



JUSTITSMINISTERIET

Straffelovrådets delbetænkning om
fodlænkeordninger og samfundstjeneste
Betænkning nr. 1585

Kronologisk fortegnelse over betænkninger

1544 Folkekirkens styre	2014	1566 De praktiske erfaringer med undersøgelseskommissioner: Udvalget om undersøgelseskommissioners deludtalelse	
1545 Straffelovrådets betænkning om samfundstjeneste mv.		1567 Menighedsrådsvalg i fremtiden	
1546 Betænkning om inkorporering inden for menneskeretsområdet		1568 Ny ferielov og overgang til samtidighedsferie	
1547 Betænkning om sagsomkostninger i straffesager			2018
1548 Straffelovrådets udtalelse om de juridiske konsekvenser af en ophævelse af straffelovens § 140 om blasfemi		1569 Betænkning om ekspropriation efter planloven	
1549 Betænkning om afhøring af forurettede før tiltalte i straffesager		1570 Almindelige betingelser i bygge- og anlægsvirksomhed: Betænkning afgivet af AB-udvalget til revision af AB 92, ABR 89 og ABT 93	
	2015	1571 Undersøgelseskommissioner og parlamentariske undersøgelsesformer	
1550 Betænkning om åbenhed om økonomisk støtte til politiske partier			2019
1551 Betænkning om magtanvendelse over for børn og unge, der er anbragt uden for hjemmet		1572 Reform af den civile retspleje: X Retsafgifter afgivet af Retsplejerådet	
1552 Ægtefællers økonomiske forhold		1573 Betænkning om ytringsfrihedens rammer og vilkår i Danmark	
1553 Betænkning om offentligt ansattes ytringsfrihed og whistleblowerordninger			2020
1554 Betænkning om videoafhøring af børn og unge i straffesager		1574 Straffelovrådets betænkning om en frivillighedsbaseret voldtægtsbestemmelse	
1555 Ansattes retsstilling under insolvensbehandling			2021
1556 Straffelovrådets udtalelse om visse spørgsmål vedrørende deltagelse i og hvervning til væbnede konflikter i udlandet, som den danske stat er part i		1575 Betænkning om skærpet ansvarsvurdering af ledelsesmedlemmer m.fl. i finansielle virksomheder	
1557 Betænkning om opfølgning på Christiania-sagen: Betænkning fra Udvalget om opfølgning på Christiania-sagen		1576 Delbetænkning I om gennemførelse af varedirektivet og direktivet om digitalt indhold	
	2016	1577 Delbetænkning om gennemførelse af direktivpakken	
1558 Sagkyndig bevisførelse mv.: Reform af den civile retspleje			2022
1559 Straffelovrådets betænkning om væbnede konflikter i udlandet		1578 Betænkning om modernisering og revision af reglerne om gældssanering, herunder implementering af rekonstruktions- og insolvensdirektivet	
1560 Betænkning om inddragelse af uensigtsmæssig adfærd i fængsler og arresthuse ved varetægtsfængsling og strafudmåling		1579 Betænkning om revision af reglerne om rekonstruktion, herunder implementering af rekonstruktions- og insolvensdirektivet	
1561 Betænkning om bødesanktioner på det finansielle område		1580 Betænkning om revision af auktionslederloven og lov om pantelånvirksomhed	
1562 Betænkning om indsatsen over for rockerborge mv.			2023
	2017	1581 Betænkning om strafudmåling	
1563 Straffelovrådets betænkning om freds- og ærekrænkelser		1582 Betænkning om revision af konkurskarantænerreglerne	
1564 En samlet lovregulering om andre trosamfund end folkekirken			2024
1565 Betænkning om Databeskyttelsesforordningen (2016/679) – og de retlige rammer for dansk lovgivning		1583 Betænkning om visse internationale forbrydelser	
		1584 Straffelovrådets udtalelse om forvaring	
		1585 Straffelovrådets delbetænkning om fodlænkeordning og samfundstjeneste	

Straffelovrådets delbetænkning om fodlænkeordninger og samfundstjeneste

Betænkning nr. 1585

København 2024

**Straffelovrådets delbetænkning om fodlænkeordninger og samfundstjeneste
Betænkning nr. 1585**

Publikationen kan bestilles hos

Stibo Complete

Vangtårnsvej 83 A

2860 Søborg

Telefon: 43 22 73 00

kundeservice@stibocomplete.com

www.boghandel.stibocomplete.dk

ISBN: 978-87-94425-33-9

ISBN: 978-87-94425-34-6 (e-udgave)

Pris: Kr. 150 pr. bog inkl. moms

Indholdsfortegnelse

Kapitel 1 Indledning.....	7
1. Straffelovrådets kommissorium	7
2. Straffelovrådets sammensætning	12
3. Resumé af Straffelovrådets overvejelser og forslag	12
Kapitel 2 Fodlænkeordninger	23
1. Gældende ret	23
1.1. Front door-fodlænkeordningen	24
1.1.1. Betingelserne.....	24
1.1.2. Vilkår og kontrol	30
1.2. Back door-fodlænkeordningen.....	33
1.3. Virkningen af fodlænkeordninger mv.....	36
2. Brugen af fodlænke i praksis	37
2.1. Front door-fodlænkeordningen	37
2.2. Back door-fodlænkeordningen og udslningsfængsler	38
2.3. Særligt til brug for rådets overvejelser om fodlænke som straksreaktion	38
3. Straffelovrådets overvejelser	39
3.1. Front door-fodlænkeordningen	39
3.2. Back door-fodlænkeordningen.....	43
3.3. Særligt om kompetencespørgsmål	48
3.4. Anvendelse af GPS-fodlænke i Danmark	50
3.5. Anvendelse af fodlænke som straksreaktion over for dømte.....	52
Kapitel 3 Samfundstjeneste	54
1. Gældende ret	54
1.1. Almindelige regler om betingede domme.....	54
1.2. Betingede domme med vilkår om samfundstjeneste	57
1.2.1. Straffelovens særlige regler om betinget dom med vilkår om samfundstjeneste...57	
1.2.2. Indhold og gennemførelse af vilkår om samfundstjeneste.....	64
1.3. Prøveløsladelse med vilkår om samfundstjeneste.....	66
1.4. Virkningen af samfundstjeneste mv.....	67
2. Brugen af samfundstjeneste i praksis.....	68
2.1. Samfundstjeneste som straf.....	68
2.2. Samfundstjeneste som vilkår for prøveløsladelse.....	69
3. Straffelovrådets overvejelser	70
3.1. Indholdet af dom til samfundstjeneste	71

3.1.1. Arbejdets indhold	71
3.1.2. Andre vilkår end at udføre samfundstjeneste	72
3.2. Samfundstjenestes anvendelsesområde	73
3.2.1. Egnethedsvurdering, tiltaltes forstraffe og kriminalitetens grovhed	73
3.2.2. Kriminalitetens art	74
3.3. Konsekvenser af manglende gennemførelse af samfundstjeneste	77
3.4. Kombination af samfundstjeneste og andre sanktioner, herunder kombinationsdomme	79
3.5. Prøveløsladelse med vilkår om samfundstjeneste	81
Kapitel 4 Nat- og weekendafsoning	83
1. Gældende ret	83
1.1. Valg af afsoningsinstitution	83
1.2. Nærmere om åbne og lukkede fængsler, arresthuse og udslusningsfængsler	85
1.3. Udgang og prøveløsladelse i hovedtræk	86
2. Afsoning i praksis	87
3. Straffelovrådets overvejelser	87
Kapitel 5 Lovudkast med bemærkninger	90
1. Lovudkast	90
1.1. Udvidelse af front door-ordningen, der også omfatter personfarlig kriminalitet	90
1.2. Begrænset udvidelse af front door-ordningen, der ikke omfatter personfarlig kriminalitet	91
1.3. Udvidelse af back door-ordningen, der også omfatter personfarlig kriminalitet	91
1.4. Begrænset udvidelse af back door-ordningen, der ikke omfatter personfarlig kriminalitet	91
2. Bemærkninger til lovudkast	92
2.1. Udvidelse af front door-ordningen, der også omfatter personfarlig kriminalitet	92
2.2. Begrænset udvidelse af front door-ordningen, der ikke omfatter personfarlig kriminalitet	94
2.3. Udvidelse af back door-ordningen, der også omfatter personfarlig kriminalitet	96
2.4. Begrænset udvidelse af back door-ordningen, der ikke omfatter personfarlig kriminalitet	97
Bilag	99
Bilag 1 Regler og praksis i andre lande	99
Bilag 2 Anvendelsen af front door-fodlænkeordningen i praksis	119
Bilag 3 Anvendelsen af back door-fodlænkeordningen i praksis	147
Bilag 4 Sagsbehandlingstider fra endelig dom til afsoning	155
Bilag 5 Estimer af anbefalingerne til fodlænkeordningerne	157
Bilag 6 Anvendelsen af samfundstjeneste i praksis	161
Bilag 7 Anvendelsen af prøveløsladelse efter straffelovens § 40 a i praksis	164

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 lovgivnings-spørgsmål og principielle spørgsmål vedrørende fastsættelsen af administrative bestem-melser af strafferetlig karakter og den praktiske gennemførelse af kriminalpolitiske for-anstaltninger og
- 2) efter Justitsministeriets nærmere bestemmelse at medvirke i det internationale straffe-retlige samarbejde, herunder navnlig det nordiske strafferetlige lovsamarbejde.

Justitsministeriet anmodede den 30. maj 2023 Straffelovrådet om at behandle følgende kom-missorium om sanktionsformer i dansk ret:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

udbytte, og som kan straffes med fængsel i 6 år eller derover eller udgør en overtrædelse af lovgivningen om euforiserende stoffer.

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

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

Idømmelse af andre retsfølger af den strafbare handling kan efter omstændighederne have betydning for strafudmålingen. Det følger således af straffelovens § 82, nr. 12, at det ved straffens fastsættelse i almindelighed skal indgå som en formildende omstændighed, hvis gerningspersonen på grund af den strafbare handling frakendes en af de i § 79 omhandlede rettigheder eller påføres andre følger, der kan sidestilles med straf.

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

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

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

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

litet. Straffelovens sontring mellem straf og andre retsfølger af strafbare forhold er bl.a. begrundet i disse forskelligartede hovedhensyn.

Hensynene bag de enkelte reaktionsmuligheder kan imidlertid være overlappende, og det er et fællestræk for reaktionerne over for den dømte, at de i forskellig form og grad griber ind i og begrænser dennes frihed og rettigheder. En straf er dermed heller ikke nødvendigvis en mere indgribende sanktion end en anden retsfølge. Efter omstændighederne vil f.eks. et opholdsforbud eller en frakendelse af retten til at udføre sit erhverv for den enkelte kunne opleves som mere indgribende end en kortere eller betinget frihedsstraf.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Efter aftale med Justitsministeriet afgiver Straffelovrådet nærværende delbetænkning om fodlænkeordninger og samfundstjeneste. Straffelovrådet afgiver samtidig en udtalelse om forvaring (betænkning nr. 1584).

Kommissoriets andre spørgsmål behandler Straffelovrådet efterfølgende.

Straffelovrådet har behandlet kommissoriets spørgsmål om fodlænkeordninger og samfundstjeneste i 6 møder.

2. Straffelovrådets sammensætning

Straffelovrådet havde ved afgivelsen af denne delbetænkning følgende sammensætning:

Højesteretsdommer Ole Hasselgaard (formand)
Professor Trine Baumbach, Københavns Universitet
Byretsdommer Niels Deichmann, Retten i Kolding
Professor Thomas Elholm, Københavns Universitet
Direktør for Kriminalforsorgen Ina Eliassen
Afdelingschef i Justitsministeriet Thomas Højgaard
Højesteretsdommer Poul Dahl Jensen
Politidirektør Helle Kyndesen, Midt- og Vestjyllands Politi
Advokat Hanne Rahbæk
Rigsadvokat Jan Reckendorff
Forskningsdirektør Torben Tranæs, VIVE

Pr. 10 november 2023 indtrådte afdelingschef i Justitsministeriet Thomas Højgaard som medlem af rådet i stedet for forhenværende afdelingschef i Justitsministeriet Lene Steen.

Som sekretær for Straffelovrådet under arbejdet med denne delbetænkning har fungeret fuldmægtig i Justitsministeriet Søren Rams Rasmussen.

3. Resumé af Straffelovrådets overvejelser og forslag

Straffelovrådet har foretaget en gennemgang af reglerne om fodlænke og om samfundstjeneste og vurderet, om der er behov for at ændre reglerne. I tilknytning hertil har rådet desuden overvejet visse spørgsmål om afsoning af ubetinget fængselsstraf i form af nat- og weekendafsoning.

I det følgende er udarbejdet et resumé af rådets væsentligste overvejelser og forslag.

3.1. Fodlænkeordninger

Fodlænke er en måde at afsone en ubetinget fængselsstraf på. Det vil sige, at der er tale om en afsoningsform og ikke om en selvstændig strafferetlig sanktion.

Der findes i dag to typer fodlænkeafsoning i Danmark. For det første såkaldt ”front door”-fodlænke, der indebærer, at den dømte afsoner hele sin straf på egen bopæl. For det andet såkaldt ”back door”-fodlænke, der anvendes som led i udslusningen i forbindelse med fængselsstraf, sådan at den indsatte udstationeres til eget hjem med fodlænke i den sidste del af afsoningen.

3.1.1. Hvad angår front door-ordningen, finder Straffelovrådet ikke anledning til at foreslå ændringer af de almindelige betingelser for efter den gældende ordning at udstå en fængselsstraf med fodlænke i eget hjem.

Imidlertid anbefaler rådet at udvide front door-ordningen sådan, at tilladelse til at afsone med fodlænke i hjemmet også kan gives ved (nogle) straffe på over 6 måneders ubetinget fængsel. I dag omfatter ordningen straffe op til 6 måneders ubetinget fængsel.

Rådet lægger med sit forslag til udvidelse navnlig vægt på de hensyn, der ligger bag fodlænkeordningen, herunder resocialiseringshensyn i form af, at den dømte kan bevare tilknytningen til arbejdsmarkedet eller uddannelsessystemet mv. under afsoningen.

Hertil kommer, at nogle effektevalueringer af fodlænkeordninger peger i retning af, at fodlænkeordninger i nogle tilfælde har en positiv effekt med hensyn til risikoen for tilbagefald til ny kriminalitet (recidiv).

Herudover bemærker rådet, at en udvidelse af front door-ordningen vil lette det ressourcemæssige pres på fængslerne, så kriminalforsorgens ressourcer kan koncentrerer om domfældte, hvor retshåndhævelsesshensyn taler afgørende for, at straffen udstås ved afsoning i fængsel.

På den baggrund anbefaler rådet, at front door-ordningen udvides sådan, at den nuværende grænse på straffe op til 6 måneders ubetinget fængsel bliver forhøjet.

Det må efter rådets opfattelse bero på en samlet afvejning af hensyn af den nævnte karakter, om udvidelsen bør omfatte straffe op til 9 måneders eller 1 års ubetinget fængsel.

Hvis det vurderes, at en generel udvidelse til som udgangspunkt at omfatte alle straffe op til enten 9 måneders eller 1 års ubetinget fængsel vil være for vidtgående ud fra retshåndhævelsesshensyn, skal rådet pege på, at det i givet fald kan overvejes, om udvidelsen bør afgrænses sådan, at straffe for personfarlig kriminalitet bliver helt eller delvist undtaget fra udvidelsen.

Det kan f.eks. ske ved en negativ afgrænsning, sådan at straffe for personfarlig kriminalitet og lignende ikke omfattes af udvidelsen, herunder sager om ildspåsættelse under skærpende omstændigheder (straffelovens § 180), vold (straffelovens §§ 119 og 119 b samt §§ 244-246), ulovlig tvang (straffelovens § 260), frihedsberøvelse (straffelovens § 261), trusler (straffelovens § 266), røveri (straffelovens § 288), visse seksualforbrydelser (straffelovens 24. kapitel) og bankriminalitet (straffelovens § 81 a). En sådan afgrænsning er i et vist omfang allerede kommet til udtryk i de gældende regler, hvorefter personer, der er dømt for voldtægt efter straffelovens § 216 og § 225, jf. § 216, ikke kan meddeles tilladelse til at udstå straffen på bopælen med fodlænke.

Som det fremgår, anbefaler rådet, at front door-ordningen udvides sådan, at den nuværende grænse på straffe op til 6 måneders ubetinget fængsel bliver forhøjet til straffe op til enten 9 måneders eller 1 års ubetinget fængsel – og eventuelt sådan at straffe for personfarlig kriminalitet ikke bliver omfattet af udvidelsen.

Der er også den mulighed at overveje en udvidelse, der går endnu højere op, sådan at i hvert fald straffe for nogle former for kriminalitet på helt op til 1 år og 6 måneders ubetinget fængsel bliver omfattet af front door-ordningen. Rådet skal dog pege på, at en sådan udvidelse til (nogle) straffe på op til 1 år og 6 måneders ubetinget fængsel vil betyde, at også straffe for mere grov kriminalitet dermed vil blive omfattet af front door-ordningen, og der vil være tale om en tredoblet udvidelse sammenlignet med den nuværende ordning, der omfatter straffe på op til 6 måneders ubetinget fængsel. Hertil kommer, at der ved en så markant udvidelse alt andet lige er større risiko for, at der er utilsigtede følgevirkninger forbundet med udvidelsen for den dømte og eventuelt andre personer i husstanden. Det kan f.eks. være, at afsonernes evne til at overholde vilkårene for fodlænkeafsoning forringes, eller at den positive virkning af fodlænkeafsoning i forhold til mindre recidiv ikke nødvendigvis vil være den samme, hvis ordningen udvides til at omfatte mere langvarige fængselsstraffe.

3.1.2. Med hensyn til back door-ordningen kan Straffelovrådet ligeledes tilslutte sig den grundlæggende tilgang, der ligger bag denne ordning – nemlig en tilgang, der bygger på både ret og pligt for den dømte, dvs. at vedkommende kan opnå ret til delvis afsoning med fodlænke i hjemmet i stedet for at afsone i fængsel, hvis vedkommende lever op til en række krav bl.a. i forbindelse med den første del af afsoningen i fængsel.

På den baggrund finder rådet som udgangspunkt ikke anledning til at anbefale ændringer af back door-ordningen.

I lyset af rådets anbefaling om at udvide front door-ordningen kan rådet dog pege på muligheden for i stedet eller i kombination med en udvidelse af front door-ordningen at indføre en til dels lempeligere version af back door-ordningen.

Sammenlignet med i dag vil en sådan lempelse betyde, at (nogle) dømte kan afsone en kortere del af straffen i fængsel og en tilsvarende længere del af straffen som udstationering til eget hjem med fodlænke (eller udslusningsfængsel). En lempeligere version vil således bestå i, at der for (nogle) straffe kan ske delvis fodlænkeafsoning i en periode, der er længere end efter de gældende regler, hvor det er 2/3 af straffen, dog højst 8 måneder inden prøveløsladelse, der kan afsones som udstationering med fodlænke til egen bopæl (eller udslusningsfængsel).

Rådet anbefaler, at det i lyset af det anførte overvejes at indføre en lempeligere version af back door-ordningen.

En sådan udvidelse kan ske på flere forskellige måder, idet der kan ”skrues” på både, hvor stor en relativ del af straffen og hvor langt et absolut tidsrum af straffen der kan udstås med fodlænke i eget hjem (eller udslusningsfængsel). Der er også den mulighed at kombinere en udvidelse med, at den alene skal omfatte straffe for nogle former for kriminalitet, f.eks. sådan at straffe for personfarlig kriminalitet ikke bliver omfattet.

En udvidelse kan f.eks. bestå i, at (nogle) dømte kan afsone 3/4 af straffen (mod 2/3 i dag), dog højst 10 måneder inden prøveløsladelse (mod 8 måneder i dag), som udstationering med fodlænke til egen bopæl (eller udslusningsfængsel). Der henvises til eksemplerne anført i kapitel 2, pkt. 3.2, der viser, hvilken betydning for den tid, der skal afsones i fængsel, tre udvalgte udvidelser af back door-ordningen vil have ved forskellige strafflængder.

3.1.3. Straffelovrådet finder, at der ikke bør ændres ved, at det er kriminalforsorgen – og ikke domstolene – som tager stilling til, om den domfældte kan få lov til at afsone i fodlænke inden for rammerne af front door-ordningen. Rådet lægger herved bl.a. vægt på, at en afgørelse om fodlænke alene angår afsoningsformen for en ubetinget fængselsstraf og ikke selve straffens karakter, dvs. om der overhovedet skal være tale om en ubetinget straf eller alene en betinget straf. Desuden finder rådet, at der heller ikke i øvrigt er retssikkerhedsmæssige hensyn til de dømte personer, der taler afgørende for, at kompetencen til at afgøre spørgsmål om fodlænke bør ligge hos domstolene.

Rådet bemærker, at der ikke kan rejses det samme kompetencespørgsmål, når det gælder back door-ordningen. Her ligger det således i selve ordningen, at det først er efter afsoning i fængsel i en vis periode, at det – bl.a. baseret på den dømtes adfærd mv. i den periode – endeligt kan

vurderes, om betingelserne for at afsone den resterende tid i fodlænke er opfyldt. Allerede derfor kan kompetencen til at vurdere dette ikke placeres hos domstolene som en del af straffastsættelsen i den enkelte straffesag.

3.1.4. Som led i sine overvejelser har Straffelovrådet også drøftet, om der kan være anledning til at indføre GPS-fodlænker. I dag anvendes GPS-fodlænker ikke i Danmark. I stedet anvendes en fodlænke, der overvåger, om den dømte færdes inden for et på forhånd fastlagt område, f.eks. bopælen.

Straffelovrådet anbefaler, at der arbejdes på at indføre mulighed for at anvende GPS-fodlænker i Danmark, og at der tages udgangspunkt i de norske regler, der indebærer mulighed for situationsbestemt sporing, sådan at myndighederne kan – og kun kan – se den dømtes geografiske position, når den dømte har brudt et fastsat vilkår, eller systemet afgiver en alarm herom.

Efter det foreliggende må det forventes, at der kan gå noget tid, før en ordning med GPS-fodlænker kan være fuldt implementeret. Der er således bl.a. en række tekniske foranstaltninger, der skal på plads, inden en ordning med GPS-fodlænker vil kunne anvendes i Danmark.

Rådet finder dog anledning til allerede nu at pege på, at en mulighed for at anvende GPS-fodlænker – i lighed med den norske ordning – vil kunne være relevant i tilfælde, hvor der er behov for kontrol med overholdelse af kontakt- og opholdsforbud af den ene eller anden karakter, herunder tilhold, opholdsforbud eller bortvisning efter loven om tilhold, opholdsforbud og bortvisning. GPS-fodlænker vil i sådanne situationer bl.a. kunne varetage hensynet til ofres livskvalitet og tryghed.

En mulighed for at anvende GPS-fodlænker vil efter rådets opfattelse også kunne være relevant i andre tilfælde, herunder ved kontrol med bl.a. visse vilkår for betingede domme.

Herudover skal rådet pege på, at GPS-fodlænke kan gøre, at sanktioner i form af strafudståelse med fodlænke i kombination med kontakt- og opholdsforbud føles mere indgribende for den dømte, og at indførelse af GPS-fodlænker derfor også kan medvirke til, at sådanne sanktioner i højere grad end i dag i sig selv vil fremstå som en hård og mærkbar konsekvens for den dømte. Hvis eksempelvis en ung person bliver idømt et nattelivsforbud, hvis overholdelse fremover måtte blive kontrolleret med en GPS-fodlænke, kan det efter rådets opfattelse overvejes, om en sådan samlet sanktion i visse tilfælde helt eller delvist kan træde i stedet for anden straf. Det kan f.eks. være ved at gøre en fængselsstraf (delvist) betinget på vilkår om at bære GPS-fodlænke som led i overholdelsen af et idømt nattelivsforbud.

På det tidspunkt, hvor det kan blive aktuelt at anvende GPS-fodlænke i praksis, bør det også overvejes, om kontakt- og opholdsforbud kombineret med GPS-fodlænke kan udgøre en selvstændig sanktion i visse tilfælde.

3.2. Samfundstjeneste

Efter Straffelovrådets opfattelse er betinget dom med vilkår om samfundstjeneste en strafform, der i de tilfælde, hvor den er egnet, er både bedre og billigere end alternativet, ubetinget fængsel.

Det er også rådets opfattelse, at den gældende samfundstjenesteordning grundlæggende er vel-fungerende, og at ordningen igennem en længere årrække har vist sig som et velegnet alternativ til ubetinget fængsel.

Udgangspunktet for rådets overvejelser er på denne baggrund, at rådet ikke finder betænkeligheder ved at udvide rammerne for og anvendelsen af samfundstjeneste, herunder overveje tilpasninger af samfundstjenesteordningen, der kan medføre, at ordningen i videre omfang end i dag kan anvendes som alternativ til ubetinget fængselsstraf.

I streghed befinder betinget fængselsstraf med vilkår om samfundstjeneste sig mellem ubetinget fængselsstraf og betinget fængselsstraf uden vilkår om samfundstjeneste. Samfundstjeneste kan således afgrænses såvel opad mod dom på ubetinget fængselsstraf og nedad mod dom på betinget fængselsstraf uden vilkår om samfundstjeneste.

I lyset af rådets kommissorium har rådet valgt at koncentrere overvejelserne om rammerne for og anvendelsen af samfundstjeneste opad mod ubetinget fængselsstraf, herunder om samfundstjenesteordningen bør udvides, således at der i visse af de tilfælde, hvor der i dag straffes med ubetinget fængsel, i stedet vil kunne straffes med dom til samfundstjeneste, og i givet fald, hvordan en sådan udvidelse kan ske.

3.2.1. Straffelovrådet finder, at indholdet af dom til samfundstjeneste fortsat bør være en pligt til at udføre ulønnet samfundsnyttigt arbejde i et nærmere angivet antal timer. Herved fastholdes samfundstjenestens både genoprettende og straffende karakter.

Straffelovrådet finder samtidig, at der inden for denne overordnede ramme kan være grund til løbende at overveje indholdet af samfundstjeneste, herunder hvilke typer af arbejde samfundstjeneste kan indebære.

I den forbindelse har rådet ikke fundet anledning til konkret at pege på, hvad det nærmere indhold af arbejdsforpligtelsen i samfundstjenesteordningen kan og bør være. Rådet bemærker herved, at de gældende regler om arbejdsforpligtelsens indhold er vide i den forstand, at arbejdet kan udføres i en bred vifte af virksomheder, institutioner og organisationer, og at det nærmere indhold af arbejdsforpligtelsen afhænger af, hvilke aftaler kriminalforsorgsområderne kan indgå med private virksomheder og offentlige institutioner og organisationer herom. Hertil kommer, at det må afgøres konkret ud fra de enkelte opgavetyper, hvor grænserne går med hensyn til, at samfundstjeneste ikke må bestå i arbejde, som ellers ville være til rådighed for det almindelige arbejdsmarked, eller som er profitkabende for private personer eller virksomheder.

Rådet kan imidlertid pege på en række forhold, der bør tages i betragtning ved overvejelser om indholdet af samfundstjeneste.

For det første skal rådet pege på, at jo mere indholdet af samfundstjeneste afspejler, at den dømte giver noget tilbage til samfundet, desto mere vil samfundstjenestens genoprettende og straffende karakter komme til udtryk.

For det andet skal rådet pege på, at en forudsætning for, at samfundstjeneste kan være et velegnet alternativ til ubetinget fængsel, er, at de dømte i praksis udfører samfundstjenesten. Hvis en dømt ikke ønsker at gennemføre arbejdet i samfundstjeneste, vil det i sagens natur ikke være muligt at tvinge den pågældende til at gennemføre arbejdet. En velfungerende ordning med samfundstjeneste må derfor bygge på, at den dømte er egnet til og har motivation for at gennemføre arbejdet, sådan som det også er tilfældet efter de gældende regler. Det indebærer bl.a., at der i sidste ende ikke vil være noget vundet, hvis samfundstjeneste får et indhold, der betyder, at de dømte i vidt omfang undlader at møde op eller nægter at udføre arbejdet.

3.2.2. Straffelovrådet finder ikke anledning til at foreslå ændringer i de gældende regler om samfundstjenestes anvendelsesområde i form af egnethed, tiltaltes forstraffe og kriminalitetens grovhed udtrykt ved fængselsstraffens længde.

For så vidt angår de kriminalitetsformer, som samfundstjeneste kan anvendes over for, er udgangspunktet i dag, at samfundstjeneste kan anvendes over for et bredt felt af kriminalitetsformer. Der er dog en række lovovertrædelser, hvor udgangspunktet er ubetinget fængsel. Det drejer sig bl.a. om banderelateret kriminalitet, organiseret kriminalitet, røveri, voldtægt, grov vold og nogle sager om simpel vold, grove våbenlovsovertrædelser, grove narkotikaforbrydelser, vidnetrusler efter straffelovens § 123, vold og trusler mod offentligt ansatte mv. efter straf-

felovens § 119, stk. 1, falsk forklaring efter straffelovens § 158, vold mod særligt udsatte efter straffelovens § 247, stk. 2, og sager om kursmanipulation og insiderhandel.

Hvis det i forhold til den gældende retstilstand ønskes at udvide samfundstjenestes anvendelsesområde med hensyn til kriminalitetens art, skal rådet pege på, at det antalsmæssigt største potentiale vil være vold, færdselslovsovertrædelser og overtrædelser af lovgivningen om euforiserende stoffer. Det skyldes, at det er inden for disse områder, at der i dag idømmes flest ubetingede fængselsstraffe.

For så vidt angår *vold* bemærkes, at der senest ved en lovændring i 2019 blev givet en række retningslinjer for samfundstjenestes anvendelsesområde i sager om vold. 2019-lovændringen beroede på en politisk beslutning bl.a. om, at der i sager om grov vold kun bør kunne gives en betinget dom med vilkår om samfundstjeneste under helt ekstraordinære omstændigheder. På den baggrund finder rådet ikke grundlag for at komme med en anbefaling om at ændre det nuværende anvendelsesområde for samfundstjeneste i voldssager.

Heller ikke når det gælder færdselslovsovertrædelser og overtrædelser af lovgivningen om euforiserende stoffer finder rådet grundlag for at anbefale ændringer af anvendelsesområdet for samfundstjeneste.

3.2.3. En kombinationsdom efter straffelovens § 64 indebærer kort sagt, at den dømte afsoner en kortere ubetinget fængselsstraf af op til 3 måneders varighed og derefter er underlagt en betinget dom med vilkår om at udføre samfundstjeneste i et nærmere fastsat antal timer og eventuelt andre vilkår.

Muligheden for at kombinere en betinget dom med vilkår om samfundstjeneste med en ubetinget fængselsstraf anvendes kun i begrænset omfang i praksis. Som eksempel var der i 2023 8.052 ubetingede fængselsstraffe og kun 140 kombinationsdomme med vilkår om samfundstjeneste.

Kombinationsdomme kan anvendes som en særlig mellemform, hvor en rent ubetinget straf findes at være for streng, mens en betinget dom med vilkår om samfundstjeneste uden nogen ubetinget del forekommer for mild. Samtidig er det sådan, at jo flere muligheder domstolene har for at sammensætte en straf, der er tilpasset den enkelte lovovertræder, desto bedre er mulighederne for at sammensætte en straf, som er passende i det enkelte tilfælde.

Rådet skal på den baggrund anbefale, at de relevante aktører – det vil navnlig sige anklagemyndigheden og domstolene – fremover i endnu højere grad har fokus på, om kombinationsdomme kan anvendes som en særlig mellemform, hvor en rent ubetinget fængselsstraf findes at være

for streng, mens en betinget fængselsstraf med vilkår om samfundstjeneste uden nogen ubetinget del forekommer for mild.

3.2.4. Straffelovrådet har som led i overvejelserne om samfundstjeneste valgt at knytte nogle bemærkninger til betingelserne for at blive prøveløsladt med vilkår om samfundstjeneste.

Rådet finder anledning til at fremhæve, at prøveløsladelse med vilkår om samfundstjeneste er en foranstaltning, der gør det muligt at tilgodese både pønale og resocialiserende hensyn. Det taler efter rådets opfattelse for at udvide anvendelsen af prøveløsladelse med vilkår om samfundstjeneste. Hertil kommer, at det kan medvirke til at lette et ressourcemæssigt pres på fængslerne.

På den baggrund finder rådet, at det bør overvejes i visse tilfælde at give mulighed for prøveløsladelse efter straffelovens § 38, når halvdelen, dog mindst 2 måneder, af straffen er udstået – til forskel fra i dag, hvor 2/3 af straffen som udgangspunkt skal være udstået – mod at den dømte til gengæld undergiver sig vilkår om samfundstjeneste og eventuelt andre vilkår.

3.3. Nat- og weekendafsoning

I lyset af den sammenhæng, der er mellem straffelovens regler om ubetinget fængselsstraf og den måde, som ubetinget fængselsstraf fuldbyrdes på, har Straffelovrådet i tilknytning til sine overvejelser om fodlænkeordningerne og om samfundstjeneste fundet anledning til at behandle visse spørgsmål om alternative former for afsoning af ubetinget fængselsstraf i form af nat- og weekendafsoning, som kort sagt indebærer, at den dømte alene er frihedsberøvet på bestemte tidspunkter, henholdsvis om natten og i weekender.

Nat- og weekendafsoning vil have et betydeligt resocialiserende element og vil i den forstand varetage samme hensyn som bl.a. fodlænkeordningerne. Ordningen vil således medføre, at den dømte vil kunne bevare tilknytningen til arbejdsmarkedet eller uddannelsessystemet mv. og i større eller mindre grad opretholde kontakten med familie og venner. Ordningen vil også kunne bidrage til, at lovovertrædere i nogen grad undgår de negative påvirkninger, som kan finde sted i et fængsel.

Efter rådets opfattelse vil en ordning med *natafsoning*, dvs. en ordning, der indebærer, at den dømte alene er frihedsberøvet fra f.eks. kl. 22.00 til kl. 06.00, samlet set formentlig ikke adskille sig væsentligt fra afsoning af en almindelig ubetinget fængselsstraf med mulighed for daglig udgang med henblik på at varetage beskæftigelse, uddannelse eller andet formål, der i dag kan

begrunde en udgangstilladelse. Rådet finder på den baggrund ikke anledning til at gå videre med overvejelser for en eventuel model for natafsoning.

En eventuel ordning med *weekendafsoning* vil indebære, at den dømte alene er frihedsberøvet i weekenden, dvs. i praksis fra f.eks. fredag kl. 17.00 til mandag kl. 06.00.

Om en sådan ordning skal rådet pege på, at selv om den dømte ikke er frihedsberøvet hver dag, kan det straffende element ved weekendafsoning være betydeligt, fordi vedkommende i weekenderne vil være frihedsberøvet og dermed også afskåret fra familie og venner samt sociale aktiviteter.

En sådan betydelig straffende effekt kan bl.a. gøre sig gældende over for unge lovovertrædere, som i en periode vil være afskåret fra deres omgangskreds og sociale aktiviteter i weekenden. Samtidig vil ordningen give mulighed for, at den unge kan passe et arbejde eller gennemføre uddannelse i hverdagene, hvilket kan understøtte den unge i at skabe sig en kriminalitetsfri tilværelse og lette overgangen til et liv efter straffuldbyrdelsen.

Rådet skal samtidig pege på, at udformningen af en ordning med weekendafsoning kan indebære en række praktiske udfordringer. Det må bl.a. tages i betragtning, at weekendafsoning kan medføre en ujævn udnyttelse af kriminalforsorgens kapacitet. Endvidere skal rådet pege på, at en ordning med weekendafsoning i praksis formentlig forudsætter, at afsoningsstedet er placeret relativt tæt på den dømtes opholdssted.

Hvis der kan etableres løsninger med hensyn til de ovennævnte spørgsmål, og det besluttet at gå videre med overvejelser om en ordning med weekendafsoning, er det rådets opfattelse, at overvejelserne i første række bør være koncentreret om en forholdsvis afgrænset ordning. Det kunne eventuelt være som en forsøgsordning, der omfatter unge personer op til 25 eller 30 år, som ellers ville være blevet idømt en ubetinget fængselsstraf på op til 6 måneders eller 1 års ubetinget fængsel.

Rådet skal endvidere pege på, at de hensyn, der kan begrunde en ordning med weekendafsoning, allerede i vidt omfang kan varetages gennem front door- og back door-fodlænkeordningerne. Hvis det besluttet at gå videre med overvejelser om en ordning med weekendafsoning, bør det derfor – bl.a. under hensyntagen til ensartethed og forudsigelighed i retsanvendelsen – under alle omstændigheder overvejes, hvordan afgrænsningen mellem de eksisterende fodlænkeordninger og weekendafsoning skal være, og hvordan eventuelle overlap mellem ordningerne skal håndteres.

København, oktober 2024

Ole Hasselgaard (formand)

Trine Baumbach

Niels Deichmann

Thomas Elholm

Ina Eliassen

Thomas Højgaard

Poul Dahl Jensen

Helle Kyndesen

Hanne Rahbæk

Jan Reckendorff

Torben Tranæs

Søren Rams Rasmussen

Kapitel 2

Fodlænkeordninger

Efter kommissoriet er Straffelovrådet anmodet om at foretage en vurdering af, om der er behov for at revidere straffelovens regler om straf og andre retsfølger af strafbare forhold. Rådet er i den forbindelse anmodet om at inddrage straffuldbyrddelseslovens regler om fodlænke.

På den baggrund har Straffelovrådet foretaget en gennemgang af reglerne om fodlænke og vurderet, om der er behov for at ændre reglerne.

1. Gældende ret

Fodlænke er en måde at afsone en ubetinget fængselsstraf på. Det vil sige, at der er tale om en afsoningsform og ikke om en selvstændig strafferetlig sanktion.

Der findes i dag to typer fodlænkeafsoning i Danmark. For det første såkaldt "front door"-fodlænke, der indebærer, at den dømte afsoner hele sin straf på egen bopæl. For det andet såkaldt "back door"-fodlænke, der anvendes som led i udslusningen i forbindelse med fængselsstraf, sådan at den indsatte udstationeres til eget hjem med fodlænke i den sidste del af afsoningen.

Front door-fodlænke blev oprindeligt indført med virkning fra den 1. juli 2005, hvor der i straffuldbyrddelsesloven blev indsat et særligt kapitel om fuldbyrddelse af straf på bopælen under intensiv overvågning og kontrol. Ordningen og udviklingen siden 1. juli 2005 er nærmere beskrevet i Straffelovrådets betænkning nr. 1545/2014 om samfundstjeneste mv., side 58 ff. Under pkt. 1.1 omtales på den baggrund reglerne om front door-fodlænke i straffuldbyrddelseslovens kapitel 13 a, sådan som reglerne er udformet i dag.

Back door-fodlænke blev oprindeligt indført med virkning fra den 1. juli 2013, hvor der i straffuldbyrddelseslovens § 48, stk. 2, nr. 2 (nu nr. 3), blev indsat en bestemmelse om, at tilladelse til udgang kunne betinges af, at den indsatte under udgangen undergav sig intensiv overvågning og kontrol på bopælen, bl.a. under forudsætning af, at der var et særligt udstationeringsformål. Den 1. juli 2022 blev ordningen udvidet til sin nuværende form, hvor udstationering til egen bopæl med fodlænke eller til et udslusningsfængsel er et normalt led i afsoningen for indsatte, der udstår tidsbestemt straf af mere end 6 måneders varighed. Reglerne herom er i straffuldbyrddelseslovens kapitel 9, og de er omtalt under pkt. 1.2.

Under pkt. 1.3 omtales kort tilgængelig forskning om virkningen af fodlænkeordninger, herunder fodlænkeordningers præventive effekter.

1.1. Front door-fodlænkeordningen

1.1.1. Betingelserne

Efter straffuldbyrdeleslovens § 20, stk. 3, kan fængselsstraf i særlige tilfælde fuldbyrdes på den dømtes bopæl under intensiv overvågning og kontrol (fodlænke) efter reglerne i lovens §§ 78 a-78 f.

Efter straffuldbyrdeleslovens § 78 a, stk. 1, kan personer, der er idømt fængselsstraf i indtil 6 måneder, efter ansøgning meddeles tilladelse til, at straffen afsones i fodlænke efter reglerne i straffuldbyrdeleslovens §§ 78 b-78 f. Det er ikke et krav, at den fængselsstraf, som den dømtes ansøgning vedrører, er idømt ved samme dom, når blot den samlede fængselsstraf ikke overstiger 6 måneder. Ved en kombinationsdom efter straffelovens § 58 kan den ubetingede del af straffen udstås på bopælen med fodlænke.

Tilladelse meddeles af det kriminalforsorgsområde, hvor den dømte har bopæl, medmindre andet er aftalt, jf. § 4 i bekendtgørelse nr. 470 af 22. april 2022 om fuldbyrdelse af straf på bopælen under intensiv overvågning og kontrol (bekendtgørelse om strafudståelse på bopælen).

Det fremgår af forarbejderne til lov nr. 367 af 24. maj 2005 (Folketingstidende 2004-05, 2. samling, tillæg A, side 459), at tilladelse alene kan meddeles personer, der er idømt en ubetinget fængselsstraf.

Tilladelse til strafudståelse på bopælen med fodlænke kan som udgangspunkt meddeles ved alle kriminalitetsformer. Efter straffuldbyrdeleslovens § 78 a, stk. 2, kan tilladelse dog ikke meddeles personer, der er idømt fængselsstraf i indtil 14 dage for overtrædelse af lovgivningen om våben og eksplosivstoffer, medmindre straffen tillige er idømt for overtrædelse af anden lovgivning, og den eller de skete overtrædelser af lovgivningen om våben og eksplosivstoffer ikke har været af væsentlig betydning for straffens længde. Tilladelse til at afsone i fodlænke kan efter straffuldbyrdeleslovens § 78 a, stk. 3, heller ikke meddeles personer, der er dømt for voldtægt efter straffelovens § 216 eller § 225, jf. § 216. Baggrunden for disse undtagelser er beskrevet nærmere lige nedenfor.

Adgangen til at afsone i fodlænke var ved ordningens indførelse begrænset til personer, der var idømt fængselsstraf i indtil 3 måneder for overtrædelse af færdselsloven. Ved lov nr. 304 af 19.

april 2006 blev fodlænkeordningen udvidet til at omfatte alle personer, som på gerningstidspunktet var under 25 år, og som idømmes fængselsstraf i indtil 3 måneder uanset karakteren af lovovertrædelsen. Ordningen blev endvidere udvidet til at omfatte personer (uanset alder), der før, samtidig med eller efter en dom for overtrædelse af færdselsloven tillige var idømt straf for overtrædelse af anden lovgivning, hvis den eller de skete overtrædelser af anden lovgivning ikke var af væsentlig betydning for den samlede fængselsstrafs længde, og hvis længden af den samlede fængselsstraf ikke oversteg 3 måneder. Ved lov nr. 496 af 17. juni 2008 blev fodlænkeordningen udvidet til at omfatte alle personer, der idømmes fængselsstraf i indtil 3 måneder, uanset den dømtes alder og forseelsens art. Ordningen blev samtidig ved lov nr. 500 af 17. juni 2008 ændret således, at personer, der er idømt fængselsstraf i indtil 14 dage for overtrædelse af lovgivningen om våben og eksplosivstoffer, ikke kan gives tilladelse til at afsone i fodlænke, medmindre straffen tillige er idømt for overtrædelse af anden lovgivning, og den eller de skete lovovertrædelser af lovgivningen om våben og eksplosivstoffer ikke har været af væsentlig betydning for straffens længde. Baggrunden herfor var bl.a. en skærpelse af straffen på våbenområdet, der medførte, at der i højere grad end tidligere ville blive idømt helt korte fængselsstraffe. Skærpelsen antoges at ville medføre en betydelig ressourcemæssig belastning af kriminalforsorgens sagsbehandling, hvis de dømte skulle have mulighed for efter ansøgning at afsone disse helt korte straffe med fodlænke på egen bopæl. Ved lov nr. 712 af 25. juni 2010 blev fodlænkeordningen udvidet til fængselsstraf, der ikke overstiger 5 måneder. Ved lov nr. 628 af 12. juni 2013 blev fodlænkeordningen udvidet til sin nuværende udformning med fængselsstraf, der ikke overstiger 6 måneder. Ved lov nr. 1552 af 12. december 2023 blev det fastsat, at voldtægtsdømte er afskåret muligheden for at afsone deres straf med fodlænke på egen bopæl. Baggrunden herfor var et ønske om at sikre, at afsoningsformen for voldtægtsdømte i højere grad afspejler forbrydelsens alvor.

Efter § 3 i bekendtgørelse om strafudståelse på bopælen foregår det i praksis sådan, at når kriminalforsorgen modtager meddelelse om, at en person, der opfylder betingelserne i straffuldbyrddelseslovens § 78 a, stk. 1-2, skal udstå fængselsstraf, sender kriminalforsorgen et orienteringsbrev til den dømte, hvori der bl.a. vejledes om muligheden for at ansøge om tilladelse til at udstå straffen på bopælen. I visse tilfælde sendes orienteringsbreve ikke, f.eks. hvis den dømte er varetægtsfængslet.

Efter straffuldbyrddelseslovens § 78 b, stk. 1, kan tilladelse til afsoning i fodlænke meddeles, hvis

- 1) den dømtes boligforhold er af en sådan beskaffenhed, at straffuldbyrddelse på bopælen kan gennemføres under intensiv overvågning og kontrol,

- 2) den dømtes beskæftigelsesforhold i form af arbejde, uddannelse el.lign. er af en sådan beskaffenhed, at straffuldbyrdelsen kan gennemføres under intensiv overvågning og kontrol, og
- 3) personer, der har samme bopæl som den dømte, og som er over 18 år, meddeler samtykke til, at straffen kan fuldbyrdes på den fælles bopæl.

Efter § 78 b, stk. 2, gælder beskæftigelseskravet i stk. 1, nr. 2, ikke for personer, der er idømt fængselsstraf i 30 dage eller derunder. Der kan endvidere dispenseres fra betingelsen i særlige tilfælde, hvor den dømtes beskæftigelsessituation taler for det.

Tilladelse til strafudståelse på bopælen nægtes meddelt, hvis særegne hensyn til retshåndhævelsen undtagelsesvis kræver dette, eller hvis denne fuldbyrdelsesform som følge af den dømtes forhold ikke findes hensigtsmæssig, herunder hvis der er grund til at antage, at den dømte ikke vil overholde de vilkår, som gælder for fuldbyrdelse på bopælen, jf. § 78 b, stk. 3.

Baggrunden for bestemmelsens første led om særegne hensyn til retshåndhævelsen er, at der i visse tilfælde kan gøre sig særlige konkrete forhold gældende, som medfører, at der ikke bør gives tilladelse til afsoning i fodlænke, selv om den dømte i øvrigt opfylder betingelserne. Om tilladelse skal nægtes meddelt efter denne bestemmelse, beror på en konkret vurdering af den dømtes forhold i hvert enkelt tilfælde samt mulighederne for gennemførelse af den intensive overvågning og kontrol med den dømte. Det er i forarbejderne til lov nr. 628 af 12. juni 2013 (Folketingstidende 2012-13, tillæg A, L 133 som fremsat, side 16) anført, at muligheden for at nægte tilladelse på baggrund af retshåndhævelsen er yderst snæver, og at muligheden ikke tænkes anvendt, medmindre der er tale om, at særegne retshåndhævelsessens hensyn kræver, at straffen ikke afsones i fodlænke.

I praksis er bestemmelsen i § 78 b, stk. 3, 1. led, kun anvendt ganske få gange. Direktoratet for Kriminalforsorgen har oplyst, at det bl.a. har været tilfældet i en sag, hvor ansøgeren var idømt 5 måneders fængsel for offentligt at billige et terrorangreb. Derudover har bestemmelsen været anvendt i to sager, hvor de pågældende var dømt for at rejse til Syrien for at modtage kamptræning og kæmpe på et tidspunkt, hvor det ikke var lovligt at rejse til Syrien uden et anerkendelsesværdigt formål.

Som nævnt fastsætter § 78 b, stk. 3, 2. led, at tilladelse til afsoning i fodlænke nægtes, hvis denne fuldbyrdelsesform som følge af den dømtes forhold ikke findes hensigtsmæssig, herunder hvis der er grund til at antage, at den dømte ikke vil overholde de vilkår, som gælder for fuldbyrdelse på bopælen. Det er i den forbindelse i forarbejderne til lov nr. 367 af 24. maj 2005 (Folketingstidende 2004-05, 2. samling, tillæg A, side 426 ff.) forudsat, at tilladelse nægtes

meddelt, hvis der konkret er grund til at antage, at den dømte ikke vil overholde de vilkår, der gælder for fuldbyrdelse på bopælen, navnlig fordi dette tidligere er sket, eller hvis den dømte adskillige gange tidligere har udstået straf på bopælen med elektronisk fodlænke mv. Kriminalforsorgen har oplyst, at også andre forudgående vilkårsovertrædelser, herunder overtrædelser af vilkår om samfundstjeneste, vil indgå i vurderingen af, om der bør meddeles tilladelse til fodlænkeafsoning.

Tilladelse bør ifølge nævnte forarbejder også nægtes meddelt, hvis den dømte f.eks. på grund af et massivt alkoholmisbrug eller misbrug af euforiserende stoffer eller andre forbudte stoffer må antages at være ude af stand til at overholde de vilkår, der gælder for fodlænkeafsoning.

Endvidere bør tilladelse til fodlænkeafsoning ifølge nævnte forarbejder nægtes meddelt, hvis årsagen til, at ansøger er blevet idømt en ubetinget fængselsstraf i stedet for en betinget dom med vilkår om samfundstjeneste eller alkoholistbehandling, alene er, at den pågældende har erklæret sig uvillig til at udføre samfundstjeneste eller underkaste sig en struktureret, kontrolleret behandling mod misbrug af alkohol. Det skal bl.a. ses i lyset af, at det ikke skal være muligt at spekulere i at blive idømt en ubetinget fængselsstraf frem for en betinget fængselsstraf med vilkår om samfundstjeneste ud fra en forventning om, at den ubetingede fængselsstraf vil kunne afsones med fodlænke. Som også nævnt ovenfor vil det ud fra samme tankegang indgå i vurderingen af, om der bør meddeles tilladelse til fodlænkeafsoning, hvis den ubetingede fængselsstraf, som ansøgningen vedrører, er et resultat af, at den pågældende har overtrådt et vilkår om samfundstjeneste.

I forarbejderne til lov nr. 496 af 17. juni 2008 (Folketingstidende 2007-08, 2. samling, tillæg A, side 3518 ff.) er det endvidere forudsat, at tilladelse vil kunne nægtes, hvis den fængselsstraf, som ansøgningen vedrører, er idømt for kriminalitet begået mod en anden person i ansøgerens husstand, f.eks. volds- eller seksualkriminalitet, selv om den pågældende (forurettede) giver samtykke.

Tilladelse vil ifølge nævnte forarbejder også kunne nægtes, hvis det ikke i praksis vil være muligt at gennemføre den forudsatte intensive overvågning og kontrol med den dømte.

Tilladelse vil ifølge nævnte forarbejder endvidere kunne nægtes, hvis det efter en konkret vurdering må lægges til grund, at der foreligger en væsentlig risiko for, at den dømte vil misbruge en tilladelse til strafudståelse på bopælen til at fortsætte med at begå kriminalitet. En sådan væsentlig risiko vil ikke mindst kunne foreligge i tilfælde, hvor den pågældende er dømt for kriminalitet begået i hjemmet, f.eks. ved brug af sin personlige computer.

Tilladelse vil ifølge nævnte forarbejder desuden kunne nægtes en 15-17-årig domfældt, hvis de personlige forhold er af en sådan karakter, at vedkommende konkret skønnes at være mere egnet til anbringelse på hospital, i familiepleje, i egnet hjem eller i institution.

Endelig vil en person, der har flere uafsonede domme, som sammenlagt overstiger 6 måneders fængsel, ifølge nævnte forarbejder ikke kunne få tilladelse til at afsone straffen helt eller delvist i fodlænke i medfør af front door-ordningen.

Hvis den dømte først efter, at pågældende er påbegyndt afsoning, indgiver en ansøgning om tilladelse til strafudståelse på bopælen, følger det af pkt. 34 i vejledning nr. 10112 af 22. december 2023 om fuldbyrdelse af straf på bopælen under intensiv overvågning og kontrol (vejledning om strafudståelse på bopælen), at ansøgningen kun i ganske særlige tilfælde kan imødekommes, således at den dømte kan overføres fra en afsoningsinstitution til fortsat afsoning på bopælen i fodlænke. Det kan være tilfældet, hvor ganske særlige omstændigheder af f.eks. arbejds-, uddannelses-, familie- eller helbredsmæssig karakter eller særligt tungtvejende hensyn til den pågældendes resocialisering taler for fodlænkeafsoning. Det er endvidere en forudsætning, at det er undskyldeligt, at den dømte ikke har søgt rettidigt om fodlænkeafsoning.

Et væsentligt formål med front door-ordningen er, at den dømte kan bevare tilknytningen til arbejdsmarkedet eller uddannelsessystemet mv. under afsoningen, idet dette kan forbedre den pågældendes muligheder for på lang sigt at have en varig tilknytning til arbejdsmarkedet, hvilket generelt vil kunne medvirke til at mindske risikoen for tilbagefald til ny kriminalitet (recidiv).

Beskæftigelseskravet i § 78 b, stk. 1, nr. 2, er bl.a. begrundet i resocialiseringshensyn samt hensynet til, at den dømte ikke i fuldbyrdelsesperioden isoleres på bopælen. Det fremgår af forarbejderne til lov nr. 628 af 12. juni 2013 (Folketingstidende 2012-13, tillæg A, L 133 som fremsat, side 16 f.), at dispensationsmuligheden i § 78 b, stk. 2, navnlig er tænkt anvendt på pensionister, førtidspensionister, efterlønsmodtagere mv., som varigt er uden for arbejdsmarkedet, samt langtidssygemeldte, hvis sygemeldingen forventes at række ud over afsoningen. Herudover kan dispensationsmuligheden anvendes i tilfælde, hvor den dømte under afsoningen i fodlænke ufrivilligt bliver arbejdsløs (uforskyldt ledighed), og det ikke er muligt at skaffe nogen form for alternativ beskæftigelse. Endelig kan dispensationsmuligheden anvendes i tilfælde, hvor den dømte skal afsone op til 6 ugers fængselsstraf, og man ved at lægge afsoningen i en ferieperiode, under afspadsering, orlov eller lignende kan forhindre, at den dømte mister sin beskæftigelse på grund af afsoningen.

Det fremgår af forarbejderne til lov nr. 367 af 24. maj 2005 (Folketingstidende 2004-05, 2. samling, tillæg A, side 426 ff.), at den dømtes arbejde, uddannelse eller lignende som udgangspunkt bør have et tidsmæssigt omfang af minimum 20 timer og maksimalt 37 timer ugentligt. En person, der er arbejdsløs, vil som udgangspunkt ikke kunne meddeles tilladelse til afsoning i fodlænke, medmindre den pågældende ufrivilligt under afsoningen bliver arbejdsløs, jf. ovenfor. Andre personer uden beskæftigelse, f.eks. folkepensionister, førtidspensionister og efterlønsmodtagere, kan opfylde beskæftigelseskravet ved deltagelse i dagcenteraktiviteter, programvirksomhed i kriminalforsorgens regi eller lignende. I sådanne tilfælde kan beskæftigelseskravet anses for opfyldt, uanset at den pågældendes beskæftigelsesaktivitet(er) udgør mindre end 20 timer ugentligt, ligesom der kan dispenseres fra beskæftigelseskravet, hvor den dømtes beskæftigelsessituation taler for det. I medfør af straffuldbyrdslovens § 78 b, stk. 2, kan sådanne personer også helt fritages for beskæftigelseskravet, jf. herom ovenfor.

Efter straffuldbyrdslovens § 78 b, stk. 4-5, foretager kriminalforsorgen til brug for afgørelsen af, om den dømte opfylder betingelserne i § 78 b, stk. 1, nr. 1-3, en nærmere undersøgelse af den dømtes personlige forhold, herunder vedkommendes boligforhold, beskæftigelsesforhold samt fysiske og psykiske tilstand (egnethedsvurdering).

Undersøgelsen foretages af kriminalforsorgsområdet og har til formål dels at afdække, om den pågældende opfylder betingelserne for at få tilladelse til at udstå straffen på bopælen, dels at afdække, om den dømtes personlige forhold gør straffuldbyrdsen på bopælen uhensigtsmæssig. Der lægges i den forbindelse vægt på den pågældendes aktuelle forhold og forhold under eventuel tidligere afsoning, herunder den pågældendes evne til at samarbejde med kriminalforsorgen og undergive sig kontrol og tilsyn.

Undersøgelsen skal bl.a. afdække, om den pågældende har et behandlingskrævende alkoholmisbrug eller et misbrug af euforiserende stoffer eller lignende. Dette kan eventuelt ske ved, at den medarbejder, der foretager undersøgelsen, bestemmer, at den dømte skal aflægge udåndingsprøve eller urinprøve, jf. straffuldbyrdslovens § 78 b, stk. 4.

I forbindelse med egnethedsvurderingen afdækkes desuden rammerne for ansøgerens beskæftigelse og ønsker til aktivitetsskema, og disse forhold indgår i kriminalforsorgsområdets vurdering af, hvorvidt den dømte vil være i stand til at håndtere graden af frihed under afsoningen uden risiko for misbrug.

Undersøgelsen munder ud i en konklusion om, hvorvidt den pågældende er egnet til at udstå straffen på bopælen, herunder om der skal fastsættes yderligere vilkår for tilladelsen end dem, som fremgår af straffuldbyrdslovens § 78 c, jf. herom nedenfor. Deltagelse i egnethedsun-

dersøgelsen er en betingelse for at komme i betragtning til ordningen, og en dømt, der nægter at deltage eller udebliver fra undersøgelsen, meddeles derfor afslag på ansøgningen, jf. straffuldbyrdslovens § 78 b, stk. 5. Det samme gælder, hvis den dømte nægter at samarbejde i fornødent omfang.

Kriminalforsorgsområdets afgørelse om afslag på afsoning med fodlænke kan ikke påklages til Direktoratet for Kriminalforsorgen. Kriminalforsorgsområdets afgørelse om tilbagekaldelse af en tilladelse til strafudståelse på bopælen efter straffuldbyrdslovens § 78 e kan påklages til Direktoratet for Kriminalforsorgen, jf. § 27, stk. 1, i bekendtgørelse om strafudståelse på bopælen.

1.1.2. Vilkår og kontrol

Straffuldbyrdslovens § 78 c, stk. 1, nr. 1-8, indeholder en række obligatoriske vilkår. Den dømte må bl.a. ikke begå strafbare forhold, forlade sin bopæl uden for de af tilsynsmyndigheden fastsatte tidsrum eller indtage alkohol, euforiserende stoffer mv. Den dømte skal desuden undergive sig kriminalforsorgens tilsyn og kontrol, herunder elektronisk kontrol mv., og efterkomme pålæg fra tilsynsmyndigheden om at deltage i program, der har til formål at forbedre den pågældendes muligheder for fremover at leve en kriminalitetsfri tilværelse.

Der kan endvidere fastsættes andre vilkår, der findes hensigtsmæssige, herunder vilkår om, at den dømte underkaster sig en struktureret, kontrolleret alkoholistbehandling, jf. § 78 c, stk. 2. Hvis det i forbindelse med egnethedsundersøgelsen har vist sig, at den dømte har et behandlingskrævende alkoholmisbrug, skal der i tilladelsen som hovedregel fastsættes et vilkår om alkoholistbehandling. Som også nævnt ovenfor skal tilladelse som udgangspunkt dog nægtes, hvis den dømte f.eks. på grund af et massivt alkoholmisbrug eller misbrug af euforiserende stoffer mv. vurderes at være ude af stand til at overholde de fastsatte vilkår, jf. straffuldbyrdslovens § 78 b, stk. 3.

Ifølge § 8, stk. 1, i bekendtgørelse om strafudståelse på bopælen udarbejder kriminalforsorgen – inden strafudståelse på bopælen iværksættes og i samarbejde med den dømte – et aktivitetskema. Heraf fremgår det bl.a., inden for hvilket tidsrum den dømte skal befinde sig på bopælen, befinde sig på arbejds- eller uddannelsessted eller lignende, deltage i eventuel programvirksomhed, deltage i eventuel behandling og møde til kontrolbesøg hos kriminalforsorgsområdet mv.

I aktivitetskemaet fastsættes det endvidere, inden for hvilke tidsrum den dømte kan forlade sin bopæl med henblik på en række nærmere bestemte aktiviteter som indkøb, tøjvask mv. samt

eventuelt særlige aktiviteter med et resocialiserende formål, jf. bekendtgørelsens § 8, stk. 2 og 3. I medfør af bekendtgørelsens § 8, stk. 4-6, kan det i aktivitetsskemaet også fastsættes, at den dømte på aktivitetsfrie dage, som afsoningen skrider frem, kan opholde sig uden for sin bopæl i længere og længere tid ad gangen.

Det er kriminalforsorgen, der fører tilsyn med den dømte under afsoning i fodlænke, herunder med overholdelsen af vilkår, jf. straffuldbyrdslovens § 78 d. Der er fastsat nærmere regler om kriminalforsorgens tilsyn og kontrol i bekendtgørelse om strafudståelse på bopælen.

Tilsynet har til formål at støtte og vejlede den dømte med henblik på at forbedre muligheden for at leve en kriminalitetsfri tilværelse og at udøve kontrol med, at den dømte overholder vilkårene, jf. bekendtgørelsens §§ 15 og 16. Omfanget af kontakten mellem kriminalforsorgsområdet og den dømte under fuldbyrdelsen fastsættes ud fra en samlet vurdering af behovet for støtte og kontrol samt under hensyn til reglerne i bekendtgørelsens §§ 20 og 21, jf. bekendtgørelsens § 18.

Kontrollen med, at den dømte overholder de vilkår, der er fastsat for tilladelsen, sker bl.a. ved, at den dømte i fuldbyrdsperioden døgnet rundt overvåges ved en elektronisk sender, som kriminalforsorgsområdet ved iværksættelsen af strafudståelsen monterer på den dømtes person, jf. bekendtgørelsens § 19. Det elektroniske udstyr, der placeres på den dømtes bopæl, sikrer, at kontrollen med den dømte kan foregå døgnet rundt. En sender, som er monteret på den dømtes ankel, afgiver kontinuerligt kodede signaler, som kan opfanges af den modtager, der er installeret på bopælen. Hvis den dømte ikke er på bopælen i det tidsrum, hvor den pågældende har pligt til at være der, vil der straks gå en alarm til en central computer i direktoratet med henblik på underretning af kriminalforsorgsområdet.

Kontrol og tilsyn sker endvidere ved, at kriminalforsorgsområdet foretager kontrolbesøg og kontrolopringninger til bopælen, arbejdspladsen, uddannelsesstedet eller lignende, og at den dømte pålægges at møde hos kriminalforsorgsområdet, jf. bekendtgørelsens § 20.

Antallet af uanmeldte kontrolbesøg og kontrolopringninger fastsættes ud fra en vurdering af behovet for kontrol og tilsyn i det enkelte tilfælde, dog således at kriminalforsorgsområdet som minimum aflægger 1-3 uanmeldte kontrolbesøg på bopælen om ugen og som minimum foretager 1 kontrolopringning til arbejdsplads, uddannelsessted eller lignende om ugen, jf. bekendtgørelsens § 21, stk. 1. Fastsættelsen af, i hvilket omfang den dømte skal møde op hos kriminalforsorgsområdet, jf. straffuldbyrdslovens § 78 c, stk. 1, nr. 8, sker ud fra en vurdering af behovet for tilsyn og kontrol i det enkelte tilfælde, jf. bekendtgørelsens § 21, stk. 2. Udåndings-

og urinprøver kan bl.a. udtages under kontrolbesøg på bopælen, eller når den dømte møder hos kriminalforsorgsområdet, jf. bekendtgørelsens § 22.

Efter straffuldbyrdelseslovens § 78 e kan tilladelsen tilbagekaldes under nærmere omstændigheder. Det gælder, hvis den dømte anmoder derom, hvis den dømte inden fuldbyrdelsens iværksættelse har begået strafbart forhold, hvis den dømte på tidspunktet for fuldbyrdelsens iværksættelse eller under denne frihedsberøves af anden grund end til fuldbyrdelse af den fængselsstraf, tilladelsen vedrører, eller hvis den dømte på tidspunktet for fuldbyrdelsens iværksættelse eller under denne ikke længere opfylder betingelserne i § 78 b, stk. 1, nr. 1-3.

En tilladelse kan endvidere tilbagekaldes, hvis den dømte under fuldbyrdelsen overtræder et eller flere af de i § 78 c, stk. 1, nr. 1-8, nævnte vilkår. Det samme gælder, hvis den dømte overtræder et vilkår fastsat i medfør af § 78 c, stk. 2, eller hvis kriminalforsorgens tilsyn og kontrol med den dømte ikke kan gennemføres på grund af dennes adfærd. Tilbagekaldes tilladelsen efter fuldbyrdelsens iværksættelse, skal den dømte overføres til fængsel eller arresthus til afsoning af reststraffen, jf. straffuldbyrdelseslovens § 78 f, stk. 1.

Det fremgår af forarbejderne til lov nr. 367 af 24. maj 2005 (Folketingstidende 2004-05, 2. samling, tillæg A, side 426 ff.), at tolerancen over for vilkårsovertrædelser skal være meget lav. Opholder den dømte sig f.eks. ikke på sin bopæl inden for de af tilsynsmyndigheden fastsatte tidsrum, udebliver den dømte helt eller delvist fra sit arbejde, uddannelse eller lignende, eller møder den dømte ikke op til den programvirksomhed eller det behandlingsprogram, som det er blevet pålagt den pågældende at deltage i, skal tilladelsen som altovervejende hovedregel tilbagekaldes. Det samme gælder, hvis den dømte ikke overholder vilkåret om ikke at indtage alkohol, euforiserende stoffer mv. Er den dømtes overtrædelse enkeltstående og helt bagatelagtig, eller foreligger der i øvrigt særlige omstændigheder, kan tilbagekaldelse dog undlades.

Med lov nr. 628 af 12. juni 2013 blev der foretaget en justering af tolerancen over for vilkårsovertrædelser. Det fremgår af forarbejderne til loven (Folketingstidende 2012-13, tillæg A, L 133 som fremsat, side 19), at der efter et konkret skøn skal kunne anlægges en vis, forhøjet tolerance over for vilkårsovertrædelser. Det gælder f.eks. i tilfælde, hvor det konstateres, at den dømte har overtrådt afsoningsvilkårene ved at indtage en mindre mængde alkohol. I sådanne tilfælde er det således muligt at undlade at tilbagekalde tilladelsen, hvis afsoningsforløbet i øvrigt vurderes som velfungerende, eller hvis tilbagekaldelsen konkret må anses for et uproportionalt indgreb sammenholdt med vilkårsovertrædelsen. Det vil være en forudsætning, at hensynet til det resocialiserende eller behandlingsmæssige arbejde med den dømte taler afgørende imod tilbagekaldelse. Tilbagekaldelse vil i sådanne tilfælde kunne undlades, også selv om vilkårsovertrædelsen ikke er helt enkeltstående og bagatelagtig.

1.2. Back door-fodlænkeordningen

Med lov nr. 628 af 12. juni 2013 indførtes mulighed for, at indsatte kan få tilladelse til udgang i form af udstationering med fodlænke til bopælen.

Efter straffuldbyrddelseslovens § 48, stk. 2, nr. 3, kan tilladelse til udgang betinges af, at den indsatte undergiver sig intensiv overvågning og kontrol på bopælen (elektronisk fodlænke). Ved et sådant vilkår kan det bestemmes, at reglerne i straffuldbyrddelseslovens §§ 78 b-78 f eller regler udstedt i medfør heraf helt eller delvist skal finde tilsvarende anvendelse, jf. straffuldbyrddelseslovens § 48, stk. 3.

Det er forudsat i bemærkningerne til straffuldbyrddelseslovens § 48 (Folketingstidende 2012-13, tillæg A, L 133 som fremsat, side 19 og 36), at udgang i givet fald skal ske i form af udstationering, og at udstationering til fodlænkeafsoning på egen bopæl efter bestemmelsen kan finde sted i et tidsrum af maksimalt 6 måneder op til løsladelsestidspunktet. Det er endvidere forudsat, at der skal foreligge et særligt udstationeringsformål, før der kan ske udstationering til egen bopæl efter ordningen, og det er anført, at målgruppen for bestemmelsen bl.a. er langtidsdømte, der har behov for særlig støtte under udslusningen, samt andre indsatte – typisk med domme på mere end 1 års fængsel – hvor det vurderes formålstjenligt via den pågældende udstationeringsform at lette overgangen til en tilværelse i frihed. Det er i bemærkningerne også anført, at bestemmelsen vil være relevant for indsatte, som af geografiske årsager ikke vil kunne gennemføre frigang fra en institution. Endelig anføres det i bemærkningerne, at muligheden for udstationering til egen bopæl med fodlænke vil kunne være relevant, hvis vægtige hensyn til den indsatte familie eller resocialisering taler for det.

Efter indførelse af straffuldbyrddelseslovens § 50 a, jf. lige nedenfor, er bestemmelsen i § 48, stk. 2, nr. 3, i dag primært relevant for indsatte idømt en livstidsstraf eller forvaring og indsatte, som skal udstå straf af indtil 6 måneders fængsel, dvs. bl.a. indsatte, der ikke opfylder betingelserne for udstationering efter straffuldbyrddelseslovens § 50 a.

Med virkning fra den 1. juli 2022 indførtes straffuldbyrddelseslovens § 50 a, der indebar en væsentlig udvidelse af back door-ordningen, idet udstationering til kriminalforsorgens udslusningsfængsler eller til eget hjem med fodlænke blev gjort til et normalt led i afsoningen for nogle dømte med en tidsbestemt fængselsstraf på mere end 6 måneder.

Om baggrunden herfor er det i forarbejderne til lov nr. 893 af 21. juni 2022 (Folketingstidende 2021-22, tillæg A, L 180 som fremsat, side 98) bl.a. anført, at initiativet skal være med til at underbygge en tilgang baseret på ret og pligt, hvor dømte, der er motiverede for at arbejde og

uddanne sig m.v., og som har vist, at de kan overholde kriminalforsorgens retningslinjer under deres afsoning, får bedre rammer og støtte i deres arbejde for at skabe sig en kriminalitetsfri tilværelse, og at udstationering til egen bopæl med fodlænke eller til kriminalforsorgens udslusningsfængsler kan bidrage til at lette overgangen til et liv uden for fængslet.

Det fremgår af straffuldbyrdelseslovens § 50 a, stk. 1, at kriminalforsorgen bestemmer, om indsatte, der er idømt tidsbestemt fængselsstraf i mere end 6 måneder, kan udstationeres til egen bopæl under intensiv overvågning og kontrol eller til udslusningsfængsel, når

- 1) en tredjedel af straffen er udstået,
- 2) der ikke skønnes at være risiko for misbrug af udstationeringen, og
- 3) hensynet til retshåndhævelsen ikke i øvrigt taler imod udstationering.

Det fremgår af forarbejderne til lov nr. 893 af 21. juni 2022 (Folketingstidende 2021-22, tillæg A, L 180 som fremsat, side 126), at der i vurderingen af misbrugsrisikoen og hensynet til retshåndhævelsen bl.a. vil skulle indgå kriminalitetens art og straffens længde, evt. tidligere straffe, evt. disciplinærsager under afsoning, udelukkelse fra fællesskab, overførsel fra åbent til lukket fængsel, stofmisbrug samt udgangsmisbrug med deraf følgende udgangskarantæne.

Efter straffuldbyrdelseslovens § 50 a, stk. 2, kan udstationering tidligst ske 8 måneder før forventet prøveløsladelse. Det er således en betingelse, at den indsatte forventes at kunne blive løsladt på prøve, jf. også § 50, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 1754 af 21. december 2023 om udgang til indsatte, der udstår fængselsstraf eller forvaring i kriminalforsorgens institutioner (udgangsbekendtgørelsen). Indsatte, som forventes løsladt på endt straf, fordi prøveløsladelse skønnes utilrådelig, vil således ikke kunne udstationeres efter bestemmelsen. Det anførte indebærer desuden, at den dømte højst kan afsone 8 måneder med fodlænke i eget hjem.

Bestemmelsen i straffuldbyrdelseslovens § 50 a indebærer en pligt for kriminalforsorgen til af egen drift at behandle spørgsmålet om udstationering i alle sager (bortset fra voldtægt mv., jf. nærmere nedenfor), hvor de tidsmæssige betingelser er opfyldt.

Udstationering til egen bopæl med fodlænke forudsætter, at der er sikret den indsatte passende beskæftigelse og underhold, jf. straffuldbyrdelseslovens § 50 a, stk. 3. Udstationering til egen bopæl forudsætter desuden, at den indsattes boligforhold er af en sådan beskaffenhed, at udstationeringen kan gennemføres, og at personer over 18 år, der har samme bopæl som den indsatte, meddeler samtykke dertil, jf. straffuldbyrdelseslovens § 50 a, stk. 4.

Back door-ordningen omfatter som udgangspunkt alle kriminalitetsformer. Med lov nr. 1552 af 12. december 2023 blev indsatte, der er dømt for voldtægt efter straffelovens § 216 eller § 225,

jf. § 216, dog afskåret muligheden for at blive udstationeret til egen bopæl med fodlænke, jf. straffuldbyrdeleslovens § 50 a, stk. 5. Hertil kommer som nævnt, at det i alle tilfælde er en betingelse, at hensynet til retshåndhævelsen ikke taler imod udstationering.

Det er i forarbejderne til lov nr. 893 af 21. juni 2022 (Folketingstidende 2021-22, tillæg A, L 180 som fremsat, side 125 f.) forudsat, at udstationering skal ske til egen bopæl med fodlænke, medmindre det vurderes mere formålstjenligt, at udstationering sker til et af kriminalforsorgens udslusningsfængsler. Eksempelvis kan der være tilfælde, hvor den indsatte ikke har egnet bopæl, eller hvor personer i indsattes husstand ikke vil give samtykke til, at der sker udstationering til egen bopæl med fodlænke. Det er ligeledes forudsat, at bestemmelsen skal anvendes i lyset af de kapacitetsmæssige forhold i kriminalforsorgen. Udstationering til udslusningsfængsel forudsætter således, at der er den fornødne kapacitet i et af kriminalforsorgens udslusningsfængsler.

Kriminalforsorgen har hertil oplyst, at tilladelse til udstationering til egen bopæl – ligesom det er tilfældet i front door-ordningen – også vil kunne nægtes meddelt, hvis den fængselsstraf, som ansøgningen vedrører, er idømt for kriminalitet begået mod en anden person i ansøgerens husstand, f.eks. volds- eller seksualkriminalitet, selv om den pågældende (forurettede) giver samtykke, idet der i stedet vil kunne gives tilladelse til udstationering med fodlænke på en anden adresse end bopælen eller til udslusningsfængsel.

Der er fastsat nærmere regler om udstationering til egen bopæl med fodlænke og udslusningsfængsler i udgangsbekendtgørelsen, herunder om vilkår, tilsyn og tilbagekaldelse af tilladelser. Udgangsbekendtgørelsens regler om udstationering til egen bopæl med fodlænke bygger i vidt omfang og med de fornødne tilpasninger på samme principper som reglerne i straffuldbyrdeleslovens §§ 78 c-78 f og bekendtgørelse om strafudståelse på bopælen for så vidt angår front door-ordningen, jf. herom pkt. 1.1 ovenfor.

Efter udgangsbekendtgørelsens § 56 (udstationering efter straffuldbyrdeleslovens § 50 a) og § 88 (udstationering efter straffuldbyrdeleslovens § 48) kan kriminalforsorgsområdet træffe bestemmelse om, i hvilke tidsrum den indsatte kan forlade sin bopæl. Efter bestemmelserne kan kriminalforsorgsområdet således bestemme, at den indsatte må forlade bopælen i samme omfang som indsatte, der udstår straf på bopælen efter straffuldbyrdeleslovens kapitel 13 a (front door), jf. herom pkt. 1.1 ovenfor, eller at den indsatte må forlade bopælen i tidsrum, der fastsættes konkret i forbindelse med den enkelte tilladelse, dog således, at den indsatte som minimum skal opholde sig på bopælen søndag-fredag i tidsrummet fra klokken 23 til klokken 07 (såkaldt natfodlænkevilkår). Natfodlænkevilkår anvendes i praksis sidst i udstationeringsforløbet.

Kriminalforsorgsområdets afgørelse om afslag på udstationering med fodlænke kan som udgangspunkt ikke påklages til Direktoratet for Kriminalforsorgen. Hvis en afgørelse indebærer, at der gives afslag på både udstationering til egen bopæl med fodlænke og udstationering til udslusningsfængsel, kan kriminalforsorgsområdets afgørelse i visse tilfælde dog påklages til Direktoratet for Kriminalforsorgen, jf. udgangsbekendtgørelsens § 108, stk. 2. Det samme gælder i visse tilfælde, hvor tilbagekaldelse af en tilladelse indebærer, at den dømte hverken vil kunne være udstationeret til udslusningsfængsel eller til egen bopæl, jf. udgangsbekendtgørelsens § 108, stk. 4.

1.3. Virkningen af fodlænkeordninger mv.

Justitsministeriets Forskningskontor udgav i april 2015 publikationen *Præventive effekter af straf og andre tiltag over for lovovertrædere – en forskningsoversigt*. Af publikationens sammenfatning, side 116, fremgår om fodlænkeordninger følgende:

”Særlige afsonings- og anbringelsesformer. Det er især elektronisk overvågning, der her er i centrum. En dansk effektevaluering har vist, at afsoning i hjemmet indebærer lavere risiko for recidiv end afsoning i et fængsel. Den internationale forskning vedrørende ordninger, der minder om den danske, er af begrænset omfang. De få studier, der findes, peger ligeledes på positive resultater. Elektronisk overvågning kan også anvendes som en udslusningsordning, hvilket der samlet set er positive erfaringer med. Når den elektroniske fodlænke medfører mindre recidiv, er det givetvis bl.a. forbundet med, at strafafsoneren undgår den negative gensidige påvirkning, der kan være mellem indsatte i et fængsel. En parallel hertil ses i en dansk evaluering af afsoning sammen med ikke-kriminelle frem for med alene kriminelle, idet evalueringen peger på, at denne afsoningsform mindsker risikoen for tilbagefald. (...)”

Justitsministeriets Forskningskontor har i tillæg til det citerede afsnit oplyst, at et formindsket recidiv i forbindelse med afsoning med elektronisk fodlænke også skal ses i lyset af, at personer, der afsoner på denne måde, i videre omfang kan fastholde beskæftigelse end personer, der afsoner i fængsel.

Justitsministeriets Forskningskontor har til brug for rådets arbejde endvidere oplyst, at andre undersøgelser af effekten af fodlænkeordningen i Danmark viser, 1) at der er mindre sandsynlighed for, at mænd yngre end 25 år, der kan afsone i fodlænke, modtager offentlig forsørgelse i året efter endt afsoning end blandt en sammenlignelig gruppe af afsonere i fængsel, 2) at der er større sandsynlighed for, at unge i alderen 18-25 år færdiggør en ungdomsuddannelse i løbet af de 3 første år efter endt afsoning blandt afsonere, der kan afsone i fodlænke, end blandt en sammenlignelig gruppe af afsonere i fængsel, og 3) at der er mindre sandsynlighed for, at dømte

mænds parforhold ophører blandt personer i alderen 25 år eller ældre, der kan afsone i fodlænke, end blandt en sammenlignelig gruppe af afsonere i fængsel.

Der er ikke kendskab til evalueringer, der viser negative effekter af fodlænkeordninger i Danmark.

I et nyt dansk studie fra Rockwool Fondens Forskningsenhed (*30 years of prison alternatives in Denmark: Policy efficiency and inequality before the law*, 2024) behandles de seneste 30 års reformer vedrørende fodlænkeordningen og brug af samfundstjeneste samlet. Det kan ikke på baggrund af studiet konkluderes, hvorvidt brugen af fodlænke og samfundstjeneste hver især påvirker dømmes risiko for recidiv, da studiet som nævnt behandler disse to alternativer samlet set.

2. Brugen af fodlænke i praksis

Til brug for Straffelovrådets arbejde har Direktoratet for Kriminalforsorgen tilvejebragt oplysninger om anvendelsen af fodlænkeordningerne i praksis og udviklingen heri.

2.1. Front door-fodlænkeordningen

Direktoratet for Kriminalforsorgen har tilvejebragt oplysninger om front door-ordningen. Oplysningerne fremgår af bilag 2, hvortil der henvises. Der er desuden indsat et overblik nedenfor.

Antal afsendte informationsbreve, ansøgninger, tilladelser og afslag på afsoning med fodlænke (front door) fra 2013 til og med 2023											
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Afsendte informationsbreve	4.554	4.364	3.859	3.727	3.698	3.882	3.775	3.650	3.715	3.780	4.157
Ansøgninger til fodlænkeafsoning	3.245	3.102	2.660	2.838	2.826	3.053	3.034	2.895	3.063	3.022	3.408
Tilladelser til fodlænkeafsoning	2.694	2.686	2.562	2.271	2.107	2.234	2.206	1.748	2.001	2.383	2.261
Afslag på fodlænkeafsoning	668	608	544	512	506	689	800	669	766	879	978

Note: Uoverensstemmelser mellem antal tilladelser og afslag sammenholdt med antal ansøgninger kan skyldes, at tallene afspejler det tidspunkt, hvor registreringen er foretaget. Hvis en ansøgning er modtaget sidst i et kalenderår, kan det således f.eks. forekomme, at afgørelsen først registreres i det følgende kalenderår. Der henvises nærmere til bilag 2.

Som det fremgår, har antallet af tilladelser til fodlænkeafsoning i perioden 2013 til 2023 i de fleste af årene ligget mellem ca. 2.200 og ca. 2.600. Om forholdet mellem antal tilladelser og afslag på ansøgninger om afsoning på bopælen med fodlænke fremgår det af tabel 2 i bilag 2, at afslag udgjorde mellem 18-20 pct. af det samlede antal ansøgninger i perioden 2013 til 2017, mens afslag udgjorde mellem 24-30 pct. af det samlede antal ansøgninger i perioden 2018 til 2023.

Det fremgår af tabel 3 i bilag 2, at antallet af tilbagekaldelser af tilladelser under afsoning har ligget mellem ca. 240 og ca. 290 i perioden 2013 til 2023, idet der i årene 2020 til 2022 dog var væsentlig færre tilbagekaldelser (mellem 144 og 198).

2.2. Back door-fodlænkeordningen og udslusningsfængsler

Direktoratet for Kriminalforsorgen har tilvejebragt oplysninger om back door-ordningen. Oplysningerne fremgår af bilag 3, hvortil der henvises. Der er desuden indsat et overblik nedenfor.

Antal iværksatte udstationeringer til egen bopæl med fodlænke og til udslusningsfængsel i perioden den 1. juli 2022 til og med den 31. december 2023		
	2. halvår 2022	2023
Udstationering til egen bopæl med fodlænke	169	305
Udstationering til udslusningsfængsel	218	348

Det fremgår af tabel 2 i bilag 3, at størstedelen af udstationeringerne til egen bopæl med fodlænke fordelte sig på straffe mellem 1 og 3 års fængsel. Størstedelen af udstationeringerne til udslusningsfængsel skete for straffe på over 5 års fængsel, jf. tabel 5 i bilag 3.

Det fremgår af tabel 3 i bilag 3, at der i 2. halvår 2022 var 9 tilbagekaldelser af tilladelser til udstationering til egen bopæl med fodlænke (ud af i alt 169 tilladelser), og at der i 2023 var 22 tilbagekaldelser til udstationering til egen bopæl med fodlænke (ud af i alt 305 tilladelser).

2.3. Særligt til brug for rådets overvejelser om fodlænke som straksreaktion

Til brug for rådets overvejelser om at anvende fodlænke som såkaldt straksreaktion, jf. dette kapitels pkt. 3.5, har Rigsadvokaten tilvejebragt oplysninger om den gennemsnitlige sagsbehandlingstid fra en ubetinget dom er endelig til den dato, hvor dommen sendes til fuldbyrdelse hos kriminalforsorgen. Direktoratet for Kriminalforsorgen har samtidig tilvejebragt oplysninger om den gennemsnitlige sagsbehandlingstid fra kriminalforsorgens modtagelse og registre-

ring af en ubetinget dom til den dato, hvor straffuldbyrdelsen påbegyndes. Oplysningerne fremgår af bilag 4, hvortil der henvises.

Det fremgår af tabel 1 i bilag 4, at der i 2023 i gennemsnit gik 32 dage fra endelig dom, indtil anklagemyndigheden sendte sagen til fuldbyrdelse hos kriminalforsorgen. Gennemsnittet i 2023 er lavere end de foregående år mellem 2017 og 2022, hvor der i gennemsnit gik mellem 36 dage og 50 dage.

Det fremgår af tabel 2 og 3 i bilag 4, at der i 2023 i gennemsnit gik 40 dage fra kriminalforsorgens modtagelse af en ubetinget dom, indtil den dømte skulle begynde afsoning i fængsel eller arresthus, mens der i gennemsnit gik 64 dage fra kriminalforsorgens modtagelse af en ubetinget dom til iværksættelse af fodlænkeafsoning, inklusive ansøgningsfrist og tilsigelsesvarsel.

3. Straffelovrådets overvejelser

Straffelovrådet har overvejet, om der kan være anledning til at ændre reglerne om mulighed for at udstå idømt fængselsstraf med fodlænke i hjemmet. Overvejelserne er i det følgende inddelt således, at front door-fodlænkeordningen omtales under pkt. 3.1, mens back door-fodlænkeordningen omtales under pkt. 3.2. Under pkt. 3.3 omtales spørgsmålet, om det er domstolene eller kriminalforsorgen, der bør have kompetencen til at beslutte, om der skal afsones i fodlænke. Under pkt. 3.4 omtales derefter muligheden for at anvende såkaldte GPS-fodlænker, og under pkt. 3.5 omtales spørgsmålet om anvendelse af fodlænke som straksreaktion over for dømte.

3.1. Front door-fodlænkeordningen

Efter reglerne i straffuldbyrdelseslovens kapitel 13 a kan personer, der er idømt fængselsstraf i indtil 6 måneder, efter ansøgning meddeles tilladelse til, at straffen udstås på bopælen med fodlænke.

Tilladelse til strafudståelse på bopælen med fodlænke kan som udgangspunkt meddeles ved alle kriminalitetsformer. Tilladelse kan dog ikke meddeles personer, der er idømt fængselsstraf i indtil 14 dage for overtrædelse af lovgivningen om våben og eksplosivstoffer, medmindre straffen tillige er idømt for overtrædelse af anden lovgivning, og den eller de skete overtrædelser af lovgivningen om våben og eksplosivstoffer ikke har været af væsentlig betydning for straffens længde, eller personer, der er dømt for voldtægt efter straffelovens § 216 eller § 225, jf. § 216.

Tilladelse til strafudståelse på bopælen kan desuden nægtes meddelt, hvis særegne hensyn til retshåndhævelsen undtagelsesvis kræver dette, eller hvis denne fuldbyrdelsesform som følge af

den dømtes forhold ikke findes hensigtsmæssig, herunder hvis der er grund til at antage, at den dømte ikke vil overholde de vilkår, som gælder for fuldbyrdelse på bopælen. I forarbejderne til reglerne i straffuldbyrdelseslovens kapitel 13 a er det bl.a. forudsat, at tilladelse i den forbindelse vil kunne nægtes, hvis den fængselsstraf, som ansøgningen vedrører, er idømt for kriminalitet begået mod en anden person i ansøgerens husstand, f.eks. volds- eller seksualkriminalitet, selv om den pågældende (forurettede) giver samtykke.

Tilladelse til strafudståelse på bopælen med fodlænke kan inden for de nævnte rammer meddeles, hvis

- 1) den dømtes boligforhold er af en sådan beskaffenhed, at straffuldbyrdelse på bopælen kan gennemføres under intensiv overvågning og kontrol,
- 2) den dømtes beskæftigelsesforhold er af en sådan beskaffenhed, at straffuldbyrdelsen kan gennemføres under intensiv overvågning og kontrol, hvilket som udgangspunkt indebærer et krav om, at den dømte skal være i beskæftigelse i form af arbejde, uddannelse el.lign., og
- 3) personer, der har samme bopæl som den dømte, og som er over 18 år, meddeler samtykke til, at straffen kan fuldbyrdes på den fælles bopæl.

Disse almindelige betingelser er begrundet i, at et væsentligt formål med front door-ordningen er, at den dømte kan bevare tilknytningen til arbejdsmarkedet eller uddannelsessystemet mv. under strafudståelsen, idet dette kan forbedre den pågældendes muligheder for på lang sigt at have en varig tilknytning til arbejdsmarkedet, hvilket generelt vil kunne medvirke til at mindske risikoen for tilbagefald til ny kriminalitet (recidiv). Det almindelige krav om, at vedkommende som udgangspunkt skal være i beskæftigelse i form af arbejde, uddannelse el.lign., er i den forbindelse ud over at skulle varetage resocialiseringshensyn begrundet i hensynet til, at den dømte ikke i fuldbyrdelsesperioden isoleres på bopælen.

Straffelovrådet finder ikke anledning til at foreslå ændringer af de nævnte betingelser for at udstå en fængselsstraf med fodlænke i eget hjem.

Imidlertid anbefaler rådet at udvide front door-ordningen sådan, at tilladelse til at afsone med fodlænke i hjemmet også kan gives ved (nogle) tidsbestemte straffe på over 6 måneders ubetinget fængsel.

Rådet lægger med sit forslag til udvidelse navnlig vægt på de hensyn, der ligger bag fodlænkeordningen, herunder resocialiseringshensyn i form af, at den dømte kan bevare tilknytningen til arbejdsmarkedet eller uddannelsessystemet mv. under afsoningen.

Hertil kommer, at nogle effektevalueringer af fodlænkeordninger peger i retning af, at fodlænkeordninger i nogle tilfælde har en positiv effekt med hensyn til at formindske risikoen for tilbagefald til ny kriminalitet (recidiv), jf. dette kapitels pkt. 1.3.

Herudover bemærker rådet, at en udvidelse af front door-ordningen vil lette det ressourcemæssige pres på fængslerne, så kriminalforsorgens ressourcer kan koncentrerer om domfældte, hvor retshåndhævelsessensyn taler afgørende for, at straffen udstås ved afsoning i fængsel.

På den baggrund anbefaler rådet, at front door-ordningen udvides sådan, at den nuværende grænse på straffe op til 6 måneders ubetinget fængsel bliver forhøjet.

Det må efter rådets opfattelse bero på en samlet afvejning af hensyn af den nævnte karakter, om udvidelsen bør omfatte straffe op til 9 måneders eller 1 års ubetinget fængsel.

Hvis det vurderes, at en generel udvidelse til som udgangspunkt at omfatte alle straffe op til enten 9 måneders eller 1 års ubetinget fængsel vil være for vidtgående ud fra retshåndhævelsessensyn, skal rådet pege på, at det i givet fald kan overvejes, om udvidelsen bør afgrænses sådan, at straffe for personfarlig kriminalitet bliver helt eller delvist undtaget fra udvidelsen.

Det kan f.eks. ske ved en negativ afgrænsning, sådan at straffe for personfarlig kriminalitet og lignende ikke omfattes af udvidelsen, herunder sager om ildspåsættelse under skærpende omstændigheder (straffelovens § 180), vold (straffelovens §§ 119 og 119 b samt §§ 244-246), ulovlig tvang (straffelovens § 260), frihedsberøvelse (straffelovens § 261), trusler (straffelovens § 266), røveri (straffelovens § 288), visse seksualforbrydelser (straffelovens 24. kapitel) og bankriminalitet (straffelovens § 81 a). En sådan afgrænsning er i et vist omfang allerede kommet til udtryk i de gældende regler, hvorefter personer, der er dømt for voldtægt efter straffelovens § 216 og § 225, jf. § 216, ikke kan meddeles tilladelse til at udstå straffen på bopælen med fodlænke.

Sammenholdt med den gældende front door-ordning kan rådets anbefaling illustreres på følgende måde:

I dag	Udvidelse, der også omfatter personfarlig kriminalitet	Udvidelse, der ikke omfatter personfarlig kriminalitet
Ubetingede fængselsstraffe op til 6 måneder kan afsones med fodlænke på bopælen.	Ubetingede fængselsstraffe op til 9 måneder/1 år kan afsones med fodlænke på bopælen.	Ubetingede fængselsstraffe op til 9 måneder/1 år kan afsones med fodlænke på bopælen.
Undtagelser:	Undtagelser:	Undtagelser

<ol style="list-style-type: none"> 1. Personer, der er idømt ubetinget fængselsstraf i indtil 14 dage for overtrædelse af lovgivningen om våben og eksplosivstoffer. 2. Personer, der er dømt for voldtægt efter straffelovens § 216 eller § 225, jf. § 216. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Personer, der er idømt ubetinget fængselsstraf i indtil 14 dage for overtrædelse af lovgivningen om våben og eksplosivstoffer. 2. Personer, der er dømt for voldtægt efter straffelovens § 216 eller § 225, jf. § 216. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Personer, der er idømt ubetinget fængselsstraf i indtil 14 dage for overtrædelse af lovgivningen om våben og eksplosivstoffer. 2. Personer, der er dømt for voldtægt efter straffelovens § 216 eller § 225, jf. § 216. 3. Personer, der er idømt ubetinget fængselsstraf mellem 6 måneder og 9 måneder/1 år for anden personfarlig kriminalitet.
--	--	---

Som det fremgår, anbefaler rådet, at front door-ordningen udvides sådan, at den nuværende grænse på straffe op til 6 måneders ubetinget fængsel bliver forhøjet til straffe op til enten 9 måneders eller 1 års ubetinget fængsel – og eventuelt sådan at straffe for personfarlig kriminalitet ikke bliver omfattet af udvidelsen.

Der er også den mulighed at overveje en udvidelse, der går endnu højere op, sådan at i hvert fald straffe for nogle former for kriminalitet på helt op til 1 år og 6 måneders ubetinget fængsel bliver omfattet af front door-ordningen. Rådet skal dog pege på, at en sådan udvidelse til (nogle) straffe på op til 1 års og 6 måneders ubetinget fængsel vil betyde, at også straffe for mere grov kriminalitet dermed vil blive omfattet af front door-ordningen, og der vil være tale om en tredoblet udvidelse sammenlignet med den nuværende ordning, der omfatter straffe på op til 6 måneders ubetinget fængsel. Hertil kommer, at der ved en så markant udvidelse alt andet lige er større risiko for, at der er utilsigtede følgevirkninger forbundet med udvidelsen for den dømte og eventuelt andre personer i husstanden. Det kan f.eks. være, at afsonernes evne til at overholde vilkårene for fodlænkeafsoning forringes, eller at den positive virkning af fodlænkeafsoning i forhold til mindre recidiv ikke nødvendigvis vil være den samme, hvis ordningen udvides til at omfatte mere langvarige fængselsstraffe.

Til illustration af det kapacitetsmæssige potentiale af de forskellige modeller angivet ovenfor har rådet fået foretaget et estimat over, hvor mange fængselspladser der frigives ved modellerne. Oplysningerne herom fremgår i skemaform nedenfor, idet der i øvrigt henvises til bilag 5.

Udvidelse, der også omfatter personfarlig kriminalitet		Udvidelse, der ikke omfatter personfarlig kriminalitet	
Udvidelse	Antal pladser	Udvidelse	Antal pladser
Udvidelse til 9 måneder	41 pladser	Udvidelse til 9 måneder	20 pladser
Udvidelse til 1 år	79 pladser	Udvidelse til 1 år	40 pladser
Udvidelse til 1 år og 6 måneder	99 pladser	Udvidelse til 1 år og 6 måneder	52 pladser

Der henvises i øvrigt til kapitel 5, der indeholder et lovudkast med bemærkninger. I dette kapitel har Straffelovrådet i lyset af rådets anbefaling udarbejdet alternative lovudkast omfattende henholdsvis en udvidelse, der også omfatter personfarlig kriminalitet, og en begrænset udvidelse, hvor personfarlig kriminalitet er undtaget.

3.2. Back door-fodlænkeordningen

Efter reglerne i straffuldbyrldelseslovens kapitel 9 bestemmer kriminalforsorgen, om indsatte, der er idømt tidsbestemt fængselsstraf i mere end 6 måneder, kan udstationeres til egen bopæl under intensiv overvågning og kontrol eller til udslusningsfængsel, når

- 1) en tredjedel af straffen er udstået,
- 2) der ikke skønnes at være risiko for misbrug af udstationeringen, og
- 3) hensynet til retshåndhævelsen ikke i øvrigt taler imod udstationering.

Udstationering til egen bopæl forudsætter, at der er sikret den indsatte passende beskæftigelse og underhold, jf. straffuldbyrldelseslovens § 50 a, stk. 3. Udstationering til egen bopæl forudsætter desuden, at den indsattes boligforhold er af en sådan beskaffenhed, at udstationeringen kan gennemføres, og at personer over 18 år, der har samme bopæl som den indsatte, meddeler samtykke dertil, jf. straffuldbyrldelseslovens § 50 a, stk. 4.

Back door-ordningen omfatter som udgangspunkt alle kriminalitetsformer, idet indsatte, der er dømt for voldtægt efter straffelovens § 216 eller § 225, jf. § 216, dog ikke kan udstationeres til egen bopæl, jf. straffuldbyrldelseslovens § 50 a, stk. 5. Hertil kommer, at det er en betingelse, at hensynet til retshåndhævelsen ikke taler imod udstationering.

I forarbejderne til straffuldbyrldelseslovens § 50 a er det forudsat, at udstationering skal ske til egen bopæl med fodlænke, medmindre det vurderes mere formålstjenligt, at udstationering sker til et af kriminalforsorgens udslusningsfængsler. Som eksempler, hvor udstationering kan ske til udslusningsfængsel, kan nævnes, at den indsatte ikke har egnet bopæl, eller at personer i indsattes husstand ikke vil give samtykke til, at der sker udstationering til egen bopæl med fodlænke. Kriminalforsorgen har endvidere oplyst, at tilladelse til udstationering til bopælen –

ligesom det er tilfældet i front door-ordningen – vil kunne nægtes, hvis den fængselsstraf, som ansøgningen vedrører, er idømt for kriminalitet begået mod en anden person i ansøgerens husstand, f.eks. volds- eller seksualkriminalitet, selv om den pågældende (forurettede) giver samtykke, idet der i stedet vil kunne gives tilladelse til udstationering med fodlænke på en anden adresse end bopælen eller til udslusningsfængsel.

Baggrunden for back door-ordningen er – i lighed med front door-ordningen – at understøtte den dømtes arbejde for at skabe sig en kriminalitetsfri tilværelse og en bedre overgang til livet uden for fængslet.

Efter reglen i straffuldbyrdelseslovens § 48, stk. 2, nr. 3, kan udstationering til egen bopæl med fodlænke efter omstændighederne også ske, selv om den indsatte ikke opfylder betingelserne i § 50 a. Det kan f.eks. være, hvis særlige omstændigheder taler for, at det er nødvendigt at give en indsat tilladelse til udgang i form af udstationering, inden en tredjedel af straffen er udstået. Særlige omstændigheder kan bl.a. være hensyn til den indsattes familieforhold, afsoningsforløb eller resocialisering.

Den nuværende back door-ordning er indført for nylig som en væsentlig udvidelse af den hidtidige ordning, og erfaringerne med den nye ordning er derfor begrænsede.

Straffelovrådet kan tilslutte sig den grundlæggende tilgang, der ligger bag back door-ordningen – nemlig en tilgang, der bygger på både ret og pligt for den dømte, dvs. at vedkommende kan opnå ret til delvis afsoning med fodlænke i hjemmet i stedet for at afsone i fængsel, hvis vedkommende lever op til en række krav bl.a. i forbindelse med den første del af afsoningen i fængsel.

På den baggrund finder rådet som udgangspunkt ikke anledning til at anbefale ændringer af back door-ordningen.

Rådet finder dog, at der bl.a. i forlængelse af det, der er anført om front door-ordningen i pkt. 3.1 ovenfor, kan være grund til også at gøre nogle overvejelser om back door-ordningen.

I pkt. 3.1 anbefaler rådet at udvide front door-ordningen således, at tilladelse til strafudståelse på bopælen med fodlænke også kan meddeles ved (visse) straffe på over 6 måneders ubetinget fængsel. Rådet anfører i den forbindelse under pkt. 3.1 også, at de betænkeligheder, der ud fra retshåndhævelsessenssyn kan være ved en sådan udvidelse, bl.a. kan afbødes ved at overveje at afgrænse udvidelsen sådan, at udvidelsen helt eller delvist ikke omfatter straffe for personfarlig kriminalitet og lignende.

I tilknytning til dette skal rådet bemærke, at hvor front door-ordningen er udtryk for, at den dømte afsoner hele straffen i fodlænke, er back door-ordningen udtryk for delvis afsoning i fodlænke. Back door-ordningen er således udtryk for en kombination af afsoning i fængsel og afsoning i fodlænke.

Som en anden måde at afbøde de betænkeligheder, der ud fra retshåndhævelsessenssyn kan være ved at udvide front door-ordningen, kan rådet i den forbindelse pege på muligheden for i stedet eller i kombination med en udvidelse af front door-ordningen at indføre en til dels lempeligere version af back door-ordningen efter straffuldbyrdelseslovens § 50 a.

Sammenlignet med i dag vil en sådan udvidelse betyde, at (nogle) dømte kan afsones en kortere del af straffen i fængsel og en tilsvarende længere del af straffen som udstationering til eget hjem med fodlænke (eller udslusningsfængsel). En lempeligere version vil således bestå i, at der for (nogle) straffe kan ske delvis fodlænkeafsoning i en periode, der er længere end efter de gældende regler, hvor det er 2/3 af straffen, dog højst 8 måneder inden prøveløsladelse, der kan afsones som udstationering med fodlænke til egen bopæl (eller udslusningsfængsel).

Rådet anbefaler, at det i lyset af det anførte overvejes at indføre en lempeligere version af back door-ordningen.

En sådan udvidelse kan ske på flere forskellige måder, idet der kan ”skrues” på både, hvor stor en relativ del af straffen og hvor langt et absolut tidsrum af straffen der kan udstås med fodlænke i eget hjem (eller udslusningsfængsel). Der er også den mulighed at kombinere en udvidelse med, at den alene skal omfatte straffe for nogle former for kriminalitet, f.eks. sådan at straffe for personfarlig kriminalitet ikke bliver omfattet.

Sammenholdt med den gældende back door-ordning kan rådets overvejelser illustreres med følgende eksempler, der viser, hvilken betydning for den tid, der skal afsones i fængsel, tre udvalgte udvidelser af back door-ordningen vil have ved forskellige straflængder:

I dag: 2/3 af straffen, dog højst 8 måneder, kan afsones som udstationering med fodlænke til egen bopæl (eller udslusningsfængsel)		
Ubetinget fængselsstraf på 1 år	Ubetinget fængselsstraf på 3 år	Ubetinget fængselsstraf på 6 år
4 måneder afsones i fængsel, mens det resterende antal måneder inden forventet prøveløsladelse (i dette eksempel normalt efter 8 måneder) kan afsones som udstationering med fodlænke til egen bopæl (eller	1 år og 4 måneder afsones i fængsel, idet højst 8 måneder inden forventet prøveløsladelse (i dette eksempel normalt efter 2 år) kan afsones som udstationering med fodlænke til egen bopæl (eller udslus-	3 år og 4 måneder afsones i fængsel, idet højst 8 måneder inden forventet prøveløsladelse (i dette eksempel normalt efter 4 år) kan afsones som udstationering med fodlænke til egen bopæl (eller udslus-

udslusningsfængsel), hvis betingelserne herfor i øvrigt er opfyldt.	ningsfængsel), hvis betingelserne herfor i øvrigt er opfyldt.	ningsfængsel), hvis betingelserne herfor i øvrigt er opfyldt.
I eksemplet er det således normalt <u>4 måneder</u> , der kan afsones som udstationering med fodlænke til egen bopæl (eller udslusningsfængsel).	I eksemplet er det således normalt <u>8 måneder</u> (maksimumgrænsen), der kan afsones som udstationering med fodlænke til egen bopæl (eller udslusningsfængsel).	I eksemplet er det således normalt <u>8 måneder</u> (maksimumgrænsen), der kan afsones som udstationering med fodlænke til egen bopæl (eller udslusningsfængsel).

Eksempel 1: 3/4 af straffen, dog højst 10 måneder, kan afsones som udstationering med fodlænke til egen bopæl (eller udslusningsfængsel)

<u>Ubetinget fængselsstraf på 1 år</u>	<u>Ubetinget fængselsstraf på 3 år</u>	<u>Ubetinget fængselsstraf på 6 år</u>
3 måneder afsones i fængsel, mens det resterende antal måneder inden forventet prøveløsladelse (i dette eksempel normalt efter 8 måneder) kan afsones som udstationering med fodlænke til egen bopæl (eller udslusningsfængsel), hvis betingelserne herfor i øvrigt er opfyldt.	1 år og 2 måneder afsones i fængsel, idet højst 10 måneder inden forventet prøveløsladelse (i dette eksempel normalt efter 2 år) kan afsones som udstationering med fodlænke til egen bopæl (eller udslusningsfængsel), hvis betingelserne herfor i øvrigt er opfyldt.	3 år og 2 måneder afsones i fængsel, idet højst 10 måneder inden forventet prøveløsladelse (i dette eksempel normalt efter 4 år) kan afsones som udstationering med fodlænke til egen bopæl (eller udslusningsfængsel), hvis betingelserne herfor i øvrigt er opfyldt.
I eksemplet er det således normalt <u>5 måneder</u> , der kan afsones som udstationering med fodlænke til egen bopæl (eller udslusningsfængsel).	I eksemplet er det således normalt <u>10 måneder</u> (maksimumgrænsen), der kan afsones som udstationering med fodlænke til egen bopæl (eller udslusningsfængsel).	I eksemplet er det således normalt <u>10 måneder</u> (maksimumgrænsen), der kan afsones som udstationering med fodlænke til egen bopæl (eller udslusningsfængsel).

Eksempel 2: 5/6 af straffen, dog højst 1 år, kan afsones som udstationering med fodlænke til egen bopæl (eller udslusningsfængsel)

<u>Ubetinget fængselsstraf på 1 år</u>	<u>Ubetinget fængselsstraf på 3 år</u>	<u>Ubetinget fængselsstraf på 6 år</u>
2 måneder afsones i fængsel, mens det resterende antal måneder inden forventet prøveløsladelse (i dette eksempel normalt efter 8 måneder) kan afsones som udstationering med fodlænke til egen bopæl (eller udslusningsfængsel), hvis betingelserne herfor i øvrigt er opfyldt.	1 år afsones i fængsel, idet højst 1 år inden forventet prøveløsladelse (i dette eksempel normalt efter 2 år) kan afsones som udstationering med fodlænke til egen bopæl (eller udslusningsfængsel), hvis betingelserne herfor i øvrigt er opfyldt.	3 år afsones i fængsel, idet højst 1 år inden forventet prøveløsladelse (i dette eksempel normalt efter 4 år) kan afsones som udstationering med fodlænke til egen bopæl (eller udslusningsfængsel), hvis betingelserne herfor i øvrigt er opfyldt.
I eksemplet er det således normalt <u>6 måneder</u> , der kan afsones som udstationering med fodlænke til	I eksemplet er det således normalt <u>1 år</u> (maksimumgrænsen), der kan afsones som udstationering med	I eksemplet er det således normalt <u>1 år</u> (maksimumgrænsen), der kan afsones som udstationering med

egen bopæl (eller udslusningsfængsel).	fodlænke til egen bopæl (eller udslusningsfængsel).	fodlænke til egen bopæl (eller udslusningsfængsel).
--	---	---

Eksempel 3: 2/3 af straffen, dog højst 1 år og 6 måneder, kan afsones som udstationering med fodlænke til egen bopæl (eller udslusningsfængsel)

<u>Ubetinget fængselsstraf på 1 år</u>	<u>Ubetinget fængselsstraf på 3 år</u>	<u>Ubetinget fængselsstraf på 6 år</u>
4 måneder afsones i fængsel, mens det resterende antal måneder inden forventet prøveløsladelse (i dette eksempel normalt efter 8 måneder) kan afsones som udstationering med fodlænke til egen bopæl (eller udslusningsfængsel), hvis betingelserne herfor i øvrigt er opfyldt.	1 år afsones i fængsel, mens det resterende år inden forventet prøveløsladelse (i dette eksempel normalt efter 2 år) kan afsones som udstationering med fodlænke til egen bopæl (eller udslusningsfængsel), hvis betingelserne herfor i øvrigt er opfyldt.	2 år og 6 måneder afsones i fængsel, idet højst 1 år og 6 måneder inden forventet prøveløsladelse (i dette eksempel normalt efter 4 år) kan afsones som udstationering med fodlænke til egen bopæl (eller udslusningsfængsel), hvis betingelserne herfor i øvrigt er opfyldt.
I eksemplet er det således normalt <u>4 måneder</u> , der kan afsones som udstationering med fodlænke til egen bopæl (eller udslusningsfængsel).	I eksemplet er det således normalt <u>1 år</u> , der kan afsones som udstationering med fodlænke til egen bopæl (eller udslusningsfængsel).	I eksemplet er det således normalt <u>1 år og 6 måneder</u> (maksimumgrænsen), der kan afsones som udstationering med fodlænke til egen bopæl (eller udslusningsfængsel).

Til illustration af det kapacitetsmæssige potentiale har rådet fået foretaget et estimat over, hvor mange fængselspladser der frigives ved ovennævnte eksempler. Oplysningerne herom fremgår i skemaform nedenfor, idet der i øvrigt henvises til bilag 5. Det bemærkes, at der ved beregningerne er taget udgangspunkt i en udvidelse, der omfatter både udstationering til eget hjem med fodlænke og til udslusningsfængsel.

Udvidelse, der også omfatter personfarlig kriminalitet		Udvidelse, der ikke omfatter personfarlig kriminalitet	
<u>Udvidelse</u>	<u>Antal pladser</u>	<u>Udvidelse</u>	<u>Antal pladser</u>
Eksempel 1 (3/4 af straffen, dog højst 10 måneder)	58 pladser	Eksempel 1 (3/4 af straffen, dog højst 10 måneder)	41 pladser
Eksempel 2 (5/6 af straffen, dog højst 12 måneder)	87 pladser	Eksempel 2 (5/6 af straffen, dog højst 12 måneder)	61 pladser
Eksempel 3 (2/3 af straffen, dog højst 18 måneder)	52 pladser	Eksempel 3 (2/3 af straffen, dog højst 18 måneder)	36 pladser

Som anført omfatter front door-ordningen i dag fængselsstraffe på op til 6 måneder, mens back door-ordningen omfatter fængselsstraffe, der overstiger 6 måneder. I forlængelse af rådets anbefaling om at udvide den tidsmæssige grænse i front door-ordningen fra 6 måneders ubetinget

fængsel til enten 9 måneders eller 1 års ubetinget fængsel, jf. pkt. 3.1, bemærker rådet for en ordens skyld, at denne anbefaling efter rådets opfattelse ikke nødvendigvis indebærer, at back door-ordningen skal justeres tilsvarende ved at hæve den nuværende tidsmæssige grænse på fængselsstraffe over 6 måneder. Rådet lægger i den forbindelse vægt på, at der er tale om adskilte ordninger. Desuden kan back door-ordningen som nævnt være et alternativ til front door-ordningen i tilfælde, hvor retshåndhævelsessensyn taler for, at dele af straffen udstås i fængsel.

Rådet bemærker desuden, at back door-ordningen som nævnt er en form for udstationering, og udstationering kan i nogle tilfælde i stedet ske til udslusningsfængsel. Hvis der indføres en til dels lempeligere version af back door-ordningen med mulighed for udstationering til eget hjem med fodlænke, bør muligheden for udstationering til udslusningsfængsel tilsvarende ændres, idet der i hvert fald bør være samme mulighed for udstationering til udslusningsfængsel som udstationering til eget hjem med fodlænke.

Endelig bemærker rådet, at uanset hvilken nærmere udformning back door-ordningen får, kan det overvejes, om der fortsat bør være den ovenfor nævnte særlige bestemmelse om domme for voldtægt, eller om domme for voldtægt i stedet bør reguleres på samme måde som domme for anden personfarlig kriminalitet.

Der henvises i øvrigt til kapitel 5, der indeholder et lovudkast med bemærkninger. I dette kapitel har Straffelovrådet i lyset af rådets anbefaling udarbejdet alternative lovudkast omfattende henholdsvis en udvidelse, der også omfatter personfarlig kriminalitet, og en begrænset udvidelse, hvor personfarlig kriminalitet er undtaget.

3.3. Særligt om kompetencespørgsmål

Front door-ordningen indebærer, at det er kriminalforsorgen, som – efter at domstolene har idømt en ubetinget fængselsstraf – tager stilling til, om den dømte kan afsone i fodlænke. Imidlertid kan der rejses det spørgsmål, om det i stedet bør være domstolene, der som led i straffastsættelsen i den enkelte sag skal tage stilling til, om afsoning kan ske i fodlænke inden for rammerne af front door-ordningen.

Straffelovrådet finder, at der i tilknytning til, at rådet som anført i pkt. 3.1 anbefaler, at front door-ordningen bliver udvidet, kan være særlig anledning til at knytte nogle bemærkninger til det pågældende kompetencespørgsmål.

Til støtte for, at det bør være domstolene, der ved straffastsættelsen skal tage stilling til, om den domfældte kan afsone en ubetinget fængselsstraf med fodlænke, kan det anføres, at spørgsmålet

om adgang til at afsone i fodlænke er af væsentlig betydning for, hvilken straf den dømte reelt oplever at få. Det må således antages, at der for den dømte er væsentlig forskel på, om en ubetinget fængselsstraf skal afsones på bopælen med fodlænke eller i fængsel. Der kan også peges på, at det er domstolene, som ved straffastsættelsen bl.a. tager stilling til, om den dømte skal have en betinget dom med vilkår om samfundstjeneste i stedet for en ubetinget fængselsstraf.

Heroverfor må man imidlertid efter rådets opfattelse være opmærksom på, at en afgørelse om fodlænke alene angår afsoningsformen for en ubetinget fængselsstraf og ikke selve straffens karakter, dvs. om der overhovedet skal være tale om en ubetinget straf eller alene en betinget straf. I modsætning til det angår en afgørelse om f.eks. samfundstjeneste, hvor kompetencen ligger hos domstolene, selve spørgsmålet, om den dømte kan undgå en ubetinget straf ved i stedet at udføre samfundstjeneste.

Rådet finder, at der heller ikke i øvrigt er retssikkerhedsmæssige hensyn til de dømte personer, der taler afgørende for, at kompetencen til at afgøre spørgsmål om fodlænke bør ligge hos domstolene. Der kan efter rådets opfattelse ligefrem være hensyn til de dømte, der taler imod en sådan ordning, idet den vil indebære, at kriminalforsorgen til brug for domstolenes afgørelse af spørgsmålet f.eks. skal indhente samtykke fra andre personer på bopælen på et tidspunkt, hvor vedkommende endnu ikke er dømt.

Hertil kommer, at det – både med hensyn til den gældende front door-ordning og en udvidet ordning – må lægges til grund, at en overførsel af beslutningen fra kriminalforsorgen til domstolene vil indebære et betydeligt merarbejde for domstolene ved behandlingen af den enkelte straffesag. Også kriminalforsorgen vil blive påført et væsentligt merarbejde, bl.a. fordi kriminalforsorgen skal bruge ressourcer på undersøgelser i sager, hvor fodlænke ikke kommer på tale, fordi den tiltalte efterfølgende bliver frifundet eller får en dom, hvor afsoning i fodlænke ikke vil være mulig. Der vil desuden under alle omstændigheder være behov for, at kriminalforsorgen efter dommen på ny vurderer, om den dømte kan afsone med fodlænke, herunder hvis den dømtes boligforhold eller beskæftigelsessituation har ændret sig, eller hvis vedkommende bliver sigtet for ny kriminalitet, der kan gøre, at det ikke længere kan anses for forsvarligt at lade afsoning ske i fodlænke.

På den anførte baggrund finder rådet, at der ikke bør ændres ved, at det er kriminalforsorgen – og ikke domstolene – som tager stilling til, om den domfældte kan få lov til at afsone i fodlænke inden for rammerne af front door-ordningen.

Det bemærkes, at der ikke kan rejses det samme kompetencespørgsmål, når det gælder back door-ordningen. Her ligger det således i selve ordningen, at det først er efter afsoning i fængsel

i en vis periode, at det – bl.a. baseret på den dømtes adfærd mv. i den periode – endeligt kan vurderes, om betingelserne for at afsone den resterende tid i fodlænke er opfyldt. Allerede derfor kan kompetencen til at vurdere dette ikke placeres hos domstolene som en del af straffastsettelsen i den enkelte straffesag.

3.4. Anvendelse af GPS-fodlænke i Danmark

Straffelovrådet har overvejet, om der bør være mulighed for at anvende GPS-fodlænke.

Ved GPS-fodlænke forstås i denne sammenhæng et fodlænkesystem, der under en række betingelser giver myndighederne mulighed for ved hjælp af sporingsteknologi meget præcist at føre tilsyn med den dømtes geografiske position.

I dag anvendes GPS-fodlænker ikke i Danmark. I stedet anvendes en fodlænkeordning, der overvåger, om den dømte færdes inden for et på forhånd fastlagt område, f.eks. bopælen. Hvis den dømte ikke er på bopælen i det tidsrum, hvor den pågældende har pligt til at være der, vil der straks gå en alarm til en central computer i Direktoratet for Kriminalforsorgen med henblik på underretning af den relevante del af kriminalforsorgen, men fodlænkesystemet sender ikke signal om, hvor uden for området den dømte befinder sig.

Som nærmere omtalt i bilag 1 er der ordninger med GPS-fodlænke i Norge. Heraf fremgår bl.a., at retten efter den norske straffelov kan bestemme, at den, som et idømt kontaktforbud retter sig imod, skal ilægges elektronisk kontrol, herunder fodlænke med tilknyttet sporingsteknologi (GPS-fodlænke), i hele eller dele af perioden. En sådan kontrol kan indebære registrering af oplysninger om, at den domfældte bevæger sig inden for områder omfattet af kontaktforbuddet, oplysninger om at den domfældte bevæger sig i nærheden af forurettede og oplysninger om udeblevne signaler fra kontroludstyret. Kontrollen med ordningen er forankret i regi af politiet. Der er i den norske lovgivning også indført mulighed for at anvende GPS-fodlænker i forbindelse med fuldbyrdelse af fængselsstraf. Imidlertid anvendes efter det oplyste i praksis i disse tilfælde fortsat typisk et fodlænkesystem baseret på radiofrekvensteknologi i lighed med det danske, der overvåger, om den dømte færdes inden for bopælen på de tidspunkter, hvor den pågældende har pligt til at være der.

Ordningerne med GPS-fodlænker i Norge er efter det oplyste indrettet sådan, at de giver mulighed for såkaldt situationsbestemt sporing. Det indebærer overordnet set, at myndighederne kan – og kun kan – se den dømtes geografiske position, når den dømte har brudt et fastsat vilkår, eller systemet afgiver en alarm herom. Spøringsdata bliver rent teknisk sendt elektronisk fra GPS-fodlænken til en central database hos myndighederne. Data lagres herefter i databasen og

slettes fra fodlænkesystemet, og der bliver ikke lagret personoplysninger i fodlænkesystemet. Sporingsdata forbliver krypterede, indtil de slettes fra databasen. Den dømtes position kan vises som en rute, den domfældte har bevæget sig på, og kan alene tilgås af personale, der har fået adgang hertil.

De norske erfaringer med brug af GPS-fodlænke ved kontaktforbud synes at være gode, og den kontrol, der ligger i GPS-fodlænke, synes at virke præventivt og efter sin hensigt, jf. OT.prp. nr. 128 (2022-2023), side 5.

På den baggrund anbefaler rådet, at der arbejdes på at indføre mulighed for at anvende GPS-fodlænker i Danmark, og at der i den forbindelse tages udgangspunkt i de norske regler, der indebærer mulighed for situationsbestemt sporing.

Efter det foreliggende må det forventes, at der kan gå noget tid, før en ordning med GPS-fodlænker kan være fuldt implementeret. Der er således bl.a. en række tekniske foranstaltninger, der skal på plads, inden en ordning med GPS-fodlænker vil kunne anvendes i Danmark.

Rådet finder dog anledning til allerede nu at pege på, at en mulighed for at anvende GPS-fodlænker – i lighed med den norske ordning – vil kunne være relevant i tilfælde, hvor der er behov for kontrol med overholdelse af kontakt- og opholdsforbud af den ene eller anden karakter, herunder tilhold, opholdsforbud eller bortvisning efter loven om tilhold, opholdsforbud og bortvisning. GPS-fodlænker vil i sådanne situationer bl.a. kunne varetage hensynet til ofres livskvalitet og tryghed.

En mulighed for at anvende GPS-fodlænker vil efter rådets opfattelse også kunne være relevant i andre tilfælde, herunder ved kontrol med bl.a. visse vilkår for betingede domme.

Herudover skal rådet pege på, at GPS-fodlænke kan gøre, at sanktioner i form af strafudståelse med fodlænke i kombination med kontakt- og opholdsforbud føles mere indgribende for den dømte, og at indførelse af GPS-fodlænker derfor også kan medvirke til, at sådanne sanktioner i højere grad end i dag i sig selv vil fremstå som en hård og mærkbar konsekvens for den dømte. Hvis eksempelvis en ung person bliver idømt et nattelivsforbud, hvis overholdelse fremover måtte blive kontrolleret med en GPS-fodlænke, kan det efter rådets opfattelse overvejes, om en sådan samlet sanktion i visse tilfælde helt eller delvist kan træde i stedet for anden straf. Det kan f.eks. være ved at gøre en fængselsstraf (delvist) betinget på vilkår om at bære GPS-fodlænke som led i overholdelsen af et idømt nattelivsforbud.

På det tidspunkt, hvor det kan blive aktuelt at anvende GPS-fodlænke i praksis, bør det også overvejes, om kontakt- og opholdsforbud kombineret med GPS-fodlænke kan udgøre en selvstændig sanktion i visse tilfælde.

3.5. Anvendelse af fodlænke som straksreaktion over for dømte

Straffelovrådet har overvejet, om der bør være mulighed for at anvende fodlænke som en såkaldt straksreaktion over for personer, der er dømt for et strafbart forhold. Ved anvendelse af fodlænke som straksreaktion forstås i den sammenhæng, at dømte, der er idømt ubetinget fængselsstraf, umiddelbart efter endelig dom bliver pålagt at bære fodlænke på bopælen i perioden, indtil den dømte efter indkaldelse fra kriminalforsorgen kan påbegynde straffuldbyrdelsen i et fængsel.

En ordning af den nævnte karakter vil i givet fald skulle tilgodese hensynet til, at personer, der bliver dømt for strafbare forhold, rammes af en sanktion hurtigt efter endelig dom. Rådet skal i den forbindelse mere generelt fremhæve, at både retshåndhævelsessenssyn og et almindeligt hensyn til retsfølelsen taler afgørende for, at idømmelse af en strafferetlig sanktion bliver fulgt hurtigt op med, at sanktionen bliver ført ud i livet. Også et hensyn til den dømte taler for, at der ikke går for lang tid.

Som det fremgår af dette kapitels pkt. 2.3, gik der i 2023 i gennemsnit 32 dage fra endelig dom, indtil anklagemyndigheden sendte sagen til fuldbyrdelse hos kriminalforsorgen. Gennemsnittet i 2023 er lavere end de foregående år mellem 2017 og 2022, hvor der gennemsnitligt gik mellem 36 dage og 50 dage. Anklagemyndigheden har oplyst, at der arbejdes på yderligere at nedbringe det nævnte gennemsnit. Endvidere fremgår det af pkt. 2.3, at der i 2023 i gennemsnit gik 40 dage fra kriminalforsorgens modtagelse af en ubetinget dom, indtil den dømte skulle begynde afsoning i fængsel eller arresthus, mens der i gennemsnit gik 64 dage fra kriminalforsorgens modtagelse af en ubetinget dom til iværksættelse af fodlænkeafsoning, inklusive ansøgningsfrist og tilsigelsesvarsel. Herom bemærker rådet, at der i praksis nødvendigvis vil medgå en vis tid, inden personer, der er idømt en ubetinget fængselsstraf, kan indkaldes til afsoning, idet der skal ske afklaring af nogle praktiske forhold, herunder med hensyn til, hvor den dømte skal afsone, under hvilke forhold mv. Rådet skal samtidig fremhæve, at kriminalforsorgen naturligvis også fremover bør have stort fokus på både den gennemsnitlige sagsbehandlingstid og sagsbehandlingstiden i de enkelte sager.

Herudover skal rådet bemærke, at en ordning med fodlænke som straksreaktion alene vil være relevant med hensyn til dømte, der ikke er varetægtsfængslede i perioden mellem endelig dom og indkaldelse til fuldbyrdelse af fængselsstraffen. For personer, som bliver dømt for f.eks. grov

kriminalitet i form af meget alvorlig personfarlig kriminalitet, og som derfor normalt vil være varetægtsfængslede efter dom, indtil straffuldbyrdelse kan begynde, vil det nemlig allerede herigennem være sikret, at de pågældende ikke er på fri fod, indtil straffuldbyrdelsen kan begynde.

Rådet skal også bemærke, at en ordning med fodlænke som straksreaktion – hvis perioden i fodlænke modregnes i den efterfølgende straffetid – vil indebære, at den dømte afsoner i kortere tid i fængsel, hvilket for de fleste formentlig vil blive opfattet som en samlet set lempeligere sanktion, end hvis hele straffetiden skulle afsones i fængsel.

Omvendt kan det efter rådets opfattelse heller ikke udelukkes, at udsigten til at blive pålagt at bære fodlænke umiddelbart efter endelig dom kan tilskynde nogle dømte til i videre omfang at anke domme med henblik på at udskyde fuldbyrdelsen af straffen.

På den anførte baggrund finder rådet, at der ikke umiddelbart er anledning til at foreslå en ordning med fodlænke som straksreaktion. Rådet skal derfor nøjes med at nævne nogle af de elementer, der bør tages i betragtning, hvis det på et tidspunkt vurderes, at en sådan ordning kan blive aktuel.

Rådet skal således pege på, at en eventuel model for fodlænke som straksreaktion må forudsætte, at den dømte bl.a. har egnede boligforhold mv. I praksis vil der derfor også være en vis sagsbehandlingstid forbundet med en sådan ordning, hvor det skal vurderes, om betingelserne for at iværksætte fodlænke som straksreaktion er opfyldt i det enkelte tilfælde. En fremgangsmåde, hvor en del af denne vurdering foretages af kriminalforsorgen allerede inden straffesagens behandling i byretten, kan alt andet lige forkorte sagsbehandlingstiden efter endelig dom, men vil også medføre et vist ressourcespild, idet myndighederne vil komme til at foretage vurderinger, der efter udfaldet af straffesagen viser sig ikke at skulle bruges i praksis.

I givet fald må det bl.a. også overvejes, om ordningen skal omfatte alle, der er idømt en ubetinget fængselsstraf, eller en mere afgrænset målgruppe. Rådet skal således pege på, at jo grovere kriminaliteten er, desto stærkere taler hensynet til retshåndhævelsen for, at en sanktion bliver iværksat hurtigt efter endelig dom.

Kapitel 3

Samfundstjeneste

Efter kommissoriet er Straffelovrådet anmodet om at foretage en vurdering af, om der er behov for at revidere straffelovens regler om straf og andre retsfølger af strafbare forhold, herunder forholde sig til, om det kan være hensigtsmæssigt at udvide rammerne for og anvendelsen af samfundstjeneste.

På den baggrund har Straffelovrådet foretaget en gennemgang af reglerne om samfundstjeneste og vurderet, om der er behov for at ændre reglerne.

1. Gældende ret

Reglerne i straffelovens 8. kapitel om samfundstjeneste blev indført ved lov nr. 6 af 3. januar 1992, der byggede på Straffelovrådets betænkning nr. 1211/1990 om samfundstjeneste. Reglerne om samfundstjeneste er siden blevet ændret flere gange.

Senest er reglerne om samfundstjeneste bl.a. behandlet i Straffelovrådets betænkning nr. 1545/2014 om samfundstjeneste mv. I det følgende beskrives reglerne om samfundstjeneste, sådan som reglerne – bl.a. på baggrund af den nævnte betænkning fra 2014 – er udformet i dag.

1.1. Almindelige regler om betingede domme

En dom med vilkår om samfundstjeneste er en betinget dom, jf. straffelovens § 62, og de almindelige regler om betingede domme i straffelovens 7. kapitel finder derfor anvendelse i det omfang, der ikke er fastsat særlige regler om samfundstjeneste, jf. herom pkt. 1.2 nedenfor.

Efter straffelovens § 56, stk. 1, bestemmes det i dommen, at fuldbyrdelsen af fængselsstraffen udsættes og bortfalder ved udløbet af en prøvetid, hvis retten finder det upåkrævet, at fængselsstraf kommer til fuldbyrdelse. Efter stk. 2 betinges udsættelsen af, at den dømte ikke i prøvetiden begår strafbart forhold, og at den dømte overholder de vilkår, som måtte være fastsat efter straffelovens §§ 57 og 57 a. Prøvetiden fastsættes af retten og kan i almindelighed ikke overstige 3 år. Under særlige omstændigheder kan dog fastsættes en prøvetid på indtil 5 år. I praksis fastsættes prøvetiden som udgangspunkt til 1 eller 2 år.

Der er ikke nogen lovbestemt grænse for, hvor lang en fængselsstraf der kan gøres betinget. Som anført i Straffelovrådets betænkning nr. 1545/2014, side 37, er det imidlertid sjældent fo-

rekommende, at fængselsstraffe på over 1 år og 6 måneder gøres betinget. Som det fremgår af pkt. 1.2 nedenfor, er det også forudsat i forarbejderne til reglerne om samfundstjeneste, at betinget dom med vilkår om samfundstjeneste kun undtagelsesvist bør anvendes som alternativ til straffe på over 1 år og 6 måneders fængsel og – med forbehold for helt ekstraordinære tilfælde – ikke som alternativ til straffe på mere end 2 års ubetinget fængsel.

Ud over vilkåret om straffri vandel kan retten efter straffelovens § 57 som vilkår for udsættelsen bestemme, at den dømte i hele prøvetiden eller en del af denne skal undergives tilsyn. Endvidere kan retten fastsætte andre vilkår (særvilkår), som findes formålstjenlige, herunder f.eks. at den dømte overholder særlige bestemmelser vedrørende opholdssted, arbejde, uddannelse, anvendelse af fritid eller samkvem med bestemte personer, afholder sig fra misbrug af alkohol, narkotika eller lignende medikamenter eller underkaster sig afvænningsbehandling herfor, underkaster sig psykiatrisk behandling eller retter sig efter tilsynsmyndighedens bestemmelser om indskrænkninger i rådigheden over indtægter og formue og om opfyldelse af økonomiske forpligtelser.

Efter straffelovens § 57 a kan retten for personer mellem 18 og 25 år, som idømmes betinget dom for overtrædelse af en række nærmere opregnede bestemmelser, som vilkår for udsættelsen bestemme, at den dømte skal opnå tilsynsmyndighedens godkendelse af økonomiske dispositioner, der overstiger en af retten fastsat beløbsgrænse, og rette sig efter tilsynsmyndighedens bestemmelser om at anvende indtægter og formue til at indfri gæld til det offentlige (særvilkår om økonomisk kontrol). Efter forarbejderne til bestemmelsen (FT 2021-22, tillæg A, L 162 som fremsat, side 17) indeholder et særvilkår om økonomisk kontrol et resocialiserende og kriminalitetsforebyggende element, idet særvilkåret har til formål at støtte den unge i at leve på en økonomisk ansvarlig og hensigtsmæssig måde og dermed hjælpe den unge til at fravælge et liv med kriminalitet.

Skønnes anvendelse af ubetinget fængsel påkrævet, men taler oplysningerne om tiltaltes personlige forhold for anvendelse af betinget dom efter § 56, kan retten bestemme, at en del af den forskyldte straf, dog højst 6 måneder, skal fuldbyrdes, mens dommen i øvrigt gøres betinget, jf. straffelovens § 58, stk. 1 (kombinationsdom). I forbindelse med betinget dom kan der også idømmes bøde, selv om sådan straf ikke er hjemlet for den pågældende lovovertrædelse, jf. straffelovens § 58, stk. 2 (tillægsbøde).

I bemærkningerne til lov nr. 152 af 18. februar 2015 (FT 2014-15, tillæg A, L 50 som fremsat, side 7) er det på baggrund af Straffelovrådets betænkning nr. 1545/2014 forudsat, at muligheden for at anvende kombinationsdomme kan være relevant ved straf for flere lovovertrædelser, og at kombinationsdomme også herudover kan anvendes i andre tilfælde som en særlig mellem-

form, hvor en rent ubetinget straf findes at være for streng, mens en betinget dom med vilkår om samfundstjeneste uden nogen ubetinget del forekommer for mild. Det er endvidere anført, at udgangspunktet er, at når der idømmes betinget dom, gøres hele dommen betinget, og at kombinationsdomme således anvendes forholdsvist sjældent.

Efter straffelovens § 59, stk. 1, kan de i medfør af §§ 57 og 57 a fastsatte vilkår senere ændres eller ophæves ved retskendelse efter begæring fra anklagemyndigheden eller den dømte. Begæring fra den dømte fremsættes over for anklagemyndigheden, der snarest muligt indbringer spørgsmålet for retten. Tages en begæring fra den dømte ikke til følge, kan den dømte ikke fremsætte ny begæring, før der er forløbet et halvt år fra kendelsens afsigelse.

Hvis den dømte overtræder de i medfør af §§ 57 eller 57 a fastsatte vilkår, kan retten i medfør af straffelovens § 60, stk. 1, 1) tildele advarsel, 2) ved kendelse ændre vilkårene og forlænge prøvetiden inden for den i § 56, stk. 2, fastsatte længstetid eller 3) ved dom træffe afgørelse om fuldbyrdelse af fængselsstraffen, herunder kombinationsdom efter straffelovens § 58, stk. 1.

Overtrædelse af vilkåret om straffri vandel er reguleret i straffelovens § 61, stk. 2. Heraf følger, at begår den dømte nyt strafbart forhold i prøvetiden, og foretages der inden dennes udløb rettergangsskridt, hvorved den dømte sigtes for forholdet, fastsætter retten en ubetinget straf eller anden retsfølge for dette forhold og den tidligere pådømte lovovertrædelse. Når omstændighederne taler derfor, kan retten dog i stedet 1) idømme ubetinget straf alene for det nye forhold, eventuelt i forbindelse med en ændring af vilkårene i den betingede dom, eller 2) afsige ny betinget dom vedrørende begge lovovertrædelser eller alene for det nye forhold i overensstemmelse med reglerne i straffelovens 7. kapitel (betingede domme) eller 8. kapitel (samfundstjeneste).

Der er fastsat nærmere regler om gennemførelse af vilkår om tilsyn og særvilkår efter straffelovens §§ 57 og 57 a i straffuldbyrdeleslovens kapitel 17.

Sådanne vilkår gennemføres af kriminalforsorgen, medmindre andet er bestemt, jf. straffuldbyrdeleslovens § 94. Kriminalforsorgen skal i den forbindelse vejlede den betinget dømte om de rettigheder og pligter, som tilsynet og eventuelle særvilkår indebærer, herunder om virkninger af vilkårsovertrædelser, og i samarbejde med den dømte udarbejde en plan for tilsynsperioden og tiden derefter, jf. straffuldbyrdeleslovens § 95, stk. 1 og 2.

Efter straffuldbyrdeleslovens § 96 indebærer vilkår om tilsyn, at den betinget dømte skal holde sig i kontakt med kriminalforsorgen efter dennes nærmere bestemmelse, herunder møde hos kriminalforsorgen og modtage dennes besøg. Den betinget dømte skal give kriminalforsorgen

oplysning om bopæl og beskæftigelse, overholde særvilkår og give kriminalforsorgen sådanne oplysninger, som gennemførelse af særvilkåret nødvendiggør, på begæring dokumentere afgivne oplysninger og i øvrigt overholde de forskrifter, som kriminalforsorgen fastsætter til gennemførelsen af tilsynet og eventuelle særvilkår.

Der er fastsat nærmere regler om tilsynet i bekendtgørelse nr. 852 af 27. juni 2024 om kriminalforsorgens tilsyn med prøveløsladte, betinget dømte mv. (tilsynsbekendtgørelsen). Af bekendtgørelsens § 4 fremgår om kontakten mellem kriminalforsorgsområdet og klienten bl.a., at i tilsynsperiodens første 2 måneder (den indledende fase) afdækkes klientens risiko- og behovsniveau, herunder behovet for støtte og kontrol, samt at der i denne fase skal være kontakt med klienten mindst hver anden uge, medmindre helt særlige omstændigheder taler for noget andet. I den resterende del af tilsynsperioden fastsættes kontakthypigheden ud fra klientens risiko- og behovsniveau, herunder behovet for støtte og kontrol. Har den pågældende tilknytning til en bandegruppering mv., skal der dog være skærpet kontrol og tilsyn med den pågældende, således at der i tilsynsperiodens første 6 måneder er kontakt med klienten mindst hver uge, medmindre helt særlige omstændigheder taler imod. Herefter vurderer kriminalforsorgsområdet, om kontakthypigheden i den resterende del af tilsynsperioden skal opretholdes eller ændres.

Efter straffuldbyrdslovens § 99 skal kriminalforsorgen træffe foranstaltninger med henblik på at genetablere tilsynet og sikre overholdelsen af særvilkår, såfremt den betinget dømte unddrager sig tilsynet eller gennemførelsen af særvilkår, og efter omstændighederne afgive indberetning om vilkårsovertrædelser til anklagemyndigheden.

1.2. Betingede domme med vilkår om samfundstjeneste

1.2.1. Straffelovens særlige regler om betinget dom med vilkår om samfundstjeneste

De særlige regler om betingede domme med vilkår om samfundstjeneste findes i straffelovens 8. kapitel.

Det fremgår af straffelovens § 62, at hvis betinget dom efter reglerne i §§ 56 og 57 ikke findes tilstrækkelig, og hvis tiltalte findes egnet hertil, kan retten afsige betinget dom med vilkår om samfundstjeneste. Afgørelsen om udsættelse af fuldbyrdelse træffes efter reglerne i § 56, stk. 1, jf. herom pkt. 1.1 ovenfor. Udsættelsen betinges af, at den dømte ikke i en prøvetid begår strafbart forhold, og at den dømte overholder de i medfør af § 63 fastsatte vilkår.

Betinget dom med vilkår om samfundstjeneste er en strengere sanktion end betinget dom uden vilkår om samfundstjeneste. Som anført i Straffelovrådets betænkning nr. 1545/2014, side 17

og 126 f., er formålet med samfundstjeneste helt overordnet så vidt muligt at begrænse anvendelsen af frihedsberøvelse som straf. Hertil kommer, at samfundstjeneste også bidrager til, at lovovertrædere undgår at blive udsat for de negative påvirkninger, som kan finde sted i et fængsel, og at samfundstjeneste også er billigere for samfundet end ubetinget fængsel.

Det er forudsat i forarbejderne til reglerne om samfundstjeneste (FT 2014-15, tillæg A, L 50 som fremsat, side 12), at betinget dom med vilkår om samfundstjeneste kun undtagelsesvist bør anvendes som alternativ til straffe på over 1 år og 6 måneders fængsel og – med forbehold for helt ekstraordinære tilfælde – ikke som alternativ til straffe på mere end 2 års ubetinget fængsel.

Samfundstjenesteordningens anvendelsesområde for så vidt angår kriminalitetens art var oprindeligt begrænset ved det såkaldte kerneområde, hvor samfundstjeneste kunne anvendes ved berigelseskriminalitet, bortset fra røveri, og det såkaldte varsomhedsområde, hvorefter samfundstjeneste skulle anvendes med varsomhed ved f.eks. vold, røveri, narkotikakriminalitet og sædelighedsforbrydelser.

I Straffelovrådets betænkning nr. 1545/2014, side 158 ff., foreslog rådet, at ordningen med et varsomhedsområde blev afskaffet, således at udgangspunktet fremover skulle være, at samfundstjeneste kunne anvendes over for et bredere felt af kriminalitetsformer, og at kriminalitetens art – når bortses fra røveri, voldtægt, grov vold, grove våbenlovsovertrædelser, grove narkotikaforbrydelser og vidnetrusler – som udgangspunkt ikke som sådan skulle tillægges væsentlig betydning. Der burde dog fortsat udvises tilbageholdenhed med at anvende samfundstjeneste i tilfælde, hvor der var tale om mere organiseret kriminalitet, eller hvor forurettede var påført betydelige fysiske eller psykiske skader, eller hvis kriminaliteten var udøvet over for et særligt værgeløst offer eller over for en tilfældig forbipasserende. Ved lov nr. 152 af 18. februar 2015 blev Straffelovrådets anbefaling gennemført.

Ved lov nr. 1426 af 17. december 2019 blev der givet nogle yderligere retningslinjer for samfundstjenesteordningens anvendelsesområde i sager om vold. For sager om simpel vold efter straffelovens § 244, stk. 1, betyder det, at sager, hvor tiltalte tidligere er dømt for personfarlig kriminalitet, sager, hvor volden er udøvet over for et særligt værgeløst offer, og sager, hvor den forurettede er påført ikke ubetydelige skader, som det helt klare udgangspunkt skal afgøres med ubetinget fængsel. For sager om gentagen vold over for nærtstående mv. omfattet af straffelovens § 244, stk. 2, og sager om grov vold efter straffelovens § 245 betyder det, at der kun under helt ekstraordinære omstændigheder kan idømmes en betinget fængselsstraf med vilkår om samfundstjeneste.

I dag er udgangspunktet således, at samfundstjeneste kan anvendes over for et bredt felt af kriminalitetsformer. Der er dog en række lovovertrædelser, hvor udgangspunktet er ubetinget fængsel. Det drejer sig bl.a. om banderelateret kriminalitet, organiseret kriminalitet, røveri, voldtægt, grov vold og nogle sager om simpel vold (se lige ovenfor), grove våbenlovsovertrædelser, grove narkotikaforbrydelser, vidnetrusler efter straffelovens § 123, vold og trusler mod offentligt ansatte mv. efter straffelovens § 119, stk. 1, falsk forklaring efter straffelovens § 158, vold mod særligt udsatte efter straffelovens § 247, stk. 2, og sager om kursmanipulation og insiderhandel, jf. også Rigsadvokatmeddelelsens afsnit om samfundstjeneste, pkt. 5.2.

I andre sager end de nævnte afgøres valget mellem betinget dom med vilkår om samfundstjeneste og ubetinget fængselsstraf efter en samlet vurdering af 1) grovheden af den foreliggende kriminalitet (som udtrykt ved længden af fængselsstraffen), 2) omfanget og alvoren af eventuel tidligere kriminalitet og 3) oplysningerne om gerningspersonen, jf. også Rigsadvokatmeddelelsens afsnit om samfundstjeneste, pkt. 1.

Samfundstjeneste kan navnlig komme på tale i førstegangstilfælde, men det er ikke udelukket at anvende samfundstjeneste, selv om der ikke er tale om førstegangstilfælde. Efter forarbejderne til lovændringen i 2015 (FT 2014-15, tillæg A, L 50 som fremsat, side 12) gælder som en generel retningslinje, at en person, der, efter at samfundstjeneste er udført og prøvetiden udløbet, begår ny ligeartet kriminalitet efter omstændighederne vil kunne straffes med samfundstjeneste igen. I vurderingen heraf indgår bl.a., hvor lang tid der er gået siden prøvetidens udløb, hvor grov den nye kriminalitet er og den pågældendes personlige forhold. Hvis en person, der to gange tidligere er idømt samfundstjeneste, begår ligeartet kriminalitet en tredje gang, vil der derimod næppe kunne idømmes samfundstjeneste igen, medmindre der foreligger særligt formildende omstændigheder.

Det fremgår udtrykkeligt af straffelovens § 62, at den pågældende skal findes egnet til en betinget dom med vilkår om samfundstjeneste. Egnethedskravet indebærer, at den pågældende må forventes at kunne og ville gennemføre en pålagt samfundstjeneste i overensstemmelse med reglerne. Egnethedsvurderingen indeholder således både evne og vilje.

Egnethedsvurderingen foretages som det klare udgangspunkt af kriminalforsorgen som led i en personundersøgelse, idet det dog ikke er udelukket at idømme samfundstjeneste, selv om kriminalforsorgen ikke har foretaget en egnethedsvurdering. Som anført i Straffelovrådets betænkning nr. 1545/2014, side 152, inddrager kriminalforsorgen i egnethedsvurderingen bl.a. 1) den dømtes motivation til at udføre samfundstjeneste, 2) arbejdsevne i form af tilknytning til arbejdsmarkedet og fysisk helbred og 3) stabilitet, der afspejles i, at personen har et godt psykisk helbred, en fast bolig, ingen tidligere kriminalitet og ingen misbrugsproblemer. Hvis samfund-

stjeneste udføres på alternativt arbejdssted under intensiveret opsyn eller (delvist) ved deltagelse i behandlings- eller uddannelsesprogram, foretages egnethedsvurderingen i lyset heraf. Der er tale om en samlet vurdering, og de enkelte momenter er ikke nødvendigvis udslagsgivende i sig selv.

I betinget dom med vilkår om samfundstjeneste fastsættes, at den dømte skal udføre ulønnet samfundstjeneste i mindst 30 timer og højst 300 timer, jf. straffelovens § 63, stk. 1. Samfundstjenesten skal udføres inden for en længstetid, der udmåles i forhold til antallet af timer. Længstetiden kan forlænges af tilsynsmyndigheden, hvis særlige grunde taler derfor, dog ikke ud over prøvetiden, jf. stk. 2.

Efter forarbejderne til lov nr. 152 af 18. februar 2015 (FT 2014-15, tillæg A, L 50 som fremsat, side 9) fastsættes antallet af samfundstjenestetimer og længstetiden ud fra følgende vejledende omregningstabel:

Fængselsstraf	Samfundstjeneste	Længstetid
7-14 dage	30 timer	4 måneder
20-30 dage	40 timer	4 måneder
40-50 dage	60 timer	6 måneder
60 dage-3 måneder	80 timer	6 måneder
4-5 måneder	100 timer	8 måneder
6-7 måneder	120 timer	8 måneder
8-11 måneder	150 timer	1 år
1 år-1 år og 5 måneder	200 timer	1 år
1 ½ år-1 år og 11 måneder	250 timer	1 ½ år
2 år	300 timer	1 ½ år

Hvis der er tale om en kombinationsdom, anvendes tabellen på den betingede del af fængselsstraffen.

Efter straffelovens § 63, stk. 3, 1. pkt., fastsættes i dommen en prøvetid på højst 2 år. Længstetiden kan ikke være længere end prøvetiden. I praksis fastsættes prøvetiden som udgangspunkt til 1 år, hvis længstetiden er fastsat til mindre end 1 år, og ellers til 2 år. Hvis den betingede fængselsstraf er fastsat til højst 3 måneder, ophører prøvetiden dog, når længstetiden for at udføre samfundstjenesten er udløbet, jf. § 63, stk. 3, 2. pkt.

Efter straffelovens § 63, stk. 4, undergives den dømte tilsyn i prøvetiden, og retten kan endvidere, hvis det findes formålstjenligt, fastsætte vilkår som i straffelovens § 57 (særvilkår). Til-

synet ophører, og eventuelle vilkår efter § 57 bortfalder, når længstetiden for at udføre samfundstjenesten er udløbet, medmindre andet er bestemt i dommen.

Som nærmere beskrevet i rådets betænkning nr. 1545/2014, side 147 f., var fastsættelsen af særvilkår i betingede domme med vilkår om samfundstjeneste oprindelig begrænset til vilkår om afvænningsbehandling for misbrug af alkohol eller narkotika eller ambulant psykiatrisk behandling. Ifølge forarbejderne til lov nr. 6 af 3. januar 1992 (FT 1991-92, tillæg A, spalte 1876) var der ikke dokumenteret et praktisk behov for at gøre alle særvilkår efter straffelovens § 57 anvendelige i sager om samfundstjeneste, og den særlig byrdefulde karakter af vilkåret om samfundstjeneste talte ifølge forarbejderne også for at begrænse mulighederne for at forbinde arbejdspligten med særvilkår og den heraf følgende strafsanktionering af vilkårsovertrædelser.

Ved lov nr. 274 af 15. april 1997 blev der åbnet for anvendelse af samme vilkår i betingede domme med vilkår om samfundstjeneste som i andre betingede domme. Formålet hermed var ifølge forarbejderne (FT 1996-97, tillæg A, side 96) at undgå, at en begrænsning i de former for særvilkår, der kan knyttes til en dom til samfundstjeneste, fører til en utilsigtet indsnævring af den personkreds, over for hvilken en betinget dom med vilkår om samfundstjeneste kan bruges. Ved at gøre det muligt at knytte andre former for vilkår til en dom til samfundstjeneste ville der ifølge forarbejderne blive mulighed for, at flere personer kunne blive fundet egnet til samfundstjeneste.

I nævnte betænkning, side 147 ff., fandt rådet ikke anledning til at ændre de eksisterende regler om fastsættelse af særvilkår i dom til samfundstjeneste. Rådet understregede i den forbindelse, at anvendelse af særvilkår i en dom til samfundstjeneste altid bør overvejes nøje, og at i hvert fald indgribende særvilkår ikke bør anvendes i kortere domme til samfundstjeneste.

I dag synes praksis at være, at der i dom til samfundstjeneste efter omstændighederne fastsættes særvilkår, der er begrundet i konkrete behov hos den dømte, f.eks. vilkår om at undergive sig misbrugs- eller alkoholbehandling, mens der sjældent fastsættes vilkår af mere straffende karakter.

Det følger af straffelovens § 64, at der i forbindelse med vilkår om samfundstjeneste kan idømmes ubetinget fængselsstraf eller bøde efter reglerne i straffelovens § 58. Ved en kombinationsdom i medfør af § 58, stk. 1, kan den ubetingede del af fængselsstraffen hverken overstige 3 måneder eller en tredjedel af den samlede fængselsstraf, jf. Højesterets domme trykt i UfR 2019, side 1700, og UfR 2023, side 2171.

Grænserne, hvorefter den ubetingede del af en kombinationsdom efter straffelovens § 64 hverken kan overstige 3 måneder eller en tredjedel af den samlede fængselsstraf, er udtryk for et maksimum, og den ubetingede del kan efter omstændighederne derfor være kortere end 3 måneder eller en tredjedel af den samlede fængselsstraf. Grænserne er med til at sikre, at der i forholdet mellem en kombinationsdom og rent ubetinget fængselsstraf af samme længde er tilstrækkelig forskel i strenghed, når der tages hensyn til mulighederne for prøveløsladelse.

Ved indførelse af samfundstjeneste ved lov nr. 6 af 3. januar 1992 var muligheden for at kombinere en betinget dom med vilkår om samfundstjeneste med en ubetinget frihedsstraf eller en bøde begrænset til tilfælde, hvor flere uligeartede lovovertrædelser forelå til samlet pådømmelse. Ved lov nr. 274 af 15. april 1997 blev der indført mulighed for også at idømme kombinationsdom efter § 58 med vilkår om samfundstjeneste i sager, hvor der kun foreligger en enkelt lovovertrædelse og i sager, hvor der foreligger flere lovovertrædelser, uanset om disse er af uligeartet eller ligeartet karakter. Om mulighederne for at anvende kombinationsdomme henvises i øvrigt til det anførte herom i pkt. 1.1 ovenfor.

I betænkning nr. 1545/2014, side 149 ff., anførte rådet, at tillægsbøder anvendes systematisk i domme til samfundstjeneste for spirituskørsel og kørsel i frakendelsestiden, mens tillægsbøder i øvrigt formentlig anvendes meget sjældent i domme til samfundstjeneste. Rådet fandt ikke grundlag for at ændre herpå, idet rådet bl.a. bemærkede, at hovedindholdet i en dom til samfundstjeneste er, at domfældte uden betaling skal yde en vis arbejdsindsats for samfundet, hvilket i almindelighed må anses for en hårdere sanktion end en pligt til at betale et pengebeløb. I dag anvendes tillægsbøder – ud over på færdselsområdet – i overensstemmelse med det anførte sjældent i domme til samfundstjeneste.

Bestemmelserne i straffelovens § 59 om ændring eller ophævelse af vilkår finder tilsvarende anvendelse på vilkår fastsat efter straffelovens § 63, jf. straffelovens § 65, dvs. sådanne vilkår kan senere ændres eller ophæves ved retskendelse efter anmodning fra anklagemyndigheden eller den dømte.

Det fremgår af tilsynsbekendtgørelsens § 8, stk. 1, at hvis der er fastsat vilkår om samfundstjeneste ved en betinget dom, skal der ske afkorting i det idømte antal timers samfundstjeneste efter straffelovens § 86, stk. 3, hvis klienten i anledning af sagen har været anholdt, varetægtsfængslet eller indlagt til mentalundersøgelse. Afkorting sker efter reglerne i bekendtgørelsens § 8, stk. 2-6.

Hvis den dømte overtræder vilkåret om samfundstjeneste eller andet vilkår, kan retten efter straffelovens § 66, stk. 1, 1) træffe afgørelse om ubetinget fængselsstraf for den begåede lo-

vovertrædelse eller 2) bestemme, at betinget dom skal opretholdes, eventuelt i forbindelse med en forlængelse af længstetiden for samfundstjeneste og af prøvetiden inden for den i § 63 nævnte grænse.

Hvis der i anledning af vilkårsovertrædelser fastsættes en ubetinget fængselsstraf, vil retsvirkningerne af den betingede dom med vilkår om samfundstjeneste falde bort. Der vil således ikke længere være nogen prøvetid eller nogen samfundstjeneste at udføre inden for længstetiden.

Efter straffelovens § 66, stk. 2, kan retten ved fastsættelse af ubetinget fængselsstraf efter § 66, stk. 1, nr. 1, anvende straffelovens § 58, stk. 1, om kombinationsdomme. En betinget delstraf efter denne bestemmelse træder da i stedet for dommen til samfundstjeneste, og der kan hertil knyttes de vilkår, der er nævnt i straffelovens § 63, stk. 4. Uanset dette kan der i forbindelse med fortsat samfundstjeneste alene idømmes en ubetinget fængselsstraf på indtil 3 måneder.

Retten kan således kombinere de to muligheder på den måde, at en ubetinget fængselsstraf på højst 6 måneder kombineres med betinget dom uden vilkår om samfundstjeneste, jf. straffelovens § 66, stk. 2, 1. pkt., jf. § 58, stk. 1, eller at en ubetinget fængselsstraf på højst 3 måneder kombineres med betinget dom med vilkår om samfundstjeneste, jf. straffelovens § 66, stk. 2, 3. pkt.

Efter straffelovens § 66, stk. 3, skal der ved fastsættelsen af straf i den forbindelse tages hensyn til omfanget af den samfundstjeneste, som den dømte har udført. Hvis den idømte betingede fængselsstraf er fastsat til mere end 3 måneder, anses den idømte samfundstjeneste at modsvare to tredjedele af den betingede fængselsstraf.

Overtrædelse af vilkåret om straffri vandel er reguleret i straffelovens § 67. Det følger heraf, at reglerne i straffelovens § 61 finder tilsvarende anvendelse i sager om personer, som efter betinget dom med vilkår om samfundstjeneste sigtes for et strafbart forhold begået før eller efter dommen. Såfremt en ubetinget delstraf idømmes efter § 58, stk. 1, eller § 61, stk. 2, nr. 1, træder for den øvrige strafs vedkommende en betinget dom efter straffelovens 7. kapitel i stedet for dommen til samfundstjeneste. Uanset dette kan der i forbindelse med fortsat samfundstjeneste alene idømmes en ubetinget fængselsstraf på indtil 3 måneder. Straffelovens § 66, stk. 3, finder tilsvarende anvendelse.

1.2.2. Indhold og gennemførelse af vilkår om samfundstjeneste

Hovedindholdet i en betinget dom med vilkår om samfundstjeneste er en pligt til at udføre ulønnet samfundsnyttigt arbejde i et nærmere angivet antal timer. Herved har samfundstjeneste såvel et genoprettende som et straffende element.

Efter straffuldbyrdelseslovens § 101, stk. 1, gennemføres vilkår om samfundstjeneste, der er fastsat efter straffelovens § 63, af kriminalforsorgen.

Efter straffuldbyrdelseslovens § 101, stk. 2, indebærer vilkår om samfundstjeneste, at den dømte skal udføre ulønnet arbejde i private virksomheder eller institutioner og organisationer, som er offentlige eller offentligt støttede eller har almennyttige formål, eller deltage i behandlings- eller uddannelsesprogram i det fastsatte antal timer inden for den udmålte længstetid. Mindst to tredjedele af det fastsatte antal timer skal gennemføres som ulønnet arbejde.

Efter straffuldbyrdelseslovens § 101, stk. 3, skal samfundstjenesten afvikles løbende over den udmålte længstetid og må tidligst være afviklet, når der er forløbet to tredjedele af afviklingsperioden, medmindre der foreligger særlige omstændigheder. Efter stk. 4 træffer kriminalforsorgsområdet bestemmelse om arbejdsstedet, hvor det ulønnede arbejde skal udføres, og om den dømtes eventuelle deltagelse i behandlings- eller uddannelsesprogram som en del af samfundstjenesten. Den dømte skal i øvrigt overholde forskrifter, som kriminalforsorgen fastsætter om gennemførelsen af samfundstjenesten.

Det påhviler i praksis kriminalforsorgsområdet at indgå aftale med et arbejdssted om afvikling af samfundstjeneste, og kriminalforsorgsområdet skal sørge for, at der er et tilstrækkeligt antal arbejdssteder, hvor vilkår om samfundstjeneste kan afvikles. Kriminalforsorgsområdet skal også indgå aftale med arbejdsstedet og klienten om afviklingstider for samfundstjenesten.

Uanset om arbejdet udføres hos private virksomheder eller offentlige institutioner mv., må der ikke udføres arbejde, som ellers ville være til rådighed for det almindelige arbejdsmarked, eller som er profitkabende for private personer eller virksomheder. Denne betingelse skal ses i lyset af, at afvikling af samfundstjeneste i modsat fald vil kunne inddrage arbejdsopgaver, der ellers ville kunne varetages af lønmodtagere på det almindelige arbejdsmarked, og være konkurrenceforvridende eller udgøre statsstøtte til de virksomheder, der indgår aftaler med. Arbejdsstederne godkendes af De Regionale Arbejdsmarkedsråd bl.a. med henblik på at sikre, at betingelsen overholdes.

Samfundstjeneste kan udføres i f.eks. klubhuse, cafeteriaer, på genbrugsstationer, i sportshaller, i varmestuer, i genbrugsbutikker, i kirker eller på plejehjem. Det er også muligt at anvende kriminalforsorgens egne institutioner som samfundstjenestested. Samfundstjeneste kan desuden gennemføres ved deltagelse i behandlings- eller uddannelsesprogrammer, dog således at mindst to tredjedele af det fastsatte antal timer skal gennemføres som ulønnet arbejde.

Samfundstjeneste kan som nævnt også udføres i private virksomheder, og det er i den forbindelse ikke et krav, at den private erhvervsvirksomhed er offentligt støttet eller har et almennyttigt formål. Af forarbejderne til lov nr. 893 af 21. juni 2022 (FT 2021-22, tillæg A, L 180 som fremsat, side 89) fremgår, at baggrunden herfor bl.a. er, at kriminalforsorgen havde oplevet udfordringer med at finde et tilstrækkeligt antal samfundstjenestesteder, som er offentlige, offentligt støttede eller har almennyttige formål. Som eksempler på private virksomheder nævnes i forarbejderne virksomheder eller virksomhedstyper, der tidligere har været kommunale, men som løbende er blevet udliciteret til private, og som desuden tidligere har været samfundstjenestesteder i kriminalforsorgen. Der kan f.eks. være tale om køkken- og pedelopgaver på bl.a. plejehjem, institutioner og medborgerhuse. Der er siden lovændringen i juli 2022 indgået aftaler med 41 private virksomheder.

Ved valget af arbejdssted skal der bl.a. tages hensyn til den dømtes arbejdsmæssige interesser, familieforhold og geografiske forhold. Der skal endvidere tages hensyn til den begåede kriminalitet, idet det skal respekteres, hvis samfundstjenestestedet ikke ønsker klienter, der har begået bestemte former for kriminalitet. Et eksempel herpå kan være plejehjem, som ikke ønsker klienter, der er dømt for berigelseskriminalitet. Klienter, der er dømt for vold, må ikke afvikle samfundstjeneste på steder, hvis primære formål er direkte arbejde med børn og unge. Det er eksempelvis ungdomsklubber og lignende, hvor målgruppen netop er børn og unge, og hvor arbejdet medfører en direkte kontakt til børn og unge.

Samfundstjenestestederne kan, hvis det vurderes nødvendigt, have flere klienter, der afvikler samfundstjeneste i samme periode og i samme tidsrum. Klienter, som er dømt i samme sag, må dog ikke afvikle samfundstjeneste på samme samfundstjenestested.

Er der truffet afgørelse om, at klienten som en del af samfundstjenesten skal deltage i et behandlings- eller uddannelsesprogram, indgår kriminalforsorgsområdet aftale med klienten og behandlings- eller uddannelsesstedet om afvikling af denne del af samfundstjenesten.

Efter straffuldbyrdeleslovens § 103, stk. 1, skal kriminalforsorgen føre kontrol med, at den dømte udfører den fastsatte samfundstjeneste. Kontrollen forudsættes at indebære, at kriminalforsorgen aflægger besøg på arbejdsstedet.

Overtræder den dømte vilkåret om samfundstjeneste eller de forskrifter, som kriminalforsorgen har givet om udførelsen af samfundstjenesten, skal kriminalforsorgen efter straffuldbyrdelseslovens § 103, stk. 2, give den pågældende pålæg om at overholde vilkåret og forskrifterne. Er der tidligere givet pålæg herom, afgives indberetning til anklagemyndigheden.

Om gennemførelse af andre vilkår finder reglerne i straffuldbyrdelseslovens §§ 94-100 tilsvarende anvendelse, jf. straffuldbyrdelseslovens § 104. Disse regler er omtalt i pkt. 1.1 ovenfor.

1.3. Prøveløsladelse med vilkår om samfundstjeneste

Udgangspunktet efter straffelovens § 38, stk. 1, er, at der kan ske prøveløsladelse, når to tredjedele af straffen, dog mindst 2 måneder, er udstået. Prøveløsladelse kan ske tidligere, når særlige omstændigheder taler derfor, og den dømte har udstået halvdelen af straffetiden, dog mindst 2 måneder, jf. stk. 2.

Prøveløsladelse efter § 38 forudsætter bl.a., at den dømtes forhold ikke gør løsladelsen utilrådelig. For prøveløsladelse efter § 38, stk. 1, betyder det, at der ikke må foreligge en væsentlig risiko for recidiv til ikke-bagatelagtig kriminalitet, som ikke formodes at kunne begrænses ved tilsyn og eventuelle særvilkår, mens det for prøveløsladelse efter § 38, stk. 2, betyder, at risikoen for tilbagefald til ny kriminalitet skal vurderes at være ringe.

Det er desuden en forudsætning for prøveløsladelse efter § 38, at der er sikret den dømte passende ophold og arbejde eller andet underhold, og at den dømte erklærer at ville overholde de fastsatte vilkår for løsladelsen. Der kan fastsættes vilkår efter straffelovens § 57. Prøveløsladelse sker endvidere på betingelse af, at den pågældende ikke i prøvetiden begår strafbart forhold.

Efter straffelovens § 40 a kan prøveløsladelse ske, hvis halvdelen af straffetiden er udstået, dog mindst 2 måneder, og hensynet til retshåndhævelsen ikke skønnes at tale imod. Prøveløsladelse efter straffelovens § 40 a forudsætter, at den dømte har ydet en særlig indsats for ikke på ny at begå kriminalitet, herunder ved at deltage i behandlingsforløb, uddannelsesforløb, arbejdsstræning eller arbejde, jf. stk. 1, nr. 1, eller at den dømtes forhold taler for det, jf. stk. 1, nr. 2 (den såkaldte noget for noget-ordning).

Ved prøveløsladelse efter § 40 a, stk. 1, nr. 1, kan der fastsættes vilkår om samfundstjeneste, mens der for prøveløsladelse efter § 40 a, stk. 1, nr. 2, skal fastsættes vilkår om samfundstjeneste.

Prøveløsladelse efter § 40 a forudsætter endvidere, at den dømtes forhold ikke gør løsladelse utilrådelig, hvilket betyder, at risikoen for tilbagefald til ny kriminalitet skal vurderes at være ringe, og at der er sikret den dømte passende ophold og arbejde eller andet underhold, samt at den dømte er egnet til og erklærer sig villig til at overholde fastsatte vilkår, herunder et eventuelt vilkår om at udføre samfundstjeneste. Der kan i øvrigt fastsættes vilkår efter straffelovens § 57.

Det er desuden en forudsætning for prøveløsladelse efter § 40 a, stk. 1, nr. 2, at den pågældendes afsoningsforløb har været i det væsentlige problemfrit, dvs. at den indsatte ikke f.eks. flere gange er udeblevet fra udgang, har begået kriminalitet under afsoningen eller alvorligt har chikaneret fængselspersonale eller andre indsatte.

Prøveløsladelse sker på betingelse af, at den pågældende ikke i prøvetiden begår strafbart forhold. Begår den prøveløsladte nyt strafbart forhold i prøvetiden, og foretages der inden dennes udløb rettergangsskridt, hvorved denne sigtes for forholdet, kan retten efter de nærmere regler i straffelovens § 40, stk. 1, jf. § 61, stk. 2, fastsætte en ubetinget fængselsstraf eller anden retsfølge.

Overtræder den prøveløsladte i øvrigt de fastsatte vilkår, herunder et vilkår om samfundstjeneste, kan kriminalforsorgsområdet bestemme, at 1) den pågældende tildeles en advarsel, 2) ændre vilkårene og forlænge prøvetiden eller 3) under særlige omstændigheder bestemme, at den pågældende skal indsættes til udståelse af reststraffen, jf. straffelovens § 40, stk. 2.

1.4. Virkningen af samfundstjeneste mv.

Justitsministeriets Forskningskontor udgav i april 2015 publikationen *Præventive effekter af straf og andre tiltag over for lovovertrædere – en forskningsoversigt*. Af publikationens sammenfatning side 115 f. fremgår om samfundstjeneste følgende:

”Samfundstjeneste. Det er et af de få områder, hvor der foreligger danske effektvalueringer. Tre af de fire danske undersøgelser, der er gennemført, viser et statistisk signifikant mindsket recidiv for visse subgrupper, herunder især voldskriminelle, mens den fjerde, der er baseret på en større undersøgelsespopulation, viser et generelt mindre recidiv for dem, der har afviklet en samfundstjenestedom frem for at afsone en fængselsstraf. Denne effekt kan måles mange år efter dommen. Det er videre i en dansk undersøgelse påvist, at de, der har afviklet samfundstjeneste, efterfølgende har en bedre indkomst og en mindre afhængighed af velfærdsydelse end dem, der har afsonet en fængselsstraf.”

Justitsministeriets Forskningskontor har til brug for rådets arbejde endvidere oplyst, at andre effektundersøgelser, der sammenligner tiden før og efter en reform, som udvider brugen af sam-

fundstjeneste, viser, 1) at blandt børn af fædre dømt for bl.a. færdselslovsovertrædelser og vold er risikoen for at blive anbragt uden for hjemmet inden for 3 år efter dommen større, hvis fædrene dømmes før reformen, og 2) at blandt sønner af fædre dømt for bl.a. færdselslovsovertrædelser og vold er risikoen for at blive sigtet for kriminalitet inden for 10 år efter dommen større, hvis fædrene dømmes før reformen. En tredje undersøgelse viser endvidere, at risikoen for ikke at færdiggøre folkeskolen blandt børn af fædre dømt for færdselslovsovertrædelser er omtrent dobbelt så stor, hvis fædrene idømmes en fængselsstraf frem for alternative strafformer, herunder samfundstjeneste.

Der er ikke kendskab til effektevalueringer, der viser negative effekter af samfundstjeneste i Danmark.

I et nyt dansk studie fra Rockwool Fondens Forskningsenhed (*30 years of prison alternatives in Denmark: Policy efficiency and inequality before the law*, 2024) behandles de seneste 30 års reformer vedrørende fodlænkeordningen og brug af samfundstjeneste samlet. Det kan ikke på baggrund af studiet konkluderes, hvorvidt brugen af fodlænke og samfundstjeneste hver især påvirker dømtets risiko for recidiv, da studiet som nævnt behandler disse to alternativer samlet set.

2. Brugen af samfundstjeneste i praksis

2.1. Samfundstjeneste som straf

Rigsadvokaten har tilvejebragt oplysninger om anvendelsen af ubetingede fængselsstraffe, betingede fængselsstraffe uden/med vilkår om samfundstjeneste samt kombinationsdomme. Oplysningerne fremgår af bilag 6, hvortil der henvises. Der er desuden indsat et overblik nedenfor.

Antal ubetingede fængselsstraffe, betingede fængselsstraffe, delvist betingede fængselsstraffe (kombinationsdomme) og afgørelser om overtrædelse af vilkårene for en (delvist) betinget fængselsstraf							
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Antal ubetingede fængselsstraffe	7.508	7.812	7.818	7.191	6.907	7.506	8.052
Antal betingede fængselsstraffe uden vilkår om samfundstjeneste	4.632	4.492	5.057	5.348	5.243	5.336	5.616
Antal betingede fængselsstraffe med vilkår om samfundstjeneste	3.788	3.209	3.012	3.104	2.673	2.949	3.313
Antal delvist betingede fængselsstraffe uden vilkår om samfundstjeneste	406	449	395	440	442	401	448
Antal delvist betingede fængselsstraffe med vilkår om samfundstjeneste	124	109	105	93	125	114	140

Antal afgørelser, hvor overtrædelse af vilkårene for en (delvist) betinget dom fører til, at straffen skal afsones	336	352	328	333	269	314	177
--	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----

Som det fremgår, er antallet af ubetingede fængselsstraffe højere i 2023 end i 2017. Samtidig ses der tendenser til et vist fald i antallet af betingede fængselsstraffe med vilkår om samfundstjeneste. Desuden ses det, at antallet af delvist betingede fængselsstraffe (kombinationsdomme) med vilkår om samfundstjeneste anvendes i meget begrænset omfang.

Det fremgår af tabel 1 i bilag 6, at der i 2023 var flest ubetingede fængselsstraffe på voldsområdet (i 2023 2.346 straffe), på narkoområdet (i 2023 1.658 straffe) og på færdselsområdet (i 2023 893 straffe). Det fremgår af tabel 3 i bilag 6, at det også er på disse områder, at der i 2023 var flest betingede fængselsstraffe med vilkår om samfundstjeneste (på voldsområdet 1.006 straffe i 2023, på færdselsområdet 831 straffe i 2023 og på narkoområdet 359 straffe i 2023).

2.2. Samfundstjeneste som vilkår for prøveløsladelse

Direktoratet for Kriminalforsorgen har tilvejebragt oplysninger om anvendelsen af samfundstjeneste som vilkår for prøveløsladelse efter straffelovens § 40 a. Oplysningerne fremgår af bilag 7, hvortil der henvises. Der er desuden indsat et overblik nedenfor.

Antal prøveløsladelser efter straffelovens § 40 a							
	<u>2017</u>	<u>2018</u>	<u>2019</u>	<u>2020</u>	<u>2021</u>	<u>2022</u>	<u>2023</u>
Samlet antal prøveløsladelser efter straffelovens § 40 a, stk. 1, nr. 1	73	62	61	55	45	48	50
Antal prøveløsladelser efter straffelovens § 40 a, stk. 1, nr. 1, med vilkår om samfundstjeneste	27	23	12	21	22	20	16
Antal prøveløsladelser efter straffelovens § 40 a, stk. 1, nr. 2, der i alle tilfælde indebærer vilkår om samfundstjeneste	47	61	36	24	28	36	47

Som det fremgår, ses der en faldende tendens i antallet af prøveløsladelser efter straffelovens § 40 a siden 2017. Det bemærkes, at en lignende tendens er set generelt på prøveløsladelsesområdet, jf. herved Justitsministeriets besvarelse af 24. september 2021 af spørgsmål nr. 1548 (Alm. del) fra Folketingets Retsudvalg, der i perioden fra 2011 til 2021 viser et fald i andelen af indsatte, der prøveløslades.

3. Straffelovrådets overvejelser

Straffelovrådet har overvejet, om rammerne for og anvendelsen af samfundstjeneste bør ændres.

Straffelovrådet har tidligere behandlet lignende spørgsmål i rådets betænkning nr. 1545/2014 om samfundstjeneste mv. Anbefalinger mv. i denne betænkning vil i relevant omfang blive inddraget i det følgende.

Som det fremgår af nævnte betænkning, side 17 og 126 f., er formålet med samfundstjeneste helt overordnet så vidt muligt at begrænse anvendelsen af frihedsberøvelse som straf, og samfundstjeneste bidrager også til, at lovovertrædere undgår at blive udsat for de negative påvirkninger, som kan finde sted i et fængsel. Hertil kommer, at samfundstjeneste er billigere for samfundet end driften af fængselspladser. Desuden peger nogle effektevalueringer af virkningen af samfundstjeneste i retning af, at samfundstjeneste i nogle tilfælde har en positiv effekt med hensyn til mindsket recidivrisiko, herunder for voldskriminelle, og en bedre indkomst og mindre afhængighed af velfærdsydelse sammenlignet med dømte, der har afsonet fængselsstraf, jf. pkt. 1.4 ovenfor.

Samfundstjeneste er således en strafform, der i de tilfælde, hvor den er egnet, er både bedre og billigere end alternativet, ubetinget fængsel.

Det er rådets opfattelse, at den gældende samfundstjenesteordning grundlæggende er velfungerende, og at ordningen igennem en længere årrække har vist sig som et velegnet alternativ til ubetinget fængsel.

Udgangspunktet for overvejelserne i det følgende er på denne baggrund, at rådet ikke finder betænkeligheder ved at udvide rammerne for og anvendelsen af samfundstjeneste, herunder overveje tilpasninger af samfundstjenesteordningen, der kan medføre, at ordningen i videre omfang end i dag kan anvendes som alternativ til ubetinget fængselsstraf.

I strenghed befinder samfundstjeneste sig mellem ubetinget fængselsstraf og betinget fængselsstraf uden vilkår om samfundstjeneste. Samfundstjeneste kan således afgrænses såvel opad mod dom på ubetinget fængselsstraf og nedad mod dom på betinget fængselsstraf uden vilkår om samfundstjeneste.

I lyset af rådets kommissorium har rådet valgt at koncentrere overvejelserne om rammerne for og anvendelsen af samfundstjeneste opad mod ubetinget fængselsstraf, herunder om samfund-

stjenesteordningen bør udvides, således at der i visse af de tilfælde, hvor der i dag straffes med ubetinget fængsel, i stedet vil kunne straffes med dom til samfundstjeneste, og i givet fald, hvordan en sådan udvidelse kan ske.

I tråd med rådets betænkning nr. 1545/2014 har rådet i det følgende inddelt overvejelserne i tre hovedspørgsmål: indholdet af samfundstjeneste (pkt. 3.1), samfundstjenestes anvendelsesområde (pkt. 3.2) og konsekvenser af manglende gennemførelse af samfundstjeneste (pkt. 3.3). Under hvert pkt. har rådet fokuseret på en række underemner, som har relevans for rådets nuværende kommissorium.

Afslutningsvis omtales særskilt muligheden for at kombinere betinget dom med vilkår om samfundstjeneste med andre sanktioner, herunder kombinationsdomme, (pkt. 3.4) og prøveløsladelse med vilkår om samfundstjeneste (pkt. 3.5).

3.1. Indholdet af dom til samfundstjeneste

3.1.1. Arbejdets indhold

En betinget dom med vilkår om samfundstjeneste indebærer i dag, at den dømte skal udføre ulønnet arbejde i private virksomheder eller institutioner og organisationer, som er offentlige eller offentligt støttede eller har almennyttige formål, eller deltage i behandlings- eller uddannelsesprogram i det fastsatte antal timer inden for den udmålte længstetid. Mindst to tredjedele af det fastsatte antal timer skal gennemføres som ulønnet arbejde. Samfundstjenestestederne og arbejdets karakter er nærmere beskrevet i pkt. 1.2.2 ovenfor.

Det er som nævnt rådets opfattelse, at den gældende samfundstjenesteordning grundlæggende er velfungerende, og rådet finder, at hovedindholdet i en dom til samfundstjeneste fortsat bør være en pligt til at udføre ulønnet samfundsnyttigt arbejde i et nærmere angivet antal timer. Herved fastholdes samfundstjenestens både genoprettende og straffende karakter.

Straffelovrådet finder samtidig, at der inden for denne overordnede ramme kan være grund til løbende at overveje indholdet af samfundstjeneste, herunder hvilke typer af arbejde samfundstjeneste kan indebære.

I den forbindelse har rådet ikke fundet anledning til konkret at pege på, hvad det nærmere indhold af arbejdsforpligtelsen i samfundstjenesteordningen kan og bør være. Rådet bemærker herved, at de gældende regler om arbejdsforpligtelsens indhold er vide i den forstand, at arbejdet kan udføres i en bred vifte af virksomheder, institutioner og organisationer, og at det nærmere

indhold af arbejdsforpligtelsen afhænger af, hvilke aftaler kriminalforsorgsområderne kan indgå med private virksomheder og offentlige institutioner og organisationer herom. Hertil kommer, at det må afgøres konkret ud fra de enkelte opgavetyper, hvor grænserne går med hensyn til, at samfundstjeneste ikke må bestå i arbejde, som ellers ville være til rådighed for det almindelige arbejdsmarked, eller som er profitkabende for private personer eller virksomheder.

Rådet kan imidlertid pege på en række forhold, der bør tages i betragtning ved overvejelser om indholdet af samfundstjeneste.

For det første skal rådet pege på, at jo mere indholdet af samfundstjeneste afspejler, at den dømte giver noget tilbage til samfundet, desto mere vil samfundstjenestens genoprettende og straffende karakter komme til udtryk.

For det andet skal rådet pege på, at en forudsætning for, at samfundstjeneste kan være et velegnet alternativ til ubetinget fængsel, er, at de dømte i praksis udfører samfundstjenesten. Hvis en dømt ikke ønsker at gennemføre arbejdet i samfundstjeneste, vil det i sagens natur ikke være muligt at tvinge den pågældende til at gennemføre arbejdet. En velfungerende ordning med samfundstjeneste må derfor bygge på, at den dømte er egnet til og har motivation for at gennemføre arbejdet, sådan som det også er tilfældet efter de gældende regler, jf. også pkt. 3.2 nedenfor. Det indebærer bl.a., at der i sidste ende ikke vil være noget vundet, hvis samfundstjeneste får et indhold, der betyder, at de dømte i vidt omfang undlader at møde op eller nægter at udføre arbejdet.

3.1.2. Andre vilkår end at udføre samfundstjeneste

Efter straffelovens § 63, stk. 4, kan der i dom til samfundstjeneste, hvis det findes formålstjenligt, fastsættes vilkår som nævnt i straffelovens § 57, dvs. særvilkår som ved betinget dom uden vilkår om samfundstjeneste.

Som nærmere beskrevet i pkt. 1.2.1 ovenfor var fastsættelsen af særvilkår i betingede domme med vilkår om samfundstjeneste oprindelig begrænset til vilkår om afvænningsbehandling for misbrug af alkohol eller narkotika eller ambulant psykiatrisk behandling. Baggrunden herfor var bl.a., at vilkåret om samfundstjeneste blev anset for særlig byrdefuldt. Ved lov nr. 274 af 15. april 1997 blev der åbnet for anvendelse af samme vilkår i betingede domme med vilkår om samfundstjeneste som i andre betingede domme. Formålet hermed var navnlig at undgå, at en begrænsning i de former for særvilkår, der kan knyttes til en dom til samfundstjeneste, fører til

en utilsigtet indsnævring af den personkreds, over for hvilken en betinget dom med vilkår om samfundstjeneste kan bruges.

I betænkning nr. 1545/2014, side 147 ff., fandt Straffelovrådet ikke anledning til at ændre de eksisterende regler om fastsættelse af særvilkår i dom til samfundstjeneste. Rådet understregede i den forbindelse, at anvendelse af særvilkår i en dom til samfundstjeneste altid bør overvejes nøje, og at i hvert fald indgribende særvilkår ikke bør anvendes i kortere domme til samfundstjeneste.

I dag synes praksis at være, at der i dom til samfundstjeneste efter omstændighederne fastsættes særvilkår, der er begrundet i konkrete behov hos den dømte, f.eks. vilkår om at undergive sig misbrugs- eller alkoholbehandling, mens der sjældent fastsættes vilkår af mere straffende karakter.

Straffelovrådet finder som nævnt, at hovedindholdet i en dom til samfundstjeneste fortsat bør være en pligt til at udføre ulønnet samfundsnyttigt arbejde i et nærmere angivet antal timer, og rådet kan fortsat tilslutte sig, at fastsættelsen af særvilkår skal overvejes nøje.

Rådet skal samtidig pege på, at kombinationen af dom til samfundstjeneste med et eller flere særvilkår, der kan fastsættes efter straffelovens § 57, giver mulighed for at fastsætte en sanktion, der er tilpasset den enkelte lovovertræder.

Rådet anbefaler på den baggrund, at der i domme til samfundstjeneste tilknyttes et eller flere særvilkår i tilfælde, hvor sådanne særvilkår er relevante. I anbefalingen ligger, at det er vigtigt, at alle led i straffesagskæden – kriminalforsorgen i forbindelse med personundersøgelsen, anklagemyndigheden ved sin sanktionspåstand og domstolene ved afgørelsen – er opmærksomme på, at der fastsættes individuelt tilpassede vilkår i betingede domme, jf. herved også anbefalingen i rådets betænkning nr. 1545/2014, side 119.

3.2. Samfundstjenestes anvendelsesområde

3.2.1. Egnethedsvurdering, tiltaltes forstraffe og kriminalitetens grovhed

I betænkning nr. 1545/2014, side 150 ff., fandt Straffelovrådet bl.a., at samfundstjeneste fortsat alene bør kunne idømmes i tilfælde, hvor den pågældende positivt er vurderet egnet til at gennemføre samfundstjeneste, og at tiltaltes eventuelle forstraffe fortsat burde indgå i vurderingen af, om der skal idømmes samfundstjeneste. Rådet fandt endvidere ikke grundlag for at ændre den allerede gældende forudsætning, hvorefter samfundstjeneste kun undtagelsesvist bør an-

vendes, hvis straffen overstiger 1 år og 6 måneders ubetinget fængsel, og hvorefter samfundstjeneste med forbehold for helt ekstraordinære tilfælde ikke anvendes som alternativ til ubetinget fængselsstraf på mere end 2 år.

Reglerne er udformet i overensstemmelse hermed i dag, jf. nærmere pkt. 1.2 ovenfor, og rådet finder ikke anledning til at foreslå ændringer heri.

Rådet lægger i den forbindelse vægt på, at samfundstjenesteordningen fortsat bør hvile på forudsætninger om, at den dømte er vurderet egnet og har motivation for at gennemføre samfundstjenesten. Det er således en forudsætning for, at samfundstjeneste er og fortsat kan være et velegnet alternativ til ubetinget fængselsstraf, at de dømte i praksis udfører samfundstjenesten, og det må antages at være en afgørende indikator herfor, at de dømte vurderes egnede til og har motivation for at gennemføre samfundstjenesten, jf. også dette kapitels pkt. 3.1.

Rådet lægger endvidere vægt på, at det fortsat bør være en konkret og samlet vurdering af sagens omstændigheder, om en dømt – der er vurderet egnet til samfundstjeneste – bør idømmes samfundstjeneste. Her er det efter rådets opfattelse naturligt bl.a. at inddrage den dømtes forstraffe og grovheden af den begåede kriminalitet (udtrykt ved længden af den ubetingede fængselsstraf, som samfundstjeneste er et alternativ til), jf. herved også det anførte i rådets betænkning nr. 1545/2014, side 155 ff. Efter rådets opfattelse er de gældende regler, hvorefter dom til samfundstjeneste navnlig kan komme på tale i førstegangstilfælde, men efter omstændighederne ikke er begrænset hertil, og i udgangspunktet kan anvendes som alternativ til straffe op til 1 år og 6 måneders ubetinget fængselsstraf og undtagelsesvist, hvis straffen overstiger 1 år og 6 måneders fængsel, udtryk for, at dom til samfundstjeneste principielt har et bredt anvendelsesområde som alternativ til ubetinget fængselsstraf.

3.2.2. Kriminalitetens art

Som beskrevet i dette kapitels pkt. 1.2 var samfundstjenesteordningens anvendelsesområde for så vidt angår kriminalitetens art oprindeligt begrænset ved det såkaldte kerneområde, hvor samfundstjeneste kunne anvendes ved berigelseskriminalitet, bortset fra røveri, og det såkaldte varsomhedsområde, hvorefter samfundstjeneste skulle anvendes med varsomhed ved f.eks. vold, røveri, narkotikakriminalitet og sædelighedsforbrydelser.

I betænkning nr. 1545/2014, side 158 ff., foreslog Straffelovrådet, at ordningen med et varsomhedsområde blev afskaffet, således at udgangspunktet fremover skulle være, at samfundstjeneste kunne anvendes over for et bredere felt af kriminalitetsformer, og at kriminalitetens art – når bortses fra røveri, voldtægt, grov vold, grove våbenlovsovertrædelser, grove narkotikafor-

brydelser og vidnetrusler – som udgangspunkt ikke som sådan skulle tillægges væsentlig betydning. Der burde dog ifølge rådet fortsat udvises tilbageholdenhed med at anvende samfundstjeneste i tilfælde, hvor der var tale om mere organiseret kriminalitet, eller hvor forurettede var påført betydelige fysiske eller psykiske skader, eller hvis kriminaliteten var udøvet over for et særligt værgeløst offer eller over for en tilfældig forbipasserende. Ved lov nr. 152 af 18. februar 2015 blev Straffelovrådets anbefalinger herom gennemført.

Ved lov nr. 1426 af 17. december 2019 blev der givet nogle yderligere retningslinjer for samfundstjenesteordningens anvendelsesområde i sager om vold. For sager om simpel vold efter straffelovens § 244, stk. 1, betyder det, at sager, hvor tiltalte tidligere er dømt for personfarlig kriminalitet, sager, hvor volden er udøvet over for et særligt værgeløst offer, og sager, hvor den forurettede er påført ikke ubetydelige skader, som det helt klare udgangspunkt skal afgøres med ubetinget fængsel. For sager om gentagen vold over for nærtstående mv. omfattet af straffelovens § 244, stk. 2, og sager om grov vold efter straffelovens § 245 betyder det, at der kun under helt ekstraordinære omstændigheder kan idømmes en betinget fængselsstraf med vilkår om samfundstjeneste.

I dag er udgangspunktet, at samfundstjeneste kan anvendes over for et bredt felt af kriminalitetsformer. Der er dog en række lovovertrædelser, hvor udgangspunktet er ubetinget fængsel. Det drejer sig bl.a. om banderelateret kriminalitet, organiseret kriminalitet, røveri, voldtægt, grov vold og nogle sager om simpel vold (se lige ovenfor), grove våbenlovsovertrædelser, grove narkotikaforbrydelser, vidnetrusler efter straffelovens § 123, vold og trusler mod offentligt ansatte mv. efter straffelovens § 119, stk. 1, falsk forklaring efter straffelovens § 158, vold mod særligt udsatte efter straffelovens § 247, stk. 2, og sager om kursmanipulation og insiderhandel.

Den gældende retstilstand med hensyn til, hvilken betydning kriminalitetens art har for muligheden for at idømme samfundstjeneste, svarer i vidt omfang til den, der i 2015 blev indført på baggrund af rådets betænkning nr. 1545/2014, side 158 ff. Rådet kan i den forbindelse henholde sig til de nærmere overvejelser om anvendelse af samfundstjeneste på de enkelte kriminalitetsområder, der dannede grundlag for rådets anbefalinger i nævnte betænkning fra 2014, jf. a.st.

Hvis det i forhold til den gældende retstilstand ønskes at udvide samfundstjenestes anvendelsesområde med hensyn til kriminalitetens art, skal rådet pege på, at det antalsmæssigt største potentiale vil være vold, færdselslovsovertrædelser og overtrædelser af lovgivningen om euforiserende stoffer. Det skyldes, at det er inden for disse områder, at der i dag idømmes flest ubetingede fængselsstraffe. I 2023 var der således 2.346 ubetingede fængselsstraffe for vold, 893 ubetingede fængselsstraffe for færdselslovsovertrædelser og 1.658 ubetingede fængsels-

straffe for overtrædelser af navnlig lovgivningen om euforiserende stoffer og straffelovens § 191, jf. pkt. 2.1 ovenfor.

For så vidt angår *vold* bemærkes, at en sådan udvidelse kan ske ved, at lovændringen i 2019, hvor der blev givet en række retningslinjer for samfundstjenestes anvendelsesområde i sager om vold, ændres helt eller delvist til udgangspunktet før 2019-lovændringen. Straffelovrådet skal i den forbindelse bemærke, at lovændringen i 2019 på nogle punkter var en præcisering af, hvad der allerede fulgte af 2015-lovgivningen på baggrund af rådets 2014-betænkning, og at 2019-lovændringen herudover beroede på en politisk beslutning bl.a. om, at der i sager om grov vold kun bør kunne gives en betinget dom med vilkår om samfundstjeneste under helt ekstraordinære omstændigheder. På den baggrund finder rådet ikke grundlag for at komme med en anbefaling om at ændre det nuværende anvendelsesområde for samfundstjeneste i voldssager.

For så vidt angår *færdselslovsovertrædelser* bemærkes, at rådet i betænkningen fra 2014 pegede på, at både den nuværende ordning, som stadig er den gældende, hvor udgangspunktet er, at samfundstjeneste i sager om spirituskørsel og kørsel i frakendelsestiden kan idømmes i førstegangstilfælde, og en ordning, der giver mulighed for anvendelse af samfundstjeneste også i andengangstilfælde (eventuelt med en forhøjelse af tillægsbøden i samfundstjenestedom nr. 2), er i overensstemmelse med de generelle kriterier, som rådet fandt var relevante i forbindelse med anvendelsen af samfundstjeneste. Efter rådets opfattelse var ordningerne endvidere lige egnede ud fra en kriminalpræventiv synsvinkel. Valget mellem de to ordninger måtte ifølge rådet derfor bero på en samlet vurdering af hensynet til at øge brugen af samfundstjeneste som alternativ til fængselsstraf.

I den nævnte betænkning anbefalede rådet på den baggrund hverken den ene eller den anden model, og ved lovændringen i 2015 skete der derfor ingen ændring af mulighederne for at anvende samfundstjeneste i sager om færdselslovsovertrædelser.

Straffelovrådet kan henholde sig til det af rådet anførte i betænkningen fra 2014.

For så vidt angår overtrædelser af *lovgivningen om euforiserende stoffer og straffelovens § 191* bemærkes, at der bl.a. er tale om sager om overdragelse af euforiserende stoffer, herunder besiddelse af euforiserende stoffer med henblik på overdragelse, og besiddelse af euforiserende stoffer til eget forbrug, idet besiddelse af mindre mængder til eget forbrug dog straffes med bøde.

Samfundstjeneste anvendes i dag i sager om besiddelse til eget forbrug og i visse sager om besiddelse med henblik på videreoverdragelse, hvis der er tale om mængder under de grænser,

der gælder for, at forholdet omfattes af straffelovens § 191 om overtrædelser under særligt skærpende omstændigheder. I disse tilfælde må det reelle potentiale for øget anvendelse af samfundstjeneste derfor anses for begrænset.

Er der omvendt tale om sager af en sådan grovhed, at forholdet omfattes af straffelovens § 191, er det rådets opfattelse, at betinget dom med vilkår om samfundstjeneste – som det også er tilfældet i dag – normalt ikke bør kunne komme på tale. Det bemærkes herved også, at der i sager om overdragelse, herunder besiddelse med henblik på overdragelse, af så store stofmængder formentlig ofte vil være forhold, der i øvrigt taler imod samfundstjeneste, herunder at der f.eks. er tale om mere organiseret kriminalitet.

Endelig skal rådet pege på, at det må antages, at en del af de dømte, som kan tænkes omfattet af en eventuel udvidelse af samfundstjenestes anvendelsesområde med hensyn til kriminalitets art, i dag afsoner helt eller delvist i fodlænke i medfør af front door-fodlænkeordningen eller back door-fodlænkeordningen. Hvis fodlænkeordningerne som anbefalet af rådet i kapitel 2 udvides, vil det gælde i endnu videre omfang. Denne sammenhæng kan også medføre, at det kapacitetsmæssige potentiale i form af sparede fængselspladser – afhængig af omfanget af en eventuel udvidelse af samfundstjenestes anvendelsesområde – kan vise sig at være begrænset.

3.3. Konsekvenser af manglende gennemførelse af samfundstjeneste

Reglerne om vilkårsovertrædelser og opfølgningen herpå er beskrevet i pkt. 1.2 ovenfor. Som det fremgår her, påhviler det kriminalforsorgen at føre kontrol med, om den dømte udfører den fastsatte samfundstjeneste og overholder øvrigt fastsatte vilkår, og kriminalforsorgen skal, hvis tidligere pålæg om at overholde vilkår mv. ikke er fulgt af den dømte, afgive indberetning herom til anklagemyndigheden. Herefter kan sagen indbringes for retten, der kan træffe afgørelse om ubetinget fængselsstraf for lovovertrædelser, eventuelt i form af en kombinationsdom, eller bestemme, at betinget dom skal opretholdes, eventuelt i forbindelse med en forlængelse af længstetiden for samfundstjeneste og af prøvetiden.

I betænkning nr. 1545/2014, side 191 ff., behandlede rådet nogle spørgsmål vedrørende konsekvenserne af manglende gennemførelse af samfundstjeneste. Bl.a. fandt rådet på baggrund af en undersøgelse foretaget af Justitsministeriets Forskningskontor ikke anledning til at foreslå ændringer i de gældende regler om kriminalforsorgens reaktion på vilkårsovertrædelser eller om anklagemyndighedens eller domstolens behandling af sager om vilkårsovertrædelser. Rådet fandt endvidere ikke anledning til at foreslå ændringer af de gældende regler om konsekvenserne af overtrædelse af særvilkår eller om yderligere kriminalitet begået før dommen til samfundstjeneste.

Rådet understregede dog, at det har stor betydning, at myndighederne følger konsekvent op på en dom til samfundstjeneste, og at det vil være et problem, hvis der går lang tid mellem en persons manglende gennemførelse af samfundstjeneste og rettens afgørelse.

Rådet kan fortsat henholde sig til, at det er afgørende, at der bliver fulgt hurtigt og konsekvent op, hvis den dømte ikke gennemfører samfundstjenesten eller i øvrigt ikke overholder de vilkår, der er fastsat for dommen.

Som anført i pkt. 3.1.1 ovenfor er det en forudsætning for, at samfundstjeneste er og fortsat kan være et velegnet alternativ til ubetinget fængsel, at de dømte i praksis udfører samfundstjenesten. Hvis samfundstjeneste får et så byrdefuldt indhold, at de dømte i vidt omfang undlader at møde op eller nægter at udføre arbejdet, vil samfundstjeneste i realiteten ikke kunne fungere som et velegnet alternativ til ubetinget fængselsstraf, og der vil i sidste ende ikke være noget vundet.

Rådet finder, at den ultimative konsekvens af, at den dømte ikke overholder vilkåret om samfundstjeneste og eventuelle andre vilkår, fortsat bør være, at der træffes afgørelse om en ubetinget fængselsstraf for lovovertrædelsen. Samtidig finder rådet, at det fortsat bør være sådan, at retten efter en konkret vurdering af vilkårsovertrædelsens omfang mv. i stedet for at træffe afgørelse om en rent ubetinget fængselsstraf kan træffe afgørelse om en delvist ubetinget fængselsstraf kombineret med en betinget dom med eller uden vilkår om samfundstjeneste eller bestemme, at den betingede dom opretholdes.

Det kan overvejes, om også andre faktorer end den ultimative konsekvens, der består i at lade en ubetinget fængselsstraf træde i stedet, kan være en motivation for at overholde en betinget dom til samfundstjeneste. Et eksempel kan være at indføre differentierede frister for, hvornår oplysninger om strafbare forhold slettes fra straffeattester, således at overholdelse af et vilkår om samfundstjeneste medfører, at oplysningerne om det pådømte strafbare forhold slettes tidligere, end hvis den dømte ikke overholder vilkåret. Det kan også være at indføre et økonomisk incitament til at overholde vilkår om samfundstjeneste, f.eks. i form af eftergivelse af (dele af) kravet på eventuelle sagsomkostninger, som den dømte er pålagt at betale som følge af straffesagen, eller en betinget bøde, der skal betales, såfremt vilkåret ikke overholdes.

Rådet skal dog også pege på, at det heroverfor kan anføres, at den dømte ikke bør belønnes for at gøre det, som vedkommende er forpligtet til – nemlig at overholde en dom om samfundstjeneste. Principielt kan det således anføres, at der ikke på den måde bør være noget at vinde ved at udstå sin straf.

3.4. Kombination af samfundstjeneste og andre sanktioner, herunder kombinationsdomme

Det følger af straffelovens § 64, 1. pkt., at der i forbindelse med vilkår om samfundstjeneste kan idømmes ubetinget fængselsstraf eller bøde efter reglerne i straffelovens § 58.

I medfør af straffelovens § 58 kan retten, hvis anvendelse af ubetinget fængsel skønnes påkrævet, men oplysningerne om tiltaltes personlige forhold taler for anvendelse af betinget dom efter § 56, bestemme, at en del af den forskyldte straf, dog højst 6 måneder, skal fuldbyrdes, mens dommen i øvrigt gøres betinget (kombinationsdom), ligesom der i forbindelse med betinget dom kan idømmes bøde, selv om sådan straf ikke er hjemlet for den pågældende lovovertrædelse (tillægsbøde).

I forbindelse med vilkår om samfundstjeneste kan den ubetingede del af fængselsstraffen i en kombinationsdom i medfør af § 58, stk. 1, dog hverken overstige 3 måneder eller en tredjedel af den samlede fængselsstraf, jf. straffelovens § 64, 2. pkt., og Højesterets domme trykt i UfR 2019, side 1700, og UfR 2023, side 2171.

En kombinationsdom med samfundstjeneste efter straffelovens § 64 indebærer kort sagt, at den dømte afsoner en kortere ubetinget fængselsstraf af op til 3 måneders varighed og derefter er underlagt en betinget dom med vilkår om at udføre samfundstjeneste i et nærmere fastsat antal timer og eventuelt andre vilkår.

Ved indførelse af samfundstjeneste ved lov nr. 6 af 3. januar 1992 var muligheden for at kombinere en betinget dom med vilkår om samfundstjeneste med en ubetinget fængselsstraf eller en bøde begrænset til tilfælde, hvor flere uligeartede lovovertrædelser forelå til samlet pådømmelse. Ved lov nr. 274 af 15. april 1997 blev der indført mulighed for også at idømme kombinationsdom efter § 58 med vilkår om samfundstjeneste i sager, hvor der kun foreligger en enkelt lovovertrædelse og i sager, hvor der foreligger flere lovovertrædelser, uanset om disse er af uligeartet eller ligeartet karakter.

I bemærkningerne til lov nr. 152 af 18. februar 2015 (FT 2014-15, tillæg A, L 50 som fremsat, side 7) er det på baggrund af Straffelovrådets betænkning nr. 1545/2014 forudsat, at muligheden for at anvende kombinationsdomme kan være relevant ved straf for flere lovovertrædelser, og at kombinationsdomme herudover også kan anvendes i andre tilfælde som en særlig mellemform, hvor en rent ubetinget straf findes at være for streng, mens en betinget dom med vilkår om samfundstjeneste uden nogen ubetinget del forekommer for mild. Det er endvidere anført,

at udgangspunktet er, at når der idømmes betinget dom, gøres hele dommen betinget, og at kombinationsdomme således anvendes forholdsvist sjældent.

Som det fremgår af dette kapitels pkt. 2.1 ovenfor, anvendes muligheden for at kombinere en betinget dom med vilkår om samfundstjeneste med en ubetinget fængselsstraf kun i begrænset omfang i praksis. Som eksempel var der i 2023 8.052 ubetingede fængselsstraffe i 2023 og kun 140 kombinationsdomme med vilkår om samfundstjeneste.

Som det fremgår ovenfor, har rådet tidligere peget på, at kombinationsdomme kan anvendes som en særlig mellemform, hvor en rent ubetinget straf findes at være for streng, mens en betinget dom med vilkår om samfundstjeneste uden nogen ubetinget del forekommer for mild.

I den forbindelse er rådet opmærksom på, at formålet med en betinget dom til samfundstjeneste er så vidt muligt at begrænse anvendelsen af frihedsberøvelse som straf, og at en kombinationsdom ikke i fuldt omfang opfylder dette formål. Rådet skal dog samtidig pege på, at de resocialiserende hensyn, der ligger bag samfundstjeneste, et stykke ad vejen stadig kan blive tilgodeset ved en kombinationsdom, hvor en del af dommen lyder på ubetinget fængselsstraf, mens den øvrige del af dommen er betinget med vilkår om samfundstjeneste og eventuelt andre vilkår.

Rådet skal også pege på, at jo flere muligheder domstolene har for at sammensætte en straf, der er tilpasset den enkelte lovovertræder, desto bedre er mulighederne for at sammensætte en straf, som er passende i det enkelte tilfælde.

Rådet skal på den baggrund anbefale, at de relevante aktører – det vil navnlig sige anklagemyndigheden og domstolene – fremover i endnu højere grad har fokus på, om kombinationsdomme kan anvendes som en særlig mellemform, hvor en rent ubetinget fængselsstraf findes at være for streng, mens en betinget fængselsstraf med vilkår om samfundstjeneste uden nogen ubetinget del forekommer for mild.

Rådet bemærker, at en øget brug af kombinationsdomme ikke bør have den konsekvens, at der idømmes kombinationsdomme i tilfælde, der i dag vil blive straffet med en rent betinget dom med vilkår om samfundstjeneste. Hensigten er som nævnt, at en øget brug af kombinationsdomme kan ske i visse tilfælde, der i dag vil blive straffet med en rent ubetinget fængselsstraf.

Rådet foreslår i øvrigt ingen indholdsmæssige ændringer af straffelovens § 64, herunder at den ubetingede del af en kombinationsdom med samfundstjeneste hverken kan overstige 3 måneder eller en tredjedel af den samlede fængselsstraf. Rådet bemærker, at der alene er tale om et maksimum, og at den ubetingede del efter omstændighederne kan være kortere end 3 måneder eller

en tredjedel af den samlede fængselsstraf. Disse maksimale grænser er med til at sikre, at der i forholdet mellem en kombinationsdom og rent ubetinget fængselsstraf af samme længde er tilstrækkelig forskel i strenghed, når der tages hensyn til mulighederne for prøveløsladelse.

Med rådets anbefaling vil det fortsat være op til domstolene inden for de anførte grænser at vurdere, om der skal idømmes en kombinationsdom efter straffelovens § 64, mens den nærmere fuldbyrdelse af kombinationsdommen vil ske ved kriminalforsorgen efter reglerne i straffuldbyrdeleslovgivningen. Rådet forudsætter, at den ubetingede del af en kombinationsdom – som det også er tilfældet i dag – efter ansøgning vil kunne afsones i fodlænke på bopælen (front door-ordningen), hvis betingelserne herfor i øvrigt er opfyldt.

3.5. Prøveløsladelse med vilkår om samfundstjeneste

Straffelovrådet har som led i overvejelserne om samfundstjeneste valgt at knytte nogle bemærkninger til betingelserne for at blive prøveløsladt med vilkår om samfundstjeneste.

Udgangspunktet efter straffelovens § 38, stk. 1, er, at der kan ske prøveløsladelse, når to tredjedele af straffetiden, dog mindst 2 måneder, er udstået. Prøveløsladelse kan ske tidligere, når særlige omstændigheder taler derfor, og den dømte har udstået halvdelen af straffetiden, dog mindst 2 måneder, jf. stk. 2. Der gælder en række betingelser herfor, der er omtalt i dette kapitels pkt. 1.3.

Herudover kan der efter straffelovens § 40 a ske prøveløsladelse, når halvdelen af straffetiden, dog mindst 2 måneder, er udstået. Det er en betingelse, at hensynet til retshåndhævelsen ikke skønnes at tale imod det. Det er desuden en betingelse, at den dømte har ydet en særlig indsats for ikke på ny at begå kriminalitet, herunder ved at deltage i behandlingsforløb, uddannelsesforløb, arbejdsstræning eller arbejde (stk. 1, nr. 1), eller at den dømtes forhold taler derfor (stk. 1, nr. 2).

Prøveløsladelse forudsætter bl.a., at den dømtes forhold ikke gør løsladelse utilrådelig, at der er sikret den dømte passende ophold og arbejde eller andet underhold, samt at den dømte er egnet til og erklærer sig villig til at overholde vilkårene for løsladelsen.

Som vilkår for prøveløsladelse efter § 40 a, stk. 1, nr. 1, kan fastsættes, at den dømte skal udføre ulønnet samfundstjeneste, mens det som vilkår for prøveløsladelse efter § 40 a, stk. 1, nr. 2, skal fastsættes, at den dømte skal udføre ulønnet samfundstjeneste. Der kan fastsættes yderligere vilkår efter reglerne i straffelovens § 57.

Rådet finder anledning til at fremhæve, at prøveløsladelse med vilkår om samfundstjeneste er en foranstaltning, der gør det muligt at tilgodese både pønale og resocialiserende hensyn. Det taler efter rådets opfattelse for at udvide anvendelsen af prøveløsladelse med vilkår om samfundstjeneste. Hertil kommer, at det kan medvirke til at lette et ressourcemæssigt pres på fængslerne.

På den baggrund finder rådet, at det bør overvejes i visse tilfælde at give mulighed for prøveløsladelse efter straffelovens § 38, når halvdelen, dog mindst 2 måneder, af straffen er udstået – til forskel fra i dag, hvor 2/3 af straffen som udgangspunkt skal være udstået – mod at den dømte til gengæld undergiver sig vilkår om samfundstjeneste og eventuelt andre vilkår.

Herudover skal rådet pege på, at prøveløsladelse med vilkår om samfundstjeneste efter ”noget for noget-ordningen” i straffelovens § 40 a kun i begrænset omfang anvendes i praksis, og at der generelt kan spores en faldende tendens i antallet af prøveløsladelser efter straffelovens § 40 a, jf. nærmere dette kapitels pkt. 2.2.

Der kan efter rådets opfattelse være grund til at se nærmere på, hvad faldet skyldes, herunder om det kan skyldes, at der i dag er et hårdere og mere forrået klientel i fængslerne end tidligere, eller om det eventuelt (også) kan hænge sammen med de indsattes muligheder for at gøre en særlig indsats under afsoningen eller skærpselser på prøveløsladelsesområdet i det hele taget.

Rådet er opmærksom på, at øget anvendelse af prøveløsladelse med vilkår om samfundstjeneste på visse punkter vil forudsætte lovændringer. Det gælder bl.a., hvis der som anført skal åbnes mulighed for prøveløsladelse med vilkår om samfundstjeneste inden for rammerne af straffelovens § 38, når halvdelen af straffen er udstået (mod i dag 2/3). Da dette i givet fald kan gøre det nødvendigt også at overveje en række andre spørgsmål om de almindelige betingelser og praksis for prøveløsladelse, har rådet i tilknytning til de her anførte bemærkninger ikke udarbejdet noget lovudkast.

Kapitel 4

Nat- og weekendafsoning

Efter kommissoriet er Straffelovrådet anmodet om at foretage en vurdering af, om der er behov for at revidere straffelovens regler om straf og andre retsfølger af strafbare forhold. Rådet er bl.a. anmodet om at forholde sig til, om det kan være hensigtsmæssigt at udvide rammerne for og anvendelsen af samfundstjeneste. Rådet er også anmodet om i sit arbejde at inddrage straffuldbyrdeleslovens regler om fodlænke.

I lyset af den sammenhæng, der er mellem straffelovens regler om ubetinget fængselsstraf og den måde, som ubetinget fængselsstraf fuldbyrdes på, har Straffelovrådet i tilknytning til sine overvejelser om fodlænkeordningerne og om samfundstjeneste desuden overvejet visse spørgsmål om afsoning af ubetinget fængselsstraf i form af nat- og weekendafsoning.

1. Gældende ret

Efter straffelovens § 33, stk. 1, idømmes fængsel på livstid eller på tid, ikke under 7 dage og ikke over 16 år. I tilfælde, hvor der er hjemmel til at forhøje den straf, der er foreskrevet for en lovovertrædelse, kan der dog idømmes fængsel indtil 20 år, jf. bestemmelsens stk. 2.

Ubetinget fængselsstraf fuldbyrdes af kriminalforsorgen efter reglerne i straffuldbyrdeleslovgivningen. I det følgende omtales kort valget af afsoningsinstitution (pkt. 1.1) og forskellene på åbne og lukkede fængsler samt arresthuse (pkt. 1.2). Endvidere omtales kort reglerne om udgang og prøveløsladelse (pkt. 1.3).

1.1. Valg af afsoningsinstitution

I straffuldbyrdeleslovens kapitel 2 er der fastsat almindelige regler om fuldbyrdelse af straf.

Efter straffuldbyrdeleslovens § 3 skal fuldbyrdelse af straf ske med fornøden hensyntagen såvel til straffens gennemførelse som til behovet for at hjælpe eller påvirke den dømte til at leve en kriminalitetsfri tilværelse. Efter § 4 må der ikke under fuldbyrdelsen af straf pålægges en person andre begrænsninger i tilværelsen end sådanne, der er fastsat ved lov eller er en følge af selve straffen.

Straffuldbyrdeleslovens kapitel 7 indeholder regler om valg af afsoningsinstitution mv. i forbindelse med fuldbyrdelse af ubetinget fængselsstraf.

Ubetinget fængselsstraf fuldbyrdes i fængsel eller arresthus, jf. straffuldbyrdelseslovens § 20, stk. 1. Efter bestemmelsens stk. 2 og 3 kan fængselsstraf dog efter reglerne i lovens § 78 i særlige tilfælde fuldbyrdes i kriminalforsorgens udslusningsfængsler og i institutioner mv. uden for kriminalforsorgen eller i særlige tilfælde i fodlænke på den dømtes bopæl efter reglerne i lovens §§ 78 a-78 f. Om mulighederne for afsoning i fodlænke på bopælen (front door-fodlænke) og udstationering til egen bopæl med fodlænke (back door-fodlænke) henvises til kapitel 2 om fodlænkeordningerne.

Fængselsstraf fuldbyrdes normalt i fængsel, jf. straffuldbyrdelseslovens § 21, stk. 1. I bestemmelsens stk. 2-4 er opregnet en række tilfælde, hvor fængselsstraffen kan fuldbyrdes i arresthus. Det kan f.eks. være ved kortvarige fængselsstraffe, i det omfang det er nødvendigt af hensyn til den samlede udnyttelse af pladserne i kriminalforsorgens institutioner.

Efter straffuldbyrdelseslovens § 22, stk. 1, er udgangspunktet, at fængselsstraf fuldbyrdes i åbent fængsel. I medfør af bestemmelsens stk. 2-6 og lovens § 22 a er der dog en række tilfælde, hvor fængselsstraf skal eller kan fuldbyrdes i lukket fængsel.

Fuldbyrdelse af fængselsstraf *skal* som udgangspunkt ske i lukket fængsel, når straffen er på 5 år eller mere (§ 22, stk. 2, 1. pkt.). Hvis det ikke findes betænkeligt efter det i øvrigt oplyste om den dømte, skal fængselsstraffen dog også i disse tilfælde fuldbyrdes i åbent fængsel (§ 22, stk. 2, 2. pkt.). Fuldbyardelse skal dog i alle tilfælde ske i lukket fængsel, hvis der er tale om straf af fængsel på livstid eller forvaring for overtrædelse af en bestemmelse, som hjemler straf af fængsel på livstid, idet kriminalforsorgen undtagelsesvist kan bestemme anderledes, hvis hensyn til den indsatte helbred taler herfor (§ 22 a).

Fuldbyrdelse af fængselsstraf *kan* ske i lukket fængsel, hvis det må anses for nødvendigt for at forebygge overgreb på medindsatte, personale eller andre i institutionen eller som led i kriminalforsorgens indsats mod radikaliserings og ekstremisme, eller hvis der efter de i øvrigt foreliggende oplysninger om den dømte og efter kriminalitetens art er bestemte grunde til at antage, at den dømte ved anbringelse i åbent fængsel vil undvige eller begå strafbart eller groft disciplinært forhold eller udvise anden adfærd, der er åbenbart uforenelig med ophold i åbent fængsel (§ 22, stk. 3 og 4). Fuldbyardelse af fængselsstraf i lukket fængsel kan endvidere ske, hvis det må anses for nødvendigt for at beskytte den dømte mod overgreb, hvis den dømte efter de lægelige oplysninger bør anbringes i Herstedvester Fængsel, eller hvis den dømte selv ønsker det og særlige familiemæssige eller andre personlige forhold taler for det (§ 22, stk. 5 og 6).

Om valget af afsoningsinstitution fremgår det af straffuldbyrdelseslovens § 23, at fængselsstraf, så vidt det er praktisk muligt, skal fuldbyrdes i nærheden af den dømtes hjemsted. Denne regel

kan fraviges i visse tilfælde, f.eks. ved kortvarig fængselsstraf eller af hensyn til den samlede udnyttelse af pladserne i kriminalforsorgens institutioner. Ved afgørelsen skal der endvidere tages hensyn til den dømtes egne ønsker, navnlig vedrørende arbejds-, uddannelses-, familie- eller helbredsmæssige forhold.

Afgørelse om anbringelse i fængsel eller arresthus (valg af afsoningsinstitution) træffes af et af kriminalforsorgsområderne eller af Direktoratet for Kriminalforsorgen, jf. § 1 i bekendtgørelse nr. 174 af 31. januar 2022 om anbringelse og overførsel af personer, som skal udstå fængselsstraf eller forvaring (anbringelses- og overførselsbekendtgørelsen).

1.2. Nærmere om åbne og lukkede fængsler, arresthuse og udslningsfængsler

Åbne og lukkede fængsler adskiller sig bl.a. ved graden af fysisk og mandskabsmæssig sikkerhed.

Lukkede fængsler har en høj grad af sikkerhed og kontrol. De indsatte tilstedeværelse i fængslet sikres bl.a. ved, at fængslet som altovervejende udgangspunkt er omgivet af en ringmur (undtagelsesvist kun hegn), ligesom der er installeret en række sikringstekniske løsninger, f.eks. alarmer og overvågningskameraer. Yderdøre og døre mellem de forskellige afdelinger er aflåst.

Åbne fængsler har ikke sikkerhedsforanstaltninger i samme omfang. Åbne fængsler er f.eks. ikke omgivet af en ringmur, men i de fleste tilfælde er der etableret forskellige former for hegns-løsninger (flere steder i form af markeringshegn). Der er desuden etableret forskellige sikrings-tekniske løsninger. Indsatte kan i et vist omfang færdes mellem afdelinger og på arealer, idet afdelingernes yderdøre og celledøre dog er aflåst i nattetimerne. I åbne fængsler søges de indsatte tilstedeværelse primært sikret ved regler for de indsatte ophold og færdene, som sikres overholdt ved løbende optælling på bestemte tidspunkter. Misbrug kan resultere i forskellige former for sanktioner, herunder overførsel til lukket fængsel.

I nogle åbne fængsler er der lukkede afdelinger. Lukkede pladser i åbne fængsler har en lavere grad af sikkerhed end lukkede fængsler, idet de ikke er omgivet af ringmur, men af sikkerhedshegn.

Arresthuse svarer i det væsentlige til et (mindre) lukket fængsel for så vidt angår sikkerhedsforanstaltningerne. I arresthuse sidder i al væsentlighed varetægtsarrestanter, idet der efter omstændighederne også kan sidde dømte, der afsoner en ubetinget fængselsstraf.

Udslusningsfængsler har den laveste grad af sikkerhed. Flere steder er der ikke markeringshegn, og de indsatte kan færdes frit på området. Yderdørene aflåses om natten, således at udefrakommende ikke kan komme ind.

1.3. Udgang og prøveløsladelse i hovedtræk

Ubetinget fængselsstraf indebærer, at den dømte er frihedsberøvet i samtlige døgnets timer.

Lovgivningens muligheder for udgang medfører dog, at det kan indgå som en del af afsoningen af en ubetinget fængselsstraf, at den dømte uden at være frihedsberøvet opholder sig uden for fængslet under nærmere fastsatte vilkår. Udgang indebærer således, at den dømte får tilladelse til at forlade fængslet under betingelse af, at den dømte overholder visse nærmere fastsatte vilkår, herunder at den dømte under udgangen ikke begår strafbart forhold eller i øvrigt misbruger udgangstilladelsen. Udgang er forudsat at være et almindeligt led i fuldbyrdelsen af ubetinget fængselsstraf, idet nogle dømte, f.eks. dømte med bandetilknytning, efter omstændighederne dog ikke kan få udgangstilladelse.

Der er fastsat nærmere regler om udgang i straffuldbyrdelseslovens kapitel 9 og udgangsbe- kendtgørelsen.

Indsatte, der udstår tidsbestemt fængselsstraf på under 8 år i åbent fængsel, vil som hovedregel få tilladelse til uledsaget weekendudgang, når de opfylder de tidsmæssige betingelser herfor, hvilket typisk er efter 30 dages afsoning. Indsatte, der udstår fængselsstraf i 2 ½ år eller derover, og som ikke har været på fri fod mellem dom og afsoning, skal dog have afsonet 1/6 af straffetiden, før udgang kan komme på tale. I nogle sager vil den indsatte skulle afvikle kortere uledsagede udgange, f.eks. først uden overnatning og dernæst med kun én overnatning, før den pågældende kan få tilladelse til regelmæssig weekendudgang. Det vil typisk dreje sig om indsatte med længere domme.

Et typisk udgangsforløb for indsatte i lukket fængsel med en tidsbestemt fængselsstraf på 5 år eller derover består i starten af ledsagede udgange, hvorefter den dømte, hvis der er tale om et problemfrit afsoningsforløb, og udgangstilladelserne ikke misbruges, gives gradvist mere frihed i form af uledsagede udgange oftere og i længere tid ad gangen.

Reglerne om prøveløsladelse er omtalt i kapitel 3 om samfundstjeneste.

Prøveløsladelse indebærer, at den dømte løslades på prøve, dvs. under nærmere fastsatte vilkår, inden straffetiden er udløbet. Efter straffelovens § 38, stk. 1, er udgangspunktet, at prøveløsla-

delse kan ske, når to tredjedele af straffetiden, dog mindst 2 måneder, er udstået. Prøveløsladelse kan ske tidligere, når særlige omstændigheder taler derfor, og den dømte har udstået halvdelen af straffetiden, dog mindst 2 måneder, jf. stk. 2. Efter straffelovens § 40 a, stk. 1, kan der ud over de i § 38, stk. 2, nævnte tilfælde under visse omstændigheder ske prøveløsladelse, når halvdelen af straffetiden, dog mindst 2 måneder, er udstået, hvis hensynet til retshåndhævelsen ikke skønnes at tale imod det, og 1) den dømte har ydet en særlig indsats for ikke på ny at begå kriminalitet, herunder ved at deltage i behandlingsforløb, uddannelsesforløb, arbejdsstræning eller arbejde, eller 2) den dømtes forhold taler derfor.

2. Afsoning i praksis

Der henvises til kapitel 2 og 3, hvor den praktiske anvendelse af ubetingede fængselsstraffe og fodlænkeafsoning er omtalt.

3. Straffelovrådets overvejelser

Afsoningen af en ubetinget fængselsstraf indebærer, at den dømte er frihedsberøvet i samtlige døgnets timer, idet lovgivningens muligheder for udgang dog medfører, at det kan indgå som en del af afsoningen af en ubetinget fængselsstraf, at den dømte uden at være frihedsberøvet opholder sig uden for fængslet under nærmere fastsatte vilkår. Reglerne om prøveløsladelse indebærer desuden, at dømte under en række betingelser har ret til at blive prøveløsladt, når højst to tredjedele af straffetiden, dog mindst 2 måneder, er udstået, jf. straffelovens § 38, stk. 1. Efter omstændighederne kan prøveløsladelse også ske tidligere, når halvdelen af straffetiden, dog mindst 2 måneder, er udstået, jf. straffelovens § 38, stk. 2, og § 40 a.

Straffelovrådet har overvejet, om det kan være hensigtsmæssigt at indføre alternative ordninger i form af ubetinget fængselsstraf med nat- eller weekendafsoning, som kort sagt indebærer, at den dømte alene er frihedsberøvet på bestemte tidspunkter, henholdsvis om natten og i weekender.

Nat- og weekendafsoning vil have et betydeligt resocialiserende element og vil i den forstand varetage samme hensyn som bl.a. fodlænkeordningerne. Nat- og weekendafsoning vil således medføre, at den dømte vil kunne bevare tilknytningen til arbejdsmarkedet eller uddannelsessystemet mv. og i større eller mindre grad opretholde kontakten med familie og venner. Nat- og weekendafsoning vil også kunne bidrage til, at lovovertrædere i nogen grad undgår de negative påvirkninger, som kan finde sted i et fængsel.

Efter rådets opfattelse vil en ordning med *natafsoning*, dvs. en ordning, der indebærer, at den dømte alene er frihedsberøvet fra f.eks. kl. 22.00 til kl. 06.00, samlet set formentlig ikke adskille sig væsentligt fra afsoning af en almindelig ubetinget fængselsstraf med mulighed for daglig udgang med henblik på at varetage beskæftigelse, uddannelse eller andet formål, der i dag kan begrunde en udgangstilladelse. Rådet finder på den baggrund ikke anledning til at gå videre med overvejelser for en eventuel model for natafsoning.

En eventuel ordning med *weekendafsoning* vil indebære, at den dømte alene er frihedsberøvet i weekenden, dvs. i praksis fra f.eks. fredag kl. 17.00 til mandag kl. 06.00.

Om en sådan ordning skal rådet pege på, at selv om den dømte ikke er frihedsberøvet hver dag, kan det straffende element ved weekendafsoning være betydeligt, fordi vedkommende i weekenderne vil være frihedsberøvet og dermed også afskåret fra familie og venner samt sociale aktiviteter.

En sådan betydelig straffende effekt kan bl.a. gøre sig gældende over for unge lovovertrædere, som i en periode vil være afskåret fra deres omgangskreds og sociale aktiviteter i weekenden. Samtidig vil ordningen give mulighed for, at den unge kan passe et arbejde eller gennemføre uddannelse i hverdagene, hvilket kan understøtte den unge i at skabe sig en kriminalitetsfri tilværelse og lette overgangen til et liv efter straffuldbyrdelsen.

Rådet skal samtidig pege på, at udformningen af en ordning med weekendafsoning kan indebære en række praktiske udfordringer. Det må bl.a. tages i betragtning, at weekendafsoning kan medføre en ujævn udnyttelse af kriminalforsorgens kapacitet. Hertil kommer, at hvis fængselspladser, der optages af dømte i weekenderne, ikke vil kunne udnyttes ugens andre dage, kan ordningen indebære, at der skal finansieres fængselspladser, der står ubrugte 5 ud af ugens 7 dage. Ordningen kan også give anledning til personalemæssige spørgsmål, fordi den vil nødvendiggøre en særlig bemanning i weekenderne, som der ikke er behov for i hverdagene.

Endvidere skal rådet pege på, at en ordning med weekendafsoning i praksis formentlig forudsætter, at afsoningsstedet er placeret relativt tæt på den dømtes opholdssted. Hvis rejseafstanden for den dømte bliver for stor, vil transporten og udgifterne hertil hver uge kunne være en faktor, der gør, at det ikke vil være realistisk for den dømte at gennemføre weekendafsoning. Disse udfordringer vil muligvis kunne imødegås ved at etablere eventuel weekendafsoning i kriminalforsorgens udslusningsfængsler, som er placeret rundt om i landet.

Hvis der kan etableres løsninger med hensyn til de ovennævnte spørgsmål, og det besluttes at gå videre med overvejelser om en ordning med weekendafsoning, er det rådets opfattelse, at

overvejelserne i første række bør være koncentreret om en forholdsvis afgrænset ordning, eventuelt som en forsøgsordning. Det skal ses i lyset af, at der ikke i Danmark er erfaringer med, hvordan weekendafsoning vil fungere i praksis.

En eventuel forsøgsordning kan efter rådets opfattelse f.eks. udformes sådan, at den omfatter unge personer op til 25 eller 30 år, som ellers ville være blevet idømt en ubetinget fængselsstraf på op til 6 måneders eller 1 års ubetinget fængsel.

Rådet skal pege på, at en del af den nævnte målgruppe i dag vil afsone med fodlænke på bopælen som en følge af front door- eller back door-fodlænkeordningerne, og at der i givet fald vil være visse overlap mellem de eksisterende fodlænkeordninger og en ordning med weekendafsoning. Weekendafsoning som afsoningsform kan nemlig minde om de eksisterende fodlænkeordninger i den forstand, at ordningerne navnlig har et resocialiserende formål derved, at det bl.a. tillader den dømte at passe et arbejde eller en uddannelse i hverdagene. Hertil kommer – som nærmere omtalt i kapitel 2 om fodlænkeordningerne – at det allerede i dag i de gældende fodlænkeordninger er sådan, at kriminalforsorgsområderne kan træffe bestemmelse om, i hvilke tidsrum den indsatte kan forlade sin bopæl, og at det i praksis er sådan, at den dømte, som afsoningen skrider frem, i længere og længere tid ad gangen vil have mulighed for at forlade bopælen. I back door-fodlænkeordningen er der således bl.a. mulighed for sidst i afsoningen at få såkaldt natfodlænkevilkår, der indebærer, at den dømte alene skal opholde sig på bopælen søndag-fredag i tidsrummet fra klokken 23 til klokken 07.

Som det fremgår, kan de hensyn, der kan begrunde en ordning med weekendafsoning, allerede i vidt omfang varetages gennem front door- og back door-fodlænkeordningerne. Hvis det beslutes at gå videre med overvejelser om en ordning med weekendafsoning, bør det derfor – bl.a. under hensyntagen til ensartethed og forudsigelighed i retsanvendelsen – under alle omstændigheder overvejes, hvordan afgrænsningen mellem de eksisterende fodlænkeordninger og weekendafsoning skal være, og hvordan eventuelle overlap mellem ordningerne skal håndteres.

En eventuel ordning med weekendafsoning vil kræve lovændringer. Da weekendafsoning imidlertid som anført rejser en række spørgsmål, der i givet fald først må afklares, har rådet i tilknytning til det anførte ikke udarbejdet noget lovudkast.

Kapitel 5

Lovudkast med bemærkninger

I dette kapitel har Straffelovrådet udarbejdet lovudkast med bemærkninger til rådets anbefalinger om fodlænkeordningerne. Da rådet har peget på forskellige modeller for at ændre reglerne om fodlænke, har rådet i det følgende udarbejdet alternative lovudkast med bemærkninger til hver model.

Straffelovrådet har således udarbejdet både et lovudkast til en udvidelse af front door-fodlænkeordningen, der også omfatter personfarlig kriminalitet (pkt. 1.1 og 2.1 nedenfor), og et lovudkast til en begrænset udvidelse af front door-fodlænkeordningen, hvor personfarlig kriminalitet er undtaget (pkt. 1.2 og 2.2 nedenfor).

Rådet har desuden udarbejdet både et lovudkast til en udvidelse af back door-fodlænkeordningen, der også omfatter personfarlig kriminalitet (pkt. 1.3 og 2.3 nedenfor), og et lovudkast til en begrænset udvidelse af back door-fodlænkeordningen, hvor personfarlig kriminalitet er undtaget (pkt. 1.4 og 2.4 nedenfor). Rådet har valgt et eksempel, hvor back door-ordningen udvides, således at 3/4 af straffen, dog højst 10 måneder, kan afsones som udstationering med fodlænke til bopælen eller udslusningsfængsel, idet det bemærkes, at rådet ikke anbefaler en bestemt udvidelse af ordningen, jf. herved nærmere kapitel 2, pkt. 3.2, hvor rådet peger på, at en udvidelse kan udformes på forskellige måder, idet der kan ”skrues” på både, hvor stor en relativ del af straffen og hvor langt et absolut tidsrum af straffen der kan udstås med fodlænke til egen bopæl (eller udslusningsfængsel).

1. Lovudkast

1.1. Udvidelse af front door-ordningen, der også omfatter personfarlig kriminalitet

§ 1

I straffuldbyrdsloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 201 af 28. februar 2023, som ændret ved [...], foretages følgende ændring:

1. I § 78 a, stk. 1, ændres ”6 måneder” til: ”[9 måneder/1 år]”.

1.2. Begrænset udvidelse af front door-ordningen, der ikke omfatter personfarlig kriminalitet

§ 1

I straffuldbyrddelsesloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 201 af 28. februar 2023, som ændret ved [...], foretages følgende ændringer:

1. I § 78 a, stk. 1, ændres ”6 måneder” til: ”[9 måneder/1 år]”, og ”stk. 2 og 3” ændres til: ”stk. 2-4”.

2. I § 78 a indsættes efter stk. 3 som nyt stykke:

”Stk. 4. Tilladelse efter stk. 1 kan ikke meddeles personer, der er idømt fængselsstraf på over [6/9 måneder] for overtrædelse af [straffelovens § 119, § 119 b, § 123, § 180, § 222, §§ 244-246, § 250, § 252, § 260 eller § 260 a, § 261, stk. 1 og 2, § 262 a eller § 262 b, § 266, § 281 og § 288].”

Stk. 4 bliver herefter stk. 5.

1.3. Udvidelse af back door-ordningen, der også omfatter personfarlig kriminalitet

§ 1

I straffuldbyrddelsesloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 201 af 28. februar 2023, som ændret ved [...], foretages følgende ændringer:

1. I § 50 a, stk. 1, nr. 1, ændres ”en tredjedel” til: ”en fjerdedel”.

2. I § 50 a, stk. 2, ændres ”8 måneder” til: ”10 måneder”.

1.4. Begrænset udvidelse af back door-ordningen, der ikke omfatter personfarlig kriminalitet

§ 1

I straffuldbyrddelsesloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 201 af 28. februar 2023, som ændret ved [...], foretages følgende ændringer:

1. I § 50 a, stk. 1, nr. 1, ændres ”en tredjedel” til: ”en fjerdedel”, og efter ”udstået,” indsættes: ”jf. dog stk. 2,”.

2. I § 50 a indsættes efter stk. 1 som nyt stykke:

”Stk. 2. For indsatte idømt tidsbestemt fængselsstraf [i mere end X måneder/år] for overtrædelse af [straffelovens § 114 eller § 114 a, § 119, § 119 b, § 123, § 180, § 222, § 237, §§ 244-246, § 250, § 252, § 260 eller § 260 a, § 261, stk. 1 og 2, § 262 a eller 262 b, § 266, § 281 og § 288] kan tilladelse efter stk. 1 meddeles, når en tredjedel af straffen er udstået.”

Stk. 2-6 bliver herefter stk. 3-7.

3. I § 50 a, stk. 2, der bliver stk. 3, ændres ”8 måneder” til: ”10 måneder”.

4. I § 50 a, stk. 2, der bliver stk. 3, indsættes som 2. pkt.:

”For indsatte, der kan udstationeres, når en tredjedel af straffen er udstået, jf. stk. 2, kan udstationering efter stk. 1 dog tidligst ske 8 måneder før forventet prøveløsladelse.”

2. Bemærkninger til lovudkast

2.1. Udvidelse af front door-ordningen, der også omfatter personfarlig kriminalitet

Til § 1 (Straffuldbyrddelsesloven)

Til nr. 1 (§ 78 a)

Efter straffuldbyrddelseslovens § 20, stk. 3, kan fængselsstraf i særlige tilfælde fuldbyrdes på den dømtes bopæl under intensiv overvågning og kontrol (fodlænke) efter reglerne i lovens §§ 78 a-78 f.

Efter § 78 a, stk. 1, kan personer, der er idømt fængselsstraf i indtil 6 måneder, efter ansøgning meddeles tilladelse til, at straffen afsones i fodlænke efter reglerne i straffuldbyrddelseslovens §§ 78 b-78 f. Tilladelse kan alene meddeles personer, der er idømt en ubetinget fængselsstraf.

Efter straffuldbyrddelseslovens § 78 a, stk. 2 og 3, kan tilladelse efter stk. 1 ikke meddeles personer, der er idømt fængselsstraf i indtil 14 dage for overtrædelse af lovgivningen om våben og eksplosivstoffer, medmindre straffen tillige er idømt for overtrædelse af anden lovgivning, og

den eller de skete overtrædelser af lovgivningen om våben og eksplosivstoffer ikke har været af væsentlig betydning for straffens længde. Tilladelse efter stk. 1 kan heller ikke meddeles personer, der er dømt for voldtægt efter straffelovens § 216 eller § 225, jf. § 216.

Tilladelse til strafudståelse på bopælen nægtes desuden meddelt, hvis særegne hensyn til retshåndhævelsen undtagelsesvis kræver dette, eller hvis denne fuldbyrdelsesform som følge af den dømtes forhold ikke findes hensigtsmæssig, herunder hvis der er grund til at antage, at den dømte ikke vil overholde de vilkår, som gælder for fuldbyrdelse på bopælen, jf. § 78 b, stk. 3.

Med § 1, nr. 1, foreslås det, at ”6 måneder” ændres til ”[9 måneder/1 år]” i straffuldbyrdelseslovens § 78 a, stk. 1.

Forslaget vil indebære, at personer, der er idømt fængselsstraf i indtil [9 måneder/1 år] (mod 6 måneder i dag), efter ansøgning kan meddeles tilladelse til, at straffen afsones i fodlænke.

Det vil stadig være en forudsætning for afsoning i fodlænke, at de øvrige betingelser i straffuldbyrdelseslovens §§ 78 a-78 f er opfyldt.

Det bemærkes i den forbindelse, at det følger af straffuldbyrdelseslovens § 78 a, stk. 2 og 3, at tilladelse ikke kan meddeles personer, der er idømt fængselsstraf i indtil 14 dage for overtrædelse af lovgivningen om våben og eksplosivstoffer, medmindre straffen tillige er idømt for overtrædelse af anden lovgivning, og den eller de skete overtrædelser af lovgivningen om våben og eksplosivstoffer ikke har været af væsentlig betydning for straffens længde. Tilladelse kan heller ikke meddeles personer, der er dømt for voldtægt efter straffelovens § 216 eller § 225, jf. § 216. Der er med den foreslåede ordning ikke tilsigtet ændringer heri.

Det bemærkes endvidere, at betingelsen om, at tilladelse kan nægtes meddelt, hvis bl.a. særegne hensyn til retshåndhævelsen undtagelsesvis kræver dette, jf. straffuldbyrdelseslovens § 78 b, stk. 3, medfører, at der konkret fortsat er mulighed for at meddele afslag, hvis særegne hensyn til retshåndhævelsen, herunder i lyset af gerningspersonens forhold og den begåede kriminalitet, undtagelsesvis kræver dette.

Der henvises i øvrigt til kapitel 2.

2.2. Begrænset udvidelse af front door-ordningen, der ikke omfatter personfarlig kriminalitet

Til § 1 (Straffuldbyrddelsesloven)

Til nr. 1 og 2 (§ 78 a)

Efter straffuldbyrddelseslovens § 20, stk. 3, kan fængselsstraf i særlige tilfælde fuldbyrdes på den dømtes bopæl under intensiv overvågning og kontrol (fodlænke) efter reglerne i lovens §§ 78 a-78 f.

Efter § 78 a, stk. 1, kan personer, der er idømt fængselsstraf i indtil 6 måneder, efter ansøgning meddeles tilladelse til, at straffen afsones i fodlænke efter reglerne i straffuldbyrddelseslovens §§ 78 b-78 f. Tilladelse kan alene meddeles personer, der er idømt en ubetinget fængselsstraf.

Efter straffuldbyrddelseslovens § 78 a, stk. 2 og 3, kan tilladelse efter stk. 1 ikke meddeles personer, der er idømt fængselsstraf i indtil 14 dage for overtrædelse af lovgivningen om våben og eksplosivstoffer, medmindre straffen tillige er idømt for overtrædelse af anden lovgivning, og den eller de skete overtrædelser af lovgivningen om våben og eksplosivstoffer ikke har været af væsentlig betydning for straffens længde. Tilladelse efter stk. 1 kan heller ikke meddeles personer, der er dømt for voldtægt efter straffelovens § 216 eller § 225, jf. § 216.

Tilladelse til strafudståelse på bopælen nægtes desuden meddelt, hvis særegne hensyn til retshåndhævelsen undtagelsesvis kræver dette, eller hvis denne fuldbyrdelsesform som følge af den dømtes forhold ikke findes hensigtsmæssig, herunder hvis der er grund til at antage, at den dømte ikke vil overholde de vilkår, som gælder for fuldbyrdelse på bopælen, jf. § 78 b, stk. 3.

Med § 1, nr. 1, foreslås det, at ”6 måneder” ændres til ”[9 måneder/1 år]” i straffuldbyrddelseslovens § 78 a, stk. 1, samt at ”stk. 2 og 3” ændres til ”stk. 2-4” i samme bestemmelse.

Med § 1, nr. 2, foreslås det, at der i straffuldbyrddelseslovens § 78 a indsættes et nyt stk. 4, hvorefter tilladelse efter stk. 1 ikke kan meddeles personer, der er idømt fængselsstraf på over [6/9 måneder] for overtrædelse af [straffelovens § 119, § 119 b, § 123, § 180, § 222, §§ 244-246, § 250, § 252, § 260 eller § 260 a, § 261, stk. 1 og 2, § 262 a eller § 262 b, § 266, § 281 og § 288].

Forslaget vil indebære, at personer, der er idømt fængselsstraf i indtil [9 måneder/1 år] (mod 6 måneder i dag), efter ansøgning kan meddeles tilladelse til, at straffen afsones i fodlænke. Forslaget vil dog samtidig indebære, at personer, der er idømt fængselsstraf på over [6/9 måneder] for overtrædelse af nærmere angivne bestemmelser i straffeloven om kriminalitet af personfarlig karakter, ikke kan meddeles tilladelse til afsoning i fodlænke efter straffuldbyrddelseslovens § 78 a. Det drejer sig om indsatte dømt for overtrædelse af [straffelovens § 119, § 119 b, § 123, § 180, § 222, §§ 244-246, § 250, § 252, § 260 eller § 260 a, § 261, stk. 1 og 2, § 262 a eller § 262 b, § 266, § 281 og § 288]. Det gælder også, hvis overtrædelsen er omfattet af en strafforhøjelses- eller strafskærpelsesbestemmelse som f.eks. straffelovens §§ 81 a-81 c eller § 247.

Det bemærkes, at straffe for f.eks. drab efter straffelovens § 237 eller terror efter straffelovens § 114 eller § 114 a ikke er med i den nævnte opregning, idet det normalt vil være udelukket at forestille sig, at en straf for disse forbrydelser kan komme ned under den øvre grænse på [9 måneders/1 års] ubetinget fængsel. Hvis det helt undtagelsesvis måtte være tilfældet, må anvendelse af fodlænke antages at være udelukket af andre grunde, herunder betingelsen om, at tilladelse kan nægtes meddelt, hvis særegne hensyn til retshåndhævelsen undtagelsesvis kræver dette, jf. straffuldbyrddelseslovens § 78 b, stk. 3.

Det vil stadig være en forudsætning for afsoning i fodlænke, at de øvrige betingelser i straffuldbyrddelseslovens §§ 78 a-78 f er opfyldt.

Det bemærkes i den forbindelse, at det følger af straffuldbyrddelseslovens § 78 a, stk. 2 og 3, at tilladelse ikke kan meddeles personer, der er idømt fængselsstraf i indtil 14 dage for overtrædelse af lovgivningen om våben og eksplosivstoffer, medmindre straffen tillige er idømt for overtrædelse af anden lovgivning, og den eller de skete overtrædelser af lovgivningen om våben og eksplosivstoffer ikke har været af væsentlig betydning for straffens længde. Tilladelse kan heller ikke meddeles personer, der er dømt for voldtægt efter straffelovens § 216 eller § 225, jf. § 216. Der er ikke tilsigtet ændringer heri.

Det bemærkes endvidere, at betingelsen om, at tilladelse kan nægtes meddelt, hvis bl.a. særegne hensyn til retshåndhævelsen undtagelsesvis kræver dette, jf. straffuldbyrddelseslovens § 78 b, stk. 3, medfører, at der konkret fortsat er mulighed for at meddele afslag, hvis særegne hensyn til retshåndhævelsen, herunder i lyset af gerningspersonens forhold og den begåede kriminalitet, undtagelsesvis kræver dette. Dette gælder fortsat, selv om der måtte være tale om en form for kriminalitet, der ikke som sådan er undtaget fra udvidelsen.

Der henvises i øvrigt til kapitel 2.

2.3. Udvidelse af back door-ordningen, der også omfatter personfarlig kriminalitet

Til § 1 (Straffuldbyrddelsesloven)

Til nr. 1 og 2 (§ 50 a)

Det fremgår af straffuldbyrddelseslovens § 50 a, stk. 1, at kriminalforsorgen bestemmer, om indsatte, der er idømt tidsbestemt fængselsstraf i mere end 6 måneder, kan udstationeres til egen bopæl under intensiv overvågning og kontrol eller til udslusningsfængsel, når 1) en tredjedel af straffen er udstået, 2) der ikke skønnes at være risiko for misbrug af udstationeringen, og 3) hensynet til retshåndhævelsen ikke i øvrigt taler imod udstationering. Efter straffuldbyrddelseslovens § 50 a, stk. 2, kan udstationering tidligst ske 8 måneder før forventet prøveløsladelse.

Indsatte, der er dømt for voldtægt efter straffelovens § 216 eller § 225, jf. § 216, kan ikke udstationeres til egen bopæl under intensiv overvågning og kontrol, jf. § 50 a, stk. 5.

Med § 1, nr. 1, foreslås det, at "en tredjedel" ændres til "en fjerdedel" i straffuldbyrddelseslovens § 50 a, stk. 1, nr. 1.

Med § 1, nr. 2, foreslås det, at "8 måneder" ændres til "10 måneder" i straffuldbyrddelseslovens § 50 a, stk. 2.

Forslaget vil indebære, at udstationering efter straffuldbyrddelseslovens § 50 a kan ske, når en fjerdedel af straffen er udstået (mod en tredjedel i dag). Forslaget vil samtidig indebære, at udstationering efter straffuldbyrddelseslovens § 50 a kan ske tidligst 10 måneder før forventet prøveløsladelse (mod tidligst 8 måneder i dag).

Det vil stadig være en forudsætning for udstationering efter straffuldbyrddelseslovens § 50 a, at de øvrige betingelser for udstationering er opfyldt.

Det bemærkes i den forbindelse, at indsatte, der er dømt for voldtægt efter straffelovens § 216 eller § 225, jf. § 216, ikke kan udstationeres til egen bopæl under intensiv overvågning og kontrol, jf. straffuldbyrddelseslovens § 50 a, stk. 5. Der er med den foreslåede ordning ikke tilsigtet ændringer heri.

Det bemærkes endvidere, at betingelsen om, at hensynet til retshåndhævelsen ikke taler imod udstationering, jf. straffuldbyrddelseslovens § 50 a, stk. 1, nr. 3, medfører, at der konkret fortsat

er mulighed for at nægte udstationering med henvisning til bl.a. kriminalitetens art og straffens længde.

Der henvises i øvrigt til kapitel 2.

2.4. Begrænset udvidelse af back door-ordningen, der ikke omfatter personfarlig kriminalitet

Til § 1 (Straffuldbyrddelsesloven)

Til nr. 1-4 (§ 50 a)

Det fremgår af straffuldbyrddelseslovens § 50 a, stk. 1, at kriminalforsorgen bestemmer, om indsatte, der er idømt tidsbestemt fængselsstraf i mere end 6 måneder, kan udstationeres til egen bopæl under intensiv overvågning og kontrol eller til udslningsfængsel, når 1) en tredjedel af straffen er udstået, 2) der ikke skønnes at være risiko for misbrug af udstationeringen, og 3) hensynet til retshåndhævelsen ikke i øvrigt taler imod udstationering. Efter straffuldbyrddelseslovens § 50 a, stk. 2, kan udstationering tidligst ske 8 måneder før forventet prøveløsladelse.

Indsatte, der er dømt for voldtægt efter straffelovens § 216 eller § 225, jf. § 216, kan ikke udstationeres til egen bopæl under intensiv overvågning og kontrol, jf. § 50 a, stk. 5.

Med § 1, nr. 1, foreslås det, at ”en tredjedel” ændres til ”en fjerdedel” i straffuldbyrddelseslovens § 50 a, stk. 1, nr. 1, samt at der i samme bestemmelse efter ”udstået,” indsættes ”jf. dog stk. 2,”.

Med § 1, nr. 2, foreslås det, at der i straffuldbyrddelseslovens § 50 a indsættes et nyt stk. 2, der fastsætter, at der for indsatte idømt tidsbestemt fængselsstraf [i mere end X måneder/år] for overtrædelse af [straffelovens § 114 eller § 114 a, § 119, § 119 b, § 123, § 180, § 222, § 237, §§ 244-246, § 250, § 252, § 260 eller § 260 a, § 261, stk. 1 og 2, § 262 a eller § 262 b, § 266, § 281 og § 288] kan meddeles tilladelse efter stk. 1, når en tredjedel af straffen er udstået.

Med § 1, nr. 3, foreslås det, at ”8 måneder” ændres til ”10 måneder” i straffuldbyrddelseslovens § 50 a, stk. 2, der bliver stk. 3.

Med § 1, nr. 4, foreslås det, at der i straffuldbyrddelseslovens § 50 a, stk. 2, der bliver stk. 3, indsættes et nyt 2. pkt., der fastsætter, at for indsatte, der kan udstationeres, når en tredjedel af

straffen er udstået, jf. stk. 2, kan udstationering efter stk. 1 dog tidligst ske 8 måneder før forventet prøveløsladelse.

Forslaget vil indebære, at udstationering efter straffuldbyrdeleslovens § 50 a som udgangspunkt kan ske, når en fjerdedel af straffen er udstået (mod en tredjedel i dag). Forslaget vil dog samtidig indebære, at indsatte, der er idømt tidsbestemt fængselsstraf [i mere end X måneder/år] for overtrædelse af nærmere angivne bestemmelser i straffeloven om kriminalitet af personfarlig karakter, tidligst kan udstationeres, når en tredjedel af straffen er udstået. For disse indsatte vil den gældende regel, hvorefter en tredjedel af straffen skal være udstået, før der kan ske udstationering efter straffuldbyrdeleslovens § 50 a, således blive opretholdt. Det drejer sig om indsatte dømt for overtrædelse af [straffelovens § 114 eller § 114 a, § 119, § 119 b, § 123, § 180, § 222, § 237, §§ 244-246, § 250, § 252, § 260 eller § 260 a, § 261, stk. 1 og 2, § 262 a eller § 262 b, § 266, § 281 og § 288]. Det gælder også, hvis overtrædelsen er omfattet af en strafforhøjelses- eller strafskærpselsesbestemmelse som f.eks. straffelovens §§ 81 a-81 c eller § 247.

Forslaget vil endvidere indebære, at udstationering efter straffuldbyrdeleslovens § 50 a som udgangspunkt kan ske 10 måneder før forventet prøveløsladelse (mod 8 måneder i dag). Forslaget vil dog samtidig indebære, at for indsatte, der fortsat først kan udstationeres, når en tredjedel af straffen er udstået, fordi de er dømt for kriminalitet af personfarlig karakter, jf. den foreslåede § 50 a, stk. 2 (lovudkastets § 1, nr. 2), kan udstationering dog tidligst ske 8 måneder før forventet prøveløsladelse. For disse indsatte vil den gældende regel, hvorefter udstationering efter straffuldbyrdeleslovens § 50 a tidligst kan ske 8 måneder før forventet prøveløsladelse, således blive opretholdt.

Det vil stadig være en forudsætning for udstationering efter straffuldbyrdeleslovens § 50 a, at de øvrige betingelser for udstationering er opfyldt.

Det bemærkes i den forbindelse, at indsatte, der er dømt for voldtægt efter straffelovens § 216 eller § 225, jf. § 216, ikke kan udstationeres til egen bopæl under intensiv overvågning og kontrol, jf. straffuldbyrdeleslovens § 50 a, stk. 5. Der er ikke tilsigtet ændringer heri.

Det bemærkes endvidere, at betingelsen om, at hensynet til retshåndhævelsen ikke taler imod udstationering, jf. straffuldbyrdeleslovens § 50 a, stk. 1, nr. 3, medfører, at der konkret fortsat er mulighed for at nægte udstationering med henvisning til bl.a. kriminalitetens art og straffens længde. Dette gælder fortsat, selv om der måtte være tale om en form for kriminalitet, der ikke som sådan er undtaget fra udvidelsen.

Der henvises i øvrigt til kapitel 2.

Bilag 1

Regler og praksis i andre lande

I kommissoriet er Straffelovrådet anmodet om at indhente oplysninger om relevante erfaringer med anvendelse af alternative strafformer, navnlig af frihedsberøvende karakter, samt med kombination af forskellige sanktionsformer ved fastsættelsen af straf fra lande, der er sammenlignelige med Danmark, herunder Holland.

Straffelovrådet har indhentet oplysninger om sanktionsformer i Norge, Sverige, Finland, Holland, Storbritannien, Tyskland og Frankrig.

Til brug for nærværende delbetænkning er i det følgende en beskrivelse af regler og praksis om fængselsstraf, fodlænkeordninger og samfundstjeneste i Norge (pkt. 1), Sverige (pkt. 2), Finland (pkt. 3) og Holland (pkt. 4).

Beskrivelsen tager alene sigte på de elementer i landenes sanktionssystemer, der har haft relevans for rådets arbejde med nærværende delbetænkning. På den baggrund er beskrivelsen ikke udtømmende og visse steder summarisk.

1. Norge

Straffene og andre strafferetlige reaktioner er opregnet i den norske straffelov af 20. maj 2005 §§ 29 og 30. Nærmere regler om fuldbyrdelse af straf er fastsat i den norske straffuldbyrdelseslov (lov om gennemføring af straff mv.), straffuldbyrdelsesbekendtgørelse (forskrift om straffegennemføring) og straffeprocesslov (straffeprocessloven).

I det følgende beskrives hovedtræk i de norske regler om fængselsstraf (pkt. 1.1), fodlænkeordninger (pkt. 1.2) og samfundstjeneste (pkt. 1.3).

1.1. Fængselsstraf

Efter straffelovens § 31 kan fængselsstraf idømmes, når det er fastsat i straffbestemmelsen. Mindstestrafen er 14 dage, når ikke andet er bestemt i loven. Fængsel idømmes for en fastsat tid. I Norge er der således ikke mulighed for at idømme livstidsstraf.

Efter reglerne i straffelovens §§ 34-37 kan fuldbyrdelsen af fængselsstraf udsættes i form af betinget fængsel (fuldbyrdningsutsettelse).

Efter § 34 kan retten bestemme, at fuldbyrdelsen udsættes helt eller delvist i en prøvetid. Udsættelse af fuldbyrdelsen sker på det grundvilkår, at den domfældte ikke begår en ny strafbar handling i prøvetiden. I tillæg hertil kan retten fastsætte særvilkår efter §§ 35-37, f.eks. pålægge den domfældte at melde sig for politiet på bestemte tidspunkter eller overholde andre særvilkår, som retten finder hensigtsmæssige, f.eks. overholdelse af bestemmelser om bosted, opholdssted, arbejde eller uddannelse, undgå kontakt med bestemte personer eller tåle indskrænkninger i rådigheden over indtægt og formue og opfylde økonomiske forpligtelser.

Hvis den domfældte i alvorlig grad eller gentagne gange bryder vilkårene, kan tingretten ved dom bestemme, at fængselsstraffen helt eller delvist skal fuldbyrdes, eller sætte en ny prøvetid og nye særvilkår, jf. § 39.

1.2. Fodlænkeordninger

I Norge anvendes fodlænke i dag bl.a. som led i fuldbyrdelsen af fængselsstraf (pkt. 1.2.1) og i kontrollen med idømte kontaktforbud mv. (pkt. 1.2.2).

Det bemærkes, at det norske Justis- og beredskapsdepartement den 8. maj 2024 sendte et høringsnotat med forslag til en række udvidelser af bl.a. reglerne om fuldbyrdelse af fængselsstraf med elektronisk kontrol i høring med frist for høringssvar den 2. september 2024 (Forslag til endringer i straffegjennomføringsloven og forskrift om straffegjennomføring mv. (bruk af elektronisk kontroll og digitale kontroltiltak i kriminalomsorgen)). Disse forslag omtales nærmere nedenfor i tilknytning til de eksisterende regler. I høringsnotatet indgår endvidere en række forslag om at etablere hjemmel til at anvende fodlænke i flere tilfælde end i dag, bl.a. ved udgang, frigang og prøveløsladelse fra fængsel, udslusning fra forvaring og samfundstjeneste.

1.2.1. Fuldbyrdelse af fængselsstraf i fodlænke

Efter straffuldbyrdelseslovens § 16 a kan fængselsstraf fuldbyrdes udenfor fængsel ved afsoning under elektronisk kontrol (fodlænke), hvis den idømte ubetingede fængselsstraf eller resterende tid frem til forventet løsladelse er indtil 6 måneder, og det er hensigtsmæssigt for at sikre en positiv udvikling og modvirke ny kriminalitet. Afsoning med fodlænke kan ikke ske, hvis formålet med straffen eller hensynet til en sikkerhedsmæssig forsvarlig fuldbyrdelse af straffen taler imod det.

Afgørelser om afsoning med fodlænke træffes af den norske kriminalforsorg.

Bestemmelsen i straffuldbyrdelseslovens § 16 a indebærer en front door-fodlænkeordning (helgennemføring), hvor ubetingede fængselsstraffe indtil 6 måneder kan afsones i fodlænke.

Bestemmelsen indebærer endvidere en back door-fodlænkeordning (delgennemføring/sluttgennemføring) i tilfælde, hvor den resterende del af straffen frem til forventet løsladelse er indtil 6 måneder. Det er endvidere en betingelse, at 1/3 af straffen er fuldbyrdet, medmindre den pågældende er under 18 år, eller den dømte ikke er i stand til at fuldbyrde straffen i fængsel.

Formålet med fuldbyrdelse af fængselsstraf med fodlænke er bl.a. at fremme den dømtes mulighed for at kunne varetage sociale og økonomiske forpligtelser under straffuldbyrdelsen, bidrage til en hensigtsmæssig udvikling hos den dømte og reducere risikoen for ny kriminalitet, jf. straffuldbyrdelsesbekendtgørelsens § 7-1.

For afsoning i fodlænke gælder desuden betingelserne nævnt i straffuldbyrdelseslovens § 16. Det er herefter en betingelse, at domfældte skal have fast bopæl og være beskæftiget i form af arbejde, uddannelse eller lignende. Domfældte skal desuden undlade at bruge rusmidler, ulovlige stoffer mv.

Der er endvidere fastsat en række betingelser for at få tilladelse til straffuldbyrdelse med fodlænke i straffuldbyrdelsesbekendtgørelsens §§ 7-2 og 7-3. Det er bl.a. sådan, at personer, der er dømt for visse seksualforbrydelser og visse voldsforbrydelser, ikke kan meddeles tilladelse til at fuldbyrde straffen helt eller delvist med elektronisk fodlænke, medmindre den pågældende er under 18 år, eller den dømte ikke er i stand til at fuldbyrde straffen i fængsel.

Betingelserne i straffuldbyrdelsesbekendtgørelsen har i øvrigt flere ligheder med de betingelser, der gælder i de danske fodlænkeordninger, herunder i forhold til krav om beskæftigelse mv. og samtykke fra personer over 18 år i den pågældendes husstand.

Det fremgår af straffuldbyrdelseslovens § 16 endvidere, at hvis det er nødvendigt for en sikkerhedsmæssig forsvarlig fuldbyrdelse af straffen i fodlænke, skal kriminalforsorgen fastsætte særlige vilkår. Kriminalforsorgen kan bl.a. fastsætte, at domfældte skal gennemgå behandling, deltage i forskellige former for programmer, overholde bestemmelser om opholdssted eller undlade at have samkvem med bestemte personer.

Efter det oplyste anvendes der i forbindelse med fuldbyrdelse af fængselsstraf med fodlænke som udgangspunkt et fodlænkesystem, der indebærer, at systemet via et radiofrekvenssignal med en base på bopælen overvåger, om den dømte færdes inden for bopælen på de tidspunkter, hvor den pågældende har pligt til at være der. Hvis den dømte ikke er på bopælen i det tidsrum,

hvor den pågældende har pligt til at være der, vil systemet give en alarm til myndighederne. Dette system svarer til det fodlænkesystem, der på nuværende tidspunkt anvendes i Danmark i front door- og back door-fodlænkeordningerne.

Efter straffuldbyrdelseslovens § 16 a kan kriminalforsorgen, hvis det er nødvendigt for en sikkerhedsmæssig forsvarlig afsoning med fodlænke, dog beslutte at bruge digital teknologi for at kontrollere domfældtes identitet, geografiske position, bevægelse og eventuelle misbrug.

Det følger i den forbindelse af straffuldbyrdelsesbekendtgørelsens § 7-5, at kriminalforsorgen, hvis kontrol med radiofrekvensteknologi ikke er tilstrækkelig for at kontrollere, at vilkårene overholdes, kan beslutte at bruge sporingsteknologi, videosamtale, fjernalkoholtestning og biometri, herunder fingeraftryk og ansigtsgenkendelse.

Hvis sporingsteknologi (såkaldt GPS-fodlænke) bruges, skal kriminalforsorgen bruge såkaldt situationsbestemt sporing. Det indebærer en sporing, der alene kan aktiveres, når den dømte overtræder vilkårene.

En GPS-fodlænke med sporingsteknologi indebærer efter rådets oplysninger således, at myndighederne kan – og kun kan – se den dømtes geografiske position, når den dømte har brudt et fastsat vilkår, eller systemet afgiver en alarm herom. Spøringsdata vil rent teknisk blive sendt elektronisk fra GPS-fodlænken til en central database hos myndighederne. Data lagres herefter i databasen og slettes fra fodlænkesystemet, og der bliver ikke lagret personoplysninger i fodlænkesystemet. Spøringsdata forbliver krypterede, indtil de slettes fra databasen. Den dømtes position kan vises som en rute, den domfældte har bevæget sig i, og kan alene tilgås af personale, der har fået adgang hertil. Der henvises til OT.prp. nr. 132 (2018-2019), side 24 ff., for en nærmere beskrivelse af brugen af GPS-fodlænker i forbindelse med afsoning af fængselsstraf i Norge.

Som nævnt ovenfor sendte det norske Justis- og beredskapsdepartement den 8. maj 2024 et høringsnotat med forslag til en række ændringer af bl.a. reglerne om fuldbyrdelse af fængselsstraf med fodlænke i høring.

I forslaget indgår bl.a. en udvidelse af de tidsmæssige rammer for at fuldbyrde en fængselsstraf (front door-fodlænke) fra 6 til 9 måneder. Der lægges med enkelte undtagelser op til at videreføre, at der er en række forbrydelser, hvor hele straffen ikke kan fuldbyrdes med fodlænke, dvs. visse volds- og seksualforbrydelser, jf. ovenfor.

I forslaget indgår desuden en udvidelse af rammerne for at fuldbyrde en fængselsstraf delvist uden for fængsel med elektronisk fodlænke (back door-fodlænke). Der lægges op til, at de tidsmæssige rammer udvides, således at den resterende del af straffen frem til forventet løsladelse indtil 12 måneder (mod 6 måneder i dag) kan fuldbyrdes uden for fængsel med fodlænke. Efter forslaget vil det som udgangspunkt stadig være en betingelse, at 1/3 af straffen er fuldbyrdet. Der lægges endvidere op til at gøre denne form for fodlænkeordning til udgangspunktet for alle, som afsoner ubetinget fængselsstraf, uafhængig af hvad de er dømt for, idet lovovertrædelsens karakter herefter vil skulle indgå som en del af den samlede afvejning af, om der skal gives tilladelse eller ej.

1.2.2. Anvendelse af fodlænke som led i kontrollen med kontaktforbud mv.

Efter straffelovens § 57 kan den, som har begået en strafbar handling, idømmes et kontaktforbud, når der er grund til at tro, at vedkommende ellers vil a) begå en strafbar handling, b) forfølge en anden person eller c) på anden vis krænke en andens fred.

Kontaktforbuddet indebærer, at den dømte forbydes a) at opholde sig i bestemte områder eller b) forfølge, besøge eller på anden vis kontakte en anden person. Er der nærliggende fare for, at den dømte vil begå en strafbar handling over for en anden person, jf. litra a ovenfor, kan den dømte også forbydes at opholde sig i sit eget hjem. Kontaktforbuddet kan begrænses på nærmere fastsatte vilkår.

Hvis det er nødvendigt for kontaktforbuddets overholdelse, kan retten bestemme, at den, som kontaktforbuddet retter sig imod, skal underlægges elektronisk kontrol i hele eller dele af perioden (såkaldt omvendt fodlænke). Elektronisk kontrol kan ikke idømmes uafhængigt af et kontaktforbud, men er afhængig af, at betingelserne for at idømme kontaktforbuddet er opfyldt. Fodlænken er et supplement til kontaktforbuddet, som gør det muligt at kontrollere, om forbuddet bliver overholdt.

Omvendt fodlænke er forankret i regi af politiet. Ved omvendt fodlænke kan anvendes et fodlænkesystem med sporingsteknologi (GPS-fodlænker). Kontrollen kan alene indebære registrering af oplysninger om, at den domfældte bevæger sig inden for områder omfattet af kontaktforbuddet, oplysninger om at den domfældte bevæger sig i nærheden af forurettede og oplysninger om udeblevne signaler fra kontroludstyret. Ordningen er i forhold til myndighedernes adgang til data i det væsentlige lig den, der gælder ved undtagelsesvis anvendelse af GPS-fodlænker i forbindelse med afsoning af fængselsstraf efter straffuldbyrdelseslovens § 16 a, jf. herom pkt. 1.2.1. Om ordningen med omvendt fodlænke kan henvises til OT.prp. nr. 25 (2008-

2009), side 11 ff. Der kan i øvrigt henvises til OT.prp. nr. 132 (2018-2019), side 24 ff., om brug af elektronisk kontrol i forbindelse med afsoning af fængselsstraf, jf. herom også pkt. 1.2.1.

De norske erfaringer med ordningen i den norske straffelovs § 57 synes at være gode, og den kontrol, der ligger i GPS-fodlænke, synes at virke præventivt og efter sin hensigt, jf. OT.prp. nr. 128 (2022-2023), side 5.

Bestemmelsen i straffelovens § 58 regulerer varigheden og prøvelsen af bl.a. kontaktforbud. Bestemmelsen indebærer i hovedtræk, at kontaktforbud idømmes for en bestemt tid indtil 5 år eller, når særlige grunde tilsiger det, på ubestemt tid. Elektronisk kontrol kan ikke idømmes på ubestemt tid. Forbud mod ophold i eget hjem kan idømmes for indtil 1 år ad gangen. Efter bestemmelsen kan kontaktforbud prøves efter 3 år og derefter hvert tredje år, mens påbud om elektronisk kontrol kan prøves efter 6 måneder og derefter hvert halve år.

Kontaktforbud kan idømmes som eneste straf, hvis der ikke er fastsat en mindstestraf på fængsel i 1 år eller mere for handlingen, jf. straffelovens § 57. Sammen med kontaktforbud kan der efter straffelovens § 59 idømmes fængselsstraf, samfundstjeneste, bøde eller forvaring.

1.3. Samfundstjeneste

Efter straffelovens § 48 kan der idømmes samfundstjeneste, hvis 1) der ellers ikke ville være blevet idømt en strengere straf end fængsel i 1 år, 2) hensynet til straffens formål ikke taler imod en reaktion i frihed, og 3) den domfældte samtykker og har bosted i Norge, Danmark, Finland, Island eller Sverige.

Betingelsen i nr. 1 kan fraviges, hvis den straf som ellers ville være blevet idømt, helt eller delvist ville have været betinget, hvis domfældte er under 18 år, eller hvis stærke grunde taler for, at samfundstjeneste idømmes.

Samfundstjeneste er en selvstændig sanktion og idømmes derfor ikke som led i en betinget fængselsstraf.

I dom til samfundstjeneste skal retten fastsætte en samfundstjenestetid fra 30 til 420 timer, en subsidær fængselsstraf, som skal svare til den fængselsstraf, som ellers ville være blevet idømt, og en gennemførelsetid, som normalt skal svare til den subsidære fængselsstraf, jf. straffelovens § 49.

Efter straffelovens § 50 kan retten i dom til samfundstjeneste bestemme, at den domfældte i gennemførelstiden skal overholde bestemmelser givet af kriminalforsorgen om bosted, opholdssted, arbejde, oplæring, behandling eller forbud mod kontakt med bestemte personer.

Det nærmere indhold af samfundstjenesten fastsættes af kriminalforsorgen. Efter straffuldbyrdeslovens § 53 skal indholdet gå ud på arbejde i samfundsnyttig tjeneste, program eller andet, som er egnet til at modvirke ny kriminalitet, og kriminalforsorgen skal lægge særlig vægt på, at arbejdet skal kunne fremme den dømtes evne til at modvirke sit kriminelle handlemønster. Det kan f.eks. være arbejde i frivillige organisationer, sociale institutioner, kirker, skoler og børnehaver.

Sammen med samfundstjeneste kan der efter straffelovens § 51 idømmes ubetinget fængselsstraf på indtil 60 dage, når særlige grunde tilsiger det, bøde eller rettighedstab, herunder kontaktforbud.

Efter straffelovens § 52 kan tingretten efter begæring ved dom bestemme, at hele eller dele af den subsidiære fængselsstraf skal fuldbyrdes, hvis den domfældte bryder visse vilkår eller begår en ny strafbar handling før udløbet af gennemførelstiden.

Det bemærkes, at når der idømmes bøde efter reglerne i straffelovens kapitel 9, fastsættes der en subsidiær fængselsstraf fra 1 til 120 dage, som skal fuldbyrdes, hvis bøden ikke betales eller lader sig inddrive, og den dømte har evne til at betale bøden eller almene hensyn tilsiger det, jf. herved også straffeprocesslovens § 456, 2. led.

Efter straffuldbyrdeslovens § 16 b kan en subsidiær fængselsstraf gennemføres som såkaldt bødetjeneste. Bødetjeneste forudsætter, at den dømte samtykker og har bosted og ophold i Norge i gennemførelstiden. Kriminalforsorgen fastsætter et timetal for bødetjenesten fra 2 timer til 240 timer og en gennemførelstid fra 20 dage til 8 måneder. Kriminalforsorgen fastsætter det nærmere indhold af bødetjeneste. For bødetjeneste gælder en række af straffuldbyrdeslovens regler om samfundstjeneste tilsvarende, herunder dele af straffuldbyrdeslovens § 53 om indholdet af samfundstjeneste, jf. herom ovenfor. Indholdet af bødetjeneste kan derfor i et vist omfang sammenlignes med samfundstjeneste.

2. Sverige

Straffene og andre strafferetlige sanktioner er opregnet i den svenske straffelov (brottsbalk (lag 1962:700)). De svenske fodlænkeordninger er reguleret i lov om intensiv overvågning med elektronisk kontrol (lag om intensivövervakning med elektronisk kontroll (lag 1994:451)),

fængselsloven (fängelselagen (lag 2010:610)), lov om kontaktforbud (lag om kontaktförbud (lag 1988:688)) samt i lov om fuldbyrdelse af ungdomsovervågning (lag om verkställighet av ungdomsövervakning (lag 2020:616)).

I det følgende beskrives hovedtræk i de svenske regler om fængselsstraf (pkt. 2.1), fodlænkeordninger (pkt. 2.2) og samfundstjeneste (pkt. 2.3).

2.1. Fængselsstraf

I straffelovens kapitel 26 er der fastsat regler om fængselsstraf.

Fængsel idømmes på tid eller på livstid afhængig af, hvad der er foreskrevet i straffebestemmelsen. Fængsel på tid fastsættes til mindst 14 dage og højst 18 år.

2.2. Fodlænkeordninger

I det svenske straffesystem anvendes fodlænker bl.a. i forbindelse med fuldbyrdelse af fængselsstraf, i kontrollen med kontaktforbud mv. samt i en selvstændig ungdomsovervågningssanktion (ungdomsövervakning). Disse muligheder omtales nedenfor under pkt. 2.2.1-2.2.3.

2.2.1. Fuldbyrdelse af fængselsstraf i fodlænke

Efter lov om intensiv overvågning med elektronisk kontrol kan dømte, der er idømt fængsel i højst 6 måneder, efter omstændighederne afsone straffen i fodlænke på bopælen (front door-fodlænke). Det er i udgangspunktet en betingelse, at den dømte har egnet bopæl, er i beskæftigelse, og at myndige personer, der deler bopæl med den pågældende, samtykker. Beslutning om fuldbyrdelse af fængselsstraf i fodlænke træffes efter ansøgning af den svenske kriminalforsorg.

Afsoning i fodlænke indebærer et forbud for den dømte mod at færdes uden for bopælen på andet end specifikt angivne tidspunkter og med henblik på bestemte formål, f.eks. arbejde, indkøb eller lignende. Den dømte skal endvidere overholde visse nærmere bestemte vilkår, herunder afholde sig fra alkohol og andre rusmidler. Kriminalforsorgen beslutter, hvor den dømte skal opholde sig under afsoningen, hvornår den dømte må forlade bopælen og til hvilke formål.

Efter fængselsloven er der endvidere mulighed for udvidet frigang (utökad frigång), som indebærer, at den dømte delvist afsoner sin fængselsstraf med fodlænke på bopælen (back door-

fodlænke). Der er efter det oplyste tale om en udslningsordning, der har til formål at mindske risikoen for, at den pågældende falder tilbage i ny kriminalitet, og understøtte den dømtes tilpasning til samfundet efter endt afsoning, jf. herved fængselslovens kapitel 11, § 1. Ordningen er forankret i regi af kriminalforsorgen. Det er bl.a. en betingelse, at mindst halvdelen, og minimum tre måneder, af straffen er fuldbyrdet, samt at den pågældende har en bopæl og har arbejde, modtager behandling eller har anden beskæftigelse, jf. fængselslovens kapitel 11, § 5. Efter fængselslovens kapitel 11, § 6, kan der fastsættes vilkår for afsoningen, og der kan anvendes elektroniske hjælpemidler, herunder fodlænke, til at kontrollere overholdelsen af vilkårene.

Muligheden for at afsone helt eller delvist i fodlænke i Sverige ses ikke at være begrænset til bestemte typer af lovovertrædelser.

Efter reglerne i straffelovens kapitel 26, §§ 16 og 17, er der endvidere mulighed for at anvende elektronisk kontrol (fodlænke) til kontrol af, om vilkår for prøveløsladelse overholdes, herunder vilkår der indebærer begrænsninger i den pågældendes bevægelsesfrihed i prøvetiden.

2.2.2. Anvendelse af fodlænke som led i kontrollen med kontaktforbud mv.

Efter lov om kontaktforbud er der mulighed for at pålægge personer et forbud mod at kontakte andre personer. Kontaktforbud meddeles af anklagemyndigheden og er efter svensk ret ikke en straf.

Efter § 1 i lov om kontaktforbud kan personer pålægges forbud mod at besøge eller på anden måde tage kontakt til en anden person eller følge efter personen (kontaktforbud). Kontaktforbud kan gives, hvis der på grund af særlige omstændigheder vurderes at være risiko for, at personen vil begå en strafbar handling, forfølge eller på anden måde alvorligt chikanere den anden person. Efter § 1 a kan et kontaktforbud efter § 1 også omfatte forbud mod at opholde sig på ens bopæl, hvis der på grund af særlige omstændigheder vurderes at være risiko for, at personen vil begå en strafbar handling mod en samboendes liv, sundhed, frihed eller fred (kontaktforbud vedrørende delt bopæl).

Efter § 2, stk. 1, kan et kontaktforbud, hvis et forbud efter § 1 ikke vurderes at være tilstrækkeligt, udvides til et forbud mod at opholde sig i nærheden af personens bopæl eller arbejdsplads eller et andet sted, hvor personen normalt opholder sig (udvidet kontaktforbud). Et udvidet kontaktforbud kan kombineres med elektronisk overvågning. Hvis den, forbuddet retter sig imod, tidligere har overtrådt et kontaktforbud, skal et udvidet kontaktforbud kombineres med elektronisk overvågning, medmindre særlige grunde taler imod.

Den, som har overtrådt et udvidet kontaktforbud, kan meddeles et forbud mod at opholde sig inden for et større område end det, som følger af § 2, stk. 1, jf. § 2, stk. 2. Forbuddet omfatter et eller flere områder i tilslutning til sådanne områder, hvor den anden person har sin bopæl eller arbejdsplads eller andet opholdssted (særligt udvidet kontaktforbud). Et særligt udvidet kontaktforbud skal kombineres med elektronisk overvågning, medmindre særlige grunde taler imod.

Efter § 4 meddeles kontaktforbud på tid, højst 1 år. Kontaktforbud vedrørende delt bopæl meddeles for højst 2 måneder. Et kontaktforbud kan forlænges med højst 1 år ad gangen, dog således at kontaktforbud vedrørende delt bopæl kan forlænges med højst 2 uger ad gangen, og et kontaktforbud med vilkår om elektronisk overvågning kan forlænges med højst 3 måneder ad gangen.

Efter lovens § 26 kan oplysninger om den dømtes position alene registreres og tilgås, hvis den dømte bevæger sig ind på eller opholder sig på et sted eller et område omfattet af § 2, stk. 1 og 2, eller hvis kontrollen hindres. Oplysningerne lagres i indtil 2 måneder og skal derefter slettes, jf. § 27.

2.2.3. Ungdomsovervågning

Efter straffelovens kapitel 32, § 3 a, kan ungdomsovervågningssanktionen under nærmere betingelser idømmes en person, der har begået et strafbart forhold, inden den pågældende fyldte 18 år. Sanktionen idømmes af retten og kan have en varighed af mindst 6 måneder og op til 1 år.

Fuldbyrnelsen af ungdomsovervågning skal så langt som muligt forebygge, at den unge falder tilbage i kriminalitet eller anden uønskelig udvikling hos den unge, jf. § 5 i lov om fuldbyrkelse af ungdomsovervågning.

Sanktionen indebærer, at den unge skal følge en fuldbyrdelsesplan, der udarbejdes i et samarbejde mellem den unge og kriminalforsorgen. I planen fastsættes bl.a. bestemmelser om bopæl, uddannelse, fritid mv., jf. §§ 14 og 15 i lov om fuldbyrkelse af ungdomsovervågning. Den unge vil derudover bl.a. være undergivet en række begrænsninger i bevægelsesfriheden, herunder et forbud mod op at opholde sig uden for bopælen mellem kl. 18 om aftenen og kl. 7 om morgenen fredag-søndag. Kontrol hermed skal som udgangspunkt ske med elektroniske hjælpemidler, herunder fodlænke, jf. §§ 18 og 19 i lov om fuldbyrkelse af ungdomsovervågning.

2.3. Samfundstjeneste (villkorlig dom og skyddstillsyn)

De svenske regler om samfundstjeneste er beskrevet i Straffelovrådets betænkning nr. 1545/2014 om samfundstjeneste mv., side 368 ff., hvortil der henvises.

Villkorlig dom og skyddstillsyn er to forskellige sanktioner, hvilket bl.a. kommer til udtryk i, hvornår sanktionerne anvendes, og hvilke vilkår de kombineres med. Reglerne herom findes i straffelovens kapitel 27 og kapitel 28.

Efter det oplyste anvendes villkorlig dom som udgangspunkt, når der ikke vurderes at være tilbagefaldsrisiko, og strafniveauet er under fængsel i 1 år. Skyddstillsyn anvendes, når der vurderes at være tilbagefaldsrisiko og et tilsynsbehov. Skyddstillsyn kan som udgangspunkt anvendes, hvis strafniveauet er op til 1 års fængsel, idet skyddstillsyn i kombination med kontraktsvård, jf. nærmere nedenfor, efter det oplyste også anvendes ved et strafniveau op til 2 års fængsel.

For villkorlig dom og skyddstillsyn fastsættes vilkår, herunder må den dømte ikke begå nye strafbare forhold. For villkorlig dom fastsættes en prøvetid på 2 år og for skyddstillsyn på 3 år.

Både villkorlig dom og skyddstillsyn kan, hvis domfældte samtykker til det, kombineres med samfundstjeneste (samhällstjänst). Samfundstjeneste består i en pligt til at udføre ulønnet arbejde i mindst 40 og højst 240 timer. Arbejdet udføres efter det oplyste i almennyttige foreninger eller organisationer, alternativt i kommunal eller anden offentlig virksomhed. Det kan f.eks. være tøjsortering i genbrugsbutikker, restaurantarbejde eller praktiske opgaver i en sportsforening.

Skyddstillsyn kan derudover, hvis den tiltalte samtykker til det, kombineres med et såkaldt kontraktsvård, som indebærer, at den dømte skal gennemgå misbrugsbehandling, ofte på en behandlingsinstitution. Skyddstillsyn kan også kombineres med en fængselsstraf på op til 3 måneder. Ved kombination med fængsel udelukkes kombination med samfundstjeneste.

Skyddstillsyn kombineres – modsat villkorlig dom – med tilsyn, dvs. regelmæssig kontakt med myndighederne i form af en fast kontaktperson (övervakning).

Skyddstillsyn har i højere grad end villkorlig dom et resocialiserende formål, idet den regelmæssige kontakt med myndighederne navnlig har til formål at støtte den dømte i sin tilpasning til samfundet og forhindre tilbagefald til ny kriminalitet.

Skyddstillsyn har i udgangspunktet et bredere anvendelsesområde end villkorlig dom som alternativ til fængselsstraf, og skyddstillsyn indebærer oftest også, at den dømte underlægges flere vilkår end ved villkorlig dom. Ved skyddstillsyn kan der endvidere anvendes elektronisk overvågning for at kontrollere, om den dømte overholder vilkårene.

Hvis den dømte ikke overholder vilkårene for villkorlig dom, herunder begår nye strafbare forhold, kan retten bestemme at tildele den dømte en advarsel, fastsætte yderligere vilkår eller omgøre den vilkårlige dom og idømme en anden straf (i praksis fængsel).

Hvis den dømte på alvorlig vis har brudt vilkårene for skyddstillsyn, og det kan antages, at den pågældende ikke kommer til at rette sig efter vilkårene, kan skyddstillsyn omgøres til en anden straf (i praksis fængsel).

3. Finland

De finske regler om straf fremgår af den finske straffelovs (strafflag (lag 39/1889)) kapitel 2-2 c. Reglerne om fuldbyrdelse af fængselsstraffe findes i den finske fængselslov (fängelselagen (lag 767/2005)) og lov om overvåget frihed på prøve (lag om övervakad frihet på prov (629/2013)), mens nærmere regler om fuldbyrdelse af bl.a. samfundstjeneste, overvågningsstraf og betinget fængselsstraf med overvågning findes i den finske lov om fuldbyrdelse af samfundsstraf (lag om verkställighet av samhällspåföljder (lag 400/2015)). Nærmere regler om fuldbyrdelse af kombinationsstraffe findes i den finske lov om fuldbyrdelse af kombinationsstraf (lag om verkställighet av kombinationsstraff (801/2017)). Regler om besøgsforbud mv. findes i lov om besøgsforbud (lag om besöksförbud (898/1998)).

I det følgende beskrives hovedtræk i de finske regler om fængselsstraf (pkt. 3.1), fodelænkeordninger (pkt. 3.2) og samfundstjeneste (pkt. 3.3).

3.1. Fængselsstraf

Ifølge straffelovens kapitel 2 c, § 2, idømmes fængsel på tid eller på livstid. Fængsel på tid idømmes for mindst 14 dage og højst 12 år eller, hvis der idømmes fællesstraf for flere strafbare forhold, jf. straffelovens kapitel 7, højst 15 år.

Efter straffelovens kapitel 6, § 9, stk. 2, kan en dømt, der var under 18 år, da det strafbare forhold blev begået, ikke idømmes ubetinget fængsel, medmindre der findes tvingende grunde hertil.

Efter straffelovens kapitel 6, § 9, stk. 1, kan en fængselsstraf på op til 2 år gøres betinget, hvis ikke hensynet til kriminalitetens alvor, gerningspersonens skyld eller gerningspersonens tidligere strafbare forhold fører til, at ubetinget fængselsstraf skal idømmes. Prøvetiden er mindst 1 år og højst 3 år. Hvis der i prøvetiden begås et nyt strafbart forhold, kan retten bestemme, at fængselsstraffen skal fuldbyrdes.

Der kan idømmes betinget fængselsstraf med overvågning (tilsyn) i op til 1 år og 3 måneder, hvis dette behøves for at forhindre tilbagefald til ny kriminalitet taget gerningspersonens tidligere strafbare forhold og personlige forhold samt omstændighederne i den konkrete sag i betragtning, eller hvis betinget fængselsstraf ikke kan anses for en tilstrækkelig straf for lovovertrædelsen, og den betingede fængselsstraf er på mindst 8 måneder, jf. straffelovens kapitel 6, § 10, stk. 2. Hvis den dømte ikke var fyldt 21 år, da han eller hun begik det strafbare forhold, kan der idømmes betinget fængselsstraf med overvågning (tilsyn) i op til 1 år og 3 måneder, hvis dette anses for at fremme gerningspersonens tilpasning til samfundet eller for at forhindre tilbagefald til ny kriminalitet, jf. straffelovens kapitel 6, § 10, stk. 3.

Betinget fængselsstraf med overvågning (tilsyn) indebærer, at den dømte og den tilsynsførende mødes regelmæssigt. Formålet hermed er at følge den dømtes forhold og forandringer heri samt at fremme den dømtes forudsætninger for at leve et liv uden kriminalitet. Det kan også indebære andre vilkår eller programmer mv. til fremme af den dømtes sociale færdigheder. Der henvises til kapitel 10 i lov om fuldbyrdelse af samfundsstraf.

3.2. Fodlænkeordninger

I det finske straffesystem anvendes fodlænke bl.a. i form af delvis fuldbyrdelse af fængselsstraf som såkaldt overvåget frihed på prøve samt ved de selvstændige strafformer overvågningsstraf og kombinationsstraf. Fodlænke kan endvidere bl.a. anvendes ved besøgsforbud. Disse muligheder omtales under pkt. 3.2.1-3.2.3.

3.2.1. Overvåget frihed på prøve

Overvåget frihed på prøve indebærer efter det oplyste en back door-ordning, hvor dømte op til 6 måneder før forventet løsladelse af den finske kriminalforsorg kan få tilladelse til at afsone den resterende del af straffen i fodlænke på bopælen.

Efter § 2 i lov om overvåget frihed på prøve er formålet hermed gennem en planmæssig og gradvis udslusning til samfundet at opretholde og fremme den dømtes tilpasning til samfundet.

Det er bl.a. en betingelse, at den dømte har egnet bolig, og at myndige personer i husstanden samtykker. Der er endvidere krav om at afholde sig fra rusmidler og om at følge en strafplan, som kriminalforsorgen udarbejder for forløbet, og som bl.a. indeholder bestemmelser om opholdssted, beskæftigelse og tilsyn.

Den dømte har pligt til at opholde sig på bopælen i de tidsrum, der fremgår af den strafplan, der udarbejdes af kriminalforsorgen. Den dømtes ophold på bopælen kontrolleres med elektroniske hjælpemidler, herunder fodlænke, jf. §§ 6 og 7 i lov om overvåget frihed på prøve. Kontrol foretages endvidere ved telefonsamtaler, tilsynsbesøg og alkoholtest mv.

3.2.2. Overvågningsstraf og kombinationsstraf

Efter straffelovens kapitel 6, § 11 a, idømmes *overvågningsstraf* i stedet for ubetinget fængselsstraf på højst 6 måneder, hvis betingelserne for at blive idømt samfundstjeneste ikke er opfyldt, hvis tidligere overvågningsstraf eller ubetinget fængselsstraf eller karakteren af den aktuelle kriminalitet ikke anses for at være til hinder for at idømme overvågningsstraf, og hvis overvågningsstraf vurderes at kunne fremme den dømtes sociale færdigheder.

Ved overvågningsstraf pålægges den dømte bl.a. at opholde sig på sin bopæl. I forbindelse med overvågningsstraf udarbejdes der af kriminalforsorgen en fuldbyrdelsesplan, som den dømte skal overholde.

Indholdet af en overvågningsstraf er nærmere beskrevet i kapitel 9 i lov om fuldbyrdelse af samfundsstraf.

En overvågningsstraf indebærer efter det oplyste, at den dømte skal opholde sig på sin bopæl eller et andet egnet sted i overensstemmelse med den fuldbyrdelsesplan, der udarbejdes for den dømte, og deltage i arbejde, program mv. Den dømte kan alene forlade bopælen på de tidspunkter, der er angivet i fuldbyrdelsesplanen eller efter aftale med kriminalforsorgen.

Den dømtes ophold og færden kontrolleres med tekniske anordninger (fodlænke el.lign.), som installeres det sted, hvor den dømte skal opholde sig. Kriminalforsorgen skal holde løbende kontakt med den dømte og det sted, hvor den dømte arbejder mv.

Hvis den dømte ikke overholder vilkårene for overvågningsstraf, kan ubetinget fængselsstraf træde i stedet for overvågningsstraffen. Begår den dømte nyt strafbart forhold i perioden for overvågningsstraffen, kan der træffes afgørelse om, at overvågningsstraffen ophører, jf. herved kapitel 12, §§ 82 og 83, i lov om fuldbyrdelse af samfundsstraf.

Efter straffelovens kapitel 2 c, § 11, kan der endvidere idømmes en såkaldt *kombinationsstraf*. En kombinationsstraf består af ubetinget fængselsstraf og af en derefter følgende overvågningstid (tilsyn) på 1 år.

Idømmelse af kombinationsstraf forudsætter bl.a., at den pågældende er idømt straf på tid, mindst 3 år, for en række grove forbrydelser, f.eks. mord, drab, grov mishandling, grove seksuelle overgreb, at den pågældende tidligere er straffet for en sådan forbrydelse, og at den pågældende vurderes at være særlig farlig for andres liv, helbred eller frihed. Det bemærkes i den forbindelse, at Finland ikke har en sanktionsform, der svarer til forvaring i dansk ret.

Sammenlignet med en almindelig ubetinget fængselsstraf er det særlige ved kombinationsstraffen, at der efter endt afsoning er en overvågningstid (tilsyn) på et år.

Nærmere regler om overvågningstiden er fastsat i lov om fuldbyrdelse af kombinationsstraf.

Formålet med overvågningstiden er gennem en planmæssig og gradvis udslusning til samfundet at fremme den dømtes tilpasning til samfundet. Overvågningstiden indebærer bl.a. en pligt til for den dømte at opholde sig på bopælen i de tidsrum, der er fastsat i fuldbyrdelsesplanen, afholde sig fra at anvende narkotika og andre rusmidler og deltage i programmer mv., som anvises den pågældende. Den dømte skal desuden overholde den fuldbyrdelsesplan, der udarbejdes af kriminalforsorgen.

Den dømtes ophold og færden kontrolleres med tekniske anordninger (fodlænke el.lign.), som installeres det sted, hvor den dømte skal opholde sig. Kriminalforsorgen skal holde løbende kontakt med den dømte, herunder afholde møder med denne med henblik på at følge forandringer i den dømtes forhold.

Hvis den dømte ikke overholder vilkårene for overvågningen, kan ubetinget fængselsstraf træde i stedet for overvågningstiden.

3.2.3. Anvendelse af fodlænke som led i kontrollen med besøgsforbud mv.

Efter § 1 i lov om besøgsforbud kan besøgsforbud meddeles en person med henblik på at afværgе strafbare forhold mod en persons liv, sundhed, frihed eller fred eller trussel om sådanne strafbare forhold eller for at afværgе anden alvorlig chikanerende adfærd. Besøgsforbud kan meddeles, hvis der er rimelig grund til at antage, at den person, som forbuddet vil rette sig imod, vil begå et strafbart forhold mod en anden persons liv, sundhed, frihed eller fred, eller på anden måde alvorligt chikanere personen, jf. § 2.

Besøgsforbud idømmes som udgangspunkt af domstolene, men er efter finsk ret ikke en straf.

Efter § 3 indebærer et besøgsforbud, at den person, som forbuddet er rettet imod, ikke må møde eller kontakte den person, som forbuddet er givet for at beskytte, eller gøre forsøg derpå, samt at den pågældende ikke må følge og observere personen (almindeligt besøgsforbud). Hvis de pågældende har samme bopæl, er der mulighed for at udstede et forbud mod ophold på bopælen (besøgsforbud vedrørende fælles bopæl).

Hvis et normalt besøgsforbud eller besøgsforbud vedrørende fælles bopæl ikke findes tilstrækkeligt, kan besøgsforbuddet udvides til også at omfatte et forbud mod at vise sig i nærheden af den pågældendes bopæl, fritidshus, arbejdsplads eller et andet nærmere angivet sted, hvor den person, forbuddet skal beskytte, opholder sig (udvidet besøgsforbud).

Et udvidet besøgsforbud kan kontrolleres med elektroniske hjælpemidler, herunder fodlænke, hvis det er nødvendigt af hensyn til forbuddets formål, jf. § 4.

Besøgsforbud meddeles for højst 1 år, idet besøgsforbud vedrørende fælles bopæl alene kan meddeles for højst 3 måneder og et besøgsforbud med elektronisk kontrol for højst 6 måneder. Forbuddene kan fornys inden udløb.

3.3. Samfundstjeneste

Reglerne om samfundstjeneste findes i straffelovens kapitel 6, § 11.

Samfundstjeneste kan idømmes i stedet for ubetinget fængselsstraf på højst 8 måneder. Det er en betingelse for at idømme samfundstjeneste, at den dømte samtykker, og at den dømte vurderes at kunne gennemføre samfundstjenesten (egnethed). Det forhold, at den dømte har begået lovovertrædelsen, inden den pågældende fyldte 21 år, betragtes som en omstændighed, der taler for at idømme samfundstjeneste.

Indholdet af samfundstjeneste er nærmere beskrevet i kapitel 8 i lov om fuldbyrdelse af samfundsstraf.

En dom til samfundstjeneste indebærer, at den dømte skal udføre mindst 14 og højst 240 timers ulønnet arbejde under overvågning (tilsyn). Efter det oplyste kan arbejdet bestå i rengøring, renovation, vedligehold af udendørsarealer samt arbejde i køkken og cafeteria.

Højst 30 timer af samfundstjenesten kan udføres ved, at den dømte deltager i program mv., som findes eller godkendes af kriminalforsorgen, eller bestå i pleje inden for social- og sundhedsvæsenet. Formålet med programmer mv. af denne karakter er at mindske risikoen for tilbagefald til ny kriminalitet eller misbrugsproblemer samt at forbedre den dømtes forudsætninger for at gennemføre samfundstjenesten. Arbejdets andel af samfundstjenesten skal dog udgøre mindst halvdelen af timerne.

I medfør af kapitel 4, § 20, i lov om fuldbyrdelse af samfundsstraf kan der fastsættes yderligere vilkår, som findes nødvendige.

Hvis den dømte ikke udfører samfundstjenesten eller i øvrigt overtræder vilkår herfor, kan retten bestemme, at den ikke udførte del af samfundstjenesten forvandles til overvågningsstraf eller ubetinget fængselsstraf. Begår den dømte nyt strafbart forhold i perioden for samfundstjenestestrafen, kan der træffes afgørelse om, at samfundstjenestestrafen ophører, jf. herved kapitel 12, §§ 82 og 83, i lov om fuldbyrdelse af samfundsstraf.

4. Holland

De hollandske regler om straf er fastsat i den hollandske straffelov (Wetboek van Strafrecht). Nærmere regler om fuldbyrdelse af straf fremgår af den hollandske straffuldbyrdelseslov (Penitenciaire Beginselenwet).

I det følgende beskrives hovedtræk i de hollandske regler om fængselsstraf (pkt. 4.1), fodlænkeordninger (pkt. 4.2) og samfundstjeneste (pkt. 4.3).

4.1. Fængselsstraf

I straffelovens artikel 9, stk. 1, skelnes mellem fængselsstraf (gevangennisstraf) og en anden form for frihedsberøvelse (hechtenis), som efter det oplyste i et vist omfang kan minde om hæftestrafen, der blev afskaffet i Danmark i 2001 (i det følgende derfor benævnt hæftestraf).

Efter straffelovens artikel 10 idømmes fængselsstraf på livstid eller på tid. En fængselsstraf på tid idømmes for mindst 1 dag og højst 15 år, i visse tilfælde dog op til 30 år. En fængselsstraf på tid kan i intet tilfælde fastsættes til mere end 30 år.

Hæftestrafen er en mildere og kortere form for straf af frihedsberøvende karakter end fængselsstraf. Efter straffelovens artikel 18 kan hæftestraf idømmes for mindst 1 dag og højst 1 år, i

visse tilfælde dog op til 1 år og 4 måneder. Hæftestraf kan i intet tilfælde fastsættes til mere end 1 år og 4 måneder.

Efter straffelovens artikel 14a kan retten i sager, hvor der idømmes en fængselsstraf, der ikke overstiger 2 år, eller hæftestraf, bestemme, at straffen ikke skal fuldbyrdes helt eller delvist. Hvis fængselsstraffen overstiger 2 år, men ikke 4 år, kan retten bestemme, at en del af straffen, dog ikke over 2 år, ikke skal fuldbyrdes.

Efter straffelovens artikel 14b og 14c betinges udsættelsen af, at den pågældende ikke i en prøveperiode, der som udgangspunkt ikke kan overstige 3 år, begår strafbart forhold, og at den pågældende overholder de vilkår, der fastsættes. Der kan fastsættes øvrige vilkår for udsættelsen, herunder betaling af erstatning for skade eller tab forvoldt af den kriminelle handling, forbud mod at kontakte specifikke personer eller organisationer, bestemmelser om ophold, forbud mod brug af alkohol mv. og andre vilkår begrundet i den dømtes adfærd.

Retten kan bestemme, at den dømte skal pålægges at bære fodlænke som led i kontrollen med vilkår for en betinget dom efter § 14c. Det er efter det oplyste den hollandske kriminalforsorg, der gennemfører vilkår om elektronisk kontrol, og den hollandske anklagemyndighed vil, inden der for retten nedlægges påstand om elektronisk kontrol, indhente en udtalelse fra kriminalforsorgen om mulighederne for at gennemføre vilkår om elektronisk vilkår.

Hvis vilkårene ikke overholdes, kan retten træffe afgørelse om, at straffen skal fuldbyrdes, jf. straffelovens § 14g.

4.2. Fodlænkeordninger

Det er efter det oplyste ikke muligt at fuldbyrde en ubetinget fængselsstraf i sin helhed med fodlænke på bopælen i Holland (front door-fodlænke).

Det er efter det oplyste derimod muligt at fuldbyrde fængselsstraffe delvist i fodlænke som led i en udslusningsordning for dømte, der er idømt kortere straffe. Ved *ubetingede fængselsstraffe på mellem 6 måneder og 1 år* kan dømte således meddeles tilladelse til at deltage i et straffuldbyrdelsesprogram, der indebærer, at den dømte opholder sig uden for fængslet i sidste del af afsoningen (maksimalt 2 måneder) med henblik på at forberede den dømte på at vende tilbage til samfundet. Den dømte er underlagt forskellige vilkår om bl.a. ophold, hvilket kan kontrolleres elektronisk med fodlænke. Straffuldbyrdelsesprogrammet kan efter det oplyste minde om back door-fodlænke i Danmark.

Ved *ubetingede fængselsstraffe på over 1 år* kan dømte endvidere meddeles tilladelse til såkaldt betinget løsladelse. Ved fængselsstraffe mellem 1 år og 2 år kan tilladelse til betinget løsladelse meddeles efter afsoning af 1 år tillagt 1/3 af den resterende straf, dvs. hvis en person er idømt fængsel i 1 år og 6 måneder, kan tilladelse meddeles efter 1 år og 2 måneders afsoning. Ved fængselsstraffe på mere end 2 år kan tilladelse til betinget løsladelse meddeles efter afsoning af 2/3 af straffen, dog således at maksimalt 2 år kan afsones som betinget løsladelse, dvs. hvis en person er idømt 9 års fængsel, kan tilladelse meddeles efter 7 års afsoning.

Betinget løsladelse minder efter det oplyste mest om prøveløsladelse i Danmark. Løsladelsen er betinget af, at den dømte ikke begår nye strafbare forhold, ligesom der kan knyttes andre vilkår til løsladelsen. Der kan f.eks. fastsættes vilkår om, at den pågældende ikke må opholde sig på bestemte lokationer eller kontakte bestemte personer, og sådanne vilkår vil kunne kontrolleres elektronisk med fodlænke.

Hvis den dømte bryder vilkårene for en betinget løsladelse, kan det medføre, at den resterende del af straffen skal afsones i fængsel.

Som nævnt under pkt. 4.1 i dette bilag er der også mulighed for at anvende fodlænke i kontrollen med vilkår for betingede domme.

4.3. Samfundstjeneste

Efter straffelovens artikel 9, stk. 2, kan samfundstjeneste idømmes som selvstændigt alternativ til fængselsstraf, hæftestraf eller bøde. Samfundstjeneste kan også idømmes i kombination med fængselsstraf eller hæftestraf, der ikke overstiger 6 måneder, jf. straffelovens artikel 9, stk. 3.

Samfundstjeneste kan ikke idømmes i sager om grove overtrædelser, som har en strafferamme på fængsel i 6 år eller mere, og som groft har krænket forurettedes fysiske integritet, eller i sager om overtrædelser af visse nærmere opregnede bestemmelser i straffeloven, bl.a. seksualforbrydelser. Samfundstjeneste kan i visse tilfælde endvidere ikke idømmes ved visse grove lovovertrædelser, hvis den pågældende inden for de seneste 5 år, før overtrædelsen blev begået, er idømt samfundstjeneste for en lignende grov overtrædelse, dvs. i gentagelsestilfælde. Der henvises til straffelovens artikel 22 b.

Efter straffelovens artikel 22c består samfundstjeneste af et krav om at udføre ulønnet arbejde. Det fastsættes i dommen, hvor mange timers samfundstjeneste der skal udføres. Samfundstjeneste kan idømmes for højst 240 timer.

Efter det oplyste er det den hollandske kriminalforsorg, der er ansvarlig for at gennemføre samfundstjeneste, herunder bestemme hvilken type arbejde samfundstjenesten skal bestå i. Arbejdet kan f.eks. bestå i arbejde på offentlige omsorgsinstitutioner, plejehjem, køkkener mv. eller i skov- og naturadministrationen. Der tages i den forbindelse bl.a. hensyn til den dømtes personlige situation, og hvilken form for kriminalitet der er begået, idet det tilstræbes, at der er sammenhæng mellem arbejdet og den begåede kriminalitet.

Efter straffelovens artikel 22d fastsættes i dommen en alternativ fængselsstraf, som træder i stedet for samfundstjeneste, hvis samfundstjenesten ikke udføres, eller hvis vilkårene for samfundstjenestedommen i øvrigt ikke overholdes. Den alternative fængselsstraf fastsættes til mindst 1 dag og højst 4 måneder, således at 2 timers manglende samfundstjeneste fastsættes til højst 1 dags frihedsberøvelse.

Hvis den dømte ikke udfører samfundstjenesten mv., vil den alternative fængselsstraf træde i stedet for samfundstjeneste, og der vil ved fastsættelsen heraf blive taget højde for det antal timer, den dømte eventuelt har gennemført af samfundstjenesten.

Efter straffelovens artikel 14a kan retten i sager, hvor der idømmes samfundstjeneste, bestemme, at straffen ikke skal fuldbyrdes helt eller delvist (betinget samfundstjeneste). Her gælder tilsvarende regler som beskrevet for betinget fængselsstraf under pkt. 4.1, hvortil der henvises.

Efter straffuldbyrdslovens § 257a er der endvidere mulighed for, at anklagemyndigheden ved visse mindre alvorlige lovovertrædelser kan bestemme, at den dømte skal udføre bl.a. samfundstjeneste (punishment order). Der er efter det oplyste tale om en ordning, hvor den dømte kan vælge at udføre samfundstjeneste, og hvis den dømte ikke udfører samfundstjenesten, vil anklagemyndigheden indbringe sagen for retten som en sædvanlig straffesag.

Bilag 2

Anvendelsen af front door-fodlænkeordningen i praksis

Til brug for Straffelovrådets overvejelser om fodlænkeordningerne har Direktoratet for Kriminalforsorgen bidraget med oplysninger om anvendelsen af front door-ordningen i praksis. Oplysningerne fremgår nedenfor.

Tabel 1. Antal afsendte informationsbreve, ansøgninger, tilladelser og afslag på afsoning med fodlænke (front door) fra 2013 til og med 2023											
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Afsendte informationsbreve	4.554	4.364	3.859	3.727	3.698	3.882	3.775	3.650	3.715	3.780	4.157
Ansøgninger til fodlænkeafsoning	3.245	3.102	2.660	2.838	2.826	3.053	3.034	2.895	3.063	3.022	3.408
Tilladelser til fodlænkeafsoning	2.694	2.686	2.562	2.271	2.107	2.234	2.206	1.748	2.001	2.383	2.261
Afslag på fodlænkeafsoning	668	608	544	512	506	689	800	669	766	879	978

Note: Data er trukket fra kriminalforsorgens ledelsesinformationssystem (LIS) d. 23. juli 2024. Oplysningerne i LIS er baseret på manuelle indtastninger i klientsystemet og afspejler de registreringer, som var foretaget i klientsystemet på det tidspunkt, hvor tallene blev trukket over i LIS. Der tages derfor forbehold for registreringsfejl og mangler, som eventuelt måtte være i klientsystemet, da data blev trukket over i LIS. Sagerne indgår i det kalenderår, der hhv. er sendt informationsbrev, ansøgt om fodlænke, truffet afgørelse m.v. Alle registreringer er derfor ikke nødvendigvis foregået i samme år for den samme klient. Hvis en ansøgning er modtaget i et kalenderår, kan det således f.eks. forekomme, at afgørelsen først registreres i det følgende kalenderår. Uoverensstemmelser mellem antal tilladelser og afslag sammenholdt med antal ansøgninger kan således skyldes registreringen i klientsystemet.

Tabel 2. Procentuel opgørelse over forholdet mellem tilladelser og afslag på ansøgninger om afsoning på bopælen med elektronisk fodlænke (front door) fra 2013 til og med 2023

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Tilladelser i pct.	80	82	82	82	81	76	73	72	72	73	70
Afslag i pct.	20	18	18	18	19	24	27	28	28	27	30

Note: Data er trukket fra kriminalforsorgens ledelsesinformationssystem (LIS) d. 23. juli 2024. Oplysningerne i LIS er baseret på manuelle indtastninger i klientsystemet og afspejler de registreringer, som var foretaget i klientsystemet på det tidspunkt, hvor tallene blev trukket over i LIS. Der tages derfor forbehold for registreringsfejl og mangler, som eventuelt måtte være i klientsystemet, da data blev trukket over i LIS.

Tabel 3. Antal tilbagekaldelser af tilladelser til afsoning på egen bopæl med fodlænke (front door) fra 2013 til og med 2023

		2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Tilbagekaldt af kriminalforsorgen	- Før afsoning	74	92	65	46	35	50	52	63	75	69	70
	- Under afsoning	239	262	240	282	239	242	294	167	144	198	244

Note: Data fra 2013-2022 er taget fra publikationen Kriminalforsorgens Statistik 2022. Data for 2023 er trukket fra kriminalforsorgens klientsystem d. 23. juli 2024 og afspejler datas tilstand på det pågældende tidspunkt.

Tabel 4. Tilbagekaldelser af tilladelser til afsoning med fodlænke (front door) før iværksættelsen fra 2021 til og med 2023, fordelt på hovedkriminalitet			
	Antal tilbagekaldelser 2021	Antal tilbagekaldelser 2022	Antal tilbagekaldelser 2023
Vold i øvrigt (forsætlig)	30	25	28
Anden personfarlig kriminalitet	-	3	9
Anden sædelighedskriminalitet samt incest	1	1	-
Grov narkotikakriminalitet	-	1	-
Lov om euforiserende stoffer	2	2	2
Røveri	-	1	-
Tyveri og hittegods, hæleri samt brugstyveri	4	5	6
Anden berigelseskriminalitet mv.	3	2	1
Hærværk	-	1	-
Færdselslovovertrædelser	17	16	18
Straffeloven i øvrigt	8	5	2
Særlovgivningen i øvrigt	3	1	2
Andet	7	6	2
I alt	75	69	70

Note: Data er trukket fra kriminalforsorgens ledelsesinformationssystem (LIS) den 8. april 2024. Oplysningerne i LIS er baseret på manuelle indtastninger i kriminalforsorgens klientsystem (KS) og afspejler de registreringer, som var foretaget i KS på det tidspunkt, hvor data blev trukket over i LIS. Der tages derfor forbehold for registreringsfejl og mangler. 'Andet' indeholder hovedkriminalitetstypen 'Vilkårsovertrædelser'. "Vold i øvrigt" dækker over domme, hvor hovedkriminaliteten er registreret som overtrædelse af straffelovens § 119, § 123, §§ 244 og 245, § 260, § 261 eller § 266.

Tabel 5. Tilbagekaldelser af tilladelser til afsoning med fodlænke (front door) efter iværksættelsen fra 2021 til og med 2023, fordelt på hovedkriminalitet			
	Antal tilbagekaldelser 2021	Antal tilbagekaldelser 2022	Antal tilbagekaldelser 2023
Vold i øvrigt (forsætlig)	51	71	71
Ildspåsættelse	-	-	1
Anden personfarlig kriminalitet	1	4	16
Voldtægt, voldtægtsforsøg	-	-	-
Anden sædelighedskriminalitet samt incest	1	-	1
Grov narkotikakriminalitet	2	4	4
Lov om euforiserende stoffer	14	23	31
Røveri	3	3	13
Tyveri og hittegods, hæleri samt brugstyveri	12	18	13
Anden berigelseskriminalitet mv.	-	8	5
Hærværk	-	1	1
Færdselslovovertrædelser	20	30	54
Straffeloven i øvrigt	21	12	12
Særlovgivningen i øvrigt	9	7	6
Andet	10	17	16
I alt	144	198	244

Note: Data er trukket fra kriminalforsorgens ledelsesinformationssystem (LIS) den 30. juli 2024. Oplysningerne i LIS er baseret på manuelle indtastninger i kriminalforsorgens klientsystem (KS) og afspejler de registreringer, som var foretaget i KS på det tidspunkt, hvor data blev trukket over i LIS. Der tages derfor forbehold for registreringsfejl og mangler. 'Andet' indeholder hovedkriminalitetstypen 'Vilkårsovertrædelser'. "Vold i øvrigt" dækker over domme, hvor hovedkriminaliteten er registreret som overtrædelse af straffelovens § 119, § 123, §§ 244 og 245, § 260, § 261 eller § 266.

Tabel 6: Antal informationsbreve afsendt fra 2013 til og med 2023, fordelt på hovedkriminalitet

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Drab (forsætligt)	-	-	1	1	1	-	-	-	-	1	-
Vold i øvrigt (forsætlig)	1.424	1.353	1.056	911	1.000	1.242	1.080	1.066	1.008	1.098	1.141
Ildspåsættelse	11	9	7	6	2	6	5	2	9	9	3
Anden personfarlig kriminalitet	20	21	29	33	31	29	67	61	41	195	385
Voldtægt, voldtægtsforsøg	2	5	15	8	8	14	18	11	8	22	24
Anden sædelighedskriminalitet samt incest	73	77	42	49	36	51	24	30	64	91	108
Grov narkotikakriminalitet	62	91	70	35	39	42	27	25	39	48	52
Lov om euforiserende stoffer	313	302	277	280	291	329	374	305	363	364	412
Røveri	48	53	61	28	30	39	19	45	52	40	55
Tyveri og hittegods, hæleri samt brugs-tyveri	678	617	582	473	338	359	342	312	357	319	339
Anden berigelseskriminalitet mv.	203	206	131	111	113	94	89	65	95	98	136
Hærværk	25	23	14	10	5	10	13	15	10	11	18
Færdselslovovertrædelser	1.362	1.212	1.004	1.076	1.063	934	843	858	821	839	984
Straffeloven i øvrigt	189	234	316	345	356	282	381	447	413	232	119
Særlovgivningen i øvrigt	127	142	132	144	141	155	156	136	140	95	92
Andet	17	19	122	217	244	296	337	272	295	318	289
I alt	4.554	4.364	3.859	3.727	3.698	3.882	3.775	3.650	3.715	3.780	4.157

Note: Tabellen afspejler antallet af dømte, der i de pågældende år var på fri fod på tidspunktet for dommens anmeldelse til afsoning, og som skulle udstå ubetinget fængselsstraf af til og med 6 måneders varighed, og hvor der ikke forelå en underretning fra politidirektøren til kriminalforsorgen om, at hensynet til politiets forebyggende virksomhed skønnes at kræve, at den dømte påbegynder straffuldbyrdsen uden at afvente behandlingen af en ansøgning om strafudståelse på bopælen, og som på den baggrund har modtaget et informationsbrev om muligheden for at ansøge om tilladelse afsoning i fodlænke, jf. fodlænkebekendtgørelsens § 3, stk. 1.

Data er trukket fra kriminalforsorgens ledelsesinformationssystem (LIS) d. 23. juli 2024. Oplysningerne i LIS er baseret på manuelle indtastninger i klientsystemet og afspejler de registreringer, som var foretaget i klientsystemet på det tidspunkt, hvor tallene blev trukket over i LIS. Der tages derfor forbehold for registreringsfejl og mangler, som eventuelt måtte være i klientsystemet, da data blev trukket over i LIS. 'Andet' indeholder hovedkriminalitetstypen 'Vilkårsovertrædelse', mens kategorien "Vold i øvrigt" dækker over domme, hvor hovedkriminaliteten er registreret som overtrædelse af straffelovens § 119, § 123, §§ 244 og 245, § 260, § 261 eller § 266.

Tabel 7: Antal ansøgninger til afsoning med fodlænke (front door) fra 2013 til og med 2023, fordelt på hovedkriminalitet											
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Vold i øvrigt (forsægtlig)	1.023	994	738	677	761	1.014	913	836	856	935	981
Ildspåsættelse	12	8	6	4	0	4	2	3	8	9	2
Anden personfarlig kriminalitet	12	17	21	28	22	22	61	50	34	149	296
Voldtægt, voldtægtsforsøg	1	5	9	11	9	13	15	10	11	23	24
Anden sædelighedskriminalitet samt incest	68	73	35	41	33	48	24	28	59	79	97
Grov narkotikakriminalitet	52	67	56	30	30	34	25	23	36	40	45
Lov om euforiserende stoffer	189	178	170	207	191	227	268	228	279	265	309
Røveri	34	37	40	26	25	33	22	38	43	35	53
Tyveri og hittegods, hæleri samt brugs-tyveri	439	380	360	333	225	244	250	236	285	228	236
Anden berigelseskriminalitet mv.	175	155	115	93	90	81	72	54	83	80	116
Hærværk	14	18	11	4	3	7	11	9	7	7	13
Færdselslovovertrædelser	981	908	747	876	886	791	723	742	695	698	830
Straffeloven i øvrigt	148	169	211	267	284	222	304	355	344	180	112
Særlovgivningen i øvrigt	86	83	71	99	105	108	114	101	108	59	76
Andet	11	10	70	142	162	205	230	182	215	235	218
I alt	3.245	3.102	2.660	2.838	2.826	3.053	3.034	2.895	3.063	3.022	3.408

Note: Data er trukket fra kriminalforsorgens ledelsesinformationssystem (LIS) d. 23. juli 2024. Oplysningerne i LIS er baseret på manuelle indtastninger i klientsystemet og afspejler de registreringer, som var foretaget i klientsystemet på det tidspunkt, hvor tallene blev trukket over i LIS. Der tages derfor forbehold for registreringsfejl og mangler, som eventuelt måtte være i klientsystemet, da data blev trukket over i LIS. 'Andet' indeholder hovedkriminalitetstypen 'Vilkårsovertrædelse', mens kategorien "Vold i øvrigt" dækker over domme, hvor hovedkriminaliteten er registreret som overtrædelse af straffelovens § 119, § 123, §§ 244 og 245, § 260, § 261 eller § 266.

Tabel 8: Antal tilladelser til afsoning med fodlænke (front door) fra 2013 til og med 2023, fordelt på hovedkriminalitet											
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Vold i øvrigt (forsætlig)	865	941	683	531	592	769	687	581	674	693	725
Ildspåsættelse	8	11	9	3	0	2	4	1	5	5	3
Anden personfarlig kriminalitet	9	13	9	27	13	18	39	32	19	77	181
Voldtægt, voldtægtsforsøg	1	2	6	2	2	3	6	3	5	5	5
Anden sædelighedskriminalitet samt incest	41	49	23	17	24	20	8	8	14	30	35
Grov narkotikakriminalitet	40	53	55	32	24	22	18	12	15	42	31
Lov om euforiserende stoffer	131	133	145	151	141	130	175	131	139	218	192
Røveri	30	28	41	22	17	28	12	21	33	33	32
Tyveri og hittegods, hæleri samt brugs-tyveri	299	283	328	230	162	150	175	109	151	181	123
Anden berigelseskriminalitet mv.	137	137	133	86	56	63	65	28	47	72	67
Hærværk	10	13	12	4	1	6	9	3	4	7	11
Færdselslovovertrædelser	894	842	801	754	687	647	586	459	490	645	601
Straffeloven i øvrigt	150	122	191	231	211	158	209	204	207	164	74
Særlovgivningen i øvrigt	67	56	77	76	71	80	65	59	69	49	46
Andet	12	3	49	105	106	138	148	97	129	162	135
I alt	2.694	2.686	2.562	2.271	2.107	2.234	2.206	1.748	2.001	2.383	2.261

Note: Data er trukket fra kriminalforsorgens ledelsesinformationssystem (LIS) d. 23. juli 2024. Oplysningerne i LIS er baseret på manuelle indtastninger i klientsystemet og afspejler de registreringer, som var foretaget i klientsystemet på det tidspunkt, hvor tallene blev trukket over i LIS. Der tages derfor forbehold for registreringsfejl og mangler, som eventuelt måtte være i klientsystemet, da data blev trukket over i LIS. 'Andet' indeholder hovedkriminalitetstypen 'Vilkårsovertrædelse', mens kategorien "Vold i øvrigt" dækker over domme, hvor hovedkriminaliteten er registreret som overtrædelse af straffelovens § 119, § 123, §§ 244 og 245, § 260, § 261 eller § 266.

Tabel 9: Antal afslag på fodlænkeafsoning (front door) fra 2013 til og med 2023, fordelt på hovedkriminalitet og afslagsårsag																	
		Vold i øvrigt (forsættelig)	Ildspåsættelse	Anden personfarlig kriminalitet	Voldtægt, voldtægtsforsøg	Anden sædelighedskriminalitet samt incest	Grov narkotikakriminalitet	Lov om euforiserende stoffer	Røveri	Tyveri og hittegods, hæleri samt brugstyveri	Anden berigelseskriminalitet mv.	Hærværk	Færdselslovovertredelser	Straffeloven i øvrigt	Særlov-givningen i øvrigt	Andet	I alt
År	Afslagsårsag	Afslag	Afslag	Afslag	Afslag	Afslag	Afslag	Afslag	Afslag	Afslag	Afslag	Afslag	Afslag	Afslag	Afslag	Afslag	Afslag
2013	Alkoholmisbrug (§ 78 b, stk. 2)	11								2			18	1		1	33
	Andre årsager	13				19		4		10	7		15	2	1	1	72
	Antages ikke at kunne overholde vilkår	11				3		7		4	1		6	2	4		38
	Ej oplyst	3						1		1			2				7
	Har ikke medvirket i egnethedsundersøgelse (§ 78 b, stk. 4)	23		2			1	15	5	41	6	1	54	6	5	1	160
	Ikke delta-get i PUS/ikke ønsket betinget dom										1		20		1		22

	Ikke egnet beskæftigelse	1				1	2	1		2			6	1			14
	Ikke egnet bopæl	6						1	1			1	3	1			13
	Indsat i fængsel eller varetægt (§ 78b, stk. 2)												1				1
	Mangler samtykke fra medbeboer over 18 år						1	1									2
	Narkotikamisbrug (§ 78 b, stk. 2)	18	1	1			1	11	3	13			13	3	2	1	67
	Recidivrisiko under afsoningen	1				7				3			1				12
	Søgt så sent, at ansøgningen ikke kan behandles inden pågældende skal møde til afsoning	16		3		1		14	1	17	5	1	42	12	1		113
	Uafsonede dom(me)	3					1	2	1	14			8	2			31

	Verserende sag(er)	23		1			1	2	1	23	7	1	17	6	1		83
	2013 Total	129	1	7	0	31	7	59	12	130	27	4	206	36	15	4	668
2014	Alkoholmisbrug (§ 78 b, stk. 2)	9						2	1	3	1		10	1		1	28
	Andre årsager	9		1	1	11				7	2		10		3		44
	Antages ikke at kunne overholde vilkår	17				1	2	6		10	2	1	11	1	3	1	55
	Ej oplyst	4					1			3			4	1			13
	Har ikke medvirket i egnethedsundersøgelse (§ 78 b, stk. 4)	27		1		1	3	7	4	31	3		35	10	7	2	131
	Ikke delta- get i PUS/ikke ønsket be- tinget dom												8				8
	Ikke egnet beskæfti- gelse									1			2		2		5
	Ikke egnet bopæl	2						2		1	1		6				12
	Indsat i fængsel eller									2			1				3

	varetægt (§ 78 b, stk. 2)																
	Mangler samtykke fra medbeboer over 18 år	2						1				1	3	1			8
	Narkotikamisbrug (§ 78 b, stk. 2)	16				1	2	18	1	23	2		19	3	2		87
	Recidivrisiko under afsoningen	12		1	1	10		5	3	18	3		12	3	1	1	70
	Søgt så sent, at ansøgningen ikke kan behandles inden pågældende skal møde til afsoning	21		1		2	1	10	1	14	5	3	32	4	4		98
	Uafsonedom(me)	10						3		15	1		7	1	1		38
	Verserende sag(er)	3						1		3	1						8
	2014 Total	132	0	4	2	26	9	55	10	131	21	5	160	25	23	5	608
2015	Alkoholmisbrug (§ 78b, stk. 2)	3						1		2			10	1		2	19
	Andre årsager	10			5	9	1			5			5	2	1		38

	Antages ikke at kunne overholde vilkår	26		2		1	5	9		12	3		21	8	4	4	95
	Ej oplyst	4					1			3	1		2				11
	Har ikke medvirket i egnethedsundersøgelse (§ 78 b, stk. 4)	13		2			1	13	4	29	11	2	32	10	4	2	123
	Ikke delta- get i PUS/ikke ønsket be- tinget dom									1	1		2	2			6
	Ikke egnet beskæfti- gelse						1			2			1	1			5
	Ikke egnet bopæl	4		1						2			5	2			14
	Indsat i fængsel eller varetægt (§ 78 b, stk. 2)	1		1				1				1					4
	Mangler samtykke fra medbe- boer over 18 år	1						3			1		1				6

	Narkotika- misbrug (§ 78 b, stk. 2)	12		1				5	1	15	1		12	6	2	1	56
	Recidivri- siko under afsoningen	11				9	2	2		11	4		5	6	2	1	53
	Søgt så sent, at ansøgnin- gen ikke kan behandles inden på- gældende skal møde til afsoning	22		1				5	1	16	6		22	6	1		80
	Uafsonede dom(me)	2					1		1	10	1		3	3	1		22
	Verserende sag(er)	2					1			5	2	1	1				12
	2015 Total	111	0	8	5	19	13	39	7	113	31	4	122	47	15	10	544
2016	Alkoholmis- brug (§ 78 b, stk. 2)	1						1		1	1		7			2	13
	Andre årsa- ger	11				14		3		5			11	9	1	5	59
	Antages ikke at kunne over- holde vilkår	31					2	10		23		1	22	11	4	9	113
	Ej oplyst																
	Haft fod- lænke inden												1				1

	for de sidste to år																
	Har ikke medvirket i egnethedsundersøgelse (§ 78 b, stk. 4)	21		1		2		12		28	4		34	10		6	118
	Ikke delta- get i PUS/ikke ønsket be- tinget dom									1		1	6			2	10
	Ikke egnet beskæfti- gelse	1							1	5		1	3	2			13
	Ikke egnet bopæl	6						1		5	2		2	1	1		18
	Indsat i fængsel eller varetægt (§ 78 b, stk. 2)	4				1				4			1	2			12
	Mangler samtykke fra medbe- boer over 18 år	2							1	1			1	3	1	1	10
	Narkotika- misbrug (§ 78 b, stk. 2)	7					2	8		6	1		11	8	3		46

	Recidivrisiko under afsoningen	9		1		5		4	1	12	2		10	3	2		49
	Søgt så sent, at ansøgningen ikke kan behandles inden pågældende skal møde til afsoning	6					1	1					9	3			20
	Uafsonedom(me)	3						1		2							6
	Verserende sag(er)	4		1			1	1	1	7	1		4	2	2		24
	2016 Total	106	0	3	0	22	6	42	4	100	11	3	122	54	14	25	512
2017	Alkoholmisbrug (§ 78 b, stk. 2)	6						1					6			3	16
	Andre årsager	13			8	6		2	3	2			8	4	5	3	54
	Antages ikke at kunne overholde vilkår	36		2			1	9	1	16	1		36	11	2	9	124
	Ej oplyst																
	Haft fodlænke inden for de sidste to år	2															2

Har ikke medvirket i egnethedsundersøgelse (§ 78 b, stk. 4)	23		3		2	2	10		16	4	1	27	8	7	9	112
Ikke delta- get i PUS/ikke ønsket be- tinget dom									1			4			2	7
Ikke egnet beskæfti- gelse	4				1				1			3	1			10
Ikke egnet bopæl	9						1		3	1		6	1	2	4	27
Indsat i fængsel eller varetægt (§ 78 b, stk. 2)	2					1			4			2	2		1	12
Mangler samtykke fra medbe- boer over 18 år									3	1		3			1	8
Narkotika- misbrug (§ 78 b, stk. 2)	13					1	7	2	3	1		14	6	5	7	59
Recidivri- siko under afsoningen	7				4		4		2	3		8	7	5	1	41

	Søgt så sent, at ansøgningen ikke kan behandles inden pågældende skal møde til afsoning	4						3		3	1		3	4	1		19
	Uafsonede dom(me)			1						1							2
	Verserende sag(er)	4						1		3			3	2			13
2017 Total		123	0	6	8	13	5	38	6	58	12	1	123	46	27	40	506
2018	Alkoholmisbrug (§ 78 b, stk. 2)	4								2			2	3	1	1	13
	Andre årsager	12		1	3	7		2		2	2	1	9	7	4	2	52
	Antages ikke at kunne overholde vilkår	48		1		2	1	18	1	14	6		34	10	7	14	156
	Ej oplyst																
	Har ikke medvirket i egnethedsundersøgelse (§ 78 b, stk. 4)	27		1		2	3	11	1	24	7	1	46	16	1	24	164
	Ikke delta-get i			1							1		3	1		1	7

	PUS/ikke ønsket be- tinget dom																
	Ikke egnet beskæfti- gelse	9		1		1	1	1		3	3		3	1	2		25
	Ikke egnet bopæl	9						4		1	1		3	4	3	3	28
	Indsat i fængsel eller varetægt (§ 78 b, stk. 2)	1						2		3					2		8
	Mangler samtykke fra medbe- boer over 18 år	2								2	1		5	2	1	2	15
	Narkotika- misbrug (§ 78 b, stk. 2)	15						10		12	1		12	8	3	1	62
	Recidivri- siko under afsoningen	16		2		3	1	3		8	4		28	8	7	3	83
	Søgt så sent, at ansøgnin- gen ikke kan behandles inden på- gældende skal møde til afsoning	8		1				5		3	1		8	3	2	4	35

	Uafsonede dom(me)	3						1	1	1			2	2	1		11
	Verserende sag(er)	11					1	3	2	5			4	2	1	1	30
	2018 Total	165	0	8	3	15	7	60	5	80	27	2	159	67	35	56	689
2019	Alkoholmisbrug (§ 78 b, stk. 2)	9								1	1		5	1	1	2	20
	Andre årsager	17		2	6	5	2	4		4			8	7	6	6	67
	Antages ikke at kunne overholde vilkår	31		6	1			14	1	11	2	1	21	14	6	9	117
	Ej oplyst																
	Har ikke medvirket i egnethedsundersøgelse (§ 78 b, stk. 4)	32		4			3	19	1	21	5	1	37	23	9	29	184
	Ikke delta-get i PUS/ikke ønsket betinget dom	2											6			5	13
	Ikke egnet beskæftigelse	10						3	1		2		2	3	4	2	27
	Ikke egnet bopæl	18		1				4		6			5	7	2	6	49

	Indsat i fængsel eller varetægt (§ 78 b, stk. 2)	4						1						1	2	2	10
	Mangler samtykke fra medbeboer over 18 år	2						2		2	1			2		2	11
	Narkotikamisbrug (§ 78 b, stk. 2)	20					1	20	2	14			15	10	2	11	95
	Recidivrisiko under afsoningen	34		2	1	9	3	13	1	20	4		44	13	7	5	156
	Søgt så sent, at ansøgningen ikke kan behandles inden pågældende skal møde til afsoning	6		1				5		3			5	1	1	2	24
	Uafsonedom(me)	1						1		1				1			4
	Verserende sag(er)	5						3		6			4	2	1	2	23
	2019 Total	191	0	16	8	14	9	89	6	89	15	2	152	85	41	83	800
2020	Alkoholmisbrug (§ 78 b, stk. 2)	4								1		1	5	6	2	1	20

	Andre årsager	18		2	1	6		5		2	2		10	9	6	4	65
	Antages ikke at kunne overholde vilkår	22		2		1	2	9		15	4		19	14	4	7	99
	Ej oplyst																
	Har ikke medvirket i egnethedsundersøgelse (§ 78 b, stk. 4)	36		3				17	2	11	1	3	28	10	13	18	142
	Ikke delta- get i PUS/ikke ønsket be- tinget dom	1								2	1		2	1	0	4	11
	Ikke egnet beskæfti- gelse	11			1		1	4	1	3	1		7	2	1		32
	Ikke egnet bopæl	18				1	1	4		3			4	6		3	40
	Indsat i fængsel eller varetægt (§ 78 b, stk. 2)	2								2			1	1			6
	Mangler samtykke fra medbe-	1									1		2				4

	boer over 18 år																
	Narkotika-misbrug (§ 78 b, stk. 2)	23	1					10	1	10	2		14	9	2	4	76
	Recidivrisiko under afsoningen	24		4	1	7	2	12	1	10	3		29	18	6	2	119
	Søgt så sent, at ansøgningen ikke kan behandles inden pågældende skal møde til afsoning	2						3		3			2	2	1		13
	Uafsonede dom(me)	5								2			1				8
	Verserende sag(er)	10						2	2	5	1		7	2		5	34
	2020 Total	177	1	11	3	15	6	66	7	69	16	4	131	80	35	48	669
2021	Alkoholmisbrug (§ 78 b, stk. 2)	5						1		1			10	5		1	23
	Haft fodlænke inden for de sidste to år									1							1
	Indsat i fængsel eller	3		1				2		1			4	1	1	1	14

	varetægt (§ 78 b, stk. 2)																
	Narkotika- misbrug (§ 78 b, stk. 2)	15	1	1		1		7	1	15	1		11	11	2	7	73
	Recidivri- siko under afsoningen	27		2		18		14		25	4	2	24	20	8	9	153
	Uafsonede dom(me)	4					1	1		1	1			3			11
	Vererende sag(er)	7						3		7	3		6	6	1	3	36
	Andre års- ager	24			1	9	3	3	1	1	2		15	13	4	7	83
	Antages ikke at kunne over- holde vilkår (f.eks. aktivt misbrug el- ler recidivri- siko)	32	2	3		2		18	2	15			22	15	4	6	121
	Ej oplyst																
	Har ikke medvirket i egnetheds- undersø- gelse	39		2		1		13	1	14	6		38	13	9	18	154
	I forbindelse med PUS af- vist at ville	2											9			6	17

	undergive sig vilkår ved betinget dom																
	Ikke egnet beskæftigelse	2						2			1		2	4	2	1	14
	Ikke egnet bopæl	15			1		1	5		5			4	6	2	6	45
	Mangler samtykke fra medboer over 18 år	1											1		2		4
	Søgt så sent, at ansøgningen ikke kan behandles inden pågældende skal møde til afsoning							2	1	6			4	3	1		17
	2021 Total	176	3	9	2	31	5	71	6	92	18	2	150	100	36	65	766
2022	Alkoholmisbrug (§ 78 b, stk. 2)	1															1
	Indsat i fængsel eller varetægt (§ 78 b, stk. 2)	1												1			2

Narkotika- misbrug (§ 78 b, stk. 2)	1						1								1	3
Recidivri- siko under afsoningen	5				1		1					2		1		10
Andre årsager	19		11	5	12	3	12		8	2		19	6	4	13	114
Antages ikke at kunne over- holde vilkår (f.eks. aktivt misbrug el- ler recidivri- siko)	90	2	19		22	10	52	5	60	16		91	47	13	34	461
Ej oplyst																
Har ikke medvirket i egnetheds- undersø- gelse	42	1	4				19	4	30	4	1	37	16	1	27	186
I forbindelse med PUS af- vist at ville undergive sig vilkår ved betinget dom										2		2				4

	Ikke egnet beskæftigelse	5						2		1			4	4	1	1	18
	Ikke egnet bopæl	16		4		4	1	3	3	2	4		2	4		3	46
	Mangler samtykke fra medboer over 18 år			1						1			1		1	1	5
	Særegne hensyn til retshåndhævelsen kræver undtagelsesvist, at der meddeles afslag													1			1
	Søgt så sent, at ansøgningen ikke kan behandles inden pågældende skal møde til afsoning	7		3		2		1	1	2			8	3		1	28
2022 Total		187	3	42	5	41	14	91	13	104	28	1	166	82	21	81	879
2023	Andre årsager	28		10	5	10	2	11		9	4		20	5	8	10	122

Antages ikke at kunne overholde vilkår (f.eks. aktivt misbrug eller recidivrisiko)	127		57	4	43	9	62	8	58	15	1	112	17	13	38	564
Ej oplyst																
Har ikke medvirket i egnethedsundersøgelse	36		20		2	1	20	3	15	6	1	38	5	3	17	167
I forbindelse med PUS afvist at ville undergive sig vilkår ved betinget dom												6			2	8
Ikke egnet beskæftigelse	3		2		1		4	2	1	2		12	1		1	29
Ikke egnet bopæl	16		6			1	5	3	3	2		4		1	3	44
Mangler samtykke fra medboer over 18 år	1						1					1				3

	Særegne hensyn til retshåndhævelsen kræver undtagelsesvist, at der meddeles afslag	2			3	1							1	1		1	9
	Søgt så sent, at ansøgningen ikke kan behandles inden pågældende skal møde til afsoning	10				1	1	2	1	4	1		6	2	1	3	32
2023 Total		223	0	95	12	58	14	105	17	90	30	2	200	31	26	75	978

Note: Tabellen indeholder en oversigt over antal afslag på ansøgninger om afsoning med elektronisk fodlænke i perioden 2013 til 2023. Tabellerne indeholder en fordeling på hovedkriminalitet samt årsagen til, at der er meddelt afslag. Direktoratet skal i den forbindelse understrege, at de angivne årsager til, at der meddeles afslag på afsoning med elektronisk fodlænke ikke nødvendigvis giver et entydigt billede af de reelle årsager til, at der meddeles afslag. Det skyldes, at der i klientsystemet alene kan udfyldes én årsag til, at der meddeles afslag, mens der i praksis ofte vil være flere. Det er direktoratets opfattelse, at det i praksis ofte vil være det afgørende, at den pågældende ikke vurderes at kunne overholde de vilkår, som gælder for afsoning med elektronisk fodlænke.

Data er trukket fra kriminalforsorgens ledelsesinformationssystem (LIS) d. 23. juli 2024. Oplysningerne i LIS er baseret på manuelle indtastninger i klientsystemet og afspejler de registreringer, som var foretaget i klientsystemet på det tidspunkt, hvor tallene blev trukket over i LIS. Der tages derfor forbehold for registreringsfejl og mangler, som eventuelt måtte være i klientsystemet, da data blev trukket over i LIS. Opmærksomheden henledes på, at der er brud i statistikken fra 2021, hvor antallet af afslagsgrunde i klientsystemet blev reduceret for i højere grad at afspejle reglerne.

'Andet' indeholder hovedkriminalitetstypen 'Vilkårsovertrædelse', mens kategorien "Vold i øvrigt" dækker over domme, hvor hovedkriminaliteten er registreret som overtrædelse af straffelovens § 119, § 123, §§ 244 og 245, § 260, § 261 eller § 266.

Bilag 3

Anvendelsen af back door-fodlænkeordningen i praksis

Til brug for Straffelovrådets overvejelser om fodlænkeordningerne har Direktoratet for Kriminalforsorgen bidraget med oplysninger om anvendelsen af back door-ordningen i praksis. Oplysningerne fremgår nedenfor.

Tabel 1. Antal iværksatte udstationeringer til egen bopæl med fodlænke (back door) fra 1. juli 2022 til og med 31. december 2023, fordelt på hovedkriminalitet		
	2. halvår 2022	2023
Drab (forsætligt)	4	5
Vold i øvrigt (forsætlig)	12	31
Ildspåsættelse	3	2
Anden personfarlig kriminalitet	6	15
Voldtægt, voldtægtsforsøg	13	25
Anden sædelighedskriminalitet samt incest	1	7
Grov narkotikakriminalitet	64	101
Lov om euforiserende stoffer	9	17
Røveri	5	11
Tyveri og hittegods, hæleri samt brugstyveri	10	20
Anden berigelseskriminalitet mv.	12	40
Færdselslovovertrædelser	3	4
Hærværk		1
Straffeloven i øvrigt	24	21
Særlovgivningen i øvrigt	1	5
Andet	2	0
I alt	169	305

Note: Det bemærkes, at tabellen alene omhandler 2. halvår af 2022, da straffuldbyrdelseslovens § 50 a trådte i kraft den 1. juli 2022. Data er trukket fra kriminalforsorgens klientsystem d. 20. februar 2024 og afspejler datas tilstand på det pågældende tidspunkt. Antal iværksættelser er opgjort som antallet af gange en klient er blevet iværksat i back door-fodlænkeafsoning efter ophold på en anden matrikeltype. Det vil sige, at samme klient kan indgå med mere end én iværksættelse i perioden, hvis pågældende f.eks. har været midlertidig tilbageført til et

fængsel eller arresthus. 'Andet' indeholder hovedkriminalitetstypen 'Vilkårsovertrædelse', mens kategorien "Vold i øvrigt" dækker over domme, hvor hovedkriminaliteten er registreret som overtrædelse af straffelovens § 119, § 123, §§ 244 og 245, § 260, § 261 eller § 266.

Tabel 2. Antal iværksatte udstationeringer til egen bopæl med fodlænke (back door) fra 1. juli 2022 til og med den 31. december 2023, fordelt på strafflængde		
	2. halvår 2022	2023
Over 6 måneder til og med 1 år	24	61
Over 1 år til og med 2 år	49	72
Over 2 år til og med 3 år	41	68
Over 3 år til og med 4 år	26	33
Over 4 år til og med 5 år	12	21
Over 5 år	17	50
I alt	169	305

Note: Det bemærkes, at tabellen alene omhandler 2. halvår af 2022, da straffuldbyrdelseslovens § 50 a trådte i kraft den 1. juli 2022. Data er trukket fra kriminalforsorgens klientsystem d. 20. februar 2024 og afspejler datas tilstand på det pågældende tidspunkt. Antal iværksættelser er opgjort som antallet af gange en klient er blevet iværksat i back door-fodlænkeafsoning efter ophold på en anden matrikeltype. Det vil sige, at samme klient kan indgå med mere end én iværksættelse i perioden, hvis pågældende f.eks. har været midlertidig tilbageført til et fængsel eller arresthus.

Tabel 3. Tilbagekaldelser af tilladelser til udstationering med fodlænke (back door) fra 1. juli 2022 til og med 31. december 2023, fordelt på hovedkriminalitet		
	2. halvår 2022	2023
Drab (forsætligt)	-	1
Vold i øvrigt (forsætlig)	2	3
Anden personfarlig kriminalitet	-	3
Voldtægt, voldtægtsforsøg	1	-
Anden sædelighedskriminalitet samt incest	-	-
Grov narkotikakriminalitet	5	8
Lov om euforiserende stoffer	-	3
Røveri	-	-
Tyveri og hittegods, hæleri samt brugstyveri	-	-
Anden berigelseskriminalitet mv.	-	3
Hærværk	-	-
Færdselslovovertrædelser	-	1
Straffeloven i øvrigt	1	-
Særlovgivningen i øvrigt	-	-
Andet	-	-
I alt	9	22
Tilladelser i alt, jf. tabel 1	169	305

Note: Data er baseret på en manuel gennemgang af sager i kriminalforsorgens klientsystem (KS) den 5. april 2024 og afspejler de registreringer, som var foretaget i KS på det tidspunkt. Der tages derfor forbehold for registreringsfejl og mangler. 'Andet' indeholder hovedkriminalitetstypen 'Vilkårsovertrædelse', mens kategorien "Vold i øvrigt" dækker over domme, hvor hovedkriminaliteten er registreret som overtrædelse af straffelovens § 119, § 123, §§ 244 og 245, § 260, § 261 eller § 266.

Tabel 4. Antal iværksatte udstationeringer til udslusningsfængsel fra 1. juli 2022 til og med 31. december 2023, fordelt på hovedkriminalitet		
	2. halvår 2022	2023
Drab (forsætligt)	9	12
Vold i øvrigt (forsætlig)	22	39
Ildspåsættelse	3	5
Anden personfarlig kriminalitet	18	34
Voldtægt, voldtægtsforsøg	7	13
Anden sædelighedskriminalitet samt incest	1	5
Grov narkotikakriminalitet	73	133
Lov om euforiserende stoffer	11	26
Røveri	15	15
Tyveri og hittegods, hæleri samt brugstyveri	19	15
Anden berigelseskriminalitet mv.	14	20
Færdselslovovertrædelser	4	4
Straffeloven i øvrigt	18	23
Særlovgivningen i øvrigt	4	2
Andet	-	2
I alt	218	348

Note: Det bemærkes, at tabellen alene omhandler 2. halvår af 2022, da straffuldbyrdelseslovens § 50 a trådte i kraft den 1. juli 2022. Data er trukket fra kriminalforsorgens klientsystem d. 20. februar 2024 og afspejler datas tilstand på det pågældende tidspunkt. Antal iværksættelser er opgjort som antallet af gange en klient er blevet iværksat i back door-fodlænkeafsoning efter ophold på en anden matrikeltype. Det vil sige, at samme klient kan indgå med mere end én iværksættelse i perioden, hvis pågældende f.eks. har været midlertidig tilbageført til et fængsel eller arresthus. 'Andet' indeholder hovedkriminalitetstypen 'Vilkårsovertrædelse', mens kategorien "Vold i øvrigt" dækker over domme, hvor hovedkriminaliteten er registreret som overtrædelse af straffelovens § 119, § 123, §§ 244 og 245, § 260, § 261 eller § 266.

Tabel 5. Antal iværksatte udstationeringer til udslusningsfængsel fra 1. juli 2022 til og med 31. december 2023, fordelt på strafflængde		
	2. halvår 2022	2023
Til og med 6 måneder	3	9
Over 6 måneder til og med 1 år	30	51
Over 1 år til og med 2 år	51	73
Over 2 år til og med 3 år	47	65
Over 3 år til og med 4 år	21	25
Over 4 år til og med 5 år	21	35
Over 5 år	45	90
I alt	218	348

Note: Det bemærkes, at tabellen alene omhandler 2. halvår af 2022, da straffuldbyrdelseslovens § 50 a trådte i kraft den 1. juli 2022. Data er trukket fra kriminalforsorgens klientsystem d. 20. februar 2024 og afspejler datas tilstand på det pågældende tidspunkt. Antal udstationeringer er opgjort som antallet af gange en klient er blevet udstationeret til udslusningsfængsel efter ophold på en anden matrikeltype. Det vil sige, at samme klient kan indgå med mere end én udstationering i perioden, hvis pågældende f.eks. har været midlertidig tilbageført til et fængsel eller arresthus.

Tabel 6. Gennemsnitligt dagligt belæg på udstationeringer til egen bopæl med fodlænke (back door) fra 1. juli 2022 til og med 31. december 2023, fordelt på strafflængde		
	2. halvår 2022	2023
Over 6 måneder til og med 1 år	6,8	10,6
Over 1 år til og med 2 år	17,8	26,1
Over 2 år til og med 3 år	20,8	25,3
Over 3 år til og med 4 år	14,8	14,1
Over 4 år til og med 5 år	5,9	10,7
Over 5 år	14,3	19,7
I alt	80,3	106,7

Note: Det bemærkes, at tabellen alene omhandler 2. halvår af 2022, da straffuldbyrdelseslovens § 50 a trådte i kraft den 1. juli 2022. Data er trukket fra kriminalforsorgens klientsystem d. 20. februar 2024 og afspejler datas tilstand på det pågældende tidspunkt.

Tabel 7. Gennemsnitligt dagligt belæg på udstationeringer til egen bopæl med fodlænke (back door) fra 1. juli 2022 til og med 31. december 2023, fordelt på kriminalitetstype

	2. halvår 2022	2023
Drab (forsætligt)	4,5	1,7
Vold i øvrigt (forsætlig)	6,8	6,9
Ildspåsættelse	1,4	1,5
Anden personfarlig kriminalitet	1,7	5,3
Voldtægt, voldtægtsforsøg	5,1	7,2
Anden sædelighedskriminalitet samt incest	0,7	1,8
Grov narkotikakriminalitet	32	39,8
Lov om euforiserende stoffer	4,9	5,9
Røveri	1,6	2,5
Tyveri og hittegods, hæleri samt brugstyveri	4,2	7,1
Anden berigelseskriminalitet mv.	4,8	15,1
Hærværk	-	0,2
Færdselslovovertrædelser	1,3	1,4
Straffeloven i øvrigt	9,9	9,4
Særlovgivningen i øvrigt	0,8	1,2
Andet	0,7	-
I alt	80,3	106,7

Note: Det bemærkes, at tabellen alene omhandler 2. halvår af 2022, da straffuldbyrdelseslovens § 50 a trådte i kraft den 1. juli 2022. Data er trukket fra kriminalforsorgens klientsystem d. 20. februar 2024 og afspejler datas tilstand på det pågældende tidspunkt. 'Andet' indeholder hovedkriminalitetstypen 'Vilkårsovertrædelse', mens kategorien "Vold i øvrigt" dækker over domme, hvor hovedkriminaliteten er registreret som overtrædelse af straffelovens § 119, § 123, §§ 244 og 245, § 260, § 261 eller § 266.

Tabel 8. Gennemsnitligt dagligt belæg af udstationerede dømte med tidsbestemte straffe i udslusningsfængsler fra 1. juli 2022 til og med 31. december 2023, fordelt på strafflængde		
	2. halvår 2022	2023
Til og med 6 måneder	1,1	1,0
Over 6 måneder til og med 1 år	13,7	9,7
Over 1 år til og med 2 år	23,9	23,4
Over 2 år til og med 3 år	36,9	27,2
Over 3 år til og med 4 år	18,3	13,0
Over 4 år til og med 5 år	15,2	17,2
Over 5 år	56,2	56,4
I alt	165,3	148,0

Note: Det bemærkes, at tabellen alene omhandler 2. halvår af 2022, da straffuldbyrdslovens § 50 a trådte i kraft den 1. juli 2022. Data er trukket fra kriminalforsorgens klientsystem d. 20. februar 2024 og afspejler datas tilstand på det pågældende tidspunkt.

Tabel 9. Gennemsnitlige daglige belæg af udstationerede dømte med tidsbestemte straffe i udslusningsfængsler fra 1. juli 2022 til og med 31. december 2023, fordelt på hovedkriminalitet		
	2. halvår 2022	2023
Drab (forsætligt)	13,1	12,0
Vold i øvrigt (forsætlig)	15,9	14,1
Ildspåsættelse	1,8	1,7
Anden personfarlig kriminalitet	10,2	10,9
Voldtægt, voldtægtsforsøg	4,6	4,5
Anden sædelighedskriminalitet samt incest	0,8	1,3
Grov narkotikakriminalitet	70,2	63,1
Lov om euforiserende stoffer	5,8	6,6
Røveri	8,4	6,5
Tyveri og hittegods, hæleri samt brugstyveri	10,8	5,9
Anden berigelseskriminalitet mv.	6,5	9,1
Færdselslovovertrædelser	1,9	2,1
Straffeloven i øvrigt	12,8	8,7
Særlovgivningen i øvrigt	2,6	1,3
Andet	-	0,2
I alt	165,3	148,0

Note: Det bemærkes, at tabellen alene omhandler 2. halvår af 2022, da straffuldbyrdelseslovens § 50 a trådte i kraft den 1. juli 2022. Data er trukket fra kriminalforsorgens klientsystem d. 20. februar 2024 og afspejler datas tilstand på det pågældende tidspunkt. 'Andet' indeholder hovedkriminalitetstypen 'Vilkårsovertrædelse', mens kategorien "Vold i øvrigt" dækker over domme, hvor hovedkriminaliteten er registreret som overtrædelse af straffelovens § 119, § 123, §§ 244 og 245, § 260, § 261 eller § 266.

Bilag 4

Sagsbehandlingstider fra endelig dom til afsoning

Til brug for Straffelovrådets overvejelser om fodlænke som straksreaktion har Rigsadvokaten (tabel 1) og Direktoratet for Kriminalforsorgen (tabel 2 og 3) bidraget med oplysninger om sagsbehandlingstider fra endelig dom til afsoning. Oplysningerne fremgår nedenfor.

Tabel 1. Gennemsnitlig sagsbehandlingstid fra endelig dom til den dato, hvor sagen sendes til fuldbyrdelse hos kriminalforsorgen			
Afgørelsesår	Gennemsnitligt antal dage (med udfyldt fuldbyrdsdato i POLSAS)	Alle domme	Manglende udfyldelse af fuldbyrdsdato i POLSAS i pct. af alle domme
2017	48	55.948	2,1
2018	40	57.603	1,0
2019	36	58.371	0,9
2020	50	61.077	2,1
2021	42	53.980	1,5
2022	45	67.223	4,9
2023	32	58.519	14,7

Note: Tabellen viser tidsforbruget fra en dom er endelig til, at sagen af anklagemyndigheden er sendt til fuldbyrdelse hos kriminalforsorgen. Kolonnen "Gennemsnitligt antal dage" er antallet af dage fra endelig dom til, at dommen er registreret som "endelig" i Politiets sagsstyringssystem (Polsas). Data er behæftet med stor usikkerhed. Der er i flere tilfælde ikke registreret en fuldbyrdsdato på afgørelserne. I 0,9-14,7 pct. af tilfældene mangler der oplysninger om fuldbyrdsdatoen. Desuden er oplysningerne ikke blevet analyseret, og det er derfor ikke muligt at oplyse, om der er foretaget fejlregistreringer eksempelvis i form af registreringsdatoer, der ligger før tidspunktet for dom. En sag registreres som udgangspunkt som "endelig" i Polsas, når ankefristen er udløbet, de sidste registreringer er udfyldt og sagen er oversendt til fuldbyrdelse hos kriminalforsorgen. Rigsadvokaten er dog ikke bekendt med vejledninger, der beskriver kravene til registreringer om fuldbyrdelse. Det kan derfor variere fra kreds til kreds, hvornår en sag registreres som endelig i Polsas.

Tabel 2. Gennemsnitlig sagsbehandlingstid fra kriminalforsorgens modtagelse og registrering af en ubetinget dom til den dato, hvor den dømte tilsiges til at møde til afsoning i fængsel eller arresthus fra 2017 til og med 2023

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Gennemsnitlig sagsbehandlings-tid i dage	41	36	37	46	65	44	40

Note: Data er trukket fra kriminalforsorgens statistiksystem d. 18. januar 2024 og afspejler datas tilstand på det pågældende tidspunkt. Opgørelsen viser den gennemsnitlige ventetid for dømte på fri fod, der indkaldes til afsoning i fængsler eller arresthuse. Den gennemsnitlige ventetid regnes fra en ubetinget dom er modtaget og registreret hos kriminalforsorgen til den dato, som den dømte er tilsagt til at møde (dvs. inklusive tilsigelsesvarsel). Opgørelsen inkluderer alene dømte på fri fod tilsagt fængsler og arresthuse med såkaldte anmærkningsfrie sager. Anmærkningsfrie sager er sager, som ikke er blevet forsinket af sagsbehandling som følge af, at den dømte har ansøgt om udsættelse og/eller benådning, har været meddelt udsættelse eller lignende. For sager, der har en anmærkning om fodlænke-vurdering, og hvor sagen er afgjort med et afslag, beregnes ventetiden fra dato for afslag.

Tabel 3. Gennemsnitlig sagsbehandlingstid fra kriminalforsorgens modtagelse og registrering af en ubetinget dom til den dato, hvor fodlænkeafsoning iværksættes fra 2017 til og med 2023

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Gennemsnitlig sagsbehandlings-tid i dage	82	75	63	79	118	93	64

Note: Data er trukket fra kriminalforsorgens ledelsesinformationssystem (LIS) d. 18. januar 2024. Oplysningerne i LIS er baseret på manuelle indtastninger i klientsystemet og afspejler de registreringer, som var foretaget i klientsystemet på det tidspunkt, hvor tallene blev trukket over i LIS. Der tages derfor forbehold for registreringsfejl og mangler, som eventuelt måtte være i klientsystemet, da data blev trukket over i LIS. Sagsbehandlingstiden regnes fra en ubetinget dom er modtaget og registreret hos kriminalforsorgen til den dato, hvor den dømtes fodlænkeafsoning iværksættes, inklusive ansøgningsfrist og tilsigelsesvarsel.

Bemærkninger ad tabel 2 og 3: Indkaldelse til afsoning i fængsel eller arresthus i sager omfattet af kravet om hurtig indsættelse (bl.a. personfarlig kriminalitet) kan ske med en frist (tilsigelsesvarsel) på ned til 10 dage før datoen for fremmøde. I andre sager skal den dømte indkaldes med en frist på mindst 1 måned før datoen for fremmøde. Der henvises til § 11, stk. 1 og 2, i bekendtgørelse nr. 1019 af 28. juni 2022 om iværksættelse af fængselsstraf, forvaring og forvandlingsstraf for bøde i fængsel eller arresthus (iværksættelsesbekendtgørelsen).

Ansøgningsfristen for ansøgning om afsoning på bopælen med fodlænke er 7 dage fra datoen for det orienteringsbrev, som kriminalforsorgen fremsender til den dømte, jf. § 5, stk. 1, jf. § 3, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 1755 om fuldbyrdelse af straf på bopælen under intensiv overvågning og kontrol (bekendtgørelse om strafudståelse på bopælen). Den dømte skal tilsiges med en frist (tilsigelsesvarsel) på mindst 10 dage før datoen for iværksættelse, medmindre den dømte indvilliger i tilsigelse med kortere varsel, jf. § 13, stk. 1, i bekendtgørelse om strafudståelse på bopælen.

Bilag 5

Estimater af anbefalingerne til fodlænkeordningerne

1. Front door-ordningen

1.1. Udvidelse af de tidsmæssige betingelser – straffens længde

Det kan overvejes at udvide de tidsmæssige betingelser for afsoning på bopælen med elektronisk fodlænke til domme op til 9, 12 eller 18 måneder samtidig med, at de kriminalitetstyper, der i dag er omfattet af ordningen, fastholdes.

- Det estimeres, at en udvidelse af de tidsmæssige betingelser for afsoning med elektronisk fodlænke til 9 måneder vil frigøre ca. 41 pladser i fængsler og arresthuse.
- Det estimeres, at en udvidelse af de tidsmæssige betingelser for afsoning med elektronisk fodlænke til 12 måneder vil frigøre ca. 79 pladser i fængsler og arresthuse.
- Det estimeres, at en udvidelse af de tidsmæssige betingelser for afsoning med elektronisk fodlænke til 18 måneder vil frigøre ca. 99 pladser i fængsler og arresthuse.

1.2. Differentieret udvidelse på baggrund af kriminalitetens art

Det kan overvejes at udvide de tidsmæssige betingelser for afsoning på bopælen med elektronisk fodlænke til domme op til 9, 12 eller 18 måneder for personer idømt straf for visse typer af kriminalitet. I denne sammenhæng er det valgt at opstille et scenarie, hvor fodlænkeordningen fastholdes som hidtil op til og med 6 måneder, men udvides for domme for ikke-personfarlig kriminalitet.

- Det estimeres, at en sådan differentieret udvidelse med domme op til 9 måneder for ikke-personfarlig kriminalitet vil frigøre ca. 20 pladser i fængsler og arresthuse.
- Det estimeres, at en sådan differentieret udvidelse med domme op til 12 måneder for ikke-personfarlig kriminalitet vil frigøre ca. 40 pladser i fængsler og arresthuse.
- Det estimeres, at en sådan differentieret udvidelse med domme op til 18 måneder for ikke-personfarlig kriminalitet vil frigøre ca. 52 pladser i fængsler og arresthuse.

Bemærkninger:

Data til brug for beregningerne af kapacitetsfrigørelsespotentialer for initiativerne vedr. den differentierede udvidelse på baggrund af kriminalitetens art for hhv. domme til og med 9, 12 og 18 måneder er trukket fra kriminalforsorgens klientsystem i september måned 2023. Datatrækket afspejler således datas tilstand i systemet på dette tidspunkt med de fejl og mangler, der måtte være på udtrækstidspunktet.

Data til beregningerne af frigørelsespotentialer vedr. udvidelse af de tidsmæssige betingelser samt for initiativerne vedr. den differentierede udvidelse på baggrund af kriminalitetens art for domme på til og med 9 mdr. er trukket fra kriminalforsorgens klientsystem d. 19. februar 2024 og afspejler datas tilstand i systemet på dette tidspunkt med de fejl og mangler, der måtte være på udtrækstidspunktet.

Der er anvendt data vedr. løsladelser i perioden fra september 2022 til og med august 2023.

Det skal bemærkes, at estimerne af kapacitetsfrigørelsespotentialer er behæftet med betydelig usikkerhed, hvilket bl.a. skyldes, at det alene er muligt at udskille kriminalitetstyper ud fra de dømtes registrerede hovedkriminalitet. Det kan derfor forekomme, at domme for f.eks. personfarlig kriminalitet kan være samlet med andre overtrædelser under en hovedkriminalitetstype, som ikke indgår under kategorien personfarlig kriminalitet. Ved beregningerne på frigørelsespotentialer kan derfor indgå personer, som er dømt for personfarlig kriminalitet, men som er talt med, fordi hovedkriminaliteten er en anden. Dertil består usikkerheden af, at beregningerne foretages på baggrund af historiske data, som må antages endnu ikke at indeholde den fulde effekt af den nye udstationeringsordning, jf. straffuldbyrdslovens § 50 a, som blev iværksat i 2. halvår af 2022.

I den daglige drift af fængsler og arrester er der løbende celler under rengøring, vedligehold el. lign., som vanskeliggør fuld kapacitetsudnyttelse. Normalt omregnes belægsenheder derfor til fængselspladser med 96 procent og belægsenheder på arrestpladser med 95 procent, hvilket afstedkommer en samlet procent på 95,5. Da beregningerne i notaterne tager udgangspunkt i løsladelser, og de anvendte initiativer, der beregnes ud fra, tager udgangspunkt i afsonere, regnes med en belægsprocent på 96 procent, da det antages, at der som hovedregel vil være tale om kapacitetsfrigørelse fra fængselspladser.

I beregningerne er ikke-personfarlig kriminalitet angivet som grov narkotikakriminalitet (straffelovens § 191), lov om euforiserende stoffer, tyveri, hittegods, hæleri samt brugstyveri (straffelovens §§ 276 og 277, § 284 og § 293), anden berigelseskriminalitet mv., herunder underslæb, bedrageri, grov skattesvig, dokumentfalsk (straffelovens §§ 171-179, §§ 278-283, § 289 mv.), hærværk (straffelovens § 291), færdselslovsovertrædelser, herunder uagtsom legemsbeskadigelse og/eller manddrab (straffelovens §§ 241 og 249), straffelov i øvrigt, særlov i øvrigt, vilkårsovertrædelser og udlændingeloven.

2. Back door-ordningen

2.1. Udvidelse af de tidsmæssige betingelser – straffens længde

Det kan overvejes at udvide de tidsmæssige betingelser for udstationering efter straffuldbyrdslovens § 50 a, således at udstationering med fodlænke til egen bopæl eller udslusningsfængsel kan ske tidligere end i dag.

- Det estimeres, at en udvidelse, således at der kan ske udstationering, når 1/4 af straffen er udstået, dog således at der tidligst kan gives tilladelse 10 måneder før forventet prøveløsladelse, vil frigive ca. 58 pladser.

- Det estimeres, at en udvidelse, således at der kan ske udstationering, når 1/6 af straffen er udstået, dog således at der tidligst kan gives tilladelse 12 måneder før forventet prøveløsladelse, vil frigive ca. 87 pladser.
- Det estimeres, at en udvidelse, således at der kan ske udstationering, når 1/3 af straffen er udstået, dog således at der tidligst kan gives tilladelse 18 måneder før forventet prøveløsladelse, vil frigive ca. 52 pladser.

2.2. Differentieret udvidelse af på baggrund af kriminalitetens art

Det kan overvejes at udvide de tidsmæssige betingelser for udstationering efter straffuldbyrdeslovens § 50 a efter modellerne i pkt. 2.1, men hvor personfarlig kriminalitet undtages udvidelsen.

- Det estimeres, at en differentieret udvidelse, således at der kan ske udstationering, når 1/4 af straffen er udstået, dog således at der tidligst kan gives tilladelse 10 måneder før forventet prøveløsladelse, og således at udvidelsen ikke omfatter straffe for personfarlig kriminalitet, vil frigive ca. 41 pladser.
- Det estimeres, at en differentieret udvidelse, således at der kan ske udstationering, når 1/6 af straffen er udstået, dog således at der tidligst kan gives tilladelse 12 måneder før forventet prøveløsladelse, og således at udvidelsen ikke omfatter straffe for personfarlig kriminalitet, vil frigive ca. 61 pladser.
- Det estimeres, at en differentieret udvidelse, således at der kan ske udstationering, når 1/3 af straffen er udstået, dog således at der tidligst kan gives tilladelse 18 måneder før forventet prøveløsladelse, og således at udvidelsen ikke omfatter straffe for personfarlig kriminalitet, vil frigive ca. 36 pladser.

Bemærkninger:

Kapacitetsfrigørelsespotentialer er udregnet på baggrund af data vedr. løsladelser fra udstationering i udslusningsfængsel og fodlænke og nedskrevet ud fra et fagligt skøn, som beror på kriminalforsorgens mulighed for at vurdere, 1) om afsoneren forventes prøveløsladt, 2) om der er risiko for misbrug af tilladelse til udstationering og 3) hensynet til retshåndhævelsen på det fremrykkede tidspunkt. Dertil kommer det forventede niveau af tilbagekaldelser. Det skal i den forbindelse bemærkes, at estimererne af kapacitetsfrigørelsespotentialer er behæftet med betydelig usikkerhed. Ydermere er det alene muligt at udskille kriminalitetstyper ud fra de dømtes registrerede hovedkriminalitet. Det kan derfor forekomme, at domme for f.eks. personfarlig kriminalitet kan være samlet med andre overtrædelser under en hovedkriminalitetstype, som ikke indgår under kategorien personfarlig kriminalitet, og som derfor ikke er frasorteret i de relevante estimerer.

Personfarlig kriminalitet er i beregningerne angivet som hovedkriminalitetstyperne: drab, vold, ildspåsættelse, anden personfarlig kriminalitet, voldtægt, anden sædelighedskriminalitet samt røveri.

Det er en forudsætning for at opnå den estimerede kapacitetsfrigørelse i alle scenarier for udvidelse af udstationsordningen til udslusningsfængsel, at der vil være den fornødne kapacitet i udslusningsfængsler til rådighed.

Data er trukket fra kriminalforsorgens klientsystem d. 10. april 2024 og afspejler datas tilstand på det pågældende tidspunkt.

Bilag 6

Anvendelsen af samfundstjeneste i praksis

Til brug for Straffelovrådets overvejelser om samfundstjeneste har Rigsadvokaten bidraget med oplysninger om anvendelsen af samfundstjeneste i praksis. Oplysningerne fremgår nedenfor.

Tabel 1. Antal ubetingede fængselsstraffe, fordelt på sagsområde og år								
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Total
Drab, brand mv.	61	81	86	76	103	87	106	600
Færdselslov	905	802	745	775	693	779	893	5592
Indbrud	563	562	476	399	358	349	348	3055
Narkotika og smugling	1108	1165	1316	1217	1272	1389	1658	9125
Økonomisk kriminalitet	529	470	512	420	404	488	475	3298
Øvrig straffelov, herunder brugstyveri	900	832	800	824	760	813	872	5801
Øvrige særlove	352	395	542	372	283	305	302	2551
Røveri	229	189	208	250	244	247	203	1570
Sædelighed	178	199	175	200	230	259	305	1546
Tyveri	1082	1077	939	635	608	619	544	5504
Vold	1601	2040	2019	2023	1952	2171	2346	14152
Total	7508	7812	7818	7191	6907	7506	8052	52794

Tabel 2. Antal betingede fængselsstraffe uden vilkår om samfundstjeneste, fordelt på sagsområde og år								
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Total
Drab, brand mv.	19	28	27	30	39	21	32	196
Færdselslov	462	490	520	608	609	693	657	4039
Indbrud	226	155	156	192	181	167	148	1225
Narkotika og smugling	389	421	490	524	582	649	711	3766
Økonomisk kriminalitet	774	537	595	675	813	880	1025	5299
Øvrig straffelov, herunder brugstyveri	722	708	785	933	868	912	909	5837
Øvrige særlove	74	86	97	95	92	114	95	653
Røveri	34	39	50	65	59	43	22	312
Sædelighed	143	143	492	327	281	314	323	2023
Tyveri	520	518	529	518	522	494	564	3665
Vold	1269	1367	1316	1381	1197	1049	1130	8709
Total	4632	4492	5057	5348	5243	5336	5616	35724

Tabel 3. Antal betingede fængselsstraffe med vilkår om samfundstjeneste, fordelt på sagsområde og år								
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Total
Drab, brand mv.	6	8	8	16	24	9	9	80
Færdselslov	988	714	802	845	766	820	831	5766
Indbrud	98	48	64	61	53	48	34	406
Narkotika og smugling	221	256	240	248	242	264	359	1830

Økonomisk kriminalitet	566	312	266	260	209	264	351	2228
Øvrig straffelov, herunder brugstyveri	400	336	251	343	313	291	326	2260
Øvrige særlove	50	58	58	63	50	57	50	386
Røveri	15	11	18	25	22	17	23	131
Sædelighed	61	62	61	92	106	128	158	668
Tyveri	211	203	158	153	137	150	166	1178
Vold	1172	1201	1086	998	751	901	1006	7115
Total	3788	3209	3012	3104	2673	2949	3313	22048

Tabel 4. Antal delvist betingede fængselsstraffe *uden* vilkår om samfundstjeneste, fordelt på sagsområde og år

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Total
Drab, brand mv.	12	10	7	11	20	17	10	87
Færdselslov	8	8	6	6	7	3	8	46
Indbrud	18	29	24	17	20	21	21	150
Narkotika og smugling	54	53	51	70	65	71	60	424
Økonomisk kriminalitet	38	42	35	55	40	49	62	321
Øvrig straffelov, herunder brugstyveri	56	51	48	47	58	41	52	353
Øvrige særlove	6	2	14	7	5	3	7	44
Røveri	58	61	43	52	55	43	57	369
Sædelighed	11	20	20	15	19	17	20	122
Tyveri	31	38	25	31	30	33	36	224
Vold	114	135	122	129	123	103	115	841
Total	406	449	395	440	442	401	448	2981

Tabel 5. Antal delvist betingede fængselsstraffe *med* vilkår om samfundstjeneste, fordelt på sagsområde og år

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Total
Drab, brand mv.	-	1	2	3	9	6	1	22
Færdselslov	4	5	-	3	1	2	2	17
Indbrud	3	4	7	8	3	5	7	37
Narkotika og smugling	12	20	20	12	22	14	19	119
Økonomisk kriminalitet	32	18	13	20	22	19	30	154
Øvrig straffelov, herunder brugstyveri	17	5	12	6	8	10	8	66
Øvrige særlove	3	-	1	-	-	-	4	8
Røveri	14	15	5	4	14	8	12	72
Sædelighed	2	4	6	1	2	6	3	24
Tyveri	11	6	8	7	6	9	6	53
Vold	26	31	31	29	38	35	48	238
Total	124	109	105	93	125	114	140	810

Tabel 6. Antal afgørelser med kendelse om afsoning af betinget dom, fordelt på straf type og år

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Total
Betinget fængselsstraf	331	345	327	332	267	313	177	2092
Delvist betinget fængselsstraf	5	7	1	1	2	1	-	17

Total	336	352	328	333	269	314	177	2109
--------------	------------	------------	------------	------------	------------	------------	------------	-------------

Bemærkninger: Data er analyseret på baggrund af Kriminalregisteret (KR). Der tages forbehold for indtastningsfejl. Data er dynamiske, idet der tages hensyn til rettelser af indtastningsfejl, forsinkede opdateringer, nye afgørelser mv. Grundet efterslæb i opdatering af afgørelser på alle sagsområder i KR anses data først for at være komplet i datatræk foretaget mindst 2 måneder efter seneste afgørelsesdato.

Data er opdateret den 10. juni 2024.

Tallene er opgjort efter seneste afgørelse, hvortil afgørelsen kan være anket i mellemtiden. Derfor er afgørelserne ikke nødvendigvis endelige.

Strafkategorien Ubetinget fængselsstraf omfatter Fængselsstraffe (frihedsstrafkode 2) samt Livsvarigt fængsel (frihedsstrafkode 6).

Data er opgjort som antal afgørelser, hvor en person har modtaget en afgørelse for hovedforholdet (svarende til antal personer pr. hovedjournalnummer, datakilde: KR afgørelser).

Ad tabel 6: I tabellen er data fordelt på afgørelsesåret for den oprindelige afgørelse og ikke den dato, hvor det besluttet at dommen skal fuldbyrdes. Denne dato fremgår alene af anmærkningen til afgørelsen. Det kan forklare, at antallet af sager er mindre i 2023 end i de foregående år, idet en del af disse dømte endnu ikke har overtrådt vilkår/er blevet indberettet for vilkårsovertrædelse/har modtaget kendelse om afsoning af betinget dom.

I dette datatræk fra Kriminalregisteret identificeres de relevante sager ved at søge på relevante frakendelses- eller straffkoder. Frakendelses- og straffkoder indeholder bl.a. oplysninger om udvisning med et indrejseforbud, straffskærpelse efter straffelovens § 81 a, kørsel i frakendelsestiden og vilkår om samfundstjeneste. Der kan således være tilknyttet mere end en frakendelses- eller straffkode til en afgørelse, hvis der eksempelvis er sket både udvisning og straffskærpelse efter straffelovens § 81 a. Rigsadvokaten har alene mulighed for at trække data fra én frakendelses- og straffkode, og det er ikke muligt at identificere hierarkiet mellem de forskellige frakendelses- og straffkoder. Det betyder, at der kan være flere afgørelser end angivet i datatrækket, idet der kan være registreret flere frakendelses- og straffkoder på de enkelte afgørelser, som ikke fremgår af Rigsadvokatens data fra Kriminalregisteret.

Bilag 7

Anvendelsen af prøveløsladelse efter straffelovens § 40 a i praksis

Til brug for Straffelovrådets overvejelser om samfundstjeneste har Direktoratet for Kriminalforsorgen bidraget med oplysninger om anvendelsen af prøveløsladelse med vilkår om samfundstjeneste efter straffelovens § 40 a i praksis. Oplysningerne fremgår nedenfor.

Tabel 1. Prøveløsladelser, jf. § 40 a, stk. 1, nr. 1, fra 2017 til og med 2023, fordelt på hovedkriminalitet							
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Drab (forsætligt)	1	3	1	-	-	-	-
Vold i øvrigt (forsætlig)	8	3	1	-	-	-	-
Ildspåsættelse	-	-	-	1	-	-	-
Anden personfarlig kriminalitet	2	-	1	2	1	1	1
Grov narkotikakriminalitet	49	38	33	33	29	34	35
Lov om euforiserende stoffer	3	3	7	5	5	5	-
Røveri	-	2	2	2	-	1	-
Tyveri og hittegods, hæleri samt brugstyveri	3	4	2	2	3	2	3
Anden berigelseskriminalitet mv.	4	4	5	3	2	2	9
Hærværk	-	-	-	1	-	-	-
Færdselslovovertrædelser	1	1	2	1	-	-	1
Straffeloven i øvrigt	2	3	7	5	5	3	1
Særlovgivning i øvrigt	-	1	-	-	-	-	-
I alt	73	62	61	55	45	48	50

Note: Data er trukket fra kriminalforsorgens ledelsesinformationssystem (LIS) den 10. april 2024. Oplysningerne i LIS er baseret på manuelle indtastninger i kriminalforsorgens klientsystem (KS) og afspejler de registreringer, som var foretaget i KS på det tidspunkt, hvor data blev trukket over i LIS. Der tages derfor forbehold for registreringsfejl og mangler.

Tabel 2. Prøveløsladelser, jf. § 40 a, stk. 1, nr. 1, hvor der er fastsat vilkår om samfundstjeneste, fra 2017 til og med 2023, fordelt på hovedkriminalitet							
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Drab (forsætligt)	1	1	-	-	-	-	-
Vold i øvrigt (forsætlig)	2	1	-	-	-	-	-
Anden personfarlig kriminalitet	1	-	1	1	1	-	-
Grov narkotikakriminalitet	18	13	6	13	15	15	10
Lov om euforiserende stoffer	2	2	2	2	2	2	-
Røveri	-	2	-	-	-	-	-
Tyveri og hittegods, hæleri samt brugstyveri	-	1	-	1	1	-	2
Anden berigelseskriminalitet mv.	2	1	1	1	1	2	4
Hærværk	-	-	-	1	-	-	-
Færdselslovovertrædelser	1	1	1	-	-	-	-
Straffeloven i øvrigt	.	1	1	2	2	1	-

I alt	27	23	12	21	22	20	16
--------------	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------

Note: Data er trukket fra kriminalforsorgens klientsystem d. 8. april 2024 og afspejler datas tilstand på det pågældende tidspunkt.

Tabel 3. Prøveløsladelser, jf. § 40 a, stk. 1, nr. 2, hvor der altid fastsættes vilkår om samfundstjeneste, fra 2017 til og med 2023, fordelt på hovedkriminalitet

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Drab (forsætligt)	1	1	-	-	-	-	-
Vold i øvrigt (forsætlig)	5	6	4	2	3	2	3
Ildspåsættelse	-	-	1	-	-	-	-
Anden personfarlig kriminalitet	2	-	1	2	1	-	-
Voldtægt, voldtægtsforsøg	-	-	1	-	-	-	-
Anden sædelighedskriminalitet samt incest	-	-	1	-	-	-	-
Grov narkotikakriminalitet	13	20	9	6	13	14	12
Lov om euforiserende stoffer	3	5	3	4	2	2	1
Røveri	1	2	1	1	-	1	2
Tyveri og hittegods, hæleri samt brugstyveri	3	2	2	2	-	3	2
Anden berigelseskriminalitet mv.	12	15	8	2	5	10	19
Hærværk	-	1	-	-	-	-	1
Færdselslovovertrædelser	-	1	-	-	1	-	1
Straffeloven i øvrigt	7	7	5	5	2	4	4
Særlovgivningen i øvrigt	-	1	-	-	1	-	2
I alt	47	61	36	24	28	36	47

Note: Data er trukket fra kriminalforsorgens ledelsesinformationssystem (LIS) den 8. april 2024. Oplysningerne i LIS er baseret på manuelle indtastninger i kriminalforsorgens klientsystem (KS) og afspejler de registreringer, som var foretaget i KS på det tidspunkt, hvor data blev trukket over i LIS. Der tages derfor forbehold for registreringsfejl og mangler.

