



JUSTITSMINISTERIET

Strafudmåling – samspillet mellem lovgiver og domstole

Betænkning nr. 1531

Kronologisk fortegnelse over betænkninger

2010

- 1513 Betænkning om optagelse og protokollering af forklaringer i straffesager
- 1514 Betænkning om farlige hunde
- 1515 Betænkning om det videnskabetiske komitesystem i Danmark
- 1516 Betænkning om offentlige myndigheders offentliggørelse af kontrolresultater, afgørelser mv.
- 1517 Beretning om elektronisk aftaleindgåelse og handel
- 1518 Betænkning om ægtefælleskifter
- 1519 Betænkning om revision af dødsboskifteloven
- 1520 Betænkning om huseftersynsordningen
- 1521 Betænkning om insiderhandel
- 1522 Reform af den civile retspleje VI
- 1523 Betænkning om en fremtidig statsadvokatordning

2011

- 1524 Betænkning om revision af hundeloven
- 1525 Betænkning om konkurskarantæne
- 1526 Betænkning om tilhold, opholdsforbud og bortvisning
- 1527 Provstestillingen og provstiets funktion
- 1528 Betænkning om revision af reglerne om forkyndelse

2012

- 1529 Ikke offentliggjort
- 1530 Ikke offentliggjort

Strafudmåling – samspillet mellem lovgiver og domstole

Afgivet af Straffelovrådet

Betænkning nr. 1531

København 2012

Strafudmåling – samspillet mellem lovgiver og domstole
Betænkning nr. 1531

Publikationen kan bestilles
via Justitsministeriets hjemmeside (www.jm.dk)
eller hos

Rosendahls - Schultz Grafisk Distribution

Herstedvang 10

2620 Albertslund

Telefon: 43 22 73 00

Fax: 43 63 19 69

distribution@rosendahls-schultzgrafisk.dk

ISBN: 978-87-92760-16-6

ISBN: 978-87-92760-17-3 (e-udgave)

Tryk: Rosendahls - Schultz Grafisk A/S

Pris: Kr. 150 pr. bog incl. moms

Indholdsfortegnelse

Kapitel 1. Indledning	7
1. Straffelovrådets kommissorium.....	7
2. Straffelovrådets sammensætning.....	10
3. Resumé af betænkningen.....	11
Kapitel 2. Lovgivningsmagts angivelse af strafniveau	17
1. Indledning.....	17
2. Angivelse af strafniveau gennem strafferammer.....	20
2.1. Straffeloven.....	20
2.1.1. Indledning.....	20
2.1.2. Minimumsstraf	22
2.1.3. Maksimumsstraf	31
2.1.4. Sidestrafferammer	34
2.1.5. Generelle regler om strafudmåling.....	38
2.2. Speciallovgivningen.....	39
3. Angivelse af strafniveau i bemærkninger til lovforslag	41
4. Angivelse af strafniveau under folketingsbehandlingen	45
4.1. Udvalgsbetænkninger.....	45
4.2. Ændringsforslag	46
5. Angivelse af strafniveau gennem folketingsbeslutninger mv.	48
Kapitel 3. Domstolenes rolle ved fastlæggelse af strafniveau	51
1. Indledning.....	51
2. Domstolenes afgørelser om principielle ændringer i strafniveauet.....	53
2.1. Straffen for indførsel af amfetamin.....	54
2.2. Straffen for uagtsomt manddrab i forbindelse med spirituskørsel under skærpende omstændigheder	55
2.3. Straffen for drab og drabsforsøg som led i rockerkonflikt	57
2.4. Straffen for drab på ægtefælle eller samlever	60

3. Domstolenes gennemførelse af ændringer af straffniveauet på grundlag af anvisninger i lovforarbejder	63
3.1. Rigsadvokatens undersøgelser	64
3.2. Angivelser i domsbegrundelser	66
3.2.1. Strafskærpelsen i 1997 for grov vold	66
3.2.2. Strafskærpelsen i 2002 for vold og voldtægt	68
3.2.3. Straffen for brugstyveri af lejet bil	68
3.2.4. Strafskærpelsen i 2008 for ulovlig besiddelse af kniv på offentligt tilgængeligt sted	69
3.2.5. Strafskærpelsen i 2009 for ulovlig besiddelse af skydevåben under særlig skærpende omstændigheder	72
3.2.6. Straffen for uagtsomt manddrab og uagtsom betydelig legemsbeskadigelse i forbindelse med spirituskørsel og søvnkørsel	75
4. Domstolenes og Dommerforeningens høringssvar over lovforslag med angivelser vedrørende straffniveauet.....	78
4.1. Lovændringen vedrørende berigelseskriminalitet i 1982	78
4.2. Lovændringen vedrørende grov vold i 1997	80
4.3. Lovændringen vedrørende uagtsomt manddrab mv. i 2005	81
4.4. Lovændringen vedrørende bandekriminalitet i 2009	81
4.5. Lovændringer vedrørende spirituskørsel og narkotikakriminalitet.....	83
Kapitel 4. Fremmed ret	87
1. Norge	87
2. Sverige	110
3. England.....	115
3.1. Historisk vue	115
3.2. Sentencing Councils sammensætning	116
3.3. Udarbejdelse af sentencing guidelines	118
3.4. Domstolenes anvendelse af sentencing guidelines	121
3.5. Sentencing Councils øvrige opgaver.....	122
3.6. Sammenfatning om Sentencing Council	124
4. USA	125

Kapitel 5. Straffelovrådets overvejelser	129
1. Indledning.....	129
2. Angivelser i lovforarbejder.....	132
3. Angivelser alene i lovteksten.....	141
3.1. Normalstrafferammen	141
3.2. Forhøjede strafminima	142
3.3. Sidestrafferammer	148
3.4. Strafudmåling inden for strafferammen	148
3.5. Lovbestemte straffe.....	149
3.6. Lovbestemmelser om normalstraffe.....	150
3.7. Sammenfatning om angivelser i lovteksten	150
4. Angivelser i andre tilkendegivelser hidrørende fra lovgivningsmagten	151
5. Information om retspraksis vedrørende strafniveauet	153
Bilag	157
1. Justitsministeriets notat om forholdet mellem grundlovens § 3 og lovgivningsmagtens regulering af strafniveauer for bestemte lovovertrædelser	

Kapitel 1

Indledning

1. Straffelovrådets kommissorium

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

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

Ved brev af 25. august 2009 anmodede Justitsministeriet Straffelovrådet om at behandle følgende kommissorium om visse spørgsmål om regulering af strafniveauer for bestemte lovovertrædelser, herunder brug af minimumsstraf:

”Det følger af grundlovens § 3, at den dømmende magt er hos domstolene, og i overensstemmelse hermed er det bl.a. et kerneområde for domstolene at træffe afgørelse om skyld og straf i den enkelte straffesag.

Spørgsmålet om ”arbejdsdelingen” mellem den lovgivende og den dømmende magt på det strafferetlige område indeholder nogle væsentlige principielle aspekter.

Den nuværende praksis kan lidt forenklet beskrives således, at *lovgivningsmagten* bl.a. fastsætter, 1) hvilke handlinger der skal være strafbare (legalitetsprincip), 2) om de strafbare handlinger skal defineres bredt (som f.eks. voldsforbrydelser, hvor straffebestemmelserne omfatter en række forskellige handlinger af meget varierende grovhed) eller smalt (som f.eks. spirituskørsel), 3) hvilke betingelser der skal være opfyldt for, at man kan straffe den, der har overtrådt straffelovgivningen (f.eks. subjektive betingelser eller forældelsesregler), 4) inden for hvilke rammer straffen og/eller strafarten for den pågældende forbrydelsesart skal fastsættes, 5)

hvilke generelle hensyn der skal lægges vægt på ved den konkrete strafudmåling (jf. straffelovens § 80), 6) at visse særlige forhold i almindelighed skal tale for en mildere straf eller for en strengere straf (jf. straffelovens §§ 81 og 82), og 7) efter hvilke generelle kriterier det skal afgøres, om strafferammerne kan fraviges i det enkelte tilfælde (f.eks. straffelovens § 83).

Domstolene afgør navnlig, 1) om den enkelte handling falder inden for det område, som lovgiver har bestemt skal være strafbart, 2) om betingelserne for, at den tiltalte kan straffes for handlingen, er opfyldt i det enkelte tilfælde, og 3) hvad den konkrete straf skal være i den enkelte sag inden for de ovenfor nævnte generelle rammer m.v.

Praksis er skiftende særligt med hensyn til at fastsætte en normal strafposition i typetilfælde inden for den gældende strafferamme. I nogle tilfælde er normalpositioner alene fastlagt af domstolene gennem retspraksis (f.eks. ved drab eller falsk forklaring for retten), i andre tilfælde har Folketinget i lovforarbejder tilkendegivet, hvilke normalpositioner man ønsker i typetilfælde (f.eks. ved grove våbenlovsovertrædelser). I flere af de sidstnævnte tilfælde har der været tale om en ”kombination”, f.eks. således at Folketinget i lovforarbejder har tilkendegivet en forudsætning om, at normalstraffen for en forbrydelse forhøjes i forhold til det hidtidige strafniveau, som er fastlagt i retspraksis (f.eks. ved vold eller voldtægt).

Folketinget har brugt flere forskellige ”lovtekniske” fremgangsmåder, når man har ønsket at tilkendegive, hvordan strafudmålingen inden for strafferammen bør være i typesituationer. I nogle tilfælde har man ændret strafferammen for den pågældende forbrydelse, herunder eventuelt også ændret strafarten, mens man i andre tilfælde i loven f.eks. har angivet visse særlige omstændigheder, som i almindelighed skal medføre en strengere straf inden for strafferammen for den pågældende forbrydelse. I forbindelse hermed har man i lovforarbejderne i nogle tilfælde tilkendegivet, at man ønsker strafniveauet forhøjet med en nærmere angivet brøkdelen eller f.eks. ”med et år” i forhold til det gældende niveau – og i så fald enten med angivelse af, hvad normalstraffen er efter hidtidig retspraksis, eller således, at normalstraffen forudsættes forhøjet i forhold til et ikke angivet niveau. Der er også enkelte eksempler på, at man i lovforarbejderne har tilkendegivet direkte, hvad straffen som udgangspunkt bør være i typetilfælde – det er sket i nogle tilfælde, hvor de strafbare handlinger i vidt omfang har fremtrådt ensartet.

Der gælder ingen forfatningsretlige begrænsninger for, i hvilket omfang lovgivningsmagten kan normere strafudmålingen ved generelle regler. I de senere år har der imidlertid i en række tilfælde været rejst spørgsmål om, hvor langt Folketinget bør gå med hensyn til at tilkendegive, hvordan domstolenes strafudmåling inden for strafferammen bør være, og om, hvordan sådanne tilkendegivelser i givet fald bør udformes. Det er bl.a. anført, at lovgivningsmagten bør være tilbageholdende med at normere normalstraffen på enkeltområder uden afpasning i forhold til andre lignende forbrydelser, og det gælder navnlig på områder, hvor det er vanskeligt at afgrænse typesituationer, idet det kan være vanskeligt som lovgiver at forholde sig realistisk til den mangfoldige virkelighed, der møder domstolene i de enkelte konkrete straffesager. På den anden side er det bl.a. anført, at strafudmå-

ling indebærer nogle værdimæssige vurderinger, der ud fra et demokratisk ideologisk synspunkt – ligesom vurderingen af, hvilke handlinger som bør være strafbare – bør foretages af lovgivningsmagten i det omfang, det kan ske ved generelle regler, der giver plads til den ønskelige nuancering i de enkelte tilfælde. Det har endvidere været anført, at det er et vigtigt retssikkerhedskrav, at ”det lige behandles lige”, og at lovgivningsmæssig styring på nogle områder kan bidrage hensigtsmæssigt hertil – men samtidig kan det siges at være et lige så vigtigt retssikkerhedskrav, at tilfælde, som er forskellige, også behandles forskelligt, og at dette taler for tilbageholdenhed fra lovgivningsmagtens side.

Disse spørgsmål har også en vis sammenhæng med overordnede kriminalpolitiske spørgsmål om den indbyrdes vægtning mellem de generelle hensyn, der varetages med straffebestemmelserne. Lægges der f.eks. stor vægt på straffens individualpræventive funktion, taler dette i højere grad for tilbageholdenhed fra lovgivningsmagtens side, således at domstolene har mulighed for at fastsætte den sanktion inden for strafferammen, som i det enkelte tilfælde bedst vil kunne modvirke, at forbryderen senere begår ny kriminalitet.

I forbindelse med de ovenfor anførte spørgsmål har der i de senere år også været rejst spørgsmål om øget brug af særskilte forhøjede minimumsstraffe for de enkelte forbrydelsestyper. For en række forbrydelsestyper er minimumsstraffen fængsel, og det generelle minimum for fængselsstraf er 7 dage. Tidligere var der fastsat et forhøjet minimum for fængselsstraf i flere bestemmelser i straffeloven, men disse er gennem årene blevet ophævet, således at sådanne forhøjede minimumsstraffe indtil for nylig alene fandtes i straffelovens § 112 om forsøg på drab på regenten og § 237 om manddrab. Folketinget har imidlertid ved lov nr. 501 af 12. juni 2009, som er trådt i kraft den 15. juni 2009, bl.a. ændret bestemmelsen i straffelovens § 192 a, således at der fremover også gælder en særskilt forhøjet minimumsstraf for overtrædelser af våbenlovgivningen under særlig skærpende omstændigheder, når overtrædelser vedrører skydevåben eller andre våben eller eksplosivstoffer af særdeles farlig karakter.

Særskilte minimumsstraffe kan ses både som et styringsredskab for lovgivningsmagten i forhold til strafferammernes bredde med henblik på at markere forbrydelsens grovhed og som en metode til at gennemføre en strafforhøjelse på det pågældende område jf. herved også Straffelovrådets betænkning nr. 1424/2002.

Når særskilte forhøjede minimumsstraffe på nuværende tidspunkt kun i meget begrænset omfang bruges som styringsredskab med henblik på at sikre en mere ensartet strafudmåling og markere den pågældende forbrydelsens grovhed, skyldes det bl.a., at særskilte forhøjede minimumsstraffe har den virkning, at de – afhængig af straffebestemmelsernes nærmere udformning – kan tvinge dommerne til at afsige domme, som virker urimelige i konkrete enkelttilfælde. Endvidere må det antages at have sammenhæng med den almindelige tillid til, at domstolene generelt udmåler straffe, som afspejler lovgivningsmagtens kriminalpolitiske ønsker.

Spørgsmålet om brug af særskilte minimumsstraffe varierer noget fra land til land, også blandt de nordiske lande. I Sverige og Finland anvendes minimumsstraffe således i noget videre omfang end her i landet.

Regeringen har besluttet at anmode Straffelovrådet om at vurdere de ovenfor omtalte principielle spørgsmål vedrørende ”arbejdsdelingen” mellem lovgivningsmagten og domstolene og i den forbindelse overveje, på hvilken måde lovgivers ønske om at tilkendegive, hvordan straffen for visse lovovertrædelser bør være i typesituationer, mest hensigtsmæssigt kan udtrykkes med respekt for domstolenes rolle som den dømmende magt, der har den endelige afgørelse om skyld og straf i hver enkelt konkret sag. Straffelovrådet skal i den forbindelse endvidere fremadrettet overveje spørgsmålet om brug af særskilte forhøjede minimumsstraffe for visse forbrydelser.

Rådet bør inddrage relevante oplysninger og erfaringer fra andre lande, herunder de øvrige nordiske lande.

Rådet anmodes om at opstille og vurdere ”modeller” for, hvordan lovgivningsmagtens ønsker i givet fald kan udtrykkes på en hensigtsmæssig måde i loven og/eller lovforarbejder under hensyn til den generelle karakter af den eller de pågældende forbrydelser. Der kan således eventuelt være grund til at anbefale forskellige modeller afhængigt af, hvor bredt den pågældende forbrydelse er defineret.”

Straffelovrådet har behandlet kommissoriet i 9 møder.

2. Straffelovrådets sammensætning

Rådet havde ved afgivelsen af denne betænkning følgende sammensætning:

Landsretspræsident Bent Carlsen (formand)
Afdelingschef Ole Hasselgaard
Højesteretsdommer Poul Dahl Jensen
Professor, lic.jur. Gorm Toftegaard Nielsen
Advokat Jakob Lund Poulsen
Politidirektør Johan Reimann
Direktør William Rentzmann
Rigsadvokat Jørgen Steen Sørensen

Som sekretær for udvalget under arbejdet med denne betænkning har fungeret fuldmægtig Nina Ringsted, fuldmægtig Lise Bitsch og konsulent Ketilbjørn Hertz.

3. Resumé af betænkningen

I *kapitel 2* beskriver Straffelovrådet de almindelige principper for og de hidtidige erfaringer med lovgivningsmagts angivelse af strafniveauer.

Straffelovrådet peger indledningsvis på, at lovgivningsmagten ikke kan henlægge kompetencen til at påkende konkrete straffesager til en myndighed, der ikke er en domstol i grundlovens forstand, og at lovgivningsmagten heller ikke selv kan påkende konkrete straffesager. Dette følger af grundlovens § 3. I forhold til lovgivningsmagts mulighed for at fastsætte generelle retningslinjer om straffastsættelsen er der derimod hverken i den statsretlige litteratur eller retspraksis holdepunkter for at antage, at grundlovens § 3 indebærer en begrænsning.

Kapitel 2 indeholder herefter en nærmere gennemgang af de muligheder, som lovgivningsmagten har for at tilkendegive, hvad strafniveauet skal være for overtrædelse af en given bestemmelse. I *afsnit 2* beskrives strafferammesystemet overordnet med henblik på at vise lovgivningsmagts muligheder for gennem strafferamme at fremkomme med tilkendegivelser om strafniveau. *Afsnit 3* omhandler tilkendegivelser om angivelse af strafniveau i bemærkninger til et lovforslag. *Afsnit 4* vedrører angivelse af strafniveau under folketingsbehandlingen af et lovforslag, og *afsnit 5* vedrører angivelse af strafniveau gennem folketingsbeslutninger mv.

Kapitel 3 angår domstolenes rolle ved fastlæggelse af strafniveauer.

Straffelovrådet peger indledningsvis på, at domstolenes fastsættelse af straffen i konkrete straffesager sker i medfør af de lovbestemmelser, som lovgivningsmagten har fastsat herom. Inden for den strafferamme, som den pågældende strafbestemmelse fastlægger, udmåles straffen i en konkret straffesag af den domstol, der påkender sagen, under anvendelse af relevante lovbestemmelser om skær-

pende og formildende omstændigheder og med inddragelse af relevante tilkendegivelser i øvrigt fra lovgivningsmagten om straffniveauet.

I mangel af tilkendegivelser fra lovgivningsmagten i lovforarbejder mv. tager domstolene ved fastsættelsen af straffen i en konkret sag navnlig udgangspunkt i tidligere praksis med henblik på at tilstræbe et ensartet straffniveau for ligeartede forhold. Domstolene anser sig dog også beføjede til at gennemføre principielle ændringer af straffniveauet, således at straffen i en konkret sag fastsættes højere eller lavere, end tidligere praksis tilsiger, med henblik på at instituere en ny praksis.

Sammenfattende bidrager domstolene således navnlig til fastsættelsen af straffniveauet i forskellige typer af sager ved at fastsætte straffen i et stort antal konkrete sager, hvilket med tiden udkrystalliserer sig i et mere eller mindre præcist straffniveau. Herudover bidrager domstolene mere undtagelsesvis til fastsættelsen af straffniveauet gennem principielle afgørelser om, hvad straffniveauet skal være. Eksempler på sådanne afgørelser omtales i *afsnit 2*. Endelig er det domstolene, som i praksis gennemfører de beslutninger om principielle ændringer i straffniveauet, som lovgivningsmagten træffer. Eksempler på, hvordan dette foregår i praksis, omtales i *afsnit 3*.

Rigsadvokaten har i perioden 2002-2010 gennemført en række undersøgelser af retspraksis efter lovændringer, hvor lovgivningsmagten kom med tilkendegivelser om det fremtidige straffniveau. Rigsadvokaten har på alle områder på baggrund af undersøgelserne kunnet konstatere, at domstolene gennemgående i konkrete sager har fastsat straffniveauet i overensstemmelse med de tilkendegivelser, som er anført i bemærkningerne til de respektive lovændringer.

I *kapitel 4* beskriver Straffelovrådet praksis og erfaringer i visse andre lande med hensyn til lovgivningsmagtens tilkendegivelser om straffniveauet mv.

Afsnit 1 angår Norge, hvor udviklingen i de senere år er gået i retning af mindre brug af mindstestraf og en øget brug af synspunkter i forarbejderne om, hvad lovgivningsmagten mener bør været et normalstraffniveau for den pågældende forbrydelse. *Afsnit 2* angår Sverige, hvor ændring af strafferammen (enten minimums- eller maksimumsstraffen) er den mest sædvanlige måde for lovgivnings-

magten at gennemføre en ændring af strafniveaue for en forbrydelse. *Afsnit 3* angår England, hvor der i 2010 blev oprettet et særligt Sentencing Council, hvis primære opgave er at udstede retningslinjer om strafudmåling, som domstolene som udgangspunkt skal følge. *Afsnit 4* angår USA, hvor der i 1984 blev oprettet en United States Sentencing Commission, som bl.a. har til opgave at udarbejde vejledende retningslinjer om strafudmåling, som domstolene skal tage i betragtning.

Kapitel 5 indeholder Straffelovrådets overvejelser.

Straffelovrådet anfører indledningsvis, at spørgsmålet om ”arbejdsdelingen” mellem lovgivningsmagten og domstolene angår det mellemområde, hvor både lovgivningsmagten og domstolene har mulighed for at give udtryk for generelle synspunkter om strafniveauer for bestemte forbrydelser.

Straffelovrådet konstaterer, at lovgivningsmagten i de seneste årtier i stigende grad har gjort brug af muligheden for navnlig i bemærkninger til lovforslag om ændring af strafbestemmelser at fastlægge ønskede strafniveauer for forskellige typer af strafbare handlinger, og at domstolene sidenhen ved pådømmelsen af konkrete sager har fulgt disse anvisninger fra lovgivningsmagtens side.

Efter Straffelovrådets opfattelse er dette samvirke mellem lovgivningsmagten og domstolene om udfyldelsen af strafferammerne i alt væsentligt forløbet tilfredsstillende.

Når lovgivningsmagten har udnyttet sin mulighed for at regulere strafniveaue for en bestemt forbrydelse, indebærer dette en tilsvarende begrænsning af domstolenes adgang til selvstændigt at tage stilling til samme spørgsmål. Det centrale spørgsmål er herefter, hvorledes lovgivningsmagten kan give udtryk for ønskede strafniveauer inden for en strafferamme og samtidig give domstolene det nødvendige råderum til at udmåle straffen på grundlag af den enkelte sags konkrete omstændigheder.

Straffelovrådet bemærker i tilknytning hertil, at en ændring af strafniveaue for en forbrydelse kan ske ikke alene ved lov, men også ved, at domstolene selvstændigt ændrer strafniveaue. Det er bl.a. derfor også vigtigt, at anklagemyndig-

heden løbende er opmærksom på, om der på et givet område kan være anledning til at indbringe sager for domstolene med henblik på ændring eller præcisering af strafniveauet.

Det er som nævnt Straffelovrådets vurdering, at der er opnået gode erfaringer med, at lovgivningsmagtens tilkendegivelser om strafniveauet i typesituationer eller normaltilfælde fremgår af lovforarbejder. Straffelovrådet kan derfor anbefale, at denne metode også fremover anvendes i de tilfælde, hvor lovgivningsmagten ønsker at give anvisninger om strafniveauet for en bestemt type forbrydelse. Straffelovrådets overvejelser herom er gengivet i *afsnit 2*.

Straffelovrådet har i *afsnit 3.2* i overensstemmelse med kommissoriet overvejet spørgsmålet om brug af særskilte forhøjede minimumsstraffe for visse forbrydelser.

Det er i den forbindelse Straffelovrådets vurdering, at brug af særskilte forhøjede minimumsstraffe for visse forbrydelser er et unødvendigt og samtidig et uensigtsmæssigt middel for lovgivningsmagten til at give anvisninger om strafniveauet i typetilfælde.

Straffelovrådet har endvidere i *afsnit 3 og 4* i overensstemmelse med kommissoriet overvejet visse andre ”modeller” for, hvordan lovgivningsmagten ønsker med hensyn til ændringer i strafniveauet for en given forbrydelse kan udtrykkes på en hensigtsmæssig måde. Hverken angivelser i selve lovteksten eller i andre tilkendegivelser hidrørende fra lovgivningsmagten er efter Straffelovrådets vurdering lige så egnede som angivelser i lovforarbejder.

Straffelovrådet har endelig i *afsnit 5* overvejet spørgsmålet om information om retspraksis vedrørende strafniveauet. Det er i den forbindelse rådets vurdering, at der bør tilstræbes et højt informationsniveau om strafniveauet på centrale forbrydelsesområder.

København, den 23. januar 2012

Bent Carlsen (formand)
Ole Hasselgaard
Poul Dahl Jensen
Gorm Toftegaard Nielsen

Jakob Lund Poulsen
Johan Reimann
William Rentzmann
Jørgen Steen Sørensen

Ketilbjørn Hertz

Kapitel 2

Lovgivningsmagtens angivelse af strafniveau

1. Indledning

Lovgivningsmagten fastsætter i lovregler, hvad der skal være strafbart, og hvilke rammer der skal gælde for en eventuel sanktionering af det strafbare forhold.

Til domstolenes opgaver hører at påkende konkrete straffesager, dvs. tage stilling til skyldsspørgsmålet og i givet fald (hvis tiltalte findes skyldig) fastsætte straffen i det enkelte tilfælde.

Påkendelse af konkrete straffesager er en del af ”den dømmende magt”, som i medfør af grundlovens § 3, 3. pkt., hører under domstolene. Lovgivningsmagten kan således ikke henlægge kompetencen til at påkende konkrete straffesager til en myndighed, der ikke er en domstol i grundlovens forstand. Lovgivningsmagten kan heller ikke selv påkende konkrete straffesager.

I forhold til lovgivningsmagtens mulighed for at fastsætte generelle retningslinjer om straffastsættelsen er der derimod hverken i den statsretlige litteratur eller retspraksis holdepunkter for at antage, at grundlovens § 3 indebærer en begrænsning.

Lovgivningspraksis viser i overensstemmelse hermed, at lovgivningsmagtens retningslinjer kan være mere eller mindre detaljerede, herunder angive at strafniveauet skal forhøjes med en nærmere angivet brøkdel, eller at straffen som udgangspunkt skal have en bestemt størrelse i visse typetilfælde.

Grundlovens § 3 er således ikke til hinder for, at lovgivningsmagten regulerer straffastsættelsen for bestemte lovovertrædelser gennem udtrykkelig forhøjelse eller sænkelse af strafniveauet eller angivelse af strafstørrelsen i visse typetilfælde. En ordning, hvorefter lovgivningsmagtens tilkendegivelser i konkrete tilfælde

ikke kan fraviges i overensstemmelse med sædvanlige strafudmålingsprincipper, rejser efter Justitsministeriets opfattelse heller ikke spørgsmål i forhold til grundlovens § 3.

Der henvises i øvrigt til Justitsministeriets notat af 3. december 2010 om forholdet mellem grundlovens § 3 og lovgivningsmagtens regulering af strafniveauer for bestemte lovovertrædelser. Notatet er optrykt som *bilag 1* til betænkningen.

Man kan tilsvarende rejse spørgsmålet om, hvorvidt lovgivningsmagtens tilkendegivelser om et ønsket strafniveau, eventuelt i form af lovbestemte straffe eller minimumsstraffe, kan indebære en sådan begrænsning af domstolenes uafhængighed eller funktion, at forholdet vil kunne betragtes som en krænkelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Konventionens artikel 6 forudsætter således, at en domstol skal have fuld jurisdiktion med hensyn til en sags faktiske og retlige omstændigheder. Med andre ord: Hvis domstolsprøvelsen er begrænset, så en domstol ikke har fuld jurisdiktion med hensyn til en sags faktiske omstændigheder eller med hensyn til bedømmelsen af de relevante retsregler, kan der rejses spørgsmål om, hvorvidt der overhovedet er tale om en domstol i konventionens forstand. Det følger imidlertid af Menneskerettighedsdomstolens praksis, at kravet om fuld jurisdiktion ikke udelukker, at lovgivningsmagten foreskriver bestemte straffe eller minimumsstraffe. Kravet til domstolens uafhængighed kan heller ikke antages at begrænse lovgivningsmagtens mulighed for at give retningslinjer for straffastsættelsen.

Der kan endvidere rejses spørgsmål om, hvorvidt en straf, som enten er lovbestemt eller følger af generelle retningslinjer fra lovgivningsmagten, kan være så uforholdsmæssig i forhold til lovovertrædelsens karakter, at den i forhold til konventionens artikel 3 vil udgøre umenneskelig behandling. Formentlig vil dette kun kunne forekomme i helt exceptionelle situationer og vil for så vidt kunne forekomme også i tilfælde, hvor en domstol ubundet af tilkendegivelser fra lovgivningsmagten fastsætter en uforholdsmæssig streng straf.

Sammenfattende må det således i forhold til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention antages, at der ikke kan udledes begrænsninger for lovgivningsmagtens muligheder for at fastsætte retningslinjer for strafniveauet, så længe de

heraf følgende straffe ikke kan anses for (helt) uforholdsmæssige i forhold til den pågældende lovovertrædelse.

Når lovgivningsmagten fastsætter retningslinjer om strafniveauet, kan det ske i selve lovteksten eller i lovteksten i kombination med udtalelser i lovens forarbejder. Hvis retningslinjerne fastsættes i lovteksten i kombination med udtalelser i lovens forarbejder, er det en forudsætning, at udtalelserne i lovens forarbejder ligger inden for de rammer, som den foreslåede lovtekst sætter. Det må antages, at domstolene i tilfælde af, at forudsætningerne ændrer sig, vil stå friere i forhold til retningslinjer, som fremgår af lovens forarbejder, end i forhold til retningslinjer, som fremgår af selve lovteksten.

Gennem de senere år er kriminalpolitik kommet til at stå stadigt højere på den politiske dagsorden. Lovgivningsmagten har derfor i videre omfang end hidtil haft en interesse i at normere strafniveauet for typer af lovovertrædelser for derved at kunne fastlægge ikke blot den ydre ramme for sanktionering, men også strafniveauet for typetilfælde. Straffelovrådet har i betænkning nr. 1099/1987 om strafferammer og prøveløsladelse (herefter 1987-betænkningen) bl.a. udtalt følgende om lovgivningsmagtens muligheder herfor (side 66-67):

”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 kapitel indeholder en nærmere gennemgang af de muligheder, som lovgivningsmagten har for at tilkendegive, hvad strafniveauet skal være for overtrædelse af en given bestemmelse. I *afsnit 2* beskrives strafferammesystemet overordnet med henblik på at vise lovgivningsmagtens muligheder for gennem strafferammer at fremkomme med tilkendegivelser om strafniveau. *Afsnit 3* omhandler tilkendegivelser om angivelse af strafniveau i bemærkninger til et lovforslag. *Afsnit*

4 vedrører angivelse af strafniveau under folketingsbehandlingen af et lovforslag, og *afsnit 5* vedrører angivelse af strafniveau gennem folketingsbeslutninger mv.

2. Angivelse af strafniveau gennem strafferammer

En forbrydelses strafferamme udgør den skala af strafmuligheder afgrænset af et minimum og et maksimum, der efter loven gælder for forbrydelsen. Ved fastlæggelse eller ændring af en strafferamme kan lovgivningsmagten tilkendegive over for domstolene, hvad strafniveauet for overtrædelse af en given bestemmelse mindst eller højst skal være. Lovgivningsmagten har således på den måde mulighed for på et overordnet plan at påvirke strafniveauet på et givet område. Men en strafferamme angiver ikke i sig selv, hvad normalstraffen skal være.

2.1. Straffeloven

2.1.1. Indledning

De almindelige straffe i Danmark er efter straffelovens § 31 bøde og fængsel, og en strafferamme udgøres altid af enten én eller begge strafarter.

I dansk ret er der hverken et maksimum- eller et minimumsbeløb for bødestrafte. Dog kan en dagbod efter straffelovens § 51, stk. 1, ikke fastsættes til et lavere beløb end 2 kr. For fængselsstraffe gælder efter straffelovens § 33, stk. 1, et minimum på 7 dages fængsel og et maksimum på 16 års fængsel eller fængsel på livstid. Der er dog efter § 33, stk. 2, mulighed for at idømme en tidsbestemt fængselsstraf på indtil 20 år i tilfælde, hvor der er hjemmel til at forhøje den straf, der er foreskrevet for en lovovertrædelse.

Den strafferamme, der regulerer straffebestemmelsens hovedområde, kaldes normalstrafferammen. En forbrydelses normalstrafferamme er den strafferamme, som er lovens udgangspunkt, og som således er tænkt anvendt i alle sædvanlige tilfælde – også de grovere tilfælde inden for normalområdet. Hvis der ikke er føjet noget hertil, er denne normalramme endvidere forbrydelsens eneste strafferamme.

Visse straffebestemmelser har herudover også en sidestrafferamme. Sidestrafferammer kan enten være skærpene eller formildende, og de anvendes, hvor lovgivningsmagten har ønsket at differentiere straffen mellem tilfælde, der er omfattet af normalområdet for straffebestemmelsen, og særligt strafværdige eller mindre strafværdige tilfælde.

Til illustration kan f.eks. peges på straffelovens § 261, der har følgende ordlyd:

”§ 261. Den, som berøver en anden friheden, straffes med bøde eller fængsel indtil 4 år [normalstrafferammen].

Stk. 2. Sker det for vindings skyld, eller har frihedsberøvelsen været langvarig eller bestået i, at nogen uberettiget holdes i forvaring som sindssyg eller mentalt retarderet eller bringes i fremmed krigstjeneste eller i fængsel eller anden afhængighed i fremmed land, er straffen fængsel indtil 12 år [skærpene sidestrafferamme].

Stk. 3. Den, som ved grov uagtsomhed forvolder en frihedsberøvelse af den i stk. 2 nævnte art, straffes med bøde eller fængsel indtil 6 måneder.”

I enkelte straffebestemmelser har strafferammen et forhøjet minimum i forhold til det almindelige minimum for fængselsstraf. Det gælder f.eks. straffelovens § 237, der har følgende ordlyd:

”§ 237. Den, som dræber en anden, straffes for manddrab med fængsel fra 5 år indtil livstid.”

Ud over en bestemmelses strafferamme har også en række generelle bestemmelser i straffeloven, herunder bl.a. §§ 80-83, betydning for straffens fastsættelse.

Lovgivningsmagtens metoder til at angive straf, herunder brug af strafferammer, har skiftet gennem tiden. Således var straffen for de fleste forbrydelser i Danske Lov anført direkte i loven, hvorimod der i dag anvendes relativt brede strafferammer, der således i enkelte tilfælde spænder fra bøde til fængsel indtil på livstid. For nærmere om denne udvikling se Gorm Toftegaard Nielsen, *Strafferet 2 – Sanktionerne* (3. udg. 2009) side 75-76 og Knud Waaben, *Strafferettens almindelige del II – Sanktionslæren* (5. udg. 2001) side 93-94.

Straffelovrådet har i 1987-betænkningen udtalt følgende om valg af strafferamme (side 65-66):

”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 strafmaksima 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 (...)

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 (...) 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 (...) Med hensyn til valget af minimum er det derimod efter nyere dansk lovgivningspraksis (...) sjældent aktuelt at fastsætte et minimum for fængsel, der ligger højere end fængselsstraffens faste minimum (...) 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.”

2.1.2. Minimumsstraf

Fængselsstraffens faste minimum er 7 dage. Det betyder, at minimumsstraffen i de ca. 60 bestemmelser i straffeloven, hvor strafferammen alene indeholder fængsel, er 7 dage, medmindre der konkret er fastsat et andet minimum.

Der er ikke eksempler på, at der konkret er fastsat lavere fængselsminima end straffens faste minimum. (Det følger dog af straffelovens § 55, stk. 1, at forvandlingsstraffen for bøder, der er vedtaget efter tilkendegivelse fra politiet, udgør 2 dage for 0-499 kr., 4 dage for 500-999 kr. og 6 dage for 1.000-3.999 kr.). Derimod indeholder straffeloven i dag tre bestemmelser, hvor fængselsstraffens faste minimum er forhøjet. Det drejer sig om lovens § 112 om drab på statsoverhovedet, der har en minimumsstraf på 6 år, § 192 a, stk. 1, om visse særligt grove

overtrædelser af våbenlovgivningen, der har en minimumsstraf på 1 år, og § 237 om manddrab, der har en minimumsstraf på 5 år.

Straffeloven har tidligere indeholdt flere forhøjede minima. Således indeholdt straffeloven i 2002, da Straffelovrådet senest udtalte sig om strafferammer, herunder brugen af minimumsstraf, yderligere tre bestemmelser med et forhøjet minimum (Straffelovrådets betænkning nr. 1424/2002 om straffastsættelse og strafferammer (herefter 2002-betænkningen)). Disse bestemmelser var lovens § 146, stk. 2, om uretfærdighed ved udøvelsen af domsmyndighed, når velfærds fortabelse er indtrådt eller har været tilsigtet, der havde en minimumsstraf på fængsel i 3 år (nu strafferamme på fængsel indtil 16 år), § 261, stk. 2, om frihedsberøvelse begået for vindings skyld eller med visse særligt alvorlige følger, der havde en minimumsstraf på fængsel i 1 år (nu strafferamme på fængsel indtil 12 år), og § 215 om unddragelse af børn fra forældremyndighed mv., der straffes på samme måde som § 261, dvs. som havde en minimumsstraf på fængsel i 1 år (ligeledes nu strafferamme på fængsel indtil 12 år).

Det forhøjede minimum i disse tre bestemmelser blev i overensstemmelse med Straffelovrådets anbefaling ophævet ved lov nr. 218 af 31. marts 2004 om ændring af straffeloven og retsplejeloven (Ændring af strafferammer og bestemmelser om straffastsættelse mv.). Bl.a. følgende er anført herom i pkt. 3.2.3 i bemærkningerne til det bagvedliggende lovforslag:

”For så vidt angår de forhøjede fængselsminima i § 146, stk. 2, § 215 og § 261, stk. 2, er Justitsministeriet enig med Straffelovrådet i, at det vil være forsvarligt at ophæve disse. Der er ikke hermed tilsigtet generelle ændringer i strafudmålingsniveauet i disse sager. (...)

I relation til straffelovens § 112 og § 237 er Justitsministeriet enig med Straffelovrådet i, at det næppe er sandsynligt, at retspraksis ved strafudmålingen i drabs-sager ville ændre sig ved ophævelse af det faste fængselsminimum. Justitsministeriet finder imidlertid, at de to omtalte forbrydelser er af en så alvorlig karakter, at der er et behov for at markere forbrydelsernes grovhed gennem de forhøjede fængselsminima.”

Herudover er der i perioden fra 1961 til 2000 ophævet yderligere 12 forhøjede minima, jf. nærmere 2002-betænkningen side 140-41.

Indtil hæftestraffens afskaffelse i 2001 fandtes der en række bestemmelser, der alene havde fængsel i strafferammen, og som derfor havde en minimumsstraf på 30 dage svarende til fængselsstraffens daværende faste minimum (jf. 1987-betænkningen side 63-64). I forbindelse med hæftestraffens afskaffelse blev fængselsstraffens faste minimum ændret fra 30 dage til 7 dage. Der blev i ingen bestemmelser fastholdt en minimumsstraf på 30 dage.

Straffelovrådet har tidligere overvejet, om det er hensigtsmæssigt at operere med strafferammer, hvori der alene indgår fængsel, og hvor der således er et forhøjet minimum i forhold til straffelovens ”almindelige straffe”, der også omfatter bødestraf. Straffelovrådet anførte følgende herom i 2002-betænkningen (side 166):

”Rådet er opmærksomt på, at minimumsstraffen i det overvejende antal tilfælde er bøde, hvilket muliggør, at straffen kan fastsættes til bøde indenfor den berørte bestemmelses strafferamme, uden at der bliver spørgsmål om anvendelse af de særlige strafnedsættelses- og strafbortfaldsgrunde i straffelovens §§ 84 og 85 [nu § 83]. Rådet har derfor overvejet, om der bør ske ophævelse af de ”forhøjede” minima, der fortsat gælder i bestemmelser, hvis faste minimum i dag er fængsel i 7 dage svarende til fængselsstraffens faste minimum. Til fordel herfor kan anføres, at man herved opnår en helt konsekvent gennemførelse af det princip, at bøde bliver fast minimum i alle strafferammer bortset fra de – få – tilfælde, hvor der er grundlag for anvendelse af forhøjede fængselsminima. Rådet vil ikke afvise, at det kan være forsvarligt og rigtigt at afskaffe minimumsstraffe svarende til fængselsstraffens faste minimum, så minimumsstraffen altid eller næsten altid bliver bøde. Det må dog efter rådets opfattelse bero på en konkret vurdering af den enkelte forbrydelse.”

Justitsministeriet har i forarbejderne til lov nr. 218 af 31. marts 2004, hvormed bl.a. tre forhøjede minima blev ophævet, tilsluttet sig, at det må bero på en konkret vurdering af hver enkelt forbrydelses art, om der er grundlag for at indføre bøde som minimumsstraf. Justitsministeriet foreslog i lyset heraf og efter en konkret vurdering af de enkelte forbrydelsers strafværdighed en række, men ikke alle, bestemmelsers strafminimum ændret til bødestraf.

Som det fremgår af ovenstående, har omfanget af forhøjede minimumsstraffe i straffeloven ændret sig gennem tiden, og hovedparten af straffelovens forhøjede minima er siden 1961 blevet ophævet; men i 2009 blev der ved lov nr. 501 af 12. juni 2009 om ændring af straffeloven, retsplejeloven, våbenloven, lov om politiets virksomhed, lov om fuldbyrdelse af straf mv. og forvaltningsloven (Styrket

indsats mod bandekriminalitet mv.) indført et nyt forhøjet minimum i straffeloven i § 192 a, stk. 1, om visse tilfælde af overtrædelse af våbenlovgivningen under særligt skærpende omstændigheder.

Selv om der således kun i et enkelt tilfælde i nyere tid er indført et forhøjet minimum, har emnet gennem de senere år jævnligt været på den politiske dagsorden. Initiativer i lyset heraf har navnlig rettet sig mod straffelovens voldsbestemmelser eller bestemmelser, hvori vold indgår i gerningsbeskrivelsen. Som eksempler på sådanne initiativer kan der f.eks. henvises til forslag til folketingsbeslutning om indførelse af minimumsstraf i sager, hvor vold eller anden tvangsmæssig krænkelse af det menneskelige legeme indgår i gerningsindholdet (B 10), som blev fremsat af medlemmer af CD den 12. oktober 2000, forslag til folketingsbeslutning om hårdere straffe for voldtægt (B 15), der blev fremsat af medlemmer af det Konservative Folkeparti den 10. oktober 2000, og forslag til folketingsbeslutning om skærpelse af straffeloven (bl.a. i form af indførelse af minimumsstraffe i de af straffelovens bestemmelser, der i dag har en strafferamme på over seks år) (B 240), der er fremsat af medlemmer af Dansk Folkeparti den 26. april 2010. Det er kendetegnende for disse initiativer, at de er udsprunget af et ønske om en skærpelse af domstolenes strafudmåling på de givne områder.

I forbindelse med behandlingen af det lovforslag, der lå til grund for lov nr. 501 af 12. juni 2009, hvormed det forhøjede minimum for visse særligt grove overtrædelser af våbenlovgivningen blev indført, blev spørgsmålet om indførelse af en forhøjet minimumsstraf tillige rejst i to beslutningsforslag vedrørende straf for ulovlig våbenbesiddelse. Således fremsatte medlemmer af Dansk Folkeparti den 31. marts 2009 forslag til folketingsbeslutning om minimumsstraf for ulovlig besiddelse af skydevåben (B 151), og medlemmer af Socialistisk Folkeparti og Socialdemokratiet fremsatte den 5. maj 2009 forslag til folketingsbeslutning om minimumsstraf for ulovlig våbenbesiddelse (B 199).

Følgende er anført i bemærkningerne til forslag til folketingsbeslutning nr. B 151:

”Forslagsstillerne er af den opfattelse, at der skal indføres en minimumsstraf på 1 års fængsel for ulovlig besiddelse af skydevåben.

Minimumsstraf er ikke ukendt i dansk strafferet, hvor der findes minimumsstraf for forbrydelser mod liv og legeme, jf. straffelovens § 237, der lyder således: »Den, som dræber en anden, straffes for manddrab med fængsel fra 5 år indtil på livstid.«

Forslagsstillerne har tidligere stillet forslag i Folketinget om indførelse af minimumsstraf for »fuldbyrdet voldtægt« og for »pædofili«, dog uden at finde flertal herfor.

Nærværende beslutningsforslag skal ses som et led i bekæmpelsen af den aktuelle bandebrigade mellem forskellige grupperinger, der har stået på, specielt i vinterhalvåret 2008-2009 i København.

Lovlydige borgere går ikke rundt med skydevåben. Det er udansk. Imidlertid er situationen ganske ekstraordinær, hvorfor det er nødvendigt med indførelse af minimumsstraffe for besiddelse af skydevåben. Derved sikres det, at forbryderne idømmes en ordentlig straf.”

Følgende er anført i bemærkningerne til forslag til folketingsbeslutning nr. B 199:

”På grund af den særlige situation i hovedstaden med daglige skyderier er Socialdemokraterne og Socialistisk Folkeparti parate til at skærpe straffen for ulovlig besiddelse af et skydevåben. Straffen for ulovlig våbenbesiddelse skal give mindst 1 års ubetinget fængsel, såfremt forholdet har relation til et bandeopgør.

Hovedformålet er at få den våbenbærende person væk fra gaderne, da denne er til fare for andre. Straffen skal være lang nok til, at vedkommende ikke står på gaden igen med et nyt skydevåben kort tid efter, og at der kan opnås en passende påvirkning af den dømte i kriminalforsorgens regi.

Forslaget tager udgangspunkt i regeringens bandepakke, der ligeledes sigter på situationer, hvor besiddelsen af skydevåbenet må antages at være led i eller udsprunget af gensidige opgør mellem grupper af personer, hvor der på begge sider bruges voldelige midler.

Ved siden af straffeskærpsen ønsker Socialdemokraterne og Socialistisk Folkeparti, at der fremsættes forslag, der skal sikre en langt bedre kriminalpræventiv indsats. At hæve straffe kan have gode effekter, men repræsenterer ikke en langtidsholdbar løsning, der giver et mindre kriminelt samfund. Derfor er der brug for mere ambitiøse tiltag for at sikre forebyggelse af kriminalitet.

Socialdemokraterne og Socialistisk Folkeparti erkender, at ønsket om en minimumsstraf på 1 år er et særligt tiltag, der er udsprunget af den nuværende situation i København, og finder derfor, at der skal indføres en revisionsklausul efter 2 år med henblik på at vurdere lovens effekt.”

Beslutningsforslag nr. B 151 blev tilbagetaget før 1. behandlingen, og beslutningsforslag nr. B 199 blev behandlet i sammenhæng med 1. behandlingen af lovforslag nr. 211, der lå til grund for lov nr. 501 af 12. juni 2009. Justitsministeriet anførte vedrørende indførelsen af det forhøjede minimum bl.a. følgende i pkt. 3.2.1 i bemærkningerne til lovforslag nr. L 211:

”Regeringen foreslår på den baggrund for det første, at strafferammen for besiddelse mv. af ulovlige skydevåben med tilhørende ammunition på offentligt tilgængeligt sted under særlig skærpende omstændigheder forhøjes til fængsel indtil 6 år, og regeringen foreslår endvidere, at der for sådanne våbenlovsovertrædelser i lyset af den aktuelle situation indføres en minimumsstraf på fængsel i 1 år. Forslaget omfatter også besiddelse mv. på offentligt tilgængeligt sted af andre våben eller eksplosivstoffer, når våbnet eller eksplosivstofferne på grund af deres særdeles farlige karakter er egnet til at forvolde betydelig skade.

Regeringen bemærker, at indførelse af minimumsstraffe rejser en række vanskelige principielle spørgsmål, som i de senere år også har været debatteret i Folketinget flere gange. Der har endvidere i en række tilfælde været kritik af, at Folketinget er gået langt med hensyn til i forarbejderne at normere strafudmålingen i typesituationer. Regeringen vil på den baggrund anmode Straffelovrådet om fremadrettet at vurdere det principielle spørgsmål om, på hvilken måde lovgivers ønske om at tilkendegive, hvordan straffen for visse lovovertrædelser bør være i typesituationer, mest hensigtsmæssigt kan udtrykkes i lovgivningen med respekt for domstolenes rolle som den dømmende magt, der har den endelige afgørelse om skyld og straf i hver enkelt konkrete sag. Straffelovrådet vil i den forbindelse også skulle vurdere spørgsmålet om minimumsstraffe.”

Justitsministeriet fremsatte under udvalgsbehandlingen af lovforslaget et ændringsforslag, der indebar en udvidelse af det strafbare område, der er omfattet af minimumsstraffen (§ 192 a, stk. 1) således, at minimumsstraffen ikke kun – som efter lovforslaget – skulle gælde i tilfælde, hvor skydevåben eller andre våben (end skydevåben) eller eksplosivstoffer af særdeles farlig karakter besiddes, bæres eller anvendes på offentligt tilgængeligt sted. Minimumsstraffen skal efter ændringsforslaget herudover gælde ved andre grove overtrædelser, som vedrører de nævnte våben og eksplosivstoffer.

Baggrunden for lov nr. 501 af 12. juni 2009 – og således indførelsen af det forhøjede minimum – var, at der siden sensommeren 2008 havde været en række voldelige episoder mellem forskellige grupper med tilknytning til rocker- og bandemiljøet. Under behandlingen af lovforslaget gav spørgsmålet om anvendelse af forhøjede minima anledning til en del debat, men lovforslaget inklusive det af Justitsministeriet fremsatte ændringsforslag blev vedtaget med stemmer fra partierne V, S, DF, SF og KF.

Straffelovrådet har flere gange udtalt sig om spørgsmålet om anvendelse af minimumsstraf, senest i 1987- og 2002-betænkningerne. Til grund for rådets over-

vejsler i forbindelse med 1987-betænkning lå bl.a. følgende opgørelse over udtalelser om brugen af forhøjede minima siden 1949 (side 72-73):

”Siden 1949 har der i det lovforberedende arbejde gentagne gange været rejst kritik af bestemmelser om forhøjede minima i strafferammer. Som det fremgår af oplysningerne ovenfor, har dette synspunkt i en række tilfælde fået tilslutning fra lovgivningsmagten. For så vidt angår de få bestemmelser om forhøjede minima, der endnu gælder, har spørgsmålet om en ændring endnu ikke været forelagt folketetinget [er efterfølgende behandlet af Folketinget i forbindelse med vedtagelsen af lov nr. 218 af 31. marts 2004 om ændring af straffeloven og retsplejeloven (Ændring af strafferammer og bestemmelser om straffastsættelse mv.)]. Disse bestemmelser omtales nedenfor. Med hensyn til tidligere fremsatte udtalelser om strafminima skal oplyses følgende.

I en betænkning af 1949 fremsattes forslag til ændring af straffelovens bestemmelser om statsforbrydelser m.v. Dette førte til en lovrevision, navnlig af straffelovens kapitler 12 og 13, ved lov nr. 225 af 7. juni 1952. I udvalgsbetænkningen fremhævedes, at det allerede da var straffelovens hovedprincip ikke at foreskrive et højere strafminimum end fængselsstraffens faste minimum på 30 dage. Dette princip fandt man det også rigtigt at lægge til grund ved affattelsen af bestemmelserne om statsforbrydelser m.v. Det var udvalgets opfattelse, ”at der selv ved forbrydelser, der typisk er af en sådan grovhed, at en længere fængselsstraf bør være forskyldt, ikke bør foreskrives højere mindstestraf end fængsel i 30 dage”...

I udvalgets forslag blev alene gjort undtagelse herfra med hensyn til § 112 om drab på statsoverhovedet, og heri blev der ikke gjort nogen forandring ved lovrevisionens vedtagelse i 1952. Som foran nævnt er § 112 et af de få nugældende eksempler på forhøjet strafminimum.

I 1953 anmodede justitsministeriet straffelovskommissionen om en udtalelse om, hvorvidt der uden for kapitlerne 12 og 13 burde søges gennemført en ændring af de bestemmelser, der indeholdt et højere minimum end lovens faste minimum.

I sin svarskrivelse af 13. oktober 1953 opregnede straffelovskommissionen de dengang gældende bestemmelser om særlige strafminima (...)

Et flertal i straffelovskommissionen (6 medlemmer) fandt det forsvarligt at slette de særlige strafminima i alle bestemmelserne. I flertallets udtalelse hedder det:

”Der er ingen grund til at tro, at de forhøjede minima har nogen selvstændig generalpræventiv værdi, og spørgsmålet er derfor alene, om de bidrager til en hensigtsmæssig udmåling af straffene i de enkelte tilfælde. Ved de fleste af de forbrydelser, som der er tale om, ligger det praktiske strafniveau klart over minimum, og flertallet antager, at denne strafudmåling i så høj grad er bestemt af en tradition og af et skøn over forbrydelsens grovhed, at lovens mindstestraf i denne forbindelse er uden nævneværdig betydning. Skulle der undtagelsesvis være trang til at udmåle en noget lavere straf, vil det være en fordel, at loven ikke sætter nogen hindring herfor.”

Flertallet tilføjede, at der havde været nogen stemning for at gøre en undtagelse med hensyn til 5 års minimum i § 237 om forsætligt drab, men kun et medlem inden for flertallet fandt tilstrækkelig anledning til at foreslå en sådan særrregel.

Et mindretal (3 medlemmer) udtalte om nogle bestemmelser, at man kunne anbefale en ændring, og om andre bestemmelser, at man ikke havde noget at indvende imod en ændring. Derimod kunne mindretallet ikke tiltræde, at de forhøjede minima blev slettet i §§ 180, 181, 183, 216, 237, 246 og 288.

Bortset fra § 237 og § 246 er det forhøjede minimum senere slettet i de bestemmelser, med hensyn til hvilke mindretallet udtalte sig imod denne ændring.

Alle de lovændringer, ved hvilke der efter 1961 er sket bortfald af forhøjede strafminima, har haft støtte i udtalelser fra straffelovrådet”

Straffelovrådet udtalte i 1987-betænkningen herefter bl.a. følgende vedrørende anvendelse af forhøjede minima, idet der dog bortsås fra de spørgsmål, som knyttede sig til militær straffelov (side 74-75):

”Straffelovrådet kan i det væsentlige slutte sig til den foran citerede udtalelse af 1953 fra et flertal i den danske straffelovskommission. Det kommer efter straffelovrådets opfattelse næppe på tale at indføre nye forhøjede minima for fængselsstraf. Straffelovskommissionens flertal forudsatte i sin tid, at fængselsstraffens faste minimum ville være 30 dage. Som tidligere nævnt foreslår straffelovrådet denne grænse nedsat til 7 dage [som led i rådets nu gennemførte forslag om afskaffelse af hæftestrafpen], men denne ændring taler næppe på noget område for indførelse af et særligt minimum på 30 dage.

De gældende bestemmelser om forhøjede minima er blevet reduceret til et så lille antal, at der ikke er grund til at gå i enkeltheder med hensyn til principielle synspunkter. Rådet vil i det følgende begrænse sig til nogle korte bemærkninger om de gældende bestemmelser.

De forhøjede minima i § 146, stk. 2, § 215...og § 261, stk. 2, bør ophæves (...)

Om § 237 bemærkes følgende:

Det er næppe et spørgsmål af større praktisk vigtighed, om der for forsætligt drab skal opretholdes en minimumsstraf på 5 års fængsel, eller bestemmelsen herom skal fjernes. I retspraksis ligger straffen for drab normalt væsentligt over 5 år. Det forekommer på den anden side ikke så sjældent, at spørgsmålet om anvendelse af strafnedsættelsesreglen i § 85 [nu straffelovens § 83] rejses og besvares bekræftende i drabssager. Dette medfører, at forbrydelsens strafferamme i det konkrete tilfælde bliver bøde, hæfte eller fængsel. Anvendelsen af § 85 vil i nogle tilfælde begrunde, at der idømmes en lavere straf på et niveau af 5-8 års fængsel eller et lidt højere niveau, og i enkelte tilfælde er der med støtte i § 85 sket egentlig strafnedsættelse i den forstand, at der er fastsat en fængselsstraf under 5 års minimum i § 237... Det er ikke sandsynligt, at bedømmelsen af drabshandlinger ville ændre sig, eller at der ville opstå en større usikkerhed om strafudmålingen for drab under formildende omstændigheder, hvis det særlige minimum udgik af § 237.

Hvis man fjernede 5 års minimum i § 237 (og tillige 6 års minimum i § 112), ville man altså helt konsekvent have gennemført det princip, at fængselsstraffens faste minimum finder anvendelse i alle fængselsrammer, hvad enten det drejer sig om grove eller mindre grove forbrydelser. Det kunne på den anden side næppe be-

tegnes som nogen uforsvarlig eller ulogisk tilstand, om § 237 og § 112 som de eneste bestemmelser indeholdt forhøjede strafminima.

I forbindelse med de omtalte straffelovsbestemmelser skal det nævnes, at lov nr. 132 af 29. april 1955 om straf for folkedrab indeholder strafferammen fængsel på livstid eller i højst 16 år uden noget forhøjet minimum (...)

Det er straffelovrådets konklusion, at man kan ophæve de forhøjede minima for fængselsstraf i alle de nævnte straffelovsbestemmelser”

Straffelovrådet gav i 2002-betænkningen bl.a. udtryk for følgende vedrørende anvendelse af minimumsstraf (side 164-66):

”Spørgsmålet om anvendelse af forhøjede minima kan efter Straffelovrådets opfattelse give anledning til tvivl. Som påpeget bl.a. i Nordisk Strafferetskomité kan til fordel for anvendelse af forhøjede minima anføres, at der herved gives fastere rammer for strafudmålingen, hvilket kan gøre strafudmålingen mere ensartet og forudsigelig. En anden fordel kan som fremhævet i de finske lovforarbejder være, at lovgivningsmagten får øgede muligheder for at styre strafudmålingen og lejlighed til at markere den grad af strafværdighed, som man tillægger de enkelte gerningstyper.

Heroverfor kan anføres, at det meget ofte vil være vanskeligt for lovgivningsmagten på forhånd at overskue den variation af tilfælde, som kan komme til at foreligge. Forhøjede minima kan føre til, at domstolene tvinges til at udmåle straffe, der i enkelttilfælde ikke forekommer rimelige og proportionale i forhold til den forbrydelse, som foreligger til pådømmelse. En anden uheldig virkning kan være, at domstolene for at undgå et foreskrevet strafminimum henfører et forhold under en mildere straffebestemmelse, end der er grundlag for, eller frifinder tiltalte, uanset at der burde ske domfældelse.

Som det fremgår af pkt. 3.1 ovenfor, har det tidligere været Straffelovrådets opfattelse, at forhøjede fængselsminima som udgangspunkt bør afskaffes, og at det næppe kommer på tale at indføre nye forhøjede fængselsminima. Nedsættelsen af fængselsstraffens faste minimum fra 30 til 7 dage som følge af hæftestrafens afskaffelse taler næppe heller på noget område for indførelse af et særligt minimum på 30 dage.

Straffelovrådet er opmærksomt på, at spørgsmålet om forhøjede fængselsminima i de senere år har fået en tiltagende bevågenhed i den kriminalpolitiske debat, og at initiativer med henblik på indførelse af forhøjede fængselsminima navnlig har været rettet mod straffelovens voldsbestemmelser eller bestemmelser, hvori vold indgår i gerningsbeskrivelsen. Det er fortsat rådets opfattelse, at forhøjede fængselsminima som udgangspunkt bør afskaffes, og at man i almindelighed bør afstå fra at indføre nye forhøjede fængselsminima. (...)

Sammenfattende er der fortsat enighed i Straffelovrådet om, at det vil være forsvarligt og rigtigt at ophæve de forhøjede fængselsminima i § 146, stk. 2, § 215 og § 261, stk. 2. Der er endvidere af de ovenfor anførte grunde og i lighed med et enigt Straffelovråds konklusion i 1987 enighed om, at de forhøjede fængselsminima i §§ 112 og 237 for så vidt også kunne ophæves. Straffelovrådet forudsætter, at der, hvis en sådan ophævelse gennemføres, ikke sker ændringer i strafudmålingen i drabssager. Rådet har imidlertid fortsat den opfattelse, at det næppe er et

spørgsmål af større praktisk betydning, om de forhøjede fængselsminima i disse bestemmelser opretholdes. Rådet har derfor ikke fundet anledning til at fremkomme med forslag om ændring af §§ 112 og 237.”

2.1.3. Maksimumsstraf

En strafferamme på fængsel kan enten være tidsbegrænset og gå til og med 16 år eller være tidsubegrænset og gå indtil på livstid. For så vidt angår tidsbegrænsede strafmaksima indeholder straffeloven – ud over 16 år – følgende maksima: 3 måneder, 4 måneder, 6 måneder, 1 år, 1 år og 6 måneder, 2 år, 3 år, 4 år, 6 år, 8 år, 10 år og 12 år.

I forbindelse med udarbejdelse af Straffelovrådets 2002-betænkning foretog rådet en gennemgang af ændringer af bestemmelser i straffelovens specielle del i de forudgående 25 år. Gennemgangen viste, at lovgivningsmagtens valg af strafferamme, herunder strafmaksima, i hovedsagen er bestemt af en vurdering af forbrydelsens grovhed, herunder dens farlighed. En i samme anledning foretaget gennemgang af strafferammerne i straffelovens specielle del syntes at vise, at i hvert fald gerningsmandens person og forurettedes person samt tilregnelsens art (forsæt eller uagtsomhed) tillige indvirker på fastlæggelsen af strafmaksimum (2002-betænkningen side 143).

Knud Waaben har om samme emne anført følgende (Strafferettens almindelige del II – Sanktionslæren (5. udg. 2001) side 94):

”Strafferammer placerer de kriminaliserede handlinger på en trinrække fra de mindst betydelige til de groveste. Der er dog grænser for hvor systematisk lovgiveren kan udforme denne trinordning af de strafbare handlinger. For det første kan gerningstyper (eller beskyttelsesinteresser) være så indbyrdes forskellige at det er vanskeligt at begrunde et værdiforhold imellem dem. For det andet må rammer udformes ud fra den forudsætning at en gerningstype kan forekomme i forskellige grader af grovhed. Der er ofte et moment af vilkårlighed i rammevalg. Strfl. er i vidt omfang skrevet med det mål for øje at give et bredt spillerum for det konkrete udmålingsskøn.”

Det tilstræbes i almindelighed, at der er et rimeligt forhold mellem de strafmaksima, der gælder for forskellige gerningstyper. I den forbindelse lægges der særlig vægt på, hvilken beskyttelsesinteresse der krænkes ved lovovertrædelsen, og hvor groft den krænkes. Strafmaksimum vil således i almindelighed være højere

for forsætlige krænkelser end for uagtsomme krænkelser, og inden for de forsættigt forvoldte krænkelser gælder der højere maksima for drab end for vold og højere maksima for omfattende formuekrænkelser end for de mere ordinære.

Ved fastsættelse af strafmaksimum i en konkret bestemmelse skal bestemmelsen endvidere ses i sammenhæng med straffelovens øvrige bestemmelser. Den grovhedsvurdering, der ligger til grund for valg af strafmaksimum, er dermed også en vurdering af det indbyrdes forhold mellem flere gerningstyper. Det er sjældent, at det giver anledning til vanskeligheder at finde et passende forhold mellem strafmaksima for krænkelser, der kan sammenlignes med hinanden. Derimod er det betydeligt vanskeligere at anlægge tilsvarende sammenlignende synspunkter på gerningstyper, der i realiteten er usammenlignelige, f.eks. statsforbrydelser, almenfarlige forbrydelser, sædelighedsforbrydelser, freds- og ærekrænkelser og formuekrænkelser.

For det indbyrdes forhold i strafmaksima mellem personfarlig kriminalitet og formueforbrydelser kan der bl.a. henvises til 2002-betænkningen side 167-68 og pkt. 1.1 i de almindelige bemærkninger til det lovforslag, der ligger til grund for lov nr. 380 af 6. juni 2002 om ændring af straffeloven, retsplejeloven og færdselsloven (Skærpelse af straffen for voldtægt, vold, uagtsomt manddrab, uagtsom betydelig legemsbeskadigelse, forsættelig fareforvoldelse, biltyveri, grov forstyrrelse af ro og orden, menneskesmugling og menneskehandel mv.).

Fastlæggelsen af et passende indbyrdes forhold mellem de forskellige bestemmelers strafmaksimum vanskeliggøres endvidere ved, at samfundets syn på forholdet mellem forskellige gerningstyper og deres indbyrdes strafværdighed ikke er statisk. Såfremt lovgivningsmagten finder, at strafværdigheden for overtrædelse af en gerningstype har ændret sig i forhold til lovens øvrige gerningstyper, kan lovgivningsmagten tage højde herfor ved at ændre på bestemmelsens strafferamme og dermed sende et signal til domstolene om, at strafniveaueet bør reguleres i overensstemmelse med det ændrede syn på strafværdigheden.

Som tidligere anført fastsættes strafferammer efter praksis i dag meget bredt. Baggrunden herfor er, at ikke bare overtrædelser inden for normalområdet skal kunne rummes inden for en strafferamme, men at også både de lidet strafværdige og de grovest tænkelige overtrædelser af en bestemmelse skal kunne rummes.

Lovgivningsmagten kan derfor i tilfælde, hvor en bestemmelses strafmaksimum er fuldt udnyttet vælge at forhøje bestemmelsens strafmaksimum.

Der kan også opstå situationer, hvor lovgivningsmagten ikke finder, at der er tilstrækkelig mulighed for inden for den eksisterende strafferamme (udmålingspraksis) at differentiere straffen for de forskellige former af overtrædelser, der kan forekomme inden for rammerne af en bestemmelse. Lovgivningsmagten har i sådanne situationer i flere tilfælde valgt at forhøje et strafmaksimum for derved at give mere rum for differentiering af straffen.

Selv om strafferammer bør udformes på en sådan måde, at der til stadighed er et råderum i forhold til sjældent forekommende eller endnu ikke sete gerningsformer af en særlig grovhed, er der grænser for, hvor højt strafmaksimaene bør sættes. Straffelovrådet har både i 1987- og 2002-betænkningen tilkendegivet, at det må anses for ønskeligt at undgå strafmaksima, der ligger væsentligt over det, der med rimelighed kan forventes at blive relevant i udmålingspraksis. Dette skal dog som anført sammenholdes med, at det i almindelighed må anses for velbegrundet at fastsætte strafmaksima således, at der er et vist spillerum mellem normalniveauet for overtrædelse af straffebestemmelsen og straffebestemmelsens maksimum. Rådet pegede tillige på, at der ved fastlæggelsen af strafmaksima bør tages hensyn til, at strafmaksima skal kunne rumme tilfælde af gentagen kriminalitet og tilfælde, hvor der er spørgsmål om at dømmes for flere forbrydelser (sammenstød).

Straffelovrådet tilkendegav i 1987-betænkningen endvidere, at Straffelovrådet opfattede det som en fordel, hvis strafmaksima nedsættes i de tilfælde, hvor et maksimum er udtryk for en uholdbar eller ligefrem forældet vurdering af forbrydelsen og rummer en straftrussel, der er ude af takt med det strafniveau, der findes passende i praksis. Lovgivningsmagten har da også i praksis i visse tilfælde valgt at ændre en bestemmelses strafmaksimum med henblik på at angive en mere realistisk strafferamme (men uden at tilsigte en ændring af det faktiske straffniveau).

Lovgivningsmagten har herudover i en række tilfælde fundet grundlag for at udskille visse overtrædelser af en konkret bestemmelse til et særskilt delikt eller til en særskilt sidestrafte ramme, hvorved lovgivningsmagten har haft mulighed for

at hæve strafferammen (og eventuelt strafniveauet) for netop dette område. Om den lovtekniske baggrund for at indsætte et nyt delikt har Justitsministeriet i bemærkningerne til et lovforslag, hvormed den strafferetlige beskyttelse af vidner blev samlet i én bestemmelse i straffeloven (§ 123), anført følgende (lovforslag nr. L 167 (1991-92) om ændring af straffeloven (Beskyttelse af vidner mv.)):

”Ved udformningen af lovforslaget har muligheden for at indsætte en generel skærpet strafudmålingsregel i straffelovens almindelige del været overvejet. I dette tilfælde ville en skærpet udmåling skulle foretages inden for de eksisterende strafferammer. Justitsministeriet har imidlertid foretrukket, at det i en bestemmelse i straffelovens specielle del, der omhandler de enkelte forbrydelsestyper, tydeliggøres at forulempelse af et vidne i en straffesag eller civil sag eller vidnets nærmeste er et selvstændigt delikt, som straffes inden for en betydelig skærpet strafferamme. På denne måde er det hensigten, at bestemmelsen skal få en betydelig præventiv virkning.”

Som det fremgår, kan lovgivningsmagten under henvisning til en række ganske forskellige omstændigheder vælge at ændre en strafferamme. Fælles for ændringerne er, at lovgivningsmagten på denne måde kan justere på de rammer, der gælder for domstolenes fastsættelse af straf, og på den måde sende et signal vedrørende det fremtidige strafniveau/-udmåling.

2.1.4. Sidestrafferammer

En sidestrafferamme er som nævnt et supplement til en bestemmelses normalstrafferamme, og den kan enten være skærpende eller formildende i forhold til udgangspunktet. Lovgivningsmagten har ved at anvende sidestrafferammer mulighed for at tilkendegive, hvad der i forhold til en konkret gerningstype skal betragtes som uden for normalområdet, og hvad der derfor som udgangspunkt skal straffes hårdere eller mildere end normalsituationen.

I forbindelse med udarbejdelsen af Straffelovrådets 2002-betænkning blev der foretaget en gennemgang af bestemmelserne i straffelovens specielle del. Gennemgangen viste, at følgende kriterier indgik ved fastlæggelsen af *højere sidestrafferammer*: Skærpende omstændigheder, død, livsfare mm. som følge, andre følger, tidspunktet for den strafbare handling, forurettedes status, gerningsmandens status, motivet for den strafbare handling, udførelsesmåden, gentagelse og andet.

Disse kriterier anvendes i vidt omfang fortsat i straffelovens forhøjede strafferammer.

Ud over de traditionelle sidestrafferammer kommer den kategori af straffelovsbestemmelser, der vedrører særligt grove overtrædelser af bestemmelser i speciallovgivningen, og som således reelt er forhøjede sidestrafferammer i forhold til de pågældende speciallove. Der kan i den forbindelse f.eks. henvises til straffelovens § 299 b, hvorefter visse overtrædelser af særlig grov karakter af nærmere angivne immaterialretlige bestemmelser, straffes med fængsel indtil 6 år. Maksimumstraffen i den relevante immaterialretlige lovgivning er 1 år og 6 måneders fængsel. Som et andet eksempel kan nævnes straffelovens § 289, hvorefter overtrædelser af særligt grov karakter af skatte-, told-, afgifts- eller tilskudslovgivningen straffes med fængsel indtil 8 år, hvis der i den nævnte lovgivning er henvist til straffelovens § 289.

Ud over de skærpende sidestrafferammer, der vedrører specifikke bestemmelser i straffeloven, er der også enkelte skærpende sidestrafferammer, som ikke er tilføjet et konkret grunddelikt, men som i stedet vedrører en række forskellige grunddelikter. Det gælder f.eks. for terrorisme, jf. lovens § 114, der fastslår, at terrorisme straffes med fængsel indtil på livstid. Da terrorisme kan begås i tilknytning til en række forskellige straffelovsovertrædelser indebærer den skærpende sidestrafferamme i § 114 en forhøjelse af visse bestemmelsers strafferammer ved terrorhandling. Det gælder f.eks. strafferammerne i straffelovens §§ 245 og 246 om grov vold og grov vold under særdeles skærpende omstændigheder, der i grunddelikterne har et strafmaksimum på henholdsvis fængsel indtil 6 år og fængsel indtil 10 år.

Det skal i denne sammenhæng endvidere nævnes, at visse gerningstyper, som efter deres karakter kunne have været opført i én bestemmelse som henholdsvis normalstrafferamme og tilhørende sidestrafferamme(r), er opført i selvstændige bestemmelser. Til illustration heraf kan f.eks. peges på straffelovens §§ 112 og 237, der vedrører henholdsvis kongedrab og manddrab, hvor der for de respektive bestemmelser er en strafferamme på fængsel indtil på livstid med et forhøjet minimum på henholdsvis 6 år og 5 år.

Straffelovrådets gennemgang i 2002 af straffelovens specielle del viste endvidere, at loven indeholdt en række *lavere sidestrafteammer*, og at følgende kriterier indgik ved fastlæggelsen heraf: Formildende omstændigheder, manglende (væsentlige) følger og andre særlige omstændigheder. En gennemgang af straffelovens specielle del, som den ser ud i dag, viser, at der fortsat i visse tilfælde er knyttet lavere sidestrafteammer til lovens normalstrafteammer eller er givet mulighed for strafbortfald, og at der herved hovedsageligt anvendes de samme kriterier som i 2002.

Sammen med de lavere sidestrafteammer hører også de steder i loven, hvor uagtsomme handlinger er kriminaliseret. Straffeloven kriminaliserer som udgangspunkt alene forsætlige handlinger, jf. straffelovens § 19, men flere steder i loven er også uagtsomme handlinger strafbare, og i disse tilfælde vil den tilhørende strafteamme afspejle det mindre strafværdige i en uagtsom handling i forhold til en forsætlig.

Ud over lavere sidestrafteammer, som er tilføjet i det enkelte grunddelikt, findes der i straffelovens § 83 en generel hjemmel til at nedsætte straffen under den i grunddeliktet foreskrevne strafteamme, når oplysninger om gerningen, gerningsmandens person eller andre forhold afgørende taler herfor. Efter samme bestemmelse kan straffen under i øvrigt formildende omstændigheder helt bortfalde. Hjemmel til at nedsætte straffen under strafteammens minimum findes endvidere i straffelovens § 21, stk. 2, om forsøg, og § 23, stk. 1, 2. pkt., om medvirken.

Spørgsmålet om anvendelse af sidestrafteammer var genstand for overvejelser, da Straffelovrådet afgav 1987-betænkningen, og rådet anførte i den forbindelse bl.a. herom (1987-betænkningen side 93-94):

”Selvom det tilstræbes at nedsætte unødvendigt høje strafmaksima, vil det dog være et gennemgående træk ved overvejelser vedrørende strafteammer, at der må være et betydeligt spillerum for variationer i straffen for en forbrydelse i dens forskellige grader af grovhed. Der er derfor grund til at overveje, i hvilket omfang man skal gøre brug af den fremgangsmåde at give en lovovertrædelse en delt strafteamme (...) Man kan holde en forbrydelses strafmaksimum nede i hovedrammen, hvis man hertil føjer en sideramme med adgang til i særlige tilfælde at gå op til et højere maksimum end det i hovedrammen nævnte.

Denne fremgangsmåde blev fulgt i 1981, da det normale strafmaksimum for forsætlig brandstiftelse, voldtægt og røveri blev nedsat til 6 års fængsel, idet der samtidig tilføjedes en sideramme med 10 års maksimum med henblik på særligt skærpende omstændigheder... Rådets bemærkninger pegede på visse vanskeligheder ved at angive bestemt, under hvilke betingelser den skærpede sideramme finder anvendelse. Behovet for at anvende de strengeste straffe kan bero på en helhedsbedømmelse, i hvilken der indgår faktorer, som ikke på forhånd kan angives præcist i loven. I § 181, stk. 2, om brandstiftelse og i § 288, stk. 2, om røveri anvendte man formuleringen: "Hvis (forbrydelsen) har haft en særlig farlig karakter eller der i øvrigt foreligger særligt skærpende omstændigheder", hvorved handlingens farlighed fremhæves som et moment, der skal tages i betragtning, men dog ikke er det eneste, der skal lægges vægt på. Tilsvarende fik § 293 om brugstyveri ved en lovændring i 1961 det indhold, at det normale strafmaksimum er fængsel i 1 år, med følgende tilføjelse: "Under skærpende omstændigheder, navnlig når tingene ikke bringes tilbage efter brugen, kan straffen stige til fængsel i 2 år".

Det er muligt, at nogle vil kritisere den foran omtalte lovteknik, som består i at opstille en forhøjet sideramme med henblik på tilfælde, der frembyder "(særligt) skærpende omstændigheder". Det kan hævdes, at brugen af et lavere strafmaksimum i hovedrammen er en skueret, når realiteten er den, at der alligevel gælder et højere maksimum, hvis anvendelse blot beror på rettens skøn over de skærpende omstændigheder. Straffelovrådet finder imidlertid, at den nævnte lovteknik med delt strafferamme kan være bedre end at opstille en strafferamme med det højeste maksimum. I den delte strafferamme ligger en tilkendegivelse om, at straffen i alle normaltilfælde – også inden for den grovere ende af den sædvanligt forekommende kriminalitet – skal holde sig inden for hovedrammen, medens anvendelsen af den skærpede sideramme skal begrænses til tilfælde, hvor der kan peges på særlige grovhedsmomenter af en ikke almindeligt forekommende karakter. Den delte strafferamme kan med andre ord være et middel til at begrænse strafmulighederne og undgå høje strafmaksima, der må forekomme urealistiske som almindelig regel om den pågældende kriminalitetstype."

Straffelovrådet anførte følgende vedrørende samme emne i 2002-betænkningen (2002-betænkningen side 206):

"Imod anvendelsen af en lovteknik med delte strafferammer kan anføres, at det kan vise sig vanskeligt på forhånd at overskue den variation af tilfælde, som kan komme til at foreligge. Det kan føre til, at de betingelser, under hvilke en sidestrafferamme kan eller skal anvendes, må angives forholdsvis upræcist eller skønspregt, idet man f.eks. nødsages til benytte udtryk som "skærpende omstændigheder" eller "særligt skærpende omstændigheder". Det kan også anføres, at brugen af et lavere strafmaksimum i hovedrammen er en skueret, når realiteten er den, at der alligevel gælder et højere maksimum, hvis anvendelse blot beror på rettens skøn over de "skærpende" eller "særligt skærpende" omstændigheder.

Heroverfor kan anføres, at anvendelsen af en lovteknik med delte strafferammer skærper lovgivningsmagtens opmærksomhed om, hvilke straffe der skal gælde for forskellige handlinger under nærmere angivne omstændigheder. Som påpeget i Straffelovrådets betænkning fra 1987 ligger i den delte strafferamme en til-

kendegivelse om, at straffen i alle normaltilfælde, herunder inden for den grovere ende af den sædvanligt forekommende kriminalitet, skal holde sig inden for hovedrammen, mens anvendelsen af sidestrafferammen forbeholdes tilfælde, hvor der kan peges på særlige grovhedsmomenter eller momenter af formildende karakter, som ikke er almindeligt forekommende. Den delte strafferamme kan føre til begrænsning af strafmulighederne, herunder anvendelse af strafmaksima, der i almindelighed må forekomme urealistiske for den pågældende gerningstype.

Straffelovrådet er fortsat af den opfattelse, at strafferammesystemet ofte bør udformes under anvendelse af delte strafferammer. Der er i rådet enighed om, at en lovteknik med delte strafferammer i mange tilfælde må antages at være bedre end at opstille én strafferamme med det højeste maksimum. Rådet er opmærksomt på de vanskeligheder, denne lovteknik kan frembyde. Rådet har set det som en opgave ved revisionen af strafferammesystemet at komme med forslag til en mere præcis og nuanceret angivelse af de kriterier, der kan eller skal betinge anvendelsen af sidestrafferammer i skærpende retning. Mens kriterierne for strafforhøjelse i overensstemmelse med legalitetsprincippet bør søges udformet så klart og præcist som muligt, er der ikke det samme behov for, at kriterierne for straffnedsættelse udformes præcist. Der er derfor efter rådets opfattelse ingen afgørende indvendinger imod at anvende vage og mere konturløse formuleringer ved angivelsen af en adgang til at fravige den foreskrevne strafferamme i formildende retning.”

Vedrørende Straffelovrådets syn på den nærmere udformning af sidestrafferammer kan der henvises til 2002-betænkningen side 202-03.

Der anvendes i dag fortsat i vidt omfang sidestrafferammer. Som et eksempel fra de senere års praksis på, at lovgivningsmagten via indførelse af en sidestrafferamme har søgt at påvirke strafniveauet, kan nævnes indførelsen af et nyt stk. 2 om tvangsægteskaber i straffelovens § 260 om ulovlig tvang. Strafferammen i stk. 2 er forhøjet fra bøde eller fængsel indtil 2 år til fængsel indtil 4 år. Lovændringen var ikke udtryk for en nykriminalisering, men for et ønske fra lovgivningsmagtens side om at skærpe strafniveauet i den pågældende type sager.

2.1.5. Generelle regler om strafudmåling

Straffelovens §§ 81 og 82 oplister en række omstændigheder, der i almindelighed skal betragtes som henholdsvis skærpende og formildende ved udmåling af straf inden for strafferammen. Bestemmelserne er ikke udtømmende. Disse generelle bestemmelser blev i overensstemmelse med Straffelovrådets anbefalinger i 2002-betænkningen indsat i straffeloven i ved lov nr. 218 af 31. marts 2004 om ændring af straffeloven og retsplejeloven (Ændring af strafferammer og bestemmelser om straffastsættelse mv.). Af formildende omstændigheder kan f.eks. nævnes,

at gerningsmanden frivilligt har afværget eller søgt at afværge den fare, der er forvoldt ved den strafbare handling, *eller at gerningsmanden frivilligt har angivet sig selv og aflagt fuldstændig tilståelse*. Af skærpende omstændigheder kan f.eks. nævnes, at gerningen er udført af flere i forening, *eller at gerningen har baggrund i andres etniske oprindelse, tro, seksuelle orientering eller lignende*. Ud over §§ 81 og 82 er der enkelte andre generelle bestemmelser som f.eks. straffelovens § 157 a, stk. 1, om tortur, der har betydning for domstolenes strafudmåling.

Der vil ikke under henvisning til sådanne generelle bestemmelser kunne udmåles en straf, der ligger uden for grunddeliktets strafferamme.

Ud over de generelle bestemmelser vedrørende skærpende eller formildende omstændigheder indeholder straffeloven også en række bestemmelser, hvor der i normalstrafferammen er anført eksempler på, hvad der skal betragtes som skærpende eller formildende omstændigheder ved strafudmålingen. Lovgivningsmagten kan således påvirke strafniveauet for overtrædelse af en konkret bestemmelse ved inden for den enkelte strafferamme at angive momenter, som skal betragtes som særligt skærpende eller formildende.

2.2. Speciallovgivningen

Det antages almindeligvis, at strafferammer i speciallovgivningen ikke bør overstige fængsel indtil 2 år. Der findes dog i praksis enkelte ældre speciallovsbestemmelser med en højere strafferamme, f.eks. § 68 i beredskabsloven om ”den, der under krise eller krig forsætligt misbruger eller undlader at respektere det kendemærke, hvis anvendelse i henhold til en mellemfolkelig overenskomst tiltrådt af Danmark er forbeholdt varetagelsen af de opgaver, der i Danmark varetages af redningsberedskabet”. Strafferammen efter denne bestemmelse er bøde eller fængsel indtil 12 år.

En overtrædelse af en speciallov kan være af en sådan karakter, at en sanktion i henhold til specialloven ikke findes tilstrækkelig. Der findes på den baggrund i dag i straffeloven en række overbygningsbestemmelser til speciallove, f.eks. § 196 om overtrædelse af miljølovgivningen under skærpende omstændigheder, § 289 om overtrædelse af grov karakter af skatte-, told-, afgifts- eller tilskudslov-

givningen og § 299 a om overtrædelse af markedsføringslovens § 19 under særligt skærpende omstændigheder.

Speciallove er typisk lovteknisk bygget således op, at forbuds-/påbudsreglen og straffereglen ikke fremgår af samme bestemmelse, idet straffereglen vil være indeholdt i én (eller enkelte) bestemmelse(r), der finder anvendelse for alle lovens strafbelagte bestemmelser. Der er dog også eksempler på, at straffereglen og forbuds-/påbudsreglen fremgår af samme bestemmelse, ligesom der er speciallove, der indeholder begge lovtekniske fremgangsmåder.

Såfremt lovgivningsmagten ønsker at ændre straffniveauet for overtrædelse af en speciallov, forudsætter det som altovervejende hovedregel, at der enten sker en ændring af strafferammen i straffereglen, eller at der i forbindelse med en præcisering eller uddybning af straffereglen fremkommer tilkendegivelser om det fremtidige straffniveau i bemærkningerne til lovforslaget.

Lovgivningsmagtens praksis for ændring af straffebestemmelser i speciallovgivningen med henblik på at ændre straffniveauet på et givent område ligner i sagens natur ændringer af straffeloven, og kan således f.eks. bestå i at ændre på selve strafferammen, herunder eventuelle sidestrafferammer, eller at angive i en strafferegulering, hvad der skal betragtes som skærpende eller formildende omstændigheder ved strafudmålingen.

Speciallovsområdet adskiller sig dog ved, at lovgivningsmagten i visse tilfælde har valgt at fremkomme med meget udtrykkelige angivelser i lovteksten om strafudmålingen. Et eksempel herpå er § 23 a i konkurrenceloven, der indeholder mulighed for straflempelse. Af bestemmelsen følger det, at deltagere i karteller ved – under opfyldelse af visse nærmere angivne betingelser – at orientere myndighederne om kartellet kan opnå tiltalefrafald eller strafnedsættelse med en i loven fastsat procentsats for deltagelsen i kartellet.

3. Angivelse af strafniveau i bemærkninger til lovforslag

Ethvert lovforslag indeholder efter lovforslagets paragraffer bemærkninger til lovforslaget. Bemærkningerne består bl.a. af en beskrivelse af lovens formål, redegørelse for gældende ret på området og en redegørelse for den ordning, som lovforslaget lægger op til.

Hovedformålet med bemærkningerne er at informere Folketingets medlemmer om lovforslaget til brug for forslaget behandling i Folketinget, men efter vedtagelsen af lovforslaget vil bemærkningerne også have stor betydning for forståelsen og anvendelsen af loven.

For så vidt angår den retskildemæssige værdi af bemærkningerne til et lovforslag har W.E. von Eyben anført følgende (Juridisk Grundbog 1 – Retskilderne (1998) side 14):

”Hvis man rent statistisk vil illustrere betydningen af de forskellige retskilder, er der i nutiden næppe tvivl om, at lovbestemmelsernes forhistorie, *motiverne*, indtager en førsteplads. Selv om der inden for denne retskilde kan være variationer om betydningen heraf for fastlæggelsen af gældende ret, får man indtryk af, at denne retskilde undertiden virker lige så stærkt som indholdet af en lovbestemmelse. Hvis lovgivningen bevidst undlader at give udtryk for en vis opfattelse i selve lovordene, men af forskellige grunde foretrækker at lade det bero på en klar udtalelse i motiver, f.eks. i en betænkning afgivet af et folketingsudvalg, har man et eksempel, hvor domstolene i hvert fald yderst sjældent kommer til et andet resultat. Men også i andre tilfælde synes denne retskilde at virke med stor styrke.”

Justitsministeriet har endvidere i en besvarelse til Folketingets Retsudvalg tilkendegivet, at bemærkningerne til et lovforslag ikke som sådan er en del af den senere vedtagne lov, men at det ligger fast, at både domstolene og de administrative myndigheder, der eventuelt skal træffe konkrete afgørelser i medfør af loven, normalt tillægger bemærkningerne til et lovforslag væsentlig betydning ved fortolkningen af loven (spørgsmål nr. 41 fra Folketingets Retsudvalg vedrørende lovforslag nr. L 22 (1996-97) om forbud mod ophold i bestemte ejendomme).

Såfremt lovgivningsmagten ønsker at komme med nærmere tilkendegivelser vedrørende strafniveau/-udmåling, kan lovgivningsmagten således anvende lovforslagets bemærkninger hertil. Strafmålingen i de enkelte sager vil dog fortsat

bero på domstolenes konkrete vurdering af alle sagens omstændigheder. Såfremt der er angivet strafpositioner i bemærkningerne, vil disse derfor kunne fraviges i op- eller nedadgående retning i tilfælde af tilstedeværelsen af skærpene eller formildende omstændigheder.

Det bemærkes, at et lovforslags bemærkninger udarbejdes på ministerens og regeringens vegne, men at Folketinget ved at vedtage den foreslåede lovtekst efter dansk retskildemæssig tradition dermed også har ”godkendt” bemærkningerne som relevante fortolkningsbidrag til lovteksten.

Fremgangsmåden med at fremkomme med tilkendegivelser om strafniveau mv. i bemærkninger til et lovforslag er da også en fremgangsmåde, som lovgivningsmagten anvender i praksis. Fremgangsmåden er over de senere år blevet anvendt i stadigt større omfang, og der har i den anledning politisk været rejst visse spørgsmål hertil.

Justitsministeriet har anført følgende herom i et svar til Folketingets Retsudvalg i forbindelse med behandling af et lovforslag om bl.a. skærpelse af straffen for grov vold og besiddelse af kniv og slagvåben (spørgsmål nr. 23 vedrørende lovforslag nr. 145 (1996-97) om ændring af straffeloven, våbenloven og lov om restaurations- og hotelvirksomhed mv. (Skærpelse af straffen for særlig grov vold og for besiddelse af knive og slagvåben, sikkerhedsmæssige krav til restaurationsindretning mv.):

”I øvrigt anføres det i høringssvaret fra Dommerforeningen, at den detaljerede regulering af strafudmålingen i bemærkningerne til et lovforslag er usædvanlig og rejser principielle problemer om opgavefordelingen mellem domstolene og lovgivningsmagten. Dommerforeningen henviser i den forbindelse til, at straffastsættelse, herunder vurderingen af om der foreligger konkret formildende eller skærpene omstændigheder, anses for at være et kerneområde for den ”dømmende” myndighed, jf. grundlovens § 3 (...)

Efter Justitsministeriets opfattelse bør lovgivningsmagten generelt være opmærksom på og som udgangspunkt følge de principielle synspunkter, som er indeholdt i høringssvaret. Lovgivningsmagten bør således i almindelighed ikke give præcise anvisninger på det forudsatte strafudmålingsniveau og i hvert fald ikke lægge op til, at der i konkrete tilfælde ikke kan ske fravigelse af den tilsigtede ændring i overensstemmelse med sædvanlige strafudmålingsprincipper.

Justitsministeriet finder imidlertid samtidig, at lovgivningsmagten – også i forhold til grundlovens § 3 – er berettiget til, hvis der er særlig begrundelse herfor, at

give mere detaljerede retningslinier til domstolene om de ændringer i straffastsættelsen, som ønskes gennemført på bestemte områder.

Det kan navnlig dreje sig om områder, hvor samfundsudviklingen efter regeringens og Folketingets opfattelse har nødvendiggjort særlige og mere omfattende ændringer. Som eksempler herpå kan i den aktuelle situation nævnes netop våbenlovsområdet og de skærper, der er angivet i L 98 og i dette lovforslag (L 145), samt de foretagne straffskærper ved gentagen handel med hårde stoffer (L 23). På disse områder kan til støtte for en sådan lovgivning endvidere henvises til, at straffene efter hidtidig praksis og i overensstemmelse med sædvanlige principper ved disse overtrædelser er udmålt mere takstmæssigt (både med hensyn til bødestørrelser og frihedsstraffens længde).

På voldsområdet er der [efter] regeringens opfattelse også en særlig begrundelse for forslaget indhold. De nu foreslåede skærper skal – som anført i bemærkningerne pkt. 5.1. – ses i lyset af de tidligere ændringer i 1989 og 1994 og den ønskede høje prioritering af den forebyggende og sociale indsats. På den baggrund foreslår regeringen alene en skærpelse af straffene i de groveste voldstilfælde, men til gengæld en markant forhøjelse i disse tilfælde.”

Der kan vedrørende samme emne endvidere henvises til besvarelsen af spørgsmål nr. 12 vedrørende lovforslag nr. 41 (1999-2000) om ændring af straffeloven (Udvidet brug af samfundstjeneste og betingede domme med vilkår om alkoholbehandling for spirituskørsel) og spørgsmål nr. 5 vedrørende lovforslag nr. 196 (1999-2000) om ændring af straffeloven (Maskeringsforbud).

En gennemgang af de senere års ændringer af straffeloven og visse speciallove har vist, at lovgivningsmagtens tilkendegivelser om strafniveau i bemærkninger til lovforslag har haft forskellige former og detaljeringsgrader. Overordnet set kan lovgivningsmagtens tilkendegivelser opdeles i to kategorier, der vedrører henholdsvis tilkendegivelser om selve strafniveauet og tilkendegivelser om omstændigheder, der skal betragtes som skærpende eller formildende i forbindelse med strafudmålingen. Lovgivningsmagtens tilkendegivelser indeholder dog ofte begge dele.

Af eksempler fra praksis på mindre detaljerede angivelser i bemærkninger om strafniveau kan nævnes tilfælde, hvor lovgivningsmagten alene tilkendegiver, at der kan/skal ske f.eks. en skærpelse af strafniveauet, eller at en given strafart som udgangspunkt skal anvendes ved strafudmålingen. I andre tilfælde vælger lovgivningsmagten at anføre, at niveauet skal svare til strafniveauet for en anden bestemmelse, eller at alene strafniveauet for visse overtrædelser af en given bestemmelse skal ændres.

Lovgivningsmagtens tilkendegivelser om strafudmåling er imidlertid også i visse tilfælde ganske detaljerede. I praksis anvender lovgivningsmagten til tider den fremgangsmåde at tilkendegive i bemærkningerne, at straffniveauet skal ændres med en vis forholdsmæssig andel, f.eks. 1/3, med et vist nærmere angivet interval, f.eks. 1 år, eller skal ligge inden for et vist interval, f.eks. 3 til 6 måneders fængsel.

I andre tilfælde indeholder bemærkningerne til et lovforslag ligefrem en udtrykkelig angivelse af, hvad strafpositionen som udgangspunkt skal være i forskellige typesituationer, f.eks. 7 dages ubetinget fængsel for ulovlig besiddelse af kniv på offentligt tilgængeligt sted eller 14 dages ubetinget fængsel for brugstyveri af en bil. Som eksempler kan nævnes pkt. 4.2 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget bag lov nr. 500 af 17. juni 2008 om ændring af straffeloven, retsplejeloven og våbenloven og lov om fuldbyrdelse af straf mv. (Styrkelse af indsatsen mod ulovlige skydevåben og knive på offentligt tilgængelige steder) og pkt. 3.3 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget bag lov nr. 380 af 6. juni 2002 om ændring af straffeloven, retsplejeloven og færdselsloven (Skærpelse af straffen for voldtægt, vold, uagtsomt manddrab, uagtsom betydelig legemsbeskadigelse, forsætlig fareforvoldelse, biltyveri, grov forstyrrelse af ro og orden, menneskesmugling og menneskehandel mv.).

Det forekommer også, at lovgivningsmagten kombinerer angivelser af, hvilken forholdsmæssig ændring der lægges op til, med angivelser af, hvad strafpositionen som udgangspunkt skal være fremover. Som eksempel kan nævnes lov nr. 760 af 29. juni 2011 om ændring af straffeloven (Skærpede straffe for hjemmerøveri og organiseret indbrudskriminalitet), hvor det i forarbejderne bl.a. er angivet, at det tilsigtes, at straffen for egentlige hjemmerøverier ”forhøjes til det dobbelte i forhold til den straf, der hidtil har været fastsat af domstolene, således at straffen som udgangspunkt vil være 5 års fængsel” (pkt. 3.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger). Egentlige hjemmerøverier beskrives i forarbejderne som ”røverier, hvor gerningsmanden og offeret ikke har haft forudgående personlige relationer, hvor motivet må antages at være en formodning om værdier i offerets hjem, og hvor gerningsmanden er trængt ind i det private hjem, uanset at beboerne var hjemme”.

Lovgivningsmagten fremkommer endvidere inden for speciallovsområdet i visse tilfælde med så detaljerede og omfattende niveauangivelser vedrørende strafudmålingen på et givent område, at der er tale om et egentligt katalog over strafniveauerne på området. Som eksempler kan nævnes lov nr. 468 af 10. juni 1997 om ændring af færdselsloven (Spiritus- og promillekørsel, mobiltelefoner mv.) og lov nr. 526 af 6. juni 2007 om ændring af lov om euforiserende stoffer (Højere bøder i narkosager).

Som nævnt kan lovgivningsmagten også vælge i bemærkningerne til et lovforslag at anføre, hvad der i forhold til en konkret bestemmelse skal betragtes som skærpende eller formildende omstændigheder ved strafudmålingen. Som eksempel herpå kan f.eks. nævnes situationer, hvor lovgivningsmagten, såfremt særlige omstændigheder i henhold til en bestemmelses ordlyd har betydning for strafudmålingen, uddyber i bemærkningerne, hvad der nærmere skal ligge i disse særlige omstændigheder, herunder eventuelt også hvad der ikke kan anses for omfattet af disse omstændigheder.

Også i tilfælde, hvor der hverken gælder en sidestrafferamme eller er angivet særlige omstændigheder i bestemmelsens normalstrafferamme, der skal tillægges vægt ved strafudmålingen, vælger lovgivningsmagten til tider at angive omstændigheder i bemærkningerne, der skal tillægges særlig vægt i forbindelse med strafudmålingen.

4. Angivelse af strafniveau under folketingsbehandlingen

4.1. Udvalgsbetænkninger

Under Folketingets behandling af et lovforslag, kan lovforslaget på ethvert trin af dets behandling henvises til et udvalg. Et lovforslag vil typisk blive henvist til udvalgsbehandling mellem 1. og 2. behandlingen og eventuelt også mellem 2. og 3. behandlingen. Udvalgsbehandlingen foregår helt overvejende i Folketingets stående udvalg.

Udvalgsbehandling afsluttes typisk med en skriftlig betænkning, som bl.a. indeholder udvalgets indstillinger og politiske bemærkninger. Lovgivningsmagten kan i den forbindelse komme med tilkendegivelser om strafniveauet i relation til det pågældende lovforslag.

Til illustration heraf kan henvises til den udvalgsbetænkning, der blev afgivet i forbindelse med behandlingen af lovforslaget om en styrket indsats mod piratkopiering mv. (lovforslag nr. L 6 (2008-09) om ændring af varemærkeloven, straffeloven, lov om radio- og fjernsynsvirksomhed samt forskellige andre love (Styrket indsats mod piratkopiering mv.)). Bl.a. følgende er anført i betænkningen:

”Et *flertal* i udvalget (udvalget med undtagelse af EL) indstiller lovforslaget til *vedtagelse* med de stillede ændringsforslag.

Socialdemokratiets og Socialistisk Folkepartis medlemmer af udvalget støtter bemærkningerne til lovforslaget, hvorefter bødeniveauet for grove overtrædelser af varemærkeloven, designloven, patentloven og brugsmodelloven bliver hævet til et niveau, som ligger over det, der anvendes i dag, og at bødeniveauet for særlig grove krænkelse, jf. straffelovens § 299 b, bliver hævet til et niveau, som ligger over bødeniveauet for grove tilfælde af piratkopiering, jf. pkt. 2.3.4 i de almindelige bemærkninger. I overensstemmelse med anbefalingen fra arbejdsgruppen om en styrket indsats mod piratkopiering (rapport fra marts 2008, s. 59) ønsker Socialdemokraterne at præcisere, at også bødeniveauet for ophavsretskrænkelser bør hæves; sådanne bemærkninger findes ikke i det lovforslag, der i 2004 gennemførte en forhøjet strafferamme for ophavsretskrænkelser.

På denne baggrund forudsættes det, at bødeniveauet for grove overtrædelser af ophavsretsloven bliver hævet til et niveau, som ligger over det, der anvendes i dag. Det skærpede bødeniveau vil i praksis navnlig have betydning for overtrædelser begået af selskaber m.v. (juridiske personer), da udgangspunktet ved grove overtrædelser begået af fysiske personer vil være, at der idømmes en fængselsstraf. Spørgsmålet om, hvilken bøde der skal udmåles i den enkelte konkrete sag, vil bero på domstolenes samlede vurdering af sagens foreliggende omstændigheder. Det forudsættes endvidere, at der ved fastsættelse af bødestraf for juridiske personers overtrædelse af den foreslåede bestemmelse i straffelovens § 299 b, nr. 1, om ophavsretskrænkelser udmåles en bøde på et niveau, der ligger over det niveau, der efter lovforslaget vil skulle udmåles for overtrædelse af ophavsretsloven.

Et *mindretal* i udvalget (EL) indstiller lovforslaget til *forkastelse* ved 3. behandling. Mindretallet vil stemme imod de stillede ændringsforslag.”

4.2. Ændringsforslag

Det følger af grundlovens § 41, stk. 2, at et lovforslag for at kunne vedtages skal undergives 3 behandlinger. Det er muligt under folketingsbehandlingen at stille

ændringsforslag til et fremsat lovforslag, dog forudsat, at det ikke vil bringe processen i strid med grundlovens § 41, stk. 2, dvs. forudsat, at lovforslaget ikke i kraft af ændringsforslaget mister sin identitet.

Et ændringsforslag kan være fremsat af den relevante minister med tilslutning af udvalget (eller nogle af udvalgets medlemmer) eller af et eller flere udvalgsmedlemmer. Ændringsforslag skal være ledsaget af bemærkninger, og lovgivningsmagten har i den forbindelse mulighed for at fremkomme med eventuelle bemærkninger af relevans for strafudmålingen.

Denne fremgangsmåde blev anvendt i forbindelse med en forhøjelse af strafferammen i straffelovens § 222, stk. 1 og 2, om seksuelt misbrug af børn ved lov nr. 380 af 6. juni 2002 om ændring af straffeloven, retsplejeloven og færdselsloven (Skærpelse af straffen for voldtægt, vold, uagtsomt manddrab, uagtsom betydelig legemsbeskadigelse, forsætlig fareforvoldelse, biltyveri, grov forstyrrelse af ro og orden, menneskesmugling og menneskehandel mv.). Det bagvedliggende lovforslag indeholdt bl.a. en forhøjelse af strafferammerne i lovens § 216, stk. 1 og 2, om voldtægt. De socialdemokratiske medlemmer af Retsudvalget fremsatte under udvalgsbehandlingen et ændringsforslag, hvorefter strafferammerne for overtrædelse af straffelovens § 222, stk. 1 og 2, blev foreslået forhøjet svarende til de foreslåede forhøjelser i § 216. Følgende er anført i bemærkningerne til ændringsforslaget om det fremtidige strafniveau for overtrædelse af § 222:

”Formålet med de foreslåede ændringer af straffen for seksuelt misbrug af børn er at sikre en parallelitet mellem strafferammerne for voldtægt (§ 216) og seksuelt misbrug af børn (§ 222). Forslagsstillerne forestiller sig en strafforøgelse for seksuel misbrug af børn, som forholdsmæssigt vil svare til forøgelsen i voldtægtsstraffen. Forslagsstillerne anser det for ganske uforklarligt, hvis Folketinget med ændringen af straffeloven fastlægger en strafferamme på op til henholdsvis 8 og 12 år for voldtægt uden samtidig at hæve strafferammerne for seksuelt misbrug af børn tilsvarende. Disse to paragraffer har hidtil haft parallelitet i strafferammerne, og forslagsstillerne ønsker, at denne parallelitet fortsat eksisterer efter lovens vedtagelse.”

Der blev vedrørende samme emne endvidere anført følgende i udvalgets betænkning:

”Da Venstre, Dansk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti imidlertid som anført er enige med forslagsstillerne til ændringsforslag nr. 1 og 2 i ændringsforsla-

genes grundlæggende intentioner, nemlig at udtrykke, at enhver form for seksuelt misbrug af børn er helt uacceptabel, kan Venstre, Dansk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti tilslutte sig ændringsforslagene.

Venstre, Dansk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti går i den forbindelse ud fra, at forhøjelsen af strafferammerne i straffelovens § 222 ikke ændrer ved den betydelige nuancering i den konkrete strafudmåling i sager omfattet af straffelovens § 222, hvor der som påpeget kan være endog meget betydelige forskelle i karakteren og grovheden af den enkelte overtrædelse af bestemmelsen. Eksempelvis forudsættes det, at den nævnte praksis, hvorefter en ung persons samleje med en 14-årig efter omstændighederne vil kunne afgøres med et tiltalefråfald, vil blive videreført.”

5. Angivelse af strafniveau gennem folketingsbeslutninger mv.

Folketinget kan – ud over lovforslag – også behandle beslutningsforslag. Beslutningsforslag kan fremsættes af både ministre og folketingsmedlemmer og skal kun behandles to gange i Folketingssalen. Beslutningsforslag kan være af ganske forskellig karakter – de kan således f.eks. bestå i, at Folketinget pålægger regeringen at fremsætte lovforslag om et givet emne, og i at Folketinget samtykker til at sende danske styrker til udlandet eller til at tiltræde internationale traktater.

Justitsministeriet har om lovgivningsmagtens muligheder for at fremkomme med tilkendegivelser om strafniveauet gennem folketingsbeslutninger anført følgende i et svar til Folketingets Retsudvalg (pkt. 5 i Justitsministeriets besvarelse af spørgsmål nr. 7 fra Folketingets Retsudvalg vedrørende lovforslag nr. L 145 (1996-97) om ændring af straffeloven, våbenloven og lov om restaurations- og hotelvirksomhed mv. (Skærpe af straffen for særlig grov vold og for besiddelse af knive og slagvåben, sikkerhedsmæssige krav til restaurations- og hoteller mv.)):

”Såfremt Folketinget ønsker at skærpe straffene på et område, bør dette give sig udtryk i en ændret lovgivning. En drøftelse i Folketinget, f.eks. i forbindelse med en forespørgselsdebat eller behandlingen af et beslutningsforslag, er således ikke bindende for domstolene. Dette udelukker dog ikke, at tilkendegivelser fra Folketinget i visse tilfælde kan give anledning til (mindre) ændringer i strafudmålingspraksis på et område. Således kan en drøftelse i Folketinget føre til, at anklagemyndigheden søger egnede sager indbragt for Højesteret med henblik på, at Højesteret kan tage stilling til, om der bl.a. i lyset af udviklingen i samfundets syn på de pågældende overtrædelsers grovhed er grundlag for at foretage en vis tilpasning af strafudmålingen.

Som et eksempel på en sådan ændring af straffniveauet uden forudgående lovændring kan nævnes Højesterets dom af 8. maj 1996 (Ugeskrift for Retsvæsen 1996, s. 1017), hvor Højesteret fandt, at udgangspunktet for straffastsættelsen i sager om uagtsomt manddrab i forbindelse med førstegangstilfælde af spirituskørsel burde hæves fra 4-6 måneders ubetinget fængsel til 6-8 måneders fængsel.”

Gorm Toftegaard Nielsen har om samme emne anført følgende (Strafferet 2 – Sanktionerne (3. udg. 2009) side 102-103):

”Det kan overvejes, om det er rimeligt at vedtage lovændringer alene for at få ”gennemført” motivudtalelser. Kan Folketinget i disse tilfælde ikke nøjes med en folketingsbeslutning? Ovenfor under samfundstjeneste er redegjort for, hvorledes denne sanktion, der var en meget væsentlig nydannelse, blev indført ved en folketingsbeslutning truffet efter en forbilledlig grundig behandling. Som dér nævnt er det svært at rejse kritik af den fulgte fremgangsmåde. Legalitetsprincippet krav var opfyldt, da der allerede var den fornødne hjemmel i straffelovens bestemmelser om betingede domme. Demokratiet blev tilgodeset ved Folketingets inddragelse i arbejdet, og retssikkerheden blev tilgodeset ved den klare beskrivelse af samfundstjenestens omfang i tillæggene til forslaget. Det er nævnt, at flere andre nydannelser i sanktionssystemet er sket på lignende måde.

Der er i forhold til legalitetsprincippet næppe principiel forskel på en folketingsbeslutning om udvikling af en ny sanktion inden for straffelovens allerede eksisterende rammer og udviklingen af et ændret straffniveau inden for lovgivningens allerede eksisterende rammer.

I Norge fremsatte Fremskridtspartiet i Stortinget i 1997-98 følgende forslag til stortingsvedtagelse:

”Stortinget vil tilkjennegi at domstolenes straffutmålingspraksis i saker som gjelder grovere voldskriminalitet som drap, legemsbeskadigelse, voldtækt og sedelighedsforbrytelser mot mindreårige er for lav. Stortinget vil henstille til Høyesterett og landets øvrige domstoler å vurdere om ikke det generelle straffutmålingsnivå for slike forbrytelser bør skjerpes vesentlig innenfor de någjeldende rammer.”

Stortingets flertal var enig i bemærkningerne om straffniveauet. Flertallet fandt også forslaget foreneligt med grundloven, hvilket støttedes af en udtalelse fra Stortingets konstitutionelle kontor. Flertallet afviste imidlertid forslaget, fordi man ønskede principielt at fastholde, at kommunikationen mellem Storting og domstole bør ske i lovform. Domstolene kan desuden lægge vægt på bemærkninger, udvalgte måtte komme med i andre sammenhænge. Flertallet anfører i øvrigt, at det er specielt uheldigt, hvis strafudmålingspraksis skal kunne gøres til genstand for politisering og væsentlige ændringer afhængig af skiftende flertal i Stortinget. Den sidste udtalelse følges op af den norske højesteretsdommer Magnus Matningsdal: ”Og da Stortingets sammensætning varierer over tid, kunne straffutmålingen i så fall lett få karakter av å være konjunkturbestemt.” Meningen med parlamentsvalg er vel, at det skal være muligt at ændre parlamentets sammensætning for at få en ændret politik og lovgivning. I et demokrati er det svært at fratage parlamentet retten til at bestemme, at straffen for voldtægt generelt skal være højere eller lavere, hvis man vel at mærke har indset, at dette er en politisk afgørelse og ikke et

spørgsmål, som jurister i kraft af deres uddannelse og erfaring er bedre til at afgøre end politikerne.

Forfatningsretligt kan det hævdes, at en folketingsvedtagelse ikke binder domstolene, men det vil være svært at argumentere for, at en sådan beslutning vedrørende ændring af sanktionsniveauet vil være grundlovsstridig. Specielt når man accepterer sådanne beslutninger vedrørende nye sanktionsformer. Denne konklusion er ikke et argument for, at det ville være fornuftigt, om Folketinget begyndte at vedtage beslutninger om strafudmålingen.”

Som det er anført i citatet umiddelbart ovenfor, blev samfundstjeneste i sin tid indført (som en forsøgsordning) ved en folketingsbeslutning. Folketingsbeslutningen havde følgende ordlyd (Beslutningsforslag nr. B 80 om forsøgsordning med samfundstjeneste, fremsat den 21. april 1982):

”Folketinget tilslutter sig, at der ved justitsministerens foranstaltning iværksættes en forsøgsordning med samfundstjeneste ved Københavns Byret og ved retterne i Nordjyllands amt eller i et andet område uden for København. Det forudsættes, at arbejdsmarkedsnævnene i de pågældende forsøgsområder erklærer sig indforstået med at medvirke til forsøgsordningens gennemførelse, og at forsøgsordningen i København først iværksættes, når der fra vedkommende arbejdsmarkedsnævn er opnået tilslutning til iværksættelsen af en forsøgsordning i et område uden for København.

I forsøgsområderne tilvejebringes de praktiske forudsætninger for, at domstolene i stedet for ubetinget frihedsstraf kan idømme betinget dom med vilkår om, at den dømte i et omfang, der fastsættes i dommen, udfører ulønnet samfundsnyttigt arbejde (samfundstjeneste).

Vilkår om samfundstjeneste forudsætter, at den dømte giver samtykke.

Arbejdsforpligtelsens nærmere indhold og anvisningen af de enkelte arbejdsopgaver forestås af kriminalforsorgen. I samarbejde med det pågældende arbejdssted fører kriminalforsorgen tilsyn med, at arbejdsforpligtelsen opfyldes i overensstemmelse med de trufne bestemmelser. Der lægges vægt på at gennemføre en hurtig og mærkbar reaktion på overtrædelse af vilkår om samfundstjeneste.

Der gennemføres løbende systematiske undersøgelser af forsøgsordningens anvendelse og forløb. Resultatet af undersøgelserne stilles til sin tid til rådighed for straffelovrådet.

Forsøgsordningen gennemføres på grundlag af straffelovens regler om betingede domme og i øvrigt i overensstemmelse med den som bilag optagne indstilling fra en arbejdsgruppe under straffelovrådet.”

Efter en udbredelse af forsøgsordningen til hele landet i 1984 valgte lovgivningsmagten at lovfæste ordningen ved lov nr. 6 af 3. januar 1992 om ændring af straffeloven og retsplejeloven (samfundstjeneste mv.).

Kapitel 3

Domstolenes rolle ved fastlæggelse af straffniveau

1. Indledning

Til domstolenes opgaver hører at påkende konkrete straffesager, dvs. tage stilling til skyldsspørgsmålet og i givet fald (hvis tiltalte findes skyldig) fastsætte straffen i det enkelte tilfælde.

Domstolenes fastsættelse af straffen i konkrete straffesager sker i medfør af de lovbestemmelser, som lovgivningsmagten har fastsat herom. Der henvises herom til *kapitel 2*, afsnit 2.

Inden for den strafferamme, som den pågældende strafbestemmelse fastlægger, udmåles straffen i en konkret straffesag af den domstol, der påkender sagen.

Domstolene skal i den forbindelse anvende relevante lovbestemmelser om skærpende og formildende omstændigheder, dvs. om straffastsættelsen inden for strafferammen, hvad enten der er tale om straffelovens generelle herom (jf. *kapitel 2*, afsnit 2.1.5) eller om særlige lovbestemmelser knyttet til en konkret strafbestemmelse. Sådanne lovbestemmelser fører imidlertid ikke i sig selv til en bestemt straf, men alene til, at straffen alt andet lige skal udmåles højere (hvis der foreligger skærpende omstændigheder) eller lavere (hvis der foreligger formildende omstændigheder) end ellers.

Herudover vil domstolene i mangel af tilkendegivelser fra lovgivningsmagten i lovforarbejder mv. (jf. *kapitel 2*, afsnit 3-5) ved fastsættelsen af straffen i en konkret sag navnlig tage udgangspunkt i tidligere praksis med henblik på at tilstræbe et ensartet straffniveau for ligeartede forhold. Domstolene anser sig dog også beføjede til at gennemføre principielle ændringer af straffniveauet, således at straffen i en konkret sag fastsættes højere eller lavere, end tidligere praksis tilsiger, med henblik på at instituere en ny praksis.

Hvis en sådan principiel praksisændring fra domstolenes side fører til en højere straf end efter tidligere praksis, kan det opfattes på den måde, at straffen er blevet skærpet med tilbagevirkende kraft, idet domstolens beslutning om praksisændringen (i sagens natur) træffes, efter at det strafbare forhold er begået. I modsætning hertil vil strafskærpelser, som sker ved lov, herunder gennem anvisninger i lovforarbejder, kun have virkning i forhold til strafbare forhold, som begås, efter at den stadfæstede lov er kundgjort i Lovtidende og trådt i kraft.

Højesteret har imidlertid i en nyere dom (UfR 2010.119 H) udtrykkeligt fastslået, at også en skærpende justering af strafniveauet kan gennemføres af domstolene, uden at det strider mod forbuddet mod straf med tilbagevirkende kraft i Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 7.

Det hører imidlertid til undtagelsen, at domstolene gennemfører en principiel praksisændring. I almindelighed følges hidtidig praksis, eller der sker en glidende udvikling i strafniveauet. En glidende udvikling i strafniveauet kan f.eks. ske på den måde, at der over en periode i et antal sager afsiges domme, som efterfølgende – når man ser det samlede billede – konstituerer en ny praksis på det pågældende område med en højere eller lavere straf end efter tidligere praksis. At dette først kan ses efter et stykke tid og et antal domme, kan f.eks. skyldes, at man ikke nødvendigvis kan se af de enkelte domme, om dommen fraviger hidtidig praksis. Tilstedeværelsen af skærpende eller formildende omstændigheder fører efter praksis sjældent til en bestemt forhøjelse eller nedsættelse af den straf, der ellers ville være blevet fastsat, på mange områder kan grovheden af det strafbare forhold variere meget, og begrundelsen for straffastsættelsen i en dom angiver i mange tilfælde de konkrete omstændigheder, som begrundet straffen, uden at den relative vægt af de forskellige omstændigheder angives eller dog alene angives forholdsvis upræcist, eksempelvis at der ”særligt” er lagt vægt på visse af de omstændigheder, som begrundet straffen. Blandt andet af disse grunde kan man ikke nødvendigvis af en konkret dom se, om den er udtryk for en fravigelse af hidtidig praksis, eller om en højere eller lavere straf end i andre tilsyneladende ligeartede sager i stedet skyldes den konkrete sags omstændigheder, herunder navnlig forholdets grovhed og tilstedeværelsen eller fraværet af skærpende eller formildende omstændigheder.

Inden for de rammer, som lovgivningen og hidtidig retspraksis sætter for strafudmålingen, er det i sidste ende den domstol, der behandler sagen, der fastsætter den konkrete straf i den enkelte sag. Hvis der er tale om fængselsstraf, medvirker der som udgangspunkt lægdommere ved straffens fastsættelse i byret og landsret, enten som domsmænd eller som nævninger. I tilståelsessager medvirker der dog ikke lægdommere i byretten, men hvis strafudmålingen ankes til landsretten, medvirker der som udgangspunkt lægdommere i landsretten, hvis der er tale om fængselsstraf.

Sammenfattende bidrager domstolene således navnlig til fastsættelsen af strafniveauet i forskellige typer af sager ved at fastsætte straffen i et stort antal konkrete sager, hvilket med tiden udkrystalliserer sig i et mere eller mindre præcist strafniveau. Herudover bidrager domstolene mere undtagelsesvis til fastsættelsen af strafniveauet gennem principielle afgørelser om, hvad strafniveauet skal være. Eksempler på sådanne afgørelser omtales nedenfor i *afsnit 2*. Endelig er det domstolene, som i praksis gennemfører de beslutninger om principielle ændringer i strafniveauet, som lovgivningsmagten træffer. Eksempler på, hvordan dette foregår i praksis, omtales nedenfor i *afsnit 3*.

Lovgivningsmagtens tilkendegivelser om fremtidige strafniveauer i bemærkninger til lovforslag er et emne, som de senere år ofte har været omhandlet i domstolenes eller Dommerforeningens hørings svar. I *afsnit 4* nedenfor gennemgås en række eksempler herpå.

2. Domstolenes afgørelser om principielle ændringer i strafniveauet

Det følger naturligt af instansordningen, at principielle afgørelser om ændringer i strafniveauet vil have størst betydning, hvis afgørelsen træffes af Højesteret eller eventuelt af en af landsretterne.

Dette er ikke til hinder for, at en byret kan træffe en afgørelse og udtrykkeligt angive, at straffen er fastsat med henblik på at ændre hidtidig praksis. Hvis byrettens afgørelse ankes, vil det imidlertid være landsretten eller Højesteret (hvis der

meddeles 3. instansbevilling), der afgør spørgsmålet om, hvorvidt der skal foretages en principiel praksisændring. Hvis byrettens afgørelse derimod ikke ankes, vil den i praksis normalt ikke få nogen videregående betydning og således ikke rent faktisk føre til en generel principiel praksisændring. Det kan dog selvfølgelig ske, at den første byretsafgørelse følges op af lignende byretsafgørelser i andre sager, hvoraf en eller flere på et tidspunkt ankes til landsretten (og eventuelt til Højesteret), således at landsretten (eller Højesteret) får lejlighed til at tage stilling til spørgsmålet.

8

I det følgende beskrives nogle sager, hvor Højesteret har truffet afgørelse om en principiel praksisændring.

2.1. Straffen for indførsel af amfetamin

I 1988 fik Højesteret forelagt en sag, hvor en person var fundet skyldig i overtrædelse af straffelovens § 191 ved med henblik på videreoverdragelse at have indført af 859 gram amfetamin til Danmark (UfR 1988.682 H).

Byretten fandt ikke tilstrækkeligt grundlag for at skærpe praksis vedrørende udmåling af straf i sager om indsmugling og videreoverdragelse af amfetamin og udmålte derfor i overensstemmelse med den hidtidige praksis straffen til fængsel i 1 år og 8 måneder.

Den tiltalte ankede herefter dommen med påstand om formildelse. Anklagemyndigheden påstod skærpelse. Under henvisning til amfetamins farlighed valgte Østre Landsret at forhøje straffen til 2 år og 6 måneder.

Sagen blev herefter indbragt for Højesteret med påstand fra den tiltalte om formildelse og med påstand fra anklagemyndigheden om skærpelse. På baggrund af lægefaglige oplysninger om amfetamins farlighed, herunder en erklæring fra Retslægerådet, og på baggrund af oplysninger om amfetamins udbredelse i Danmark udtalte Højesteret følgende:

”Efter de foreliggende oplysninger om amfetamins farlighed og om den stigende anvendelse af stoffet her i landet i de seneste år tiltræder samtlige dommere, at det hidtil anvendte straffniveau i sager om indførsel af dette stof bør forhøjes.”

Højesteret stadfæstede herefter landsrettens dom. Et mindretal blandt dommerne (2 ud af 5) fandt, at straffen burde forhøjes yderligere til i alt 3 år og 6 måneder.

2.2. Straffen for uagtsomt manddrab i forbindelse med spirituskørsel under skærpende omstændigheder

Højesteret fik i 1996 forelagt en sag, hvor den tiltalte var fundet skyldig i overtrædelse af straffelovens § 241 og flere færdselslovsbestemmelser, ved efter indtagelse af alkohol og amfetamin at have ført en personbil med stor hastighed i mørke med slukkede lygter, herunder i vejens venstre side, hvor han påkørte og dræbte en ung mand, der trak med sin cykel (UfR 1996.1017 H).

Det fremgik på daværende tidspunkt af straffelovens § 241, at en person, som uagtsomt forvolder en andens død, straffes med bøde, hæfte eller fængsel indtil 4 måneder eller under skærpende omstændigheder med fængsel indtil 4 år.

Byretten havde udmålt straffen til fængsel i 4 måneder under henvisning til, at der fandtes at foreligge skærpende omstændigheder, da uheldet var en følge af, at den tiltalte på grund af indtagelse af spiritus og amfetamin ikke kunne føre køretøjet på en betryggende måde. Byretten frakendte endvidere den tiltalte førerretten i et tidsrum af 5 år og henviste i den forbindelse til, at det i overensstemmelse med den tiltaltes forklaring lagdes til grund, at den tiltalte havde kørt uden lys for at lave sjov med en forankørende bilist, og når det sammenholdtes med de øvrige omstændigheder ved uheldet, fandtes den tiltalte at have ført bilen på en særlig hensynsløs måde.

Anklagemyndigheden ankede herefter dommen til Vestre Landsret med påstand om skærpelse. Landsretten udtalte følgende:

”Under hensyntagen til, at tiltalte efter indtagelse af alkohol og amfetamin under stor hastighed og med slukkede lygter under forsøg på overhaling af den [foran]kørende bil kørte i den vognbane, der er bestemt for modkørende, og herunder påkørte og dræbte en trafikant, der befandt sig i denne vognbane, findes straffen at burde forhøjes til fængsel i 10 måneder og frakendelsestiden forlænges til 8 år.”

Dommen blev herefter indbragt for Højesteret med påstand fra anklagemyndigheden om skærpelse og påstand fra den tiltalte om formildelse. Anklagemyndighedens synspunkt havde støtte i en handlingsplan ”Spritkørsel og spritdrab”, som var afgivet i januar 1996 af en arbejdsgruppe under Trafikministeriet og Justitsministeriet. Arbejdsgruppen havde bl.a. udtalt (side 8-9):

”Det er arbejdsgruppens opfattelse, at sanktionerne for spirituskørsel, der medfører uagtsomt manddrab eller betydelig legemsbeskadigelse, er af betydning for forebyggelsen af sådan kørsel. Straffen er en markering af, med hvilken alvor samfundet ser på sådanne handlinger. Et højt strafniveau vil således kunne have en vis præventiv effekt og derved være medvirkende til at forhindre meningsløse drab og kvæstelser i trafikken.”

Tiltaltes synspunkt havde støtte i Straffelovrådets betænkning nr. 1099/1987 om strafferammer og prøveløsladelse. Straffelovrådet havde bl.a. udtalt (side 165):

”Efter straffelovrådets vurdering er der ikke grundlag for at tilråde en skærpelse af strafudmålingen i forhold til nugældende praksis ved domstolene, herunder det nævnte normalniveau af 4-6 måneders fængsel i sager om uagtsomt manddrab forvoldt under motorkørsel i spirituspåvirket tilstand. (...) Hvor ingen skade sker, straffes (...) spirituskørsel med bøde eller en kort frihedsstraf på normalt 14 dage i førstegangstilfælde. Motorførerne straffes, fordi de i deres spirituspåvirkede tilstand rummer en fare for færdselssikkerheden og for andre trafikanters liv og legeme. Men når denne fare realiseres og de alvorligste følger indtræder, skærpes straffen meget væsentligt, selv om den udviste adfærd ikke generelt kan siges at være en anden, end hvis uheld var undgået. I de enkelte sager kan der dog undertiden foreligge oplysninger om en særlig hasarderet og farlig kørsel, der adskiller forholdet fra den mere typiske spirituskørsel. Straffe på 4-6 måneder er meget strengere end de straffe, der ville fremkomme, hvis man tænkte sig en udmåling med udgangspunkt i straffen for spirituskørsel, suppleret med en skærpelse for uagtsomt manddrab, bedømt uden spirituspåvirkning.”

Efter at Højesteret havde citeret disse forskellige synspunkter udtalte Højesterets flertal på 5 ud af 6 dommere:

”Udgangspunktet for sanktionsfastsættelsen i sager om uagtsomt manddrab i forbindelse med førstegangstilfælde af spirituskørsel har i hidtidig retspraksis været ubetingede frihedsstraffe på 4-6 måneders fængsel og frakendelse af førerretten i 5 år, medmindre der har foreligget skærpende omstændigheder.

Vi finder, at der er behov for en ikke uvæsentlig forhøjelse af strafniveauet, men at der samtidig må lægges vægt på de betragtninger, som er anført af Straffelovrådet det citerede sted i betænkning nr. 1099/1987. Efter en samlet afvejning finder vi, at udgangspunktet for strafudmåling i disse sager bør være fængsel i 6-8

måneder. Dette normalstrafniveau skal som hidtil omfatte tilfælde, hvor tiltalte ikke tidligere har gjort sig skyldig i spirituskørsel, og hvor der ikke foreligger skærpende omstændigheder, således som det eksempelvis vil være tilfældet, såfremt kørslen i sig selv er foregået på særlig hensynsløs måde. Der er ikke grundlag for en tilsvarende generel forlængelse af frakendelsestiden.”

Én dommer fandt af de grunde, Straffelovrådet havde anført, ikke grundlag for en generel forhøjelse af strafniveauet.

Højesterets flertal på 4 ud af 6 dommere forhøjede herefter straffen i den konkrete sag til fængsel i 1 år og stadfæstede landsrettens dom vedrørende frakendelsestiden. Flertallet anførte som begrundelse, at retten efter de omstændigheder vedrørende kørslen, som landsretten havde lagt til grund, havde fundet, at der forelå særlig skærpende omstændigheder, og at det derfor var påkrævet, at der fastsattes en væsentligt højere straf end efter det nævnte udgangspunkt.

2.3. Straffen for drab og drabsforsøg som led i rockerkonflikt

I 1996-1997 var der betydelige uoverensstemmelser mellem to rivaliserende rockergrupper i Danmark. Højesteret fik forelagt to sager om overtrædelse af bl.a. straffelovens § 237 om manddrab og forsøg herpå, der havde fundet sted under konflikten.

Strafferammen i straffelovens § 237 om manddrab er fængsel fra 5 år indtil livstid, og udgangspunktet for straffastsættelsen er i praksis normalt fængsel i 12 år for fuldbyrdet drab og fængsel i 6 år for drabsforsøg.

I *den første sag*, som Højesteret fik forelagt, var flere personer tiltalt for overtrædelse af straffelovens § 237 ved den 10. marts 1996 i forening uden for Københavns Lufthavn at have dræbt M, idet M blev ramt af skud i bl.a. hovedet og brystet, mens han sad i en bil, og for forsøg på overtrædelse af straffelovens § 237 ved samme tid og sted at have affyret skud mod en række andre (UfR 1998.1633 H).

I en sag mod tre af de involverede fandt Østre Landsret de pågældende skyldige i overensstemmelse med tiltalerne. Bl.a. følgende fremgår af præmisserne til dommen:

”Samtlige voterende er enige om, at drabet på M havde karakter af en grov og kynisk likvidering på et offentligt tilgængeligt sted, hvor mange udenforstående var til stede, og at drabsforsøgene havde samme karakter. Det lægges endvidere til grund, at alle de tiltalte vidste, at der ved den pågældende lejlighed skulle ske likvideringer i størst muligt omfang.”

En af de tiltalte (T1) blev idømt en tillægsstraf af 15 år og 7 måneder (til en dom på fængsel i 5 måneder). Flertallet bemærkede i forbindelse med strafudmålingen, at de ikke fandt at kunne fastsætte straffen strengere, idet en anden af de involverede personer (D) ved endelig dom alene var blevet idømt fængsel i 16 år. En anden af de tiltalte (T2) blev idømt en tillægsstraf af 9 år og 6 måneder (til en dom på fængsel i 6 måneder), og en tredje (T3) blev idømt en tillægsstraf af 9 år og 10 måneder (til en dom på fængsel i 50 dage).

Dommen blev anket til Højesteret af anklagemyndigheden med påstand om skærpeelse. De tiltalte påstod formildelse. Højesteret anførte følgende om hændelsesforløbet den 10. marts 1996 samt om landsrettens afgørelse:

”Det fremgår af sagen, at et medlem af Hells Angels den 10. marts 1996 kl. ca. 15.00 ringede til Hells Angels’ klubhus i Titangade, København, med anmodning om, at han og yderligere tre medlemmer måtte blive afhentet, når de kl. 16.30 ankom med fly fra Helsingfors. En række medlemmer af den rivaliserende rockergruppe Bandidos var med samme fly. Herefter kørte seks medlemmer af Hells Angels, herunder de tiltalte, til lufthavnen, fordelt i tre biler med to personer i hver. Kort efter ankom tre biler med i alt seks personer tilknyttet Bandidos ligeledes til lufthavnen.

Ved landsrettens dom må det antages at være lagt til grund, at de tiltalte og den tidligere dømte D herefter traf beslutning om likvidering, at tiltalte T1 sammen med D derpå gik hen mod de tre Bandidos-biler og affyrede en række skud mod personer, der befandt sig i bilerne, og at T1 og D under den efterfølgende flugt fra stedet yderligere affyrede flere skud mod en af Bandidos-bilerne. Det må ligeledes antages at være lagt til grund, at de tiltalte T2 og T3 ikke affyrede skud under begivenhedsforløbet, og at de under såvel kørslen til lufthavnen som kørslen væk fra lufthavnen var chauffører i de biler, hvori henholdsvis D og T1 var passager.”

Anklagemyndigheden påstod de tiltalte idømt fængsel på livstid og anførte til støtte herfor, at drabet og drabsforsøgene var et led i det dengang verserende opgør mellem rockergrupper. Anklagemyndigheden anførte videre, at der i dette opgør indgik en lang række alvorlige voldshandlinger, herunder adskillige drab og drabsforsøg, og at det derfor også af generalpræventive grunde var påkrævet,

at domstolene ved straffastsættelsen tog skarpest mulig afstand fra sådanne handlinger, også selv om anvendelse af livstidsstraf måtte indebære en skærpelse af hidtidig praksis.

Bl.a. følgende er anført i Højesterets dom:

”De tiltalte i denne sag er dømt på et andet bevisgrundlag, herunder at drabet og drabsforsøgene skete efter fælles beslutning, end det bevisgrundlag, der førte til dommen over D. Allerede derfor finder Højesteret, at den omstændighed, at anklagemyndigheden frafaldt den iværksatte anke til skærpelse af straffen for D, ikke afskærer Højesteret fra at fastsætte straffene i den foreliggende sag til fængsel på livstid som påstået af anklagemyndigheden.”

Et flertal på fire dommere udtalte herefter:

”Under henvisning til de skærpende omstændigheder vedrørende karakteren af drabet og drabsforsøgene, som landsretten har fremhævet, og til det, som anklagemyndigheden har anført, finder vi det påkrævet at skærpe straffene, således at tiltalte T1 straffes med fængsel på livstid, og tillægsstraffene for de tiltalte T2 og T3 forhøjes til henholdsvis fængsel i 11 år 6 måneder og 11 år 10 måneder.”

Én dommer udtalte:

”Jeg er enig i, at straffastsættelsen må ske under hensyntagen til de omstændigheder, flertallet henviser til. Det er imidlertid min opfattelse, at dette i tilstrækkelig grad er sket ved landsrettens dom. Jeg finder det derfor ikke påkrævet at skærpe straffene og stemmer således for at stadfæste dommen.”

I *den anden sag*, som Højesteret fik forelagt om drab og drabsforsøg i rockermiljøet, var der rejst tiltale for overtrædelse af straffelovens § 237 om manddrab ved den 7. juni 1997 at have dræbt A med et 9 mm våben ved på gaden i Liseleje at have skudt og ramt A 4 gange, henholdsvis i halsen, ryggen, armen og hoften, og for forsøg på overtrædelse af straffelovens § 237 om manddrab ved samme tid og sted at have affyret ca. 10 skud mod tre andre personer (UfR 1999.269 H).

Østre Landsret fandt tiltalte skyldig i overensstemmelse med tiltalepunkterne. Vedrørende straffastsættelsen er det anført i dommen, at de voterende var enige om, at der især skulle tages hensyn til lovovertrædelsernes alvorlige karakter, herunder den kynisme, hvormed drabet på A blev udført, og de øvrige nærmere

omstændigheder ved lovovertrædelserne. Straffen blev på den baggrund fastsat til fængsel i 16 år.

Dommen blev anket til Højesteret af anklagemyndigheden med påstand om skærpelse. Tiltalte påstod formildelse. Følgende fremgår af dommen vedrørende de nærmere omstændigheder i sagen:

”Det fremgår af sagen, at der den pågældende aften befandt sig fem personer med tilknytning til rockergruppen Bandidos i Liseleje. Omkring kl. 19.00 sad to af dem i en bil, der holdt på Lisehøjvej ved udmundingen til Liselejevej, og de tre andre sad på hver sin motorcykel umiddelbart ved den holdende bil. Tiltalte passerede i bil forbi de pågældende, som han genkendte som medlemmer af Bandidos. Tiltaltes bil, som blev ført af en ukendt chauffør, vendte herefter på Lisehøjvej, der er blind, og kørte tilbage og standsede umiddelbart bag Bandidos-gruppen. Tiltalte steg ud af bilen, gik hen mod gruppen og affyrede 14 skud, idet han sigtede mod og ramte hver enkelt af personerne på motorcyklerne med flere skud og skød ind i bilen, hvor han ramte en person.”

Et flertal på tre dommere udtalte herefter:

”I Højesterets dom af 8. september 1998 om et drab og nogle drabsforsøg som led i det dengang verserende rockeropgør fandtes det af generalpræventive grunde påkrævet at skærpe straffene for drabshandlinger af den pågældende karakter. Tiltalte affyrede på ganske kort afstand 14 skud mod fire personer, hvoraf én blev dræbt og de øvrige alvorligt såret. På denne baggrund finder vi – uanset at det må lægges til grund, at tiltalte handlede alene – at straffen bør forhøjes til fængsel på livstid.”

Et mindretal på to dommere fandt ikke fuldt tilstrækkeligt grundlag for at forhøje straffen.

2.4. Straffen for drab på ægtefælle eller samlever

I 2009 fik Højesteret forelagt en sag om straffen for drab på ægtefælle eller samlever (UfR 2010.119 H). Efter praksis forud for denne sag var udgangspunktet, at straffen fastsattes til fængsel i 10 år for fuldbyrdet drab på ægtefælle eller samlever. Om forløbet forud for forelæggelsen af den konkrete sag for Højesteret anføres i Højesterets dom bl.a. følgende:

”I de senere år har spørgsmålet om, hvorvidt der fortsat bør gælde et lavere udgangspunkt for straffen i sager om samlivsrelateret drab end i øvrige drabssager, (...) været genstand for debat, og Justitsministeriet anmodede ved brev af 21. september 2007 Rigsadvokaten om at foretage en nærmere vurdering af strafniveaueet i sager om vold i familierelationer i forhold til sager om tilsvarende vold i andre relationer.

Det hedder i Rigsadvokatens redegørelse fra oktober 2008 til Justitsministeriet om straffene i sager om samlivsrelateret vold, drab og drabsforsøg bl.a.:

”(...) Det *foreslås* derfor, at der tages initiativ til en lovændring, der fastslår, at udgangspunktet for straffastsættelsen i sager om drab og drabsforsøg i samlivsrelationer er det samme som ved andre drab og drabsforsøg, dvs. fængsel i henholdsvis 12 år og 6 år. (...)”

Efter modtagelsen af Rigsadvokatens redegørelse meddelte justitsministeren Folketingets Retsudvalg, at Justitsministeriet var enig i Rigsadvokatens synspunkter, og at der senere i folketingssamlingen ville blive fremsat lovforslag i overensstemmelse hermed. På den baggrund skrev Højesterets præsident til justitsministeren, at straffastsættelse er et centralt led i domstolenes virke, og at det ville være beklageligt, hvis man valgte at lovgive om straffastsættelse i sager om drab og drabsforsøg i samlivsforhold uden først at forelægge spørgsmålet om ændring af den hidtidige praksis for domstolene. Efter fornyet drøftelse mellem justitsministeren og Rigsadvokaten blev det besluttet ikke at fremsætte det bebudede lovforslag, idet Rigsadvokaten i stedet ved forelæggelse af sager for domstolene ville søge retspraksis ændret.”

Tiltalte var ved dom afsagt af Retten i Herning den 26. november 2008 dømt for drab på sin samlever samt for ildspåsættelse i forbindelse hermed. Straffen blev i byretten fastsat til fængsel i 11 år. Ved dom af 7. maj 2009 forhøjede Vestre Landsret forhøjede straffen til fængsel i 12 år, idet der blandt de voterende var enighed om, at udgangspunktet for drab på en ægtefælle eller samlever skal være fængsel i 12 år svarende til udgangspunktet i andre drabssager. I forbindelse med strafudmålingen var der blandt de voterende endvidere enighed om, at der ikke forelå formildende omstændigheder i sagen, men at det derimod skulle betragtes som en skærpende omstændighed, at den tiltalte havde anvendt både en bolt pistol og ildspåsættelse ved drabet, samt at den tiltalte ud over drabet tillige blev dømt for overtrædelse af straffelovens § 181, stk. 1. Et flertal, der repræsenterede 17 ud af 18 stemmer, fandt imidlertid, at overtrædelsen af straffelovens § 181, stk. 1, havde en sådan nær sammenhæng med drabet, at dette forhold ikke gav grundlag for at fravige udgangspunktet på 12 år, ligesom der ikke gjorde sig andre skærpende omstændigheder gældende.

Anklagemyndigheden ankede herefter dommen til Højesteret med påstand om skærpelse. Tiltalte påstod straffen nedsat til fængsel i 10 år. Ved dom af 5. okto-

ber 2009 stadfæstede Højesteret landsrettens dom. Følgende er anført i Højesterets begrundelse herfor:

”Efter straffeloven af 1930, hvorefter manddrab straffes med fængsel fra 5 år indtil på livstid, blev straffen for drab uden formildende omstændigheder i almindelighed fastsat til fængsel på livstid eller i 16 år. Fra 1950'erne skete der en betydelig reduktion i antallet af straffe på livstid og fængsel i mere end 12 år. I begyndelsen af 1990'erne var det almindelige niveau på 10-12 år. Som et led i denne udvikling udtalte Højesteret i 1993, at i sager om drab på ægtefælle eller samlever er en straf af fængsel i 10 år udgangspunktet. For andre drab skete der efterfølgende ikke en tilsvarende udvikling – udgangspunktet er her i dag fængsel i 12 år.

At et drab har karakter af ægtefælle- eller samleverdrab, indebærer ikke i sig selv, at der foreligger formildende omstændigheder. Som anført i Højesterets dom af 20. november 2008 (UfR 2009 s. 433) er den særlige udgangsposition for drab i samlivsforhold begrundet i, at sådanne drab »typisk er begået under indflydelse af en særlig følelsesmæssig belastning«. Anvendelse af udgangspositionen er derfor ikke begrundet, når en sådan særlig belastning ikke har spillet ind. Udgangspunktet er imidlertid blevet anvendt også i tilfælde, hvor der i den konkrete sag ikke har foreligget oplysninger om, hvorvidt drabet var begået under indflydelse af en særlig følelsesmæssig belastning.

Det forhold, at et parforhold bringes til ophør mod den ene parts ønske, opfattes i dag som en almindelig livsforeteelse. Synet på ægtefælle- og samleverdrab har udviklet sig i overensstemmelse hermed.

På denne baggrund – og under hensyn til de senere års skærpelser af straffen for vold også i samlivsforhold og sammenhængen mellem straffen for grov vold og for drab – finder Højesteret, at en straf af fængsel i 12 år bør være udgangspunktet også i sager om drab på ægtefælle eller samlever. Det beror herefter på en konkret bedømmelse efter straffelovens §§ 80-82, om dette udgangspunkt kan fraviges i formildende retning under hensyn til en særlig følelsesmæssig belastning.

Det bemærkes, at det er Højesterets opgave at sikre, at strafniveauet tilpasses samfundsforholdene ved angivelse af retningslinjer for udmålingen inden for lovens strafferamme, og at den angivne justering af udgangspunktet for strafudmålingen også med virkning for allerede begåede forhold ikke giver anledning til retssikkerhedsmæssige betænkeligheder ud fra principperne i straffelovens § 3 og i Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 7.

Ved udmålingen af straffen for ægtefælle- og samleverdrab skal der – som ved andre drab – med et udgangspunkt på 12 år ganske meget til for, at straffen kan nedsættes eller forhøjes med 2 år til henholdsvis 10 år og 14 år. Der bør derfor efter en konkret bedømmelse også kunne ske nedsættelse eller forhøjelse til henholdsvis 11 år eller 13 år, når der foreligger ikke uvæsentlige formildende eller skærpende omstændigheder, som kan begrunde en sådan mellemposition.

I den foreliggende sag er T fundet skyldig i i november 2007 at have dræbt A, som han havde kendt i fire år og levet sammen med siden 2006. Der er ikke grundlag for at antage, at drabet er begået under indflydelse af en sådan særlig følelsesmæssig belastning, som kan begrunde en lempelse af straffen i forhold til

udgangspunktet på fængsel i 12 år. Der er heller ikke i øvrigt oplyst omstændigheder, som kan begrunde en lempelse.”

Et flertal på fem dommere fandt herefter af de grunde, der var anført af landsrettens flertal, ikke fuldt tilstrækkeligt grundlag for at forhøje straffen til fængsel i 13 år.

Et mindretal på fire dommere udtalte:

”Det må efter landsrettens bevisbedømmelse lægges til grund, at T skød A på klos hold og derved tilføjede hende en dødelig hjernelæsion for nogle timer senere, mens hun stadig var i live, at dræbe hende ved at sætte ild til ejendommen. Vi finder, at T herved har handlet med et sådant fast forsæt og udvist en sådan kynisme, at dette i forening med domfældelsen for brandstiftelse i forhold 2 medfører, at straffen bør forhøjes med et år til fængsel i 13 år.”

3. Domstolenes gennemførelse af ændringer af straffniveauet på grundlag af anvisninger i lovforarbejder

Der kendes en række eksempler på, at lovforarbejder indeholder angivelser om ændringer i straffniveauet, jf. nærmere *kapitel 2*, afsnit 3 og 4.

Som nærmere beskrevet i *kapitel 2* kan sådanne angivelser være mere eller mindre præcise både hvad angår det straffniveau, som antages at følge af praksis ved lovforslagets fremsættelse, og den ændring af straffniveauet, som er tilsigtet ved lovforslaget. Det forekommer også, at lovforarbejder alene angiver det tilsigtede fremtidige straffniveau, således at der ikke er taget stilling til, om der er tale om en ændring af det eksisterende straffniveau.

Domstolenes gennemførelse af upræcise angivelser lader sig i sagens natur vanskeligt eftervise, undtagen for så vidt som det i domsbegrundelser udtrykkeligt anføres, at straffen er fastsat bl.a. under hensyn til den ved en nærmere angiven lov tilsigtede ændring af straffniveauet. Når først ændringen i straffniveauet er indarbejdet i praksis, hvilket på områder med mange sager kan ske forholdsvis hurtigt, er der imidlertid ikke noget praktisk behov for fortsat at henvise til en tidligere tilsigtet ændring af straffniveauet, idet udgangspunktet for straffastsættelsen i

konkrete sager som nærmere beskrevet i afsnit 1 ovenfor netop er hidtidig praksis.

I det følgende beskrives dels Rigsadvokatens undersøgelser af domstolenes gennemførelse af nogle lidt mere præcise angivelser i lovforarbejder vedrørende tilsigtede ændringer i strafniveauet, dels nogle afgørelser, hvor domstolene udtrykkeligt har forholdt sig til sådanne angivelser i domsbegrundelsen.

3.1. Rigsadvokatens undersøgelser

Med lov nr. 380 fra 2002 om ændring af straffeloven, retsplejeloven og færdselsloven (Skærpelse af straffen for voldtægt, vold, uagtsomt manddrab, uagtsom betydelig legemsbeskadigelse, forsætlig fareforvoldelse, biltyveri, grov forstyrrelse af ro og orden, menneskesmugling og menneskehandel mv.) tilsigtedes, som det fremgår af undertitlen, en forhøjelse af det hidtidige strafniveau for en række personfarlige forbrydelser. Under folketingsbehandlingen af lovforslaget stillede Folketingets Retsudvalg følgende spørgsmål til justitsministeren (2001-02, 2. samling, lovforslag nr. L 118, spørgsmål nr. 16):

”Mener ministeren, at domstolene vil gennemføre de strafskærpelser, der tilsigtes med lovforslaget, og vil ministeren sikre, at Folketinget bliver orienteret om, hvorvidt intentionerne om strafskærpelser føres ud i livet?”

Justitsministeriet henviste i sit svar til, at der med lovforslaget skete en forhøjelse af en række strafferammer i straffeloven, og til, at det i lovforslagets bemærkninger i en række tilfælde nærmere var angivet, hvilket forhøjet strafniveau der tilsigtedes med de foreslåede forhøjelser af strafferammer. Det var på den baggrund Justitsministeriets opfattelse, at de strafskærpelser, der tilsigtedes med forslaget, ville slå igennem i praksis, herunder at strafniveauet ville blive forhøjet i overensstemmelse med det, der nærmere var angivet i lovforslagets bemærkninger. Justitsministeriet tilkendegav endvidere at ville anmode Rigsadvokaten om nøje at følge retspraksis i sager på de berørte områder med henblik på at kunne belyse udviklingen i strafniveauer efter lovens ikrafttræden.

Rigsadvokaten har i lyset heraf via en indberetningsordning i anklagemyndigheden fulgt udviklingen i strafniveauet for en række af de områder, der er omfattet

af loven, med henblik på at vurdere, om de strafskærpelser, som er forudsat i bemærkningerne til loven, er slået igennem i praksis. Rigsadvokaten har også på følgende andre områder, hvor der i lovforslag er fremkommet tilkendegivelser om det fremtidige strafniveau, fulgt udviklingen i strafniveauer:

- ulovlig beskæftigelse af udenlandsk arbejdskraft i lyset af lov nr. 425 fra 2000 og lov nr. 428 fra 2004
- konfiskation af motorkøretøjer i medfør af færdselslovens § 133 a i lyset af lov nr. 363 fra 2005
- uagtsomt manddrab og uagtsom betydelig legemsbeskadigelse i forbindelse med særlig hensynsløs kørsel i lyset af lov nr. 559 fra 2005
- forbrydelser begået med baggrund i den foreurettedes lovlige ytringer i den offentlige debat i lyset af lov nr. 1400 fra 2005
- ulovlig besiddelse af skydevåben og knive på offentligt tilgængelige steder i lyset af lov nr. 500 fra 2008.

Rigsadvokaten har på alle områderne på nær ét afsluttet sine undersøgelser og har på baggrund af de afsluttede undersøgelser kunnet konstatere, at domstolene gennemgående har forhøjet strafniveauet i overensstemmelse med de tilkendegivelser, som er anført i bemærkningerne til de respektive lovændringer – om end ændringerne i visse tilfælde først er indtrådt efter nogle år.

Rigsadvokaten har således f.eks. for så vidt angår overtrædelse af straffelovens §§ 244-246 om vold udarbejdet redegørelser om strafniveauet i retspraksis i 2005, 2006 og 2007. Justitsministeriet konkluderede på baggrund af redegørelsen fra 2007 følgende (2006-07, Folketingets Retsudvalg, Alm. del, bilag 604):

”Efter Justitsministeriets opfattelse kan det på grundlag af Rigsadvokatens redegørelser konkluderes, at domstolene i voldssager gennemgående har forhøjet straffene i overensstemmelse med de tilkendegivelser om strafniveauet, der blev udtrykt ved lovændringen i 2002. (...)

Der kan inden for de forskellige sagstyper forekomme enkelte domme, hvor der ikke synes fuldt ud at være sket den tilsigtede forhøjelse, men efter gennemgangen og den konkrete vurdering af de mange domme i forbindelse med de indberetningsordninger, der er knyttet til såvel den seneste som tidligere redegørelser fra Rigsadvokaten, er det overordnede billede fortsat, at strafskærpelserne er slået igennem.

Særligt i voldssager er der fastlagt et fast forhøjet niveau for strafudmålingen, som domstolene må forventes fortsat at følge. Justitsministeriet finder derfor ikke anledning til at anmode Rigsadvokaten om at udarbejde yderligere årlige redegørelser om strafniveauet i voldssager. I den forbindelse bemærkes det, at der også fremover vil være opgørelser, der belyser strafniveauet på området, idet Justitsmi-

nisteriets Forskningsenhed fortsat 1 gang om året vil redegøre for udviklingen i de gennemsnitlige straffelængder i voldssager.”

For så vidt angår overtrædelse af straffelovens § 216 om voldtægt har Rigsadvokaten udarbejdet redegørelser om strafniveauet i retspraksis i årene 2004-2010. Justitsministeriet har på baggrund af redegørelsen fra 2010 konkluderet følgende (2010-11, Folketingets Retsudvalg, Alm. del, bilag 215):

”Efter Justitsministeriets opfattelse kan det på grundlag af Rigsadvokatens redegørelser konkluderes, at domstolene i voldtægtssager gennemgående har forhøjet straffene i overensstemmelse med de tilkendegivelser om strafniveauet, der blev udtrykt i forbindelse med lovændringen i 2002. (...)

Justitsministeriet er endvidere enig med Rigsadvokaten i, at der på det foreliggende grundlag ikke er behov for en ny indberetningsordning om strafniveauet i voldtægtssager med henblik på afgivelse af en redegørelse herom.”

Det ene område, som Rigsadvokaten fortsat følger udviklingen i strafniveau på, er overtrædelse af straffelovens § 222 om seksuelt misbrug af børn. Udover den skærpelse af strafniveauet på området, der skete i 2002, er niveauet for sådanne overtrædelser også blevet skærpet i 2008 med lov nr. 501 af 17. juni 2008. Rigsadvokaten har årligt siden 2004 udarbejdet redegørelser om strafniveauet i retspraksis for overtrædelse af bestemmelsen. Ifølge den seneste redegørelse fra Rigsadvokaten fra december 2010 (2010-11, Folketingets Retsudvalg, Alm. del, bilag 215) viser det samlede billede af domspraksis i sager om seksuelt misbrug af børn, at der i langt hovedparten af sagerne i vidt omfang er taget hensyn til de strafskærpelser, som var tilsigtet med lovændringerne fra henholdsvis 2002 og 2008. Navnlig med henblik på at følge domstolenes praksis vedrørende strafudmålingen i lyset af lovændringen fra 2008 (overtrædelse af straffelovens § 222, stk. 3), herunder med henblik på at kunne vurdere strafudmålingen i forhold til andre sager om seksuelt misbrug af børn, finder både Rigsadvokaten og Justitsministeriet imidlertid, at Rigsadvokaten fortsat bør følge området.

3.2. Angivelser i domsbegrundelser

3.2.1. Strafskærpelsen i 1997 for grov vold

Med nr. 350 af 23. maj 1997 om ændring af straffeloven, våbenloven og lov om restaurations- og hotelvirksomhed mv. (Skærpelse af straffen for særlig grov vold

og for besiddelse af knive og slagvåben, sikkerhedsmæssige krav til restaurations indretning mv.) ændredes ordlyden af straffelovens §§ 245 og 246 om grov vold og alvorlige følger heraf. Det blev i den forbindelse i bemærkningerne til lovforslaget tilkendegivet, at der med lovforslaget tilsigtedes en skærpelse af straffen i de groveste voldstilfælde, og at dette skulle ske ved, at straffen inden for de eksisterende strafferammer i de to bestemmelser forhøjedes med gennemgående 1 år i de sager, hvor der forud for lovændringen idømtes fængsel i over 1 år.

Højesteret har efter lovændringen haft anledning til at forholde sig til strafudmålingen i flere sager, der omhandler de bestemmelser, der er omfattet af lovændringen. Det har således bl.a. været tilfældet i en sag om overtrædelse af straffelovens § 246, jf. § 245, stk. 1, om vold med døden til følge, hvor den tiltalte blev fundet skyldig i at have sparket en mandlig bekendt ned ad en trappe med så alvorlige læsioner i hovedet til følge, at den pågældende kort efter afgik ved døden (UfR 1999.1599 H). Den tiltalte blev endvidere fundet skyldig i flere tilfælde af vold efter straffelovens § 244. Østre Landsret udmålte straffen til fængsel i 6 år. Dommen blev herefter anket til Højesteret af den tiltalte med påstand om formildelse. Anklagemyndigheden påstod stadfæstelse. Højesteret anførte følgende i sine bemærkninger:

”Ved gennemførelsen af lov nr. 350 af 23. maj 1997 om ændring af straffeloven m.v. tilsigtedes en skærpelse af strafniveaue i de groveste voldstilfælde. Højesteret finder, at straffen i den foreliggende sag må fastsættes under hensyn hertil.

Efter en samlet vurdering af de begåede forhold, jf. straffelovens § 80, finder Højesteret herefter ikke grundlag for at nedsætte straffen og stadfæster derfor dommen.”

Højesteret har også haft lejlighed til at forholde sig til straffastsættelsen i en sag om overtrædelse af straffelovens § 246, jf. § 245, stk. 1, jf. § 21 (UfR 2000.1690 H). I sagen blev den tiltalte fundet skyldig i forsøg på legemsangreb af særlig farlig karakter og under særdeles skærpene omstændigheder, idet han med forsæt til at påføre den forurettede alvorlig skade affyrede en pistol mod den pågældende, der blev ramt én gang. Østre Landsret fastsatte straffen til 3 år og 10 måneder. Dommen blev herefter anket til Højesteret af den tiltalte med påstand om formildelse. Anklagemyndigheden påstod skærpelse. Højesteret henviste også i

denne sag til straffeskærpelsen i 1997 og fandt efter en samlet vurdering ikke grundlag for at ændre den idømte straf.

3.2.2. Straffeskærpelsen i 2002 for vold og voldtægt

Med lov nr. 380 fra 2002 tilsigtedes ifølge forarbejderne til lovforslaget en generel forhøjelse af straffen for voldtægt (straffelovens § 216) i størrelsesordenen 1 år i forhold til det hidtidige straffniveau og en gennemgående forhøjelse af straffen i voldssager (straffelovens §§ 244-246) med omkring en tredjedel i forhold til den straf, der forud for loven blev idømt. Højesteret har også i lyset af denne lov givet udtryk for, at den skærpelse af straffniveauet, der er forudsat med loven, skal tillægges vægt i forbindelse med straffastsættelsen, jf. f.eks. UfR 2003.2519 H (om voldtægt) og UfR 2005.2512 H (om vold).

3.2.3. Straffen for brugstyveri af lejet bil

Lov nr. 380 fra 2002 indebar en række straffeskærpelser, herunder skærpelse af straffen for brugstyveri af motorkøretøj i forbindelse med, at der i straffeloven blev indsat en særskilt bestemmelse for brugstyveri af motorkøretøjer (§ 293 a).

Højesteret fik i 2008 forelagt en sag om den nærmere forståelse af den tilsigtede straffeskærpelse (UfR 2008.1823 H). Den tiltalte var fundet skyldig i overtrædelse af straffelovens § 293 a om brugstyveri af motorkøretøj ved i perioden fra den 31. august 2004 til den 27. september 2004 ikke at have returneret en udlejningsbil og for overtrædelse af straffelovens § 293, stk. 1, om brugstyveri ved i perioden fra den 21. oktober 2004 til den 20. december 2004 ikke at have returneret en udlejningstrailer. I byretten og landsretten blev straffen fastsat til fængsel i 14 dage.

Den tiltalte ankede dommen til Højesteret med påstand om, at straffen gjordes betinget. Den tiltalte anførte som begrundelse herfor navnlig, at sagen var atypisk sammenlignet med normalt brugstyveri. Anklagemyndigheden påstod stadfæstelse og anførte til støtte herfor navnlig, at det følger af bemærkningerne til straffelovens § 293 a, at der i normale førstegangstilfælde som udgangspunkt skal fastsættes en ubetinget straf på 14 dages fængsel. Anklagemyndigheden anførte videre, at den konkrete sag ikke havde en sådan karakter, at der var grundlag for at

fravige udgangspunktet i bemærkningerne. Højesteret anførte herefter følgende i sine præmisser:

”Efter forarbejderne til straffelovens § 293 a skal der i normale førstegangstilfælde som udgangspunkt fastsættes en kortere, ubetinget straf på 14 dages fængsel for brugstyveri af en bil. Højesteret finder imidlertid, at brugstyveri af en lejet bil i almindelighed må anses for at være af en anden karakter end de tilfælde, som strafskærpelsen umiddelbart tager sigte på.

På denne baggrund finder Højesteret, at udgangspunktet om en ubetinget frihedsstraf kan fraviges i denne sag, således at straffen på fængsel i 14 dage gøres betinget som anført nedenfor.

Tiltalte skal endvidere betale en tillægsgbøde på 3.000 kr.”

3.2.4. Strafskærpelsen i 2008 for ulovlig besiddelse af kniv på offentligt tilgængeligt sted

Med lov nr. 500 af 17. juni 2008 om ændring af straffeloven, retsplejeloven, våbenloven og lov om fuldbyrdelse af straf mv. (Styrkelse af indsatsen mod ulovlige skydevåben og knive på offentligt tilgængelige steder) blev straffen for besiddelse af ulovlig kniv på offentligt tilgængeligt sted skærpet.

Den 15. december 2009 afsagde Højesteret dom i to sager om besiddelse af ulovlig kniv på offentligt tilgængeligt sted (UfR 2010.789H og 2010.796 H) og fik dermed lejlighed til at udtale sig om rækkevidden af strafskærpelsen fra 2008.

De tiltalte (A og B) i de to sager var begge i byretten (henholdsvis i Aalborg og i Odense) idømt bødestraf på 3.000 kr., men i landsretten (henholdsvis Vestre Landsret og Østre Landsret) idømt fængselsstraf af 7 dage.

Under sagens behandling for Højesteret påstod A frifindelse, subsidiært formildelse, bl.a. under henvisning til, at kniven (som var indeholdt i et multiværktøj) ikke burde betegnes som en kniv, og at besiddelsen i øvrigt tjente et anerkendelsesværdigt formål, idet A brugte det på sit arbejde og til at reparere bil. B påstod formildelse under henvisning til, at der forelå formildende omstændigheder. Anklagemyndigheden påstod i begge sager stadfæstelse af landsretternes afgørelser og anførte til støtte herfor bl.a., at såfremt sagerne ville blive afgjort med en bødestraf, ville lovgivningsmagtens udtrykkelige tilkendegivelse om, at overtrædel-

se af knivforbuddet som ”altovervejende hovedregel” skal afgøres med en kort ubetinget frihedsstraf, ikke blive opfyldt.

Baggrunden for *tiltalen mod A* var, at A den 16. august 2009 omkring kl. 9 om morgenen på havnen i Nørresundby var i besiddelse af et multiværktøj med integreret knivblad på 7,3 cm. Multiværktøjet befandt sig i handskerummet i A’s bil og blev fundet af politiet, da de ville se hans kørekort og tillige spurgte, om de måtte kigge i bilen. Under sagen forklarede A bl.a., at han brugte multiværktøjet til at reparere sin bil med, ligesom han af og til brugte det i sit arbejde som pædagogmedhjælper. Der fremgår bl.a. følgende af Højesterets præmisser i sagen mod A:

”Strafferammen for overtrædelse af forbuddet mod at bære eller besidde kniv på offentligt tilgængeligt sted var oprindeligt bøde, hæfte eller under skærpene omstændigheder fængsel indtil 2 år. Ved ændringen af våbenloven i 2008 blev § 10, stk. 3 (nu stk. 2), affattet således: ”Overtrædelse af § 4, stk. 1, straffes med fængsel indtil 2 år, under særlig formildende omstændigheder dog også med bøde.”

Det er i forarbejderne til bestemmelsen forudsat, at der i førstegangstilfælde ”som altovervejende hovedregel” idømmes en kort ubetinget frihedsstraf på 7 dages fængsel. Indførelsen af denne strafskærpelse er i forarbejderne ledsaget af en bemærkning om, at fastsættelse af straffen fortsat vil bero på ”domstolenes konkrete vurdering i det enkelte tilfælde af samtlige sagens omstændigheder.”

Bestemmelsen om, at der ved overtrædelse af § 4, stk. 1, ”under særlig formildende omstændigheder” straffes med bøde, er i forarbejderne begrundet med, at der kan forekomme tilfælde, hvor en frihedsstraf i førstegangstilfælde ”vil forekomme urimelig henset til de omstændigheder, hvorunder kniven har været medbragt.”

Spørgsmålet er derfor, om en frihedsstraf i et førstegangstilfælde og under omstændigheder som i den foreliggende sag må anses for urimelig i lyset af det foran anførte.

Ved afgørelsen heraf må der tages hensyn til, at formålet med forbuddet og strafskærpelsen navnlig har været at undgå, at unge, når de bevæger sig ud i aften- og nattelivet, tager kniv med. Formålet har ikke været at forhindre almindelig brug af knive som værktøj. Til illustration af, hvornår der foreligger særlig formildende omstændigheder, er det i forarbejderne anført, at det navnlig kan tænkes i tilfælde, hvor en person fra en situation, hvor der var et anerkendelsesværdigt formål med at have kniven et offentligt tilgængeligt sted, på grund af en forglemelse eller et svinkeærinde er kommet i en situation, hvor det ikke længere er lovligt at have kniven. Der kan således efter forarbejderne foreligge særlig formildende omstændigheder, hvis der f.eks. er tale om en person, som efter en arbejdsdag, fisketur, spejdetur eller lignende, hvor vedkommende lovligt har båret eller været i besiddelse af en kniv, går på restauration med kniven i lommen eller tasken i stedet for at tage direkte hjem og dermed overtræder forbuddet i § 4, stk. 1. Det er hertil i forarbejderne føjet, at hvis en person bærer kniv på steder eller un-

der omstændigheder, hvor der er en nærliggende risiko for, at der kan opstå tilspidsede situationer af potentiel voldelig karakter – f.eks. i værtshusmiljøer i aften- eller nattetimerne – vil der dog kun sjældent foreligge særlig formildende omstændigheder, uanset om den pågældende person tidligere på dagen har haft et anerkendelsesværdigt formål med at bære kniven.

Det følger heraf, at der – i overensstemmelse med den linje, der er fulgt i hidtidig byrets- og landsretspraksis – ved afgørelsen af, om der i førstegangstilfælde skal anvendes straf af 7 dages fængsel eller bøde, må tages hensyn til en lang række forhold. Knivens art er således relevant for den samlede bedømmelse – der er f.eks. forskel på en springkniv og en hobbykniv og på en dolk og en kniv i et multiværktøj. Det er også af betydning, om vedkommende har kniven på sig, med sig eller i sin bil mv. – om det er i lommen på almindeligt tøj eller arbejdstøj, i en taske eller pakke, i en bildørs sidelomme eller værktøjskasse osv. Tiden og stedet, hvor vedkommende befinder sig med en kniv uden anerkendelsesværdigt formål, spiller en rolle. I bedømmelsen indgår endvidere, hvorfor vedkommende befinder sig i den pågældende situation, og hvorfor kniven er med – der er f.eks. forskel på, om den med vilje er taget med til et offentligt tilgængeligt sted uden anerkendelsesværdigt formål eller ved en forglemmelse er kommet med hjemmefra – samt hvad der er forklaret herom og troværdigheden heraf.

A var som nævnt i besiddelse af et multiværktøj med et integreret knivblad på 7,3 cm, der kunne fastlåses i udslået position. Forholdet er begået lidt i ni om morgenen på havnen i Nørresundby. Som anført af byretten var kniven, der lå i bilens handskerum, en del af et almindeligt solgt multiværktøj, som A jævnligt brugte på sit arbejde og til reparation af bilen.

Ved en samlet bedømmelse finder Højesteret i overensstemmelse med det, der er anført om forståelsen af våbenlovens § 10, stk. 2, at der foreligger særlig formildende omstændigheder, således at udgangspunktet om en ubetinget frihedsstraf må fraviges.

Det er i forarbejderne forudsat, at straffen for besiddelse af kniv under særlig formildende omstændigheder er en bøde på 3.000 kr. Der er ikke i den foreliggende sag grundlag for at fravige dette udgangspunkt.”

Baggrund for *tiltalen mod B* var, at B den 31. maj 2009 mellem kl. 3 og 4 om morgenen ud for et diskotek i Middelfart var i besiddelse af to hobbyknive. Hobbyknivene stammede fra hans arbejdsplads – en tankstation – hvor han anvendte dem. Knivene lå i lommen i døren til førersædet i hans bil sammen med andre effekter til brug for arbejdet på tankstationen. B befandt sig uden for diskoteket med sin bil, fordi han havde lovet at køre for nogle venner, der havde været på diskoteket.

For så vidt angår Højesterets generelle betragtninger om strafudmåling, som de kom til udtryk i sagen mod A, anførtes tilsvarende i sagen mod B. For så vidt angår de konkrete betragtninger vedrørende B's sag udtalte Højesteret følgende:

”B var i besiddelse af to hobbyknive, som stammede fra hans arbejdsplads – en tankstation – hvor han anvendte dem. Knivene lå i lommen i døren til førersædet i hans bil sammen med andre effekter til brug for arbejdet på tankstationen. Forholdet er begået mellem kl. 3 og 4 om morgenen ud for et diskotek i Havnegade i Middelfart, hvor B befandt sig med sin bil, fordi han havde lovet at køre for nogle venner, der havde været på diskotek. Det må efter byrettens og landsrettens bevisvurdering lægges til grund, at han ikke selv havde været inde på diskoteket og heller ikke skulle det, og at han ikke havde tænkt på, at han havde knivene i bilen.

Ved en samlet bedømmelse finder Højesteret i overensstemmelse med det, der er anført om forståelsen af våbenlovens § 10, stk. 2, at der – uanset tiden og stedet for lovovertrædelsen – foreligger særlig formildende omstændigheder, således at udgangspunktet om en ubetinget frihedsstraf må fraviges.

Det er i forarbejderne forudsat, at straffen for besiddelse af kniv under særlig formildende omstændigheder er en bøde på 3.000 kr. Parterne har ikke haft bemærkninger til, at en eventuel bødestraf i det foreliggende tilfælde fastsættes i overensstemmelse hermed.

Højesteret stadfæster herefter byrettens fastsættelse af straffen til en bøde på 3.000 kr.”

3.2.5. Strafskærpelsen i 2009 for ulovlig besiddelse af skydevåben under særlig skærpende omstændigheder

Med lov nr. 501 af 12. juni 2009 om ændring af straffeloven, retsplejeloven, våbenloven, lov om politiets virksomhed, lov om fuldbyrdelse af straf mv. og forvaltningsloven (Styrket indsats mod bandekriminalitet mv.) blev straffelovens § 192 a om overtrædelse af lovgivningen om våben og eksplosivstoffer under særlig skærpende omstændigheder ændret.

Højesteret har efter vedtagelsen af loven haft lejlighed til at behandle en række sager om overtrædelse af straffelovens § 192 a, stk. 1, nr. 1, herunder om afgrænsningen af kriteriet ”særlig skærpende omstændigheder”. I det følgende gennemgås to sager om overtrædelse af bestemmelsen, hvor Højesteret har udtalt sig om strafudmålingen.

I *den ene sag* var den tiltalte fundet skyldig i overtrædelse af straffelovens § 192 a, stk. 1, nr. 1, ved på et offentligt tilgængeligt sted at have båret en pistol, der var ladet med skarpe patroner (UfR 2010.2548 H). Den tiltalte var både i byretten og landsretten idømt fængsel i 1 år herfor. Anklagemyndigheden ankede dommen til Højesteret med påstand om skærpelse. Den tiltalte påstod stadfæstelse. Rigsadvokaten gjorde i sagen gældende, at der efter ændringen af § 192 a fortsat

i overensstemmelse med de hidtidige principper skal ske en graduering af straffen efter omstændighederne ved overtrædelsen. Rigsadvokaten anførte ifølge dommen således, at det bl.a. bør tillægges vægt, om våbnet er besiddet på offentligt tilgængeligt sted eller på bopælen mv., om der er besiddet ammunition sammen med skydevåbnet, om der er tale om et eller flere våben, om våbnet er anskaffet på strafbar vis, og om gerningsmanden tidligere er straffet for lignende kriminalitet. Rigsadvokaten anførte herefter vedrørende den konkrete sag, at der var tale om besiddelse af en ladt pistol på et offentligt tilgængeligt sted, og at den tiltalte havde medbragt pistolen i tilfælde af eventuelle konflikter med personer, som han havde et modsætningsforhold til, og som han med pistolen i bukselinningen af egen drift henvendte sig til, hvorefter der opstod tumult. Rigsadvokaten fandt derfor, at straffen burde fastsættes til fængsel i ikke under 1 år og 6 måneder. Forsvareren henviste til, at det er domstolene, der må foretage den nærmere differentiering af straffen, og at der i den konkrete sag ikke forelå omstændigheder, der kunne medføre en straf, der var højere end minimumsstraffen på 1 år. Højesteret udtalte herefter følgende om strafudmålingen:

”Efter det oprindelige lovforslag skulle straffen for besiddelse af skydevåben med tilhørende ammunition på offentligt tilgængeligt sted under særlig skærpende omstændigheder være fængsel i mindst 1 år. Det var i bemærkningerne forudsat, at en straf af fængsel i 1 år også skulle være udgangspunktet for den konkrete straf-fastsættelse i disse tilfælde.

I forhold til lovforslaget blev anvendelsesområdet for straffelovens § 192 a, stk. 1, nr. 1, udvidet bl.a. ved, at ordene ”på offentligt tilgængeligt sted” og ”med tilhørende ammunition” udgik. Der er ikke i bemærkningerne vedrørende ændringsforslaget sikre holdepunkter for, at disse udvidelser af bestemmelsens anvendelsesområde skulle medføre en forhøjelse af det i lovforslaget forudsatte udgangspunkt for straffastsættelsen på fængsel i 1 år ved besiddelse af skydevåben med tilhørende ammunition på offentligt tilgængeligt sted.

Højesteret tiltræder endvidere, at der ikke i denne sag foreligger omstændigheder, der giver grundlag for at fastsætte en højere straf end minimumsstraffen på fængsel i 1 år.”

I *den anden sag* var den tiltalte fundet skyldig i overtrædelse af straffelovens § 192 a, stk. 1, nr. 1, ved i sin lejlighed under hovedpuden i sin seng at have opbevaret en pistol isat et magasin med 15 skarpe patroner (UfR 2010.2552 H). Byretten fastsatte straffen til fængsel i 1 år og 1 måned. Landsretten forhøjede den til fængsel i 1 år og 2 måneder. Anklagemyndigheden ankede sagen til Højesteret med påstand om skærpelse. Den tiltalte påstod formildelse, herunder at våbenbe-

siddelsen skulle henføres under våbenlovens § 10, stk. 1, og ikke straffelovens § 192 a, stk. 1, nr. 1.

Rigsadvokaten anførte for så vidt angår spørgsmålet om strafudmåling i lighed med den første sag, at der også efter lovændringen i 2009 skal ske en graduering af straffen efter omstændighederne ved overtrædelsen. Rigsadvokaten anførte videre om omstændighederne i den konkrete sag, at der var tale om besiddelse af en pistol med ammunition i en lejlighed, hvor pistolen blev opbevaret uforvarsligt, og hvor der fandtes yderligere ammunition, og at pistolen var anskaffet på strafbar vis. Rigsadvokaten fandt derfor, at straffen skulle fastsættes til fængsel i ikke under 1 år og 3 måneder. Den tiltalte gjorde principalt gældende, at forholdet ikke var omfattet af straffelovens § 192 a, stk. 1, nr. 1, og at straffen derfor skulle nedsættes. Såfremt retten fandt, at forholdet var omfattet af § 192 a, stk. 1, nr. 1, pegede den tiltalte på en række formildende omstændigheder, herunder at pistolen var anskaffet med henblik på selvforsvar på baggrund af en konkret begrundet frygt, at pistolen ikke havde været uden for lejligheden, og at han boede alene i lejligheden. Et flertal på 4 ud af 7 dommere i Højesteret fandt, at forholdet rettelig var henført under straffelovens § 192, stk. 1, nr. 1, og udtalte følgende vedrørende straffastsættelsen:

”Straffen for et tilfælde som det foreliggende må som udgangspunkt fastsættes til fængsel i 1 år, der er minimumsstraffen for overtrædelse af § 192 a, stk. 1, nr. 1. Vi finder, at der ikke er omstændigheder, der kan begrunde en fravigelse af dette udgangspunkt.”

Mindretallet i Højesteret fandt, at forholdet burde henføres under våbenlovens § 10, stk. 1, og stemte derfor for, at straffen blev fastsat til fængsel i 6 måneder under henvisning til, at der forelå skærpende omstændigheder.

Højesteret har også i syv senere domme haft lejlighed til nærmere at fastlægge anvendelsesområdet for straffelovens § 192 a, herunder rækkevidden af kriteriet ”særlig skærpende omstændigheder” (UfR 2011.494 H, 2011.498 H, 2011.502 H, 2011.504 H, 2011.3439 H, 2011.3442 H og 2011.3447 H).

3.2.6. Straffen for uagtsomt manddrab og uagtsom betydelig legemsbeskadigelse i forbindelse med spirituskørsel og søvnkørsel

Både med lov nr. 380 af 6. juni 2002 om ændring af straffeloven, retsplejeloven og færdselsloven (Skærpelse af straffen for voldtægt, vold, uagtsomt manddrab, uagtsom betydelig legemsbeskadigelse, forsætlig fareforvoldelse, biltyveri, grov forstyrrelse af ro og orden, menneskesmugling og menneskehandel mv.) og lov nr. 559 af 24. juni 2005 om ændring af straffeloven (Skærpelse af straffen for uagtsomt manddrab og uagtsom betydelig legemsbeskadigelse i forbindelse med særlig hensynsløs kørsel) blev straffen for overtrædelse af straffelovens § 241 om uagtsomt manddrab og § 249 om uagtsom betydelig legemsbeskadigelse skærpet for så vidt angår overtrædelser, der sker i forbindelse med spirituskørsel og særlig hensynsløs kørsel.

Højesteret har fået forelagt to sager, hvor spørgsmålet om strafudmåling i lyset af de nævnte strafskærpelser er blevet behandlet.

I den ene sag var den tiltalte fundet skyldig i overtrædelse af straffelovens § 241 og en række færdselslovsbestemmelser, herunder § 54, stk. 2, bl.a. om kørsel i en tilstand, hvor føreren på grund af mangel på søvn er ude af stand til at føre køretøjet på betryggende måde (UfR 2010.2195 H). De nærmere omstændigheder i sagen er, at den tiltalte den 30. marts 2008 kl. ca. 9 om morgenen faldt i søvn i sin bil under kørslen, og at hun derved kørte over i den modsatte vejbane, hvor hun frontalt påkørte en modkørende bil. Føreren af den modkørende bil afgik øjeblikkeligt ved døden som følge af de kvæstelser, han pådrog sig ved sammenstødet.

Retten i Århus fandt den tiltalte skyldig i overensstemmelse med tiltalepunkterne og fastsatte straffen til fængsel i 3 måneder. Førerretten frakendtes endvidere i 2 år. Vestre Landsret fandt tillige den tiltalte skyldig i overensstemmelse med tiltalepunkterne. Landsretten henviste bl.a. til, at den tiltalte ved sin kørsel under de anførte omstændigheder (hun havde ikke sovet i væsentlig grad i ca. 24 timer) havde tilsidesat væsentlige hensyn til færdselssikkerheden med alvorlig skade på person og ting til følge. Landsretten fandt derimod ikke, at der var tale om særlig hensynsløs kørsel. Landsretten fastsatte på den baggrund og under henvisning til forarbejderne til strafskærpelsesloven fra 2002 straffen til fængsel i 10 måneder.

Byrettens dom vedrørende førerretsfrakendelsen blev stadfæstet. Sagen blev herefter anket til Højesteret af den tiltalte, der påstod formildelse. Anklagemyndigheden påstod skærpelse. Højesteret anførte i sine præmisser til dommen bl.a. følgende:

”På ulykkestidspunktet befandt tiltalte sig på grund af mangel på søvn i en sådan tilstand, at hun var ude af stand til at føre bilen på fuldt betryggende måde. Ulykken indtraf ved, at hun faldt i søvn og mistede kontrollen over bilen, som kørte over i den modsatte kørebanelhalvdel og her stødte sammen med den modkørende bil og yderligere en bil. Der er ikke oplysninger om, at hendes kørsel på et tidligere tidspunkt havde været påvirket af søvnmangel, og der er heller ikke oplysninger om, at hun inden ulykken havde mærket søvnen presse sig på.

Højesteret tiltræder, at tiltaltes kørsel ikke kan anses for en sådan bevidst til-sidesættelse af hensynet til andres sikkerhed, at den kan karakteriseres som særlig hensynsløs.

I forarbejderne til lov nr. 380 af 6. juni 2002 om ændring af bl.a. straffelovens § 241 om uagtsomt manddrab er det anført, at normal straffen i sager om uagtsomt manddrab ved spirituskørsel skal være fængsel i 10-12 måneder. Anklagemyndigheden har gjort gældende, at bemærkningerne i forarbejderne om straffen ved overtrædelse af straffelovens § 241 i forbindelse med overtrædelse af færdselslovens § 54, stk. 2, skal forstås således, at normalstraffen generelt også skal være fængsel i 10-12 måneder i disse tilfælde. Færdselslovens § 54, stk. 2, omfatter imidlertid tilfældegrupper af meget forskellig karakter, hvoraf nogle, men ikke alle, kan sidestilles med spirituskørsel, og forarbejderne udelukker efter Højesterets opfattelse ikke, at der tages hensyn hertil ved straffastsættelsen.

Det foreliggende tilfælde af overtrædelse af færdselslovens § 54, stk. 2, kan ikke sidestilles med spirituskørsel, og Højesteret finder, at straffen for overtrædelse af straffelovens § 241 mv. passende kan fastsættes til fængsel i 4 måneder. Der er ikke grundlag for at gøre straffen betinget.”

Højesteret tiltrådte endvidere, at der skete ubetinget frakendelse af førerretten i 2 år.

I *den anden sag* blev den tiltalte fundet skyldig i overtrædelse af straffelovens §§ 241 og 249 om uagtsomt manddrab og uagtsom betydelig legemsbeskadigelse samt overtrædelse af en række bestemmelser i færdselsloven (UfR 2009.183 H). De konkrete omstændigheder i sagen var, at den tiltalte den 21. oktober 2005 omkring kl. 5 om morgenen efter at have drukket spiritus, så han havde en promille på 0,63, i et lyskryds foretog et venstresving med en lastbil. Herved skete der sammenstød med en personbil, der kom kørende i modsat retning, og føreren af personbilen og dennes passager afgik umiddelbart herefter ved døden som følge af de skader, de blev påført i forbindelse med påkørslen. Yderligere en passa-

ger i personbilen fik bl.a. brud på venstre overarm, underarm og hånd, brud på et par ribben og mindre lungekontusion på venstre lunge. Tekniske undersøgelser viste, at personbilen kørte med en hastighed af 100-112 km/t, hvor der var hastighedsbegrænsning på 70 km/t.

Retten i Glostrup fandt den tiltalte skyldig i overensstemmelse med alle tiltalepunkterne og fastsatte straffen til fængsel i 8 måneder, hvoraf 5 måneder blev gjort betinget. Den tiltalte frakendtes endvidere førerretten i 5 år fra endelig dom. Ved fastsættelse af straffen lagde byretten vægt på, at den tiltalte var spirituspåvirket, samt at den modkørende bil kørte med en hastighed af 100-112 km/t.

Østre Landsret fandt ligeledes den tiltalte skyldig i overensstemmelse med tiltalepunkterne. Straffen blev forhøjet til fængsel i 1 år (2 ud af 6 voterende stemte for stadfæstelse af byrettens strafudmåling). Byrettens dom stadfæstedes i øvrigt. Ved strafudmålingen pegede flertallet i skærpende retning på, at kørslen var begået i forbindelse med spirituskørsel, og at der ved ulykken blev dræbt 2 personer og en person blev alvorligt kvæstet. I formildende retning pegede flertallet på, at modparten havde kørt med en hastighed på 100-112 km/t., og at den tiltaltes promille var på 0,63.

Sagen blev herefter anket til Højesteret af den tiltalte med påstand om frifindelse, subsidiært formildelse. Anklagemyndigheden påstod skærpelse af straffen. Højesteret anførte følgende i præmisserne til dommen:

”Efter det hændelsesforløb, som byretten og landsretten har lagt til grund, er tiltalte som fører af en stor skraldebil kørt ind i krydset Roskildevej/Roholmsvej med en hastighed af 22-28 km/t. og har foretaget svingning til venstre uden forinden at holde stille, hvilket medførte, at han i krydset stødte sammen med en modkørende Fiat Punto, hvis fører uanset en hastighedsbegrænsning på 70 km/t. kørte med en hastighed af 100-112 km/t. i uheldsøjeblikket. Ved sammenstødet blev to personer dræbt, og en person blev tilføjet betydelig legemsskade.

Højesteret tiltræder, at tiltalte ved sin kørsel har udvist en sådan grad af uagtsomhed, at han – ud over spirituskørsel med en promille på 0,63 – er skyldig i overtrædelse af færdselslovens § 26, stk. 6, samt straffelovens § 241 og § 249, og at han har tilsidesat væsentlige hensyn til færdselssikkerheden, jf. færdselslovens § 125, stk. 1, nr. 1.

Det fremgår af forarbejderne til straffelovens § 241 og § 249, at straffen for uagtsomt manddrab i forbindelse med spirituskørsel i normaltilfældene skal fastsættes til fængsel i 10-12 måneder, og at straffen for uagtsom betydelig legemsbeskadigelse i forbindelse med spirituskørsel i normaltilfældene skal fastsættes til

fængsel i 2-5 måneder. Det fremgår endvidere, at det angivne straffniveau vil kunne fraviges i op- eller nedadgående retning, hvis der i den konkrete sag foreligger i øvrigt skærpende eller formildende omstændigheder.

Ved straffastsættelsen i den foreliggende sag må det som anført af landsretten tillægges betydning i skærpende retning, at tiltalte er fundet skyldig i uagtsomt manddrab af to personer og uagtsom betydelig legemsbeskadigelse af en person. I formildende retning må der lægges vægt på den lave alkoholpromille og på, at kørselsfejlen må tilskrives et øjeblikks uopmærksomhed. Der må endvidere lægges vægt på, at Fiat Puntoens høje hastighed kan have haft betydning for ulykkesforløbet.

Efter en samlet vurdering af disse omstændigheder finder Højesteret, at straffen passende kan fastsættes til fængsel i 6 måneder.

Under hensyn til de samme omstændigheder finder Højesteret, at frakendelsestiden kan fastsættes til 3 år, der regnes fra landsrettens dom.”

4. Domstolenes og Dommerforeningens høringssvar over lovforslag med angivelser vedrørende straffniveauet

Domstolenes kernefunktion i forbindelse med løsning af retstvister og idømmelse af straf er at bedømme beviserne og anvende jus på det beviste faktum, altså at sammenholde retskilder som f.eks. love og forarbejder med konkrete hændelsesforløb med henblik på at kunne afsige dom. Da domstolenes funktion således forudsætter anvendelse af de regler, som vedtages i Folketinget, har domstolene selvsagt en væsentlig interesse i, hvordan ny lovgivning udformes, og domstolene har derfor også gennem tiden benyttet anledningen i forbindelse med høringer over lovforslag til at fremkomme med bemærkninger.

Domstolenes høringssvar i anledning af ny lovgivning er selvfølgelig konkret udformet i lyset af det enkelte lovforslags indhold, men bl.a. lovgivningsmagtens tilkendegivelser om fremtidige straffniveauer i bemærkninger til lovforslag er et emne, som de senere år ofte har været omhandlet i domstolenes eller Dommerforeningens høringssvar. Nedenfor gennemgås en række eksempler herpå.

4.1. Lovændringen vedrørende berigelseskriminalitet i 1982

Med lovforslag nr. L 183 (1981-82) om ændring af borgerlig straffelov (Straffene for berigelsesforbrydelser mv.) tilsigtedes bl.a. en betydelig sænkning af straffniveauet for berigelsesforbrydelser. Der lagdes således med lovforslaget op til en

sænkning af straffniveauet på området med gennemgående en tredjedel i forhold til de straffe, der på daværende tidspunkt idømtes. Det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, at forslaget skulle ses i sammenhæng med en hovedtendens, der på daværende tidspunkt havde gjort sig gældende i de senere års kriminalpolitik i retning af en begrænsning i anvendelsen af frihedsstraf, og i sammenhæng med alvorlige kapacitetsproblemer i kriminalforsorgen.

Den Danske Dommerforening anførte bl.a. følgende i sit høringssvar vedrørende lovforslaget:

”Dommerforeningen vil ikke tage afstand fra tanken om nedsættelse af længden af de ubetingede frihedsstraffe for berigelsesforbrydelser. En nærmere analyse af spørgsmålet ville imidlertid meget sandsynligt vise, at generel- og/eller specialpræventive grunde talte for, at nedsættelsen ikke blev forholdsmæssigt lige stor for alle straffe.

Hvis der heller ikke midlertidigt, indtil spørgsmålet har kunnet overvejes nøjere, kan findes andre løsninger på det aktuelle kapacitetsproblem, har foreningen imidlertid ikke indvendinger imod, at man generelt søger straffene nedsat med ”gennemgående” en tredjedel”

Østre Landsret fandt under henvisning til den kapacitetsmæssige situation ikke grundlag for at udtale sig imod, at der søgtes gennemført en sænkning af straffniveauet. Østre Landsret nærede dog principielle betænkeligheder ved, at en sænkning af straffniveauet gennemførtes som en pludselig, ved lovens ikrafttræden, meget kraftig reduktion af straffniveauet, og landsretten lagde endvidere vægt på, at der ikke i forbindelse med en nedsættelse af straffniveauet skete en udjævning af forskellene mellem straffene for henholdsvis de mildere og grovere former for kriminalitet. Vestre Landsret anførte i sit høringssvar, at det havde været ønskeligt, om der forud for fremsættelse af et lovforslag som dette var tilvejebragt en nærmere analyse og vurdering af retspraksis med henblik på at finde de tilfældegrupper, hvor der kunne være særlig grund til lempelser, således at domstolene derved fik en vejledning om gennemførelsen af straffnedsættelsen. Landsretten fandt således, at en anvisning om en generel sænkning af straffudmålingerne med gennemgående en tredjedel var klart utilstrækkelig i så henseende, og henviste i den forbindelse til, at det formentligt var uundgåeligt, at virkningen i praksis ville blive forskelligartet og præget af tilfældigheder. En række byretter gjorde ligeledes bemærkninger i anledning af lovforslaget. Holdningen var generelt afvisende over for nedsættelsen af straffniveauet – både under henvisning til, at straffeni-

veauet ikke burde sænkes ud fra special- og generalpræventive betragtninger, og under henvisning til, at en ændring burde ske gennem en kontinuerlig udvikling i retspraksis.

Lovforslaget blev gennemført som lov nr. 239 af 1. juni 1982.

4.2. Lovændringen vedrørende grov vold i 1997

Formålet med lovforslag nr. L 145 (1996-97) om ændring af straffeloven, våbenloven og lov om restaurations- og hotelvirksomhed mv. (Skærpelse af straffen for særlig grov vold og for besiddelse af knive og slagvåben, sikkerhedsmæssige krav til restaurations- og hoteldrift mv.) var en massiv og bred indsats mod vold, der skulle sikres ved, at voldskriminalitet skulle tages i opløbet gennem en samlet, koordineret indsats over for den enkelte ved både sociale, præventive og straffende virkemidler. Et af elementerne i loven var en skærpelse af straffen for de groveste tilfælde af vold, og det var herom anført i bemærkningerne, at straffen – inden for de dagældende strafferammer – skulle forhøjes med gennemgående 1 år i de sager, hvor der på daværende tidspunkt blev idømt fængsel i over 1 år. Med loven skærpedes endvidere straffen for ulovlig besiddelse af kniv på offentligt sted og ulovlig besiddelse af slag- og stødvåben, og lovforslagets bemærkninger indeholdt også herom ganske detaljerede angivelser vedrørende straffniveauet.

Den Danske Dommerforening anførte bl.a. følgende i en udtalelse om lovforslaget:

”Dommerforeningen finder, at der i bemærkningerne til de omhandlede lovforslag ikke er taget tilstrækkeligt hensyn til domstolenes muligheder og behov for at kunne vurdere den enkelte sag under hensyn til dens særlige omstændigheder og at fastsætte og afbalancere den konkrete straf i forhold til straffastsættelsen på beslægtede områder og straffniveauet i almindelighed. (...)

Dertil kommer, for så vidt angår det foreliggende lovforslag, at virkningerne af den forudsatte strafskærpelse i bestemte situationer ikke i praksis kan begrænses til disse. Der kan således næppe fastsættes nogen klar grænse, hvor man kan forøge for de tilfælde, der ligger over grænsen, men lade den blive uændret for dem, der ligger under. Der vil være en glidende overgang mellem f.eks. de tilfælde, hvor man i dag idømmer fængsel i 1 år, og dem, hvor man idømmer fængsel i 1 år 3 måneder, og det vil være urimeligt og i strid med almindelig umålingspraksis, hvis man fremover i det første tilfælde stadig skulle idømme 1 år, men i det andet

2 år og 3 måneder. I praksis vil den glidende overgang i sagernes alvor give sig udtryk i en tilsvarende glidende skala af idømte straffe.”

Østre og Vestre Landsret tilsluttede sig Den Danske Dommerforenings udtalelse.

Lovforslaget blev gennemført som lov nr. 350 af 23. maj 1997.

4.3. Lovændringen vedrørende uagtsomt manddrab mv. i 2005

Formålet med lovforslag nr. L 161 (2004-05, 2. samling) om ændring af straffeloven (Skærpelse af straffen for uagtsomt manddrab og uagtsom betydelig legemsbeskadigelse i forbindelse med særlig hensynsløs kørsel) var at opnå en skærpelse af straffen for uagtsomt manddrab og uagtsom betydelig legemsbeskadigelse i forbindelse med særlig hensynsløs kørsel, således at strafniveauet var det samme uanset om en overtrædelse blev begået i forbindelse med spirituskørsel eller i forbindelse med særlig hensynsløs kørsel.

Af Den Danske Dommerforenings høringssvar over et udkast til lovforslaget fremgår bl.a. følgende:

”Dommerforeningen lægger vægt på, at det i lovudkastet er understreget, at fastsættelse af straf i det enkelte tilfælde fortsat vil bero på domstolenes konkrete vurdering af sagens samtlige omstændigheder, og at de i lovudkastet angivne strafniveauer kan fraviges i op- eller nedadgående retning.”

Lovforslaget blev gennemført som lov nr. 559 af 24. juni 2005.

4.4. Lovændringen vedrørende bandekriminalitet i 2009

Formålet med lovforslag nr. L 211 (2008-09) om ændring af straffeloven, retsplejeloven, våbenloven, lov om politiets virksomhed, lov om fuldbyrdelse af straf mv. og forvaltningsloven (Styrket indsats mod bandekriminalitet mv.) var bl.a. skærpede straffe i lyset af den konflikt i bande- og rockermiljøet, der blussede op i sensommeren 2008.

Den Danske Dommerforening anførte bl.a. følgende i sit høringssvar over et udkast til lovforslaget:

”forslaget til affattelse af straffelovens § 81 a, hvorefter straffen for en række straffelovsovertrædelser kan forhøjes indtil det dobbelte, hvis lovovertrædelsen har baggrund i en ”bandekrig”, findes at være overflødig. At grove forbrydelser, som begås under sådanne omstændigheder, at uskyldige personer dræbes eller kommer i fare, skal straffes hårdt, er en selvfølge, der ikke bør gøres til genstand for lovgivning. Bestemmelsens indhold kunne i stedet indgå i en instruks til anklagemyndigheden, som herefter på traditionel vis kunne søge de ønskede straffe idømt ved domstolene.

Tilsvarende synspunkter gør sig gældende for så vidt angår den foreslåede affattelse af straffelovens § 192 a, stk. 1, hvorved strafferammen for visse overtrædelser af våbenloven m.v. forhøjes fra fængsel i 4 år til fængsel i 6 år. Forslaget fremkommer mindre end et år efter bestemmelsens indsættelse i straffeloven, og bestemmelsen har således kun fundet anvendelse i ganske få sager.

Samtidig indføres en minimumsstraf på fængsel i 1 år i den nævnte bestemmelse. Det fremgår af bemærkningerne, at regeringen vil anmode Straffelovrådet om at vurdere bl.a. spørgsmålet om minimumsstraffe. Det forekommer derfor besynderligt, at man – uden at afvente, at Straffelovrådet på ny udtaler sig om dette spørgsmål – nu agter at indføre minimumsstraf netop i denne bestemmelse og derved bryde sammenhængen i straffeloven, hvor minimumsstraffe indtil nu kun findes i få, meget alvorlige forbrydelser.

Dommerforeningen skal på denne baggrund henstille, at forslaget ikke gennemføres.”

Østre Landsret har vedrørende indførelse af minimumsstraf anført følgende i sit høringssvar:

”Straffeloven indeholder kun ganske få bestemmelser med et strafminimum for fængselsstraf, der afviger fra det faste minimum på 7 dage.

I udkastets bemærkninger er det blandt andet anført, at regeringen vil anmode Straffelovrådet om fremadrettet at vurdere det principielle spørgsmål om, på hvilken måde lovgivers ønske om at tilkendegive, hvordan straffen for visse lovovertrædelser bør være i typesituationer, mest hensigtsmæssigt kan udtrykkes i lovgivningen med respekt for domstolenes rolle som den dømmende magt, der har den endelige afgørelse om skyld og straf i hver enkelt konkret sag. Straffelovrådet vil i den forbindelse skulle vurdere spørgsmålet om minimumsstraf.

Straffelovrådet har senest behandlet spørgsmålet i betænkning nr. 1424/2002 om straffastsættelse og strafferammer.

Straffelovrådet udtalte i betænkningen (side 164) med henvisning til rådets tidligere udtalelser i betænkning nr. 1099/1987, at det fortsat er rådets opfattelse, at forhøjede fængselsminima som udgangspunkt bør afskaffes, og at man i almindelighed bør afstå fra at indføre nye forhøjede strafminima. Rådet anførte i den forbindelse, at det meget ofte vil være vanskeligt for lovgivningsmagten på forhånd at overskue den variation af tilfælde, som kan komme til at foreligge, og at forhøjede minima kan føre til, at domstolene tvinges til at udmåle straffe, der i enkelttil-

fælde ikke forekommer rimelige og proportionale i forhold til den forbrydelse, som foreligger til pådømmelse.

Straffelovrådet anførte endvidere (betænkningen side 165), at rådet ”er opmærksom på, at der også ved andre forbrydelser end manddrab – f.eks. ved visse former for vold – kan være behov for fra lovgivers side på en tydelig måde at markere forbrydelsens grovhed. Det bør dog efter rådets opfattelse ikke ske i form af anvendelse af forhøjede minima, men ved, at det i lovtæksten, herunder ved anvendelse af sidestrafferammer, i videre udstrækning søges præciseret, hvilke omstændigheder ved den enkelte forbrydelse der ved strafudmålingen skal tillægges skærpende betydning.”

Som anført i bemærkningerne til lovudkastet rejser indførelse af minimumsstraffe en række vanskelige principielle spørgsmål.

Som anført af Straffelovrådet vil det således ofte være vanskeligt for lovgivningsmagten på forhånd at overskue den variation af tilfælde, som kan komme til at foreligge.

Et strafminimum på 1 år i forslaget til straffelovens § 192a, stk. 1, vil således kunne føre til, at domstolene tvinges til at udmåle straffe, der i enkelttilfælde ikke forekommer rimelige og proportionale i forhold til den forbrydelse, som foreligger til pådømmelse.

Den ønskede strafskærpelse kan – som generelt beskrevet i ovennævnte betænkning side 165 – opnås på anden måde.

Landsretten skal på den baggrund fraråde, at der indsættes en ny bestemmelse om minimumsstraf i straffelovens § 192a, stk. 1.

Landsretten har ikke bemærkninger til, at Straffelovrådet anmodes om på ny at udtale sig om blandt andet spørgsmålet om minimumsstraffe. Men dette initiativ sammenholdt med de erkendte vanskelige principielle spørgsmål, som indførelse af minimumsstraffe rejser, understreger væsentligheden af, at der ikke på nuværende tidspunkt gennemføres hastelovgivning med minimumsstraffe, men at overvejelser herom sker i lyset af Straffelovrådets fornyede drøftelser.”

Vestre Landsret tilsluttede sig det i Østre Landsrets høringssvar anførte.

Lovforslaget blev med visse ændringer gennemført som lov nr. 501 af 12. juni 2009.

4.5. Lovændringer vedrørende spirituskørsel og narkotika

De lovændringer, som er omtalt i afsnit 4.1-4.5, vedrører helt overvejende ændringer af straffeloven, hvis bestemmelser typisk er kendetegnet ved at omfatte meget forskelligartede former for forbrydelser og forbrydelser af meget forskellig strafværdighed.

Der er imidlertid også visse lovovertrædelser, typisk inden for speciallovgivningen, der er af ganske ensartet karakter, og som i øvrigt foreligger i et betydeligt omfang. Som der nærmere er redegjort for i *kapitel 2*, afsnit 2.2, er der eksempler på, at lovgivningsmagten i sådanne tilfælde har valgt at fremkomme med endog meget detaljerede tilkendegivelser om strafniveau i bemærkninger, herunder i visse tilfælde at udfærdige egentlige bødekataloger over strafniveauer. Domstolene ses ikke at have indvendinger mod en sådan praksis.

Således har Den Danske Dommerforening i forbindelse med høringen over det lovforslag (L 41), der lå til grund for lov nr. 230 af 4. april 2000 om ændring af straffeloven (Udvidet brug af samfundstjeneste og betingede domme med vilkår om alkoholistbehandling for spirituskørsel), og som indeholdt detaljerede angivelser vedrørende den fremtidige sanktionspraksis, udtalt følgende:

”Foreningen er enig i, at det kunne give anledning til principielle betænkeligheder, at lovforslagets bemærkninger indeholder præcise anvisninger, som ikke fremgår af lovteksten, om området for den nye sanktionspraksis og dennes nærmere indhold. Da forslaget imidlertid angår et stort antal sager af ofte ensartet indhold, og da det er af væsentlig betydning, at praksis fra starten ligger nogenlunde fast, har Dommerforeningen ikke bemærkninger til, at man i dette tilfælde har anvendt fremgangsmåden.”

I forbindelse med høring over det lovforslag (L 7), der ligger til grund for lov nr. 363 af 24. maj 2005 om ændring af færdselsloven (Sanktionsfastsættelse i sager om spirituskørsel mv.), og som bl.a. indeholdt en forenkling af sanktionssystemet for spiritus- og promillekørsel og kørsel i frakendelsestiden, herunder præcise angivelser af strafniveau i form af egentlige bødekataloger, har Østre Landsret og Vestre Landsret tilsluttet sig forenklingen af sanktionssystemet og ikke gjort bemærkninger til angivelserne vedrørende det fremtidige strafniveau. Den Danske Dommerforening har ligeledes tilsluttet sig forenklingen af sanktionssystemet.

I forbindelse med høringen over det lovforslag (L 201), der lå til grund for lov nr. 526 af 6. juni 2007 om ændring af lov om euforiserende stoffer (Højere bøder i narkosager), og som ligeledes indeholdt et egentligt bødekatalog, fandt hverken Østre Landsret, Vestre Landsret eller Den Danske Dommerforening anledning til at fremkomme med bemærkninger til lovforslaget. Den Danske Dommerforening bemærkede dog, at foreningen havde noteret sig:

”at det af bemærkningerne til lovforslaget fremgår, at straffastsættelsen i de sager, som er omfattet af det detaljerede bødekatalog, som er medtaget i bemærkningerne, i sidste ende beror på domstolenes konkrete vurdering i det enkelte tilfælde.”

Kapitel 4

Fremmed ret

1. Norge

Det norske justitsministerium har opplyst, at utviklingen i Norge i de senere år er gått i retning af mindre brug af mindstestraf og en øget brug af synspunkter i forarbejderne om, hvad lovgivningsmagten mener bør været et normalstraffeniveau for den pågældende forbrydelse.

Den mindre brug af mindstestraf kommer særligt til udtryk i forarbejderne til den nye norske straffelov (Ot.prp. nr. 90 (2003-2004)), hvor der om mindstestraf anføres følgende:

”11.5 Særskilt minstestraft

11.5.1 Generelt om minstestraft

11.5.1.1 Almennelig og særskilt minimum

Straffebudene angir hvilken straff som maksimalt kan anvendes. Derimot er det vanligvis ikke fastsatt noen minstestraft utover lovens generelle minstestraft på 14 dager, jf. straffeloven § 17 første ledd bokstav a. Departementet foreslår å videreføre denne ordningen.

Den almennelige minstestraften var tidligere 21 dager. Blant annet på bakgrunn av synspunkter i kriminalmeldingen (St.meld. nr. 104 (1977-78)), anbefalte Straffelovkommisjonen i delutredning I side 237-238 å senke straffen til 14 dager. Dette var i tråd med konklusjonene fra en utredning i regi av Nordisk Strafferettskomité (som ble avgitt 19. april 1983). Kommisjonen anbefalte også på side 16-17 i delutredning I at reduksjonen ble gjennomført straks, og dette ble fulgt opp i Ot.prp. nr. 62 (1983-84) side 1-8 og lov 12. april 1985 nr. 18.

Siktemålet med reformen var å redusere bruk av fengselsstraff. Lovgiverne la til grunn at den preventive effekt først og fremst var knyttet til at det ble idømt ubetinget fengsel, og ikke så mye til lengden, iallfall når minimum ikke gikk lavere enn 14 dager. Reduksjonen til 14 dager skulle også gi mulighet for en mer nyansert straffutmåling. Departementet ønsket imidlertid ikke å gå lavere enn 14 dager, for eksempel til 7 dager, i frykt for at dette kunne lede til at en kort ubetinget fengselsstraff erstattet betinget fengsel og bot.

Straffelovkommisjonen går i delutredning V side 142 og delutredning VII side 149-150 inn for å videreføre 14 dager som almennelig minimum. *Departementet*

slutter seg til dette forslaget. Verken i praksis eller i høringsrunden er det fremkommet opplysninger som tyder på at grensen bør endres.

11.5.1.2 Oversikt over minstestrafte i gjeldende rett

Gjeldende straffelov har 36 paragrafer som gir anvisning på en minste fengselsstraff som overstiger den ordinære minstestrafte. I §§ 148, 152 a og 217 er det to alternative minstestrafte i hver paragraf, slik at det totale antall bestemmelser om særskilt minstestraft er 39. Det er disse særskilte minimumsstrafte det siktes til med betegnelsen «minstestraft».

Minstestrafte for fengsel i de enkelte straffebudene er fordelt på følgende måte:

2 måneder – 1 bestemmelse: § 136 (forvolde oppløp)

6 måneder – 2 bestemmelser: § 168 (falsk anklage) og § 217 (unndra mindreårige omsorg i utuktig øyemed)

1 år – 12 bestemmelser: § 89 (handle mot Norges tarv i forhandlinger), § 90 (åpenbare hemmeligheter), § 94 (forbund med siktemål å avsløre hemmeligheter mv.), § 104 (forbund med sikte på å forandre forfatningen mv.), § 149 (fjerne redskaper og redningsmidler når omfattende ulykke har inntruffet eller truer), § 152 (forgifte drikkevann mv.), § 153 (tilsette gift mv. til varer ment for alminnelig omsetning), § 157 (omsette «falske»/virkningsløse legemidler), § 169 (falsk anklage som leder til soning av fengselsstraff), § 217 (unndra mindreårige under 14 år omsorg i utuktig øyemed), § 223 (grov frihetsberøvelse) og § 234 («spedbarnsdrap»)

2 år – 10 bestemmelser: § 93 (forfalske eller ødelegge dokument av betydning for rikets sikkerhet mv.), § 101 (vold mot Kongen), § 110 (bevisst uriktige domfellelser mv.), § 117 (ulovlig fullbyrding av dødsstraff), § 148 (mordbrann), § 151 a (kapring), § 152 a (behandling av atomavfall som volder fare for menneskeliv), § 192 (voldtekt), § 195 (seksuelt misbruk av barn) og § 231 (grov legemsbeskadigelse)

3 år – 4 bestemmelser: § 86 (landssvik), § 162 (særlig grov narkotikaforbrytelse), § 174 (pengefalsk) og § 243 (fremkalle en hjelpeløs tilstand med død eller betydelig skade til følge)

5 år – 7 bestemmelser: § 84 (påføre Norge krig eller krigshandlinger), § 98 (forandre forfatningen med ulovlige midler), § 99 a (ved våpenmakt hindre myndigheter m.fl. fra å ivareta viktige samfunnsinteresser), § 148 (mordbrann med døds- eller betydelig skadefølge), § 152 a (behandle atomavfall med dødsfølge), § 154 (spre smittsom sykdom med dødsfølge) og § 225 (bevirke slaveri)

6 år – 1 bestemmelse: § 233 (drap)

8 år – 1 bestemmelse: § 83 (søke å bringe Norge under fremmed herredømme)

21 år – 1 bestemmelse: § 100 (drap av Kongen eller Regenten)

Mange av bestemmelsene om minstestraft har stått uendret siden straffeloven ble til, og er foranlediget av andre samfunnsforhold og samfunnsproblemer enn dem vi har nå. I den praktiske strafforfølgning er det i dag bare et fåtall av minstestrafte som har praktisk betydning. Dette er bestemmelsene om minstestraft for mordbrann i § 148, særlig grov narkotikaforbrytelse i § 162, falsk anklage i § 168, pengefalsk i § 174, voldtekt i § 192, seksuelt misbruk av barn i § 195, grov legemsbeskadigelse i § 231 og drap i § 233.

11.5.1.3 Minstestrafrens formål og svakheter

Når det i straffebudet fastsettes et særskilt minimum, har det gjerne to formål: Dels å vise den særskilte straffverdighet som er knyttet til angrep på de interesser som er vernet gjennom straffebudet. Dels å gi lovgiverne bedre kontroll med straffutmålingen i de konkrete saker, særlig dersom domstolenes straffutmåling oppfattes å være i strid med den alminnelige rettsoppfatning.

Ved en generell lovgivningsprosess er det umulig å overskue alle de handlinger som vil rammes av handlingsnormen. En særskilt minstestraft er gjerne fastsatt ut fra de ordinære overtredelser av straffebudet. Utenfor dette normalområdet er det en risiko for at minstestrafren blir for streng, jf. til illustrasjon avgjørelsene i Rt. 2002 side 1288 og 1295, som omtales nedenfor i punkt 11.5.5. Særlig gjelder det for handlinger i ytterkant av straffebudets anvendelsesområde og for mer perifere medvirkere. Et særskilt minimum representerer derfor en risiko for at retten tvinges til å avsi en straff som er strengere enn straffverdigheten av den konkrete handlingen tilsier. Påtalemyndigheten og domstolene vil imidlertid forsøke å unngå en slik konkret urettferdighet. Dette kan lede til dårlig begrunnede henleggelses eller frifinnelser, eller at handlingen henføres under et mindre treffende straffebud som ikke har noen bestemmelse om særskilt minstestraft.

11.5.1.4 Bruk av minstestraft de siste 20 år

Med noen få unntak har man ved endringer av straffelovgivningen i de siste 20 år ikke gjort bruk av minstestrafren. Tvert imot har utviklingen gått i retning av å oppheve gjeldende minstestrafren, jf. blant annet endringslov 8. juni 1984 nr. 57 som opphevet minstestrafren på 6 måneder for ran. Verken ved vedtakelsen av terrorbestemmelsene i straffeloven § 147 a og § 147 b, «plutoniumsbestemmelsen» i § 152 a eller bestemmelsen om grov miljøkriminalitet i § 152 b er det gjort bruk av minstestrafren. Under lovforberedelsen av straffeloven § 132 a – motarbeiding av rettsvesenet – ble bruk av særskilt minstestraft vurdert, men forkastet.

Fra de siste to tiår finnes bare tre tilfeller hvor lovgiverne har bundet domstolene ved bruk av minstestrafren:

Ved endringen av vegtrafikkloven § 31 annet ledd i 1988 ble det gitt veiledende nivåer for de forskjellige påvirkningsgrader. Særlig § 31 annet ledd bokstav d representerer til en viss grad en minstestraft. Ved alkoholpåvirkning over 1,5 promille skal straffen «*som regel*» være bot og ubetinget fengsel. Bindingen av domstolene i dette tilfelle har imidlertid en helt annen bakgrunn enn vanlig er ved innføring av minstestrafren. Siktemålet var å sørge for at straffenivået ikke ble for mildt når man fjernet det firkantede og strenge nivå med bruk av ubetinget fengsel i nær sagt alle promillesaker. Innføring av veiledende minstestrafren var således ledd i en nedkriminalisering.

En står dermed bare tilbake med endringene ved lov 11. august 2000 nr. 76 i straffelovens kapittel 19 om seksualforbrytelser. Lovvedtaket fulgte opp utredningen fra Straffelovkommisjonens underutvalg (Seksuallovbruddsutvalget) NOU 1997: 23 – delutredning VI. Denne utredningen foreslo ikke noen endringer i minstestrafren for voldtekt og seksuell omgang med barn. Heller ikke departementet gjorde det i Ot.prp. nr. 28 (1999-2000). Først ved behandlingen i justiskomiteen ble det under dissens foreslått å heve minimumsstraffen for voldtekt og seksuell omgang med barn fra 1 til 2 år, jf. Innst.O. nr. 92 (1999-2000) side 12-14. Hovedsiktemålet synes å ha vært å sikre et høyere straffenivå i disse sakstyper:

«Komiteen har flere ganger påpekt at straffenivået for seksuelle overgrep ligger for lavt, og finner grunn til å gjenta dette. Komiteen forventer at domstolene tar hensyn til lovgivers synspunkter. Komiteen viser til at mange andre typer forbrytelser medfører en betraktelig strengere straffeutmåling, blant annet synes straffenivået for økonomiske forbrytelser å ligge høyt i forhold til straffenivået i overgrepssaker. Komiteen vil understreke at dette kan tolkes som om økonomiske forbrytelser er mer kritikkverdig enn overgrep mot andre personer (barn/kvinner).

.....

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti, Høyre og Senterpartiet er enig i at minstestrafte i hovedregelen bør innføres med varsomhet. Disse medlemmer viser til at Stortinget likevel i forhold til en så alvorlig kriminell handling som voldtekt har vedtatt minstestrafte. Hvilket nivå minstestrafte bør være på vil måtte vurderes i det enkelte tilfelle, for eksempel er minstestrafte for forsettlig drap 6 år, jf. § 233. Disse medlemmer mener det er grunn til å heve minstestrafte i § 192 annet ledd fra 1 til 2 år, og fremmer følgende forslag:

«§ 192 annet ledd, innledningen, skal lyde:

Strafte er fengsel i minst 2 år dersom...».

Et forholdsvis betydelig mindretall var enig med flertallet i at straffenivået for de aktuelle typer overtredelser burde heves, men mente – med henvisning til ulempene ved særskilte minstestrafte – at å forhøye minimumsstrafte ikke var veien å gå.

11.5.2 Bruk av minimumsstrafte i de øvrige nordiske land

I Danmark foretok Straffelovrådet i perioden 1999-2002 en omfattende utredning av «Straffsattelse og strafferammer», jf. Betænkning nr. 1424. Om minstestrafte uttaler rådet på side 164 følgende:

«Som det fremgår af pkt. 3.1 ovenfor, har det tidligere været Straffelovrådets opfattelse, at forhøjede fængselsminima som udgangspunkt bør afskaffes, og at det næppe kommer på tale at indføre nye forhøjede fængselsminima. Nedsættelsen af fængselsstraffens faste minimum fra 30 til 7 dage som følge af hæftestraftefs afskaffelse taler næppe heller på noget område for indførelse af et særligt minimum på 30 dage.

Straffelovrådet er opmærksomt på, at spørgsmålet om forhøjede fængselsminima i de senere år har fået en tiltagende bevågenhed i den kriminalpolitiske debat, og at initiativer med henblik på indførelse af forhøjede fængselsminima navnlig har været rettet mod straffelovens voldsbestemmelser eller bestemmelser, hvori vold indgår i gerningsbeskrivelsen. Det er fortsat rådets opfattelse, at forhøjede fængselsminima som udgangspunkt bør afskaffes, og at man i almindelighed bør afstå fra at indføre nye forhøjede fængselsminima.»

Forslagene om å fjerne særskilte minstestrafte i den danske straffelov, slik Straffelovrådet foreslo i betenkning 1424, ble fulgt opp ved lovvedtak 31. mars 2004. Minstestrafte på 5 år for drap ble ikke fjernet, men det var heller ikke foreslått av Straffelovrådet.

Sverige og Finland har tradisjonelt hatt mindre vide strafferammer og et vesentlig større innslag av minstestrafte enn Danmark og Norge. I Sverige er det imidlertid i gang en utvikling i retning av mindre bruk av særskilte straffeminimum, jf. SOU 1986:14 Påføljt for brott. Erkjennelsen av at minstestrafte i enkelte tilfeller vil lede til strengere straff enn handlingens straffverdighet tilsier, har

også gitt seg utslag i lempningsbestemmelser i brottsbalken, jf. 29 kap. 3 § andre stycket hvor det bestemmes at:

«Om det är uppenbart påkallat med hänsyn til brottets straffvärde, får dömas til lindrigare straff än som är föreskrivet för brottet.»

Finland fastholder sitt prinsipp med standardiserte strafferammer hvor særskilte minimum inngår. Det opereres med seks skalaer, og det er bare for de to strengeste at minimum ligger over bøter, h.h.v. 4 måneder til 4 år fengsel, og 2 år til 10 år fengsel. Etter en lovrevisjon som trådte i kraft 1. januar 2004, åpner imidlertid også finsk straffelov for å fravike det fastsatte minimum i en rekke tilfeller (strafflagen 6 kap. 8 §, jf. 6 og 7 §§). Et av kriteriene er at det på grunn av ekstraordinære forhold finnes spesiell grunn til å idømme en lavere straff (strafflagen 6 kap. 8 § 1 mom. nr. 5).

11.5.3 Straffelovkomisjonens forslag

Spørsmålet om bruk av minstestraft har vært vurdert i fire av Straffelovkomisjonens delutredninger. Et gjennomgående trekk er en utpreget skepsis til bruk av særskilte minstestraffer ut over straffelovens alminnelige minimum.

I delutredning I side 238-239 uttaler kommisjonen:

«Etter Straffelovkomisjonens syn bør det vurderes å oppheve enkelte av lovens særskilte minstestraffer. Bare ved spesielt alvorlige forbrytelser – for eksempel voldtekt, forsettlig drap og de grove narkotikaforbrytelser – kan det være grunn til å understreke forbrytelsens grovhet ved å sette en minstestraft.»

I delutredning VI, NOU 1997: 23 Seksuallovbrudd, side 20-22 (på side 20) uttaler Seksuallovbruddsutvalget blant annet:

«Utvalget kan ikke se at dagens lovgivning har ført til økt behov for å utvide området for minstestrafte i straffeloven kapittel 19 og heller ikke for forhøyelse av minstestrafte. Minstestraft er et meget inngripende virkemiddel, som bør forbeholdes de groveste overgrepene som voldtekt og seksuell omgang med barn. Utvalget foreslår å opprettholde minstestrafte for slike overgrep.»

Anbefalingen fra delutredning VI om å avstå fra endringer ble ikke fulgt ved behandlingen i Stortinget, jf. foran i punkt 11.5.1.4.

Delutredning VII behandler forholdet mellom lovgiverne og domstolene generelt på side 143-144 og spørsmålene knyttet til minstestraft på side 149-151. Kommisjonen er generelt skeptisk til at lovgiverne skal styre straffutmålingen med det formål å oppnå strengere straff på et bestemt område. Det pekes her på svakhetene ved minstestrafte. Kommisjonen mener at heller ikke henvisningen til den alminnelige rettsfølelse kan begrunne minstestraffer. For det første er det et betydelig lekmannsinnslag i domstolene som bidrar til å bringe den alminnelige rettsfølelse inn i rettsalen, og det er ikke gitt at lovgiverne i større utstrekning enn et betydelig antall fag- og lekdommere representerer den *alminnelige* rettsfølelse. Kommisjonen foreslår likevel ikke en fullstendig frihet for domstolene (side 144):

«En fullstendig frihet for domstolene til å ilegge en hvilken som helst fengselsstraff for et hvilket som helst lovbrudd er ikke nødvendig eller ønskelig. En begrensning i hvor strenge straffer domstolene skal kunne idømme står etter kommisjonens syn i en helt annen stilling enn ulike begrensninger i hvor milde straffer domstolene skal kunne utmåle. En øvre strafferamme for fengselsstraff foreslås i alle straffebudene i utkastet.»

Straffelovkommisjonen fremholder at av bestemmelser med en særskilt minstestraft i gjeldende straffelov, er 13 inntatt i straffelovens kapittel 8 og 9, og således vurdert i NOU 2003:18 (delutredning VIII), jf. nedenfor. Straffelovkommisjonen er delt i synet på minimumsstraffer. Et mindretall – to av kommisjonens medlemmer – foreslår at straffeloven ikke skal inneholde noe særskilte minimum. Kommisjonens flertall foreslår å opprettholde minstestraft for vanlig og grovt drap og for grov seksuell omgang med barn. Flertallet mener at minstestraft er en nødvendig verdimerking i forhold til disse lovbrudd, som retter seg mot straffelovens mest alvorlige krenkelser av liv og legeme og derfor alltid vil være svært alvorlige. Ett medlem av flertallet vil med den samme begrunnelse også beholde minstestrafte for grov brannstiftelse (dagens § 148).

Delutredning VIII (Lundutvalget), NOU 2003: 18 Rikets sikkerhet, behandler på side 86 minstestrafte for bestemmelsene i gjeldende straffelov kapittel 8 og 9, til sammen 13 tilfeller av særskilt minimum. Lund-utvalget referer hovedtrekkene i Straffelovkommisjonens delutredning VII om minstestrafte, og slutter seg til synspunktene der. Utvalget uttaler deretter med sikte på tilsvarende straffebestemmelser i sitt utkast til kapittel 17 om vern av Norges selvstendighet og forfatning, freden og andre grunnleggende nasjonale interesser i den nye straffeloven:

«Bestemmelsene i utkastet til kapittel 17 omfatter noen av straffelovgivningens mest alvorlige lovbrudd. Dette kunne tale for minstestraft i flere av bestemmelsene. To forhold taler imidlertid mot minstestrafte i kapittel 17. Dels legger utvalget til grunn at mange av bestemmelsene i utkastet har et stort spenn i straffverdighet, slik at det kan tenkes mindre alvorlige overtredelser selv av straffebud som verner meget vesentlige interesser. Et eksempel er landssvik, jf. utkastet §§ 17-9 og 17-10. Selv for grov overtredelse kan det tenkes å foreligge omstendigheter som innebærer at straffen bør settes relativt lavt. I forlengelsen av dette legger utvalget vekt på at man har begrenset erfaring med den typen overtredelser som videreføres i utkastet til nytt kapittel 17 i straffeloven – ikke minst for overtredelsestyper som er [u]aktuelle under dagens rådende forhold. Man har således et dårlig grunnlag for å fastsette en eventuell minstestraft.

Utvalget foreslår etter dette ingen bestemmelser om minstestraft.»

11.5.4 Høringsinstansenes syn

Straffelovkommisjonens forslag om minstestraft er kommentert av flere høringsinstanser. Noen uttrykker seg generelt, og andre i tilknytning til de enkelte kapitelskisser. Høringsinstansene uttalelser etterlater ikke noe entydig bilde av synet på minstestrafte.

Den Norske Advokatforening og *Norsk forening for kriminalreform* (KROM) støtter mindretallet i Straffelovkommisjonen og går inn for å oppheve alle særskilte minstestrafte.

Agder lagmannsrett slutter seg til forslagene fra Straffelovkommisjonens flertall.

Riksadvokaten støtter forslaget om minstestraft for drap, men mener at minstestrafte for seksuallovbrudd ikke bør videreføres, fordi dette vil skape en ubalanse i forhold til andre tilsvarende alvorlige handlinger. Riksadvokaten fremholder at det bør vurderes om det også bør være minstestraft for overtredelse av bestemmelsene i lovutkastet kapittel 16 (krigsforbrytelser mv.). Et tilsvarende syn

er fremholdt av *Utenriksdepartementet*, men uten at det fremsettes noe konkret forslag om en minstestraff.

Politidirektoratet, Oslo politidistrikt, Juridisk rådgivning for kvinner (JURK) og Incestsenteret for menn (IFM) gir uttrykk for at de minstestrafte som er innført for voldtekt og seksuelle overgrep mot barn, bør videreføres og ikke oppheves eller reduseres. *JURK* uttaler:

«Kommisjonen hevder at faren ved minstestraff er at den kan tvinge domstolene til å avsi dommer de finner urimelig strenge. For å unngå urimelige resultater kan det tenkes at domstolene og påtalemyndighetene nedsubsumerer forholdet til et mildere straffebed.

JURK mener likevel at lovgiver burde forsikre seg om at slike forbrytelser burde få en minstestraff. Det er som nevnt tidligere her snakk om graverende krenkelser mot den krenkedes integritet. Av den foreliggende rettspraksis har *JURK* ikke tillit til at domstolene vil avsi straffer som står i forhold til den forbrytelse som er begått. Dette hensynet må veie tyngre enn faren for nedsubsumering fra domstolenes og påtalemyndighetenes side.

Det kan tenkes at minstestrafte i sjeldne tilfeller kan gi urimelige strenge straffer. Hvis minstestrafte på to år tas bort, vil imidlertid bare den ordinære minstestrafte på 14 dager gjøre seg gjeldende. *JURK* mener at dette er altfor lavt i forhold til forbrytelsens alvorlige krenkelse. Signaleffekten av dette vil etter *JURKs* mening være uheldig. Minstestrafte på to år er en viktig markering av alvorlighetsgraden av denne type forbrytelse av hensyn til den krenkende og den alminnelige rettsfølelse. Forbrytelsens alvorlige, nedverdiggende og krenkende karakter må igjen understrekes. Dette er etter *JURKs* mening så viktig at det må veie tyngre enn momentet om urimelige strenge straffer.

Etter dette mener *JURK* at minstestrafte på to år skal opprettholdes i utk § 28-2.»

Redd Barna gir uttrykk for det samme vedrørende seksuelle overgrep mot barn.

Straffelovkommisjonens forslag om å oppheve minstestrafte på 3 år for blant annet pengefalsk og særlig grove narkotikalovbrudd har ikke møtt motstand under høringen.

Politiets Fellesforbund foreslår at det innføres minstestrafte av varierende lengde for grove voldshandlinger mot politiet og grove angrep på rettsvesenet.

I delutredning VII om rikets sikkerhet (Lund-utvalget) foreslås ikke minstestrafte i utkastet til kapittel 17. Disse forslag har vært gjenstand for særskilt høring, og har ikke møtt motstand fra høringsinstansene.

11.5.5 Departementets vurdering

11.5.5.1 Videreføring av eksisterende minstestrafte

Departementet slutter seg i det vesentlige til Straffelovkommisjonens syn på bruk av minstestrafte. Ved utarbeidelsen av straffelovens spesielle del vil derfor bare et begrenset antall av de minstestrafte som finnes i gjeldende straffelov, bli foreslått videreført. Etter departementets syn er det ingen hensyn som tilsier at man ved utarbeidelsen av en ny moderne straffelov skal avvike fra den langvarige tendens å gå bort fra bruk av minstestrafte. I vurderingen er det også lagt vekt på at Straffelovkommisjonen med to forskjellige sammensetninger og supplert med Seksuallovbruddsutvalget og Lund-utvalget (delutredning VI og VIII) – som til sammen utgjøre en betydelig strafferettslig kompetanse – uten unntak har tatt til

ordet for en reduksjon eller fullstendig avskaffelse av særskilte minstestrafber. Også blant høringsinstansene har det vært bred støtte for å redusere bruken av minstestrafber.

For departementet er det viktig å understreke ulempene ved særskilte minstestrafber, nemlig risikoen for at straffen blir urimelig streng, for at retten foretar en gal subsumsjon eller frifinnelse eller for at påtalemyndigheten uriktig henlegger saken for å unngå et urimelig resultat. Disse ulemper trekkes også frem i våre naboland, jf. den danske betænking nr. 1424 (København 2002) om Straffelovrådets betænking om straffastsættelse og strafferammer side 163-73.

Illustrerende eksempler fra norsk rettspraksis er avgjørelsene i Rt. 2002 sidene 1288 og 1295. Begge avgjørelsene gjaldt saker hvor den forhøyde minstestrafber på 2 års fengsel i voldtektsbestemmelsen i straffeloven § 192 kom til anvendelse. Begge de domfelte hadde hatt samleie med kvinner som på grunn av beruselse og søvn var ute av stand til å motsette seg samleiet, men uten at de domfelte hadde fremkalt kvinnenens tilstand med det for øye å ha samleie med dem. Straffen ble satt til henholdsvis 2 år og 6 måneder og 2 år og 1 måned, men i begge dommer ble 1 år av straffen under dissens 3-2 gjort betinget. Tvilsspørsmålene i sakene var både knyttet til om saker av den aktuelle karakter lå innenfor det område hvor justiskomiteen hadde ment at to års minstestrafber var på sin plass, og uansett om straffverdigheten i de konkrete tilfeller var så stor at det var riktig å reagere med to år ubetinget fengsel.

Fra tiden med minstestrafber på 2 år for gjentatte grove tyverier kan avgjørelsen i Rt. 1958 side 434 tjene til illustrasjon. En alkoholavhengig fisker ble dømt til 2 år og 1 måned fengsel i det vesentlige for tyveri av kompassspirit. Høyesterett uttalte at minstestrafber «virker særlig høyt og kanskje noe på siden av det som nærmest har vært formålet med bestemmelsen». Høyesterett anbefalte benådning og opphold i helseanstalt.

Betenkeligheten ved bruk av særskilte minstestrafber påvirkes av i hvilken grad lovgivningen gir adgang til å fravike minstestrafber. Departementet foreslår i utkastet § 80 bestemmelser om dette. Som en sammenfatning kan en si at bestemmelsen gir adgang til å fravike en minstestrafber når det foreligger særskilte forhold knyttet til gjerningspersonens skyld eller skyldevne (tilregnelighet), når gjerningspersonen har hatt en perifer rolle eller når handlingen er utført i en situasjon som ligger på grensen til en rettsstridsutlukkende omstendighet (nødverge/nødrett). Med det meget begrensede antall minstestrafber som departementet foreslår videreført, og som alle gjelder meget alvorlige lovbrudd, finner departementet ikke grunn til å foreslå en mer generell nedsettelsesbestemmelse, slik Straffelovkommisjonen har foreslått i sitt utkast til § 14-1 annet ledd. I tilfeller hvor minstestrafber vil være urimelig streng, og hvor heller ikke nedsettelsesgrunnene i lovutkastet § 80 er anvendelig, antas det tilstrekkelig at domstolene kan gjøre deler av straffen betinget.

Å fastsette i hvilke straffebud det skal gis bestemmelser om minstestrafber, er først og fremst en oppgave ved utarbeidingen av straffelovens spesielle del. Departementet finner det likevel hensiktsmessig å signalisere allerede nå i hvilke tilfeller en har til hensikt å foreslå et særskilt minimum. Sett på bakgrunn av Straffelovkommisjonens forslag, høringen og de senere års kriminalpolitiske klima, anser departementet det som uaktuelt å oppheve alle bestemmelser om særskilt minstestrafber, slik et mindretall i Straffelovkommisjonen går inn for. Men det er

også uaktuelt å gjøre bruk av særskilte minstestrafber i vesentlig større utstrekning enn i gjeldende lovgivning.

Som et overordnet synspunkt mener departementet at minstestrafber bør forbeholdes alvorlige angrep på de mest beskyttelsesverdige interesser: livet, den seksuelle integritet og rettsstaten.

På den annen side er det særlig grunn til forsiktighet med å innføre eller opprettholde minimumsstrafber for overtredelser hvor man har – eller kan forventes å få – så få saker at noe normalnivå ikke er eller kan bli etablert, jf. delutredning VIII. Dette synspunkt vil med styrke gjelde bestemmelsene om krigsforbrytelser mv. i ny straffelov. Departementet er ikke uten forståelse for riksadvokatens høringsuttalelse, hvor det tas til ordet for å innføre minstestrafber for slike forbrytelser. Det kan fremstå som inkonsekvent at den som gjør seg skyldig i ett drap, skal ha en minstestrafber på 6 år, mens det ikke gjelder noen slikt minimum for den som er skyldig i folkemord. Når departementet til tross for dette ikke går inn for å foreslå minstestrafber for folkemord mv., er det særlig lagt vekt på at overtredelser av disse bestemmelser i stor utstrekning vil være forøvet av mange i fellesskap. Forskjellen i straffverdighet mellom handlingene til de reelle hovedgjerningspersoner og de mest perifere medvirkere kan være stor, og innebærer at en minimumsstrafber kan bli urimelig streng for medvirkerne. For ordinære drap er flere gjerningspersoner med svært ulik straffverdighet langt sjeldnere, og når det forekommer, kan straffnedsettelsesregelen i § 80 bokstav c anvendes. For overtredelse av bestemmelsen om krigsforbrytelser mv. vil slike perifere medvirkere nok være vanligere.

Departementet vil ikke i denne omgang gi uttrykk for synspunkter på om straffebud om angrep på Norges sikkerhet og forfatning, bør ha et særskilt minimum. Dette spørsmålet har vært utredet i delutredning VIII (NOU 2003: 15 Rikets sikkerhet). En gjennomgåelse av høringsuttalelsene viser at utvalgets forslag om å oppheve minstestrafber ikke har møtt motstand.

Etter departementets syn er det særlig aktuelt å vurdere å videreføre følgende av de minstestrafber vi har i dag:

- Drap og grovt drap – gjeldende § 233 første og annet ledd – med en minstestrafber på seks år, slik det også er foreslått av Straffelovkommissjonen.
- Voldtekt – gjeldende § 192 – med en minstestrafber på to år, selv om kommissjonen ikke går inn for dette.
- Grov seksuell omgang med barn under 14 år – gjeldende § 195 – med en minstestrafber på to år, slik kommissjonen også foreslår.
- Grov brannstiftelse – gjeldende § 148 første ledd annet straffalternativ – med en minstestrafber på fem år (som i dag) eller to år, slik et mindretall i kommissjonens går inn for.
- Grove narkotikalovbrudd, som i dag har minstestrafber på 3 år for overtredelser som anses som særlig grove, selv om kommissjonen ikke går inn for dette.

Det synes å være forholdsvis bred enighet om å opprettholde minstestrafber på seks år for drapsforbrytelsene. Minstestrafber er her en nødvendig verdimarkør, og forbrytelsene vil normalt være så grove (straffverdige) at det er uaktuelt å sette straffen lavere. Departementet vil derfor gå inn for at denne minstestrafber videreføres når straffelovens spesielle del utarbeides. Den samme argumentasjon kan også brukes i forhold til grov seksuell omgang med barn under 14 år. Den etablerte minstestrafber på to år bør videreføres i en ny straffelov.

Straffeloven § 217 inneholder i dag en bestemmelse om den som i utuktig øyemed unndrar barn foreldrenes omsorg. Bestemmelsen har en minstestraft på enten 6 måneder eller 1 år, avhengig av om barnet er over eller under 14 år. I tilgjengelig rettspraksis synes bestemmelsen ikke brukt – iallfall ikke i nyere tid – og den foreslås heller ikke opprettholdt av Straffelovkommisjonen. Skulle tilfeller som paragrafen tar sikte på forekomme, vil bestemmelsene om grov frihetsberøvelse, eventuelt også forsøk på seksuelt misbruk, komme til anvendelse. Departementet finner derfor ikke grunn til å vurdere minstestraft for en bestemmelse tilsvarende § 217.

For voldtekt til samleie har man lenge hatt en minstestraft på ett år, som ved lovvedtak 11. august 2000 ble forhøyet til to år samtidig som normen ble utvidet, jf. foran. Straffelovkommisjonen er enstemmig i sitt forslag om ikke å videreføre minstestrafteffekten her. Fra enkelte høringsinstanser har dette standpunkt møtt motbør, og en viser blant annet til uttalelsen fra Juridisk rådgivning for kvinner, gjengitt foran i punkt 11.5.4.

De to dommer fra Høyesterett i 2002 som er nevnt ovenfor, viser etter departementets syn at utvidelsen av voldtektsbegrepet i kombinasjon med en forhøyet minstestraft, ikke var uproblematisk. Med den forholdsvis massive kritikk som i lang tid har vært rettet mot straffutmålingspraksis i voldtektssaker, fremstår det likevel som uaktuelt å fjerne minstestrafteffekten på to år kort tid etter vedtakelsen. Eventuelle konkrete urimeligheter må i tilfelle finne sin løsning i praksis, slik dommene nevnt foran er eksempel på.

Mordbranntilfeller som ender med tap av menneskeliv, vil regelmessig lede til flere års fengsel. En brann som er anlagt med kunnskap om at menneskeliv kan bli satt i fare, representerer et slik alvorlig angrep at det faller innenfor den gruppe lovbrudd som departementet mener kan berettiggjøre bruk av minstestraft. Avgjørelsen inntatt i Rt. 1993 side 1032 viser imidlertid at det i praksis kan forekomme tilfeller med betydelig forskjeller i straffverdighet selv om det juridisk sett dreier seg om et tilfelle av forsettlig ildspåsetting. I den nevnte dom uttaler Høyesterett blant annet:

«Jeg tilføyer at minstestrafteffekten etter straffeloven § 148, sett i forhold til straffesammenheng etter straffeloven § 151, ikke er tilpasset den flytende grense det i praksis kan være mellom forsettlig og uaktsomme forbrytelser.»

Det er derfor også argumenter for å unngå minstestraft for denne lovovertrædelse, slik flertallet i Straffelovkommisjonen går innfor. Departementet har likevel etter en samlet vurdering kommet til at det bør opprettholdes en minstestraft på 2 år for grov brannstiftelse, slik det også er foreslått av mindretallet i Straffelovkommisjonen.

Departementet går dessuten inn for å opprettholde en minstestraft for de mest alvorlige narkotikalovbruddene. Gjeldende straffelov § 162 deler narkotikaforbrytelsene i tre; vanlig, grov og særlig grov, og fastsetter en minstestraft på 3 år for de særlig grove. Straffelovkommisjonen foreslår en todeling; vanlig og grov. Hvordan loven vil bli utformet på dette punkt må det tas nærmere standpunkt til under utarbeidelse av proposisjonen om straffelovens spesielle del.

11.5.5.2 Minstestraft for særlig grov motarbeiding av rettsvesenet

Departementet har foran lagt til grunn at bruk av særskilt minstestraft skal reserveres for handlinger med en særlig straffverdighet. I tillegg bør overtredelsene av

bestemmelsen være så vidt mange at det har etablert seg et normalnivå som den særskilte minstestraft kan ta utgangspunkt i. Det siste er likevel ikke like påkrevd hvis anvendelsen av minstestrafte kan knyttes til objektive og kvalifiserende kriterier som nær sagt alltid vil innebære at en straff på minstestraftefs nivå er berettiget og forholdsmessig.

Departementet er av den oppfatning at de mest graverende former for motarbeiding av rettsvesenet – som innebærer alvorlige angrep på rettsstaten – har en slik særlig straffverdighet og kan antas å forekomme så vidt hyppig at bruk av minstestraft er berettiget. Minstestraft ble riktignok ikke foreslått da straffebudet ble vedtatt i 2000. Utviklingen i ettertid har imidlertid vist at en minstestraft her kan være både nødvendig og forsvarlig. Departementet har derfor til hensikt å foreslå at det overfor slike lovbrudd anvendes en minstestraft. Den nærmere grensedragnig for når minstestrafte bør komme til anvendelse, hvilket nivå den bør ligge på, og hvordan regelen lovt teknisk bør utformes, vil det bli tatt stilling til ved utformingen av straffelovens spesielle del. En finner det likevel hensiktsmessig allerede her å gi en skisse av minstestraftefs mulige anvendelsesområde.

Slik departementet ser det, er det særlig grunn til å vurdere minstestraft for motarbeiding av rettsvesenet i to tilfeller: Når lovbruddet skjer som ledd i virksomheten til en organisert kriminell gruppe, og når handlingen gjennomføres ved bruk av våpen med stort skadepotensiale.

Når en *organisert kriminell gruppe* velger å bruke vold, trusler mv. for å motarbeide rettsvesenet, har handlingene preg av å være en «virksomhetsstrategi». Gruppen er ikke bare villig til å begå planlagt kriminell virksomhet (narkotikasmugling, spritsmugling, ran mv.), men har også en voldsstrategi for hvordan den skal unnsnippe strafforfølgning om virksomheten blir oppdaget. Gruppen tar med andre ord sikte på i alle sammenhenger å stå over loven. De grunnkrav som settes til et godt strafferettslig og straffeprosessuelt rettssystem, krever effektive mottiltak overfor slik virksomhet.

De to mest sentrale grunnkrav er at systemet evner å treffe riktige avgjørelser, og at det virker tillitvekkende. I forhold til den fornærmede og allmennheten vil kravet om riktig avgjørelse innebære at lovverket og rettssystemet er utformet, dimensjonert og utstyrt med slike midler og «fullmakter» at det evner å forebygge, avdekke og forfølge kriminell virksomhet. Derigjennom ytes borgerne og samfunnet den nødvendige beskyttelse. Når den primære kriminelle virksomhet innebærer krenkelse av andre private, kan det også i menneskerettskonvensjonene (den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) og FN-konvensjonen om sosiale og politiske rettigheter (SP)) ligge et krav om at krenkelsene kan forfølges strafferettslig ved domstolene (positive forpliktelser/sikringsplikter). Det er grunn til å anta at straffbare handlinger forøvet av en organisert kriminell gruppe i større grad skjer etter forutgående kost/nytte-betraktninger enn tilfellet er for annen kriminalitet. Dette innebærer at en minstestraft for grov motarbeiding av rettsvesenet kan ha en ikke helt ubetydelig preventiv effekt. I så fall bidrar minstestrafte til å effektivisere den konvensjonsforankrede sikringsplikt.

Den tillitvekkende side er nært knyttet til det foranstående, idet det må gjøres synlig for allmennheten at rettssystemet gir den nødvendige beskyttelse, og at ingen tillates å «stå over loven». For hensynet til den sosiale ro i samfunnet, og ganske spesielt for tilliten til rettssystemet, er det av avgjørende betydning at det ikke skapes grunnlag for mistanke om at visse kriminelle grupperinger «ikke røres». Å

markere handlingens straffverdighet med en særskilt minstestraft kan være ett tiltak i denne sammenheng.

Når departementet mener at minstestraft også bør komme til anvendelse på dem som *truer seg* eller *anvender våpen med stort skadepotensiale* som middel til å unndra seg strafforfølgning, har dette sammenheng med at vi har et retts-system hvor aktørene i liten grad er utstyrt med eller er gjenstand for fysiske sikringstiltak. Å opprettholde dette er svært ønskelig. Det bidrar både til å dempe frykten i samfunnet, og til å gjøre kontakten mellom rettssystemets profesjonelle aktører og publikum lettere. Et rettssystem som er basert på en slik åpenhet og tilgjengelighet, er imidlertid svært sårbart overfor personer som er villige til å motarbeide systemet ved bruk av våpen med stort skadepotensiale, for eksempel skytevåpen.

Å true med våpen eller avfyrer skudd mot strafforfølgningens aktører som middel til å unndra seg rettsforfølgning, er i seg selv en meget alvorlig handling. Etter departementets oppfatning er det vanskelig å se at det her kan forkomme slike formildende omstendigheter at en minstestraft på et fornuftig nivå vil virke urimelig.

Det vil selvsagt påvirke straffutmålingen betydelig i skjerpene retning om det trues med eller gjøres bruk av våpen som middel til å overtre bestemmelsen om motarbeiding av rettsvesenet. Å fastsette en særlig minimumsstraff vil derfor neppe ha nevneverdig betydning for den utmålte straff og for straffenivået. Overfor rettssystemets aktører signaliserer det imidlertid at de i denne funksjon har krav på en særlig sterk beskyttelse av sin psykiske og fysiske integritet, og at samfunnet er villig til å bruke inngripende midler for å bidra til dette. Over tid kan en slik synbar vilje til å beskytte aktørene ha betydning for rekrutteringen og aktørenes vilje til å utsette seg for den risiko som kan være forbundet med strafforfølgning overfor visse miljøer.

Som det er fremhevet foran i tilknytning til organisert kriminell virksomhet, er det grunn til å tro at handlinger som rammes av bestemmelsen om motarbeiding av rettsvesenet, i en viss grad er gjenstand for gjerningspersonens forutgående overveielse. En minstestraft for de tilfeller hvor det brukes våpen med stort skadepotensiale kan derfor antas å ha en viss preventiv virkning. Er derimot våpenbruken mer impulspreget, kan minstestrafteffekten ha den motsatte virkning. Har gjerningspersonen skutt, vet han at han er sikret for eksempel minst ett år ubetinget fengsel. Da kan dette bli et motiv for ytterligere voldsanvendelse med det formål å sikre at pågrep ikke skjer. Departementet legger likevel til grunn at i mange tilfeller – og kanskje i dem som det er størst grunn til å bekjempe – har de som har utstyrt seg med skytevåpen eller et annet våpen med stort skadepotensiale, tenkt over i hvilke situasjoner og til hvilke formål de vil bruke det, og at de preventive virkninger derfor vil være de dominerende.

Strafferammen i gjeldende straffelov § 132 a er 14 dager til 5 år, eventuelt 10 år når det foreligger særdeles skjerpene omstendigheter. Straffelovkommissjonen tar i delutredning VII side 297 til ordet for en betydelig reduksjon av rammene, men departementet finner ikke grunn til å komme nærmere inn på maksimumsstraffen i denne forbindelse.

Illustrerende straffutmålingspraksis for motarbeiding av rettsvesenet er sparsom, blant annet som følge av at det fremmes forholdsvis få «rene» tilfeller for retten. Det ligger i sakens natur at trusler mv. ofte fremsettes i tilknytning til ver-

serende straffesaker, og derfor oftest kommer til pådømmelse sammen med «primærforbrytelsen». Den strengeste «rene» avgjørelse er avsagt av Høyesterett i Rt. 2003 side 871 og gjaldt en person som på handlingstiden var knapt 18 år. Han hadde ved gjentatte anledninger kommet med grove trusler (om bruk av kniv og skytevåpen) for å få et vitne til å endre en forklaring vitnet hadde avgitt i en sak mot den domfeltes kamerat. Høyesterett skjerpet straffen til 1 år ubetinget fengsel og uttalte:

«Det er en viktig offentlig interesse å verne aktørene i rettssaker mot å bli utsatt for trusler eller represalier. Bruk av trusler og vold mot vitner har vært ansett som et økende problem, og bestemmelsen i straffeloven §132 a, som ble tilføyd ved lov 28. juli 2000 nr. 73, tok sikte på å dekke et behov for en bestemmelse som blant annet direkte vernet vitnebeviset. Det er nærmere redegjort for bakgrunnen for bestemmelsen i kjennelsen i Rt. 2002 side 846. Det fremgår her at det var av sentral betydning for de lovgivende myndigheter at straffenivået for trusler og vold mot aktørene i rettssaker, ble betydelig skjerpet.»

For øvrig synes nivået å ligge fra ca. 90 dager og oppover for handlinger av den karakter som straffeloven § 132 a primært tar sikte på. Det følger av det foranstående at det ikke har noen hensikt å sette en minstestraft lavere enn 1 år. På den annen side bør den neppe settes så høyt som 2 år, iallfall ikke hvis man også vil la minstestraften omfatte de tilfeller hvor det bare er truet med, men ikke benyttet våpen med stort skadepotensiale, for eksempel løsnets skudd.

Også i forhold til den organiserte kriminalitet kan det synes hensiktsmessig ikke å sette minstestraften høyere enn 1 år. Her er man på et område hvor den enkelte deltakers straffverdighet kan variere betydelig innenfor den samme handling. Settes minstestraften høyere enn 1 år, er det derfor en risiko for at personer med en mer perifer rolle i «motarbeidingsaken» kan bli ilagt en uforholdsmessig streng straff. En minstestraft som stadig gjøres delvis betinget, eller hvor man må gjøre bruk av lempingsregler, er ikke heldig.”

Med hensyn til anvisninger om strafudmåling i forarbejder kan eksempelvis henvises til Ot.prp. nr. 22 (2008-2009), hvoraf bl.a. fremgår (pkt. 6.3.4.3, 6.4.4.2, 6.5.4.2):

”6.3.4.3 Skjerping av straffen for kroppskrenkelse og grov kroppskrenkelse

Generelt om skjerping av straffen for voldslovbrudd

Vold anses i dag som et markant samfunnsproblem. Kriminalstatistikken viser at det har funnet sted en betydelig økning i antall reaksjoner mot voldslovbrudd. Det hefter imidlertid visse svakheter ved kriminalstatistikken når det gjelder spørsmålet om utviklingen har gått i retning av mer rå og brutal vold. Inndelingene i voldslovbrudd er for lite nyansert til at de kan underbygge en slik konklusjon, og for kroppskrenkelsene fremgår det ikke noe om de uforsettlige følgene. Det generelle inntrykket er imidlertid at utviklingen har gått i retning av stadig råere og mer brutal vold.

Både for fornærmede og pårørende, men også for samfunnet ellers, har disse voldslovbruddene store konsekvenser. For fornærmede vil det ofte være snakk om store helsemessige virkninger, både av somatisk og psykisk karakter, men også

økonomiske konsekvenser i form av for eksempel tapt arbeidsinntekt og behov for materielle tilpasninger i hverdagen. For samfunnet som sådant bidrar voldslovbruddene til økt utrygghetsfølelse i befolkningen, og til redusert livsutfoldelse og livskvalitet. Bekjempelse av vold er derfor en prioritert oppgave for regjeringen.

I Soria Moria-erklæringen (side 69) uttaler regjeringen at den som ledd i kriminalitetsbekjempelsen har som målsetning å skjerpe straffenivået for bestemte typer lovbrudd. Grov vold er en av disse. Dette er også uttalt i forslaget til første del av spesiell del i straffeloven 2005, jf. Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) side 24.

Grov vold er et vidtfavnende begrep. Svært mange, og til dels ulike, forøvelsesmåter og skadefølger omfattes av det som i dagligtale omtales som grov vold. Spørsmålet om skjerpet straff for grov vold er særlig aktuelt for den uprovoserte volden som er utøvd i det offentlige rom. Den typiske gatevolden som utspilles i tilknytning til opphold på utesteder eller i taxikøer, og hvor det ikke eller i svært begrenset grad foreligger et hendelsesforløp som forklarer råskapen, befinner seg i kjerneområdet for den voldsutøvelse det ønskes skjerpet straff for.

Den forståelse av grov vold som her er antydning, har vært styrende for departementets utvalg av rettspraksis for å illustrere typetilfeller av voldsutøvelse det ønskes skjerpet straff for. Det er imidlertid vanskelig å utlede noe med sikkerhet om det alminnelige straffenivået fra rettspraksis. Konkrete omstendigheter av objektiv og individuell karakter påvirker straffastsettelsen i den enkelte sak, og Høyesterett uttaler seg sjeldent om hva som bør være det alminnelige straffenivået. Departementet har derfor valgt å antyde den ønskede straffskjerpingen dels på bakgrunn av uttalelser fra Høyesterett om hva som antas å være det alminnelige straffenivået for enkelte voldshandlinger, og dels gjennom enkeltsaker for å illustrere typetilfeller av voldsutøvelse som straffen bør skjerpes for. Bestemmelsene om voldslovbrudd dekker imidlertid et betydelig antall forøvelsesmåter og skadefølger, og departementet må begrense seg til å antyde den ønskede straffskjerpingen for de mest typiske forøvelsesmåtene. En slik angivelse av ønsket straffenivå er imidlertid ikke ment å gjøre straffutmålingen mer statisk og detaljregulert. Straffastsettelsen vil som før bero på en konkret vurdering, hvor både skjerpene og formildende omstendigheter må tas i betraktning, hvilket innebærer at det i det enkelte tilfelle kan begrunnes å sette straffen under eller over det som angis som utgangspunkt for straffastsettelsen. Departementets angivelse av straffenivå er heller ikke ment å begrense utviklingen i straffenivået. Straffastsettelsen skal gjenspeile den til enhver tid rådende oppfatning om hva som er riktig straff. Forslaget er derfor ikke ment å rokke ved straffutmålingens dynamiske og utviklende karakter. Tilsvarende gjelder også for de øvrige angivelsene av ønsket straffskjerping i forslaget her.

Straffutmålingspraksis kan variere noe mellom Høyesterett og underinstansene. Departementet legger imidlertid til grunn at i den grad Høyesterett har gitt en anvisning, så følger underinstansene denne. Departementet har derfor i hovedsak begrenset utvalget av rettspraksis til avgjørelser av Høyesterett. Selv om forslaget her knytter seg til straffeloven 2005, gjør departementets oppfatninger om behov for skjerping av straffen seg tilsvarende gjeldende for utmåling av straff innenfor de strafferammer som følger av straffeloven 1902. Departementet ønsker derfor at lovgiverens signaler om straffskjerping i forslaget her følges opp for straffeloven 2005 har trådt i kraft, og eventuelt slik at det skjer en gradvis oppjustering. Tilsvarende gjelder for de øvrige forslag om straffskjerping i forslaget her.

Før departementet går nærmere inn på dagens straffenivåer, finner en grunn til å bemerke at enkelte påtalemessige- og prosessuelle forhold nok kan antas å ha påvirket hvilken bestemmelse et lovbrudd har blitt pådømt etter, noe som har hatt betydning både for straffenivået og for den statistiske bedømmelsen av voldskriminalitetens omfang og alvor.

Et forhold som gjør det vanskelig å få fullstendig oversikt over straffenivået ved enkelte straffebestemmelser, er at bestemmelsene nok ikke er blitt anvendt i alle tilfeller hvor det har vært anledning til det. I stedet er lovbruddet av prosessuelle grunner blitt subsumert under mildere bestemmelser. Et vel kjent eksempel er at til dels alvorlige voldslovbrudd som legemsfornærmelse med skadefølge og legemsbeskadigelse, er blitt avgjort som forseelse med bot etter løsgjengerloven § 17 (jf. Helge Røstad, *Utvalgte emner i strafferetten og straffeprosessen* side 216).

Videre er det av betydning for vurderingen av rettspraksis at før to-instansordningen ble opphevet i 1995, kunne det hende at straffbare forhold som kunne vært pådømt etter straffeloven 1902 § 229 annet straffalternativ om arbeidssydktighet over 2 uker, ble nedsubsumert til § 229 første straffalternativ for å unngå at saken måtte gå direkte for lagmannsretten med lagrette.

En tilsvarende tilbøyelighet til påtalemessig nedsubsumering har i noen grad skjedd fra straffeloven 1902 § 229 til § 228. I de senere år er imidlertid «behovet» for nedsubsumering blitt mindre fordi politiet har fått betydelig utvidet påtalekompetanse.

En påtalemessig praksis som her beskrevet, har en kriminalstatistisk betydning ved at relativt grove overtredelser er blitt pådømt etter mildere bestemmelser. Dette har i noen grad bidratt til å skjule både omfanget av den alvorlige voldskriminaliteten, og har medført mangelfulle beskrivelser av straffenivået ved voldslovbrudd. Dette noe nyanserte bildet av voldskriminalitetens strafferettslige bedømmelse, danner en del av den bakgrunnen som departementet anser som nødvendig for angi straffenivået etter de nye bestemmelser som foreslås.

Selv om nedsubsumering neppe er like aktuelt i dag som følge av at løsgjengerloven § 17 og to-instansordningen er opphevet, at straffeloven 2005 ikke inneholder sidestrafferammer og at fornærmede har fått utvidede rettigheter som vil gjøre det mulig å påse at forholdet pådømmes etter de straffebestemmelser som bør anvendes, mener departementet det fortsatt er et behov for skjerping av straffen for voldslovbrudd. Dette gjelder selv om straffenivået ved voldslovbrudd er blitt høyere i løpet av de siste 20 årene.

Betraktningene ovenfor om hva departementet anser som grov vold, og de forhold som er påpekt i tilknytning til utvalget av rettspraksis og kriminalstatistiske svakheter ved denne, gjør seg på tilsvarende måte gjeldende i departementets drøftelse av skjerpet straff for kroppsskade og grov kroppsskade.

Heving av den øvre strafferammen for voldslovbrudd

Straffeloven 1902 § 232 hever den øvre strafferammen for overtredelser av straffeloven 1902 § 228 til 231 for det tilfellet at lovbruddet er utført under særdeles skjerpende omstendigheter. For overtredelse av § 228 første ledd forhøyes straffen med inntil 6 måneder, mens i øvrige tilfeller forhøyes straffen med inntil 3 år. For overtredelse av § 231 kan fengsel inntil 21 år anvendes.

Departementet går inn for å redusere antall straffalternativer for voldslovbrudd (...). For at det etter forslaget her skal gjelde en tilstrekkelig øvre strafferamme

som for det tilfellet voldslovbruddet pådømmes i medhold av straffeloven 1902 §§ 228-231, jf. § 232, er det nødvendig å heve den øvre strafferammen i forslaget her. Departementets forslag om å redusere antall øvre strafferammer til totalt åtte, jf. Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) side 231, innebærer at de øvre strafferammene for enkelte voldslovbrudd etter forslaget blir høyere enn etter straffeloven 1902. Den øvre strafferammen for de ulike voldslovbruddene foreslås å være: kroppskrenkelse (§ 271) bot eller fengsel inntil 1 år, grov kroppskrenkelse (§ 272) fengsel inntil 6 år, kroppsskade (§ 273) fengsel inntil 6 år, grov kroppsskade (§ 274 første ledd) fengsel inntil 10 år og grov kroppsskade hvor det voldes betydelig skade på en annens kropp (§ 274 annet ledd) fengsel inntil 15 år. Adgangen til å idømme fengsel inntil 21 år ved forvoldelse av betydelig skade på en annens kropp under særdeles skjerpene omstendigheter har departementet ikke ansett nødvendig å videreføre da fengsel inntil 15 år anses å være en tilstrekkelig øvre strafferamme.

Lovforslaget § 271

For overtredelser av forslaget til § 271 mener departementet at den tradisjon og praksis som er etablert om fastsettelse av reaksjonens art og omfang i hovedsak er tilfredsstillende og bør videreføres med reservasjon for de kroppskrenkelser som ligger i grenseområdet mot kroppsskade.

For de sistnevnte tilfeller, for eksempel slag og spark som ikke fører til skade, men sterk smerte og omfattende blåmerker – se til illustrasjon Rt. 2006 side 970 – er departementet av den oppfatning at straffenivået i dagens rettspraksis er for lavt. Som vist i redegjørelsen for gjeldende rett (...), ligger straffenivået opp mot ubetinget fengsel i 75 dager for disse voldslovbruddene. Departementet mener straffen for relativt uprovoserte kroppskrenkelser som ligger i grenseområdet mot kroppsskade normalt ikke bør ligge under 90 dager ubetinget fengsel.

Lovforslaget § 272

Det er vanskelig å si noe sikkert om straffenivået for typisk overtredelse av straffeloven 1902 § 228 annet ledd første straffalternativ. I praksis varierer nivået fra 20-30 dagers ubetinget fengsel, jf. for eksempel Rt. 1993 side 371, til 120 dagers ubetinget fengsel, avhengig av omstendighetene i den enkelte sak, derunder om § 230 og/eller § 232 kommer til anvendelse, jf. Rt. 1995 side 1128. Lagmannsrettspraksis fra de senere årene antyder imidlertid at straffenivået for de typiske overtredelsene av straffeloven § 228 annet ledd første straffalternativ er fengsel i området 30 til 45 dager, jf. til illustrasjon LH-2006-157723 og LH-2007-61341. Departementet mener straffenivået for overtredelse av § 272 bør justeres opp slik at grove kroppskrenkelser som tidligere ble straffet i området 30 til 45 dager ubetinget fengsel, etter forslaget her ikke bør ligge under 60 dager ubetinget fengsel. (...)

6.4.4.2 Skjerpning av straffen for kroppsskade og grov kroppsskade

Lovforslaget § 273

Straffen for mer ordinære overtredelsene av straffeloven 1902 § 229 første straffalternativ, som for eksempel uprovoserte knyttneveslag mot fornærmedes ansikt, ligger i dag i området fengsel i 90 til 120 dager, jf. til illustrasjon Rt. 2004 side 1016. For tilsvarende voldshandlinger som skal pådømmes etter lovforslaget § 273, bør straffen i utgangspunktet ikke ligge under 5 måneder ubetinget fengsel.

Lovforslaget § 274 første ledd

Bestemmelsen tar opp i seg straffeloven 1902 §§ 229 annet og tredje straffalternativ og 231, jf 232, hvilket gjør det vanskelig å angi generelt hva straffen bør være. Det må ses hen til typetilfeller for å antyde en gradering av straffenivået. Et utgangspunkt for denne graderingen kan være straffutmålingspraksis knyttet til de ulike straffalternativene i straffeloven 1902 §§ 229 og 231.

Gjennomgangen av straffutmålingspraksis under gjeldende rett, viser at straffen for en ordinær overtredelse av straffeloven 1902 § 229 annet straffalternativ ligger i området fengsel i 90 til 120 dager for uprovosert vold i form av knyttneveslag mot fornærmedes hode (...). Dette er etter departementets oppfatning for lavt, og bør etter lovforslaget § 274 i utgangspunktet ikke ligge under 6 måneder ubetinget fengsel.

Det er særlig vanskelig å angi et generelt straffenivå for overtredelser av straffeloven 1902 § 229 tredje straffalternativ, da dette alternativet spenner svært vidt og det knapt finnes avgjørelser av Høyesterett om den type voldsutøvelse departementet ønsker skjerpet straff for. Departementet har derfor funnet det mest hensiktsmessig å ta utgangspunkt i to avgjørelser for å antyde ønsket straffskjerpning. Et tilfelle av helt uprovosert vold hvor fornærmede påføres betydelige skader slik som illustrert ved avgjørelsen fra Borgarting lagmannsrett (LB-2007-152868) (...), er etter departementets oppfatning så alvorlig at straffen i utgangspunktet bør være ubetinget fengsel i 5 år.

For det tilfellet man har å gjøre med meget grove overtredelser av straffeloven 1902 § 229 tredje straffalternativ, slik som illustrert ved saksforholdet i Rt. 2007 side 1465, bør straffen etter departementets syn i utgangspunktet være ubetinget fengsel i 8 år for den groveste volden og 7 år for den andre som deltok i voldslovbruddet.

Lovforslaget § 274 annet ledd

Ved forsettlig betydelig skadeforvoldelse, slik som for eksempel illustrert med avgjørelsen inntatt i Rt. 1997 side 1003 (...), bør straffen etter departementets oppfatning i utgangspunktet være 6 år ubetinget fengsel.

Straffeloven 1902 § 231 omfatter også de voldshandlinger som ligger nært opp til forsettlig drap. Ved straffastsettelse for et slikt tilfelle, for eksempel illustrert ved hendelsesforløpet i Rt. 1990 side 654, bør straffen etter departementets syn i utgangspunktet ligge i området 8 til 9 år ubetinget fengsel. (...)

6.5.4.2 Skjerpning av straffen for drap

Til tross for at straffen for forsettlig drap de siste 20 årene er skjerpet, foreslår departementet, i tråd med målsetningen i Soria Moria-erklæringen om økt straff for drap, at straffenivået skjerpes ytterligere.

Straffen for drap begått uten at det gjør seg gjeldende særlig formildende eller skjerpene omstendigheter, ligger i dag på fengsel i rundt 10 år, jf. Rt. 2007 side 1253. Dette mener departementet er for lavt når man ser hen til at drap er det mest alvorlige voldslovbruddet, og at straffen for andre grove voldslovbrudd bør skjerpes betydelig. Etter departementets oppfatning bør straffen for «ordinære» drap i utgangspunktet ikke settes under 12 år.

For drap hvor det gjør seg gjeldende straffskjerpene omstendigheter, vil det bero på en konkret vurdering i hvilken grad skjerpene omstendigheter skal påvirke straffastsettelsen. Sentrale momenter for denne vurderingen vil blant annet være om drapet er begått på en graverende måte, var planmessig utført, ble begått for å lette eller skjule et annet lovbrudd, eller ble begått for å unndra seg straff for et annet lovbrudd. Ved straffastsettelse for drap hvor det gjør seg gjeldende straffskjerpene omstendigheter, vil straffutmålingspraksis knyttet til straffeloven 1902 § 233 første og annet ledd gjøre seg gjeldende. Dette straffenivået sammenholdt med en tilsvarende straffskjerpning som for «ordinære» drap, vil danne et utgangspunkt for straffastsettelsen. En tilsvarende tilnærming kan legges til grunn ved straffastsettelse hvor formildende omstendigheter gjør seg gjeldende.”

Det norske justitsministerium har opplyst, at man i den senere tid har brukt den teknik, at man tager utgangspunkt i en konkret straffesag, som er endelig avgjort af domstolene, og så giver udtryk for, at straffen i en tilsvarende sag efter lovændringen bør være så og så meget højere. Som eksempel på denne fremgangsmåde kan nævnes Ot.prp. nr. 22 (2008-2009), hvoraf bl.a. fremgår (pkt. 7.5.3.1 og 7.5.3.4):

”7.5.3.1 Straffenivået etter straffeloven 1902

Det er vanskelig å si noe helt generelt om straffenivået for voldtekt etter straffeloven 1902 § 192. Det kan imidlertid lett slås fast at straffenivået ligger i nedre sjikt av strafferammene. Det er videre vanskelig å si noe sikkert om utviklingen av straffenivået over tid siden sakene sjelden er direkte sammenlignbare. Generelt kan det likevel sies at straffenivået har blitt skjerpet de senere år. (...)

Det er en markert forskjell i straffenivå mellom voldtekter etter straffeloven 1902 § 192 første ledd bokstav a og bokstav b. Innenfor bokstav a synes overfallsvoldtekter og voldtekter med sterk maktbruk å bli straffet strengest. I disse sakene synes straffenivået å være rundt fengsel i 4 år. I andre saker etter straffeloven 1902 § 192 første ledd bokstav a synes nivået å være rundt fengsel i 2 år og 8-9 måneder. I voldtekter etter straffeloven 1902 § 192 første ledd bokstav b er straffen lavere, og det er avsagt flere deldommer (det vil si delvis betinget, delvis ubetinget reaksjon, jf. straffeloven 1902 § 52).

Nedenfor nevnes eksempler på straffenivået i voldtektssaker fra den senere tid.

Flere voldtekter

Rt. 2007 side 791: Fire tilfeller av voldtekt. Vurdert anvendelse av forvaring. *Fengsel i 5 år.*

Rt. 2007 side 347: To tilfeller av voldtekt til samleie begått i prøvetid etter soning av dom for seksuell omgang med to jenter under 14 år. Fellesstraff på *fengsel i 3 år og 9 måneder* som omfattet resttiden på 1 år og 6 måneder for tidligere avgjørelser.

Rt. 2006 side 1319: Seks tilfeller av voldtekt overfor to kvinner, samt utleie av lokaler til prostitusjonsvirksomhet. *Fengsel i 4 år.*

Rt. 2004 side 252: Flere voldtekter til vaginalt og analt samleie og oralsex utført samme dag overfor tidligere kjæreste, samt tvang til å utføre utuktige handlinger overfor en tredjeperson. *Fengsel i 5 år.*

Rt. 2002 side 1673: Fem voldtekter. *Forvaring i 7 år.*

Rt. 2002 side 1701: To voldtekter av samboer, hvorav en av dem til samleie. *Fengsel i 2 år og 9 måneder.*

Voldtekt til samleie etter straffeloven 1902 § 192 første ledd bokstav a:

Rt. 2008 side 890: Voldtekt av en ung jente til samleie. *Fengsel i 2 år og 8 måneder.*

Rt. 2006 side 828: Voldtekt av tidligere samboer over flere timer, klar volds- og tvangsbruk. Dommen omfattet også krenkelse av besøksforbud overfor samme fornærmet og overtredelse av straffeloven § 228 første og annet ledd, jf. § 232 for et annet voldstilfelle mot en tidligere samboer. Høyesterett uttalte at straffen for voldtekten «etter de senere års skjerpelse av straffenivået isolert sett ville vært fengsel i omkring fire år». Tatt i betraktning gjentakelse (domfelte var tidligere dømt for voldtekt i Sverige) og legemsfornærmelsen ble straffen *fengsel i 5 år.*

Rt. 2005 side 556: Forsøk på overfallsvoldtekt. Domfelte var tidligere dømt for voldtekt, men før han hadde fylt 18 år slik at straffeloven § 192 tredje ledd bokstav c ikke kom til anvendelse, jf. straffeloven § 61 annet ledd fjerde punktum, jf. annet ledd første punktum. *Fengsel i 3 år.*

Rt. 2003 side 1561: Voldtekt av 16 år gammel jente til oralsex og seksuell omgang. Domfelte var en bekjent av fornærmede. Voldsbruk og trusler. *Fengsel i 2 år og 9 måneder.*

Rt. 2003 side 1248: Voldtekt til analt samleie på utested. *Fengsel i 2 år og 8 måneder.*

Rt. 2003 side 740: Voldtekt (orale og vaginale samleier over en periode på en og en halv time) av jente på 14 år og 11 måneder. Konkurs med andre forhold, derunder straffeloven § 229, jf. § 232 og straffeloven § 127. *Fengsel i 4 år.*

Rt. 2003 side 625: Overfallsvoldtekt. Frihetsberøvelse. *Fengsel i 4 år.*

Rt. 2003 side 196: Voldtekt av prostituert kvinne. Betydelig voldsbruk, og fornærmede ble nærmest lurt i en felle. *Fengsel i 2 år og 6 måneder.*

Rt. 2002 side 1210: Overfallsvoldtekt begått av to menn. *Fengsel i 5 år.*

Voldtekt til seksuell omgang etter straffeloven 1902 § 192 første ledd bokstav a:

Rt. 2005 side 149: Bruk av vold. Trusler om bruk av skarpe gjenstander og flammer mot fornærmedes kropp. Lengre tids mishandling av fornærmede. Tiltalte tidligere straffet for to voldtekter ca. ti år tilbake i tid. *Fengsel i 3 år.*

Rt. 2003 side 496: Voldtekt av nabokvinne i hennes eget hjem. *Fengsel i 2 år og 9 måneder.*

Voldtekt til samleie etter straffeloven 1902 § 192 første ledd bokstav b:

Rt. 2005 side 663: Samleie med kvinne som ikke var i stand til å motsette seg handlingen fordi hun sov. Fornærmede og tiltalte hadde hatt erotisk kontakt tidligere på kvelden, herunder gjensidig oralsex, men fornærmede hadde gjort det helt klart at hun ikke ønsket samleie. Etter at fornærmede hadde sovnet, tok tiltalte av henne trusen og førte sin penis inn i hennes vagina. Tiltalte tilsto. *Fengsel i 2 år,*

hvorav 90 dager ubetinget, resten betinget. Dissens 3-2. Mindretallet ville gjøre seks måneder av straffen ubetinget.

Rt. 2004 side 1902: Voldtekt av 15 år gammel jente begått i fellesskap av tre personer. Overgrepet pågikk i omkring tre kvarter. Overgrepet ble fotografert. Fornærmede ble smittet med klamydia. Formildende omstendighet at det gikk lang tid fra overgrepet skjedde til saken kom opp uten at de tiltalte kunne lastes for dette. Fengsel for tre tiltalte i 2 år og 8 måneder.

Rt. 2004 side 39: Voldtekt av sovende kvinne. Gjentakelsestilfelle. *Fengsel i 2 år og 6 måneder.*

Rt. 2002 side 1295: Voldtekt til samleie av 18 år gammel kvinne mens hun var beruset og sov. Dissens 3-2. *Fengsel i 2 år og 1 måned hvorav 1 år og 1 måned betinget.*

Rt. 2002 side 1288: Voldtekt til samleie med to kvinner som ikke var i stand til å motsette seg dette fordi de var beruset og sov. *Fengsel i 2 år og 6 måneder, hvorav 1 år betinget.* Dissens.

Voldtekt til seksuell omgang etter straffeloven 1902 § 192 første ledd bokstav b: HR-2008-1089: Voldtekt til seksuell omgang med sovende person, incest og krenkende seksuell atferd. Onanering i nærvær av datter over en to-års periode. Beføling av kjønnsorgan og innføring av fingre i skjede mens datteren sov. *Fengsel i 1 år og 6 måneder.*

Rt. 2006 side 37: En kvinne hadde holdt rundt og tatt penis til en sovende mann i munnen. *Fengsel i 8 måneder.*

Rt. 2004 side 32: Straffeloven § 192 første ledd bokstav b. En fremmed mann hadde om natten plukket opp fornærmede som var meget beruset. Fornærmede sovnet. Tiltalte førte fingeren inn i fornærmedes skjede. Deretter angret han og avsluttet overgrepet. *Fengsel i 8 måneder.*

Rt. 2003 side 495: Voldtekt til seksuell omgang av kvinnelig passasjer. *Fengsel i 2 år. (...)*

7.5.3.4 Straffenivået etter straffeloven 2005

Med straffeloven 2005 skal det etableres et nytt straffenivå for voldtekt. (...)

Retningslinjene søker å angi et normalstraffenivå for utvalgte sakstyper. Med normalstraffenivå mener departementet saker hvor det ikke foreligger spesielle skjerpene eller formildende omstendigheter. En slik angivelse av normalstraffenivå er ikke ment å gjøre straffutmålingen statisk eller skjematisk. Normalstraffenivået angir bare utgangspunktet for vurderingene – hvor på skalaen vurderingene skal starte. Straffen skal fortsatt fastsettes etter en konkret vurdering av omstendighetene i den enkelte sak. Skjerpene eller formildende omstendigheter kan tilsi at straffen fastsettes over eller under normalstraffenivået.

Departementets angivelse av straffenivå er heller ikke ment å begrense utviklingen i straffenivået i tid. Også etter straffeloven 2005 trer i kraft, vil det kunne være behov for justeringer av straffenivået for å reflektere den til enhver tid rådende oppfatning av hva som er riktig straff.

Normalstraffenivå for voldtekt som omfattes av minstestraften

Normalstraffenivået for voldtekt som omfattes av minstestraften etter straffeloven 2005 § 292, bør etter departementets syn ikke være under fengsel i 4 år. Som ek-

sempler på saksforhold som vil omfattes av normalstraffenivået etter straffeloven 2005 § 291, jf. § 292 kan nevnes Rt. 2008 side 890 og Rt. 2002 side 1295, se referat foran i punkt 7.5.3.1.

Normalstraffenivået skal være det samme uavhengig av om voldtekten rammes av bokstav a, b eller c i straffeloven 2005 § 291. Lovgiver har valgt å sidestille disse formene for voldtekt, og de bør derfor også likestilles ved straffutmålingen.

Utgangspunktet er videre at straffen for en så alvorlig forbrytelse som voldtekt skal være fullt ut ubetinget. Deler av straffen bør kunne gjøres betinget når det foreligger særlige formildende omstendigheter, men bruken av adgangen til å idømme deldom etter straffeloven 2005 bør etter departementets syn snevres merkbart inn i forhold til dagens praksis etter straffeloven 1902 § 192 første ledd bokstav b, se for eksempel Rt. 2005 side 663, Rt. 2002 side 1295 og Rt. 2002 side 1288.

Departementet vil peke på straffeloven 2005 § 80 som angir tilfeller hvor straffen kan settes under minstestrafen eller til en mildere straffart. Utenfor disse tilfellene må det kreves særlige formildende omstendigheter for å fravike utgangspunktet om ubetinget fengsel i 4 år. I saker hvor det foreligger både formildende og skjerpene omstendigheter, skal det mye til før de formildende omstendighetene kan tilsi at normalstraffenivået kan fravikes.

Der det foreligger skjerpene omstendigheter, bør straffenivået ikke være under fengsel i 5 år, se også retningslinjer for straffenivået for grove voldtekter etter straffeloven 2005 § 293 nedenfor. Som eksempel på voldtekter hvor straffenivået ikke bør være under fengsel i 5 år kan nevnes Rt. 2006 side 828 (ikke medregnet påslaget for gjentakelse) og Rt. 2003 side 625, se referat av avgjørelsene i punkt 7.5.3.1 foran. Det skal videre tillegges markert vekt i straffutmålingen at voldtekten er begått mot en mindreårig, se for eksempel Rt. 2003 side 740 som gjaldt voldtekt av en jente på 14 år og 11 måneder. Fra avsnitt 18 i dommen gjengis:

«Det er tale om ei alvorleg valdtekt, særleg fordi krenkte var ung, men også fordi det var tale om eit nokså langvarig overgrep. I den aktuelle perioden vart det utført fleire handlingar som kvar for seg ville fylle vilkåra for å kunne straffast som valdtekt. Under overgrepet utnytta domfelte sin overlegne fysiske posisjon, likevel slik at det ikkje vart nytta vald ut over det som var ein del av valdtekt. Han uttala seg dessutan på ein truande måte. Før valdtekt. Han fortalde han at han hadde sete i fengsel for drapsforsøk, og at han hadde ein kamerat som sona for drap.»

Straffen, som også omfattet domfellelse for legemsbeskadigelse, vold mot offentlig tjenestemann, grovt tyveri og overtredelse av vegtrafikkloven, ble satt til fengsel i 4 år. Etter straffeloven 2005 bør en tilsvarende voldtekt ikke straffest mildere enn fengsel i 5 år.

Normalstraffenivå for grove voldtekter som omfattes av minstestrafen

For grove voldtekter etter straffeloven 2005 § 293 hvor minstestrafen etter § 292 kommer til anvendelse, bør normalstraffenivået ikke være under fengsel i 5 år. Dette gjelder uansett om voldtektene rammes av straffeloven 2005 § 291 bokstav a, b eller c. Det bør tillegges markert straffskjerpene betydning om tiltalte tidligere er straffet for seksuallovbrudd.

Rt. 2004 side 1902 gjaldt voldtekt etter straffeloven 1902 § 192 første ledd bokstav b, jf. annet ledd bokstav a, jf. tredje ledd bokstav a og d. Tre personer

voldtok i fellesskap en 15 år gammel jente som var ute av stand til å motsette seg handlingen på grunn av beruselse. Overgrepene varte i omkring tre kvarter. Det ble tatt bilde under overgrepene. Fornærmede ble smittet med klamydia. Det ble ansett formildende at det var gått to år og ni måneder siden overgrepet skjedde uten at de domfelte kunne bebreides for det, og at de tiltalte fra starten av erkjente de faktiske forhold. Straffen ble satt til fengsel i 2 år og 8 måneder. Når man tar hensyn til de formildende omstendighetene i saken, mener departementet straffnivået i en tilsvarende sak etter straffeloven 2005 bør være fengsel i 4-5 år. Straffen skal i tillegg gjenspeile at overgrepene ble begått overfor en mindreårig.

Rt. 2006 side 828 gjaldt en brutal, krenkende og langvarig voldtekt begått av samboer. Domfelte var tidligere straffet for grov voldtekt ved en svensk domstol. Straffen ble satt til fengsel i 5 år. Når man tar i betraktning at normalstraffnivået for voldtekt etter straffeloven 2005 ikke skal være under fengsel i 4 år, bør straffen i et slikt tilfelle som nevnt, hvor både måten voldtekten er begått på og gjentakelse er skjerpene omstendigheter, være opp mot fengsel i 6 år.

Rt. 2004 side 39 gjaldt voldtekt til samleie av en sovende kvinne. Domfelte var tidligere straffet for en voldtekt og et voldtektsforsøk, jf. straffeloven 1902 § 192 tredje ledd bokstav c. Straffen ble satt til fengsel i 2 år og 6 måneder. Uten gjentakelse bør straffnivået etter straffeloven 2005 være rundt fengsel i 4 år. Med gjentakelse bør straffen være opp mot fengsel i 5 år.

Straffnivået for voldtekt til seksuell omgang som ikke omfattes av minstestrafen
Hevingen av straffnivået i saker som omfattes av minstestrafen må gis tilsvarende betydning for voldtekt til seksuell omgang som ikke omfattes av minstestrafen. Det skal ikke gå noe markert skille i straffnivå mellom voldtekter som omfattes av minstestrafen og andre voldtekter. Slik er det heller ikke etter straffeloven 1902, se for eksempel Rt. 2003 side 496 som gjaldt voldtekt til seksuell omgang av en kvinne i hennes eget hjem hvor straffen ble fengsel i 2 år og 9 måneder – som er på samme nivå som avgjørelser som gjelder voldtekt til samleie. Derimot kan det synes som om voldtekt til seksuell omgang etter straffeloven 1902 § 192 første ledd bokstav b (tilfeller der fornærmede var ute av stand til å motsette seg handlingen) i noen grad straffes lavere enn voldtekter til seksuell omgang etter bokstav a. Departementet understreker at det etter straffeloven 2005 § 291 ikke skal være noe skille i normalstraffnivå etter bokstav a, b eller c.

Formildende og skjerpene omstendigheter

Når departementet anslår normalstraffnivå for tilfeller hvor det ikke foreligger spesielle formildende eller skjerpene omstendigheter, blir det viktig hva som skal regnes som formildende eller skjerpene omstendigheter utover det som følger av straffeloven 2005 §§ 77 og 78. Departementet vil nedenfor kommentere enkelte trekk i rettspraksis etter straffeloven 1902 til veiledning for hvordan vurderingen skal foretas etter straffeloven 2005.

Rt. 2007 side 347 gjaldt to voldtekter av tidligere kjæreste. Ved straffutmålingen uttalte lagmannsretten:

«Seksuell kontakt krever gjensidig aksept mellom voksne. Det var ikke tilfelle ved de to samleiene, og grensene for straffbare overgrep er overskredet. Volds- og trusselanvendelsen var ikke grov, og overgrepene skjedde i en vanskelig bruddfase i et langvarig seksuelt kjærlighetsforhold.

Lovforarbeider og rettspraksis slår fast at det som generelt utgangspunkt bør vises forsiktighet med å tillegge tidligere samliv vekt i formildende retning. Det vises til Rt. 2002-1701, særlig side 1703. I lys av det samlede saksforhold og de konkrete hendelsene som kort er beskrevet, finner lagmannsretten likevel i denne saken grunnlag for å plassere de to voldtektene i nedre sjikt av det straffbare etter straffeloven § 192 første ledd bokstav a, jf. annet ledd bokstav a.»

Når det gjelder tidligere samliv, vil departementet gjenta og understreke tidligere forarbeidsuttalelser om at tidligere ekteskap eller samliv ikke i seg selv normalt kan anses som noen formildende omstendighet. Disse omstendighetene kan tvert i mot være straffskjerpene omstendigheter.

Departementet vil også peke på at det at det ikke er brukt mer vold enn det som kreves etter voldtektsbestemmelsen, ikke kan være formildende og ikke kan gi grunnlag for å anse forholdet for å være i nedre sjikt av bestemmelsen. Vold *utover* det som kreves etter voldtektsbestemmelsen, skal anses straffskjerpene og eventuelt gi grunnlag for å anvende straffbestemmelsene om vold i konkurrens. For eksempel er det i Rt. 2003 side 196 vist til at voldtekten var gjennomført ved «betydelig vold». Det fremgår av lagmannsrettens beskrivelse av faktum at fornærmede fikk flere sår i forbindelse med at hun ble direkte slått og dessuten trukket tilbake og inn i semitraileren igjen da hun forsøkte å flykte. Fornærmede forklarte at tiltalte i alle fall ved en anledning trakk henne etter håret på en meget smertefull måte.

Departementet vil videre peke på Rt. 2005 side 663 hvor bare 30 dager av en fengselsstraff på to år ble gjort ubetinget. Fornærmede og tiltalte hadde hatt forutgående erotisk kontakt som blant annet omfattet gjensidig oralsex, men fornærmede hadde gjort det helt klart at hun ikke ville ha samleie med tiltalte. Etter at fornærmede sovnet, førte tiltalte likevel sin penis inn i hennes vagina. Førstvoterende uttaler først i avsnitt 10, med tilslutning fra tre dommere, at man ved lovendringen i 2000 førte inn i straffeloven § 192 tilfeller med svært ulik alvorsgrad. Fra avsnitt 11 i dommen gjengis:

«Selv om fornærmede hadde krav på at hennes nei til å ha samleie med tiltalte ble respektert, mener jeg at det ved straffutmålingen i vår sak må tas hensyn til hendelsesforløpet før det straffbare overgrepet, slik jeg tidligere har beskrevet dette. [...] Dertil må det tas hensyn til at A [tiltalte] avga en uforbeholden tilståelse i et saksforhold der bevisbedømmelsen ellers kunne ha voldt problemer, jf. straffeloven § 59 annet ledd.»

Mindretallet på to dommere mente det måtte idømmes en strengere straff, slik at seks måneder av straffen burde gjøres ubetinget. Fra avsnitt 18 i dommen gjengis:

«Jeg er enig med førstvoterende i at hendelsesforløpet forut for overgrepet og domfeltes tilståelse tilsier at det er grunnlag for å gjøre en del av fengselsstraffen på to år betinget. Førstvoterende synes imidlertid å legge større vekt på de forutgående seksuelle handlingene mellom fornærmede og domfelte enn det jeg mener det er grunnlag for. Fornærmede motsatte seg før hun la seg til å sove å ha vaginalt samleie med domfelte. Et slikt standpunkt kan ha mange grunner, og hun hadde selvsagt krav på at dette ble respektert. Men til tross for at domfelte kjente fornærmedes standpunkt, tok han seg altså til rette med et slikt samleie mens fornærmede lå og sov. Jeg kan – uansett forhistorien – ikke se det annerledes enn at dette innebar en grov krenkelse og tillitsbrudd overfor fornærmede. [...]»

Departementet vil understreke det selvsagte i at vernet mot seksuelle overgrep gjelder på ethvert tidspunkt og i enhver sammenheng, også etter forutgående seksuell kontakt. Etter departementets syn bør forutgående seksuell kontakt svært sjelden trekkes inn som noen formildende omstendighet i straffeutmålingen.”

Det norske justitsministerium har opplyst, at ettersom det drejer seg om angivelsen av et normalstraffeniveau, er sådanne detaljerte uttalelser i forarbejderne ikke blevet anset for at stå i noget modsætningsforhold til princippet om uafhængige domstole.

2. Sverige

Det svenske justitsministerium har opplyst, at straffen skal afspejle, hvor alvorlig den forbrydelse, som tiltalte dømmes for, er. Ifølge brottsbalkens kapitel 29 § 1 skal straf under hensyn til interessen i en ensartet retsanvendelse fastsettes inden for rammen af den anvendelige strafferamme efter forbrydelsen eller den samlede kriminalitets strafværdighed. Strafferammer, som angiver minimums- og maksimumsstraf, fastsettes derfor for alle forbrydelser. Hvis intet særskilt minimum er angivet for fængselsstraf, er minimumsstraffen 14 dages fængsel (kapitel 26 § 1). (Mulighederne for i stedet for ubetinget fængsel at idømme en betinget dom eller en foranstaltningsdom følger af særskilte lovbestemmelser og er ikke en del af strafferammesystemet).

Gennem strafferammerne giver lovgivningsmagten rammen for domstolens strafudmåling i enkelttilfælde. Eftersom en strafferamme skal fastsettes for alle forbrydelser, kan det siges, at lovgivningsmagten altid giver udtryk for et vist strafniveau, dvs. inden for hvilke grænser straffen skal fastsettes (hvis der ikke findes anledning til i enkelttilfælde at udmåle straffen under minimumsstraffen, jf. herom nedenfor). Derimod forekommer det ikke, at lovgivningsmagten i bemærkningerne til lovforslag angiver, at et vist straffeniveau skal gælde i et enkelt typeeksempel inden for en forbrydelse. Hvis lovgivningsmagten ønsker at forhøje strafniveauet for en forbrydelse sker det normalt gennem ændringer af straffebestemmelsen (jf. straks nedenfor). Adskillige sådanne ændringer er gennemført i de senere år.

At ændre strafferammen er den mest sædvanlige måde for lovgivningsmagten at opnå en ændring af strafniveauet for en forbrydelse. Ændringer består ofte i en forhøjelse af minimums- eller maksimumsstraffen. En begrundelse for at forhøje minimumsstraffen kan være et ønske om et generelt højere strafniveau for en forbrydelse. Som eksempel herpå kan nævnes prop. 2009/10:147 om skærpet straf for alvorlige voldsforbrydelser mv. En begrundelse for at forhøje maksimumsstraffen kan være, at domstolene skal gives et større rum for at foretage en mere nuanceret vurdering af strafværdigheden af forbrydelsen. Som eksempel herpå kan nævnes prop. 2010/11:77 om skærpet straf for køb af seksuelle tjenester, hvor der ifølge lovforslagets bemærkninger ikke tilsigtedes nogen generel forhøjelse af strafværdigheden (pkt. 4.2):

”Den föreslagna höjningen av straffmaximum är inte avsedd att åstadkomma någon generell höjning av straffvärdet för köp av sexuell tjänst. Påföljden kommer därför även fortsättningsvis ofta att stanna vid böter. När brottet har ett så högt straffvärde att böter inte kan anses som en tillräcklig påföljd ska påföljden bestämmas enligt bestämmelserna om val av påföljd i 30 kap. brottsbalken. Därvid ska särskilt avseende fästas vid omständigheter som talar för en icke frihetsberövande påföljd. För vuxna lagöverträdare kan det i dessa fall beroende på omständigheterna i det enskilda fallet och den tilltalades personliga förhållanden bli fråga om villkorlig dom eller skyddstillsyn.”

Det er og har længe været sædvanligt forekommende, at de alleralvorligste tilfælde af en forbrydelse har en særlig streng strafferamme. Den grove forbrydelse har jævnligt en højere minimums- og maksimumsstraf end normalgraden af forbrydelsen. Som eksempler på lovændringer, som har indebæret indførelse af skærpene sidestrafferammer, kan nævnes prop. 1997/98:43 om børnopornografi og prop. 2009/10:147 om særlig grov mishandling. I de senere år er det i øget udstrækning blevet angivet i i straffebestemmelsen, hvilke omstændigheder der særligt skal tages i betragtning ved vurderingen af, om en forbrydelse er at anse som grov. Dette anses for at have fremmet forudsigeligheden. Også særskilte strafferammer for mindre alvorlige tilfælde af forbrydelsen er sædvanligt forekommende.

For generelt at forhøje straffen for alvorlige voldsforbrydelser blev der i 2010 foretaget en ændring af den bestemmelse i brottsbalken, som generelt regulerer udgangspunkterne for strafudmålingen (kapitel 29 § 1). Ifølge bestemmelsens stk. 2 skal ved vurderingen af strafværdigheden tages hensyn til den skade, krænkel-

eller fare, som handlingen indebär, hvad tiltalte indså eller burde have indset herom, samt de hensigter eller motiver, som tiltalte havde. Ved lovændringen blev det tilføjet til denne bestemmelse, at der ved vurderingen af strafværdigheden særligt skal tages hensyn til, om handlingen indebär et alvorligt angreb på nogens liv, helbred eller tryghed. Hensigten med lovændringen var generelt at forhøje straffen for alvorlige voldsforbrydelser, som indebär sådanne angreb, og lovfor-slagets bemærkninger angiver, hvilke angreb der var omfattet, og niveauet for de tilsigtede strafskærpelser, jf. prop. 2009/10:147 (pkt. 4.2):

”När det sedan gäller hur bestämmelsen närmare ska formuleras måste den utformas så att den omfattar brott där gärningen består i eller innefattar uppsåtlig allvarligare våldsanvändning, uppsåtligt allvarligare hot eller med sådant våld eller hot jämfällbart handlande, direkt riktat mot en annan person. Med att våldet, hotet eller handlandet ska vara av allvarligare slag avses att straffvärdet motsvarar åtminstone sex månaders fängelse. Brott som typiskt sett riktar sig mot en mer obestämd krets av människor och där det för straffansvar för fullbordat brott är tillräckligt med en fara för denna krets ska inte omfattas. Detsamma gäller brott med det primära skyddsintresset att värna rikets styrelsekick och oberoende. En gärning som inte består i våld, hot eller därmed jämfällbart handlande men som tillhör en brottstyp som i och för sig kan omfatta en gärning som utgör ett allvarligt våldsbrott ska inte heller träffas.

De av utredningen angivna omständigheterna – att det ska vara fråga om ett allvarligt angrepp på någons liv eller hälsa eller trygghet till person – beskriver de allvarliga våldsbrotten på ett ändamålsenligt och tydligt sätt. Bestämmelsen bör därför formuleras så att det vid straffvärdebedömningen särskilt ska beaktas om gärningen inneburit ett allvarligt angrepp på någons liv eller hälsa eller trygghet till person.

Exempel på sådana angrepp är grov misshandel och annan misshandel av allvarligare slag, människoröv, olaga frihetsberövande, grov kvinnofridskränkning, grov fridskränkning, rån, grovt rån samt grövre fall av olaga tvång, olaga hot, utpressning, våld eller hot mot tjänsteman och övergrepp i rättssak. Vidare kan sexualbrott utgöra sådana angrepp. Också medhjälp och anstiftan samt försök och andra osjälvständiga brottsformer omfattas.

I sammanhanget bör följande anföras med anledning av *Svenska Bankföreningens* synpunkter om att rån med vapenatrupp bör bedömas som grovt brott och att förberedelse till rån bör bestraffas lika strängt som fullbordat rån. Vid bedömande av om ett rån är grovt ska särskilt beaktas om våldet var livsfarligt, om gärningsmannen tillfogat svår kroppsskada eller allvarlig sjukdom eller om han eller hon annars visat synnerlig råhet eller på ett hänsynslöst sätt utnyttjat den rånades skyddslösa eller utsatta ställning. Det innebär att det inte är uteslutet att ett rån med vapenatrupp, beroende på omständigheterna i det enskilda fallet, är grovt och därmed ska bestraffas enligt en särskilt sträng straffskala. Med regeringens förslag kommer vidare rånbrott att generellt ges högre straffvärden. Samtidigt måste straffvärdet återspegla den fara som gärningen inneburit och förövarens insikt, avsikter eller motiv. Det betyder att straffet för en gärning som objektivt sett innebu-

rit en mindre fara för brottsoffret än en annan gärning inte kan vara lika strängt som straffet för den senare gärningen, även om brottsoffrens upplevelser av situationerna kan vara jämfällbara. Att inte göra en sådan åtskillnad skulle riskera medföra att brottslingarna oftare väljer att beväpna sig med mycket farliga vapen med de risker det innebär, eftersom straffet ändå skulle bli detsamma. På motsvarande vis måste ett fullbordat brott generellt sett medföra ett strängare straff än ett förberedelsebrott, eftersom det senare inte är lika farligt just därför att det inte har hunnit fullbordas.

Av att de angivna omständigheterna ska beaktas särskilt vid straffvärdebedömningen följer att straffvärdet för ett brott som utgör ett sådant angrepp ska anses vara högre än det straffvärde som skulle ha bestämts med dagens praxis. På den lägsta straffvärdenivån bör höjningen vara mindre än på högre nivåer. Samtidigt kan den relativa höjningen för de allra allvarligaste våldsbrotten med mycket höga straffnivåer vara mindre. Höjningen bör också påverkas av om straffvärdenivån för brott av det aktuella slaget i dag ligger på straffminimum eller strax däröver eller ligger högre upp i straffskalan. Hänsyn kan också någon gång behöva tas till om angreppet är mindre framträdande när det gäller brott som innefattar även annan kränkning. I enskilda fall kan sedan försvårande eller förmildrande omständigheter eller andra omständigheter av relevans för straffmätningen påverka hur straffet slutligt mäts ut. Straffen kan därmed komma att uppvisa en större spridning inom straffskalan. *Lagrådet* har invänt mot att det ges exempel på hur stora höjningarna bör kunna vara. Det måste dock anses främja en enhetlig rättstillämpning att ge några exempel. Samtidigt ska understrykas att domstolen i varje enskilt fall ska göra en självständig bedömning utifrån omständigheterna i det särskilda fallet och med beaktande av de ovan angivna utgångspunkterna. Som ett exempel kan nämnas att en grov misshandel som enligt nuvarande praxis bedöms ha ett straffvärde motsvarande straffminimum ett års fängelse framöver bör kunna anses ha ett straffvärde på omkring ett år och tre månader. För t.ex. ett dråp där straffvärdet i dag bedöms motsvara fängelse i sex och ett halvt år bör straffvärdet framöver kunna anses uppgå till omkring åtta år.”

Valget af metode til at forhøje strafniveauet afhænger således af, hvilken måde der fremstår som mest hensigtsmæssig i det enkelte tilfælde.

Ændringer i strafferammen som lovgivningsmetode har så vidt ses ikke foreanlediget nogen generelle indvendinger.

Med hensyn til den lovgivningsmetode, som blev anvendt i 2010 for at forhøje straffen for alvorlige voldsforbrydelser, har den svenske højesteret i en dom gengivet i NJA 2011 side 89 anført, at det kan diskuteres, hvor hensigtsmæssig den valgte teknik er til at opnå det angivne mål, og i hvilken grad reguleringen er forenelig med grundlæggende strafferetslige principper, men at det står klart, at reformens formål er en markant forhøjelse af straffeniveauerne for alvorlige volds-

forbrydelser i en størrelsesorden, som indikeres af de eksempler, der er angivet i lovforslagets bemærkninger, og at dette formål bør respekteres inden for rammerne af, hvad der er foreneligt med de gennemførte lovændringer.

Som nævnt fastsætter lovgivningsmagten for hver forbrydelse en strafferamme, der afspejler lovgivningsmagtens syn på forbrydelsens grovhed. Hvis lovgivningsmagten mener, at forbrydelsens grovhed foranlediger en højere minimumsstraf end fængselsstraffens almindelige minimum (14 dages fængsel), skal der angives et særskilt strafminimum i den pågældende straffebestemmelse. Anvendelse af særilte minimumsstraffe beror således på lovgivningsmagtens syn på forbrydelsens grovhed. Der er ikke sket ændringer i dette principielle udgangspunkt.

Straffen kan efter en konkret vurdering fastsættes under minimumsstraffen i følgende fire tilfælde:

(1) Hvis tiltalte var under 21 år på gerningstidspunktet (kapitel 29 § 7). En fængselsstraf for tiltalte, der var under 21 år på gerningstidspunktet, skal udmåles lavere end for tiltalte, der var over 21 år på gerningstidspunktet. Strafnedsættelsen er normalt større, jo yngre tiltalte var på gerningstidspunktet, og det sker ikke sjældent, at straffen fastsættes under minimumsstraffen. Lovovertrædere under 18 år idømmes desuden normalt andre sanktioner end ubetinget fængsel.

(2) Hvis det tilsiges af forbrydelsens strafværdighed, f.eks. på grund af alvorligere provokation eller psykisk forstyrrelse (kapitel 29 § 3, stk. 2). Ifølge den svenske højesterets afgørelse gengivet i NJA 2000 side 314 bør der kræves stærke grunde for med støtte i den bestemmelse at gå under minimumsstraffen. Med en lovændring af bestemmelsen i 2010 tilsigtes der dog et noget større rum for at gå under minimumsstraffen, jf. prop. 2009/10:147 side 45.

(3) Hvis særlige grunde tilsiger det på grund af formildende omstændigheder af den slags, som angives i paragraffen ved siden af strafværdigheden (kapitel 29 § 5, stk. 2). Gennem kravet om særlige grunde tilsigtes en restriktiv anvendelse af bestemmelsen.

(4) Hvis nogen er formået til at medvirke til forbrydelse gennem bl.a. tvang eller svig eller kun har medvirket i mindre grad (kapitel 23 § 5).

Der foreligger ikke statistiske oplysninger om, i hvilket omfang domstolene anvender disse bestemmelser til at idømme en straf under minimumsstraffen.

3. England

3.1. Historisk vue

Retningslinjer for strafudmåling i England og Wales (herefter under ét refereret til som ”England”) blev siden begyndelsen 1980’erne fastsat af Court of Appeal (som er en appelinstans svarende til landsretten) i form af domme, hvoraf mange, eventuelt i en opdateret udgave, stadig er retningsgivende. Det var dog relativt sjældent, at Court of Appeal afsagde sådanne såkaldte guideline judgments, og ved slutningen af 1990’erne dækkede disse domme kun en lille andel af forbrydelser.

Indtil oprettelsen af Sentencing Advisory Panel ved en lov fra 1988 var Court of Appeal ved fastsættelsen af retningslinjer for strafudmåling begrænset af materiale, som efter bevisreglerne kunne lægges til grund. Sentencing Advisory Panel blev oprettet for at afbøde dette problem. Panelet, hvis formand var en fremtrædende jurist med særlig videnskabelig uddannelse, havde til opgave at formulere og gennemføre høringer over udkast til retningslinjer for strafudmålingen, som Court of Appeal herefter tog stilling til. Court of Appeal var ikke forpligtet til at følge panelets anbefalinger, men gjorde det i de fleste tilfælde, nogle gange med visse ændringer.

Sentencing Guidelines Council blev oprettet ved en lov fra 2003 med henblik på fastsættelse af mere omfattende retningslinjer for strafudmåling. Sentencing Advisory Panel fortsatte med at formulere og gennemføre høringer over udkast til retningslinjer, men det var Sentencing Guidelines Council og ikke længere Court of Appeal, der havde det endelige ansvar for udstedelsen af retningslinjer. Court of Appeals opgaver var herefter at fortolke retningslinjerne og afgøre konkrete

appelsager. Lord Chief Justice var formand for Sentencing Guidelines Council, som i øvrigt bestod af 8 dommere og 4 andre medlemmer, nemlig rigsadvokaten, en højere polititjenestemand, en forsvarsadvokat og en repræsentant for ofre for forbrydelser. Formanden for Sentencing Advisory Panel havde observatørstatus. Det var første gang, at ikke-dommere deltog i fastsættelsen af retningslinjer for strafudmåling.

Sentencing Council har i dag erstattet Sentencing Advisory Panel og Sentencing Guidelines Council. Nu er det Sentencing Council, der udsteder retningslinjer for strafudmåling.

Det bemærkes, at Lord Chief Justice er præsident for domstolene i England og som sådan varetager opgaver, der i Danmark hører under de enkelte retspræsidenter. Det bemærkes endvidere, at Skotland og Nordirland hver især har et domstolssystem, og at der desuden findes en højesteret (Supreme Court) for hele United Kingdom.

3.2. Sentencing Councils sammensætning

Sentencing Council er blevet oprettet for at fremme større gennemsigtighed og ensartethed i strafudmålingen, samtidig med at domstolene bevarer deres uafhængighed i forhold til fastsættelse af straffen i konkrete sager. Sentencing Council er et ikke-ministerielt offentligt organ inden for Justitsministeriets område. Sentencing Council er således uafhængigt både i forhold til lovgivningsmagten og regeringen og i forhold til domstolene.

Sentencing Councils primære opgave er at udstede retningslinjer om strafudmåling, som domstolene skal følge, medmindre det vil være uretfærdigt at gøre det. Derudover skal Sentencing Council offentliggøre vurderinger af de ressourcemæssige konsekvenser, som retningslinjerne kan forventes at få, overvåge anvendelsen og virkningen af retningslinjerne, og drage konklusioner heraf. Sentencing Council skal også offentliggøre en årsrapport, der blandt andet indeholder en vurdering af de ressourcemæssige konsekvenser af faktorer, der relaterer sig til strafudmåling, og faktorer, der ikke gør.

Sentencing Council er oprettet ved section 118 i Coroners and Justice Act 2009, der trådte i kraft den 6. april 2010. Ifølge section 118(2), jf. bilag 15, består Sentencing Council af 8 retslige medlemmer og 6 ikke-retslige medlemmer. De retslige medlemmer udpeges af Lord Chief Justice med tilslutning af Lord Chancellor, mens de ikke-retslige medlemmer udpeges af Lord Chancellor med tilslutning af Lord Chief Justice.

Det bemærkes, at Lord Chancellor svarer til justitsministeren i Danmark. Før forfatningsreformen trådte i kraft den 3. april 2006, varetog Lord Chancellor også de opgaver, som nu varetages af Lord Chief Justice, og var desuden også højesteretsdommer og medlem af House of Lords.

Formanden og næstformanden for Sentencing Council udpeges af Lord Chief Justice med Lord Chancellors tilslutning blandt de retslige medlemmer.

En person kan udnævnes som retsligt medlem, hvis denne er dommer i England, herunder ikke-juridisk dommer (fredsdommer). Der skal mindst sidde en Circuit judge, en District Judge og en ikke-juridisk dommer i Sentencing Council.

En person kan udnævnes som ikke-retsligt medlem, hvis Lord Chancellor vurderer, at personen har erfaring inden for et eller flere af følgende områder: forsvarer eller anklager i straffesager, politiarbejde, strafudmålingspolitik og domstolsadministration, bistand til ofre for forbrydelser, akademiske studier eller forskning vedrørende strafferet eller kriminologi, statistik eller rehabilitering af lovovertrædere. Rigsadvokaten kan udnævnes som ikke-retsligt medlem.

Ikke-juridiske dommere og ikke-retslige medlemmer bortset fra rigsadvokaten modtager særskilt vederlag for hvervet som medlem af Sentencing Council. Juridiske dommere og rigsadvokaten modtager derimod ikke særskilt vederlag, men kan få godtgjort udgifter i forbindelse med hvervet.

Sentencing Council består aktuelt af to dommere fra Court of Appeal (formand og næstformand), to Circuit judges, to High Court judges, en District Judge, en ikke-juridisk dommer, rigsadvokaten, en vicepolitidirektør, en medarbejder fra kriminalforsorgen, en forsvarsadvokat, en professor i kriminologi og en direktør i en retshjælpsinstitution. Sentencing Council består af 9 mænd og 5 kvinder.

3.3. Udarbejdelse af sentencing guidelines

Sections 120, 121, 123 og 124 i Coroners and Justice Act 2009 indeholder regler om udarbejdelsen af sentencing guidelines, dvs. retningslinjer for strafudmåling.

Ifølge section 120(2) kan retningslinjer for strafudmåling være af generel karakter eller begrænset til en bestemt lovovertrædelse, en bestemt kategori af lovovertrædelser eller en særlig kategori af lovovertræder.

Ifølge section 120(3) *skal* Sentencing Council udarbejde retningslinjer for strafudmåling vedrørende anvendelsen af lovregler om nedsættelse af straffen, når tiltalte erkender sig skyldig, og vedrørende anvendelsen af lovregler om fastsættelse af straffen ved samtidig pådømmelse af flere lovovertrædelser (kumulation).

Ifølge section 120(4) *kan* Sentencing Council udarbejde retningslinjer for strafudmåling vedrørende ethvert andet emne.

Det fremgår af section 124(1), at Lord Chancellor kan foreslå Sentencing Council at udarbejde eller revidere retningslinjer for strafudmåling i forhold til en bestemt lovovertrædelse, en bestemt kategori af lovovertrædelser, en bestemt kategori af lovovertrædere eller et bestemt spørgsmål om strafudmåling. Når en anke vedrørende strafudmåling verserer for Court of Appeal, kan Court of Appeal efter section 124(3) foreslå, at Sentencing Council udarbejder eller reviderer retningslinjer for strafudmåling vedrørende den lovovertrædelse, som anken angår, eller den kategori af lovovertrædelser, som den pågældende lovovertrædelse falder ind under. Forslaget kan indgå i dommen (section 124(4)). Hvis Sentencing Council modtager et sådant forslag fra Lord Chancellor eller Court of Appeal, er Sentencing Council forpligtet til at overveje, om der skal udarbejdes retningslinjer for strafudmåling vedrørende det pågældende spørgsmål (section 124(5)).

Ifølge section 120(5)-(6) skal Sentencing Council offentliggøre og foretage en høring over et udkast til retningslinjer for strafudmåling, før retningslinjerne fastsættes. Sentencing Council skal foretage høring af Lord Chancellor (svarende til justitsministeren i Danmark) og Justice Select Committee of the House of Commons (svarende til Folketingets Retsudvalg i Danmark). Endvidere kan Lord

Chancellor fastsætte regler om høring af andre personer, og Sentencing Council kan herudover foretage høring af de personer, som Sentencing Council finder hensigtsmæssigt. Sentencing Council fastsætter i praksis normalt høringsperioden til 12 uger.

Efter høringen kan Sentencing Council fastsætte retningslinjerne med eller uden ændringer og kan også – medmindre der er tale om obligatoriske retningslinjer efter section 120(3) – undlade at fastsætte retningslinjer om det pågældende emne (section 120(7)-(8)).

Sentencing Council kan ændre allerede fastsætte retningslinjer for strafudmåling efter samme procedure som for fastsættelse af nye retningslinjer, dvs. en forudgående offentlig høring er obligatorisk (section 120(9)-(10)).

Sentencing Council kan dog efter section 123 fastsætte retningslinjer for strafudmåling uden forudgående offentlig høring – og alene efter høring af Lord Chancellor – hvis sagens hastende karakter ikke gør det praktisk muligt at gennemføre en forudgående offentlig høring. Retningslinjerne skal i givet fald angive de grunde, som efter Sentencing Councils opfattelse gør sagen så hastende, at forudgående offentlig høring ikke er praktisk mulig.

Section 120(11) fastslår, at Sentencing Council skal tage hensyn til en række forhold ved udarbejdelsen af retningslinjer for strafudmåling, nemlig straffe pålagt af domstole i England, behovet for at fremme en ensartet strafudmåling, virkningen af strafudmålingsafgørelser på ofre for forbrydelser, behovet for at fremme offentlighedens tillid til det strafferetlige system, omkostninger ved forskellige straffe og deres relative effektivitet til at forhindre ny kriminalitet og resultaterne af den overvågning af virkningerne af anvendelsen af retningslinjerne, som Sentencing Council skal foretage.

Det fremgår af section 121(1), at Sentencing Council ved udarbejdelsen af retningslinjer for strafudmåling skal tage hensyn til ønskeligheden af, at retningslinjer vedrørende en bestemt lovovertrædelse struktureres som angivet i section 121(2)-(9).

Efter section 121(2)-(3) bør retningslinjerne, hvis det efter lovovertrædelsens natur kan lade sig gøre på en rimeligt praktikabel måde, beskrive forskellige kategorier af tilfælde, som illustrerer forskellige grader af grovhed. Kategoriseringen bør ske ud fra gerningsmandens udviste skyld ved lovovertrædelsen, den forvoldte eller tilsigede eller rimeligt forudsigelige mulige skade samt andre faktorer, som Sentencing Council anser for at være særligt relevante for grovheden af den pågældende lovovertrædelse.

Efter section 121(4) bør retningslinjerne angive et spænd for udmålingen af de straffe, som det efter Sentencing Councils opfattelse kan være hensigtsmæssig for en domstol at pålægge en gerningsmand. Hvis retningslinjerne beskriver forskellige kategorier af grovhed, bør retningslinjerne angive et spænd for udmålingen af straffe for hver kategori.

Efter section 121(5) bør retningslinjerne yderligere angive et udgangspunkt for fastsættelse af straffen inden for det angivne spænd for strafudmålingen, og hvis der er angivet forskellige kategorier af grovhed, bør der angives et udgangspunkt for fastsættelse af straffen for hver kategori. Udgangspunktet angiver den hensigtsmæssige straf før hensyntagen til skærpende og formildende omstændigheder og under forudsætning af, at tiltalte ikke har erkendt sig skyldig (section 121(10)).

Efter section 121(6) bør retningslinjerne, i det omfang sådanne forhold ikke allerede indgår i opdelingen i kategorier af grovhed, angive skærpende eller formildende omstændigheder vedrørende lovovertrædelsens grovhed, som følger af lovregler, eller som Sentencing Council i øvrigt finder relevante, samt andre formildende omstændigheder, som Sentencing Council finder relevante for strafudmålingen. Retningslinjerne bør også angive kriterier og give vejledning til at afgøre, hvilken vægt der skal lægges på tidligere straffe og på de øvrige angivne skærpende eller formildende omstændigheder, som Sentencing Council anser for at have særlig betydning i forhold til lovovertrædelsen eller gerningsmanden.

Section 121(7) indebærer, at retningslinjer for strafudmåling vedrørende bestemte lovovertrædelser ikke skal tage hensyn til nedsættelse af straffen som følge af, at tiltalte erkender sig skyldig eller bistår med oplysninger om medgerningsmænd, eller til regler om fastsættelse af straffen ved samtidig pådømmelse af fle-

re lovovertrædelser (kumulation). Disse forhold behandles i generelle retningslinjer for strafudmåling herom, som i givet fald vil skulle bringes i anvendelse i til-læg til retningslinjer for strafudmåling vedrørende den specifikke lovovertrædel-se.

3.4. Domstolenes anvendelse af sentencing guidelines

Efter section 125(1) i Coroners and Justice Act 2009 skal enhver domstol følge de retningslinjer for strafudmåling, som er relevante for den pågældende sag, medmindre dette ville være uretfærdigt ("contrary to the interests of justice"). Denne regel finder anvendelse, når lovovertrædelser er begået efter den 6. april 2010. For lovovertrædelser begået før denne dato er retningslinjer for strafudmåling alene vejledende.

Kort efter, at Sentencing Council trådte i funktion, gav formanden, Lord Justice Leveson, et interview til *The Times* (3. juni 2010). Leveson udtaler her, at han ikke har opfattet opgaven som at lave retningslinjer, der reducerer antallet af fanger i fængslerne. Han siger, at lovgivningen ikke kræver, at Sentencing Council tager hensyn til ressourcer, men at Sentencing Council skal angive de ressource-mæssige konsekvenser, når Sentencing Council laver nye retningslinjer for strafudmåling.

Artiklen beskriver, at lovgivningen om Sentencing Council oprindelig udsprang af et politisk ønske om større indflydelse på strafudmålingen, bl.a. fordi fængslerne var overfyldte. I den forbindelse undersøgte man blandt andet den amerikanske meget detaljerede "afkrydsningsmodel", som ville have indskrænket det skønmæssige element i strafudmåling meget væsentligt. Den amerikanske model blev imidlertid afvist.

Artiklen beskriver videre, at der fra dommerside oprindelig var modstand mod den nye ordning med bindende – i modsætning til vejledende – retningslinjer for strafudmåling. Leveson siger, at ordningen ikke udelukker domstolenes konkrete skøn, og at dommerne ifølge lovgivningen har frihed til ikke at følge retningslinjerne for strafudmåling, hvis at følge retningslinjerne ikke ville være retfærdigt.

Adspurgt, hvad Sentencing Council så vil opnå, svarer Leveson, at han ønsker en ensartet tilgang til strafudmåling – fra Bristol til Birmingham, Bolton til Bardon. Han ønsker at give folk tillid til domstolssystemet ved at give tydelig information om, hvordan folk bliver straffet.

Adspurgt, om han er tilhænger af De Konservatives politik om større ”ærlighed” i strafudmålingen, svarer Leveson, at det er et ord, han ikke bryder sig om, fordi det udtrykker, at domstolene ikke er ærlige. Leveson siger, at når han idømmer fire år, er det to års frihedsberøvelse og to års delvis tab af frihed på grund af betingelserne. Han siger, at som dommer kan han ikke kommentere politik. Alt, han kan sige, er, at han går ind for, at dommere fastsætter den konkrete straf for den enkelte gerningsmand og den enkelte lovovertrædelse. Og han går fuldstændig ind for, at denne proces skal være så åben, gennemsigtig og tydelig for alle med henblik på at afmontere myterne om strafudmåling og forsøge at reducere kravene om stadig strengere straffe.

Retningslinjer for strafudmåling kan således anvendes i alle straffesager ved domstole i England og skal sikre en konsekvent tilgang og gennemsigtighed i strafudmålingen. Retningslinjerne sigter mod at bistå dommere i fastsættelsen af en passende straf for en lovovertrædelse og at sikre, at alle relevante faktorer tages i betragtning.

3.5. Sentencing Councils øvrige opgaver

Section 127 i Coroners and Justice Act 2009 angår de resourcemæssige konsekvenser af retningslinjer for strafudmåling. Ifølge bestemmelsen skal Sentencing Council i forbindelse med offentliggørelse af udkast til retningslinjer og ved den endelige fastsættelse af retningslinjer offentliggøre en vurdering af retningslinjernes resourcemæssige konsekvenser i form af ressourcebehovet til fængselspladser, tilsyn med betinget dømte og prøveløsladte samt foranstaltninger for unge lovovertrædere. Hvis en ressourcevurdering viser sig væsentligt forkert, skal Sentencing Council offentliggøre en revideret ressourcevurdering.

Efter section 128(1) skal Sentencing Council overvåge anvendelsen og virkningen af retningslinjerne for strafudmåling og overveje, hvilke konklusioner der kan drages fra denne overvågning. Efter section 128(2) skal Sentencing Council i

den forbindelse særligt søge at drage konklusioner om, hvor ofte og i hvilken grad domstolene fraviger retningslinjerne for strafudmåling, de faktorer, der har indflydelse på strafudmålingen ved domstolene, samt retningslinjernes virkninger for at fremme ensartethed i strafudmålingen og offentlighedens tillid til det strafferetlige system. Ifølge section 128(3) skal et sammendrag af resultaterne af overvågningen medtages i Sentencing Councils årsrapport.

Sentencing Council skal ifølge section 129(1) med sådanne mellemrum, som Sentencing Council finder passende, i hver retskreds offentliggøre oplysninger om strafudmålingspraksis i den pågældende retskreds.

Efter section 129(2) kan Sentencing Council øge bevidstheden om spørgsmål vedrørende strafudmåling, herunder idømte straffe, omkostningerne ved forskellige straffe og deres relative effektivitet til at forhindre ny kriminalitet samt anvendelsen og virkningen af retningslinjer for strafudmåling.

Ifølge section 130 skal Sentencing Councils årsrapport indeholde en såkaldt sentencing factors report, dvs. en vurdering af, hvilken virkning konstaterede ændringer i strafudmålingspraksis ved domstolene må forventes at få for ressourcebehovet til fængselspladser, tilsyn med betinget dømte og prøveløsladte samt foranstaltninger for unge lovovertrædere.

Ifølge section 131 skal Sentencing Councils årsrapport også indeholde en såkaldt non-sentencing factors report, og Sentencing Council kan på ethvert andet tidspunkt afgive en sådan rapport til Lord Chancellor og kan i den forbindelse også offentliggøre rapporten. En non-sentencing factors report er en rapport over en signifikant kvantitativ virkning, som ikke-strafudmålingsfaktorer må forventes at få for de ressourcer, der er nødvendige eller til rådighed til at fuldbyrde straffe idømt af domstole i England.

Ikke-strafudmålingsfaktorer er faktorer, som ikke relaterer sig til domstolens strafudmålingspraksis, og omfatter blandt andet genindsættelse af prøveløsladte, overtrædelser af vilkår i betingede domme mv., mønstre for tilbagefald til ny kriminalitet, beslutninger om prøveløsladelse og varetægtsfængsling.

Ifølge section 132 skal Sentencing Council efter anmodning fra Lord Chancellor vurdere de ressourcemæssige konsekvenser af politiske og lovgivningsmæssige forslag med hensyn til ressourcebehovet til fængselspladser, tilsyn med betinget dømte og prøveløsladte samt foranstaltninger for unge lovovertrædere. Lord Chancellor skal i givet fald sende en kopi af rapporten til begge parlamentets kamre, og Sentencing Council skal herefter offentliggøre rapporten.

3.6. Sammenfatning om Sentencing Council

Sentencing Council oplyser på sin hjemmeside, at dets tilgang er udadvendt og rådgivende. Sentencing Council stræber efter et nært samarbejde med retsvæsenet, statslige og ikke-statslige organer og samtidig at bevare sin uafhængighed. Sentencing Council vil fokusere på tre områder: retningslinjer for strafudmåling, forskning og analyse og offentlighedens tillid.

Retningslinjer for strafudmåling

Sentencing Council vil ifølge sin hjemmeside fremme en klar, retfærdig og konsekvent tilgang til strafudmåling, hvilket navnlig vil ske gennem udarbejdelse af retningslinjer for strafudmåling. Rådet vil udarbejde retningslinjerne, så de er nyttige for alle, som anvender dem.

Forskning og analyse

Sentencing Council har en række forpligtelser med hensyn til overvågning og analyse af data. Sentencing Council er ansvarlig for egne uafhængige statistiske analyser, vurderinger og forskning.

Offentlighedens tillid

Sentencing Council vil øge og forbedre offentlighedens tillid til strafudmåling ved at øge mængden og kvaliteten af information til rådighed for offentligheden om strafudmåling. Sentencing Council vil søge at forstå og reagere på behovene hos medlemmer af offentligheden, som er direkte berørte af dommene – især vidner og ofre. Et af midlerne hertil er, at medlemmer af Sentencing Council taler om Sentencing Councils arbejde på konferencer og til andre arrangementer.

4. USA

United States Sentencing Commission (herefter betegnet "Sentencing Commission") er et uafhængigt organ med tilknytning til den dømmende magt. Sentencing Commission, som blev oprettet ved en lov fra 1984, har til opgave:

- at etablere strafudmålingspolitikker og -praksisser for de føderale domstole
- at rådgive Kongressen og den udøvende magt om udviklingen af en effektiv kriminalpolitik
- at samle, analysere, udforske og udsprede et bredt felt af oplysninger om føderale kriminal- og strafudmålingsproblemer til brug for Kongressen, den udøvende magt, domstolene, strafferetspraktikere, universitetsverdenen og offentligheden.

De retningslinjer for strafudmåling, som Sentencing Commission udarbejder, har til formål:

- at indarbejde formålene med strafudmåling (dvs. retfærdig straf, afskrækkelse, uskadeliggørelse og rehabilitering)
- at give forudsigelighed og fairness i opnåelsen af formålene med strafudmåling ved at undgå uberettiget forskelsbehandling af lovovertrædere med lignende karakteristika dømt for lignende kriminel adfærd samtidig med, at der tillades tilstrækkelig fleksibilitet i retspraksis til at tage hensyn til relevante skærpende og formildende omstændigheder
- i det omfang, som er praktikabelt, at spejle fremskridt i viden om menneskelig adfærd i relation til den strafferetslige proces

Sentencing Commission skal løbende evaluere virkningerne af retningslinjerne for strafudmåling på det strafferetslige system og i givet fald fremsætte anbefalinger til Kongressen om hensigtsmæssige ændringer af materiel straffelovgivning og strafudmålingsprocedurer.

Baggrunden for loven fra 1984 om oprettelse af Sentencing Commission var, at Kongressen besluttede, at det var nødvendigt nærmere at strukturere det frie skøn, som dommeren i 1. instans tidligere havde ved strafudmålingen, at gøre fastsættelsen af straf mere forudsigelig og at skærpe straffen for visse lovovertrædere (f.eks. virksomhedsledere og personer, der begik gentagne voldsforbrydelser).

Den første udgave af retningslinjer for strafudmåling trådte i kraft den 1. november 1987 og blev landsdækkende i januar 1989 efter, at den føderale højesteret (United States Supreme Court) den 18. januar 1989 i sagen *Mistretta v. United States* havde fundet lovgivningen om Sentencing Commission forfatningsmæssig (de indsigelser, som blev forkastet, angik ulovlig delegation af lovgivningskompetence, og brud på magtfordelingsprincippet). Sentencing Commission fremhæver på sin hjemmeside, at føderale dommere siden da har straffet mere end 1 mio. lovovertrædere under anvendelse af retningslinjerne for strafudmåling.

Den føderale højesteret har til gengæld i januar 2005 i sagen *United States v. Booker* fastslået, at de retningslinjer for strafudmåling, som Sentencing Commission fastsætter, ikke kan give dommeren mulighed for at lægge vægt på skærpende omstændigheder (bortset fra tidligere straffe), som nævningerne ikke har taget stilling til og fundet bevist, og endvidere ikke kan være bindende for dommeren. Dette fulgte af den 6. tilføjelse til forfatningen om ret til behandling ved nævninger. Som følge heraf kendte den føderale højesteret en lovbestemmelse om retningslinjernes bindende karakter ugyldig som stridende mod forfatningen.

Ifølge denne lovbestemmelse måtte de retningslinjer for strafudmåling, som Sentencing Commission fastsatte, kun fraviges, hvis der forelå skærpende eller formildende omstændigheder af en art eller i en grad, som Sentencing Commission ikke havde taget tilstrækkelig hensyn til ved udarbejdelsen af retningslinjerne, og som burde føre til en anden strafudmåling end beskrevet i retningslinjerne. Ved vurderingen af, om Sentencing Commission havde taget tilstrækkelig højde for en sådan skærpende eller formildende omstændighed, skulle der alene lægges vægt på Sentencing Commissions retningslinjer for strafudmåling, politikudsagn ("policy statements") og officielle kommentar til retningslinjerne.

Efter denne afgørelse fra januar 2005 har Sentencing Commissions retningslinjer for strafudmåling således alene vejledende karakter. Retningslinjerne for strafudmåling skal imidlertid i det mindste tages i betragtning i alle sager, og den føderale højesteret har i senere sager anvendt udtryk som, at retningslinjerne for at sikre landsdækkende konsistens bør være udgangspunktet og indledende benchmark (*Gall v. United States*), og at en dommer i 1. instans ved strafudmålingen er

forpligtet til at medtage retningslinjerne i det felt af faktorer, som berettiger til at blive taget i betragtning (*Kimbrough v. United States*).

Retningslinjerne for stråfudmåling har til formål at give føderale dommere fair og konsistente spænd for strafudmåling. Retningslinjerne er opbygget i to dimensioner, alvoren af den kriminelle adfærd og tiltaltes tidligere straffe. Der er 43 ”offense levels” og seks ”criminal history categories”. For hver af disse 43 gange seks mulige kombinationer er der fastsat et spænd for strafudmåling, hvor den øvrige grænse ligger seks måneder eller, hvis det er højere, 25 procent over den nedre grænse. Dommere bør fastsætte en straf inden for spændet, medmindre retten identificerer en faktor, som Sentencing Commission ikke har overvejet, og som bør føre til en anden (højere eller lavere) straf. Selve strafudmålingstabellen (med de 43 gange seks felter) fylder én side, hvorimod retningslinjerne som helhed omfatter 574 sider.

Sentencing Commission er sammensat af syv medlemmer og to observatører. De syv medlemmer udpeges af præsidenten, og deres udnævnelse skal bekræftes af senatet. Mindst tre skal være føderale dommere, og højst fire må tilhøre samme politiske parti. Udpegningen sker for seks år, og der kan ske genudpegning én gang. Aktuelt er medlemmerne (fire kvinder og to mænd) tre dommere, to tidligere anklagere og en tidligere forsvarsadvokat, idet én plads så vidt ses er ubesat. De to observatører er Attorney General (svarende til justitsministeren i Danmark) eller en repræsentant for denne (aktuelt en afdelingschef i Justitsministeriet) og formanden for United States Parole Commission (denne kommission tager stilling til prøveløsladelse, hvilket kun vil være relevant i en overgangsperiode, idet muligheden for prøveløsladelse for føderale forbrydelser er afskaffet for strafbare forhold begået efter den 1. november 1987). Sentencing Commission har omkring 100 medarbejdere.

Sentencing Commission arbejder således uafhængigt, herunder af lovgivningsmagten. Udarbejdelsen af de meget detaljerede retningslinjer for strafudmåling har imidlertid samtidig gjort det praktisk muligt for lovgivningsmagten (Kongressen) at gennemføre meget præcise og detaljerede ændringer af de udmålte straffe, hvor der har været et politisk ønske herom. Dette gælder, selv om dommeren i 1. instans af forfatningsmæssige grunde bevarer en vis frihed og ikke er absolut bundet af retningslinjerne.

Som eksempel fra en amerikansk lov om ændring af retningslinjerne for strafudmåling kan nævnes PROTECT Act fra 2003. Denne lov, som havde til formål at forhindre bortførelse af børn og seksuel udnyttelse af børn, indeholdt blandt andet følgende bestemmelse:

”the United States Sentencing Commission is directed to amend the Sentencing Guidelines, to take effect on the date that is 30 days after the date of the enactment of this Act—

(1) so that the base offense level for kidnapping in section 2A4.1(a) is increased from level 24 to level 32;

(2) so as to delete section 2A4.1(b)(4)(C); and

(3) so that the increase provided by section 2A4.1(b)(5) is 6 levels instead of 3.”

Formentlig netop fordi retningslinjerne for strafudmåling eksisterer, er der i amerikansk lovgivning eksempler på meget brede strafferammer, f.eks. er strafferammen for sexturisme (herunder i form af arrangering af en persons rejse med viden om, at pågældende har til hensigt at have ulovlig sex med en person under 18 år) i føderal lovgivning bøde eller fængsel indtil 30 år.

Amerikansk føderal lovgivning er også præget af, at der vedtages lovbestemmelser med overskrifter som ”Two strikes you’re out”. Dette gælder f.eks. seksualforbrydelser mod børn, hvor ”you’re out” skal forstås på den måde, at der i 2. gangstiltfælde obligatorisk skal idømmes livsvarigt fængsel (uden mulighed for prøveløsladelse), medmindre der idømmes dødsstraf. Denne regel blev indført med den nævnte PROTECT Act fra 2003.

Afslutningsvis bemærkes, at USA’s 50 delstater har bevaret meget væsentlige kompetencer på det strafferetlige område, og at mange forbrydelser ikke straffes efter føderal lovgivning, men efter en af delstaternes lovgivning. Også mange delstater har imidlertid oprettet en sentencing commission og udarbejdet (detaljerede) retningslinjer for strafudmåling. Dette gælder dog ikke alle delstater, og der er også stor forskel mellem delstaterne med hensyn til sådanne spørgsmål som mulighederne for prøveløsladelse eller regler om obligatorisk livsvarigt fængsel i 3. (eller 2.) gangstiltfælde for visse forbrydelser – samt i det hele taget i strafniveauet.

Kapitel 5

Straffelovrådets overvejelser

1. Indledning

1.1. Efter kommissoriet skal Straffelovrådet vurdere principielle spørgsmål vedrørende ”arbejdsdelingen” mellem lovgivningsmagten og domstolene. Straffelovrådet skal i den forbindelse overveje, på hvilken måde lovgivers ønske om at tilkendegive, hvordan straffen for visse lovovertrædelser bør være i typesituationer, mest hensigtsmæssigt kan udtrykkes med respekt for domstolenes rolle som den dømmende magt, der har den endelige afgørelse om skyld og straf i hver enkelt konkret sag. Straffelovrådet skal i den forbindelse endvidere fremadrettet overveje spørgsmålet om brug af særskilte forhøjede minimumsstraffe for visse forbrydelser.

Rådet skal endvidere efter kommissoriet opstille og vurdere ”modeller” for, hvordan lovgivningsmagtens ønsker i givet fald kan udtrykkes på en hensigtsmæssig måde i loven og/eller lovforarbejder under hensyn til den generelle karakter af den eller de pågældende forbrydelser. Der kan således eventuelt være grund til at anbefale forskellige modeller afhængigt af, hvor bredt den pågældende forbrydelse er defineret.

1.2. Det er kun lovgivningsmagten, der kan fastsætte, hvad der skal være strafbart, og rammerne for, hvilken straf der skal kunne idømmes. Det er kun domstolene, der kan fastsætte straffen i en konkret sag. Mellem disse funktioner og inden for strafferammerne er der imidlertid et rum, hvor både lovgivningsmagten og domstolene på forskellig måde kan give udtryk for generelle synspunkter om strafniveauer for bestemte forbrydelser. Spørgsmålet om ”arbejdsdelingen” mellem lovgivningsmagten og domstolene angår efter Straffelovrådets opfattelse dette mellemområde, hvor både lovgivningsmagten og domstolene har mulighed for at handle.

Lovgivningsmagten har i de seneste årtier i stigende grad gjort brug af muligheden for navnlig i bemærkninger til lovforslag om ændring af strafbestemmelser at fastlægge ønskede straffniveauer for forskellige typer af strafbare handlinger, som omfattes af den pågældende bestemmelse. Domstolene har sidenhen ved pådømmelsen af konkrete sager fulgt disse anvisninger fra lovgivningsmagtens side.

Efter Straffelovrådets opfattelse er dette samvirke mellem lovgivningsmagten og domstolene om udfyldelsen af strafferammerne i alt væsentligt forløbet tilfredsstillende.

Når lovgivningsmagten har udnyttet sin mulighed for at regulere straffniveauet for en bestemt forbrydelse, indebærer dette en tilsvarende begrænsning af domstolenes adgang til selvstændigt at tage stilling til samme spørgsmål. Det centrale spørgsmål for Straffelovrådet er ikke, om lovgivningsmagten er berettiget til at fastlægge sådanne retningslinjer eller straffniveauer for bestemte forbrydelsestyper. Straffelovrådet lægger således til grund, at lovgivningsmagten forfatningsretligt er berettiget hertil. Det centrale spørgsmål er, hvorledes lovgivningsmagten kan give udtryk for ønskede straffniveauer inden for en strafferamme og samtidig give domstolene det nødvendige råderum til at udmåle straffen på grundlag af den enkelte sags konkrete omstændigheder.

Straffelovrådet bemærker i tilknytning hertil, at en ændring af straffniveauet for en forbrydelse som nævnt kan ske ikke alene ved lov, men også ved, at domstolene selvstændigt ændrer straffniveauet. Afhængig af, hvilken ændring af straffniveauet der i givet fald vil være tale om, kan der således efter omstændighederne som alternativ til lovgivning peges på muligheden for, at anklagemyndigheden indbringer passende sager for domstolene med påstand om ændring af straffniveauet. Og hvis der er tvivl om, hvad straffniveauet aktuelt er, vil det kunne være relevant, at anklagemyndigheden indbringer passende sager for domstolene med henblik på afklaring af, hvad straffniveauet er, før der tages stilling til, om der er anledning til at regulere straffniveauet gennem lovgivning. Det er bl.a. derfor også vigtigt, at anklagemyndigheden løbende er opmærksom på, om der på et givet område kan være anledning til at indbringe sager for domstolene med henblik på ændring eller præcisering af straffniveauet.

1.3. Straffelovrådet har på baggrund af blandt andet erfaringerne fra de seneste 20-30 år i overensstemmelse med kommissoriet overvejet, hvordan lovgivningsmagten, når der er et ønske herom, mest hensigtsmæssigt kan tilkendegive, hvad straffen for visse lovovertrædelser skal være i typesituationer.

Det er som ovenfor anført Straffelovrådets vurdering, at der er opnået gode erfaringer med, at lovgivningsmagtens tilkendegivelser om strafniveauet i typesituationer eller normaltilfælde fremgår af lovforarbejder. Straffelovrådet kan derfor anbefale, at denne metode også fremover anvendes i de tilfælde, hvor lovgivningsmagten ønsker at give anvisninger om strafniveauet for en bestemt type forbrydelse. Straffelovrådets overvejelser herom er gengivet i *afsnit 2* nedenfor.

1.4. Straffelovrådet har i overensstemmelse med kommissoriet overvejet spørgsmålet om brug af særskilte forhøjede minimumsstraffe for visse forbrydelser.

Det er Straffelovrådets vurdering, at brug af særskilte forhøjede minimumsstraffe for visse forbrydelser er et unødvendigt og samtidig et u hensigtsmæssigt middel for lovgivningsmagten til at give anvisninger om strafniveauet i normaltilfælde. Straffelovrådets overvejelser herom er gengivet i *afsnit 3.2* nedenfor.

1.5. Straffelovrådet har endvidere i overensstemmelse med kommissoriet overvejet visse andre ”modeller” for, hvordan lovgivningsmagtens ønsker med hensyn til ændringer i strafniveauet for en given forbrydelse kan udtrykkes på en hensigtsmæssig måde. Hverken angivelser i selve lovteksten eller i andre tilkendegivelser hidrørende fra lovgivningsmagten er efter Straffelovrådets vurdering lige så egnede som angivelser i lovforarbejder. Straffelovrådets overvejelser herom er gengivet i *afsnit 3 og 4* nedenfor.

1.6. Straffelovrådet har endelig overvejet spørgsmålet om information om retspraksis vedrørende strafniveauet. Det er i den forbindelse rådets vurdering, at der bør tilstræbes et højt informationsniveau om strafniveauet på centrale forbrydelsesområder. Straffelovrådets overvejelser herom er gengivet i *afsnit 5* nedenfor.

2. Angivelser i lovforarbejder

2.1. Som nærmere beskrevet i *kapitel 2*, afsnit 3 og 4, er der i Danmark skabt tradition for, at lovgivningsmagten i lovforarbejder over for domstolene kan tilkendegive, hvad straffniveauet for forskellige typer af handlinger skal være fremover for overtrædelse af bestemmelser, som ændres ved den pågældende lov. Som nærmere beskrevet i *kapitel 3*, afsnit 3, viser retspraksis endvidere, at domstolene i praksis udmåler straffen i konkrete sager i overensstemmelse med sådanne angivelser, selv om de ”kun” fremgår af lovforarbejder og ikke af selve lovtæksten. Det er dog, som nærmere beskrevet nedenfor under pkt. 2.5, som altovervejende hovedregel en forudsætning, at lovforarbejderne knytter sig til bestemmelser, som ændres ved den pågældende lov.

Det er som anført Straffelovrådets opfattelse, at erfaringerne med, at lovgivningsmagtens tilkendegivelser om straffniveauet i normalt tilfælde eller særligt beskrevne tilfælde fremgår af lovforarbejder, overordnet set er gode. Straffelovrådet kan derfor anbefale, at denne metode også fremover anvendes i de tilfælde, hvor lovgivningsmagten ønsker at give anvisninger om straffniveauet for en bestemt forbrydelse. Sammenlignet med andre tænkelige modeller er det således efter Straffelovrådets opfattelse den mest hensigtsmæssige måde for både lovgivningsmagten og domstolene, hvorved lovgivningsmagten kan tilkendegive straffniveauer for normalt tilfælde eller særligt beskrevne tilfælde af en bestemt forbrydelse, hvis domstolene samtidig gives det fornødne råderum til at udmåle straffen på grundlag af den enkelte sags konkrete omstændigheder.

Straffelovrådet finder endvidere, at en hensigtsmæssig anvendelse af denne model for tilkendegivelser fra lovgivningsmagten til domstolene om ændringer i straffniveauet forudsætter, at der udvises omhu både ved formuleringen af det område (de gerningstyper), som det er hensigten at angive et straffniveau for, og ved formuleringen af, hvilket straffniveau der er tilsigtet. Straffelovrådet behandler under pkt. 2.2 spørgsmålet om, hvorledes området (gerningstyperne), som det ønskede straffniveau skal omfatte, kan afgrænses hensigtsmæssigt. Under pkt. 2.3 behandler rådet spørgsmålet om, hvorledes straffniveauer kan udtrykkes hensigtsmæssigt, og under pkt. 2.4 sammenhængen mellem beskrivelsen af området

og det ønskede strafniveau. Under pkt. 2.5 omtales visse lovtekniske spørgsmål. Pkt. 2.6 indeholder rådets afsluttende overvejelser om dette delemne.

2.2. Lovgivningsmagten kan på forskellig måde vælge at afgrænse de handlinger inden for bestemt forbrydelsestype, som et bestemt angivet strafniveau skal omfatte. Der kan således være tale om en helt generel niveauregulering, som omfatter alle handlinger, der omfattes af den pågældende strafferamme. Et udtrykt strafniveau kan tænkes at rette sig mod forbrydelsen i dens normale form (uden skærpende eller formildende omstændigheder) eller en særlig kategori af den pågældende forbrydelse, f.eks. organiseret indbrudskriminalitet.

Det er i sagens natur ønskeligt, at angivelser om det fremtidige strafniveau så nøjagtigt som muligt beskriver de forhold, som forudsættes omfattet af det fremtidige strafniveau. Det må samtidig erkendes, at al erfaring viser, at det kan være meget vanskeligt i generelle former at beskrive og søge at afgrænse nogle forbrydelsestyper uden at medinddrage en række mere eller mindre atypiske forhold, som derved som udgangspunkt vil blive straffet på en – også efter lovgivningsmagten opfattelse – uønsket måde. Straffelovrådet kan som nedenfor beskrevet ikke pege på nogen bedre løsning på denne problemstilling end at give domstolene det fornødne råderum til at sikre, at sådanne atypiske handlinger straffes på passende vis. Tilsvarende vil en bred beskrivelse af normaltildfælde indebære en risiko for, at domstolene ikke får det fornødne råderum til at kunne tage hensyn til en række mere almindeligt forekommende skærpende eller formildende omstændigheder.

Det vil typisk være lettest at beskrive et kerneområde af en forbrydelsestype, som ønskes omfattet, mens det formentlig ofte af mangel på oplysninger vil være vanskeligt at angive en meget præcis afgrænsning og dermed præcist, hvilket omfang en strafændring vil få. Det kan således i praksis efter omstændighederne være lettere for domstolene end for lovgivningsmagten at afgrænse normalområdet for den pågældende forbrydelse og dermed omfanget af handlinger, der omfattes af det ønskede strafniveau.

Til illustration af denne problemstilling kan nævnes forløbet efter strafskærpelsen i 2002 for brugstyveri af motorkøretøj, der er nærmere omtalt i *kapitel 3*, afsnit 3.2.3.

Højesteret fik i 2008 forelagt en sag om den nærmere forståelse af den tilsigtede strafskærpelse (UfR 2008.1823 H) i relation til brugstyveri af motorkøretøj ved ikke at returnere en udlejningsbil, og Højesteret fandt, at brugstyveri af en lejet bil i almindelighed må anses for at være af en anden karakter end de tilfælde, som strafskærpelsen umiddelbart tog sigte på. Udgangspunktet om en ubetinget frihedsstraf kunne derfor fraviges, således at straffen på 14 dages fængsel gjordes betinget.

Straffelovrådet finder det af afgørende betydning for en klar rollefordeling og et smidigt samspil mellem lovgivningsmagten og domstolene, at domstolene gives mulighed for en konkret strafudmåling, der tager udgangspunkt i lovgivningsmagten tilkendegivne strafniveau, men inddrager relevante skærpende eller formildende omstændigheder. Straffelovrådet kan således tilslutte sig den hidtidige lovgivningstradition, hvor det så vidt ses i dag uden undtagelse altid i sådanne lovforarbejder med angivelser om strafniveauet også angives, at:

”Fastsættelsen af straffen vil fortsat bero på domstolenes konkrete vurdering i det enkelte tilfælde af samtlige omstændigheder i sagen, og det angivne strafniveau vil kunne fraviges i op- og nedadgående retning, hvis der i den konkrete sag foreligger skærpende eller formildende omstændigheder, jf. herved de almindelige regler om straffens fastsættelse i straffelovens kapitel 10.”

Efter Straffelovrådets opfattelse er det for at undgå tvivl vigtigt, at en sådan angivelse om domstolenes muligheder for at fravige et angivet udgangspunkt altid medtages i lovforarbejder, som tilsigter at ændre det eksisterende strafniveau (eller som tilsigter at fastsætte et strafniveau for overtrædelse af nyindførte strafbestemmelser).

Domstolene bør således – også i situationer, som ikke er atypiske – altid have mulighed for at tage hensyn til formildende eller skærpende omstændigheder i den enkelte sag og på grundlag heraf fravige et angivet udgangspunkt for strafudmålingen i normalt tilfælde. En eventuel afskæring af domstolenes muligheder for at lægge vægt på formildende omstændigheder ville have samme uheldige konsekvenser som forhøjede minimumsstraffe, jf. herom afsnit 3.2 nedenfor.

Straffelovrådet kan ikke anbefale angivelser om ændringer i straffniveauet, der er udformet på den måde, at lovforarbejderne beskriver bestemte tidligere afgjorte sager og den idømte straf samt for hver sag angiver, hvad det er hensigten, at straffen i en tilsvarende fremtidig sag skal være. Efter rådets opfattelse er der risiko for, at en sådan kasuistisk tilgang (som kendes i Norge) enten ikke giver tilstrækkelig fleksibilitet, dvs. mulighed for hensyntagen til de faktisk foreliggende skærpende og formildende omstændigheder i den enkelte sag (idet de omstændigheder, der tilfældigvis forelå i den beskrevne sag, tillægges for stor vægt i forhold til andre omstændigheder), eller alternativt ikke giver nogen nævneværdig vejledning til domstolene om det ønskede fremtidige straffniveau (idet der alene gives vejledning om straffniveauet i sager, der ligner den beskrevne sag).

Straffelovrådet understreger samtidig, at der efter rådets opfattelse ikke er noget til hinder for, at lovforarbejder henviser til den idømte straf i konkrete tidligere sager og på det grundlag søger at udlede et eksisterende straffniveau, som derefter anvendes som afsæt for angivelser om de tilsigtede ændringer i straffniveauet. På områder, hvor der ikke i forvejen findes let tilgængelige oplysninger om straffniveauet, kan det ligefrem være ønskeligt, at lovforarbejder, som tilsigter at angive en ændring af straffniveauet, også indeholder oplysninger om det eksisterende straffniveau.

2.3. Lovgivningsmagten kan give udtryk for et ønsket straffniveau inden for en strafferamme på forskellig måde. Der ses i praksis eksempler på, at det ønskede fremtidige straffniveau for en bestemt type forbrydelse angives som en bøde på et bestemt beløb eller som fængsel i et antal dage, måneder eller år, eller at lovgivningsmagten begrænser sig til at give udtryk for, at straffen for en bestemt forbrydelse skal skærpes eller sænkes med en angiven brøkdelt eller med et bestemt beløb eller med et antal måneder eller år.

Straffelovrådet kan ikke generelt anbefale den ene form frem for den anden, da sammenhængen mellem form og forbrydelsestype som beskrevet nedenfor under pkt. 2.4 typisk vil være afgørende for valget.

Straffelovrådet vil dog pege på, at en angivelse af en procentvis ændring af straffniveauet (f.eks. en forhøjelse eller en nedsættelse med ”en tredjedel”) umiddelbart kan forekomme mest generelt anvendelig, fordi en sådan ændring bevarer

det eksisterende forhold mellem straffen for forhold af forskellig grovhed. Det kan dog efter omstændighederne opfattes som en ulempe, hvis der er tale om en stor procentvis ændring af strafniveauet i et bredt interval, eksempelvis en forhøjelse med halvdelen i en situation, hvor der før lovændringen udmåles straffe helt fra f.eks. 4 måneder til 3 år. Det vil således eventuelt i visse tilfælde kunne forekomme uhensigtsmæssigt, at straffen for ét forhold forhøjes med 2 måneder fra 4 måneder til 6 måneder, mens straffen for et andet – ganske vist langt alvorligere forhold – forhøjes med 1½ år fra 3 til 4½ år.

I modsætning hertil vil en angivelse af, at det hidtidige strafniveau generelt skal forhøjes med f.eks. 1 år, kunne bevirke en væsentlig ændring af forholdet mellem straffen for forhold af forskellig grovhed. Hvis en sådan ændring gennemføres konsekvent, indebærer det f.eks., at et forhold, der hidtil blev straffet med fængsel i ½ år, fremover skal straffes med fængsel i 1½ år, mens et forhold, der hidtil blev straffet med fængsel i 1 år, fremover skal straffes med fængsel i 2 år. Om en sådan ændring af strafniveauet i en konkret situation vil være rimelig, vil afhænge af de konkrete omstændigheder.

Straffelovrådet vil fraråde angivelser om ændringer i strafniveauet, der medfører uforklarlige ”spring” i strafudmålingen. Som eksempel kan nævnes en angivelse af, at det hidtidige strafniveau i sager, hvor straffen hidtil har været udmålt til over 1 år, generelt skal forhøjes med 1 år. Hvis der er tale om en forbrydelse, hvor der generelt forekommer store spring i strafudmålingen, altså at straffen i de fleste tilfælde f.eks. udmåles i hele eller halve år, kan en sådan ændring i strafniveauet måske efter omstændighederne være rimelig, men ellers vil en sådan angivelse, hvis den gennemføres konsekvent, efter Straffelovrådets opfattelse kunne føre til resultater, der ikke er rimelige. Hvis man forestiller sig, at der for overtrædelse af den pågældende bestemmelse hidtil har været idømt straffe på blandt andet ½ år, 9 måneder, 1 år, 1 år og 3 måneder, 1½ år, 1 år og 9 måneder osv., forekommer det således ikke rimeligt, hvis der i givet fald fremover i stedet skal idømmes straffe på ½ år, 9 måneder, 1 år, 2 år og 3 måneder, 2½ år osv.

2.4. Der er som ovenfor nævnt en klar sammenhæng mellem den type af forbrydelser, som det ønskede strafniveau retter sig mod, og den måde, som strafniveauet mest hensigtsmæssigt kan komme til udtryk på.

Hvis der på det pågældende område i praksis forekommer eller må forventes at forekomme en betydelig variation i grovheden af lovovertrædelserne, f.eks. voldsforbrydelser, er der behov for større fleksibilitet med hensyn til strafniveauet og dermed rum for mindre præcision i tilkendegivelser om det fremtidige strafniveau. Hvis der omvendt er tale om lovovertrædelser, som i praksis udviser meget stor ensartethed, og hvor gerningsmandens personlige forhold normalt spiller en mindre rolle, f.eks. færdselslovovertrædelser, er der ikke samme behov for fleksibilitet med hensyn til den konkrete strafudmåling, og der er dermed også mulighed for mere præcise tilkendegivelser om det fremtidige strafniveau. Hvis der er eller må forventes et meget stort antal ensartede lovovertrædelser, f.eks. spirituskørsel, kan det endda af hensyn til ensartethed i retsanvendelsen og i øvrigt af praktiske grunde være ønskeligt, at der fra lovgivningsmagtens side i lovforarbejder er givet præcise anvisninger med hensyn til strafudmålingen.

Denne sammenhæng mellem området og angivelser om strafniveauet kan også anskues fra den modsatte synsvinkel. Hvis tilkendegivelsen i lovforarbejder om det ønskede strafniveau f.eks. går ud på, at straffen fremover skal udmåles en vis procentdel (f.eks. ”en tredjedel”) højere eller lavere end hidtil, er der ikke noget til hinder for, at området for den tilsigtede ændring i strafniveauet angives i brede termer eller under henvisning til strafbestemmelser, der finder anvendelse på forhold af meget forskellig grovhed.

Hvis tilkendegivelsen i lovforarbejder om det ønskede strafniveau derimod f.eks. går ud på, at straffen fremover i normaltilfælde som udgangspunkt skal udmåles til 7 dages ubetinget fængsel (eller en hvilken som helst anden præcist angiven straf), forudsætter det efter Straffelovrådets opfattelse, at anvendelsesområdet for tilkendegivelsen er afgrænset således, at den omfatter ensartede forhold.

Straffelovrådet har ingen særlige bemærkninger til, at lovforarbejder eventuelt alene angiver det tilsigtede fremtidige strafniveau, dvs. ikke som en nærmere bestemt ændring af det eksisterende strafniveau. Det følger af almindelige principper for udarbejdelse af lovforslag, at hvis det gældende strafniveau kendes, bør det beskrives i bemærkningerne til et lovforslag, der tilsigter at ændre strafniveauet. Der er efter rådets opfattelse imidlertid ikke noget til hinder for herefter i lovforslagets bemærkninger direkte at angive, at straffen i normaltilfælde fremover som udgangspunkt bør være en bøde på et bestemt beløb eller fængsel i et

nærmere angivet antal dage/måneder/år, altså uden at det sprogligt formuleres som en forhøjelse eller nedsættelse med en brøkdel eller med et bestemt beløb eller med et antal dage/måneder/år i forhold til det eksisterende strafniveau.

2.5. Det er som altovervejende hovedregel en forudsætning for lovgivningsmagtens angivelse af et ønsket strafniveau for en forbrydelse, at der gennemføres en ændring af den pågældende lovtekst, som lovforarbejderne kan knyttes til.

Straffelovrådet bemærker herom særligt, at et ønske om at forhøje strafniveauet inden for en eksisterende strafferamme som udgangspunkt ikke bør ske ved en forhøjelse af strafferammen til et niveau, der overstiger de straffe, som der kan forventes at blive brug for i de allervorste tilfælde, der er omfattet af strafferammen. En sådan anvendelse af strafferammerne strider mod de grundlæggende principper i strafferammesystemet i dansk ret og vil kunne føre til en skævvridning af strafferammerne for forskellige forbrydelser afhængig af, om lovgivningsmagten har fundet anledning til at skærpe strafniveauet for en given forbrydelse eller ej. Der vil endvidere opstå et misforhold mellem et urealistisk højt strafmaksimum og de faktisk udmålte straffe. En sådan anvendelse af strafferammesystemet kan også – afhængig af, hvilken forhøjelse af strafferammen der nærmere er tale om – have afledede konsekvenser navnlig med hensyn til forældelse og mulighederne for at foretage straffeprocessuelle tvangsindgreb. Sådanne konsekvenser bør alene følge af ændringer af strafferammen, som er i overensstemmelse med de grundlæggende principper for strafferammesystemet, og ikke af ændringer, der reelt har til formål at forhøje strafniveauet inden for den eksisterende strafferamme.

Straffelovrådet bemærker endvidere, at indførelse eller ændring af en sidestrafferamme kun bør ske, hvis det i relation til den pågældende lovovertrædelse er muligt at udskille forhold af skærpende eller formildende karakter, jf. herom nærmere afsnit 3.3 nedenfor. Rådet skal samtidig pege på, at ændring af en sidestrafferamme dels kan angå beskrivelsen af de skærpende eller formildende omstændigheder, som sidestrafferammen omfatter, dels sidestrafferammens minimum og maksimum.

I de tilfælde, hvor der er et ønske om at forhøje strafniveauet for en given lovovertrædelse, men hvor hverken forhøjelse af strafferammens maksimum eller

indførelse eller ændring af en sidestrafferamme efter det, der er anført ovenfor, vil være hensigtsmæssig, bør lovforarbejder med angivelser om ændringer i strafniveauet knyttes til andre ændringer af lovteksten. Det kan afhængig af de nærmere omstændigheder være indførelse eller ændring af lovbestemmelser om strafudmålingen inden for strafferammen eller af lovbestemmelser om omstændigheder af særlig betydning for strafudmålingen.

2.6. Sammenfattende er det under en række forudsætninger Straffelovrådets opfattelse, at angivelser i lovforarbejder om tilsigtede ændringer i strafniveauet er den fremgangsmåde, der bedst tilgodeser relevante hensyn til både lovgivningsmagten og domstolene.

Det er for det første en – selvfølgelig – forudsætning, at lovgivningsmagten klart angiver, hvilken ændring i strafniveauet der ønskes, både med hensyn til, hvilke typer af lovovertrædelser niveauændringen skal omfatte, og med hensyn til, hvad ændringen skal være.

Det er for det andet en forudsætning, at angivelserne i forarbejderne indskrænker sig til at angive et udgangspunkt for strafudmålingen i normaltilfælde eller særligt beskrevne tilfælde, således at domstolene ikke afskæres fra i konkrete sager at udmåle straffen højere eller lavere end det angivne udgangspunkt afhængig af forholdets manglende typicitet eller eventuelle skærpene eller formildende omstændigheder i den enkelte sag, og dette – at domstolene har denne mulighed – bør fremgå udtrykkeligt af lovforarbejderne.

Det er for det tredje en forudsætning, at graden af præcision i angivelserne om det fremtidige strafniveau i normaltilfælde afspejler graden af ensartethed i de forhold, lovovertrædelserne omfatter. Hvis lovovertrædelserne omfatter meget ensartede forhold (f.eks. visse færdselslovsovertrædelser), kan angivelserne være mere præcise, end hvis lovovertrædelserne omfatter forhold af meget forskellig grovhed (f.eks. voldsforhold). Hvis lovovertrædelserne omfatter et stort antal meget ensartede forhold, kan det ligefrem være ønskeligt, at lovgivningsmagten i lovforarbejder giver præcise anvisninger vedrørende det fremtidige strafniveau. Dette skete f.eks. med straffen for spirituskørsel, hvor der ved lov nr. 363 af 24. maj 2005 om ændring af færdselsloven (Sanktionsfastsættelse i sager om spirituskørsel mv.), som navnlig byggede på betænkning nr. 1448/2004 om sanktioner for

spirituskørsel og kørsel i frakendelsestiden, i lovforarbejderne blev givet meget præcise anvisninger om strafudmålingen.

Det er for det fjerde en forudsætning, at der gennemføres en ændring af lovteksten, som lovforarbejderne kan knyttes til.

Med hensyn til, hvordan angivelser i lovforarbejder om ændringer i straffniveauet nærmere bør udformes, er det vanskeligt at komme det nærmere end det, der er anført ovenfor om, at angivelserne navnlig bør afhænge af, hvor ensartede de forhold er, som er omfattet af den pågældende strafbestemmelse. Der er således en række forskellige metoder, som hver har deres fordele og ulemper, og det vil i høj grad afhænge af de konkrete omstændigheder – dvs. navnlig hvilken forbrydelse der er tale om, og hvilken ændring i straffniveauet der ønskes – hvilken metode der bør foretrækkes i den konkrete situation.

Straffelovrådet bemærker for fuldstændighedens skyld, at et lovforslags bemærkninger udarbejdes på ministerens og regeringens vegne, men at Folketinget ved at vedtage den foreslåede lovtekst efter dansk retskildemæssig tradition dermed også har ”godkendt” bemærkningerne som relevante fortolkningsbidrag til lovteksten.

Såfremt Folketinget er uenig i noget, der er anført i et lovforslags bemærkninger, kan Folketinget, hvis uenigheden også angår lovteksten, vedtage et ændringsforslag til lovforslaget, således at bemærkningerne til ændringsforslaget træder i stedet for den pågældende del af bemærkningerne til det oprindelige lovforslag. Hvis uenigheden alene angår lovforslagets bemærkninger, kan medlemmer af det folketingsudvalg, der afgiver betænkning over lovforslaget, i betænkningen anføre deres opfattelse, og hvis disse udvalgsmedlemmer repræsenterer partier, der til sammen udgør et flertal i Folketinget, træder det, der er anført i udvalgsbetænkningen, i stedet for den pågældende del af bemærkningerne til det oprindelige lovforslag.

Afslutningsvis bemærkes, at selv om de ovenfor beskrevne forudsætninger er opfyldt, herunder at der kan peges på en passende ændring af lovteksten, som angivelserne om den ønskede ændring af straffniveauet kan knyttes til, og selv om disse angivelser formuleres og afgrænses således, at de kan anvendes af domstolene

på en hensigtsmæssig måde, kan der være en yderligere problemstilling, som bør overvejes, nemlig sammenhængen i strafudmålingen mellem beslægtede forbrydelser.

Som eksempel kan nævnes den ændring af udgangspunktet for strafudmålingen for hjemmerøveri, som skete ved lov nr. 760 af 29. juni 2011, og hvor det udtrykkeligt er angivet i lovforarbejderne, at der ikke i øvrigt tilsigtes en skærpelse af straffen for røveri. I og med, at strafskærpelsen var så markant – fra et udgangspunkt på 2½ års fængsel til et udgangspunkt på 5 års fængsel – kan det i dette og tilsvarende tilfælde give anledning til overvejelser om, hvorvidt der efter lovændringen er et rimeligt forhold mellem straffen for hjemmerøveri og lignende alvorlige forhold.

3. Angivelser alene i lovtæksten

Som nærmere beskrevet i *kapitel 2*, afsnit 2, udgøres lovgivningsmagtens angivelser med hensyn til strafudmålingen af de generelle regler om strafarterne, af strafferammerne, herunder eventuelle sidestrafferammer, for de enkelte forbrydelser og af generelle eller specielle regler om strafudmålingen inden for strafferammen.

Efter Straffelovrådets opfattelse er ingen af disse typer af lovbestemmelser *i sig selv* (dvs. uden hensyn til bestemmelsernes forarbejder) egnet til, at lovgivningsmagten over for domstolene tilkendegiver, hvad strafniveauet skal være i normalt tilfælde.

3.1. Normalstrafferammen

Gennem normalstrafferammen tilkendegiver lovgivningsmagten den lavest mulige og den højest mulige straf (med snævre undtagelsesmuligheder) for den pågældende forbrydelse, herunder i tilfælde, hvor der foreligger formildende eller skærpende og eventuelt særligt formildende eller særligt skærpende omstændigheder.

Normalstrafferammen giver derimod ikke i sig selv nogen vejledning med hensyn til, hvad udgangspunktet for strafudmålingen skal være i normaltilfælde. Det er et generelt anerkendt princip, at strafmaksimum ikke bør være højere end nødvendigt, dvs. ikke højere, end hvad der kan forventes at blive behov for i de allergroveste tilfælde, som er omfattet af strafbestemmelsen. Nogle strafbestemmelser omfatter forbrydelser af meget forskellig strafværdighed og har derfor en meget bred strafferamme, herunder et højt maksimum. Andre bestemmelser er mere snævert affattede, fordi de pågældende forbrydelsers strafværdighed ikke varierer slet så meget. Der er derfor i praksis stor forskel mellem forskellige strafbestemmelser på, hvordan de konkret udmålte straffe fordeler sig over strafferammen. For nogle strafbestemmelser udmåles hyppigst straffe i den nedre ende af strafferammen (f.eks. almindelig vold efter straffelovens § 244), og for andre strafbestemmelser udmåles i højere grad straffe fordelt over det meste af strafferammen (f.eks. overdragelse af euforiserende stoffer under særligt skærpende omstændigheder, jf. straffelovens § 191).

3.2. Forhøjede strafminima

3.2.1. Spørgsmålet om anvendelse af forhøjede strafminima er et emne, der jævnligt dukker op i den politiske debat.

Ved forhøjede strafminima forstås strafminima, der overstiger fængselsstraffens almindelige minimum på 7 dage, eller som fastsætter en minimumsbødestraf. Derimod falder spørgsmålet om fastsættelse af en strafferamme, der alene indeholder fængsel (og dermed udelukker straf af bøde), uden for det, der sædvanligvis diskuteres i forbindelse med anvendelse af forhøjede strafminima, selv om tilsvarende spørgsmål efter omstændighederne kan opstå i forbindelse med valget mellem, om en strafferamme skal omfatte bøde og fængsel eller kun fængsel. I praksis angår debatten om forhøjede strafminima endvidere navnlig anvendelse af forhøjede fængselsminima, og Straffelovrådets overvejelser i det følgende angår også hovedsagelig denne problemstilling.

For anvendelse af forhøjede minimumsstraffe kan der – som anført i den nordiske retspolitiske debat – peges på, at forhøjede strafminima i videre omfang giver lovgivningsmagten mulighed for at sikre et minimumsniveau af straf for den pågældende forbrydelse og derigennem at markere den grad af strafværdighed, som

de enkelte gerningstyper efter lovgivningsmagtens opfattelse skal tillægges. Det anføres endvidere, at forhøjede strafminima øger lovgivningsmagtens muligheder for at styre domstolenes strafudmåling og således gøre strafudmålingen i konkrete sager mere forudsigelig og ensartet.

Heroverfor kan anføres, at det ofte kan være vanskeligt for lovgivningsmagten på forhånd at overskue den variation af tilfælde, som en forbrydelse kan omfatte. En særskilt minimumsstraf vil navnlig kunne tænkes fastsat ud fra de ordinære overtrædelser af strafbestemmelsen, og uden for normalområdet er der en risiko for, at minimumsstraffen bliver for streng.

Det kan have den konsekvens, at domstolene tvinges til at udmåle straffe, der i konkrete tilfælde ikke forekommer rimelige og proportionale i forhold til de konkrete omstændigheder i den sag, der er til pådømmelse.

Straffelovrådet har tidligere peget på, at der ikke er grund til at tro, at de forhøjede strafminima har en selvstændig generalpræventiv effekt, og at anvendelse af forhøjede strafminima derfor alene afhænger af, om strafminimaene bidrager til en hensigtsmæssig udmåling af straffene i de enkelte tilfælde, jf. betænkning nr. 1099/1987 om strafferammer og prøveløsladelse side 73-74.

Straffelovrådet har endvidere i 1987 peget på, at det praktiske strafniveau ved de fleste af de forbrydelser, der på daværende tidspunkt stadig havde et forhøjet strafminimum, lå klart over dette strafminimum, og rådet antog derfor, at strafudmålingen i så høj grad er bestemt af en tradition og af et skøn over forbrydernes grovhed, at lovens mindstestraf i denne forbindelse er uden nævneværdig betydning. Rådet pegede samtidig på, at det – hvis der undtagelsesvist skulle være trang til at udmåle en noget lavere straf – vil være en fordel, at loven ikke sætter hindring herfor.

Straffelovrådet konkluderede i 1987, at alle de forhøjede strafminima i straffeloven kunne ophæves (side 75). I betænkning nr. 1424/2002 om straffastsættelse og strafferammer anførte rådet, at det fortsat var rådets opfattelse, at forhøjede fængselsminima som udgangspunkt bør afskaffes, og at man i almindelighed bør afstå fra at indføre nye forhøjede fængselsminima (side 164). Rådet anførte i den forbindelse videre (side 165):

”Rådet er opmærksomt på, at der også ved andre forbrydelser end manddrab – f.eks. ved visse former for vold – kan være behov for fra lovgiverens side på en tydeligere måde at markere forbrydelsens grovhed. Det bør dog efter rådets opfattelse ikke ske i form af anvendelse af forhøjede strafminima, men ved, at det i lovteksten, herunder ved anvendelse af sidestrafferammer, i videre udstrækning søges præciseret, hvilke omstændigheder ved den enkelte forbrydelse der ved strafudmålingen skal tillægges skærpende betydning.”

Straffelovrådets anbefaling er siden i vidt omfang blevet fulgt, idet der i nyere tid kun er indført én ny bestemmelse med forhøjet strafminimum, nemlig straffelovens § 192 a om ulovlig besiddelse af skydevåben mv. under særligt skærpende omstændigheder, og idet der herudover i straffeloven i dag kun findes forhøjede strafminima i § 237 om manddrab (strafminimum 5 år, mens normalstraffen ifølge retspraksis er 12 år) og § 112 om kongedrab (som ikke har været overtrådt – og næppe heller forsøgt overtrådt – i nyere danmarkshistorie).

3.2.2. Straffelovrådet finder fortsat, at spørgsmålet om anvendelse af forhøjede strafminima navnlig bør bero på, om forhøjede strafminima er en hensigtsmæssig måde for lovgivningsmagten at sikre gennemførelse af et ønsket strafniveau og tillige sikrer en hensigtsmæssig udmåling af straffene i de enkelte tilfælde.

Det første og væsentligste spørgsmål er, om forhøjede strafminima er et egnet middel til at angive udgangspunkter for strafudmålingen i normalt tilfælde.

Straffelovrådet bemærker i den forbindelse indledningsvis, at det ikke er nødvendigt at angive en minimumsstraf i selve lovteksten, for at domstolene skal anvende det strafniveau, som minimumsstraffen er udtryk for. Det fremgår således klart af retspraksis, at angivelser om strafudmåling, som fremgår af lovforarbejder, efterleves af domstolene i deres fastsættelse af straffen i konkrete sager. Som nærmere beskrevet i afsnit 2 ovenfor er angivelser i lovforarbejder efter rådets opfattelse endvidere den mest hensigtsmæssige måde for både lovgivningsmagten og domstolene, hvorved lovgivningsmagten kan tilkendegive strafniveauer for en bestemt forbrydelse og samtidig give domstolene det fornødne råderum til at sikre en konkret passende strafudmåling. Fastsættelse af minimumsstraffe i loven er derfor efter Straffelovrådets opfattelse som udgangspunkt unødvendig, og dette indebærer samtidig en risiko for konkret urimelig strafudmåling.

Strafferammesystemet i dansk ret bygger på, at der inden for strafferammen skal være plads til at fastsætte en passende straf såvel for de typiske tilfælde som for tilfælde, hvor der foreligger formildende omstændigheder eller skærpene omstændigheder. Som udgangspunkt skal der også være plads til inden for strafferammen at fastsætte en passende straf, hvis der foreligger særligt formildende omstændigheder eller særligt skærpene omstændigheder. Der kan dog være fastsat en særlig sidestrafferamme for særligt formildende omstændigheder eller særligt skærpene omstændigheder, men mens der i straffeloven findes et antal skærpene sidestrafferammer (strafforhøjelsesregler), findes der med en enkelt undtagelse (§ 229) ikke længere i straffeloven nogen formildende sidestrafferammer (strafnedsættelsesregler). Der findes alene i straffeloven enkelte særlige strafbortfaldsregler under formildende omstændigheder (§ 159, stk. 2, og § 287) eller særligt formildende omstændigheder (§ 248). Herudover er der i speciallovgivningen eksempler på, at der er fastsat en formildende sidestrafferamme, f.eks. færdselslovens § 117 d, stk. 1, jf. § 9, stk. 2, nr. 1, om undladelse af at yde hjælp til personer, der kan være kommet til skade, hvor normalstrafferammen er fængsel indtil 1 år og den formildende sidestrafferamme bøde.

Hvis der skal fastsættes en lavere straf end strafferammens minimumsstraf, kræver det, at oplysninger om gerningen, gerningsmandens person eller andre forhold afgørende taler for det, jf. straffelovens § 83, at der er tale om forsøg, herunder navnlig når forsøget vidner om ringe styrke eller fasthed i det forbryderiske forsæt, jf. straffelovens § 21, stk. 2, eller at en medvirkende kun har villet yde en mindre væsentlig bistand eller styrke et allerede fattet forsæt eller en tilsigtet medvirken er mislykkedes, jf. straffelovens § 23, stk. 1, 2. pkt.

Som strafferammesystemet er udformet, vil en forhøjet minimumsstraf ikke være en egnet metode til at angive det ønskede strafniveau i normalt tilfælde. For at give plads til at fastsætte en passende straf også i mere sjældent forekommende tilfælde med formildende og eventuelt særligt formildende omstændigheder, ville det således være nødvendigt at fastsætte minimumsstraffen betydeligt lavere end det ønskede udgangspunkt for straffastsættelsen i normalt tilfælde. Hvis man i stedet fastsætter strafminima på eller tæt ved det ønskede udgangspunkt for straffastsættelsen i normalt tilfælde, fjerner man muligheden for inden for strafferammen at fastsætte en passende straf – dvs. en straf, der står i rimeligt forhold til

forbrydelsens grovhed – i tilfælde, hvor der foreligger formildende og eventuelt særligt formildende omstændigheder.

De praktiske konsekvenser heraf må forventes at være, at domstolene i nogle tilfælde som følge af den lovbestede forhøjede minimumsstraf tvinges til at idømme en straf, der er uforholdsmæssigt streng. Hertil kommer risikoen for en mindre nuanceret strafudmåling, idet straffen i et større antal sager vil kunne blive udmålt til en straf på eller ikke meget over minimumsstraffen, selv om sagerne ikke har samme grovhed. Disse konsekvenser gør efter Straffelovrådets opfattelse metoden uegnet som redskab til angivelser vedrørende udgangspunktet for strafudmålingen i normalt tilfælde.

Til illustration af de praktiske vanskeligheder ved at operere med minimumsstraffe, der er fastsat så højt, at de svarer til udgangspunktet for straffastsættelsen i normalt tilfælde, kan nævnes indførelsen af forhøjet strafminimum i straffelovens § 192 a om besiddelse af skydevåben mv. under særligt skærpende omstændigheder. Som nærmere beskrevet i *kapitel 3*, afsnit 3.2.5, fik Højesteret efter denne lovændring med 3. instansbevilling fra Procesbevillingsnævnet ad tre omgange forelagt ikke mindre end i alt ni sager om, hvad der skulle forstås ved ”særligt skærpende omstændigheder”, og om strafudmålingen i de pågældende tilfælde. Højesteret henførte i fem sager forholdet under straffelovens § 192 a og i fire sager under våbenloven med deraf følgende lavere straf. Med hensyn til straffen for overtrædelse af straffelovens § 192 a henviste Højesteret til, at det i lovforslagets bemærkninger var forudsat, at straffen som udgangspunkt skulle fastsættes til fængsel i 1 år, dvs. svarende til det foreslåede strafminimum. Højesteret fandt i forlængelse heraf, og at der ikke i bemærkningerne til et ændringsforslag om at udvide anvendelsesområdet for det foreslåede strafminimum var sikre holdpunkter for en forhøjelse af udgangspunktet om straf af fængsel i 1 år i de tilfælde, der var omfattet af det oprindelige lovforslag (dvs. besiddelse af skydevåben med tilhørende ammunition på offentligt tilgængeligt sted).

Straffelovens § 83 giver mulighed for at nedsætte straffen under den foreskrevne strafferamme – og dermed i givet fald fastsætte straffen lavere end en forhøjet minimumsstraf – når oplysninger om gerningen, gerningsmandens person eller andre forhold *afgørende* taler herfor. Straffelovens § 83 giver imidlertid ikke domstolene en almindelig adgang til at fravige strafferammen i nedadgående ret-

ning. Der er tale om en snæver undtagelse, som kun kan anvendes under ganske særlige omstændigheder. Selv om straffelovens § 83 afhængig af omstændighederne i den konkrete sag i nogle tilfælde vil kunne give domstolene mulighed for at afbøde, at en forhøjet minimumsstraf fører til idømmelse af en uforholdsmæssigt streng straf, løser bestemmelsen ikke det generelle problem med forhøjede minimumsstraffe. Der vil således også være tilfælde, hvor straffelovens § 83 ikke kan anvendes, og hvor en forhøjet minimumsstraf afhængig af omstændighederne i den konkrete sag kan tvinge domstolene til at idømme en uforholdsmæssigt streng straf.

Sammenfattende er det på denne baggrund Straffelovrådets opfattelse, at forhøjede strafminima ikke er egnede til at angive strafniveauet i normalt tilfælde af den pågældende forbrydelse, og at forhøjede strafminima derfor ikke bør anvendes hertil. I betragtning af risikoen for, at domstolene i konkrete sager tvinges til at idømme en uforholdsmæssigt streng straf, bør der således ikke indføres forhøjede strafminima, hvor det forhøjede strafminimum er udtryk for strafniveauet i normalt tilfælde.

Et yderligere spørgsmål angår forhøjede strafminima, der ikke tilsigter at angive udgangspunkter for strafudmålingen i normalt tilfælde, men derimod at angive strafniveauet for forbrydelsen i dens mildeste former.

Med enkelte undtagelser (forsætligt drab og kongedrab) anvendes forhøjede strafminima ikke længere i dansk ret til at angive den relative grovhed af forskellige forbrydelser, og det er fortsat Straffelovrådets opfattelse, at der heller ikke er noget behov herfor. Den relative grovhed af forskellige forbrydelser er således efter rådets opfattelse i tilstrækkelig grad angivet ved en hensigtsmæssig fastsættelse af strafmaksima og anvendelse af sidestruerammer, jf. herom henholdsvis afsnit 3.1 ovenfor og afsnit 3.3 nedenfor.

Hertil kommer, at der som nævnt findes et andet og bedre egnet middel til at angive et ønsket strafniveau, nemlig tilkendegivelser i lovforarbejder, jf. herom nærmere afsnit 2 ovenfor.

3.3. Sidestrafteammer

Det er Straffelovrådets opfattelse, at sidestrafteammer i almindelighed er en hensigtsmæssig måde for lovgivningsmagten at tilkendegive over for domstolene, hvor alvorligt forskellige former af forbrydelsen skal bedømmes. Det forudsætter dog, at det er muligt at udskille forhold af skærpende eller formildende karakter. Ved anvendelse af sidestrafteammer sikres endvidere, at bestemmelsens normale strafmaksimum ikke får et niveau, der ikke giver et realistisk billede af straffen i normalsituationen, og lovgivningsmagten signalerer herved endvidere typisk, hvad strafværdigheden af forbrydelsen i normalsituationen er.

Gennem sidestrafteammer (i forbindelse med normalstrafteammen) foretager lovgivningsmagten således bl.a. en inddeling af forbrydelsen efter grovhed. Dette giver en vis vejledning om forholdet mellem straffene for forbrydelser, der falder under de respektive normal- og sidestrafteammer, men vil efter Straffelovrådets opfattelse derimod ikke *i sig selv* (uden inddragelse af forarbejderne) kunne bruges som en tilkendegivelse om en ønsket ændring i straffniveauet i normaltilfælde inden for normal- eller sidestrafteammen.

3.4. Straffudmåling inden for strafteammen

De generelle lovbestemmelser i straffelovens §§ 80-82 om straffudmålingen inden for strafteammen gælder for alle strafbare forhold, og de indeholder desuden ikke præcise angivelser af, hvor højt eller lavt, eller hvor meget højere eller hvor meget lavere, straffen skal udmåles under de i bestemmelserne anførte omstændigheder. Disse lovbestemmelser kan dermed heller ikke *i sig selv* bruges som en tilkendegivelse om en ønsket ændring i straffniveauet i normaltilfælde inden for normal- eller sidestrafteammen.

Specielle lovbestemmelser om straffudmålingen inden for strafteammen adskiller sig i sagens natur fra de generelle regler herom derved, at førstnævnte angår en bestemt forbrydelse. Sådanne lovbestemmelser indeholder imidlertid heller ikke præcise angivelser af, hvor højt eller lavt, eller hvor meget højere eller hvor meget lavere, straffen skal udmåles under de i bestemmelserne anførte omstændigheder. Sådanne lovbestemmelser kan dermed heller ikke *i sig selv* bruges som en

tilkendegivelse om en ønsket ændring i strafniveauet i normaltilfælde inden for normal- eller sidestrafferammen.

Også om lovbestemmelser om omstændigheder af særlig betydning for strafudmålingen gælder, at de ikke indeholder præcise angivelser af, hvor højt eller lavt straffen skal udmåles under hensyn til de i bestemmelserne anførte omstændigheder. Forskellen på sådanne lovbestemmelser og lovbestemmelser om skærpende og formildende omstændigheder består i, at lovbestemmelser om omstændigheder af særlig betydning for strafudmålingen ikke direkte angiver, om et givet forhold i almindelighed skal anses for en formildende eller en skærpende omstændighed, men alene, at det skal tillægges betydning ved strafudmålingen. Som eksempel kan nævnes § 3, stk. 1, 2. pkt., i lov om euforiserende stoffer, der bestemmer, at der ved udmålingen af straffen skal lægges vægt på skadevirkningerne af de pågældende stoffer. En sådan lovregel må naturligt forstås på den måde, at jo større skadevirkning et stof har, jo strengere skal straffen være (alt andet lige), men igen gælder, at lovreglen i sig selv ikke angiver, hvad strafniveauet nærmere skal være i forskellige typetilfælde, f.eks. med hensyn til forskellige typer af stoffer.

3.5. Lovbestemte straffe

Straffelovrådet har for fuldstændighedens skyld overvejet en model, der så vidt ses ikke er forekommet i hidtidig lovgivningspraksis i nyere tid (undtagen i en enkelt bestemmelse i militær straffelov før 1978), nemlig lovregler om, hvad straffen præcis skal fastsættes til.

Lovbestemmelser, der direkte fastsætter, hvad straffen for en forbrydelse skal fastsættes til, er udtryk for en fuldstændig fravigelse af det strafferammesystem, som i en meget lang årrække har været anvendt i dansk strafferet. Sådanne lovbestemmelser medfører mindst samme ulemper som forhøjede strafminima, jf. herom afsnit 3.2 ovenfor, og Straffelovrådet kan af samme grunde som dér anført ikke anbefale, at sådanne præcist lovbestemte straffe anvendes til at regulere strafniveauet.

3.6. Lovbestemmelser om normalstraffen

Endelig kan Straffelovrådet heller ikke anbefale, at det direkte ved lov (dvs. i lovteksten) bestemmes, hvad straffen skal udmåles til i normaltilfælde. En sådan lovbestemmelse – der f.eks. kunne lyde ”Straffen for bankrøveri udmåles som udgangspunkt til fængsel i 3 år.” – ville bryde afgørende med dansk lovgivningstradition, og samme resultat – i eksemplet et udgangspunkt for strafudmålingen for bankrøveri på 3 års fængsel – kan opnås ved passende angivelser i lovforarbejder.

Lovbestemmelser, der direkte i lovteksten angiver præcise udgangspunkter for strafudmålingen, ville således efter Straffelovrådets opfattelse være både uhensigtsmæssige og overflødige. Sådanne lovbestemmelser ville være uhensigtsmæssige, fordi det efter rådets vurdering i praksis ofte ikke ville være muligt i lovteksten på en tilstrækkelig kort og præcis måde at angive området for og det nærmere indhold af den tilsigtede ændring af strafniveauet. Sådanne lovbestemmelser ville endvidere være overflødige, idet samme formål på en væsentlig mere nuanceret måde kan opnås gennem angivelser i lovforarbejder.

3.7. Sammenfatning om angivelser i lovteksten

Sammenfattende er det Straffelovrådets opfattelse, at lovbestemmelser om strafferammer og straffastsættelse ikke *i sig selv* (dvs. uden hensyn til bestemmelsernes forarbejder) kan bruges til, at lovgivningsmagten over for domstolene tilkendegiver, hvad strafniveauet skal være i normaltilfælde.

Det er endvidere Straffelovrådets opfattelse, at lovgivningsmagten i lovforarbejder, der er knyttet til forslag til indførelse eller ændring af lovbestemmelser om normal- eller sidestrafteammer (dog med undtagelse af forhøjede strafminima) eller om strafudmåling inden for strafferammen, på en hensigtsmæssig måde vil kunne tilkendegive, hvad strafniveauet skal være i typetilfælde, sådan som det nærmere er beskrevet i afsnit 2 ovenfor. Det er i den forbindelse rådets vurdering, at brug af særskilte forhøjede minimumsstraffe for visse forbrydelser er et unødvendigt og samtidig et uhensigtsmæssigt middel for lovgivningsmagten til at give anvisninger om strafniveauet i typetilfælde.

4. Angivelser i andre tilkendegivelser hidrørende fra lovgivningsmagten

Straffelovrådet har ikke fundet anledning til at gå nærmere ind på spørgsmålet om lovgivningsmagtens eventuelle muligheder for på anden måde end gennem lovforarbejder, der er knyttet til en relevant lovændring, at tilkendegive over for domstolene, at straffniveauet for en given forbrydelse skal ændres.

Straffelovrådet har noteret sig, at Folketinget som nærmere beskrevet i *kapitel 2*, afsnit 5, i 1982 på forslag af regeringen ved en folketingsbeslutning tilkendegav over for domstolene, at der inden for de gældende regler i straffeloven om betingede domme i udvalgte retskredse skulle gennemføres en forsøgsordning med idømmelse af betinget dom med vilkår om samfundstjeneste som alternativ til ubetinget frihedsstraf.

Højesteret havde i en dom af 8. november 1985 (UfR 1986.7 H) lejlighed til at udtale sig om rammerne for idømmelse af betinget dom med vilkår om samfundstjeneste. Højesteret henviste i den forbindelse udtrykkeligt til folketingsbeslutningen fra 1982 som kilde til disse rammer, idet 3 dommere udtalte:

”Ved folketingsbeslutningen om en forsøgsordning med samfundstjeneste er det forudsat, at denne sanktion i forsøgsperioden hovedsagelig skal anvendes inden for det område, hvor hidtidig praksis ville føre til ubetingede fængselsstraffe indtil 6-8 måneder. Det er endvidere forudsat, at samfundstjenestens længde ikke fastsættes til et højere timetal end 200 timer, og at arbejdsforpligtelsen skal afvikles i løbet af ikke over 12 måneder.

Straffen for det begåede røveri fra et postkontor ville efter hidtidig praksis være fastsat til ubetinget fængsel i et væsentlig længere tidsrum end 8 måneder. Forholdet falder derfor uden for rammerne af forsøgsordningen, som må forventes taget op til overvejelse med henblik på fastsættelse af nærmere retningslinier, når resultatet efter ordningens udløb kan gøres op.”

mens 2 dommere udtalte:

”I de godt 3 år, hvori forsøgsordningen med samfundstjeneste har løbet, er der afsagt ca. 330 domme med samfundstjeneste, heraf 18 i sager om røveri. I ca. 1/3 af de nævnte 330 sager er der idømt fængselsstraffe på mere end 8 måneder. Ingen af

disse sager – hvoraf kun en mindre del vedrører fællesstraffe – er tidligere af anklagemyndigheden søgt indbragt for Højesteret. Det findes betænkeligt og upåkrævet nu at skride ind over for den beskrevne praksis, som ikke kan anses for at gå ud over de rammer for forsøgsordningen, der er fastlagt ved folketingsbeslutningen af 25. maj 1982.”

Dommerne var således uenige om, hvorvidt den konkrete sag faldt inden for rammerne for forsøgsordningen, men var enige om at følge folketingsbeslutningen fra 1982, da rammerne for forsøgsordningen var fastlagt (mindretallet) eller forudsat (flertallet) ved den nævnte folketingsbeslutning.

Straffelovrådet har endvidere noteret sig, at en lignende fremgangsmåde blev anvendt ved indførelsen af ungdomskontrakter, jf. folketingsbeslutning nr. B 67 om en forsøgsordning med nye reaktioner over for unge lovovertrædere (ungdomskontrakter) vedtaget den 29. maj 1990, og ved indførelsen af behandling af kriminelle stofmisbrugere som alternativ til frihedsstraf, jf. folketingsbeslutning nr. B 46 om en forsøgsordning med behandling af kriminelle stofmisbrugere som alternativ til frihedsstraf vedtaget den 28. marts 1995. Sammenlignelig hermed er også indførelsen af behandling af personer, der har begået seksualforbrydelser, som alternativ til frihedsstraf, selv om denne ordning var beskrevet i bemærkningerne til et lovforslag (lovforslag nr. L 12 fremsat den 2. oktober 1996 om ændring af straffeloven, retsplejeloven og lov om udlægning af åndssvageforsorgen og den øvrige særforsorg mv. (Samfundstjeneste og forstærket indsats mod seksualforbrydelser mv.)).

Straffelovrådet er ikke bekendt med andre tilfælde, hvor regeringen og Folketinget (som i forening udgør lovgivningsmagten, jf. grundlovens § 3, 1. pkt.) er kommet med tilkendegivelser over for domstolene om ændringer i strafudmålingen på anden måde end gennem lovforarbejder.

Der kendes således fire eksempler over en 30-årig periode (det seneste for ca. 15 år siden), hvor lovgivningsmagten på anden måde end gennem lovforarbejder er kommet med tilkendegivelser over for domstolene om ændringer i strafudmålingen (eller sanktionsfastsættelsen mere generelt – en ungdomskontrakt er et vilkår i forbindelse med tiltalefrafald).

Straffelovrådet bemærker i tilknytning hertil yderligere, at forsøgsordningen med samfundstjeneste var en lempelse for de personer, der blev omfattet af den, idet alternativet var en ubetinget frihedsstraf, og idet der dengang krævedes et udtrykkeligt samtykke fra den pågældende for at kunne idømme samfundstjeneste. Tilsvarende var ordningerne med behandling af stofmisbrugere og seksualforbrydere et alternativ til ubetinget frihedsstraf, og den pågældende skulle selv være motiveret for at gennemføre behandlingsvilkåret. Med hensyn til ungdomskontrakter var der først og fremmest tale om en pædagogisk foranstaltning, hvor vilkår, som også tidligere kunne fastsættes, fik form af en ”kontrakt”, som den unge skrev under på, jf. Gorm Toftegaard Nielsen, *Strafferet 2 – Sanktionerne* (3. udg. 2009) side 62.

Straffelovrådet har som nævnt ikke fundet anledning til at gå nærmere ind på spørgsmålet, men rådet kan på det foreliggende grundlag ikke anbefale en videre anvendelse, end det hidtil er sket, af andre modeller for lovgivningsmagts tilkendegivelser over for domstolene om ændringer i straffniveauet end gennem lovforsarbejder, der er knyttet til en relevant lovændring.

Dette gælder, hvad enten der er tale om beslutningsforslag, som regeringen har fremsat eller i øvrigt tilsluttet sig, om vedtagelser (Folketingets forretningsorden § 24), som regeringen har tilsluttet sig, om udtalelser i et folketingsudvalgs beretning fra udvalgsmedlemmer, der repræsenterer et flertal i Folketinget, og som regeringen har tilsluttet sig, eller om angivelser i et aktstykke til Finansudvalget, som udvalget tilslutter sig.

5. Information om retspraksis vedrørende straffniveauet

Som nærmere beskrevet i *kapitel 4*, afsnit 3 og 4, er der i England og USA oprettet særlige uafhængige myndigheder, som fastsætter henholdsvis bindende og vejledende retningslinjer om strafudmålingen i konkrete sager.

Straffelovrådet har efter kommissoriet, som lægger vægten på lovgivningsmagts muligheder for at komme med tilkendegivelser over for domstolene, ikke

fundet grundlag for at overveje spørgsmålet om i Danmark at oprette et lignende uafhængigt ”Strafudmålingsråd”.

Straffelovrådet har imidlertid noteret sig, at de pågældende myndigheder i England og USA ikke alene har til opgave at fastsætte retningslinjer om strafudmåling, men også at indsamle og offentliggøre oplysninger om retspraksis vedrørende straffniveauet for forskellige forbrydelser.

Efter Straffelovrådets opfattelse er der store fordele forbundet med et højt informationsniveau vedrørende, hvad straffniveauet faktisk er for forskellige forbrydelser.

Et højt informationsniveau om straffniveauet bidrager til en ensartet retspraksis, dvs. til, at lovovertrædere, der under sammenlignelige omstændigheder har begået forbrydelser af lignende grovhed, behandles ens. Et højt informationsniveau vil således kunne være med til at styrke borgernes retssikkerhed, herunder i form af bedre muligheder for at forudsige, hvilken straf der kan forventes i en konkret sag.

Et højt informationsniveau om straffniveauet bidrager til, at domstolenes beslutninger om principielle ændringer i straffniveauet kan træffes på et oplyst grundlag.

Et højt informationsniveau om straffniveauet bidrager endvidere til, at lovgivningsmagtens beslutninger om ændringer i straffniveauet ligeledes kan træffes på et oplyst grundlag.

Endelig og ikke mindst bidrager et højt informationsniveau om straffniveauet til, at den politiske og offentlige debat om straffniveauet kan bygge på fakta frem for på gisninger og myter.

Straffelovrådet finder, at der for en række forbrydelsers vedkommende i de senere år er opnået et væsentligt højere informationsniveau om straffniveauet. Dette skyldes navnlig, at Rigsadvokaten har gennemført en række undersøgelser af straffniveauet vedrørende forskellige forbrydelser og afgivet en række redegørelser om resultatet af undersøgelserne.

Endvidere kan nævnes, at domstolenes offentliggørelse af sagsresuméer på egne hjemmesider, den øgede brug af pressemeddelelser og indførelsen af pressekontakt dommere ved alle landets domstole har højnet informationsniveauet og givet mulighed for, at der fra den enkelte domstols side kan gives en måske for pressen og den almindelige befolkning mere forståelig forklaring på, hvordan en konkret straffedom passer ind i hidtidig retspraksis, herunder med hensyn til strafniveauet.

Straffelovrådet kan på den baggrund anbefale, at det informationsniveau vedrørende strafudmåling, der er opnået i dag, fastholdes.

Der er efter Straffelovrådets opfattelse ikke grundlag for at overveje at oprette en selvstændig myndighed til at varetage denne informationsopgave, som efter rådets vurdering uden videre vil kunne varetages inden for rammerne af den eksisterende myndighedsstruktur. Selvstændige myndigheder findes blandt andet i England og USA, men disse myndigheder har også til opgave at udarbejde retningslinjer for strafudmåling og beskæftiger sig altså ikke alene med information om strafniveauer.

Det bemærkes herved også, at Folketinget, hvis der viser sig behov for nærmere oplysninger om strafniveauet på et givet område, vil kunne anmode vedkommende minister om en redegørelse om strafniveauet på det pågældende område.



Dato: 3. december 2010
Kontor: Statsretskontoret
Sagsnr.: 2010-750-0488
Dok.: HVE40202

Notat om forholdet mellem grundlovens § 3 og lovgivningsmagtens regulering af strafniveauer for bestemte lovovertrædelser

1. Indledning

Af Straffelovrådets kommissorium af 14. august 2009 om visse spørgsmål om regulering af strafniveauer for bestemte lovovertrædelser, herunder brug af minimumsstraf, fremgår bl.a. følgende:

”Det følger af grundlovens § 3, at den dømmende magt er hos domstolene, og i overensstemmelse hermed er det bl.a. et kerneområde for domstolene at træffe afgørelse om skyld og straf i den enkelte straffesag.

Spørgsmålet om ’arbejdsdelingen’ mellem den lovgivende og den dømmende magt på det strafferetlige område indeholder nogle væsentlige principielle aspekter.

Den nuværende praksis kan lidt forenklet beskrives således, at *lovgivningsmagten* bl.a. fastsætter, 1) hvilke handlinger der skal være strafbare (legalitetsprincip), 2) om de strafbare handlinger skal defineres bredt (som f.eks. voldsforbrydelser, hvor straffebestemmelserne omfatter en række forskellige handlinger af meget varierende grovhed) eller smalt (som f.eks. spirituskørsel), 3) hvilke betingelser der skal være opfyldt for, at man kan straffe den, der har overtrådt straffelovgivningen (f.eks. subjektive betingelser eller forældelsesregler), 4) inden for hvilke rammer straffen og/eller strafarten for den pågældende forbrydelsesart skal fastsættes, 5) hvilke generelle hensyn der skal lægges vægt på ved den konkrete strafudmåling (jf. straffelovens § 80), 6) at visse særlige forhold i almindelighed skal tale for en mildere straf eller for en strengere straf (jf. straffelovens §§ 81 og 82), og 7) efter hvilke generelle kriterier det skal afgøres, om strafferammerne kan fraviges i det enkelte tilfælde (f.eks. straffelovens § 83).

Domstolene afgør navnlig, 1) om den enkelte handling falder inden for det område, som lovgiver har bestemt skal være strafbart, 2) om betingelserne for, at den tiltalte kan straffes for handlingen, er opfyldt i det enkelte tilfælde, og 3) hvad den konkrete straf skal være i den enkelte sag inden for de ovenfor nævnte generelle rammer m.v.

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

Der gælder ingen forfatningsretlige begrænsninger for, i hvilket omfang lovgivningsmagten kan normere strafudmålingen ved generelle regler. I de senere år har der imidlertid i en række tilfælde været rejst spørgsmål om, hvor langt Folketinget bør gå med hensyn til at tilkendegive, hvordan domstolenes strafudmåling inden for strafferammen bør være, og om, hvordan sådanne tilkendegivelser i givet fald bør udformes. Det er bl.a. anført, at lovgivningsmagten bør være tilbageholdende med at normere normalstraffen på enkeltområder uden afpasning i forhold til andre lignende forbrydelser, og det gælder navnlig på områder, hvor det er vanskeligt at afgrænse typesituationer, idet det kan være vanskeligt som lovgiver at forholde sig realistisk til den mangfoldige virkelighed, der møder domstolene i de enkelte konkrete straffesager. På den anden side er det bl.a. anført, at strafudmåling indebærer nogle værdimæssige vurderinger, der ud fra et demokratisk ideologisk synspunkt – ligesom vurderingen af, hvilke handlinger som bør være strafbare – bør foretages af lovgivningsmagten i det omfang, det kan ske ved generelle regler, der giver plads til den ønskelige nuancering i de enkelte tilfælde. Det har endvidere været anført, at det er et vigtigt retssikkerhedskrav, at 'det lige behandles lige', og at lovgivningsmæssig styring på nogle områder kan bidrage hensigtsmæssigt hertil – men samtidig kan det siges at være et lige så vigtigt retssikkerhedskrav, at tilfælde, som er forskellige, også behandles forskelligt, og at dette taler for tilbageholdenhed fra lovgivningsmagts side."

Straffelovrådet har på den baggrund overfor Justitsministeriet rejst spørgsmål om forholdet mellem grundlovens § 3 og lovgivningsmagts regulering af strafniveauer for bestemte lovovertrædelser.

Justitsministeriet lægger til grund, at der sigtes til lovgivningsmagts brug af tilkendegivelser om, at strafniveauet skal forhøjes eller sænkes med en nærmere angivet brøkdelt eller lignende, samt angivelser af, hvad straffen som udgangspunkt bør være i typetilfælde.

Straffelovrådet har herudover anmodet Justitsministeriet om at forholde sig til en ordning, hvorefter lovgivningsmagts tilkendegivelser mv. ikke i konkrete tilfælde kan fraviges i overensstemmelse med sædvanlige strafudmålingsprincipper.

I dette notat redegøres i det følgende for ovennævnte spørgsmål. I notatets pkt. 2 redegøres kort for indholdet af grundlovens § 3. Pkt. 3 indeholder en kort beskrivelse af praksis vedrørende lovregulering af strafniveauer. Pkt. 4 indeholder Justitsministeriets vurdering af, hvilke eventuelle begrænsninger grundlovens § 3 indebærer for lovgivningsmagts regulering af strafniveauer for bestemte lovovertrædelser.

2. Grundlovens § 3

2.1. Grundlovens § 3 har følgende ordlyd:

”§ 3. Den lovgivende magt er hos kongen og folkettinget i forening. Den udøvende magt er hos kongen. Den dømmende magt er hos domstolene.”

Grundlovens magtfordelingsprincip, som det er kommet til udtryk i grundlovens § 3, giver ikke nogen skarp afgrænsning af den kompetence, der tilkommer henholdsvis den udøvende, den dømmende og den lovgivende magt, jf. bl.a. Max Sørensen, Statsforfatningsret, 2. udgave ved Peter Germer (1973), side 166 ff, og Henrik Zahle, Dansk forfatningsret 1, Institutioner og regulering, 3. udgave (2001), side 246 ff.

Det er indgående drøftet i den statsretlige litteratur, om bestemmelsen i grundlovens § 3 sætter grænser for, hvorvidt der kan lovgives om enkeltpersoners konkrete retsforhold (såkaldt singular lovgivning), uden at den lovgivende magts udnyttelse af lovgivningskompetencen kommer i konflikt med den udøvende eller den dømmende magts beføjelser.

Det synes nu at være den almindelige statsretlige opfattelse, at reglen i § 3, 2. pkt., om den udøvende magt ikke sætter nogen grænse for lovgivningsmagtens kompetence, jf. bl.a. Poul Andersen, Dansk Statsforfatningsret (1954), side 307 f, Peter Germer, Statsforfatningsret, 4. udgave (2007), side 93 ff, og Jørgen Steen Sørensen i Danmarks Riges Grundlov med kommentarer (redigeret af Henrik Zahle), (2. udgave, 2006), side 133.

Derimod har det i den statsretlige litteratur været genstand for diskussion, om reglen i § 3, 3. pkt., hvorefter den dømmende magt er hos domstolene, begrænser lovgivningsmagtens kompetence. Det har i den forbindelse været den overvejende opfattelse i litteraturen, at reglen i § 3, 3. pkt., sætter visse grænser for adgangen til singular lovgivning, jf. bl.a. Poul Andersen, a.st., side 564 f, Max Sørensen, a.st., s. 289 f, Henrik Zahle, a.st., side 93 f, Peter Germer, a.st., side 14, og Jørgen Steen Sørensen, a.st., side 133 f.

Denne opfattelse bekræftes af den såkaldte Tvind-dom (Ugeskrift for Retsvæsen 1999, side 841), og det må antages at følge af dommen, at der i medfør af grundlovens § 3, 3. pkt., gælder den grænse for lovgivningsmagtens kompetence, at der ikke kan gennemføres en lovbestemmelse, der er en endelig afgørelse af en konkret retstvist.

2.2. Der foreligger ikke i retspraksis eksempler på domme, der særligt angår grundlovens § 3 og forholdet mellem den lovgivende og dømmende magt på det strafferetlige område.

I den statsretlige litteratur har forholdet mellem lovgivningsmagten og grundlovens § 3 på det strafferetlige område endvidere kun i mindre omfang givet anledning til omtale. Poul Andersen bemærker, at en lov vil være i strid med grundlovens § 3, hvis den idømmer en frifundet person straf, jf. Poul Andersen, a.st., side 565. Tilsvarende anfører Max Sørensen, a.st., side 291, at lovgivningsmagten ikke i konkrete tilfælde kan tage stilling til skyldsspørgsmålet og fastsætte straffen.

De anførte begrænsninger af lovgivningsmagtens kompetence vedrører brugen af singulær lovgivning. For så vidt angår almindelig regulering på det strafferetlige område, er der i den statsretlige litteratur kun i begrænset omfang taget stilling til, om grundlovens § 3 indebærer en begrænsning af lovgivningsmagtens kompetence.

Det antages almindeligvis, at lovgivningsmagten som udgangspunkt ikke kan henvise behandlingen af straffesager til administrative myndigheder, jf. bl.a. Max Sørensen, a.st., side 291, og Henrik Zahle, a.st., side 92 f. Bødeforlæg nævnes i den forbindelse som et eksempel på en undtagelse fra dette udgangspunkt.

Herudover indeholder den statsretlige litteratur ikke angivelser af begrænsninger af lovgivningsmagten på det strafferetlige område som følge af grundlovens § 3.

Gorm Toftegaard Nielsen har i sin strafferetlige fremstilling i relation til forholdet mellem domstolene og lovgivningsmagten på det strafferetlige område anført følgende (Gorm Toftegaard Nielsen, *Strafferet 2 – Sanktioner*, 3. udgave (2009), side 114):

”Det forfatningsretlige udgangspunkt er for så vidt klart: Domstolene fastsætter efter grundlovens § 3 straffen i den enkelte sag. Den generelle regel, loven angiver for straffastsættelse, er bindende for domstolene. Der er ikke grænser for, hvor præcist loven kan normere strafudmålingen. Lovgiver kan ikke ændre en dom og kan ikke skærpe den straf, domstolene har udmålt.”

Der kan i øvrigt henvises til Gorm Toftegaard Niensens licentiatafhandling fra 1977, *Grundlovens § 3 – Retssikkerhed eller demokrati*, side 236

ff, hvor Toftegaard Nielsen som retspolitisk princip opstiller et forbud mod, hvad han omtaler som ”vage straffebestemmelser”.

3. Kort om praksis vedrørende lovregulering af strafniveauer

3.1. I Straffelovrådets kommissorium omtales den eksisterende lovgivningspraksis vedrørende regulering af strafniveauer for bestemte lovovertrædelser. Gennemgangen viser, at reguleringen sker på forskellig vis. I nogle tilfælde er normalpositioner alene fastlagt af domstolene gennem retspraksis (f.eks. ved drab eller falsk forklaring for retten), i andre tilfælde har Folketinget i lovforarbejder tilkendegivet, hvilke normalpositioner man ønsker i typetilfælde (f.eks. ved grove våbenlovsovertrædelser). I flere af de sidstnævnte tilfælde har der været tale om en ”kombination”, f.eks. således at Folketinget i lovforarbejder har tilkendegivet en forudsætning om, at normalstraffen for en forbrydelse forhøjes i forhold til det hidtidige strafniveau, som er fastlagt i retspraksis (f.eks. ved vold eller voldtægt).

Folketinget har brugt flere forskellige ”lovtekniske” fremgangsmåder, når man har ønsket at tilkendegive, hvordan strafudmålingen inden for strafferammen bør være i typesituationer. I nogle tilfælde har man ændret strafferammen for den pågældende forbrydelse, herunder eventuelt også ændret strafarten, mens man i andre tilfælde i loven f.eks. har angivet visse særlige omstændigheder, som i almindelighed skal medføre en strengere straf inden for strafferammen for den pågældende forbrydelse. I forbindelse hermed har man i lovforarbejderne i nogle tilfælde tilkendegivet, at man ønsker strafniveauet forhøjet med en nærmere angivet brøkdel eller f.eks. ”med et år” i forhold til det gældende niveau. Der er også enkelte eksempler på, at man i lovforarbejderne har tilkendegivet direkte, hvad straffen som udgangspunkt bør være i typetilfælde.

3.2. I forbindelse med en ændring i 1997 af straffeloven, våbenloven og lov om restaurations- og hotelvirksomhed mv., hvor der bl.a. skete en skærpelse af straffen for særlig grov vold (lov nr. 350 af 23. maj 1997), anførte Dommerforeningen i et høringssvar, at den detaljerede regulering af strafudmålingen i bemærkningerne til lovforslaget var usædvanlig og rejste principielle problemer om opgavefordelingen mellem domstolene og lovgivningsmagten. Dommerforeningen henviste i den forbindelse til, at straffastsættelse, herunder vurderingen af om der foreligger konkrete formildende eller skærpene omstændigheder, anses for at være et kerneområde for den dømmende myndighed, jf. grundlovens § 3.

Justitsministeriet kommenterede i besvarelsen af et spørgsmål fra Folketingets Retsudvalg Dommerforeningens udtalelse på følgende vis (Besvarelse af 1. april 1997 af spørgsmål nr. 23 fra Folketingets Retsudvalg vedrørende forslag til lov om ændring af straffeloven, våbenloven og lov om restaurations- og hotelvirksomhed mv.):

”Efter Justitsministeriets opfattelse bør lovgivningsmagten generelt være opmærksom på og som udgangspunkt følge de principielle synspunkter, som er indeholdt i høringssvaret. Lovgivningsmagten bør således i almindelighed ikke give præcise anvisninger på det forudsatte strafudmålingsniveau og i hvert fald ikke lægge op til, at der i konkrete tilfælde ikke kan ske fravigelse af den tilsigtede ændring i overensstemmelse med sædvanlige strafudmålingsprincipper.

Justitsministeriet finder imidlertid samtidig, at lovgivningsmagten – også i forhold til grundlovens § 3 – er berettiget til, hvis der er særlig begrundelse herfor, at give mere detaljerede retningslinier til domstolene om de ændringer i straffastsættelsen, som ønskes gennemført på bestemte områder.

Det kan navnlig dreje sig om områder, hvor samfundsudviklingen efter regeringens og Folketingets opfattelse har nødvendiggjort særlige og mere omfattende ændringer.”

Justitsministeriet nævnte i den forbindelse som eksempler våbenlovsområdet, gentagen handel med hårde stoffer samt voldsområdet.

Justitsministeriet anførte endvidere, at straffen også efter hidtidig praksis og i overensstemmelse med sædvanlige principper på visse områder allerede af domstolene blev udmålt mere takstmæssigt (både med hensyn til bødestørrelser og frihedsstraffens længde). Dette var eksempelvis tilfældet på våbenlovsområdet.

4. Justitsministeriets vurdering

Justitsministeriet er anmodet om at udtale sig om forholdet mellem grundlovens § 3 og lovgivningsmagtens regulering af strafniveauer for bestemte lovovertrædelser.

Justitsministeriet lægger, som anført under pkt. 1, til grund, at der sigtes til lovgivningsmagtens brug af tilkendegivelser om, at strafniveauet skal forhøjes eller sænkes med en nærmere angivet brøkdelt, samt angivelser af, hvad straffen som udgangspunkt bør være i typetilfælde.

Straffelovrådet har herudover anmodet Justitsministeriet om at forholde sig til en ordning, hvorefter lovgivningsmagtens tilkendegivelser mv. ikke i konkrete tilfælde kan fraviges i overensstemmelse med sædvanlige strafudmålingsprincipper.

Justitsministeriet skal herom udtale følgende:

Det fremgår af den statsretlige litteratur, at grundlovens § 3 i et vist omfang begrænser lovgivningsmagtens adgang til at fastsætte singularer lovgivning. Begrænsningen knytter sig til grundlovens § 3, 3. pkt., hvorefter den dømmende magt er hos domstolene, og bekræftes af den såkaldte Tvind-dom.

I forhold til lovgivningsmagtens mulighed for at fastsætte generelle retningslinjer om straffastsættelsen er der derimod hverken i den statsretlige litteratur eller retspraksis holdepunkter for at antage, at grundlovens § 3 indebærer en begrænsning.

Lovgivningspraksis viser i overensstemmelse hermed, at lovgivningsmagtens retningslinjer kan være mere eller mindre detaljerede, herunder angive at strafniveauet skal forhøjes med en nærmere angivet brøkdelt, eller at straffen som udgangspunkt skal have en bestemt størrelse i visse typetilfælde.

Det er på den baggrund Justitsministeriets opfattelse, at grundlovens § 3 ikke er til hinder for, at lovgivningsmagten regulerer straffastsættelsen for bestemte lovovertrædelser gennem udtrykkelig forhøjelse (eller sænkelse) af strafniveauet eller angivelse af strafstørrelsen i visse typetilfælde.

Det er ligeledes Justitsministeriets opfattelse, at en ordning, hvorefter lovgivningsmagtens tilkendegivelser i konkrete tilfælde ikke kan fraviges i overensstemmelse med sædvanlige strafudmålingsprincipper, ikke rejser spørgsmål i forhold til grundlovens § 3.

