



JUSTITSMINISTERIET

Dato: 27. februar 2019
Kontor: Strafferetskontoret
Sagsbeh: Eva Katrine Barnholdt
Sagsnr.: 2018-731-0037
Dok.: 1009621

KOMMENTERET OVERSIGT
over
høringssvar om forslag til lov om ændring af straffeloven (Begrænsning af brugen af samfundstjeneste i sager om vold)

I. Høring

Et udkast til lovforslag har i perioden fra den 16. januar 2019 til den 13. februar 2019 været sendt i høring hos følgende myndigheder og organisationer mv.:

Østre og Vestre Landsret, samtlige byretter, Domstolsstyrelsen, Rigsadvokaten, Rigspolitiet, Direktoratet for Kriminalforsorgen, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Foreningen af Offentlige Anklagere, Politiforbundet, Advokatrådet, Danske Advokater, Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Dansk Socialrådgiverforening, Danske Regioner, Det Kriminalpræventive Råd, Faggruppen af Socialrådgivere i Kriminalforsorgen, Foreningen af Socialchefer, Fængselsforbundet, HK-Landsklubben for Kriminalforsorgen, Inspektørforeningen i Kriminalforsorgen, Institut for Menneskerettigheder, KL, Kriminalforsorgsforeningen, Landsforeningen KRIM og Retspolitisk Forening.

Justitsministeriet har modtaget høringssvar fra:

Vestre Landsret, Østre Landsret, Domstolsstyrelsen, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Foreningen af Offentlige Anklagere, Advokatrådet, Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Det Kriminalpræventive Råd, Fængselsforbundet, Institut for Menneskerettigheder, KL,

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

T +45 7226 8400
F +45 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

Landsforeningen Krim, Retspolitisk Forening og Den Rets- og Kriminalpolitiske Tænketank Forsete.

Justitsministeriets kommentarer til høringsvarene er anført i kursiv.

II. Høringsvarene

1. Generelt

Domstolsstyrelsen, Foreningen af Offentlige Anklagere og KL har ingen bemærkninger til lovforslaget.

Advokatrådet anfører, at der ikke er foretaget en egentlig evaluering af lovændringen fra 2015, hvor anvendelsesområdet for samfundstjeneste blev udvidet, og at man kunne overveje at lade Straffelovrådet udtale sig om de påtænkte ændringer.

Forsete og Landsforeningen af Forsvarsadvokater ser positivt på reglerne om samfundstjeneste og finder ikke, at anvendelsesområdet for samfundstjeneste skal begrænses igen.

Det Kriminalpræventive Råd finder det betænkeligt at begrænse anvendelsesområdet for samfundstjeneste.

Retspolitisk Forening kan ikke støtte lovforslaget.

Fængselsforbundet anfører, at det er fornuftigt at genoverveje brugen af samfundstjeneste, særligt i forbindelse med gentagen voldskriminalitet.

2. Lovforslagets virkning i forhold til gældende retspraksis

Dommerforeningen og Dommerfuldmægtigforeningen anfører, at udgangspunktet allerede er ubetinget fængsel i sager om vold i gentagelsestilfælde, vold mod særligt værgeløse ofre og vold, der har påført forurettede ikke ubetydelige skader, og at der derfor må have været helt særlige omstændigheder, der undtagelsesvist har begrundet en fravigelse fra udgangspunktet i eksempler, som gives i lovforslaget. **Dommerforeningen** anfører endvidere, at oplysningsgrundlaget for eksemplerne på de sagstyper, der ikke længere skal kunne give en betinget dom med vilkår om samfundstjeneste, ikke fremgår af lovforslaget, og at der ikke ses at være indhentet en redegørelse fra Rigsadvokaten.

Vestre Landsret og Østre Landsret henviser til høringsvaret fra Den Danske Dommerforening.

Landsforeningen af Forsvarsadvokater mener, at Justitsministeriet har et forkert indtryk af retspraksis, idet der ved valget af sanktion i dag klart lægges vægt på, om der er tale om vold i gentagelsestilfælde, eller om offeret er særligt værgeløst eller har lidt betydelig skade, ligesom udgangspunktet for grov vold allerede er ubetinget fængsel.

I forbindelse med udarbejdelsen af lovforslaget har Justitsministeriet foretaget en gennemgang af trykt retspraksis i Ugeskrift for Retsvæsen og Tidsskrift for Kriminalret siden lovændringen i 2015 for så vidt angår domme, hvor der er blevet idømt betinget dom med vilkår om samfundstjeneste for overtrædelse af straffelovens § 244 (simpel vold) og straffelovens § 245 (grov vold), ligesom ministeriet har gennemgået Rigsadvokatens domsdatabase.

Langt hovedparten af de gennemgåede domme er afsagt af landsretterne og en række sager er afgjort ved Højesteret.

Justitsministeriet har i forbindelse med gennemgangen af dommene konstateret, at der i en vis udstrækning anvendes betinget dom med vilkår om samfundstjeneste i sager, hvor den tiltalte tidligere er straffet for vold, hvor volden er begået over for et særligt værgeløse offer (i de konkrete sager over for børn), og hvor volden har påført forurettede skader, der har en karakter, som efter ministeriets opfattelse ikke kan betragtes som ubetydelige.

Justitsministeriet har endvidere forud for den offentlige høring over lovforslaget drøftet indholdet af lovforslaget med Rigsadvokaten med henblik på at fastlægge rammerne for anvendelse af betinget dom med vilkår om samfundstjeneste, herunder hvilke situationer der fremover som det klare udgangspunkt skal medføre en ubetinget fængselsstraf.

Det fremgår af forarbejderne til lovændringen fra 2015, jf. lov nr. 152 af 18. februar 2015, jf. Folketingstidende 2014-15 (1. samling), A, L 50, som fremsat, side 3, at udvidelsen af brugen af samfundstjeneste på straffelovens område navnlig vedrører førstegangsovertrædelser. Det fremgår endvidere, at der skal udvises varsomhed med at anvende samfundstjeneste i sager om vold mod særligt værgeløse ofre, ligesom der skal udvises varsomhed i sager, hvor forurettede er påført betydelige fysiske eller psykiske skader.

I lyset af den gennemgåede retspraksis siden lovændringen finder Justitsministeriet, at der er grundlag for at skærpe de udgangspunkter, som gælder for de tre typer af voldssager i dag.

Det foreslås med lovforslaget, at der fremover som det helt klare udgangspunkt ikke kan anvendes betinget dom med vilkår om samfundstjeneste i sager, hvor den tiltalte tidligere er straffet for vold eller anden personfarlig kriminalitet, hvor volden er begået over for et særligt værgeløst offer, og hvor forurettede er påført ikke ubetydelige fysiske eller psykiske skader.

For så vidt angår gentagelsestilfælde vil det således være en skærpelse i forhold til i dag, hvor betinget dom med vilkår om samfundstjeneste navnlig anvendes ved førstegangsovertrædelser, men dog også i en række sager ses anvendt i praksis i sager om vold i gentagelsestilfælde.

For så vidt angår sager om vold mod særligt værgeløse ofre er der også tale om en skærpelse i forhold til i dag, hvor udgangspunktet er, at der alene skal udvises tilbageholdenhed med anvendelse af samfundstjeneste i sådanne sager.

I forhold til sager om vold, hvor forurettede er påført ikke ubetydelige skader, bemærkes det, at begrebet "ikke ubetydelige skader" forudsættes at omfatte flere typer af skader end begrebet "betydelige skader", som anvendes i forarbejderne til lovændringen fra 2015, jf. ovenfor. Dette er således også en skærpelse i forhold til i dag.

3. Hensynene bag lovforslaget

Forsete anfører, at der – i lyset af, at recidivet for samfundstjeneste ligger væsentligt under recidivet for ubetinget fængsel – bør foretages en aktuell undersøgelse af befolkningens retsfølelse i forhold til samfundstjeneste. Forsete peger bl.a. på, at flere undersøgelser har vist, at befolkningen synes, at samfundstjeneste er en fornuftig og rimelig sanktion generelt og også for relativt alvorlige lovovertrædelser.

Det Kriminalpræventive Råd anfører, at der skal sikres en god balance mellem hensynet til den generelle retsfølelse, til ofrene og til kriminalitetsniveauet. Rådet peger i den forbindelse på, at samfundstjeneste positivt påvirker recidivniveauet.

Landsforeningen af Forsvarsadvokater deler ikke opfattelsen af, at samfundstjeneste som sanktion i disse sager krænker borgernes retsfølelse.

Landsforeningen Krim peger på, at der ikke er foretaget en empirisk undersøgelse af befolkningens retsfølelse, og at hensynet til offeret bedst varetages ved at nedbringe recidivet.

Retspolitisk Forening anfører, at alternative strafformer – som f.eks. samfundstjeneste – bør anvendes som udgangspunkt, idet der er et markant lavere recidiv for så vidt angår alternative strafformer. **Retspolitisk Forening** henviser endvidere til en undersøgelse fra Advokatsamfundet om befolkningens retsfølelse, som bl.a. viser, at domstolene idømmer strengere straffe, end den enkelte borger ville gøre. Foreningen anfører på den baggrund, at regeringen bør udvise stor varsomhed med at begrunde et lovforslag med en henvisning til befolkningens retsfølelse.

Justitsministeriet har noteret sig det anførte om befolkningens retsfølelse.

Justitsministeriet er opmærksom på de mulige gavnlige effekter af samfundstjeneste, herunder i forhold til recidiv. Justitsministeriet finder derfor også, at samfundstjeneste kan være den rigtige sanktion i visse sager.

Ved valget af sanktion skal der foretages en afvejning af flere hensyn, herunder hensyn til offeret bag forbrydelsen.

Det er Justitsministeriets opfattelse, at de typer af sager om vold, som lovforslaget vedrører, har en sådan karakter, at der bør fastsættes en ubetinget straf, så offeret i sagen f.eks. ikke risikerer at møde gerningspersonen på gaden kort tid efter den begåede vold.

Dette hensyn gælder særligt i forhold til de sager, hvor volden er begået over for et særligt værgeløst offer, eller hvor den forurettede er blevet påført ikke ubetydelige skader som følge af volden.

For så vidt angår sager om vold i gentagelsestilfælde finder Justitsministeriet, at det bør komme til udtryk ved sanktionsvalget, at gerningspersonen allerede er straffet for vold eller anden personfarlig kriminalitet.

4. Lovgivning i bemærkningerne

Advokatrådet bemærker, at det egentlige formål med lovforslaget er at gennemføre en praksisændring ved domstolene, og at lovforslaget ikke gør dette ved et materiel ændring af lovteksten, men i bemærkningerne. Advokatrådet henviser i den forbindelse til, at lovgivning i bemærkningerne bør undgås.

Justitsministeriet er enig med Advokatrådet i, at selve lovteksten bør være så dækkende så muligt.

Justitsministeriet bemærker samtidig, at det i visse tilfælde ikke er praktisk muligt eller hensigtsmæssigt at udforme en lovbestemmelse, der på én gang er præcis og samtidig dækkende i alle henseender. I disse tilfælde bør selve lovbestemmelsen efter Justitsministeriets opfattelse udformes som en skønsregel, mens den nærmere angivelse af de hensyn, der skal lægges vægt på, anføres i bemærkningerne.

Det er ministeriets vurdering, at straffelovens § 62 om betinget dom med vilkår om samfundstjeneste er en sådan regel, og at beskrivelsen af de hensyn, der skal tillægges vægt ved vurderingen af sanktionsvalget, derfor bør fremgå af bemærkningerne til bestemmelsen.

5. Valget mellem sanktionsformer

Dommerforeningen og Dommerfuldmægtigforeningen bemærker, at meget detaljerede anvisninger for valget mellem ubetinget og betinget straf kan føre til utilsigtede resultater i praksis. **Dommerforeningen** anfører endvidere i den forbindelse, at anvisningerne er uforenelige med straffelovens § 80 i det omfang, der ikke skal lægges vægt på den tiltaltes gode personlige forhold.

Vestre Landsret og Østre Landsret henviser til høringssvaret fra Den Danske Dommerforening og har herudover ingen bemærkninger til lovforslaget.

Justitsministeriet bemærker, at det er op til lovgivningsmagten at fastsætte, hvad der skal være strafbart, og hvilke rammer der skal gælde for en eventuel sanktionering af det strafbare forhold, mens domstolene har til opgave at påkende konkrete straffesager og fastsætte en eventuel straf i det enkelte tilfælde inden for de rammer, som lovgivningsmagten har fastsat.

Lovforslagets formål er at begrænse brugen af samfundstjeneste i sager om vold. Med lovforslaget fastsættes derfor de nærmere rammer for brugen af betinget dom med vilkår om samfundstjeneste i visse sager om simpel og grov vold.

For så vidt angår sager om simpel vold forudsættes det med lovforslaget, at der fremover som det helt klare udgangspunkt ikke kan anvendes samfundstjeneste i sager, hvor den tiltalte tidligere er straffet for vold eller anden personfarlig kriminalitet, hvor volden er begået over for et særligt værgeløst offer, eller hvor forurettede er påført ikke ubetydelige fysiske eller psykiske skader.

Som det fremgår af lovforslaget, vil udgangspunktet dog undtagelsesvist kunne fraviges. Der er således overladt domstolene et skøn i forhold til at fravige udgangspunktet, hvis der undtagelsesvist findes grundlag herfor. Det bemærkes i den forbindelse, at de eksempler, som beskrives i lovforslaget, netop er eksempler, som illustrerer udgangspunktet.

Det er således Justitsministeriets vurdering, at der vil kunne foreligge andre helt særlige omstændigheder, som efter domstolenes skøn kan give anledning til, at udgangspunktet fraviges.

For så vidt angår det anførte om straffelovens § 80, bemærker Justitsministeriet, at det fremgår af den nævnte bestemmelse, at der ved straffens fastsættelse under hensyntagen til ensartethed i retsanvendelsen skal lægges vægt på lovovertrædelsens grovhed og på oplysninger om gerningsmanden.

Det er Justitsministeriets opfattelse, at der med de rammer for brugen af betinget dom med vilkår om samfundstjeneste i sager om vold, som lovforslaget fastsætter, stadig overlades domstolene et betydeligt skøn i forhold til straffastsættelsen, herunder i forhold til at inddrage tiltaltes personlige forhold, og at lovforslaget derfor hverken fraviger eller er uforeneligt med straffelovens § 80.

6. Afgrænsning af lovforslaget

6.1. Særligt værgeløse ofre

Advokatrådet peger på, at begreber som f.eks. ”børn” og ”ældre” er brede, og at der eksempelvis kan rejses spørgsmål om, hvorvidt vold begået af en

16-årig mod en 16-årig skal anses som vold mod ”børn” i relation til sanktioneringen.

I lyset af bemærkningen fra Advokatrådet har Justitsministeriet fundet anledning til at tilpasse bemærkningerne til lovforslagets § 1, nr. 1, således at det nu fremgår, at vold mod et særligt værgeløst offer i den forbindelse omfatter vold, som begås mod en person, der er underlegen i forhold til gerningspersonen. Det betyder, at vold mellem f.eks. to 15-årige eller to personer med fysisk funktionsnedsættelse som udgangspunkt ikke anses for vold begået over for et særligt værgeløst offer i lovforslagets forstand.

6.2. Tidligere begået kriminalitet

Forsete er bekymret over, at der i forhold til sager om vold i gentagelsestilfælde ikke er gjort undtagelse for tilfælde, hvor den tidligere straf for ligeartet kriminalitet har været en bøde eller en rent betinget straf. **Forsete** peger endvidere på, at det er uklart, hvorvidt der gælder en tidsmæssig grænse for, hvor længe en tidligere begået dom for vold som altovervejende hovedregel skal være til hinder for en betinget dom med vilkår om samfundstjeneste.

Institut for Menneskerettigheder har anbefalet, at der tages stilling til, hvorvidt udgangspunktet om ubetinget fængsel skal fraviges i tilfælde af, at den tidligere eller aktuelt begåede vold er bagatelagtig, ligesom det bør overvejes om udgangspunktet skal fraviges for unge og andre øvrige persongrupper.

Justitsministeriet bemærker, at det som anført ovenfor er ministeriets opfattelse, at det for så vidt angår sager om vold i gentagelsestilfælde bør komme til udtryk ved sanktionsvalget, at personen allerede er straffet for vold eller anden personfarlig kriminalitet. Justitsministeriet finder ikke i den forbindelse anledning til at fastsætte en bagatelgrænse, og udgangspunktet om ubetinget fængselsstraf gælder derfor også, hvor det tidligere forhold f.eks. har medført en rent betinget dom eller helt undtagelsesvis en bødestraf.

I lyset af hørings svarene fra Forsete og Institut for Menneskerettigheder har Justitsministeriet præciseret i bemærkningerne til lovforslagets § 1, nr. 1, at der eksempelvis undtagelsesvist vil kunne idømmes betinget fængselsstraf med vilkår om samfundstjeneste, hvis den ligeartede kriminalitet er begået mere end fem år, før det nye forhold blev begået. Dette vil dog forudsætte, at den tiltalte var under 18, da han eller hun begik den ligeartede kriminalitet, og i dag har meget gode personlige forhold.

6.3. Øvrige afgrænsninger

Landsforeningen Krim bemærker, at det er uklart, hvad begreberne ”ung” og ”meget ung” samt ”gode personlige forhold” og ”særdeles gode personlige forhold” betyder, og hvad forskellen er. **Landsforeningen Krim** anfører endvidere, at der i forhold til psykiske skader samt tandskader bør foretages en præcisering af, hvad der anses for ikke ubetydelige skader.

Justitsministeriet har i lyset af høringssvaret fra Landsforeningen Krim justeret bemærkningerne til lovforslagets § 1, nr. 1, således at definitionen ”under 18 år” i stedet anvendes i beskrivelsen af de situationer, der undtagelsesvist vil kunne give anledning til at fravige udgangspunktet om ubetinget fængsel i sager om simpel vold i gentagelsestilfælde og i sager om grov vold.

Justitsministeriet har ikke fundet anledning til nærmere at præcisere, hvad ”gode personlige forhold” og ”særdeles gode personlige forhold” dækker over. Det er således ministeriets vurdering, at denne afgrænsning vil bero på domstolenes skøn i den konkrete sag.

Som det fremgår af bemærkninger til lovforslagets § 1, nr. 1, skal begrebet ikke ubetydelig skade forstås sådan, at den skade, som forurettede er påført som følge af volden, har nødvendiggjort lægelig behandling af et vist omfang, eller har medført længere tids gener, sygeleje eller uarbejdsdygtighed.

For så vidt angår psykiske skader og tandskader har Justitsministeriet i lyset af høringssvaret fra Landsforeningen Krim præciseret i bemærkningerne, at lægelig behandling i et vist omfang også omfatter nødvendig behandling ved f.eks. en psykolog som følge af psykiske skader, ligesom det omfatter nødvendig behandling ved en tandlæge som følge af tandskader. Ved vurderingen af, om en skade nødvendiggør lægelig behandling af et vist omfang, er det afgørende, om skaden har sådan en karakter, at den i almindelighed nødvendiggør behandling. Det er i den forbindelse ikke afgørende, om den forurettede faktisk har modtaget behandling.

6.4. Økonomiske konsekvenser

Fængselsforbundet bemærker, at lovforslaget vil medføre en øget straffemasse, og at rekruttering af fængselsbetjente skal indtænkes i den økonomiske ramme.

Justitsministeriet kan oplyse, at der er afsat 7 mio. kr. i 2019 og 11 mio. kr. årligt fra 2020 til Kriminalforsorgen i forbindelse med de merudgifter, som lovforslaget medfører.

Justitsministeriet bemærker hertil, at der i forbindelse med den økonomiske beregning er taget højde for ekstra lønudgifter.

Det bemærkes i øvrigt, at det i forligskredsen bag aftalen om kriminalforsorgens økonomi for 2018-2021 er besluttet, at der skal igangsættes flere tiltag for at fastholde det nuværende personale og for at rekruttere nye fængselsbetjente.

II. Lovforslaget i forhold til lovudkastet

Der er i det fremsatte lovforslag foretaget en enkelt lovteknisk justering af lovforslagets ikrafttrædelsesbestemmelse, så det fremgår, at loven gælder for lovovertrædelser, der er begået efter lovens ikrafttræden. Der er endvidere foretaget enkelte præciseringer i lovforslagets bemærkninger, jf. pkt. 6 ovenfor, i forhold til det udkast, som har været sendt i høring. Der er herunder foretaget visse ændringer af sproglig og lovteknisk karakter.