



JUSTITSMINISTERIET

Dato: 30. maj 2023
Kontor: Strafferetskontoret
Sagsbeh: Søren Rams Rasmussen
Sagsnr.: 2022-730-0460
Dok.: 2866846

STRAFFELOVRÅDETS KOMMISSORIUM

om sanktionsformer i dansk ret

1. Det er afgørende for samfundets evne til at imødegå kriminalitet, at domstolene har de rette sanktionsmuligheder til rådighed, og at kriminelle kan idømmes straffe, der afspejler forbrydelsens grovhed.

Fængselsstraf er samfundets hårdeste reaktion over for personer, der har begået strafbare forhold, og udgør et både nødvendigt og vigtigt redskab til imødegåelse af kriminalitet. Anvendelse af fængselsstraf er imidlertid særdeles ressource- og omkostningstungt. Fængselsstraf udgør samtidig det mest indgribende indgreb i den dømtes liv. Fængselsstraf er dermed den straf, der tydeligst markerer samfundets afstandtagen til alvorlig kriminalitet, men også en straf, der – hvis den anvendes uhensigtsmæssigt – indebærer en risiko for, at den dømte kommer længere væk fra at deltage lovlydigt i det danske samfund. Det er således vigtigt, at fængselsstraf anvendes klogt, i et passende omfang og over for de rette personer.

Det har længe været erkendt, at det i en række tilfælde ikke er tilstrækkeligt i sig selv, at domstolene kan idømme f.eks. fængsel eller bøde. Domstolene har således, afhængig af sagens omstændigheder, mulighed for at fastsætte en række frihedsbegrænsende vilkår for og følger af straffedommen, herunder indskrænkninger af den dømtes erhvervs muligheder, bevægelsesfrihed, kontakt med bestemte personer og rådighed over indtægter og formue. De senere år er muligheden herfor på specifikke områder, herunder navnlig terror- og bandeområdet, styrket betydeligt.

Samtidig kan det nuværende anvendelsesområde for reglerne om forvaring og antallet af domfældelser for terrorrelaterede forbrydelser give anledning til at overveje, om der er behov for, at domstolene kan idømme en anden form for sanktion over for personer, som frembyder en særlig fare for det omgivende samfund.

På den baggrund bør der – under inddragelse af relevante erfaringer fra fremmed ret – foretages et gennemsyn af straffelovens regler om straf og andre retsfølger af strafbare forhold med henblik på at vurdere, om reglerne fortsat udgør en passende ramme for domstolenes fastsættelse af sanktioner mv., herunder hvordan hensyn til forebyggelse og tilkendegivelse af samfundets afstandtagen til kriminalitet af hensyn til ofrene tilgodeses på en måde, som også udgør en hensigtsmæssig udnyttelse af samfundets samlede ressourcer.

2. Straffelovens 6.-8. kapitel regulerer anvendelsen af straf. Det fremgår af straffelovens § 31, at de almindelige straffe er bøde og fængsel. Fængsel idømmes på livstid eller på tid, ikke under 7 dage og som udgangspunkt ikke over 16 år, jf. nærmere § 33. Den, der er idømt ubetinget fængsel i indtil 6 måneder, kan efter ansøgning og under visse betingelser meddeles tilladelse til, at straffen fuldbyrdes på den dømtes bopæl under intensiv overvågning og kontrol efter reglerne i straffuldbyrdelseslovens kapitel 13 a (afsoning i fodlænke).

Hvis retten finder det upåkrævet, at fængselsstraf kommer til fuldbyrdelse, kan fuldbyrdelsen udsættes, og fængselsstraffen dermed gøres betinget, indtil udløbet af en prøvetid, jf. straffelovens § 56, stk. 1. Udsættelsen er i så fald betinget af, at den dømte ikke begår strafbare forhold i prøvetiden, jf. § 56, stk. 2, ligesom retten kan betinge udsættelsen af, at den dømte undergives tilsyn og overholder øvrige af retten fastsatte vilkår, jf. nærmere §§ 57-57 a. Bl.a. kan retten fastsætte vilkår om, at den dømte underkaster sig forskellige former for behandling eller retter sig efter bestemmelser om indskrænkninger i rådigheden over indtægter og formue.

Hvis betinget dom efter reglerne i §§ 56 og 57 ikke findes tilstrækkelig, kan retten – hvis den tiltalte findes egnet hertil – tillige fastsætte vilkår om samfundstjeneste, jf. § 62. En fængselsstraf kan endvidere gøres delvis betinget, ligesom der kan idømmes bøder i forbindelse med betinget straf, jf. nærmere § 58.

Det fremgår af § 50, stk. 2, at bøde kan idømmes som tillægsstraf til anden strafart, når tiltalte ved lovovertrædelsen har opnået eller tilsigtet at opnå økonomisk vinding for sig selv eller andre.

Straffelovens 9. kapitel indeholder en række forskelligartede øvrige retsfølger af den strafbare handling.

Det følger af straffelovens § 70, at særligt farlige kriminelle efter omstændighederne kan idømmes forvaring, hvis anvendelse heraf i stedet for fængsel er påkrævet for at forebygge nærliggende fare for andres liv, legeme, helbred eller frihed.

Straffelovens §§ 75-77 a indeholder de almindelige regler om konfiskation. Der kan bl.a. foretages konfiskation af udbyttet ved en strafbar handling eller et hertil svarende beløb, jf. § 75, stk. 1, og af genstande mv., der har forbindelse til en begået strafbar handling, jf. § 75, stk. 2, eller som må befrygtes at ville blive brugt ved en strafbar handling, jf. § 77 a. Det følger endvidere af § 76 a om udvidet udbyttekonfiskation, at der kan foretages hel eller delvis konfiskation af formuegoder tilhørende en person, som findes skyldig i en strafbar handling, der kan give et betydeligt udbytte, og som kan straffes med fængsel i 6 år eller derover eller udgør en overtrædelse af lovgivningen om euforiserende stoffer.

Straffelovens §§ 78 og 79 indeholder regler om rettighedsfrakendelse i forbindelse med dom for strafbart forhold. Efter bestemmelserne kan personer, der dømmes for strafbare forhold, efter omstændighederne udelukkes fra eller frakendes retten til fortsat at udøve visse former for virksomhed, hvis det udviste forhold begrunder en nærliggende fare for misbrug af stillingen eller hvervet.

Straffelovens §§ 79 a, 79 b og 79 c indeholder forskellige muligheder for at idømme kontakt- og opholdsforbud i forbindelse med dom for visse overtrædelser af straffeloven og våbenlovgivningen. Straffelovens § 236 indeholder endvidere regler om opholdsforbud, boligforbud, besøgsforbud, kontaktforbud og udrejseforbud for personer, der dømmes for visse seksualforbrydelser.

Idømmelse af andre retsfølger af den strafbare handling kan efter omstændighederne have betydning for strafudmålingen. Det følger således af straffelovens § 82, nr. 12, at det ved straffens fastsættelse i almindelighed skal

indgå som en formildende omstændighed, hvis gerningspersonen på grund af den strafbare handling frakendes en af de i § 79 omhandlede rettigheder eller påføres andre følger, der kan sidestilles med straf.

Andre retsfølger af den strafbare handling har typisk et mere konkret formål end straf, eksempelvis at afværge eller forebygge en mere konkret fare for ligeartet kriminalitet. Ved anvendelsen af andre retsfølger, herunder opholds-, kontakt- og udrejseforbud, indgår det i almindelighed i videre omfang end ved straf, om de pågældende retsfølger i relation til den konkrete gerningsperson er egnede og proportionale for at opnå det konkrete formål.

3. En hensigtsmæssig brug af straf bør respektere befolkningens retsfølelse og kunne forebygge og forhindre fremtidig kriminalitet. Straffen bør virke afskrækkende på potentielle lovovertrædere med henblik på i almindelighed at forebygge kriminalitet i befolkningen (generalprævention). Straffen bør endvidere bidrage til at afholde dømte personer fra at begå yderligere strafbare forhold (individualprævention). Efter omstændighederne skal brugen af straf også beskytte samfundet og ofre fra en særlig fare, som den dømte udgør.

Det er på den baggrund vigtigt, at en straffedom indebærer en passende, klar og mærkbar konsekvens for den dømte, samtidig med at de samlede følger af dommen kan tilpasses, så dommen udgør en passende reaktion i lyset af den enkelte sags omstændigheder og den dømtes personlige forhold.

Som det fremgår ovenfor, har domstolene i dag en række forskellige reaktionsmuligheder til rådighed ved pådømmelsen af strafbare forhold. Reaktionsmulighederne har forskelligt sigte og varetager i forskelligt omfang navnlig pønale, forebyggende, resocialiserende og fareafværgende hensyn. Som anført ovenfor har andre retsfølger af den strafbare handling typisk et mere konkret formål end straf, eksempelvis at afværge eller forebygge en mere konkret fare for ligeartet kriminalitet. Straffelovens sondring mellem straf og andre retsfølger af strafbare forhold er bl.a. begrundet i disse forskelligartede hovedhensyn.

Hensynene bag de enkelte reaktionsmuligheder kan imidlertid være overlappende, og det er et fællestræk for reaktionerne over for den dømte, at de i forskellig form og grad griber ind i og begrænser dennes frihed og rettigheder. En straf er dermed heller ikke nødvendigvis en mere indgribende sanktion end en anden retsfølge. Efter omstændighederne vil f.eks. et

opholdsforbud eller en frakendelse af retten til at udføre sit erhverv for den enkelte kunne opleves som mere indgribende end en kortere eller betinget frihedsstraf.

Disse forhold rejser flere principielle spørgsmål om rammerne for domstolenes fastsættelse af straf og andre retsfølger af strafbare forhold. Det rejser bl.a. spørgsmål om, hvorvidt den nuværende sondring mellem straf og andre retsfølger i tilstrækkelig grad tilgodeser de ofte overlappende hensyn, som samfundets reaktionsmuligheder over for kriminalitet skal varetage, herunder navnlig pønale, forebyggende, resocialiserende og fareafværgende hensyn, og om de nuværende regler sikrer, at samfundets ressourcer anvendes mest hensigtsmæssigt.

Det kan bl.a. overvejes, hvorvidt det kan være hensigtsmæssigt i højere grad end i dag at anvende frihedsbegrænsende tiltag, dvs. mærkbare begrænsninger i den dømtes frihed og rettigheder, der dog ikke udgør frihedsberøvelse, som hele eller en del af straffen. Det kan også overvejes, hvorvidt domstolene i videre omfang end i dag som straf skal kunne fastsætte en samlet pakke af forskellige tiltag over for den dømte, ligesom det kan overvejes, om der som alternativ eller supplement til forvaring kan indføres en ny sanktion, der på anden vis kan forebygge og afværge en særlig fare, som en gerningsperson udgør.

4. På den baggrund anmodes Straffelovrådet om at foretage en vurdering af, om der er behov for at revidere straffelovens regler om straf og andre retsfølger af strafbare forhold, herunder forholde sig til:

- om domstolene med de eksisterende regler har et passende udvalg af straffe og retsfølger til rådighed,
- om der er grundlag for indførelse eller øget anvendelse af sanktionsformer af frihedsbegrænsende karakter, dvs. mærkbare begrænsninger af den dømtes frihed og rettigheder, som dog ikke udgør frihedsberøvelse,
- om den eksisterende sondring mellem straf og andre retsfølger er hensigtsmæssig, herunder om det vil kunne være relevant at anvende foranstaltninger, der i dag rubriceres som anden retsfølge, som hele eller en del af straffen,
- om domstolene i tilstrækkelig grad har mulighed for at kombinere forskellige sanktionsformer med henblik på at fastsætte en passende samlet reaktion over for den dømte (f.eks. fængselsstraf kombineret

med bøde, bøde- eller fængselsstraf kombineret med rettighedsfrakendelse eller bøde kombineret med opholdsforbud),

- om domstolene i højere grad bør kunne tilpasse sanktionsvalget til gerningspersonen, eksempelvis hvor en stor mængde forstraffe viser, at det normale sanktionsvalg for den pågældende kriminalitet ikke har haft den ønskede præventive effekt,
- om og hvordan det vil være hensigtsmæssigt at ændre straffelovens regler om rettighedsfrakendelse, således at reglerne kan anvendes oftere, mere effektivt og evt. som en del af straffen,
- om det kan være hensigtsmæssigt at udvide rammerne for og anvendelsen af samfundstjeneste,
- om der kan være grundlag for, som en del af dommen, at lade den dømte være undergivet skærpet tilsyn og andre frihedsbegrænsninger efter udstået fængselsstraf,
- om det kan være hensigtsmæssigt at indføre mulighed for at fastsætte en mindstetid for forvaringsdømte,
- om der som alternativ eller supplement til forvaring kan indføres en ny sanktion, som har et bredere anvendelsesområde end forvaring, og som på anden vis kan forebygge og afværge en særlig fare, som en gerningsperson udgør, og
- om der i øvrigt og i lyset af erfaringer fra andre lande bør indføres nye sanktioner, som ikke i dag er tilgængelige.

Med henblik på belysning af disse spørgsmål bedes rådet indhente relevante erfaringer med anvendelse af alternative strafformer, navnlig af frihedsbegrænsende karakter, samt med kombination af forskellige sanktionsformer ved fastsættelsen af straf fra lande, der er sammenlignelige med Danmark, herunder Holland.

Rådet bedes i relevant omfang overveje og på overordnet niveau beskrive, i hvilken udstrækning rådets anbefalinger vurderes at ville have konsekvenser for ressourceanvendelsen i det strafferetlige system, herunder i forbindelse med behandlingen af straffesager.

Rådet bedes i sit arbejde inddrage straffuldbyrdelseslovens regler om anvendelse af fodlænke. Rådet bedes ikke vurdere behovet for ændringer i reglerne om foranstaltninger efter straffelovens §§ 68 og 69 over for psykisk afvigende og utilregnelige lovovertrædere samt reglerne om ungdomssanktioner.

I det omfang rådet finder det relevant og hensigtsmæssigt for den videre drøftelse af rådets konklusioner, bedes rådet udarbejde konkrete forslag til lovændringer.

Med henblik på behandling af dette kommissoriums dele om forvaring beskikkes et ad hoc-medlem af Straffelovrådet efter indstilling fra Retspsykiatrisk Klinik.