Ett gemensamt straff kan vara betinget, ubetinget eller delvis betinget.

Det finns inte något formellt hinder mot att döma till betinget fängsel vid upprepade tillfällen. Vid bedömningen av om betinget fängsel ska kunna komma i fråga för den som tidigare har dömts för brott beaktas bl.a. tiden mellan brotten

och om brotten är likartade. Det förekommer också att personer som dömts många gånger tidigare döms till betinget fängsel om den nya brottsligheten inte är särskilt allvarlig och rätten gör bedömningen att ett villkorligt straff skulle innebära större möjligheter att få den tilltalade att bryta sitt brottsliga beteende än vad en ny fängelsevistelse skulle ha. Betinget fängsel vid återfall i brott förekommer också om den tilltalade befinner sig i en rehabiliteringsfas som riskerar att brytas vid en anstaltsvistelse. Även rena billighetsskäl, som att den tilltalade har små barn som behöver tillsyn eller att verkställighet i fängelse kan hota familjens ekonomiska existens, kan utgöra skäl för betinget fängsel. I praxis utnyttjas möjligheten att meddela betinget fängsel vid upprepade tillfällen i förhållandevis stor utsträckning. I doktrinen anges att det särskilt för unga vinningsförbrytare kan bli fråga om både två och tre betingede domar.”

I förbindelse med, at reglerne om betinget dom med vilkår om samfundstjeneste i 2001 blev ændret til regler om samfundsstraf blev muligheden for at fastsætte vilkår om tilsyn i en betinget dom afskaffet. Tilsyn kan således i dag kun indgå som en del af en samfundsstraf, jf. herom afsnit 1.2 nedenfor.

1.2. Samfundsstraf

Der findes i Norge regler om samfundsstraf. Samfundsstraf kan beskrives på følgende måde (prop. 135 L (2010-2011) pkt. 9.5.1):

”I Kriminalmeldingen fra 1978 var ett av forslagene en utprøving av samfunnstjeneste. Samfunnstjeneste innebar at domstolen påla den domfelte å utføre et bestemt antall timer ulønnet, samfunnsnyttig arbeid i fritiden over en nærmere angitt tidsperiode. I begynnelsen var det en veiledende aldersgrense på 17 år for å kunne idømmes samfunnstjeneste, og i prøveordningen var kun en liten del av de som ble idømt samfunnstjeneste under 18 år. Samfunnstjeneste ble innført som egen straffart ved lov 15. mars 1991 nr. 4, regulert i straffeloven 1902 §§ 28 a og 28 b. Ved vedtakelsen av straffegjennomføringsloven 18. mai 2001 ble samfunnstjeneste erstattet av samfunnsstraff.

I forarbeidene til straffegjennomføringsloven, Ot.prp. nr. 5 (2000-2001) side 126, ble det påpekt at samfunnsstraff ofte vil være godt egnet for unge lovbrytere, som trenger en umiddelbar reaksjon i en tidlig fase av en kriminell karriere med tydelige konsekvenser ved brudd. Dette ble gjentatt i forarbeidene til ny

straffelov, jf. Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) side 294 og 296. I St.meld. nr. 20 (2005-2006) Alternative straffereaksjonar overfor unge lovbytarar fremhevet regjerin- gen at bruk av samfunnsstraff som alternativ reaksjonsform burde økes, særlig overfor unge lovbytere. Samfunnsstraff er i dag en sentral straffereaksjon der barn har begått lovbrudd. (...)

Det er tre vilkår som må være oppfylt for å kunne idømme samfunnsstraff. For det første er det et vilkår at det ellers ikke ville ha blitt idømt strengere straff enn fengsel i ett år, jf. § 28 a første ledd bokstav a. I utgangspunktet sonderer ikke be- stemmelsen mellom betinget og ubetinget fengsel. Det kan imidlertid gjøres unn- tak fra ettårsregelen der straffen som ellers ville ha blitt idømt, helt eller delvis ville ha vært betinget, eller der sterke grunner taler for dette, jf. § 28 a annet ledd. Det er ikke tvilsomt at domfeltes lave alder på handlingstidspunktet kan tilsi samfunnsstraff, selv ved nokså lange alternative fengselsstraffer, jf. straffeloven § 55 og Høyesteretts avgjørelse 1. november 2010, jf. Rt. 2010 side 1313 avsnitt 8.

For det annet er det et vilkår at hensynet til straffens formål ikke taler mot en reaksjon i frihet, jf. § 28 a første ledd bokstav b. Vilkåret var ment å skulle åpne for en mer utstrakt bruk av samfunnsstraff sammenlignet med tidligere praksis med samfunnstjeneste. I Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) punkt 22.2.3 (side 296) ble det likevel påpekt at domstolene i grove volds- og seksuallovbruddssaker, samt i andre saker hvor allmennpreventive hensyn normalt gjør seg sterkt gjeldende, bør være tilbakeholdne med å idømme samfunnsstraff, også der dette gjelder unge gjerningspersoner. Hensynet til straffens formål vil i denne typen saker normalt tale mot en reaksjon i frihet. I Høyesteretts avgjørelse 1. november 2010, inntatt i Rt. 2010 side 1313, ble det imidlertid gitt uttrykk for at tyngdepunktet i avvei- ningen mellom de individualpreventive og de allmennpreventive hensyn forsky- ves der domfelte var under 18 år på gjerningstiden. Det som i det lange løp best tjener barnets interesser trer i forgrunnen, og kan bare settes til side så langt det foreligger særlig tungtveiende allmennpreventive hensyn som ikke i tilfredsstil- lende grad også ivaretas ved en dom på samfunnsstraff. Jo yngre barnet er, desto mer må det til.

For det tredje er det et vilkår for bruk av samfunnsstraff at lovbyteren sam- tykker og har bosted i Norge, jf. § 28 a første ledd bokstav c. Det er dermed ikke et krav at lovbyteren er norsk statsborger. Bosetningen må imidlertid ha vært av en viss varighet og være ment å vare en viss tid.

I vurderingen av om samfunnsstraff kan ilegges, tar domstolen hensyn til både handlingens objektive grovhet og de subjektive forhold for lovbryteren, som blant annet kan inkludere lovbryterens unge alder. Dette gjør at en vil kunne benytte samfunnsstraff i tilfeller der det ikke ville blitt benyttet slik straff for voksne, fordi fengselsstraffen, som ellers ville blitt idømt, kan være kortere for barn enn for voksne.

I dom på samfunnsstraff fastsetter retten et visst timeantall, som varierer fra 30 til 420 timer, og en subsidiær fengselsstraff, som skal svare til den fengselsstraff som den domfelte ville ha blitt idømt uten samfunnsstraff, jf. § 28 a tredje ledd bokstav a og b. Retten vil også fastsette en gjennomføringstid, som normalt skal svare til den subsidiære fengselsstraffen, jf. § 28 a annet ledd bokstav c. [Hvis den subsidiære fængselsstraf er kortere end 120 dage, kan der dog fastsættes en gennemføringstid på indtil 120 dage.]

Kriminalomsorgen fastsetter det nærmere innholdet i samfunnsstraffen, innenfor de rammene som domstolen setter, jf. straffeloven § 28 a femte ledd. Det skal legges særlig vekt på kriminalitetsforebyggende tiltak. Foruten samfunnsnyttig tjeneste kan samfunnsstraffen inneholde pålegg om skolegang, program eller behandling, individuelle samtaler, konfliktråd eller andre tiltak som kriminalomsorgen finner egnet. Etter en kartleggingsamtale med domfelte skal det utarbeides en plan for gjennomføring av straffen. Straffen skal gjennomføres slik at domfelte kan utføre arbeid eller skolegang uten fravær. Den domfelte plikter å møte til fastsatt tid og sted og være upåvirket av berusende eller bedøvende midler ved fremmøtet.

I særlige tilfeller kan ubetinget fengselsstraff på inntil 60 dager idømmes sammen med samfunnsstraffen, jf. § 28 a sjette ledd.

Hvis den domfelte forsettlig eller uaktsomt bryter vilkårene, kan kriminalomsorgen pålegge den domfelte å møte til samtale for å få innskjerpet kravene. Hvis den domfelte etter avholdt innskjerpingssamtale på nytt bryter kravene, bringes saken inn for retten med begjæring om at den subsidiære fengselsstraffen skal fullbyrdes helt eller delvis, jf. straffeloven § 28 b første ledd bokstav a, jf. fjerde ledd første punktum. Når kriminalomsorgen på regionalt nivå beslutter å bringe saken inn for retten, avbrytes gjennomføringen av straffen fra det tidspunktet begjæringen er oversendt retten.

Begår den domfelte en ny straffbar handling før utløpet av gjennomføringstiden, kan påtalemyndigheten bringe saken inn for retten med begjæring om at den

subsidiære fengselsstraffen fullbyrdes helt eller delvis, jf. straffeloven § 28 b første ledd bokstav b, jf. fjerde ledd annet punktum.”

At den domfældte efterfølgende findes skyldig i et yderligere strafbart forhold begået før dommen om samfunnsstraf, berører derimod ikke samfunnsstraffen, og der vil i givet fald skulle fastsettes en tillægsstraf for det yderligere strafbare forhold.

Om muligheden for i særlige tilfælde at kombinere en samfunnsstraf med indtil 60 dages ubetinget fængsel fremgår bl.a. følgende af forarbejderne (Ot.prp. nr. 31 (2006-2007) pkt. 11.1):

”Av sjette ledd fremgår det at samfunnsstraff som utgangspunkt ikke skal kombineres med ubetinget fængsel. Det kan imidlertid tenkes at en straffesak omfatter flere forhold der noen gir grunnlag for å idømme samfunnsstraff, mens ett eller flere forhold er av en slik art at det anses uheldig å anvende samfunnsstraff av allmennpreventive grunner, for eksempel promillekjøring. Det vil være lite heldig om retten da skulle være nødt til å anvende ubetinget fængsel for det hele. Regelen tar ellers særlig sikte på de tilfellene der den siktede har utholdt varetekt i anledning saken.”

Hvis domfældte har været varetægtsfængslet under saken, fragår varetægtsfængslingen først i en eventuel ubetinget fængselsstraf og dernæst i den subsidiære fængselsstraf for samfunnsstraffen. Endvidere nedsættes timetallet og gennemføringstiden i givet fald forholdsmæssigt, hvis varetægtsfængslingen ikke kan rummes inden for en eventuel ubetinget fængselsstraf.

Ved en lovændring i 2012 blev det fastsat, at etårsgrænsen for samfunnsstraf endvidere kan fraviges, når gerningsmanden var under 18 år på gerningstidspunktet. Af forarbejderne til lovændringen fremgår bl.a. følgende (prop. 135 L (2010-2011) pkt. 9.5.4):

”Departementet mener at det ikke er nødvendig med lovendringer for å oppnå økt bruk av samfunnsstraff for unge lovbytere. Hensynet til lovbyterens alder kan utgjøre ”sterke grunner”, jf. § 28 a annet ledd, som taler for at det gjøres unntak fra ettårsregelen i § 28 a første ledd bokstav a. Det fremgår også tydelig av Høyesteretts praksis at området for samfunnsstraff blir utvidet når lovbyteren er mindreårig, jf. avgjørelse 1. november 2010, inntatt i Rt. 2010 side 1313. Her ble det gitt uttrykk for at tyngdepunktet i avveiningen mellom de individualpreventive og de allmennpreventive hensyn forskyves der domfelte var under 18 år på hand-

lingstidspunktet. Hensynet til barnets beste trer i forgrunnen, og kan bare settes til side så langt det foreligger særlig tungtveiende allmennpreventive hensyn som ikke i tilfredsstillende grad også ivaretas ved en dom på samfunnsstraff.

Selv om en lovendring ikke er nødvendig, kan det likevel være ønskelig med en særskilt unntaksbestemmelse for barn, i tillegg til den generelle unntaksbestemmelsen i straffeloven § 28 a annet ledd. En slik presisering vil sende et viktig signal til påtalemyndigheten og domstolen om at samfunnsstraff i større utstrekning bør brukes som straffereaksjon overfor barn. Departementet mener at det forhold at lovbruddet er begått av et barn, bør kunne anses som tilstrekkelig tungtveiende for å gjøre unntak fra § 28 a første ledd bokstav a. Departementet anbefaler på denne bakgrunn at det presiseres at samfunnsstraff skal kunne benyttes for barn under 18 år, når det ellers ville være idømt fengsel over ett år.

Departementet er enig i at innholdet i samfunnsstraffen bør styrkes slik at den på best mulig måte tilpasses de unges behov. Dette kan imidlertid gjennomføres innenfor gjeldende regelverk, jf. § 28 a femte ledd, og fordrer således ikke lovendringer. Foruten samfunnsnyttig tjeneste kan samfunnsstraffen inneholde pålegg om blant annet arbeid, opplæring eller behandling som kriminalomsorgen finner egnet.”

Om fastsettelsen af timetallet og gjennomføringstiden fremgår bl.a. følgende af forarbejderne (Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) pkt. 22.3.1 og 22.3.3):

”Som utgangspunkt skal det fastsettes 30 timers samfunnsstraff for hver måned som utmåles i subsidiær fengselsstraff, jf. Ot.prp. nr. 5 (2000-2001) side 128.

I saker med korte subsidiære fengselsstraffer har Høyesterett ofte utmålt samfunnstjeneste med et timetall som overstiger 30 timer per måned, se for eksempel Rt. 1996 side 886. Denne praksisen har fortsatt etter at samfunnstjenesten ble avløst av samfunnsstraff. I Rt. 2003 side 320, hvor det ble fastsatt en samfunnsstraff på 36 timer og en subsidiær fengselsstraff på 30 dager, kom Høyesterett med følgende generelle uttalelse om adgangen til å fravike normen på 30 timers samfunnsstraff per måned subsidiær fengselsstraff (se side 323):

«I proposisjonen synes det forutsatt at timetallet bare «i særlige unntakstilfelle» bør overskride 30 timer pr. måned, jf. Ot.prp. nr. 5 (2000-2001) side 128. Hvor den subsidiære fengselsstraffen var meget kort, var det ved samfunnstjeneste etablert en praksis hvor timetallet i en del saker – særlig når det var tvil om samfunnstjeneste var en tilstrekkelig reaksjon – ble satt høyere enn antall dager subsidiær fengselsstraff, jf. nærmere Norsk Lovkommentar (2002) side 40 note 116. Denne praksis bør kunne videreføres ved samfunnsstraff.» (...)

Gjennomføringstiden skal normalt svare til den subsidiære fengselsstraffen, se Ot.prp. nr. 5 (2000-2001) side 128. (...) Høyesterett har (...) videreført praksisen med å utmåle en noe lengre gjennomføringstid i saker hvor den subsidiære fengselsstraffen er kort. Som eksempel kan nevnes Rt. 2003 side 320, hvor det ble reagert med 36 timers samfunnsstraff og en subsidiær fengselsstraff på 30 dager. Høyesterett fastsatte likevel en gjennomføringstid på 90 dager. Om forholdet mellom gjennomføringstiden og den subsidiære fengselsstraffen uttalte Høyesterett blant annet (se side 323):

«Gjennomføringstiden, som regnes fra den dagen domfelte møter til kartleggingssamtale, skal – som ordningen var ved samfunnstjeneste – som hovedregel tilsvare den subsidiære fengselsstraffen, jf. Ot.prp. nr. 5 (2000-2001) side 128. (...) En så kort gjennomføringstid synes imidlertid å måtte innebære store praktiske problemer for gjennomføringen av samfunnsstraffen, og jeg finner derfor at dette utgangspunktet må modifiseres noe.» (...)

Adgangen til å fastsette en gjennomføringstid som overstiger den subsidiære fengselsstraffen, gjelder ikke bare i saker hvor det utmåles en kort subsidiær fengselsstraff. Ikke minst fordi samfunnsstraffen tar opp i seg betinget dom på tilsynsvilkår, kan det også i andre saker være behov for en gjennomføringstid som er lengre enn den subsidiære fengselsstraffen. I Rt. 2003 side 1455 hadde lagmannsretten idømt samfunnsstraff med 300 timer. Selv om den subsidiære fengselsstraffen var på 10 måneder, fastsatte lagmannsretten en gjennomføringstid på ett år og seks måneder. Høyesterett sluttet seg til dette (se side 1458):

«Eg finn grunn til særskilt å gi tilslutning til at lagmannsretten i dette tilfellet har valt å nytte ei lenger gjennomføringstid – nemleg på 1 år og 6 månader – enn den subsidiære fengselsstraffa – her sett til 10 månader. Som lagmannsretten peikar på, gjer dette at samfunnsstraffa kan tilpassast skulegangen. I tillegg gjer det at Kriminalomsorga kan ha oppfølging av domfelte i ein periode av ei viss lengde, noko som synest heldig i dette tilfellet.» (...)

Normalt skal det utmåles 30 timers samfunnsstraff for hver måned som utmåles i subsidiær fengselsstraff. Etter departementets syn bør man likevel videreføre dagens praksis, hvor det i en del tilfeller fastsettes et høyere timetall enn antall dager subsidiær fengselsstraff. Dette er særlig aktuelt hvor den subsidiære fengselsstraffen er kort, samt hvor retten er i tvil om samfunnsstraff er en tilstrekkelig reaksjon, jf. Rt. 2003 side 320. Den foreslåtte ordlyden gir rom for slike løsninger.

Gjennomføringstiden skal normalt svare til den subsidiære fengselsstraffen. Men også dette utgangspunktet kan fravikes, jf. ordet «normalt», i utkastet § 49 første ledd bokstav c. En lengre gjennomføringstid er særlig aktuell i saker hvor det utmåles en kort subsidiær fengselsstraff (se for eksempel Rt. 2003 side 320) [under behandlingen af lovforslaget i Stortinget blev det indføjet i lovteksten, at hvis den subsidiære fængselsstraf er kortere end 120 dage, kan der fastsættes en gennemføringstid på indtil 120 dage], samt hvor det er behov for at den domfelte står under tilsyn av kriminalomsorgen i mer enn 1 år (se for eksempel Rt. 2003 side 1455).”

De nærmere regler om indholdet af samfunnsstraffen fremgår af strafgennemførelseslovens § 53, mens § 54 fastsætter krav til domfældte:

- ”§ 53. De idømte timene samfunnsstraff etter straffeloven § 28 a skal gå ut på
- a) samfunnsnyttig tjeneste,
 - b) program, eller
 - c) andre tiltak som er egnet til å motvirke ny kriminalitet.

Kriminalomsorgen fastsetter i hvert enkelt tilfelle det nærmere innholdet i samfunnsstraffen innenfor de rammene som retten har fastsatt i dommen. Har domstolen satt vilkår om at den domfelte skal overholde bestemmelser om bosted, oppholdssted, arbeid, opplæring eller behandling, skal kriminalomsorgen fastsette

det nærmere innholdet i bestemmelsene. Kriminalomsorgen skal legge særlig vekt på tiltak som kan fremme den domfeltes evne til å motvirke sitt kriminelle handlingsmønster. Kriminalomsorgen skal også legge vekt på tiltak som kan fremme den domfeltes evne til å gjennomføre straffen i samsvar med bestemmelsene gitt i og i medhold av denne loven.

Kriminalomsorgen skal endre innholdet når det fremstår som nødvendig av hensyn til en sikkerhetsmessig forsvarlig gjennomføring av samfunnsstraffen. Kriminalomsorgen kan endre innholdet hvis bemanningsmessige forhold tilsier det.

§ 54. Den domfelte skal gjennomføre straffen etter nærmere anvisning fra kriminalomsorgen. Den domfelte skal

- a) møte til fastsatt tid og sted,
- b) være upåvirket av berusende eller bedøvende midler ved fremmøtet,
- c) gi opplysninger om sitt bosted, forsørgelsesgrunnlag og andre forhold av betydning for gjennomføringen av straffen,
- d) overholde vilkårene som domstolen har fastsatt etter straffeloven § 28 a femte ledd, og
- e) oppholde seg i landet i gjennomføringstiden hvis ikke kriminalomsorgen gir tillatelse til noe annet.

Den domfelte skal ikke vise en atferd som kan

- a) true sikkerheten til personer som deltar under gjennomføringen, eller
- b) påvirke miljøet på en særlig negativ måte.

Den domfelte skal ikke begå en ny straffbar handling før utløpet av gjennomføringstiden.”

Af forarbejderne hertil fremgår bl.a. følgende (Ot.prp. nr. 5 (2000-2001) pkt. 13.1):

”Til § 53 Innhold

Denne paragrafen slår fast at kriminalomsorgen skal fastsette det nærmere innholdet i samfunnsstraffen for den enkelte. Ved fastsettelsen av innholdet skal kriminalomsorgen særlig legge vekt på tiltak som kan fremme den domfeltes evne til å motvirke sitt kriminelle handlingsmønster. Det skal også legges vekt på tiltak som kan fremme den domfeltes evne til å gjennomføre straffen i samsvar med bestemmelsene gitt i, og i medhold av, straffegjennomføringsloven. Kriminalomsorgen kan la den domfelte gjennomføre det idømte antallet timer ved samfunnsnyttig tjeneste, program eller ved andre tiltak som er egnet til å motvirke ny kriminalitet. Tiltakene kan kombineres.

Begrepet samfunnsnyttig tjeneste skal etter forslaget bygge videre på innholdet i dagens samfunnstjeneste som er ulønnet tjeneste, eksempelvis for en forening eller organisasjon.

For å være et program i lovens forstand, må det oppfylle fastsatte kvalitetskrav. Programmene skal ta utgangspunkt i de sosiale og personlige problemene som kriminalomsorgen antar medvirker til at den domfelte begår kriminalitet. Problemerkene kan bestå av rusmiddelmisbruk, tenkningsforstyrrelser, kunnskapsmangel, liten evne til langsiktig planlegging, manglende støtte og sosialt nettverk eller le-

se- og skrivevansker. Forskningsresultater tilsier at programmene bør rette seg mot en bestemt målgruppe, ha en fastsatt begynnelse og slutt, og bygge på en vitenskapelig teori. Programmene kan enten ledes av tilsatte i kriminalomsorgen, eller av personer som kriminalomsorgen bemyndiger og følger opp med nødvendig faglig veiledning. Det vil særlig være aktuelt å benytte eksterne krefter der den domfelte bor langt fra kontoret til friomsorgen.

«Andre tiltak» omfatter blant annet friomsorgens strukturerte og målrettede samtaler med den domfelte (dagens «tilsynssamtaler»), og behandling som retter seg mot den domfeltes kriminelle handlingsmønster. Dersom den domfelte og offeret ønsker det, kan det også være aktuelt å bruke et antall timer til meglings- og konfliktråd. For at det skal være en del av straffen må imidlertid tiltaket være egnet til å motvirke ny kriminalitet. Ordinær opplæring i regi av skoleverket faller utenfor, selv om dette indirekte kan ha en slik effekt. (...)

Utgangspunktet for fastsettingen skal være en individuell kartlegging av hva den domfelte ønsker og har behov for. Ut fra dette må de tilsatte i kriminalomsorgen bruke sin erfaring og kunnskap om hvilke aktiviteter som kan bidra til endring. Deltakelse i samfunnsnyttig tjeneste, program og andre tiltak som er egnet til å motvirke ny kriminalitet, skal ses på som likeverdig i den forstand at loven ikke setter krav om at et bestemt antall timer eller en bestemt andel av timene skal bestå av fastsatte tiltak.

Der domstolen har fastsatt at den domfelte skal overholde nærmere bestemmelser om bosted, oppholdssted, arbeid, opplæring eller behandling skal kriminalomsorgen utforme bestemmelsene. Bestemmelsene skal utformes ut fra en individuell vurdering, og som ved fastsettingen av det øvrige innholdet skal kriminalomsorgen særlig legge vekt på tiltak som kan fremme den domfeltes evne til å motvirke sitt kriminelle handlingsmønster. Det skal også legges vekt på tiltak som kan fremme den domfeltes evne til å gjennomføre straffen i samsvar med bestemmelsene gitt i, og i medhold av, denne loven.

Kriminalomsorgens primære oppgave er å legge forholdene til rette slik at den domfelte unnlater å begå ny kriminalitet, og ellers overholder kravene som følger av §§ 54 og 55 under gjennomføringen. Dersom det anses nødvendig av hensyn til en sikkerhetsmessig forsvarlig gjennomføring, skal kriminalomsorgen endre innholdet i straffen. Innholdet kan ellers bare endres hvis den domfelte samtykker eller bemanningsmessige forhold tilsier det. Dette vil eksempelvis være nødvendig hvis oppdragsgiveren hvor den domfelte har gjennomført samfunnsnyttig tjeneste ikke har behov for ytterligere hjelp, eller det oppstår sykdom blant de tilsatte i kriminalomsorgen.

Til § 54 Krav til domfelte

Paragrafen beskriver hvilke krav som følger av selve dommen på samfunnsstraff. Kriminalomsorgen kan ikke oppheve eller endre kravene, men er gitt anledning til å konkretisere hva opplysningsplikten skal gå ut på, og dispensere fra kravet om å bli i landet. I tillegg innebærer utformingen av de nærmere bestemmelsene, som følge av fastsatte vilkår, jf første ledd bokstav d, og kravene, jf annet ledd, utstrakt bruk av skjønn. (...) Dersom den domfelte ikke følger disse kravene skal det regnes som et brudd, som kan føre til en reaksjon etter § 58.

I kravet om å gjennomføre straffen etter nærmere anvisning fra kriminalomsorgen, ligger det at kriminalomsorgen beslutter hvordan timene skal fordeles mel-

lom samfunnsnyttig tjeneste, program og andre tiltak som er egnet til å motvirke kriminalitet, og konkretisere nærmere hva innholdet skal være. I tillegg angir kriminalomsorgen tid og sted for oppmøte. Der domstolen har satt vilkår om at den domfelte skal overholde nærmere bestemmelser om bosted, oppholdssted, arbeid, opplæring eller behandling, beslutter kriminalomsorgen hva bestemmelsene skal gå ut på. Kriminalomsorgen bør så vidt mulig samarbeide med den domfelte om fastsettingen av innholdet, tid og sted for oppmøte og konkretiseringen av bestemmelsene om bosted, oppholdssted, arbeid, opplæring eller behandling.

Den domfelte skal møte til fastsatt tid og sted. Dette er selve kjernen i frihetsbegrensningen. Det følger av dette kravet at den domfelte skal møte til rett tid. Mange domfelte har lite struktur i hverdagen, og preges av at livssituasjonen endrer seg raskt og ofte. Det medfører at de opplever det som krevende å møte til fastsatte tider. Møteplikten er imidlertid en forutsetning for å kunne gjennomføre straffen, og manglende eller svært upresist fremmøte må regnes som et brudd som kan føre til reaksjon etter § 58.

En forutsetning for å kunne gjennomføre straffen på en hensiktsmessig måte er at den domfelte møter upåvirket av berusende eller bedøvende midler. Dette kravet er i utgangspunktet ment å omfatte merkelig påvirkning. Dersom kriminalomsorgen får mistanke om bruk av slike midler, og undersøker forholdet nærmere i medhold av § 56, vil et hvert funn av alkohol eller andre berusende eller bedøvende midler som ikke er lovlig foreskrevet kunne føre til reaksjon etter § 58. (...)

Opplysningsplikten etter bokstav c gjelder bare forhold som er relevante i forhold til gjennomføringen av straffen, herunder for å sikre kontrollen med at vilkårene som er fastsatt etter straffeloven § 28 a tredje ledd blir overholdt. Dersom den domfelte nekter å gi opplysninger, eller bevisst gir gale opplysninger, skal det regnes som et brudd på forutsetningene som kan føre til en reaksjon etter § 58.

Det er videre tatt inn en særskilt bokstav som presiserer at den domfelte skal overholde vilkår fastsatt av domstolen etter straffeloven § 28 a tredje ledd.

Under gjennomføringen av et tilsyn eller en dom på samfunnstjeneste har det ikke vært noe eksplisitt forbud mot å reise til utlandet. For å oppnå tilstrekkelig kontroll med den domfelte under gjennomføringen har departementet funnet det rimelig og hensiktsmessig å innføre et slikt forbud. (...)

I annet ledd angir loven minstekrav til domfeltes oppførsel under gjennomføringen. Dagens regler for gjennomføring av samfunnstjeneste nevner dårlig arbeidsinnsats som et eksempel på et alvorlig brudd som kan føre til omgjøring. I Rt 1983: 425 kom Høyesterett til at et vilkår i forbindelse med en betinget dom om at domfelte «...skikker seg slik at han får beholde sitt arbeid ved Norsk Hydros bedrift på Karmøy og sin leilighet...» ut fra et håndhevelsessynspunkt var lite praktisk og burde utgå. Departementet ser faren i at de foreslåtte kravene blir lite konkrete, og derfor vanskelig å håndheve. Målsettingen er imidlertid å gi kriminalomsorgen et nødvendig styringsmiddel og hjemmel til å reagere overfor domfelte som opptre truende, saboterer gruppeundervisningen, eller på andre måter har en aktiv atferd som virker destruktivt overfor andre domfelte eller personer som bidrar under gjennomføringen. For å ivareta domfeltes forutberegnelighet, bør domfelte som bryter disse kravene enten først ha blitt gitt en advarsel, eller det bør være foretatt en innskjerpingssamtale, før kriminalomsorgen fastsetter nye vilkår etter straffegjennomføringsloven § 58 første ledd bokstav a til d. Det må kreves relativt mye før man konstaterer et brudd. Departementet mener at eksempelvis

manglende oppmerksomhet under gjennomføringen av et program ikke kan kvalifisere for en bruddreaksjon. En mer naturlig konsekvens vil være å endre innholdet i straffen med hjemmel i § 53 tredje ledd til eksempelvis samfunnsnyttig tjeneste.”

Statistiske opplysninger om anvendelsen af bl.a. samfunnsstraf fremgår af følgende tabel (prop. 1 S (2012-2013) side 67 (tabel 2.16)):

Alternative straffereaksjoner. Antall iverksatte oppdrag 2005-2012

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Samfunnsstraff	2544	2683	2929	2812	2912	2647	2544	1356
Betinget dom med ND		23	31	29	21	21	26	22
Betinget dom med promilleprogram/program mot ruspåvirket kjøring	501	474	471	489	540	531	574	300

Tall for 2012 er per 30. juni

ND = Narkotikaprogram med domstolskontroll

15 % af samfunnsstrafdommene i 2011 blev ændret til afsoning i fængsel. (prop. 1 S (2012-2013) side 75).

1.3. Ungdomsstraf

Der er i Norge vedtaget regler om ungdomsstraf. Reglerne træder i kraft den 1. juli 2014. Reglerne bygger på forslag i betænkningen NOU 2008:15 Barn og straff – utviklingsstøtte og kontroll. Af forarbejderne fremgår bl.a. følgende (prop. 135 L (2010-2011)):

”10 Ungdomsstraff – ny straffereaksjon for mindreårige

10.1 Oversikt over utvalgets forslag

Utvalget foreslår en ny straffereaksjon, omtalt som ungdomsstormøte, som bygger på prinsippene for restorative justice. Reaksjonens innhold er todelt, hvorav hoveddelene er gjennomføring av henholdsvis ungdomsstormøte og ungdomsplan. Reaksjonen innebærer at den domfelte skal gjennomføre et ungdomsstormøte tilrettelagt av en ungdomskoordinator tilknyttet konfliktrådet. De involverte parter og ungdomskoordinatoren skal sammen utarbeide en ungdomsplan. Det skal utpekes et ungdomsteam som skal følge opp barnets gjennomføring av planen.

Målgruppen er barn under 18 år som har begått gjentatt eller alvorlig kriminalitet. Reaksjonen er ment som et alternativ til ubetinget fengselsstraff og i enkelte tilfeller samfunnsstraff. Utvalget foreslår at reaksjonen skal gis som vilkår ved idømmelse av betinget fengselsstraff og den foreslås forankret i straffeloven 1902 § 53. Reaksjonen skal gjennomføres i regi av konfliktrådet, og utvalget foreslår å lovfeste organiseringen av ungdomsstormøte og selve gjennomføringen av ungdomsplanen i konfliktrådsloven.

Utvalget foreslår videre at hvert konfliktråd skal ha minst en egen ungdoms-koordinator, som har ansvar for saken fra den kommer inn, til ungdomsplanen er gjennomført. Koordinatoren skal sette sammen deltagerne i ungdomsstormøtet basert på en kartlegging av domfelte og samtaler med denne og fornærmede. Koordinatoreren skal dessuten lede møtet, godkjenne ungdomsplanen, peke ut deltakere fra møtet til ungdomsteamet, sørge for at de ulike etatene utfører sin del av de pålagte oppgaver, og styre ungdomsstormøtets økonomi.

Deltagerne i ungdomsstormøtet er de parter som er berørt av saken, herunder fornærmede, domfelte og deres verger. Domfelte og vergen må samtykke til reaksjonen ungdomsstormøte. Fornærmede kan representeres av en annen, for eksempel en representant fra lokalmiljøet eller en interesseorganisasjon. Utvalget foreslår at kriminalomsorgen alltid skal ha en deltager i ungdomsstormøtet fordi straff er et sentralt element i ungdomsplanen. Deres deltagelse skal også bidra til at det benyttes tiltak som er egnet til å gjennomføres innen kriminalomsorgen. Utvalget foreslår ikke andre obligatoriske deltagere. Videre skal deltagere som kan bistå med relevante tiltak, bidra til å øke barnets ressurser og redusere risikoen for nye lovbrudd, inviteres til ungdomsstormøtet. Dette kan for eksempel være representanter fra barneverntjenesten, skolen, helsevesenet og frivillige organisasjoner.

Ungdomsplanen skal bidra til å forebygge ny kriminalitet og kan inneholde ulike former for kriminalitetsforebyggende tiltak (rus/alkoholprogram, sinne-mestringskurs og behandling), tiltak som vil innebære restriksjoner for og kontroll av den domfeltes daglige liv, tiltak som fremmer integrering i samfunnet (skoledeltagelse), ikke-økonomisk kompensasjon til fornærmede (for eksempel arbeid for eller aktiviteter sammen med vedkommende), og/eller tiltak med et straffende element. Planen skal vare i minimum seks måneder og inntil to år. Utvalget foreslår at ungdomsstormøtet skal bestemme lengden på gjennomføringstiden.

Utvalget foreslår at ungdomsplanen skal godkjennes av domstolen, som skal ha mulighet til å sende den tilbake til ungdomsstormøtet to ganger før den eventuelt underkjenner planen. Hvis domstolen ikke godkjenner planen, må den avslutte hel eller delvis gjennomføring av den subsidiære fengselsstraffen.

Departementet støtter utvalget i at det er behov for en ny straffereaksjon for mindreårige, og slutter seg til hovedpunktene og de grunnleggende prinsippene bak utvalgets forslag. Det foreslås imidlertid en rekke endringer knyttet til blant annet lovgrunnlaget, aktørene, domstolens rolle og håndtering av brudd. Nedenfor følger en gjennomgang av den nye reaksjonen.

10.2 Begrepsbruk (...)

Departementet mener, (...) at det bør benyttes en annen betegnelse på straffereaksjonen. Betegnelsen ”ungdomsstormøte” gir inntrykk av at reaksjonen er mindre streng og belastende enn innholdet faktisk tilsier, og det er fare for at reaksjonen forveksles med ordinære stormøter gjennomført i konfliktrådets regi. Reaksjonen er todelt og skal inneholde både et stormøte og gjennomføring av en oppfølgingsplan. Betegnelsen ”gjennomføring av ungdomsstormøte og ungdomsplan etter konfliktrådsloven kapittel III” er imidlertid noe tung.

Departementet foreslår på den bakgrunn at den enklere betegnelsen ”ungdomsstraff” benyttes, både for å synliggjøre at det er en straffereaksjon og for at betegnelsen skal favne om reaksjonens ulike deler. Departementet støtter imidlertid utvalget i at begrepene ”ungdomsstormøte” og ”ungdomsplan” benyttes for å beskrive hoveddelene i reaksjonen, blant annet for å unngå sammenblanding med eksisterende ”ungdomskontrakter”.

Departementet ønsker derimot ikke å betegne teamet som skal påse at ungdomsplanen gjennomføres for ”ungdomsteam” slik utvalget foreslår. Det foreslåtte teamet vil i realiteten være det samme som brukes i oppfølgingsteam. Departementet finner det derfor hensiktsmessig å benytte betegnelsen ”oppfølgingsteam” også på dette gjennomføringsorganet.

10.3 Lovgrunnlag (...)

10.3.3 Departementets vurdering

I Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) Om lov om straff side 124-125 gis det uttrykk for at det både er begrenset handlingsrom og lite behov for å foreslå nye straffarter overfor den mer tradisjonelle kriminalitet. Det uttales at behovet for nyskapning først og fremst bør skje gjennom endringer knyttet til gjennomføringen av eksi-

sterende straffarter, fremfor å skape nye. Som eksempler nevnes nye meglingsformer i konfliktrådet, å videreutvikle reaksjonen ”samfunnskontrakt”, å etablere nye tilbud og vilkår innenfor samfunnsstraffen og eventuelt nye former for hvordan frihetsstraff kan utholdes. Departementet har etter en vurdering funnet grunn til å fravike dette synspunktet.

Departementet mener at den nye straffereaksjonen bør etableres som en egen straffart, til tross for at reaksjonen kun skal benyttes på en avgrenset målgruppe, nærmere bestemt mindreårige som var mellom 15 og 18 år på handlingstidspunktet. Regjeringen ønsker et bredt spekter av reaksjoner overfor unge lovbrøyttere. Slik departementet ser det, bør ikke spørsmålet om lovgrunnlag begrenses til om den nye straffereaksjonen skal forankres i samfunnsstraff eller betinget dom. Departementet foreslår i stedet en tredje løsning, en ny straffart der vilkårene for å idømme straffen har likhetstrekk med vilkårene for samfunnsstraff, og plasseres i straffeloven § 28 c, men der konfliktrådet har ansvaret for straffegjennomføringen. Departementet mener det er hensiktsmessig å oppstille et slikt eksplisitt nytt lovgrunnlag, både for å tydeliggjøre at det etableres en ny straffart med nytt innhold, og for å gi aktørene i strafferettspleien en påminnelse om at reaksjonen skal vurderes der mindreårige har begått gjentatte eller alvorlige lovbrudd.

Departementet finner det problematisk å benytte samfunnsstraff som lovgrunnlag. Samfunnsstraff utmåles i et antall timer, mens det ved den nye reaksjonen er behov for en større fleksibilitet for å sikre det enkelte barn en individuelt tilpasset reaksjon. Ungdomsstraffen vil blant annet innebære at ungdommen samtykker i å følge en ungdomsplan med for eksempel jobb, skole, boplikt eller innetider, i tillegg til en gjenopprettende prosess med ungdomsstormøte (restorative justice). Dette kan ikke være en del av samfunnsstraffen slik det er i dag. Departementet har heller ikke grunnlag for å anta at forslaget vil medføre noen markert nedgang i antall ungdommer som blir idømt samfunnsstraff. Ifølge tall fra SSB ble det i 2009 avsagt 378 dommer på samfunnsstraff hvor lovbrøytter var mellom 15 og 18 år på handlingstidspunktet. Forslaget skal kun gjelde en begrenset gruppe av de som i dag får samfunnsstraff. Målgruppen for reaksjonen er barn under 18 år som har begått alvorlig eller gjentatt kriminalitet. Dette er barn som i dag i all hovedsak vil få ubetinget fengsel, og kun i enkelte tilfeller strengere samfunnsstraffer.

Departementet finner det heller ikke naturlig å la betinget dom være lovgrunnlaget for den nye straffereaksjonen, da dette er en mildere reaksjon enn både ubetinget fengsel og samfunnsstraff. Departementet vil understreke at hensikten med

å innføre den nye straffereaksjonen er å skape et reelt alternativ til ubetinget fengsel ved alvorlig eller gjentatt kriminalitet. Dersom den nye reaksjonen inntas som et vilkår for betinget dom, er det en fare for at den også, eller kun, vil benyttes ved mindre alvorlige lovbrudd. Flere høringsinstanser har pekt på denne faren for utvidelse av reaksjonens virkeområde.

Utvalget påpeker at dersom den nye reaksjonen idømmes som vilkår for betinget dom, vil tiden frem til opplysningen om domfellelsen utelates fra politiattesten reduseres betydelig, jf. NOU 2008:15, punkt 9.5.5.14. Dette vil kunne bidra til å motivere domfelte til å gjennomføre reaksjonen. Departementet mener, i likhet med utvalget, at det er viktig å gi lovbrøyteren et incitament til å velge den nye straffereaksjonen. Dersom lovgrunnlaget ikke er betinget dom, men en ny straffart, ungdomsstraff, er det behov for enkelte justeringer i lovverket om politiattester.

I politiregisterloven (som ikke er trådt i kraft) § 40 nr. 6 fremgår det at det ikke skal oppgis dom på betinget fengsel eller bot i ordinær politiattest etter to år, dersom lovbruddet er begått av person under 18 år. Departementet foreslår at også ungdomsstraff og samfunnsstraff inntas, men med vilkår om at lovbruddet er begått mer enn fem år før utstedelsen. Dette vil kunne motivere barnet til å samtykke til slike reaksjoner, samtidig som sistnevnte straffereaksjoner likebehandles. Departementet mener dessuten at det er hensiktsmessig å skille ungdomsstraff og samfunnsstraff fra dom på betinget fengsel og bot, da disse er mildere straffereaksjoner.

På uttømmende politiattest skal det i utgangspunktet anmerkes alle straffer, andre strafferettslige reaksjoner og tiltak som er registrert i reaksjonsregisteret som følge av lovbrudd, jf. politiregisterloven § 41. Det er imidlertid gjort unntak for forenklet forelegg eller overføring til konfliktråd etter straffeprosessloven § 71 a, dersom vedkommende ikke har begått nye lovbrudd to år etter at konfliktrådsbehandlingen er avsluttet med godkjent avtale. Det er også gjort unntak for reaksjon ilagt en person som var under 18 år på handlingstidspunktet, som ikke har begått alvorlig eller gjentatte lovbrudd, og som heller ikke har begått nye lovbrudd. Departementet mener at det ikke er naturlig å unnta ungdomsstraff fra anmerkning på utvidet politiattest, da den nye straffereaksjonen nettopp er ment å benyttes der barn har begått alvorlig eller gjentatte lovbrudd. Departementet bemerker at det vil reguleres nærmere i forskrift med hjemmel i politiregisterloven § 41 nr. 1 c både hvor lenge lovbrudd begått i ung alder skal anmerkes på ut-

tømmende politiattest og hva som skal anses som alvorlig og gjentatte lovbrudd. Departementet arbeider for tiden med slik forskrift til politiregisterloven.

Den nye ungdomsstraffen bygger på erfaringene med oppfølgingsteam, og inkluderer virkemidlene stormøte og oppfølgingsplan. Organiseringen av arbeidet, strukturer og metodikk vil langt på vei være de samme, og ungdomskoordinatoren som er ansvarlig for oppfølgingsteam, vil også ha ansvaret for ungdomsstormøtet i den nye reaksjonen. Departementet har vurdert om det er nødvendig å skille mellom den strengere ungdomsstraffen og den mildere reaksjonen oppfølgingsteam som vilkår for påtaleunntatelse eller betinget dom, eller om det kan være aktuelt å oppstille én felles straffereaksjon for ungdom som kan benyttes i alle typer saker, uavhengig av lovbruddets alvorlighetsgrad. Også ved mindre alvorlige lovbrudd vil de samme virkemidler som i ungdomsstraffen benyttes, noe som kan tilsi at det er tilstrekkelig med én straffereaksjon for ungdom.

Departementet mener likevel at sistnevnte løsning ikke er hensiktsmessig. Oppfølgingsteam ilegges også i saker som ikke føres for domstolene. Det er ikke ønskelig at alle saker, også de som i dag medfører påtaleunntatelse, undergis domstolsbehandling. En ungdomsstraff vil dessuten ha en subsidiær fengselsstraff som “ris bak speilet”, noe som vil være urimelig dersom ungdommen har begått mindre alvorlige lovbrudd. Videre er det enkelte forskjeller når det gjelder hvilke lovbrudd som vil anmerkes på en politiattest, jf. ovenfor, hvilket må antas å være av stor betydning for den enkelte unge lovbrøyer. Det vil kunne være vanskelig å sondre mellom alvorlige og mindre alvorlige lovbrudd, dersom det etableres en felles straffereaksjon for alle lovbrudd begått av mindreårige, uavhengig av alvorlighetsgrad.

Departementet vil likevel understreke at virkemidlene stormøte, plan og oppfølgingsteam ofte er hensiktsmessige også ved mindre alvorlige lovbrudd, og at disse ikke skal forbeholdes alvorlige eller gjentatte lovbrudd. Departementet er imidlertid av den oppfatning at det rettslige grunnlaget i disse tilfellene heller bør være en mildere straffereaksjon enn ungdomsstraff som her foreslås. Det kan for eksempel være betinget påtaleunntatelse eller betinget dom med vilkår, slik det fungerer i dag. Departementet utelukker heller ikke at det kan være aktuelt med en ny bestemmelse i straffeloven som regulerer bruk av restorative justice ved mindre alvorlig kriminalitet. I den forbindelse kan det nevnes at departementet nå vurderer hvilke lovendringer som bør gjennomføres for å øke bruken av restorative justice og konfliktråd i straffesakskjeden. Det skal også vurderes endringer i konfliktrådsloven som sikrer et modernisert og fleksibelt lovverk som åpner for

utvikling av nye metoder og arbeidsformer. Det skal blant annet foreslås regler for stormøter og oppfølgingsteam.

Departementet har vurdert, men ikke funnet nødvendig, en lovbestemmelse som presiserer at reaksjonen skal anvendes med mindre det foreligger forhold som tilsier noe annet. Formålet med en slik bestemmelse ville være å sikre at ungdomsstraff som reaksjonsform blir benyttet. Departementet har imidlertid tillit til at påtalemyndigheten vil nedlegge påstand om den nye reaksjonen der det er aktuelt. Dessuten kan domstolen vurdere reaksjonen av eget tiltak, i de tilfeller påtalemyndigheten har nedlagt påstand om ubetinget fengsel. Departementet mener dessuten at hyppigere bruk av personundersøkelser vil kunne gi påtalemyndigheten et tilstrekkelig grunnlag for sin vurdering (...).

Departementet antar at også politiets varslingsplikt og barneverntjenestens møteplikt i fengslingsmøter (...) vil kunne sikre en bedre vurdering av individuelle tiltak overfor det enkelte barnet og legge til rette for at påtalemyndigheten benytter den nye reaksjonen. Dette vil være i tråd med den politiske ambisjonen om å øke bruken av alternative straffereaksjoner.

Departementet har vurdert om det kan være hensiktsmessig med et formøte mellom påtalemyndigheten, ungdomskordinator og personundersøker, for slik å sikre at straffepåstanden er basert på en individuell vurdering av det enkelte barn. Departementet finner imidlertid ikke behov for å formalisere samarbeidet mellom nevnte myndigheter. I de politidistrikter der stormøter og oppfølgingsteam er blitt tatt i bruk, har det vist seg at politiet har hatt et utstrakt samarbeid med ungdomskordinator for å vurdere om ungdommen er motivert og om reaksjonen kan være hensiktsmessig. (...)

10.4 Organisatorisk forankring (...)

10.4.3 Departementets vurdering

Departementet vil innledningsvis påpeke at en tradisjonell rollefordeling tilsier at straffereaksjonen burde forankres organisatorisk hos kriminalomsorgen. Ansvar for straffegjennomføring hører ellers under kriminalomsorgen, og etaten har lang tradisjon for, og erfaring med, individuelle tiltak og rehabilitering. Kriminalomsorgen har ansvar for straffegjennomføring hvor domfelte er løslatt fra fengslet med møteplikt, ved samfunnsstraff, program for ruspåvirket kjøring og elektronisk kontroll. Målgruppen for straffereaksjonen er dessuten en tyngre gruppe straffedømte enn konfliktrådet i dag håndterer.

Departementet mener imidlertid at disse momentene ikke utelukker at straffereaksjonen forankres organisatorisk hos konfliktrådet, dersom det foreligger gode grunner for dette. Departementet vil fremheve at straffereaksjonen nettopp skal innebære en ny og alternativ metode for å motvirke barne- og ungdomskriminalitet, noe som bør åpne for nytenkning. Det sentrale må være å finne frem til en straffereaksjon som kan bidra til at barnet kommer ut av en kriminell løpebane, ivaretar hensynet til fornærmede og samtidig etter en helhetsvurdering fremstår som rettferdig ut fra lovbruddets art og alvorlighetsgrad.

Departementet vil påpeke at konfliktrådene har erfaring i bruk av meglings og viktig kunnskap om tiltak som kan virke gjenopprettende og forsonende. Det siste er selve grunnlaget som forslaget til ny straffereaksjon baseres på. Tankegangen bak restorative justice er at alle som er berørt av en konflikt eller et lovbrudd skal få anledning til å delta i en prosess hvor deltagerne snakker om hendelsen og sammen finner løsninger for hvordan konsekvensene skal håndteres. Kjernen i modellen er ungdommenes ressurser og vilje til å ta et oppgjør med egen kriminalitet. Ved å møte fornærmede, og ved å delta frivillig og aktivt i prosessen, vil lovbrøtteren bli mer bevisst konsekvensene av sine handlinger. Dette vil kunne virke konfliktdempende og kriminalitetsforebyggende. Fornærmede kan dessuten bli hørt og få bearbeidet opplevelsen.

Konfliktrådene har særlig rettet oppmerksomheten mot barn og unge, blant annet gjennom håndtering av typiske ungdomslovbrudd og opprettelsen av oppfølgingsteam. Utvalgets undersøkelser, gjengitt i NOU 2008:15, punkt 4.3, viser for øvrig at mange av barna som satt i fengsel hadde minoritetsbakgrunn. Konfliktrådene har god erfaring med håndtering av unge lovbrøttere med minoritetsbakgrunn og det kan i den forbindelse nevnes at det er ca. 30 språk representert ved de 600 meglerne som i dag er oppnevnt.

Konfliktrådet har dessuten kultur for å ivareta fornærmedes behov. Departementet vil understreke at det er svært viktig å ta hensyn til fornærmede i en slik prosess, jf. også punkt 10.7 nedenfor. Fornærmedes rolle er i de senere år betydelig styrket også i tradisjonelle straffeprosesser, gjennom blant annet lov 7. mars 2008 nr. 5 om endringer i straffeprosessloven mv. (styrket stilling for fornærmede og etterlatte). Departementet legger til grunn at balansen mellom lovbrøttere og fornærmede vil kunne ivaretas på en god måte i konfliktrådet.

Regjeringen ønsker økt bruk av konfliktråd for unge lovbrøttere, da dette kan forebygge utvikling av kriminell atferd og således er en viktig del av det kriminalitetsforebyggende arbeidet. Konfliktrådsbehandling kan dessuten virke mindre

stigmatiserende enn tradisjonell straffegjennomføring. Det fremgår av Prop. 1 S (2010-2011) punkt 1.3.3 at konfliktrådene er styrket ved økte bevilgninger i årene 2006 til 2010 for å legge til rette for økt bruk av stormøter, opprettelse av flere oppfølgingsteam og utprøving av ungdomsstormøter. For 2010 ble bevilgningen til konfliktrådene styrket med 5 mill. kroner nettopp for å legge til rette for utvidet bruk av slike tiltak rettet mot unge lovbyggere. Dette innebærer at konfliktrådene er godt i gang med å etablere og prøve ut sentrale elementer av reaksjonen.

Departementet viser for øvrig til de erfaringer som er gjort i prøveprosjektet "Oppfølgingsteam Trondheim", der konfliktrådsmodellen ble prøvd ut med godt resultat. Prosjektet ble evaluert av NTNU 2009. En av konklusjonene er at det synes naturlig å legge dette tiltaket til konfliktrådet om man skal utvide det til å bli landsomfattende, jf. rapportens punkt 10.15.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at den nye straffereaksjonen forankres organisatorisk i konfliktrådet. Departementet bemerker imidlertid at det dras nytte av kriminalomsorgens erfaring gjennom dens deltagelse ved gjennomføringen av straffereaksjonen, herunder som obligatorisk aktør ved ungdomsstormøtet, jf. punkt 10.8, og som ansvarlig for å fremme saker om brudd på vilkår for retten, punkt 10.13.

10.5 Målgruppe (...)

10.5.3 Departementets vurdering

10.5.3.1 Aldersavgrensning

Departementet støtter utvalget i at den nye reaksjonen skal kunne idømmes lovbyggere som er mellom 15 og 18 år på handlingstidspunktet, men slik at pådømmelse skal kunne skje etter fylte 18 år.

Departementet ser at alderskravet kan føre til ulike reaksjoner for ungdommer som befinner seg henholdsvis rett under og rett over 18-årsgrensen på handlingstidspunktet, men finner det likevel ikke hensiktsmessig å foreslå adgang til å fra-vike denne. Andre viktige skillelinjer går også ved fylte 18 år. Personer under 18 år har krav på omsorg og kan på flere livsområder ikke handle selvstendig. Foreldrene står som nødvendige medvirkere i mange avgjørelser, og barnevernet har et særskilt ansvar dersom foreldrene ikke fungerer i sin foreldrerolle. FNs barnekonvensjon artikkel 2 definerer et enkeltindivid som barn frem til 18-årsdagen. Barn har, også som unge lovbyggere, en rekke særlige rettigheter, og barnets beste skal ivaretas. Samfunnet har korresponderende plikter som utløses og får konsekvenser gjennom hele saksforløpet, fra pågripelse til straffegjennom-

føringens avslutning. Departementet mener at 18-årsgrensen illustrerer at mindreårige er en sårbar gruppe som har behov for særlig beskyttelse og som er tilkjent særskilte rettigheter i kraft av å være barn.

Dersom den nye reaksjonen, etter å ha virket noe tid, viser seg å være et godt egnet virkemiddel for å forebygge ny kriminalitet, kan det senere vurderes å utvide med noen årsklasser, for eksempel også for ungdom mellom 18 og 23 år.

10.5.3.2 Avgrensninger knyttet til lovbruddets art og alvorlighetsgrad

Departementet vil understreke at ungdomsreaksjonens målgruppe i første rekke er barn som i dag idømmes ubetinget fengsel, men som kan gjennomføre en reaksjon i frihet forutsatt tett oppfølging, og barn som i dag idømmes strenge samfunnsstraffer. Den omfatter altså den tyngre gruppen av unge lovbrøyttere.

Tall fra Statistisk sentralbyrå viser at det i 2009 ble avsagt 65 dommer på ubetinget fengsel og 50 dommer på ubetinget og betinget dom. Av disse sakene vil det være flere aktuelle kandidater for den nye reaksjonen, med enkelte unntak der ubetinget fengsel fortsatt ville ha vært nødvendig. I tillegg kommer antall ungdommer idømt strenge samfunnsstraffer. Det ble foretatt 82 nyinnsettelse i 2010, hvorav bare 20 var til domssoning og hele 62 var til varetektsfengsling. At flere ungdommer ble idømt ubetinget fengsel enn antall nyinnsatte til soning, skyldes at mange hadde fylt 18 år før de begynte straffegjennomføringen.

Ungdomsstraffen skal være et alternativ til ubetinget fengsel og strenge samfunnsstraffer og forutsetter at ungdommen har begått alvorlig eller gjentatt kriminalitet. Dette kan være vold, ran, narkotikalovbrudd og omfattende tyverier. Departementet mener avgrensningen nedad mot de mindre alvorlige lovbruddene må være tydelig, slik at reaksjonen ikke benyttes på unge lovbrøyttere som ellers ville ha fått en mildere reaksjonsform. Dette må oppfattes som en nedre grense som i realiteten utelukker den største andelen av mindreårige lovbrøyttere. Ungdomsstraffen skal være en streng reaksjon, med høy intensitet i gjennomføringen. Som nevnt ovenfor i punkt 10.3.3 er det ikke ønskelig med en felles straffereaksjon for alle lovbrudd begått av mindreårige, uavhengig av alvorlighetsgrad. Dette ville kunne ha uheldige konsekvenser, som strenge subsidiære straffer og anmerkninger på politiattest også ved mindre alvorlige lovbrudd.

Departementet mener videre at det bør trekkes en øvre grense for bruk av reaksjonen. Den nye straffereaksjonen kan være uegnet der det er svært høy risiko for ny kriminalitet eller der det er begått svært alvorlige lovbrudd. Fengselsstraff kan være nødvendig dersom andre virkemidler ikke anses forsvarlige. Øvre

grense for bruk av reaksjonen kan trekkes på flere måter. En mulighet er å knytte avgrensingen til formelle strafferammer eller å avgrense mot lovbrudd der det ellers ville ha blitt idømt fengselsstraff av et visst omfang. Et annet alternativ er å avgrense mot konkrete lovbrudd. Ulempen ved slike kategoriske avgrensinger er at fleksibiliteten ved valg av straffereaksjon begrenses. På den annen side vil reguleringen innebære at domstolene får klare retningslinjer for når reaksjonen skal benyttes.

Departementet legger til grunn at allmennpreventive hensyn og hensynet til den alminnelige rettsoppfatning tilsier at en øvre grense for bruk av reaksjonen markeres i straffeloven. Departementet finner imidlertid at det er mest hensiktsmessig med en skjønnsmessig avgrensning. Mer konkrete avgrensninger, for eksempel at det listes opp lovbrudd, strafferammer eller normalstraffenivå der reaksjonen skal eller ikke skal benyttes, vil kunne medføre at saker utelukkes der reaksjonen kunne vært hensiktsmessig. Til tross for at det ikke avgrenses mot konkrete lovbrudd, vil departementet bemerke at enkelte lovbrudd i seg selv normalt vil være av en slik alvorlighetsgrad at fengselsstraff vanskelig kan erstattes av alternativer. For eksempel vil dette kunne være tilfelle der barn har begått drap eller alvorlige seksuallovbrudd.

Departementet foreslår at det settes som vilkår at hensynet til straffens formål ikke med tyngde taler mot en reaksjon i frihet. I denne skjønnsmessige helhetsvurderingen vil lovbruddets art og grovhet, ungdommens alder, konkrete behov og risikonivå være elementer i den individuelle vurderingen av om den enkelte ungdom er egnet til å gjennomføre ungdomsstraff. Det presiseres at vanskelig livssituasjon og utfordringer knyttet til flerkulturell- og flerspråklig bakgrunn ikke skal være diskvalifiserende. Departementet mener det kan være hensiktsmessig å se hen til den avgrensning som er gjort av domstolen ved spørsmålet om samfunnsstraff kan idømmes som alternativ til ubetinget fengsel. Lignende vilkår finnes i § 28 a om samfunnsstraff, med den forskjell at begrepet ”med tyngde” er nytt, og er i den senere tid drøftet i flere Høyesterettsavgjørelser. Det kan i den sammenheng nevnes at det har vært en utvikling i retning av økt bruk av samfunnsstraff, også ved alvorlige lovbrudd.

Høyesterett avsa 1. november 2010 en dom om straffutmåling for flere ran og ransforsøk (sak nr. 2010/871, inntatt i Rt. 2010 side 1313). Det sentrale spørsmålet var hvilken betydning det skulle ha at domfelte på handlingstidspunktet var under 18 år. Tingretten dømte ham til en straff av fengsel i tre år, hvor halvparten ble gjort betinget. Lagmannsretten reduserte straffen til fengsel i to år og seks

måneder, hvorav ett år og seks måneder ble gjort betinget med en prøvetid på to år. Domfelte anket lagmannsrettens straffutmåling og gjorde gjeldende at samfunnsstraff burde benyttes, ettersom han på handlingstidspunktet var 17 år og fire måneder. Det ble særlig vist til FNs barnekonvensjon artikkelene 3, 37 bokstav b og 40, jf. også straffeloven 2005 § 33. Anken førte frem, og straffen ble satt til samfunnsstraff i 417 timer, med en gjennomføringstid på ett år og seks måneder, og en subsidiær fengselsstraff på to år og seks måneder. Det ble uttrykt atskillig tvil. Etter en gjennomgang av utviklingen i norsk strafferett – sett i lys av barnekonvensjonens sentrale bestemmelser – ble det mer generelt uttalt:

”Vilkåret i straffeloven § 28 a første ledd bokstav b om at hensynet til straffens formål ikke må tale mot en reaksjon i frihet, må tolkes og anvendes mot denne bakgrunn. Der domfelte var under 18 år på gjerningstiden forskyves altså tyngdepunktet i avveiningen mellom de individualpreventive og de allmennpreventive hensyn: Det som i det lange løp alt i alt best tjener barnets interesser trer i forgrunnen, og kan bare settes til side så langt det foreligger særlig tungtveiende allmennpreventive hensyn som ikke i tilfredsstillende grad også ivaretas ved en dom på samfunnsstraff. Jo yngre barnet er, desto mer må det til.”

Høyesterett avsa samme dag en dom om straffutmåling for uaktsomt drap forøvet ved motorvogn (sak nr. 2010/983, inntatt i Rt. 2010 side 1317). Domfelte var 17 år og 10 måneder på handlingstidspunktet, hadde ikke førerkort, og var påvirket av alkohol og hasj under kjøringen. Han hadde ikke sovet den natten ulykken skjedde. Farten på ulykkestidspunktet ble anslått til å ha vært minst 70-80 km i timen i 60-sone. Under henvisning til Høyesteretts dom avsagt samme dag i sak nr. 2010/871, kom Høyesterett til at det forelå ”særlig tungtveiende allmennpreventive hensyn” som ikke i tilfredsstillende grad kunne ivaretas ved dom på samfunnsstraff, jf. også Rt. 2005 side 1096. Det ble uttalt at hensynet til allmennprevensjon i saker som denne må tillegges særlig vekt. Ikke minst for ungdomsmiljøer generelt er det viktig å gi klare signaler om at bilkjøring i høy hastighet under påvirkning av rus, vil medføre strenge reaksjoner. Straffen ble – som i tingretten og lagmannsretten – satt til fengsel i ett år og syv måneder, men straffens betingede del ble økt fra ni til elleve måneder, under henvisning til at hans kjæreste døde i ulykken.

Videre vises det til Høyesteretts dom 15. februar 2011 (sak nr. 2010/1746). Saken gjaldt straffutmåling ved grovt ran og frihetsberøvelse der domfelte var 17 år og 10 måneder på handlingstidspunktet. Fornærmede ble blant annet slått gjentatte ganger med balltre mot hode- og halsregionen, tapet til en stol, sprayet med

pepperspray, tapet rundt halsen og øynene, slått gjentatte ganger, både med balltre, knyttneve og flat hånd, mot overkroppen, armene og ansiktet, samt forlatt i hjelpeløs tilstand. Det var tilfeldig at handlingene ikke fikk et mer alvorlig utfall. Under henvisning til Rt. 2010 side 1313 kom Høyesterett til at det var grunnlag for å benytte samfunnsstraff. Ved siden av likheten i alvorlighetsgraden mellom de to sakene, ble det lagt vekt på at domfelte ikke tidligere var straffedømt, og at det hadde gått nesten to år etter handlingen uten at han hadde gjort seg skyldig i nye lovbrudd. Han gikk på skole og var i tillegg i fast deltidsarbeid. Høyesterett fant at det ville være et sterkt inngrep i den personlige livssituasjonen om han måtte sone fengselsstraff, og at de individualpreventive hensyn best ville bli ivaretatt med en dom på samfunnsstraff. Hensynet til allmennprevensjon ble bedømt på samme måte som i Rt. 2010 side 1313. Lagmannsrettens straffutmåling ble endret fra fengsel i ett år og fire måneder til samfunnsstraff i 419 timer, med en gjennomføringstid på ett år og seks måneder.

Departementet vil bemerke at den nye ungdomsstraffen skal være en strengere reaksjon enn samfunnsstraffen. Lovbryteren skal kunne møte fornærmede, det stilles høye krav til lovbryterens deltagelse, oppfølgingen vil være tett, kontrolltiltakene vil være strenge og gjennomføringstiden vil kunne være lenger. Det legges til grunn at lovbruddene vil kunne være av mer alvorlig art enn de som i dag medfører samfunnsstraff. Det kan derfor ikke utelukkes at lovbrudd som nevnt i Rt. 2010 nr. 1317, vil kunne bli møtt med den nye ungdomsstraffen. Begrepet ”med tyngde”, som ikke gjenfinnes i vilkåret for samfunnsstraff, benyttes for å understreke at det skal mer til for at det skal anses nødvendig å idømme ubetinget fengsel. Departementet ser at hensynet til allmennprevensjon kan tillegges større vekt ved enkelte typer lovbrudd. Departementet mener likevel at avgrensningen oppad for den nye straffereaksjonen først og fremst bør grunnes i lovbruddets alvorlighet, og at de individualpreventive hensyn må veie tyngre enn de allmennpreventive hensyn i vurderingen av hvilken straff som skal idømmes. Barnets beste skal ivaretas, også ved fastsettelse av straff.

Departementet mener for øvrig at det ikke bør være noen begrensning i hvor mange ganger den enkelte lovbryter kan idømmes den nye reaksjonen.

10.6 Samtykke fra domfelte (...)

10.6.3 Departementets vurdering

Departementet er enig i at samtykke fra den domfelte må være et absolutt vilkår, noe som også er ordningen for samfunnsstraff i dag. Ungdomsstormøtet, med

elementer av restorative justice, og tett tverrfaglig oppfølging forutsetter at domfelte er motivert til å delta for at gjennomføringen skal være vellykket. Departementet kan, i likhet med Sekretariatet for konfliktrådene, ikke se at utmåling av subsidiær fengselsstraff vil være et utilbørlig pressmiddel i disse sakene, da alternativet i de fleste tilfeller vil være ubetinget fengselsstraff av tilsvarende lengde.

Departementet støtter utvalget i at det må være en forutsetning at samtykket også omfatter at de forhold barnet er dømt for skal legges til grunn i ungdomsstormøtet. I motsatt fall vil en kunne få en omkamp om de faktiske forhold i forbindelse med gjennomføringen av reaksjonen, noe som vil kunne oppleves som et nytt overgrep for fornærmede.

I straffeprosessloven § 83 første punktum fremgår det at dersom siktede er under 18 år, har også hans verge partsrettigheter. Dette innebærer at der loven krever samtykke fra siktede, må det foreligge samtykke både fra den umyndige og vergen, siden begge har rett til å nekte. Som regel vil vergene være siktedes foreldre og normalt har begge foreldreansvar og dermed partsrettigheter, jf. lov 22. april 1927 nr. 3 om vergemål for umyndige § 3 og lov 8. april 1981 nr. 7 om barn og foreldre kapittel 5. Et gyldig samtykke forutsetter at begge foreldrene er lovlig varslet og gir sin tilslutning, jf. Rt. 1977 side 431.

Det kan tenkes tilfeller der foreldrene ikke ønsker at barnet skal velge den nye straffereaksjonen. Dersom vergen ikke kan eller vil vareta siktedes tarv i saken, skal hjelpeverge oppnevnes etter vergemålsloven § 16, jf. § 83 annet punktum. Vergen kan for eksempel være forhindret fra å delta i rettsmøte på grunn av sykdom eller lang reiseavstand, eller uvillig fordi han eller hun mener barnet får greie seg selv. Er det oppnevnt hjelpeverge, er det tilstrekkelig at hjelpevergen og den mindreårige samtykker, og det er ikke nødvendig å innhente samtykke fra vergen. Heller ikke kan det tillegges vekt at denne protesterer.

For å sikre en god gjennomføring av reaksjonen kan det være viktig å involvere den domfeltes private nettverk, herunder familie og pårørende. Familien vet ofte mye om den domfeltes behov og ressurser og kan være viktig for å motivere og støtte den domfelte i å gjennomføre planen. Enkelte ganger kan imidlertid tilknytningen mellom foreldre og barn være svak eller forholdet dem imellom kan være dårlig. En kan også ha en situasjon hvor foreldrene ikke ønsker å delta i ungdomsstormøtet av private grunner. Det er da ikke noe i veien for at foreldrene samtykker til reaksjonen, men ikke deltar i ungdomsstormøtet og den videre oppfølging.

10.7 Fornærmedes rolle (...)

10.7.3 Departementets vurdering

En sentral del av restorative justice-tankegangen, som reaksjonen baserer seg på, er at gjerningspersonen og fornærmede møtes ansikt til ansikt. Ved at fornærmede møter, vil gjerningspersonen mer direkte selv erfare hvilke konsekvenser lovbruddet har hatt for andre. Dette kan bidra til å øke gjerningspersonens motivasjon til å ta ansvar for sine handlinger og å ta tak i sitt eget liv. Fornærmede vil dessuten gjennom ungdomsstormøtet se nye sider ved lovbryteren, noe som kan dempe frykten for nye overgrep. Departementet er likevel enig med utvalget i at ungdomsstormøtet skal kunne gjennomføres selv om fornærmede ikke vil delta. Reaksjonen skal være et tilbud til flest mulig unge lovbrøyttere i målgruppen, og krav om samtykke fra fornærmede eller dennes deltagelse kan føre til at det blir tilfeldig hvem som får tilbudet.

Departementet bemerker at det er viktig å oppfordre og oppmuntre fornærmede til å delta i ungdomsstormøtet. Dersom fornærmede ikke ønsker å delta, kan dennes interesser ivaretas av en representant for fornærmede eller av en interessegruppe. Fornærmedes eget ønske om stedfortreder bør veie tungt. Det bemerkes at ungdomsstormøtet skal gjennomføres selv om fornærmede ikke vil være representert i møtet. Fornærmede kan også videreformidle konsekvensene av lovbruddet via koordinator. Det er heller ikke noe i veien for at fornærmede og domfelte møtes på et senere tidspunkt i prosessen dersom dette er ønskelig. Det kan også være riktig å innkalle andre som er berørt av lovbruddet enn den som er direkte fornærmet, for eksempel sentrale vitner til hendelsen. Også slike personer vil kunne opplyse saken om konsekvensene av lovbruddet.

Dersom fornærmede stiller i ungdomsstormøtet er det viktig at ungdomskoordinatoren har hatt forsamtaler med både domfelte og fornærmede. Dette for å gi tilstrekkelig informasjon til partene slik at de kan forberede seg på hva som vil skje og på hva de ønsker å si i møtet. Ungdomsstormøtet skal ikke være en omkamp om faktum. En forsamtale vil kunne avdekke manglende erkjennelse av de faktiske forhold fra domfeltes side eller andre forhold som tilsier at et møte vil kunne oppleves som et nytt overgrep for fornærmede. I så fall bør ungdomskoordinatoren råde fornærmede til ikke å stille i møtet.

Dersom fornærmede møter, mener departementet at fornærmede som et utgangspunkt ikke skal ta del i utarbeidelsen av planen, med mindre det dreier seg om tiltak som også involverer fornærmede.

10.8 Aktørene i ungdomsstormøtet

10.8.1 Utvalgets forslag

Deltagerne i ungdomsstormøtet er de parter som er berørt av saken, herunder fornærmede, lovbryteren og deres verger, samt andre som kan bistå med relevante tiltak. Utvalget understreker at gjennomføring av reaksjonen krever tett tverretattlig og flerfaglig samarbeid, noe som gjør det nødvendig å klargjøre aktørenes roller, ansvar og oppgaver.

Ungdomsstormøtet skal samle de ulike instanser som har tilknytning til saken. Møtet skal ledes av en ungdomskordinator som skal ha ansvar for saken fra den kommer inn til den er avsluttet. Koordinatoreren har ansvar for å sette sammen deltagere, godkjenne ungdomsplanen, lede ungdomsteamets arbeid og sørge for at de ulike etatene utfører sin del av pålagte oppgaver.

Utvalget foreslår at det skal være obligatorisk deltagelse for kriminalomsorgen. Slik deltagelse vil bidra til at det benyttes tiltak som kan gjennomføres innen kriminalomsorgen, for eksempel program, andre kriminalitetsforebyggende tiltak og samfunnsnyttig tjeneste.

Ungdomskordinatoreren kan i tillegg invitere andre deltagere som kan være en støtte for domfelte under gjennomføringen av ungdomsplanen, eller som kan bidra til å øke barnets ressurser og redusere risikoen for nye lovbrudd. Slike aktuelle deltagere kan være representanter fra skolen, helsevesenet, barneverntjenesten, frivillige organisasjoner eller andre med en særlig tilknytning til saken eller barnet. Skolen er en viktig arena for læring og generell sosialisering, og terskelen for å engasjere skolen bør etter utvalgets syn derfor være lav. Det er viktig å engasjere barnets foreldre, men disse kan ikke pålegges å delta. Dersom barnets foreldre ikke vil delta i ungdomsstormøtet, må det oppnevnes hjelpeverge. Foreldre/verger som deltar i ungdomsstormøtet må godkjenne ungdomsplanen, og utvalget mener derfor det vil være naturlig at disse også deltar i ungdomsteamet. Utvalget har vurdert om det bør være obligatorisk for barneverntjenesten å delta, men konkluderer med at ungdomskordinator bør vurdere behovet for slik deltagelse fra sak til sak.

Overføring til ungdomsstormøte er en inngrepene reaksjon. Utvalget mener at forsvarer har en viktig rolle i forhold til å ivareta barnets interesser. Utvalget foreslår at forsvarer på vanlig måte skal representere barnet i hovedforhandlingen, men ikke i selve ungdomsstormøtet. Barnet skal selv måtte forholde seg til at den straffbare handling har rammet noen, og utvalget mener at et slikt møte ikke vil

få tilsvarende betydning dersom barnet blir representert av en annen. Utvalget mener imidlertid at det ikke er noe i veien for at forsvarer er til stede i ungdomsstormøtet, men kun som observatør og uten at det kan kreves salær. Etter at innholdet i ungdomsplanen er fastlagt bør barnet gis anledning til å vurdere forholdsmessigheten av denne sammen med forsvarer. Om bistandsadvokatens rolle uttaler utvalget at dennes arbeid er avsluttet etter at rettskraftig dom foreligger og før ungdomsstormøtet gjennomføres. (...)

10.8.3 Departementets vurdering

Departementet støtter i det vesentlige utvalgets forslag til aktører og deres roller. Det er et vesentlig suksesskriterium for den nye reaksjonen at en lykkes med et tett tverretattlig og flerfaglig samarbeid.

Departementet mener det er hensiktsmessig at kriminalomsorgen er obligatorisk deltager, både for å synliggjøre at dette er en straffereaksjon, fordi de kan bidra med tiltak ved gjennomføring og oppfølging av ungdomsplanen og fordi kriminalomsorgen skal følge opp brudd på planen, jf. punkt 10.13. Kriminalomsorgen har gode virkemidler til rådighet for gjennomføring av straff i frihet, blant annet programmer til bruk for de ungdommene som har rus- eller aggresjonsproblematikk. Tilstedeværelse vil kunne bidra til å tilrettelegge for gjennomføring av slike program og eventuelle andre tiltak innen kriminalomsorgen. Kriminalomsorgen har for øvrig erfaring med målgruppen reaksjonen omfatter. Obligatorisk deltagelse for kriminalomsorgen vil dessuten tilføre reaksjonen legitimitet, noe som er viktig sett hen til at reaksjonen skal benyttes ved alvorlig eller gjentatt kriminalitet.

Departementet konstaterer at politiets rolle som aktør er lite drøftet av utvalget. Politiet er en sentral aktør i dagens oppfølgingsteam og innehar erfaring som bør nyttiggjøres også ved iverksettelsen av den nye straffereaksjonen. Departementet er av den oppfatning at politiets deltagelse vil være viktig i forbindelse med ungdomsstormøtet og oppfølgingen av ungdomsplanen. Politiet har ofte god kjennskap til konfliktsituasjoner i ungdomsmiljøene. Departementet mener derfor at politiets deltagelse bør være obligatorisk på ungdomsstormøtene, og at dette fremkommer eksplisitt i forslag til ny bestemmelse i konfliktrådsloven § 18.

Departementet mener at det, utover kriminalomsorgen og politiet, bør være ungdomskoordinatorens ansvar å sette sammen ungdomsstormøtet med relevante aktører, og å sørge for at disse utfører sine pålagte oppgaver etter ungdomsplanen. Eksempler på aktuelle aktører kan være representanter fra skolen, helseve-

senet, frivillige organisasjoner eller andre med tilknytning til saken. Departementet forutsetter at innkalte aktører møter opp og forplikter seg til samarbeid.

Barneverntjenesten er ofte inne i de sakene som vil være aktuelle for bruk av ungdomsstraff. Det vises til at politiet har meldeplikt til barnevernet når det settes i gang etterforskning mot person under 18 år og forholdet ikke er av bagatellmessig art. Den unge lovbrøteren kan dessuten ha en historie med barneverntjenesten, enten gjennom opphold på barnevernsinstitusjon eller andre tiltak. Departementet ser det som naturlig at barneverntjenesten som regel deltar i ungdomsstormøte, da den innehar mye kunnskap om barnets problematikk. Deltagelse kan også være aktuelt selv om barneverntjenesten i utgangspunktet ikke har kjennskap til det aktuelle barnet, da representanten kan informere om barnevernets tiltak på generelt grunnlag og eventuelt legge til rette for aktuelle tiltak i gjennomføringsperioden. Departementet mener likevel at barneverntjenesten ikke bør være en obligatorisk deltager. Det kan for eksempel tenkes tilfeller der barnet har et negativt forhold til barnevernet, slik at barneverntjenestens deltagelse i ungdomsstormøtet kan virke uheldig for prosessen.

Departementet fremhever betydningen av at barneverntjenesten møter dersom den innkalles til ungdomsstormøte. I den sammenheng kan det nevnes at barneverntjenesten har plikt til å medvirke til at barns interesser ivaretas også av andre offentlige organer, jf. barnevernloven § 3-2, andre ledd. Barneverntjenesten skal samarbeide med andre sektorer og forvaltningsnivåer når dette kan bidra til å løse oppgaver som den er pålagt etter barnevernloven, herunder å sikre barn og unge nødvendig hjelp og omsorg til rett tid, jf. formålsbestemmelsen i § 1-1, og å finne tiltak som er til beste for barnet, jf. § 4-1. Som ledd i dette arbeidet skal barneverntjenesten delta i de samarbeidsorganer som blir opprettet.

Departementet er enig med utvalget i at foreldrene ikke kan pålegges å delta i ungdomsstormøtet. Dersom foreldrene ikke vil møte, må det oppnevnes hjelpeverge, jf. straffeprosessloven § 83 annet punktum. Hjelpevergen bør fortrinnsvis være en som er en ressursperson for den domfelte. Andre støttepersoner for domfelte enn den som formelt sett er verge/hjelpeverge bør også kunne innkalles. Selv om reaksjonen til en viss grad forutsetter at lovbrøteren har et nettverk å spille på, som familie, skole og nærmiljø, vil departementet understreke at en mangelfull omsorgssituasjon ikke skal frata ungdommen muligheten for en alternativ straffereaksjon. Erfaringer fra oppfølgingsteamene viser at reaksjonen kan være hensiktsmessig også for ungdom fra svært belastede eller ressursvake familier, og den viktigste suksessfaktoren har vært at ungdommens egne ressurser

mobiliseres. Det er dessuten viktig at utfordringer knyttet til flerkulturell og flerspråklig bakgrunn tas på alvor og følges opp i hele prosessen.

Det er ungdomsstormøtet som fastlegger innholdet i ungdomsplanen og som i realiteten bestemmer hvor krevende reaksjonen blir. Departementet mener det er nødvendig at også forsvareren deltar under ungdomsstormøtet, for å ivareta rettssikkerheten til den domfelte. Slik deltagelse kan det kreves salær for. Forsvareren skal ikke tale på vegne av domfelte under møtet, men kun fungere som en støtteperson og påse at ungdomsplanen ikke blir urimelig tyngende. Som det fremgår av forslag til ny § 19 i konfliktrådsloven skal planen godkjennes av ungdomskoordinatoren, domfelte og domfeltes verger. Forsvareren vil på bakgrunn av en vurdering av planen kunne gi råd til domfelte om eventuelt ikke å godkjenne denne. Forsvarerens rolle i prosessen bør avklares på forhånd og han eller hun bør ha god kjennskap til straffereaksjonen. En viktig del av straffereaksjonen er ansvarliggjøring av den domfelte, og et møte med fornærmede eller andre som er berørt av den straffbare handlingen vil stå sentralt. Et slikt møte vil ikke få tilsvarende betydning dersom andre opptrer på vegne av barnet, uavhengig av om dette er en forsvarer eller en av foreldrene.

Når offentlig forsvarer oppnevnes for å delta i ungdomsstormøte, mener departementet at også fornærmedes bistandsadvokat må kunne delta og få salær for deltagelsen. Et møte med domfelte kan i mange tilfeller være krevende for fornærmede. For å dempe belastningen ved deltagelsen bør fornærmede også gis anledning til å ta med andre støttespillere. Dersom det er hensiktsmessig og ønskelig fra fornærmedes side, vil rådgivningskontoret for kriminalitetsofre kunne være med under møtet, men da som bisitter og ikke som aktiv deltager.

10.9 Opplysningsplikt og taushetsplikt i ungdomsstormøtet og oppfølgingsteamet

I ungdomsstormøtet, og i de påfølgende møter i oppfølgingsteamet, vil det delta aktører fra ulike sektorer, herunder skole, barnevern, kommune, helsesektor og politi. Deltagerne vil kunne ha opplysninger som er av betydning også for de andre aktørene for å komme frem til en hensiktsmessig ungdomsplan og ved gjennomføringen av denne. Det er derfor viktig å ha mulighet til å dele opplysningene med øvrige aktører. Slike opplysninger kan imidlertid være underlagt taushetsplikt, og dette reiser spørsmål om aktørene kan fritas fra taushetsplikten under ungdomsstormøtet og i oppfølgingsteamet, samt om det bør gis en egen bestemmelse om opplysningsplikt. (...)

10.9.2 Utvalgets forslag

Utvalget fremhever at god informasjonsflyt mellom instansene som deltar i ungdomsstormøtet og ungdomsteamet er en viktig forutsetning for et godt samarbeid og vellykkede tiltak. I prosjektene med ungdomskontrakter og Felles ansvar ble taushetsplikt som mulig hinder for samarbeid løst ved at barnet og dets foresatte samtykket til fritak fra taushetsplikten. Utvalget mener imidlertid at det, i et ungdomsstormøte, er mer hensiktsmessig å regulere forholdet til taushetsplikten i lov enn ved samtykke.

Utvalget viser til en rapport som ble utarbeidet av SINTEF Helse i 2005 (Helle Wessel Andersson: Kunnskapsstatus om det samlede tjenestetilbudet for barn og unge). Konklusjonen i rapporten er at taushetspliktreglene ikke ser ut til å hindre samarbeid mellom ulike etater og forvaltningsnivå i særlig grad. Det påpekes imidlertid at regelverket er komplisert og spredt på en mengde lover, noe som gjør det vanskelig å anvende reglene. I en rapport utarbeidet av Tor-Geir Myhrer på oppdrag fra Justisdepartementet i 2000 (Politiet og taushetsplikten. Et hinder for samarbeid med andre etater?), gis det uttrykk for at heller ikke politiets taushetspliktregler synes å være et vesentlig hinder for samarbeid mellom politiet og andre etater. Dette fremgår også av departementets vurderinger i Ot.prp. nr. 106 (2001-2002), basert på høringsuttalelser fra et stort antall høringsinstanser.

Utvalget bemerker at det verken har hatt mandat eller kapasitet til å foreta en bred gjennomgang av de aktuelle bestemmelser om taushetsplikt. Utvalget mener likevel det er nødvendig å foreslå en bestemmelse om at alle som deltar i ungdomsstormøtet og som har lovbestemt taushetsplikt, har opplysningsplikt for alle forhold som berører saken eller som ungdomskoordinatorer finner er av betydning. Utvalget fremhever at spørsmålet om taushetsplikt, og om det er anledning til eller behov for å løse noen fra taushetsplikt, på denne måten ikke vil komme på spissen. Utvalget mener det er avgjørende at møtedeltagerne føler det er klima for å være åpne omkring forhold som angår saken. (...)

10.9.4 Departementets vurdering

Utvalget begrunner forslaget med at det er ønskelig å unngå at spørsmålet om taushetsplikt settes på spissen, og at møtedeltagerne bør føle at de kan være åpne omkring forhold som angår saken. De aktuelle unntakene fra taushetsplikten finnes spredt i flere lover og gir som regel bare en rett, ikke en plikt, til å gi opplysninger. Det kan anføres at det er ønskelig at deltagerne legger frem alle opplys-

ninger av relevans for saken, og at det er uheldig dersom det skal bero på deltagerens egen vurdering om det skal gis taushetsbelagte opplysninger. Dette kan tale for at det bør gis en bestemmelse om opplysningsplikt.

Departementet mener at taushetspliktreglene i seg selv neppe utgjør et vesentlig hinder for samarbeid, men at ulik tolkning og praktisering av disse derimot kan vanskeliggjøre prosessen. Departementet bemerker at det i rettsteorien er anført at unntaket relatert til samtykke benyttes i for liten grad (se for eksempel Olsen, L.O.: Juridiske rammer for tverretatlig samarbeid. I Dugnadsånd og forsvarsverker, Tano Oslo, 1993). Departementet antar imidlertid at dette problemet kan motvirkes ved at aktørene før møtet gjøres oppmerksom på at de er fritatt fra taushetsplikten på grunnlag av samtykke, slik at det ikke oppstår uklarhet rundt dette. Departementet viser dessuten til Tor-Geir Myhrers utredning fra 2000, der det antydes at taushetsplikten synes å være en større kommunikasjonshindring under det forebyggende arbeidet enn i tilknytning til etterforskning og irettføring av konkrete straffesaker.

Departementet mener etter dette at det ikke er nødvendig med en egen bestemmelse om opplysningsplikt, da unntak fra taushetspliktreglene på grunnlag av samtykke anses å gi tilstrekkelig grunnlag for fri dialog under ungdomsstor-møtet og senere møter i oppfølgingsteamet. Departementet vil påpeke at innhenting av samtykke samsvarer med sentrale rettssikkerhetsprinsipper og profesjonsetiske prinsipper om åpenhet overfor, og selvbestemmelse for, den opplysningene gjelder (se også Andersson 2005 side 37).

En bestemmelse om opplysningsplikt fikk for øvrig ikke tilslutning under høringen. Departementet støtter Riksadvokaten i at forslaget om opplysningsplikt om alle forhold som berører saken eller som ungdomskordinator finner er av betydning, innebærer en svært vidtrekkende regel. Reglene om forvaltningens rett til å gi opplysninger bør gjelde inntil spørsmålet er grundigere utredet.

De fleste aktørene vil ha taushetsplikt om de taushetsbelagte opplysninger de får kjennskap til under møtet. Departementet vil imidlertid bemerke at det ikke er noe i veien for å dele opp i flere møter, for slik å hindre at sensitive opplysninger viderefremmes til flere enn nødvendig og til personer uten taushetsplikt, herunder også fornærmede.

Enkelte regler inneholder snevrere unntak fra taushetsplikten. Dette gjelder blant annet politiloven § 24, som fastsetter at samtykke ikke kan fritta for taushetsplikt dersom opplysningene kan skade politiets arbeid med å forebygge eller avdekke lovbrudd eller opprettholde ro og orden dersom de blir gjort kjent.

Det er ikke gitt at slike bestemmelser vil kunne omgås ved en regel om opplysningsplikt, jf. Tor-Geir Myhrers utredning fra 2000 side 35. Dette illustrerer betenkeligheten ved å gi en bestemmelse om opplysningsplikt uten en grundigere gjennomgang av samtlige taushetspliktregler, da det kan komplisere forholdet til det øvrige regelverket. På den bakgrunn mener departementet at det verken er hensiktsmessig eller nødvendig å innta en bestemmelse om opplysningsplikt under ungdomsstormøtet. (...)

Departementet mener det er vanskelig å forutse konsekvensene av å gjøre inngrep i taushetsplikten uten nærmere utredning. I Regjeringens strategi for forebygging av juli 2009 slås det fast at regelverk for informasjonsplikt og taushetsplikt skal gjennomgås. Arbeidet med å kartlegge praksis og vurdere om det er behov for å endre regelverket om taushetsplikt, er iverksatt.

10.10 Gjennomføring og oppfølging av ungdomsplanen (...)

10.10.3 Departementets vurdering

Det er domstolen som bestemmer lengden på ungdomsstraffen, blant annet på bakgrunn av lovbruddets art, mens det er ungdomsstormøtet som fastlegger det nærmere innholdet i ungdomsplanen. Dersom fornærmede deltar kan det være hensiktsmessig å dele ungdomsstormøtet i to; en del hvor møtet mellom fornærmede og domfelte er det vesentlige, og en del hvor ungdomsplanen fastlegges. Ved fastlegging av ungdomsplanen vil blant annet domfeltes bakgrunn, forutsetninger og behov stå sentralt. En oppdeling av møtet vil derfor være viktig både av personsensitive hensyn og for å sikre balanse mellom domfelte og fornærmede, noe som er viktig i en gjenopprettende prosess.

Aktuelle tiltak i ungdomsplanen er opplistet i forslag til ny § 19 i konfliktrådsloven. Listen er ikke uttømmende. Departementet mener innholdet i planen ikke bør bestemmes nærmere i lovs form, nettopp for å ivareta den nødvendige fleksibilitet en individtilpasset reaksjon krever.

I vurderingen av hvilke tiltak som skal fastsettes, må en særlig se hen til domfeltes behov. Departementet ser faren med å blande straff med tiltak av behandlende art, og risikoen for at de som trenger mer hjelp og oppfølging "straffes" hardere enn de som ikke har tilsvarende behov. Mange av tiltakene vil være av ansvarliggjørende, kontrollerende eller straffende art, og setter således rammer rundt den domfeltes liv uavhengig av hvilke behov vedkommende har. Tiltakene kan imidlertid også være av rehabiliterende karakter knyttet til den enkeltes behov for hjelp og oppfølging. Det er etter departementets oppfatning uheldig hvis

den unge er motivert til å endre adferdsmønster, men ikke får motta nødvendige rehabiliterende tiltak på bakgrunn av likhetshensyn. Gjennomføringen av reaksjonen er dessuten frivillig og vedkommende kan til enhver tid velge å trekke seg og heller gjennomføre subsidiær fengselsstraff.

Departementet slutter seg til utvalgets forslag om at et eget team skal ha ansvaret for gjennomføringen av planen, men har valgt å benytte betegnelsen oppfølgingsteam om dette. Som det fremgår av forslaget til ny § 20 i konfliktrådsloven, skal den domfelte, domfeltes verger og representanter fra kriminalomsorgen og politiet alltid delta i oppfølgingsteamet. Hvilke andre personer som kan delta i teamet vil blant annet bero på tiltakene som fastsettes i planen. Det vil bero på en konkret vurdering hvor ofte oppfølgingsteamet møtes. I tillegg kan også den som er ansvarlig for det enkelte tiltaket, ungdomskordinator og domfelte møtes jevnlig.

Ungdomskordinatoren har ansvaret for gjennomføringen av planen i samarbeid med oppfølgingsteamet, jf. forslaget til ny § 20 i konfliktrådsloven. Det er ikke noe i veien for at ungdomskordinatoren delegerer deler av sitt ansvar til en av deltagerne i teamet. Et suksesskriterium for reaksjonen er at alle bidrar, både den enkelte domfelte, dennes eventuelle private nettverk og offentlige instanser. Koordinatoren må etablere tillit hos den domfelte, i tillegg til å legge grunnlaget for godt samarbeid mellom offentlige instanser i den enkelte sak. Det bør til hvert tiltak navngis en person som skal ha ansvaret for at tiltaket blir gjennomført. Det er også hensiktsmessig at det settes opp en plan over hvem som skal ha ansvaret for den unge til enhver tid. Dette kan være skole på dagtid og foreldre med nødvendige støttetiltak på kveldstid. Det kan også oppnevnes en kontaktperson blant deltagerne i oppfølgingsteamet som den domfelte kan forholde seg til dersom vedkommende har spørsmål til gjennomføringen av straffen.

Det er viktig at domfeltes private nettverk mobiliseres. Der domfelte har flerkulturell bakgrunn vil det i enkelte tilfeller kunne oppstå utfordringer knyttet til familiens involvering, blant annet som følge av språkproblemer, ulik kulturforståelse eller manglende innsikt i det norske velferdssystemet. Det er viktig å legge til rette for at familien kan delta, og eventuelle utfordringer må følges opp slik at det private nettverket kan bidra under gjennomføringen.

Det er videre viktig å benytte straffegjennomføringen til å bygge opp den unges ressurser, og tiltak knyttet til skole og opplæring er derfor særlig sentralt. Mange unge lovbrytere sliter dessuten med rusproblemer. Oppfølging av rusrelaterte problemer inngår ofte som et element i oppfølging av ungdom som begår

alvorlig kriminalitet. Departementet ønsker å sikre forutsigbarhet i gjennomføringen av ruskontroll dersom dette inngår i ungdomsplanen. (...)

For at reaksjonen skal fremstå som en konsekvens av den straffbare handlingen som er begått, må den i tid komme så nær lovbruddet som mulig. Det er en forutsetning for etablering av den nye reaksjonen at det foreligger et bredt tilbud med nødvendige tiltak, slik at oppfølging kan skreddersys for det enkelte barn. Dette vil stille strenge krav til hjelpeapparatets medvirkning. Ungdomskoordinatoren bør også kunne nyttegjøre seg de strukturer som er etablert gjennom politiråd og SLT. Innenfor disse eksisterende, lokale samarbeidsstrukturer er det opparbeidet kunnskap og erfaring om lokale muligheter som kan anvendes både i etableringen av det enkelte oppfølgingsteam og i den praktiske gjennomføringen av ungdomsplanen. Kommunens økonomi og politiske prioriteringer varierer og tilbud om ulike elementer i en individuell oppfølging vil kunne bli ulik, men tilbudet må likevel totalt sett anses likeverdig for å kunne ivareta rettslikhet i en straffegjennomføring.

Departementet går ikke inn for at den unge skal prioriteres i køen for tiltak som besluttes i forhold til andre grupper. Det er ikke rimelig dersom lovbrøytene stilles bedre enn lovlydige. Planens lengde tilsier dessuten at ventetiden til tiltakene vil ligge innenfor gjennomføringstiden. Det vil også være mulighet til å fastsette tiltak som kan igangsettes umiddelbart, herunder meldeplikt for politiet, kontaktforbud, innetid, ruskontroll mv.

Departementet antar at personundersøkelse, domstolsbehandling og ungdomsstormøte til sammen vil gi et godt grunnlag for å kunne iverksette skreddersyde tiltak. I enkelte tilfeller kan imidlertid tiltak vise seg uegnet. Ungdomskoordinatoren må da kunne avslutte tiltaket og eventuelt vurdere, sammen med de obligatoriske deltagerne i ungdomsstormøtet og oppfølgingsteamet, om andre alternative tiltak kan iverksettes.

Utad kan reaksjonen fremstå som lite krevende for den domfelte sammenlignet med ubetinget fengsel. Reaksjonen vil imidlertid innebære tett kontroll og stille strenge krav til gjennomføringsevne- og vilje hos den domfelte. Samtidig gis lovbrøytene en anledning til å endre sitt atferdsmønster, hvor både offentlige og private ressurser samarbeider, og hvor også lovbrøytene selv må bidra aktivt. Reaksjonens lengde og de krav som stilles til domfelte i den enkelte sak, vil kunne medføre at reaksjonen blir vel så krevende som en fengselsstraff.

Departementet er enig med utvalget i at gjennomført ungdomsplan og unnlatelse av å begå nye straffbare handlinger bør få positive konsekvenser for barnet.

Det er viktig å motivere den domfelte til å gjennomføre reaksjonen, og et “rent rulleblad” vil her kunne ha betydning. Det vises til drøftelsen i punkt 10.3.3 foran og forslagene til endring av lovverket om politiattester.

10.11 Domstolens rolle – domstolskontroll av ungdomsplanen (...)

10.11.3 Departementets vurdering

Departementet legger til grunn at forslaget særlig er tenkt å være en rettsikkerhetsgaranti for domfelte, men mener at rettsikkerheten kan ivaretas på andre og mer effektive måter. Domstolen vil på vanlig måte vurdere forholdsmessigheten ved valg av straffereaksjon. Siden domstolen skal fastsette gjennomføringstidens lengde, jf. punkt 10.12.3, vil det ligge et kontrollelement også der. Det er heller ingen grunn til å skille domstolens rolle i disse sakene og i for eksempel samfunnsstraff. Videre skal ungdomsstraffen være frivillig og basert på samtykke, alternativet vil i de fleste tilfeller være ubetinget fengsel. Samtykket kan trekkes tilbake inntil dom er avsagt, men også etter dette tidspunktet kan domfelte velge å ikke gjennomføre ungdomsstraffen og heller fullbyrde fengselsstraffen.

Departementet ser at domstolskontroll ville kunne bidra til å sikre ordningen legitimitet og gi reaksjonen tyngde slik at den brukes av straffesakskjedens aktører. Dette vil imidlertid også kunne oppnås ved andre midler, herunder ved å gjøre ungdomsstraffen til en egen straffart, jf. punkt 10.3.3 ovenfor. I den sammenheng vil også hyppigere personundersøkelser og kompetanseheving hos straffesakskjedens aktører kunne ha betydning.

Departementet mener på denne bakgrunn at både rettsikkerheten og legitimiteten kan ivaretas uten en etterfølgende domstolskontroll og anbefaler at utvalgets forslag på dette punktet fravikes. Departementet har videre lagt vekt på at dommerens oppgave forskyves fra strafffastsetting til straffegjennomføring ved slik domstolskontroll. Dette harmonerer dårlig med domstolens uavhengige stilling og rolle i straffeprosessen. Etterfølgende behandling i rettsmøte med både forsvarer og påtalemyndighet til stede, fremstår dessuten som unødig ressurskrevende. For øvrig er både Domstoladministrasjonen og Dommerforeningen negative til at domstolen tilføres en slik kontrollfunksjon, og departementet mener at motstanden hos domstolen selv er et moment som taler mot å legge den nye oppgaven der. Departementet presiserer at innholdet i ungdomsplanen fastsettes av fagpersoner med særlig kompetanse og ansvar, og mener det ikke er nødvendig med etterfølgende domstolskontroll.

Departementet er enig i at det bør være mulighet for å justere planens innhold etter at den er fastsatt i ungdomsstormøtet. Denne oppgaven kan legges til et nytt ungdomsstormøte, eventuelt til oppfølgingsteamet, som skal møtes én gang i måneden, ved at disse gis fullmakt til å lempe på reaksjonen, endre vilkår og sørge for fleksibilitet i gjennomføringen. Dersom oppfølgingsteamet ser behov for slik endring, kan deltagerne i ungdomsstormøtet involveres i den grad det anses hensiktsmessig. Departementet mener at en slik mulighet for justering av ungdomsplanen gjør at det ikke vil være behov for en formalisert etterfølgende vurdering, verken i domstolen eller hos en annen instans.

10.12 Reaksjonens varighet

10.12.1 Utvalgets forslag

Utvalget understreker at det er viktig å utarbeide en reaksjon som er fleksibel og kan tilpasses det enkelte barn. Det er derfor nødvendig å åpne også for en viss fleksibilitet i fastsettelsen av planens lengde. Utvalget foreslår at det er ungdomsstormøtet som skal bestemme lengden av gjennomføringstiden.

Utvalget viser til prosjektet Felles ansvar hvor kontraktens lengde var seks måneder. Ved evalueringen av prosjektet påpekte flere at kontraktene burde vært lenger, jf. Nordlandsforsknings rapport nr. 5/2007 av Ann Kristin Eide. Basert på erfaringene fra Felles ansvar, samt at målgruppen for ungdomsstormøtet omfatter barn som har begått alvorligere lovbrudd, foreslår utvalget at gjennomføringstiden for ungdomsplanen skal være minst seks måneder og inntil to år. Prøvetiden for den betingede reaksjonen, som gir grunnlag for behandling i ungdomsstormøte, vil normalt være to år, jf. strl. § 53 nr. 1. Utvalget forutsetter at planens gjennomføringstid under ingen omstendigheter skal overstige prøvetidens lengde. (...)

10.12.3 Departementets vurdering

Departementet slutter seg i det vesentlige til utvalgets innstilling når det gjelder reaksjonens varighet, og mener at reaksjonen som hovedregel bør vare fra seks måneder til to år. Departementet mener at oppfølgingsplanens lengde, innenfor tidsrammen seks måneder til to år, bør bestemmes ut fra en helhetsvurdering, der barnets individuelle behov og lovbruddets art og grovhet inngår som momenter. Det bemerkes at gjennomføringstiden skal fastsettes uavhengig av den subsidiære fengselsstraffen, som skal tilsvare den ubetingede fengselsstraffen som ellers ville bli utmålt.

Minimumslengden på seks måneder bør være absolutt. Et flertall av lovbrøytene mellom 15 og 18 år som idømmes ubetinget fengsel, får straff på under 90 dager. I 2009 ble det i 66 av 115 dommer mot barn, idømt ubetinget fengsel i 90 dager eller mindre (57 prosent). Departementet mener det er naturlig at reaksjonens varighet, ved en straff i frihet, er lengre enn ved en ubetinget fengselsstraff. Dette er i samsvar med alminnelige prinsipper for utmåling av frihetsstraffer. Mange av tiltakene som typisk vil ligge i en ungdomsplan vil dessuten måtte gå over en viss tid for å ha effekt.

Den maksimale lengden bør normalt være to år. Det kan imidlertid tenkes tilfeller hvor fengselsstraffen ville ha blitt klart lengre enn to år. Departementet mener det vil være uheldig å ekskludere barnet fra reaksjonen i slike tilfeller. Departementet foreslår derfor at det gis mulighet til å sette varigheten til tre år hvis den alternative fengselsstraffen ville ha blitt klart lengre enn to år, forutsatt at en helhetsvurdering for øvrig tilsier at ungdomsstraff er en passende reaksjon.

Departementet er uenig i utvalgets forslag om at ungdomsstormøtet, ikke domstolen, skal beslutte lengden på ungdomsplanens gjennomføringstid. Departementet bemerker at det tradisjonelt er domstolen som fastsetter varigheten av en straffereaksjon, mens den nærmere fastsettelsen av innholdet i straffen kan overlates til forvaltningen. Som eksempel kan nevnes samfunnsstraff hvor domstolen beslutter antallet gjennomføringstimer og lengden på gjennomføringsperioden, mens kriminalomsorgen beslutter det nærmere innholdet i straffen. Departementet ønsker ikke å fravike dette prinsippet, som anses å være en viktig rettsikkerhetsgaranti.

Også hensynet til likebehandling taler for at reaksjonens lengde ikke fastsettes administrativt. Hvis gjennomføringstiden fastsettes av ungdomsstormøtet, vil en ikke få rettspraksis som rettesnor for utmålingen, og det vil oppstå fare for forskjellsbehandling. Det bemerkes likevel at ved domstolenes fastsettelse av gjennomføringstid, bør de tradisjonelle straffeutmålingsmomentene tre noe i bakgrunnen, slik at det ikke utvikler seg en fast praksis for lengden av gjennomføringstiden basert på hvor grove forhold det gjelder. Like viktig er barnets individuelle behov og hvor lang gjennomføringstid som er nødvendig for å oppnå et ønsket resultat.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at en også for den nye straffereaksjonen følger prinsippet som gjelder ellers i strafferettspleien; at domstolen fastsetter reaksjonen, herunder lengden, mens andre gjennomfører den.

Departementet finner ikke grunn til å problematisere hva som vil skje dersom behandlingsmål, krav og tiltak i planen innfris tidligere enn den fastsatte lengden. I de fleste tilfeller vil det settes krav som pågår kontinuerlig, herunder meldeplikt, kontaktforbud, ruskontroll mv. Uansett vil den domfelte måtte møte oppfølgingsteamet under hele gjennomføringstiden, og i slike møter vil for eksempel fremtidsplaner være et tema.

10.13 Håndtering av brudd

10.13.1 Utvalgets forslag

Utvalget påpeker at det er viktig at det reageres på brudd og at det er nødvendig at soning av den betingede delen av straffen fremstår som en reell mulighet ved manglende gjennomføring av ungdomsplanen. Det foreslås at bestemmelsen om mangelfull gjennomføring av ungdomsstormøte og -plan bygges på reglene om brudd på samfunnsstraff, jf. straffeloven 1902 § 28 b fjerde ledd annet punktum. Utvalget poengterer imidlertid at bestemmelsen må tilpasses anvendelse i konfliktrådet i stedet for kriminalomsorgen, og den foreslås regulert i konfliktrådsloven.

Utvalget foreslår at dersom domfelte bryter reglene for gjennomføringen av reaksjonen eller dersom gjennomføringen av ungdomsplanen er mangelfull, kan ungdomskoordinatoren kalle inn til en såkalt innskjerpingssamtale. Ungdomskoordinatoren kan i disse tilfellene også sette nye vilkår for domfeltes gjennomføring av ungdomsplanen. Ungdomskoordinatoren kan videre forby domfelte å bruke alkohol eller andre berusende eller bedøvende midler dersom dette fremstår som nødvendig for å motvirke en ny straffbar handling av alvorlig art.

Er domfeltes gjennomføring etter dette fortsatt mangelfull, kan ungdomskoordinatoren anmode påtalemyndigheten om å begjære den betingede fengselsstraffen fullbyrdet. Ungdomskoordinatoren får således ikke selv kompetanse til å bringe saken inn for retten. Utvalget presiserer at ungdomskoordinatoren må ta i betraktning både bruddets grovhet og hyppighet, og barnets motivasjon for videre gjennomføring av planen. Også tiden som er gått fra planen ble fastlagt og omfanget av planen må tas i betraktning. (...)

10.13.3 Departementets vurdering

Departementet er enig med utvalget i at det må reageres hvis barnet bryter de alminnelige regler for gjennomføring av reaksjonen eller dersom gjennomføringen av ungdomsplanen er mangelfull. Departementet mener videre at reglene bør ut-

formes i samsvar med reglene for brudd på samfunnsstraff så langt de passer, jf. straffeloven 1902 § 28 b fjerde ledd, jf. straffegjennomføringsloven 2002 § 58 med tilhørende retningslinjer. Departementet legger seg imidlertid nærmere innholdet i straffeloven § 28 b enn utvalget foreslår. I henhold til nevnte bestemmelse skal påtalemyndigheten begjære fullbyrdelse av subsidiær fengselsstraff ved ny straffbar handling, mens både påtalemyndigheten og kriminalomsorgen har kompetanse til å fremme slik begjæring ved brudd på bestemmelser gitt i medhold av straffegjennomføringsloven.

Departementet er enig i at det bør være påtalemyndigheten som vurderer om saken skal bringes inn for retten med begjæring om fullbyrdelse av fengselsstraffen ved mistanke om nye lovbrudd i gjennomføringstiden, slik regelverket er for samfunnsstraff i dag, jf. straffeloven 1902 § 28 b fjerde ledd annet punktum, jf. § 28 b første ledd bokstav b.

Departementet mener imidlertid at kompetansen til å fremme bruddsaker ved vilkårsbrudd bør legges til kriminalomsorgen på regionalt nivå, og her fravikes således utvalgets forslag om at påtalemyndigheten, etter anmodning fra ungdomsordinator, begjærer fullbyrdelse. Regionene har opparbeidet erfaring gjennom å ha fått ansvaret for å ta bruddsakene i samfunnsstraffen til retten. Det ble en annen prioritet og hurtighet i behandlingen av bruddsakene da kriminalomsorgen fikk slik kompetanse, jf. straffeloven 1902 § 28 b fjerde ledd første punktum. Det er viktig at brudd påtales raskt.

Ikke all mangelfull gjennomføring av planen bør betraktes som brudd som skal føre til fullbyrdelse av fengselsstraffen. Det må foretas en konkret vurdering før det tas stilling til hvordan det skal reageres, hvor blant annet bruddets omfang og barnets motivasjon vurderes. Det er likevel viktig at det reageres på brudd og at fullbyrdelse av fengselsstraffen fremstår som en reell mulighet.

Formålet med å reagere på vilkårsbrudd er å markere nødvendige grenser og sikre at den domfelte gjennomfører ungdomsstraffen i tråd med gjeldende regler. Reaksjonen på brudd skal ikke være mer inngripende enn det som fremstår som nødvendig for å oppnå formålet. Det skal dessuten så langt som mulig tas hensyn til at gjenstående straff skal kunne gjennomføres på en hensiktsmessig måte.

Ved vurderingen av hvordan det bør reageres på brudd, bør hensynet til forutsigbarhet og likebehandling tillegges stor vekt. Det bør foretas en helhetsvurdering av bruddets objektive grovhet og den domfeltes subjektive skyld. Hele gjennomføringsforløpet bør vurderes, herunder hvor stor del av ungdomsstraffen som

er gjennomført og om det foreligger gjentatte brudd. Det bør i tillegg legges vekt på individuelle forhold hos den domfelte.

Hvis den domfeltes brudd ikke er alvorlig, for eksempel ved at han eller hun kommer for sent til avtaler, eller hvis det foreligger særlig formildende omstendigheter, bør det vurderes om det er tilstrekkelig for ungdomskoordinatoren å gi en muntlig advarsel.

Dersom muntlig advarsel ikke er tilstrekkelig, bør den domfelte innkalles til en bruddsamtale med ungdomskoordinatoren. Målet med samtalen er å motvirke nye brudd, og under samtalen skal den domfelte gjøres kjent med følgene av gjentatte brudd. Med samtykke fra de obligatoriske deltagerne i ungdomsstormøtet og i oppfølgingsteamet, kan ungdomskoordinatoren sette nye vilkår for gjennomføringen av planen, jf. konfliktrådsloven § 25. Nye vilkår kan bare fastsettes dersom det er nødvendig for å motvirke nye brudd. Den muntlige innskjerpingen bør følges opp med en skriftlig gjengivelse av innholdet i samtalen. Etter departementets vurdering er det ikke nødvendig at det gis klageadgang eller mulighet til overprøving av nye vilkår da domfelte, sammen med de andre obligatoriske deltagerne, selv skal være med på å fastsette disse vilkårene. Dersom domfelte ikke er enig, kan dette tilsi at vedkommende ikke har tilstrekkelig motivasjon til å gjennomføre reaksjonen.

Det må være gjennomført bruddsamtale før nye brudd kan medføre ytterligere konsekvenser. Møter ikke den domfelte til bruddsamtalen, må det derfor først fastsettes bestemmelse om meldeplikt før saken kan overføres til kriminalomsorgens regionale nivå med anbefaling om hel eller delvis fullbyrdelse av subsidiær fengselsstraff. Ungdomskoordinatoren må også sammen med de obligatoriske deltagerne i ungdomsstormøtet og oppfølgingsteamet vurdere om det bør innkalles til et nytt ungdomsstormøte, før saken overføres til kriminalomsorgen. Dette kan typisk være tilfelle hvis det er forhold knyttet til prosessen og ikke domfeltes motivasjon eller vilje til å gjennomføre tiltakene som er årsaken til bruddet. Dersom den domfelte, etter å ha gjennomført bruddsamtale og eventuelt fått nye vilkår, eller gjennomført nytt ungdomsstormøte, på nytt bryter kravene eller de fastsatte vilkårene, kan saken overføres til kriminalomsorgens regionale nivå med innstilling om at den bringes inn for retten med sikte på fullbyrdelse av den subsidiære fengselsstraffen.

Departementet bemerker at ungdomsstraff er en straffereaksjon som velges aktivt av domfelte. Motivasjon for deltagelse er avgjørende for gjennomføring, og både ungdomskoordinator og oppfølgingsteamet har et ansvar for å motivere til

gjennomføring av straffen. Viser ungdommen gjennom bruddene liten eller ingen motivasjon, bør gjennomføringen avsluttes ved at en innstilling om fullbyrdelse av subsidiær straff sendes til kriminalomsorgens regionale nivå.

Hvis direktør på regionalt nivå finner at vilkårene for å fremme begjæring om fullbyrdelse av den subsidiære fengselsstraffen er oppfylt, og fullbyrdelse fremstår som nødvendig, skal begjæring om hel eller delvis fullbyrdelse av den subsidiære fengselsstraffen fremsettes for tingretten. Straffen avbrytes fra det tidspunktet begjæringen er oversendt retten. Direktør på regionalt nivå skal vurdere om delvis fullbyrdelse av den subsidiære fengselsstraffen er tilstrekkelig for å stanse videre brudd.

I vurderingen av i hvilken grad den subsidiære fengselsstraffen skal fullbyrdes, må retten i det enkelte tilfellet se hen til hvor stor del av ungdomsplanen som er gjennomført. I tillegg må det tas i betraktning at det er gjennomført et stormøte som en del av straffen.

10.14 Prøvehjemmel eller permanent ordning (...)

10.14.3 Departementets vurdering

Departementet mener høringsinstansene har pekt på gode argumenter for at det kan være behov for nærmere forskning, utredning og utprøving før reaksjonen gjøres permanent. Departementet legger imidlertid til grunn at utvalget mener ordningen bør gjøres permanent fra starten, idet spørsmålet ikke er nærmere drøftet.

Etablering av ordningen vil være ressurs- og kostnadskrevende (...). Elementer av forslaget er ikke prøvd ut gjennom oppfølgingsteamene, herunder håndtering av brudd, og med unntak av Trondheim, konfliktrådet som ansvarlig for straffegjennomføring. Dessuten er målgruppen for ungdomsstraffen tyngre enn for oppfølgingsteam slik det hittil har vært praktisert.

Det kan i denne sammenheng nevnes at narkotikaprogram med domstolskontroll (ND) som vilkår for betinget dom er innført som en prøveordning, jf. straffeloven 1902 § 53 nr. 6. Også program mot ruspåvirket kjøring ble opprinnelig innført som en forsøksordning i 1995, men er nå videreført som en permanent ordning. Det er således ingen lovtekniske hindringer for å velge en løsning der reaksjonen ungdomsstraff innføres som en prøveordning.

En hovedinnvending mot at den nye reaksjonen kun prøves ut enkelte steder, er at geografien i så tilfelle avgjør om en blir idømt fengsel eller en reaksjon i frihet.

Departementet er enig i at det foreligger forholdsvis lite forskning om bruk av restorative justice og konfliktråd i Norge. Etter fremleggelse av NOU 2008:15 kom Nordlandsforsknings rapport om gjenopprettende rett som alternativ eller supplement til straff, jf. NF rapport nr. 14/2009. Studien springer ut av et ønske om mer kunnskap om restorative justice i Norge, og har bestått av intervjuer, deltagelse på konfliktrådsmøter og en spørreundersøkelse. Et viktig funn er at deltagerne mener at konfliktrådsmøtene har bidratt til bedring av relasjonene mellom partene og til at man får lagt hendelser bak seg. De aller fleste ville ha anbefalt bruk av konfliktråd til andre. Studien konkluderer med at konfliktrådet er en ordning det er verdt å satse på, men avdekker også at en står overfor mange utfordringer.

Også erfaringene med oppfølgingsteam, spesielt prosjektet i Trondheim, har gitt nyttig kunnskap om organiseringen av, innholdet i og virkningen av oppfølgingsteam. Ordningen skal utvides ytterligere. Forskere ved NTNU har levert en evaluering av oppfølgingsteamene etter utvalgets innstilling (...). Forskerne slår fast at oppfølgingsteamene makter å fange opp en høyrisikogruppe som ellers ofte faller utenfor hjelpetjenestene. Over 100 ungdommer har deltatt i prosjektet. Det konkluderes med at oppfølgingsteamene har dokumentert et høyt gjennomføringstrykk i antall unge lovbyggere de har arbeidet med, det er lite tilbakefall blant deltakerne, det er få vilkårsbrudd og det er indikasjoner på klart bedret psykisk helse hos de unge i prosjektperioden.

Departementet anbefaler at reaksjonen gjøres permanent fra ikrafttredelse. Hensynet til likebehandling taler etter departementets syn for at ordningen bør gjøres landsdekkende uten forutgående forsøkshjemmel. Målgruppen for reaksjonen vil være relativt liten, og det kan fremstå som vilkårlig forskjellsbehandling om barn i enkelte distrikter får tilbudet og andre ikke. Den nye straffarten bygger dessuten på tidligere prosjekter som alle har vist gode resultater. Departementet legger videre vekt på at enkelte av de mer omdiskuterte sidene av utvalgets forslag, slik som etterfølgende domstolskontroll, ikke er tatt til følge, hvilket gjør behovet for utprøving mindre. Departementet anbefaler likevel at ordningen evalueres etter noen år, både for å få dokumentert erfaringer og for å foreta eventuelle forbedringer av ordningen.”

1.4. Bødetjeneste

Der er i Norge vedtaget regler om, at forvandlingsstraf for bøde kan afløses af bødetjeneste. Reglerne blev sat i kraft den 1. januar 2014, idet indførelse af bødetjeneste dog i første omgang alene er sket som et pilotprojekt i ét fylke (amt). Af forarbejderne fremgår bl.a. følgende (prop. 93 L (2010-2011) pkt. 11.2):

”Bestemmelsen i første ledd innebærer at botlagte kan samtykke til å gjennomføre den subsidiære fengselsstraffen som bøtetjeneste. Kriminalomsorgen plikter å forespørre botlagte om samtykke ved innkalling til soning av den subsidiære fengselsstraffen. Ved samtykke beslutter kriminalomsorgen at fengselsstraffen skal gjennomføres som bøtetjeneste, hvis botlagte har bosted og opphold i Norge i gjennomføringstiden. Hvis botlagte trekker samtykket, anses dette som brudd slik at botlagte likevel må gjennomføre straffen i fengsel.

Etter annet ledd fastsetter kriminalomsorgen timetall for bøtetjenesten. I praksis innebærer dette at kriminalomsorgen omregner den subsidiære fengselsstraffen – som kan være fra 1 dag til 3 måneder – til bøtetjeneste. Som rettesnor forslår departementet at 1 dag fengsel tilsvarer 2 timer bøtetjeneste. Dette innebærer at kriminalomsorgen fastsetter et timetall for bøtetjenesten fra 2 til 180 timer. Dette samsvarer med rammene for den subsidiære fengselsstraffen etter straffeloven § 28. Kriminalomsorgen har derimot ikke myndighet til å fastsette et timetall etter skjønn som bygger på en samlet vurdering av subjektive og objektive kriterier. I tillegg til timetallet for bøtetjenesten fastsetter kriminalomsorgen en gjennomføringstid fra 20 dager til 6 måneder.

Ved flere lovovertridelser (konkurrens), jf. straffeloven § 63, kan kriminalomsorgen fastsette

- et timetall for bøtetjenesten på inntil 270 timer, og
- en gjennomføringstid for bøtetjenesten på inntil 9 måneder.

Timetallet for bøtetjenesten samsvarer med rammene for den subsidiære fengselsstraffen på 4½ måned etter straffeloven § 28.

Departementet gir forskrift med nærmere regler om fastsetting av timetall og gjennomføringstid for bøtetjenesten.

Hvis botlagte er ilagt flere bøter, må botlagte gjennomføre bøkene hver for seg. Så vidt mulig bør imidlertid kriminalomsorgen sørge for at botlagte kan gjennomføre bøkene i sammenheng. I praksis vil det ofte være aktuelt å fastsette en samlet gjennomføringstid for bøkene. Dette vil bli nærmere regulert i forskrift.

Tredje ledd regulerer innholdet av bøtetenesten og fastslår hvilke regler i straffegjennomføringsloven kapittel 5 om samfunnsstraff som også skal gjelde for bøtetenesten. Tilpasningene er nødvendige fordi bøtetenesten har et annet hjemmelsgrunnlag og dessuten kan ha et noe annet innhold og omfang enn samfunnsstraff idømt som prinsipal straff. Kriminalomsorgen skal kontrollere at botlagte overholder forutsetninger og fastsatte vilkår.

Hvis botlagte forsettlig eller uaktsomt bryter bestemmelser gitt i eller i medhold av tredje ledd, skal kriminalomsorgen etter fjerde ledd påpeke bruddet overfor botlagte, klargjøre kravene på egnet måte og gjøre botlagte kjent med følgene av gjentatte brudd. I dette ligger at botlagte skal få en ytterligere sjanse til å gjennomføre bøtetenesten. Formuleringen ”å klargjøre kravene på egnet måte” er valgt for å gi kriminalomsorgen frihet til selv å bestemme hvordan klargjøringen skal skje, og for å markere at kriminalomsorgen ikke må innkalle botlagte til innskjerpingssamtale slik som for samfunnsstraff, jf. § 58 første ledd første punktum. Kriminalomsorgen kan for eksempel klargjøre kravene ved telefonsamtale eller i brev.

Botlagte kan ikke hindre brudd ved å gjøre seg utilgjengelig for kriminalomsorgen. Kriminalomsorgen må imidlertid ha forsøkt å oppnå kontakt med botlagte. Dette prinsippet er fastslått av Høyesterett i en kjennelse gjengitt i Rt. 2003 side 152. Kjæremålsutvalget fant at det ikke var påkrevd at den prøveløslatte hadde møtt til innskjerpingssamtale, ved vilkårsbrudd etter nye vilkår. Da den prøveløslatte var sterkt å bebreide for at han var ukjent med innkallingen til innskjerpingssamtale og med fastsatt meldeplikt, utelukket hans uvitenhet ikke gjeninnsetting.

Etter femte ledd får bestemmelsene om tilbakeføring til fengsel i § 14 sjette og sjuende ledd tilsvarende anvendelse på bøteteneste. Tilbakeføring kan skje ved gjentatte brudd på fastsatte vilkår eller forutsetninger, eller hvis det er sannsynlig at botlagte har begått eller vil begå straffbar handling eller unndra seg gjennomføringen.

På samme måte som for samfunnsstraff, kan leder av friomsorgskontor etter femte ledd vedta å avbryte straffegjennomføringen, slik at ikke gjennomføringstiden løper ut uten at den botlagte i realiteten gjennomfører straffen, jf. straffegjennomføringsloven § 58 tredje ledd. Gjennomføringstiden løper således ikke så lenge gjennomføringen er avbrutt. Departementet gir nærmere regler om avbrudd i forskrift.

Bestemmelsen i sjettede ledd inneholder krav om forskriftsregulering av bøtjetjenesten. Departementet gir forskrift med nærmere regler om fastsetting av tallet, innholdet og gjennomføringen, og avbrudd. Oppregningen er ikke uttømmende.”

2. Svensk ret

De svenske regler om betinget dom kan kort beskrives på følgende måte (SOU 2012:34 bind 2 side 55-56):

”Villkorlig dom innebær att den dömde under en prøvotid om två år ska visa skötsamhet samt efter förmåga försöka försörja sig och betala eventuellt skadestånd i anledning av brottet.

Prövotiden för den villkorliga domen räknas från den dag då rättens avgörande såvitt avser påföljd för brottet vinner laga kraft mot den dömde, antingen genom att tiden för överklagande löper ut utan att domen överklagas eller genom att den dömde lämnar nöjdförklaring, dvs. en förklaring om att han eller hon är nöjd med domen såvitt avser påföljden. Om den dömde önskar att prøvotiden ska börja löpa direkt, kan han eller hon alltså lämna nöjdförklaring. Formerna för nöjdförklaring regleras i 38 kap. 1 § BrB och 1 kap. 1 § förordningen (1998:642) om verkställighet av frivårdspåföljder. Av dessa bestämmelser framgår bl.a. att nöjdförklaringen ska lämnas inför den domstol som har meddelat domen eller inför Kriminalvården.

Villkorlig dom kan förenas med dagsböter, högst 200 stycken.

Rätten kan föreskriva att den dömde under prøvotiden ska försöka fullgöra skadeståndsskyldighet som har dömts ut med anledning av brottet eller att han eller hon ska biträda den som åsamkats skada genom brottet med arbete som syftar till att avhjälpa eller begränsa skadan eller som annars framstår som lämpligt med hänsyn till brottet och skadan. En föreskrift av sistnämnda slag kräver att den skadelidande samtycker till åtgärden. Föreskrifter av nu nämnda slag torde förekomma mycket sällan.”

Reglerne om samfundstjeneste kan kort beskrives på følgende måte (SOU 2012:34 bind 2 side 56):

”Den villkorliga domens innehåll kan skärpas genom att den förenas med en föreskrift om samhällstjänst. Samhällstjänst innebär skyldighet för den dömda att utföra oavlönat arbete under viss tid, lägst 40 och högst 240 timmar. En förutsättning för samhällstjänst är dock att den tilltalade samtycker till en sådan föreskrift och att föreskriften bedöms lämplig med hänsyn till den tilltalades person och övriga omständigheter. När rätten meddelar en föreskrift om samhällstjänst ska den ange i domslutet hur långt fängelsestraff som skulle ha dömts ut om fängelse hade valts som påföljd. Samhällstjänsten utgör inte någon egen påföljd, utan är en del av den villkorliga domen. (...)

Även om skyldighet att fullgöra samhällstjänst kan utgöra skäl att avstå från att förena en villkorlig dom med dagsböter, finns det inte något formellt hinder mot att kombinera villkorlig dom med såväl böter som en föreskrift om samhällstjänst. Påföljdscombinationen är dock mycket ovanlig.”

Reaktionsmuligheterna vid villkårsöverträdelse kan kort beskrivas på följande måde (SOU 2012:34 bind 2 side 56-57):

”Om den dömda inte iakttar vad som åligger honom eller henne enligt den villkorliga domen – dvs. iakttar skötsamhet och fullgör beslutade föreskrifter – får domstolen enligt 27 kap. 6 § BrB på talan av åklagare

1. besluta att varning ska meddelas den dömda,
2. meddela föreskrift om skadeståndsskyldighet eller biträde åt den skadelidande med arbete, eller
3. undanröja den villkorliga domen och bestämma annan påföljd för brottet.

Ett sådant beslut måste meddelas före prövotidens utgång.

Om den villkorliga domen undanröjs, ska domstolen när den bestämmer ny påföljd för brottet ta skälig hänsyn till böter som har dömts ut tillsammans med den villkorliga domen och till vad den dömda har undergått till följd av en eventuell föreskrift om samhällstjänst. Vid undanröjande av en villkorlig dom med föreskrift om samhällstjänst ska rätten, om påföljden bestäms till fängelse, när fängelsestraffets längd bestäms beakta det alternativa fängelsestraff som angetts i domen.

Den som begår nya brott under prövotiden åsidosätter det till villkorlig dom kopplade kravet på skötsamhet. Ovanstående bestämmelse är därmed formellt til-

lämplig även vid återfall i brott. I praktiken tillämpas den dock inte då. I återfallssituationer åtalas den dömda normalt för den nya brottsligheten, vilket innebär att de särskilda bestämmelserna om sammanträffande i brott i 34 kap. blir tillämpliga. Denna reglering (...) innebär att rätten kan besluta att den tidigare utdömda villkorliga domen ska omfatta även den nya brottsligheten, döma särskilt till påföljd för den nya brottsligheten eller undanröja den tidigare utdömda villkorliga domen och för den samlade brottsligheten döma till påföljd av annan art. I de båda förstnämnda fallen kan rätten även besluta om åtgärder enligt 27 kap. 6 § BrB, se ovan, eller förlänga prøvotiden till tre år.”

Reglerne om samfundstjeneste kan närmere beskrives på følgende måde (SOU 2012:34 bind 2 side 63-64 og 386-89):

”Förutsättningarna för samhällstjänst

(...) innehållet i en villkorlig dom eller en skyddstillsyn [kan] skärpas genom att påföljden förenas med en föreskrift om samhällstjänst. En sådan föreskrift innebär att den tilltalade åläggs att utföra oavlönat arbete under minst 40 och högst 240 timmar.

När rätten meddelar en föreskrift om samhällstjänst ska den samtidigt ange i domslutet hur långt fängelsestraff som skulle ha dömts ut om fängelse i stället hade valts som påföljd. (...)

I doktrinen har följande skala angetts som riktlinje för bestämmandet av antalet timmar samhällstjänst:

Alternativt fängelsestraff (månader)	Antalet timmar samhällstjänst vid villkorlig dom	Antalet timmar samhällstjänst vid skyddstillsyn
1	50	40
2	75	60
3	100	80
4	120	100
5	140	120
6	160	140
7	180	160
8	200	180

Alternativt fängelsestraff (månader)	Antalet timmar samhällstjänst vid villkorlig dom	Antalet timmar samhällstjänst vid skyddstillsyn
9	220	200
10	240	220
11	240	240

(...)

Samtycke och lämplighet

En förutsättning för att en villkorlig dom eller skyddstillsyn ska kunna förenas med en föreskrift om samhällstjänst är att den tilltalade samtycker till det. Dessutom ska föreskriften vara lämplig med hänsyn till den tilltalades person och övriga omständigheter.

Lämplighetskravet innebär att rätten måste göra en bedömning av om den tilltalade har möjlighet att utföra samhällstjänstarbete. Enligt förarbetena bör det förhållandet att den tilltalade har missbruksproblem inte omedelbart diskvalificera honom eller henne från samhällstjänst, utan en bedömning ska göras utifrån samtliga relevanta förhållanden i det enskilda fallet. Vid mer allvarligt missbruk anses det dock vara lämpligt att i stället välja ett mer behandlingsinriktat påföljdsalternativ, som skyddstillsyn med kontraktsvård, särskilt om missbruket är pågående.

Till sin hjälp för bedömningen av den tilltalades lämplighet för samhällstjänst kan rätten hämta in personutredning från Kriminalvården.

Verkställighet av samhällstjänst

Av 3 kap. FrivF framgår att Kriminalvården ansvarar för verkställigheten av en föreskrift om samhällstjänst. Detta gäller oavsett om samhällstjänsten har föreskrivits till villkorlig dom eller till skyddstillsyn. Det är också Kriminalvården som ansvarar för att skaffa samhällstjänstplatser.

När försöksverksamheten med samhällstjänst infördes 1990 uttalade departementschefen att det inom frivården skulle upprättas en "arbetsplatsbank" med uppgifter om tillgängliga arbetsplatser för samhällstjänst. Samhällstjänsten fick enligt departementschefen inte uppfattas som att oavlönad arbetskraft ställs till arbetsmarknadens förfogande. Arbetsuppgifterna skulle därför så långt möjligt vara av den arten att de normalt inte utförs av anställda. Valet av arbetsuppgifter

fick inte ske så att de dömda uppfattar samhällstjänsten som förnedrande eller integritetskränkande. Avsikten var att den dömde skulle känna att han eller hon gör något meningsfullt och att han eller hon gavs möjlighet att ingå i en arbetsgemenskap med personer som inte tillhör den vanliga umgängeskretsen. Sammantaget gjordes bedömningen att arbetsplatserna i första hand skulle skaffas inom den ideella föreningsverksamheten. Samtidigt angavs dock att det kunde bli aktuellt att söka platser inom ett större område, t.ex. inom den privata sektorn, om behovet av placeringar skulle öka.

I samband med 1999 års påföljdsreform, då samhällstjänst blev ett permanent inslag i påföljdssystemet, uttalade sig regeringen på nytt om valet av samhällstjänstplatser. I det sammanhanget sades att Kriminalvården borde kunna söka lämpliga samhällstjänstplaceringar inom ett något större område än vad som hittills varit fallet. Enligt regeringens förslag skulle samhällstjänst huvudsakligen förläggas till ideell verksamhet, men det skulle också finnas möjlighet att verkställa samhällstjänst inom ramen för offentlig verksamhet. Alltjämt skulle gälla att arbetsuppgifterna ska kunna upplevas som meningsfulla, att den dömde ska få ingå i någon form av arbetsgemenskap och att arbetet inte får vara av integritetskränkande natur.

Enligt en kartläggning av frivårdspåföljderna som Brå redovisade 2010 fördelade sig arbetsplatserna för samhällstjänst enligt följande.

Arbetsplats	Antal	Andel (procent)
Ideell förening	147	34
Idrottsförening	130	30
Offentlig verksamhet	83	19
Kyrka/samfund	57	13
Privat	15	3
Ingen uppgift	3	1
Totalt	435	100

När någon dömts till villkorlig dom eller skyddstillsyn med föreskrift om samhällstjänst upprättar Kriminalvården en arbetsplan för samhällstjänsten. Av planen ska framgå var arbetet ska utföras, vilka arbetstider som ska gälla, det minsta och högsta antalet timmar som den dömde får tillgodogöra sig per vecka eller månad och övriga föreskrifter som är nödvändiga för verkställigheten. Kriminal-

vården ska genom besök eller på annat lämpligt sätt kontrollera att arbetsplanen följs.

Av Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om verkställighet av fri-vårdspåföljder (KVFS 2011:5) framgår att samhällstjänsten ska påbörjas så snart som möjligt efter det att domen har blivit verkställbar mot den dömda, och som huvudregel inom åtta veckor. Samhällstjänsten ska utföras på den dömdes fritid och på en samhällstjänstplats som Kriminalvården anvisar. Den får inte utföras i form av sådana uppgifter som den dömda ändå skulle ha utfört som medlem i en förening eller annan organisation. Vid valet av samhällstjänstplacering bör enligt föreskrifterna den dömdes personliga förhållanden och omständigheter uppmärksammas. Avvecklingstiden, dvs. den tid inom vilken samhällstjänsten ska verkställas, ska normalt vara proportionell till det alternativa fängelsestraff som angetts i domen. 40 eller 50 timmars samhällstjänst ska således verkställas inom en månad. Som riktmärke anges att ett arbetspass ska motsvara fyra timmar. Avvecklingstiden kan dock komprimeras, t.ex. om arbetsplatsen ligger så långt bort att restiden bliver oproportionerlig i förhållande till arbetstiden eller om arbetet är organiserat på ett sådant sätt att det bör utformas koncentrerat. Enligt föreskrifterna ska den dömdes närvaro på varje arbetspass kontrolleras.”

3. Finsk ret

De finska regler om betinget dom kan beskrivas på följande måde (SOU 2012:34 bind 4 side 115-17):

”Villkorligt fängelse innebär och förutsättningar

Ett fängelsestraff som uppgår till högst två år kan förklaras villkorligt, om det inte med hänsyn till brottets allvar, gärningsmannens skuld så som den framgår av brottet eller gärningsmannens tidigare brottslighet krävs ett ovillkorligt fängelsestraff. Villkorligt fängelse innebär att verkställigheten av straffet skjuts upp under en prøvotid om minst ett och högst tre år. Villkorligheten består i att den dömda ska avhålla sig från fortsatt brottslighet under prøvotiden. Övrig missköt-samhet kan som regel inte leda till verkställighet av straffet. Om det inte fattas något beslut om att det villkorliga fängelsestraffet ska verkställas förfaller straffet vid prøvotidens utgång. Under 2008 förklarades omkring två tredjedelar av alla fängelsestraff som dömdes ut villkorliga.

Regleringen i strafflagen innebär att det råder en presumtion för att förklara fängelsestraff som uppgår till högst två år villkorliga. I praxis kan dock presumtionen sägas vända vid ett år och sex månader, så att det vid strafftider därutöver och upp till och med två år krävs särskilda skäl för villkorligt fängelse.

Det finns inte några brott eller brottstyper för vilka villkorligt fängelse inte kan komma i fråga. I undantagsfall kan dock förstagångsförbrytare dömas till kortare ovillkorliga fängelsestraff med hänvisning till brottets allvar och gärningsmannens skuld. Exempel på brottslighet för vilket detta kan komma i fråga är grovt rattfylleri i kombination med dödsvållande där den tilltalade uppvisat en mycket hög alkoholkoncentration, vissa sexualbrott av allvarligare karaktär, vissa fall av grov misshandel och grov ekonomisk brottslighet. Även det förhållandet att den tilltalade döms för ett mycket stort antal brott kan motivera ett kortare ovillkorligt fängelsestraff trots att han eller hon tidigare är ostraffad. Enligt uppgifter som de finska myndigheterna har lämnat till utredningen hör dock särbehandling av nu beskrivet slag till ovanligheterna. Presumtionen för villkorligt fängelse är alltså mycket stark om fängelsestraffets längd understiger ett år och sex månader och den tilltalade inte tidigare dömts till brott på fängelsenivå.

Tidigare brottslighet tillmäts betydelse vid bedömningen av om ett fängelsestraff kan förklaras villkorligt främst om den nya brottsligheten är begången under prövotiden för ett tidigare villkorligt fängelsestraff. Av betydelse är också när under prövotiden den nya brottsligheten har begåtts och om denna är likartad den brottslighet som omfattats av det tidigare utdömda villkorliga fängelsestraffet. Om återfallet har skett i början av prövotiden och det är fråga om återfall i likartad brottslighet döms det som regel ut ett ovillkorligt fängelsestraff för den nya brottsligheten. Återfall i olikartad brottslighet som ägt rum i slutet av prövotiden leder vanligen till ett nytt villkorligt fängelsestraff. Vid ett andra, eller i vart fall tredje, återfall anses som regel villkorligt fängelse vara uteslutet, åtminstone om återfallet skett under prövotiden för ett tidigare utdömt villkorligt fängelsestraff.

Villkorligt fängelse med böter

Om ett villkorligt fängelsestraff inte anses tillräckligt ingripande, kan det kombineras med böter. Under 2008 kombinerades drygt hälften av alla villkorliga fängelsestraff med böter. Den övervägande delen av dessa fall avsåg grovt rattfylleri. Andelen villkorliga fängelsestraff för grovt rattfylleri som kombinerades med

böter var 95 procent, medan motsvarande siffra för övriga brottstyper varierade mellan fem och tio procent.

Villkorligt fängelse med samhällstjänst

Ett villkorligt fängelsestraff som överstiger ett år kan förenas med samhällstjänst i minst 20 och högst 90 timmar, om enbart villkorligt fängelse eller villkorligt fängelse med böter inte anses tillräckligt ingripande. Misskötsamhet av samhällstjänsten kan leda till att fängelsestraffet får verkställas i anstalt.

Villkorligt fängelse med övervakning

(...) den som inte fyllt 21 år vid gärningstillfället [kan] dömas till villkorligt fängelse med övervakning. Såvitt avser vuxna lagöverträdare kan villkorligt fängelse inte förenas med övervakning.

Återfall i brott efter ett villkorligt fängelsestraff

Om den dömda återfaller i brott under prövotiden för ett villkorligt fängelsestraff och åtal väcks för det nya brottet inom ett år efter prövotidens utgång, kan domstolen bestämma att det villkorliga fängelsestraffet helt eller delvis ska verkställas (dvs. avtjänas i anstalt). En förutsättning för att det villkorliga fängelsestraffet ska gå i verkställighet är dock att det döms ut ett ovillkorligt fängelsestraff för den nya brottsligheten. Domstolen bestämmer då ett gemensamt ovillkorligt fängelsestraff för båda brotten. Domstolen kan också besluta att det villkorliga fängelsestraffet ska verkställas delvis, varvid resterande del kvarstår som villkorligt fängelsestraff med samma prövotid som tidigare.

I praktiken är huvudregeln att det tidigare villkorliga fängelsestraffet kvarstår oförändrat, även om det döms ut ett ovillkorligt fängelsestraff för den nya brottsligheten. Domstolen gör en helhetsbedömning, varvid man beaktar bl.a. om brottsligheten är likartad, brottslighetens allvar, hur många gånger den tilltalade tidigare dömts till villkorligt fängelse, tiden mellan brotten och den tilltalades ålder (om han eller hon var under 18 år när brottsligheten begicks). Slutligen görs en samlad skälighetsbedömning, vilken ofta leder till att det anses tillräckligt ingripande att döma ut ett ovillkorligt fängelsestraff för den nya brottsligheten.”

De finske regler om samfundstjeneste kan beskrives på følgende måde (SOU 2012:34 bind 4 side 118):

”Som angetts ovan kan samhällstjänst användas som tilläggssanktion till villkorligt fängelse, om det villkorliga fängelsestraffet uppgår till ett år eller mer. Samhällstjänst i minst 20 och högst 200 timmar kan också dömas ut som fristående påföljd i stället för ett ovillkorligt fängelsestraff om högst åtta månader, om inte tidigare ovillkorliga fängelsestraff eller samhällstjänststraff eller andra vägande skäl anses utgöra hinder mot samhällstjänst. När samhällstjänst används som fristående påföljd anges i domen hur långt fängelsestraff som skulle ha dömts ut om fängelse hade valts som påföljd.

Verkställigheten av samhällstjänst regleras i lagen (12.12.1996/1055) om samhällstjänst. Högst 30 timmar av den utdömda samhällstjänsten kan verkställas genom att den dömda deltar i verksamhet som anordnats eller godkänts av Brottsförklaringsmyndigheten och som syftar till att reducera riskerna för återfall i brott eller missbruksproblem samt att öka den dömdes förutsättningar att fullgöra samhällstjänsten. Andelen oavlönat arbete måste dock alltid vara minst hälften av det utdömda timantalet.

En förutsättning för samhällstjänst är att den tilltalade samtycker till påföljden och att han eller hon kan antas klara av den. Lämpligheten grundas på en av Brottsförklaringsmyndigheten utförd lämplighetsbedömning.

Om den dömda inte utför den utdömda samhällstjänsten eller på något annat sätt bryter mot villkoren för arbetet, ska Brottsförklaringsmyndigheten tilldela honom eller henne en muntlig eller skriftlig varning. Om överträdelsen är grov kan domstol på talan av åklagare förvandla samhällstjänsten till ovillkorligt fängelse i minst fyra dagar.”

4. Engelsk ret

De engelske regler om samfundsstraf kan beskrives på følgende måde (SOU 2012:34 bind 4 side 158-61):

“*Community Sentence* (även kallat *community order*) är en icke frihetsberövande påföljd. Påföljden kan inbegripa upp till tolv olika föreskrifter (requirements), beroende på brottet och gärningsmannen.

Föreskrifter som kan meddelas vid Community Sentence

- Samhällstjänst (Community Payback eller Unpaid work requirement) skyldighet att utföra mellan 40 och 300 timmar oavlönat arbete.
- Särskild aktivitet (Activity requirement) – exempelvis att delta undervisning om grundläggande färdigheter.
- Programverksamhet (Programme requirement) deltagande i programverksamhet som syftar till att minska riskerna för återfall i brott.
- Förbjuden verksamhet (Prohibited activity requirement) förbud mot att delta i sådan verksamhet som kan antas leda till återfall i brott.
- Utegångsförbud (Curfew requirement) förbud att lämna en viss plats under mellan två och tolv timmar per dag. Förbudet kan gälla som längst i sex månader och ska som huvudregel vara elektroniskt övervakat.
- Uteslutning (Exclusion requirement) förbud att beträda viss plats eller visst område under en period som inte får överstiga två år. Förbudet kan gälla kontinuerligt eller under särskilt angivna tider och ska som huvudregel vara elektroniskt övervakat.
- Vistelse/uppehållsort (Residence requirement) skyldighet att vistas endast där övervakaren har godkänt det.
- Psykiatrisk behandling (Mental health treatment requirement) – förutsätter gärningsmannens samtycke.
- Narkotikarehabilitering (Drug rehabilitation requirement) – förutsätter gärningsmannens samtycke.
- Behandling mot alkoholmissbruk (Alcohol treatment requirement) – förutsätter gärningsmannens samtycke.
- Övervakning (Supervision requirement) – skyldighet att träffa en särskilt utsedd övervakare i syfte att främja gärningsmannens rehabilitering.
- Närvarocentrum (Attendance centre requirement) gäller för gärningsmän yngre än 25 år. Innebär skyldighet att vistas på ett särskilt närvarocentrum tre timmar per gång under sammanlagt minst tolv och högst 36 timmar.

Tillämpningen av Community Sentence

Typiskt sett gäller att ju allvarigare brottet är och ju mer omfattande gärningsmannens behov är, desto mer betungande föreskrifter bör meddelas. Domstolen måste beakta vilka föreskrifter som svarar mot det individualpreventiva behovet och vilka föreskrifter som skulle innebära en lämplig frihetsinskränkning för den dömda. Frihetsinskränkningen ska stå i proportion till brottets allvar.

Domstolen ska även beakta eventuella tidigare frihetsberövanden med anledning av brottet. I de flesta fall innefattar en Community Sentence en eller två föreskrifter, men även ”paket” med ett flertal föreskrifter kan komma i fråga. Domstolen skräddarsyr påföljden på det sätt som framstår som lämpligast och vägleds därvid av den personutredning (presentence report) som frivårdsmyndigheten (Probation service) upprättar efter det att skuldfrågan avgjorts.

Domstolen får inte döma till Community Sentence om inte brottsligheten är tillräckligt allvarligt för att motivera en sådan påföljd. I de fall en tilltalad vid tre eller fler tidigare tillfällen har dömts till böter, kan dock Community Sentence dömas ut, även om inte det aktuella brottets svårhet i sig motiverar det.

I riktlinjerna från SC ställs det upp tre nivåer för hur ingripande föreskrifterna vid Community Sentence ska vara. Nivåerna anknyter till brottslighetens allvar och den tilltalades tidigare brottslighet. Riktlinjerna avser i första hand repressiva föreskrifter, som samhällstjänst och utegångsförbud.

Den lägsta nivån ska enligt riktlinjerna användas för personer som precis har kommit över tröskeln att dömas till Community Sentence i stället för böter eller i stället för att få ansvarsbefrielse. Det kan exempelvis gälla bagatellartade fall av ofredande eller butiksstölder, där antingen brottslighetens allvar eller den tilltalades tidigare brottslighet medför att ansvarsfrihet eller ett bötesstraff inte är tillräckligt. I sådana fall kan föreskriften omfatta något av följande.

- 40-80 timmar samhällstjänst
- Utegångsförbud 12 timmar om dagen i en vecka
- Uteslutning under några månader
- Förbjuden verksamhet
- Närvarocentrum

Mellannivån ska enligt föreskrifterna användas för lagöverträdare som klart har passerat tröskeln till Community Sentence. Det kan gälla vissa fall av hantering av stöldgoods, inbrottsstölder i kommersiella fastigheter, tillgrepp av fordon eller bedrägeri. Föreskrifterna kan då omfatta något av följande.

- 80-150 timmar samhällstjänst
- Särskilt aktivitet under 20-30 dagar
- Utegångsförbud 12 timmar om dagen under 2-3 månader
- Uteslutning upp till sex månader

- Förbjuden verksamhet

Den högsta nivån ska enligt föreskrifterna användas för lagöverträdare som nästan har kommit upp till tröskeln för ett fängelsestraff eller som har passerat den tröskeln men där Community Sentence ändå bedöms som mer lämpligt. På denna nivå rekommenderas en kombination av två eller fler föreskrifter. Föreskrifterna kan i dessa fall omfatta:

- 150-300 timmar samhällstjänst
- Särskild aktivitet upp till 60 dagar
- Uteslutning upp till tolv månader
- Utegångsförbud 12 timmar om dagen under 4-6 månader

I det enskilda fallet kan föreskrifter av mer rehabiliterande karaktär, som t.ex. vård eller programverksamhet bedömas som de mest lämpliga, beroende på den tilltalades särskilda behov. Eftersom sådana föreskrifter normalt är ganska ingripande, lämpar de sig främst för mellannivån och den högsta nivån. Domstolen kan förena Community Sentence med både repressiva och rehabiliterande föreskrifter.

Huruvida brottet ska leda till ett frihetsberövande straff (Custodial Sentence) i stället för Community Sentence avgörs främst av särskilda riktlinjer från SC gällande det specifika brottet. Allvarigare brott som våldtäkt och grövre våldsbrott leder i de flesta fall till ett frihetsberövande straff. Det finns dock inget hinder för domstolen att döma ut Community Sentence om det bedöms som rättfärdigt i det enskilda fallet. Enligt uppgift från Ministry of Justice och engelska domare finns det inte något särskilt brott eller någon särskild brottstyp där det är uteslutet att döma till Community Sentence, undantaget de brott för vilka lagstiftaren har föreskrivit minimistraff (mord, vissa typer av narkotikabrott samt innehav av eldvapen).

Överträdelser av villkoren för Community Sentence

Om den dömden vid fler än ett tillfälle på ett oacceptabelt sätt bryter mot föreskrifterna för en Community Sentence, blir han eller hon på nytt föremål för domstolsprövning. Domstolen kan då förstärka innehållet i påföljden genom att lägga till fler eller mer ingripande föreskrifter eller om inte det anses tillräckligt bestämma en ny påföljd, exempelvis fängelse.”

Vilkårsovertrædelser i forbindelse med betingede domme

I forbindelse med Straffelovrådets revision af regler om samfundstjeneste og andre vilkår for betingede domme er Justitsministeriets Forskningskontor blevet anmodet om at gennemføre en undersøgelse af omfanget af vilkårsovertrædelser i forbindelse med betingede domme med tilsyn, reaktioner på vilkårsovertrædelser samt domstolene afgørelser vedrørende indberettede sager.

1. Undersøgelsens data

Fra kriminalforsorgen er der modtaget oplysninger om 503 konsekutivt udtagne afsluttede tilsynsforløb. De angår betingede domme, herunder kombinationsdomme, hvor personen er udgået af tilsyn i slutningen af 2012. Ni sager er ekskluderet af datamaterialet, fordi de falder uden for afgrænsningen, mangler oplysninger, ikke har været i et tilsynsforløb i Danmark m.v. Det følgende er derfor baseret på oplysninger om tilsynsforløb for 494 personer.

For disse 494 tilsynsforløb er der via kriminalforsorgens klientsystem indhentet information om tilsynsforløbet, som det er beskrevet af de tilsynsførende i personjournalerne. Heraf fremgår, om tilsynet har forløbet uden problemer, eller om der har været vilkårsovertrædelser, indskærpelser af vilkårene eller indberetning til domstolen.

Tabel 1. Domme fordelt efter art og vilkår.

	Antal	Andel
Betinget dom med vilkår om tilsyn	34	7 %
Betinget dom med vilkår om samfundstjeneste	276	56 %
Betinget dom med særvilkår	110	22 %
Betinget dom med vilkår om samfundstjeneste og særvilkår	34	7 %
Kombinationsdom med vilkår om tilsyn	8	2 %
Kombinationsdom med vilkår om samfundstjeneste	3	1 %
Kombinationsdom med særvilkår	21	4 %
Kombinationsdom med vilkår om samfundstjeneste og særvilkår	8	2 %
I alt	494	100 %

Af tabel 1 ses de domme og vilkår, de 494 tilfældigt udvalgte sager angår. Den største gruppe er betingede domme med vilkår om samfundstjeneste (56 pct.), og sammenlagt omfatter knap to tredje-

dele af dommene vilkår om samfundstjeneste. 41 pct. af samfundstjenestedommene angår færdselslovsovertrædelser.

Derudover er det en relativ stor gruppe betingede domme med særvilkår (22 pct.), og sammenlagt indgår særvilkår i 35 pct. af sagerne. Knap hver femte af dommene med særvilkår – 18 pct. – angår færdselslovsovertrædere, der har fået et vilkår om struktureret alkoholistbehandling, jf. § 57, stk. 1, nr. 5, mens yderligere 64 pct. af dem angår – betingede eller ubetingede – vilkår vedrørende alkohol og/eller narkotika, jf. § 57, stk. 1, nr. 3 og 4. Enkelte af disse domme inkluderer endvidere vilkår om psykiatrisk/psykologisk/sexologisk behandling, som i øvrigt indgår som vilkår i 10 pct. af dommene. De resterende domme omhandler vilkår om eksempelvis behandling for ludomani og deltagelse i vredeshåndteringskurset 'anger management'.

Domme med alene vilkår om tilsyn er i mindretal, idet de udgør under 10 pct. af sagerne.

2. Omfang og art af vilkårsovertrædelser

Tabel 2 giver en oversigt over undersøgelsens resultater, idet den viser, hvor mange af de dømte der henholdsvis har begået ny kriminalitet under tilsynet, er blevet indberettet for overtrædelse af øvrige vilkår eller fået deres vilkår indskærpet af tilsynsmyndigheden samt arten af vilkårsovertrædelser. Det fremgår endvidere, hvor mange der har begået vilkårsovertrædelser, uden at det har ført til indberetning eller indskærpelse, samt hvor mange der ikke har begået vilkårsovertrædelser.

Fire pct. af de dømte har overtrådt vilkåret om straffri vandel. En del af disse klienter får afbrudt deres tilsyn på grund af afsoning af ny eller ændret dom, mens andre færdiggør tilsynet, fordi dommen først afsiges efter tilsynets udløb. Det bemærkes, at der her kun er registreret kriminalitet, der er begået i tilsynsperioden, der ofte vil være kortere end hele prøvetiden.

Fire pct. af undersøgelsespopulationen indberettes for andre vilkårsovertrædelser end vilkåret om straffri vandel. I knap en tredjedel af tilfældene er der tale om, at den dømte overtræder vilkåret om tilsyn, typisk ved ikke at møde op til samtaler med kriminalforsorgen. I en fjerdedel af tilfældene er det overtrædelse af samfundstjenestevilkåret, der er årsag til indberetning, mens en femtedel af indberetningerne angår overtrædelse af særvilkår. Af journalnotaterne fremgår det, at den dømte i disse sager – der i alle tilfælde er korte domme for spirituskørsel og med vilkår om alkoholistbehandling – selv ønsker at få dommen ændret til en ubetinget dom på grund af vanskeligheder med at overholde vilkåret. Den sidste fjerdedel af de indberettede sagerne omfatter overtrædelser af flere typer af vilkår.

Godt en femtedel af de dømte – 22 pct. – har fået vilkårene for deres dom indskærpet, og dette synes at have fungeret, idet der ikke er sket yderligere, således at en indberetning ikke har været nødvendig. I knap halvdelen af disse tilfælde har de dømte overtrådt vilkåret om tilsyn, i godt en fjerdedel vilkåret om samfundstjeneste, men der kun i enkelte tilfælde har været indskærpelser for

overtrædelse af særvilkår. I knap hvert fjerde tilfælde skyldes indskærpelsen overtrædelse af flere vilkår.

Tabel 2. Domme fordelt efter art af vilkårsovertrædelser samt reaktionen herpå.

	Antal	Andel
Overtrådt vilkår om straffri vandel	19	4 %
Indberettet i alt	20	4 %
- Heraf for overtrædelse af tilsynsvilkår	6	
- Heraf for overtrædelse af samfundstjenestevilkår	5	
- Heraf for overtrædelse af særvilkår	4	
- Heraf for overtrædelse af flere vilkår	5	
Indskærpet i alt	111	22 %
- Heraf for overtrædelse af tilsynsvilkår	54	
- Heraf for overtrædelse af samfundstjenestevilkår	29	
- Heraf for overtrædelse af særvilkår	9	
- Heraf for overtrædelse af flere vilkår	19	
Vilkårsovertrædelser uden indberetning eller indskærpelse	139	28 %
- Heraf overtræder tilsynsvilkår	85	
- Heraf overtræder samfundstjenestevilkår	14	
- Heraf overtræder særvilkår	7	
- Heraf overtræder flere vilkår	33	
Ingen vilkårsovertrædelser	205	41 %
I alt	494	100 %

Det fremgår videre af tabel 2, at andre 28 pct. har overtrådt vilkåret eller vilkårene for deres dom, uden at det har ført til en indskærpelse eller en indberetning. I langt de fleste tilfælde – 61 pct. af sagerne – drejer det sig om overtrædelse af tilsynsvilkåret. I hvert tiende tilfælde er det overtrædelse af vilkåret om samfundstjeneste, det har drejet sig om, mens det i syv sager er en overtrædelse af et særvilkår. I 33 sager forekommer overtrædelser af flere typer af vilkår.

For knap halvdelen af dem, der overtræder et vilkår uden at blive indberettet eller få vilkåret indskærpet, drejer det sig om en enkelt vilkårsovertrædelse, mens det for yderligere en fjerdedel drejer sig om to.

Det bemærkes, at denne opgørelse alene inkluderer de tilfælde, hvor klienten ikke har haft legitim grund til vilkårsovertrædelsen i form af f.eks. pludselig opstået sygdom. De tilfælde, hvor klienten selv inden for kort tid kontakter kriminalforsorgen og undskylder sin udeblivelse, er derimod inkluderet i opgørelsen. Det kan være grunden til, at der ikke er sket indberetning, ligesom grunden kan være, at vilkårsovertrædelsen falder i slutningen af en tilsynsperiode, der i øvrigt er forløbet godt.

Samlet set tyder tabel 2 på, at det først og fremmest er tilsynsvilkåret, der overtrædes, mens samfundstjenestevilkåret, der som nævnt indgår i størstedelen af dommene, noget sjældnere overtrædes. Tabellen kan også tyde på, at reaktionen på overtrædelse af samfundstjenestevilkåret og af særvilkår er strengere end for overtrædelse af tilsynsvilkåret.

Nederst i tabel 2 fremgår, at der for 205 dømte, svarende til 41 pct. af samtlige, ikke er registreret nogen form for vilkårsovertrædelser.

3. Domstolenes reaktion på indberetninger

Af tabel 3 fremgår, hvilken afgørelse domstolene har truffet i de 20 sager, hvor der er sket indberetning for vilkårsovertrædelser.

Tabel 4. Domstolenes reaktion på indberetninger.

	Antal	Andel
Advarsel	1	5 %
Ændring af prøvetid og/eller længstetid	2	10 %
Afsoning af straffen	17	85 %
I alt	20	100 %

Det ses, at i lang de fleste tilfælde, 17 ud af de 20 sager (85 pct.), reagerer domstolene med at gøre den betingede dom ubetinget.¹ Kun i et enkelt tilfælde er sagen afgjort med en advarsel og i to tilfælde med forlængelse af prøvetiden eller længstetiden for afvikling af samfundstjeneste.

Det kan nævnes, at en undersøgelse fra 2007 af indberetninger for vilkårsovertrædelser i forbindelse med samfundstjenestedomme viste, at domstolene kun i godt halvdelen (52 %) af sagerne traf afgørelse om fuldbyrdelse af straffen, mens der i den øvrige halvdel forekom advarsler samt ændringer af vilkår og/eller prøvetiden i forbindelse med den betingede dom.²

¹ I tre tilfælde er der tale om en fællesstraf for kriminalitet begået efter indberetningen.

² Se ”Indberetning af vilkårsovertrædelser for samfundstjenestedomte”, Justitsministeriets Forskningsenhed, december 2007.