

Handbogsseri 2

Straffelovrådets betænkning
om

strafferammer og prøveløsladelse

Delbetænkning I om sanktionsspørgsmål



BETÆNKNING NR. 1099

KØBENHAVN 1987

- 17) Hæfte eller fængsel indtil 3 år
- 18) Fængsel indtil 3 år
- 19) Hæfte eller fængsel indtil 4 år
- 20) Fængsel indtil 4 år
- 21) Hæfte eller fængsel indtil 6 år
- 22) Fængsel indtil 6 år
- 23) Fængsel indtil 8 år
- 24) Fængsel indtil 10 år
- 25) Fængsel indtil 12 år
- 26) Fængsel indtil 16 år
- 27) Fængsel indtil på livstid

Nogle af disse rammetyper er dog kun anvendt i enkeltstående tilfælde. Det gælder bl.a. de under pkt. 6 og 14 nævnte, hvis maksimum på 1 1/2 års fængsel kun forekommer i den praktisk vigtige bestemmelse i § 285 om berigelsesforbrydelser.

Afskaffelsen af hæftestrafpen vil medføre en vis reduktion i antallet af rammetyper. Om der herudover er grund til at tilstræbe en koncentration om et mindre antal rammetyper, er et spørgsmål, der omtales nedenfor under pkt. 3.5.

3.1.2. Til den lovtekniske metode med hensyn til opstilling af strafferammer hører anvendelsen af varierede rammer for samme gerningstype.

En forbrydelses *hovedramme* eller *normalramme* er den strafferamme, der fremtræder som lovens udgangspunkt og er tænkt anvendt i alle sædvanlige tilfælde. Er der ikke føjet noget hertil, er denne hovedramme eller normalramme samtidig forbrydelsens eneste strafferamme.

Oftentimes er der imidlertid hertil føjet en *sideramme*, der kan gå enten i skærpende eller formildende retning. En sådan sideramme kan angive bestemte særtræk ved forbrydelsen, se f.eks. i formildende retning § 166, stk. 2, om pengefalsk: "Er forfalskning sket ved at formindske værdien af gangbar mønt, er straffen (kun) fængsel indtil 4 år", og i skærpende retning § 240 om medvirken til selvmord: "Hvis handlingen foretages af egennyttige bevæggrunde, er straffen fængsel indtil 3 år" (men ellers kun bøde eller hæfte). Men siderammens område kan også være angivet alene ved henvisning til "skærpende omstændigheder" (se f.eks. § 241 om uagtsomt manddrab) eller "formildende omstændigheder" (se f.eks. § 261, stk. 1, om frihedsberøvelse), og i sådanne tilfælde beror anvendelsen af siderammen i realiteten på rettens frie skøn over de omstændigheder, der bestemmer strafudmålingen. Ved en lovændring i 1981 fik forbrydelserne forsætlig brandstiftelse (§ 181), voldtægt (§ 216) og røveri (§ 288) alle en normalramme på indtil 6 års fængsel og en sideramme på indtil 10 års fængsel under "særligt skærpende omstændigheder".

Det kan i nogle tilfælde være noget vilkårligt, om man vil opfatte straffelovens bestemmelser således, at en gerningstype har to strafferammer (hovedramme og sideramme), eller der snarere er tale om to forskellige men beslægtede gerningstyper med hver sin strafferamme. Efter lovens formulering er der ingen tvivl om, at § 238 om

barnedrab beskriver en selvstændig forbrydelse og ikke blot rummer en sideramme til § 237 om forsætligt drab. Tilsvarende opfattes §§ 244-246 som bestemmelser om tre forskellige voldsforbrydelser, men inden for § 244 og § 245 opstilles der siderammer i forhold til disse bestemmelsers hovedrammer. Fra et andet praktisk vigtigt område, berigelsesforbrydelserne, kan nævnes, at § 287 juridisk set opfattes som en bestemmelse om selvstændige gerningstyper (små berigelsesforbrydelser); dette har givet sig det udslag, at forsøg er udtrykkeligt kriminaliseret i § 287, stk. 2, hvilket ikke ville være nødvendigt, hvis § 287 blot var en strafnedsættelsesregel (sideramme) i forhold til § 285. Men i realiteten er §§ 285-287 strafferammebestemmelser om de samme forbrydelser: tyveri, underslæb, bedrageri m.v.

Det her omtalte spørgsmål om, hvorvidt straffebestemmelser skal opfattes på den ene eller den anden måde, er uden større praktisk betydning. Ved affattelsen af lovbestemmelser gælder det først og fremmest om på en lovteknisk praktisk måde at beskrive, hvilke straffe der skal gælde for forskellige handlinger under nærmere angivne omstændigheder. Hvis disse omstændigheder kun kan angives med udtryk som "(særligt) skærpende omstændigheder" eller "(særligt) formildende omstændigheder", er det klart, at der er tale om siderammer i forhold til en forud nævnt hovedramme. Ved straffelovrådets gennemgang af strafferammerne med henblik på revision har man af tidsmæssige grunde kun i begrænset omfang foreslået ændringer i de inddelinger i paragraffer og stykker, der er anvendt i straffeloven.

3.1.3. De *maksima*, der er fastsat i strafferammerne, viser en meget stor variation med hensyn til de straffe, som forskellige lovovertrædelser kan medføre. Lavest på denne trinrække ligger overtrædelser, der kun kan medføre bødestraf, f.eks. § 234 og § 235 om pornografi, § 287 om små berigelsesforbrydelser og § 294 om ulovlig selvtægt. Højest ligger forbrydelser, for hvilke der kan idømmes fængsel på livstid, se herom kap. 3.4. Mellem disse yderpunkter ligger alle de i listen ovenfor opregnede rammetyper med forskellige maksima for tidsbestemt fængsel.

Valget af strafmaksimum i en strafferamme er i hovedsagen bestemt af en vurdering af forbrydelsens grovhed, herunder dens farlighed. Denne vurdering er i vidt omfang bestemt af en juridisk og lovgivningsmæssig tradition. Men det må antages, at der i lovgivningsarbejdet gennemgående har været et ønske om, at straf maksima skulle afspejle en i samfundet rådende vurdering af de forskellige forbrydelsers grovhed. Undertiden indgår der i valget af strafmaksimum mere eller mindre velunderbyggede forestillinger om, at straffe af en vis størrelse kan være nødvendige af generalpræventive hensyn - altså for at skabe en tilstrækkelig effektiv afskrækkelse eller advarsel - eller med henblik på at sikre samfundet mod lovovertræderen under en tilstrækkelig langvarig frihedsberøvelse. Men generelt set er det dog sikkert de foran nævnte mere spontane vurderinger af forbrydelsers grovhed, der bestemmer valget af den yderste strafmulighed for de enkelte gerningstyper. Straffelovrådet vil nedenfor i kap. 3.5 vende tilbage til spørgsmålet om, i hvilken grad der kan tænkes opstillet rationelle principper for valget af strafmaksimum.

3.1.4. Også strafferammernes *minima* afspejler en vurdering af forbrydelsers grovhed. Her gælder det ikke vurderingen af forbrydelsen i dens groveste former, men i dens mindst grove former. Lovgivningsarbejdet er baseret på den forudsætning, at enhver i loven beskrevet gerningstype kan forekomme i forskellige grader af grovhed og derfor kan frembyde forskellige grader af strafværdighed. Den opgave med hensyn til strafudmåling i de enkelte tilfælde, der af denne grund overlades til domstolene, omtales nedenfor under pkt. 3.1.5. Allerede ved fastsættelsen af strafferammer må lovgiveren imidlertid gøre sig visse forestillinger om, hvilken straf man skal anse som den nødvendige eller passende for forbrydelsen i dens mindst grove former. Ved afskaffelsen af hæftestrafpen vil det vigtigste spørgsmål om strafferammens minimum være, om bøde skal indgå i normalrammen, eventuelt i en sideramme, eller mindstegrænsen skal sættes ved fængsel (se nedenfor kap 3.6). Den sidstnævnte løsning medfører, at muligheden for at idømme en bøde afskæres bortset fra tilfælde, hvor en almindelig straffnedsettelsesgrund finder anvendelse. Med hensyn til valget af minimum er det derimod efter nyere dansk lovgivningspraksis (se herom kap. 3.3) sjældent aktuelt at fastsætte et minimum for fængsel, der ligger højere end fængselsstraffens faste minimum, i dag 30 dage, efter straffelovrådets forslag 7 dage. Brugen af det faste minimum for fængsel giver derfor en væsentlig forenkling af den opgave at bestemme strafferammens minimum. Det samme følger for bødestraffens vedkommende af den i dansk lovgivning fastslåede praksis, at der ikke anvendes bøderammer med nærmere angivne mindstebeløb.

3.1.5. Strafferammesystemet stiller i almindelighed domstolene meget frit med hensyn til straffens udmåling i de enkelte tilfælde. Den vigtigste vejledning følger af hidtidig praksis, forudsat at det drejer sig om et område, på hvilket der tidligere har foreligget sager, som tilfældet kan sammenlignes med. Men også retspraksis er skabt af domstolene selv, og vejledningen med hensyn til udmåling ligger altså i det, som domstolene plejer at gøre. Kun undtagelsesvis og normalt kun i grove træk frembyder loven en vejledning om, hvor den konkrete straf skal placeres inden for strafferammen. På et så vigtigt område som berigelsesforbrydelserne indeholder §§ 285-287 nogle antydninger om, hvad der adskiller normalt tilfælde fra tilfælde, der henhører under den særlig strenge eller den særlig milde strafferamme. Men selv her overlader loven meget til domstolenes skøn, se herom nedenfor kap. 4.1. Der kan tilsvarende henvises til § 191 om de kriterier, der bestemmer, om straffen for narkotikaforbrydelser kan overstige 6 års fængsel. For så vidt angår tilfælde, der henhører under normalrammen på fængsel indtil 6 år eller under lov om euforiserende stoffer, anvender domstolene et takstpræget system, der lægger hovedvægten på stoffernes art og mængde, men dette system er udviklet uden synderlig vejledning fra lovens side. Det forekommer også tvivlsomt, om lovgiveren i 1960'erne og 70'erne, da narkotikakriminaliteten udviklede sig, kunne have givet mere præcise anvisninger på, hvorledes de forskellige satser inden for strafferammerne skulle anvendes.

Det anførte er typiske og praktisk vigtige eksempler på, at lovgiveren nødvendigvis

gennem strafferammesystemet må overlade meget med hensyn til den konkrete strafudmåling til domstolene. Men principielt må det naturligvis fastholdes, at også den mere detaljerede regulering af strafudmålingen hører under lovgivningsmagtens kompetence. Meget ofte er det imidlertid vanskeligt for lovgivningsmagten på forhånd at overskue den variation af tilfældene, som kan komme til at foreligge, og at formulere generelle gerningskriterier med tilhørende strafferammer. Det kan f.eks. let vise sig, at regler om en strafskærpelse kommer til at ramme tilfælde, som ikke burde rammes, eller at de bliver for snævert affattede med henblik på grove tilfælde, som man ikke havde været opmærksom på. Dette er baggrunden for, at man kan være nødt til at angive området for straf forhøj ende siderammer med ord som "særligt skærpene omstændigheder", der overlader skønnet til domstolene. Som eksempel herpå kan nævnes § 181, stk. 2, om brandstiftelse, § 216, stk. 2, om voldtægt og § 288, stk. 2, om røveri, alle som affattet ved lovændring af 1981, se herved straffelovrådets betænkning nr. 914/1980, s. 48 ff., 64 ff. og 76 ff.

En mulighed for at påvirke praksis med hensyn til strafudmåling har i nogle tilfælde bestået i, at folketinget i bemærkninger, der ikke direkte har haft karakter af lovændringer, er fremkommet med direktiver om en ønskelig ændring. Der kan herom henvises til kap 4.1 om straffen for berigelsesforbrydelser (1982) og til udviklingen med hensyn til straf for spiritus- og promillekørsel. Også sådanne bemærkninger forudsætter, at det fra folketingets synspunkt er muligt at danne sig et overblik - i hvert fald i store træk - over de tilfældegrupper, hvor man anser praksis for utilfredsstillende og ønsker en ændring.

3.1.6. Straffelovens § 80 indeholder en almindelig vejledende bestemmelse om strafudmålingen:

"Ved straffens udmåling skal der tages hensyn til lovovertrædelsens grovhed og til oplysninger om gerningsmandens person, herunder om hans almindelige personlige og sociale forhold, hans forhold før og efter gerningen samt hans bevæggrunde til denne.

Stk. 2. At gerningen er udført af flere i forening, vil i reglen være at anse som en skærpene omstændighed!"

§ 80 har fået sin nuværende affattelse ved lov nr. 319 af 13. juni 1973, se herved FT 1972/73, tillæg A, sp. 5127 ff., jfr. sp. 5153 ff., om en udtalelse fra straffelovrådet, og den forudgående betænkning nr. 650/1972 fra en arbejdsgruppe under justitsministeriet om nogle af- og nedkriminaliseringsspørgsmål. Ved ændringen af § 80 skete der navnlig en omformulering af bestemmelsens 2. led om gerningsmandens forhold, bl.a. således at en henvisning til "gerningsmandens foregående vandel" udgik af loven for at modvirke tendenser til unødigt eller urimeligt strafskærpelse som følge af gentagen kriminalitet. Ved samme lov skete der en ændring i §§ 285 og 287 om straffen for berigelsesforbrydelser, se herom nedenfor kap. 4.1.

Af § 80, stk. 1, kan for det første udledes det ret selvfølger, at en vurdering af lovovertrædelsens grovhed - d.v.s. et proportionalitetsprincip - er den grundlæggende retningslinie ved straffens fastsættelse. I konkrete sager kan der imidlertid ikke

af § 80 udledes nogen nærmere vejledning om, hvorledes lovovertrædelsens grovhed skal bestemme valget af strafstørrelse inden for strafferammen. Herom kan formentlig kun siges, at hvis der inden for samme gerningstype forekommer eller kan tænkes handlinger af forskellig grovhed, skal den grovere handling som udgangspunkt medføre strengere straf end den mindre grove. Men det bliver domstolenes sag at afgøre, hvilket punkt på strafskaalen der skal udgøre udmålingens normalniveau, og hvilke afvigelser med hensyn til grovheden der skal føre til udmålingsmæssige variationer i op- eller nedadgående retning.

Dernæst ses det af § 80, at retten skal tage hensyn til oplysninger om gerningsmanden, herunder om hans personlige og sociale forhold. Historisk set har det været et vigtigt formål med § 80 at få fremhævet, at der skal tages hensyn til gerningsmandens individuelle forhold. Man må formentlig læse § 80 således, at disse individuelle forhold kan have lige så stor vægt som forbrydelsens grovhed, efter omstændighederne større vægt. Men § 80 giver ikke nogen anvisning på, hvorledes den nærmere afvejning skal foregå, hvis en bedømmelse af forbrydelsens grovhed og af gerningsmandens personlige og sociale forhold trækker i forskellige retninger. Denne afvejning af kolliderende udmålingshensyn må foretages af retten, som bl.a. kan lægge vægt på, om generalpræventive hensyn tåler en af individuelle forhold indiceret mildhed i strafudmålingen. Dette svarer til det domstolsskøn, der skal udøves ved valget mellem ubetinget og betinget dom. Herom bestemmer § 56, stk. 1, at straffen gøres betinget, hvis retten finder det "upåkrævet", at straf kommer til fuldbyrdelse. Men loven siger ikke noget om, hvornår det er upåkrævet at gøre straffen ubetinget.

3.1.7. Der findes desuden i straffeloven en række almindelige regler om strafnedsættelsesgrunde, d.v.s. omstændigheder der bevirker, at straffen kan gå under minimum i en forbrydelses strafferamme, se bl.a. §§ 84, 85 og 91, stk. 2, samt § 21, stk. 2, om forsøg og § 23, stk. 1, 2. pkt., og stk. 2 og 3 om medvirken. I nogle tilfælde føjes hertil en mulighed for at lade straffen bortfalde.

En adgang til strafnedsættelse har størst betydning på områder, hvor strafferammen ikke hjemler bødestraf. Desuden kan nævnes de tilfælde, hvor der undtagelsesvis er fastsat et højere minimum for fængselsstraf end 30 dage, f.eks. § 237 om forsætligt drab. En strafnedsættelsesgrund giver i disse tilfælde mulighed for at udmåle en fængselsstraf fra 30 dage (eller bøde eller hæfte); derimod bevirker en strafnedsættelsesgrund ikke, at der kan vælges en fængselsstraf på mindre end 30 dage.

Regler om strafnedsættelse har også den betydning, at de supplerer § 80 som en vejledning om forhold, der kan bevirke en mildere udmåling inden for strafferammen end den, der normalt ville finde anvendelse. Når en omstændighed kan medføre strafnedsættelse, kan den så meget desto mere påvirke valget af straf inden for strafferammen.

3.1.8. Straffeloven indeholder ingen almindelige regler om, at straffen skal eller kan skærpes over for den, der gør sig skyldig i nye strafbare forhold efter tidligere at være

dømt. Om straf i gentagelsestilfælde henvises til bemærkningerne nedenfor i kap 3.5.6.

Derimod findes der i straffelovens § 88 nogle almindelige bestemmelser om den i praksis hyppigt forekommende situation, at en tiltalt ved samme dom skal dømmes for flere - eventuelt mange - lovovertrædelser (sammenstød af forbrydelser). Af § 88 kan dog ikke udledes megen vejledning om, på hvilken måde straffen kan skærpes over for den, der skal dømmes for flere forbrydelser. Det er overladt til domstolene at afgøre, hvorledes en fælles straf skal fastsættes inden for den strengeste af de strafferammer, som kommer i betragtning. Hertil føjes i § 88, stk. 1, 2. pkt., en bestemmelse om, at den fælles straf under særdeles skærpende omstændigheder kan overstige det strengeste strafmaksimum med indtil det halve. I disse tilfælde kan sammenstød af forbrydelser altså bevirke en væsentlig forhøjelse af lovens strafferamme. Reglerne om sammenstødsstraf omtales nærmere nedenfor i kap. 3.5.7.

I øvrigt indeholder straffeloven ikke mange almindelige bestemmelser om muligheder for forhøjelse af de i strafferammerne nævnte straffe. Efter § 83, stk. 1 og 2, kan straffen forhøjes til det dobbelte i visse tilfælde, hvor en forbrydelse er begået af en person, der udstår straf, eller af en tidligere strafafsoner. Efter § 154 kan straffen forhøjes med indtil det halve, når en person under udførelsen af offentlig tjeneste eller hverv begår en af de i paragraffen nævnte forbrydelser.

3.2. Fængselsstraffens faste minimum.

3.2.1. Den faste mindstetid for hæftestraf er 7 dage, medens fængselsstraf ikke kan idømmes for kortere tid end 30 dage. Et minimum på 30 dage er altså en fast bestanddel af alle strafferammer med fængselsstraf, medmindre der ved den enkelte lovovertrædelse er fastsat et højere minimum (se herom nedenfor kap. 3.3). Der forekommer ikke eksempler på, at en lovovertrædelse har et specielt fængselsminimum på mindre end 30 dage.

Det er allerede nævnt ovenfor, at denne grænse ved 30 dage efter straffelovrådets opfattelse bør nedsættes til 7 dage i forbindelse med afskaffelsen af hæftestrafen.

3.2.2. Spørgsmålet om valg af fast minimum for frihedsstraf har i de seneste år været aktuelt også i de andre nordiske lande.

I Sverige, hvor der ikke findes nogen til hæfte svarende straf, er minimum for fængsel i 1981 blevet nedsat fra en måned til 14 dage. I forbindelse med denne ændring blev det dog i udtalelser fra Riksdagen forudsat, at der kun undtagelsesvis burde kunne forekomme straffe på mindre end en måned for spirituskørsel. I sin betænkning SOU 1986:14 s. 158 ff. har fængelsestraffekomitéen foreslået, at mindstetiden for fængsel igen sættes op til 30 dage. Forslaget skal imidlertid ses i sammenhæng med et i samme betænkning fremsat forslag om obligatorisk prøveløsladelse