

Lovforslag nr. L 183. Fremsat den 21. april af justitsministeren

Forslag

til

Lov om ændring af borgerlig straffelov

(Straffene for berigelsesforbrydelser m.v.)

§ 1

I borgerlig straffelov, jfr. lovbekendtgørelse nr. 527 af 1. november 1981, foretages følgende ændringer:

1. § 38 affattes således:

»§ 38. Når to tredjedele af straffetiden, dog mindst 2 måneder, er udstået, afgør justitsministeren eller den, han bemyndiger dertil, om den dømte skal løslades på prøve.

Stk. 2. Løsladelse på prøve kan ske tidlige- re, når særlige omstændigheder taler derfor, og den dømte har udstået halvdelen af straf- fetiden, dog mindst 2 måneder. Bestemmelse herom træffes af justitsministeren eller den, som han med hensyn til bestemte grupper af sager bemyndiger dertil.

Stk. 3. Prøveløsladelse kan i almindelighed ikke ske, når den resterende straffetid er mindre end 30 dage.

Stk. 4. Prøveløsladelse kan ikke ske med hensyn til den ubetingede del af en dom efter § 58, stk. 1.

Stk. 5. Løsladelse på prøve forudsætter, at den dømtes forhold ikke gør løsladelsen util- rådelig, at der er sikret ham passende ophold og arbejde eller andet underhold, og at han erklærer at ville overholde de vilkår for løs- ladelsen, som fastsættes efter § 39, stk. 2.«

2. § 86, *stk. 2*, affattes således:

»*Stk. 2.* Ved dom efter § 58, stk. 1, skal

afkortning ske i den ubetingede del af straf- fen. Det kan dog i dommen bestemmes, at afkortning ikke eller kun delvis skal ske i den ubetingede del af straffen.

3. § 285 affattes således:

»§ 285. De i §§ 276, 278–281 og 283 nævnte forbrydelser, hæleri med hensyn her- til og med hensyn til røveri, samt åger straf- fes med hæfte eller med fængsel indtil 1 år og 6 måneder. I de i § 283, stk. 2, nævnte tilfælde kan straffen såvel for skyldneren som for den begunstigede fordringshaver gå ned til bøde.

Stk. 2. Ulovlig omgang med hittegods samt hæleri med hensyn hertil straffes med bøde, hæfte eller fængsel indtil 1 år og 6 må- neder.«

4. I § 286, *stk. 1*, ændres »fængsel i 6 år« til: »fængsel i 4 år«.

5. I § 287, *stk. 1, 1. pkt.*, udgår: »eller hæf- te«.

§ 2

Stk. 1. Loven træder i kraft den 1. juli 1982.

Stk. 2. § 1, nr. 1, finder anvendelse i alle sager, hvor straffen ikke er udstået inden lo- vens ikrafttræden.

§ 3

Loven gælder ikke for Færøerne, men kan

ved kongelig anordning helt eller delvis sættes i kraft for øerne med de afvigelser, som de særlige færøske forhold tilsiger.

Bemærkninger til lovforslaget

Almindelige bemærkninger

1. Lovforslaget tilsigter en betydelig sænkning af strafudmålingsniveauet for berigelsesforbrydelser. Der lægges ved lovforslaget op til en sænkning af strafudmålingerne i disse sager med gennemgående en tredjedel i forhold til de straffe, som idømmes i dag, og til en udvidet anvendelse af betingede domme og bøder.

Forslaget indebærer først og fremmest en ændring af straffelovens §§ 285-287 om strafferammerne for de almindelige berigelsesforbrydelser. Tildels som en konsekvens heraf foreslås mindstetiden for prøveløsladelse i straffelovens § 38 nedsat fra i dag 4 måneder til 2 måneder. Der foreslås endvidere en mindre ændring af reglerne om afkortning af varetægt ved kombinationsdomme efter straffelovens § 58, stk. 1.

2. Lovforslaget skal ses i sammenhæng med en hovedtendens i de senere års kriminalpolitik i retning af en begrænsning i anvendelsen af frihedsstraf. Denne tendens har gjort sig gældende ikke blot i Danmark, men også i den vestlige verden i øvrigt.

Herhjemme er der i betænkning nr. 806/1977 »Alternativer til frihedsstraf – et debatoplæg« gennemført en analyse af mulighederne for at begrænse frihedsstraffens anvendelse. Justitsministeriet har senere anmodet straffelovrådet om en udtalelse om de forslag til ændringer i sanktionssystemet, som er behandlet bl.a. i den nævnte betænkning. Det fremhæves i straffelovrådets kommissorium, at justitsministeriet anser det for et hovedspørgsmål at få gennemdrøftet mulighederne for en begrænsning i frihedsstraffens anvendelse. Straffelovrådets kommissorium er særdeles omfattende, og en samlet betænkning fra rådet om den fremtidige udformning af det strafferetlige sanktionssystem kan først forventes at foreligge om et par år. Straffelovrådet har i et notat af 2. oktober 1978 (udarbejdet til brug ved høringen over den nævnte betænk-

ning) givet udtryk for, at der under straffelovrådets foreløbige drøftelser har været tilslutning til det hovedsynspunkt, at det må anses for ønskeligt at gennemføre en yderligere begrænsning i anvendelsen af frihedsstraf.

I de senere års kriminalpolitik har der samtidig gjort sig en tendens gældende i retning af en omvurdering af forholdet mellem strafudmålingen for forskellige typer af forbrydelser. Det har bl.a. været anført, at straffene for berigelsesforbrydelser ikke står i et efter en nutidig bedømmelse rimeligt forhold til straffene for andre forbrydelser.

I en henvendelse af 22. oktober 1979 fra Den danske dommerforening til justitsministeriet er der således udtrykt ønske om en samlet gennemgang af straffelovens strafferammer for derigennem at nå frem til mere tidssvarende relationer mellem de enkelte forbrydelsesgrupper og inden for den enkelte forbrydelsesart. I anledning af denne henvendelse har straffelovrådet overfor justitsministeriet tiltrådt det ønskelige i en sådan mere samlet gennemgang og erklæret sig indforstået med at behandle dette spørgsmål, når rådet har afsluttet sine nuværende opgaver. I rådets skrivelse af 13. december 1979 har rådet samtidig peget på, at der med henblik på en begrænsning i anvendelsen af frihedsstraf vil kunne være anledning til at drøfte justeringer i centrale strafferammer, navnlig strafferammerne for berigelsesforbrydelser, i forbindelse med rådets kommissorium om den fremtidige udformning af det strafferetlige sanktionssystem.

At lovforslaget fremsættes nu, må endvidere ses i sammenhæng med de nuværende meget alvorlige kapacitetsproblemer inden for kriminalforsorgen. En intern arbejdsgruppe under justitsministeriet (belægsprognosegruppen) har den 26. januar 1982 afgivet en udtalelse herom. Udviklingen i kriminalforsorgens kapacitetsbehov har ifølge udtalelsen i de senere år været præget dels af en stigning i kriminaliteten, dels og navnlig af en stigning i antallet af langvarige frihedsstraffe, tildels som følge af en stigning i antallet af grove forbrydelser, herun-

der narkotikaforbrydelser og røveri. Bl.a. som følge heraf er der gennem de senere år både indtrådt en betydelig stigning i den samlede strafmasse, som skal afsnes, og en betydelig stigning i belægget af varetægtsfængslede. I udtalelsen giver belægsprognosegruppen udtryk for, at der meget hurtigt bør gennemføres foranstaltninger med henblik på at løse de nuværende betydelige kapacitetsproblemer.

Justitsministeriet kan tiltræde denne vurdering. Efter justitsministeriets opfattelse ville det på baggrund af den nævnte almindelige kriminalpolitiske målsætning om at søge gennemført en begrænsning i anvendelsen af frihedsstraf være uheldigt, hvis man valgte at løse de akutte problemer alene gennem en udvidelse af afsoningskapaciteten. En sådan løsning på problemerne ville efter de foreliggende oplysninger næppe heller være praktisk mulig. Justitsministeriet finder det derfor rigtigst, at der som led i en samlet løsning også søges gennemført foranstaltninger, som er egnede til at begrænse anvendelsen af frihedsstraf og dermed til at begrænse behovet for afsoningskapacitet.

3. Den ovenfor nævnte arbejdsgruppe har i sin indstilling peget på to muligheder for at begrænse kapacitetsbehovet: en udvidet anvendelse af prøveløsladelse efter udståelsen af halvdelen af straffetiden eller en sænkning af strafudmålingen for berigelsesforbrydelser gennem en ændring af straffelovens §§ 285–287. Justitsministeriet er enig i, at der næppe vil kunne peges på andre kriminalpolitiske foranstaltninger, som er egnede til i tilstrækkeligt omfang at bevirke en formindskelse af kapacitetsbehovet.

I forbindelse med straffelovrådets høring over betænkningen om alternativer til frihedsstraf er der i flere høringssvar peget på en række principielle problemer vedrørende en udvidet anvendelse af halvtidsløsladelse. Der er i den forbindelse blevet rejst spørgsmål om, hvorvidt en ønskelig strafreduktion i stedet bør søges gennemført ved en sænkning af strafudmålingsniveauet ved domstolene. Disse spørgsmål indgår i straffelovrådets fortsatte behandling af kommissoriet om den fremtidige udformning af sanktionssystemet. På denne baggrund finder justitsministeriet, at det næppe vil være hensigtsmæssigt at gennemføre en udvidet anvendelse af halvtidsløsladelse, før straffelovrådet har afsluttet sine samlede overvejelser vedrørende prøveløsladelsesreglerne.

Justitsministeriet har derfor valgt at foreslå den nødvendige formindskelse i kapacitetsbehovet gennemført ved en sænkning af strafferammerne for

de almindelige berigelsesforbrydelser. For at vælge denne løsning taler også, at der gennem en sænkning af strafudmålingsniveauet for berigelsesforbrydelser vil kunne opnås et mere rimeligt forhold mellem straffene for berigelsesforbrydelser og straffene for andre forbrydelser, herunder voldsforbrydelserne, hvor der i de seneste år ud fra bl.a. de samme hensyn er gennemført en skærpelse i udmålingspraksis for visse typer af sager.

4. Bestemmelserne i straffelovens §§ 285–287 indeholder fælles strafferammer for de fleste berigelsesforbrydelser. De berigelsesforbrydelser, som omhandles i §§ 285–287, er: tyveri (§ 276), ulovlig omgang med hittegods (§ 277), underslæb (§ 278), bedrageri (§ 279), mandatsvig (§ 280), afpresning (§ 281), åger (§ 282), skyldnersvig (§ 283) og hæleri (§ 284).

Normalstrafferammen i § 285, stk. 1, er fængsel indtil 1 år og 6 måneder, i gentagelsestilfælde 2 år og 6 måneder, og gælder for tyveri, underslæb, bedrageri, mandatsvig, afpresning og skyldnersvig samt hæleri med hensyn til disse forbrydelser og hæleri med hensyn til røveri. Åger har en normalramme på hæfte eller fængsel indtil 2 år (stk. 3), og ulovlig omgang med hittegods samt hæleri med hensyn hertil en normalramme på bøde, hæfte eller fængsel indtil 2 år (stk. 2).

Den skærpede strafferamme i § 286 angiver som skærpelsesgrunde, at de nævnte forbrydelser enten er af særlig grov beskaffenhed eller er begået i større antal. Straffen for tyveri, afpresning, åger og hæleri kan efter denne bestemmelse stige til fængsel i 6 år (stk. 1 og 3), mens straffen for underslæb, bedrageri, mandatsvig og skyldnersvig kan stige til fængsel i 8 år (stk. 2). Ulovlig omgang med hittegods er ikke omfattet af den skærpede strafferamme i § 286.

I tyverisager har § 286 fundet anvendelse bl.a. på professionelt prægede pengeskabstyverier og indbrud i guldsmedeforretninger. Ved underslæb og ved bedrageri er § 286 især blevet anvendt i tilfælde, hvor der har været tale om meget store beløb. Der henvises om anvendelsen af § 286 til *Knud Waaben*, Strafferettens specielle del I, s. 122–123, og til *Vagn Greve m.fl.*, *Straffeloven* – speciel del, 2. udg., s. 393–394.

Den mildere strafferamme i § 287 finder anvendelse, hvor de ovennævnte forbrydelser er af mindre strafværdighed, og straffen er da bøde eller hæfte.

Afgørelsen af, om et forhold kan henføres under § 287, beror på en samlet konkret vurdering af strafværdigheden, omfattende lovovertrædelsens

omfang og omstændigheder, anvendelsen af udbyttet, sigtedes alder og personlige forhold og oplysninger om tidligere sager, jfr. rigsadvokatens meddelelse nr. 2/1980. Tyverisager bør ifølge denne meddelelse ikke afgøres efter § 287, hvis gerningen har rettet sig mod værdier, der overstiger 2.000 kr. For underslæb og bedrageri ligger grænsen på 2.500 kr., eventuelt lidt højere, hvis der er betalt erstatning.

De nugældende strafferammer for berigelsesforbrydelser i straffelovens §§ 285-287 er resultatet af en lovrevision, der gennemførtes ved lov nr. 319 af 13. juni 1973. Der henvises om lovændringen til Folketings Tidende 1972-73, sp. 3390, 4791, 6997, 7230, tillæg A sp. 5125 og Tillæg B sp. 2245.

Ved lovændringen blev maksimumsstraffen i normalsstrafferammen i § 285 nedsat fra fængsel i 2 år, i gentagelsestilfælde 3 år, til: fængsel i 1 år og 6 måneder, i gentagelsestilfælde 2 år og 6 måneder. Anvendelsesområdet for den mildere strafferamme i § 287 blev samtidig udvidet, og anvendelse af bøde eller hæfte blev gjort obligatorisk i de tilfælde, der omfattes af denne bestemmelse. Ved ændringsloven gennemførtes samtidig en række andre ændringer i straffeloven. Sigtet med reformen var en almindelig sænkning af strafudmålingsniveauet inden for væsentlige områder af strafferetten og en udvidet anvendelse af betingede domme.

I justitsministeriets lovforslag forud for loven af 1973 var der lagt op til en større sænkning af strafferammen i § 285 end den, som blev vedtaget af folketinget. Efter justitsministeriets lovforslag skulle strafmaksimum i § 285 være fængsel i 2 år i alle tilfælde, og der skulle således ikke være nogen skærpet ramme for gentagelsestilfælde. Lovforslaget svarede på dette punkt til forslaget i betænkning nr. 650/1972 vedrørende nogle af- og nedkriminaliseringsspørgsmål, side 46. Der havde i straffelovrådet været delte meninger om udformningen af reglen i straffelovens § 285. Straffelovrådets udtalelse over betænkning nr. 650/1972 er trykt i Folketings Tidende 1972-73, Tillæg A, sp. 5153 ff.

5. Justitsministeriets lovforslag indebærer, at det gældende strafmaksimum for gentagelsestilfælde i § 285 på fængsel i 2 år og 6 måneder ophæves, således at strafudmåling efter denne bestemmelse fremtidig vil skulle ske inden for et fælles strafmaksimum for førstegangs- og gentagelsestilfælde på fængsel i 1 år og 6 måneder. Samtidig foreslås det, at der indføres adgang til at idømme hæftestraf inden for området for § 285. Det foreslås endvidere, at strafmaksimum i § 286, stk. 1, om

tyverier af særlig grov karakter eller i større antal nedsættes fra fængsel i 6 år til fængsel i 4 år. Endelig foreslås adgangen til at idømme hæftestraf i sager efter § 287 ophævet, således at der i sager, der omfattes af denne bestemmelse, fremtidig alene bliver adgang til at idømme bødestraf.

De foreslåede ændringer tilsigter tilsammen en sænkning af de nuværende strafudmålinger for berigelsesforbrydelser på gennemgående en tredjedel. Endvidere tilsigter lovforslaget en udvidet anvendelse af betingede domme, herunder kombinationsdomme efter straffelovens § 58, stk. 1, og en udvidet anvendelse af § 287 om berigelsesforbrydelser af mindre strafværdighed. Justitsministeriet forudsætter, at der ikke sker forskydninger i skærpende retning i anvendelsesområderne for §§ 285-286.

Efter de oplysninger, der foreligger for justitsministeriet om strafudmålingen i andre lande, er det nærliggende at antage, at der herhjemme anvendes frihedsstraf i videre omfang end i lande, som Danmark normalt ønsker at sammenligne sig med inden for dette område. For så vidt angår de nordiske lande er der i Nordisk Strafferetskomitets betænkning (NU A 1980:13) om alternativer til frihedsstraf foretaget en statistisk sammenligning af sanktionsanvendelsen i de nordiske lande. Antallet af frihedsberøvende sanktioner pr. 100.000 indbyggere er ifølge betænkningen større i Danmark end i både Sverige og Norge. Belægget i kriminalforsorgens anstalter var i 1977 (hvor belægssituationen var normal) også større i Danmark end i disse lande. Baggrunden herfor synes efter betænkningen at være en større tilbøjelighed til i Sverige at anvende tiltalefrafald og betingede domme og i Norge at anvende kortere strafudmålinger. Der henvises nærmere til den nævnte betænkning, side 12-14. Efter de oplysninger, som foreligger for justitsministeriet, ligger strafudmålingerne endvidere i Holland betydeligt lavere end i Danmark. Det skal i forbindelse med disse oplysninger fremhæves, at der ikke er grundlag for at antage, at den mere begrænsede anvendelse af frihedsstraf i de nævnte lande skulle have medført nogen svækkelse af retshåndhævelsens effektivitet.

Gennemførelsen af lovforslaget vil bevirke, at der inden for de nedsatte strafferammer skal fastlægges en helt ny udmålingspraksis, således at udmålingsniveauet for berigelsesforbrydelser skal nedsættes med en tredjedel. Løsningen af denne opgave - uden støtte i et forudgående udvalgsarbejde med en nærmere belysning og vurdering af praksis og mere specificerede udmålingsanvisninger - er forbundet med ikke ubetydelige vanskelig-

heder. Man må i den forbindelse være opmærksom på, at strafudmålingen inden for berigelsesområdet ikke på samme måde som inden for andre udmålingsområder har en takstpræget karakter, men i væsentlig grad er præget af sagens individuelle omstændigheder, herunder den tiltalte personlige forhold og tidligere kriminalitet. Ved udmålingen af ubetingede frihedsstraffe for berigelsesforbrydelser vil situationen således ofte være den, at straffen skal fastsættes som en fælles straf under hensyn til en tidligere betinget dom eller en reststraf fra en tidligere prøveløsladelse. Navnlig i en overgangsperiode vil det således stille store krav til domstolene at udmønte lovforslagets intentioner i praksis. Domstolene er imidlertid fortrolige med den opgave at fastlægge en graderet bedømmelse af forskellige sagstyper inden for de generelle retningslinier, der angives af lovgivningsmagten. I forbindelse med straffelovrådets høring over alternativbetænkningen er der da også fra domstolsside givet udtryk for, at det ville være muligt at gennemføre en generel sænkning af udmålingsniveauet, som kunne opveje den strafforlængelse, som ellers kunne blive følgen af en eventuel afskaffelse eller begrænsning af adgangen til prøveløsladelse. Det må derfor forventes, at det vil være muligt at overvinde vanskelighederne ved på grundlag af nye lovregler at fastlægge en ny praksis inden for berigelsesområdet. Anklagemyndigheden vil kunne bidrage hertil, bl.a. ved i videre omfang end i dag at nedlægge påstand vedrørende strafudmålingen.

Den foreslåede nedsættelse i strafudmålingspraksis ville i sig selv kunne medføre en væsentlig ulighed mellem personer, der dømmes efter de foreslåede nye regler, og personer, som er dømt inden lovændringens ikrafttræden. For at undgå en sådan forskelsbehandling er justitsministeriet indstillet på straks ved lovens ikrafttræden at gennemføre en særlig overgangsordning, svarende til de ordninger, som senest i 1981 er blevet gennemført i forbindelse med ændringer i færdselslovens regler om kørsel efter indtagelse af spiritus.

Overgangsordningen vil indebære, at der ved benådning gennemføres en nedsættelse med en tredjedel af ubetingede frihedsstraffe for berigelsesforbrydelser, som er idømt inden lovens ikrafttræden, og som endnu ikke er afsonede.

Benådningens ordningen vil ikke omfatte straffe, fra hvilke de pågældende inden lovændringens ikrafttræden er prøveløsladt efter udståelse af to tredjedele af straffetiden, og vil således i disse tilfælde ikke medføre nogen reduktion i den betinget eftergivne reststraf. Heller ikke betingede straffe, der er idømt inden lovens ikrafttræden, vil være

omfattet af ordningen. I forhold til sådanne tidligere reststraffe og betingede domme vil der opstå særlige spørgsmål, når domstolene efter reglerne i straffelovens § 40 og § 61 skal fastsætte en fællesstraf i tilfælde, hvor den pågældende inden for prøvetiden har begået ny kriminalitet. Ved fastsættelsen af fællesstraffe, hvori der indgår en reststraf fra en dom for berigelseskriminalitet, vil det efter justitsministeriets opfattelse være bedst i overensstemmelse med den ovennævnte benådningens ordning, at straffastsættelsen alene bygger på en vurdering af det nye forhold. Er der tale om en tidligere betinget dom, hvori straffen er fastsat, bør der ved udmålingen af en fællesstraf tages hensyn til, at den betingede straf ville have været kortere (i princippet en tredjedel kortere), hvis den var idømt efter den 1. juli 1982. I den forbindelse bemærkes, at de gældende regler om udmåling af fællesstraffe ikke er til hinder for, at en fællesstraf fastsættes til et kortere tidsrum end den tidligere betingede straf eller reststraffen.

6. Der foreslås ikke nogen sænkning af strafferammerne i straffelovens § 286, stk. 2-3, om underløb, bedrageri, mandatsvig, skyldnersvig, afpresning, åger og hæleri af særlig grov karakter eller i større antal. Efter justitsministeriets opfattelse er der i sager, som har karakter af forretningsmæssig økonomisk kriminalitet ikke anledning til at sænke de nugældende strafmaksima. Det har været overvejet at sænke strafferammen for groft hæleri til fængsel i 4 år i forbindelse med den foreslåede tilsvarende rammesækning for groft tyveri i § 286, stk. 1. Blandt andet på baggrund af høringssvarene har justitsministeriet imidlertid ikke ment at burde fremsætte forslag herom.

Røveri samt skattesvig og indsmugling af særlig grov karakter har efter straffelovens §§ 288-289 selvstændige strafferammer og er således ikke omfattet af §§ 285-287. Der tilsigtes ikke med det foreliggende lovforslag nogen ændret vurdering af disse forbrydelser. Strafferammerne i § 288 om røveri er ændret ved lov nr. 256 af 27. maj 1981, som trådte i kraft den 1. juli 1981. Spørgsmålet om den fremtidige udformning af § 289 om skattesvig og indsmugling af særlig grov karakter er for tiden under overvejelse i justitsministeriet på grundlag af betænkning nr. 932/1981 om straffebestemmelser i skatte-, afgifts- og tilskudslovgivningen.

7. Efter de gældende regler i straffelovens § 38, stk. 1-2, kan prøveløsladelse først ske, når den dømte har udstået mindst 4 måneder af straffetiden, og prøveløsladelse kan i almindelighed ikke

ske, hvis den resterende straffetid er mindre end 30 dage, jfr. stk. 3. I praksis medfører disse regler, at prøveløsladelse kun kommer på tale ved straffe på 5 måneders fængsel eller derover.

Såfremt disse regler blev opretholdt uændrede, ville den foreslåede sænkning af strafudmålingsniveauet for berigelsesforbrydelser være uden afsoningsmæssig betydning i de ikke sjældne tilfælde, hvor der i dag idømmes ubetingede fængselsstraffe på 5 eller 6 måneder for berigelseskriminalitet. Den reelle afsoningstid ville – på trods af, at den idømte straf blev kortere – være den samme.

Justitsministeriet finder det bl.a. af denne grund rigtigst, at der i forbindelse med den foreslåede sænkning af strafferammerne for berigelsesforbrydelser gennemføres en sænkning af mindstetiden for prøveløsladelse fra i dag 4 måneder til 2 måneder. Herved fastholder man over for den samme persongruppe som i dag også muligheden for at anvende kriminalforsorg i frihed gennem vilkår om tilsyn m.v.

Spørgsmålet om en sænkning af mindstetiden for prøveløsladelse er bl.a. behandlet i betænkning nr. 806/1977 om alternativer til frihedsstraf, side 41–71. Spørgsmålet om den fremtidige udformning af reglerne om prøveløsladelse behandles som tidligere nævnt for tiden i straffelovrådet. Rådet har i et høringsnotat af 2. oktober 1978 givet udtryk for, at der under de foreløbige drøftelser har været enighed i straffelovrådet om, at der ikke er væsentlige betæneligheder ved en nedsættelse af mindstetiden til 2 måneder. En sænkning af mindstetiden for prøveløsladelse er også anbefalet i Nordisk Strafferetskomité's betænkninger (NU A 1978: 6) om »villkorlig frigivning«, s. 27 f, og (NU A 1980: 13) om alternativer til frihedsstraf, s. 30. I Finland forbereder man for tiden et lovforslag med henblik på en nedsættelse af mindstetiden fra i dag 3 måneder til 1 måned. I Sverige er der fremsat lovforslag om at nedsætte mindstetiden fra i dag 3 måneder til 2 måneder.

Nedsættelsen af mindstetiden for prøveløsladelse vil få betydning ikke blot for straffe idømt for berigelsesforbrydelser, men også for andre kortere frihedsstraffe. Justitsministeriet forudsætter, at der ikke gennemføres nogen skærpelse af udmålingsniveauet i sådanne andre sager som følge af lovforslaget.

8. Justitsministeriet har indhentet en udtalelse fra straffelovrådet over et udkast til lovforslaget. Rigsadvokat Per Lindegaard har afgivet en særudtalelse. Straffelovrådets udtalelse og rigsadvokat

Lindegaards særudtalelse er optaget som bilag til lovforslaget.

9. Justitsministeriet har på grundlag af en undersøgelse af et antal anmeldelser til afsoning af fængselsstraf beregnet, at gennemførelsen af de foreslåede ændringer vil kunne medføre et fald i kriminalforsorgens behov for afsoningskapacitet på maksimalt ca. 400 pladser, hvoraf et fald på ca. 60 pladser kan henføres til den foreslåede ændring af mindstetiden for prøveløsladelse. Beregningen er foretaget på grundlag af det kriminalitetsniveau og -mønster, som forelå i 1981, og er således behæftet med den usikkerhed, at der kan ske ændringer heri. Den beregnede maksimale effekt skal imidlertid reduceres væsentligt som følge af forskellige forhold. Navnlig må det forventes, at nogle berigelseskriminelle vil recidivere så hurtigt efter løsladelsen, at effekten af nedsættelsen af afsoningstiden for den enkelte dom i alt fald over en længere periode vil blive reduceret.

Der knytter sig så stor usikkerhed til vurderingen af recidivet, at justitsministeriet ikke mener at kunne foretage en mere præcis beregning af lovforslagets samlede virkning på behovet for afsoningskapacitet.

Den ovenfor omtalte belægsprognosegruppe har beregnet, at afsoningskapaciteten i fængslerne, der i dag er på ca. 3.700 pladser, bør øges med godt 500 pladser, såfremt der skal skabes mulighed for afsoning af en samlet mængde frihedsstraf svarende til den, der blev idømt i 1981. En gennemførelse af det foreliggende lovforslag vil medføre en betydelig reduktion af behovet for flere afsoningspladser og de dermed forbundne offentlige udgifter. Det må imidlertid antages, at gennemførelsen af lovforslaget langt fra vil være tilstrækkeligt til at imødekomme det ovennævnte behov for yderligere godt 500 pladser. Justitsministeriet er derfor indstillet på i løbet af den nærmeste tid at søge gennemført en udvidelse af kriminalforsorgens kapacitet. Det er i den forbindelse forudsat, at lovforslagets gennemførelse ikke kan forventes at ville medføre en reduktion af kapacitetsbehovet svarende til mere end 250 pladser.

10. Der er indhentet udtalelser over et udkast til lovforslaget fra præsidenterne for Østre og Vestre landsret, Københavns byret og retterne i Odense, Ålborg og Århus, fra den danske dommerforening, rigsadvokaten, politidirektøren i København, foreningen af politimestre i Danmark, dommerfuldmægtigforeningen, politifuldmægtigforeningen,

Dansk kriminalpolitiforening, Dansk politiforbund samt advokatrådet.

Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser

Til § 1

Til nr. 1.

Den foreslåede ændring af straffelovens § 38 indebærer en nedsættelse af mindstetiden for prøveløsladelse fra i dag 4 måneder til 2 måneder. Der henvises herom til de almindelige bemærkninger, pkt. 7.

I § 38, stk. 2, foreslås som 2. pkt. indsat en ny regel, hvorefter bestemmelse om prøveløsladelse efter udståelse af halvdelen af straffetiden træffes af justitsministeren »eller den, som han med hensyn til bestemte grupper af sager bemyndiger dertil«. Det vil af administrative grunde være hensigtsmæssigt, at justitsministeren kan delegerer sin kompetence til anstaltslederne med hensyn til bestemte sagsgrupper, hvor afgørelsen træffes efter en helt fast praksis. Som eksempel på sådanne sager kan nævnes sager om prøveløsladelse af udlændinge, der efter strafudståelsen skal udvises, og hvor prøveløsladelse efter helt fast praksis sker ved udståelsen af $\frac{1}{2}$ af straffetiden. I det omfang der gives bemyndigelse til anstaltslederne til at træffe afgørelse i særlige grupper af sager, vil den dømte kunne indbringe anstaltslederens afgørelse for direktoratet for kriminalforsorgen.

Efter straffelovens § 58, stk. 1, kan retten bestemme, at en del af den forskyldte straf, dog højst 3 måneder, skal fuldbyrdes, medens dommen i øvrigt gøres betinget. § 58 giver mulighed for både at imødekomme behovet for ubetinget frihedsstraf og behovet for tilsyn og anden forsorg i frihed, idet retten kan træffe bestemmelse om tilsyn m.v. som et vilkår for udsættelsen med den betingede del af dommen. En nedsættelse af mindstetiden for prøveløsladelse fra 4 måneder til 2 måneder gør det nødvendigt, at der tages stilling til forholdet til disse kombinationsdomme.

Det ville næppe være hensigtsmæssigt, hvis såvel domstolene som administrationen havde kompetence til at fastsætte vilkår for udsættelsen med henholdsvis den betingede dom og reststraffen i tilfælde, hvor den ubetingede del af straffen er på fængsel i 3 måneder. En nedsættelse af 3 måneders grænsen i § 58, stk. 1, til 2 måneder ville på den ene side løse denne konflikt, men på den anden side samtidig medføre en uheldig indskrænkning i mulighederne for at gøre brug af kombinationsdomme efter § 58, stk. 1, jfr. herved bemærk-

ningerne nedenfor til den foreslåede ændring i straffelovens § 86, stk. 2. Justitsministeriet har derfor fundet det rigtigst gennem den foreslåede nye bestemmelse i § 38, stk. 4, helt at undtage kombinationsdommene fra området for prøveløsladelse. Der henvises i øvrigt om spørgsmålet til betænkningen om alternativer til frihedsstraf, s. 48-49.

Den foreslåede bestemmelse i § 38, stk. 5, indebærer i forhold til den gældende § 38, stk. 4, at den dømte ikke skal give samtykke til selve prøveløsladelsen, men alene til de vilkår, som fastsættes efter § 39, stk. 2. Svarende til, at en tiltalt ikke kan modsætte sig, at en frihedsstraf gøres betinget, må det forekomme principielt rigtigst, at den dømte, hvis han kan samtykke i de særligt fastsatte vilkår, eller sådanne vilkår ikke fastsættes, ikke kan modsætte sig at blive prøveløsladt.

Den foreslåede bestemmelse svarer i øvrigt med redaktionelle ændringer til den gældende bestemmelse i straffelovens § 38.

Til nr. 2.

Efter straffelovens § 58, stk. 1, kan retten bestemme, at en del af den forskyldte straf, dog højst 3 måneder, skal fuldbyrdes, medens dommen i øvrigt gøres betinget. Under straffelovrådets høring over betænkningen om alternativer til frihedsstraf er der peget på, at den gældende 3 måneders grænse i straffelovens § 58, stk. 1, om kombinationsdomme ikke forekommer hensigtsmæssig. Reglen synes i praksis at give anledning til særlige vanskeligheder i tilfælde, hvor der skal fastsættes en fællesstraf, også omfattende en eller eventuelt flere tidligere betingede domme, i forbindelse med hvilke den dømte har været varetægtsfængslet. I sådanne tilfælde medfører den gældende regel i straffelovens § 86, stk. 2, at afkortningen for den tidligere varetægt skal ske i den ubetingede del af en kombinationsdom efter § 58, stk. 1. Der vil derfor i nogle tilfælde på grund af varetægtsfradraget ikke være praktisk mulighed for at idømme den tiltalte en kombinationsdom, og resultatet bliver derfor i sådanne tilfælde ofte en helt ubetinget frihedsstraf.

Justitsministeriet finder det rigtigst, at de nævnte problemer ved anvendelsen af kombinationsdomme søges løst gennem en ændring af afkortningsreglen i straffelovens § 86, stk. 2, således at der åbnes mulighed for, at domstolene kan bestemme, at varetægt ikke eller kun delvis skal afkortes i den ubetingede del af straffen. I det omfang der træffes sådan bestemmelse, vil denne fremgå af domsslutningen, og der vil da i forbindelse med en senere fællesstraf skulle ske afkortning af den tidli-

gere varetægt efter reglerne i straffelovens § 86. For så vidt angår personer, der alene har varetægtsfradrag i forbindelse med den nu verserende sag, er der ikke med lovforslaget tilsigtet nogen ændring i forhold til den gældende afkortningspraksis. Spørgsmålet om en opretholdelse af 3 måneders-grænsen i § 58, stk. 1, behandles i øvrigt i straffelovrådet i forbindelse med kommissoriet om den fremtidige udformning af det strafferetlige sanktionssystem.

Til nr. 3 og 5.

Der henvises til de almindelige bemærkninger, pkt. 5.

Til nr. 4.

Der henvises til de almindelige bemærkninger, pkt. 5. Den foreslåede nedsættelse af strafmaksimum i § 286, stk. 1, om de grovere tyverisager fra 6 til 4 års fængsel vil medføre, at der i sager efter denne bestemmelse ikke længere vil kunne ske varetægtsfængsling efter den særlige regel i retsple-

jelovens § 762, stk. 2 (den såkaldte retshåndhævelsesarrest). Varetægtsfængsling i sådanne sager vil fortsat kunne ske under de almindelige betingelser i retsplejelovens § 762, stk. 1.

Til § 2

Bestemmelsen angår lovforslagets ikrafttrædelsestidspunkt, der foreslås fastsat til den 1. juli 1982.

Overgangsordningen efter § 2, stk. 2, indebærer, at dømte, der ved lovforslagets ikrafttræden endnu ikke har afsonet (hele) fængselsstraffen, også omfattes af den i § 1, nr. 1, foreslåede nedsættelse af mindstetiden for prøveløsladelse.

Om overgangsordningen vedrørende den foreslåede nedsættelse af strafudmålingerne for berigelsesforbrydelser henvises til de almindelige bemærkninger, pkt. 5.

Til § 3

Den foreslåede bestemmelse angår lovforslagets ikrafttræden for Færøerne.

STRAFPELOVRÅDET

Den 16. marts 1982

Bilag**Udtalelse om straffene for berigelsesforbrydelser m.v.**

1. Justitsministeriet har den 5. marts 1982 anmodet straffelovrådet om en udtalelse om et i ministeriet udarbejdet lovudkast om ændringer i straffeloven. Justitsministeriet har henstillet, at denne udtalelse så vidt muligt afgives senest den 16. marts.

Straffelovrådet har behandlet lovudkastet i 3 møder.

Ved afgivelsen af denne udtalelse har straffelovrådet haft følgende sammensætning: Professor, dr.jur. Knud Waaben (formand), advokat Jørgen Bang, retspræsident Kurt Haulrig, fængselsinspektør, lic.jur. Ole Ingstrup, rigsadvokat Per Lindegaard og kst. afdelingschef i justitsministeriet Michael Lunn, der tillige varetager ledelsen af rådets sekretariat.

Hvervet som sekretær for rådet er varetaget af fuldmægtig i justitsministeriet Michael Elmer.

Rigsadvokat Lindegaard har afgivet en særudtalelse. Denne udtalelse indeholder en række afvigelser i forhold til de synspunkter, der er anført neden for, navnlig i afsnit 5-7. Når der i disse afsnit tales om straffelovrådets synspunkter, skal det derfor forstås med de modifikationer, der for Lindegaards vedkommende følger af særudtalelsen.

2. Lovudkastet tilsigter at bevirke en reduktion af den samlede mængde af frihedsstraf – navnlig fængselsstraf – der kommer til fuldbyrdelse i kriminalforsorgens anstalter. En sådan reduktion søges navnlig opnået på to måder.

For det første foreslås der en nedsættelse af nogle af de strafmaksima, som gælder for de fleste berigelsesforbrydelser. Den vigtigste ændring går ud på, at det maksimum på 2 år og 6 måneder, som nu gælder for tyveri, underslæb, bedrageri, mandatsvig, afpresning, skyldnersvig og hæleri i tilfælde af gentagen kriminalitet, nedsættes til 1 år og 6 måneder,

dvs. til samme maksimum som nu og efter udkastet gælder for de samme forbrydelser begået første gang. Desuden foreslås det, at den skærpede strafferamme for grovere tyveriforhold i § 286, stk. 1, på 6 års fængsel nedsættes til fængsel indtil 4 år. Disse ændringer vil i sig selv kun på bindende måde medføre strafreduktioner i de tilfælde, hvor der nu idømmes straffe på mere end 1 år og 6 måneder, henholdsvis 4 år. For at opnå en mere generel strafreduktion er forslaget om denne lovændring imidlertid ledsaget af en tilkendegivelse om, at der tilsigtes en sænkning af strafudmålingerne for de nævnte forbrydelser med gennemgående en trediedel i forhold til de straffe, som idømmes i dag.

For det andet foreslås anvendelsen af prøveløsladelse fra fængselsstraf udvidet ved en nedsættelse af den nugældende minimumsgrænse for prøveløsladelse fra 4 til 2 måneders afsonet fængselsstraf. Medens ordinær prøveløsladelse efter afsoning af to trediedele af straffetiden (straffelovens § 38, stk. 1) i dag er begrænset til idømte straffe på mindst 5 måneder, vil der efter den foreslåede bestemmelse også kunne ske prøveløsladelse med hensyn til nogle kortere fængselsstraffe, navnlig straffe der lyder på 3 eller 4 måneders fængsel. Tilsvarende vil adgangen til ekstraordinær prøveløsladelse efter den halve straffetid (§ 38, stk. 2) blive udvidet til tilfælde, hvor halvtid indtræder efter 2-3 måneders straffuldbyrdelse.

3. Som det er fremhævet i bemærkningerne til lovudkastet, arbejder straffelovrådet for tiden med et kommissorium, der omfatter begge de nævnte spørgsmål, men også rækker noget videre. Rådet skal med udgangspunkt navnlig i den af en arbejdsgruppe afgivne betænkning »Alternativer til frihedsstraf – et debatoplæg« (1977) tage stilling til en række spørgsmål om udformningen af det

strafferetlige sanktionssystem. Der skal her ved lægges særlig vægt på at drøfte mulighederne for en begrænsning af frihedsstraffens anvendelse.

Straffelovrådet har betragtet en undersøgelse og vurdering af strafferammer og strafudmåling for berigelsesforbrydelser som en væsentlig del af den nævnte opgave. Den seneste henvendelse til rådet viser, at der nu er spørgsmål om med kort tids forberedelse og med henblik på hurtig vedtagelse at gennemføre generelle reduktioner i straffene for berigelsesforbrydelser. Rådet går ud fra, at et initiativ i denne retning i første række skyldes ønsket om at bevirke en væsentlig og hurtigt virkende aflastning af kriminalforsorgens anstalter, hvis kapacitets- og belægsproblemer efter de senest fremkomne oplysninger er meget alvorlige og kun i et vist omfang kan ventes imødegået ved fremskaffelse af nye plads- og personaleressourcer.

Straffelovrådet har forståelse for de meget presserende praktiske problemer i kriminalforsorgen. Herved må man ikke mindst understrege de i forhold til de domfældte yderst uheldige og for straffesystemets anseelse skadelige følger af meget lange ventetider, før domme til frihedsstraf kan fuldbyrdes. Man må på den anden side gøre opmærksom på, at rådets opgave skifter karakter, når det anmodes om med kort varsel at udtale sig under forhold, hvor løsningen af praktiske pladsproblemer træder i forgrunden frem for mere langsigtet kriminalpolitisk planlægning. Herom vil man gøre nogle yderligere bemærkninger nedenfor i forbindelse med omtalen af straffene for berigelsesforbrydelser. Men først omtales forslaget vedrørende prøveløsladelse.

4. Straffelovrådet har ikke mange bemærkninger til forslaget om, at mindstegrænsen for prøveløsladelse nedsættes fra 4 til 2 måneders udstået straf. Allerede under de første drøftelser i rådet om alternativer til frihedsstraf udtalte rådet i sit høringsnotat af 2. oktober 1978, »at der ikke er væsentlige betænkeligheder ved at nedsætte mindstetiden for prøveløsladelse fra 4 til 2 måneder«. Dette er stadig straffelovrådets opfattelse; på den anden side må man fraråde – i modsætning til synspunkter der er kommet frem i nogle af de andre nordiske lande – at grænsen for prøveløsladelse sættes lavere end 2 måneder.

Den nævnte nedsættelse, der naturligvis vil gælde for alle fængselsdømte, kan overvejes og tiltrædes uafhængigt af det foreliggende lovudkastets bestræbelser for at reducere udmålingsniveauet for berigelsesforbrydelser. Men der er også en sammenhæng mellem de to forslag. Hvis grænsen for prøveløsladelse ikke sættes ned, vil den tilsigtede almindelige strafreduktion for berigelsesforbrydere reelt blive bremset af denne grænse, fordi nedsættelse af de nu udmålte straffe på 5–6 måneder ofte ikke vil føre til kortere afsoningstider.

Uanset den hidtil bestående sammenhæng mellem mindstegrænsen for prøveløsladelse og maksimumgrænsen for den ubetingede del af en kombinationsdom efter § 58, stk. 1, kan straffelovrådet tiltræde, at der ikke nu søges gennemført nogen ændring af den sidstnævnte grænse. Der vil næppe følge nævneværdige ulemper heraf, når domstolene er opmærksomme på, at fastsættelsen af en ubetinget delstraf på 3 måneder efter § 58, stk. 1, udelukker prøveløsladelse efter 2 måneder, jfr. udkastets § 38, stk. 4, og det kan anses som en fordel, at domstolene ikke begrænses i deres muligheder for at foretage en strafdeling i tilfælde, hvor de finder, at ikke hele den forskyldte straf bør være ubetinget.

I lovudkastet stilles ikke forslag om prøveløsladelse efter fuldbyrdelse af den halve straffetid i stedet for som nu efter to trediedele af straffetiden. Også dette spørgsmål har tidligere været drøftet i straffelovrådet og ved nordiske forhandlinger, og spørgsmålet frembyder betydelig større vanskeligheder end nedsættelsen af 4 måneders grænsen. Noget tyder på, at en ændring af brøkforslaget med hensyn til ordinær prøveløsladelse fra to trediedele til halvdelen af straffetiden ville bevirke en mindst lige så stor pladsmæssig lettelse for kriminalforsorgens anstalter som de foreslåede strafreduktioner for berigelsesforbrydelser. Straffelovrådet har imidlertid ikke mulighed for inden for en kort tidsfrist at genoptage drøftelserne herom. Rådet må derfor lægge til grund, at det i justitsministeriets lovudkast er valgt ikke at rejse dette spørgsmål. Selvom der også nu i rådet har været peget på fordele ved at vælge halvtidsløsladelsen fremfor den generelle reduktion af straffene for berigelsesforbrydelser, vil der ikke i nærværende udtalelse blive foretaget en nærmere afvejning mellem de to

fremgangsmåder. Derfor drøftes heller ikke den mulighed at kombinere ordinær halvtidsløsladelse med udmålingsreduktioner, der ikke er generelle, men mere selektive.

Rigsadvokat Lindegaard giver i sin særudtalelse udtryk for, at man fremfor den foreslåede sænkning af strafferammerne i §§ 285-287 formentlig må foretrække at gennemføre en midlertidig ordning med prøveløsladelse efter udståelse af halvdelen af straffetiden. Skulle en sådan ordning tages i brug, måtte det efter straffelovrådets opfattelse forudsætte, at den midlertidige halvtidsløsladelse blev praktiseret med samme regelmæssighed og efter samme retningslinier som den eksisterende ordning med løsladelse efter to tredjedele af straffetiden. Rådet har i øvrigt ikke haft mulighed for i enkeltheder at tage stilling til udformningen og vurderingen af en sådan midlertidig udvidet løsladelsesordning. Efter straffelovrådets foreløbige vurdering må den dog antages at give anledning til ikke uvæsentlige problemer både af administrativ karakter og i forhold til de indsatte, som dømmes eller påbegynder afsoning, medens den midlertidige halvtidsregel er gældende, men som på grund af ordningens midlertidige karakter ikke får fordel af denne. På det foreliggende grundlag kan straffelovrådets flertal derfor ikke anbefale en sådan ordning.

5. Straffelovrådet har tidligere givet udtryk for det synspunkt, at »det må anses for ønskeligt at gennemføre en yderligere begrænsning i anvendelsen af frihedsstraf«. Der sigtedes herved til en fortsat reduktion af frihedsstraffen i forlængelse af den, der havde kunnet registreres gennem 1970'erne indtil 1978. Også på baggrund af de senere års sanktionspraksis kan rådet fastholde dette synspunkt, og det er nu som i 1978 især berigelsesforbrydelserne, man har for øje. Rådet må her nøjes med at anføre begrundelsen for det nævnte hovedsynspunkt i meget kort form. Selvom det er meget vanskeligt - hvis man ikke vil sige umuligt - at bestemme de almenpræventive (generalpræventive) virkninger af forskellige strafniveauer for berigelsesforbrydelser, finder man det nærliggende at antage, at de almenpræventive formål i hvert fald for visse grupper vedkommende tåler en yderligere lempelse af sanktionsniveauet. Fra et individualpræventivt syns-

punkt må man lægge vægt på, at der ikke er grund til at nære nogen større tiltro til de positive virkninger af, at de nuværende varigheder af fængselsophold fastholdes. Den særlige individualpræventive virkning, som består i, at en lovovertræder ved frihedsberøvelse forhindres i at begå ny kriminalitet, kan ikke helt lades ude af betragtning, når det drejer sig om forholdsvis alvorlige straffe over for hyppigt recidiverende personer. Men da langt de fleste straffe i Danmark ligger under 1 års fængsel, hyppigt meget under, kan det direkte kriminalitetsforebyggende formål i almindelighed ikke være tungtvejende ved strafudmålingen.

Rådet vil også gerne gøre den almindelige bemærkning, at lempelser i strafudmålingen overfor berigelsesforbrydere kan forekomme velbegrundede, når man tager sit udgangspunkt i sammenligninger mellem berigelsesforbrydelser og voldforbrydelser. I debatten herom er det undertiden blevet anført, at der i retspraksis kan konstateres et misforhold i strafniveauerne for de to grupper af lovovertrædere. Straffelovrådet er ikke uenigt i, at der her foreligger problemer, der kræver overvejelse. Der kan dog være anledning til at fremhæve, at sager om berigelsesforbrydelser frembyder særlige træk, således at det ikke er nok at gøre gældende i al almindelighed, at formuegoder vurderes højere end legemets integritet. Spørgsmålet om strafudmåling i berigelsessager foreligger meget ofte på den måde, at straffen skal indbefatte en eller flere tidligere betingede domme eller den uafsonede reststraf fra en tidligere prøveløsladelse. Et andet spørgsmål er, om der muligt bortset fra disse tilfælde er en for stærk tendens til at foretage strafskærpelser overfor berigelsesforbrydere i gentagelsestilfælde. Straffelovrådets flertal er tilbøjeligt til at antage, at dette er tilfældet, men forholdet kan formentlig belyses ved nærmere undersøgelser, jfr. herom bemærkningerne nedenfor.

Det må altså fremhæves, at straffelovrådet i sit almindelige syn på sanktionsniveauet ligger på linie med målsætningen i det nu foreliggende lovudkast.

På den anden side har det under straffelovrådets hidtidige arbejde med disse problemer ikke forekommet rådet tilstrækkeligt blot at anbefale en generel sænkning af strafudmålingerne, f.eks. - som det hedder i bemærkningerne til lovudkastet - en reduktion

med »gennemgående en trediedel«. Rådet havde tænkt sig at foretage en nærmere analyse og vurdering af retspraksis og så vidt muligt på det grundlag at nå frem til en nærmere angivelse af de tilfældegrupper, hvor der under anvendelse af statistik og eksempler kunne peges på særlig nærliggende muligheder for lempelser i sanktionsniveauet. Da ændringer i dette niveau under alle omstændigheder må ske ved domstolens medvirken og ikke kan foretages gennem automatisk virkende takstsystemer i straffeloven, ville den foran nævnte fremgangsmåde have den fordel, at der i lovforarbejder kunne gives domstolene nærmere vejledning med hensyn til ændringer i praksis.

6. Ved de foreslåede bestemmelser i forbindelse med de hertil knyttede bemærkninger tilsigtes der som allerede nævnt »en sænkning af strafudmålingerne i disse sager med gennemgående en tredjedel i forhold til de straffe, som idømmes i dag«. For at understrege denne målsætning er det i bemærkningerne anført, at justitsministeriet ved et lovforslags vedtagelse er indstillet på ved benådning at søge gennemført tilsvarende reduktioner af allerede idømte straffe. Straffelovrådet tager ikke stilling til dette særlige spørgsmål om ændring af allerede idømte straffe.

Straffelovrådet ser sig ikke i stand til på det foreliggende grundlag at skønne over, om en gennemgående strafreduktion med en trediedel er velbegrunder og gennemførlig. Det forekommer mest sandsynligt, at den totale strafreduktion – hvad enten den bliver på en trediedel eller af mindre størrelsesorden – vil blive gennemsnittet af reduktioner, der ikke af domstolene foretages på helt ensartet måde ved alle kriminalitetstyper og på alle strafniveauer inden for berigelsesforbrydelse. Straffelovrådet har ovenfor antydnet, at nærmere undersøgelser og vurderinger kunne tænkes at pege i retning af mere specificerede anvisninger, og det er fremhævet, at de foreslåede bestemmelser og de ledsagende bemærkninger ikke giver domstolene nærmere vejledning. En gennemførelse af lovforslaget på det foreliggende grundlag må derfor forventes at ville medføre en forøgelse af antallet af ankedomme, indtil der gennem ankeinstansernes afgørelser er tilvejebragt fornødent grundlag for en ensartet udmålingspraksis i de forskellige typetilfælde. Det

er næppe muligt at anlægge et kvantitativt skøn over denne forøgelse af antallet af ankesager og dermed af landsretternes arbejdsbyrde.

Der er næppe tvivl om, at den foreslåede reform vil få nogle ikke uvæsentlige virkninger i udmålingspraksis. For så vidt angår de direkte virkninger af lovændringer følger dette navnlig af, at strafintervalleret fra 1 år og 6 måneder til 2 år og 6 måneder bortfalder. Der er altså et antal af de nuværende straffe på over 1 år og 6 måneder, som maksimalt vil kunne udmåles til denne størrelse. Men da et antal straffe på denne måde tvinges nedad på skalaen, vil domstolene for at fastholde almindelige proportionalitetsprincipper også foretage udmålingsmæssige reduktioner i sager, der ligger under de groveste, og i større eller mindre omfang vil disse reduktioner forplante sig nedad. I den forbindelse henvises til bemærkningerne ovenfor om betydningen af grænsen for prøveløsladelse. Tilsvarende reduktioner vil indtræde som følge af nedsættelsen af strafmaksimum i § 286, stk. 1, fra 6 til 4 års fængsel.

Der har i øvrigt i straffelovrådet været udtrykt visse betænkeligheder ved den foran omtalte nedsættelse af det nuværende maksimum på 2 år og 6 måneder i gentagelsestilfælde. Resultatet af drøftelsen herom er dog blevet, at rådets flertal ikke vil udtale sig afgørende imod denne ændring, som sammen med ændringen i § 286, stk. 1, er det lovmæssige grundlag for den tilsigtede generelle nedkriminalisering. Det er ved lovudkastet forudsat, at ændringen med hensyn til strafmaksimum i § 285 ikke i retspraksis må søges modvirket ved en videregående anvendelse af de strengere bestemmelser i § 286 om tyveri m.v. af særlig grov beskaffenhed.

I bemærkningerne til lovudkastet er der givet særskilt udtryk for et ønske om udvidet brug af betinget dom og bøde i sager om berigelsesforbrydelser. Straffelovrådet kan tiltræde dette almindelige synspunkt. Man forudsætter herved, at der ikke er tænkt på udvidelser med gennemgående en trediedel med hensyn til disse sanktionsformers anvendelse.

7. Det er fremhævet ovenfor, at straffelovrådet finder grundlag for en yderligere reduktion af sanktionsniveauet for berigelsesforbrydelser. Det ville have været ønskeligt, om en sådan udvikling kunne finde støttepunkter i

en nærmere vurdering og vejledning med hensyn til strafanvendelsen overfor forskellige grupper af tilfælde. Et sådant materiale er ikke nu til rådighed, og straffelovrådet kan naturligvis heller ikke føle sig sikker på, i hvilket omfang det ville være i stand til at fremskaffe et brugbart materiale.

Der har i straffelovrådet været enighed om, at den aktuelle vurdering af de kriminalpolitiske muligheder bør tage et vidtgående hensyn til de ekstraordinære vanskeligheder for kriminalforsorgen og til de for strafferetten som helhed og ikke mindst for de domfældte skadelige følger af lange ventetider – formentlig i øjeblikket ventetider på indtil 1 år – med hensyn til indsættelse til straffuldbyrdelse. I den nuværende situation er det næppe rigtigt ubetinget at fastholde normale forudsætninger om lovreformers forberedelse i detaljer og om kriminalpolitisk planlægnings uafhængighed af de faktisk disponible ressourcer.

Under hensyn til de aktuelle pladsproblemer, til lovudkastets overensstemmelse med straffelovrådets almindelige syn på brugen af

frihedsstraf og endelig til det forhold, at lovudkastet, trods sin groft tilskårne angivelse af den ønskede strafreduktion, dog giver domstolene mulighed for nærmere vurdering af de enkelte tilfældegrupper, må straffelovrådet konkludere, at rådet ikke nærer afgørende betænkeligheder ved lovudkastet.

Det tilføjes, at rådet ikke har haft mulighed for at foretage selvstændige beregninger over den nedgang i kriminalforsorgens belægstal, der kan ventes at blive resultatet af lovændringer og lovbemærkninger som de foreslåede. Det er oplyst, at forslaget beregnes at ville medføre et fald i kriminalforsorgens behov for afsoningskapacitet på maksimalt ca. 400 pladser. Dette tal skal dog reduceres som følge af forskellige forhold, og justitsministeriet forudsætter derfor, at lovforslaget vil medføre en reduktion af kapacitetsbehovet svarende til ca. 250 pladser. Det er en selvfølge, at kriminalitetsstigninger når som helst kan vælte de beregninger over kriminalforsorgens pladsbehov, som kan opstilles på grundlag af de nu foreliggende oplysninger.

P.R.V.

Knud Waaben

Rigsadvokat Per Lindegårds særudtalelse:

a. Fra 1960 til 1970 er den samlede straffelovskriminalitet fordoblet, hvis man ser på anmeldelsestallene. Fra 1970 til 1980 er den steget med 57 pct. I den første del af perioden skyldtes den tiltagende kriminalitet navnlig en tilvækst af antallet af grovere tyverier. Indtil midten af 60'erne udgjorde ind-

brudstyverierne en andel af den samlede anmeldte kriminalitet, som lå mellem 15 og 20 pct. I midten af 60'erne begyndte den at stige, og fra 1970 til 1975 var den 25 pct. eller derover. I de seneste år har den vist en svagt faldende tendens og var for året 1981 på 22,9 pct.

Bilag til f.t.l. vedr. borgerlig straffelov

	Samlet antal anm. forhold	Heraf indbrud	Indbrudenes andel	Antal opklaret	Opklaringsprocent
1939	81.644	11.944	14,6	3.735	31,2
1949	111.588	23.874	21,3	8.073	33,8
1959	119.125	19.650	16,4	7.014	35,6
1969	209.745	48.985	23,3		29,5
1979	355.054	82.849	23,3		
1980	408.177	95.238	23,3		
1981	401.959	92.091	22,9		

Opklaringsprocenten for indbrud har været dalende. I 1978 lå den på 23,6 pct. På grund af statistikomlægning er tallene for årene fra og med 1979 ikke sammenlignelige med de tidligere.

Indbrudskriminaliteten er mere end fordoblet fra 1959 til 1969 og næsten fordoblet fra 1969 til 1980-81. Fra 1959 til 1969 voksede den stærkere end straffelovskriminaliteten som helhed. Fra 1969 til 1981 var vækstraten nogenlunde parallel.

Denne enorme stigning i kriminaliteten er meget urovækkende. Stigningen er langt større end væksten i befolkningstallet og langt større end væksten i de kriminelt særligt aktive yngre aldersklasser. Hverken udviklingstendensen eller svingningerne mellem de enkelte år kan forklares med demografiske faktorer, og der kan således næppe sættes noget håb til, at en aftagende andel af de yngre aldersklasser vil føre til en mærkbar reduktion af kriminaliteten.

Udviklingen og svingningerne kan heller ikke umiddelbart relateres til ændringer i lovgivningen eller ændringer i praksis.

b. Blandt berigelsesforbrydelserne er tyverikriminaliteten dominerende. Det er karakteristisk for tyveriforbrydelsen, at den meget hyppigt bliver begået af tidligere straffede, ofte gentagne gange straffede kriminelle. De har jævnligt – inden de påny pågribes – over en længere periode gjort sig skyldig i talrige forhold, og tyverikriminaliteten er ikke sjældent kombineret med andre former for kriminalitet. Disse omstændigheder bidrager til, at strafudmålingen ligger over den, der anvendes overfor f.eks. voldskriminelle, der normalt straffes med ubetinget frihedsstraf ved første – og eneste – forseelse. De er også baggrunden for, at der i alle de udkast, der ligger til grund for straffeloven 1930, var fo-

reskrevet strengere straffe i gentagelsestilfælde.

I straffeloven 1930 i den oprindelige redaktion var mulighederne for anvendelse af forhøjet straf i gentagelsestilfælde for tyverikriminalitet, der ikke var af særlig grov karakter eller forelå som et større antal af tyverier (§ 286), fastsat til 3 år i forhold til en strafferamme for førstegangstilfælde på 2 år. Denne begrænsning i gentagelsesstraffens maksimum i straffeloven 1930 stod i forbindelse med indførelsen af andre reaktionsmidler, som straffeloven gav anvisning på overfor professionelle eller vedvarende berigelseskriminelle: arbejds- og sikkerhedsforvaring, som i senere praksis blev udbygget med anvendelse af tidsubestemt forvaring overfor vedvarende berigelseskriminelle, der havde vist sig strafuegnede, en praksis der i væsentlig grad var aftaget fra midten af 1950'erne og frem til den nedenfor omtalte lovændring.

c. Ved 1. 320 13. 6. 1973 afskaffedes arbejds- og sikkerhedsforvaring og samtidig ændredes bestemmelsen om forvaring, således at denne foranstaltning ikke længere kan finde anvendelse overfor berigelseskriminelle. Ungdomsfængsel, der navnlig var brugt overfor unge, der havde gjort sig skyldig i grov eller oftere gentagen grovere tyverikriminalitet, blev ophævet ved samme lov. I årene umiddelbart forud for disse ændringer var anvendelsesområdet for betinget dom overfor berigelseskriminelle udvidet. I sin udtalelse om nedsættelse af strafferammerne for berigelsesforbrydelser (trykt i Folketingstidende 1972-73, till. A, sp. 5153) udtalte 3 af straffelovrådets 6 medlemmer sig imod at opgive en regel om strengere straf i gentagelsestilfælde, idet man bl.a. henledte opmærksomheden på, at en afskaffelse af de strafferetlige særforanstaltninger ville medføre, at der i

flere tilfælde skal udmåles straf overfor hyppigt recidiverende berigelsesforbrydere, og at dette ville kunne medføre behov for udmåling indenfor den øverste del af den strafferamme (på 3 års fængsel), som fandtes i straffelovens § 285 forud for den ændring, som lovforslaget førte til.

d. Ved 1. 319 13. 6. 1973 ændredes strafferammerne for ordinær berigelseskriminalitet i § 285, og bestemmelsen i § 287 om mindre berigelseskriminalitet fik en ændret udformning. Under behandlingen af det lovforslag, der førte til disse ændringer, blev der givet udtryk for ønskeligheden af en videre anvendelse af betinget dom. En udvidelse af anvendelsesområdet for betinget dom for berigelsesforbrydelser var allerede indtrådt forinden.

Anklagemyndighedens Årsberetning for 1974 beskriver anvendelsen af betinget dom overfor berigelseskriminelle på grundlag af et materiale på 1.034 mænd fra oktober kvartal 1973, herunder 692 dømt for tyveri. Det fremgår heraf, at betinget dom for tyveri har sit mest udstrakte anvendelsesområde ved tyveri i værdigruppen 1.000–5.000 kr. Ved værdier under denne grænse afgøres sagen sædvanligvis efter straffelovens § 287 med bøde. Ved tyveri af værdier over 5.000 kr. er betinget dom sjældnere anvendt, men forekom dog i materialet i 163 tilfælde; heraf angik 53 værdier mellem 10.000 og 20.000 kr. og 26 værdier over denne grænse. I 414 af de 692 sager forelå indbrud i et eller flere tilfælde, herunder forsøg på indbrud. Halvdelen af de 692 havde tidligere afgørelser (tiltale, straf, dom) for strafbart forhold. De værdigrænser, der nævnes, må antages at være »pristalsreguleret« i opadgående retning i de forløbne år.

Samtidig med, at anvendelsesområdet for betinget dom – som i enkeltstående tilfælde også gives ved tyveri af meget betydelige værdier, 100.000–300.000 kr., når specialpræventive grunde og personlige forhold taler derfor – er udvidet, må det antages, at de straffe, der udmåles, når frihedsstraf idømmes, er blevet kortere. I bemærkningerne til lovforslaget blev der givet udtryk for et ønske om en almindelig sænkning af strafudmålingsniveauet, og der er grund til at tro, at denne intention er efterlevet i domstolens praksis. Af kriminalstatistikken fremgår, at

andelen af ubetingede straffe på over 1 år idømt for berigelseskriminalitet efter § 285 i 1974 var ca. 15 pct., men i 1978 kun ca. 10,5 pct.

e. Baggrunden for den under d. beskrevne ændring og de anvisninger om strafvalg og strafudmåling, som gennemførelsen af lovændringen gav anledning til, var bl.a. kriminalforsorgens kapacitetsproblemer.

I 1939 var fængselsvæsenets kapacitet ifølge Fængselsdirektoratets beretning i alt 3.867. I dag omfatter afsoningskapaciteten knap 3.700. Denne kapacitet skal udover straffelovsdømte tillige dække behovet for afsoning af frihedsstraf for overtrædelse af særlovgivningen, det vil navnlig sige domme for spirituskørsel.

Der er grund til at tro, at afsoningskapaciteten på længere sigt er utilstrækkelig. Det, der er brug for nu, er således løsninger, der i en overgangsperiode fører til, at antallet af domfældte, der afventer afsoning, nedbringes eller i hvert fald ikke øges.

f. Jeg kan tilslutte mig, at det tilstræbes, at mængden af frihedsstraf mindskes.

En kontinuerlig udvikling gennem retspraksis, der har sit grundlag i en almindelig justering af straffelovens strafferammer, og som sker i samsvar med de vurderinger, der findes hos befolkningen i almindelighed, bl.a. formidlet gennem retternes lægdomme, vil ikke have de negative virkninger, som betydelige afkortninger ved bratte indgreb på enkelte områder gennem lovgivningsmagten eller pludselige omlægninger af retspraksis som følge af tilkendegivelser om lovgivningsmagtens intentioner må befrygtes at få.

Størstedelen af de frihedsstraffe, der anvendes overfor berigelsesforbrydere, idømmes lovovertrædere, der tidligere har gjort sig skyldig i berigelseskriminalitet. En pludselig nedsættelse af de straffe, der idømmes, kan efter min vurdering ikke undgå at svække retshåndhævelsens præventive virkning. Respekten for straffeloven vil blive mindre, og omløbshastigheden for tilbagefaldsforbrydere vil blive større.

En brat omlægning vil tillige medføre usikkerhed og uensartethed i retsanvendelsen og må ventes at føre til en yderligere belastning af landsretterne, hvis kapacitet allerede med den bestående sagsmængde er overbela-

stet. Berigelsesforbrydelsers fremtrædelsesform rummer som følge af de under b. nævnte forhold mange variationer. I en meget stor del af sagerne skal den straf, der fastsættes, desuden indeholde straffen fra en tidligere betinget dom eller reststraffen fra en prøveløsladelse. Der kan derfor ikke som f.eks. for sager om spirituskørsel gives enkle anvisninger til vejledning for anklagemyndigheden og derigennem for domstolene.

g. Af de ovenfor nævnte grunde må jeg fraråde, at der gennemføres en ændring af de

gældende strafferammer i straffelovens § 285 og § 286 som foreslået.

Den tid, der har været til rådighed, har ikke givet mulighed for at drøfte andre løsninger af det akutte kapacitetsproblem. En mere indgående beskæftigelse med problemet ville måske kunne føre til, at der kunne findes andre udveje, som f.eks. en midlertidig adgang til halvtidsprøveløsladelse, udveje, der ikke kan frygtes at medføre negative virkninger i samme omfang som den løsning, forslaget indeholder.