Handbogsrest 2

Betænkning
om
en lov om fuldbyrdelse af straf mv.

Bind I

ex. 2
DET JURIDISKE
LABORATORIUM
VED
KØBENHAVNS UNIVERSITET

Afgivet af en arbejdsgruppe nedsat af Straffelovrådet

Betænkning nr. 1181
1989

Publikationen kan købes i boghandelen eller hos
Statens Informationstjeneste
Postboks 1103, 1009 København K.
Telefon 33 92 92 28 - Postgirokonto ni. 1 09 14 25.
Ved fremsendelse af check eller ved indbetaling
på giro til Statens Informationstjeneste
undgås ekspeditionsgebyr.

ISBN 87-503-8065-6 (bd. 1)
Ju 00-217-bet.
Vestergaard & Petersen, Albertslund

INDHOLDSFORTEGNELSE.

Bind I

Afsnit I: Indledning. Side

1. Forord 13
2. Arbejdsgruppens nedsættelse, kommissorium og sammensætning .. 15
3. Arbejdsgruppens tilrettelæggelse og gennemførelse af sit arbejde ... 19

Afsnit II: International og fremmed ret.

4. International ret 25
4.1. Arbejdsgruppens kommissorium 25
4.2. International ret 25
5. Fremmed ret 27
5.1. Arbejdsgruppens kommissorium 27
5.2. Straffuldbyrdelse i Sverige og Norge 27

Afsnit III: Almindelige spørgsmål vedrørende en lov om fuldbyrdelse af straf mv.

6. Formålet med en særlig lov om fuldbyrdelse af straf mv. 33
6.1. Lovregulering af straffuldbyrdelsen og vurdering af straffuldbyrdelsens indhold 33
6.2. Loven som vejledning for de dømte 34

7. Området for en særlig lov om fuldbyrdelse af straf mv. 35
7.1. Arbejdsgruppens kommissorium mv. 35
7.2. Det strafferetlige sanktionssystem 35
7.3. Arbejdsgruppens overvejelser 36
7.4. Sammenfatning af arbejdsgruppens overvejelser om området for en særlig lov om fuldbyrdelse af straf mv. 38

8. Kompetencespørgsmål i forbindelse med fuldbyrdelse af straf mv. . 41
8.1. Gældenderet 41
8.2. Særligt om kriminalforsorgen 42
8.3. Arbejdsgruppens overvejelser 44

Afsnit IV: Fængselsstraffe.

9. Almindelige bestemmelser 47
9.1. Indledning 47
9.2. Begrebet fængselsstraf 47

9.3. Hovedprincipperne for selve fuldbyrdelsen af frihedsstraf 48
9.4. Spørgsmålet om indsattes betaling af udgifterne ved straffuldbyrdelsen 51

10. Straffuldbyrdelsens iværksættelse 55
10.1. Arbejdsgruppens kommissorium 55
10.2. Gældenderet 55
10.3. Arbejdsgruppens overvejelser 56

11. Udsættelse og benådning 59
11.1. Arbejdsgruppens kommissorium 59
11.2. Gældenderet 59
11.3. Arbejdsgruppens overvejelser 63

12. Beregning af straffetiden 65
12.1. Arbejdsgruppens kommissorium 65
12.2. Gældenderet 65
12.3. Arbejdsgruppens overvejelser 68

13. Valg af afsoningsinstitution og senere overførsel mellem afsoningsinstitutioner 71
13.1. Arbejdsgruppens kommissorium 71
13.2. Gældenderet 71
13.3. Arbejdsgruppens overvejelser 85

14. Generelle spørgsmål om indsattes rettigheder og pligter under straffuldbyrdelsen 103
14.1. Arbejdsgruppens kommissorium 103
14.2. Gældenderet 103
14.3. Arbejdsgruppens overvejelser 107

15. Vejledning og planlægning i forbindelse med straffuldbyrdelsen 109
15.1. Arbejdsgruppens kommissorium 109
15.2. Gældenderet 109
15.3. Arbejdsgruppens overvejelser 110

16. Indsattes medindflydelse på tilværelsen i afsoningsinstitutionen 111
16.1. Arbejdsgruppens kommissorium 111
16.2. Gældenderet 111
16.3. Arbejdsgruppens overvejelser 114

17. Indsattes ret til deltagelse i politiske beslutninger mv. 117
17.1. Arbejdsgruppens kommissorium 117
17.2. Gældenderet 117
17.3. Arbejdsgruppens overvejelser og forslag 118

18. Indsattes forenings-og forsamlingsfrihed 119
18.1. Arbejdsgruppens kommissorium 119
18.2. Gældenderet 119
18.3. Arbejdsgruppens overvejelser 120

19. Indsattes ret til deltagelse i gudstjenester mv. 121
19.1. Arbejdsgruppens kommissorium 121
19.2. Gældenderet 121
19.3. Arbejdsgruppens overvejelser 121

20. Indsattes ytringsfrihed 123
20.1. Arbejdsgruppens kommissorium 123
20.2 Gældenderet 123
20.3 Arbejdsgruppens overvejelser og forslag 126

21. Privatretlige rettigheder og pligter (navnlig vedrørende egne penge og genstande) 131
21.1 Arbejdsgruppens kommissorium 131
21.2 Gældenderet 131
21.3 Arbejdsgruppens overvejelser 134

22. De indsattes ret til brevveksling og telefonering 137
22.1 Arbejdsgruppens kommissorium 137
22.2 Gældenderet 137
22.3 Arbejdsgruppens overvejelser 140

23. Indsattes ret til besøg 141
23.1 Arbejdsgruppens kommissorium 141
23.2 Gældenderet 141
23.3 Arbejdsgruppens overvejelser 143

24. De indsattes beskæftigelse ved arbejde, undervisning og uddannelse 145
24.1 Arbejdsgruppens kommissorium 145
24.2 Gældenderet 145
24.3 Arbejdsgruppens overvejelser 155

25. Forsorgsmæssig bistand 165
25.1 Arbejdsgruppens kommissorium 165
25.2 Gældenderet 165
25.3 Arbejdsgruppens overvejelser 170

26. Sundhedsmæssig bistand 173
26.1 Arbejdsgruppens kommissorium 173
26.2 Gældenderet 173
26.3 Justitsministeriets Sundhedsudvalg 176

26.4 Arbejdsgruppens overvejelser ... 180

27. Fritiden ... 183
27.1 Arbejdsgruppens kommissorium ... 183
27.2 Gældenderet ... 183
27.3 Beskæftigelsesudvalgets overvejelser ... 185
27.4 Arbejdsgruppens synspunkter ... 185

28. Udgang ... 189
28.1 Arbejdsgruppens kommissorium ... 189
28.2 Gældenderet ... 189
28.3 Tidligere overvejelser om udgang ... 202
28.4 Arbejdsgruppens overvejelser ... 207

29. Visitation ... 215
29.1 Arbejdsgruppens kommissorium ... 215
29.2 Gældenderet ... 215
29.3 Særligt om indgreb over for varetægtsarrestanter og om Strafferetsplejeudvalgets overvejelser om disse indgreb ... 216
29.4 Arbejdsgruppens overvejelser ... 218

30. Magtanvendelse ... 221
30.1 Arbejdsgruppens kommissorium ... 221
30.2 Gældenderet ... 221
30.3 Arbejdsgruppens overvejelser ... 222

31. Udelukkelse fra fællesskab ... 225
31.1 Arbejdsgruppens kommissorium ... 225
31.2 Gældenderet ... 225
31.3 Arbejdsgruppens overvejelser ... 226

32. Anvendelse af sikringsmidler (håndjern og sikringscelle) ... 229
32.1 Arbejdsgruppens kommissorium ... 229
32.2 Gældenderet ... 229
32.3 Arbejdsgruppens overvejelser ... 231

33. Disciplinærstraffe ... 235
33.1 Arbejdsgruppens kommissorium ... 235
33.2 Gældenderet ... 235
33.3 Arbejdsgruppens overvejelser ... 239

34. Konfiskation ... 245
34.1 Arbejdsgruppens kommissorium ... 245
34.2 Gældenderet ... 245
34.3 Arbejdsgruppens overvejelser ... 246

35. Indsattes betaling af erstatning for skadeforvoldelse under straffuldbyrdelsen 249
35.1 Arbejdsgruppens kommissorium 249
35.2 Gældenderet 249
35.3 Arbejdsgruppens overvejelser 249

36. Strafafbrydelse 251
36.1 Arbejdsgruppens kommissorium 251
36.2 Gældenderet 251
36.3 Arbejdsgruppens overvejelser 254

37. Fuldbyrdelse af fængselsstraf i kriminalforsorgens pensioner og i institutioner mv. uden for kriminalforsorgen 255
37.1 Arbejdsgruppens kommissorium 255
37.2 Gældenderet 255
37.3 Arbejdsgruppens overvejelser 260

38. Løsladelse 265
38.1 Arbejdsgruppens kommissorium 265
38.2 Gældenderet 265
38.3 Arbejdsgruppens overvejelser 275

39. Særlige spørgsmål vedrørende sagsbehandlingen ved fuldbyrdelse af fængselsstraf 283
39.1 Arbejdsgruppens kommissorium 283
39.2 Gældenderet 283
39.3 Arbejdsgruppens overvejelser 284

V. Bødestraffe.

40. Fuldbyrdelse af bødestraf 287
40.1. Arbejdsgruppens kommissorium 287
40.2. Gældenderet 287
40.3. Arbejdsgruppens overvejelser 290

VI. Betingede domme.

41. Om gennemførelsen af betingede domme 295
41.1. Arbejdsgruppens kommissorium 295
41.2. Gældenderet 295
41.3. Arbejdsgruppens overvejelser 299

VII. Forvaring.

42. Fuldbyrdelse af forvaring 305

42.1. Arbejdsgruppens kommissorium 305
42.2. Gældenderet 305
42.3. Arbejdsgruppens overvejelser 308

VIII. Fælles bestemmelser for fuldbyrdelse af straf mv.

43. Forvaltningsretlige regler for sagsbehandling i forbindelse med fuldbyrdelse af straffe mv 313
43.1. Arbejdsgruppens kommissorium 313
43.2. Gældenderet 313
43.3. Arbejdsgruppens overvejelser 321

44. Erstatning i anledning af uforskyldte indgreb under fuldbyrdelse af straf mv 323
44.1. Arbejdsgruppens kommissorium 323
44.2. Gældenderet 323
44.3. Arbejdsgruppens overvejelser 324

45. Klageregler mv 327
45.1. Arbejdsgruppens kommissorium 327
45.2. Gældenderet 327
45.3. Straffelovrådets overvejelser 332
45.4. Arbejdsgruppens overvejelser 332

IX. Økonomiske og administrative konsekvenser.

46. Økonomiske og administrative konsekvenser af arbejdsgruppens forslag 345

Bind II

X. Resumé af arbejdsgruppens overvejelser og forslag.

47. Resumé af arbejdsgruppens overvejelser og forslag 359
47.1. Forord 359
47.2. Betænkningens afsnit I. Indledning 359
47.3. Betænkningens afsnit II. International og fremmed ret 360
47.4. Betænkningens afsnit III. Almindelige spørgsmål vedrørende en lov om fuldbyrdelse af straf mv 361
47.5 Betænkningens afsnit IV.Fængselsstraffe 362
47.6 Betænkningens afsnit V. Bødestraffe 379
47.7 Betænkningens afsnit VI. Betingede domme 380
47.8 Betænkningens afsnit VII. Forvaring 380
47.9. Betænkningens afsnit VIII. Fælles bestemmelser for

fuldbyrdelse af straf mv. 381
47.10. Betænkningens afsnit IX. Økonomiske og administrative konsekvenser 383
47.11. Betænkningens afsnit XI. Arbejdsgruppens foreløbige udkast til forslag til lov om fuldbyrdelse af straf mv. 384
47.12. Betænkningens afsnit XII. Arbejdsgruppens foreløbige udkast til forslag til lov om ændring af forskellige lovbestemmelser i forbindelse med gennemførelsen af en særlig lov om fuldbyrdelse af straf mv... 384

XI. Arbejdsgruppens foreløbige udkast til forslag til lov om fuldbyrdelse af straf mv. 385

XII. Arbejdsgruppens foreløbige udkast til forslag til lov om ændring af forskellige lovbestemmelser i forbindelse med gennemførelsen af en særlig lov om fuldbyrdelse af straf mv. **491**

XIII. Bilag 495

Bilag 1. Uddrag af borgerlig straffelov og retsplejeloven.
Bilag 2. Bekendtgørelse af 21. juni 1973 om fuldbyrdelse af frihedsstraf.
Bilag 3. De Europæiske Fængselsregler (vedtaget af Ministerkomiteen den 12. februar 1987).
Bilag 4. Lag om Kriminalvård i Anstalt, Sverige, 1974.
Bilag 5. Brottsbalken, kap. 37., Sverige.
Bilag 6. Lov nr. 7 af 12. desember 1958 om fengselsvesenet, Norge.
Bilag 7. Utkast til ny fengselslov i Norge (afgivet af et udvalg i december 1988).
Bilag 8. Justitsministeriets notat af 7.juni 1989 om adgangen for indsatte til at udgive et fængselsblad.
Bilag 9. Justitsministeriets notat af 8. maj 1989 med overslag over det talmæssige omfang af klager, som efter lovforslaget vil kunne indbringes for retten.

For så vidt angår de administrative bestemmelser, der i øvrigt er omtalt i betænkningen, er der løbende henvist til bestemmelsens placering i Kriminalforsorgens Cirkulæresamling (KC).

AFSNIT I.

I N D L E D N I N G.

Kapitel 1. Forord.

Straffelovrådets arbejdsgruppe vedrørende en lov om straf fuldbyrdelse blev nedsat i juni 1985. Arbejdsgruppens opgave har været til brug for Straffelovrådets videre overvejelser af spørgsmålet om en særlig lov om straf fuldbyrdelse at overveje dette spørgsmål og at udarbejde et udkast til en lov om fuldbyrdelse af straf mv.

Arbejdsgruppen har i juni 1989 foreløbigt afsluttet sit arbejde med udarbejdelsen af denne betænkning med tilhørende udkast til forslag til lov om fuldbyrdelse af straf mv. og forslag til lov om ændring af forskellige lovbestemmelser i forbindelse med gennemførelsen af en særlig lov om fuldbyrdelse af straf mv.

Efter aftale med Straffelovrådet udsendes arbejdsgruppens betænkning med tilhørende lovforslag nu til udtalelse hos en række myndigheder mv. De indkomne høringssvar vil af arbejdsgruppen blive sammenfattet i en særskilt redegørelse og fremsendt til Straffelovrådet sammen med en angivelse af de ændringer i arbejdsgruppens lovudkast, som høringssvarene måtte give anledning til.

København, den 8. juni 1989

Bjarne Christensen (formand)	Ilse Cohn	Lisbeth Victor Hansen
Ole Hansen	Jørgen Langkilde	Claus Larsen
Søren Søltoft Madsen	Vagn Nedergaard	Fritjof Stern Nielsen
William Rentzmann	Birgitte Vestberg	
Lemmy H. Fialin (Sekretær)	Lise Koch (Sekretær)	Claes Nilas (Sekretær)

Kapitel 2. Arbejdsgruppens nedsættelse, kommissorium og sammensætning.

2.1. Arbejdsgruppen vedrørende en lov om fuldbyrdelse af straf mv. blev nedsat af Straffelovrådet den 17. juni 1985.

2.2. Arbejdsgruppens kommissorium er følgende:

"De gældende bestemmelser om straffuldbyrdelse findes dels i nogle få bestemmelser i straffeloven, dels i Justitsministeriets bekendtgørelser af 21. juni 1973 om fuldbyrdelse af frihedsstraf og om behandling af personer, der anbringes i forvaring, og et betydeligt antal cirkulærer.

Diskussionerne på Justitsministeriets kriminalpolitiske konference i januar 1985 og forhandlinger i Folketinget i februar 1985 i forbindelse med behandlingen af nogle private lovforslag har imidlertid vist, at der er et udbredt ønske om en lov om fuldbyrdelse af straf mv. Det er på den baggrund blevet aktuelt for Straffelovrådet at fremskynde sine overvejelser af spørgsmålet om en særlig lov om straffuldbyrdelse. Resultatet af rådets foreløbige drøftelser er på dette punkt blevet, at der til brug for rådets videre overvejelser bør nedsættes en arbejdsgruppe under Straffelovrådet, som skal overveje dette spørgsmål og udarbejde et udkast til en lov om fuldbyrdelse af straf mv.

Det er på forhånd klart, at en ny lov om straffuldbyrdelse må omfatte flere bestemmelser end dem, der i dag findes i straffeloven, og at der på den anden side også efter vedtagelsen af en sådan lov vil være brug for en omfattende administrativ regulering af spørgsmål vedrørende straffuldbyrdelsen. Det vil derfor være en hovedopgave for arbejdsgruppen at tage stilling til, i hvilket omfang og i hvilken form de nugældende bestemmelser om straffuldbyrdelsen i straffeloven og i bekendtgørelser og cirkulærer fremtidig bør nedfældes i lovregler. Det ledende hensyn bør i så henseende være en vurdering af reglernes væsentlighed ud fra principielle - herunder retssikkerhedsmæssige - og praktiske synspunkter.

Der vil formentlig på en række punkter være grund til at drøfte, om reglerne skal have en generel og ufravigelig karakter, eller om de bør udformes som hovedregler eller vejledende principper, der kan fraviges i enkelttilfælde eller i grupper af tilfælde, der ikke egner sig til på forhånd at blive beskrevet i en lovtekst. Dette spørgsmål skal også ses i sammenhæng med de nedenfor nævnte spørgsmål om klageadgang, herunder navnlig spørgsmålet om klageinstansens mulighed for prøvelse af de påklagede afgørelser.

Straffelovrådet har ikke drøftet i enkeltheder, hvorledes grænsen bør drages mellem bestemmelser i straffeloven og bestemmelser i den nye lov. Bestemmelser om strafarterne og de almindelige betingelser for disses anvendelse ved domstolene bør fortsat findes i straffeloven. Det skal endvidere fremhæves, at reglerne om betingelserne for prøveløsladelse og om retsvirkninger af overtrædelse af vilkår for prøveløsladelse, betinget dom, mv. efter Straffelovrådets opfattelse også i fremtiden bør findes i straffeloven, og at disse spørgsmål derfor ikke skal drøf-

tes i arbejdsgruppen. For så vidt angår fuldbyrdelse af bødestraf bør arbejdsgruppen alene tage stilling til spørgsmålet om regler om udståelse af bødeforvandlingsstraffe.

Arbejdsgruppen må tage stilling til, om de nugældende regler i straffeloven eller i administrative bestemmelser skal lægges til grund ved udformningen af forslaget til en ny lov, eller om der bør foretages indholdsmæssige ændringer, fx vedrørende arbejdspligt, udgang eller disciplinærstraf.

Lovudkastet bør udformes under den forudsætning, at Straffelovrådet vil stille forslag om ophævelse af hæftestraffen og om en sænkning af fængselsstraffens minimum til omkring 7 dage. Arbejdsgruppen bør dog samtidig overveje, hvorledes lovudkastet i givet fald påvirkes af, at rådets forslag om afskaffelse af hæftestraffen ikke gennemføres.

Om lovudkastets nærmere indhold bemærkes følgende. Udkastet bør indeholde bestemmelser om anbringelse af fængselsdømte og forvarede, herunder bestemmelser om anbringelse i statsfængsler og arresthuse, om anbringelse i og overførsel mellem åbne og lukkede anstalter, om anbringelse af personer dømt til forvaring og om overførsel fra afsoningsanstalt til hospital eller anden egnet institution.

Lovudkastet bør endvidere indeholde bestemmelser om de fængselsdømtes rettigheder og pligter under straffuldbyrdelsen, herunder bestemmelser om arbejde og undervisning, udgang, besøg og brevveksling samt om anvendelse af disciplinærstraf og sikringsmidler.

For så vidt angår bestemmelserne om arbejde og undervisning bemærkes, at justitsministeren den 4. oktober 1982 har nedsat et udvalg under Direktoratet for Kriminalforsorgen med den opgave at udarbejde en redegørelse for beskæftigelsen ved arbejde, undervisning og fritidsvirksomhed. Udvalget skal på grundlag af redegørelsen overveje, hvorvidt der bør ske ændringer i indholdet og organisationen af beskæftigelsen, samt fremkomme med de forslag, som udvalgets overvejelser og vurderinger måtte give anledning til. Udvalget har afgivet en foreløbig redegørelse og indstilling vedrørende de indsattes vederlag for arbejde og undervisning. Udvalget forventes at afgive endelig betænkning omkring årsskiftet 1985/86. Straffelovrådets arbejdsgruppe bør tage kontakt til dette udvalg, således at overvejelserne i videst muligt omfang koordineres.

Straffelovrådet er som en del af kommissoriet om det strafferetlige sanktionssystem bl.a. blevet anmodet om en udtalelse om nogle af reglerne om udgang på baggrund af en i juni 1977 afgiven redegørelse fra en arbejdsgruppe under Direktoratet for Kriminalforsorgen. En anden arbejdsgruppe under Direktoratet for Kriminalforsorgen har i foråret 1985 afgivet en indstilling om behovet for ændring af udgangsreglerne. Indstillingen har været forelagt tjenestestederne mv. til udtalelse, og på grundlag heraf forventer Direktoratet for Kriminalforsorgen indenfor kortere tid gennemført visse mindre ændringer af de gældende udgangsregler. Det forudsættes, at Straffelovrådets arbejdsgruppe i forbindelse med sine drøftelser af udgangsreglerne tager disse forslag og de hertil indkomne bemærkninger i betragtning.

I forbindelse med spørgsmålet om prøveløsladelse er det i Straffelovrådet ble-

vet drøftet, om der bør indføres en ny form for klageadgang for domfældte, der har fået afslag på prøveløsladelse. Straffelovrådet er foreløbig mest tilbøjelig til at mene, at oprettelsen af et særligt nævn som klageinstans i givet fald bør foretrækkes frem for domstolskontrol.

Et tilsvarende spørgsmål om klageadgang kan opstå med hensyn til nogle af de afgørelser vedrørende straf fuldbyrdelsen, som henhører under arbejdsgruppens opgave, fx afgørelser om nægtelse af udgang, beslutning om overførsel fra åben til lukket anstalt eller om nægtelse af overførsel fra lukket til åben anstalt. Straffelovrådet anmoder derfor arbejdsgruppen om at tage stilling til, hvorledes man skal vurdere spørgsmålet om klageadgang, herunder hvordan en nævnsordning i givet fald bør udformes. Arbejdsgruppens bemærkninger og forslag herom vil i øvrigt også kunne få betydning for Straffelovrådets overvejelser vedrørende det foran nævnte spørgsmål om klageadgang med hensyn til afgørelser vedrørende prøveløsladelse.

Selv om de hensyn, der taler for at gennemføre en særlig lov om straffuldbyrdelse, helt overvejende vedrører frihedsberøvelse, bør arbejdsgruppen overveje, i hvilket omfang der er behov for at medtage bestemmelser om kriminalforsorg i frihed.

Arbejdsgruppen bør være opmærksom på de internationale bestemmelser, som vedrører straffuldbyrdelsen, herunder FN's og Europarådets resolutioner om standard minimum regler for behandlingen af indsatte. Det forudsættes, at arbejdsgruppen også skaffer sig et nærmere kendskab til reformbestræbelser på dette område. Arbejdsgruppen bør i den forbindelse også være opmærksom på gældende ret og aktuelle overvejelser vedrørende lovregler om straf fuldbyrdelse i de andre nordiske lande.

Det er over for Straffelovrådet oplyst, at Justitsministeriet gerne vil kunne fremsætte et forslag til en lov om straffuldbyrdelse i folketingssamlingen 1986/87. Af hensyn til muligheden herfor og af hensyn til Straffelovrådets egne drøftelser på grundlag af arbejdsgruppens udtalelse skal man anmode om, at udtalelsen må foreligge snarest muligt".

2.3. Som medlemmer af arbejdsgruppen blev udpeget følgende:
Kontorchef i Justitsministeriet Michael Elmer (formand),
Afdelingsleder Fritjof Stern Nielsen,
Fængselsinspektør Ilse Cohn,
Fængselsinspektør Ole Hansen,
Fængselsinspektør William Rentzmann,
Forbundsformand Søren Andersen,
Landsdommer Marie-Louise Andreasen,
Politimester Jørgen Langkilde,
Advokat Søren Søltoft Madsen,
Advokat Lisbeth Victor Hansen, og
Statsadvokat Birgitte Vestberg.

I december 1985 blev daværende vicepræsident Marie-Louise Andreasen afløst som medlem af arbejdsgruppen af byretsdommer Claus Larsen.

Den 24. marts 1987 blev kontorchef Michael Elmer afløst som medlem af og formand for arbejdsgruppen af landsdommer Bjarne Christensen.

Den 31. maj 1988 blev forbundsformand Søren Andersen afløst som medlem af arbejdsgruppen af forbundsformand Vagn Nedergaard.

Som sekretærer for arbejdsgruppen har fungeret vicefængselsinspektør, lic.jur. Lise Koch, fuldmægtig Claes Nilas, Justitsministeriet og fuldmægtig Lemmy H. Fialin, Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen.

Tekstbehandlingsopgaverne i forbindelse med udarbejdelse af betænkningen er udført af overassistent Lillian Bidstrup, Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen.

Kapitel 3. Arbejdsgruppens tilrettelæggelse og gennemførelse af sit arbejde.

3.1. Arbejdsgruppen har afholdt 39 møder, heraf 25 møder i perioden indtil marts 1987. Arbejdsgruppen har endvidere besøgt statsfængslerne i Horsens, i Ringe, på Søbysøgård, i Vridsløselille og ved Horserød, arresthuset i Århus samt kriminalforsorgens afdeling København Vest. Arbejdsgruppen har foretaget en studierejse til Sverige og har i forbindelse hermed haft drøftelser med repræsentanter for det svenske justitsministerium og med det svenske kriminalvårdsnævn samt aflagt besøg på anstalten Österåker.

3.2. Som det fremgår af arbejdsgruppens kommissorium, har arbejdsgruppen bl.a. skulle tage stilling til, om de gældende regler i straffeloven eller i administrative bestemmelser skal lægges til grund ved udformningen af forslaget til en straffuldbyrdelseslov, eller om der bør foretages indholdsmæssige ændringer. Arbejdsgruppen har på denne baggrund valgt at tilrettelægge sit arbejde således, at man for hvert enkelt område inden for straf fuldbyrdelsen har foretaget en nøje gennemgang ikke alene af lovregler og administrative forskrifter, men også af den administrative praksis både ved de enkelte institutioner og i Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen. Denne tilrettelæggelse af arbejdet har bl.a. gjort det muligt for arbejdsgruppen i forbindelse med sit udkast til forslag til lov om fuldbyrdelse af straf mv. at pege på områder, hvor gældende administrativ praksis efter arbejdsgruppens opfattelse bør ændres. Den pågældende arbejdsform har imidlertid været meget tidskrævende og derfor en medvirkende årsag til, at arbejdsgruppens betænkning ikke blev afgivet inden for den oprindelige tidsramme. Arbejdsgruppen har imidlertid løbende holdt Straffelovrådet og Justitsministeriet orienteret om det tidsmæssige forløb af arbejdsgruppens arbejde. Den pågældende arbejdsform har samtidig medført, at drøftelserne i arbejdsgruppen har kunnet indgå i grundlaget for kriminalforsorgens løbende justering af regler og praksis.

3.3. Ved sammensætningen af arbejdsgruppen blev det tillagt væsentlig betydning, at arbejdsgruppen bl.a. fik deltagelse af advokater, som gennem dagligt arbejde som forsvarere i straffesager har kontakt til personer, der er eller har været indsatte i fængsler og arresthuse, eller som er eller har været betinget dømte med tilsyn og særvilkår. Arbejdsgruppen har endvidere tillagt det betydning, at man under de besøg, som man har foretaget på fængsler og i arresthuse, i alle tilfælde har ført drøftelser med repræsentanter for forskellige grupper af indsatte, ligesom arbejdsgruppens medlemmer under rundvisning i de enkelte institutioner har haft adgang til enkeltvis eller i grupper at føre supplerende drøftelser både med de indsattes talsmænd og med indsatte, der ikke var valgt som talsmænd for grupper af indsatte på institutionen. Endvidere har enkelte indsatte tilsendt arbejdsgruppen materiale, der er indgået i grundlaget for arbejdsgruppens drøftelser og overvejelser.

Det har oprindelig været arbejdsgruppens tanke at gentage institutionsbesøgene i forbindelse med afslutningen af arbej dsgruppens arbej de, således at særlige spørgsmål eventuelt på ny kunne drøftes med indsatte og ansatte, inden arbejdsgruppen afgav sin betænkning til Straffelovrådet. Arbejdsgruppen har tilkendegivet denne foreløbige opfattelse under institutionsbesøgene i 1986.

Ved sit videre arbejde med betænkningen og det samlede udkast til forslag til lov om fuldbyrdelse af straf mv. er arbejdsgruppen imidlertid nået til den konklusion, at eventuelle fornyede drøftelser af særlige fuldbyrdelsesspørgsmål med enkelte indsatte og ansatte ikke vil udgøre et tilstrækkeligt grundlag for disse gruppers samlede muligheder for på forsvarlig måde at vurdere og dermed påvirke indholdet af en kommende straf fuldbyrdelseslov. Herefter og for at fremskynde det videre arbejde med en sådan lovgivning har arbejdsgruppen derfor aftalt med Straffelovrådet, at arbejdsgruppens betænkning med tilhørende samlet lovforslag udsendes til høring, før Straffelovrådet behandler betænkningen, og at der i forbindelse med høring af kriminalforsorgens enkelte institutioner også skal gives de indsatte og beboerne på kriminalforsorgens pensioner mulighed for at gøre sig bekendt med arbejdsgruppens samlede overvejelser og forslag samt på baggrund heraf mulighed for samlet eller enkeltvis at afgive særskilte udtalelser. Det er endvidere aftalt med Straffelovrådet, at arbejdsgruppen sammenfatter høringssvarene i en særskilt redegørelse og fremsender denne til Straffelovrådet sammen med en angivelse af de ændringer i arbejdsgruppens lovudkast, som høringssvarene måtte give anledning til. På denne måde vil såvel høringssvarene som arbejdsgruppens stillingtagen hertil kunne indgå i grundlaget for Straffelovrådets endelige behandling af spørgsmålet om en lov om fuldbyrdelse af straf mv.

3.4. Arbejdsgruppen har siden foråret 1988 stilet mod at afslutte sit arbejde på et sådant tidspunkt, at Straffelovrådet ville have mulighed for at påbegynde sine overvejelser i løbet af efteråret 1989. Denne tidsplan sammenholdt med beslutningen om gennemførelse af en høringsrunde før Straffelovrådets behandling af spørgsmålet om en særlig straffuldbyrdelseslov har forudsat, at arbejdsgruppen ville kunne afslutte sine foreløbige overvejelser inden sommeren 1989.

På denne baggrund har kriminalforsorgens udsendelse i maj 1989 af regler om særlige afsoningsforhold for visse nærmere bestemte (farlige) indsatte gjort det nødvendigt for arbejdsgruppen på ny at overveje mulighederne for at overholde den nævnte tidsplan. Der har i den forbindelse været enighed i arbejdsgruppen om, at spørgsmålet om udarbejdelsen af et specielt regelsæt vedrørende særligt restriktive afsoningsforhold for en lille gruppe særligt farlige indsatte er et spørgsmål, som også i arbejdsgruppen må overvejes nøje. En endelig stillingtagen til det nævnte spørgsmål ville derfor efter arbejdsgruppens opfattelse gøre det nødvendigt at udskyde tidspunktet for arbejdsgruppens afslutning af sine overvejelser. Dette ville uundgåeligt medføre en yderligere forsinkelse af det videre arbejde med udarbejdelsen af en straffuldbyrdelseslov, og for at undgå en sådan yderligere forsinkelse har arbejdsgruppen efter en foreløbig drøftelse af spørgsmålet om nødvendigheden af et særligt regelsæt vedrørende afsoningsfor-

holdene for visse nærmere bestemte (farlige) indsatte besluttet, at den ovenfor nævnte tidsplan skal fastholdes, og at arbejdsgruppens videre drøftelser og endelige stillingtagen til det nævnte spørgsmål derfor kan ske i forbindelse med arbejdsgruppens behandling af de indkomne høringssvar.

Under den nævnte foreløbige drøftelse af spørgsmålet om nødvendigheden af et særligt regelsæt om afsoningsforholdene for visse nærmere bestemte (farlige) indsatte har nogle medlemmer af arbejdsgruppen givet udtryk for, at de finder det ønskeligt, at der i en lov om fuldbyrdelse af straf mv. medtages regler, der fx i form af en bemyndigelse til justitsministeren giver mulighed for at fastsætte et særligt regelsæt om afsoningsforholdene for visse nærmere bestemte indsatte, der er dømt for farlig kriminalitet, og som under indsættelsen er undveget eller har forsøgt at undvige ved hjælp af personfarlige metoder, og som fortsat antages at frembyde en undvigelsesrisiko. Disse medlemmer har samtidig peget på den mulighed, at en beslutning om omfattelse af sådanne særlige regler skal kunne indbringes for domstolene, og at en sådan domstolsprøvelse skal træde i stedet for domstolsprøvelse af de enkelte indgreb over for den indsatte.

Andre medlemmer af arbejdsgruppen har under den foreløbige drøftelse af spørgsmålet givet udtryk for den opfattelse, at det også efter arbejdsgruppens foreløbige udkast til lov om fuldbyrdelse af straf mv. vil være muligt at gennemføre en straffuldbyrdelse med meget restriktive afsoningsforhold. Disse medlemmer, der er enige i, at der i forhold til nogle ganske få særligt farlige indsatte kan være behov for særligt restriktive afsoningsforhold, er derfor umiddelbart af den opfattelse, at der ikke er behov for et særligt generelt regelsæt, men at de nødvendige restriktive afsoningsforhold vil kunne gennemføres ved en konkret vurdering af hvert enkelt af de indgreb, der er hjemmel til efter lovudkastet og med mulighed for den indsatte til at påklage sådanne indgreb i overensstemmelse med lovforslagets almindelige bestemmelser om klageadgang.

3.5. Arbejdsgruppen har herefter foreløbigt afsluttet sit arbejde i juni 1989.

AFSNIT II.

INTERNATIONAL OG FREMMED RET.

Kapitel 4. International ret.

4.1. Arbejdsgruppens kommissorium.

I arbejdsgruppens kommissorium er det anført, at arbejdsgruppen bør være opmærksom på de internationale bestemmelser, som vedrører straffuldbyrdelsen, herunder FN's og Europarådets resolutioner om Standardminimumregler for behandlingen af indsatte. Det er forudsat, at arbejdsgruppen også skaffer sig et nærmere kendskab til reformbestræbelser på dette område.

4.2. International ret.

Vedrørende internationale bestemmelser har arbejdsgruppen især været opmærksom på De Europæiske Fængselsregler, der blev vedtaget af Europarådets ministerkomite den 12. februar 1987, og som udgør en revideret europæisk udgave af standardminimumsregler for behandlingen af indsatte.

Det er i indledningen til De Europæiske Fængselsregler anført, at reglerne har til formål bl.a. at etablere en række minimumsnormer for alle de aspekter af fængselsadministration, som er væsentlige for menneskets betingelser og for en positiv behandling inden for moderne og fremskridtsvenlige systemer. Endvidere skal De Europæiske Fængselsregler bl.a. skabe realistiske grundlæggende principper, hvorefter fængselsadministrationerne samt de ansvarlige for inspektion af fængslernes forhold og ledelse kan foretage en gyldig bedømmelse af aktiviteterne og måle en udvikling mod højere standarder.

Det er i reglerne understreget, at reglerne ikke udgør et idealsystem, og at mange europæiske fængselsvæsener i praksis allerede fungerer på et niveau, der ligger en del over de i reglerne beskrevne standarder.

De Europæiske Fængselsregler indeholder bl.a. bestemmelser om de grundlæggende principper for frihedsberøvelse, om fordeling og inddeling af indsatte, om disciplin og straf, om kontakt med verdenen uden for institutionen, om tvangsmidler, om klageadgang, om arbejde, om forberedelse til løsladelse og om klageadgang. De Europæiske Fængselsregler er i deres helhed optaget som bilag 3 til denne betænkning.

Kapitel 5. Fremmed ret.

5.1. Arbejdsgruppens kommissorium.

I arbejdsgruppens kommissorium er det anført, at arbejdsgruppen bør være opmærksom på gældende ret og aktuelle overvejelser vedrørende lovregler om straffuldbyrdelsen i de andre nordiske lande.

For så vidt angår gældende ret og aktuelle overvejelser vedrørende lovregler om straf fuldbyrdelse i andre lande har arbejdsgruppen herefter især undersøgt forholdene på dette område i Sverige og Norge.

5.2. Straffuldbyrdelse i Sverige og Norge.

5.2.1. Lovregler om straffuldbyrdelse i Sverige.

I Sverige findes der en generel lov om straffuldbyrdelse: Lag om kriminalvård i anstalt (fra 1974). Loven angår kriminalforsorg i anstalt (rigsanstalt eller lokalanstalt) efter en dom til fængsel.

I loven er det angivet, at kriminalforsorg i en anstalt skal udformes på en sådan måde, at den indsattes tilpasning til samfundet fremmes og skadelige følger af frihedsberøvelsen modvirkes. Der er herefter i loven en række mere detaljerede bestemmelser om fordelingen af de indsatte, om arbejde og undervisning, religionsfrihed, enrumsanbringelser, om adgangen til at have effekter og penge, om brevveksling, om besøg, om telefonsamtaler, om udgang, om talsmandsordninger, om lægehjælp, om disciplinære foranstaltninger, om mulighed for kropsvisitation og om klagemuligheder mv. Der er således tale om en rammelov, som tager mange af de samme emner op, som findes reguleret i den danske bekendtgørelse af 21. juni 1973 om fuldbyrdelse af frihedsstraf (KC E-2-1).

Den svenske lov er optrykt som bilag 4 til denne betænkning.

Den almindelige klageordning i Sverige er således, at afgørelser truffet af den enkelte anstalt kan påklages til Kriminalvårdsstyrelsen. Kriminalvårdsstyrelsen afgørelser i konkrete sager kan påklages til Kammarrätten, der er sammensat af 3 jurister. Behandlingen af sager i Kammarrätten foregår på skriftligt grundlag, og i praksis ydes ikke klagebistand fra en forsvarer eller anden person, selvom der er mulighed herfor efter lovgivningen. Sagsbehandlingstiden ligger normalt på 10-14 dage, men hvor en sag har en hastende karakter, kan der træffes afgørelse hurtigere.

Der kan efter indhentelse af en særlig klagetilladelse ske indbringelse af sagen for regeringsrätten, fx hvor der er tale om et principielt tilfælde. Regeringsrätten er den højeste forvaltningsdomstol.

I forbindelse med arbejdsgruppens besøg i september måned 1987 i Sverige blev det oplyst, at Kriminalvårdsstyrelsen træffer afgørelse i sager i henhold til loven om kriminalvård i anstalt i ca. 35.000 tilfælde pr. år. Heraf påklages ca. 1.000 afgørelser pr. år til Kammarrätten.

Undtaget fra den ovenfor nævnte almindelige klageordning fra Kriminalvårdsstyrelse til Kammarrät er sager vedrørende prøveløsladelse for indsatte,

som er dømt til fængsel i mindst 2 år. Det samme gælder for sager vedrørende udstationering med henblik på en forberedelse af løsladelsen for få vidt angår den samme gruppe indsatte. For gruppen af indsatte, som er dømt til fængsel i mindst 2 år, gælder den almindelige regel i Sverige om obligatorisk prøveløsladelse efter afsoning af halvdelen af den fastsatte straf ikke.

I de her nævnte sager træffer det såkaldte Kriminalvårdsnämnd afgørelsen som første og eneste instans.

Kriminalvårdsnämnden er endvidere klageinstans i forhold til de lokale Övervakningsnämnderna, som er klageorganer, der består af 5 medlemmer, hvoraf formand og næstformand skal have gjort tjeneste som dommer og udpeges af regeringen. De øvrige 3 medlemmer er lægmænd og vælges lokalt. Disse nævn behandler sager i forbindelse med kriminalforsorgen i frihed om bl.a. reaktioner ved vilkårsovertrædelser. Övervakningsnämnden behandler endvidere sager om udstationering med henblik på forberedelse af løsladelse for personer, som er idømt en straf på under fængsel i 2 år. Også disse afgørelser kan påklages til Kriminalvårdsnämnden.

Der er lovregler om adgang for den dømte til mundtligt at forelægge sin sag for Kriminalvårdsnämnden. Denne mulighed udøves i praksis dog kun i få tilfælde.

Kriminalvårdsnämnden er sammensat af 5 medlemmer, hvoraf 1 er ordførende. Den ordførende skal være eller have været indehaver af et dommerembede. Medlemmerne udpeges af regeringen for en periode af 5 år.

Reglerne om Kriminalvårdsnämndens sammensætning mv. fremgår af Brottsbalken, kapitel 37, der er optaget som bilag 5 til denne betænkning. Alle Kriminalvårdsnämndens afgørelser er som nævnt endelige.

5.2.2. Lovregler om straffuldbyrdelse i Norge.

5.2.2.1. Den gældende norske lov er fra den 12. december 1958 med titlen: Lov om fengselsvesenet. Der er i årene siden 1958 foretaget en række ændringer af loven, og den foreslås nu afløst af en helt ny fængselslov, jf. neden for under pkt. 5.2.2.2.

Den gældende norske lov, der optrykkes som bilag 6 til denne betænkning, indeholder kapitler om administrative bestemmelser, indsættelse i fængselsvæsenets anstalter, behandlingen af de indsatte (enrum/fællesskab, arbejdspligt, lægetilsyn, adgang til ophold i fri luft, adgang til besøg og brevveksling, disciplinære foranstaltninger, reaktion ved indtagelse af berusende drikke, anbringelse i sikkerhedscelle, udgang), bestemmelser om løsladelse og genindsættelse og om behandlingen af andre indsatte, dvs. bl.a. varetægtsfængslede.

5.2.2.2. Den **10.** oktober 1980 blev der nedsat et udvalg i Norge med henblik på at vurdere ændringer i fængselslovgivningen. I kommissoriet blev der særligt peget på ønsket om en gennemgang af den administrative opbygning af fængselsvæsenet samt en gennemgang af de materielle regler om behandlingen af de indsatte.

I december måned 1988 fremlagde fængselslovsudvalget sin udredning, som indeholdt et forslag til en ny fængselslov. Denne udredning blev afgivet til det

kongelige norske justis- og politidepartement.

Udvalget foreslår en række ændringer for så vidt angår den administrative opbygning af fængselsstyret og af fængselsvæsenets lokalledelse.

Udvalget foreslår samtidig ændringer i den gældende klageordning. Herefter er fængselsstyret klageorgan i alle sager, der afgøres af direktøren for det lokale fængselsdistrikt. For bl.a. at undgå, at arbejdsgiverrollen og klagesagskompetencen forenes i én instans (justisdepartementet), foreslår udvalget oprettet et selvstændigt og uafhængigt klagenævn. Nævnet forudsættes arbejdsmæssigt og organisationsmæssigt adskilt fra det ordinære forvaltningsapparat. Det skal dog være et forvaltningsorgan, og det er de almindelige sagsbehandlingsregler efter forvaltningsloven, der efter udvalgets forslag skal komme til anvendelse. Nævnet foreslås sammensat af 3 medlemmer udnævnt på åremål.

Det har i øvrigt været et grundprincip i udvalgets forslag til en ny fængselslov, at den indsatte ikke må undergives andre indskrænkninger end dem, der er nødvendige for gennemførelsen af straf fuldbyrdelsen.

Udvalget har endvidere principielt overvejet, hvor detaljerede og udførlige lovens regler om behandlingen af de indsatte skal være. Dette skal ses på baggrund af, at den gældende fængselslov i stor udstrækning overlader myndighedsudøvelsen til forvaltningens frie skøn, hvilket i første række ud fra retssikkerhedsbetragtninger har været kritiseret fra flere sider. Det er udvalgets opfattelse, at alle regler vedrørende rettigheder og pligter for de domfældte, som er undergivet straf fuldbyrdelse, skal være så klare og udtømmende som muligt. Det ideelle ville antagelig være helt nøjagtigt at angive, hvilke betingelser der skulle være opfyldt for at en afgørelse kan træffes og med angivelse af indholdet af afgørelsen. Udvalget har imidlertid ikke - bortset fra de mest indgribende og restriktive indgreb - anset det for muligt at gennemføre en sådan model. Der er en sådan mangfoldighed af situationer, der skal reguleres, at det ville være umuligt at give en fuldstændig udtømmende regelsamling, der ville overflødiggøre et skøn. I stedet kan retssikkerhedshensynet varetages ved, at der gives klare retningslinier for skønsudøvelsen.

For udvalget har det stået som noget centralt at være mest muligt præcis i udformningen af regler, der indebærer restriktive indgreb, og ved undtagelser fra de regler, der gælder i samfundet i øvrigt, jf. herved det normaliseringsprincip, som udvalget har valgt at lægge til grund.

Udvalget er ligeledes opmærksom på, at man fortsat i en fængselslov må have delegationsfuldmagter. Forholdene i de enkelte anstalter er for forskellige til, at alle forhold kan reguleres i en fælles tekst, og forholdene forandrer sig endvidere så hurtigt, at der er behov for en smidig ændringsprocedure.

Udvalget foreslår et nyt fuldbyrdelsessystem, hvorefter prøveløsladelsesinstituttet ophæves mod en tilsvarende nedsættelse af strafudmålingen ved domsafsigelsen. Herudover finder udvalget behov for et mere differentieret afsoningssystem, bl.a. for at gøre det muligt at gennemføre en progression frem til friere afsoningsalternativer under straffuldbyrdelsen.

Udvalget opstiller 5 forskellige afsoningsalternativer:

a) som den strengeste afsoningsform foreslås afsoning i fængsel med sær-

lige sikkerhedsforanstaltninger, dvs. fængselspladser med en maksimal ydre og indre sikkerhed.

b) afsoning i ordinært lukket fængsel.
c) afsoning i et åbent fængsel.
d) afsoning i såkaldt "hybelhus", der bl.a. omfatter forskellige frigangshjem, der hidtil har været administreret af kriminalforsorgen i frihed.
e) straf fuldbyrdelse uden for anstalt.

Udvalget foreslår herefter indført en hovedregel om, at afsoning skal påbegyndes i åbent fængsel. Der er dog opstillet undtagelser herfra - således skal afsoning i lukket fængsel ske, når den domfældte er idømt straf af fængsel i 2 år eller mere, eller når der er grund til at antage, at den domfældte vil unddrage sig straffuldbyrdelsen.

Et centralt led i udvalgets forslag til en differentieret afsoningsmodel er som nævnt oplægget til fængselsmyndighederne om, at der skal ske en progression i afsoningen, således at domfældte som udgangspunkt forudsættes at skulle overføres til mindre restriktive fuldbyrdelsesalternativer. Fængselsmyndighederne pålægges en pligt til at vurdere, om sådan overførsel kan finde sted.

Udvalget opstiller forskellige regler om kontrolforanstaltninger, kortvarig forebyggende foranstaltninger (delvis udelukkelse fra fællesskabet), disciplinærstraffe, arbejde/undervisning, fysisk aktivitet, opbevaring af private ejendele og disponering vedrørende penge, kontakt med omverdenen, brevveksling, besøg, telefonering, udgangsordninger, strafafbrydelse, frigang, interview, talsmandsordninger og bestemmelser om de indsattes organisations- og forsamlingsfrihed.

Det norske udvalgs lovforslag er medtaget som bilag 7 til denne betænkning.

AFSNIT III.

ALMINDELIGE SPØRGSMÅL VEDRØRENDE EN LOV OM FULDBYRDELSE AF STRAF MV.

Kapitel 6. Formålet med en særlig lov om fuldbyrdelse af straf mv.

6.1. Lovregulering af straf fuldbyrdelsen og vurdering af straf fuldbyrdelsens indhold.

Baggrunden for overvejelserne om udarbejdelse af en særlig lov om fuldbyrdelse af straf mv. er navnlig den mere principielle opfattelse, at fuldbyrdelse af straf og især af frihedsstraf er et retsområde af så indgribende karakter, at den retlige regulering af området bør ske ved lov og ikke i det væsentlige - og også for så vidt angår de mere overordnede retningslinier - ved administrative forskrifter.

Fuldbyrdelsen af de retsfølger, der nedenfor foreslås omfattet af en særlig lov om fuldbyrdelse af straf mv., foregår efter gældende ret efter et omfattende og detaljeret regelsæt. Hovedparten af disse regler er administrativt fastsat, og et hovedsigte med udarbejdelsen af en særlig lov om fuldbyrdelse af straf mv. er derfor at ændre den administrative regulering til en egentlig lovregulering.

Som det fremgår af arbejdsgruppens kommissorium, er det på forhånd klart, at der også efter vedtagelsen af en lov om fuldbyrdelse af straf mv., vil være brug for en omfattende administrativ regulering af spørgsmål vedrørende straffuldbyrdelsen. Det er derfor i kommissoriet fastslået, at det for arbejdsgruppen vil være en hovedopgave at tage stilling til, i hvilket omfang og i hvilken form de nugældende bestemmelser om straffuldbyrdelsen i straffeloven og i bekendtgørelser og cirkulærer fremtidigt bør nedfældes i lovregler. Om dette spørgsmål er det i kommissoriet anført, at det ledende hensyn bør være en vurdering af reglernes væsentlighed ud fra principielle - herunder retssikkerhedsmæssige - og praktiske synspunkter.

For arbejdsgruppen er det imidlertid ikke blot et spørgsmål om at overveje, hvilke af de gældende regler, der er af så principiel karakter, at de bør foreslås ophøjet til lovregler som en del af en særlig lov om fuldbyrdelse af straf mv. I overensstemmelse med sit kommissorium har arbejdsgruppen endvidere nøje vurderet, om de gældende regler i administrative bestemmelser (og i straffeloven) skal lægges til grund ved udformningen af forslaget til den nye lov. I forbindelse hermed har arbejdsgruppen yderligere overvejet, om bestemmelser, som arbejdsgruppen efter den foran nævnte vurdering af reglernes væsentlighed ikke finder bør lovfæstes i en særlig lov om fuldbyrdelse af straf mv., indholdsmæssigt bør fastholdes i kommende administrative bestemmelser eller søges ændret. Arbejdsgruppens forslag til ændrede administrative bestemmelser eller til ændret praksis i øvrigt er medtaget ved henstillinger herom i betænkningens enkelte kapitler eller i bemærkningerne til de enkelte bestemmelser i arbejdsgruppens udkast til forslag til lov om fuldbyrdelse af straf mv.

For arbejdsgruppen har et hovedformål med udarbejdelsen af et forslag til en særlig lov om fuldbyrdelse af straf mv. derfor været i lovregler at opstille de overordnede retningslinier og principper for fuldbyrdelsen af straffe mv. og - med de begrænsninger der følger af arbejdsgruppens kommissorium - i forbindelse her-

med at foretage en nøje vurdering af den måde, hvorpå fuldbyrdelsen bør foregå.

6.2. Loven som vejledning for de dømte.

Et andet hovedformål for arbejdsgruppen ved udarbejdelsen af udkastet til lovforslag har været, at en særlig lov om fuldbyrdelse af straf mv. bør kunne tjene til vejledning for de dømte om straffuldbyrdelsens indhold. For at opfylde dette formål har arbejdsgruppen fundet det hensigtsmæssigt at lade lovens opbygning afspejle de enkelte retsfølger, således at loven indeholder et afsnit om fuldbyrdelsen af hver af de berørte retsfølger.

Bl.a. af hensyn til lovens mulighed for at tjene som vejledning for de dømte ville det for så vidt være ønskeligt, om de enkelte lovbestemmelser kunne udformes på en sådan måde, at der var tale om generelle og ufravigelige regler. Som det fremgår af arbejdsgruppens kommissorium, kan der imidlertid på en række punkter være grund til at drøfte, om reglerne skal have denne karakter, eller om reglerne bør udformes som hovedregler eller vejledende principper, der kan fraviges i enkelte tilfælde eller i grupper af tilfælde, der ikke egner sig til på forhånd at blive beskrevet i en lovtekst.

Ved udarbejdelsen af sit udkast til lovforslag har arbejdsgruppen tillagt det væsentligt betydning at søge antallet af fravigelige bestemmelser begrænset. Alligevel indeholder arbejdsgruppens udkast en hel del fravigelige bestemmelser. Ønsket om ufravigelige bestemmelser har ofte været fremsat i forbindelse med overvejelser om behovet for udarbejdelse af en særlig lov om fuldbyrdelse af straf mv. Arbejdsgruppen finder det derfor rigtigst allerede her at slå fast, at baggrunden for medtagelsen i lovforslaget af en række fravigelige bestemmelser navnlig er det forhold, at en håndhævelse af et princip om ufravigelige regler efter arbejdsgruppens opfattelse gennemgående ville medføre, at fuldbyrdelsesvilkårene for store grupper af dømte måtte skærpes. Dette skyldes, at det ellers ikke ville være muligt for kriminalforsorgen at fastholde en gennemførelse af straffuldbyrdelsen også overfor de relativt få sværest belastede af de dømte. Ved forslag om fravigelige bestemmelser har arbejdsgruppen dog samtidig lagt afgørende vægt på dels at understrege og fremhæve betingelserne for fravigelse, dels at øge og understrege kravet til angivelse af begrundelsen for sådanne fravigelser, således at den dømte i hvert enkelt tilfælde får bedst mulig klarhed over baggrunden for afgørelsen og dermed bedst muligt grundlag for at tage stilling til, om afgørelsen skal påklages.

Kapitel 7. Området for en særlig lov om fuldbyrdelse af straf mv.

7.1. Arbejdsgruppens kommissorium mv.

Det er i arbejdsgruppens kommissorium bl.a. anført, at de hensyn, der taler for at gennemføre en særlig lov om straf fuldbyrdelse, helt overvejende vedrører frihedsberøvelse. Arbejdsgruppen er dog samtidig anmodet om at overveje, i hvilket omfang der er behov for at medtage bestemmelser om kriminalforsorg i frihed.

Arbejdsgruppen har på denne baggrund fundet det rigtigst at foretage en gennemgang af det samlede strafferetlige sanktionssystem som grundlag for den nærmere afgrænsning af området for en lov om fuldbyrdelse af straf mv.

7.2. Det strafferetlige sanktionssystem.

De væsentligste regler om retsfølger (sanktioner) i anledning af strafbare handlinger eller undladelser findes i den borgerlige straffelov, men også andre love indeholder hjemmel til ikendelse af særlige retsfølger i anledning af strafbart forhold.

7.2.1. Den borgerlige straffelov.

Straffelovens regler om retsfølger af strafbare handlinger og undladelser bygger på en hovedsondring mellem straffe, betingede domme og andre retsfølger.

Straffe er i straffelovens § 31 defineret som fængsel, hæfte og bøde. Bestemmelser om anvendelse og fuldbyrdelse af straffe findes i straffelovens kapitel 6. Som det er nævnt ovenfor, er lovreguleringen af straffuldbyrdelsens indhold dog begrænset til nogle få bestemmelser navnlig vedrørende prøveløsladelse.

Straffelovens kapitel 7 indeholder regler om ***betingede domme.*** Det er et fællestræk for betingede domme, at en forskyldt straf (fængsel, hæfte eller bøde) ikke fuldbyrdes, hvis den dømte i en prøvetid ikke begår strafbart forhold eller overtræder de vilkår, som i øvrigt måtte være fastsat i den enkelte sag. Straffelovens regler om betingede domme vedrører navnlig spørgsmålene om anvendelsen af betingede domme, om vilkår for betingede domme og om reaktionerne ved vilkårsovertrædelser. Gennemførelsen (fuldbyrdelsen) af en betinget dom er kun omtalt i enkelte af lovbestemmelserne.

Straffelovens kapitel 9 indeholder regler om ***andre*** *retsfølger* (end straffe og betingede domme) af den strafbare handling eller undladelse. Efter straffelovens §§ 68 og 69 kan retten overfor psykisk afvigende personer træffe bestemmelse om anvendelse af en række forskellige foranstaltninger, der måtte findes formålstjenlige for at forebygge yderligere lovovertrædelser. Foranstaltningerne kan være af mindre indgribende karakter og omfatte f.eks. tilsyn eller bestemmelser vedrørende opholdssted eller arbejde. Foranstaltningerne kan imidlertid også bestå i frihedsberøvelse ved anbringelse i hospital for sindslidende, i institu-

tion for åndssvage eller under åndssvageforsorg eller i egnet hjem eller institution til særlig pleje eller forsorg. Efter straffelovens § 70 kan en person under nærmere angivne betingelser dømmes til forvaring, der er en tidsubestemt frihedsberøvelse, som fuldbyrdes i kriminalforsorgens institutioner. Efter bestemmelser i straffelovens §§ 75-79 kan der endvidere ske konfiskation og rettighedsfortabelse.

Også for så vidt angår de retsfølger, der er nævnt i straffelovens kapitel 9, gælder det, at straffelovens regler kun i meget begrænset omfang vedrører gennemførelsen (fuldbyrdelsen) af de pågældende retsfølger.

7.2.2. Særlovgivningen.

Også uden for straffeloven findes regler om straffe og andre retsfølger end straf i anledning af strafbart forhold. Som eksempler på sådanne retsfølger kan nævnes færdselslovens bestemmelser om frakendelse af førerret og bestemmelsen i arvelovens § 36 om fortabelse af arveret. Som en strafferetlig retsfølge af stor praktisk betydning kan endvidere nævnes bestemmelserne i retsplejelovens §§ 723-723a om tiltalefrafald.

7.3. Arbejdsgruppens overvejelser.

7.3.1. Frihedsberøvende retsfølger.

Som det er anført i arbejdsgruppens kommissorium, vedrører de hensyn, der taler for at gennemføre en særlig lov om straf fuldbyrdelse, helt overvejende frihedsberøvelse. Det er derfor umiddelbart klart, at en lov om straffuldbyrdelse skal indeholde regler om gennemførelsen af frihedsberøvelse, der er idømt som strafferetlig retsfølge. Det er derimod ikke åbenbart, at en lov om straffuldbyrdelse skal omfatte al frihedsberøvelse, der kan idømmes som strafferetlig retsfølge.

Som det fremgår ovenfor, kan frihedsberøvelse idømmes som straf i form af fængsel og hæfte. Sådan frihedsberøvelse - og herunder frihedsstraffe der som forvandlingsstraf træder i stedet for en bøde - skal naturligt omfattes af loven om straf fuldbyrdelse. Arbejdsgruppen henleder i den forbindelse opmærksomheden på, at det af arbejdsgruppens kommissorium fremgår, at lovudkastet bør udformes under den forudsætning, at Straffelovrådet vil stille forslag om ophævelse af hæftestraffen og om sænkning af fængselsstraffens minimum.

Frihedsberøvelse kan endvidere som nævnt idømmes som "anden retsfølge" i medfør af bestemmelserne i straffelovens kapitel 9. Således kan der efter § 70 (og § 68, sidste pkt.) dømmes til forvaring og efter § 68 (og § 69) træffes bestemmelse om anbringelse i "hospital for sindslidende, i institution for åndssvage eller under åndssvageforsorg eller i egnet hjem eller institution til særlig pleje eller forsorg".

Fuldbyrdelse af forvaring sker i en af kriminalforsorgens institutioner - typisk Anstalten ved Herstedvester - og i væsentlig grad efter samme regler, som gælder

for strafafsonere. Fuldbyrdelsen af andre frihedsberøvende foranstaltninger efter straffelovens kapitel 9 sker derimod i det almindelige (psykiatriske) hospitalsvæsen og som udgangspunkt efter de regler, der gælder for behandlingen af andre patienter i dette system.

Arbejdsgruppen finder, at en lov om straf fuldbyrdelse også bør omfatte frihedsberøvelse i form af forvaring. Arbejdsgruppen finder derimod ikke, at der i loven bør optages bestemmelser om gennemførelsen af frihedsberøvelser, der i henhold til straffelovens §§ 68-69 skal gennemføres i det almindelige hospitalsvæsen. Sådan frihedsberøvelse af psykisk afvigende personer bør fortsat ske med udgangspunkt i de regler, der gælder for behandlingen af andre patienter i det almindelige hospitalsvæsen. Arbejdsgruppen har således ikke bemærkninger til den gældende opfattelse, hvorefter psykotiske lovovertrædere og lovovertrædere med tilgrænsende sygdomme så vidt muligt bør behandles i det almindelige hospitalsvæsen og ikke i kriminalforsorgens institutioner.

Arbejdsgruppens overvejelser vedrørende frihedsberøvende retsfølger kan herefter sammenfattes således, at en lov om straffuldbyrdelse skal omfatte frihedsberøvelse idømt som straf (herunder forvandlingsstraf der er trådt i stedet for bødestraf) og frihedsberøvelse i form af forvaring. Heraf følger også, at loven efter arbejdsgruppens opfattelse ikke skal indeholde regler om varetægtsfængsling og anden frihedsberøvelse før endelig dom.

7.3.2. Ikke frihedsberøvende retsfølger.

7.3.2.1. Bødestraf.

Det er i arbejdsgruppens kommissorium anført, at arbejdsgruppen, for så vidt angår fuldbyrdelse af bødestraf, alene bør tage stilling til spørgsmålet om regler om udståelse af bødeforvandlingsstraffe.

Det er arbejdsgruppens vurdering, at en lov om straf fuldbyrdelse med fordel også vil kunne indeholde andre bestemmelser vedrørende fuldbyrdelse af bødestraf. Straffelovrådet har efterfølgende godkendt dette synspunkt, og arbejdsgruppens udkast til forslag til lov om fuldbyrdelse af straf mv. indeholder herefter en mere samlet regulering af fuldbyrdelsen af bødestraf.

7.3.2.2. Betingede domme.

Det er i arbejdsgruppens kommissorium anført, at arbejdsgruppen bør overveje, i hvilket omfang der er behov for at medtage bestemmelser om kriminalforsorg i frihed.

Kriminalforsorg i frihed omfatter bl.a. tilsyn med personer, der er idømt betingede domme. Det er arbejdsgruppens vurdering, at der er behov for en mere samlet regulering af kriminalforsorgens tilsynsvirksomhed, og denne regulering bør efter arbejdsgruppens opfattelse ske i forbindelse med udarbejdelsen af en særlig lov om straffuldbyrdelse. Herefter, og da betingede domme udgør en væsentlig del af det strafferetlige sanktionssystem, finder arbejdsgruppen, at der i loven bør være et afsnit om fuldbyrdelse af betingede domme. I forbindelse hermed skal det bemærkes, at der for tiden foregår overvejelser om den fremtidige

anvendelse af samfundstjeneste, der endnu som led i forsøgsordningen med denne sanktionsform anvendes som en særlig form for betinget dom. Såfremt samfundstjeneste som et resultat af disse overvejelser senere udskilles fra betingede domme og gøres til en selvstændig sanktionsform, bør loven om fuldbyrdelse af straf mv. indeholde et særligt afsnit om fuldbyrdelsen af dom til samfundstjeneste.

7.3.2.3. Andre retsfølger.

Som det foran er anført, vil der med hjemmel i straffelovens kapitel 9 kunne idømmes en række andre ikke frihedsberøvende retsfølger, herunder navnlig efter bestemmelserne i straffelovens §§ 68 og 69.

Gennemførelsen af en væsentlig del af de pågældende retsfølger forestås af det almindelige hospitalsvæsen og de øvrige sociale myndigheder alene eller i samarbejde med kriminalforsorgen. Som det gælder for frihedsberøvende retsfølger idømt efter de samme bestemmelser, er det arbejdsgruppens opfattelse, at det ikke vil være hensigtsmæssigt at medtage regler om de pågældende retsfølger i en lov om straf fuldbyrdelse. Arbejdsgruppen er i den forbindelse opmærksom på, at der f.eks. for så vidt angår den tilsynsvirksomhed, der udøves af kriminalforsorgen overfor sådanne dømte på fri fod, kan være behov for en nærmere regulering af tilsynsvirksomheden. Når arbejdsgruppens udkast til lov om fuldbyrdelse af straf mv. ikke medtager de pågældende retsfølger, er dette derfor alene udtryk for, at den ønskede regulering efter arbejdsgruppens opfattelse ikke bør ske i forbindelse med en lov om straffuldbyrdelse.

Som en strafferetlig retsfølge af stor praktisk betydning er endvidere ovenfor nævnt bestemmelserne i retsplejelovens §§ 723-723a om tiltalefrafald. Sådanne afgørelser vil ofte være betinget af tilsyn, der for gruppen af 15-17 årige normalt varetages af de almindelige sociale myndigheder efter bistandslovens regler. Selvom der for så vidt kan være behov for en nærmere regulering af tilsyn i forbindelse med tiltalefrafald, vil det efter arbejdsgruppens opfattelse ikke være hensigtsmæssigt at lade en sådan regulering ske i en særlig lov om fuldbyrdelse af straf mv. Dels ville en sådan regulering i væsentlig omfang vedrøre de almindelige sociale myndigheder, dels synes det rigtigst som udgangspunkt at forbeholde en særlig lov om fuldbyrdelse af straf mv. til sådanne strafferetlige retsfølger, der er fastsat ved dom.

7.4. Sammenfatning af arbejdsgruppens overvejelser om området for en særlig lov om fuldbyrdelse af straf mv.

Arbejdsgruppens overvejelser vedrørende området for en lov om straf fuldbyrdelse kan sammenfattes således, at der i loven bør medtages bestemmelser om fuldbyrdelsen af frihedsberøvelse idømt som fængselsstraf (og omfattende tillige sådanne straffe, der i dag idømmes som hæftestraffe) og frihedsberøvelse i form af forvaring. Endvidere bør medtages bestemmelser om fuldbyrdelsen af bødestraf og bødeforvandlingsstraf samt om fuldbyrdelsen (gennemførelsen) af betingede domme.

Arbejdsgruppens udkast til lovforslag er udarbejdet i overensstemmelse hermed. Som lovens titel foreslås "Lov om fuldbyrdelse af straf mv.", og lovens område er i arbejdsgruppens udkast til lovforslaget anført i § 1.

Kapitel 8. Kompetencespørgsmål i forbindelse med fuldbyrdelse af straf mv.

8.1. Gældende ret.

8.1.1. Straffe, betingede domme og forvaring fuldbyrdes ved beslutning eller foranstaltning truffet af *administrative myndigheder*.

Det er politimesteren, som i henhold til retsplejelovens § 997, stk. 1, skal drage ' 'omsorg for straffedommes fuldbyrdelse såvel i henseende til straf som i henseende til dommens øvrige bestemmelser....''. De nærmere regler om fuldbyrdelse af straffedomme fastsættes af Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen, der varetager den centrale ledelse og administration af fuldbyrdelsen af straffe mv.

Selve fuldbyrdelsen af *frihedsstraffe og forvaring* forestås af kriminalforsorgen. Den forpligtelse til at drage omsorg for fuldbyrdelsen, som påhviler politimesteren i henhold til retsplejelovens § 997, stk. 1, består derfor for så vidt angår disse retsfølger i ved resolutioner, meddelelser og eventuelle tvangsmæssige skridt at sørge for, at kriminalforsorgen sættes i stand til at fuldbyrde retsfølgen efter dens indhold.

Fuldbyrdelsen af ***bødestraffe*** forestås som udgangspunkt af politiet, der sørger for inddrivelse af bødebeløbet. Såfremt bøden ikke betales, og det besluttes at lade en forvandlingsstraf af hæfte eller fængsel træde i stedet for bøden, forestås fuldbyrdelsen af disse frihedsstraffe af kriminalforsorgen på samme måde som andre frihedsstraffe.

Hvis det ved en *betinget dom* er bestemt, at spørgsmålet om straffuldbyrdelse og eventuelt tillige straffastsættelse udsættes og vil bortfalde ved udløbet af en prøvetid, opstår der kun spørgsmål om straffuldbyrdelse, såfremt den dømte overtræder de fastsatte vilkår for den betingede dom, jf. herved straffelovens §§ 60-61.

Fuldbyrdelse af (vilkår i) selve den betingede dom kommer endvidere kun på tale, såfremt der til dommen er knyttet andre vilkår end det faste hovedvilkår om, at der i prøvetiden ikke må begås strafbart forhold. Et der til den betingede dom knyttet vilkår om tilsyn vil det normalt være kriminalforsorgen, der forestår (fuldbyrder) tilsynet. Herudover kan andre myndigheder blive inddraget i fuldbyrdelsen af den betingede dom, såfremt der til denne yderligere måtte være knyttet vilkår fx om antabusbehandling, psykiatrisk behandling mv.

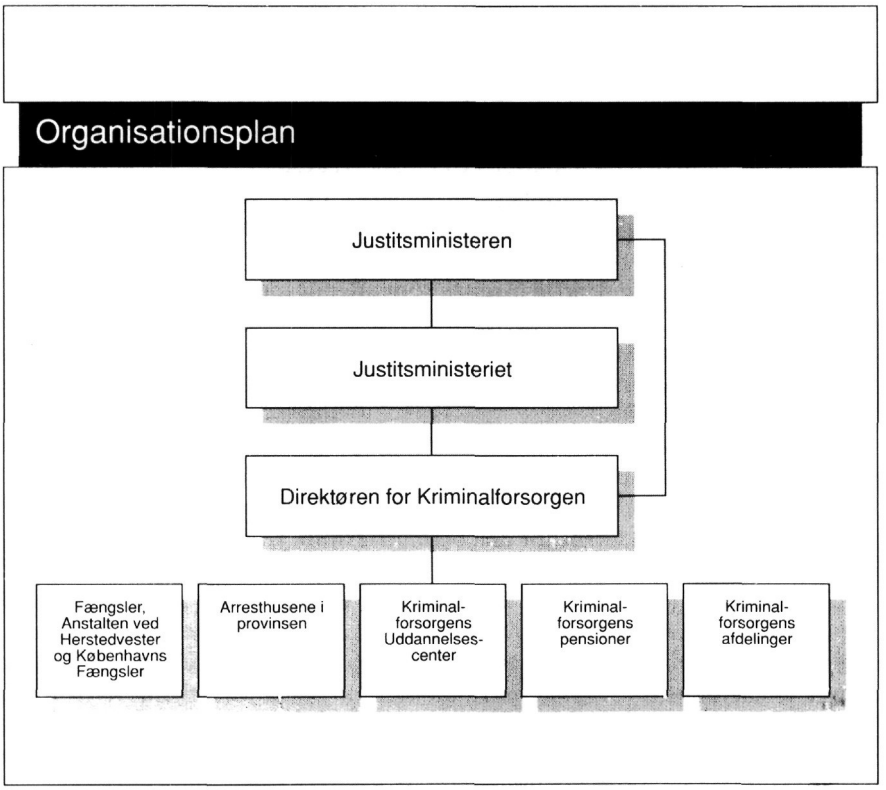
8.1.2. Enkelte spørgsmål vedrørende fuldbyrdelse af straf mv. afgøres af *domstolene*. Efter retsplejelovens § 998 træffer retten således afgørelse i tvister vedrørende f.eks. dommens fortolkning og beregningen af frihedsstraf. Bestemmelsen anvendes kun sjældent i praksis. Efter straffelovens § 59 kan domstolene ændre eller ophæve eventuelle tillægsvilkår for betingede domme. Efter straffelovens §§ 60 og 61 behandler domstolene endvidere spørgsmål om overtrædelse af fastsatte vilkår for betingede domme, og efter straffelovens § 40, jf. § 61 spørgsmål

om overtrædelse af visse vilkår for prøveløsladelse. Vedrørende forvaring skal det endelig anføres, at bestemmelse om ændring eller om endelig ophævelse af en sådan foranstaltning træffes af domstolene efter straffelovens § 72.

8.2. Særligt om kriminalforsorgen.

Den samlede kriminalforsorg hører som nævnt under Justitsministeriet og består af Direktoratet for Kriminalforsorgen, kriminalforsorgens anstaltssystem samt kriminalforsorgen i frihed.

Kriminalforsorgens organisation kan gengives således:



8.2.1. Direktoratet for Kriminalforsorgen.

Direktoratet for Kriminalforsorgen varetager den centrale ledelse og administration af den samlede kriminalforsorg.

Direktøren for kriminalforsorgen står i sit embede umiddelbart under justitsministeren ved afgørelse af konkrete og generelle sager vedrørende straffuldbyrdelse samt ved afgørelse af visse personalesager. I andre sager står direktøren for kriminalforsorgen i sit embede under Justitsministeriets departement.

Direktoratet for Kriminalforsorgen er organiseret i 2 afdelinger, der varetager henholdsvis administrative spørgsmål og spørgsmål vedrørende behandlingen af indsatte, tilsynsklienter mv. Vedrørende direktoratets arbejdsopgaver og interne sagsfordeling henvises i øvrigt til kriminalforsorgens årsberetninger.

8.2.2. Kriminalforsorgens anstaltssystem.

I kriminalforsorgens anstaltssystem anbringes varetægtsarrestanter og personer, der er idømt strafferetlige retsfølger af frihedsberøvende karakter, herunder frihedsberøvende foranstaltninger efter Kriminalloven for Grønland.

Kriminalforsorgens anstaltssystem omfatter 16 større afsoningsanstalter mv., 2 fængselsafdelinger og 47 arresthuse. I Grønland råder man over 3 anstalter for domfældte. De 16 afsoningsanstalter fordeler sig således, at man har 10 åbne og 6 lukkede fængsler. 6 fængsler er placeret på Sjælland, 3 på Fyn og 7 i Jylland.

Den gennemsnitlige kapacitet i anstaltssystemet incl. Grønland er ca. 3.850.

Det gennemsnitlige daglige anstaltsbelæg er ca. 3.450. Det gennemsnitlige belæg er fordelt med ca. 750 indsatte i lukkede fængsler, ca. 1.170 i åbne fængsler og ca. 1.500 i arresthusene, herunder Københavns Fængsler. Hertil kommer ca. 70 indsatte i Grønland.

Af det gennemsnitlige belæg (excl. Grønland) udgør fængselsafsonere og forvarede ca. 2.100 indsatte, hæfteafsonere ca. 370, bøde- og bidragsafsonere ca. 80 og anholdte og varetægtsarrestanter ca. 850.

8.2.3. Kriminalforsorgen i frihed.

Kriminalforsorgen i frihed varetager tilsynsarbejdet med betinget dømte, prøveløsladte mv., samt forsøgsordningen med samfundstjeneste. På kriminalforsorgens pensioner optages navnlig betinget dømte, prøveløsladte og udstationerede indsatte.

Kriminalforsorgen i frihed omfatter 23 afdelinger med i alt 33 afdelingskontorer og lokalkontorer mv. samt 8 pensioner. Hertil kommer en afdeling på Færøerne og en afdeling i Grønland med i alt 5 afdelingskontorer mv. og 2 ungdomspensioner.

Kriminalforsorgens pensioner (excl. Grønland) har en gennemsnitlig kapacitet på ca. 150 og et gennemsnitligt dagligt belæg på ca. 140.

8.2.4. Kriminalforsorgens øvrige arbejdsopgaver.

Udover de arbejdsopgaver, som kriminalforsorgen varetager i forbindelse med fuldbyrdelsen af straffe, betingede domme og forvaring, varetager kriminalforsorgen arbejdsopgaver i forbindelse med straffesagernes behandling før endelig dom og med fuldbyrdelsen af andre strafferetlige retsfølger. Som de mest praktiske eksempler herpå kan nævnes udarbejdelsen af personundersøgelser i henhold til retsplejelovens § 808, gennemførelsen af varetægtsfængslinger samt kriminalforsorgens tilsynsarbejde med personer, der er idømt foranstaltninger i henhold til straffelovens §§ 68 og 69.

Kriminalforsorgen er endvidere inddraget i det kriminalpræventive arbejde både vedrørende enkeltpersoner og mere generelt. Vedrørende enkeltpersoner

omfatter det kriminalpræventive arbejde navnlig de situationer, hvor tidligere indsatte eller klienter opsøger kriminalforsorgen, eller hvor man i øvrigt får henvendelse fra personer, som ikke for tiden er undergivet frihedsberøvelse, tilsyn eller lignende, men hvor der skønnes at være en betydelig risiko for, at de pågældende uden øjeblikkelig hjælp vil begå (ny) kriminalitet.

Vedrørende det generelle kriminalpræventive arbejde kan det først bemærkes, at kriminalforsorgen i de senere år i stigende grad er blevet inddraget i det kriminalitetsforebyggende samarbejde, som praktiseres i mange kommuner mellem socialforvaltning, skole, det lokale politi og kriminalforsorgens lokale afdelinger - det såkaldte SSP-samarbejde. Inddragelsen af kriminalforsorgen i dette forebyggende arbejde er sket i overensstemmelse med et ønske fra det Kriminalpræventive Råd, der ønsker at styrke indsatsen overfor stærkt belastede børn og unge og finder, at kriminalforsorgen har en naturlig plads i dette kriminalpræventive arbejde, idet kriminalforsorgens særlige viden og erfaring vil kunne udnyttes i SSP-samarbejdet.

Endvidere er kriminalforsorgen inddraget i anden form for fælles og tværfagligt samarbejde af kriminalpræventiv karakter, f.eks. forskellige samråd om særlige grupper af lovovertrædere.

8.3. Arbejdsgruppens overvejelser.

Arbejdsgruppen finder, at det til vejledning for de dømte bør fremgå af loven om fuldbyrdelse af straf mv., at Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen varetager den centrale ledelse og administration af fuldbyrdelsen af straffe mv. Arbejdsgruppen finder det endvidere selvfølgeligt, at det af loven eller bestemmelser udfærdiget i medfør af loven klart bør fremgå, hvilke myndigheder der har kompetence til at træffe afgørelser vedrørende fuldbyrdelsen af de enkelte retsfølger, som omfattes af lovudkastet.

Særligt vedrørende kriminalforsorgen bemærkes, at arbejdsgruppen i sit lovudkast i væsentligt omfang har anvendt udtrykket "kriminalforsorgen" uden hensyn til, om de pågældende arbejdsopgaver varetages af og naturligt forudsættes varetaget af kriminalforsorgens anstaltssystem eller kriminalforsorgen i frihed. Ved anvendelsen af udtrykket "kriminalforsorgen" tilsigtes bl.a. en understregning af, at kriminalforsorgen siden 1973, hvor Dansk Forsorgsselskabs arbejdsopgaver blev overtaget af staten, har været en enhedskriminalforsorg.

Som det er nævnt ovenfor, varetager kriminalforsorgen en række arbejdsopgaver ved siden af de opgaver, der vedrører fuldbyrdelsen af de straffe mv., som omfattes af lovforslaget. Arbejdsgruppen har på den baggrund overvejet, om det ville være hensigtsmæssigt i en særlig lovbestemmelse om kriminalforsorgen at opregne disse øvrige arbejdsopgaver. Navnlig under henvisning til, at der med lovudkastet tilsigtes en lovregulering af fuldbyrdelsen af visse strafferetlige retsfølger og ikke en lov om kriminalforsorgen, har arbejdsgruppen dog ikke fundet grundlag for at medtage en opregning af kriminalforsorgens øvrige arbejdsopgaver i lovforslaget.

Der henvises i øvrigt til arbejdsgruppens forslag til § 2 i arbejdsgruppens udkast til forslag til lov om fuldbyrdelse af straf mv.

AFSNIT IV.

F Æ N G S E L S S T R A F F E.

Kapitel 9. Almindelige bestemmelser.

9.1. Indledning.

Arbejdsgruppen behandler i dette afsnit spørgsmålet om fuldbyrdelse af ubetinget fængselsstraf. I dette indledende kapitel om visse almindelige bestemmelser behandles først spørgsmålet om den nærmere afgrænsning af begrebet fængselsstraf. Dernæst drøftes hovedprincipperne for selve fuldbyrdelsen af en fængselsstraf, og sidst behandles spørgsmålet om de indsattes betaling af udgifterne ved fuldbyrdelsen af en ubetinget fængselsstraf (afsoningsomkostninger).

9.2. Begrebet fængselsstraf.

9.2.1. Gældende ret.

Efter gældende ret kan ubetinget frihedsstraf idømmes enten som fængselsstraf eller som hæftestraf. Endvidere kan sådanne straffe i form af såkaldt forvandlingsstraf træde i stedet for en bødestraf.

9.2.2. Arbejdsgruppens kommissorium.

Efter arbejdsgruppens kommissorium bør et udkast til en særlig lov om fuldbyrdelse af straf mv. udformes under den forudsætning, at Straffelovrådet vil stille forslag om ophævelse af hæftestraffen og om en sænkning af fængselsstraffens minimum til omkring 7 dage. Arbejdsgruppen er dog samtidig blevet anmodet om at overveje, hvorledes lovudkastet i givet fald påvirkes af, at rådets forslag om afskaffelse af hæftestraffen ikke gennemføres.

Straffelovrådets forslag om afskaffelse af hæftestraffen er efterfølgende fremsat i Straffelovrådets betænkning nr. 1099/1987 om strafferammer og prøveløsladelse.

9.2.3. Arbejdsgruppens overvejelser.

I overensstemmelse med arbejdsgruppens kommissorium indeholder lovudkastet ikke særlige bestemmelser om fuldbyrdelse af hæftestraf. Da arbejdsgruppen endvidere er enig med Straffelovrådet i, at der fra et fængselsmæssigt synspunkt ikke længere er nogen grund til at opretholde straffelovens sondring mellem fængsel og hæfte, har arbejdsgruppen heller ikke fundet anledning til at foreslå særlige regler for fuldbyrdelse af sådanne straffe, der efter de gældende regler har form af hæftestraffe. Det i arbejdsgruppens lovudkast anvendte udtryk fængselsstraf og reglerne om fuldbyrdelse af denne straf omfatter derfor tillige fuldbyrdelsen af de nuværende "hæftestraffe". Hvis hæftestraffen opretholdes, vil udtrykket fængselsstraf i lovudkastet derfor umiddelbart blot kunne erstattes af udtrykket frihedsstraf som den mest dækkende samlede betegnelse for fængsel og hæfte. Endvidere vil det i så fald kunne overvejes i lovudkastet at medtage nogle bestemmelser svarende til bestemmelsen i straffeloven § 44, stk. 2, hvorefter hæftedømte ikke mod deres vilje kan afsone straffen i fællesskab med fængselsdømte, samt til bestemmelsen i straffelovens § 90 om omregning af

en idømt hæftestraf til en fængselsstraf.

9.3. Hovedprincipperne for selve fuldbyrdelsen af frihedsstraf.

9.3.1. Arbejdsgruppens kommissorium.

Arbejdsgruppens kommissorium indeholder ingen særskilte bemærkninger vedrørende spørgsmålet om målsætningen med selve fuldbyrdelsen af frihedsstraf.

9.3.2. Gældende ret.

Straffeloven indeholder ikke i en særlig formålsbestemmelse eller på anden måde nogen angivelse af formålet med anvendelse af straf. På samme måde findes hverken i straffeloven eller i administrative bestemmelser nogen bestemmelse vedrørende den overordnede målsætning for selve fuldbyrdelsen af en frihedsstraf.

Hovedformålet med det strafferetlige system er at begrænse kriminalitet. Et væsentligt middel til opfyldelse af denne målsætning er anvendelsen af strafferetlige sanktioner, og frihedsstraf er fortsat et af hovedmidlerne i det strafferetlige sanktionssystem.

I forbindelse med fuldbyrdelsen af en ubetinget frihedsstraf er det kriminalforsorgens hovedopgave (målsætning) *at* sikre gennemførelsen af frihedsberøvelsen og *at* hjælpe eller påvirke den indsatte til at leve en tilværelse uden kriminalitet.

9.3.2.1. At sikre gennemførelsen af frihedsberøvelsen er den væsentligste af de opgaver, der traditionelt samlet betegnes som *kriminalforsorgens sikkerhedsmæssige virksomhed.*

At sikre gennemførelsen af frihedsberøvelsen indebærer nærmere, at kriminalforsorgen skal forebygge og forhindre, at de indsatte undviger. Til at løse denne opgave har kriminalforsorgen en række forskellige midler, hvis konkrete anvendelse bl.a. beror på en vurdering af den enkelte indsatte med hensyn til straflængde, undvigelsesrisiko, farlighed, tilpasningsevne og risiko for uheldig indflydelse på medindsatte.

Som middel til at forebygge og forhindre undvigelser kan for det første nævnes opsyns- og kontrolvirksomheden, der påhviler alle personalekategorier i afsoningsinstitutionerne. For det andet kan nævnes anvendelsen af fysiske eller tekniske spærringer som ringmure, tremmer for vinduerne, aflåste døre osv. samt anvendelsen af forskellige elektroniske overvågningsmetoder.

En tredje gruppe af midler til at forebygge og forhindre undvigelser udgøres af de forskellige tvangsmidler, der i sikkerhedsøjemed er tildelt afsoningsinstitutionerne. Det drejer sig om beføjelser til at visitere de indsatte og deres opholdsrum, til anvendelse af sikringscelle og enrumsanbringelse, til brug af håndjern samt til anvendelse af fysisk magt overfor indsatte.

Som et fjerde middel til løsning af kriminalforsorgens sikkerhedsmæssige opgaver kan nævnes mulighederne for at fastsætte begrænsninger i de indsattes til-

værelse under institutionsopholdet og til at fastsætte reaktioner for de indsattes overtrædelse af sådanne fastsatte begrænsninger. Som eksempler kan nævnes anvendelse af disciplinærstraffe og muligheden for overførsel af indsatte fra åbent til lukket fængsel.

Et femte led i varetagelsen af de sikkerhedsmæssige opgaver er tilvejebringelse af en god atmosfære og trivsel i institutionen såvel for indsatte som for ansatte. Det er således væsentligt, at man gennem hele den måde, hvorpå institutionen ledes og administreres, søger at motivere de indsatte til at undlade forsøg på undvigelse, hvilket bl.a. kan ske ved at bistå med løsning af de problemer, som for den enkelte indsatte kan være tilskyndelsen til et undvigelsesforsøg. I forbindelse med denne del af kriminalforsorgens sikkerhedsmæssige virksomhed må den såkaldte autonome struktur, der inden for de seneste 5-10 år er gennemført i de fleste institutioner, tillægges stor betydning. Efter denne struktur er institutionerne organisatorisk opdelt i mindre afdelinger. Personalet er endvidere tilknyttet et mindre antal indsatte og får derved et nøje kendskab til den enkelte indsatte og dermed også grundlag for at skabe de bedst mulige rammer for hele det daglige samvær, herunder bl.a. løsning af familiemæssige og sociale problemer. Af væsentlig betydning for den daglige tilværelse skal også nævnes de behandlingsmæssige funktioner, herunder udgang og beskæftigelsesmuligheder. Udsigten til at kunne få udgang og andre tilladte lempelser af afsoningsforløbet sammenholdt med risikoen for reaktioner ved misbrug af sådanne tilladelser har således også i høj grad sikkerhedsmæssig betydning.

9.3.2.2. Kriminalforsorgens anden hovedopgave i forbindelse med selve fuldbyrdelsen af en frihedsstraf er som nævnt at hjælpe eller påvirke den indsatte til at leve en tilværelse uden kriminalitet. Denne hovedopgave betegnes traditionelt som *kriminalforsorgens behandlingsmæssige virksomhed.* Men opgaven indgår - for så vidt angår bekæmpelse af kriminalitet under afsoningen - også i kriminalforsorgens sikkerhedsmæssige virksomhed.

Kriminalforsorgens behandlingsmæssige virksomhed er baseret på den grundopfattelse, at en effektiv imødekommelse af de indsattes behov for hjælp og bistand, socialt, uddannelsesmæssigt og arbejdsmæssigt m.m., må antages at styrke den indsattes muligheder for at leve en kriminalitetsfri tilværelse.

Frivillighed anses for det mest hensigtsmæssige og effektive grundlag for virksomheden med at styrke den indsattes muligheder for mere varigt at leve en kriminalitetsfri tilværelse. Kriminalforsorgens behandlingsmæssige virksomhed er derfor i væsentlig grad præget af tilbud til den indsatte.

Kriminalforsorgens behandlingsmæssige virksomhed er ikke begrænset til hjælp og bistand, der må antages at styrke den indsattes muligheder for at leve en kriminalitetsfri tilværelse. Grundsynspunktet er, at den indsatte ikke bør udelukkes fra hjælp og bistand, hvis vedkommende har behov derfor, uanset om denne hjælp eller bistand mv. må antages at forebygge den indsattes tilbagefald til kriminalitet eller ej. Den behandlingsmæssige virksomhed er således i lige høj grad bestemt af en holdning af medmenneskeligt ansvar som af nyttemæssige behandlingssynspunkter.

Kriminalforsorgens behandlingsmæssige virksomhed tager endvidere udgangspunkt i, at miljøet i en afsoningsinstitution i sig selv kan virke negativt på de indsattes personlighedsudvikling og føre til uselvstændighed, apati, aggressivitet overfor samfundet i almindelighed, ringere selvrespekt og højere grad af identifikation med et afvigende adfærdsmønster. Det er derfor en væsentlig målsætning for kriminalforsorgen at bidrage til, at der til stadighed er et godt miljø i afsoningsinstitutionerne, dvs. et miljø der indeholder så få af institutionstilværelsens negative træk som muligt. Disse bestræbelser sammenfattes traditionelt under betegnelsen "afinstitutionalisering". I forbindelse med disse bestræbelser har det været en væsentlig overordnet målsætning i videst muligt omfang at sikre de indsattes kontakt med omverdenen (familie og samfund). Som væsentlige midler til opfyldelsen af denne målsætning kan nævnes udgang, besøg samt det såkaldte nærhedsprincip ved valget af det konkrete afsoningssted.

Det er endvidere et overordnet princip ved den behandlingsmæssige virksomhed, at de indsatte skal opfordres til at føle ansvar for deres egen situation. Gennem talsmandsordninger har de indsatte medindflydelse på tilrettelæggelsen af den daglige tilværelse i institutionen, og denne indflydelse søges styrket gennem indførelse af selvforvaltning, selvforplejning, øget medindflydelse i dagligdagen og inddragelse i planlægningen af opholdet i institutionen.

Det er endvidere et selvstændigt princip for behandlingen af de indsatte at mindske frihedsstraffens såkaldte stigmatiserings- eller stemplingseffekt, dvs. risikoen for, at frihedsstraffen fører til en højere grad af identifikation med et kriminelt adfærdsmønster. I praksis er dette bl.a. sket ved i videst muligt omfang at undgå ordninger, der på den ene eller anden måde unødigt fremhæver eller markerer den indsatte som kriminel.

Det er et vigtigt led i gennemførelsen af kriminalforsorgens behandlingsmæssige virksomhed, at denne varetages af alle personalegrupper i institutionen.

9.3.2.3. Det skal afslutningsvis fremhæves, at kriminalforsorgen skal udføre sine sikkerhedsmæssige og behandlingsmæssige opgaver samtidig, og dette kan i praksis betyde, at der må foretages en afvejning imellem 2 sæt af modstående hensyn. Denne afvejning mellem på den ene side hensynene bag kriminalforsorgens sikkerhedsmæssige opgaver og på den anden side de hensyn, der søges varetaget ved kriminalforsorgens behandlingsmæssige virksomhed, er et særegent og grundlæggende træk ved kriminalforsorgens virksomhed. Det kan for de behandlingsmæssige opgavers vedkommende indebære, at behandlingsmæssigt set optimale løsninger i visse situationer ikke er mulige. Det indebærer imidlertid også, at det ved vurderingen af de sikkerhedsmæssige hensyn må tages i betragtning, at kriminalforsorgens behandlingsmæssige virksomhed er et ligestillet middel til opnåelsen af den overordnede målsætning, som er at begrænse kriminaliteten.

9.3.3. Arbejdsgruppens overvejelser.

Arbejdsgruppen finder, at en særlig lov om fuldbyrdelse af straf mv. bør indeholde en bestemmelse om målsætningen med selve fuldbyrdelsen af frihedsstraf-

fen. Arbejdsgruppen har derfor som § 3 medtaget en sådan formålsbestemmelse i sit udkast til forslag til lov om fuldbyrdelse af straf mv.

Arbejdsgruppen kan tiltræde den gældende opfattelse, hvorefter fuldbyrdelsen af en frihedsstraf skal ske med fornøden hensyntagen såvel til frihedsberøvelsens gennemførelse som til behovet for at hjælpe eller påvirke den indsatte til at leve en kriminalitetsfri tilværelse. I overensstemmelse med den gældende opfattelse indebærer sidstnævnte hensyn bl.a. en pligt for kriminalforsorgen til at bekæmpe negative og utilsigtede virkninger af frihedsberøvelsen. Kriminalforsorgen bør endvidere fortsat have pligt til at søge begge de nævnte sæt hensyn varetaget, hvilket indebærer, at man i tilfælde af konflikt imellem hensynene må foretage en konkret og begrundet afvejning. Navnlig hvor den indsatte må bedømmes som farlig eller stærkt undvigelsestruet, indebærer dette, at det ofte ikke vil være muligt at gennemføre behandlingsmæssigt velbegrundede foranstaltninger. Modsat vil behandlingsmæssige foranstaltninger af væsentlig betydning for den indsattes muligheder for at føre en kriminalitetsfri tilværelse kunne begrunde en lempelse af sikkerhedsmæssigt betonede foranstaltninger. I forbindelse hermed bør det fremhæves, at den overordnede målsætning for kriminalforsorgen som for retsvæsenet i øvrigt er at bekæmpe kriminalitet. Fuldbyrdelsen af en frihedsberøvelse bør derfor om muligt søges tilrettelagt og gennemført på en måde, som ikke i sig selv indebærer en forøget risiko for ny kriminalitet under frihedsberøvelsen eller efter løsladelsen.

9.4. Spørgsmålet om indsattes betaling af udgifterne ved straf fuldbyrdelsen.

9.4.1. Arbejdsgruppens kommissorium.

Arbejdsgruppens kommissorium indeholder ingen særskilte bemærkninger om spørgsmålet om indsattes betaling af udgifterne ved fuldbyrdelsen af en frihedsstraf. Efter arbejdsgruppens opfattelse bør spørgsmålet imidlertid behandles og vurderes i forbindelse med overvejelserne om udarbejdelse af en særlig lov om fuldbyrdelse af straf mv.

9.4.2. Gældende ret.

9.4.2.1. Det fremgår af § 7 i lov nr. 93 af **11.** april 1916 om udgifterne i strafferetsplejen, som ændret ved lov nr. 161 af 18. maj 1937, at de udgifter, der medgår til underhold, forplejning og hjemsendelse af personer, der udstår straf af hæfte eller fængsel, henregnes til sagsomkostninger i straffesagen (afsoningsomkostninger).

Såfremt det ved dommen i straffesagen er blevet pålagt domfældte at betale sagsomkostningerne, vil de pågældende afsoningsomkostninger herefter blive søgt inddrevet ved politiets foranstaltning, jf. retsplejelovens kapitel 91.

En tilsvarende refusionspligt kendes ikke i de andre nordiske lande og her i landet synes den gældende ordning at have en særlig historisk baggrund. Fra gammel tid har det påhvilet dømte, der udstod frihedsstraf i de lokale arresthuse, at refundere udgifter til underhold og forplejning. Dette må formentlig ses i sam-

menhæng med, at arresthusene tidligere var kommunale. Efter lov nr. 93 af 11. april 1916 om udgifter i strafferetsplejen var ordningen da også den, at udgifter ved ophold i statens straffeanstalter ikke kunne kræves refunderet. Ved lov nr. 127 af 15. april 1930 om ikrafttræden af borgerlig straffelov bestemtes det, at reglerne vedrørende udgifter til straffefangers ophold i statens straffeanstalter skulle finde tilsvarende anvendelse på udgifter til fangers ophold i ungdomsfængsel, arbejdshus, sikkerhedsforvaring samt særfængsel. Heller ikke udgifter til domfældtes ophold i disse institutioner kunne således kræves betalt af de domfældte. Denne retstilstand blev imidlertid ændret ved lov nr. 161 af 18. maj 1937 om politiets og arrestvæsenets ordning. Ved denne lov overtog staten arresthusene, og der blev samtidig, gennem udvidelse af refusionspligten til også at omfatte udgifterne ved afsoning i statsfængsler, indført ensartede regler for arresthuse og statsfængsler mv.

9.4.2.2. De nærmere regler om *inddrivelse afafsoningsomkostninger* er fastsat administrativt og findes navnlig i Justitsministeriets cirkulære af 27. marts 1940. Beregningen af afsoningsomkostninger sker ved anvendelsen af en fast takst pr. påbegyndt døgn, og denne takst, der løbende er blevet reguleret, er senest fastsat til 100 kr., jf. Justitsministeriets cirkulære af 15. juni 1984.

Det er som anført politiet, som inddriver afsoningsomkostningerne. Skønner politiet - fx på grundlag af kendskab til den pågældende i forbindelse med straffesagen, oplysninger fra afsoningsstedet, en særskilt økonomisk vurdering mv. - at inddrivelse er håbløs, afskrives afsoningsomkostningerne. Dette er det typiske hos dømte, der fx har udstået længere fængselsstraffe. Såfremt inddrivelsen ikke på forhånd må anses for håbløs, fremsender politiet en opgørelse til domfældte. Skønnes domfældte at have vanskeligheder med straks at betale hele beløbet, men må vedkommende formodes ikke at savne vilje og evne til at betale, kan politiet give udsættelse med betalingen eller tillade afdragsvis betaling af beløbet.

Såfremt domfældte ikke betaler, selvom vedkommende skønnes at have evne hertil, vil omkostningerne sædvanligvis blive søgt inddrevet gennem fogedretten.

De gældende regler om inddrivelse af afsoningsomkostninger forudsætter, at der af politiet og kriminalforsorgen i hver enkelt tilfælde foretages en vurdering af, hvorvidt afsoningsomkostningerne kan inddrives. Reglerne og navnlig foretagelse af den konkrete økonomiske vurdering i alle sager er på foranledning af Rigsrevisionen for nylig indskærpet overfor politimestrene og fængselsinspektørerne.

9.4.2.3. Indtægterne fra inddrivelse af afsoningsomkostninger udgjorde i 1984 ca. 5,9 mill.kr., i 1985 ca. 6,8 mill.kr., i 1986 ca., 8,3 mill.kr., i 1987 ca. 8,9 mill, kr. og i 1988 ca 9,6 mill.kr.

De anførte indtægter skal sammenholdes med, at ca. 2.500 personer hver dag (i 1988) afsoner en frihedsstraf, og at der således alene inddrives ind til ca. 10 % af de samlede afsoningsomkostninger.

Det er meget få strafafsonere - og i øvrigt fortrinsvis hæftedømte - der i praksis har mulighed for at betale de pågældende afsoningsomkostninger.

9.4.3. Arbejdsgruppens overvejelser.

Arbejdsgruppen har særligt overvejet spørgsmålet om at ophæve den gældende ordning om inddrivelse af afsoningsomkostninger. Baggrunden for disse overvejelser har bl.a. været det tilsyneladende misforhold mellem det betydelige administrative arbejde, som ordningen indebærer navnlig for politiet, og størrelsen af de indtægter, som ordningen medfører.

Spørgsmålet om at ophæve refusionspligten for afsoningsomkostninger har været overvejet tidligere.

Bl.a. af budgetmæssige årsager er lovforslag herom dog ikke blevet fremsat.

Arbejdsgruppen finder den gældende ordning uheldig. Arbejdsgruppen lægger herved vægt på, at i praksis kun meget få strafafsonere har mulighed for at betale de pågældende afsoningsomkostninger, og ordningen indebærer på den baggrund et uhensigtsmæssigt stort administrativt arbejde navnlig for politiet, men også for kriminalforsorgsmyndighederne. Hertil kommer, at det i praksis har vist sig særdeles vanskeligt at fastlægge en ensartet praksis med hensyn til inddrivelse af afsoningsomkostningerne. Også mere principielt forekommer det rigtigst, at det er staten som sådan, der afholder udgifterne ved fuldbyrdelsen af en strafferetlig rets følge.

Arbejdsgruppen skal endvidere pege på, at inddrivelse af afsoningsomkostningerne kan modvirke de bestræbelser, der i øvrigt gøres for at hjælpe den indsatte til at leve en kriminalitets fri tilværelse.

Arbejdsgruppen er opmærksom på, at en ophævelse af den gældende ordning vil have budgetmæssige konsekvenser. Arbejdsgruppen finder dog ikke, at dette hensyn kan tillægges afgørende vægt.

Arbejdsgruppen er endvidere opmærksom på, at en ophævelse af ordningen vil kunne opfattes som en lempelse af den samlede reaktion over for de persongrupper, som efter praksis har mulighed for at betale for afsoningsomkostningerne. Dette drejer sig navnlig om hæftedømte og dermed især om personer, der er idømt frihedsstraf for kørsel efter indtagelse af spiritus.

Arbejdsgruppen skal understrege, at forslaget om ophævelse af den gældende ordning ikke er udtryk for noget ønske om at lempe det samlede sanktionsniveau over for sådanne dømte. Arbejdsgruppens forslag er alene begrundet i administrative hensyn og mere principielle synspunkter. Såfremt hensynet til ikke at lempe den samlede reaktion over for de pågældende dømte findes at tale afgørende imod en fuldstændig ophævelse af den gældende ordning, skal arbejdsgruppen derfor for det første pege på den mulighed, at der i forbindelse med selve straffedommen og på grundlag af de da foreliggende oplysninger om den tiltaltes økonomiske forhold træffes afgørelse om pligten til at betale for afsoningsomkostningerne. For det andet skal arbejdsgruppen pege på den mulighed, at der i straffeloven eller i færdselsloven indføres adgang til generelt at idømme bøde som tillægsstraf til en frihedsstraf. Idømmelse af bøde som tillægsstraf forudsættes i så fald alene at ske, når den dømte efter de ved straffesagen forelig-

gende oplysninger om vedkommendes økonomiske forhold findes at have mulighed for at betale en sådan tillægsbøde, der derfor ikke bør kunne erstattes af en forvandlingsstraf af hæfte eller fængsel.

Forslaget om at ophæve ordningen med betaling af afsoningsomkostninger er medtaget som § 3 i arbejdsgruppens udkast til forslag til lov om ændring af forskellige lovbestemmelser i forbindelse med gennemførelsen af en særlig lov om fuldbyrdelse af straf mv.

Kapitel 10. Straffuldbyrdelsens iværksættelse.

10.1. Arbejdsgruppens kommissorium.

I dette kapitel behandler arbejdsgruppen spørgsmålet om straf fuldbyrdelsens iværksættelse. Spørgsmålene om udsættelse med straffuldbyrdelsens iværksættelse og om benådning for straffuldbyrdelsen behandles særskilt nedenfor i kapitel 11.

Arbejdsgruppens kommissorium indeholder ingen særskilte bemærkninger vedrørende spørgsmålet om straffuldbyrdelsens iværksættelse.

10.2. Gældende ret.

10.2.1. Straffuldbyrdelsens iværksættelse.

10.2.1.1. Retsplejelovens bestemmelser om straffedommens fuldbyrdelse.

Beslutningen om fuldbyrdelse af straffedomme træffes administrativt. I retsplejelovens § 997 bestemmes, at politimesteren drager omsorg for straffedommens fuldbyrdelse såvel i henseende til straf som i henseende til dommens øvrige bestemmelser. Det anføres endvidere, at politimesteren herved står under statsadvokatens tilsyn.

Det fremgår af retsplejelovens § 999, stk. 1, at en straffedom ikke kan fuldbyrdes, før dommen er endelig. En dom er endelig, når den ordinære ankefrist er udløbet (uden anke), eller ankeafkald er meddelt. I tidsrummet fra afsigelsen af straffedommen og til straffuldbyrdelsens iværksættelse, kan frihedsberøvelse alene ske under de i retsplejelovens § 769 nævnte betingelser om varetægtsfængsling efter dom. Det indebærer, at de almindelige betingelser for varetægtsfængsling i retsplejelovens § 762 (fortsat) skal være opfyldt.

Efter retsplejelovens § 777 er der mulighed for, at en arrestant med rettens godkendelse kan anbringes i en fuldbyrdelsesinstitution, hvis anklagemyndigheden og fuldbyrdelsesinstitutionen samtykker, og arrestanten selv er enig heri. Hvis helbredsmæssige hensyn eller hensynet til andres sikkerhed gør det påkrævet, kan sådan anbringelse dog også ske uden arrestantens samtykke. Retsplejelovens § 777 gælder også ved varetægtsfængsling efter dom.

10.2.1.2. Straffuldbyrdelsens iværksættelse over for domfældte, der skal indkaldes til afsoning.

I bekendtgørelsen om fuldbyrdelse af frihedsstraf (KC E-2-1) er det i § 2 fremhævet, at udståelse af frihedsstraf først kan iværksættes, når fuldbyrdelsesordre foreligger. I sager, der hører under statsadvokaternes påtalekompetence, meddeler politiet fuldbyrdelsesordren efter forelæggelse af sagen for den stedlige statsadvokat. Har politimesteren selv haft påtalekompetencen i sagen, kan fuldbyrdelsesordren umiddelbart udstedes af politimesteren.

I sager, hvor den domfældte skal indkaldes til afsoning, dvs. hvor der ikke er sket (fortsat) varetægtsfængsling efter dom i medfør af retsplejelovens § 769, er

der ingen umiddelbar retsvirkning knyttet til selve fuldbyrdelsesordren. I Justitsministeriets cirkulære af 26. august 1983 om iværksættelse af udståelse af frihedsstraf eller forvaring mv. (KC F-l-2) er det dog i § 2 bestemt, at politiet skal foretage anmeldelse af dommen til Direktoratet for Kriminalforsorgen med henblik på afgørelse om anbringelsessted, så snart der foreligger fuldbyrdelsesordre i den pågældende sag.

Af § 4, stk. 1, i Justitsministeriets cirkulære af 29. juni 1973 om beregningen af frihedsstraf og om forhold, der midlertidigt afbryder straffuldbyrdelsen (KC F-2-1), fremgår, at fuldbyrdelsen af frihedsstraf ***anses for påbegyndt*** den dag, den domfældte giver møde eller anholdes med henblik på strafudståelsens iværksættelse.

10.2.1.3. Straffuldbyrdelsens iværksættelse over for dømte, der er varetægtsfængslet efter endelig dom.

I retsplejelovens § 997, stk. 4, er det bestemt, at justitsministeren fastsætter regler om, fra hvilket tidspunkt efter dommens afsigelse udståelsen af frihedsstraf anses for påbegyndt i tilfælde, hvor domfældte efter domsafsigelsen har været undergivet varetægtsfængsel. Til opfyldelse heraf fremgår det af § 4, stk. 2, i Justitsministeriets cirkulære af 29. juni 1973 om beregningen af frihedsstraf og om forhold, der midlertidigt afbryder straf fuldbyrdelsen, at fuldbyrdelsen ***anses for påbegyndt*** den dag, da endelig dom er afsagt, hvis den domfældte efter domsafsigelsen er varetægtsfængslet i sagen.

I retsplejelovens § 999, stk. 1, er det som nævnt ovenfor bestemt, at en straffedom ikke kan fuldbyrdes, før dommen er endelig, hvilket bevirker, at fuldbyrdelsen ikke kan ***iværksættes*** før på det tidspunkt, hvor fuldbyrdelsesordre foreligger.

Det kan herefter fastslås, at fuldbyrdelsesordren over for domfældte, der er varetægtsfængslet efter dommen, har en retlig betydning derved, at det i praksis først er med fuldbyrdelsesordrens forkyndelse, at fuldbyrdelsen af straffen ***iværksættes,*** hvilket kan have betydning for den pågældendes arbejds- og fritidsmuligheder i institutionen. Ved straffetidsberegningen anses afsoningen derimod for ***påbegyndt*** den dag, da dommen er afsagt. Dette gælder også i de tilfælde, hvor en iværksat anke ikke gennemføres til (ny) dom.

10.3. Arbejdsgruppens overvejelser.

Arbejdsgruppen har nærmere overvejet, i hvilket omfang retsplejelovens regler om straffuldbyrdelsens iværksættelse bør overføres til en særlig lov om fuldbyrdelse af straf mv. Spørgsmålet er af særlig betydning i de tilfælde, hvor den dømte er varetægtsfængslet efter dom. Ved sin vurdering har arbejdsgruppen på denne baggrund tillagt det afgørende vægt, at reglerne om straffuldbyrdelsens iværksættelse overfor varetægtsfængslede fastholdes i retsplejeloven, således at det af denne klart fremgår, hvornår en frihedsberøvet person skal behandles efter reglerne om henholdsvis varetægtsfængsling og straffuldbyrdelse. Til støtte for at fastholde proceduren omkring fuldbyrdelsesordren i retsplejeloven kan også

nævnes, at denne procedure har sammenhæng med virkningen af korrekt og rettidigt iværksat anke, jf. herved retsplejelovens § 999, stk. 1, om udskydelse af fuldbyrdelsesadgangen på grund af anke.

Arbejdsgruppen finder imidlertid, at retsplejelovens regler om straf fuldbyrdelsens iværksættelse bør præciseres. Det bør efter arbejdsgruppens opfattelse fremhæves, at den pågældende skal overgå fra varetægt til fuldbyrdelse, så snart det kan konstateres, at der foreligger en endelig dom. Dette kan være på det tidspunkt, da ankeafkald er meddelt, da ankefristen udløber, eller da en iværksat anke frafaldes.

For så vidt angår reglerne om, hvornår straffuldbyrdelsen beregningsmæssigt anses for påbegyndt, finder arbejdsgruppen derimod, at reglerne herom naturligt bør overføres til en særlig lov om fuldbyrdelse af straf mv.

I forbindelse med disse spørgsmål om forholdet mellem retsplejeloven og en særlig lov om fuldbyrdelse af straf mv. skal arbejdsgruppen endvidere pege på bestemmelsen i retsplejelovens § 777, hvorefter en varetægtsarrestant i visse tilfælde kan anbringes i en fuldbyrdelsesinstitution. Denne bestemmelse er ikke i praksis blevet anvendt i det omfang, som det var tiltænkt. Navnlig for en person, der varetægtsfængsles eller forbliver varetægtsfængslet efter dom i første instans, kan det være ønskeligt at blive overført til fuldbyrdelsesinstitution under ankesagens behandling. Det bør derfor efter arbejdsgruppens opfattelse overvejes at fastslå enten i et cirkulære til kriminalforsorgens varetægtsinstitutioner eller eventuelt udtrykkeligt i retsplejelovens § 777, at den varetægtsfængslede skal gøres opmærksom på bestemmelsen i forbindelse med domsafsigelsen i første instans, ligesom det i øvrigt bør overvejes at smidiggøre fremgangsmåden ved anvendelsen af bestemmelsen.

Der henvises i øvrigt til §§ 7-9 i arbejdsgruppens udkast til forslag til lov om fuldbyrdelse af straf mv. samt til § 2 i arbejdsgruppens udkast til forslag til lov om ændring af forskellige lovbestemmelser i forbindelse med gennemførelsen af en særlig lov om fuldbyrdelse af straf mv.

Kapitel 11. Udsættelse og benådning.

11.1. Arbejdsgruppens kommissorium.

Arbejdsgruppens kommissorium indeholder ingen særskilte bemærkninger vedrørende spørgsmålet om udsættelse og benådning.

11.2. Gældende ret.

Efter retsplejelovens § 999 kan en straffedom ikke fuldbyrdes, før dommen er endelig.

Som der nærmere er redegjort for i kapitel 10, kan retten efter retsplejelovens § 769 bestemme, at en tiltalt efter afgørelsen af straffesagen skal varetægtsfængsles eller forblive varetægtsfængslet, indtil fuldbyrdelse kan iværksættes. Er den domfældte - hvad der er det almindelige - ikke varetægtsfængslet efter straffedommen, vil straffuldbyrdelsen normalt tidligst blive påbegyndt 3-4 måneder efter straffedommen. Dette følger af kriminalforsorgens tilsigelsesfrister, der er begrundet i såvel administrative hensyn som hensynet til den domfældtes muligheder for at tilrettelægge sine forhold før og under afsoningen på en måde, der begrænser de utilsigtede negative følger af en straffuldbyrdelse.

Ved siden af den almindelige udskydelse af straffuldbyrdelsen, der således følger af anke- og tilsigelsesfrister, vil individuelle hensyn kunne bevirke, at der gives tilladelse til en egentlig udsættelse med straf fuldbyrdelsen. Efter retsplejelovens § 1001 skal fuldbyrdelsen således udsættes, hvis den, som er idømt frihedsstraf, bliver alvorlig syg. Efter samme bestemmelse kan straf fuldbyrdelsen udsættes, når en umiddelbar udståelse af straffen ville medføre uforholdsmæssige, uden for straffens øjemed liggende følger for den pågældendes velfærd eller væsentlige ulemper for det offentlige.

De individuelle hensyn kan endvidere være så tungtvejende, at de kan begrunde en eftergivelse af straffen i form af benådning i overensstemmelse med grundlovens § 24.

Spørgsmålet om udsættelse og benådning er administrativt nærmere reguleret ved Justitsministeriets cirkulære af 26. juni 1975 om behandling af sager om benådning og udsættelse med straf fuldbyrdelse mv. (KC D-2-1), og cirkulære af 26. august 1983 om iværksættelse af udståelse af frihedsstraf eller forvaring mv. (KC F-l-2). En vejledning i behandlingen af sager om benådning og udsættelse af straffuldbyrdelse mv. er udsendt af Justitsministeriet i 1983. Vejledningen blev ændret i 1985.

11.2.1. Særligt om udsættelse med straf fuldbyrdelsen.

Efter cirkulæret om behandling af sager om benådning og udsættelse af straffuldbyrdelse mv. afgøres sager om udsættelse af politimesteren (politidirektøren) i den politikreds, hvor den dømte har bopæl eller ophold. Politiets afgørelser kan påklages til Justitsministeriet (Direktoratet for Kriminalforsorgen).

Når der søges om udsættelse, udsættes straffens fuldbyrdelse, medens ansøg-

ningen behandles. Dette gælder dog normalt ikke, såfremt en tidligere ansøgning om udsættelse er imødekommet eller afslået, eller såfremt den aktuelle ansøgning indgives af en person, der er varetægtsfængslet efter dom i medfør af retsplejelovens § 769, stk. 1.

Fremsætter en varetægtsfængslet domfældt ansøgning om udsættelse med straffuldbyrdelsen, behandles ansøgningen som en begæring om ophævelse af bestemmelsen om varetægtsfængsling. Indgives ansøgningen efter iværksættelsen af straffuldbyrdelsen, behandles den som en ansøgning om strafafbrydelse, det vil sige en af Justitsministeriet bestemt midlertidig afbrydelse af straffuldbyrdelsen. Indgivelse af en sådan ansøgning afbryder ikke i sig selv straffuldbyrdelsen.

Ved behandlingen af ansøgninger om udsættelse med straffuldbyrdelsen lægges der typisk vægt navnlig på sådanne hensyn til den dømtes personlige forhold, som kunne begrunde en benådning, eventuelt på et senere tidspunkt. Begrundelsen for udsættelse kan således være særlige familiemæssige eller helbredsmæssige forhold, fx at den dømte ikke for tiden tåler at udstå straffen, eller at strafudståelse nu vil gribe forstyrrende ind i en lægelig behandling, som ikke eller kun meget vanskeligt vil kunne fortsættes under strafudståelsen. Ved en igangværende resocialisering kan der undtagelsesvis blive givet udsættelse med afsoning i 1 år, før der tages stilling til, om der er grundlag for benådning. Endvidere kan udsættelse, fx til førstkommende ferie, være begrundet i hensynet til at fastholde den dømte i et arbejdsforhold eller uddannelsesforløb. I særlige tilfælde kan en meget anstrengt økonomisk situation medføre udsættelse, såfremt det forekommer sandsynligt, at situationen vil kunne afhjælpes herved. Ved afgørelsen tages det samtidig i betragtning, at en hurtig straffuldbyrdelse normalt må antages at være af væsentlig betydning for retshåndhævelsen. Endvidere vil hensynet til retshåndhævelsen i det enkelte tilfælde kunne tale imod selv en kortere udsættelse.

Udsættelse gives normalt til det tidspunkt efter en bestemt dato, hvor kriminalforsorgens pladsforhold tillader, at fuldbyrdelsen finder sted. Udsættelsen kan dog ske til en bestemt dato, såfremt det er af afgørende betydning for den dømte, at strafudståelsen sker i en bestemt periode, fx i en ferie.

Udsættelse med straffuldbyrdelsen kan endvidere ske på den måde, at der gives udsættelse med en del af straffuldbyrdelsen, der således opdeles. En sådan udsættelse med en del af straffuldbyrdelsen kan for så vidt betragtes som en på forhånd godkendt strafafbrydelse. En ansøgning om udsættelse med en del af straffuldbyrdelsen indgivet før påbegyndelse af straffuldbyrdelsen skal imidlertid behandles efter reglerne om udsættelse med straffuldbyrdelsen og ikke efter de noget mere restriktive regler om strafafbrydelse. Reglerne om strafafbrydelse er nærmere omtalt nedenfor i kapitel 36.

Som regel fastsættes der ingen særlige vilkår eller betingelser for en afgørelse om udsættelse. Er denne imidlertid begrundet i en igangværende resocialisering eller i den pågældendes arbejde eller uddannelse, kan tilladelsen betinges af, at den dømte i udsættelsesperioden ikke afbryder det pågældende forløb. I sådanne tilfælde kan der også fastsættes tilsyn fx af kriminalforsorgen og andre vilkår.

11.2.2. Særligt om eftergivelse af straf (benådning).

I følge grundlovens § 24 kan kongen benåde og give amnesti.

Ved benådning forstås en eftergivelse eller formildelse af idømt straf, dvs. fængsel, hæfte eller bøde. På samme måde som for straf kan der benådes for konfiskation, jf. straffelovens § 97 c. Ved amnesti forstås en kollektiv eftergivelse af straf og andre retsfølger for en nærmere bestemt gruppe af lovovertrædelser omfattende såvel idømt som ikke idømt ansvar. Som regel har amnesti politisk baggrund. Amnesti er generel, medens benådning principielt er individuel. Amnesti har ikke været i brug i nyere tid, hvorimod benådning er normalt forekommende.

Benådningsadgangen er et såkaldt kongeligt prærogativ. Benådning er normalt forekommende inden for straffuldbyrdelsen og sker ved kongelig resolution efter indstilling af Justitsministeriet (Direktoratet for Kriminalforsorgen). Justitsministeriet er dog i henhold til kongelig resolution af 24. juni 1975 bemyndiget til selv at eftergive frihedsstraffe på 40 dage eller derunder samt bøder og konfiskationer. Kompetencen til at eftergive bøder og konfiskationer under en vis beløbsgrænse er videredelegeret til politiet, hvis afgørelser kan indbringes for Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen.

Som grundlag for afgørelsen om benådning vil der normalt foreligge en ansøgning fra den dømte, dennes forsvarer eller andre. Benådning kan imidlertid gives ex officio, det vil sige på initiativ af den pågældende myndighed selv. Mod den dømtes vilje kan benådning dog kun ske som eftergivelse eller formildelse uden vilkår. Retten eller de lægdommere, der har medvirket ved sagens behandling, kan indstille til justitsministeren, at domfældte benådes, jf. retsplejelovens § 1000.1 praksis sker benådning ex officio i forbindelse med lovændringer eller større ændringer i strafudmålingspraksis samt i de nedenfor omtalte tilfælde, hvor den dømte i (for) lang tid har måttet afvente indkaldelse til afsoning af frihedsstraf.

Når ansøgning om benådning indgives, eller spørgsmål herom rejses ex officio, udsættes straffens fuldbyrdelse, medmindre en tidligere ansøgning (på samme grundlag) er afslået, jf. retsplejelovens § 1001, stk. 3. Denne regel om benådningsansøgningers opsættende virkning gælder dog ikke, når fuldbyrdelsen er påbegyndt, jf. retsplejelovens § 1001, stk. 3, andet punktum.

Benådning sker efter en helt individuel vurdering.

I praksis sker benådning oftest i sager, hvor afsoningen skønnes at ville indebære en væsentlig risiko for alvorlig helbredsforringelse. Til brug ved afgørelsen af sådanne sager indhentes erklæring fra embedslægen eller andre lægelige myndigheder, herunder ofte fra en af kriminalforsorgens lægelige konsulenter, eller fra Retslægerådet.

Benådning kan endvidere være begrundet i familiemæssige forhold. Ved siden af alvorlig sygdom hos ægtefælle eller børn kan nævnes den situation, at en enlig forsørgers mindreårige børn under forsørgerens afsoning måtte placeres på institution. Antages en sådan anbringelse også på længere sigt at ville stride afgørende imod barnets tarv, kan benådning være begrundet.

Benådning kan gives på grund af en igangværende resocialisering, hvis der er

stærke grunde til at tro, at den positive udvikling vil fortsætte også på længere sigt, og at der herigennem er gode udsigter for at standse en ellers truende kriminel løbebane.

Endelig kan helt specielle forhold begrunde benådning, fx at den dømtes alder er usædvanlig høj.

Som nævnt kan det tale for benådning, at den dømte igennem en længere periode efter dommen har været i en resocialiseringsfase og herunder har holdt sig kriminalitetsfri. Der kan være indtrådt sådanne ændringer i den dømtes situation, fx med hensyn til arbejde, uddannelse og familiemæssige forpligtelser, at en fastholdelse af straffuldbyrdelsen vil kunne få utilsigtede konsekvenser, der ikke står i rimelig sammenhæng med lovovertrædelsen. På denne baggrund blev det i 1984 præciseret, at uforholdsmæssig lang ventetid på indkaldelse skal tillægges selvstændig betydning ved behandlingen af sager om benådning. Spørgsmålet om eventuel benådning behandles herefter ex officio i alle sager, hvor personer, der er idømt fængselsstraf, uden egen skyld har afventet afsoning i 1 1/2 år eller mere. For personer, der skal udstå hæftestraf, omfatter ordningen sager, hvor ventetiden er 1 år eller derover. Efter afskaffelsen af "venterpuklen" i 1987 sker benådning på grund af lang ventetid dog kun meget sjældent.

Benådning for frihedsstraf sker næsten undtagelsesfrit i form af betinget benådning, jf. nærmere reglerne i straffelovens §§ 40a og 61a.

Retsvirkningen af en benådning er alene, at straf fuldbyrdelsen helt eller delvis bortfalder. Selve dommen berøres ikke heraf. Dommen er fortsat optaget i kriminalregisteret og kan danne grundlag for gentagelses virkning.

I praksis vedrører benådning helt overvejende domfældte på fri fod.

Antallet af årlige benådninger af *domfældte på fri fod* har i perioden 1983-1988 ligget på i alt 161, 212, 251, 234, 208 og 167. Af de nævnte benådninger udgjorde den administrative eftergivelse (straffe på 40 dage eller derunder) 115, 136, 103, 141, 140 og 127 benådninger.

Antallet af benådninger af *indsatte* udgjorde i den nævnte periode henholdsvis 7,6,15,12,7 og 12. At antallet af sådanne benådninger er så lavt, som anført, hænger sammen med, at behovet for benådning af indsatte i vidt omfang tilgodeses ved adgangen til prøveløsladelse.

11.2.3. Særligt om behandlingen af **sager om udsættelse og benådning.**

I cirkulæret om behandling af sager om benådning og udsættelse af straf fuldbyrdelse mv. (KC D-2-l)samt i iværksættelsescirkulæret af 26. august 1983 (KC F-l-2) findes der en række mere detaljerede regler om sagsbehandlingen, herunder om virkningen af ansøgninger om benådning og udsættelse. Ved reglernes udformning er der bl.a. taget hensyn til det ønskelige i at modvirke, at mulighederne for at få udsættelse med straffens fuldbyrdelse misbruges fx ved gentagne gange at indgive grundløse ansøgninger om benådning eller udsættelse.

Indgives eksempelvis en ansøgning om benådning og/ eller udsættelse, efter at domfældte er tilsagt til strafudståelse, bevirker dette ikke, at tilsigelsen automatisk bortfalder, jf. § 14 i iværksættelsescirkulæret, hvorefter tilsigelsen kun bortfalder, såfremt ansøgningen har opsættende virkning, og der ikke er truffet

endelig afgørelse inden datoen for fremmødet. Det tilstræbes, at ansøgninger om benådning og/eller udsættelse - der har opsættende virkning - er færdigbehandlet inden mødedatoen, således at afsoningen i tilfælde af afslag skal påbegyndes på den fastsatte dato. Søges der om udsættelse, skal politiets afgørelse derfor helst være truffet på et sådant tidspunkt, at en eventuel klage til Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen kan være færdigbehandlet inden den fastsatte mødedato. Kan det forudses, at ansøgningen ikke kan være færdigbehandlet forinden, skal politiet underrette fuldbyrdelsesstedet om, at tilsigelsen er bortfaldet, jf. § 14, stk. 3, i iværksættelsescirkulæret.

Efter § 17, stk. 1, nr. 4, skal en ansøgning indsendes senest 10 dage fra modtagelsen af tilsigelsen. At ansøgningen er indgivet senere end 10 dage efter modtagelsen af tilsigelsen, har ikke direkte betydning for ansøgningens opsættende virkning, men medfører, at de betingelser, der i øvrigt stilles for at imødekomme ansøgningen, vil kunne skærpes, jf. iværksættelsescirkulærets § 17, stk. 1, nr. 5.

11.3. Arbejdsgruppens overvejelser.

Arbejdsgruppen finder det af betydning for retshåndhævelsen, at en frihedsstraf som udgangspunkt fuldbyrdes snarest muligt efter straffedommen. Arbejdsgruppen foreslår dette princip fastslået i loven om fuldbyrdelse af straf mv. Arbejdsgruppen tilsigter ikke herved en ændring af de eksisterende tilsigelsesfrister, der generelt set forekommer velbegrundede og med fornøden hensyntagen til såvel den domfældte som til administrative forhold. Arbejdsgruppen er endvidere opmærksom på og har ikke bemærkninger til, at der efter gældende praksis er særlige grupper af dømte, fx voldsdømte, der indkaldes til særlig hurtig afsoning.

Arbejdsgruppen er bekendt med, at nogle domfældte ønsker indkaldelse til afsoning så hurtigt som muligt efter dom. Arbejdsgruppen finder, at sådanne ansøgninger bør imødekommes, og foreslår en bestemmelse herom medtaget i en særlig lov om fuldbyrdelse af straf mv. Det bemærkes, at konsekvensen heraf vil være, at der på grund af pladsforholdene i kriminalforsorgens institutioner i sådanne sager må kunne ses bort fra almindelige principper for placeringen af indsatte, fra eventuelle ønsker om afsoning i en bestemt institution samt fra reglerne om ophold i enecelle mv.

Arbejdsgruppen finder endvidere, at spørgsmålene om udsættelse med straffuldbyrdelsen og om virkningen af indgivelse af ansøgning om udsættelse eller benådning er af så væsentlig betydning, at bestemmelser herom bør optages i en lov om fuldbyrdelse af straf mv.

I konsekvens heraf foreslår arbejdsgruppen samtidig nogle eksisterende regler i retsplejelovens kapitel 90 om disse spørgsmål ophævet.

Vedrørende spørgsmålet om udsættelse med straffuldbyrdelsen foreslår arbejdsgruppen, at der i loven medtages en opregning af de i praksis vigtigste udsættelsesgrunde. Arbejdsgruppen kan i øvrigt tilslutte sig de gældende retningslinier vedrørende udsættelse af straffuldbyrdelse.

Da benådningsretten efter grundlovens § 24 er et kongeligt privilegium, som

ikke nærmere kan reguleres ved lov, har arbejdsgruppen ikke fundet anledning til at medtage bestemmelser om betingelser for benådning i arbejdsgruppens lovudkast.

Vedrørende spørgsmålet om virkningen af en ansøgning om udsættelse eller benådning kan arbejdsgruppen tiltræde den gældende praksis, hvorefter sådanne ansøgninger som udgangspunkt bevirker, at straffuldbyrdelsen udsættes, indtil der er truffet afgørelse om benådning eller udsættelse.

Arbejdsgruppen har i øvrigt ikke fundet grundlag for at foreslå ændring af de gældende klageregler vedrørende behandlingen af sager om udsættelse og benådning. Arbejdsgruppen har særligt ikke fundet grundlag for at lade disse afgørelser omfatte af den udvidelse af den eksisterende klageadgang, som arbejdsgruppen foreslår nedenfor i afsnit VIII.

Der henvises i øvrigt til §§ 7 og 9-13 i arbejdsgruppens udkast til forslag til lov om fuldbyrdelse af straf mv. samt til § 2 i arbejdsgruppens udkast til forslag til lov om ændring af forskellige lovbestemmelser i forbindelse med gennemførelse af en særlig lov om fuldbyrdelse af straf mv.

Kapitel 12. Beregning af straffetiden.

12.1. Arbejdsgruppens kommissorium.

I dette kapitel behandler arbejdsgruppen spørgsmålet om den nærmere beregning af den straf, som skal fuldbyrdes i henhold til en dom om ubetinget fængselsstraf.

Arbejdsgruppens kommissorium indeholder ingen særskilte bemærkninger vedrørende dette spørgsmål.

12.2. Gældende ret.

12.2.1. Straffetidsberegning.

12.2.1.1. Afgrænsning af emnet.

Retten fastsætter en frihedsstraf inden for de strafferammer, der er angivet i den pågældende straffebestemmelse, og under iagttagelse af de bestemmelser, der findes i den borgerlige straffelovs almindelige del om forskellige strafudmålingsspørgsmål.

Forskellige forhold før og under straffuldbyrdelsen - fx varetægtsfængsling og prøveløsladelse - kan medføre, at den periode, hvori frihedsstraffen skal fuldbyrdes ved ophold i afsoningsinstitution ("straffetiden"), ikke svarer til den periode, der er udmålt ved straffedommen. Den nærmere fastlæggelse af den periode, hvori en idømt straf skal fuldbyrdes ved ophold i afsoningsinstitution, betegnes traditionelt som *straffetidsberegning* og foretages på grundlag af bestemmelser i straffeloven og i administrative forskrifter, herunder navnlig Justitsministeriets cirkulære af 29. juni 1973 om beregningen af frihedsstraf og om forhold, der midlertidigt afbryder straf fuldbyrdelsen (KC F-2-1).

Der kan efter afsigelsen af endelig dom opstå uenighed om en doms fortolkning eller om beregningen af frihedsstraf. Til regulering heraf findes bestemmelser i retsplejeloven, særligt § 998.

12.2.1.2. Straffelovens bestemmelser om straffastsættelse og straffetidsberegning.

Den borgerlige straffelovs 6. og 10. kapitel (§§32-33,44, stk. 1,46,80-91) indeholder forskellige bestemmelser om straf fastsættelse og straffetidsberegning.

I straffelovens § 32 er det bestemt, at frihedsstraf fastsættes i dage, når den idømmes for kortere tid end 3 måneder, og ellers i måneder og år. Om fængselsstraffens mulige tidsmæssige udstrækning bestemmes i § 33, at fængsel idømmes på livstid eller på tid, der ikke kan være kortere end 30 dage (medmindre der er tale om en tillægsstraf, jf. straffelovens § 89) og ikke over 16 år, medmindre der er særskilt hjemmel til straf forhøj else, hvorefter fængselsstraffen kan udmåles på tid indtil 20 år. Om hæftestraffens mulige tidsmæssige udstrækning bestemmes i § 44, stk. 1, at hæfte idømmes fra 7 dage til 6 måneder.

Straffelovens §§ 80-85, 87-89a, 90, stk. 2 og 3, er generelle bestemmelser om

straffastsættelse. Straffastsættelsen i den enkelte sag inden for den konkret givne strafferamme må af retten foretages efter en afvejning af de faktorer, der er fremhævet i bestemmelserne.

Straffelovens § 46 vedrører *straffetidsberegningen.* Efter denne bestemmelse medregnes til straffetiden den tid, i hvilken en indsat uden egen skyld indlægges på sygehus. Efter samme bestemmelse medregnes derimod ikke den tid, i hvilken en indsat unddrager sig strafudståelsen.

Straffelovens § 86 vedrører ligeledes *straffetidsberegningen* og bestemmer, at såfremt den dømte har været anholdt, varetægtsfængslet eller indlagt til mentalundersøgelse, afkortes et antal dage svarende til det antal påbegyndte døgn, frihedsberøvelsen eller indlæggelsen har varet, i den idømte frihedsstraf.

Det bestemmes i § 86 endvidere, at dommen skal indeholde oplysning om varigheden af frihedsberøvelser og indlæggelser, der medfører afkortning. Retten har undtagelsesvis mulighed for at bestemme, at hele straffen skal anses for udstået, selv om den idømte straf er længere end den tid, hvori den dømte har været frihedsberøvet eller indlagt.

Bestemmelsen i straffelovens § 86 har stor praktisk betydning og indebærer et obligatorisk fradrag af en varetægtsfængslingsperiode forud for dommen i den straf, som efter rettens bestemmelse skal udstås. Det er de *straffuldbyrdende myndigheder,* som skal sikre, at fradraget kommer den domfældte til gode. Det er af denne grund, at dommen skal indeholde oplysning om den periode, hvori den pågældende under sagen har været undergivet en fradragsberettiget frihedsberøvelse. Bestemmelsen i § 86 er således også rettet til de straffuldbyrdende myndigheder.

Ved betingede domme sker afkortning først ved eventuel fuldbyrdelse af straffen.

Ved kombinationsdomme efter straffelovens § 58, stk. 1, sker afkortning i den ubetingede del af straffen, jf. § 86, stk. 2, 1. pkt. Da den ubetingede del af en kombinationsdom højst kan udgøre 3 måneder ville en længere varetægtsfængsling kunne medføre, at den ubetingede straffedel af en kombinationsdom ikke kunne blive effektiv, såfremt afkortning altid skulle ske i den ubetingede del af straffen. For også i sådanne tilfælde at fastholde muligheden for anvendelse af kombinationsdom er det derfor i § 86, stk. 2, 2. pkt. fastsat, at det ved dommen kan bestemmes, at afkortning ikke eller kun delvis skal ske i den ubetingede del af straffen. Eventuel afkortning i den betingede del af straffen sker herefter først, såfremt der senere opstår spørgsmål om fuldbyrdelse af den betingede del af kombinationsdommen.

Straffelovens § 90, stk. 1, vedrører ligeledes *straffetidsberegningen* og bestemmer, at i tilfælde, hvor en person skal afsone straf af fængsel i forbindelse med en hæftestraf, kan hæftestraffen *efter bestemmelse af de straffuldbyrdende myndigheder* omsættes til fængsel. Ved omsætning af hæfte til fængsel regnes 2 dages fængsel lig med 3 dages hæfte, jf. § 90, stk. 3.

Reglen i § 90 omfatter også hæfte som forvandlingsstraf for en idømt bøde.

12.2.1.3. Administrative bestemmelser om straffetidsberegning.

I Justitsministeriets cirkulære af 29. juni 1973 om beregningen af frihedsstraf

mv. (KC F-2-1) er foretaget en regulering af en række detailspørgsmål i forbindelse med straffetidsberegningen.

I cirkulærets § 3 fastslås, at der skal foretages en samlet beregning af straffetiden, når der foreligger flere frihedsstraffe, herunder bødeforvandlingsstraf, til fuldbyrdelse. Desuden omtales den situation, hvor yderligere frihedsstraf idømmes under straf udståelsen. Også i dette tilfælde skal der (ved en omberegning) foretages en samlet beregning af straffetiden.

I cirkulærets § 4 er der taget stilling til tidspunktet for påbegyndelse af fuldbyrdelse af frihedsstraf og dermed udgangspunktet for straf fetidsberegningen. Når den domfældte giver møde eller anholdes med henblik på strafudståelsens iværksættelse, anses fuldbyrdelsen af frihedsstraf for påbegyndt, og fra dette tidspunkt foretages beregningen af straffetiden, jf. cirkulærets § 5, stk. 1. Har den domfældte været varetægtsfængslet efter endelig dom, anses fuldbyrdelsen som tidligere nævnt for påbegyndt den dag, da den endelige dom er afsagt. Dette indebærer nærmere, at afsoningen skal regnes for påbegyndt på datoen for domsafsigelsen, såfremt dommen ikke ankes, eller en anke ikke gennemføres til (ny) dom. Cirkulæret skal sammenholdes med bestemmelsen i retsplejelovens § 997, stk. 4, hvori det bestemmes, at justitsministeren fastsætter regler om, fra hvilket tidspunkt efter dommens afsigelse udståelsen af frihedsstraf regnes for påbegyndt i tilfælde, hvor domfældte efter domsafsigelsen har været undergivet varetægtsfængsel.

Hvis en person er idømt flere frihedsstraffe, sker afsoningen af disse i den rækkefølge, hvori de er idømt, jf. § 5, stk. 2, i cirkulæret. Afsoningen af en bødeforvandlingsstraf udskydes dog til det senest mulige tidspunkt af hensyn til den domfældtes mulighed for hel eller delvis betaling af bøden.

I cirkulærets § 6 behandles spørgsmålet om beregningen af tidspunktet for prøveløsladelse i medfør af straffelovens § 38. De for udmålingen af frihedsstraf gældende principper finder tilsvarende anvendelse ved denne beregning. Afsones flere domme i forlængelse af hinanden, sker der derfor sammenlægning ved beregning af tidspunktet for en eventuel prøveløsladelse.

Undviger eller udebliver den indsatte, afbrydes straf fuldbyrdelsen, således at der ved dennes senere genoptagelse foretages en omberegning af straffetiden.

Varetægtsfængsles den indsatte under straffuldbyrdelsen som sigtet for strafbart forhold, afbrydes straffuldbyrdelsen ligeledes, såfremt der i medfør af straffelovens § 86 kan foretages fradrag for varetægtsfængslingen i forbindelse med domfældelse i den nye sag.

Sker der frifindelse i den nye sag, hvor der har været foretaget en varetægtsfængsling, som har *afbrudt* straf fuldbyrdelsen, sker genoptagelsen af straffuldbyrdelsen fra domsafsigelsen. Også i denne situation antages der at være mulighed for at foretage afkortning ud fra princippet i straffelovens § 86 i den resterende fuldbyrdelsestid. Har den dømte imidlertid *forud* for straf fuldbyrdelsen været uberettiget varetægtsfængslet i en helt anden sag, kan der ikke foretages afkortning i straf fuldbyrdelsen, og oprejsning for den uberettigede varetægtsfængsling må ske gennem reglerne i retsplejelovens kapitel 93 a om erstatning i anledning af strafferetlig forfølgning.

Det tidsrum, hvori fuldbyrdelse af straffen er afbrudt, medregnes ikke i straffetiden, jf. cirkulærets § 10. Fravær fra fuldbyrdelsesinstitutionen som følge af afhøringer hos politiet eller indlæggelse på hospital regnes dog med i straffetiden, jf. herved straffelovens § 46, stk. 1. Hvis indlæggelsen på hospital skyldes den indsattes eget forhold, afgøres spørgsmålet ifølge cirkulærets § 11 af Direktoratet for Kriminalforsorgen.

I cirkulærets § 13 fastslås en pligt for institutionen til snarest muligt efter indsættelsen at gøre den indsatte bekendt med tidspunktet for endt strafudståelse og for eventuelle prøveløsladelsestidspunkter i henhold til straffelovens § 38.

12.2.1.4. Uenighed om beregningen af frihedsstraf.

Retsplejelovens kapitel 90 omhandler forskellige spørgsmål vedrørende fuldbyrdelsen af domme i straffesager. Kapitlet er ikke udtømmende med hensyn til dette stadium i straffesagens forløb, men skal ses i sammenhæng med især straffelovens §§ 32-49, § 86 m.fl. og den omfattende administrative regulering, der er foretaget med udgangspunkt i fuldbyrdelsesbekendtgørelsen.

Retsplejelovens § 998 bestemmer, at uenighed om dommens fortolkning eller beregningen af frihedsstraf mellem politimesteren/statsadvokaten og den, over for hvem der er spørgsmål om at fuldbyrde en straffedom, afgøres af retten. Som udgangspunkt er der ikke opsættende virkning forbundet med sagens forelæggelse for retten.

Spørgsmålet forelægges den ret, der har afsagt dom i sagen i 1. instans. Afgørelsen, der træffes ved kendelse, kan kæres, jf. bestemmelsens stk. 3. Efter retsplejelovens § 91, stk. 3 træffes de i retsplejelovens § 998 omhandlede afgørelser under medvirken af domsmænd.

Uenighed om forståelsen af en dom mellem den domfældte og Direktoratet for Kriminalforsorgen - fx vedrørende straffetidsberegningen - antages ligeledes at kunne afgøres afretten. Derimod er kriminalforsorgens afgørelser i øvrigt under straffuldbyrdelsen ikke undergivet prøvelse i medfør af retsplejelovens § 998.

Der findes kun et begrænset antal afgørelser om prøvelse i medfør af retsplejelovens § 998. Disse afgørelser omhandler især spørgsmål i forbindelse med strafafkortning i henhold til § 86 i straffeloven.

12.3. Arbejdsgruppens overvejelser.

Det er for arbejdsgruppen åbenbart, at der ikke er grundlag for at overføre nogen af straffelovens bestemmelser om *straffastsættelse* til en særlig lov om fuldbyrdelse af straf mv. Straffastsættelsen i en straffesag er et spørgsmål, som endeligt afgøres af retten i forbindelse med en stillingtagen til, om strafansvar kan pålægges i den enkelte sag.

Arbejdsgruppen har derefter overvejet, hvorvidt straffelovens bestemmelser om *straffetidsberegning* - fastsættelsen af den periode (straffetid), hvori fuldbyrdelsen af en frihedsstraf skal ske i afsoningsinstitution - bør overføres til en særlig straffuldbyrdelseslov. Af sådanne bestemmelser er ovenfor nævnt reglerne i straffelovens § 46 om unddragelse af straffuldbyrdelsen eller indlæggelse på sy-

gehus under denne, straffelovens § 86 om afkortning i fuldbyrdelsen for anholdelse, varetægtsfængsling eller indlæggelse til mentalundersøgelse samt straffelovens § 90, stk. 1, om konvertering af en idømt hæftestraf til fængselsstraf.

Bestemmelserne i straffelovens § 46 vedrører alene straffetidsberegning og forhold, der opstår under straf fuldbyrdelsen. Arbejdsgruppen finder derfor, at denne regel bør overføres til en særlig lov om fuldbyrdelse af straf mv.

Den væsentligste af straffelovens bestemmelser om straffetidsberegning er imidlertid straffelovens § 86, der er rettet såvel til domstolene som til de straffuldbyrdende myndigheder. Bestemmelsen er central ved straffetidsberegningen og uddybet i Justitsministeriets cirkulære om beregningen af frihedsstraf mv.

Det er arbejdsgruppens vurdering, at bestemmelsen i straffelovens § 86 har en sådan sammenhæng med straffelovens straffastsættelsesregler, at det ikke findes hensigtsmæssigt at overføre bestemmelsen til en særlig lov om fuldbyrdelse af straf mv. Arbejdsgruppen skal herved bl.a. pege på bestemmelsen i § 86, stk. 1, 4. pkt., hvorefter retten undtagelsesvis kan bestemme, at hele straffen skal anses for udstået, selvom den idømte straf er længere end den tid, hvori den dømte har været anholdt, varetægtsfængslet eller indlagt til mentalundersøgelse. Arbejdsgruppen skal endvidere pege på bestemmelsen i § 86, stk. 1, sidste pkt. om idømmelse af bødestraf efter forudgående anholdelse, varetægtsfængsling eller indlæggelse til mentalundersøgelse. Også bestemmelsen i § 86, stk. 2, om afkortning ved kombinationsdomme og bestemmelsen i § 86, stk. 4, om afkortning i straffen efter anholdelse, varetægtsfængsling eller indlæggelse i udlandet kan fremhæves i denne forbindelse.

For så vidt angår bestemmelsen i straffelovens § 90, stk. 1, om konvertering af en idømt hæftestraf til fængselsstraf skal arbejdsgruppen blot bemærke, at arbejdsgruppens lovforslag efter arbejdsgruppens kommissorium er udarbejdet under den forudsætning, at hæftestraffen afskaffes. Der vil derfor ikke i arbejdsgruppens lovforslag være behov for nogen bestemmelse svarende til straffelovens § 90, stk. 1.

Såfremt hæftestraffen ikke måtte blive afskaffet, skal arbejdsgruppen foreslå, at bestemmelsen i straffelovens § 90, stk. 1 (jf. stk. 3), der udelukkende er rettet til de straf fuldbyrdende myndigheder, overføres til straffuldbyrdelsesloven.

Arbejdsgruppen har derefter overvejet, i hvilket omfang der i øvrigt findes behov for at medtage bestemmelser om straffetidsberegning i en særlig lov om fuldbyrdelse af straf mv. Det er arbejdsgruppens opfattelse, at en sådan lov bør indeholde en bestemmelse om kriminalforsorgens kompetence og pligt til at foretage straffetidsberegning. I tilslutning til en sådan bestemmelse bør det efter arbejdsgruppens opfattelse fastslås, at kriminalforsorgen har pligt til at gøre den indsatte bekendt med straffetidsberegningen og med tidspunktet for endt strafudståelse. De nærmere regler herom bør fastsættes administrativt, men arbejdsgruppen forudsætter, at den indsatte gøres bekendt hermed senest i forbindelse med afsoningens påbegyndelse og - for så vidt angår tidspunktet for eventuel ordinær prøveløsladelse - i forbindelse med en nærmere orientering om mulighederne for prøveløsladelse og betingelserne herfor.

Vedrørende de nærmere regler for straffetidsberegningen er det arbejdsgrup-

pens opfattelse, at disse i væsentligt omfang fortsat bør kunne fastsættes administrativt. Enkelte af de gældende regler er imidlertid af en sådan betydning, at de efter arbejdsgruppens opfattelse bør fremgå direkte af en særlig lov om fuldbyrdelse af straf mv. Dette gælder for det første princippet om, at flere frihedsstraffe til samlet fuldbyrdelse indgår i en samlet straffetidsberegning. Endvidere finder arbejdsgruppen, at det af en særlig lov om fuldbyrdelse af straf mv. bør fremgå, at varetægtsfængsling under straffuldbyrdelsen i sager, der ikke føres igennem til domfældelse, kan begrunde afkortning i den resterende straffuldbyrdelse i overensstemmelse med princippet i straffelovens § 86, stk. 1, hvis betingelserne efter retsplejelovens kapitel 93 a for at yde erstatning i anledning af den uberettigede anholdelse eller varetægtsfængsling i øvrigt er opfyldt, og den indsatte samtykker i afkortning. En sådan bestemmelse er i overensstemmelse med gældende ret. Arbejdsgruppen finder imidlertid også, at en tilsvarende varetægtsfængsling i en anden sag før påbegyndelsen af straffuldbyrdelsen bør kunne begrunde afkortning i stedet for erstatning, såfremt den indsatte er indforstået hermed. En regel herom bør efter arbejdsgruppens opfattelse også medtages i en særlig lov om fuldbyrdelse af straf mv.

Arbejdsgruppen har vedrørende spørgsmålet om straffetidsberegning endelig overvejet, om en lov om fuldbyrdelse af straf mv. bør indeholde regler om afgørelse af uenighed vedrørende straffetidsberegningen. Efter gældende regler afgøres sådanne tvister i henhold til retsplejelovens § 998 af den ret, som har afsagt dom i sagen i første instans, og efter retsplejeloves § 91, stk. 3, træffes afgørelsen under medvirken af domsmænd.

Det er arbejdsgruppens opfattelse, at sådanne tvister, der skal afgøres på grundlag af en fortolkning af straffedommen, fortsat bør træffes i overensstemmelse med bestemmelsen i retsplejelovens § 998, og arbejdsgruppen finder ikke grundlag for at foreslå denne del af retsplejelovens bestemmelse overført til en særlig lov om fuldbyrdelse af straf mv. Derimod finder arbejdsgruppen det naturligt, at regler om afgørelsen af uenighed om straf fetidsberegningen i øvrigt, dvs. uden karakter af en domsfortolkning, overføres til en særlig straffuldbyrdelseslov, idet sådanne afgørelser kan træffes uden den genoptagelse af straffesagen, som reelt er indeholdt i retsplejelovens § 998, jf. § 91, stk. 3.

Der henvises i øvrigt til §§ 14-19 i arbejdsgruppens udkast til forslag til lov om fuldbyrdelse af straf mv., samt til § 2 i arbejdsgruppens udkast til forslag til lov om ændring af forskellige lovbestemmelser i forbindelse med indførelsen af en særlig lov om fuldbyrdelse af straf mv.

Kapitel 13. Valg af afsoningsinstitution og senere overførsel mellem afsoningsinstitutioner.

13.1. Arbejdsgruppens kommissorium.

I arbejdsgruppens kommissorium hedder det vedrørende det nærmere indhold af arbejdsgruppens udkast til forslag til lov om fuldbyrdelse af straf mv. bl.a., at udkastet bør indeholde bestemmelser om anbringelse af fængselsdømte, herunder bestemmelser om anbringelse i statsfængsler og arresthuse, om anbringelse i og overførsel mellem åbne og lukkede fængsler og om overførsel fra fængsel til hospital eller anden egnet institution.

For så vidt angår spørgsmålet om overførsel fra fængsel til hospital eller anden egnet institution henvises til kapitel 37. De øvrige spørgsmål om anbringelse i og overførsel mellem statsfængsler og arresthuse behandles i det følgende.

13.2. Gældende ret.

13.2.1. Institutioner til fuldbyrdelse af frihedsstraf.

13.2.1.1. Straffeloven forudsætter, at der er indrettet institutioner til fuldbyrdelse af frihedsstraf, men indeholder ikke bestemmelser herom eller om de dømtes fordeling heri. Dog bestemmer straffelovens §44, stk. 2, at afsoning af en hæftestraf kun må ske sammen med andre indsatte, som udstår straf af hæfte.

Efter §1 i Justitsministeriets bekendtgørelse af 21. juni 1973 om fuldbyrdelse af frihedsstraffe (KC E-2-1) udstås fængselsstraf i åbent fængsel, medmindre det af særlige grunde findes utilrådeligt. Fængselsstraf kan i almindelighed ikke udstås i arresthus (Københavns Fængsler), medmindre straf udståelsen bliver kortvarig. Hæftestraf udstås i arresthus eller i fængsel.

Institutionerne er ikke nærmere beskrevet i bekendtgørelse eller cirkulære.

13.2.1.2. Den ***samlede kapacitet*** i fængsler og arresthuse er (i 1988) på 3.700-3.800 pladser, der er fordelt med ca. 800 pladser i lukket fængsel, ca. 1.330 pladser i åbent fængsel, ca. 1.060 i arresthusene og ca. 550 pladser i Københavns Fængsler. Kapaciteten i kriminalforsorgens pensioner er på ca. 150 pladser.

13.2.1.3. Et *lukket fængsel* er karakteriseret ved, at indsattes tilstedeværelse søges sikret ved ringmur, tv-overvågning og elektronisk strålesikring af de ydre arealer, vinduesarmatur (tremmer eller særlig brudsikret glas), låste døre og en relativ høj grad af personaletæthed.

Kapaciteten på ca. 800 pladser i lukket fængsel er fordelt på 5 fængsler, heraf på Sjælland 366 pladser i Statsfængslet i Vridsløselille (232) og Anstalten ved Herstedvester (134), på Fyn 265 pladser i Statsfængslet i Nyborg (175) og Statsfængslet i Ringe (90), og i Jylland 175 pladser i Statsfængslet i Horsens.

Bortset fra Statsfængslet i Ringe, der blev taget i brug i 1976, og Anstalten ved

Herstedvester, der blev taget i brug i 1935, er de lukkede fængsler bygget før og omkring sidste århundredeskift og bærer præg heraf.

I løbet af de senere år er de fleste afdelinger i fængslerne blevet ombygget som et led i foranstaltningerne mod vold og narkotika. For at bedre kontrolmulighederne er cellekapaciteten i de enkelte afdelinger blevet betydeligt nedbragt. De nedlagte celler er indrettet til opholdsrum, (te)køkken, rum for fritidsfaciliteter o.l. De fremstår nu som fællesskabsafdelinger for de indsatte i fritiden. I afdelingerne findes endvidere i almindelighed moderniserede bade- og toiletforhold, ligesom der er indrettet kontorer mv. for personalet.

Der er i almindelighed flere forskellige former for værksteder, ligesom særlige lokaler er indrettet til undervisning. I arbejdstiden beskæftiges de indsatte således enten i værksteder, ved økonomidrift (vedligeholdelse og drift af fængslet) eller ved undervisning.

Til brug i fritiden er fængslerne ved siden af kirkerum nu forsynet med gymnastiksal, hobbyværksted o.l. Mulighederne for udendørsaktiviteter i form af sport, boldspil, havedyrkning o.l. er begrænset dels af pladsforholdene inden for ringmuren, dels af sikkerhedsmæssige hensyn.

13.2.1.4. Et *åbent fængsel* er karakteriseret ved, at de indsattes tilstedeværelse i fængslet ikke er sikret ved fysiske sikringsmidler, men alene søges sikret ved regler for de indsattes ophold og færden. Reglernes overholdelse er sikret ved sanktioner, hvoraf den alvorligste er overførsel til fortsat strafudståelse i lukket fængsel. Der er en relativ lav grad af personaletæthed. - Der er således ikke ringmure o.l. sikringsmidler, normalt ikke særligt vinduesarmatur, og normalt er kun afdelingernes yderdøre låst.

De ca. 1.330 pladser i åbent fængsel er (i 1988) fordelt på i alt 13 statsfængsler og fængselsafdelinger. På Sjælland findes 443 pladser i Statsfængslet ved Horserød (250), Statsfængslet i Jyderup (109), Statsfængslet i Gribskov (64) og fængselsafdelingen Kastanienborg (20). På Fyn findes 87 pladser i Statsfængslet på Søbysøgård, og i Jylland 808 pladser i Statsfængslet på Kragskovhede (158), Statsfængslet Kærshovedgård (100), Statsfængslet ved Nr. Snede (86), Statsfængslet ved Sdr. Omme (194), Statsfængslet Møgelkær (123), Statsfængslet Renbæk (110), fængselsafdelingen Amstrup (20) og hæfteafdelingen på Fanø (17).

To af de åbne fængsler, Statsfængslet på Søbysøgård og Statsfængslet ved Sdr. Omme, blev taget i brug i 1930'erne for henholdsvis et ungdomsfængsels- og et arbejdshusklientel. De øvrige åbne fængsler er taget i anvendelse i forbindelse med besættelsen under 2. verdenskrig og retsopgøret efter besættelsen. De fleste åbne fængsler er ikke bygget til fængselsformål, men er efterhånden blevet indrettet hertil. Senest er et tidligere uddannelsescenter i Jyderup indrettet til åbent fængsel.

De indsattes beskæftigelse i arbejdstiden er præget af, at sikkerhedshensyn ikke varetages ved fysiske sikringsmidler. Der kan således i videre omfang gives tilbud inden for landbrug, skovbrug og gartneri. Der er til gengæld færre værkstedstilbud. Der tilbydes normalt undervisning, men denne finder i videre om-

fang sted uden for fængslet i forbindelse med udgang (frigang).

Fritidstilbuddene er ligeledes naturligt præget af, at der er langt større arealer til rådighed med deraf følgende muligheder for boldspil mv.

13.2.1.5.1 et ***arresthus*** sikres den indsattes tilstedeværelse i det væsentlige som i (et lille) lukket fængsel.

Der er i alt 47 arresthuse, der er beliggende i de større provinsbyer. Den samlede kapacitet på ca. 1.060 pladser er ulige fordelt på de enkelte arresthuse. Kapaciteten varierer fra 9 pladser til 67 pladser. Størrelsen er navnlig betinget af de enkelte områders behov for kapacitet på byggetidspunktet.

Ca. 40 % af pladserne findes i 22 arresthuse, der er bygget i 1800-tallet. Andre ca. 40 % findes i 17 arresthuse, der er bygget i perioden 1900-1929. Selvom der i de senere år er foretaget væsentlige forbedringer i adskillige arresthuse, bærer disse præg af dels deres alder, dels deres indretning til fortrinsvis varetægtsfængslede (isolerede).

Muligheden for fællesskab i arresthusene er således stærkt begrænset såvel i arbejdstiden som i fritiden. Mindre end 10 arresthuse har særlige lokaler, der er indrettet til arbejde i fællesskab. **113** arresthuse findes undervisningslokale. Der tilbydes beskæftigelse til alle, der ønsker det, men arbejdstiden tilbringes normalt i enrum (med cellearbejde). Kun ganske få arresthuse har særlige lokaler til fællesskab i fritiden. Med enkelte undtagelser er der i stedet cellefællesskab, dvs. at de indsatte besøger hinanden to og to i cellen. Da der i et arresthus ofte kun vil være 1 kvindelig indsat, indebærer dette, at den kvindelige indsatte vil have ringere muligheder for (celle)fællesskab end mandlige indsatte. I enkelte arresthuse er celledørene åbne i fritiden. I det omfang fællesskab er tilladt, omfatter det alle, der ikke er isoleret efter rettens bestemmelse eller i øvrigt enrumsanbragt efter arresthusets bestemmelse.

Mulighederne for fritidsbeskæftigelse udendørs er stærkt begrænset. Gårdtursarealet er fra ca. 12 m til ca. 100 m. Det almindelige er en størrelse på mellem 25 og 50 m.

13.2.1.6. ***Københavns Fængsler*** er sikkerhedsmæssigt indrettet som et lukket fængsel, men svarer i sine faciliteter til et meget stort arresthus. De i alt 553 pladser er fordelt med 424 pladser i Vestre Fængsel, 37 - heraf 30 i dobbeltceller - i Vestre Hospital og 92 i Blegdams vej ens Fængsel. Hertil kommer et antal pladser, der ikke anvendes til almindelig belægning. Det drejer sig om 36 pladser i Nytorvs Fængsel og 58 pladser i Politigårdens Fængsel. De 2 sidstnævnte institutioner er taget i brug i 1920'erne, Vestre Fængsel i 1895, medens Blegdams vej ens Fængsel er taget i brug i 1848. Byggetidspunkterne præger stadig Københavns Fængsler, men kriminalforsorgen har i de senere år påbegyndt en renovering af fængslet.

I afdelingerne i Vestre Fængsel er der mulighed for begrænset fællesskab i særlige lokaler, hvor der kan opholde sig indtil 10 indsatte. Alt efter udnyttelsesgrad af afdelingen er der her mulighed for fællesskab hver anden eller hver tredje aften.

Der tilbydes cellearbejde til alle, medens der kun er begrænsede muligheder

for beskæftigelse i fællesskab, nemlig for 170-180 indsatte, hvoraf halvdelen arbejder på værksteder og den anden halvdel ved økonomidrift. Herudover er der indrettet skole med 8 undervisningslokaler. Der er begrænset mulighed for at tilbyde udendørs sport i sommerhalvåret, fx forskellige former for boldspil. I gymnastiksalen tilbydes koncerter o.l. arrangementer samt boldspil. Kirken tilbyder - udover gudstjeneste - deltagelse i kor og studiekredse.

13.2.1.7. Kriminalforsorgens *pensioner* er institutioner, hvis hovedformål er at give et social- pædagogisk tilbud til de på pensionen optagne klienter. Principielt kan opholdet således anses for frivilligt, men i praksis vil ophold i pension ofte være et vilkår i forbindelse med fx betinget dom, prøveløsladelse, udstationering fra fængsel eller arresthus eller overførsel i medfør af straffelovens § 49, stk. 2. Normalt er kun yderdørene låst. Der er normalt ikke ansat særligt opsynspersonale.

De ca. 150 pladser er fordelt på 8 pensioner. I Københavnsområdet findes 65 pladser i ungdomspension Brøndbyhus (21), ungdomspension Engelsborg (20), pensionen på Holsbjergvej (17) og Skibet ved Kalvebod Brygge (11). De øvrige pladser findes i Køng-Skolen ved Næstved (17), ungdomspension Skejby ved Århus (25), ungdomspension Sporskiftet i Esbjerg (10) og optagelseshjemmet Lyng i Midtjylland (30).

I arbejdstiden skal klienterne været beskæftiget med undervisning, oplæring eller arbejde uden for pensionen eller ved pensionens foranstaltning. Fritiden kan i et vist omfang tilbringes hos familie e.l. uden for pensionen. Klienterne skal have ophold i pensionen om natten.

13.2.2. Anbringelse i fængsel og arresthus.

Nærmere regler om fordeling af de dømte er fastsat i afsnit I i Justitsministeriets cirkulære af 29. august 1983 om anbringelse af personer, der er idømt frihedsstraf eller forvaring, og om overførsel af indsatte mellem kriminalforsorgens institutioner (KC F-3-10). I et bilag til cirkulæret er indeholdt retningslinier om anbringelse af fængselsdømte i de enkelte institutioner (KC F-3-11). Cirkulæret suppleres af særlige bestemmelser om anbringelse af hæftedømte, senest skrivelse af 9. oktober 1987.

Af de dømte er 95 % mænd. De almindelige regler om fordeling af dømte er derfor udfærdiget med henblik på fængselsdømte mænd. For visse grupper af indsatte er fastsat særlige regler.

13.2.2.1. Almindelige regler.

13.2.2.1.1. Frihedsstraf skal som udgangspunkt fuldbyrdes *i fængsel*, jf. § 1 og § 2 i anbringelsescirkulæret. Fængselsdømte kan kun anbringes i arresthus (Københavns Fængsler), såfremt strafudståelsen bliver kortvarig, eller særlige forhold taler derfor. Anbringelse i arresthus sker som regel i den politikreds, hvor den pågældende har bopæl eller opholder sig.

På grund af antallet af dømte, der anmeldes til afsoning i de åbne fængsler, og

deraf følgende lange ventetider for indkaldelse har det i de senere år været nødvendigt at fordele korttidsstraffede til afsoning i arresthus eller Københavns Fængsler. Fængselsdømte med straffe på op til 3-4 måneder anbringes således i almindelighed i arresthus. For tiden er endvidere ca. 295 pladser i åbent fængsel og ca. 115 pladser i arresthus forbeholdt hæftedømte.

13.2.2.1.2. Fængselsdømte skal anbringes i *åbent* fængsel, medmindre det af særlige grunde findes utilrådeligt, jf. § 3 i det nævnte cirkulære. Ved vurderingen af, om anbringelse i åbent fængsel findes utilrådeligt, foretager kriminalforsorgen en samlet vurdering, hvori bl.a. indgår oplysninger om straffetidens længde, den dømtes farlighed, en eventuel undvigelsesrisiko og den dømtes formodede evne til at tilpasse sig forholdene i et åbent fængsel.

Om de nævnte enkelte elementer i den samlede vurdering kan oplyses følgende:

Om *straffetidens længde* gælder, at en længere straffetid ikke i sig selv vil kunne udelukke anbringelse i åbent fængsel. Er straffetiden 5 år eller mere, vil anbringelse dog normalt ske i lukket fængsel. Dette skyldes, at det er kriminalforsorgens erfaring, at det i sig selv kan være særdeles belastende og vanskeligt at gennemføre et langvarigt ophold i åbent fængsel med dettes udelukkende psykiske hindringer for undvigelse. I praksis anbringes dog adskillige indsatte med længere straffetider i åbent fængsel, eller de overføres dertil efter et kortere ophold i lukket fængsel. Ved vurderingen af straffetidens længde tages hensyn til den tid, der resterer til datoen for løsladelsen, herunder prøveløsladelse efter straffelovens § 38, stk. 1.

Ved vurderingen af *den dømtes farlighed* foretages der en helhedsbedømmelse på grundlag af dels foreliggende personlige oplysninger, herunder mentalerklæringer, dels arten af den nu pådømte og eventuelt tidligere pådømte kriminalitet og de omstændigheder, hvorunder kriminaliteten er begået. Der lægges både vægt på farlighed under institutionsopholdet og på farlighed ved en eventuel undvigelse. Inden for området, hvor den resterende udståelsestid er 5 år eller kortere, vil det herefter tale mod anbringelse i åbent fængsel, at den begåede kriminalitet er af grov og almenfarlig karakter som fx visse former for sædelighedskriminalitet, visse former for vold eller røveri af særlig farlig karakter. Modsat kan oplysning om manglende generel farlighed føre til anbringelse i åbent fængsel, uanset at den resterende straffetid er på 5 år eller mere.

Ved vurderingen af en eventuel *undvigelsesrisiko* lægges der vægt på tidligere undvigelser eller undvigelsesforsøg og udeblivelse fra udgang. Der anlægges en konkret vurdering af, om de omstændigheder, der kan have betinget en tidligere undvigelse mv., kan påregnes at ville gøre sig gældende på ny. Der vil også blive lagt vægt på, i hvilket omfang undvigelsesrisiko skønnes at indebære risiko for kriminalitet under undvigelsen.

Særligt vedrørende ***risiko for kriminalitet under undvigelsen*** lægges der vægt på, om den indsatte under tidligere undvigelser eller udeblivelser har begået grovere kriminalitet, eller om den pågældende har holdt sig kriminalitetsfri i sådanne perioder eller dog kun har begået mindre alvorlig og ikke personfarlig kriminalitet.

I den samlede vurdering indgår som nævnt også en vurdering af den dømtes ***formodede evne til at tilpasse sig forholdene i et åbent fængsel*** med dettes større frihed og fællesskab og af risikoen for, at den pågældende på grund af en udpræget asocial holdning vil påvirke medindsatte i uheldig retning. Manglende tilpasningsevne samt tilstedeværelsen af risiko for uheldig indflydelse på medindsatte vil jævnligt gøre sig gældende for personer, der har været ude i massivt stofmisbrug. De nævnte kriterier anvendes i et vist omfang til fra åbent fængsel at afvise domfældte, som befrygtes at ville forestå indsmugling og forhandling af narkotika i fængslet. Grundlaget for en sådan afgørelse kan fx være, at den pågældende under tidligere fængselsophold har indsmuglet narkotika, men afvisning sker i praksis også uden for sådanne tilfælde.

13.2.2.1.3. Fængselsdømte anbringes så vidt muligt i et fængsel i det amt, hvor de pågældende har bopæl eller ophold eller anden personlig tilknytning, jf. § 4 i anbringelsescirkulæret. Tilsvarende retningslinier er fastsat for fuldbyrdelse i arresthus for såvel hæftedømte, jf. § 1, stk. 1, som fængselsdømte, jf. § 2.

Hensyn til den dømtes *geografiske tilhørsforhold* omtales første gang i fordelingsreglerne fra 1969 og blev fra 1973 tillagt betydelig vægt. Ved straffelovsændringen samme år ophævedes en række særforanstaltninger, som til dels var begrundet i de behandlingsideologier, der var grundlaget for det meget differentierede sanktionsystem i straffeloven af 1930. Synspunktet var (efter det differentierede sanktionssystem), at dømte i samme aldersgrupper, med samme grad af kriminel belastning eller med samme straflængde skulle anbringes sammen i særlige fængsler. I praksis var særforanstaltningerne imidlertid blevet anvendt i aftagende omfang, hvilket til dels havde sammenhæng med udviklingen af nye fængselsformer, hvori man inddrog de indvundne erfaringer og de midler, der var fundet hensigtsmæssige, særlig i forbindelse med ungdomsfængselsklientellet. Den fortsatte udjævning af forskellene mellem de enkelte fængsler medførte samtidig, at man i fordelingspraksis i aftagende grad lagde vægt på de hidtidige kriterier.

Den gældende fordelingspraksis bygger på den almindelige erfaring, at det i enhver henseende er væsentligt at vedligeholde og udbygge den indsattes personlige, familiemæssige og arbejdsmæssige relationer, herunder kontakten med kriminalforsorgen i frihed og med det almindelige sociale system. Strafudståelse i hjemmets nærhed har indlysende fordele for indsattes og familiens kontaktmuligheder. Udgang belastes ikke aflange rejsetider, og der er mulighed for jævnlige besøg, hvilket især er af betydning for personer uden udgangstilladelse. For de praktiske muligheder for udgang med henblik på arbejdstræning eller undervisning (frigang) og for sådanne foranstaltningers fortsættelse efter løsladelsen er det afgørende, at fordeling sker til en institution i nærheden af det sted, hvor den pågældende hører til, jf. tillige indstilling om fængselsdømtes udgang til undervisning eller beskæftigelse, afgivet af en af kriminalforsorgen den 1. marts 1974 nedsat arbejdsgruppe. Også den praktiske mulighed for i øvrigt at skaffe indsatte passende beskæftigelse i forbindelse med løsladelsen er afhængig af institutionens placering.

En konsekvens af at lægge hovedvægten på et nærhedsprincip er en blanding af grupper af indsatte. Hvor kriterierne for fordeling tidligere var bl.a. alder, graden af kriminel belastning og behandlingsbehov sker der nu en sammenblanding af alle arter af kriminelle. Dette ''fortyndingsprincip''er i væsentlig grad baseret på social-psykologiske undersøgelser, der viser, at der er en tendens til, at personer, der i forvejen har adfærds- og tilpasningsvanskeligheder, får forstærket disse problemer, såfremt de placeres i gruppe med personer med samme vanskeligheder. Placeres de pågældende imidlertid i gruppe med en overvægt af personer uden tilsvarende problemer, afdæmpes de pågældendes uheldige adfærd.

Nærhedskriteriet kan med den eksisterende kapacitetsfordeling ikke gennemføres i fuld udstrækning. På Sjælland kan kun to åbne og et lukket fængsel modtage fængselsdømte efter det nævnte kriterium. På denne baggrund er det fastsat, at de åbne statsfængsler ved Horserød og i Jyderup og det lukkede statsfængsel i Vridsløselille (kun) modtager domfældte fra Storkøbenhavn og Sjælland, såfremt særlige familiemæssige eller andre personlige forhold taler for anbringelse i nærheden af København. De øvrige dømte fra Storkøbenhavn anbringes i åbne fængsler i Jylland eller i det lukkede fængsel i Nyborg. Af oplysninger om belæggets sammensætning og af beregninger, der er foretaget i Direktoratet for Kriminalforsorgen, fremgår, at ca. 160 pladser i de jyske åbne fængsler og ca. 75 pladser i Statsfængslet i Nyborg er belagt med dømte fra det Storkøbenhavnske område og det øvrige Sjælland.

At de dømte prioriterer strafudståelse i nærheden af bopælen højt, kan belyses med deres henvendelser herom. Direktoratet for Kriminalforsorgen fordeler årligt 4.500-5.000 fængselsdømte. Man modtager i denne forbindelse ca. 1.500 henvendelser årligt. Disse henvendelser omfatter dels anmodninger om et bestemt afsoningssted forud for direktoratets afgørelse, dels klager over allerede trufne afgørelser. Henvendelserne og grundlaget herfor er ikke statistisk opgjort, men det anslås, at flertallet vedrører et ønske om strafudståelse i Statsfængslet ved Horserød eller ændret geografisk placering i øvrigt i nærheden af bopælen. Der modtages tillige en del henvendelser om udståelse i det lokale arresthus i stedet for fordeling til åbent fængsel fjernt fra bopælen. Endelig modtages en del klager over anbringelse i lukket fængsel.

13.2.2.2. Særlige regler for visse grupper af indsatte.

Nærhedskriteriet fraviges i et vist omfang begrundet i klientellets særlige karakter eller i særlige formål for den enkelte indsatte.

13.2.2.2.1. Fordelingskriterierne for dømte *kvinder* er med enkelte undtagelser svarende til de nævnte kriterier for dømte mænd, jf. §§ 6 og 7 i anbringelsescirkulæret.

I praksis kan kriterierne kun følges delvis på grund af de begrænsede anbringelsesmuligheder. Af åbne fængsler er kun Horserød (32 pladser) og Amstrup (20 pladser) indrettet på modtagelse af kvinder. Fængselsdømte kvinder, der er uegnede til anbringelse i åbent fængsel, kan efter de gældende regler kun modtages i Statsfængslet i Ringe (15 pladser), medmindre de skønnes at have særligt

behov for psykiatrisk bistand, jf. neden for pkt. 13.2.2.2.3. Arresthusene og Københavns Fængsler modtager såvel kvinder som mænd.

Ægtefæller og samlevende har mulighed for at udstå straf sammen i Statsfængslet ved Horserød og i Statsfængslet i Ringe.

13.2.2.2.2.1 et vist omfang varetages fortsat beskyttelseshensyn særligt overfor helt *unge,* der ikke tidligere er idømt frihedsstraf. I Statsfængslet i Ringe anbringes fra hele landet dels dømte under 23 år, der ikke er egnede til anbringelse i åbent fængsel, dels dømte over denne alder, som af personlighedsmæssige grunde har vanskeligt ved at klare sig i andre lukkede fængsler. På tilsvarende måde har man indrettet forskellige beskyttede afdelinger i andre fængsler jf. nedenfor under pkt. 13.2.4.

13.2.2.2.3. Dømte, der skønnes at have særligt behov for *psykiatrisk bistand,* vil i almindelighed - eventuelt midlertidigt - blive anbragt i Anstalten ved Herstedvester, jf. § 4, stk. 3 i anbringelsescirkulæret. I dette fængsel eller eventuelt i andet lukket fængsel anbringes også personer, der er dømt til forvaring, jf. § 5 og nedenfor i afsnit VII. Anstalten ved Herstedvester modtager dømte mænd og kvinder fra hele landet.

13.2.2.2.4. Nærhedskriteriet (amtskriteriet) og de i bilaget til anbringelsescirkulæret nævnte retningslinier kan efter § 4, stk. 2 i anbringelsescirkulæret fraviges, når *særlige forhold* taler derfor, eller når det skønnes formålstjenligt af hensyn til den pågældendes behov for arbejdstræning, undervisning eller anden uddannelse eller andre særlige hensyn til den pågældende, herunder den pågældendes eget rimeligt begrundede ønske om anbringelse. Fravigelse af retningslinierne kan endvidere ske af hensyn til en rimelig udnyttelse af de enkelte fængslers kapacitet samt af hensyn til driften af fængslerne.

13.2.2.3. Behandling af sager om fordeling.

I Justitsministeriets cirkulære af 26. august 1983 om iværksættelse af udståelse af frihedsstraf eller forvaring mv. (KC F-l-2) er fastsat nærmere regler om behandling af sager om fordeling.

13.2.2.3.1. Direktoratet for Kriminalforsorgen træffer afgørelse om anbringelssested for personer, der skal udstå fængselsstraf eller forvaring. Kompetencen er dog for dømte, der skal udstå kortvarig fængselsstraf (indtil ca. 30 dage), hæftestraf eller bødeforvandlingsstraf, delegeret til politiet, der retter henvendelse til vedkommende fængsel eller arresthus (Københavns Fængsler) med henblik på afgørelse af, hvor straffen skal udstås. Spørgsmål om anbringelse i anden institution kan forelægges direktoratet.

Direktoratet træffer afgørelse om anbringelssested i ca. 80 % af samtlige fængselsdomme, svarende til ca. 93 % af den samlede fængselsstrafmasse.

13.2.2.3.2. Til brug for afgørelsen om anbringelssested skal fængselsdomme an-

meldes til direktoratet. Anmeldelse sker ved brug af et formularsæt. Politiet i den kreds, hvor straffesagen er behandlet, udfylder oplysninger om den dømte og om dommen, antal tidligere udståelser og eventuelt verserende sager mv. Er eller har den dømte været varetægtsfængslet under sagen, sendes sagens akter til vedkommende arresthus, der udfylder oplysninger om den dømtes bopælsmæssige tilknytning, erhvervsmæssige baggrund, fysiske og psykiske tilstand og eventuelle ønsker under strafudståelsen herunder om fuldbyrdelsessted. Det oplyses, om den pågældende har afviklet udgang, tidligere er undveget eller har forsøgt herpå. Arresthuset skal afgive en udtalelse om, hvorvidt anbringelse i åbent fængsel findes tilrådelig. En i denne henseende negativ udtalelse skal begrundes. Om dømte, der er varetægtsfængslet efter dom, og som tidligere har udstået straf i fængsel, skal der indhentes en udtalelse om anbringelsesstedet fra det tidligere fuldbyrdelsessted. Udtalelsen skal indeholde en begrundelse, hvis anbringelse i åbent fængsel findes utilrådelig, eller hvis anbringelse i andet fængsel af samme kategori anbefales. Formularsættet bilagt straffesagens akter sendes snarest muligt efter modtagelse af fuldbyrdelsesordre af politiet eller eventuelt af arresthuset til direktoratet, der træffer afgørelse om anbringelsessted normalt samme dag, som sagen modtages. Anmeldelsespapirer og akter sendes til vedkommende fængsel eller arresthus (Københavns Fængsler).

Finder det pågældende fængsel eller arresthus, at straffen bør udstås i et andet fængsel (arresthus), skal sagen snarest muligt og senest 8 dage efter modtagelsen af anmeldelsespapirer mv. forelægges for direktoratet. Der findes ikke opgørelse over, i hvilket omfang der sker en sådan afvisning, men efter det oplyste forekommer det kun sjældent, at et lukket fængsel afviser at modtage en dømt. Noget hyppigere er afvisning fra åbent fængsel.

13.2.3. Overførsel af indsatte mellem fængsler og arresthuse.

Regler om overførsel af indsatte mellem kriminalforsorgens institutioner (fængsler og arresthuse) findes i afsnit II i anbringelsescirkulæret.

I modsætning til afsnit I, der (kun) omfatter dømte omfatter afsnit II også varetægts fængslede mv.

13.2.3.1. Overførsel med den indsattes samtykke.

13.2.3.1.1. Indsatte, der er anbragt i lukket fængsel, overføres til åbent fængsel, når sådan anbringelse ikke findes utilrådelig, jf. § 11 i cirkulæret. Spørgsmålet om overførsel skal tages op til overvejelse senest, når den pågældende som led i et regelmæssigt udgangsforløb har gennemført 2 uledsagede udgange uden misbrug.

Der findes ikke nogen opgørelse af, i hvilket omfang indsatte efter den nævnte bestemmelse overføres fra lukket til åbent fængsel. Sådan overførsel forudsætter den indsattes samtykke. Uanset de lempeligere afsoningsvilkår i åbent fængsel forekommer det ofte, at indsatte ønsker at forblive i lukket fængsel, fx på grund af dette fængsels stedlige placering eller på grund af en manglende evne eller lyst til at tilpasse sig og imødekomme de større krav i åbent fængsel. I sidstnævnte til-

fælde lægges et ganske stærkt pres på den indsatte for overførsel, men eventuelt med tilsagn om adgang til at kunne tilbageføres.

13.2.3.1.2. Hvis den indsatte samtykker heri, kan der ske overførsel mellem åbne fængsler indbyrdes og mellem lukkede fængsler indbyrdes, jf. § 15.

Endvidere kan der med den indsattes samtykke ske overførsel mellem fængslerne i øvrigt og mellem disse og arresthusene, såfremt uddannelsesmæssige, beskæftigelsesmæssige eller andre særlige grunde taler derfor. Sådan overførsel kan eventuelt være midlertidig. Bortfalder grundlaget for overførslen, skal den indsatte normalt tilbageføres eller overføres til det fængsel, hvor vedkommende efter de almindelige regler skal anbringes.

De nævnte bestemmelser anvendes i praksis dels med de særligt fremhævede formål, dels for at bryde monotonien ved udståelse af længerevarende straf i samme fængsel.

Et afslag på et ønske om overførsel til et bestemt fængsel eller arresthus vil i praksis kunne være begrundet i kapacitetsmæssige hensyn. Som nævnt har kriminalforsorgen måttet anlægge snævre kriterier for fuldbyrdelse i fængsler på Sjælland. Et afslag vil endvidere kunne være begrundet i hensynet til at forebygge overgreb på indsatte eller andre, fx i tilfælde, hvor to indsatte eller grupper af indsatte ikke uden risiko for sådanne overgreb kan udstå straf i samme fængsel.

13.2.3.2. Overførsel uden den indsattes samtykke.

13.2.3.2.1. Indsatte i åbent fængsel kan efter § 12 i cirkulæret overføres til lukket fængsel, hvis fortsat ophold i det åbne fængsel er åbenbart utilrådeligt, og denne bedømmelse helt eller delvis beror på 1) groft disciplinært forhold, 2) andre bevislige forhold fra den indsattes side, som viser enten, at den pågældende ikke kan tilpasse sig forholdene i det åbne fængsel, herunder hvis der skønnes at være fare for undvigelse, eller at der er risiko for uheldig indflydelse på medindsatte, eller 3) fængselslægens erklæring om den indsattes helbredsmæssige forhold.

De nævnte regler finder tilsvarende anvendelse ved midlertidig overførsel til arresthus (under sagens behandling), jf. § 12, stk. 3.

Der findes ingen opgørelse af, i hvilket omfang indsatte overføres fra åbent fængsel til lukket fængsel. Det er oplyst fra praksis, at begrundelse for overførsel typisk er undvigelse eller forsøg herpå, anholdelse efter udeblivelse fra udgang, eventuelt med ny kriminalitet, indsmugling og forhandling eller forsøg herpå af narkotiske stoffer og alkohol og bevislig grov forulempning eller chikane af medindsatte eller personale.

13.2.3.2.2. Indsatte kan - ligeledes uden samtykke - overføres mellem åbne fængsler indbyrdes og mellem lukkede fængsler indbyrdes, når særlige grunde taler derfor, jf. § 14 i cirkulæret.

I praksis anvendes bestemmelsen fx i tilfælde, hvor det på grund af ændrede regler for fordeling o.l. er nødvendigt med kortere varsel at nedbringe fængslets kapacitet. Endvidere anvendes bestemmelsen, hvis den indsatte har foretaget overgreb på medindsatte eller personale, eller selv har været udsat herfor.

Såfremt pladsforholdene eller andre særlige forhold taler derfor, kan indsatte endvidere overføres fra et arresthus til et andet eller til et fængsel, jf. §8. Overførsel til fængsel sker efter retningslinierne i afsnit I i cirkulæret om anbringelse af dømte.

Bestemmelsen i § 8 har stor praktisk anvendelse. Pladsforholdene på Københavns Fængsler nødvendiggør, at et større eller mindre antal indsatte - afhængig af varetægtstallets størrelse - til stadighed må overføres til andre arresthuse. Ved efterforskning af større sager med mange anholdte og varetægtsfængslede kommer især mindre arresthuse ofte i samme situation. Endvidere nødvendiggør pladsforholdene i fængslerne, at dømte i større eller mindre omfang må afvente overførsel til fængsel i et arresthus uden for Københavnsområdet.

Særlige forhold som begrundelse for overførsel til et andet arresthus eller til fængsel kan være hensynet til at forebygge medindsattes overgreb på den indsatte eller dennes overgreb på medindsatte eller personale.

13.2.3.2.3. Indsatte, der under udståelse af frihedsstraf, findes skyldig i indsmugling eller handel med narkotika i større omfang, vil med direktoratets godkendelse kunne overføres til arresthus eller Københavns Fængsler, jf. Justitsministeriets cirkulære af 27. maj 1983 om anbringelse og overførsel af sådanne indsatte (KC F-3-5).

Den nævnte bestemmelse er hidtil kun blevet anvendt i ét tilfælde.

Efter cirkulæret kan endvidere dømte, der på grundlag af de på anmeldelsestidspunktet foreliggende oplysninger må antages i større omfang at ville indsmugle eller handle med narkotika under afsoningen, anbringes i arresthus eller Københavns Fængsler fra straffuldbyrdelsens påbegyndelse, medmindre særlige omstændigheder taler derimod. Bestemmelsen er ikke blevet anvendt i praksis.

13.2.3.2.4. Indsatte, der er dømt for farlig kriminalitet, og som under indsættelsen er undveget eller har forsøgt at undvige ved hjælp af personfarlige metoder, og som fortsat antages at frembyde en undvigelsesrisiko, kan efter Justitsministeriets cirkulæreskrivelse af 2. maj 1989 anbringes i særligt sikrede afsnit i lukkede fængsler eller særligt sikrede celler i udvalgte arresthuse.

13.2.3.2.5. Indsatte kan efter § 18 i anbringelsescirkulæret - med eller uden samtykke - overføres til det lukkede fængsel Anstalten ved Herstedvester, når der er behov for psykiatrisk bistand, og den pågældende ikke kan indlægges på psykiatrisk hospital e.l.. For varetægtsarrestanter gælder den særlige regel i retsplejelovens § 777.

Indsatte kan endvidere - ligeledes med eller uden samtykke - indlægges på Vestre Hospital under Københavns Fængsler, såfremt sikkerhedshensyn eller den indsattes forhold gør indlæggelse på almindeligt hospital betænkelig, eller den pågældende ikke kan modtages på almindeligt hospital på grund af pladsmangel, jf. § 20.

Efter samme bestemmelse skal overførsel til Vestre Hospital ske, når der hos den pågældende konstateres visse sygdomme af tuberkuløs oprindelse.

13.2.3.3. Behandling af sager om overførsel.

13.2.3.3.1. Afgørelse om overførsel træffes ved aftale mellem de to institutioner. Er disse uenige, skal spørgsmålet forelægges for Direktoratet for Kriminalforsorgen.

Direktoratet for Kriminalforsorgen træffer afgørelse om overførsel mv. af indsatte, der udstår fængsel i 8 år eller derover eller forvaring. I nogle af disse sager træffes afgørelsen på fællesmøder mellem direktoratet og institutionen. I andre sager er underretning af direktoratet tilstrækkelig. Direktoratet skal endvidere have forelagt visse andre sager, således fx spørgsmålet om overførsel af udenlandske indsatte, der kan påregnes udvist af landet efter strafudståelsen, og spørgsmålet om anden anbringelse af kvinder, der har behov for psykiatrisk bistand, og som ikke kan indlægges på psykiatrisk hospital **cl..**

13.2.3.3.2. Afgørelse om overførsel uden den indsattes samtykke kan i almindelighed kun træffes efter overholdelse af særlige forskrifter for sagsbehandlingen.

Efter § 13 i cirkulæret afgør institutionens leder, om beslutning om overførsel kan træffes på grundlag af de foreliggende indberetninger, eller om det af hensyn til klarlæggelse af sagens omstændigheder er påkrævet at indhente yderligere indberetninger eller foretage afhøring af personale eller indsatte. Beslutning om overførsel forudsætter, at den indsatte i fornødent omfang er gjort bekendt med de foreliggende indberetninger og eventuelle afhøringer samt har haft lejlighed til at udtale sig. Den indsatte skal altid gøres bekendt med begrundelsen for en beslutning om overførsel. Alle afhøringer skal overværes af en af institutionens funktionærer. Om afgørelsen gøres notat, der skal indeholde en gengivelse af det indberettede og eventuelle forklaringer. Den afhørte skal have lejlighed til at godkende gengivelsen af sin forklaring, og det skal anføres, om godkendelse er sket. Notatet skal endvidere indeholde en udførlig begrundelse for, at overførsel er anset for påkrævet. Den indsatte skal efter anmodning have udleveret udskrift af notatet. Oplysninger kan dog udelades i det omfang, hensynet til fængslets varetagelse af sikkerhedsmæssige opgaver eller til enkeltpersoner klart tilsiger det.

De nævnte særlige regler for sagsbehandling gælder ikke ved overførsel mellem arresthusene indbyrdes eller fra arresthus til fængsel. Reglerne gælder endvidere ikke ved overførsel, der er begrundet i et behov for lægelig bistand, og ved overførsel af indsatte, der må antages i større omfang at ville indsmugle eller handle med narkotika.

13.2.4. Almindelig afdeling - specialafdeling.

Som nævnt har nærhedskriteriet i almindelighed afløst de hensyn til bl.a. alder, kriminel belastning og behandlingsbehov, som var afgørende i tidligere fordelingspraksis til fængslerne. I praksis varetages de nævnte hensyn imidlertid i et vist omfang fortsat ved indretning af specialafdelinger i det enkelte fængsel.

I modsætning til en almindelig afdeling, der principielt rummer en blanding af alle arter af kriminelle, er en specialafdeling kendetegnet ved, at den er forbe-

holdt bestemte grupper af indsatte. En isolationsafdeling er en specialafdeling, idet den er forbeholdt indsatte, der - som regel midlertidigt - er uden adgang til fællesskab med andre indsatte på grund af udståelse af strafcelle, anbringelse i enrum eller på grund af eget ønske herom. Bortset fra isolationsafdeling er der i specialafdelinger i almindelighed den samme grad af fællesskab som i de almindelige afdelinger i samme fængselstype.

I alle fængsler og i større arresthuse er indrettet en ***sygeafdeling.*** **I** nogle fængsler er en afdeling forbeholdt ***langtidsindsatte,*** der ønsker en rolig afsoning uden de forstyrrelser, der er en følge af hyppige udskiftninger blandt indsatte korttidsstraffede. Som led i bekæmpelsen af vold og narkotika i fængslerne er der i nogle lukkede fængsler indrettet en særlig afdeling for *svært* ***belastede narkomaner.*** Også for andre indsatte, der på grund af særlige gældsproblemer, fx i forhold til medindsatte, har et særligt behov for beskyttelse mod det større fællesskab på arbejdspladser, på gårdtur mv., kan der være indrettet *særligt* ***beskyttede afdelinger.*** Omvendt kan særlige afdelinger være indrettet til ophold for indsatte, der har begået overgreb mod medindsatte eller andre, og som derfor på den ene side opfylder betingelserne for anbringelse i enrum i isolationsafdeling, men som på den anden side i en særlig afdeling kan have et vist fællesskab.

Efter § 9, stk. 2 i fuldbyrdelsesbekendtgørelsen indlægges syge indsatte på hospital eller overføres til anden institution under kriminalforsorgen med sygeafdeling eller specialafdeling, såfremt det af lægelige grunde findes tilrådeligt. Nærmere regler herom fastsættes af Direktoratet for Kriminalforsorgen. Efter bemyndigelsesbestemmelsen er der ved cirkulærskrivelser af henholdsvis 19. februar 1981 og 13. december 1985 (KC G-6-9 og 10) fastsat retningslinier dels for behandling af personer, der har eller tidligere har haft hepatitis, dels vedrørende forholdsregler mod **AIDS** for så vidt angår indsatte i kriminalforsorgens institutioner. Begge cirkulærskrivelser giver adgang til (tvungen) anbringelse i sygeafdeling.

Efter § 5, stk. 1 i Justitsministeriets cirkulære om adgangen til at anbringe indsatte i enrum (KC G-2-2) isoleres indsatte, der anbringes i enrum, i opholdsrum på særlig afdeling (isolationsafdeling) eller i eget opholdsrum.

Uden for de nævnte bestemmelser er adgangen til at indrette specialafdeling og fastsætte kriterier for overførsel dertil i almindelighed i praksis betinget af Direktoratet for Kriminalforsorgens godkendelse.

Hensyn til alder, kriminel belastning o.l. vil således i et vist omfang kunne imødekommes ved indretning af specialafdelinger inden for det enkelte fængsels rammer.

13.2.5. Fællesskab.

13.2.5.1. Efter § 4, stk. 1 i fuldbyrdelsesbekendtgørelsen udstås straffen i almindelighed i fællesskab.

Personer, der udstår hæftestraf, må efter samme bestemmelse ikke uden deres samtykke anbringes i fællesskab med andre kategorier af indsatte. Bestemmelsen er en gentagelse af den tilsvarende bestemmelse i straffelovens § 44, stk. 2.

Straffelovens bestemmelse nødvendiggør, at hæftedømte som forudsætning for straf udståelse i åbent fængsel i arbejdsfællesskab med fængselsdømte må underskrive en samtykkeerklæring.

Udelukkelse fra enhver form for fællesskab med andre indsatte betegnes som ***anbringelse i enrum,*** jf. § 1 i Justitsministeriets cirkulære af 14. september 1978 om adgangen til at anbringe indsatte i enrum (KC G-2-2).

Bekendtgørelsen sondrer mellem fællesskab om natten, i fritiden og - forudsætningsvis - i arbejdstiden.

Om natten skal de indsatte så vidt muligt være i enrum, jf. § 4, stk. 3 i fuldbyrdelsesbekendtgørelsen. I praksis kan anvisningen imødekommes i alle de lukkede fængsler. Adskillige åbne fængsler og fængselsafdelinger er imidlertid indrettet med 2-mandsceller eller i øvrigt med dobbeltbelagte opholdsrum. I arresthusene er der i almindelighed en eller flere 2-mandsceller og adskillige steder 4- og 6-mandsceller ved siden af enkeltmandsceller, der især er til brug for isolerede varetægtsarrestanter. I spidsbelastningsperioder kan det være nødvendigt at dobbeltbelægge enmandsceller.

Efter samme bestemmelse skal indsatte, der ønsker at tilbringe fritiden i enrum, have adgang hertil, hvor forholdene gør det muligt. Det følger af de netop omtalte praktiske begrænsninger, at anvisningen kun kan imødekommes i det omfang, den indsatte har eget opholdsrum. Er dette tilfældet kan den indsatte anmode om at blive låst inde eller selv låse sin dør, jf. herom neden for.

Arbejdstiden forudsættes tilbragt i fællesskab. Udstås straffen i arresthus eller i Københavns Fængsler, er muligheden herfor som nævnt meget begrænset. I en følgeskrivelse af 2. juli 1986 (KC G-2-3) i anledning af en ændring af cirkulæret om adgangen til at anbringe indsatte i enrum henstilles det til institutionerne at følge den praksis, at eventuel udelukkelse fra fællesskab ved midlertidig anbringelse i arresthus med henblik på frigang bør bero på den indsattes eget ønske om - som forudsætning for udgangstilladelsen - at blive anbragt i enrum.

13.2.5.2.1 enrumscirkulæret er optaget dels regler om adgangen til tvangsmæssigt at anbringe indsatte i enrum, dels regler om indsattes adgang til efter eget ønske - eventuelt midlertidigt - at udstå straffen i enrum.

Efter § 2, stk. 1, første punktum i cirkulæret skal indsattes ønske imødekommes, såfremt vedkommende udstår straffen i lukket fængsel eller i arresthus.

Efter § 5, stk. 4 kan lederen af den lukkede institution tillade begrænset fællesskab mellem indsatte, der efter eget ønske er anbragt i enrum. En anvendelse af bestemmelsen vil i almindelighed forudsætte, at frivilligt enrumsanbragte udstår straffen i en specialafdeling, der ikke samtidig er isolationsafdeling.

Indsatte i åbent fængsel kan efter eget ønske anbringes i enrum, såfremt anbringelsen er begrundet i særlige omstændigheder. I praksis vil en efterkommelse af den indsattes ønske dog betyde overførsel til et arresthus.

Begrundelsen for en anmodning om frivilligt enrum kan være et principielt ønske om at udstå straffen uden fællesskab med andre indsatte. I almindelighed vil begrundelsen imidlertid være et ønske om at undgå pres og trusler fra de medindsatte på grund af gældsforpligtelser o.l.

Der findes ikke opgørelser over antallet af anmodninger om (frivillig) enrumsanbringelse. Det er imidlertid af Direktoratet for Kriminalforsorgen vedrørende praksis blevet oplyst, at antallet varierer også over tid inden for den enkelte institution.

13.2.5.3. Udelukkelse fra fællesskab forudsætter, at der er adgang til at indelåse de indsatte i cellerne. Spørgsmålet herom er ikke retligt reguleret.

Folketingets ombudsmand har henstillet, at spørgsmålet om, hvornår der kan ske *indelåsning af indsatte*, herunder i form af indelåsning om natten, udtømmende reguleres i skrevne regler.

Direktoratet for Kriminalforsorgen har i et notat af 20. februar 1987 til arbejdsgruppen foreslået, at der ved udformning af eventuelle regler tages udgangspunkt i en ordning, der er i overensstemmelse med hovedretningslinierne i gældende praksis:

Arresthusene/Københavns Fængsler: Lukkede celledøre og yderdøre hele døgnet.

Lukkede fængsler: Lukkede celledøre bortset fra fritiden. Lukkede yderdøre hele døgnet.

Åbne fængsler: Åbne celledøre hele døgnet. Lukkede yderdøre om natten.

Direktoratet har endvidere henstillet, at lempelser, henholdsvis stramninger, skal kunne gennemføres efter institutionens bestemmelse af ordens- og sikkerhedshensyn.

Det henstilles i den nævnte følgeskrivelse af 2. juli 1986 (KC G-2-3) til ændringen af enrumscirkulæret, at der i samtlige institutioner bør følges en praksis, hvorefter der i det omfang, det findes forsvarligt, gives adgang til et vist fællesskab for indsatte, der uden egen skyld må opholde sig på afdelingen i arbejdstiden. Henstillingen har navnlig betydning for indsatte i lukket fængsel.

13.2.5.4. Der er ikke fastsat regler om den enkelte indsattes adgang til at kunne *aflåse eget opholdsrum* under ophold i fællesskabsafdeling. I praksis vil den indsatte i almindelighed have adgang hertil under udståelse af straf i fængsel, men ikke i arresthus. Personalet har i så fald en universalnøgle. Adgangen til at kunne aflåse opholdsrummet er af betydning, dels fordi tilladte effekter udleveres til den indsatte på dennes eget ansvar, dels fordi det må anses for et almindeligt menneskeligt behov - også i en fællesskabsafdeling - at kunne være alene uden at skulle anmode personalet om at blive låst inde.

13.3. Arbejdsgruppens overvejelser.

13.3.1. Arbejdsgruppens kommissorium og ledende synspunkter.

13.3.1.1. Af arbejdsgruppens kommissorium fremgår det som nævnt bl.a., at arbejdsgruppens lovudkast bør indeholde bestemmelser om anbringelse af fængselsdømte, herunder bestemmelser om anbringelse i statsfængsler og arresthuse,

om anbringelse i og overførsel mellem åbne og lukkede fængsler og om overførsel fra afsoningsanstalt til hospital eller anden egnet institution.

I dette kapitel behandles spørgsmålet om anbringelse af dømte i fængsler og arresthuse og om overførsel af dømte mellem sådanne institutioner. Spørgsmålet om overførsel af dømte fra fængsel eller arresthus til hospital eller anden egnet institution behandles neden for i kapitel 37.

13.3.1.2. Som beskrevet ovenfor er der betydelig forskel på afsoningsvilkårene i henholdsvis et åbent fængsel, et lukket fængsel og et arresthus. Hertil kommer, at også valget af det konkrete afsoningssted på grund af fx beliggenhed, beskæftigelses- og uddannelsesmuligheder har stor betydning for de vilkår, som en idømt frihedsstraf faktisk afsones under. Arbejdsgruppen er på den baggrund enig i, at en særlig lov om fuldbyrdelse af straf mv. bør indeholde bestemmelser om valg af afsoningssted og om mulighederne for senere at flytte den indsatte til et andet afsoningssted.

Ved sine overvejelser om sådanne reglers indhold er arbejdsgruppen i meget væsentlig grad bundet af den eksisterende afsoningskapacitet, dens fordeling på institutionstyper og dens geografiske beliggenhed. Herudover har arbejdsgruppen ved sine overvejelser taget udgangspunkt i det grundlæggende princip, at en frihedsberøvelse ikke må gennemføres med strengere midler, end formålet nødvendiggør. For valget af afsoningssted indebærer dette, at en fængselsstraf bør afsones i et åbent fængsel, medmindre særlige forhold gør det nødvendigt at lade straffen blive afsonet i et lukket fængsel. For valget mellem arresthus og fængsel som afsoningssted indebærer det nævnte princip endvidere, at afsoning af frihedsstraf i et arresthus bør begrænses til det omfang, der er nødvendigt af hensyn til en hensigtsmæssig udnyttelse af kriminalforsorgens afsoningskapacitet eller af hensyn til ganske særlige forhold. Endelig indebærer det pågældende princip, at hovedsynspunktet ved valget af det konkrete afsoningssted bør være, at straffen så vidt muligt skal fuldbyrdes i nærheden af den dømtes hjemsted.

I det følgende redegøres nærmere for arbejdsgruppens overvejelser. Som det vil fremgå heraf, afspejles de her nævnte ledende synspunkter i arbejdsgruppens udkast til forslag til lov om fuldbyrdelse af straf mv. Dette sker på den måde, at de nævnte hovedsynspunkter foreslås som egentlige hovedregler, der kun kan fraviges i nærmere beskrevne tilfælde.

13.3.2. Anbringelse i fængsel og arresthus.

13.3.2.1. Bl.a. af hensyn til vejledning af den dømte finder arbejdsgruppen, at reglerne om anbringelse i og overførsel mellem institutioner bør indledes med en angivelse af de institutioner, hvori fængselsstraf kan fuldbyrdes.

Der henvises til § 20 i arbejdsgruppens forslag til lov om straffuldbyrdelse mv.

Udtrykket fængsel foreslås anvendt som den bedst dækkende samlebetegnelse for institutioner, der er indrettet med henblik på fuldbyrdelse af frihedsstraf, dvs. de nuværende åbne og lukkede fængsler (anstalter). Udtrykket fængsel indgår i øvrigt fortsat i de enkelte institutioners benævnelse, bortset fra Anstalten

ved Herstedvester. Af systematiske og lovtekniske grunde omfatter udtrykket (lukket) fængsel imidlertid også denne institution.

Udtrykket *arresthus* foreslås bibeholdt som betegnelse for institutioner, der er indrettet med henblik på at gennemføre varetægtsfængslinger. Udtrykket omfatter af systematiske og lovtekniske grunde tillige varetægtsinstitutionen Københavns Fængsler.

13.3.2.2. Anbringelse i fængsel eller arresthus.

Arbejdsgruppen finder som nævnt, at fængselsstraf som udgangspunkt bør fuldbyrdes i fængsel og ikke i arresthus. Arbejdsgruppen erkender imidlertid samtidig, at det i praksis er nødvendigt at opretholde adgangen til i et vist omfang at fuldbyrde straf i arresthus. Dette skyldes, at det kun ved en sådan udnyttelse af kriminalforsorgens samlede afsoningskapacitet er muligt at undgå uhensigtsmæssigt lange ventetider på afsoning.

Arbejdsgruppen er på denne baggrund enig i den nugældende praksis, hvorefter dømte - mod den pågældendes eget ønske - kun kan anbringes i arresthus, såfremt strafudståelsen bliver kortvarig, eller særlige forhold i øvrigt taler derfor, jf. §§ 1 og 2 i anbringelsescirkulæret.

Arresthusene er i almindelighed ikke indrettet med de fællesskabs-, beskæftigelses- og uddannelsesmuligheder, som naturligt gives afsonere i et statsfængsel. Den faktiske opholdstid for afsoning i et arresthus bør derfor være begrænset og helst ikke overstige 2-3 måneder. Da hensynet til at undgå eller begrænse ventetider imidlertid taler afgørende for, at kriminalforsorgen til stadighed kan udnytte den samlede afsoningskapacitet i fængsler og arresthuse på den mest hensigtsmæssige måde, har arbejdsgruppen ikke fundet grundlag for at foreslå nogen bestemt grænse for den faktiske opholdstid, som - mod den dømtes vilje - kan tillades ved afsoning i et arresthus.

Kortvarig frihedsstraf (i form af hæfte) fuldbyrdes for tiden tillige i Statsfængslet i Gribskov. Denne institution blev - på samme måde som den nu nedlagte Skibsbylejr ved Hjørring - indrettet med særligt henblik på nedbringelse af den i begyndelsen af 1980'erne opståede "venterpukkel" af fængsels- og hæftedømte. Statsfængslet i Gribskov - der er indrettet i en tidligere militærnægterlejr - giver ikke mulighed for afsoning under vilkår som i et almindeligt statsfængsel. På den anden side er afsoningsvilkårene klart bedre end ved fuldbyrdelse af frihedsstraf i et arresthus, og arbejdsgruppen har derfor ikke fundet anledning til i lovforslaget at medtage særlige bestemmelser om afsoning i en institution som Statsfængslet i Gribskov.

Ved siden af dømte med korte straffe bør der som nævnt kun være adgang til - mod den pågældendes eget ønske - at anbringe dømte i arresthus, såfremt særlige forhold taler derfor.

Arbejdsgruppen kan tiltræde de gældende regler, hvorefter dømte helt undtagelsesvis skal kunne anbringes i arresthus fra straffuldbyrdelsens påbegyndelse, hvis de pågældende på grundlag af de foreliggende oplysninger må antages i betydeligt omfang at ville handle med narkotika under afsoningen, og anbringelse i arresthus er nødvendig for at forebygge sådan handel. Adgangen hertil er navn-

lig begrundet i hensynet til, at andre indsatte i lukkede fængsler derved vil kunne få generelt lempeligere afsoningsvilkår. Arbejdsgruppen finder imidlertid, at det samme hensyn kan begrunde anbringelse i arresthus fra straffuldbyrdelsens påbegyndelse af dømte, når en sådan anbringelse helt undtagelsesvis som følge af de pågældendes farlighed og kriminalitet skønnes at være nødvendig for at forebygge undvigelse, vold eller trusler om vold.

Arbejdsgruppen finder endvidere, at de gældende muligheder for anbringelse i arresthus bør opretholdes i de sjældne tilfælde, hvor dømte på grund af kriminalitetens art eller på grund af deres adfærd i øvrigt må antages at ville blive mødt med kraftige reaktioner fra de medindsattes side, såfremt de anbringes i fællesskab i et åbent eller i et lukket fængsel. Erfaringsmæssigt vil sådanne dømte i almindelighed selv ønske en beskyttet anbringelse. Hvis dette ikke er tilfældet, finder arbejdsgruppen det imidlertid rigtigst i disse særlige tilfælde, at have mulighed for - mod den dømtes ønske - allerede fra straffuldbyrdelsens start at kunne anbringe den pågældende under beskyttede former frem for at lade den dømte erfare nødvendigheden heraf efter anbringelse i fængsel.

Arbejdsgruppen skal i øvrigt bemærke, at afgørelsen om anbringelse i arresthus uden den dømtes samtykke i de sidstnævnte to tilfældegrupper omfattes af den udbygning af klageadgangen, som arbejdsgruppen foreslår i afsnit VIII.

Arbejdsgruppen kan endvidere tiltræde, at dømte kan anbringes i Vestre Hospital, der som en del af Københavns Fængsler er et arresthus i teknisk forstand, såfremt sådan anbringelse efter de lægelige oplysninger må anses for nødvendig.

Arbejdsgruppen skal fremhæve, at de betænkeligheder, der er anført ved at fuldbyrde straf i arresthus, naturligvis i væsentlig grad formindskes, såfremt den dømte efter eget ønske anbringes i arresthus med henblik på udgang til beskæftigelse eller uddannelse. Arbejdsgruppen henstiller derfor, at det behov, der af kapacitetsmæssige grunde kan være for fortsat at udnytte arresthusene til afsoning, i videre omfang end hidtil imødekommes ved at bruge arresthusene som frigangsinstitution ("natfængsel") og i øvrigt til forberedelse af løsladelsen.

Arbejdsgruppen er desuden opmærksom på, at nogle dømte efter eget ønske anbringes i arresthus i kortere eller længere tid, hvis særlige familiemæssige eller andre personlige forhold taler derfor. Arbejdsgruppen finder, at der bør være adgang til at imødekomme sådanne ønsker uanset de generelle betænkeligheder ved at tillade afsoning i et arresthus. Herved imødekommes bl.a. et beskyttelseshensyn, jf. ovenfor, muligheden for at kunne modtage hyppige besøg af familiemedlemmer, medarbejdere i en virksomhed mv. samt muligheden for ved et midlertidigt ophold i et arresthus at kunne bryde monotonien for dømte, der udstår længerevarende straf i lukket fængsel.

Vedrørende fuldbyrdelse af straf i et arresthus skal arbejdsgruppen endelig understrege, at det for arbejdsgruppen er en forudsætning, at den dømte under fuldbyrdelse i et arresthus tilbydes fællesskab og beskæftigelses-, uddannelses- og fritidsmuligheder i et omfang, der - alene begrænset af de praktiske hensyn og af den særlige begrundelse for anbringelse i arresthus - søges tilnærmet forholdene under afsoning i et fængsel. Arbejdsgruppen skal i den forbindelse pege på, at det ikke forekommer umiddelbart velbegrundet, at der kun i enkelte arresthu-

se findes mulighed for fællesskab ved at lade strafafsoneres celledøre være åbne i fritiden, jf. ovenfor pkt. 13.2.1.5. Arbejdsgruppens forudsætning om tilnærmelse af forholdene til vilkårene i åbent fængsel indebærer tillige, at dømte, der skulle have afsonet deres straf i et åbent fængsel, såfremt dette havde været muligt af kapacitetsmæssige grunde, under afsoning i arresthus som udgangspunkt bør være undergivet de regler med hensyn til udgang o.l., der gælder for afsoning i åbent fængsel.

Der henvises i øvrigt til § 21 i arbejdsgruppens udkast til en lov om fuldbyrdelse af straf mv.

13.3.2.3. Anbringelse i åbent fængsel eller lukket fængsel.

Arbejdsgruppen kan - som nævnt ovenfor - tilslutte sig gældende ret, hvorefter afsoning i et fængsel som udgangspunkt skal ske i et åbent fængsel. Arbejdsgruppen finder, at dette udgangspunkt bør fastslås udtrykkeligt i loven om fuldbyrdelse af straf mv.

De forhold, der efter gældende ret enkeltvis eller samlet kan føre til fravigelse af dette udgangspunkt og dermed til anbringelse i lukket fængsel, er bl.a. den dømtes farlighed, undvigelsesrisiko, manglende tilpasningsevne og risiko for uheldig indflydelse på medindsatte samt straffetidens længde. Retningslinierne for disse kriterier og deres anvendelse i praksis er beskrevet ovenfor pkt. 13.2.2.1.2.

Arbejdsgruppen er enig i, at de nævnte forhold hver for sig eller samlet kan føre til, at fuldbyrdelsen af en frihedsstraf bør påbegyndes i et lukket fængsel. Under hensyn til den betydning, som afgørelsen om fuldbyrdelse i åbent eller lukket fængsel har for de faktiske af sonings vilkår, er det endvidere arbejdsgruppens opfattelse, at disse forhold bør opregnes og om muligt præciseres i selve lovteksten. Af hensyn til de dømte finder arbejdsgruppen det således af væsentlig betydning, at reglerne om anbringelse affattes på en sådan måde, at det så klart som muligt af selve lovteksten fremgår, om en given afsoning som udgangspunkt skal påbegyndes i lukket fængsel. Dette har tillige sammenhæng med arbejdsgruppens forslag nedenfor i afsnit VIII om indførelse af en overbygning på det nuværende klagesystem i nogle nærmere opregnede tilfælde, der som fælles præg har, at de pågældende afgørelser vedrører frihedsberøvelsens varighed eller intensitet og betyder en skærpelse i forhold til den fuldbyrdelse, som ud fra reglerne normalt ville kunne forventes.

Vedrørende arbejdsgruppens overvejelser og forslag skal i øvrigt anføres:

Må det antages, at frihedsberøvelsen vil kunne gennemføres i åbent fængsel uden begrundet risiko for undvigelse eller for kriminel eller dermed ligestillet adfærd begrundet i en udnyttelse af de friere forhold i et åbent fængsel, skal den dømte anbringes i åbent fængsel. Tvivl bør fortsat komme den dømte tilgode, jf. gældende praksis, hvorefter en dømt forsøgsvis kan anbringes i åbent fængsel.

13.3.2.3.1. Betingelser for anbringelse i lukket fængsel.

Til brug ved vurderingen af, om de nævnte betingelser for anbringelse i åbent fængsel kan antages at være opfyldt, foreslår arbejdsgruppen 3 regler, der hver

for sig giver hjemmel til at anbringe den dømte i lukket fængsel mod den pågældendes vilje.

Arbejdsgruppen foreslår for det første, at visse objektive oplysninger om størrelsen af den idømte straf og om den dømtes forhold under (en eventuel) tidligere afsoning som udgangspunkt skal medføre, at straffen *skal* fuldbyrdes i lukket fængsel. For det andet foreslår arbejdsgruppen, at fuldbyrdelsen *kan* ske i lukket fængsel, når visse andre oplysninger om den dømtes forhold giver bestemte grunde til at antage, at anbringelse i åbent fængsel ikke kan anses for forsvarligt. For det tredje skal fuldbyrdelsen af straffen kunne ske i Anstalten ved Herstedvester, hvis dette efter de lægelige oplysninger må anses for nødvendigt.

13.3.2.3.1.1. Forhold der som udgangspunkt medfører anbringelse i lukket fængsel.

De forhold, som efter arbejdsgruppens forslag medfører, at fuldbyrdelsen af straffen normalt skal ske i lukket fængsel, er for det første ***en idømt straffetid på 5 år eller mere.*** Begrundelsen for denne regel, der i det væsentlige svarer til gældende praksis, er dels et hensyn til retsfølelsen, dels den erfaring, at det i sig selv kan være særdeles belastende og vanskeligt at gennemføre et langvarigt ophold i åbent fængsel med et sådant fængsels udelukkende psykiske hindringer for undvigelse. Disse vanskeligheder imødegås i praksis og forudsættes fortsat imødegået ved at tilrettelægge den dømtes afsoning på en sådan måde, at der til stadighed er ændringer (lempelser) at se frem til, herunder overførsel til åbent fængsel. Det skal understreges, at den omstændighed, at en dømt med straf af mindst 5 år som udgangspunkt skal anbringes i lukket fængsel, ikke er ensbetydende med, at en sådan dømt ikke kan anbringes i åbent fængsel fra straffuldbyrdelsens påbegyndelse. Som det fremgår af arbejdsgruppens forslag vil en sådan anbringelse kunne ske, såfremt det uanset straffetidens længde ikke findes betænkeligt. Det skal endvidere understreges, at de foreslåede regler om anbringelse alene vedrører spørgsmålet om, hvor den pågældende skal påbegynde sin afsoning. Arbejdsgruppen vil nedenfor behandle spørgsmålet om mulighederne for overførsel mellem de forskellige afsoningsinstitutioner, herunder overførsel fra lukket fængsel til åbent fængsel.

Vedrørende straffetidens længde er arbejdsgruppen opmærksom på, at en eventuel forudgående varetægtsperiode af længere varighed efter gældende praksis i sig selv kan indebære, at fuldbyrdelsen påbegyndes i åbent fængsel, uanset at straffen er på 5 år eller mere. Arbejdsgruppen er enig i denne praksis og skal pege på, at en sådan anbringelse ikke er udelukket ved arbejdsgruppens forslag, såfremt det i øvrigt ikke findes betænkeligt at lade den pågældende begynde sin afsoning i åbent fængsel.

Arbejdsgruppen har særligt overvejet, om domme for bestemte strafbare forhold i sig selv skal medføre anbringelse i lukket fængsel. Arbejdsgruppen har i den forbindelse navnlig overvejet placeringen af dømte efter straffelovens § 191. Baggrunden for denne overvejelse har været oplysninger fra kriminalforsorgens repræsentanter i arbejdsgruppen om de vanskeligheder, som sådanne dømte i meget vidt omfang giver anledning til ved afsoning i åbent fængsel. For - som ud-

gangspunkt - at anbringe alle sådanne dømte i lukkede fængsler kunne derfor tale, at de (andre) indsatte i åbne fængsler herved generelt kunne få lempeligere afsoningsvilkår som følge af en antagelig formindsket risiko for indsmugling af narkotika. Heroverfor står imidlertid efter arbejdsgruppens opfattelse, at nogle dømte efter den nævnte bestemmelse ikke kan antages at indebære nogen risiko for indsmugling af narkotika, mens andre indsatte, der er dømt efter andre bestemmelser, må antages også at være potentielle narkotikaforhandlere.

En fast regel om anbringelse af alle dømte efter straffelovens § 191 i lukket fængsel kunne således indebære en vis risiko for tilfældigheder, ikke mindst i forhold til de personer, der er dømt for mindre grove overtrædelser af bestemmelsen. På denne baggrund har arbejdsgruppen ikke fundet at burde stille forslag om, at alle, der er dømt for overtrædelse af straffelovens § 191, skal anbringes i lukket fængsel. Arbejdsgruppen har med samme begrundelse heller ikke fundet fuldt tilstrækkeligt grundlag for at foreslå, at de, der idømmes straf af fængsel i fx mindst 2 år for overtrædelse af straffelovens § 191, som udgangspunkt skal anbringes i lukket fængsel. Oplysninger om kriminalitetens art og herunder overtrædelser af straffelovens § 191 eller loven om euforiserende stoffer kan imidlertid indgå i den samlede vurdering af de forhold, der kan føre til afsoning i lukket fængsel, jf. nedenfor, og arbejdsgruppen har efter det foreliggende forståelse for, at oplysninger om en sådan kriminalitet må tillægges væsentlig betydning ved afgørelsen af afsoningssted. Dette gælder ikke mindst i de tilfælde, hvor den pågældende tidligere er dømt for overtrædelse af lovgivningen om euforiserende stoffer, og hvor tidligere afsoning har givet anledning til begrundet mistanke om medvirken ved indsmugling eller handel med narkotika.

Efter arbejdsgruppens forslag skal endvidere visse *objektive oplysninger om den dømtes forhold under en eventuel tidligere afsoning* som udgangspunkt bevirke, at den nye straf skal fuldbyrdes i lukket fængsel. Arbejdsgruppen har lovteknisk samlet disse tilfælde under den fælles betegnelse, at den dømte senest er løsladt fra lukket institution, fordi betingelserne for overførsel til åben institution ikke var opfyldt. Arbejdsgruppens forslag vil for det første omfatte den situation, at den dømte under en tidligere afsoning i lukket fængsel er *undveget eller har forsøgt at undvige.* For det andet omfattes af forslaget de tilfælde, hvor den dømte ved en tidligere afsoning *ikke er fundet egnet til anbringelse i åbent fængsel,* men er blevet anbragt i lukket fængsel, uden at betingelserne for at overføre den dømte til fortsat afsoning i åbent fængsel senere blev fundet opfyldt. For det tredje omfattes de tilfælde, hvor den dømte under tidligere afsoning ***mod*** *sin vilje er blevet overført fra et åbent fængsel til et lukket fængsel eller arresthus* som følge af et forhold, der var åbenbart uforeneligt med fortsat ophold i åbent fængsel, og uden at det senere blev fundet forsvarligt at tilbageføre den dømte til åbent fængsel.

Om baggrunden for sit forslag skal arbejdsgruppen anføre, at de nævnte forhold under en tidligere afsoning normalt i sig selv giver bestemte grunde til at antage, at fuldbyrdelse af straffen i åbent fængsel må anses for betænkelig. Såfremt afsoning i åbent fængsel uanset de pågældende oplysninger ikke findes betænkelig, er der efter arbejdsgruppens forslag hjemmel til at lade afsoningen påbe-

gynde i åbent fængsel. Dette kan fx være tilfældet, hvis den tidligere afsoning ligger nogen tid tilbage, eller den dømtes adfærd under denne tidligere afsoning var begrundet i personlige eller familiemæssige forhold, der ikke længere foreligger.

13.3.2.3.1.2. Forhold der i øvrigt kan begrunde anbringelse i lukket fængsel.

Ved siden af den foreslåede regel om "obligatorisk" anbringelse af visse dømte i lukket fængsel foreslår arbejdsgruppen en bestemmelse, hvorefter fuldbyrdelsen af straf i fængsel kan ske i lukket fængsel, 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 andet groft disciplinært forhold eller udvise anden adfærd, der er åbentbart uforenelig med ophold i åbent fængsel.

Vedrørende karakteren af de oplysninger, der efter arbejdsgruppens forslag skal kunne begrunde anbringelse af en dømt i lukket fængsel, skal arbejdsgruppen for det første pege på oplysninger om den dømtes farlighed såvel under fængselsopholdet som under en eventuel undvigelse. Også oplysninger, der indicerer en konkret undvigelsesrisiko må, som i gældende ret, tillægges betydning. Det samme gælder oplysninger, der begrunder risiko for vold eller trusler herom mod medindsatte eller mod personalet, indsmugling af og handel med narkotika eller andre strafbare forhold. Af betydning vil også være oplysninger, der begrunder risiko for grove disciplinære forhold som fx indsmugling eller indtagelse af alkohol, eller som i øvrigt begrunder en risiko for anden adfærd, der er åbenbart uforenelig med ophold i åbent fængsel. Med det sidste kriterium sigtes navnlig til dømte, som under tidligere ophold i kriminalforsorgens institutioner har udvist en adfærd, der har givet anledning til betydelig ulempe eller gene for medindsatte, og hvor denne adfærd først blev afdækket efter, at den pågældende var løsladt, og dermed for sent til at kunne begrunde en overførsel til lukket fængsel.

Også oplysninger om kriminalitetens art vil efter arbejdsgruppens forslag kunne tillægges betydning ved afgørelsen af, om straffen skal fuldbyrdes i lukket fængsel. Som et eksempel herpå kan nævnes dom for overtrædelse af narkotikalovgivningen.

Afgørelsen af, om en fuldbyrdelse af straf i fængsel efter den "fakultative" regel skal ske i lukket fængsel, vil, som det fremgår, skulle træffes på grundlag af en mere skønsmæssigt præget vurdering af den dømtes forhold og kriminalitetens art. Afgørelsen vil derfor i højere grad fremstå som en fravigelse af udgangspunktet om anbringelse i åbent fængsel og foreslås som følge heraf omfattet af det udbyggede klagesystem, jf. nedenfor i afsnit VIII.

13.3.2.3.1.3. Anbringelse i lukket fængsel af lægelige grunde.

Arbejdsgruppen finder, at en dømt i overensstemmelse med gældende ret kan anbringes i det lukkede fængsel Anstalten ved Herstedvester, såfremt en sådan anbringelse efter de lægelige oplysninger må anses for nødvendig under hensyn til denne institutions særlige bemanding med hensyn til behandlingspersonale.

13.3.2.3.1.4. Anbringelse i lukket fængsel efter eget ønske.

Arbejdsgruppen er endelig opmærksom på, at efter gældende praksis kan dømte efter eget ønske undtagelsesvis anbringes i lukket fængsel. Arbejdsgruppen foreslår, at denne adgang til frivillig afsoning i lukket fængsel bibeholdes, hvis særlige familiemæssige eller andre personlige forhold taler derfor.

13.3.2.3.2. Der henvises i øvrigt til § 22 i arbejdsgruppens udkast til en lov om fuldbyrdelse af straf mv.

13.3.2.4. Valg af afsoningssted.

Efter afgørelsen af, om en idømt fængselsstraf skal afsones i arresthus, åbent fængsel eller lukket fængsel, skal der træffes bestemmelse om det konkrete afsoningssted. Som ovenfor nævnt har også denne beslutning væsentlig betydning for de vilkår, som straffen faktisk afsones under. Arbejdsgruppen er derfor af den opfattelse, at også afgørelsen om det konkrete afsoningssted bør reguleres nærmere i en særlig lov om fuldbyrdelse af straf mv.

Som der nærmere er redegjort for ovenfor i pkt. 13.2.2.1.3. er det udgangspunktet efter de gældende fordelingsregler, at den dømte så vidt muligt skal afsone straffen i nærheden af sit hjemsted. Som det også nærmere er beskrevet, indebærer allerede den geografiske fordeling af afsoningskapaciteten, at dette såkaldte nærhedskriterium ikke kan gennemføres i fuld udstrækning.

Arbejdsgruppen kan tiltræde, at nærhedskriteriet er et egnet udgangspunkt for valget af det konkrete afsoningssted. Dette gælder især, når ønsket om at afsone i nærheden af sit hjemsted er begrundet i hensyn til familie, arbejde eller uddannelse, og den dømtes ønske må i sådanne tilfælde tillægges betydelig vægt.

Allerede som følge af, at det ikke er praktisk muligt at gennemføre nærhedsprincippet i fuld udstrækning, bør der efter arbejdsgruppens opfattelse foretages en nærmere præcisering af de hensyn, der kan begrunde en fravigelse - eller manglende imødekommelse - af nærhedskriteriet som udgangspunkt ved valget af afsoningssted.

En fravigelse af nærhedskriteriet er efter arbejdsgruppens opfattelse forsvarlig ved kortere straffe.

Endvidere finder arbejdsgruppen det naturligt at fremhæve, at kriminalforsorgen ved siden af sin sikkerheds- og ordensmæssige virksomhed har en behandlingsmæssig virksomhed. Denne behandlingsmæssige virksomhed indebærer for kriminalforsorgen en pligt til at bistå de indsatte og motivere disse til at benytte de tilbud om personlig og social udvikling, som kriminalforsorgen giver dels med henblik på en mindre belastende og mere human afsoning, dels med henblik på at bidrage til, at de indsatte efter løsladelsen i højere grad får mulighed for at leve en tilværelse, som i det mindste er mindre præget af kriminalitet end tilværelsen inden strafafsoningen.

Som der indgående er redegjort for i Beskæftigelsesudvalgets betænkning om Arbejde, Undervisning og Fritid (betænkning nr. 1058/1986) udgør de indsatte generelt set en særdeles svag gruppe med hensyn til uddannelsesmæssig og social baggrund. I overensstemmelse med udvalgets overvejelser og forslag finder ar-

bejdsgruppen på denne baggrund, at mulighederne for på de enkelte afsoningssteder at yde den dømte en passende uddannelsesmæssig bistand eller arbejdsmæssig (genop)træning bør tillægges øget vægt ved valget af det konkrete afsoningssted ikke mindst i de tilfælde, hvor det ikke er muligt at imødekomme et velbegrundet ønske om afsoning i umiddelbar nærhed af den dømtes hjemsted.

Efter arbejdsgruppens opfattelse bør der endvidere være adgang til at fravige nærhedskriteriet ved placeringen af dømte, der har et fjendtligt forhold til andre grupper af indsatte. Sådanne indsatte skal kunne anbringes i forskellige fængsler, uanset om dette for nogle dømtes vedkommende betyder fravigelse af nærhedskriteriet. Arbejdsgruppen skal aktuelt pege på dømte tilhørende bestemte rockergrupper, grupper af grønjakker o.l. Arbejdsgruppen skal også pege på, at andre særlige forhold undtagelsesvis kan gøre det nødvendigt at fravige nærhedskriteriet fx på den måde, at den pågældende dømte med korte mellemrum flyttes fra den ene institution til den anden for at forhindre undvigelse eller forsøg på at befri den pågældende fra afsoningen.

Arbejdsgruppen skal yderligere pege på, at hensynet til den dømte også på anden måde end foran nævnt kan begrunde en fravigelse af nærhedskriteriet. Arbejdsgruppen kan således tiltræde den gældende praksis, hvorefter unge dømte, der ikke findes egnet til anbringelse i åbent fængsel, anbringes i det lukkede statsfængsel i Ringe med det sigte at beskytte de pågældende mod påvirkning af ældre og alvorligt kriminelt belastede indsatte. Arbejdsgruppen er endvidere enig i, at dømte, der skønnes at have et særligt behov for psykiatrisk bistand, i almindelighed - eventuelt midlertidigt - anbringes i Anstalten ved Herstedvester.

Der henvises i øvrigt til arbejdsgruppens forslag til § 23 i arbejdsgruppens udkast til forslag til lov om fuldbyrdelse af straf mv.

13.3.3. Overførsel af indsatte mellem fængsler og arresthuse.

13.3.3.1. Bestemmelserne om anbringelse af dømte i fængsler og arresthuse regulerer alene spørgsmålet om, i hvilken institution fuldbyrdelsen af en idømt frihedsstraf skal påbegyndes. Valget af det umiddelbare anbringelsessted er imidlertid ikke udtryk for, at hele straffuldbyrdelsen bør foregå i den pågældende institution. For så vidt angår dømte, der anbringes i lukket fængsel, følger det af hovedprincippet for anbringelse, nemlig at straf af fængsel normalt skal afsones i åbent fængsel, at der senere må være mulighed for at overføre den dømte fra lukket til åbent fængsel, hvis de grunde, der betingede anbringelsen i det lukkede fængsel, ikke længere kan antages at gøre afsoning i åbent fængsel betænkelig. Modsat forudsætter den mere lempelige afsoningsform i åbne fængsler i forhold til lukkede fængsler, at dømte, der er anbragt i åbent fængsel, men hvis adfærd under afsoningen viser sig at være uforenelig med en sådan anbringelse, må kunne overføres til fortsat afsoning i lukket fængsel.

Adgangen til under straffuldbyrdelsen at overføre de dømte mellem kriminalforsorgens institutioner er på samme måde som den oprindelige anbringelse af væsentlig betydning for de pågældende. Arbejdsgruppen finder derfor, at betingelserne for sådanne overførsler bør optages i en særlig lov om fuldbyrdelse af

straf mv.

Af systematiske grunde og til vejledning for de dømte finder arbejdsgruppen, at reglerne om overførsel af indsatte bør opdeles og fastsættes særskilt for henholdsvis overførsel mellem lukket og åbent fængsel, overførsel mellem ensartede institutioner og overførsel mellem fængsel og arresthus.

Arbejdsgruppen skal i øvrigt generelt i forbindelse med spørgsmålet om overførsel til anden institution pege på de ovenfor under pkt. 13.3.2.4. fremsatte synspunkter vedrørende valget af det konkrete afsoningssted. Som det er nævnt, foreslår arbejdsgruppen, at den dømte som udgangspunkt skal udstå straffen i nærheden af sit hjemsted, når dette er praktisk muligt. Dette princip - med de ligeledes ovenfor i pkt. 13.3.2.4. nævnte begrænsninger - bør så vidt muligt også følges i forbindelse med senere overførsel af den dømte mellem kriminalforsorgens institutioner.

13.3.3.2. Overførsel fra lukket til åbent fængsel.

Som nævnt må det efter arbejdsgruppens opfattelse følge af hovedprincippet for anbringelse af fængselsdømte, nemlig at straf af fængsel skal afsones i åbent fængsel, at en anbringelse af en dømt i lukket fængsel ikke er udtryk for, at hele straffetiden bør udstås i et sådant fængsel. Arbejdsgruppen foreslår derfor, at der i en lov om fuldbyrdelse af straf mv. optages en bestemmelse, hvorefter den dømte skal overføres fra lukket til åbent fængsel, når betingelserne for ophold i lukket fængsel ikke længere antages at foreligge, eller fuldbyrdelse af straffen i åbent fængsel i øvrigt ikke længere kan anses for betænkelig. Arbejdsgruppen skal i den forbindelse særligt fremhæve, at sådanne momenter, der har været tillagt væsentlig betydning ved afgørelsen om anbringelse i lukket fængsel, kan være afsvækket eller helt bortfaldet under forløbet af den hidtidige straf fuldbyrdelse. Der kan fx peges på, at den dømte - mod oprindelig begrundet antagelse - ikke har gjort sig skyldig i indsmugling eller handel med narkotika. Også den nu relativt kortere reststraffetid kan afkræfte en antagelse af fx risiko for undvigelse.

Ligesom det er tilfældet ved den oprindelige anbringelse, bør det fortsat være pålagt kriminalforsorgen at bevise, at betingelserne for ophold i lukket fængsel fortsat er til stede, hvis kriminalforsorgen modsætter sig den dømtes ønske om overførsel til åbent fængsel. Ved afgørelsen af en sag om en sådan overførsel bør der i takt med gennemførelsen af straffens afsoning i højere grad lægges vægt på den dømtes adfærd under den nuværende strafudståelse og i tilsvarende mindre grad på erfaringer fra tidligere strafudståelser.

Arbejdsgruppen finder det unødvendigt i en lovbestemmelse at anføre, at dømte, der alene efter eget ønske er anbragt i lukket fængsel, skal overføres til åbent fængsel, såfremt den pågældende ønsker det og betingelserne for anbringelse i åbent fængsel i øvrigt fortsat er opfyldt.

Arbejdsgruppen har bemærket sig den gældende sagsbehandlingsregel, hvorefter spørgsmålet om overførsel til åbent fængsel skal tages op til overvejelse senest, når den pågældende uden misbrug har gennemført uledsagede udgange fra lukket fængsel som led i et regelmæssigt udgangsforløb. Arbejdsgruppen har drøftet, hvorvidt det nævnte spørgsmål snarere burde tages op når en bestemt

brøkdel, fx 1/3 af straffetiden var udstået. Sådanne sagsbehandlingsregler findes i gældende ret om udgang.

Arbejdsgruppen finder det væsentligt at skabe sikkerhed for, at straffuldbyrdelsesspørgsmål af stor betydning for den dømte tages op til vurdering og afgørelse også uden den dømtes særskilte begæring herom. Arbejdsgruppen foreslår derfor indførelse af en særlig sagsbehandlingsregel, hvorefter nærmere opregnede væsentlige spørgsmål, fx om udgang eller overførsel til åbent fængsel, jævnligt skal behandles også uden ansøgning fra den indsatte. Der henvises herom til kapitel 39 og til § 85 i arbejdsgruppens udkast til forslag til lov om fuldbyrdelse af straf mv.

Der henvises i øvrigt til § 24 i arbejdsgruppens udkast til forslag til lov om fuldbyrdelse af straf mv.

13.3.3.3. Overførsel fra åbent til lukket fængsel.

Efter gældende ret kræves der vægtigere grunde til at ***overføre*** en dømt til ***lukketfængsel*** end til at ***anbringe*** en dømt i lukket fængsel fra straf fuldbyrdelsens påbegyndelse. Arbejdsgruppen er for så vidt enig i denne praksis, men man skal dog ikke undlade at pege på, at en følge af denne praksis kan være en skærpelse af bedømmelsen af, om en dømt skal anbringes i lukket fængsel fra påbegyndelsen af straffuldbyrdelsen. Arbejdsgruppen er imidlertid enig i, at man ikke - således som det i vist omfang må være nødvendigt i forbindelse med den oprindelige afgørelse om anbringelse - kan basere en afgørelse om overførsel til lukket fængsel på mere skønsmæssigt prægede vurderinger af den dømtes forhold, men må kræve bevislige forhold fra den indsattes side eller i hvert fald en særligt bestyrket mistanke. Arbejdsgruppen foreslår derfor, at betingelserne for overførsel udformes således, at den dømte for det første kan overføres til lukket fængsel hvis den dømte under opholdet i åbent fængsel ***bevisligt*** undviger eller forsøger herpå, sigtes for grovere strafbart forhold eller har begået groft disciplinært forhold. Overførsel til lukket fængsel skal uanset de nævnte forhold kunne undlades, hvis fortsat ophold i åbent fængsel efter de i øvrigt foreliggende oplysninger ikke findes betænkeligt. For det andet skal overførsel til lukket fængsel kunne finde sted, såfremt der efter det nu foreliggende er en ***særlig bestyrket mistanke*** om, at den dømte under fortsat ophold i åbent fængsel vil undvige eller begå grovere strafbart eller groft disciplinært forhold eller udvise anden adfærd, der er åbenbart uforenelig med fortsat ophold i åbent fængsel. For så vidt angår forståelse og fortolkning af de nævnte momenter, henvises der til arbejdsgruppens bemærkninger ovenfor.

Arbejdsgruppen er særligt opmærksom på, at afgørelsen af, hvorvidt den dømte har begået strafbart forhold, hører under domstolene, og at det derfor kan være retssikkerhedsmæssigt betænkeligt - udelukkende på grundlag af en sigtelse for strafbart forhold - at træffe afgørelse om overførsel til lukket anstalt, før endelig dom er afsagt. I almindelighed vil en afgørelse på grundlag af en formel sigtelse imidlertid være ubetænkelig, fx i tilfælde, hvor den dømte gribes på fersk gerning eller i øvrigt tilstår at have begået strafbart forhold. Ligeledes i tilfælde, hvor den dømte må antages at ville blive varetægtsfængslet, hvis alterna-

ti vet er fortsat ophold i åbent fængsel. Sidestilles hermed kan formentlig den situation, at der foretages andre rettergangsskridt, over for den dømte som sigtet for strafbart forhold. Uden for sådanne tilfælde bør tvivlen komme den dømte tilgode, og afgørelse om overførsel til lukket fængsel undlades.

De foreslåede regler om overførsel til lukket fængsel bygger således dels på objektive, bevislige forhold, dels på en særlig bestyrket mistanke. Overførsel alene på grundlag af en særlig bestyrket mistanke vil altid være mere betænkelig, og arbejdsgruppen foreslår derfor afgørelser om sådanne overførsler omfattet af den udvidede klageadgang, jf. nedenfor afsnit VIII.

Tilvejebringelsen af et sikkert grundlag for en afgørelse om overførsel til lukket fængsel vil i praksis kunne tage nogen tid. At lade den dømte forblive i det åbne fængsel i denne periode vil ofte være så klart utilrådeligt, at arbejdsgruppen foreslår en lovfæstelse af nugældende praksis, hvorefter den dømte under behandlingen af spørgsmålet om overførsel midlertidigt kan anbringes i arresthus. Endvidere foreslår arbejdsgruppen indført mulighed for midlertidig anbringelse i lukket fængsel, såfremt den indsatte samtykker heri.

Ved vurderingen af, om den dømtes forhold er åbenbart uforenelig med fortsat ophold i åbent fængsel, bør der efter arbejdsgruppens opfattelse - som hidtil - lægges væsentlig vægt på den dømtes egne forklaringer, herunder om eventuelle særlige forhold, der kan have begrundet den udførte handling. Arbejdsgruppen kan i denne forbindelse tilslutte sig gældende praksis, hvorefter adskillige dømte tilbageføres til åbent fængsel efter kortere tids ophold i arresthus under behandlingen af spørgsmålet om overførsel. Erfaringsmæssigt kan et sådant kortere ophold i sig selv virke som en meget alvorlig indskærpelse af betingelserne for ophold i åbent fængsel.

Med det sigte at begrænse antallet og omfanget af overførsler af de nævnte grunde fra åbent til lukket fængsel foreslår arbejdsgruppen som noget nyt, at en indsat i et åbent fængsel for et bestemt tidsrum af højst 8 uger kan overføres til et arresthus, såfremt denne overførsel træder i stedet for en overførsel til lukket fængsel. En sådan beslutning indebærer, at den indsatte efter det valgte tidsrum skal overføres til åbent fængsel på ny, medmindre nye oplysninger eller den indsattes forhold under opholdet i arresthus begrunder en anden anbringelse. I relation til valget mellem åbent og lukket fængsel ved en senere straffuldbyrdelse, jf. § 22, stk. 2 i arbejdsgruppens udkast til forslag til lov om fuldbyrdelse af straf mv., vil en beslutning om midlertidig overførsel til arresthus derfor ikke i sig selv kunne begrunde, at en senere fuldbyrdelse af straf skal ske i lukket fængsel.

Endelig finder arbejdsgruppen det ubetænkeligt i loven at optage en bestemmelse, der giver mulighed for at dømte i åbent fængsel efter eget ønske kan overføres til lukket fængsel, hvis særlige familiemæssige eller andre personlige forhold taler derfor.

Arbejdsgruppen foreslår endvidere opretholdelse af den i gældende ret eksisterende adgang til - mod den dømtes vilje - at overføre den dømte til Anstalten ved Herstedvester, hvis dette findes nødvendigt efter de lægelige oplysninger. Om overførsel af lægelige grunde af indsatte i åbent fængsel til Vestre Hospital henvises til pkt. 13.3.3.6. om overførsel fra fængsel til arresthus. Vedrørende

overførsel af dømte til behandlingsinstitution uden for kriminalforsorgen henvises i øvrigt til kapitel 37.

Der henvises i øvrigt til § 25 i arbejdsgruppens udkast til forslag til lov om fuldbyrdelse af straf mv.

13.3.3.4. Overførsel mellem institutioner af samme type.

Arbejdsgruppen finder det ubetænkeligt at opretholde adgangen til at kunne overføre dømte efter eget ønske *mellem ensartede institutioner*, hvis særlige familiemæssige eller andre personlige forhold taler derfor.

Endvidere finder arbejdsgruppen, at en del af de grunde, der ved valg af anbringelsessted kan betinge en fravigelse fra nærhedskriteriet - jf. ovenfor pkt. 13.3.2.4. -, tillige bør kunne begrunde en senere overførsel mellem ensartede institutioner også mod den dømtes ønske. En sådan adgang til senere overførsel er nødvendig allerede på grund af den eksisterende geografiske fordeling af cellekapaciteten navnlig mellem København/Sjælland og det øvrige land. Som det tidligere er fremhævet, indebærer denne kapacitetsfordeling bl.a., at dømte, der som varetægtsfængslede efter dom afventer overførsel til fuldbyrdelse af straffen i et fængsel, i et vist omfang i denne ventetid må overføres fra Københavns Fængsler til arresthuse uden for københavnsområdet eller mellem forskellige arresthuse. Kapacitetsmæssige hensyn, fx i forbindelse med byggearbejder og deraf følgende midlertidig nedlæggelse af kapacitet, kan imidlertid også gøre det nødvendigt at kunne overføre dømte mellem åbne fængsler eller mellem lukkede fængsler.

Arbejdsgruppen finder, at sådanne overførsler, der alene er begrundet i kapacitetsmæssige hensyn, principielt er uheldige. Arbejdsgruppen erkender imidlertid nødvendigheden heraf. Arbejdsgruppen skal dog understrege, at allerede rimelighedsbetragtninger må føre til, at kravet til begrundelsen for fravigelse af nærhedsprincippet må skærpes, når der er tale om at flytte en allerede anbragt dømt længere væk fra sit hjemsted. Dette gælder særligt i de tilfælde, hvor den dømte under den hidtidige afsoning af straffen også i praksis fx ved besøg har haft gavn af de hensyn, der udgør begrundelsen for nærhedskriteriet.

Under straf udståelsen kan der for den enkelte dømte opstå forhold, der gør det nødvendigt at kunne overføre den pågældende til anden ligeartet institution af hensyn til muligheden for at beskytte den dømte eller for at yde pædagogisk, lægelig eller anden særlig bistand. Ligesom der efter arbejdsgruppens forslag er mulighed for at tage hensyn til sådanne momenter allerede ved afgørelsen om anbringelse ved straf udståelsens påbegyndelse, bør der være hjemmel hertil under selve straf udståelsen.

I forbindelse med afgørelsen om anbringelse kan nærhedskriteriet efter arbejdsgruppens forslag endelig fraviges dels af hensyn til at forebygge overgreb på indsatte og andre, dels når særlige forhold undtagelsesvis gør anden anbringelse påkrævet. Med henblik på at understrege, at der efter arbejdsgruppens opfattelse bør kræves mere tungtvejende omstændigheder for at fravige nærhedskriteriet, efter at den første anbringelse har fundet sted, foreslår arbejdsgruppen, at tvangsmæssig overførsel i de sidstnævnte situationer alene skal kunne ske, hvis den dømtes farlighed og kriminalitet gør det nødvendigt for at forebygge undvi-

gelse, vold eller trusler om vold eller handel med narkotiske stoffer. Disse tilfælde foreslås endvidere omfattet af den udvidede klageadgang, jf. nedenfor i kapitel **VIII.**

Der henvises i øvrigt til § 26 i arbejdsgruppens udkast til forslag til lov om fuldbyrdelse af straf mv.

13.3.3.5. Overførsel fra arresthus til fængsel.

Vedrørende overførsel fra ***arresthus til*** *fængsel* skal arbejdsgruppen først bemærke, at de forhold, der kan tilbydes dømte under afsoning i fængsel, som tidligere nævnt er bedre med hensyn navnlig til beskæftigelses-, undervisnings- og fritidsmuligheder end de tilsvarende forhold under straf udståelse i arresthus. Dette er da også baggrunden for, at fuldbyrdelse af fængselsstraf kun kan ske i arresthus i særlige tilfælde, jf. ovenfor pkt. 13.3.2.2. Arbejdsgruppen finder derfor principielt, at overførsel til fængsel skal ske, når disse særlige forhold ikke længere foreligger, medmindre straffen eller reststraffen er kort. Arbejdsgruppen finder det endvidere ubetænkeligt at foreslå, at overførsel fra arresthus til fængsel - såvel efter den dømtes eget ønske som tvangsmæssigt - i øvrigt bør kunne ske efter de samme retningslinier, som foreslås for overførsel mellem arresthuse. Overførsel fra arresthus til fængsel skal ske til åbent fængsel, hvis betingelserne herfor i øvrigt er opfyldt.

Der henvises herom til § 27 i arbejdsgruppens udkast til forslag til lov om fuldbyrdelse af straf mv.

13.3.3.6. Overførsel fra fængsel til arresthus.

En overførsel *fra. fængsel* ***til arresthus*** vil efter arbejdsgruppens opfattelse også kunne komme på tale, idet nogle af de af arbejdsgruppen foreslåede grunde til fra straffuldbyrdelsens påbegyndelse at anbringe dømte i arresthus tillige - efter at den pågældende er påbegyndt strafudståelse i fængsel - vil kunne begrunde en senere overførsel fra fængsel til arresthus. Arbejdsgruppen foreslår derfor, at dømte i fængsel tvangsmæssigt kan overføres fra fængsel til arresthus, enten hvis det må anses for nødvendigt for at beskytte den dømte mod overgreb, eller hvis der er bestemte grunde til at antage, at den dømte vil undvige, udøve vold eller indsmugle eller handle med narkotika, og overførslen må anses for nødvendig for at forhindre den dømte i at begå forhold af denne karakter. Sådanne overførsler foreslås endvidere omfattet af den udvidede klageadgang, jf. nedenfor i kapitel VIII. Der henvises herved til arbejdsgruppens synspunkter ovenfor pkt. 13.3.2.2.

Arbejdsgruppen foreslår endvidere, at indsatte i fængsler af lægelige grunde kan overføres til Vestre Hospital, der som en del af Københavns Fængsler er et arresthus i teknisk forstand.

Arbejdsgruppen har endvidere i pkt. 13.3.2.2. henstillet, at en af kapacitetsmæssige hensyn nødvendiggjort fortsat udnyttelse af arresthusene til straf fuldbyrdelse i videre omfang, end det hidtil har været tilfældet, imødekommes ved at bruge arresthusene bl.a. som frigangsinstitution og til forberedelse af løsladelsen. Denne henstilling er i overensstemmelse med overvejelserne i Beskæfti-

gelsesudvalgets betænkning om Arbejde, Undervisning og Fritid (betænkning nr. 1058/1986). For den enkelte dømte vil sådanne spørgsmål særligt kunne være aktuelle efter nogen tids udståelse af straf i fængsel. Arbejdsgruppen foreslår derfor, at dømte i fængsel efter eget ønske bør kunne overføres til arresthus, hvis de pågældende har - eller derved vil kunne få - udgang til beskæftigelse eller uddannelse, eller hvis særlige familiemæssige eller andre personlige forhold taler derfor. Alt afhængig af det enkelte tilfælde vil en sådan overførsel kunne være midlertidig.

Vedrørende midlertidig overførsel af indsatte i åbent fængsel til arresthus som alternativ til overførsel til lukket fængsel henvises til pkt. 13.3.3.3.

Der henvises i øvrigt til § 28 i arbejdsgruppens udkast til forslag til lov om fuldbyrdelse af straf mv.

13.3.4. Fællesskab.

Arbejdsgruppen finder, at den dømtes adgang til efter eget ønske at udstå straffen i fællesskab eller uden fællesskab er af så væsentlig betydning, at spørgsmålet bør nærmere reguleres i forbindelse med udarbejdelsen af en særlig lov om fuldbyrdelse af straf mv.

Arbejdsgruppen foreslår en bestemmelse, hvorefter den dømte så vidt muligt skal have adgang til fællesskab i arbejdstiden og i fritiden. Der tages ved udtrykket ''så vidt muligt" hensyn til, at adskillige dømte fortsat må udstå straffen i arresthus, hvor adgangen til fællesskab som tidligere nævnt er begrænset. Det forudsættes endvidere, at den dømte så vidt muligt skal være i enrum om natten, dvs. i eget opholdsrum. Også her må der tages hensyn til, at adskillige fængsler og arresthuse er indrettet med opholdsrum til 2 eller flere dømte samt til, at adskillige dømte gerne vil dele opholdsrum med andre under afsoningen.

Imidlertid bør det efter arbejdsgruppens opfattelse tillige fremgå af loven, at den dømtes ønske om at udstå straffen uden fællesskab - eller med begrænset fællesskab - skal respekteres. Et sådant ønske bør altid imødekommes, såfremt begrundelsen herfor er et ønske om at undgå trusler og pres fra de medindsatte. Men også et mere principielt ønske om at udstå straffen uden fællesskab med andre dømte bør imødekommes.

Endvidere bør det fremgå af loven, at straffen så vidt muligt bør fuldbyrdes uden fællesskab med dømte af modsat køn, såfremt den dømte selv ønsker det. Af hensyn til vejledning af de dømte bør det imidlertid fremgå, at ønsket ikke altid praktisk kan imødekommes i arbejdstiden.

I forbindelse med de nævnte foreslåede bestemmelser om fællesskab - i overensstemmelse med den dømtes eget ønske - bør det udtrykkeligt anføres, at straffen mod den pågældendes ønske kun kan fuldbyrdes uden fællesskab efter reglerne i §§ 58 og 59 i arbejdsgruppens udkast til forslag til lov om fuldbyrdelse af straf mv.

Arbejdsgruppen kan endelig tilslutte sig den tidligere nævnte henstilling fra Folketingets Ombudsmand om udtømmende regulering i skrevne regler af spørgsmålet om, hvornår der kan ske indelåsning af de dømte, herunder i form

af indelåsning om natten.

Arbejdsgruppen finder det imidlertid for vidtgående i en lov om fuldbyrdelse af straf mv. at foretage en udtømmende regulering af de nævnte forhold, som nødvendigvis må afgøres særskilt for de forskellige typer af institutioner og yderligere med hensyntagen til den nærmere indretning af de enkelte institutioner. Arbejdsgruppen foreslår derfor, at det i en bestemmelse i loven anføres, at justitsministeren skal fastsætte nærmere regler om gennemførelse af fællesskab i henholdsvis åbent fængsel, lukket fængsel og arresthus, herunder om adgangen til at indelåse de dømte i arbejdstid, fritid og om natten og tillige om den dømtes adgang til at kunne aflåse eget opholdsrum.

Der henvises i øvrigt til § 32 i arbejdsgruppens udkast til en lov om fuldbyrdelse af straf mv.

Kapitel 14. Generelle spørgsmål om indsattes rettigheder og pligter under straffuldbyrdelsen.

14.1. Arbejdsgruppens kommissorium.

I arbejdsgruppens kommissorium er det bl.a. anført, at arbejdsgruppens udkast til lov om fuldbyrdelse af straf mv. "bør ... indeholde bestemmelser om de fængselsdømtes rettigheder og pligter under straffuldbyrdelsen, herunder bestemmelser om arbejde og undervisning, udgang, besøg og brevveksling samt om anvendelse af disciplinærstraf og sikringsmidler".

En gennemgang af de fængselsdømtes rettigheder og pligter under straf fuldbyrdelsen omfatter to principielt forskellige spørgsmål. For det første spørgsmålet om straffuldbyrdelsens (frihedsberøvelsens) indflydelse på de rettigheder og pligter, som i almindelighed gælder for borgere her i landet. For det andet spørgsmålet om de rettigheder og pligter, der er særegne for indsatte i forhold til andre borgere her i landet.

I dette og følgende kapitler gennemgås en række sådanne rettigheder og pligter. Der tilsigtes ikke ved gennemgangen nogen systematisk opdeling af rettigheder og pligter i den ene eller anden af de to forannævnte kategorier. En sådan opdeling er ikke nødvendig eller altid mulig, og i praksis opfattes formentlig rettigheder og pligter af begge kategorier som et samlet regelsæt for ophold i den pågældende institution.

I dette kapitel redegøres for det almindelige udgangspunkt for indsattes rettigheder og pligter under straffuldbyrdelsen. I de følgende kapitler gennemgås derefter mere konkret en række rettigheder og pligter for de indsatte under selve opholdet i afsoningsinstitutionen og i forbindelse med de indsattes kontakt til samfundet udenfor institutionen.

For så vidt angår fængselsdømtes rettigheder og pligter under den del af straffuldbyrdelsen, der tidsmæssigt ligger efter opholdet i afsoningsinstitutionen, henvises til kapitel 38 om bl.a. tilsyn mv. i forbindelse med prøveløsladelse.

14.2. Gældende ret.

14.2.1. Indledning.

Borgerne i det almindelige samfund har mulighed for forskellige former for livsudfoldelse, som i et vist omfang er tilsikret gennem bestemmelser i grundloven. Det drejer sig fx om retten til at deltage i det almindelige samfundsliv gennem deltagelse i politiske handlinger som stemmeafgivning og deltagelse i forsamlinger, foreninger mv. Borgere i det almindelige samfund har også adgang til at skaffe sig en indkomst gennem arbejde eller uddannelse mv., ligesom de har adgang til lægelig, social og anden bistand.

Anbringelse i fængsel indebærer i sig selv visse praktiske begrænsninger i disse muligheder for livsudfoldelse, idet fængselsopholdet jo tilsigter at begrænse lo-

kaifriheden. I forhold til de rettigheder og pligter, der i almindelighed gælder for borgere her i landet, er det derfor nødvendigt at tage stilling til, om udgangspunktet i forbindelse med afsoning skal være en udelukkelse fra det almindelige samfund med mulighed for konkrete lempelser, eller om udgangspunktet skal være dette, at frihedsberøvelsen alene indebærer et indgreb i lokalfriheden for den enkelte indsatte, som herudover skal søges stillet som andre borgere.

14.2.2. Det principielle udgangspunkt.

14.2.2.1. Erfaringerne fra anden verdenskrig har ført til en generel opvurdering af de menneskelige rettigheder. Denne udvikling, der kan illustreres ved de Forenede Nationers verdenserklæring (1948) og Europarådets konvention (1950) om menneskerettigheder, har tillige fået væsentlig betydning også for vurderingen af den retsbeskyttelse, som frihedsberøvede mennesker bør have.

På europæisk plan foreligger som nærmere omtalt i kapitel 5 *De Europæiske Fængselsregler*, der er vedtaget den 12. februar 1987 af Europarådets Ministerkomité, og som er en revideret udgave af *Europarådets resolution fra 1973 om standard minimum regler for behandlingen af indsatte* (KC E-2-6).

I de Europæiske Fængselsregler hedder det i artikel 64:

"Frihedsberøvelse er en straf i sig selv. Forholdene, hvorunder frihedsberøvelsen foregår, og fængselssystemet skal derfor ikke, undtagen som følge af retfærdiggjort adskillelse eller opretholdelse af disciplin, forværre den med frihedsberøvelsen forbundne lidelse".

14.2.2.2. *Grundloven* indeholder retssikkerhedsgarantier for anholdte og varetægtsfængslede. Ved grundlovsændringen i 1953 indførtes processuelle og judicielle garantier for administrativt frihedsberøvede. Grundloven omtaler derimod ikke domfældte indsattes retsstilling. Spørgsmålet er heller ikke omtalt i *straffeloven*, der i § 49, stk. 1, henviser straffuldbyrdelsen til nærmere administrativ regulering.

14.2.2.3. Ved *den administrative regulering* af straffuldbyrdelsen har det siden 1946, hvor et udvalg afgav betænkning vedrørende fuldbyrdelse af fængselsstraf mv., været udgangspunktet, at der ikke bør være andre restriktioner i de indsattes tilværelse end sådanne, som er nødvendige for gennemførelse af den frihedsberøvelse, som dommen går ud på. Denne principielle holdning slog for alvor praktisk igennem fra ca. 1970 i form af en systematisk gennemgang af alle regler om de indsattes retsstilling med henblik på en analyse af, om de restriktioner, der gjaldt for de indsattes tilværelse, havde et rationelt formål, eller om de i hovedsagen var traditionsbestemte. (Se herom L. Nordskov-Nielsen i Juristen 1969 (p. 481 ff.)).

Det nævnte udgangspunkt for den administrative regulering af straffuldbyrdelsen fremgår nu af *fuldbyrdelsesbekendtgørelsen fra 1973* (KC E-2-1). I § 19, stk. 1, hedder det således: ''De indsatte har adgang til at udøve deres almindelige borgerlige rettigheder i det omfang, frihedsberøvelsen ikke i sig selv afskærer

dem herfra".

Det principielle udgangspunkt i gældende ret indebærer således, at begrænsninger i de indsattes adgang til at udøve deres almindelige borgerlige rettigheder kun kan foretages af hensyn til gennemførelsen af frihedsberøvelsen.

14.2.3. Almindelige begrænsninger i de indsattes adgang til at udøve deres almindelige borgerlige rettigheder.

14.2.3.1. Indledning.

Fuldbyrdelse af en fængselsstraf skal bl.a. ske med fornøden hensyntagen til afsoningsinstitutionens muligheder for at gennemføre frihedsberøvelsen.

Ved frihedsstraf - frihedsberøvelse - forstås et tvangsmæssigt indgreb i lokalfriheden, dvs. retten til frit at bevæge sig fra sted til sted. Frihedsberøvelse foreligger, såfremt den pågældende skal opholde sig på et bestemt afgrænset areal, uanset institutionens arealmæssige størrelse, med bevægelsesforbud uden for institutionens grænser. Der kan endvidere foreligge frihedsberøvelse, uanset at den pågældende ikke opholder sig i fængsel eller arresthus, jf. at udståelse af frihedsstraf ikke afbrydes under fx indlæggelse i hospital, udgang til særlige formål, fx deltagelse i retsmøde, frigang til arbejde eller undervisning eller udstationering til en pension eller institution uden for kriminalforsorgen. Det afgørende er, at der er et *påbud* om at opholde sig et bestemt sted *og forbud* mod uden tilladelse at opholde sig andre steder. Tvangsmæssigt kan frihedsberøvelsen være gennemført ved såvel fysiske som psykiske hindringer, jf. fx forskellen mellem lukket og åbent fængsel.

Af hensyn til mulighederne for at gennemføre en frihedsberøvelse er det nødvendigt at foretage en række begrænsninger i de indsattes adgang til at udøve deres almindelige borgerlige rettigheder. Sådanne begrænsninger er også forudsat i det ovenfor fastlagte principielle udgangspunkt for de indsattes rettigheder under straf fuldbyrdelsen. I det efterfølgende gennemgås nogle almindelige eller generelle begrænsninger, mens de mere konkrete begrænsninger gennemgås i de følgende kapitler sammen med de tilhørende rettigheder.

De almindelige begrænsninger er efter gældende ret opregnet i fuldbyrdelsesbekendtgørelsens § 19.

14.2.3.2. De indsatte er i institutionen undergivet *straffelovgivningens regler* og skal overholde alle bestemmelser, som omfattes heraf, jf. fuldbyrdelsesbekendtgørelsens § 19, stk. 2. Der er med denne bestemmelse i og for sig blot tale om en konstatering uden selvstændig retsvirkning. Straffeloven og anden straffelovgivning undtager ikke personer, der udstår frihedsstraf. Henvisningen i bekendtgørelsens § 33 til § 19, stk. 2, indebærer dog, at disciplinærstraf kan finde anvendelse, fx for besiddelse af hash i mindre mængder. På den anden side er påmindelsen af betydning ved fastlæggelsen af grænserne for de indsattes rettigheder i tilfælde, hvor sådanne ikke er særligt regulerede. Som eksempel kan nævnes grænserne for det materielle indhold af indsattes ytringsfrihed.

14.2.3.3. De indsatte skal overholde de bestemmelser, som er fastsat af *ordens- og sikkerhedshensyn.* Bekendtgørelsens § 19, stk. 3, nævner i den forbindelse kun bestemmelser, der er fastsat af institutionens leder. Det samme gælder naturligvis bestemmelser fastsat i cirkulæreform mv. af Direktoratet for Kriminalforsorgen.

Hensyn til sikkerhed og orden kan i gældende ret begrunde indskrænkninger i de almindelige rettigheder. Sikkerhed og orden har endvidere væsentlig betydning ved reguleringen i øvrigt af institutionsopholdet (beskæftigelse, undervisning, fritid, husorden osv.) og af frihedsberøvelsens intensitet (enrum - fællesskab, åbent fængsel - lukket fængsel, udgang osv.). Udtrykkene sikkerhed og orden er ikke defineret klart noget steds. Af betænkninger, indstillinger og lignende forarbejder til de gældende regler sammenholdt med praksis i enkeltafgørelser kan dog udledes følgende:

Formålet med kriminalforsorgens *sikkerhedsmæssige virksomhed* er

1) at fastholde frihedsberøvelsen ved at forebygge og forhindre, at de indsatte undviger, og

2) at forebygge kriminalitet ved at modvirke, at indsatte begår kriminalitet under afsoningen, fx i form af trusler eller vold mod personale eller medindsatte, fængselsoptøjer, handel eller indsmugling af narkotika o.l. i forbindelse med besøg eller udgang.

Medens det således nogenlunde er klart, hvad der ligger i udtrykket sikkerhed, er *ordensbegrebet* langt mere udflydende. I en hvilken som helst institution, hvor mange opholder sig sammen i fællesskab døgnets 24 timer, er der behov for »orden«. Man kan kalde det regler for samværet. Der er imidlertid stor forskel på kravene til orden eller »samværsregler« alt efter institutionens karakter. Husorden på en kaserne er anderledes end på en højskole. Uanset sådanne forskelle må udtrykket orden i hvert fald omfatte

1) foranstaltninger *mod* brand, tingsødelæggelse og støj, mod sundhedsfarlige forhold, mod arbejdsskader og lignende miljøfarlige forhold, og

2) foranstaltninger *for* et fysisk og psykisk godt miljø, for trivsel i vid forstand, såvel mellem de indsatte indbyrdes som i forhold til personalet, og for respekt for det enkelte menneskes værdi og individualitet.

For kriminalforsorgen er de ordensmæssige opgaver særligt påvirket af, at de indsatte er tvangsmæssigt anbragt samt af, at en relativ høj procentdel af de indsatte har betydelige adfærds- og tilpasningsproblemer som følge af, at de er tungt belastede, socialt, kriminelt og med hensyn til misbrug af alkohol og narkotika m.m.

14.2.3.4. Endelig skal de indsatte i forholdet til personalet og medindsatte anvende *en almindelig god omgangstone og følge personalets anvisninger,* j f. bekendtgørelsens § 19, stk. 4.

Første led i bestemmelsen kan betragtes som en ordensregel, jf. ovenfor. Andet led har selvstændig betydning. Personalets anvisninger kan betragtes som ét af mange *midler* til at opnå sikkerhed og orden.

14.3. Arbejdsgruppens overvejelser.

Arbejdsgruppen finder intet grundlag for at foreslå en ændring af det gældende udgangspunkt, hvorefter indsatte har adgang til at udøve deres borgerlige rettigheder i det omfang, frihedsberøvelsen ikke i sig selv afskærer dem herfra. Dette udgangspunkt er også efter arbejdsgruppens opfattelse i nøje overensstemmelse med det forhold, at en frihedsberøvelse alene tilsigtes at indebære et indgreb i lokalfriheden for den enkelte dømte. Arbejdsgruppen skal endvidere understrege, at det anførte udgangspunkt er i overensstemmelse med den gældende opfattelse, at gennemførelsen af en frihedsberøvelse skal ske på en måde, der også tilgodeser humane og medmenneskelige hensyn.

Det fastholdte udgangspunkt tilsigter at give de indsatte grundlag for under afsoningen at opretholde en tilværelse, der i videst muligt omfang giver mulighed for deltagelse i det almindelige samfundsliv. Det er imidlertid fundamentalt samtidig at slå fast, at gennemførelse af en frihedsstraf ikke er mulig uden begrænsninger i de enkelte indsattes almindelige rettigheder. For arbejdsgruppen har det derfor ved den nærmere affattelse af lovforslaget været et hovedspørgsmål at klarlægge, hvornår og under hvilke betingelser forskellige rettigheder kan fraviges.

Ved disse overvejelser er arbejdsgruppen enig i, at hensyn til kriminalforsorgens sikkerheds- og ordensmæssige virksomhed særlig ofte vil være hensyn, der kan og skal begrunde en fravigelse af det anførte udgangspunkt. Arbejdsgruppen er således enig i, at disse væsentlige hensyn skal tilgodeses. Arbejdsgruppen finder, at dette bedst sker ved konkrete bestemmelser herom og ikke ved en generel bestemmelse svarende til fuldbyrdelsesbekendtgørelsens § 19, stk. 3. Arbejdsgruppen ønsker samtidig at understrege, at fravigelser af det anførte udgangspunkt i det enkelte tilfælde skal kunne begrundes i konkrete ordens- og sikkerhedsmæssige hensyn. Arbejdsgruppen skal i forbindelse hermed understrege forpligtelsen til efter forvaltningsloven at give en begrundelse af en sådan karakter, at den i tilstrækkeligt omfang kan indgå i den indsattes overvejelse om, hvorvidt afgørelsen bør søges ændret.

Arbejdsgruppen finder ikke grundlag for i en lov om fuldbyrdelse af straf mv. at medtage en bestemmelse om, at de indsatte skal overholde alle bestemmelser, som omfattes afstraffelovgivningen, jf. herved fuldbyrdelsesbekendtgørelsens § 19, stk. 2. En sådan bestemmelse er efter arbejdsgruppens opfattelse overflødig. Arbejdsgruppen finder det derimod hensigtsmæssigt i en straffuldbyrdelseslov at medtage en bestemmelse om, at de indsatte har pligt til at efterkomme de anvisninger, som gives af institutionens personale i forbindelse med varetagelsen af institutionens opgaver, jf. herved fuldbyrdelsesbekendtgørelsens § 19, stk. 4.

Der henvises i øvrigt til § 4 i arbejdsgruppens udkast til forslag til lov om fuldbyrdelse af straf mv.

Kapitel 15. Vejledning og planlægning i forbindelse med straffuldbyrdelsen.

15.1. Arbejdsgruppens kommissorium.

Arbejdsgruppens kommissorium indeholder ingen særskilte bemærkninger om vejledning og planlægning i forbindelse med straf fuldbyrdelsen.

15.2. Gældende ret.

15.2.1.1 de fleste fængsler bliver den nyindsatte straks placeret på den afdeling, hvor vedkommende skal have ophold under straf udståelsen. I enkelte lukkede fængsler er indrettet en særlig modtagelsesafdeling, hvor den nyindsatte opholder sig de første 8-10 dage.

Straks ved modtagelsen sker der en gennemgang af den indsattes medbragte effekter, og der tages stilling til, hvilke effekter den pågældende kan få udleveret til brug under opholdet, jf. herom nedenfor i kapitel 21. Samtidig udleveres de ting, som fængslet stiller til rådighed, ligesom der udbetales forskudsbeløb til indkøb af småfornødenheder.

I tilslutning hertil orienteres den nyindsatte om en række fængselsmæssige forhold. Det drejer sig dels om forskellige praktiske spørgsmål (butikkens åbningstider, spisetider, fritidsmuligheder o.l.), dels om de vigtigste regler for opholdet. I nogle fængsler udleveres tillige en skriftlig orientering.

Efter samtale med en repræsentant for fængslets arbejdsdrift og eventuelt fængslets skole tages der stilling til den pågældendes beskæftigelses- eller undervisningsmæssige placering, jf. herom nedenfor i kapitel 24.

Snarest efter indsættelsen skal den indsatte møde til kontrol hos fængslets læge, eventuelt sygeplejerske, jf. herom nedenfor i kapitel 26.

I modtagelsesprogrammet kan endvidere indgå samtaler med andre personalerepræsentanter, herunder forsorgsmedarbejder, præst mfl., og med de indsattes talsmand, eventuelt i forbindelse med en rundvisning i fængslet.

15.2.2.1 tilslutning til modtagelsesprogrammet sker der en såkaldt indrullering af den nyindsatte, hvilket vil sige, at der om den indsattes forhold oprettes et stamrulleblad med sådanne oplysninger, der er af væsentlig betydning for straffuldbyrdelsen. Ud over navn, personnummer og fødested indeholder stamrullen oplysning om den aktuelle kriminalitet og dom, herunder oplysning om straffetidsberegningen, jf. herom ovenfor i kapitel 12. Endvidere gengives kort tidligere kriminalitet med deraf følgende domme og løsladelser samt oplysninger af sikkerhedsmæssig betydning, fx om tidligere undvigelser, undvigelsesforsøg eller udeblivelser. Der optages tillige oplysning om aktuelt eller tidligere misbrug af alkohol eller narkotika, om helbredsmæssige forhold og kroniske sygdomme, der kræver særlige hensyn, samt oplysning om foretagne mental- eller personundersøgelser. Endelig optages navn og bopæl på den indsattes nærmeste pårøren-

de samt oplysninger om den indsattes hidtidige skole- og uddannelsesforløb og beskæftigelse.

Oplysningerne om den indsatte indføres i stamrullen i et samarbejde med den indsatte på grundlag af dennes oplysninger og oplysninger fra domsudskriften, straffesagens akter i øvrigt og eventuelt fra tidligere straffuldbyrdelse.

Samtidig oprettes en (inspektions)journal for den indsatte. Heri optages alle væsentlige oplysninger, overvejelser og afgørelser om forløbet af straf fuldbyrdelsen. Sammen med denne opbevares domsudskrift og andre dokumenter af betydning for straffuldbyrdelsen samt korrespondance med og om den indsatte.

15.3. Arbejdsgruppens overvejelser.

Arbejdsgruppen finder, at der i alle institutioner - og ikke som hidtil kun i nogle institutioner - skal gives den dømte en udførlig orientering om regler for opholdet i fængslet eller arresthuset og om institutionens forhold i øvrigt, og at denne samlede orientering skal gives hurtigst muligt efter indsættelsen. Arbejdsgruppen henstiller, at der under denne modtagelsessamtale udleveres og gennemgås en kort og overskuelig, skriftlig orientering om fængslet.

Arbejdsgruppen skal i forbindelse hermed endvidere anbefale, at et mere generelt informationsmateriale tilsendes den dømte sammen med indkaldelsen til afsoning, således at såvel den dømte som dennes pårørende har mulighed for på forhånd at være orienteret bl.a. om besøgsregler o.l.

Arbejdsgruppen finder endvidere, at det bør fremgå af en særlig lov om fuldbyrdelse af straf mv., at institutionen har pligt til ved modtagelsen og også senere under straf fuldbyrdelsen at vejlede den dømte om de nævnte rettigheder og pligter. Endvidere foreslår arbejdsgruppen i sammenhæng hermed i loven optaget en bestemmelse, hvorefter institutionen i samarbejde med den dømte snarest efter indsættelsen skal lægge en plan for strafudståelsen og tiden efter løsladelsen. Formålet med denne planlægning skal være at fremhæve, at strafudståelsen så vidt muligt allerede fra dennes påbegyndelse skal søges tilrettelagt også med henblik på at styrke og forbedre den dømtes muligheder for at leve en kriminalitetsfri tilværelse efter løsladelsen.

Der henvises i øvrigt til § 31 i arbejdsgruppens udkast til en lov om fuldbyrdelse af straf mv.

Kapitel 16. Indsattes medindflydelse på tilværelsen i afsoningsinstitutionen.

16.1. Arbejdsgruppens kommissorium.

Arbejdsgruppens kommissorium indeholder ingen særskilte bemærkninger vedrørende spørgsmålet om de indsattes medindflydelse på tilværelsen i afsoningsinstitutionen.

16.2. Gældende ret.

Organisatoriske former for drøftelser med indsatte i kriminalforsorgens forskellige institutioner har været etableret gennem en årrække, omend i en mindre formaliseret form end efter det gældende regelsæt.

Ved et cirkulære udstedt i 1971 blev praksis samlet i cirkulæreform. Cirkulæret er senere moderniseret (1978), men de etablerede ordninger for drøftelser med de indsatte ved de forskellige institutioner er ikke hermed afgørende ændret.

16.2.1. Baggrunden for de gældende regler om talsmandsordning og organisatoriske drøftelser med indsatte.

I Direktoratet for Kriminalforsorgens cirkulære af 15. marts 1978 om organisatoriske former for drøftelser med indsatte (KC J-l-3) findes en række regler om de indsattes muligheder for at udtale sig og øve indflydelse på generelle forhold i den enkelte institution.

Cirkulæret trådte i stedet for et tilsvarende cirkulære af 22. juni 1971. Reglerne heri var udformet i overensstemmelse med en indstilling fra Justitsministeriets strukturudvalg vedrørende fængselsvæsenet. Der forelå ved udarbejdelsen af cirkulæret oplysninger om talsmandsordninger samt udvalgs- og mødeordninger i flertallet af institutionerne, som gav de indsatte mulighed for at udtale sig om generelle spørgsmål i den enkelte institution. Cirkulæret fra 1971 indebar således ikke i sig selv nogen egentlig nydannelse.

I følgeskrivelsen til cirkulæret fra 1971 er der redegjort for baggrunden for cirkulærets bestemmelser. Der peges heri for det første på det forhold, at de indsattes adgang til at drøfte generelle spørgsmål vedrørende deres tilværelse i institutionen i væsentlig grad er ideologisk begrundet i synspunkter, der væsentligt er beslægtet med de synspunkter, der har ligget til grund for demokratiseringsbestræbelser på arbejdspladser og uddannelsesinstitutioner. Desuden peges der på reglernes særlige funktion i kriminalforsorgens institutioner, hvor det er væsentligt at sikre, at de indsattes retsposition bevares i det omfang, det er foreneligt med hensynet til frihedsberøvelsens gennemførelse. De indsattes synspunkter vil komme frem og kunne danne grundlag for beslutninger, der herved kommer til at hvile på et bredere grundlag end hidtil. Endelig peges der på, at der med gennemførelsen af de i cirkulæret omtalte talsmandsordninger, udvalgs- og mødeordninger kan ske en modvirkning af de uheldige virkninger - fx passivisering -

som en frihedsberøvelse kan have, ligesom disse organisatoriske former for drøftelser kan have en behandlingsmæssig værdi, bl.a. i form af den sociale træning, som de indsattes deltagelse i sådanne drøftelser kan indebære.

Med hensyn til den nærmere gennemførelse af drøftelserne med de indsatte udtales det i følgeskrivelsen, at det med cirkulæret er forudsat, at ordningerne lægges til rette på en sådan måde, at det sikres, at de indsatte i bred almindelighed får lejlighed til at blive taget med på råd, således at muligheden herfor ikke begrænses til nogle få enkeltpersoner blandt de indsatte. Det anføres endvidere, at der i enhver institution må udformes en generel struktur for drøftelserne med de indsatte. Der peges herunder på, at den almindelige ordning, eventuelt i kombination med en afdelingsordning, ville kunne tænkes udformet som en af nedennævnte ordninger eller som en kombination af disse:

At afdelingerne vælger talsmænd for den enkelte sag eller sagsgruppe.

At afdelingerne vælger talsmænd for perioder.

At der ikke vælges talsmænd, men at anstaltens leder eller repræsentanter for denne holder møder direkte med de indsatte, som plenarmøder eller som møder med de forskellige afdelinger eller afsnit,

At der vælges talsmænd for de indsatte, men at drøftelserne mellem disse og anstaltens leder sker under tilstedeværelse af samtlige indsatte.

Der peges samtidig på, at personalet i almindelighed bør være repræsenteret under institutionslederens forhandlinger med de indsatte eller disses talsmænd.

I en særlig følgeskrivelse til arrestinspektørerne ved fremsendelsen af cirkulæret af 1971 blev det anført, at cirkulæret ikke gjaldt for arresthusene. Som begrundelse anføres i skrivelsen, at en fuldstændig gennemførelse af cirkulærets intentioner forudsætter en højere grad af fællesskab mellem de indsatte end den, der er mulig at gennemføre i arresthusene. Samtidig anmodes der dog om, at grundsynspunkterne bag cirkulæret så vidt muligt søges imødekommet ved, at arrestforvareren med mellemrum afholder møder med grupper af indsatte, som kan indrømmes fællesskab, om generelle spørgsmål, der angår de indsattes tilværelse i arresthuset.

16.2.2. Cirkulæret af 15. marts 1978 om organisatoriske former for drøftelser med indsatte.

Justitsministeriets cirkulære af 22. juni 1971 om organisatoriske former for drøftelser med indsatte blev som nævnt afløst af Direktoratet for Kriminalforsorgens cirkulære af 15. marts 1978, som trådte i kraft den 1. maj 1978. Det nye cirkulære indebar dog kun enkelte mindre justeringer i forhold til de hidtil gældende regler.

I cirkulærets § 1 omtales, at de indsattes adgang til at udtale sig om og øve indflydelse på forholdene i institutionen omfatter generelle spørgsmål, der angår deres tilværelse i institutionen. Derimod omfatter ordningen ikke spørgsmål vedrørende enkelte indsatte eller enkelte medlemmer af personalet.

I § 2 anføres, at det påhviler hver institution, hvor de indsatte i almindelighed er anbragt i fællesskab, at fastlægge organisatoriske rammer for drøftelserne med de indsatte tilpasset institutionens struktur og størrelse samt klientellets

sammensætning.

I cirkulærets § 2 bestemmes endvidere, at institutionens leder træffer afgørelse om, i hvilket omfang drøftelserne skal foregå med ledelsen eller med de funktionærer, der har ansvaret for de indsattes forhold på afdelinger, at repræsentanter for de indsatte skal have adgang til en sådan indbyrdes kontakt, der er påkrævet til forberedelse af drøftelserne, og at drøftelser skal kunne komme i stand på de indsattes initiativ. Endelig bestemmes det, at repræsentanter for de indsatte, der på grund af medvirken til de organisatoriske former for drøftelser eller anden medvirken efter institutionens bestemmelse er fraværende fra beskæftigelse, modtager en godtgørelse svarende til den normale timeløn eventuelt med et sædvanligt kvalifikationstillæg.

For institutioner, hvor fællesskab kun i begrænset omfang er gennemført, skal der lejlighedsvis afholdes møde med grupper af indsatte, som har adgang til fællesskab, jf. cirkulærets § 3.

Der skal udarbejdes notater om stedfundne drøftelser, jf. cirkulærets § 4.

Endelig bestemmes det i cirkulærets § 5, at såfremt de indsatte under drøftelserne rejser spørgsmål, som ikke kan afgøres i institutionen, skal institutionens leder gøre Direktoratet for Kriminalforsorgen bekendt med de fremkomne synspunkter, medmindre der er tale om spørgsmål, hvor man umiddelbart over for de indsatte kan godtgøre, at ændringer ikke er gennemførlige.

Cirkulæret af 15. marts 1978 om organisatoriske former for drøftelser med indsatte er rettet til såvel kriminalforsorgens anstalter som til arresthusene.

16.2.3. Den praktiske gennemførelse af organisatoriske former for drøftelser med indsatte og tidligere overvejelser om ændring af denne praksis.

Direktoratet for Kriminalforsorgen fører ingen nærmere kontrol over for fængslerne og arresthusene med hensyn til, hvorledes cirkulæret af 15. marts 1978 efterleves. Der foreligger derfor ikke centralt samlet materiale, som kan belyse, hvor ofte man fra institutionernes side holder møder vedrørende generelle spørgsmål i institutionerne med de indsatte, hvilket omfang sådanne drøftelser har, samt hvem der møder som repræsentanter for de indsatte.

I forbindelse med overvejelserne om foranstaltninger mod vold og narko i fængslerne blev der ved skrivelse af 10. oktober 1980 fra Direktoratet for Kriminalforsorgen til de lukkede fængsler anmodet om en udtalelse med hensyn til eventuelt forsøgsvis i enkelte fængsler at gennemføre ordninger, hvorefter der blev givet de indsatte adgang til medindflydelse på anvendelsen af bevillinger, som i særlig grad vedrører de indsattes dagligdag på afdelingen. Af svarene fremgik, at flere fængsler var positivt indstillet, men at gennemførelse af forsøgsordningen strandede på manglende bevillingsmæssig mulighed for at afse de fornødne midler hertil.

En arbejdsgruppe vedrørende revision af anordninger mv. under Direktoratet for Kriminalforsorgen har beskæftiget sig med spørgsmålet om de organisatoriske former for drøftelser med indsatte. Der foreligger i denne forbindelse et af arbejdsgruppen udarbejdet høringsnotat af 15. november 1985 med tilhørende bilag om regler og praksis vedrørende organisatoriske former for drøftelser med

indsatte. I arbejdsgruppens høringsnotat omtales forskellige forslag til en styrkelse af formen for drøftelserne med de indsatte.

Den pågældende arbejdsgruppe drøftede spørgsmålet om talsmandsordningen mv. på grundlag af et notat udarbejdet af fængselsinspektør Ole Hansen.

I notatet af 15. november 1985 fra arbejdsgruppen vedrørende revision af anordninger mv. knyttes der bl.a. den kommentar til Ole Hansens notat, at der i arbejdsgruppen ikke har været enighed om spørgsmålet om, hvorvidt der i de fængsler, hvor der ikke er fri bevægelighed mellem afdelingerne, bør gøres undtagelser for så vidt angår talsmænd.

Den pågældende arbejdsgruppe anbefalede, at der med det formål at styrke talsmandsordningen stilles begrænsede midler til rådighed fx til indkøb af papir, fotokopiering og frimærker. Endvidere anbefalede arbejdsgruppen, at det på ny tages op til overvejelse, om der kan gennemføres ordninger, hvorefter der gives de indsatte adgang til medindflydelse på anvendelsen af bevillinger, der i særlig grad vedrører dagligdagen på afdelingerne.

Det nævnte notat om regler og praksis vedrørende organisatoriske former for drøftelser med indsatte udarbejdet af arbejdsgruppen vedrørende revision af anordningerne mv. førte til, at Direktoratet for Kriminalforsorgen den 10. februar 1986 sendte notatet med tilhørende bilag til kriminalforsorgens fængsler, idet man samtidig udbad sig de bemærkninger, som sagen måtte give anledning til. Man udbad sig i denne forbindelse en udtalelse om gennemførelsen af en ordning, hvorefter der inden for den enkelte institutions almindelige driftsbevillinger stilles begrænsede midler til rådighed for talsmandsordningen, fx til indkøb af papir, fotokopiering og frimærker, og at der gives de indsatte adgang til medindflydelse på anvendelsen af bevillinger, der i særlig grad vedrører dagligdagen på afdelingerne.

16.3. Arbejdsgruppens overvejelser.

Arbejdsgruppen tillægger det stor betydning, at de indsatte har mulighed for at øve indflydelse på generelle spørgsmål af betydning for deres tilværelse i institutionen. Arbejdsgruppen finder derfor, at de indsattes ret til at øve sådan indflydelse bør fastslås i en særlig lov om fuldbyrdelse af straf mv.

Vedrørende den nærmere tilrettelæggelse af drøftelserne med de indsatte foreslår arbejdsgruppen, at de indsattes indflydelse som udgangspunkt udøves gennem valgte repræsentanter (talsmænd). Arbejdsgruppen finder det imidlertid rigtigst at åbne mulighed for, at drøftelserne med de indsatte i stedet gennemføres ved afholdelse af møder med den samlede gruppe af indsatte eller med grupper af indsatte.

Af hensyn til de indsattes mulighed for reelt at øve indflydelse på tilværelsen i institutionen finder arbejdsgruppen det vigtigt, at de valgte repræsentanter får adgang til indbyrdes kontakt til forberedelse af drøftelser med ledelsen. Denne kontakt skal omfatte såvel talsmændenes indbyrdes kontakt som den enkelte talsmands kontakt med de indsatte, som vedkommende særligt repræsenterer. Arbejdsgruppen er herved opmærksom på, at der i sjældne tilfælde kan opstå

problemer med hensyn til enrumsanbragte talsmænd eller til talsmænd, der netop er anbragt i hver sin afdeling i det pågældende fængsel for at forhindre undvigelse. Arbejdsgruppen er indforstået med, at der i disse helt specielle situationer må være begrænsninger i de valgte repræsentanters adgang til indbyrdes kontakt og kontakt med de indsatte, som de særligt repræsenterer. Arbejdsgruppen skal i den forbindelse pege på muligheden for at lade en suppleant varetage hvervet som talsmand, så længe den egentlige talsmand er forhindret i at varetage sit hverv.

Arbejdsgruppen finder, at de nærmere regler om de indsattes medindflydelse bør fastsættes administrativt.

Der henvises i øvrigt til § 33 i arbejdsgruppens udkast til forslag til lov om fuldbyrdelse af straf mv.

Kapitel 17. Indsattes ret til deltagelse i politiske beslutninger mv.

17.1. Arbejdsgruppens kommissorium.

Arbejdsgruppens kommissorium indeholder ingen særskilte bemærkninger vedrørende spørgsmålet om indsattes ret til deltagelse i politiske beslutninger mv.

17.2. Gældende ret.

Strafbart forhold eller ophold i en af kriminalforsorgens institutioner som varetægtsfængslet eller domfældt er uden betydning for *retten til stemmeafgivning*. En praktisk løsning blev dog først fundet i 1970 efter flere henstillinger fra bl.a. Folketingets Ombudsmand.

Ved en lov af 10. juni 1970 om ændring af lov om valg til Folketinget blev der tillagt vælgere, der er indsat i en af kriminalforsorgens institutioner, ret til stemmeafgivning på institutionen. Adgangen tilkommer såvel domfældte som anholdte og varetægtsfængslede. Stemmeafgivningen kan finde sted på samtlige institutioner. Adgangen omfatter valg til Folketinget, EF, kommunale valg, folkeafstemninger og valg til menighedsråd. Afstemningen skal ske efter regler, der fastsættes af indenrigsministeren, henholdsvis kirkeministeren, idet det dog i de enkelte valglove er fastsat, at stemmeafgivningen skal ske ved indsendelse af stemmeseddel (svarende til reglerne om afstemning pr. brev), at stemmeafgivningen kan finde sted i de sidste 3 uger før valgdagen, og at stemmeafgivningen skal ske overfor fast ansat personale udpeget af lederen af den pågældende institution.

Om de nærmere regler henvises der til Kirkeministeriets cirkulære af 14. juli 1980 om stemmeafgivning ved menighedsrådsvalg i kriminalforsorgens anstalter og arresthusene (KC J-6-1) og til Indenrigsministeriets bekendtgørelse nr. 302 af 17. maj 1989 om stemmeafgivning i kriminalforsorgens anstalter og arresthusene (KC J-6-2).

Ifølge grundlovens § 30 er enhver, som har valgret til Folketinget, *valgbar* til dette, medmindre vedkommende er straffet for en handling, der i almindelig omdømme gør den pågældende uværdig til at være medlem af Folketinget. Afgørelsen ligger hos Folketinget selv. Tilsvarende regler gælder for så vidt angår valgbarhed til amter og kommunalbestyrelser samt til menighedsråd. Kompetencen er for så vidt angår de kommunale valg henlagt til valgbarhedsnævnet under Indenrigsministeriet .

Spørgsmålet om indsattes ret til at lade sig opstille med henblik på EF-valg, folketings- eller kommunevalg har været aktuelt i et enkelt tilfælde. Så vidt vides, blev retten hertil ikke anfægtet. Den pågældende blev imidlertid ikke valgt. Havde dette været tilfældet, måtte spørgsmålet om den pågældendes valgbarhed have været bedømt efter kriterierne i grundlovens § 30 mv. Måtte en sådan afgørelse godkende en indsat som valgbar, rejser der sig en række problemer af praktisk

karakter, som det i givet fald måtte være kriminalforsorgens pligt at medvirke til at løse.

17.3. Arbejdsgruppens overvejelser og forslag.

Også efter arbejdsgruppens opfattelse er det centralt for de indsattes muligheder for deltagelse i det almindelige samfundsliv, at de indsatte har adgang til at deltage i valg og andre politiske beslutninger. Regler, der tager sigte herpå, findes da også allerede i den pågældende lovgivning, og arbejdsgruppen finder derfor ikke anledning til at foreslå særskilte bestemmelser herom optaget i en særlig lov om fuldbyrdelse af straf mv.

Kapitel 18. Indsattes forenings- og forsamlingsfrihed.

18.1. Arbejdsgruppens kommissorium.

Arbejdsgruppens kommissorium indeholder ingen særskilte bemærkninger om indsattes forenings- og forsamlingsfrihed.

18.2. Gældende ret.

18.2.1. Foreningsfrihed.

Efter grundlovens § 78 har borgerne ret til uden forudgående tilladelse at danne foreninger i ethvert lovligt øjemed.

Der er ikke i grundloven eller i dens forarbejder holdepunkter for at antage, at denne regel ikke gælder for borgere under indsættelse i kriminalforsorgens institutioner. Såfremt foreningen er lovlig, antages der i praksis ikke at være grundlag for at nægte indsatte ret til at organisere sig på den måde, de måtte ønske, fx i fagforeninger eller politiske partier. Spørgsmålet har været aktuelt i relation til indsattes medlemsskab af fx KRIM (Kriminalpolitisk Forening) og FIG (Fangernes Interesse-Gruppe).

Et herfra forskelligt spørgsmål er det imidlertid, om en forening af indsatte har krav på forhandlingsret med fængslets ledelse eller Direktoratet for Kriminalforsorgen. Dette antages ikke. Forhandlinger mellem indsatte og institutionens ledelse forudsættes at ske efter de i kapitel 16 omtalte regler om de organisatoriske former for drøftelse med indsatte i kriminalforsorgens institutioner (talsmandsordningen).

18.2.2. Forsamlingsfrihed.

Efter grundlovens § 79 har borgerne ret til uden forudgående tilladelse at samle sig ubevæbnede.

Denne regel gælder også som udgangspunkt borgere under indsættelse i kriminalforsorgens institutioner, men de indsattes adgang til forsamlingsfrihed i formel forstand er begrænset af de indskrænkninger i adgangen til fællesskab, der er fastsat af hensyn til sikkerhed og orden i anstalten. I det omfang disse hensyn imidlertid ikke nødvendiggør begrænsninger, er der ikke grundlag for at antage, at andre hensyn kan begrunde, at indsatte i kriminalforsorgens institutioner er begrænset i at kunne mødes med lovligt formål. Det forekommer da også, at der i institutionerne ved fælles foranstaltning mellem disse og de indsatte afholdes fx valgmøder for alle indsatte i forbindelse med valg til Folketinget eller valg af fællestalsmand.

Under udgang fra institutionen er de indsatte ikke undergivet de nævnte begrænsninger af hensyn til sikkerhed og orden. Efter at en indsat under udgang ved deltagelse i politiske møder i særlig grad havde bragt sig i offentlighedens søgelys, er det nu i § 10, stk. 1, i det reviderede udgangscirkulære (KC J-8-2) be-

stemt, at udgang ikke må benyttes på en måde, der klart strider mod retsfølelsen og det formål, der tilsigtes med udgangen. Det er ikke tilsigtet at udelukke indsatte fra i et vist omfang under udgang at deltage i fx idrætsaktiviteter, foreningsmøder o.l., men derimod at afskære fra en (offentlig) aktivitet, der som den netop beskrevne kan virke stødende på retsfølelsen.

18.3. Arbejdsgruppens overvejelser.

Arbejdsgruppen har ikke særlige bemærkninger til spørgsmålet om de indsattes *foreningsfrihed,* der er omfattet af den almindelige regel i § 4 i arbejdsgruppens udkast til forslag til lov om fuldbyrdelse af straf mv.

De indsattes adgang til *forsamlingsfrihed* er ligeledes omfattet af den almindelige regel i § 4 i arbejdsgruppens udkast til forslag til lov om fuldbyrdelse af straf mv. Det er imidlertid en følge af selve frihedsberøvelsen, at det vil kunne være nødvendigt bl.a. af sikkerhedsmæssige hensyn at nægte de indsatte adgang til frit at kunne forsamles. I det omfang indskrænkninger i adgangen til fællesskab derimod alene er begrundet i rent praktiske hensyn, skal arbejdsgruppen henstille, at kriminalforsorgen fortsat søger at afhjælpe sådanne hindringer for udøvelsen af forsamlingsfriheden.

Kapitel 19. Indsattes ret til deltagelse i gudstjenester mv.

19.1. Arbejdsgruppens kommissorium.

Arbejdsgruppens kommissorium indeholder ingen særskilte bemærkninger vedrørende spørgsmålet om indsattes ret til deltagelse i gudstjenester mv.

19.2. Gældende ret.

Efter fuldbyrdelsesbekendtgørelsens § 11 (KC E-2-1) skal de indsatte have adgang til at deltage i gudstjenester, når sådanne afholdes i institutionen, og til at modtage besøg af en præst, prædikant, menigheds forstander e.l.

I fængslerne er der fast tilknyttede præster hørende under den danske folkekirke (Kirkeministeriet). Den kirkelige betjening af arresthusene påhviler i almindelighed præsten i det sogn, hvori arresthuset er beliggende, jf. Kirkeministeriets bekendtgørelse af 23. januar 1975 om gejstlig betjening af arresthuse (KC G-7-1). Disse præster har adgang til ukontrolleret besøg og brevveksling med de indsatte.

Bestemmelsen i bekendtgørelsens § 11 har midlertid også betydning for indsatte, der tilhører andre trosretninger anerkendt af Kirkeministeriet. Som en praktisk konsekvens af princippet om trosfrihed kan den indsatte få besøg mv. af repræsentanter for anerkendte trossamfund.

Også på andre områder har trosfriheden betydning for opholdet i institutionen. Indsatte, hvis trossamfund forbyder dem at være beskæftiget på visse dage, skal således fritages herfor, men institutionens leder kan bestemme, at de på anden måde skal opfylde arbejdstidsnormen (fuldbyrdelsesbekendtgørelsens § 14, stk. 3,).

Spørgsmålet om de enkelte trossamfunds krav til sammensætningen af kost er ikke omtalt i fuldbyrdelsesbekendtgørelsen. I praksis søges disse krav imødekommet i størst muligt omfang. For indsatte af islamisk troslære har Direktoratet for Kriminalforsorgen ved skrivelse af 19. november 1976 efter samråd med levnedsmiddelinstituttet generelt dispenseret fra de almindeligt gældende regler om kostforplejning af indsatte og fastsat en særlig kostplan, der imødekommer trosretningens krav om at undgå svinekød. For så vidt angår andre trosretninger, søges de specielle krav til kostsammensætning løst ved aftale mellem den pågældende institution og leverandører af den særlige kost. Dette er fx tilfældet for så vidt angår den særlige kosher-mad til personer, der tilhører det mosaiske trossamfund.

19.3. Arbejdsgruppens overvejelser.

Arbejdsgruppen finder, at de indsattes ret til deltagelse i gudstjeneste mv. bør fastslås i en særlig lov om fuldbyrdelse af straf mv. I forbindelse med en sådan

bestemmelse finder arbejdsgruppen endvidere, at det bør fastslås, at indsatte, hvis tilhørsforhold til et anerkendt trossamfund forbyder dem af være beskæftiget på visse dage, skal fritages herfor. Arbejdsgruppen har i den forbindelse ingen bemærkninger til, at de pågældende indsattes samlede forpligtelse til at være beskæftiget med godkendte aktiviteter i institutionen fastholdes, når blot der tages hensyn til forbuddet mod beskæftigelse på bestemte dage.

Der henvises i øvrigt til § 34 i arbejdsgruppens udkast til forslag til lov om fuldbyrdelse af straf mv.

Kapitel 20. Indsattes ytringsfrihed.

20.1. Arbejdsgruppens kommissorium.

Arbejdsgruppens kommissorium indeholder ingen særskilte bemærkninger om indsattes ytringsfrihed.

20.2. Gældende ret.

20.2.1. Generelt.

Efter grundlovens § 77 er enhver berettiget til uden censur eller andre forebyggende forholdsregler at offentliggøre sine tanker på tryk, i skrift og tale, dog under ansvar for domstolene.

Grundlovens bestemmelse vedrører og beskytter kun den *såkaldte formelle ytringsfrihed,* dvs. retten til at meddele sig uden forudgående censur. Bestemmelsen vedrører derimod ikke grænserne for indholdet af sådanne tilkendegivelser, den *materielle ytringsfrihed.*

Grundlovens § 77 omtaler ikke spørgsmålet om indsattes ytringsfrihed. Det antages imidlertid i den statsretlige litteratur, at bestemmelsen uanset udtrykket ''enhver" ikke er til hinder for, at der etableres afhængigheds- og disciplinær forhold, der giver disciplinærmyndighedens indehaver adgang til at udøve censur. Et oplagt eksempel herpå er - ifølge Alf Ross, Dansk Forfatningsret, 3. gennemarbejdede udgave ved Ole Espersen (side 714) -"det afhængigheds- og disciplinærforhold, der etableres ved personlig frihedsberøvelse inden for strafferetsplejen, dvs. varetægtsfængsel og fængselsstraf".

Med den ovenfor beskrevne udvikling i opfattelsen af de borgerlige rettigheder, deres betydning og rækkevidde, må det herefter i øvrigt bero på en fortolkning under hensyntagen til gældende statsretlige og folkeretlige regler, i hvilket omfang grundlovsbestemmelsen beskytter indsatte (varetægtsfængslede eller domfældte) i kriminalforsorgens institutioner.

Arbejdsgruppen har til brug for sine overvejelser indhentet en udtalelse om dette spørgsmål fra Justitsministeriet. Justitsministeriets udtalelse, der omtales nærmere nedenfor i pkt. 20.3.3, er i sin helhed optaget som bilag 8 til denne betænkning.

Grundlovens § 77 vedrører og beskytter som nævnt kun den formelle ytringsfrihed, fx ved forbud mod censur. De indsattes materielle ytringsfrihed er afgrænset af de samme regler, som gælder for de øvrige borgere, fx straffelovens bestemmelser om freds- og ærekrænkelser.

Spørgsmålet om de indsattes ytringsfrihed har særlig betydning med hensyn til reglerne om ukontrolleret brevveksling, indsattes udgivelse af informationsblade og indsattes adgang til at udtale sig til pressen.

20.2.2. Ukontrolleret brevveksling.

I cirkulære af 18. december 1980 om de indsattes adgang til brevveksling og

besøg mv. (KC J-4-2) er der i §§ 8-11 fastsat bestemmelser til beskyttelse af de indsattes ytringsfrihed. Uanset cirkulærets kontrolbestemmelser i øvrigt må *breve til og fra de myndigheder mfl., der nævnes i §§ 9 og 10, ikke gennemlæses (censureres).*

De pågældende myndigheder er følgende:

§ 9
1. Justitsministeren.
2. Direktøren for kriminalforsorgen.
3. Domstolene.
4. Den særlige klageret.
5. Anklagemyndigheden.
6. Politiet.
7. Folketingets Ombudsmand.
8. Den Europæiske Menneskerettighedskommision.
9. Forsvareren i en verserende sag.
10. Forsvareren i en verserende sag om prøveudskrivning fra forvaring.
11. Forsvareren i den straffesag, der har ført til indsættelse i institutionen.

§ 10.
1. Andre offentlige myndigheder end nævnt i § 9.
2. Medlemmer af folketinget.
3. Diplomatiske eller konsulære repræsentanter for så vidt den indsatte er statsborger i vedkommende land.

Breve fra en indsat til de i § 9 nævnte myndigheder mfl. må ikke åbnes af institutionen før videresendeisen. Breve til de i § 10 nævnte myndigheder må derimod åbnes, men ikke gennemlæses før videresendeisen.

Breve, der klart fremtræder som hidrørende fra de nævnte myndigheder, må ikke åbnes (visiteres) af institutionen, men skal udleveres den indsatte uåbnet.

Det tilføjes, at de nævnte personer og myndigheder - under forudsætning af indsattes samtykke - har adgang til at besøge den indsatte i institutionen.

20.2.3. De indsattes udgivelse af blade.

Ved cirkulærskrivelse af 29. juni 1973 er der fastsat visse retningslinier for *de indsattes udgivelse af blade* (KC J-l-1). Herefter bør der ydes de indsatte praktisk og økonomisk støtte til eventuel udgivelse af et blad med det hovedformål at virke som lokalt informations- og kommunikationsorgan for de indsatte i institutionen. Cirkulærskrivelsen indeholder mere detaljerede regler om omfanget af den økonomiske støtte, herunder støtte til anskaffelse af kontormaskiner mv. samt til fremstilling og forsendelse i et nærmere begrænset omfang. Således forudsættes udgifter ved fremstilling og forsendelse af eksemplarer af bladet til interesserede læsere udenfor institutionen i almindelighed dækket ved bidrag fra modtagerne. I praktisk henseende forudsættes arbejdet i forbindelse med bladvirksomhed at foregå i de indsattes fritid. Redaktionen kan dog beskæftige sig med bladvirksomheden i arbejdstiden i det omfang, som det findes nødvendigt af hensyn til bladets udgivelse. Herunder kan den til enhver tid værende redaktør af de indsattes blad opfylde sin arbejdspligt i institutionen ved arbejdet med ud-

giveisen af bladet. Den pågældende redaktør vil således være lønnet som sådan af institutionen.

I overensstemmelse med hovedformålet om lokal informationsvirksomhed udtales det i cirkulæreskrivelsen, at gengivelse af artikler e.l. fra dagblade mv. i almindelighed bør undlades, og at stof af mere underholdende karakter kun bør bringes i begrænset omfang. Herudover er spørgsmålet om udgivelse af et blad og fastsættelse af retningslinier for driften henskudt til lokale drøftelser mellem institutionen og de indsatte. Skrivelsen regulerer således ikke institutionens eventuelle censurret. Direktoratet for Kriminalforsorgen har imidlertid ved skrivelse af 30. marts 1979 (til statsfængslet i Nyborg) tiltrådt, at fængslet var berettiget til fra de indsattes blad at fjerne artikler, der menes at kunne true fængslets orden eller sikkerhed, opfordrer til kriminalitet, eller ved sin trykning kan være en strafbar handling.

Statsfængslet i Vridsløselille har udarbejdet retningslinier for indsattes udgivelse af blad. Efter at et nummer af bladet på ny - trods tidligere, gentagne advarsler - havde indeholdt flere strafbare, ærekrænkende udtalelser om genkendelige medlemmer af personalet, der ikke tilhørte ledelsen, blev der i denne institution i en periode indført forhåndscensur af bladet.

20.2.4. Adgang til dagspressen, radio, tv mv.

Efter de almindelige regler om brevveksling, der nærmere er beskrevet i kapitel 22, har de indsatte adgang til at rette skriftlig henvendelse til foreninger, organisationer, dagspresse mv.

I cirkulære af 13. september 1978 om *offentlighedens adgang* til kriminalforsorgens anstalter og arresthusene (KC J-5-1) er der fastsat bestemmelser om, hvilke personer og faglige grupper der kan besøge institutionerne, herunder de indsatte eller grupper heraf. Cirkulæret omhandler bl.a. besøg af repræsentanter fra radio og fjernsyn samt dagspressen mv.

Efter cirkulærets § 4 kan institutionens leder tillade interview med og fotografering af indsatte. Fotografering må dog kun finde sted med de pågældendes samtykke. Det bemærkes i bestemmelsens stk. 2, at tilladelse i almindelighed kun bør gives efter fornøden vejledning af den indsatte. Som et praktisk eksempel kan det nævnes, at indsatte, der efter mange års strafudståelse står overfor snarlig løsladelse, bør gøres opmærksom på den risiko for senere genkendelse, der er forbundet med fotografering til brug for pressen eller deltagelse i tv-optagelser.

Der er i bestemmelsen fastsat den begrænsning, at tilladelse ikke bør gives for så vidt angår indsatte, der på grund af ung alder eller psykiske forhold må antages ikke at være i stand til at overskue følgerne af et samtykke til at lade sig interviewe eller fotografere.

Efter cirkulærets § 4, stk. 3 må optagelse af spillefilm, i hvilken indsatte skal medvirke, kun finde sted med Direktoratet for Kriminalforsorgens godkendelse.

Bestemmelserne om indsattes adgang til interview mv. har stor praktisk betydning.

20.3. Arbejdsgruppens overvejelser og forslag.

20.3.1. Arbejdsgruppen har som ovenfor nævnt kunnet tiltræde det principielle udgangspunkt i gældende ret, hvorefter begrænsninger i de indsattes adgang til at udøve deres almindelige borgerlige rettigheder kun kan foretages af hensyn til gennemførelsen af frihedsberøvelsen. Dette udgangspunkt bør efter arbejdsgruppens opfattelse også gælde for spørgsmålet om de indsattes ytringsfrihed.

20.3.2. Vedrørende spørgsmålet om *brevveksling med offenlige myndigheder* ***mfl.*** har arbejdsgruppen nærmere overvejet afgrænsningen af den gruppe personer og myndigheder, som de indsatte ukontrolleret kan brevveksle med. Dette spørgsmål må vurderes på baggrund af de almindelige bestemmelser om indsattes adgang til brevveksling med omverdenen. Disse bestemmelser behandles nærmere nedenfor i kapitel 22, og som det der er anført, vil der i almindelighed være adgang til for institutionen at åbne breve til og fra den indsatte for at forhindre ind- eller udsmugling samt til under visse betingelser at gennemlæse og i særlige tilfælde tilbageholde sådanne breve. Reglerne om adgang til ukontrolleret brevveksling har på denne baggrund karakter af en "sikkerhedsventil", som skal skabe sikkerhed for, at den indsatte til en person eller myndighed uden for institutionen og eventuelt uden for kriminalforsorgen altid vil kunne klage over forholdene i institutionen eller over behandlingen af sin sag i det hele taget. De myndigheder og enkeltpersoner, som efter gældende ret er omfattet af bestemmelsen om ukontrolleret brevveksling, afspejler da også denne regels særlige karakter.

Vedrørende afgrænsningen af personer og myndigheder har arbejdsgruppen særlig drøftet spørgsmålet om afgrænsningen af de advokater, med hvem indsatte kan brevveksle ukontrolleret. Efter de gældende regler omfatter denne adgang som nævnt forsvareren i en verserende straffesag, forsvareren i den straffesag der har ført til indsættelsen i institutionen samt forsvareren i en verserende sag om prøveudskrivning fra forvaring. Under arbejdsgruppens drøftelser har der bl.a. været peget på, at indsatte fx i forbindelse med udarbejdelsen af en ansøgning om at søge straffesagen genoptaget ofte vil have ønske om en ny forsvarer. Bl.a. på denne baggrund er der fra medlemmer af arbejdsgruppen peget på det ønskelige i at lade principalt alle advokater være omfattet af bestemmelsen og subsidiært at lade alle sådanne advokater, der efter retsplejelovens § 733, stk. 1 er antaget af justitsministeren til at beskikkes som offentlige forsvarere, være omfattet af bestemmelsen.

Under arbejdsgruppens drøftelse af dette spørgsmål har der været overvejende tilslutning til den opfattelse, at reglernes særlige karakter og de myndigheder og enkeltpersoner, herunder Folketingets Ombudsmand, der i øvrigt foreslås omfattet af adgangen til ukontrolleret brevveksling, ikke på det foreliggende grundlag kan siges at føre til noget egentligt behov for at udvide reglerne til at omfatte flere advokater. Nogle medlemmer har endvidere peget på de praktiske vanskeligheder ved en sådan udvidelse af reglerne. På den anden side har man heller ikke fundet tilstrækkelig anledning til at udtale sig imod en udvidelse af

bestemmelsen til at omfatte alle advokater, der er antaget af justitsministeren til at beskikkes som offentlige (beneficerede) forsvarere efter reglerne i retsplejelovens § 733, stk. 1. Arbejdsgruppens forslag er derfor udfærdiget i overensstemmelse hermed.

Arbejdsgruppen har i øvrigt ikke fundet det nødvendigt eller hensigtsmæssigt i en lovbestemmelse at opregne alle de myndigheder og enkeltpersoner, som den indsatte skal kunne brevveksle ukontrolleret med. I stedet foreslås en angivelse af visse myndigheder og enkeltpersoner i selve lovteksten suppleret af en bemyndigelse for justitsministeren til at fastsætte nærmere regler om adgang til ukontrolleret brevveksling med andre offentlige myndigheder eller enkeltpersoner. Der tilsigtes herved ingen indskrænkning af den gruppe af myndigheder og personer, der er omfattet af de gældende regler om adgang til ukontrolleret brevveksling. Det forudsættes endvidere, at der i overensstemmelse med gældende ret vil kunne fastsættes administrative regler, der tilsigter at skabe sikkerhed for, at breve omfattet af ordningen sendes til eller hidrører fra myndigheder og personer, der er omfattet af ordningen.

Der henvises i øvrigt til § 52 i arbejdsgruppens udkast til forslag til lov om fuldbyrdelse af straf mv.

20.3.3. Arbejdsgruppen kan tiltræde, at der bør ydes de indsatte praktisk og økonomisk støtte til *udgivelse af et informationsblad* i institutionen. Arbejdsgruppen finder endvidere, at de indsattes mulighed for at udgive et sådant blad er så væsentlig, at den bør fastslås i en særlig lov om fuldbyrdelse af straf mv. I forbindelse hermed har arbejdsgruppen imidlertid fundet det nødvendigt at tage stilling til, hvorledes det kan undgås, at udgivelsen af sådanne informationsblade vanskeliggør institutionens sikkerhedsmæssige virksomhed eller varetagelsen af dens ordensmæssige opgaver fx ved at røbe sikkerhedssystemer eller ved groft at forulempe medindsatte eller ansatte. Arbejdsgruppen finder, at hensynet til kriminalforsorgens sikkerhedsmæssige virksomhed og ordenshensyn, herunder ikke mindst hensynet til at alle indsatte har tålelige forhold, gør det påkrævet i en given situation at kunne hindre udgivelsen eller offentliggørelsen af bladet. Også hensyn til den forurettede ved en forbrydelse eller til den forurettedes pårørende bør kunne hindre udgivelse eller offentliggørelse af bladet i tilfælde, hvor dette indeholder krænkende eller forulempende omtale af forurettede eller dennes pårørende.

Arbejdsgruppen har som nævnt til brug for sine overvejelser indhentet en udtalelse fra Justitsministeriet om grundlovens § 77.1 Justitsministeriets notat, der i sin helhed er optaget som bilag 8 til denne betænkning, hedder det bl.a.:

''.... er det Justitsministeriets opfattelse, at den ordning, der er skitseret .... i udkastet til betænkning, og hvorefter institutionens leder skal have ret til på forhånd at gennemlæse de indsattes blad, ikke vil være i strid med grundlovens § 77.

En ordning, hvorefter institutionens leder skal kunne forbyde offentliggørelsen af bestemte artikler, såfremt hensynet til Kriminalforsorgens sikkerhedsmæssige virksomhed eller ordenshensyn taler herfor, vil efter Justitsministeriets

opfattelse heller ikke være i strid med grundlovens § 77. Det samme gælder, hvis artiklernes indhold indebærer en overtrædelse af lovgivningen eller groft forulemper enkeltpersoner.

En tilbagekaldelse af den økonomiske støtte til udgivelse af de indsattes blad, såfremt der foreligger overtrædelse af de retningslinier, der gælder for bladets udgivelse, vil efter Justitsministeriets opfattelse heller ikke være i strid med grundlovens § 77. En sådan tilbagekaldelse kan ikke ligestilles med udøvelse af censur, hvorfor situationen falder helt uden for anvendelsesområdet for grundlovens § 77.".

Arbejdsgruppen foreslår herefter, at institutionens leder fortsat skal have adgang til på forhånd at gennemlæse de indsattes blad og til at forbyde offentliggørelsen af bestemte artikler, såfremt sikkerhedsmæssige hensyn gør dette påkrævet, eller såfremt indholdet groft forulemper enkeltpersoner. I tilknytning hertil foreslår arbejdsgruppen adgang til at inddrage støtten til udgivelsen af bladet. Arbejdsgruppen er opmærksom på, at selv en opretholdelse af en eksisterende adgang til censur naturligvis kan forekomme betænkelig på baggrund af den tidligere nævnte udvikling i reglerne om beskyttelse af individets rettigheder. Arbejdsgruppen må imidlertid anse det for åbenbart i strid med retsfølelsen, hvis institutionen ikke fortsat skulle have mulighed for at hindre de indsatte i at udgive et blad financieret af institutionen, hvis offentliggørelse af bladet ville indebære fx en grov forulempelse af en forurettet ved en forbrydelse eller et anslag mod institutionens sikkerhedsmæssige virksomhed.

Et mindretal (Lisbeth Victor Hansen og Søren Søltoft Madsen) kan ikke tiltræde flertallets indstilling, idet en generel hjemmel til en forhåndsgennemlæsning af de indsattes blade kombineret med en hjemmel til under visse betingelser at forbyde offentliggørelsen af bestemte artikler findes at stride mod i hvert fald ordlyden i grundlovens § 77, der forbyder indførelse af censur og andre forebyggende forholdsregler.

Dette mindretal har i øvrigt svært ved at se, hvad det er for sikkerhedsmæssige hensyn, der ønskes tilgodeset med § 36, stk. 2 i arbejdsgruppens lovudkast og som ikke kan gennemføres med andre midler. Og for så vidt angår en eventuel forulempelse af enkeltpersoner er det mindretallets opfattelse, at dette på tilstrækkelig måde kan imødegås ved at forfatteren og/eller redaktøren efterfølgende drages til ansvar efter straffelovens bestemmelser om freds- og æreskrænkelser.

Mindretallet indstiller derfor, at lovudkastets § 36, stk. 2 udgår.

Der henvises i øvrigt til § 36 i arbejdsgruppens udkast til forslag til lov om fuldbyrdelse af straf mv.

20.3.4. Vedrørende de indsattes ***adgang til dagspressen, radio, fjernsyn mv.*** skal arbejdsgruppen først pege på, at de indsatte efter de almindelige regler om brevveksling har adgang til at rette skriftlig henvendelse til bl.a. dagspressen og de elektroniske medier. Endvidere at de indsatte under udgang vil kunne opnå kontakt med repræsentanter for pressen, ligesom disse efter reglerne om besøg har

mulighed for med den indsattes samtykke at kontakte denne under straffuldbyrdelsen. Arbejdsgruppen finder denne mulighed for kontakt væsentlig ikke mindst af hensyn til offentlighedens adgang til at få nærmere kendskab til de forhold, hvorunder en frihedsstraf fuldbyrdes. Også for indsatte, der ikke føler sig i stand til at udtrykke sig skriftligt, kan det have særlig betydning at have adgang til kontakt til pressen.

Arbejdsgruppen har herefter særligt overvejet, om der bør være en ubetinget ret for alle indsatte til at lade sig interviewe af pressen under ophold i institutionen. Arbejdsgruppen finder, at ligesom udgivelsen af et informationsblad i institutionen i særlige tilfælde skal kunne hindres, så bør adgangen til at lade sig interviewe på samme måde kunne begrænses såvel af hensyn til institutionens sikkerheds- og ordensmæssige virksomhed som af hensyn til den forurettede eller dennes pårørende. Også hensynet til den indsatte selv vil i særlige tilfælde kunne tale for, at adgangen til at lade sig interviewe under opholdet i institutionen begrænses. Som et eksempel herpå skal arbejdsgruppen pege på meget unge indsatte.

Arbejdsgruppen skal i forbindelse hermed endvidere pege på, at navnlig adgangen til at lade sig interviewe i tv kan give anledning til betænkeligheder på grund af dette mediums betydelige og særlige gennemslagskraft.

På den anførte baggrund foreslår arbejdsgruppen, at der i en lov om fuldbyrdelse af straf mv. gives justitsministeren hjemmel til ud fra de nævnte hensyn eller for i øvrigt at modvirke en åbenbar krænkelse af retsfølelsen at fastsatte begrænsninger i de indsattes adgang til i institutionen at lade sig interviewe af pressen.

Der henvises i øvrigt til § 55 i arbejdsgruppens udkast til forslag til lov om fuldbyrdelse af straf mv.

Kapitel 21. Privatretlige rettigheder og pligter
(navnlig vedrørende egne penge og genstande).

21.1. Arbejdsgruppens kommissorium.

Arbejdsgruppens kommissorium indeholder ingen særskilte bemærkninger om de indsattes privatretlige rettigheder og pligter under straffuldbyrdelsen.

21.2. Gældende ret.

21.2.1. Generelt.

De indsattes privatretlige habilitet er ikke på grund af frihedsberøvelsen undergivet ***retlige*** begrænsninger, bortset fra adgangen til i institutionen at disponere over penge og egne effekter, jf. pkt. 21.2.2.

Under forudsætning af, at de specielle habilitetskrav og øvrige betingelser i øvrigt er opfyldt, kan den indsatte således uden indblanding fra kriminalforsorgens side indgå ægteskab eller være part i en sag om separation eller skilsmisse med de konsekvenser, som en sådan sag har for spørgsmål om forældremyndighed, samværsret, bidragsforpligtelse, bodeling mv. Testamentshabiliteten er uberørt, og indsatte kan umyndiggøres mv. Indsatte er erstatningspligtige efter dansk rets almindelige erstatningsregler såvel for forhold i som uden for institutionen. Heller ikke den indsattes formueretlige habilitet berøres af frihedsberøvelsen. Den indsatte kan fortsat eje penge, værdipapirer, ejendom og virksomhed og frit oppebære indtægter herfra, afholde udgifter og indgå alle nødvendige aftaler til virksomhedens drift. Indsatte påhvilende gældsforpligtelser, fx med hensyn til børnebidrag, leje- eller afbetalingskontrakter sættes ikke i bero på grund af strafudståelsen.

Udståelsen af frihedsstraffen medfører betydelige *praktiske* begrænsninger i de privatretlige rettigheder. Der er på forskellige områder fastsat visse regler med henblik på at afhjælpe dette forhold.

Efter fuldbyrdelsesbekendtgørelsens § 5 kan kvindelige indsatte have deres ***børn*** hos sig under strafudståelsen, indtil børnene er fyldt 1 år. Hvis det må anses for stemmende med barnets tarv, kan institutionens leder give tilladelse til, at barnet forbliver hos den indsatte ud over dette tidspunkt. Det sidste er ved at blive hovedreglen, ligesom et fængsel forsøgsvis har indført en tilsvarende adgang også for mandlige indsatte.

Også reglerne om brevveksling, besøg og udgang har betydning for den indsattes muligheder for udøvelse af privatretlige rettigheder under straf fuldbyrdelsen. Besøg kan således ikke alene tillades af pårørende og venner, men også medarbejdere i en virksomhed, forretningsforbindelser, advokater eller revisorer kan i institutionen drøfte spørgsmål med den indsatte. Under ledsaget eller uledsaget udgang kan den indsatte møde i retten eller for anden offentlig myndighed, varetage personlige interesser - herunder også af økonomisk art - når særlige omstændigheder taler derfor, indgå ægteskab. Udgang kan ligeledes gives med hen-

blik på at fremskaffe bolig og arbejde eller andet underhold eller foretage indkøb e.l. i forbindelse med løsladelsen.

De praktiske hindringer for den indsattes udøvelse af privatretlige rettigheder afhjælpes i et vist omfang gennem kriminalforsorgens egen bistand. I tilfælde af særligt vanskelige eller tidkrævende problemer er institutionen behjælpelig med fremskaffelse af advokatbistand.

21.2.2. Særligt om indsattes egne penge og genstande.

I medfør af fuldbyrdelsesbekendtgørelsens § 20 kan Direktoratet for Kriminalforsorgen - i det omfang ordens- og sikkerhedshensyn taler herfor - fastsætte begrænsninger med hensyn til de *indsattes brug af egne effekter og deres adgang til at disponere over penge og ejendele i institutionen* (KC E-2-1). I henhold hertil er udfærdiget cirkulære af 17. december 1980 om de indsattes adgang til udlevering af egne effekter mv. og anvendelse af penge (KC J-3-1). Cirkulæret er senest ændret i forbindelse med gennemførelsen af foranstaltninger mod vold, indsmugling og handel med narkotiske stoffer mv. i kriminalforsorgens fængsler.

De gældende regler er udtryk for et kompromis mellem to modstridende hensyn. Det ene er normaliseringshensynet, det at give den enkelte indsatte mulighed for på rimelig måde at kunne indrette sig under mere privatlignende forhold. Desto længere straffetiden er, desto større vægt har dette hensyn. Det andet er hensynet til sikkerhed og orden. Særligt kan fremhæves sikkerhed for medindsatte og personalet og sikkerhed mod indsmugling af og handel med ulovlige genstande. Endvidere foranstaltninger mod brand og støj og mod muligheden for at skjule ulovlige genstande. Som grundlag for begrænsningerne ligger imidlertid yderligere hensynet til at beskytte svage indsatte mod under strafudståelsen at blive "ribbet" for deres personlige ejendele.

Det nævnte cirkulære omfatter alle indsatte. Der er visse særregler for arresthus, åbent fængsel og for varetægtsfængslede. Endvidere er der ved Justitsministeriets cirkulæreskrivelse af 2. maj 1989 forudsat særlige regler om udlevering og køb af effekter til nærmere bestemte indsatte, der er dømt for farlig kriminalitet, og som under indsættelsen er undveget eller har forsøgt at undvige ved hjælp af personfarlig metoder, og som fortsat antages at frembyde en undvigelsesrisiko.

I det følgende omtales hovedreglerne for indsatte i fængsel.

21.2.2.1. Egne effekter.

Registrering mv. Alle medbragte og tilsendte effekter samt effekter, der er modtaget ved besøg eller medtaget efter udgang, gennemgås med den indsatte. Effekter, der ikke udleveres til den indsatte, skal registreres og opbevares af institutionen, der er ansvarlig herfor efter almindelige erstatningsretlige regler. Opbevaring kan dog nægtes på grund af effekternes størrelse, antal og art. I givet fald skal institutionen - uden udgift for denne - være den indsatte behjælpelig med at finde mulighed for passende opbevaring.

Udleverede effekter skal ikke registreres, medmindre der er tale om effekter af

større værdi som fx visse armbåndsure og smykker o.l. Institutionens leder kan dog fastsætte regler om, at bestemte arter af effekter altid skal registreres. I overensstemmelse hermed er der lokalt fastsat bestemmelser om registrering af fx tv-apparater, video, stereoanlæg o.l. genstande af større værdi. Af hensyn til visitation kan fjernsyn, radioapparater o.l. plomberes, forinden udlevering finder sted, ligesom det for at forebygge ulovlig handel kan gøres til et vilkår for udlevering af sådanne genstande, at de påføres (indgraveres) særlig mærkning med henblik på identifikation af ejeren. Også disse foranstaltninger er gennemført lokalt.

Udlevering mv. Effekter udleveres til den indsatte på dennes eget ansvar. Den indsatte kan efter § 5 i cirkulæret få udleveret eget tøj og andre ting til personligt brug, forskellige ting til brug i fritiden og enkelte mindre inventargenstande til brug i eget opholdsrum, herunder fx tv- og radioapparater o.l. Efter § 6 kan institutionens leder, såfremt forholdene i institutionen tillader det, eller omstændighederne i det enkelte tilfælde taler derfor, tillade udlevering af bl.a. kondiredskaber, hobbyværktøj og bøger, aviser, tidsskrifter og ugeblade.

Efter cirkulærets § 21, stk. 1, kan institutionens leder fastsætte generelle begrænsninger med hensyn til udlevering af effekter, såfremt det skønnes påkrævet af ordens- eller sikkerhedshensyn, herunder på grund af brandfare. Med hjemmel i denne bestemmelse reguleres lokalt fx antallet af tv- og radioapparater o.l. og antallet og størrelsen af reoler, småborde, tæpper, højtalere o.l. (forudsat at sådanne effekter overhovedet tillades udleveret).

Overdragelse mv. af registrerede effekter. Med henblik på at begrænse handel o.l., herunder særligt at beskytte svage indsatte, er det i cirkulærets § 8 bestemt, at de indsatte ikke uden institutionens tilladelse kan sælge, bytte, udleje, pantsætte eller bortgive effekter, der er registrerede, ligesom sådanne effekter ikke kan sendes ud af institutionen. Sidstnævnte bestemmelse tilsigter at modgå omgåelse af forbud mod handel, fx ved at en leverandør af euforiserende stoffer får tilsendt effekter som betaling.

Inddragelse, disciplinærstraf, konfiskation. Såfremt der i det enkelte tilfælde skønnes at foreligge fare for misbrug, kan institutionens leder nægte udlevering af bestemte effekter, jf. § 22, stk. 1. Efter § 23 kan institutionens leder fastsætte nærmere regler om benyttelsen af udleverede effekter. I tilfælde af misbrug kan lederen bestemme, at effekter, der er udleveret, skal henlægges på depot. Sådan henlæggelse kan bestemmes for et nærmere bestemt tidsrum eller indtil løsladelsen. Findes en indsat i besiddelse af genstande, som ulovligt er indført, erhvervet eller tilvirket i anstalten, kan genstandene konfiskeres, medmindre de tilhører nogen, der ikke er ansvarlig for det ulovlige forhold, jf. straffelovens § 47, stk. 3. Endelig kan den indsatte ikendes disciplinærstraf for overtrædelse af regler fastsat i henhold til fuldbyrdelsesbekendtgørelsens § 20, herunder lokalt fastsatte regler, jf. § 33 i bekendtgørelsen.

21.2.2.2. Penge.

Der sondres mellem arbejds- og dagpenge, der udbetales af institutionen, og medbragte eller tilsendte penge.

Besiddelse. Institutionens leder kan efter cirkulærets § 24, stk. 1 fastsætte begrænsninger med hensyn til størrelsen af det kontante beløb, den indsatte må være i besiddelse af. De lokalt fastsatte beløbsgrænser er for tiden i almindelighed ca. 700-800 kr. Eventuelt overskydende beløb hensættes på indsattes konto i institutionen. Med henblik på at forhindre omgåelse vil der normalt være fastsat en tilsvarende værdigrænse for besiddelse af let omsættelige nydelsesmidler (fx tobaksvarer og kaffe). -1 de lukkede institutioner er der fastsat begrænsninger med hensyn til værdien af de pengesedler, de indsatte må være i besiddelse af.

Anvendelse af penge. De indsatte har adgang til at anvende penge til formål, der kan kontrolleres af institutionen, fx til anskaffelse af genstande til personligt brug og udstyr af eget opholdsrum, til køb af nydelsesmidler og til underhold under udgang (§ 12, stk. 1,). Institutionen skal i rimeligt omfang medvirke til de indsattes køb eller leje enten i institutionens butik eller ved bestilling hos institutionens leverandører (§ 14). Institutionen kan nægte at medvirke til køb på afbetaling o.l. (§ 15).

Medens et ligelighedssynspunkt i øvrigt er forladt, for så vidt angår bestemmelserne om effekter og penge, gælder dette synspunkt dog fortsat med hensyn til de indsattes adgang til under ophold i fængsel at skaffe sig nydelsesmidler. Kun arbejdspenge og dagpenge, der er udbetalt af institutionen, men ikke medbragte eller tilsendte penge, kan anvendes til køb af nydelsesmidler (§ 12, stk. 2,). Der er endvidere fastsat visse grænser for, hvor stort et beløb indsatte kan få udleveret af penge, der er medbragt ved overførsel fra anden institution eller efter udgang (§13).

Efter cirkulæret har kun indsatte i arresthus og hæfteafsonere adgang til køb af levnedsmidler og da kun sådanne, der ikke kræver tilberedning (§ 12, stk. 3,). Ved siden af særordningen i statsfængslet i Ringe (fuldstændig selvforplejning) kan i dag i adskillige fængslers butik indkøbes levnedsmidler, herunder også sådanne, der i begrænset omfang kræver tilberedning. Grænsen synes i dag blandt andet at gå ved den praktiske indretning af afdelingskøkkenerne og deres tilladte brug.

Udsendelse af penge. Ligesom det er tilfældet med hensyn til effekter, er det med det formål at forhindre ulovlig handel bestemt, at indsatte i lukkede institutioner ikke kan sende penge ud af institutionen. Indsatte i åbne institutioner kan ikke udsende medbragte eller tilsendte penge (§ 16). Institutionen kan dog give tilladelse til udsendelse, såfremt ganske særlige omstændigheder taler derfor.

Disciplinærstraf inddragelse, konfiskation. Der kan ikendes disciplinærstraf for overtrædelse af bestemmelserne, jf. fuldbyrdelsesbekendtgørelsens § 33. Findes den indsatte i besiddelse af et større kontant beløb end tilladt, kan det overskydende beløb tages i bevaring indtil løsladelsen, dvs. hensættes på den indsattes konto (§ 24, stk. 2,). Penge, der forsøges indsmuglet, og pengesedler, der ikke er tilladt, kan konfiskeres (straffelovens § 47, stk. 3).

21.3. Arbejdsgruppens overvejelser.

Arbejdsgruppen kan tiltræde, at der fortsat skabes mulighed for, at indsatte

kan være sammen med deres børn under straf fuldbyrdelsen. Der henvises herom til § 49, stk. 5, i arbejdsgruppens udkast til forslag til lov om fuldbyrdelse af straf mv.

Arbejdsgruppen kan endvidere tiltræde, at der i øvrigt alene er grundlag for at foretage begrænsninger af de indsattes privatretlige habilitet i forbindelse med adgangen til i institutionen at besidde og disponere over penge og genstande. Dette udgangspunkt er i arbejdsgruppens udkast til forslag til lov om fuldbyrdelse af straf mv. tilgodeset ved den almindelige regel i § 4 og den særlige bestemmelse i § 35 om indsattes adgang til at medtage og råde over egne penge og genstande i institutionen.

Vedrørende begrænsninger i de indsattes adgang til under frihedsberøvelsen at medtage og bruge egne penge og andre ejendele finder arbejdsgruppen, at sådanne begrænsninger er nødvendige både for at sikre kriminalforsorgens sikkerhedsmæssige virksomhed og af ordensmæssige hensyn, herunder hensynet til at også svage indsatte under afsoningen kan have tålelige forhold.

Arbejdsgruppen har ikke bemærkninger til de ovenfor beskrevne gældende administrative forskrifter vedrørende disse spørgsmål og arbejdsgruppen finder på baggrund af disse regler, at sondringen mellem penge, der som udgangspunkt ikke tillades medbragt, og genstande, der som udgangspunkt tillades medbragt, bør komme til udtryk i loven.

Et mindretal (Lisbeth Victor Hansen og Søren Søltoft Madsen), kan dog ikke tiltræde de beskrevne forskrifter vedrørende konfiskation, jf. nærmere nedenfor i kapitel 34.

Behovet for den nærmere begrænsning i de indsattes adgang til at medtage og anvende penge og genstande er i øvrigt i nogen grad knyttet til de faktiske forhold i den enkelte afsoningsinstitution. Navnlig af denne grund foreslår arbejdsgruppen, at de nærmere regler om begrænsninger i de indsattes adgang til at medtage, besidde og råde over egne penge og genstande i institutionen fastsættes administrativt. Arbejdsgruppen forudsætter, at institutionen i rimeligt omfang stiller tilsvarende møbler mv. til rådighed for den indsatte, såfremt denne af sikkerhedsmæssige grunde nægtes ret til at være i besiddelse af egne genstande.

Der henvises i øvrigt til § 35 i arbejdsgruppens udkast til forslag til lov om fuldbyrdelse af straf mv.

Kapitel 22. De indsattes ret til brevveksling og telefonering.

22.1. Arbejdsgruppens kommissorium.

I arbejdsgruppens kommissorium er det bl.a. anført, at arbejdsgruppens lovudkast bør indeholde bestemmelser om brevveksling.

Arbejdsgruppen har ovenfor i kapitel 20 nærmere omtalt spørgsmålet om ret til ukontrolleret brevveksling med visse myndigheder og enkeltpersoner. I dette kapitel behandler arbejdsgruppen spørgsmålet om indsattes almindelige ret til brevveksling.

22.2. Gældende ret.

22.2.1. Indledning.

I § 22 i fuldbyrdelsesbekendtgørelsen (KC E-2-1) bestemmes det, at de indsatte gennem brevveksling og besøg har mulighed for at opretholde og styrke forbindelsen med omverdenen. Disse muligheder må i et vist omfang anses for nødvendige for den praktiske udøvelse af de indsattes almindelige rettigheder, men det principielle udgangspunkt er tillige begrundet i humane hensyn og i erkendelsen af, at de indsattes muligheder for en kriminalitetsfri tilværelse efter løsladelsen har nøje sammenhæng med tætte personlige og sociale relationer.

Efter § 22, stk. 3 i fuldbyrdelsesbekendtgørelsen fastsætter Direktoratet for Kriminalforsorgen nærmere regler om brevveksling og besøg, jf. herved Justitsministeriets cirkulære af 18. december 1980 om de indsattes adgang til brevveksling og besøg mv. (KC J-4-2). Ved udarbejdelsen af gældende ret har det - i modsætning til retstilstanden indtil begyndelsen af 1970erne - været udgangspunktet, at de indsatte frit kan brevveksle med alle uden for fængslet. Også tidligere begrænsninger i antallet af afsendte og modtagne breve er ophævet.

I cirkulæret er fastsat bestemmelser, der dels er udformet som begrænsninger i dette principielle udgangspunkt, dels (i §§ 8-10) vedrører adgangen til ukontrolleret brevveksling med offentlige myndigheder m.fl.

Bestemmelserne i cirkulæret er senest ændret og på enkelte punkter skærpet i 1980 i forbindelse med kriminalforsorgens gennemførelse af foranstaltninger mod vold, indsmugling og handel med narkotiske stoffer mv. i kriminalforsorgens institutioner. Endvidere har Justitsministeriet i cirkulæreskrivelse af 2. maj 1989 fastsat særlige regler vedrørende visse nærmere bestemte (farlige) indsatte.

I cirkulæret omtales tillige de indsattes adgang til at holde kontakt med omverdenen i form af telefonsamtaler.

22.2.2. Personkredsen.

Institutionens leder kan fastsætte begrænsninger med hensyn til, hvem den indsatte må brevveksle med, såfremt det i det enkelte tilfælde skønnes påkrævet af ordens- og sikkerhedshensyn, for at forebygge strafbart forhold eller af hen-

syn til beskyttelse af den forurettede ved lovovertrædelsen. Dette sker dog kun undtagelsesvis i praksis og da i almindelighed under henvisning til den sidstnævnte begrundelse. Bestemmelsen kan dog også finde anvendelse med henblik på at forhindre kontakt mellem to samtidigt indsatte, der er anbragt i hver sin institution af sikkerhedshensyn, fx fordi de tidligere sammen er undveget eller sammen har begået grov kriminalitet.

22.2.3. Åbning af breve.

Ved åbning af breve forstås kontrol af konvoluttens indhold uden gennemlæsning af brevet. Gennemlæsning af breve kan kun ske, såfremt de særlige betingelser herfor er opfyldt, jf. nedenfor. Adgangen til at åbne breve har udelukkende til formål at sikre, at brevene ikke benyttes til ind- og udsmugling af fx penge og narkotika og skal således ses i sammenhæng med adgangen i øvrigt til visitation af de indsattes effekter.

Breve til den indsatte åbnes i dennes påsyn, jf. cirkulærets § 5, stk. 4, der ligeledes bestemmer, at breve fra den indsatte afleveres til personalet i åben stand og lukkes i den indsattes påsyn efter kontrol af konvoluttens indhold. Bestemmelserne omfatter de indsattes brevveksling i lukket institution. Reglerne kan fraviges i åbne institutioner, hvor forholdene gør en lempeligere ordning forsvarlig. I overensstemmelse hermed kan de indsatte i åbne fængsler ukontrolleret sende breve (via en af postvæsenet opstillet postkasse). Breve til de indsatte åbnes i almindelighed også i åbne fængsler.

22.2.4. Gennemlæsning.

I medfør af cirkulærets § 5 gennemlæses breve til og fra de indsatte ikke, medmindre det i det enkelte tilfælde af institutionens leder skønnes påkrævet af ordens- eller sikkerhedshensyn eller for at forebygge strafbart forhold. I praksis anvendes adgangen til gennemlæsning i tilfælde, hvor der er konkret mistanke om planlægning af undvigelse (fra lukket anstalt) eller om planlægning af kriminalitet, herunder anvisninger på indsmuglings veje, eller kriminal aktivitet i øvrigt, fx brevveksling med bedragerisk formål.

Institutionens leder kan endvidere bestemme, at der skal foretages stikprøvevis gennemlæsning (blandt alle breve, fx en bestemt dag) med henblik på kontrol med, at adgangen til ukontrolleret brevveksling ikke misbruges. Den præventive effekt af denne bestemmelse antages i praksis at ligge i de indsattes kendskab til bestemmelsen snarere end i dens praktiske anvendelse.

22.2.5. Tilbageholdelse.

I tilfælde, hvor gennemlæsning finder sted, kan et brev fra den indsatte efter bestemmelse af institutionens leder tilbageholdes, såfremt det skønnes uegnet til afsendelse af ordens- eller sikkerhedshensyn, for at forebygge eller opklare strafbart forhold eller af hensyn til beskyttelse af den forurettede ved lovovertrædelsen, jf. cirkulærets § 6, stk. 1, nr. 1. Efter nr. 2 i denne bestemmelse skal et tilsendt brev tilbagesendes, hvis det af tilsvarende grunde skønnes uegnet til udlevering. Hvis det af sikkerhedshensyn eller for at forebygge eller opklare strafbart

forhold anses for påkrævet, kan et tilsendt brev tilbageholdes.

Breve, der tilbageholdes efter de nævnte bestemmelser, skal efter cirkulærets § 6, stk. 2 opbevares i institutionen. Hvis indholdet af et tilbageholdt brev må antages at give politiet eller en anden af kriminalforsorgens institutioner anledning til videre foranstaltning, afleveres det til vedkommende myndighed.

Afsenderen skal underrettes om tilbageholdelsen og begrundelsen herfor, medmindre formålet med tilbageholdelsen herved forspildes jf. cirkulærets § 6, stk. 3.

Der er i § 6, stk. 1, nr. 3, fastsat særlige regler - svarende til retsplejelovens regler - om fremgangsmåden efter tilbageholdelse af et brev til eller fra en varetægtsarrestant, der er anbragt i fuldbyrdelsesanstalt i medfør af retsplejelovens § 777.

22.2.6. Særligt om udleverede breve.

Breve, der er udleveret til den indsatte, kan gennemlæses og eventuelt inddrages, såfremt det i det enkelte tilfælde af institutionens leder skønnes påkrævet af ordens- eller sikkerhedshensyn eller for at forebygge eller opklare strafbart forhold, jf. cirkulærets § 7.1 § 7, stk. 2 bestemmes det, at den indsatte skal gøres bekendt med grunden til, at de pågældende breve er taget i bevaring.

22.2.7. Sagsbehandling mv.

Der skal efter cirkulæret ske fornødent notat med oplysning om begrundelsen i alle tilfælde, hvor der træffes afgørelse om begrænsning i personkredsen, gennemlæsning og tilbageholdelse af et brev, og gennemlæsning og eventuel inddragelse af et allerede udleveret brev. Notatet opbevares i inspektionsjournalen vedrørende den indsatte.

Om breves ekspedition er der fastsat særlige bestemmelser i cirkulærets § 2 og § 3 med henblik på at sikre de indsattes anonymitet (som indsatte) og hurtig postbesørgelse.

Portoudgiften afholdes af den indsatte, jf. cirkulærets § 4.

De særlige bestemmelser om *brevveksling med offentlige myndigheder m.fl.* er omtalt ovenfor i kapitel 20.2.2. Breve til og fra de pågældende myndigheder må ikke gennemlæses og i almindelighed ikke åbnes.

22.2.8. Telefonsamtaler.

Der er nu i alle åbne fængsler og fængselsafdelinger etableret mønttelefoner, hvorfra de indsatte kan føre telefonsamtaler, jf. § 25, stk. 5, i det omtalte cirkulære.

For de øvrige institutioner - arresthusene og de lukkede fængsler - bestemmer § 25, at såfremt forbindelse gennem brevveksling ikke uden væsentlig ulempe kan afventes, kan det i det omfang, det er praktisk muligt, tillades den indsatte at føre telefonsamtaler. I praksis fungerer bestemmelsen som en minimumsbestemmelse, idet telefonering tillades i videre omfang. Specielt bør fremhæves indsatte, der ikke - eller ikke uden bistand - føler sig i stand til at udtrykke sig skriftligt.

Tilladelsen kan betinges af, at telefonsamtalen påhøres eller aflyttes af en

funktionær, hvis det findes påkrævet af ordens- eller sikkerhedshensyn eller for at forebygge strafbart forhold, jf. § 25, stk. 2.1 så fald skal samtalepartneren gøres bekendt hermed.

Udgiften til telefonsamtaler afholdes normalt af den indsatte. I praksis sker opringninger imidlertid ofte fra opholdsafdelingens telefon, hvorfor de indsattes (kortere) telefonsamtaler ikke registreres særskilt.

22.3. Arbejdsgruppens overvejelser.

22.3.1. Arbejdsgruppen lægger vægt på at understrege den betydning, som opretholdelse og styrkelse af forbindelsen med omverdenen i almindelighed må antages at have for den indsattes muligheder for efter løsladelsen at føre en tilværelse, der i det mindste er mindre præget af kriminalitet end tilværelsen før straffuldbyrdelsen. Det er derfor vigtigt for arbejdsgruppen at understrege kriminalforsorgens forpligtelser til at søge at overvinde de praktiske hindringer, der kan opstå for de indsattes adgang til brevveksling, telefonering og besøg.

22.3.2. Arbejdsgruppen finder, at adgangen til brevveksling med omverdenen er af så fundamental karakter, at bestemmelser herom bør optages i en særlig lov om fuldbyrdelse af straf mv. I forbindelse hermed bør det præciseres, hvornår der kan foretages gennemlæsning af breve til og fra indsatte, og hvornår sådanne breve kan tilbageholdes.

De gældende regler om *brevvekslingg*iver ikke i sig selv arbejdsgruppen anledning til bemærkninger.

Om den indsattes adgang til ukontrolleret brevveksling med visse myndigheder og enkeltpersoner henvises som tidligere nævnt til kapitel 20.

22.3.3. Arbejdsgruppen finder endvidere, at de indsattes muligheder for at føre ***telefonsamtaler*** bør præciseres i en særlig lov om fuldbyrdelse af straf mv. I forbindelse hermed bør det præciseres, i hvilket omfang en tilladelse til at føre telefonsamtaler kan betinges af, at telefonsamtalen påhøres eller aflyttes af en funktionær. Arbejdsgruppen er i forbindelse hermed indforstået med, at varetagelsen af de sikkerhedsmæssige opgaver i de lukkede fængsler må medføre kontrol af samtalepartner og endvidere kan medføre, at indsattes telefonsamtaler fra sådanne fængsler normalt må påhøres eller eventuelt aflyttes af en funktionær.

22.3.4. Der henvises i øvrigt til §§ 51 og 53 i arbejdsgruppens udkast til forslag til lov om fuldbyrdelse af straf mv.

Kapitel 23. Indsattes ret til besøg.

23.1. Arbejdsgruppens kommissorium.

I arbejdsgruppens kommissorium er det bl.a. anført, at arbejdsgruppens lovudkast bør indeholde bestemmelser om besøg.

23.2. Gældende ret.

23.2.1. Indledning.

I § 22 i fuldbyrdelsesbekendtgørelsen er det som nævnt i kapitel 22 om brevveksling bestemt, at de indsatte gennem brevveksling og besøg har mulighed for at opretholde og styrke forbindelsen med omverdenen. Om baggrunden for sådanne regler henvises til kapitel 22. Som ligeledes nævnt i kapitel 22 findes der nærmere administrative regler om brevveksling og besøg i Justitsministeriets cirkulære af 18. december 1980 om de indsattes adgang til brevveksling og besøg mv. (KC J-4-2). Endvidere har Justitsministeriet i cirkulæreskrivelse af 2. maj 1989 fastsat særlige regler vedrørende visse nærmere bestemte (farlige) indsatte.

Efter cirkulærets § 12 har de indsatte adgang til at modtage besøg med henblik på at opretholde og styrke forbindelsen med omverdenen. Det principielle udgangspunkt er, at de indsatte selv bestemmer, hvem de vil modtage besøg af, jf. herved tillige fuldbyrdelsesbekendtgørelsens § 23, hvorefter de indsatte kan nægte at modtage besøg af personer, der ikke kommer som led i udøvelsen af offentligt hverv. Besøgsordningens nærmere tilrettelæggelse i det enkelte fængsel er spørgsmål, der er genstand for megen opmærksomhed fra de indsattes side.

Ligesom det er tilfældet med hensyn til bestemmelserne om brevveksling, er cirkulærets bestemmelser om besøg udtryk for begrænsninger i forhold til det omtalte principielle udgangspunkt.

23.2.2. Personkredsen.

Besøg af bestemte personer kan forbydes af institutionens leder, hvis der søges opretholdt en tilknytning, der hidrører fra studiebesøg og lign., jf. cirkulærets § 12, stk. 2. Tilsvarende gælder, såfremt tilknytningen i det væsentlige hidrører fra fælles fængselsophold. Sådanne begrænsninger vil i almindelighed være af præventiv karakter og have en *generel* form, hvorfra der umiddelbart kan dispenseres i enkelttilfælde.

Af væsentligere betydning i praksis er det, at besøg af bestemte personer i øvrigt kan forbydes af institutionens leder, såfremt det i det enkelte *konkrete* tilfælde skønnes påkrævet af ordens- og sikkerhedshensyn eller for at forebygge strafbart forhold. Bestemmelsens anvendelsesområde er bl.a. tilfælde, hvor den besøgende under nuværende eller tidligere besøg i fængsel eller arresthus har forsøgt indsmugling, eller hvor den pågældende er dømt for narkotikakriminalitet, og der konkret er mistanke om, at indsmugling vil blive forsøgt. Forbud mod besøg kan gives indtil videre eller for en bestemt tid. Man er i praksis meget tilbageholdende med at give forbud mod besøg af ægtefælle eller andre nære pårø-

rende. I stedet kan anvendes adgangen til i medfør af cirkulæret § 19 at bestemme, at besøg skal gennemføres i overværelse af en funktionær. Også bestemmelsen om overværet besøg kan tidsbegrænses.

Hvis besøg nægtes, skal der ske fornødent notat med oplysning om grunden hertil.

Udenlandske indsatte har efter gældende ret adgang til at modtage besøg af diplomatiske eller konsulære repræsentanter for deres hjemland.

23.2.3. Besøgenes gennemførelse.

Om besøgenes antal og varighed indeholdes visse minimumsbestemmelser i §§ 13 og 14 i cirkulæret. De indsatte har adgang til ét ugentligt besøg. Besøgstiden må ikke være kortere end en halv time og skal, hvor forholdene gør det muligt, være mindst på én time. Den nærmere regulering af besøgenes antal og varighed afhænger i høj grad af besøgsforholdene i henholdsvis arresthus, lukket og åbent fængsel, jf. nedenfor om bestemmelsen i § 15 i cirkulæret. Endvidere er det af betydning, om de indsattes familie og pårørende bor indenfor kort afstand fra institutionen. I disse tilfælde vil besøgspresset være stort og fordelt over alle ugens 7 dage. I andre tilfælde, hvor de indsattes pårørende bor fjernt fra institutionen, vil besøgspresset være størst i weekenderne. Uanset de store forskelle søges besøgsbehovet imødekommet i praktisk muligt omfang.

I de lukkede fængsler og i arresthusene foregår besøg af sikkerhedshensyn altid i særlige besøgslokaler. Disse skal så vidt muligt være indrettet på en sådan måde, at der skabes en naturlig og venlig besøgsatmosfære, jf. § 15 i cirkulæret. Efter stk. 2 kan det i åbne institutioner tillades, at besøg foregår på de indsattes opholdsrum. En sådan ordning er indenfor bestemte besøgstider gennemført i nogle åbne fængsler.

Institutionens leder kan fastsætte begrænsninger med hensyn til antallet af personer, der samtidig kan aflægge besøg hos den indsatte, jf. cirkulærets § 23. Besøg af børn kan normalt kun finde sted under ledsagelse af en voksen. Institutionens leder kan endvidere fastsætte begrænsninger med hensyn til, hvilke effekter de besøgende må medtage eller være i besiddelse af under besøget. De nævnte begrænsninger er begrundet i såvel ordensmæssige som sikkerhedsmæssige hensyn.

23.2.4. Besøgstilladelse, kontrol niv.

Besøg til indsatte kræver forudgående tilladelse af institutionen, jf. § 17.1 lukket fængsel vil der forud for det første besøg blive indhentet oplysninger om den pågældende i Kriminalregistret, hvilket den ansøgende på forhånd orienteres om. Efter at der bl.a. på dette grundlag er truffet afgørelse vedrørende spørgsmålet om besøg, vil det bero på de praktiske forhold i institutionen, om de enkelte besøg skal reserveres på forhånd.

Bestemmelsen om forudgående tilladelse kan fraviges i institutioner, hvor forholdene gør en lempeligere ordning forsvarlig, eller omstændighederne i det enkelte tilfælde taler derfor, jf. cirkulærets § 17, stk. 2.1 praksis anvendes den sidstnævnte undtagelse fx i tilfælde af besøg fra udlandet.

I praksis foregår næsten alle besøg, også i lukket fængsel, uden kontrol, jf. cirkulærets § 19. Bestemmelsen giver dog mulighed for at bestemme, at besøg skal gennemføres med kontrol, herunder i overværelse af en funktionær, såfremt det findes påkrævet af ordens- eller sikkerhedshensyn eller for at forebygge strafbart forhold. Bestemmelsen anvendes undertiden som et mindre indgribende alternativ til et fuldstændigt forbud mod besøg indtil videre eller for en bestemt tid. Besøg af forsvareren i en verserende straffesag skal dog efter cirkulæret altid foregå uden kontrol.

23.2.5. Visitation.

Cirkulæret indeholder visse yderligere bestemmelser med henblik på kontrol med, at besøgsadgangen ikke benyttes til indsmugling. Det kan herunder gøres til et vilkår for besøg til indsatte i lukkede institutioner, at den besøgende lader sin yderbeklædning undersøge, såfremt det i det enkelte tilfælde skønnes påkrævet, eller omstændighederne i øvrigt taler for stikprøvevis kontrol, jf. herved tillige fuldbyrdelsesbekendtgørelsens § 22, stk. 2. Endvidere kan tilladelse til at medtage eller være i besiddelse af effekter under besøget betinges af, at effekterne visiteres, jf. § 22 i cirkulæret. De nærmere betingelser for og fremgangsmåden ved visitation af de besøgendes yderbeklædning og effekter er fastsat ved cirkulæreskrivelse af 28. januar 1981 om retningslinier med hensyn til kontrollen med, at adgangen til besøg til indsatte i lukkede institutioner ikke benyttes til indsmugling (KC J-4-3).

Adgangen til at visitere de indsatte før og efter besøg er nærmere omtalt i kapitel 29.

23.2.6. Orientering.

I cirkulærets § 24 bestemmes det, at de besøgende skal underrettes om eventuelle særlige forskrifter, der er nødvendige af ordens- eller sikkerhedshensyn, og om andre praktiske forhold, som er af betydning for den besøgende.

23.3. Arbejdsgruppens overvejelser.

23.3.1. Arbejdsgruppen lægger som tidligere nævnt vægt på at understrege den betydning, som opretholdelse og styrkelse af forbindelsen med omverdenen i almindelighed må antages at have for den indsattes muligheder for efter løsladelsen at føre en tilværelse, der i det mindste er mindre præget af kriminalitet end tilværelsen før straf fuldbyrdelsen. Det er derfor vigtigt for arbejdsgruppen at understrege kriminalforsorgens forpligtelser til at søge at overvinde de praktiske hindringer, der kan opstå for de indsattes adgang til brevveksling, telefonering og besøg.

23.3.2. Reglerne om de indsattes adgang til at modtage *besøg* er efter arbejdsgruppens opfattelse af så væsentlig karakter, at bestemmelser herom bør medtages i en særlig lov om fuldbyrdelse af straf mv. Arbejdsgruppen kan i den forbindelse tiltræde, at de nuværende administrative bestemmelser danner udgangs-

punkt for sådanne regler i fuldbyrdelsesloven. Arbejdsgruppen finder dog, at muligheden for efter en konkret prøvelse at forbyde besøg må være et tilstrækkeligt middel til at opfylde hensynet til orden, sikkerhed og forebyggelse mod strafbare forhold også i de tilfælde, hvor den indsatte ønsker besøg af personer, som den indsatte kender fra studiebesøg e.l. eller fra tidligere fælles institutionsophold.

Arbejdsgruppen skal understrege, at når det i § 49 i arbejdsgruppens udkast til forslag til lov om fuldbyrdelse af straf mv. er bestemt, at de indsatte har ret "til mindst et ugentligt besøg", der skal være af mindst 1 times og "så vidt muligt" af mindst 2 timers varighed, så er der hermed alene angivet et minimum for de besøg, som den indsatte skal have ret til. Arbejdsgruppen finder det ønskeligt, at den indsatte får mulighed for besøg i videre omfang. Arbejdsgruppen skal dog i den forbindelse pege på, at hensynet til tilrettelæggelsen af de indsattes arbejdstid kan indebære en vis begrænsning i de indsattes muligheder for at modtage besøg i væsentlig videre omfang. Arbejdsgruppen skal herved henvise til overvejelserne i Beskæftigelsesudvalget og til bemærkningerne herom i kapitel 24.

23.3.3. Arbejdsgruppen foreslår endvidere, at den gældende ret for udenlandske indsatte til at modtage besøg af hjemlandets diplomatiske eller konsulære repræsentanter fastslås i en lov om fuldbyrdelse af straf mv. Sådanne besøg forudsættes ikke omfattet af lovudkastets bestemmelser om ret til mindst et ugentligt besøg.

23.3.4. Arbejdsgruppen foreslår endelig, at en indsat skal have ret til at være sammen med sine mindreårige børn i institutionen. Denne ret kan udøves i forbindelse med besøg, ved udvidede besøg og ved barnets ophold i institutionen sammen med den indsatte. De nærmere regler herom foreslås fastsat administrativt med særlig hensyntagen til, hvad der må anses for at være bedst for barnet.

23.3.5. Der henvises i øvrigt til §§ 49 og 50 i arbejdsgruppens udkast til forslag til lov om fuldbyrdelse af straf mv.

Kapitel 24. De indsattes beskæftigelse ved arbejde, undervisning og uddannelse.

24.1. Arbejdsgruppens kommissorium.

I arbejdsgruppens kommissorium er det bl.a. fastsat, at arbejdsgruppens udkast til lov om fuldbyrdelse af straf mv. bør indeholde bestemmelser om de fængselsdømtes rettigheder og pligter under straffuldbyrdelsen, herunder bl.a. bestemmelser om arbejde og undervisning. Af kommissoriet fremgår endvidere, at arbejdsgruppen må tage stilling til, om de nugældende regler i straffeloven eller i administrative bestemmelser skal lægges til grund ved udformningen af forslaget til en ny lov, eller om der bør foretages indholdsmæssige ændringer fx vedrørende arbejdspligt. For så vidt angår bestemmelser om arbejde og undervisning er endelig i kommissoriet henvist til arbejdet i det såkaldte Beskæftigelsesudvalg, og det forudsættes, at overvejelserne i udvalget og i denne arbejdsgruppe i videst muligt omfang koordineres.

24.2. Gældende ret.

24.2.1. Lovregler mv.

24.2.1.1. Der findes kun få lovregler om de indsattes beskæftigelse.

Efter straffelovens § 35 har fængselsdømte "pligt til at udføre arbejde, der pålægges dem, efter regler, der fastsættes af justitsministeren. I disse fastsættes tillige regler om arbejdspenge til de dømte. Arbejdspengene kan anvendes som erstatning for skade eller udgifter, som den dømte under fængselsopholdet bliver ansvarlig for". - Efter bestemmelsens stk. 2 kan "arbejde uden for anstaltens område .... finde sted under anstaltens ledelse og tilsyn. Når det anses for formålstjenligt og fare for misbrug ikke antages at foreligge, kan der meddeles tilladelse til ophold uden for anstalten til deltagelse i undervisning eller til beskæftigelse hos arbejdsgiver" (om frigang og udstationering se nedenfor, kapitel 28).

Hæftedømte er efter straffelovens § 44, stk. 3, "berettiget til selv at skaffe sig arbejde, der er foreneligt med sikkerheden og god orden i fængslet; arbejdsudbyttet tilfalder fangen. Skaffer fangen sig ikke sådant arbejde, pålægges det ham mod vederlag at udføre et under hensyn til hans dannelsestrin og livsstilling passende arbejde i et sådant omfang, som er nødvendigt til en rimelig sysselsættelse."

Der er ikke fastsat lovregler om beskæftigelse af varetægtsarrestanter.

Efter straffelovens § 45 må "fanger .... ikke sysselsættes med sundhedsfarligt arbejde. De skal holdes forsikrede mod følger af ulykkestilfælde. Nærmere regler for gennemførelsen af sidstnævnte bestemmelse, derunder om udbetaling og bestyrelse af forsikringssummer, kan fastsættes ved kongelig anordning".

Straffelovens bestemmelser udfyldes af §§ 12-17 i Justitsministeriets bekendtgørelse af 21. juni 1973 om fuldbyrdelse af frihedsstraf (KC E-2-1) og de i medfør

af bekendtgørelsen fastsatte cirkulærer samt af anordning nr. 514 af 11. oktober 1978 om erstatning til indsatte i kriminalforsorgens institutioner for følger af ulykkestilfælde mv. (KC H-l-5).

Efter straffelovens § 74 fastsætter justitsministeren regler om behandlingen af personer, der anbringes i forvaring. I medfør af denne bestemmelse er i Justitsministeriets bekendtgørelse af 21. juni 1973 om behandling af personer, der anbringes i forvaring (KC E-3-1), fastsat regler, der for så vidt angår beskæftigelse (§ 12 - § 15) og fritiden (§ 16 og § 17) svarer til reglerne i Justitsministeriets bekendtgørelse om fuldbyrdelse af frihedsstraf. Der henvises nærmere til afsnit VII for så vidt angår reglerne om personer anbragt i forvaring.

24.2.1.2. Grundlaget og principperne for gældende ret er beskrevet i betænkning nr. 272/1960 vedrørende beskæftigelsen i kriminalanstalterne, og betænkning nr. 683/ 1973 om undervisning, erhvervsuddannelse og fritidsaktiviteter for indsatte i fængselsvæsenets anstalter.

Et af justitsministeren den 4. oktober 1982 nedsat udvalg vedrørende beskæftigelsen af de indsatte i kriminalforsorgen - det såkaldte Beskæftigelsesudvalg - har i 1986 afgivet betænkning nr. 1058/1986 om Arbejde, Undervisning og Fritid. Efter gennemførelsen af en høringsprocedure i bl.a. kriminalforsorgens institutioner afgav justitsministeren i december 1986 en redegørelse til Folketingets Retsudvalg om påtænkte foranstaltninger på grundlag af betænkningen. I april 1987 tiltrådte Folketingets Retsudvalg justitsministerens redegørelse. På baggrund heraf har Direktoratet for Kriminalforsorgen påbegyndt den nødvendige administrative planlægning af gennemførelsen af forslagene i betænkningen.

24.2.2. Beskæftigelsen i praksis.

24.2.2.1. Generelt.

I medfør af § 13 i fuldbyrdelsesbekendtgørelsen skal valget af beskæftigelse i hvert enkelt tilfælde træffes på grundlag af en samlet vurdering af den indsattes forhold. Der skal tages hensyn til, at den indsattes evner udnyttes rimeligt, og til den pågældendes egne ønsker. De indsatte bør søges motiveret for beskæftigelse, der er egnet til at afbøde manglende skolemæssige kundskaber eller mangel på erhvervsmæssig eller anden uddannelse.

Til brug for arbejdet i Beskæftigelsesudvalget er der foretaget undersøgelser af de indsattes samlede baggrund (belægsundersøgelsen) og af de indsattes aktivitet i fængslerne (aktivitetsundersøgelsen), ligesom der er udarbejdet en række notater om bl.a. fængslernes ressourcer til undervisning og fritidsbeskæftigelse af de indsatte og om sagkyndig vurdering af kriminalforsorgens nuværende beskæftigelsesapparat. De pågældende undersøgelser og notater er gengivet i Beskæftigelsesudvalgets betænknings bind 3.

Tre af Beskæftigelsesudvalget nedsatte underudvalg har afgivet indstilling om dels den fremtidige beskæftigelse af de indsatte i fængslerne ved produktionsvirksomhed og økonomidrift (drift af fængslet), dels om den fremtidige beskæf-

tigelse af de indsatte i fængslerne ved undervisning og uddannelse samt fritidsaktiviteter, dels vedrørende udarbejdelse af (finanslovens) budgetordning for så vidt angår udgifter og indtægter ved beskæftigelsen af de indsatte. De tre nævnte indstillinger er optaget i betænkningens bind 2.

De nævnte undersøgelser, notater og indstillinger ligger til grund for den følgende fremstilling.

24.2.2.2. Beskæftigelsestilbud.

Der er for tiden mulighed for beskæftigelse ved produktion, økonomiarbejde og undervisning. Adgangen til selvforskaffet beskæftigelse er i praksis af helt underordnet betydning.

Af et belæg i fængslerne på **1631** fængselsdømte (Beskæftigelsesudvalgets undersøgelse i oktober 1984) var knap 120 beskæftiget i forbindelse med frigang, heraf ca. 100 ved undervisning, resten ved arbejde.

De resterende godt 1500 indsatte var beskæftiget i fængslerne. Heraf var ca. *40 % beskæftiget ved produktionsvirksomhed* (værksteder og jordbrug). Disse produktionsområder omfatter eksempelvis snedkeri, metalfag, tekstilfag, vaskeri, trykkeri og en række småfag. Endvidere gartneri, skovbrug og landbrug. Produktionsvirksomheden ledes af ca. 185 værkmestre.

Ved *økonomiarbejdet* ***var*** *ca. 30* % af de indsatte beskæftiget. Området omfatter eksempelvis bygningsvedligeholdelse, pasning af have- og parkanlæg og som de største områder gangmandstjeneste (rengøring, oprydning mv. på de indsattes fælles opholdsarealer) og køkkentjeneste. - Ca. 180 værkmestre er ansat til at lede økonomiarbejdet, ligesom fængselsbetjentene på belægningsafdelingerne fører tilsyn med gangmandsarbejdet.

Ca. 20 % af de indsatte var beskæftiget med ***undervisning.*** Området omfatter især almen undervisning, strækkende sig fra specialundervisning til HF-undervisning. De praktiske muligheder for erhvervsundervisning er meget begrænsede. Til at varetage undervisningen i fængslerne er ansat 12 undervisningsledere, 38 (heltidsansatte) fængselslærere og en række deltidsansatte timelærere (faglærere og fritidslærere) svarende til ca. 20 fængselslærerstillinger.

Resten af de indsatte, ***ca. 10 %, var ikke beskæftiget*** ved arbejde eller undervisning, fx fordi de nyligt var indsat i anstalt o.l. (bind 3, p 21).

Fængslernes værksteder og produktionsudstyr er besigtiget og vurderet af sagkyndige, udpeget af Dansk Arbejdsgiverforening og af LO. Sammenfattende går vurderingen ud på, at arbejdsstederne er generelt hensigtsmæssigt indrettet og arbejdstilrettelæggelsen efter omstændighederne fornuftig. Maskinparkens sammensætning er generelt egnet til at varetage genoptræningsmæssige mål for beskæftigelsen af de indsatte. Råvareforbruget synes rimeligt og kvaliteten af de enkelte produkter god. (Bind 1 p 22).

En af Beskæftigelsesudvalget tilvejebragt oversigt over fængselsskolernes lokaleforhold og øvrige fysiske rammer viser, at de fleste åbne fængsler har gode og rigelige undervisningslokaler, mens de lukkede fængsler - hvor hovedparten af undervisningen i fængslerne finder sted - har trange og utilstrækkelige forhold. Der er sket fremskridt med hensyn til almindeligt undervisningsudstyr. Så-

ledes har de fleste fængsler nu tidssvarende AV-midler og relevante lærebøger i et beskedent omfang. Kun ét åbent og ét lukket fængsel har mulighed for at tilbyde specialarbejder kurser i egnede og tidssvarende lokaler.

Der foreligger ikke nogen særlig vurdering af økonomidriften.

24.2.2.3. Belægsundersøgelsen.

Resultatet af den af Beskæftigelsesudvalget foretagne belægsundersøgelse kan kort gengives således:

De indsatte er som helhed svagt stillede i uddannelsesmæssig og social henseende og med hensyn til tilknytning til arbejdsmarkedet. I følge udvalgets undersøgelse havde færre end 40 % af de indsatte ved indsættelsen en arbejds- eller erhvervsindkomst. Resten havde indtægt hovedsagelig i form af bistandshjælp. Lidt flere end i den almindelige befolkning oppebar A-understøttelse. I alt havde mere end 55 % indtægt i form af offentlig understøttelse.

1/4 af de indsattes situation kan karakteriseres ved, at de levede af bistandshjælp og ikke havde fuldført normal skolegang. Af disse havde over halvdelen været fjernet fra hjemmet i barne- og ungdomsårene, og 80 % havde været frihedsberøvet tidligere.

Selv de bedst fungerende grupper af indsatte var som helhed svagt stillede i uddannelsesmæssig og social henseende sammenlignet med befolkningen uden for fængslerne, og 45 % af disse indsatte havde været i fængsel før.

Hen mod halvdelen af samtlige indsatte var præget af alkohol- og stofmisbrug.

24.2.2.4. Aktivitetsundersøgelsen.

Det fremgår af Beskæftigelsesudvalgets aktivitetsundersøgelse, at økonomiarbejdet er det foretrukne beskæftigelsesområde. Det er især gangmands- og køkkentjenesten, der er tillokkende for de indsatte. Det hænger sammen med, at der på grund af gode muligheder for overarbejde og arbejde på ubekvemme tidspunkter (7 dages uge) er bedre indtjeningsmuligheder end på andre områder.

De bedst fungerende indsatte overgår til økonomiarbejdet både fra produktionsområderne og fra undervisningsområderne, mens den svage gruppe kun kommer til fra produktionsområderne, som således klart er mindst tiltrækkende for de indsatte. Gruppen uden arbejdserfaring er den relativt stærkest repræsenterede gruppe i produktionsområderne.

De bedst fungerende synes positivt interesserede i en undervisningsmæssig placering i begyndelsen af fængselsopholdet, men overgår som nævnt efterhånden i ikke ringe grad til økonomiarbejdet. Dette kan have sammenhæng med, at deltagelse i undervisning aflønnes med normal timeløn uden mulighed for tillæg. De svage grupper synes tilbageholdende overfor undervisning i begyndelsen, men overvinder tilsyneladende efterhånden i nogen grad denne tilbageholdenhed. I de åbne fængsler er interessen for en undervisningsmæssig placering voksende med fængselsopholdets varighed. Det hænger antagelig sammen med muligheden for at kombinere undervisning med frigang.

24.2.2.5. Særligt om undervisning.

24.2.2.5.1. Reglerne om undervisning og uddannelse under straffuldbyrdelse er ajourført i sommeren 1987.

Den 1. juli 1987 trådte således cirkulære af 17. juni 1987 om oprettelse af uddannelsesplaner med henblik på undervisning og uddannelse under udståelse af fængselsstraf mv. i kraft (KC H-2-1). Cirkulæret er i hovedtræk en ajourføring af den praksis, der har været gældende vedrørende uddannelsesplaner. Visitationen af uddannelsesplaner er bl.a. på baggrund af cirkulæret endelig udlagt til de implicerede fængslers undervisningsledere.

Ifølge cirkulæret skal den indsatte snarest efter indsættelsen orienteres om mulighederne for undervisning og uddannelse. Orienteringen sker bl.a. ved udlevering af en brochure "Uddannelse og beskæftigelse under afsoning". Den pågældende skal samtidig gøres bekendt med adgangen til at gennemse en samling af beskrivelser af uddannelses- og beskæftigelsesmuligheder i kriminalforsorgens fængsler.

Kriminalforsorgens undervisningsvirksomhed i forhold til indsatte var genstand for revision i betænkningen: "Undervisning, erhvervsuddannelse og fritidsaktiviteter for indsatte i fængselsvæsenets anstalter (betænkning nr. 683/1973)". Ifølge denne bør alle indsatte uafhængigt af indsættelsestidspunkt have tilbud om uddannelse i samme omfang som samfundets øvrige borgere. Som særlig målgruppe fremhæves bl.a. indsatte, hos hvem der konstateres et specielt uddannelsesbehov.

Som nævnt fremgår det af betænkningen, at de indsatte skal tilbydes undervisning "i samme omfang" som samfundets øvrige borgere. Ordene "i samme omfang" må opfattes såvel kvantitativt som kvalitativt, samt således at undervisning i videst muligt omfang bør ske ved deltagelse i almindelige undervisningsaktiviteter uden for fængslerne. Sidstnævnte sker i praksis ved i medfør af reglerne om frigang og udstationering at lade indsatte optage i uddannelsesinstitutioner mv. uden for fængslerne. Dette princip er i væsentlig grad pædagogisk begrundet, idet erfaringerne viser, at uddannelsesforløb uden for institutionerne såvel indlæringsmæssigt som på det personlige plan, herunder recidivmæssigt, giver bedre resultater end undervisning, der finder sted i fængselsmiljøet. Kan undervisning/uddannelse ikke finde sted i såkaldt normale uddannelsesinstitutioner, bør undervisningen etableres inden for fængslernes egne rammer.

24.2.2.5.2. Undervisning af indsatte i fængslerne.

24.2.2.5.2.1. Boglig uddannelse.

Kriminalforsorgens uddannelsestilbud er i konsekvens af ovennævnte opbygget således, at indsatte med uddannelsesønsker fra de åbne fængsler ved frigang deltager i de almindelige uddannelsesaktiviteter uden for fængslet. Den "selvproducerede" undervisning skal alene dække de huller, som af den ene eller anden grund ikke kan dækkes udenfor, fx opfriskning af skolekundskaber, specialundervisning o.l.

På de lukkede fængsler, hvor muligheden for frigang er meget begrænset, må kriminalforsorgen i højere grad selv forestå undervisningen/uddannelsen. Det

er også her, at de fleste ressourcer personalemæssigt og økonomisk anvendes. På de lukkede fængsler er der følgende tilbud om undervisning:

Specialundervisning og opfriskning i dansk/regning.

Dagskolekursus 7.-8. klasses niveau.

9. klasse - folkeskolens afgangsprøve.

10. klasse - folkeskolens udvidede afgangsprøve.

HF enten på egentlige kurser eller som selvstuderende med støtteundervisning.

På Statsfængslet på Søbysøgård har Midtfyns Forberedelseskursus etableret dagskoleundervisning til folkeskolens afgangsprøve og folkeskolens udvidede afgangsprøve. Kursisterne er både indsatte og personer fra lokalsamfundet.

I lukkede fængsler og i 3 åbne fængsler gennemføres et særligt sommerprogram- "sommerskole" -af 4 til 7 ugers varighed. Indholdet er emneorienteret og ofte opbygget omkring et konkret projekt.

Formålet med sommerskolen er at skabe variation i hverdagen bl.a. for langtidsafsonere, der således i en kortere periode får et undervisningstilbud i stedet for den sædvanlige beskæftigelse.

Ud over sommerskolernes projekter gennemfører man på nogle fængsler - fx på Statsfængslet ved Nr. Snede og Statsfængslet i Nyborg - projektorienteret undervisning.

Projekterne fra sommerskolerne og dagskolerne har med held kunnet bruges som udgangspunkt for videre teoretisk og praktisk bearbejdning af problemerne.

24.2.2.5.2.2. Erhvervsmæssig uddannelse.

Egentlige erhvervsmæssige uddannelser iværksættes fra de åbne fængsler i lighed med de boglige uddannelser. Det vil typisk dreje sig om specialarbejderkurser, men også om fx EFG-uddannelser, eksamensuddannelser ved handels- og tekniske skoler og søfartsuddannelser.

Statsfængslet Kærshovedgård gennemførte i 1987 to togter med sejlskibet M/S Vesterby. Før hvert togt blev gennemført en dagskole, der sluttede med den teoretiske prøve i søsportens duelighedsbevis. Under togtet blev den praktiske prøve aflagt.

På Statsfængslet ved Sdr. Omme gennemføres kurser i betjening af halm- og træ fyringsanlæg. Kurset er udviklet og gennemføres i samarbejde med Teknologisk Institut.

Statsfængslet i Nyborg har specialarbejderkurser og erhvervsintroducerende kurser i bygge & anlæg, jern & metal og elektronik.

24.2.2.5.3. Undervisning af indsatte i arresthusene.

Vedrørende undervisning i arresthusene kan anføres, at der i 1987 blev gennemført undervisning i 38 arresthuse.

Undervisningens omfang er afhængig af arresthusenes størrelse og specielt for de små arresthuse det akutte behov. Undervisningen etableres som deltidsundervisning, og hovedparten af arresthusene har mellem 4 og 6 undervisningsti-

mer pr. uge. De store arresthuse har dog 10-15 undervisningstimer pr. uge.

Især i de gamle arresthuse, hvoraf der er flest, medfører bygningsforholdene, at det ofte er vanskeligt at afse lokaler, der kan anvendes til holdundervisning. En del undervisning gennemføres derfor i cellerne som eneundervisning. Undervisningen i arresthusene tager i første omgang sigte på at vedligeholde kundskaber og færdigheder i elementære fag som dansk og regning og kan dernæst være en forberedelse til undervisning og uddannelse i fængslerne, hvor ressourcerne og faciliteterne er bedre.

24.2.2.5.4. Uddannelsens samlede omfang.

I 1987 deltog gennemsnitligt 342 indsatte i heltidsundervisning/uddannelse.

I det nævnte tal er ikke indregnet de indsatte, der deltog i deltidsundervisning, fx specialundervisning. Tallet for disse deltidsunderviste udgjorde pr. uge 75 indsatte med gennemsnitligt 4 ugentlige undervisningstimer. Udover disse havde fængslernes skoler kontakt med indsatte, der deltog i undervisning/uddannelse under udstationering, dvs. at de pågældende havde ophold uden for institutionen og fx på en af kriminalforsorgens institutioner. Indsatte havde således 235 udgange til undervisning/uddannelse på udstationeringsvilkår.

Fra arresthusene blev der i 1987 givet 643 udgange til indsatte med henblik på deltagelse i undervisning/ uddannelse. Fra fængslerne var tallet 14.504.

24.2.3. Arbejdspligt og arbejdsret.

I overensstemmelse med straffelovens bestemmelser om arbejdspligt er det i § 12 i fuldbyrdelsesbekendtgørelsen bestemt, at de indsatte skal være beskæftiget med arbejde eller uddannelse eller med aktivitet af anden karakter, herunder eventuelt selvforskaffet beskæftigelse, som kan udøves under institutionens tilsyn.

Siden 1973 har arbejdspligten - ved siden af arbejde - kunnet opfyldes ved deltagelse i uddannelse eller i godkendt aktivitet af anden karakter. Før 1973 var uddannelsen henvist til fritiden. Der er nu tale om en ligestilling i henseende til arbejdspligt.

Arbejdspligten kan opfyldes ved deltagelse i aktiviteter af de nævnte arter enten i institutionen eller i form af frigang, jf. § 24 i fuldbyrdelsesbekendtgørelsen. Det skal indgå i institutionens almindelige overvejelser, om der bør gives indsatte, der efter reglerne om udgang har mulighed herfor, tilladelse til udgang af hensyn til deres oplæring, uddannelse eller beskæftigelse.

At der er tale om en pligt, viser sig ved, at en ikke-opfyldelse af forpligtelsen kan sanktioneres med reaktioner i form af disciplinærstraf, anbringelse i enrum eller nedsættelse eller bortfald af arbejdspenge, jf. herom nedenfor pkt. 24.2.4. og pkt. 24.2.5.

I praksis modsvares arbejdspligten af en ret til beskæftigelse i form af arbejde, uddannelse eller anden aktivitet. At der foreligger en ret, viser sig ved, at der udbetales arbejdspenge svarende til normal timeløn, såfremt beskæftigelse ikke kan tilbydesjf. § 8 i Justitsministeriets cirkulære af 13. september 1978 om ar-

bejdstid og arbej dspenge for indsatte, der beskæftiges ved kriminalforsorgens foranstaltning (KC H-l-3).

Sammenfattende har alle indsatte arbejdspligt og arbejdsret under fuldbyrdelsen af frihedsstraf eller forvaring. Reglerne modificeres imidlertid i nyere praksis for så vidt angår dømte, der udstår straf i institutioner med begrænsede beskæftigelsestilbud. Varetægtsfængslede har ret til beskæftigelse, men ikke arbejdspligt.

Et forsøg uden arbejdspligt, men med ret til beskæftigelse har siden begyndelsen af 1970'erne været praktiseret i Statsfængslet Renbæk. Forsøget er beskrevet i betænkning nr. 1058/1986, bind 2, p 36 f. Bl.a. erfaringerne fra dette forsøg er indbygget i Beskæftigelsesudvalgets forslag vedrørende reaktioner i tilfælde af arbejdsvægring, jf. nedenfor pkt. 24.2.4.

24.2.4. Retsvirkning af ikke-opfyldelse af arbejdspligt.

Der udbetales ikke arbejdspenge til indsatte, som uden tilladelse er fraværende fra beskæftigelse, jf. § 8 modsætningsvis i cirkulære af 13. september 1978 om arbejdstid og arbejdspenge for indsatte, der beskæftiges ved kriminalforsorgens foranstaltning (KC H-l-3). Ligeledes kan arbejdspengene nedsættes - nedsat timeløn - såfremt den indsatte ikke udviser passende flid, jf. § 2, stk. 2 i det nævnte cirkulære.

Ved tilsidesættelse af arbejdspligten kan der endvidere efter fuldbyrdelsesbekendtgørelsen reageres med disciplinærstraf, jf. henvisningen i § 33 til § 12, stk. 1 om arbejdspligt. Fuldbyrdelsesbekendtgørelsens regler suppleres af cirkulære af 10. marts 1976 om anvendelse og fuldbyrdelse af disciplinærstraf over for indsatte og om disciplinærsagers gennemførelse (KC K-4-1). Disciplinærstraffene er bøde eller strafcelle.

Endelig er der mulighed for udelukkelse fra fællesskab med andre indsatte, såfremt den indsatte nægter at påtage sig beskæftigelse i institutionen efter dennes bestemmelse, jf. § 2, stk. 2, nr. 7 i cirkulære af 14. september 1978 om adgangen til at anbringe indsatte i enrum (KC G-2-2). En sådan enrumsanbringelse skal bringes til ophør, når den indsatte på ny påtager sig beskæftigelse efter institutionens bestemmelse, hvilket den indsatte jævnligt skal opfordres til, jf. § 4, stk. 3, i det nævnte cirkulære.

Beskæftigelsesudvalget har ladet foretage en undersøgelse af anstaltspraksis i 1984 med hensyn til de nævnte reaktionsmuligheder. Undersøgelsen viser, at de daværende reaktioner i tilfælde af forsinkelse og arbejdsvægring praktiseredes ret forskelligt fra anstalt til anstalt. Der henvises til bind 2, p 42 f.

24.2.5. Arbejdspenge.

24.2.5.1. Den gældende ordning.

I Betænkningen nr. 272/ 1960 vedrørende beskæftigelsen i kriminalanstalterne er opregnet visse principper for den nuværende arbejdspengeordning. Det bør i følge betænkningen bl.a. tilstræbes, *at* arbejdspengeordningen indeholder

den fornødne stimulans til flid og omhu ved arbejde, *at* den fremmer den indsattes selvhjulpethed, og *at* arbejdspenge har en rimelig størrelse. I sidstnævnte henseende peges bl.a. på, at de indsatte bør kunne anvende en del af arbejdspengene til tobak og andre nydelsesmidler i mådeholdent omfang, til porto, husflidsmaterialer, toiletartikler o.l. Den resterende del af arbejdspengene kan de indsatte anvende til forsorgsformål, til hjælp til pårørende og til anskaffelse af genstande, der kan være til længerevarende gavn og nytte for den indsatte samt til opsparing til brug ved løsladelsen.

Arbejdspengeordningen er bygget op som et almindeligt lønsystem, der omfatter timeløn, akkordløn samt diverse former for tillæg, jf. cirkulære af 13. september 1978 (som ændret ved cirkulære af 30. august 1988) om arbejdstid og arbejdspenge for indsatte, der beskæftiges ved kriminalforsorgens foranstaltning (KC H-l-3). Som supplement hertil er der til indsatte, der er fraværende fra beskæftigelse på grund af sygdom, etableret en dagpengeordning, jf. cirkulære af 26. juni 1973 om dagpenge til indsatte (KC H-l-4). Timelønnen og de særlige tillæg mv. dyrtidsreguleres efter særlige regler, se senest cirkulærskrivelse af 5. august 1988 om arbejdspengesatser mv. (KC H-l-8).

Akkordsatsen skal fastsættes således, at der ved normal arbejdsindsats kan opnås en fortjeneste, der svarer til normal timeløn for arbejde i fængslet af samme art, jf. § 2, stk. 3 i cirkulære om arbejdstid og arbejdspenge. For særligt kvalificeret arbejde kan der ydes et kvalifikationstillæg, jf. § 4 i det nævnte cirkulære. Forudsætningerne for udbetaling af kvalifikationstillæg er beskrevet i Beskæftigelsesudvalgets betænkning bind 3, p 114. - Der har været og er fortsat i praksis visse problemer med hensyn til fængslernes administration af såvel akkordsatser som tildeling af kvalifikationstillæg, jf. den af Beskæftigelsesudvalgets foretagne ''arbejdspengeundersøgelse'', beskrevet i bind 3, p 125 f.

De øvrige tillæg er ulempetillæg, der ydes for nødvendigt arbejde, der udføres mellem kl. 22.00-06.00 og på lørdage, søn- og helligdage samt halve fridage (§ 5), overarbejdstillæg, der ydes for nødvendigt arbejde udover den daglige arbejdstid (§ 6), og søgnehelligdagstillæg (§ 7).

Ved midlertidigt fravær fra beskæftigelse efter institutionens bestemmelse eller af andre særlige grunde ydes godtgørelse svarende til normal timeløn (§ 8). Ved fravær i øvrigt udbetales ikke arbejdspenge. Udvises der ikke passende flid, ydes nedsat timeløn, jf. § 2, stk. 2, i cirkulæret.

Endelig ydes der til fængselsdømte et løsladelsesbeløb for hver opholdsdag i tiden fra datoen for fuldbyrdelsesordre (bestemmelse om genindsættelse, datoen fra anbringelse i fuldbyrdelsesanstalt i henhold til retsplejelovens § 777,) til og med løsladelsesdagen (§ 9). Har vedkommende været varetægtsfængslet umiddelbart forud for overførslen til fuldbyrdelsesanstalt eller datoen for fuldbyrdelsesordre, medregnes tillige opholdsdage i varetægtsfængsel (arresthus) fra det tidspunkt, hvor der er forløbet 3 måneder fra varetægtsfængslingen. Beløbet udbetales samlet i forbindelse med løsladelsen. De samlede udgifter til løsladelsesoenge androg i 1988 ca. 7,1 mill.kr.

24.2.5.2. Forsøg med markedsmæssig løn.

Beskæftigelsesudvalget har beskrevet og vurderet de svenske forsøg med markedsmæssig løn til visse indsatte. Der henvises til bind 1 p 29 ff, bind 2 p 20 ff og bind 3, p 77 ff.

Beskæftigelsesudvalget kan ikke anbefale en ordning med markedsmæssig løn. Der peges særligt på, at der ikke er naturlige forudsætninger for at indføre lønordninger i fængslerne svarende til dem, der gælder på det almindelige arbejdsmarked, jf. undersøgelserne af anstaltsklientellet og dets aktiviteter, og at en sådan ordning vil indebære en meget kraftig sortering af de indsatte, idet kun visse af de indsatte vil have forudsætninger for at kunne indgå i en på overenskomstmæssigt grundlag tilrettelagt produktionsvirksomhed.

De svenske forsøg har imidlertid indkredset en række af de problemer, som forsøg med markedsmæssig løn rejser, hvorfor Beskæftigelsesudvalget fremhæver en række elementer af den svenske ordning som relevante for en eventuel dansk forsøgsvirksomhed. Der peges særligt på, at produktionsvirksomheden må tilrettelægges med henblik på en flerdobling af den nuværende produktivitet i fængslerne, og at en forretningsmæssig drift af de pågældende produktionsvirksomheder må forudsætte større dispositionsfrihed, således at råvareindkøb mv., produktvalg og produktudvikling samt markedsføring og afsætning kan tilrettelægges efter almindelige forretningsmæssige principper. Endvidere vil markedsmæssig løn indebære almindelig indkomstbeskatning samt inddragelse under de almindelige ordninger med ATP, ferie, sygeløn og formentlig arbejdsløshedsforsikring. Endelig forudsætter den svenske ordning den indsattes frivillige deltagelse i en "budgetplanlægning" under anstaltsopholdet. Dette har sammenhæng med, at de indsatte også efter den svenske forsøgsordning under fængselsopholdet bør have nogenlunde lige mange penge til rådighed, uanset om de deltager i en ordning med markedsmæssig løn eller ej.

I økonomisk henseende bør der efter Beskæftigelsesudvalgets opfattelse ved en eventuel dansk forsøgsordning stiles mod et større produktionsresultat som grundlag for de pågældende indsattes løn og betaling af ydelser, der hidtil er leveret gratis af fængslet, samt af skat, ATP-bidrag, A-kasse-kontingenter, familieforsørgelsesudgifter og gældssaneringsafdrag.

For de indsatte under en sådan ordning ville hovedresultatet være en normalisering af tilværelsen og større selvhjulpethed svarende til forholdene for befolkningen uden for fængslerne. Den højere lønindkomst vil imidlertid træde i stedet for ubeskattede arbejdspenge og gratis-ydelser fra fængslerne og for de flestes vedkommende endvidere for bistandshjælp til familie og faktisk rabat på gældsforpligtelser o.l. Det umiddelbare økonomiske nettoresultat ville derfor efter Beskæftigelsesudvalgets vurdering i mange tilfælde nok være ganske beskedent for den indsatte.

24.2.6. Arbejdstid.

Efter § 14 i fuldbyrdelsesbekendtgørelsen skal den tid, som den indsatte anvender til beskæftigelse, holdes inden for de til enhver tid gældende arbejdstidsnor-

mer for arbejdsmarkedet, herunder eventuelle normer for overarbejde. Arbejdstiden for indsatte, der er beskæftiget med arbejde, som er nødvendigt for institutionens drift, kan dog henlægges til andre tidsrum, end hvad der i øvrigt gælder for beskæftigelse i institutionen. I overensstemmelse hermed er arbejdstidsnormen for tiden fastsat til 38 timer pr. uge, jf. den tidligere omtalte cirkulæreskrivelse om arbejdspengesatser mv., ligesom der er fastsat bestemmelser om ulempetillæg og overarbejdstillæg, jf. cirkulæret om arbejdstid og arbejdspenge.

Særlige fængselsmæssige omstændigheder har imidlertid medført, at den faktiske arbejdstid i almindelighed er noget kortere end den fastsatte arbejdstidsnorm. Der forekommer først og fremmest utallige afbrydelser af arbejdet på grund af fremstillinger, besøg udefra, udgang til særlige formål, forsinkelser eller andre årsager. Endvidere har det bl.a. af bygningsmæssige og sikkerhedsmæssige årsager ved mange fængsler været nødvendigt at udvikle en praksis, hvorefter de indsatte forlader arbejdsstedet omkring 15 minutter før frokostpausen begynder og vender tilbage 15 minutter efter dens ophør. Sammenlagt indebærer disse og andre forhold, at de indsatte gennemsnitligt er fraværende fra selve arbejdsstedet i ca. 5 timer om ugen. Denne del af aktivitetsundersøgelsen er beskrevet i betænkningens bind 3, p 37 ff.

24.3. Arbejdsgruppens overvejelser.

24.3.1. Indledning.

Efter arbejdsgruppens opfattelse bør regler om de dømtes beskæftigelse i arbejdstid og fritid optages i en lov om fuldbyrdelse af straf mv. Som konsekvens heraf foreslås det, at de hidtidige regler herom i straffeloven ophæves (§35 om arbejdspligt og arbejdspenge og om frigang/udstationering, § 44, stk. 3, om hæftedømtes adgang til selv at skaffe sig arbejde og § 45, hvorefter fanger ikke må sysselsættes med sundhedsfarligt arbejde og i øvrigt skal holdes forsikrede mod følger af ulykkestilfælde. Om den sidste bestemmelse bemærkes det i øvrigt, at staten som selvforsikrende er ansvarlig efter dansk rets almindelige erstatningsregler overfor de dømte under disses ophold i institutionen - ikke kun under beskæftigelse).

Det fremgår i øvrigt som nævnt af arbejdsgruppens kommissorium, at arbejdsgruppen for så vidt angår bestemmelserne om arbejde og undervisning i en lov straf fuldbyrdelse bør have kontakt til det af justitsministeren den 4. oktober 1982 nedsatte udvalg vedrørende beskæftigelsen af de indsatte i kriminalforsorgen (Beskæftigelsesudvalget) med henblik på, at overvejelserne i udvalget og arbejdsgruppen i videst muligt omfang koordineres. Denne henstilling er efterkommet ved drøftelser mellem formanden for Beskæftigelsesudvalget og arbejdsgruppens daværende formand, samt ved løbende orientering til nærværende arbejdsgruppe om udvalgets overvejelser og forslag. Endvidere har der været et vist personsammenfald mellem de 2 medlemskredse.

Arbejdsgruppen kan tiltræde de af Beskæftigelsesudvalget i betænkning nr. 1058/1986 fremførte overvejelser og forslag, hvorfor arbejdsgruppen i det føl-

gende har valgt den fremgangsmåde kort at referere disse for derefter at tage stilling til spørgsmålet om den nærmere lovregulering.

24.3.2. Den fremtidige beskæftigelse ved arbejde, undervisning og uddannelse.

24.3.2.1. Beskæftigelsesudvalgets overvejelser og forslag.

Grundlaget for udvalgets forslag er bl.a. de nævnte undersøgelser af de dømtes forudsætninger og af de dømtes aktiviteter i en given periode i fængslerne.

På baggrund heraf er det Beskæftigelsesudvalgets vurdering, at aktivitetstilbuddene ikke i enhver henseende er tilpasset det klientel, som de er beregnet på. F.eks. placeres dømte uden arbejdserfaring ofte i værkstedsdriften uden forudgående arbejdstræning. Arbejdsdriften i fængslerne får herved uundgåeligt en karakter, der afviger markant fra forholdene i det private erhvervsliv. Udvalget peger på, at mange af de dømte ikke har evnet at gøre sig gældende på det private arbejdsmarked, at arbejdsstederne i fængslerne udskifter deres arbejdskraft, dvs. de dømte, mindst 25 gange så ofte som tilsvarende private virksomheder, og at arbejdet afbrydes af klient- og fængselsbetingede årsager i et omfang, som er ukendt uden for fængslerne. Det drejer sig om fx hyppige forsømmelser, hyppige jobskift, utallige afbrydelser i form af konsultation hos læge/sygeplejerske, fremstilling hos interne instanser i fængslet, besøg udefra og udgang til forskellige formål. Fængslernes undervisningsvirksomhed har i høj grad taget model efter undervisningen på almindelige skoler i samfundet og har ikke i tilstrækkelig grad taget højde for de specielle forhold i fængselslivet og elevklientellet. Mellem 1/4 og halvdelen af de dømte har i forvejen lidt nederlag i den almindelige skole.

Med henblik på at forbedre beskæftigelsestilbuddene foreslår udvalget bl.a.

- at der indføres produktionsskoler svarende til de kommunale produktionsskoler for unge uden tilknytning til arbejdsmarkedet og uden erhvervsuddannelse. I produktionsskolerne integreres arbejde og undervisning på en måde, som hidtil har haft gunstige resultater overfor unge med samme sociale, uddannelses- og arbejdsmæssige baggrundsfaktorer, som er karakteristiske for en stor gruppe af de indsatte.
- at der - ud fra hensynet til optimale beskæftigelses- og uddannelsesmuligheder og til resocialiseringssynspunkter - sker en væsentlig udvidelse af frigangsmulighederne både med hensyn til antallet af dømte, der opnår frigang, med hensyn til den tidsmæssige udstrækning af frigang, og med hensyn til, hvad der gives frigang til.
- at undervisning nu også i lønmæssig henseende sidestilles med arbejde.
- at arbejdspengesystemet tilrettelægges med henblik på at fremme de dømtes interesse for arbejdet og modvirke ikke-ønskelig jobrotation.
- at de dømte inddrages i produktionstilrettelæggelsen.
- at arbejdstiden tilrettelægges med henblik på, at afbrydelser på arbejdsstedet fremover minimeres.
- at der indføres smidigere budgetregler for produktionsvirksomhed, herunder produktionsskoler.
- at der oprettes 4 regionale udvalg for samfundskontakt for at sikre, at den lø-

bende samfundsudvikling føres ind i fængslerne, og at ikke mindst udviklingen på de beskæftigelsesmæssige, undervisningsmæssige og sociale områder får afsmittende virkning i en form, der er tilpasset fængselsforholdene.

24.3.2.2. Arbejdsgruppens hovedsynspunkter.

Arbejdsgruppen skal først bemærke, at Beskæftigelsesudvalgets forslag efter udvalgets kommissorium og sammensætning er fremsat ud fra hensynet til optimale beskæftigelses- og uddannelsesmuligheder og at en gennemførelse af forslagene derfor må ske med fornøden hensyntagen til den samlede kriminalforsorgsmæssige virksomhed.

Arbejdsgruppen kan i øvrigt fuldt ud tilslutte sig de af Beskæftigelsesudvalget foreslåede principper for den fremtidige beskæftigelse og er orienteret om, at Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen - efter orientering af Folketingets Retsudvalg - har påbegyndt den nødvendige planlægning af gennemførelsen i praksis heraf. Således har man påbegyndt den nødvendige omstrukturering af fængslernes beskæftigelsestilbud til de dømte med henblik på en successiv indførelse af produktionsskoler i fængslerne, ligesom en omlægning af de dømtes arbejdstid mv. og af arbejdspengesystemet - med henblik på de angivne formål - kan forventes gennemført i løbet af kortere tid. Endvidere vil Justitsministeriet tage initiativ til at drøfte spørgsmålet om etablering af en organisation, der kan medvirke til at sikre den nødvendige kommunikation mellem de enkelte tjenestesteder og det omliggende samfund med de instanser, der er berørt af Beskæftigelsesudvalgets forslag.

Arbejdsgruppen er endvidere enig i den af justitsministeren fremsatte og efter det oplyste af Folketingets Retsudvalg tiltrådte opfattelse, at de nævnte og lignende spørgsmål vedrørende den praktiske tilrettelæggelse af den fremtidige beskæftigelse ikke er egnet til lovregulering.

Enkelte af de af Beskæftigelsesudvalget foreslåede principper for den fremtidige beskæftigelse er medinddraget i arbejdsgruppens overvejelser og forslag i den sammenhæng, hvor de naturligt hører hjemme. Således indgår Beskæftigelsesudvalgets forslag om en væsentlig udvidelse af frigangsmulighederne i arbejdsgruppens overvejelser og forslag til lovbestemmelser om frigang, jf. nedenfor kapitel 28. Endvidere må Beskæftigelsesudvalgets forslag om, at de dømte inddrages i produktionstilrettelæggelsen også ses i sammenhæng med arbejdsgruppens overvejelser og forslag til lovbestemmelser vedrørende de dømtes medindflydelse i generelle spørgsmål vedrørende strafudståelsen, jf. ovenfor i kapitel 16.

24.3.3. Om indsattes ret og pligt til at være beskæftiget.

24.3.3.1. Beskæftigelsesudvalgets overvejelser og forslag om aktivitetspligt.

Beskæftigelsesudvalget har nøje drøftet og overvejet spørgsmålet om opretholdelse eller ophævelse af arbejdspligten for de dømte under fuldbyrdelsen af en frihedsstraf.

Blandt de punkter, der kan anføres mod at opretholde arbejdspligt for de

dømte, nævner Beskæftigelsesudvalget bl.a., at arbejdspligten kan opfattes som en anvendelse af tvang i tvangen, der går videre, end hvad der må anses for nødvendigt for at gennemføre frihedsberøvelsen. Endvidere at tvang virker hæmmende på motivationen, mens frivillighed er den bedste motivation. Beskæftigelsesudvalget fremhæver endvidere sammenhængen mellem kritik af arbejdspligten med spørgsmålene om reaktioner i forbindelse med arbejdsvægring og om arbejdspengenes størrelse, og det understreges, at særligt spørgsmålet om reaktionsmuligheder ved ikke-opfyldelse er uadskilleligt knyttet til pligtens nærmere indhold.

Ved en sammenligning af beskæftigelsen i fængslerne med forholdene i det øvrige samfund peger Beskæftigelsesudvalget endvidere på to væsentlige problemstillinger.

Den ene problemstilling vedrører det forhold, at der ikke i det øvrige samfund gælder formelle bestemmelser om arbejdspligt. Udvalget peger imidlertid i denne forbindelse på, at centrale bestemmelser i familieretten samt i den sociale lovgivning og arbejdsmarkedslovgivningen er baseret på en forudsætning eller end- og udtrykkelige bestemmelser om, at man har en arbejds- eller erhvervsindkomst eller "står til rådighed for arbejdsmarkedet". En ikke-opfyldelse af disse forudsætninger eller bestemmelser kan "sanktioneres" med økonomiske virkemidler.

Den anden problemstilling vedrører de manglende muligheder for at regulere forholdene mellem de dømte og fængslerne på et aftalemæssigt grundlag. Efter udvalgets opfattelse rejser dette forhold principielt spørgsmålet om, hvorvidt de lovmæssige rammer for de dømtes rettigheder er tilstrækkelige fra et retsbeskyttelsessynspunkt. Udvalget lægger i denne forbindelse vægt på adgangen for de dømte til gennem bl.a. talsmandsordningen at øve indflydelse på generelle spørgsmål, der angår deres tilværelse i institutionen og går ud fra, at man fra fængslernes side tilskynder til, at den benyttes. Udvalget peger særligt på, at de dømte i overensstemmelse med disse regler får mulighed for at øve indflydelse på den lokale gennemførelse af betænkningens forslag.

Udvalget peger herudover på nogle forhold, der efter udvalgets opfattelse gør det betænkeligt at ophæve arbejdspligten.

For det første er der bl.a. i belægsundersøgelsen fundet en betydelig gruppe meget svage dømte, som uden for kriminalforsorgens regi ikke har kunnet eller villet opnå tilknytning til arbejdsmarkedet eller uddannelsesmulighederne, og som således i særlig grad har behov for at blive aktiviseret.

For det andet er arbejdspligten af afgørende betydning for varetagelsen af kriminalforsorgens ordens- og sikkerhedsmæssige opgaver. Det udstrakte fællesskab, der praktiseres i nutidens fængsler, bevirker en så tæt samleven, at en vis strukturering er nødvendig, for at fængselstilværelsen blot nogenlunde skal kunne fungere. I denne relation er en velfungerende beskæftigelse uundværlig.

For det tredje peges på risikoen for, at en ophævelse af arbejdspligten kunne medføre en nedprioritering af behovet for investeringer i beskæftigelsen i fængslerne og en mindre forståelse for nødvendigheden af at afsætte kriminalforsorgens produkter med en uhensigtsmæssig niveausænkning til følge.

På grundlag af de forannævnte overvejelser er udvalget ikke i tvivl om, at ar-

bejdspligten i fængslerne må opretholdes både som faktisk regel og som formel bestemmelse, men med væsentlige modifikationer særligt for så vidt angår muligheden for anvendelse af reaktioner ved ikke-opfyldelse.

Udvalget finder udtrykket arbejdspligt for snævert i forhold til gældende ret, hvorefter arbejdspligten kan opfyldes ved (frivillig) deltagelse i undervisning. Udvalget foreslår derfor udtrykket arbejdspligt erstattet af - og dermed udvidet til - en almindelig aktivitetspligt omfattende arbejde, undervisning, uddannelse eller anden godkendt aktivitet. De dømtes ønsker bør fortsat tages ind i overvejelserne ved deres arbejdsmæssige eller undervisningsmæssige placering.

I overensstemmelse med det forannævnte foreslås retten til arbejde omformuleret til en ret til aktivitet. Denne ret bør i følge udvalget opfattes bogstaveligt. Arbejdsmangel bør ikke kunne forekomme. Med henblik herpå stilles øgede krav til fængslernes planlægning, til en nøje administrativ planlægning på grundlag af udvalgets forslag til ændringer samt til smidigere budgetregler for arbejdsdriften.

Aktivitetspligten/retten omfatter efter udvalgets forslag fængselsdømte og personer, der er anbragt i forvaring. Udvalget foreslår i øvrigt følgende modifikationer og undtagelser.

Efter udvalgets opfattelse bør efterlønsmodtagere, folkepensionister, førtidspensionister og andre pensionister, der traditionelt i fængslerne har udgjort en helt forsvindende gruppe, ikke være omfattet af aktivitetspligten, men de bør have ret til arbejde og undervisning, hvis de ønsker det. Også i det almindelige samfund er disse grupper ude af det normale arbejdsmarked.

Under hensyn til den meget korte tid, hæftedømte er frihedsberøvede, foreslås den i praksis gennemførte ophævelse af arbejdspligten (retten til arbejde) legaliseret. Hæftedømte bør dog i muligt omfang tilbydes arbejde, ligesom retten til selvforskaffet arbejde bør opretholdes.

Varetægtsfanger bør fortsat tilbydes arbejde eller undervisning.

24.3.3.2. Arbejdsgruppens overvejelser.

Nærværende arbejdsgruppe kan tilslutte sig Beskæftigelsesudvalgets overvejelser om arbejdspligt og er enige i, at en lovfæstet pligt til beskæftigelse bør opretholdes med den af Beskæftigelsesudvalget foreslåede meget vide forståelse af begrebet aktivitet. Den eneste begrænsning bør efter arbejdsgruppens opfattelse være, at beskæftigelsen/aktiviteten er godkendt af institutionen og kan udøves under dennes tilsyn.

Arbejdsgruppen kan endvidere tiltræde det af Beskæftigelsesudvalget anførte synspunkt, at efterlønsmodtagere og pensionister ikke skal kunne pålægges pligt til arbejde i dette ords egentlige betydning. Såfremt antallet af sådanne indsatte, der for tiden udgør en stigende andel af de indsatte, også fremover vil stige, vil det dog af ordensmæssige grunde kunne blive nødvendigt at pålægge også disse personer en pligt til i arbejdstiden at være beskæftiget med godkendte aktiviteter i dette udtryks vide betydning. Arbejdsgruppen foreslår derfor, at der i loven indsættes en bemyndigelse til justitsministeren om at fastsætte nærmere regler om (helt eller delvis) fritagelse for aktivitetspligten for bestemte grupper af indsatte.

Straffelovens § 35 om arbejdspligt fortolkes modsætningsvis således, at de dømte har ret til at blive tilbudt beskæftigelse mv. Nærværende arbejdsgruppe er med Beskæftigelsesudvalget enig i, at den nævnte ret bør opfattes bogstaveligt og foreslår derfor en bestemmelse om retten til beskæftigelse optaget i en lov om fuldbyrdelse af straf mv. Det pålægges således kriminalforsorgen at tilvejebringe de fornødne tilbud.

Som fremhævet af Beskæftigelsesudvalget kan pligten og retten til beskæftigelse i praksis ikke gennemføres i alle tilfælde, fx ikke overfor dømte med en meget kort opholdstid. Arbejdsgruppen er enig i, at denne praksis bør legaliseres og forudsætter derfor, at den nævnte bemyndigelsesbestemmelse, hvorefter justitsministeren kan fastsætte regler om undtagelse fra såvel retten som pligten til at være beskæftiget, også omfatter sådanne tilfælde, hvor praktiske eller andre særlige hensyn gør det nødvendigt. Inden for rammerne af en sådan bemyndigelse vil der tillige være mulighed for at tilrettelægge forsøgsvirksomhed, fx med ophævelse af pligten til at være beskæftiget. Der foreslås dog tillige i loven optages en bestemmelse, hvorefter sådanne dømte og fx tillige de ovenfor omtalte grupper af pensionister så vidt muligt bør tilbydes beskæftigelse.

Arbejdsgruppen finder dernæst, at princippet om individuelt beskæftigelsesvalg er af så væsentlig betydning, at det bør fremgå af selve lovteksten.

Arbejdsgruppen finder endelig, at det i lovteksten bør præciseres, at også arbejdspladser, der er indrettet til de indsatte, skal være indrettet i overensstemmelse med arbejdsmiljølovgivningen. Det bemærkes herved, at en sådan bestemmelse - der er i overensstemmelse med gældende praksis - er nødvendig, da arbejdsmiljøloven ikke direkte omfatter kriminalforsorgens beskæftigelse af indsatte.

Der henvises i øvrigt til §§ 37 og 38 i arbejdsgruppens udkast til forslag til lov om fuldbyrdelse af straf mv.

24.3.4. Retsvirkning af ikke-opfyldelse af pligten til beskæftigelse.

24.3.4.1. Beskæftigelsesudvalgets forslag.

Efter udvalgets opfattelse bør der ikke fremover kunne ske indskrænkning i den dømtes mulighed for fællesskab med andre dømte i fritiden i ordinære tilfælde af individuel arbejdsvægring. Adgangen til at anvende disciplinærstraf i form af strafcelle eller til at anbringe dømte i enrum bør derfor ophæves. Der bør alene kunne reageres med økonomiske virkemidler. Efter udvalgets opfattelse bør det bero på den enkelte institutions interne regler og muligheder, hvor den dømte skal opholde sig i arbejdstiden, så længe arbejdsvægringen vedvarer. Reaktionen skal efter forslaget således - foruden tab afløn i vægringsperioden - være et ekstraordinært løntræk i efterfølgende arbejdsindtjening samt eventuelt forringet lønmæssig status i et nyt arbejdspengesystem. Det ekstraordinære løntræk foreslås generelt fastsat til et bestemt beløb pr. arbejdsvægringsdag.

Forslaget berører ikke de gældende regler for anvendelse af sanktioner i tilfælde af kollektiv arbejdsvægring eller aktioner, der i øvrigt indebærer en risiko for fængslets orden eller sikkerhed. (Se nærmere betænkningens bind 2, p 44).

24.3.4.2. Arbejdsgruppens overvejelser.

Arbejdsgruppen er med Beskæftigelsesudvalget enig i, at den hidtidige adgang til at anvende udelukkelse fra fællesskab som reaktion på ordinære tilfælde af individuel vægring ved at påtage sig beskæftigelse bør ophæves, og at sanktionen alene bør være af økonomisk art.

Arbejdsgruppen er endvidere enig i, at de foreslåede ændringer ikke bør berøre de gældende regler for anvendelse af sanktioner i tilfælde af kollektiv vægring eller aktioner, der i øvrigt indebærer en risiko for fængslets orden eller sikkerhed.

Efter arbejdsgruppens opfattelse bør det endelig udtrykkeligt fremgå af loven, at der ikke kan udbetales vederlag for beskæftigelse til dømte, der uden tilladelse har været fraværende fra beskæftigelse. Der henvises herom til § 40 i arbejdsgruppens udkast til en lov om fuldbyrdelse af straf mv.

24.3.5. Vederlag for beskæftigelse.

24.3.5.1. Beskæftigelsesudvalgets forslag.

Det nuværende lønsystem giver efter udvalgets opfattelse mulighed for en uensartet administration fængslerne imellem, herunder inden for sammenlignelige arbejdsområder, hvorved der lønmæssigt opstår ganske betydelige forskelle, som bl.a. ud fra retssikkerhedsmæssige hensyn er uheldige. Endvidere viser aktivitetsundersøgelsen, at de dømtes opholdstid på de enkelte arbejdspladser er ganske kortvarig, og at der er en tilbøjelighed til, at dømte søger fra produktionsvirksomhed over til visse dele af økonomidriften, hvor arbejdsbetingelserne og navnlig indtjeningsmulighederne er gunstigere. Dømte, som deltager i undervisning, kan efter gældende arbejdspengeregler kun få normal timeløn, hvilket bl.a. har til følge, at det kan være vanskeligt at motivere dømte med egentligt undervisningsbehov til at deltage i undervisning.

Efter en samlet vurdering er det udvalgets opfattelse, at den nuværende arbejdspengeordning bør afskaffes og erstattes af en ny.

Det foreslås, at den ny ordning niveaumæssigt skal svare til (forbigående) kontanthjælp til underhold, hvilket omregnet til timelønsats vil sige gennemsnitligt 13 kr. i timen (1986-niveau). Ordningen med løsladelsespenge skal ophøre, og en række naturalieydelser, herunder kostforplejningen, erstattes af en kontantydelse, der indgår i arbejdspengeordningen.

Det foreslåede niveau er fastsat ud fra en samlet vurdering af de dømtes indtægtsforhold før frihedsberøvelsen og aktiviteterne i fængslerne. Arbejdspengene mv. bør fortsat være skattefri indtægt, ligesom den midlertidige kontanthjælp til underhold. Efter udvalgets opfattelse bør der ikke knyttes ATP- eller feriemæssige ordninger til arbejdspengesystemet, idet arbejdspengeniveauet er fastsat ud fra en forudsætning om, at det skulle udgøre et rimeligt samlet vederlag for de indsattes arbejde mv. Derimod bør der for dømte, der på grund af sygdom er forhindret i arbejde, og for pensionister, der ikke ønsker arbejde, ydes et dagpengebeløb. I tilfælde af "arbejdsløshed" på grund af arbejdsmangel - en situation der ikke bør kunne forekomme - skal der ydes arbejdsløshedserstatning.

Hvad angår arbejdsløshedsforsikring foreslår man, at anstaltsopholdet fortsat betragtes som en "død periode", hvilket indebærer, at den dømte bevarer anciennitet optjent før afsoningen, men ikke får anciennitet for beskæftigelsen i institutionen.

Om begrundelsen for at ophæve ordningen med løsladelsespenge anfører udvalget, at disse efter den gældende ordning ikke har den tilsigtede værdi for de dømte. De bliver ofte brugt op i løbet af meget kort tid, bl.a. fordi beløbet ofte vil blive inddraget i kommunernes vurdering af mulighederne for at yde støtte efter bistandsloven. Heller ikke i relation til de dømtes gældsforhold har løsladelsespengene relativ betydning. Det fremgår af en undersøgelse af de dømtes gæld (bind 3, p 97 f), at så godt som alle dømte har gæld, og at den for 78 % af dem er større end 25.000 kr. og for 49 % af dem større end 100.000 kr. Heroverfor står, at løsladelsespengene på årsbasis udgør 2.700 kr.

Den foreslåede kostordning - fuld selvforplejning - omtales nedenfor. Så længe der ikke overalt er praktisk mulighed herfor, skal der ske modregning for kostens værdi ved udbetaling af arbejdspengene.

I tilfælde af fravær fra pligtig aktivitet skal der efter forslaget principielt ikke udbetales arbejdspenge for fraværsperioden. Der sker dog ikke indtægtsbortfald af det totale arbejdspengebeløb af hensyn til forplejningsmuligheden. Skyldes fraværet arbejdsvægring, kan der yderligere blive tale om et ekstraordinært lønfradrag, der - af hensyn til forplej ningsmuligheden - betales af fremtidig indtjening.

Med den nærmere udformning af det foreslåede arbejdspengesystem har udvalget på den ene side lagt vægt på, at fængselstilværelsen nødvendigvis må være en kollektiv livsform, der kan lide alvorlig skade, såfremt man gennemfører ordninger, der medfører meget betydelige forskelle i indtjeningsmulighederne. På den anden side foreslås fortsat en vis graduering af arbejdspengesatserne, men med det (nu ændrede) formål at fremme arbejdsmæssig stabilitet og modvirke uønsket jobrotation.

Dette sigte kommer til udtryk i form af et "stabilitetstillæg" efter 4 uger på samme arbejds- eller undervisningssted og et "kompetencetillæg" efter yderligere 8 uger. For at kunne markere ekstraordinær god arbejdsindsats foreslås et ''bonustillæg'' til grupper af dømte, som har gennemført et produktionsprogram tilfredsstillende og på kortere tid end planlagt af værkstedsledelse og dømte i fællesskab. På samme måde foreslås et fradrag for grupper af dømte, som har gennemført et produktionsprogram utilfredssstillende eller på længere tid end planlagt.

De individuelle akkorder bortfalder. Ulempetillæg og overarbejdstillæg foreslås opretholdt.

Efter forslaget ligestilles deltagelse i egentlig undervisning med deltagelse i produktionsskole, produktionsvirksomhed og økonomidrift. For undervisningstid i en begrænset del af arbejdstiden skal udbetales samme løn, som oppebæres ved hovedbeskæftigelsen.

24.3.5.2. Arbejdsgruppens overvejelser.

Nærværende arbejdsgruppe kan tilslutte sig de af Beskæftigelsesudvalget fremsatte forslag til en fremtidig arbejdspengeordning og har herefter overvejet, hvilke dele af den foreslåede ordning der bør lovreguleres.

Som fremhævet af Beskæftigelsesudvalget er det ikke muligt at regulere det indbyrdes forhold mellem de dømte og fængslerne på et aftalemæssigt grundlag. Arbejdsgruppen foreslår derfor, at der i en lov om straffuldbyrdelse udtrykkelig optages en bestemmelse, hvorefter de dømte skal have udbetalt vederlag for beskæftigelse. Det nævnte vederlag - der i overensstemmelse med Beskæftigelsesudvalgets forslag niveaumæssigt forudsættes at svare til (forbigående) kontanthjælp til underhold - skal fortsat være fritaget for beskatning og skal omfatte dels et pengebeløb for beskæftigelse, dels en ydelse til dækning af personlige fornødenheder, herunder kostforplejning og en række naturalieydelser, der bortfalder efter Beskæftigelsesudvalgets forslag. Det følger heraf, at fravær fra beskæftigelse uden tilladelse ikke som reaktion bør kunne medføre bortfald af hele det lovsikrede vederlag. Arbejdsgruppen foreslår derfor optaget i loven en bestemmelse, hvorefter dømte, der uden tilladelse har været fraværende fra beskæftigelse, alene udbetales en ydelse til dækning af personlige fornødenheder.

I det almindelige samfund er retten til ydelser i tilfælde af arbejdsløshed, under sygdom og i tilfælde af erhvervsudygtighed lovreguleret. I overensstemmelse hermed finder arbejdsgruppen, at der i en lov om straffuldbyrdelse skal optages en bestemmelse, hvorefter der skal udbetales vederlag til dømte, der ikke kan tilbydes beskæftigelse, til dømte der på grund af sygdom er fraværende fra beskæftigelse samt til dømte, der - fx på grund af arbejdsudygtighed - er undtaget fra pligten til beskæftigelse og som ikke ønsker beskæftigelse. Særligt for så vidt angår spørgsmålet om ATP skal arbejdsgruppen pege på, at dette spørgsmål bør genovervejes, såfremt der gennem en ændring af denne ordning sker en væsentlig ændring af ordningens betydning for den enkeltes levestandard efter pensionering.

Arbejdsgruppen er som anført enig i det synspunkt, at betydelige forskelle i indtjeningsmulighederne bør søges undgået, men at en vis graduering af vederlagssatserne bør opretholdes med det ændrede formål at fremme arbejdsmæssig stabilitet og modvirke uønskelig jobrotation. Arbejdsgruppen har særligt bemærket sig, at den foreslåede graduering nu tillige vil omfatte vederlag for beskæftigelse ved undervisning eller uddannelse. Imidlertid finder arbejdsgruppen de nævnte spørgsmål uegnede til lovregulering, men foreslår, at den nærmere administrative regulering - i overensstemmelse med Beskæftigelsesudvalgets forslag - sker i henhold til en bemyndigelsesbestemmelse herom i loven.

Der henvises i øvrigt til § 40 i arbejdsgruppens udkast til forslag til lov om fuldbyrdelse af straf mv.

24.3.6. Arbejdstid.

24.3.6.1. Beskæftigelsesudvalgets forslag.

Den formelle arbejdstid skal fortsat være 40 - nu 38 - timer om ugen svarende

til den gældende arbejdstidsnorm på arbejdsmarkedet.

Imidlertid foreslår udvalget, at frokostpausen fremtidig fastsættes til 29 minutter og indregnes i arbejdstiden, og at fremstillinger mv., der for tiden foregår spredt i arbejdstiden og lægger beslag på gennemsnitlig 2 1/2 timer ugentlig, samles og henlægges til forud fastsatte tidspunkter som regel i forbindelse med frokostpausen.

Forslaget indebærer ikke nogen arbejdstidsforkortelse i forhold til gældende praksis, men en efter udvalgets opfattelse mere hensigtsmæssig administration af arbejdstiden. Udvalget foreslår derfor, at arbejdsafbrydelser - uden for de særligt hertil fastsatte tidsrum - skal medføre fradrag i arbejdspengene.

I øvrigt skal fremstillinger og andre aktiviteter, herunder besøg, placeres uden for arbejdstiden med den følge, at afbrydelser på arbejdsstedet fremover minimeres.

For at give ordningen den fornødne fasthed og for at kunne foretage beregningen af de dømtes arbejdspenge foreslår udvalget, at der på samtlige beskæftigelsessteder indføres tidsregistrering.

Udvalget er opmærksom på, at forslaget ikke umiddelbart kan gennemføres i alle fængsler, bl.a. af bygningsmæssige grunde.

24.3.6.2. Arbejdsgruppens synspunkter.

Arbejdsgruppen skal først bemærke, at et sigte med beskæftigelsen af de indsatte ved arbejde eller undervisning er at bidrage til en samlet forbedring af de indsattes forhold efter løsladelsen. Arbejdsgruppen kan derfor tiltræde, at der som foreslået af Beskæftigelsesudvalget gennemføres en mere hensigtsmæssig tilrettelæggelse af den tid, der pligtigt skal anvendes til beskæftigelse, således at denne tid - med fornøden hensyntagen til varetagelsen af kriminalforsorgens øvrige behandlingsmæssige virksomhed - udnyttes mere effektivt.

Arbejdsgruppen er ligeledes enig i, at de dømtes beskæftigelse bør tilrettelægges efter de normer, herunder om arbejdstidens længde, om overarbejde mv., der gælder på arbejdsmarkedet i øvrigt. Som fremhævet af Beskæftigelsesudvalget er det imidlertid af afgørende betydning for varetagelsen af de ordens- og sikkerhedsmæssige opgaver i institutionen, at der sker en vis strukturering af det udstrakte fællesskab. En nedsættelse af arbejdstiden indebærer derfor, at de dømte skal beskæftiges på anden måde end med de aktiviteter, som udfylder pligten til beskæftigelse.

Kapitel 25. Forsorgsmæssig bistand.

25.1. Arbejdsgruppens kommissorium.

Arbejdsgruppens kommissorium indeholder ingen særskilte bemærkninger om den forsorgsmæssige bistand til indsatte.

25.2. Gældende ret.

25.2.1. Generelt om forsorgsarbejdet for dømte.

25.2.1.1. En samlet kriminalforsorg.

Indtil 1973 blev sanktioner i frihed i henhold til Justitsministeriets bemyndigelse i det væsentlige varetaget af Dansk Forsorgsselskab, der er en privat organisation, som i den nævnte henseende næsten udelukkende blev financieret gennem statstilskud.

På grundlag af betænkning nr. 631/1972 om den fremtidige fordeling af arbejdsopgaverne på kriminalforsorgens område mellem forsorgsselskabet og fængselsvæsenet overtog staten den 1. april 1973 forsorgsselskabets hidtidige virksomhed med hensyn til personundersøgelser, tilsyn med betinget dømte og prøveladte mv. samt driften af selskabets institutioner (pensioner), jf. lov nr. 114 af 28. februar 1973 og cirkulære af 28. marts 1973 om ændring af kriminalforsorgens organisation (KC A-l-2). Hovedargumentet for integrationen var den kriminalpolitiske udvikling bort fra frihedsberøvende sanktioner og i denne forbindelse det principielle synspunkt, at en samlet ledelse af kriminalforsorgen er en forudsætning for en tilfredsstillende, løbende koordinerende planlægning af den fremtidige kriminalpolitik omfattende hele sanktionssystemet.

Umiddelbart efter integrationen blev der nedsat et planlægningsudvalg vedrørende det samlede forsorgsarbejde indenfor kriminalforsorgen. Udvalget afgav betænkning nr. 752/1975 om Kriminalforsorg - Socialforsorg. De af udvalget fremsatte forslag vedrørende forsorgsarbejdet for kriminalforsorgens klienter danner grundlag for den nuværende organisation af forsorgssektoren, herunder kriminalforsorgen i frihed.

25.2.1.2. Formål og midler.

Forsorgsarbejdets placering i sanktionsystemet bygger på en antagelse af, at risikoen for tilbagefald i de fleste former for kriminalitet vil mindskes i takt med en forbedring eller en stabilisering af den dømtes personlige og sociale forhold og relationer. Specielt for så vidt angår kriminalforsorgens tilsynsvirksomhed formulerede planlægningsudvalget den nævnte sammenhæng således: Formålet er specialpræventivt, ved at holde sig underrettet om den domfældtes forhold og ved indvirkning på hans personlige, arbejdsmæssige og sociale problemer at mindske risikoen for ny kriminalitet (Betænkningens bind I, p 117). Formuleringen sigter på tilsynets effekt i forhold til den enkelte klient. Det i tilsyn og eventuelle særvilkår liggende indgreb i den personlige frihed må tillige antages at have

en vis generalpræventiv effekt. Forsorgsarbejdet, herunder forsorgsarbejdet i frihed, må således anses for et væsentligt middel til at fremme retssystemets og dermed den samlede kriminalforsorgs overordnede målsætning, der er at forebygge kriminalitet, herunder tilbagefald i kriminalitet.

Med henblik på at fremme det nævnte formål og samtidig give grundlag for det bedst mulige samarbejde med det almindelige sociale system foreslog planlægningsudvalget, at forsorgsarbejdet i kriminalforsorgen gennemføres efter følgende 4 principper: Tidligtprincippet, nærhedsprincippet, kontinuitetsprincippet og koordineringsprincippet. Der henvises herom til betænkningens bind I, kapitel 5.

Den nuværende organisation af kriminalforsorg i frihed og i institution og de gældende regler om varetagelse af forsorgsarbejdet for kriminalforsorgens klientel bygger i vidt omfang på de nævnte principper. Som følge heraf er der et meget tæt samarbejde mellem kriminalforsorgens afdelinger, kriminalforsorgens pensioner mv. og fængslernes forsorgsafdelinger. Det findes derfor hensigtsmæssigt at beskrive organisation og arbejdsopgaver i sammenhæng.

25.2.1.3. Organisation og arbejdsopgaver i hovedtræk.

Af cirkulærskrivelse af 29. juni 1973 vedrørende organisationsplan for de under Direktoratet for Kriminalforsorgen hørende institutioner og afdelinger (KC A-2-3) fremgår bl.a. forsorgssektorens organisation.

Til hvert fængsel (incl. Københavns Fængsler, men bortset fra statsfængslet i Gribskov) er knyttet en forsorgsafdeling, der ledes af en forsorgsleder, hvis umiddelbart overordnede er fængselsinspektøren. Forsorgsafdelingerne betjener tillige de under fængslerne hørende særlige fængselsafdelinger og i nødvendigt omfang tillige særlige institutioner for korttidsstraffede (hæftedømte). Der er for tiden ansat knap 60 forsorgsmedarbejdere i fængslernes forsorgsafdelinger (september 1986). Forsorgsmedarbejderne bistås af det i øvrigt til anstalterne knyttede administrationspersonale. Den forsorgsmæssige forpligtelse omfatter mellem 1.900 og 2.000 indsatte.

Der er ikke ansat forsorgsmedarbejdere ved arresthusene, jf. nedenfor om den forsorgsmæssige betjening af de indsatte i disse institutioner.

Kriminalforsorgen råder for tiden over 8 pensioner mv., der ledes af en forstander, der organisatorisk står direkte under Direktoratet for Kriminalforsorgen. Ved pensionerne er for tiden ansat knap 50 forsorgs- og pædagogisk uddannede medarbejdere. Ca. 5 medarbejdere er ansat med henblik på varetagelse af administrative arbejdsopgaver. Geografisk er 5 institutioner placeret på Sjælland, heraf 4 i Københavnsområdet, og 3 institutioner i Jylland. En nærmere beskrivelse findes i kriminalforsorgens årsberetning 1986, p 99 ff. Den samlede kapacitet er for tiden på ca. 150 pladser, varierende i den enkelte institution fra 10 til 40 pladser. I pensionerne optages fortrinsvis personer, der er under tilsyn af kriminalforsorgen og indsatte under udstationering, jf. straffelovens § 35, stk. 2. Endvidere modtages domfældte, der er omfattet af straffelovens § 49, stk. 2, og sigtede, der anbringes i medfør af retsplejelovens § 765. Endelig modtages i et vist omfang personer tilhørende særlige risikogrupper, fx personer der tidligere

har været under tilsyn af kriminalforsorgen.

Kriminalforsorgen i frihed varetages for tiden af ca. 20 afdelinger, der ledes af en afdelingsleder, der organisatorisk står direkte under Direktoratet for Kriminalforsorgen. I afdelingerne er beskæftiget ca. 150 forsorgsmedarbejdere og ca. 90 administrative medarbejdere, i alt ca. 240 ansatte. Hertil kommer ca. 1.000 honorarlønnede tilsynsførende og personundersøgere. Endvidere er der tilknyttet et antal lægekonsulenter. I overensstemmelse med nærheds- og koordineringsprincippet er den nuværende struktur således, at der i hvert amt findes en afdeling, der følger amtets grænser. Afdelingskontoret er normalt beliggende i samme by som amtets socialcenter. Herudover er der i større provinsbyer oprettet ca. 10 lokalkontorer, der organisatorisk hører under afdelingskontoret i det pågældende amt. I Århus amt er der 3 geografisk afgrænsede afdelinger, medens Hovedstadsområdet - København og Frederiksberg kommuner og Københavns Amt - er opdelt i 6 geografisk afgrænsede afdelinger med afdelingskontoret placeret inden for det geografiske område. Hertil kommer specielt for Hovedstadsområdet en afdeling for samfundstjeneste.

Afdelingernes hovedopgave er at foretage personundersøgelse af og føre tilsyn med personer, der har bopæl inden for afdelingens geografiske område. I 1987 foretog afdelingerne ca. 3.500 personundersøgelser og førte til stadighed tilsyn med ca. 4.100 personer. I begge relationer og navnlig med hensyn til personundersøgelser er der tale om en stigning i antal de seneste 5 år. Yderligere stigninger i antallet må forventes i de kommende år, særligt hvis forsøget med samfundstjeneste videreføres som en permanent strafferetlig sanktion. Således har en væsentlig del af stigningen i antallet af personundersøgelser sammenhæng med begæring om personundersøgelse i sager, hvori samfundstjeneste kunne være en mulighed. På den anden side vil en eventuel begrænsning af prøveløsladelsesinstituttet kunne medføre et fald i tilsynstallet. Blandt afdelingernes opgaver er endvidere varetagelsen af forsorgsarbejdet for indsatte i arresthusene inden for den enkelte afdelings geografiske område. Organisatorisk er afdelingen i denne henseende underlagt arrestinspektøren for så vidt angår spørgsmål, der vedrører indsættelsen (varetægt eller straf fuldbyrdelse). Forpligtelsen omfatter såvel varetægtsarrestanter som afsonere. Forpligtelsen omfatter mellem 1.000 og 1.100 indsatte i arresthusene og mellem 500 og 600 indsatte i Københavns Fængsler. De indsatte i Københavns Fængsler betjenes af den afdeling i hovedstadsområdet, hvor de indsatte senest har haft bopæl, eller af forsorgsafdelingen i Københavns Fængsler (fx udenlandske indsatte).

25.2.1.4. Forsorgsarbejdet i praksis.

Den ovenfor skitserede fordeling af forsorgsarbejdet mellem de forskellige tjenestesteder fremgår bl.a. af Justitsministeriets cirkulære af 28. december 1982 om varetagelse af forsorgsarbejdet vedrørende indsatte i kriminalforsorgens anstalter og arresthusene med følgeskrivelse af samme dato (KC C-l-4 og 5).

I cirkulæret fastslås det principielle udgangspunkt, at det forsorgsmæssige arbejde med kriminalforsorgens klientel varetages af det tjenestested, der aktuelt har klienten i tilsyn eller i fængsel. I arbejdet med den enkelte klient er det enkelte

tjenestested imidlertid forpligtet til at samarbejde med de tjenestesteder, hvor klienten har haft eller senere formodes at få tilknytning. I overensstemmelse hermed forudsættes det, at de tjenestesteder, der aktuelt har ansvaret for den indsatte, giver underretning til og samarbejder med de tjenestesteder, der senere skal overtage det forsorgsmæssige arbejde med den pågældende. Af særlig betydning for kontinuitet og koordinering er den forsorgsjournal mv., der føres om den enkelte klient. I cirkulæret bestemmes det, at afdelingen ved indkaldelse eller overførsel til straf udståelse i fængsel sender alle relevante oplysninger til fængslet. Fængslet underretter afdelingen om indsættelsen og sender samtidig oplysninger om strafberegning mv. Ved prøveløsladelse med tilsyn sendes forsorgs journalen til den afdeling, der skal føre tilsynet.

Den forsorgsmæssige bistand til den enkelte kan herefter skitseres således:

På grund af det lokale samarbejde med det sociale system, skole og politi vil afdelingen ofte have kendskab til særligt truede grupper af unge. Den første kontakt med klienten vil normalt blive etableret i forbindelse med foretagelse af personundersøgelse eller den pågældendes indsættelse i arresthus som følge af varetægtsfængsling. Resulterer sagens behandling i en betinget dom med tilsyn af kriminalforsorgen, føres tilsynet af den samme afdeling og så vidt muligt den samme medarbejder, der har forestået personundersøgelse og den forsorgsmæssige bistand under arresthusopholdet. Får klienten fx som varetægtssurrogat eller i forbindelse med tilsynsarbejdet ophold i en af kriminalforsorgens pensioner eller i en institution uden for kriminalforsorgen, varetages det forsorgsmæssige arbejde af institutionen i samarbejde med bopælsafdelingen. Også i tilfælde af senere betingede sanktioner mv. vil det forsorgsmæssige arbejde blive varetaget af en medarbejder fra bopælsafdelingen.

Såfremt sagens behandling resulterer i en frihedsberøvende foranstaltning, vil afdelingens medarbejder kunne bistå klienten vedrørende spørgsmål om fx udsættelse med strafudståelsen og afsoningssted. Ved indsættelsen overgår den forsorgsmæssige forpligtelse til fængslets forsorgsafdeling. Bliver klienten under strafudståelsen i medfør af straffelovens § 49, stk. 2, eller som udstationeret overført til en af kriminalforsorgens pensioner eller til en institution uden for kriminalforsorgen, varetages forsorgsarbejdet fortsat af fængslets forsorgsafdeling i samarbejde med den pågældende institution.

Hvor fængselsopholdet er af længere varighed, inddrages kriminalforsorgens afdeling normalt kun i den del af arbejdet, der har relation til tiden efter fængselsopholdet. Prøveløslades den pågældende med tilsyn, varetages forsorgsarbejdet på ny af bopælsafdelingens medarbejder. Kontinuiteten i den forsorgsmæssige bistand søges således fastholdt, men afbrydes dog i forbindelse med fængselsophold eller ved bopælsskift.

De enkelte afdelinger har inden for deres geografiske område opbygget et nært samarbejde med de myndigheder, institutioner mv., der i øvrigt formidler samfundets almindelige tilbud om bistand, herunder særligt det almindelige sociale system. Som senest vist ved Beskæftigelsesudvalgets undersøgelser af de indsatte i kriminalforsorgens fængsler, er kriminalforsorgens klientel gennemgående så dårligt udrustet i bl.a. social og uddannelsesmæssig henseende, at de ikke uden

støtte er i stand til at gøre brug af samfundets almindelige tilbud til borgerne. Klientens ofte mangeartede problemer kræver en koordineret indsats, der lettes af det nævnte nære samarbejde med de lokale myndigheder mv.

25.2.2. Særligt om den forsorgsmæssige betjening af indsatte.

25.2.2.1. Forsorgspersonalet har ansvaret for, at det forsorgsmæssige arbejde udføres i fængslerne og arresthusene, jf. Justitsministeriets cirkulære af 28. december 1982 om varetagelse af forsorgsarbejdet vedrørende indsatte i kriminalforsorgens anstalter og arresthusene. Arbejdet udføres i samarbejde med det øvrige personale, som har pligt til at gøre sig bekendt med de eventuelle problemer af forsorgsmæssig art, som den indsatte måtte have, med henblik på selv at bistå den indsatte eller formidle den nødvendige kontakt til forsorgspersonalet.

For så vidt angår arresthusene forudsættes det, at en medarbejder fra den lokale afdeling jævnligt - mindst en gang om ugen - aflægger besøg i arresthuset.

Formålet med forsorgsarbejdet i fængsel eller arresthus er dels at yde den indsatte bistand til afhjælpning af personlige og sociale ulemper, som følger af frihedsberøvelsen, dels at søge at forbedre den indsattes muligheder for at leve en kriminalitetsfri tilværelse. Af dette dobbelte formål er det første led betinget af frihedsberøvelsen, medens det sidste, fremadrettede led svarer til det overordnede formål for alt kriminalforsorgens forsorgsarbejde, jf. ovenfor pkt. 25.2.1.2.

25.2.2.2. Efter retsplejelovens § 776 fastsætter Justitsministeren nærmere regler om behandlingen af varetægtsarrestanter og om den bistand, der ydes dem for at begrænse de erhvervsmæssige, sociale og personlige ulemper, som følger af varetægten. I overensstemmelse hermed er forpligtelsen præciseret i § 1, stk. 2, i Justitsministeriets bekendtgørelse af 12. september 1978 om ophold i varetægtsfængsel (KC E-l-1). Det tilføjes i bestemmelsen, at der herudover bør tilbydes bistand til løsning af andre tilsvarende problemer. Med henblik på forpligtelsen bestemmes det yderligere i § 25 i bekendtgørelsen, at institutionens personale ved en personlig samtale snarest efter indsættelsen skal give varetægtsarrestanten mulighed for at redegøre for eventuelle problemer af personlig karakter, ligesom det pålægges personalet at sætte varetægtsarrestanten i forbindelse med socialforvaltningen eller andre offentlige myndigheder for så vidt angår problemer, til hvis løsning personalet ikke selv kan eller skal yde bistand.

Selvom en tilsvarende forpligtelse til at begrænse følgerne af frihedsberøvelsen ikke udtrykkeligt er fastslået i forhold til indsatte under straffuldbyrdelse, antages en sådan forpligtelse at eksistere i praksis. Problemerne er naturligt særligt akutte i forbindelse med frihedsberøvelsens (pludselige) iværksættelse, men forpligtelsen omfatter også ydelse af bistand i forbindelse med senere opståede ulemper under fortsat varetægt eller under strafudståelsen. Ideelt er sigtet en fjernelse af enhver utilsigtet følge af frihedsberøvelsen for den indsatte og de pårørende, jf. herved princippet i § 19, stk. 1, i fuldbyrdelsesbekendtgørelsen (KC E-2-1).

25.2.2.3. Der er hverken for varetægtsarrestanter eller for dømte fastsat udtrykkelige bestemmelser om den fremadrettede side af forsorgsarbejdet. For så vidt svarer funktionen til hjælpefunktionen overfor tilsynsklienten, jf. nedenfor kapitel 38 og afsnit VI, dog med de modifikationer, der er betinget af frihedsberøvelsen og dennes forventede varighed. Som omtalt ovenfor i kapitel 9 pkt. 9.3.2.1. skal væsentlige spørgsmål vedrørende de indsatte behandles af et råd, bestående af funktionærer ved institutionen. Der er i forbindelse med dette arbejde en særlig forsorgsmæssig forpligtelse til - i samarbejde med de øvrige personalegrupper - at tilvejebringe grundlaget for og afgive indstillinger om de nævnte spørgsmål, alt med sigte på en optimal situation for den indsatte efter løsladelsen.

25.3. Arbejdsgruppens overvejelser.

Arbejdsgruppen er opmærksom på den i retsplejelovens § 776 fastsatte forpligtelse til at yde bistand for at begrænse ulemper af varetægten.

Arbejdsgruppen finder, at en tilsvarende forpligtelse til at begrænse de ulemper, der følger af frihedsberøvelsen, bør lovfæstes også overfor den dømte indsatte.

Endvidere finder arbejdsgruppen, at der i en lov om straffuldbyrdelse bør optages en forpligtelse til at yde forsorgsmæssig bistand med et fremadrettet formål, det vil sige med henblik på at begrænse risikoen for ny kriminalitet. Denne forpligtelse skal endvidere ses i sammenhæng med arbejdsgruppens forslag om pligt til nærmere planlægning af afsoningsforløbet og tiden efter løsladelsen.

Sigtet med den nævnte bistand bør efter arbejdsgruppens opfattelse - ligesom det er tilfældet for så vidt angår de dømtes beskæftigelse i fritiden - være at opnå den størst mulige grad af selvhjulpethed. Arbejdsgruppen skal i den forbindelse henstille, at der i et tæt samarbejde med det til institutionen knyttede personale sker en indføring i de grundlæggende krav og færdigheder, der forudsættes for at kunne klare sig i et kompliceret samfund.

Det bør fremgå af lovforslaget, at forpligtelsen til at yde bistand efter den sociale lovgivning mv. primært påhviler de almindelige sociale myndigheder, men med fornøden hensyntagen til, at den pågældende er indsat i en institution under kriminalforsorgen. Den nærmere afgrænsning mellem de forpligtelser, der påhviler henholdsvis kriminalforsorgen og de almindelige sociale myndigheder, fremgår af anden lovgivning og er til stadighed undergivet ændringer. Den nævnte afgrænsning er derfor ikke egnet til optagelse i en lov om fuldbyrdelse af straf mv. Dog bør lovbestemmelsen fastslå institutionernes pligt til at varetage den centrale position som formidler af indsattes kontakt til og bistand fra andre personer, institutioner og myndigheder.

Arbejdsgruppen har overvejet, om det i en særlig lovbestemmelse burde fastslås, at kriminalforsorgen skal tilbyde forsorgsmæssig bistand til dømte i institutioner uden fastansatte forsorgsmedarbejdere. Det er imidlertid arbejdsgruppens generelle synspunkt, at den nærmere fordeling af kriminalforsorgens arbejdsopgaver ikke bør undergives lovregulering, og arbejdsgruppen stiller derfor

ikke forslag om en sådan bestemmelse. Arbejdsgruppen forudsætter imidlertid, at forsorgsmæssig bistand tilbydes jævnligt og mindst én gang om ugen til alle indsatte uanset afsoningsinstitution.

Der henvises i øvrigt til § 31, stk. 2 og § 42 i arbejdsgruppens udkast til forslag til lov om fuldbyrdelse af straf mv.

Kapitel 26. Sundhedsmæssig bistand.

26.1. Arbejdsgruppens kommissorium.

Arbejdsgruppens kommissorium indeholder ingen særskilte bemærkninger vedrørende spørgsmålet om sundhedsmæssig bistand til indsatte.

26.2. Gældende ret.

26.2.1. Generelt om sundhedsarbejdet for de dømte.

Ved fastsættelsen af regler om den sundhedsmæssige bistand til indsatte i kriminalforsorgens fængsler og arresthuse har det været et hovedsynspunkt, at de indsatte - med de begrænsninger, der følger af institutionsopholdet - skal have tilbudt den samme sundhedsmæssige bistand som andre borgere i samfundet.

Til at forestå sundhedsarbejdet er der i de fleste fængsler ansat læger samt fængselssygeplejersker, og der er til de fleste fængsler knyttet speciallæger i psykiatri. I en række fængsler er der indrettet særlige sygeafdelinger, hvor syge indsatte kan indlægges og behandles. Anstalten ved Herstedvester modtager indsatte, der har særligt behandlingsbehov, og denne anstalt er personalemæssigt indrettet herpå.

Også til Københavns Fængsler, hvorunder Vestre Hospital hører, er der knyttet et antal læger og sygeplejersker. Udover at fungere som sygeafdeling for Københavns Fængsler modtager Vestre Hospital - under visse nærmere angivne betingelser - indsatte til behandling fra hele kriminalforsorgens institutionssystem.

De indsatte i arresthusene behandles som alt overvejende hovedregel af den stedlige embedslæge, jf. embedslægeloven § 6, stk. 2.1 nogle af de større arresthuse er der tillige ansat fængselssygeplejersker.

26.2.2. Gældende regler for den sundhedsmæssige bistand til indsatte i kriminalforsorgens fængsler og arresthuse.

26.2.2.1. Sygesikringsloven.

I medfør af § 1, stk. 6 i lovbekendtgørelse nr. 490 af 21. juli 1986 om offentlig sygesikring (sygesikringsloven) kan der bl.a. fastsættes nærmere regler om, i hvilken udstrækning lovens ydelser tilkommer personer, der er indsat i kriminalforsorgens fængsler og arresthuse. Socialministeriet har i henhold til denne bestemmelse ved bekendtgørelse af 17. marts 1976 om sygesikringsret fastsat, at indsatte ikke har adgang til sygesikringslovens ydelser, såfremt der under opholdet i fængsel eller arresthus er draget omsorg for deres sygesikring, og opholdet skønnes at ville vare 3 måneder eller mere.

26.2.2.2. Sygehusloven.

Med hensyn til sundhedsmæssig behandling af indsatte er det udgangspunktet, at al behandling, der kræver hospitalsindlæggelse, skal ske på de almindelige

sygehuse.

I henhold til § 5, stk. 1 i lov nr. 541 af 27. september 1982 om sygehusvæsenet (sygehusloven) skal hver amtskommune yde vederlagsfri behandling ved sit sygehusvæsen til personer, der enten har bopæl i amtskommunen eller - med bopæl andet steds i Danmark - midlertidigt opholder sig i amtskommunen. Opholdsamtskommunen skal dog ikke yde vederlagsfri behandling, hvis hensigten med det midlertidige ophold har været at opnå sygehusbehandling, hvis patienten tåler at blive flyttet til et sygehus i bopælsamtskommunen, eller hvis patienten i øvrigt ikke trænger til øjeblikkelig hjælp.

I forbindelse med indlæggelse på almindeligt sygehus anses indsatte for i sygehuslovens betydning at have bopæl i fængslet/arresthuset, hvis der er tilsigtet eller i øvrigt faktisk bliver tale om et ophold af længere varighed, hvorved forstås 3 måneder eller mere. Ophold af kortere varighed end 3 måneder i fængsel/arresthus giver ikke bopæl i sygehuslovens betydning. Såfremt ophold i fængsel/arresthus ikke er af længere varighed, vil den indsatte i tilfælde af sygdom, der kræver hospitalsindlæggelse, herefter som udgangspunkt blive overført til almindeligt sygehus i sin bopælsamtskommune.

26.2.2.3. Bistandsloven.

Med hjemmel i bistandsloven har Socialministeriet ved bekendtgørelse nr. 448 af 24. juni 1987 som ændret ved bekendtgørelse af 20. januar 1988 om kontanthjælp til særlige persongrupper (KC H-5-5) bestemt, at udgifter til tandbehandling o.l. behandling samt til briller og andre hjælpemidler til indsatte, der udstår straf eller er varetægtsfængslet i en af kriminalforsorgens institutioner, ikke kan dækkes efter bistandsloven.

26.2.2.4. Kriminalforsorgens bestemmelser.

Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen, har fastsat egne supplerende regler for den sundhedsmæssige behandling af de indsatte. I medfør af fuldbyrdelsesbekendtgørelsen skal institutionen sørge for, at den indsatte undergives lægeundersøgelse, vaccination og andre forebyggende foranstaltninger, som af sundhedsmæssige hensyn findes påkrævet (KC E-2-1). Under sygdom behandles de indsatte af institutionens læge, ligesom de i nødvendigt omfang undergives speciallægebehandling. Såfremt det af lægelige grunde findes tilrådeligt, indlægges de indsatte på sygehus eller overføres til anden institution under kriminalforsorgen med sygeafdeling eller specialafdeling. De indsatte skal følge lægens anvisninger, herunder lade udtage blodprøver og lignende i den udstrækning, som det findes påkrævet for at gennemføre en behandling eller en almindelig sundhedskontrol. Det er endvidere bestemt, at Direktoratet for Kriminalforsorgen kan udfærdige regler om de indsattes adgang til tandeftersyn og behandling.

I det omfang, som udgifterne til de indsattes behandling ikke afholdes efter fx sygesikringsloven, sygehusloven, arbejdsskadeforsikringsloven eller andre bestemmelser, afholdes udgiften af kriminalforsorgen eller helt eller delvis af den indsatte selv.

26.2.3. Sundhedstjenesten i praksis.

26.2.3.1. Generelt.

Snarest muligt efter indsættelsen i fængsel eller arresthus skal den indsatte møde til en konsultation hos institutionens læge, og denne skal tilbyde den indsatte at få foretaget en almindelig lægeundersøgelse samt de undersøgelser, som i de enkelte tilfælde findes påkrævet, jf. Justitsministeriets cirkulære af 20. september 1978 om lægeundersøgelse ved indsættelse i kriminalforsorgens anstalter og arresthusene (KC G-6-7). Indsatte, der bliver syge, behandles af institutionens læge, der tillige kan henvise til speciallægebehandling eller behandling på sygehus.

Syge indsatte indlægges på fængslets sygeafdeling. Findes der ikke en egentlig sygeafdeling på det pågældende fængsel, forbliver den indsatte på de almindelige afdelinger eller overføres til et fængsel med en sygeafdeling, såfremt lægen finder det tilrådeligt. Endvidere kan indsatte, såfremt det er nødvendigt, indlægges på almindeligt sygehus eller overføres til Vestre Hospital.

Justitsministeriet har i cirkulære af 29. august 1983 om anbringelse af personer, der er idømt frihedsstraf eller forvaring, og om overførsel af indsatte mellem kriminalforsorgens institutioner (KC F-3-10) fastsat nærmere regler for, hvornår der kan ske overførsel til Vestre Hospital.

Ved en del af kriminalforsorgens institutioner er der som nævnt ansat psykiatriske/psykologiske konsulenter, der bl.a. kan rådgive institutionsledelsen og udfærdige erklæringer til brug for institutionsledelsen, fx i forbindelse med ansøgning om sociale pensioner, udgang, prøveløsladelse mv. Ganske kortvarig behandling af indsatte kan forestås af institutionens psykiatriske/ psykologiske konsulent. Såfremt der er behov for en længerevarende psykiatrisk behandling, må den indsatte normalt overføres til Anstalten ved Herstedvester eller til psykiatrisk sygehus.

På grund af faren for misbrug må indsatte ikke selv opbevare og administrere indtagelse af medicin. Justitsministeriet har ved cirkulære af 1. december 1977 fastsat retningslinier for medicinudlevering mv. til indsatte i kriminalforsorgens anstalter og arresthusene (KC G-6-3).

Indsatte i fængsler og arresthuse har adgang til akut og supplerende tandbehandling. Justitsministeriets cirkulære af 23. august 1978 om de indsattes adgang til tandbehandling og tandeftersyn (KC G-6-5) indeholder nærmere bestemmelser om, hvad der forstås ved akut og supplerende tandbehandling. Indsatte i arresthusene har som hovedregel alene adgang til akut tandbehandling, og kun i særlige tilfælde supplerende tandbehandling samt tandeftersyn.

26.2.3.2. Særligt om indsatte med psykiske lidelser.

Som nævnt i kapitel 13,pkt. 13.2.2.2.3. og 13.2.3.2.4. vil indsatte, der skønnes at have særligt behov for psykiatrisk bistand, i almindelighed blive anbragt i eller overført til Anstalten ved Herstedvester, der personalemæssigt er indrettet på modtagelsen af sådanne indsatte.

Sundhedsstyrelsen har senest ved skrivelse af 12. februar 1985 over for Direk-

toratet for Kriminalforsorgen godkendt, at de afsnit i Anstalten ved Herstedvester, som bruges til psykisk lidende indsatte, kan karaktiseres som særlige hospitalsafdelinger for sindssyge under psykiatrisk ledelse, således at der fortsat kan foretages lægelig behandling af sindssyge i Anstalten ved Herstedvester i henhold til lov nr. 118 af 13. april 1938 om sindssyge personers hospitalsophold. Sundhedsstyrelsen har i den forbindelse lagt vægt på, at det forudsættes, at de ansvarlige læger har det endelige behandlingsmæssige ansvar, svarende til hvad der gælder for psykiatriske hospitalsafdelinger i almindelighed. Sundhedsstyrelsens godkendelse indebærer, at tvangsbehandling kan anvendes på anstalten på samme indikationer, som inden for det psykiatriske sygehusvæsen, dvs. over for psykotiske patienter, som enten er til fare for sig selv eller andre, eller hvor undladelse af behandling vil medføre, at udsigterne for patientens helbredelse - subsidiært afgørende bedring af tilstanden - væsentligt forringes.

Anstalten ved Herstedvester er - netop fordi det drejer sig om et fængsel - meget tilbageholdende med at anvende tvangsbehandling. I de situationer, hvor problemet bliver aktuelt, forsøger man at få den indsatte indlagt på psykiatrisk afdeling. I enkelte situationer har man dog behandlet under tvang. Det kan fx dreje sig om svært psykotiske varetægtsarrestanter, som det ikke har været muligt at få overført til psykiatrisk sygehus.

Justitsministeriets lovafdeling har i anledning af et spørgsmål fra Folketingets Retsudvalg bekræftet, at tvangsmæssig behandling af psykiatriske lidelser hos indsatte på Anstalten ved Herstedvester sker i overensstemmelse med principperne i den gældende sindssygelovs § 8, stk. 1, og § 9, stk. 2, om tvangstilbageholdelse. Justitsministeriet har over for Retsudvalget tilkendegivet, at der ikke med Justitsministeriets forslag til lov vedrørende frihedsberøvelse og anden tvang i psykiatrien (L 76 1988/89) tilsigtes nogen ændring af den eksisterende retstilstand.

I svaret til Retsudvalget er der gjort opmærksom på, at Anstalten ved Herstedvester som en institution under kriminalforsorgen ikke direkte er omfattet af den foreslåede lovs stedlige anvendelsesområde, og det er anført, at der er behov for, at spørgsmålet om fremgangsmåden ved tvangsbehandling på Anstalten ved Herstedvester overvejes nærmere. Justitsministeriet har derfor efter aftale med denne arbejdsgruppe meddelt Folketingets Retsudvalg, at spørgsmålet om tvangsbehandling på Anstalten ved Herstedvester vil blive overvejet nærmere i arbejdsgruppen.

Justitsministeriets lovforslag er nu vedtaget som lov nr. 331 af 24. maj 1989 om frihedsberøvelse og anden tvang i psykiatrien.

26.3. Justitsministeriets Sundhedsudvalg.

26.3.1. Et af justitsministeren den 29. marts 1985 nedsat udvalg vedrørende den sundhedsmæssige betjening af de indsatte i kriminalforsorgen har i 1988 afgivet indstilling om sundhedstjenesten i kriminalforsorgen. Udvalgets indstilling vil blive forelagt til udtalelse hos en række myndigheder mv., hvorefter Justitsministeriet vil tage stilling til, hvilke af udvalgets forslag, der skal gennemføres.

26.3.2. Sundhedsudvalgets forslag i korte træk.

26.3.2.1. Udvalgets forslag bygger på det hovedsynspunkt, at kriminalforsorgens klientel i sundhedsmæssig henseende så vidt muligt skal sidestilles med befolkningen i almindelighed. Det er et grundprincip, som er slået fast i de europæiske fængselsregler fra 1987 og i de sundhedsmæssige ordninger, der er etableret i de øvrige nordiske lande. Ikke desto mindre har udvalget fundet det vigtigt at understrege dette princip, bl.a. fordi det nødvendiggør en udtrykkelig argumentation i de tilfælde, hvor princippet må fraviges. Sådanne fravigelser forekommer blandt udvalgets forslag, således at de indsatte i et vist omfang stilles anderledes end andre borgere.

Udvalget har drøftet, om der som et led i normaliseringen af de indsattes forhold burde være mulighed for, at de indsatte kunne vælge ikke at lade sig behandle af *institutionens læge*, men derimod af deres sædvanlige sygesikringslæge. På grund af en lang række betænkeligheder af ordens- og sikkerhedsmæssig karakter såvel som af lægelige grunde har udvalget ikke fundet grundlag for at anbefale ændringer i den gældende ordning, hvorefter det alene er arrestanter, der i et vist omfang har adgang til at benytte egen læge.

I medfør af embedslægelovens § 6, stk. 2 behandler embedslægeinstitutionens læger de indsatte i arresthusene inden for amtsrådskredsen, hvor der ikke er ansat arrest- eller fængselslæge eller fastsat anden særlig ordning. En del af Sundhedsudvalgets medlemmer fandt, at opgaven burde overføres til praktiserende læger, mens andre anbefalede opretholdelsen af den eksisterende ordning.

Såfremt embedslægerne fritages for hvervet, er der i udvalget enighed om, at en ordning, hvorefter der søges indgået en arresthuslægeoverenskomst, eventuelt efter tilsvarende principper som den overenskomst, der er indgået mellem Finansministeriet og Praktiserende Lægers Organisation om ansættelse af fængselslæger, vil være den bedste ordning. Udvalget er dog opmærksom på de økonomiske konsekvenser af en sådan ordning.

Under forudsætning af, at der kan tilvejebringes en ordning, hvorefter det kan pålægges lægen at tilse patienten i arresthuset, og hvor kriminalforsorgen har indflydelse på, hvilken alment praktiserende læge, der knyttes til arresthuset, samt hvor der afsættes tid til forskellige administrative opgaver mv., kan flertallet som alternativ gå ind for en kombination af de to forskellige ordninger, således at der ved de større arresthuse ansættes en arresthuslæge efter overenskomst svarende til den for fængselslæger gældende, og således at der ved de øvrige arresthuse etableres en ordning, hvorefter en bestemt læge (eventuelt et lægehus) for sygesikringens regning betjener samtlige indsatte, der har ret til ydelser i henhold til sygesikringsloven. Denne læge skal tillige betjene de øvrige indsatte, men skal for dette arbejde modtage honorar efter regning af Justitsministeriet.

Den obligatoriske lægeundersøgelse, der efter de gældende regler bør finde sted umiddelbart efter indsættelsen, foreslås afløst af en regel om, at der skal sikres etableret en *indledende kontakt* mellem den nyindsatte og en læge/sygeplejerske. Nogle specielle helbredsundersøgelser, som hidtil har været foretaget for særlige grupper af indsatte, er nu blevet afløst af en pligt til at foretage de for-

nødne undersøgelser, når dette efter et konkret skøn findes påkrævet, jf. Justitsministeriets cirkulære af 30. juni 1988 om ændring af cirkulære om lægeundersøgelse ved indsættelse i kriminalforsorgens anstalter og arresthusene (KC G-6-7).

Sundhedsudvalget har anbefalet, at *arbejdstilrettelæggelsen* for fængselssygeplejersker mv. sker under hensyntagen til de forslag, der er fremført i betænkning nr. 1058/1986 vedrørende Arbejde, Undervisning og Fritid. Sundhedsudvalget har tillige anbefalet, at der knyttes sygeplejersker til de arresthuse, der har en kapacitet på 45 indsatte eller derover. Til varetagelse af koordinerende og rådgivende funktioner med hensyn til sygeplejen inden for kriminalforsorgen foreslår udvalget, at der oprettes en funktion som sygeplejefaglig konsulent i kriminalforsorgen.

Sundhedsudvalget har fundet det velbegrundet, at der *til de lukkede fængslers sygeafdelinger knyttes fast opsynspersonale.* Tilsvarende gælder Vestre Hospital. Udvalget har fundet det ønskeligt, at der etableres efteruddannelse for "sygebetjentene", som er tilknyttet de lukkede fængslers sygeafdelinger og Vestre Hospital.

Sundhedsudvalget har udarbejdet ændrede retningslinier for *medicinudlevering mv.* til indsatte i kriminalforsorgens fængsler og aresthuse og finder det i den forbindelse hensigtsmæssigt, om der navnlig til brug for det opsynspersonale, der bistår ved udleveringen af medicin, og som i øvrigt har den tætte kontakt med de indsatte, tilvejebringes en lægemiddelvejledning.

Blandt de indsatte i kriminalforsorgens fængsler og arresthuse er der et ikke ubetydeligt antal, der periodisk eller måske under hele opholdet har behov for psykiatrisk støtte og behandling. Sundhedsudvalget finder, at dette behov i hovedsagen vil kunne imødekommes ved, at der til samtlige fængsler, der modtager fængselsdømte, knyttes en *psykiatrisk konsulent.*

For i konkrete tilfælde at muliggøre en mere intensiv psykologisk/psykiatrisk behandling af indsatte, har udvalget anbefalet, at der afsættes en *timepulje,* der kan finansiere en sådan behandling. Disse midler skal administreres af Direktoratet for Kriminalforsorgen og bevilges efter ansøgning i hvert enkelt tilfælde.

Sundhedsudvalget har foreslået, at den nuværende sondring mellem akut og supplerende *tandbehandling* ophæves, ligesom bestemmelsen om, at indsatte selv skal betale en del af udgiften til supplerende tandbehandling - højst 1/6 - ophæves. Efter udvalgets forslag bør indsatte have adgang til vederlagsfri tandbehandling under forudsætning af, at det drejer sig om tandbehandling, hvortil den offentlige sygesikring yder tilskud, at det efter en tandlægefaglig vurdering findes påkrævet at udføre den pågældende behandling, at behandling ikke uden ulempe kan afvente den indsattes løsladelse, og at den indsatte ikke selv har midler til at betale den del af udgiften, som ville påhvile andre borgere. For så vidt angår arrestanter og korttidsafsonere med en samlet opholdstid i kriminalforsorgens institutioner på under 3 måneder, bør disse efter Sundhedsudvalgets opfattelse normalt kun have adgang til at få foretaget den absolut nødvendige tandbehandling.

26.3.2.2. Særlig for så vidt angår *Anstalten ved Herstedvester*, har der i Sundhedsudvalget været enighed om, at der fortsat vil være behov for en sådan institution. Sundhedsudvalget har fundet det rigtigt at understrege vigtigheden af, at anstalten vil være i stand til med meget kort varsel og gerne akut at kunne modtage indsatte, som har eller er ved at udvikle symptomer, der tyder på tilstedeværelsen af en psykisk sygdom, og som det af andre grunde ikke er muligt at indlægge på psykiatrisk hospital. For at muliggøre en bedre udnyttelse af anstaltens kapacitet har Sundhedsudvalget anbefalet, at der så vidt muligt sker en yderligere udjævning af skellene mellem de almindelige afdelinger og de mange specialafdelinger i anstalten.

Sundhedsudvalget er på baggrund af overvejelserne om anstaltens funktion nået til enighed om, at Anstalten ved Herstedvester bør modtage følgende kategorier af afsonere:

- Domfældte, som er omfattet af straffelovens § 69, og som har behov for psykiatrisk behandling.
- Ikke-psykotiske, men dog på anden måde psykisk afvigende indsatte, der har behov for psykiatrisk behandling, eller har behov for at være på en anstalt med specialiseret personale.
- Akutte tilfælde til nærmere observation og behandling.
- Arrestanter med behov for psykiatrisk behandling eller med behov for at være på en anstalt med specialiseret personale.
- Sædelighedskriminelle, der placeres på anstalten med henblik på vurdering af muligheden for psykiatrisk/ sexologisk behandling.

Sundhedsudvalget har i forbindelse med overvejelserne vedrørende Anstalten ved Herstedvester beskæftiget sig med spørgsmålet om anvendelse af tvangsbehandling, idet visse psykotiske patienter på grund af manglende sygdomserkendelse under tiden nægter at modtage medikamentel antipsykotisk behandling. Sundhedsudvalget har bemærket sig, at Sundhedsstyrelsen har godkendt, at tvangsbehandling kan anvendes på anstalten på samme indikationer, som inden for det psykiatriske sygehusvæsen. Sundhedsudvalget har særligt drøftet den af Justitsministeriets udvalg vedrørende sindslidendes retsstilling afgivne betænkning nr. 1109/1987 og det heri indeholdte udkast til forslag til lov om frihedsberøvelse og anden tvang i psykiatrien. Sundhedsudvalget har fundet det selvfølgeligt, at de regler vedrørende tvangsbehandling (lovforslagets kapitel 4), som vil blive indeholdt i en sådan kommende lov, også skal iagttages af Anstalten ved Herstedvester. Sundhedsudvalget har i øvrigt i forbindelse hermed anbefalet, at den nuværende praksis, hvorefter Anstalten ved Herstedvester er særdeles tilbageholdende med at anvende tvang i behandlingen, opretholdes.

Sundhedsudvalget har endvidere særligt overvejet, hvorvidt bestemmelsen i § 17, stk. 2 i udkastet til forslag til lov om frihedsberøvelse og anden tvang i psykiatrien skal kunne finde anvendelse i Anstalten ved Herstedvester i analogi med reglerne om tvangsbehandling. Efter den pågældende bestemmelse kan lægen bestemme, at patienten om fornødent med magt skal have et beroligende middel, såfremt dette er af afgørende betydning for bedring af en meget urolig patients tilstand.

Det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, at en sådan beroligende indsprøjtning under anvendelse af magt over for en meget urolig patient dels kan være påkrævet af helbredsgrunde, idet en bedring af patientens tilstande i visse tilfælde forudsætter, at den pågædende falder i søvn, dels efter omstændighederne kan være et mindre vidtgående indgreb end at fastholde en patient igennem et ikke helt kort tidsrum eller at bæltefiksere patienten. Videre fremgår det, at det må bero på en helt konkret vurdering, hvilket middel, der i den givne situation er det mindst indgribende.

Sundhedsudvalget har fundet det udelukket, at bestemmelsen kan finde anvendelse i andre af kriminalforsorgens institutioner end Anstalten ved Herstedvester. Som det fremgår, retter bestemmelsen sig mod en lille gruppe personer, der udviser en meget urolig adfærd. Traditionelt løser man disse problemer inden for kriminalforsorgen, herunder også på Anstalten ved Herstedvester, ved at anvende sikringsmidler. Visse af de indsatte på Anstalten ved Herstedvester, der - uden at være egentlig sindssyge - periodisk udviser en meget urolig og forstyrrende adfærd, svarer utvivlsomt til de patienter på en psykiatrisk afdeling, som der er tænkt på i lovforslagets § 17, stk. 2. Imidlertid har en overvejende del af Sundhedsudvalget fundet, at de særlige fængselsmæssige hensyn gør det særdeles betænkeligt at indføre en sådan ordning selv i Anstalten ved Herstedvester, ligesom det har været fremført, at der kan bestå en vis risiko for udglidning. Endelig har det været anført, at kriminalforsorgen som straffuldbyrdende myndighed bør være tilbageholdende, når der er tale om anvendelse af medikamentelle tvangsindgreb af denne karakter. Sundhedsudvalget har derfor ikke kunnet anbefale, at bestemmelsen finder anvendelse i kriminalforsorgen.

Endelig har Sundhedsudvalget foretaget en *undersøgelse over medicinforbruget* i kriminalforsorgens fængsler og udvalgte arresthuse, og har på denne baggrund fundet det anbefalelsesværdigt, at der udformes en positiv-liste, der som udgangspunkt bør anvendes i kriminalforsorgens institutioner. Sundhedsudvalget har anbefalet, at der oprettes en lægemiddelkomité for kriminalforsorgen til at følge forbruget af medicin i kriminalforsorgens institutioner. Endvidere bør der med passende mellemrum foretages medicinundersøgelser af den karakter, som Sundhedsudvalget har foretaget. Sådanne undersøgelser kan danne grundlag for de lægelige konsulenters instruktionsvirksomhed og lægemiddelkomitéens virke.

26.4. Arbejdsgruppens overvejelser.

Arbejdsgruppen kan tiltræde Sundhedsudvalgets hovedsynpunkt, hvorefter indsatte i sundhedsmæssig henseende så vidt muligt skal sidestilles med andre borgere i samfundet. Dette hovedsynspunkt er i øvrigt i overensstemmelse med det princip, at en frihedsstraf skal afsones uden andre begrænsninger end sådanne, der er en følge af selve frihedsberøvelsens gennemførelse.

Arbejdsgruppen finder, at de indsattes ret til sundhedsmæssig bistand bør fastslås i en lov om fuldbyrdelse af straf mv. Under hensyn til, at Sundhedsudvalget netop har afgivet sin indstilling, og at denne er forelagt for en række myndig-

heder mv. til udtalelse, finder arbejdsgruppen - også efter sin sammensætning - ikke grundlag for i øvrigt at fremkomme med bemærkninger til Sundhedsudvalgets indstilling. I sit udkast til forslag til lov om fuldbyrdelse af straf mv. har arbejdsgruppen derfor som udgangspunkt blot fastslået, at de indsatte har ret til lægebehandling og anden sundhedsmæssig bistand efter nærmere regler, som fastsættes af justitsministeren. For at sikre, at de regler, der nu er blevet fastsat vedrørende anvendelsen af tvangsbehandling i psykiatrien, også skal gælde for sådan behandling foretaget af Anstalten ved Herstedvester, og for at sikre, at anstalten i øvrigt kun kan foretage sådan behandling med Sundhedsstyrelsens godkendelse, foreslås disse betingelser udtrykkeligt præciseret i lovforslaget.

Der henvises i øvrigt til § 43 i arbejdsgruppens udkast til forslag til lov om fuldbyrdelse af straf mv.

Kapitel 27. Fritiden.

27.1. Arbejdsgruppens kommissorium.

Arbejdsgruppens kommissorium indeholder ingen særskilte bemærkninger vedrørende spørgsmålet om tilrettelæggelsen af de indsattes fritid under straffuldbyrdelsen.

27.2. Gældende ret.

27.2.1. Efter § 16 i fuldbyrdelsesbekendtgørelsen (KC E-2-1) skal de indsatte i fritiden have passende muligheder for at holde sig orienterede ved avislæsning, gennem radio og fjernsynsudsendelser mv. Der skal være adgang til lån af bøger og tidsskrifter og så vidt muligt være tilbud om fritidsundervisning og forskellige former for sportsudøvelse. Efter stk. 2 i bestemmelsen fastsætter institutionens leder regler om, hvilke tidsrum de indsatte dagligt kan anvende til fælles fritidsaktiviteter. Efter § 17 i bekendtgørelsen skal de indsatte i almindelighed have adgang til dagligt at tilbringe mindst 1 time i fri luft. På arbejdsfri dage skal der så vidt muligt være adgang til yderligere ophold i fri luft.

27.2.2. De indsatte har adgang til selv at skaffe sig og medtage aviser, bøger, blade, radio og tv mv. i overensstemmelse med reglerne om medbringelse og anskaffelse af egne effekter, jf. nærmere ovenfor i kapitel 21.

Alle indsatte har adgang til via det offentlige *biblioteksvæsen* at låne bøger. De praktiske ordninger er imidlertid forskellige, betinget af bygningsmæssige og økonomiske forhold. Ved nogle fængsler er gennemført en ordning, hvorefter fængslernes biblioteker er filialer af det almindelige (kommunale) biblioteksvæsen og betjenes af bibliotekarer herfra. I andre fængsler og i alle arresthusene leverer det lokale bibliotek til opbevaring i institutionen en (mindre) bestand af bøger, der udskiftes med jævne mellemrum. Yderligere bøger kan fås ved rekvisition. Enkelte fængsler betjenes af biblioteket via en bogbus, og endelig har enkelte (åbne) fængsler etableret en ordning, hvorefter indsatte, der ønsker at låne bøger på biblioteket, sammen transporteres til det lokale bibliotek en eller to gange ugentlig.

Med hensyn til *aviser* er det ikke fastlagt i fuldbyrdelsesbekendtgørelsen eller i cirkulæreform, hvorledes disse skal gøres tilgængelige. I praksis vil der imidlertid ved institutionens foranstaltning være abonnement på en eller flere aviser til brug i hver afdeling. De indsatte har medindflydelse på valget af avis(er). Institutioner, der har eget bibliotek, vil også abonnere på tidsskrifter.

Det er heller ikke omtalt i bestemmelserne, hvorledes adgangen til at overvære *radio- og fjernsynsudsendelser* skal lægges tilrette. I afdelinger med fælles opholdsrum vil der normalt være fælles radio og tv. I andre afdelinger, herunder i isolationsafdelinger og i arresthuse, er det efterhånden gældende praksis, at de indsatte skal kunne høre radio i cellen, eventuelt ved en af institutionen udlånt radio. Det samme er tilfældet i lukkede fængsler, hvor de indsatte er indelåst i cel-

len i ca. 8 timer fra ca. kl. 22.00. En tilsvarende ordning er (endnu) ikke praksis for så vidt angår muligheden for at se tv.

27.2.3. På grundlag af en undersøgelse til brug for Beskæftigelsesudvalget af fængslernes ressourcer til bl.a. fritidsbeskæftigelse af de indsatte (Betænkningens bind 3, p 155) kan anføres følgende om de nuværende fysiske rammer.

Hobbymulighederne i de indsattes fritid synes ret begrænsede i åbne fængsler og bedst tilgodeset i de lukkede. Alle fængsler har en gymnastiksal på mere end 100 m, men kapaciteten til sportsudøvelse i de lukkede fængsler er meget lille. Statsfængslet i Ringe og Statsfængslet i Jyderup har gode og tidssvarende forhold med særlig sportshal. De udendørs sportsfaciliteter er meget forskellige mellem de åbne og lukkede fængsler. Kun et enkelt åbent fængsel mangler fodboldbane, mens andre har 2. De lukkede fængsler har fodboldbaner, der ikke holder standardmålene. På et enkelt fængsel har fodboldbanen asfaltbelægning. Håndboldbaner findes ikke overalt og kun på et enkelt lukket fængsel. De fleste fængsler savner anlæg til volleyball, tennis, atletik osv. Herudover anvendes bibliotek og kirkerum i de indsattes fritid. Bibliotekerne er af meget varierende størrelse både lokalemæssigt og med hensyn til bogbestand.

Ledelsen af fritidsområdet ligger hos fængslernes undervisningsledere. På 2 fængsler er der tilknyttet fritids- og/eller faglærere til fritidsområdet. På alle de øvrige fængsler varetages fritidsundervisningen af timelønnede medarbejdere. Fængslets præst deltager ofte i tilvejebringelse af særlige fritidstilbud.

Blandt de organiserede fritidsaktiviteter kan nævnes sport, hobby, aftenskole og særlige arrangementer som møder, koncerter, underholdning, bankospil mv. I de fleste fængsler er der et vist samarbejde med lokalsamfundet. Dette gælder især på sportsområdet, hvor der arrangeres turneringer med hold udefra o.l.

I de fleste fængsler foregår planlægningen af fritidsaktiviteter i et organiseret samarbejde med de indsatte.

27.2.4. I Beskæftigelsesudvalgets aktivitetsundersøgelse er der gjort rede for uge- og dagrytmen for de indsattes tidsanvendelse. På hverdage udgør den bundne tid - søvn, spisning, hygiejne, arbejde - 17 1/2 - 18 timer. Der er således **6-6** 1/2 time til "ubunden fritid". Heraf anvendes ca. 1/2 time til aktiviteter uden for afdelingen og 5 1/2-6 timer på afdelingen, herunder i cellen. På lørdage og søndage har indsatte, der ikke er på udgang, tilsvarende gennemsnitlig 12 timer, der tilbringes på afdelingen.

Uden for afdelingen anvendes fritiden til bl.a. fremstillinger og til besøg udefra. Af fritidsaktiviteter i øvrigt kan nævnes hobby virksomhed, motion og biblioteksbenyttelse. Det ser ud til, at kun omkring 1/5 af de indsatte benytter hvert af disse tilbud. På afdelingen har de indsatte selv oplyst, at tv og video dominerer helt. Herefter kommer radiolytning og læsning. Derpå spil af forskellig art, dvs. kortspil, bordtennis, billard o.l., samt almindeligt samvær.

Ca. 40 % af fritiden på afdelingen kan de indsatte imidlertid ikke redegøre for.

27.3. Beskæftigelsesudvalgets overvejelser.

På grundlag af oplysningerne om de dømtes (manglende) aktiviteter i fritiden lægger Beskæftigelsesudvalget stor vægt på det forhold, at mangfoldige sysler, som befolkningen uden for fængslerne nødvendigvis må varetage i fritiden, ikke foreligger for de dømte. Det drejer sig især om de fleste af de aktiviteter, der har med privat husførelse at gøre, samt familieaktiviteter. Sådanne for andre nødvendige opgaver udføres i fængselssamfundet i meget vidt omfang for den indsatte af institutionen, uden at den indsatte selv er ansvarlig. Derved bliver den frie tid forholdsvis lang, særligt fordi mulighederne for aktiviteter som følge af indsættelsen er stærkt begrænsede i forhold til mulighederne uden for.

Med henblik på at tilnærme de indsattes former for fritidsudnyttelse til forholdene i det øvrige samfund foreslår udvalget iværksat en udvikling i retning af, at de indsatte skal forestå egen kostforplejning. Endvidere foreslås det, at man i øvrigt overfører en række servicefunktioner, der i dag leveres af institutionen, til de indsattes selvforvaltning og konverterer en række naturalieydelser til kontantydelser, der indbygges i arbejdspengesystemet. Dette vil efter udvalgets opfattelse nødvendiggøre aktiviteter i fritiden svarende til dem, som den øvrige befolkning har, og det vil opøve de indsatte i selvforvaltning, hvilket kan være af væsentlig betydning i tiden efter løsladelsen. Blandt aktiviteterne kan nævnes madlavning og indkøb, vask og reparation af tøj, rengøring, vedligeholdelse og indretning af fællesrum, og rengøring og indretning af egen celle.

Beskæftigelsesudvalget peger på, at ikke mindst weekenddagene er trivielle perioder i fængselstilværelsen. For at forbedre de indsattes muligheder for aktiv anvendelse af fritiden i weekenden, bør de ansattes arbejdstid efter udvalgets opfattelse planlægges under hensyn til, at de skal kunne varetage opgaver i forbindelse med fritidsaktiviteter i weekenden. Særarrangementer med medvirken udefra bør søges henlagt til weekenden.

For at bryde ensformigheden for de langtidsdømte foreslår udvalget, at der sker en udbygning af sommerhøjskolelignende arrangementer bl.a. således, at de foregår i andre stedlige omgivelser end det fængsel, hvor de pågældende befinder sig i den øvrige del af året.

Endelig er udvalget positivt indstillet overfor en udvidelse af mulighederne for frigang, således at frigang kan ske til flere formål end hidtil og herunder til fritidsanvendelse. Udvalget opfatter frigang i denne forbindelse som adgang til at deltage i tilrettelagte, skemalagte aktiviteter af forskellig art, fx aktiviteter under fritidsloven. Forslaget omfatter derimod ikke deltagelse i enkeltstående begivenheder, hvor tilladelse fortsat må søges indhentet hver gang.

27.4. Arbejdsgruppens synspunkter.

27.4.1. Under hensyn til de problemer, som fritiden i dag kan frembyde for de indsatte, samt til Beskæftigelsesudvalgets formål med forslaget - at tilnærme forholdene i fængslet til det øvrige samfund samt opøve de dømtes selvforvaltning - kan arbejdsgruppen tiltræde, at en række servicefunktioner overføres til

de indsattes *selvforvaltning*. Da en fuldstændig gennemførelse af forslaget vil betyde en ganske radikal ændring af de indsattes dagligdag i fængslet, foreslår arbejdsgruppen, at der i en lov om fuldbyrdelse af straf mv. optages en bestemmelse, hvorefter de dømte i videst muligt omfang selv skal varetage praktiske opgaver vedrørende deres personlige forhold, herunder madlavning og indkøb, vask og rengøring. Det forudsættes herved, at de pågældende opgaver varetages af institutionen i tilfælde, hvor princippet (endnu) ikke fuldt ud kan gennemføres.

Der henvises i øvrigt til § 41 i arbejdsgruppens udkast til forslag til lov om fuldbyrdelse af straf mv.

Arbejdsgruppen forudsætter, at Beskæftigelsesudvalgets forslag for så vidt angår fritidsanvendelsen i weekenderne og i sommerperioden gennemføres. Arbejdsgruppen foreslår det i tilknytning hertil præciseret i en særlig lov om straffuldbyrdelse, at institutionerne i videst muligt omfang skal tilbyde de indsatte *aktiviteter* i fritiden.

Arbejdsgruppen er opmærksom på, at der i straffelovens § 35, stk. 2, ikke er hjemmel til at give frigang til andre formål end arbejde og uddannelse og er enig med Beskæftigelsesudvalget i dettes forslag, hvorefter *frigang* bør kunne gives til flere formål end hidtil og herunder til fritidsanvendelse, fx til aktiviteter under fritidsundervisningsloven. Der henvises herom til nedenfor kapitel 28.

Arbejdsgruppen finder anledning til at påpege det ganske store behov, særligt i de lukkede fængsler og i arresthusene, for forbedring og udbygning *af faciliteter* til især sportsudøvelse.

27.4.2. Arbejdsgruppen finder endvidere, at det af en særlig lov om fuldbyrdelse af straf mv. bør fremgå, at de indsatte har ret til dagligt at tilbringe mindst 1 time i fri luft.

Der henvises i øvrigt til § 41, stk. 3 i arbejdsgruppens udkast til forslag til lov om fuldbyrdelse af straf mv.

27.4.3. Arbejdsgruppen kan tiltræde gældende bestemmelser, hvorefter de indsatte i fritiden skal have passende muligheder for at holde sig *orienterede ved avislæsning, gennem radio- og fjernsynsudsendelser mv.* Arbejdsgruppen tillægger det stor vægt for de indsattes trivsel og muligheder for efter løsladelsen at tilpasse sig en normal tilværelse, at de under afsoningen har mulighed for at holde sig orienteret om udviklingen i samfundet mv. Den praktiske gennemførelse af adgangen til at holde sig orienteret på den anførte måde vil i et vist omfang være afhængig af lokale forhold i den enkelte institution. De nærmere regler bør derfor fastsættes administrativt, men arbejdsgruppen forudsætter, at kriminalforsorgen enten direkte eller gennem formidling af kontakt til lokale radio- og fjernsynsfirmaer tilvejebringer de praktiske forudsætninger for de indsattes adgang til i alt fald dansk radio og fjernsyn.

Særligt vedrørende de indsattes adgang til at låne bøger via det offentlige biblioteksvæsen, finder arbejdsgruppen det vigtigt at understrege, at kriminalforsorgen har pligt til at formidle adgangen til det almindelige biblioteksvæsen,

samt at biblioteksvæsenet skal have pligt til at give de indsatte mulighed for at låne bøger.

Særligt for så vidt angår ***udenlandske indsatte*** finder arbejdsgruppen det væsentligt, at de pågældende gives mulighed for så vidt muligt at læse aviser, tidsskrifter og bøger på deres eget sprog. Arbejdsgruppen erkender, at der må være økonomiske grænser for gennemførelsen af denne ret, hvilket også forudsættes ved anvendelsen af udtrykket "så vidt muligt". Arbejdsgruppen skal imidlertid understrege den betydning, som det for udenlandske indsatte må antages at have at kunne holde sig orienterede om samfundsforhold i deres eget land og på deres eget sprog.

Der henvises i øvrigt til § 54 i arbejdsgruppens udkast til forslag til lov om fuldbyrdelse af straf mv.

Kapitel 28. Udgang.

28.1. Arbejdsgruppens kommissorium.

Det er i arbejdsgruppens kommissorium bl.a. anført, at arbejdsgruppens lovudkast bør indeholde bestemmelser om de fængselsdømtes rettigheder og pligter under straf fuldbyrdelsen, herunder bestemmelser om udgang. I forbindelse hermed er det forudsat, at arbejdsgruppen må tage stilling til, om de gældende regler i straffeloven eller i administrative bestemmelser skal lægges til grund ved udformningen af forslaget til en ny lov, eller om der bør foretages indholdsmæssige ændringer af bestemmelserne om udgang.

Af kommissoriet fremgår yderligere, at Straffelovrådet forudsætter, at arbejdsgruppen i forbindelse med sine drøftelser af udgangsreglerne inddrager nogle forslag, som er fremsat af 2 arbejdsgrupper under Direktoratet for Kriminalforsorgen. Disse forslag er fremsat dels i en indstilling fra juni 1978 om fængselsdømtes udgang til undervisning eller beskæftigelse ("Kaarsen-indstillingen"), dels i en indstilling fra oktober 1984 med supplerende indstilling fra august 1985 om ændring af reglerne om udgang mv.

Straffelovrådet forudsætter i kommissoriet endvidere, at arbejdsgruppens overvejelser i videst muligt omfang koordineres med overvejelserne i Justitsministeriets udvalg vedrørende beskæftigelsen af de indsatte i kriminalforsorgen. Dette udvalg afgav i foråret 1986 betænkning nr. 1058/1986 om Arbejde, Undervisning og Fritid.

De nævnte indstillinger og Beskæftigelsesudvalgets betænkning omtales nærmere nedenfor i pkt. 28.3.

28.2. Gældende ret.

28.2.1. Oversigt over gældende lovregler og administrative bestemmelser.

28.2.1.1. Straffeloven.

Regler om udgang til indsatte, der afsoner fængselsstraf, blev indført i 1965 ved lov nr. 212 af 4. juni 1965 om ændring af straffeloven. Baggrunden for lovændringen var de erfaringer, der gennem en årrække var indvundet med hensyn til meddelelse af udgangstilladelse til ungdomsfængselsfanger, arbejdshusfanger og forvarede. Lovændringen indebar, at der på linie med retstilstanden i Norge og Sverige blev indført hjemmel til udgang for alle indsatte som et normalt led i straffuldbyrdelsen.

Straffeloven indeholder i § 36 en almindelig bestemmelse om udgang og i § 35 en særlig bestemmelse om udgang til arbejde og undervisning.

Det hedder i straffelovens § 36.

> ” § 36. Når særlige omstændigheder taler derfor, kan der meddeles den dømte udgangstilladelse for et kortere tidsrum. Til personer, der udstår længerevarende fængselsstraf, kan sådan tilladelse endvidere meddeles, når det må anses for formålstjenligt med henblik på den

pågældendes behandling, herunder forberedelse af hans løsladelse. Udgangstilladelse kan kun meddeles, når fare for misbrug ikke antages at foreligge.' '

Det fremgår af forarbejderne til bestemmelsen, at dennes 1. pkt. omhandler udgangstilladelser, der er begrundet i humane hensyn. Sådanne udgangstilladelser kan fx gives i tilfælde af alvorlig sygdom eller dødsfald i den nærmeste familie. Bestemmelsens 2. pkt., der er begrænset til indsatte med længerevarende fængselsstraffe, angår udgangstilladelse med behandlingsmæssigt formål. Sådanne udgangstilladelser kan navnlig gives af hensyn til, at den indsattes forbindelse med familien bevares eller genetableres, og at den pågældende får mulighed for selv at søge arbejde eller i øvrigt forberede sin løsladelse. Det er en fælles betingelse for meddelelse af udgangstilladelser efter 1. og 2. pkt., at fare for misbrug ikke antages at foreligge, jf. bestemmelsens 3. pkt.

Straffeloven indeholder som nævnt endvidere følgende mere specielle bestemmelse om udgangstilladelse:

" §35.....
Stk. 2.....Når det anses for formålstjenligt og fare for misbrug ikke antages at foreligge, kan der meddeles tilladelse til ophold uden for anstalten til deltagelse i undervisning eller til beskæftigelse hos arbejdsgiver."

I denne bestemmelses oprindelige udformning fra 1965 var adgangen til at få udgang forbeholdt indsatte med en længerevarende straf, og bestemmelsen gav kun adgang til arbejde hos en arbejdsgiver uden for anstalten. Bestemmelsen blev i praksis fortolket således, at natten (fritiden) skulle tilbringes i fængsel eller arresthus (frigang). For så vidt angår ungdomsfængselsfanger gav en tilsvarende regel i straffelovens § 41, stk. 3, mulighed for også at tillade ophold uden for anstalt mv. om natten (udstationering). Bestemmelsen i straffelovens § 35, stk. 2, 2. pkt. fik sin nuværende udformning i 1973 i forbindelse med ophævelsen af de strafferetlige særforanstaltninger, jf. lov nr. 320 af 13. juni 1973 om ændring af straffeloven. Samtidig ophævedes forbeholdet med hensyn til straffetidens længde. I følge forarbejderne bør foruden faren for misbrug alene tilladelsens formålstjenlighed med henblik på den indsattes resocialisering være afgørende.

28.2.1.2. Administrative bestemmelser.

I fuldbyrdelsesbekendtgørelsen (KC E-2-1) er udgang omtalt under afsnittet om de indsattes almindelige rettigheder mv. Det hedder herom i § 24:

" § 24. Direktoratet fastsætter regler om udgang. Det skal indgå i institutionens almindelige overvejelser, om der bør gives indsatte, der efter disse regler har mulighed herfor, tilladelse til udgang af hensyn til deres oplæring, uddannelse eller beskæftigelse.' '

De nærmere regler om udgang er fastsat ved Justitsministeriets cirkulære af 18. marts 1986 om udgang til indsatte (KC J-8-2).

28.2.2. De nærmere regler om udgang.

28.2.2.1. Almindelige betingelser for udgang.

28.2.2.1.1. Ved udgang forstås et under straffuldbyrdelsen tilladt fravær fra institutionen i et bestemt tidsrum. Dette tidsrum medregnes i straffetiden.

Enhver tilladelse til udgang er betinget af, at der ikke kan antages at foreligge fare for misbrug, og at der foreligger et godkendt formål med udgangen. For udgangstilladelser gælder en række faste vilkår, og der kan herudover fastsættes særlige vilkår for den enkelte udgangstilladelse.

I det følgende omtales de fælles grundbetingelser for alle former for udgang. De enkelte udgangsformer gennemgås derefter nedenfor i pkt. 28.2.2.2.

28.2.2.1.2. Justitsministeriets cirkulære om udgang til indsatte indeholder i §§ 1-3 nærmere regler om *kompetencen* til at meddele tilladelse til udgang. Det fremgår heraf, at udgangstilladelse til indsatte, der udstår frihedsstraf i under 8 år, i almindelighed kan meddeles af lederne af de enkelte fængsler eller arresthuse. For indsatte, der udstår fængsel i 8 år eller derover, afgøres spørgsmålet om udgang af Direktoratet for Kriminalforsorgen. Direktoratet for Kriminalforsorgen skal efter cirkulæret endvidere træffe afgørelse om tilladelse til udgang i de sager, hvor et fængsel eller arresthus efter høring af politiet finder, at der bør gives tilladelse til udgang, uanset at dette frarådes af politiet.

28.2.2.1.3. Enhver tilladelse til udgang er som nævnt betinget af, at der ikke kan antages at foreligge fare for misbrug.

Denne vurdering af, om udgang vil være forsvarlig, træffes i første række på grundlag af institutionens kendskab til den enkelte indsatte og dennes personlige forhold. Af Justitsministeriets cirkulære om udgang til indsatte fremgår endvidere, at der for visse grupper af indsatte skal udvises særlig forsigtighed ved vurderingen af, om risiko for misbrug kan antages af foreligge.

Bl.a. af hensyn til institutionens muligheder for at opnå det nødvendige kendskab til den indsatte er der fastsat visse *tidsmæssige betingelser* for, at tilladelse til udgang kan gives. Disse tidsmæssige betingelser, der nærmere omtales nedenfor ved gennemgangen af de enkelte udgangsformål, skal dog tillige ses i lyset af straffelovens bestemmelse om "længerevarende fængselsstraf" som forudsætning for visse udgangstilladelser. De tidsmæssige betingelser for at tillade udgang er endvidere udtryk for et hensyn til retsfølelsen, som tilsiger, at en person, der er idømt frihedsstraf - særlig af længere varighed og for grovere kriminalitet - ikke i almindelighed i tidsrummet umiddelbart efter den begåede kriminalitet og domfældelsen herfor bør have udgang.

Herudover bygger de tidsmæssige betingelse på visse generelle betragtninger over risikoen for misbrug set i forhold til den idømte straflængde og - navnlig - den resterende opholdstid i en afsoningsinstitution.

De tidsmæssige betingelser er således alt andet lige fastsat ud fra en almindelig formodning om, at en indsat, der opfylder disse betingelser for at få udgang, også bør have udgang, men mindre der konkret kan anføres modstående hensyn.

Som nævnt fremgår det af Justitsministeriets cirkulære om udgang til indsatte, at der for visse grupper af indsatte skal udvises særlig forsigtighed ved vurderingen af, om fare for misbrug kan antages at foreligge. Sådan særlig forsigtighed skal udvises i tilfælde, hvor den indsatte i den seneste sag eller tidligere er dømt for farlig kriminalitet, herunder forsætlig brandstiftelse eller anden almenfarlig forbrydelse, grovere volds- eller sædelighedsforbrydelse, berigelsesforbrydelse forbundet med vold eller trusel om vold eller i øvrigt lovovertrædelser af særlig grov eller professionel karakter. Særlig forsigtighed skal endvidere udvises i tilfælde, hvor den indsatte under opholdet i institutionen har gjort sig skyldig i undvigelse eller under tidligere udgang har begået strafbart forhold eller i øvrigt misbrugt udgang, eller hvis den indsatte sigtes for under strafudståelsen at have begået kriminalitet af ikke bagatelagtig karakter. Også undvigelser og misbrug af udgang under tidligere ophold bør tages i betragtning ved afgørelsen af, om udgang er forsvarlig.

Justitsministeriets cirkulære om udgang til indsatte indeholder endvidere bestemmelser om, at der i visse tilfælde skal indhentes en udtalelse fra den politimester, der har behandlet straffesagen, forinden der gives tilladelse til udgang uden ledsagelse. Sådanne udtalelser, der har til formål at sikre kriminalforsorgen kendskab til eventuelle oplysninger om skjult udbytte, forventet vidneindkaldelse mv., der kan begrunde antagelse af en særlig risiko for misbrug af en udgangstilladelse, skal bl.a. indhentes, før udgangstilladelse kan gives indsatte, der er dømt for farlig kriminalitet eller som inden for de sidste 3 år under den seneste eller aktuelle strafudståelse har begået alvorligere kriminalitet under undvigelse, udgang eller udeblivelse fra udgang.

Finder afsoningsinstitutionen, at der bør gives tilladelse til udgang, uanset at dette frarådes af politiet, skal sagen afgøres af Direktoratet for Kriminalforsorgen. I omkring 90 % af sagerne er der dog enighed mellem politiet og kriminalforsorgen om, hvorvidt der bør gives tilladelse til udgang.

Til brug for institutionens vurdering af risikoen for misbrug skal der endvidere fra det sociale udvalg indhentes en udtalelse om eventuelle vilkår for udgangstilladelse, hvis en indsat, der udstår straf for grovere volds- eller sædelighedsforbrydelse mod mindreårige, under udgang skal have ophold hos personer, hos hvem der opholder sig mindreårige børn.

Hvis den indsatte i øvrigt er dømt for kriminalitet af særlig personfarlig karakter, vil der i almindelighed i praksis endvidere blive indhentet en psykiatrisk erklæring til brug for misbrugsvurderingen, fastsættelsen af eventuelle vilkår for udgangstilladelsen og vurderingen af udgangsformålet. Såfremt kriminalitetens grovhed og straffens længde tilsiger det, vil der yderligere i almindelighed i sådanne sager blive aflagt besøg på udgangsadressen med henblik på at vurdere udgangsformålet.

Lederen af afsoningsinstitutionen bestemmer, om en udgang skal ske ***med*** *eller* ***uden*** *ledsagelse*. Ved denne afgørelse tages der hensyn til formålet med udgangen og risikoen for misbrug. Det fremgår af Justitsministeriets cirkulære om udgang til indsatte, at udgang fra åben institution i almindelighed gives uden ledsagelse, mens udgang til indsatte, der opholder sig i lukket institution på grund

af en særlig undvigelsesrisiko, i almindelighed kun vil kunne tillades med ledsagelse. Justitsministeriet har i december 1988 fastsat nye retningslinier for ledsaget udgang.

28.2.2.1.4. Af Justitsministeriets cirkulære om udgang til indsatte fremgår endvidere, at udgang ikke må benyttes på en måde, der klart strider mod ***retsfølelsen og det formål,*** der tilsigtes med udgangen. Hensigten med at henvise til retsfølelsen er at afskære den indsatte fra en aktivitet, der kan virke stødende for retsfølelsen, fx ved en optræden, hvorved den pågældende i særlig grad kommer i offentlighedens søgelys. Samme hensyn har begrundet, at der efter cirkulæret kan fastsættes vilkår om, at den indsatte ikke må besøge bestemte steder, hvis lovovertrædelsens grovhed og karakter eller hensynet til den forurettede tilsiger et sådant vilkår. Hensynet til retsfølelsen og hensynet til muligheden for at udøve kontrol med den indsatte har endvidere begrundet en bestemmelse i cirkulæret, hvorefter udgang til udlandet ikke kan gives, medmindre ganske særlige omstændigheder taler derfor.

28.2.2.1.5. Efter cirkulæret skal en tilladelse til udgang altid gives på visse nærmere *vilkår,* herunder at den indsatte ikke begår strafbart forhold. Ved siden af disse faste vilkår kan der fastsættes konkrete vilkår fx om forbud mod spiritusindtagelse, om foretagelse af alkoholtest eller afgivelse af urinprøve efter udgangen, om overnatning i arresthus og om jævnlig kontakt til kriminalforsorg eller politi under udgangen. Der kan i det hele fastsættes vilkår svarende til de vilkår, der er nævnt i straffelovens § 57 om tillægsvilkår ved betingede domme.

Uanset om der i forbindelse med den enkelte udgangstilladelse er fastsat vilkår om foretagelse af alkoholtest, afgivelse af urinprøve eller recto- vaginalundersøgelse ved den indsattes tilbagekomst, kan institutionen - såfremt omstændighederne i det enkelte tilfælde taler derfor - træffe bestemmelse om foretagelse af sådanne undersøgelser efter udgangen.

28.2.2.1.6. Såfremt den indsatte ***overtræder betingelser eller vilkår*** for en udgang, eller hvis formålet med udgangen ikke følges, kan tilladelsen tilbagekaldes. De nærmere regler om fremgangsmåden ved en sådan tilbagekaldelse af en tilladelse til udgang fremgår af Justitsministeriets cirkulære om udgang til indsatte.

Udgangsmisbrug kan endvidere straffes disciplinært, jf. herom nedenfor i kapitel 33. Misbrug af udgang fra åbent fængsel kan endvidere være af en sådan art, at misbruget kan begrunde overførsel til lukket fængsel, jf. herom ovenfor i kapitel 13.

28.2.2.2. De enkelte former for udgang.

Som ovenfor nævnt kan udgang gives til forskellige formål. Forinden de enkelte formål nærmere gennemgås skal der i det følgende anføres nogle enkelte bemærkninger om de fælles overordnede formål med anvendelsen af hele udgangsordningen.

28.2.2.2.1. Den gældende ordning om udgang som et normalt led i straffuldbyrdelsen anses af kriminalforsorgen som et meget væsentligt middel i kriminalforsorgens behandlingsmæssige virksomhed, der som tidligere nævnt er den ene af kriminalforsorgens to hovedopgaver i forbindelse med selve fuldbyrdelsen af en frihedsstraf.

Udgang giver den indsatte mulighed for at fastholde forbindelsen med familie og venner under omstændigheder, der er klart mere normale end ved besøg til den indsatte i institutionen. Et udgangsforløb anses endvidere for egnet til at fastholde den indsatte i et ansvar for sin egen tilværelse og sin eventuelle families. Et udgangsforløb betyder yderligere, at den indsatte i stigende grad må undergive sig en selvdisciplinering ved gennemførelse af udgangen uden misbrug og tilbagevenden til institutionen på et bestemt tidspunkt. Under udgang skal den indsatte vænne sig til igen at omgås andre mennesker under former, der ikke er bestemt af de formelle og uformelle regler i en afsoningsinstitution.

Anvendelse af udgang giver endvidere mulighed for at tilbyde den indsatte undervisning og beskæftigelse af en art, som ikke findes eller ikke kan gennemføres i afsoningsinstitutionen. Udgang giver endvidere mulighed for, at den indsatte i tiden op til en løsladelse kan forberede denne ved selv at medvirke til fremskaffelse af bolig og arbejde.

Anvendelsen af udgangsordningen må yderligere tillægges betydning for kriminalforsorgens varetagelse af den sikkerhedsmæssige virksomhed, der er kriminalforsorgens anden hovedopgave i forbindelse med fuldbyrdelsen af en frihedsstraf. Muligheden for udgang og dermed kontakt med familie og venner må således antages at indebære en nedsat risiko for undvigelse. Samtidig indebærer risikoen for reaktioner på grund af udgangsmisbrug en klar tilskyndelse til ikke at begå strafbart forhold eller andet misbrug under udgangen.

28.2.2.2.2. Udgang med henblik på besøg hos bestemte personer mv.

Udgang med henblik på besøg hos bestemte personer mv. er nærmere reguleret i afsnit III i Justitsministeriets cirkulære om udgang til indsatte. Udgang til dette formål kan gives til indsatte, der udstår fængsel i 5 måneder eller derover. Denne tidsmæssige betingelse er fastsat af hensyn til bestemmelsen i straffelovens § 36, hvorefter udgang (af denne art) kan gives til indsatte, der udstår "længerevarende fængselsstraf '.

Formålet med den omhandlede form for udgang er at bevare eller genetablere den indsattes forbindelse med familien eller andre nærtstående personer. Har den indsatte ikke familie, venner eller andre nærtstående personer at besøge, kan det være et udgangsformål at søge sådanne nære sociale relationer etableret. Besøg hos en bestemt person kan dog nægtes, såfremt besøget ikke findes formålstjenligt, fx fordi det må antages, at et besøg hos den pågældende person vil være til skade for den indsattes mulighed for at leve en kriminalitetsfri tilværelse.

Forud for hver enkelt udgang skal der indhentes bekræftelse fra besøgsmodtageren på, at besøget kan finde sted.

Tidspunktet for første udgang med henblik på besøg hos bestemte personer mv. er forskelligt for indsatte i åbne og lukkede institutioner. Indsatte i åben in-

stitution kan få udgang efter 4 ugers ophold i institutionen. Indsatte, der i åbent fængsel udstår fængsel i mindst 2 år og 6 måneder, kan dog ikke få udgang, før 1/6 af straffetiden er udstået. Indsatte i lukket institution kan få udgang, når 1/4 af straffetiden er udstået, dog tidligst når der er forløbet 10 uger fra indsættelsen til afsoning og tidligst efter mindst 7 ugers ophold i institutionen. Der gælder særlige regler for indsatte, der er overført til lukket institution fra åben institution, ligesom de anførte tidsfrister kan fraviges ved genindsættelse til udståelse af reststraf (ved prøveløsladelse) eller i visse tilfælde af overførsel fra anden institution.

Besøg hos bestemte personer kan gives som enten regelmæssig udgang eller lejlighedsvis udgang.

Ved *regelmæssig udgang* - weekendudgang eller orlov - kan den indsatte få en udgang inden for hver 3 ugers periode. Udgang kan gives fra fredag kl. 16.00 til søndag kl. 21.00. Overstiger rejsetiden 3 timer, kan der tillades afrejse så tidligt, at den indsatte kan være på hjemstedet ca. kl. 19.00.

Der er i visse henseender adgang til at fravige de her nævnte rammer for regelmæssig udgang. En udgang kan således i særlige tilfælde fremrykkes til afholdelse i den umiddelbart forudgående periode. Der kan endvidere opspares indtil 4 udgange, og disse udgange kan sammenlægges og deles, hvilket navnlig anvendes i forbindelse med udgang i familiens ferie. Indsatte i åben institution kan umiddelbart og indsatte i lukket institution når særlige forhold taler derfor, få 3 udgange af indtil 12 timers varighed i stedet for en weekendudgang. Denne mulighed anvendes i praksis i tilfælde, hvor den indsatte på hverdage ønsker at deltage ved vigtige familiebegivenheder eller i øvrigt at varetage personlige interesser. For hver afholdt udgang af denne karakter udskydes 3 ugers perioden for weekendudgang med 1 uge. Endelig kan udgang gives på andre dage end i weekenden, såfremt særlige forhold taler derfor.

Lejlighedsvis udgang for at besøge bestemte personer kan gives til indsatte, der - uanset at de tidsmæssige betingelser er opfyldt - ikke har fået tilladelse til regelmæssig udgang. Bestemmelsen blev indføjet i udgangscirkulæret i 1986 og er en kodificering af gældende praksis, hvorefter udgang fra lukket anstalt og særligt for så vidt angår langtidsdømte i en periode kun gives mere lejlighedsvis og ofte som forberedelse til et eventuelt senere regelmæssigt udgangsforløb. Sådan udgang er normalt af kortere varighed, men kan dog gives af samme varighed som regelmæssig udgang.

Såfremt særlige omstændigheder taler derfor, kan der endvidere lejlighedsvis gives udgang med henblik på ophold i egen bolig til indsatte, der ikke har bestemte personer at besøge, og som derfor ikke har tilladelse til regelmæssig udgang. Sådan udgang har samme formål som udgang til familien, nemlig at bevare kontakten til det hjemlige miljø, herunder en løsere kontakt med naboer og lignende, således at overgangen til normaltilværelsen efter løsladelsen lettes. Med samme formål kan sådan udgang gives til fx enlige, der har regelmæssig udgang til forældrene, men hvor det specielt i tiden op mod løsladelsen vil kunne være rimeligt at tillade, at udgangen benyttes til ophold i egen bolig. Sådan lejlighedsvis udgang træder da i stedet for en udgang med henblik på at besøge familien.

Som foran nævnt regulerer udgangscirkulæret institutionsledernes kompetence. Er der i den enkelte sag et behov for hyppigere udgang, forelægges sagen for Direktoratet for Kriminalforsorgen.

28.2.2.2.3. Besøgsudgang.

Justitsministeriets cirkulære om udgang til indsatte indeholder regler om besøgsudgange i afsnit V.

En besøgsudgang er en tilladelse til udgang i forbindelse med besøg.

Indsatte, der i åben institution udstår frihedsstraf under 5 måneder, dog mindst 30 dage, kan efter 8 dages ophold i institutionen få udgang i forbindelse med besøg. Det er en forudsætning for en sådan udgang, at besøget påbegyndes og afsluttes i institutionen. Inden for hver 3 ugers periode kan der gives 3 udgange af indtil 8 timers varighed eller 2 udgange af indtil 12 timers varighed.

Som tidligere omtalt er den eksisterende fængselskapacitet på Sjælland ikke tilstrækkelig til at huse alle domfældte fra Storkøbenhavn og det øvrige Sjælland, hvorfor en del domfældte fra dette område anbringes i åbne fængsler i Jylland. I henseende til de praktiske muligheder for besøg indebærer dette en meget betydelig forskelsbehandling. Besøgsmulighederne for indsatte, der er anbragt langt fra hjemmet, er af praktiske og økonomiske grunde meget begrænsede. Ved besøg af nærstående personer - hustru, kæreste, børn o.l. - kan det derfor tillades at sammenlægge besøgsudgange, således at overnatning finder sted uden for institutionen. Sådan tilladelse kan dog kun gives, såfremt afvikling af udgang nødvendiggør overnatning for de pårørende.

Modtager den indsatte ikke besøg, kan der i stedet gives tilladelse til en udflugt eller lignende i det omfang, praktiske hensyn tillader det.

28.2.2.2.4. Udgang med henblik på beskæftigelse hos arbejdsgiver eller deltagelse i undervisning mv.

Justitsministeriets cirkulære om udgang til indsatte indeholder i afsnit II nærmere regler om udgang med henblik på beskæftigelse hos arbejdsgiver eller deltagelse i undervisning mv. Den lovmæssige hjemmel for disse bestemmelser er straffelovens § 35, stk. 2, 2. punktum.

Udgang med de nævnte formål kan gives i to forskellige former. *Ved* ***frigang*** forstås udgang i den normale arbejds- eller undervisningstid. Ved frigang skal den pågældende derfor opholde sig i fængsel eller arresthus i fritiden, herunder om natten. Ved *udstationering* forstås ophold uden for almindelig afsoningsinstitution ikke blot i den normale arbejds- og undervisningstid, men tillige i fritiden, herunder om natten. Udstationering sker i almindelighed til en af kriminalforsorgens pensioner, en skole eller lignende institution, hvor den pågældende skal opholde sig om natten. I den almindelige arbejds- og undervisningstid skal formålet med udstationeringen følges, medens fritiden i øvrigt - under hensyntagen til de for den pågældende institution fastsatte regler - kan anvendes til besøg hos familien og lignende.

Formålet med frigang og udstationering er hensynet til den indsattes resocialisering. Udgang til beskæftigelse hos arbejdsgiver eller deltagelse i undervisning

tillades således navnlig i tilfælde, hvor der er behov for en arbejdstræning eller undervisning, som mest hensigtsmæssigt gives uden for institutionen, eller hvor en sådan udgangsordning i øvrigt må anses for formålstjenlig med henblik på at formidle overgangen til løsladelsen. Efter straffelovens § 35, stk. 2, kan der ikke gives frigang til fritidsaktiviteter i form af deltagelse i skemalagte aktiviteter af forskellig art, fx under fritidsloven.

Institutionsledernes kompetence til at tillade frigang og udstationering er i cirkulæret begrænset til indsatte, der udstår fængsel i 5 måneder eller derover. Der er tale om en administrativt fastsat kompetenceregel. Direktoratet for Kriminalforsorgen kan efter straffelovens § 35, stk. 2, give frigang og udstationering uden hensyn til straffetidens længde.

Efter udgangscirkulæret skal *frigang* til beskæftigelse normalt ske i den sidste del af opholdstiden og kan ikke gives for længere tid end 3 måneder, medmindre særlige omstændigheder, herunder straffens længde, gør længere frigang påkrævet og formålstjenlig. Spørgsmål om frigang for længere tid end 6 måneder forelægges for direktoratet.

Frigang til deltagelse i undervisning kan gives for et længere tidsrum end frigang til beskæftigelse. Spørgsmål om frigang for længere tid end 1 år forelægges for Direktoratet for Kriminalforsorgen. Samme fremgangsmåde er foreskrevet i tilfælde, hvor der før 1/3 afstraffetiden er udstået, er behov for frigang af mere end 6 ugers varighed. Praktisk foreligger et sådant behov fx ved obligatorisk deltagelse i undervisning under lærlingeuddannelse, der i øvrigt sker i institutionen.

Frigang kan endvidere gives, hvis der foreligger et særligt godt arbejdstilbud, der ellers ville forspildes, eller hvor det på grund af særlige omstændigheder vil være af væsentlig betydning for den pågældendes resocialisering. I disse særlige tilfælde skal spørgsmål om frigang tidligere end 3 måneder før løsladelsen forelægges Direktoratet for Kriminalforsorgen.

Også de her nævnte begrænsninger i frigangens varighed mv. er administrativt fastsatte regler, der navnlig præciserer institutionsledernes kompetence. Direktoratet for Kriminalforsorgen kan efter straffelovens § 35, stk. 2, give frigang under hele strafudståelsen, hvilket da også sker i et vist omfang. Direktoratet for Kriminalforsorgen kan endvidere give tilladelse til frigang til andre formål. Der er således undtagelsesvis mulighed for frigang med henblik på beskæftigelse i egen virksomhed, hvilket navnlig tillades indsatte med kortere fængselsstraffe, hvis deres fravær kan forudses at medføre virksomhedens ophør, tab af arbejdspladser mv.

Som nævnt skal fritiden ved frigang tilbringes i fængslet eller i det stedlige arresthus. Institutionens leder kan dog give den indsatte tilladelse til lejlighedsvise kortere udgange uden ledsagelse for i fritiden at besøge nærboende pårørende, overvære biografforestillinger, sportskampe eller lignende.

I praksis iværksættes en række kontrolforanstaltninger med henblik på at sikre, at formålet med frigangen følges og tilladelsen ikke misbruges. Der fastlægges således et skema dag for dag med angivelse af afgangs- og hjemkomsttidspunkt. Tidsrummet for frigang omfatter - med tillæg af rejsetid - den pligtige arbejdstid eller den skemalagte obligatoriske undervisningstid. Det er endvidere en

betingelse for frigang, at der på arbejds- eller undervisningsstedet er udpeget en særlig kontaktperson - arbejdsgiver, lærer eller lignende - der har accepteret at påtage sig kontrollen med, at den indsatte er til stede og straks orienterer institutionen i tilfælde af fravær.

Der er i cirkulæret fastsat særlige regler om fordeling af eventuel arbejdsløn og om afholdelse af udgifter ved deltagelse i kursus mv.

Tilladelse til *udstationering* kan gives i tilfælde, hvor udgang af praktiske grunde ikke kan gennemføres som frigang. Praktisk foreligger behovet bl.a., hvis deltagelse i undervisning, kurser og lignende forudsætter ophold på uddannelsesstedet.

Tilladelse til udstationering kan endvidere gives, hvis det undtagelsesvis skønnes særlig formålstjenligt, at udgang gennemføres som udstationering. Praktisk anses udstationering navnlig formålstjenlig med henblik på at formidle overgangen til løsladelsen, eventuelt efter et forudgående frigangsforløb fra fængsel eller arresthus.

Efter udgangscirkulæret skal udstationering normalt ske i den sidste del af opholdstiden og kan gives i indtil 4 uger, eller når særlige omstændigheder taler derfor i indtil 3 måneder. Unge indsatte kan gives udstationering af længere varighed, når ganske særlige forhold taler derfor. Spørgsmål om udstationering i videre omfang forelægges for Direktoratet for Kriminalforsorgen.

Også disse regler om udstationeringens varighed mv. er administrativt fastsatte begrænsninger i institutionsledernes kompetence. Direktoratet for Kriminalforsorgen kan efter straffelovens § 35, stk. 2, give udstationering i et længere tidsrum eller under hele straf fuldbyrdelsen. Adgangen hertil udnyttes efter det oplyste regelmæssigt. Udstationering skal endvidere ses i sammenhæng med den særlige bestemmelse i straffelovens § 49, stk. 2, hvorefter den dømte - hvis det findes hensigtsmæssigt på grund af den dømtes alder, helbredstilstand eller andre lignende omstændigheder - med et behandlingsmæssigt formål midlertidigt eller for resten af straffetiden kan overføres til hospital eller til egnet hjem eller institution. Er betingelserne for anvendelse af såvel straffelovens § 49, stk. 2, som straffelovens § 35, stk. 2, samtidig til stede, vil der som udgangspunkt ske overførsel efter straffelovens § 49, stk. 2. På grund af den gældende fremgangsmåde ved den administrative behandling af sager efter straffelovens § 49, stk. 2, kan overførsel især ved de kortere straffe imidlertid kun praktisk gennemføres som udstationering efter straffelovens § 35, stk. 2.

Direktoratet for Kriminalforsorgen kan endvidere tillade udstationering med henblik på ophold i eget hjem. Sådan tilladelse gives bl.a. i tilfælde, hvor der kort tid før løsladelsen kunne være anledning til løsladelse på prøve i henhold til straffelovens § 38, stk. 2, på grund af et særligt godt arbejdstilbud, der ellers ville forspildes, eller på grund af påbegyndelse af en uddannelse og uddannelsesstedets beliggenhed. Udstationering anvendes endvidere i tilfælde, hvor der kortere tid før løsladelsen foreligger flere af de momenter, som isoleret bedømt kunne føre til en fremrykning af løsladelsen efter straffelovens § 38, stk. 2, men hvor disse momenter dog ikke er fuldt tilstrækkelige til en egentlig løsladelse.

28.2.2.2.5. Udgang til særlige formål.

I Justitsministeriets cirkulære om udgang til indsatte er der i afsnit IV fastsat regler om udgang til særlige formål (" 31-udgange").

Tilladelse til udgang til særlige formål kan gives, uanset om den indsatte i øvrigt har tilladelse til udgang og - hvis særlige omstændigheder taler derfor - uanset om der i forbindelse med nægtelse eller tilbagekaldelse af en tilladelse til udgang er truffet bestemmelse om udgangskarantæne.

Udgang kan ikke gives for længere tid end formålet tilsiger og må normalt ikke overstige 3 dage ud over rejsetiden. Til indsatte, der udstår frihedsstraf i 60 dage eller derover, kan udgang til visse bestemte formål gives for indtil 8 dage udover rejsetiden, når særlige grunde taler derfor.

Det er i almindelighed en forudsætning for udgang, at den indsatte tilvejebringer fornøden dokumentation for de omstændigheder, der begrunder udgangen.

De særlige formål kan opdeles i 3 kategorier.

For det første kan den indsatte få udgang i tilfælde, hvor den indsattes ***tilstedeværelse er nødvendig*** eller påkrævet eller hvor ***humane hensyn*** tilsiger, at indsattes tilstedeværelse kun bør nægtes af væsentlige sikkerhedsmæssige grunde.

Indsatte kan således få udgang med henblik på at besøge nærstående personer, som er alvorligt syge, og med henblik på at være tilstede ved en nærstående persons begravelse.

Ved nærstående personer forstås i praksis ægtefælle, samlever, børn, børnebørn, forældre, søskende, bedsteforældre, oldeforældre og andre personer, til hvem der er en tilknytning, der kan sidestilles med familiebånd.

Den indsatte kan endvidere få udgang med henblik på at møde i retten eller for anden offentlig myndighed i tilfælde, hvor vedkommende myndighed finder det påkrævet, og med henblik på lægeundersøgelse eller - behandling eller anden behandling, der ikke hensigtsmæssigt kan finde sted i institutionen.

Har den indsatte ikke tilladelse til udgang sker udgang, fremstilling mv. i almindelighed under ledsagelse.

For det andet *kan* indsatte, der udstår frihedsstraf i 30 dage eller derover, få udgang med henblik på at besøge nærstående personer ved ***vigtige familiebegivenheder,*** at ***varetage personlige interesser,*** når særlige omstændigheder taler derfor, eller for at *indgå ægteskab.*

Ved vigtige familiebegivenheder forstås i praksis barnedåb, konfirmation, bryllup, sølv- og guldbryllup, runde fødselsdage (50, 60, 70, 75 osv.), eget barns fødsel og andre lignende begivenheder.

Som eksempler på udgang med henblik på varetagelse af personlige interesser kan nævnes udgang til arbejds- og værelsessøgning, flytning af eget bohave, istandsættelse af egen bolig (fx også efter indbrud) og handel med fast ejendom. Det er en forudsætning, at afgørende hensyn - fx forberedelse af frigang eller udstationering - taler imod, at varetagelsen af de nævnte formål henskydes til tidsrummet umiddelbart før løsladelsen, hvor udgang kan gives efter særlige bestemmelser, jf. nedenfor. - Endvidere gives udgang til uopsætlige forretninger i egen virksomhed, til deltagelse i forretningsmøder, til møde for offentlig myndighed i andre tilfælde end de, hvor indsattes tilstedeværelse er påkrævet, til mø-

der med advokat, revisor eller lignende. Det er en forudsætning, at varetagelse af de nævnte interesser ikke med rimelighed kan ske i institutionen eller udsættes til efter løsladelsen, og at de i øvrigt er af afgørende betydning for den indsattes forhold. Endelig gives udgang ved særligt belastende akutte hjemlige problemer, til forældrekonsultation i barnets skole og til pasning af nære pårørende (ægtefælle, samlever og barn) i forbindelse med akutte sygdomstilfælde.

Tilladelse til udgang med de nævnte formål medfører normalt, at en eventuel tilladelse til regelmæssig udgang begrænses tilsvarende. Undtagelse kan dog gøres fx i tilfælde, hvor der foreligger en særlig belastende akut hjemlig situation samtidig med, at der et udtalt behov for, at adgangen til weekendudgang bevares. Ligeledes i tilfælde, hvor institutionen finder at burde imødekomme anmodninger fra skoler, seminarer o.l. om at lade en indsat komme tilstede for at fortælle om fængselsforhold mv.

For det tredje kan indsatte, der udstår frihedsstraf i 30 dage eller derover, få udgang med henblik på at *forberede løsladelsen.*

Udgange med dette formål medfører ikke afkortning i en eventuel tilladelse til regelmæssig udgang.

Indsatte kan således få udgang med henblik på fremskaffelse af ophold og arbejde eller andet underhold i forbindelse med løsladelsen og foretagelse af indkøb eller lignende, der er påkrævet med henblik på løsladelsen.

Udgang med henblik på at søge beskæftigelse mv. kan - når særlige grunde taler derfor - gives for indtil 8 dage udover rejsetiden. De vanskelige beskæftigelsesforhold har imidlertid bevirket, at 8 dages udgang med dette formål i visse tilfælde har vist sig utilstrækkelig. Udgang med dette formål kan derfor forlænges - dog højst med 6 dage - når ganske særlige grunde taler derfor. Forlængelse er i praksis sket for indsatte, der fra et jysk fængsel skal løslades til Københavnsområdet. Det er forudsat, at der, forinden tilladelse gives, kan skabes sikkerhed for, at udgangen benyttes efter sit formål, hvilket vil kunne ske ved, at den indsatte under udgangen har ophold på en institution, der kan føre den fornødne kontrol eventuelt i samarbejde med eller i øvrigt i nær kontakt med den lokale afdeling af kriminalforsorgen.

Som supplement til reglerne om udgang til særlige formål skal afslutningsvis nævnes mulighed for i særlige tilfælde at få strafafbrydelse. Der henvises herom til nedenfor kapitel 36.

28.2.2.2.6. Udflugter mv.

I Justitsministeriets cirkulære om udgang til indsatte er i afsnit VI fastsat regler om udflugter mv.

Indsatte, der i åben institution udstår frihedsstraf i 30 dage eller derover, kan gives kortvarig udgang til udflugter eller til arrangementer, hvortil der er offentlig adgang, eller til deltagelse i klubvirksomhed.

Indsatte, der udstår frihedsstraf i under 30 dage, kan deltage i sådanne udgange, hvis der er tale om arrangementer, der er et led i det almindelige fællesskab i institutionen eller har tilknytning til fællesaktiviteter i institutionen. Som eksempel kan nævnes deltagelse i sportskampe eller studieture i tilslutning til un-

dervisning og studiekredsarbejde i institutionen.

Afholdes der ikke gudstjeneste i institutionen, bør der regelmæssigt være mulighed for deltagelse i gudstjeneste uden for institutionen.

Indsatte, der i lukket institution har tilladelse til uledsaget udgang, kan lejlighedsvis gives kortvarig udgang med henblik på at overvære gudstjenester, koncerter, teaterforestillinger, foredrag o.l. arrangementer, foretage studie- og museumsbesøg eller deltage i sportskampe o.l. uden for institutionens område. Dog kan sådan udgang til grupper af indsatte ikke gives til arrangementer, der afholdes på områder, hvor generelle ordens- eller sikkerhedshensyn gør sådan udgang utilrådelig. Som eksempel på anvendelse af denne form for udgang kan nævnes studiebesøg, der i forbindelse med undervisning i fængslet gennemføres til uddannelsessteder uden for fængslet.

Formålet med de i afsnit VI nævnte udgange er at søge de indsatte integreret i aktiviteter i lokalsamfundet eller i øvrigt i begivenheder uden for fængslet ved udflugter, deltagelse i arrangementer eller i klubvirksomhed mv.

Tilladelse til udgang efter disse regler kan normalt kun gives til grupper af indsatte og kun under ledsagelse af en eller flere funktionærer.

28.2.3. Antal udgangstilladelser og misbrug af udgangstilladelser.

I den første periode efter indførelse af regler om udgang i 1965 blev tilladelse til udgang alene givet i begrænset omfang. Fra 1970-1971 skete der imidlertid næsten en fordobling i antallet af udgangstilladelser, der steg fra godt 8.000 til knap 16.000.

Denne væsentlige udvidelse i brugen af udgang udløste en diskussion af udgangsordningen. Debatten drejede sig dels om misbrugets størrelse, herunder de anvendte målingsmetoders holdbarhed, dels om hvilket misbrugsniveau der i sig selv ville nødvendiggøre ændringer i regler eller praksis. Til belysning af disse spørgsmål gennemførte dels Rigsadvokaturen, dels kriminalforsorgen store landsdækkende undersøgelser af kriminalitet begået under udgang, under udeblivelse fra udgang eller undvigelse fra strafudståelse. Disse undersøgelser viste samstemmende - uanset forskellige målingsmetoder - at det konstaterede udgangsmisbrug i form af ny kriminalitet var meget lavt. Undersøgelserne viste tillige, at den af Direktoratet for Kriminalforsorgen udarbejdede statistik giver et ganske realistisk billede af misbrugsniveauet. De nævnte undersøgelser blev foretaget i årene 1974-1975. Af kriminalforsorgens statistik for 1974 fremgår det, at der det pågældende år blev givet i alt 14.858 tilladelser til udgang. 1219 tilladelser - svarende til 8,2 % - blev misbrugt. 1179 af disse tilfælde blev der registreret ny kriminalitet begået under udgang eller under udeblivelse fra udgang, svarende til 1,2 % af samtlige udgangstilladelser.

Siden midten af 1970'erne er der på ny sket næsten en fordobling af antallet af udgangstilladelser, der tillige med antallet af udgangsmisbrug kan opgøres således på grundlag af kriminalforsorgens årsberetninger for 1986 og 1987 og intern statistik for 1988.

			1986	1987	1988
Frigang til arbej de/undervisning x)			1.077	21.966	25.135
Udstationering til arbejde/undervisning			465	530	334
Udgang til besøg hos familie			14.040	13.953	13.031
Udgang i forbindelse med besøg			5.838	4.739	5.635
Udgang til sygeleje, begravelse, (andre) vigtige familiebegivenheder og varetagelse af personlige interesser x)			1.987	6.702	9.035
Udgang til indkøb eller fremskaffelse af ophold eller arbejde i forbindelse med løsladelsen x)			6.327	3.151	2.469
Udgang fra arresthusene			1.174	2.840	2.262
Ialt	30.408	54.476			57.901
Heraf:					
Misbrug uden ny kriminalitet			2.481	3.117	3.164
Misbrug med ny kriminalitet			192	189	147
Udeblivelse på fri fod ved årets udgang			111	56	53

x) Med virkning fra 1987 er udgangsstatistikken omlagt på forskellige punkter, således at tallene ikke er umiddelbart sammenlignelige med tidligere års tal. For så vidt angår udgang til arbejde og undervisning (frigang) registreres hver dag, en indsat forlader institutionen, som én udgang, mens man tidligere registrerede hele frigangsperioden som én udgang. Endvidere opgøres frigang under ét, mens der tidligere blev foretaget en opdeling på hhv. uddannelse og beskæftigelse. For så vidt angår de såkaldte forsorgsudgange, sker registreringen nu efter formålet med udgangen.

Som det fremgår af opgørelsen, blev 3.362 udgange misbrugt i 1987, hvilket svarer til en misbrugsprocent på 6,2. Af disse misbrug var langt de fleste uden ny kriminalitet og vedrørte for sent tilbagekomst eller tilbagekomst i beruset tilstand. Misbrug med ny kriminalitet fandt sted i 189 tilfælde svarende til 0,35 %. 11988 blev 3.364 udgange misbrugt, hvilket svarer til en misbrugsprocent på 5,8. Misbrug med ny kriminalitet fandt sted i 147 tilfælde svarende til 0,25 %.

Det må ved vurderingen af disse tal antages, at der er et vist "mørketal" i forbindelse med skjult kriminalitet begået under udgang eller under udeblivelse fra udgang.

28.3. Tidligere overvejelser om udgang.

Som tidligere nævnt forudsætter Straffelovrådet, at arbejdsgruppen i sine overvejelser om udgang inddrager forslag, der tidligere er fremsat af to arbejdsgrupper under Direktoratet for Kriminalforsorgen og af Justitsministeriets udvalg vedrørende beskæftigelsen af de indsatte i kriminalforsorgen.

En række af de forslag, som er fremsat af de nævnte arbejdsgrupper mv., er allerede gennemført og dermed omfattet af beskrivelsen af gældende ret. De følgende afsnit indeholder en kortfattet redegørelse navnlig for de øvrige forslag fra

de omhandlede arbejdsgrupper mv. I tilslutning hertil omtales i pkt. 28.3.4. et forsøg, som kriminalforsorgen har gennemført på Statsfængslet på Søbysøgård med hensyn til udgang (frigang) fra straffuldbyrdelsens begyndelse.

28.3.1. Indstilling fra juni 1978 om fængselsdømtes udgang til undervisning eller beskæftigelse ("Kaarsen-indstillingen' ').

28.3.1.1. Den omhandlede arbejdsgruppe blev nedsat i tilslutning til ændringen af straffelovens § 35, stk. 2, i 1973. Arbejdsgruppen blev anmodet om at fremkomme med forslag til eventuelt ændrede retningslinier med hensyn til anvendelse af frigang og udstationering og eventuelt med forslag til ændring af de administrative regler herom.

Arbejdsgruppen afgav i juni 1978 indstilling om fængselsdømtes udgang til undervisning eller beskæftigelse.

I det forløbne 10-år er de i indstillingen fremsatte forslag i vidt omfang gennemført i praksis og nu indarbejdet i det gældende cirkulære fra 1986 om udgang til indsatte.

Arbejdsgruppen foreslog som nyt frigangsformål indførelse af udgang med henblik på forbedring af den økonomiske situation ved løsladelsen. Dette forslag er ikke blevet gennemført ved udgangscirkulæret, men udgang i tilsvarende situationer vil kunne gives under henvisning til, at udgang vil være af væsentlig betydning for den indsattes resocialisering. Der er i forhold til de øvrige frigangsformål overensstemmelse mellem arbejdsgruppens indstilling og udgangscirkulæret, hvorfor udgang vil kunne gives i alle situationer, som omtales i Kaarsen-indstillingen.

De i Kaarsens-indstillingen fremsatte forslag vedrørende udstationering er fuldt ud gennemført i udgangscirkulæret, som i flere henseender giver videre adgang til udstationering.

Med hensyn til begyndelsestidspunktet og varigheden af frigang er der videre adgang i udgangscirkulæret end i Kaarsen-indstillingen.

Kaarsen-indstillingen foreslog, at kravet om straflængde af fængsel i 5 måneder som forudsætning for tilladelse til frigang blev nedsat til fængsel i 3 måneder. Efter cirkulæret om udgang til indsatte fastholdes imidlertid samme tidsmæssige betingelse for frigang som for almindelig weekendudgang, dvs. fængsel 1 5 måneder. Arbejdsgruppens forslag om en straflængde af fængsel i 3 måneder som tilstrækkelig forudsætning for tilladelse til frigang var bl.a. begrundet i, at løsladelse på prøve efter de da gældende regler tidligst kunne ske, når mindst 4 måneder af straffetiden var udstået. Denne grænse er i 1982 nedsat til fængsel i 2 måneder.

28.3.1.2. Straffelovrådet har redegjort for nogle foreløbige overvejelser vedrørende bl.a. Kaarsen-indstillingen i et notat af 2. oktober 1978, der blev udarbejdet til brug ved høringen over betænkning nr. 806/1977 om Alternativer til frihedsstraf mv.

I notatet peger Straffelovrådet navnlig på visse afgrænsningsproblemer mel-

lem på den ene side frigang og på den anden side eventuel indførelse af natfængsel som selvstændig sanktionsform.

Straffelovrådets overvejelser vedrørende spørgsmålet om udgang til undervisning eller beskæftigelse vedrører navnlig det i Kaarsen-indstillingen foreslåede krav om en straflængde af fængsel i 3 måneder som forudsætning for tilladelse til udgang (frigang). Straffelovrådet refererer en udtalelse, som Direktoratet for Kriminalforsorgen havde indhentet fra kriminalforsorgens fængsler og afdelinger om arbejdsgruppens indstilling, og det fremhæves herfra navnlig, at der efter anstaltsledernes opfattelse jævnlig er behov for frigang til indsatte, der ikke opfylder de foreslåede betingelser med hensyn til den idømte strafs længde. Straffelovrådet understreger, at udformningen af de tidsmæssige betingelser for udgang har nær sammenhæng med overvejelserne vedrørende natfængsel (adgang til natafsoning af visse frihedsstraffe på indtil 3 måneder). Kommer en sådan ordning på tale, finder Straffelovrådet det nærliggende samtidig at overveje gennemførelsen af særlige regler om frigang for de indsatte, som skal afsone de pågældende korte straffe på almindelig måde, fordi de ikke opfylder betingelserne for natfængsel på det tidspunkt, hvor der træffes beslutning om afsoningsformen. For sådanne korttidsindsatte finder rådet grund til at overveje en særligt vidtgående frigangsordning. Navnlig kan det efter Straffelovrådets opfattelse forekomme tvivlsomt, om frigang for disse indsatte bør være betinget af, at en vis del af straffen er afsonet.

For så vidt angår de straffe (fængsel i mere end 3 måneder), der ikke berøres af eventuelle regler om natfængsel, anføres det i notatet, at der i rådet har været enighed om, at frigang og udstationering overvejende bør finde sted i den sidste del af afsoningsperioden. Men også for disse straffe vil en eventuel regel om udståelse af en vis mindstetid i det enkelte tilfælde kunne være mindre hensigtsmæssig.

Afslutningsvis fremhæver Straffelovrådet, at Kaarsen-indstillingens forslag alene indebærer ændringer i udgangscirkulæret og dermed alene vedrører anstaltsledernes kompetence til at give udgangstilladelser, og at Justitsministeriet efter reglerne i straffelovens §§ 35 og 36 kan tillade udgang i videre omfang end angivet i cirkulæret, eksempelvis ved at fravige de ovennævnte tidsmæssige betingelser.

28.3.2. Indstilling fra oktober 1984 med supplerende indstilling fra august 1985 om ændring af reglerne om udgang mv., afgivet af en arbejdsgruppe under Direktoratet for Kriminalforsorgen.

I denne indstilling blev det foreslået, at de i Kaarsen-indstillingen fremsatte forslag om ændring af de materielle betingelser for frigang og udstationering blev gennemført ved en revision af cirkulæret om udgang til indsatte. Som foran nævnt er de i Kaarsen-indstillingen fremsatte forslag nu i det væsentlige gennemført ved en sådan ændring af udgangscirkulæret i 1986.1 indstillingen fra oktober 1984 og senere fandt arbejdsgruppen ikke at kunne stille forslag om nedsæt-

telse af kravet om straflængde for frigang og udstationering, da forslaget indgår i Straffelovrådets behandling af bl.a. Kaarsen-indstillingen og betænkning nr. 806/1977 om Alternativer til frihedsstraf.

I sine indstillinger fra 1984 og 1985 om ændring af reglerne om udgang mv. har arbejdsgruppen endvidere anbefalet, at der gives indsatte tilladelse til udgang hver anden uge mod nu hver tredje uge. Arbejdsgruppens forslag er dog begrænset til alene at omfatte indsatte i åbne afsoningsinstitutioner, idet overvejelserne om at inddrage også indsatte i de lukkede institutioner i en udvidet udgangsordning efter arbejdsgruppens opfattelse bør afvente erfaringerne med hensyn til forslagets gennemførelse ved de åbne institutioner. Arbejdsgruppen anfører som begrundelse for sit forslag, at udgangsordningen har positive virkninger for den enkelte indsatte, herunder navnlig, at hyppigere udgang vil være egnet til at fastholde den indsatte i et ansvar for sin og sin families tilværelse. Det er endvidere den pågældende arbejdsgruppes opfattelse, at en udvidelse af antallet af udgange ikke vil medføre flere udgangsmisbrug. Arbejdsgruppen finder tværtimod, at den foreslåede udvidelse vil kunne modvirke en række misbrug, der har udspring i familiemæssige og andre personlige konflikter. Den pågældende arbejdsgruppe finder heller ikke, at væsentlige retsfølelsesmæssige hensyn vil kunne tale imod en vis udvidelse af antallet af udgange, særligt da udvidelsen udelukkende forudsættes at omfatte indsatte, som allerede har tilladelse til udgang.

En eventuel gennemførelse af arbejdsgruppens forslag afventer nærværende arbejdsgruppes overvejelser vedrørende udarbejdelsen af et udkast til forslag til lov om fuldbyrdelse af straf mv.

28.3.3. Betænkning nr. 1058/1986 om Arbejde, Undervisning og Fritid.

Spørgsmålet om tilladelse til frigang er behandlet i betænkning nr. 1058/1986 om Arbejde, Undervisning og Fritid. Den af Beskæftigelsesudvalget iværksatte aktivitetsundersøgelse viste, at i alt 116 personer havde tilladelse til frigang på opgørelsestidspunktet. 99 indsatte havde frigang til undervisning, heraf 31 til almen undervisning og 68 til erhvervsorienteret undervisning, fortrinsvis specialarbejderkurser. 17 indsatte havde frigang til arbejde. Frigang skete helt overvejende fra åbne fængsler og i den sidste del af straf udståelsen.

Beskæftigelsesudvalget peger på, at forskningsresultater viser, at der er et lavere recidiv blandt indsatte med frigang til undervisning end blandt indsatte uden frigang. (Forskningsrapport nr. 28 om Uddannelse og recidiv udarbejdet i maj 1986 af Bjørn Holstein for Justitsministeriets kriminalpolitiske forskningsgruppe). Frigang fremmer således den indsattes resocialisering. Udvalget oplyser, at frigang kun misbruges i ringe omfang. Udvalget fremhæver, at mulighederne for, at indsatte kan gennemføre en egentlig erhvervsuddannelse alene i anstaltsregi er ekstremt små. En stadig større del af erhvervsuddannelserne finder sted i form af erhvervsskoleundervisning, især i den første del af undervisningsforløbet. Ved en omhyggelig planlægning vil man imidlertid kunne placere elementer af erhvervsuddannelser i fængslerne, især af erhvervspraktikdelen. At få sammenstykket hele uddannelser kræver et fleksibelt samspil mellem kriminalforsorgen, arbejdssteder og uddannelsessteder. Arbejds- og uddannelsesste-

det vil ofte mest hensigtsmæssigt kunne nås ved at inddrage arresthusene som lokalanstalter for frigængere.

Med hensyn til frigang til arbejde finder udvalget det nuværende såre beskedne omfang beklageligt, da frigang til arbejde kunne være en af vejene til at forbedre mulighederne for udslusning af indsatte til en normal tilværelse med mindre risiko for tilbagefald til kriminalitet. Udvalget henstiller, at man i videre omfang er opmærksom herpå samt på mulighederne for frigang til kommunale beskæftigelsesarbejder mv. for unge.

Beskæftigelsesudvalget har sammenfattende den opfattelse, at når frigangsinstituttet vurderes ud fra hensynet til optimale beskæftigelses- og uddannelsesmuligheder og til resocialiseringssynspunkter, er der et væsentligt behov for udvidelse af frigangsmulighederne både med hensyn til antallet af indsatte, der opnår frigang, med hensyn til den tidsmæssige udstrækning af frigangen, og med hensyn til hvad der gives frigang til.

Særligt med henblik på en mere hensigtsmæssig udnyttelse af de indsattes fritid foreslår Beskæftigelsesudvalget, at der kan gives frigang til fritidsanvendelse uden for fængslet. Udvalget opfatter frigang med dette formål som adgang til at deltage i tilrettelagte, skemalagte aktiviteter af forskellig art, fx aktiviteter under fritidsunder visningsloven, men i og for sig ikke til enkeltstående begivenheder, hvor tilladelse må søges indhentet gang for gang. Det foreslås, at der i et par åbne fængsler etableres forsøg med frigang til fritidsanvendelse efter de foreslåede retningslinier.

Beskæftigelsesudvalget fremhæver, at man dog er opmærksom på, at også andre hensyn end de ovennævnte må indgå i vurderingen, herunder sammenhænge med forslagene i betænkning 806/1977 om Alternativer til frihedsstraf navnlig vedrørende natfængsel og weekendfængsel mv. Beskæftigelsesudvalget henstiller på denne baggrund, at udvalgets anbefalinger og synspunkter vedrørende frigang indgår i Straffelovrådets behandling af alternativkommissoriet og af spørgsmålet om en straffuldbyrdelseslov.

28.3.4. Forsøg med frigang til korttidsstraffede.

Efter indstilling fra en arbejdsgruppe nedsat af Direktoratet for Kriminalforsorgen i værksattes i 1985 et forsøg med frigang til korttidsstraffede (fængselsstraffe fra 30 dage til 5 måneder) i Fynsområdet. Forsøget er blevet administreret af Statsfængslet på Søbysøgård, der til brug for Straffelovrådet og nærværende arbejdsgruppe har fremsendt en opgørelse over frigangstilladelser mv. fra statsfængslet dels i 1985, dels i perioden fra 1981-1985.

Af særlig betydning for nærværende arbejdsgruppe er navnlig statsfængslets opgørelse for 1985. Opgørelsen viser, at der i 1985 blev givet tilladelse til frigang i 69 tilfælde, fordelt på 37 dømte med domme på fængsel under 5 måneder og 32 dømte med domme på fængsel i mindst 5 måneder.

De 37 frigangstilladelser til dømte med fængsel i under 5 måneder er givet af Direktoratet for Kriminalforsorgen efter indhentet (positiv) udtalelse fra politiet. 110 tilfælde blev frigang givet fra straf fuldbyrdelsens påbegyndelse og i 27 til-

fælde efter 1-10 ugers ophold i statsfængslet. 34 dømte var i arbejde ved indsættelsen, heraf 3 selvstændige, 4 langtidsledige, 6 håndværkere og 21 ufaglærte. 2 fik tilbud om optræning under strafudståelsen, medens 1 var studerende. 33 af de 37 dømte gennemførte frigangen helt uden misbrug.

Af de i alt 69 indsatte, der i 1985 havde tilladelse til frigang, begik ingen kriminalitet under frigangen. Af de i alt 458 tilladelser til frigang i tiden 1981-1985 har 3 givet anledning til misbrug med kriminalitet.

Statsfængslet fremhæver i sin redegørelse, at væsentlige sociale problemer i forbindelse med indsættelsen i fængsel er undgået, idet det har været muligt for de indsatte at bevare deres arbejde under strafudståelsen, hvilket under hensyn til beskæftigelsessituationen i perioden er meget væsentligt. De indsatte har undgået at blive henvist til forsørgelse af det offentlige via bistandshjælp. Samtidig har arbejdsgivere, der har kunnet beholde en medarbejder uanset strafudståelsen, givet udtryk for tilfredshed hermed. Der er herved skabt en værdifuld kontakt for fængslet til brug ved fremskaffelse af arbejde til andre indsatte i den sidste del af strafudståelsen og ved løsladelsen. Statsfængslet indstiller, at institutionslederne bemyndiges til **at** iværksætte frigang for personer, der møder til strafudståelse uden at være varetægtsfængslet efter dom således, at frigangen kan etableres allerede ved straffuldbyrdelsens påbegyndelse, og uanset om straffetiden er kortere end 5 måneder.

Den på Statsfængslet på Søbysøgård iværksatte forsøgsordning har ud fra lighedssynspunkter haft afsmittende effekt på administrationen af reglerne om frigang i andre fængsler. Der er navnlig peget på behovet for, at den dømte på trods af strafudståelsen kan opretholde sin hidtidige beskæftigelse, herunder i egen virksomhed.

Statsfængslet har til brug for arbejdsgruppen oplyst, at erfaringerne med forsøgsordingen fortsat bedømmes som særdeles gode.

28.4. Arbejdsgruppens overvejelser.

28.4.1. Indledning.

Det fremgår som nævnt af arbejdsgruppens kommissorium, at arbejdsgruppens lovudkast bør indeholde bestemmelser om bl.a. udgang. Arbejdsgruppen er enig heri. De gældende regler i straffelovens § 35, stk. 2, 2. punktum og § 36 foreslås derfor ophævet og erstattet af bestemmelser i en kommende lov om fuldbyrdelse af straf mv.

28.4.2. Generelt om udgang under strafafsoning.

Som det er beskrevet ovenfor i kapitel 9, er det en hovedopgave for kriminalforsorgen i forbindelse med selve fuldbyrdelsen af en frihedsstraf at hjælpe eller påvirke den indsatte til at leve en tilværelse uden kriminalitet. Et væsentligt element til løsning af denne hovedopgave, der traditionelt betegnes som kriminalforsorgens *behandlingsmæssige virksomhed,* er reglerne om udgangstilladelse.

Det er imidlertid afgørende at understrege, at reglerne om udgangstilladelse også har en betydelig afsmittende virkning på den del af kriminalforsorgens virksomhed, der traditionelt betegnes den *sikkerhedsmæssige virksomhed* og som udgør kriminalforsorgens anden hovedopgave i forbindelse med fuldbyrdelsen af en frihedsstraf.

For kriminalforsorgens *behandlingsmæssige virksomhed* har reglerne om udgang for det første betydning for muligheden for, at den indsatte under straffuldbyrdelsen bevarer tilknytningen til sin familie. For det andet giver reglerne om udgang (frigang og udstationering) til arbejde og uddannelse eller undervisning mulighed for, at den indsatte kan udnytte straffuldbyrdelsen til at lære eller genoptræne færdigheder, som kan blive af stor betydning for den indsattes muligheder for at få arbejde eller anden beskæftigelse efter løsladelsen. Også mulighederne for, at den indsatte i kortere perioder under straffuldbyrdelsen kan være sammen med andre end personer fra afsoningsmiljøet, må efter arbejdsgruppens opfattelse tillægges vægt. I forbindelse hermed skal det endvidere fremhæves, at den indsatte ved under udgang selv at kunne eller skulle sørge for sine personlige forhold opøves i den ansvarlighed og ansvarsbevidsthed, som er af helt afgørende betydning for den indsattes muligheder for efter straffuldbyrdelsen af leve en kriminalitetsfri tilværelse.

For så vidt angår kriminalforsorgens *sikkerhedsmæssige virksomhed* må det tillægges vægt, at den indsatte gennem besøg hos familie kan drøfte og måske afklare personlige forhold, der ellers ville kunne begrunde en betydelig undvigelsesrisiko. Det har også væsentlig betydning for den sikkerhedsmæssige virksomhed, at den indsatte er bekendt med, at en rimelig sikker konsekvens af et undvigelsesforsøg eller en udeblivelse fra udgang er en forringelse af mulighederne for at komme på (ny) udgang.

Vurderet alene ud fra hensynet til kriminalforsorgens behandlingsmæssige og sikkerhedsmæssige virksomhed er udgangsordningen således dels i ganske særlig grad medvirkende til at præge straffuldbyrdelsen som også båret af humane og behandlingsmæssige hensyn og dermed en vigtig faktor med henblik på at påvirke de indsatte til at leve en kriminalitetsfri tilværelse, dels et ganske effektivt værn mod problemer af sikkerhedsmæssig karakter under selve straffuldbyrdelsen.

Ved den samlede vurdering af udgangsinstituttet er det imidlertid nødvendigt også at inddrage spørgsmålet om udgangsmisbrug og navnlig den kriminalitet, som begås af indsatte under udgang. Arbejdsgruppen har ovenfor nærmere gennemgået de statistiske oplysninger om udgangsmisbrug og herunder ny kriminalitet under udgang set i forhold til det samlede antal udgangstilladelser. Arbejdsgruppen finder det af afgørende betydning, at det årlige antal af konstaterede udgangsmisbrug i form af ny kriminalitet er stort set det samme i perioden fra 1974 til 1987, uanset at antallet af udgangstilladelser i den pågældende periode er mere end fordoblet (også under hensyntagen til statistikomlægningen i 1987).

Arbejdsgruppen finder på denne baggrund, at de talmæssige oplysninger og de i øvrigt foreliggende oplysninger giver tilstrækkeligt grundlag for en fortsæt-

telse af udviklingen i brugen af udgangstilladelser som et regelmæssigt led i straf fuldbyrdelsen, og arbejdsgruppen skal hermed bl.a. pege på det ovenfor nævnte forslag om forsøgsvis udvidelse af udgangsordningen for indsatte i de åbne fængsler. Arbejdsgruppen er opmærksom på, at der er eksempler på endog meget alvorlig kriminalitet begået under en udgang, og det er efter arbejdsgruppens opfattelse forståeligt, at sådan kriminalitet kan opfattes som dobbelt meningsløs. En forudsætning for arbejdsgruppens opfattelse er derfor, at kriminalforsorgen fortsat nøje vurderer misbrugsrisikoen i hvert enkelt tilfælde, og at man i de forholdsvis få tilfælde, hvor udgangen misbruges til ny kriminalitet, nøje overvejer, om det konstaterede misbrug giver anledning til ændring af praksis med hensyn til meddelelse af udgangstilladelser og vilkårene for sådanne udgangstilladelser.

28.4.3. Arbejdsgruppens forslag.

28.4.3.1. Lovregler eller administrativ regulering.

Det fremgår af arbejdsgruppens kommissorium bl.a., at det for arbejdsgruppen vil være en hovedopgave at tage stilling til, i hvilket omfang og i hvilken form bestemmelser om straffuldbyrdelse fremtidig bør nedfældes i lovregler eller fastsættes administrativt. Det er i den forbindelse forudsat af Straffelovrådet, at der også efter vedtagelsen af en lov om fuldbyrdelse af straf mv. vil være brug for en omfattende administrativ regulering af spørgsmål vedrørende straffuldbyrdelsen.

Det er arbejdsgruppens vurdering, at en lov om fuldbyrdelse af straf mv. bør indeholde bestemmelser om de formål, hvortil der kan gives udgang, og om de forudsætninger, der generelt skal være opfyldt, for at udgang kan tillades. Endvidere bør en straffuldbyrdelseslov indeholde bestemmelser om de vilkår, der skal og kan fastsættes som betingelse for en udgangstilladelse, og om følgerne af, at sådanne vilkår ikke overholdes. Endelig bør det efter arbejdsgruppens opfattelse fastslås i en lovbestemmelse, at den tid, hvori den indsatte har tilladelse til udgang, medregnes i straffetiden. Herudover finder arbejdsgruppen, at regler om udgang til de forskellige formål og fra de forskellige institutionstyper mest hensigtsmæssigt kan fastsættes administrativt.

Arbejdsgruppens udkast til forslag til lov om fuldbyrdelse af straf mv. er udarbejdet i overensstemmelse med dette synspunkt, men således, at der i forbindelse med dels dette kapitel, dels bemærkningerne til lovforslagets enkelte bestemmelser samtidig gives udtryk for nogle vejledende synspunkter med hensyn til den administrative regulering.

28.4.3.2. De enkelte udgangsformål.

Vedrørende de formål, hvortil der kan gives udgang, foreslår arbejdsgruppen, at udgang fortsat bør kunne gives til formål, der er begrundet i humane hensyn samt i uddannelsesmæssige, arbejdsmæssige eller andre behandlingsmæssige hensyn.

28.4.3.2.1. De udgangstilladelser, som især vil være båret af *humane hensyn*, er fx sådanne, hvor den indsatte får tilladelse til at besøge nærstående, der er alvorligt syge, eller deltage i nærståendes begravelse. Det er for arbejdsgruppen en selvfølge, at tilladelse til sådanne udgange kun kan nægtes helt undtagelsesvis og kun i de tilfælde, hvor det ikke gennem ledsagelse eller ved fastsættelsen af andre vilkår er muligt i tilstrækkelig grad at eliminere risikoen for alvorligt misbrug af udgangstilladelsen.

28.4.3.2.2. Udgang begrundet i *behandlingsmæssige hensyn* omfatter dels udgang i form af frigang eller udstationering til uddannelse eller beskæftigelse, dels udgang til besøg eller samvær med bestemte personer og dels udgange til fx fremskaffelse af bolig eller arbejde i forbindelse med en forestående løsladelse. Endvidere kan nævnes udgange i forbindelse med sundhedsmæssig behandling.

28.4.3.2.2.1. For så vidt angår *udgang til arbejde eller uddannelse* skal arbejdsgruppen pege på de henstillinger, som senest er fremsat af Beskæftigelsesudvalget i betænkning nr. 1058/1986 om Arbejde, Uddannelse og Fritid. Beskæftigelsesudvalgets forslag, der kort er gengivet foran, omfatter en øget anvendelse af udgang til sådanne formål. Beskæftigelsesudvalget foreslår endvidere, at der gives tilladelse til udgang i forbindelse med visse former for *fritidsbeskæftigelse*.

Efter de hidtidige positive erfaringer, der er konstateret med hensyn til udgang (frigang) navnlig til uddannelse og undervisning, kan arbejdsgruppen tiltræde Beskæftigelsesudvalgets henstilling om øget anvendelse af udgang til de nævnte formål. Udgang bør afhængig af den indsattes forhold og de foreliggende muligheder for beskæftigelse, uddannelse mv. kunne gives både som frigang og som udstationering. Det er i forbindelse hermed arbejdsgruppens opfattelse, at der ikke generelt bør fastsættes regler om, at en straf over en vis længde skal være en almindelig forudsætning for at få udgang til et af de nævnte formål. Erfaringerne fra det såkaldte Søbysøgård-forsøg taler for, at udgang med de nævnte formål bør kunne iværksættes på det tidspunkt under strafudståelsen, hvor en sådan udgang findes formålstjenlig. Dette kan være allerede fra starten af straffuldbyrdelsen, såfremt kriminalforsorgen har et tilstrækkeligt forudgående kendskab til den dømte til at kunne vurdere, at en sådan udgang ikke kan antages at begrunde en risiko for misbrug. Arbejdsgruppen skal i denne forbindelse i øvrigt pege på, at forslaget om ikke at have nogen mindstestraf som forudsætning for udgange til de pågældende formål for så vidt er i overensstemmelse med den gældende bestemmelse i straffelovens § 35, stk. 2. Som foran nævnt er de gældende tidsmæssige forudsætninger alene indeholdt i de administrative forskrifter, der navnlig tager sigte på at præcisere institutionsledernes kompetence til at tillade udgang.

28.4.3.2.2.2. For så vidt angår tilladelse til udgang med henblik på at *besøge eller være sammen med bestemte personer* er sådanne udgange navnlig begrundet i ønsket om, at den indsatte under straffuldbyrdelsen bevarer tilknytningen til familie og bekendte. En sådan tilknytning anses i almindelighed for værdifuld i bestræbelserne for, at den indsatte efter løsladelsen kan leve en kriminalitetsfri til-

værelse.

Efter den gældende bestemmelse i straffelovens § 36 er de pågældende udgangstilladelser forbeholdt personer, der udstår længerevarende fængselsstraf, hvilket som foran nævnt administrativt er præciseret til fængsel i 5 måneder eller mere. Arbejdsgruppen finder ikke tilstrækkeligt grundlag for at opretholde denne forudsætning om straf af en vis længde som forudsætning for en udgangstilladelse. Dels er strafniveauet ved de praktisk vigtige berigelsesforbrydelser nedsat væsentligt, siden straffelovens § 36 blev affattet, dels synes hensynet til retshåndhævelsen ikke tilstrækkeligt at kunne begrunde, at indsatte med relativt korte, men for den indsatte ikke ganske ubetydelige straffe, ikke kan få tilladelse til udgang, når indsatte med længere straffe kan få udgang. Som foran nævnt er der også for korttidsstraffede et åbenbart behov for at kunne få udgang til samvær med familie og venner, og efter de gældende administrative regler er dette behov søgt imødekommet ved regler om udgang i forbindelse med besøg. Navnlig for indsatte, der afsoner langt fra hjemmet, og som derfor kun vanskeligt kan modtage besøg, synes disse regler at føre til mindre rimelige resultater set i forhold til indsatte, der som følge af en blot lidt længere straf sædvanligvis vil kunne opnå tilladelse til weekend-orlov.

Arbejdsgruppen foreslår derfor, at de gældende tidsmæssige forudsætninger om straf af en vis længde som forudsætning for udgangstilladelse til at besøge bestemte personer ikke medtages i de kommende regler.

Efter de gældende administrative bestemmelser er der endvidere fastsat visse tidsmæssige bestemmelser om ophold i institutionen i en vis periode og afsoning af en vis del af straffen, før der kan gives tilladelse til udgang med henblik på at besøge familie eller andre bestemte personer. For så vidt angår reglerne om *ophold af en vis længde i institutionen* som forudsætning for en udgangstilladelse er sådanne regler navnlig begrundet i det hensyn, at institutionen skal kunne nå at danne sig et tilstrækkeligt kendskab til den indsatte til at kunne vurdere risikoen for misbrug i forbindelse med en eventuel udgang. Arbejdsgruppen, der som foran nævnt lægger stor vægt på den konkrete vurdering af misbrugsrisikoen, har ikke bemærkninger til en sådan regel, der forekommer velbegrundet i ønsket om at tilvejebringe det bedst mulige grundlag for vurderingen af misbrugsrisikoen. Arbejdsgruppen finder endvidere, at de nærmere regler om sådanne tidsmæssige forudsætninger fortsat bør fastsættes administrativt.

Da de hensyn, der betinger anbringelse i lukket fængsel i stedet for som normalt i åbent fængsel, i almindelighed kan antages at indicere en større misbrugsrisiko ved udgang, kan arbejdsgruppen tiltræde, at der i de administrative regler om udgangstilladelser stilles krav om længere opholdstid i lukket institution end i åben institution som forudsætning for udgangstilladelse med de her omhandlede formål.

For så vidt angår gældende bestemmelser om, at *en vis del af straff en skal være afsonet* som forudsætning for, at indsatte i lukkede institutioner og indsatte med visse længere straffe i åbne institutioner kan få tilladelse til udgang med henblik på at besøge familie eller bestemte personer, må sådanne regler i almindelighed antages navnlig at være begrundet i hensynet til retshåndhævelsen og

retsfølelsen samt i en generel antagelse af en almindelig sammenhæng mellem misbrugsrisiko og især reststraffens længde. Arbejdsgruppen finder ikke grundlag for at foreslå en ophævelse af sådanne tidsmæssige forudsætninger, men finder det rigtigst, at de fortsat kan fastsættes administrativt og navnlig således, at i alt fald Justitsministeriet har mulighed for at fravige dem til fordel for den indsatte, hvis ganske særlige hensyn taler derfor. Også for så vidt angår disse tidsmæssige forudsætninger kan arbejdsgruppen tiltræde, at der administrativt opstilles strengere regler for udgangstilladelse til indsatte i lukkede institutioner end til indsatte i åbne institutioner. Arbejdsgruppen finder derimod ikke at kunne pege på bestemte generelle tidsmæssige forudsætninger, idet sådanne bl.a. har sammenhæng med, hvor lange straffe, der tillades afsonet i åbne fængsler.

For så vidt angår længden af den enkelte udgang og perioden mellem de enkelte udgange finder arbejdsgruppen, at disse spørgsmål fortsat bør behandles administrativt bl.a. under hensyn til institutionens muligheder for sammen med den indsatte at kunne tilrettelægge et afsoningsforløb, der på en hensigtsmæssig måde kan forberede den indsatte til løsladelsen. Særligt om perioden mellem de enkelte udgange henvises til arbejdsgruppens bemærkninger i pkt. 28.4.2. vedrørende et forslag om forsøgsvis udvidelse af udgangsordningen i åbne fængsler.

28.4.3.2.2.3. For så vidt angår tilladelse til ***udgang i forbindelse med forberedelsen*** *af den indsattes løsladelse og til andre behandlings- eller forsorgsformål,* finder arbejdsgruppen ikke anledning til at foreslå ændringer i de administrative regler herom. Arbejdsgruppen kan tiltræde, at den indsatte gennem udgang inddrages i og gøres medansvarlig for forberedelsen af sin løsladelse og gennem søgning af job og bopæl optrænes i selvstændighed og i selv at kunne klare varetagelsen af sine personlige forhold.

For så vidt angår tilladelse til udgang til sundhedsmæssig behandling kan endvidere henvises til arbejdsgruppens overvejelser i kapitel 37 i forbindelse med udgang - eventuelt i form af udstationering - med vilkår om deltagelse i ambulant behandlingsforløb for stofmisbrugere.

28.4.3.2.3. Arbejdsgruppen skal vedrørende udgangsformål afslutningsvis understrege, at der ikke gennem de foran anførte bemærkninger er tilsigtet nogen udtømmende opregning af de tilfælde, hvor der kan gives tilladelse til udgang.

28.4.3.3. Forudsætninger for at tillade udgang.

Efter gældende regler forudsætter en udgangstilladelse, at der *ikke skønnes at* ***være*** *risiko for misbrug af udgangstilladelsen.* Arbejdsgruppen kan tiltræde denne regel, der også efter arbejdsgruppens opfattelse er en forudsætning for anvendelse af udgang som et almindeligt led i straf fuldbyrdelsen. Arbejdsgruppen kan endvidere tiltræde, at tilladelse til udgang ikke gives, hvis *hensynet* ***til*** *retshåndhævelsen i øvrigt taler imod udgangstilladelsen* fx i tilfælde, hvor der ønskes udgangstilladelse til en optræden, hvorved den pågældende i særlig grad kommer i offentlighedens søgelys eller til bestemte steder, hvor hensynet til at be-

skytte den forurettede ved lovovertrædelsen klart tilsiger, at den indsatte ikke bør kunne komme på det pågældende tidspunkt. Det er vigtigt at understrege, at sådanne hensyn har mindre vægt, jo nærmere man kommer tidspunktet for løsladelsen.

28.4.3.3.1. Vurderingen af risikoen for misbrug af en udgangstilladelse bygger på det kendskab, som institutionen har til den indsatte fra den aktuelle og eventuelle tidligere strafudståelser og fra de sagsakter, som institutionen er i besiddelse af. Ved denne vurdering er der en række forhold, som efter arbejdsgruppens opfattelse med rette tillægges særlig vægt i praksis. Er den indsatte dømt for personfarlig kriminalitet, skal der således ved vurderingen udvises særlig forsigtighed. Også oplysninger om undvigelser eller forsøg herpå eller tidligere udeblivelser fra udgang eller misbrug af udgange navnlig i forbindelse med begåelse af ny kriminalitet tillægges væsentlig betydning. Arbejdsgruppen, der som nævnt kan tiltræde, at de nævnte forhold tillægges særlig vægt, foreslår, at der i en lov om fuldbyrdelse af straf mv. optages en særlig bestemmelse, hvori betydningen af de nævnte forhold for vurderingen af misbrugsrisikoen særligt fremhæves.

28.4.3.3.2. Arbejdsgruppen forudsætter endvidere, at kriminalforsorgen i forbindelse med vurderingen af misbrugsrisikoen som hidtil indhenter *udtalelser fra sagkyndige,* herunder udtalelser fra den politimyndighed, der har behandlet straffesagen. Den nærmere afgrænsning af de tilfælde, hvor sådanne udtalelser skal indhentes som del af grundlaget for afgørelsen om udgangstilladelsen, bør efter arbejdsgruppens opfattelse som hidtil fastsættes administrativt.

28.4.3.4. Vilkår for udgangstilladelser.

Arbejdsgruppen foreslår, at det i en lov om fuldbyrdelse af straf mv. præciseres, at tilladelse til udgang altid skal betinges af, at den indsatte under udgangen ikke begår strafbart forhold eller i øvrigt misbruger udgangstilladelsen.

Endvidere foreslår arbejdsgruppen præciseret i straffuldbyrdelsesloven, at der som vilkår for en udgangstilladelse kan fastsættes alle sådanne vilkår, som findes formålstjenlige for at undgå misbrug herunder, at den indsatte under udgangen ledsages af personale fra institutionen, overnatter i arresthus, fængsel eller en af kriminalforsorgens pensioner, med mellemrum giver møde hos kriminalforsorgen eller hos politiet eller undergiver sig vilkår som nævnt i straffelovens § 57. Som eksempel på vilkår efter straffelovens § 57 kan nævnes vilkår om antabusbehandling.

28.4.3.5. Tilbagekaldelse eller ændring af udgangstilladelser.

Det bør efter arbejdsgruppens opfattelse fastslås i en lov om fuldbyrdelse af straf mv., at en *udgangstilladelse kan tilbagekaldes* eller vilkårene skærpes, hvis den indsatte sigtes for strafbart forhold begået under udgang, udebliver fra udgang eller i øvrigt overtræder de vilkår, der i det enkelte tilfælde måtte være fastsat for udgangstilladelsen. Tilbagekaldelsen af udgangstilladelsen kan i disse tilfælde have særlig betydning i de tilfælde, hvor der er givet tilladelse til regelmæs-

sig weekendudgang. Det bør efter arbejdsgruppens opfattelse endvidere præciseres, at nye oplysninger om den indsattes forhold kan give bestemte grunde til at antage, at den indsatte vil misbruge den allerede meddelte (men endnu ikke benyttede) udgangstilladelse, og at det i sådanne tilfælde er muligt at tilbagekalde udgangstilladelsen eller ændre (skærpe) fastsatte vilkår.

For så vidt angår institutionens muligheder for at påtale og sanktionere udgangsmisbrug skal arbejdsgruppen yderligere henvise til kapitel 33 om disciplinærstraffe. Arbejdsgruppen kan endvidere tiltræde den gældende administrative praksis, hvorefter der ved udgangsmisbrug er mulighed for at træffe bestemmelse om, at spørgsmålet om tilladelse til ny udgang ikke kan rejses af den indsatte i en nærmere fastsat periode (udgangskarantæne).

28.4.4. Arbejdsgruppen skal endelig henvise til kapitel 39 og den der foreslåede bestemmelse i § 85 i arbejdsgruppens udkast til forslag til lov om fuldbyrdelse af straf mv., hvorefter institutionen har pligt til med mellemrum at overveje spørgsmålet om udgang, uanset om den indsatte fremsætter begæring herom.

28.4.5. Der henvises i øvrigt til §§ 44-48 i arbejdsgruppens udkast til forslag til lov om fuldbyrdelse af straf mv. og til § 1 i arbejdsgruppens udkast til forslag til lov om ændring af forskellige lovbestemmelser i forbindelse med indførelsen af en særlig lov om fuldbyrdelse af straf mv.

Kapitel 29. Visitation.

29.1. Arbejdsgruppens kommissorium.

Arbejdsgruppens kommissorium indeholder ingen særskilte bemærkninger om visitation af indsatte.

29.2. Gældende ret.

I Justitsministeriets bekendtgørelse af 21. juni 1973 om fuldbyrdelse af frihedsstraf (KC E-2-1) findes i § 30 følgende bestemmelse om visitation:

> "§50. De indsatte kan undergives visitation, foretaget af institutionens funktionærer. Ved visitation forstås en nøje undersøgelse af, hvilke effekter den pågældende har i sin besiddelse i opholdsrummet eller på sin person. Visitation kan foretages i det omfang, det er nødvendigt af sikkerhedshensyn og til kontrol med, at ordensbestemmelser og andre regler overholdes.
> *Stk. 2.* Visitation sker efter regler, der fastsættes af direktoratet."

De nærmere regler om visitation er fastsat i Justitsministeriets cirkulære af 15. december 1980 om visitation af de indsatte og deres opholdsrum (KC K-l-1). I dette cirkulære bestemmes om anvendelsesområdet for visitation, at der kan ske visitation af den indsattes person ved indsættelsen, før og efter fravær fra institutionen samt før og efter besøg, ved indlæggelse på sygeafdeling, anbringelse i enrum og hensættelse i forhørscelle, strafcelle eller sikringscelle. Der kan endvidere foretages visitation ved den indsattes tilbagekomst efter fravær fra opholdsafdelingen og i forbindelse med rutinemæssig visitation af indsattes opholdsrum. Der kan endvidere foretages personlig visitation, hvis der er begrundet mistanke om, at en indsat er i uretmæssig besiddelse af effekter. Den indsatte har normalt krav på at få oplyst grunden til, at der iværksættes visitation.

Om den nærmere praktiske gennemførelse af visitation bestemmes det i cirkulæret, at visitation af den indsattes person så vidt muligt skal overværes af et vidne. Visitationen skal endvidere gennemføres, så den i mindst muligt omfang bliver krænkende for den indsatte. Visitationen skal foretages og bevidnes af personale af samme køn som den indsatte.

Om de tilfælde, hvor visitation af den indsattes legeme ikke kan gennemføres alene ved en besigtigelse, skal visitationen foretages af en læge. Som indikation angives i cirkulæret, at der skal foreligge begrundet formodning om, at den indsatte er i uretmæssig besiddelse af effekter. Beslutningen om visitation i disse tilfælde træffes af fængslets vagthavende leder eller arrestforvareren.

Om visitation af den indsattes opholdsrum bestemmes, at dette kan ske ved rutinemæssige eftersyn, når der er grund til at antage, at ordensbestemmelser eller andre regler ikke overholdes, eller når visitationen skønnes påkrævet af sikkerhedshensyn. På forespørgsel skal den indsatte gøres bekendt med grunden til, at

der har været foretaget visitation af hans opholdsrum.

Hvis det under visitationen bliver nødvendigt at tage genstande i bevaring, skal der udfærdiges en fortegnelse over disse genstande. Omfatter bevaringen den pågældendes egne effekter, skal den indsatte tillige gøres bekendt med grunden til, at disse genstande er taget i bevaring.

Der findes ikke centralt registrerede opgørelser over omfanget af visitation.

Om visitation af indsattes pårørende i forbindelse med besøg henvises til ovenfor kapitel 23.

29.3. Særligt om indgreb over for varetægtsarrestanter og om Strafferetsplejeudvalgets overvejelser om disse indgreb.

29.3.1. For varetægtsarrestanters vedkommende findes en bestemmelse i retsplejelovens § 770, hvorefter en varetægtsarrestant alene er undergivet de indskrænkninger, der er nødvendige til sikring af varetægtsfængslingens øjemed eller opretholdelse af orden og sikkerhed i varetægtsfængslet. Der er i denne forbindelse mulighed for at gennemføre isolation efter bestemmelserne i retsplejelovens §§ 770 a-c, ligesom der kan foretages begrænsninger i varetægtsarrestantens adgang til besøg og brevveksling.

I henhold til retsplejelovens § 775, stk. 2, finder bestemmelsen i straffelovens § 48 om anvendelse af sikringsmidler tilsvarende anvendelse på varetægtsarrestanter.

Spørgsmålet om visitation og legemsindgreb over for varetægtsarrestanter har været meget diskuteret. Der findes ikke i retsplejeloven en samlet og udtømmende regulering af indgreb, som rettes mod det menneskelige legeme. I vidt omfang anvendes derfor eksisterende bestemmelser i retsplejeloven, særligt kapitel 73 om ransagning og kapitel 75a om besigtigelse enten direkte eller analogt.

Hvor der er spørgsmål om personlig ransagning af en sigtet, anvendes direkte bestemmelserne i retsplejelovens kapitel 73 om ransagning, hvor formålet er at søge efter objekter, der skjules på den pågældende person. Som udgangspunkt ligger kompetencen hos retten, dog således at politiet på egen hånd kan gennemføre ransagningen, hvor der foreligger samtykke, eller hvor der foreligger "periculum in mora", dvs. hvor der er øjensynlig fare for, at øjemedet med ransagningen ville forspildes, hvis man skulle afvente en retskendelse. I sidstnævnte tilfælde skal beretning om ransagningen indgives til retten inden 24 timer. I retsplejelovens § 758, stk. 1, 2. pkt., findes endvidere en særlig regel om politiets adgang til at foretage ransagning af den anholdtes person.

Hvor der ikke er spørgsmål om at undersøge, om en person har genstande på sig, men der derimod er spørgsmål om at besigtige eller undersøge den pågældendes legeme, fx for at konstatere spor efter en forbrydelse eller for at finde genstande i legemets hulrum, er der ikke tale om nogen samlet lovmæssig regulering. Der findes enkelte specialregler om spørgsmålet, fx i færdselsloven om udtagelse af blodprøve af en person, som mistænkes for kørsel i spirituspåvirket tilstand.

I øvrigt har domstolene haft lejlighed til at tage stilling til spørgsmålet om anvendelse af legemsundersøgelser, fx i tilfælde med fingeraftryk. Det har været et

gennemgående træk, at man i tilfælde, hvor den sigtede har protesteret mod undersøgelsen, har opstillet som betingelse, at der skulle indhentes en retskendelse, men tillige at man fra rettens side har givet tilladelse til disse - typisk mindre vidtgående - indgreb, såfremt indgrebet er fundet af betydning for efterforskningen.

29.3.2. Spørgsmålet om legemsindgreb under efterforskning, herunder over for varetægtsarrestanter, er blevet taget op i en betænkning afgivet af Justitsministeriets strafferetsplejeudvalg (1104/1987). Der er i denne betænkning opstillet et udkast til ændring af retsplejeloven, hvorefter der foretages en samlet lovregulering af legemsindgreb.

Betænkningens lovudkast opererer med en sondring efter indgrebets intensitet. Der er tale om *legemsbesigtigelse* ved besigtigelse af legemets ydre, optagelse af fotografier, fingeraftryk o.l. samt visitation af det tøj, som den pågældende er iført. Heroverfor tales om *legemsundersøgelse* ved nærmere undersøgelse af legemet, herunder dets hulrum, udtagelse af blodprøver eller andre tilsvarende prøver, røntgenundersøgelse o.l.

Denne sondring har betydning for de betingelser, der i lovudkastet opstilles for indgrebenes anvendelse. Det drejer sig om kravene til mistanke, til kriminalitetens art og til kompetencen. Således træffes afgørelser om legemsbesigtigelse i henhold til lovudkastet af politiet, medens afgørelser om legemsundersøgelse skal ske ved retskendelse, dog med en undtagelse for periculum in mora-tilfælde.

I betænkningens lovudkast er nedfældet to vigtige grundsætninger i nyere straffeprocessuel bedømmelse af tvangsindgreb. For alle legemsindgreb gælder, at de ikke må foretages, såfremt det efter indgrebets formål, sagens betydning og den krænkelse og det ubehag, som indgrebet må antages at forvolde, ville være et uforholdsmæssigt indgreb (proportionalitetsgrundsætningen). Endvidere skal legemsindgrebet foretages så skånsomt, som omstændighederne tillader (skånsomhedsgrundsætningen). Der er i denne forbindelse i lovudkastet taget stilling til, i hvilket omfang personer af modsat køn må foretage eller overvære legemsindgrebet, ligesom spørgsmålet om lægemedvirken ved legemsundersøgelser tages op.

I henhold til strafferetsplejeudvalgets lovudkast må indgreb, der ellers kan føles krænkende for blufærdigheden, kun foretages af personer af samme køn som den undersøgte eller af sundhedspersonale. Hvis et sådant indgreb kræver afklædning, må det kun overværes af personer af samme køn som den undersøgte eller af sundhedspersonale. Det er således alene indgreb, der er egnede til at krænke blufærdigheden, der er omfattet af bestemmelserne.

De egentlige legemsundersøgelser, jf. ovenfor, må kun foretages under medvirken af en læge, medens legemsbesigtigelsen ikke kræver lægelig medvirken i henhold til lovudkastet. Strafferetsplejeudvalget henleder i sin betænkning opmærksomheden på, at de regler, der gælder om legemsundersøgelse af personer, der er indsat i kriminalforsorgens anstalter, ikke foreskriver lægelig medvirken i samme omfang som i henhold til strafferetsplejeudvalgets betænkning. Der henvises til cirkulæret af 15. december 1980 om visitation af de indsatte og deres opholdsrum, § 3, stk. 1, hvorefter visitation skal foretages af en læge, hvis der er

grund til at antage, at visitation af den indsattes legeme ikke kan gennemføres alene ved en besigtigelse.

På grundlag af den nævnte betænkning med lovudkast fra Strafferetsplejeudvalget er nu vedtaget lov nr. 332 af 24. maj 1989 om ændring af retsplejeloven (Legemsindgreb).

Strafferetsplejeudvalget har endvidere behandlet spørgsmålet om (politiets) undersøgelse af husrum mv. i betænkning nr. 1159/1989 om ransagning under efterforskning.

29.4. Arbejdsgruppens overvejelser.

Arbejdsgruppen lægger til grund, at det i en række situationer vil være nødvendigt at foretage indgreb over for indsatte i form af visitation.

Det er arbejdsgruppens opfattelse, at sådanne indgreb har en så alvorlig karakter, at bestemmelser herom bør optages i en lov om fuldbyrdelse af straf mv.

Arbejdsgruppen foreslår, at bestemmelsen om visitation - ud over en definition af begrebet - må indeholde en angivelse af de betingelser, hvorunder dette indgreb kan anvendes. I sammenhæng hermed foreslås det fastslået, at det er en forudsætning, at andre og lempeligere midler har været forsøgt eller åbenbart vil være utilstrækkelige (proportionalitetsgrundsætningen).

Formålet med gennemførelsen af visitation skal være hensynet til sikkerheden eller kontrollen med, at ordensbestemmelser eller andre regler overholdes. Nogle i praksis vigtige tilfælde foreslås nævnt i lovteksten.

Skånsomhedsgrundsætningen, dvs. det forhold, at indgrebet skal foretages så skånsomt, som omstændighederne tillader, foreslås ligeledes optaget i loven. I tilknytning hertil foreslås i lovteksten optaget en bestemmelse om, at visitation i form af en egentlig legemsundersøgelse altid skal foretages af en læge.

I tilslutning til lovforslagets bestemmelser om visitation, foreslås det præciseret, at den indsatte har pligt til at lade sig fotografere af institutionen.

Arbejdsgruppen ville for så vidt finde det ønskeligt, om der i lovforslaget kunne medtages en bestemmelse, hvorefter visitation kun må foretages af personer af samme køn som den undersøgte, medmindre der er tale om en ren overfladisk visitation af den indsattes tøj. Ved et sådant forslag ville der blive skabt overensstemmelse med de tilsvarende regler under efterforskningen. Arbejdsgruppen skal imidlertid pege på, at fordelingen af mandligt og kvindeligt opsynspersonale ville vanskeliggøre gennemførelsen i praksis af en sådan regel ikke mindst i arresthusene. En sådan regel ville derfor som en utilsigtet virkning få til følge, at kvindelige indsatte, der ønskedes visiteret, måtte hensættes i enrum i en ofte længere periode, før visitationen kunne gennemføres. Arbejdsgruppen har på denne baggrund fundet det rigtigst ikke at stille forslag om en sådan bestemmelse, men i stedet i lovforslaget foreslå, at visitation, der indebærer afklædning, så vidt muligt kun må overværes af personer af samme køn som den undersøgte eller af sundhedspersonale. Det er endvidere forudsat, at der i øvrigt bør tages vidtgående hensyn til de indsattes egne ønsker. Foretrækker en kvindelig indsat således at hensidde i enrum i længere tid som forudsætning for visitation ved kvindeligt

personale, bør den indsattes ønske respekteres, medmindre dette i særlige tilfælde ikke findes forsvarligt af sikkerheds- eller ordensmæssige grunde eller af hensyn til muligheden for at forhindre selvmord eller anden selvbeskadigelse.

I de administrative bestemmelser skal der optages nærmere bestemmelser om kompetencen til at beslutte og gennemføre visitation. I den forbindelse forudsætter arbejdsgruppen, at beslutning om legemsundersøgelser træffes af institutionens leder og gennemføres under medvirken af lægeligt uddannet personale, der skal afgøre, om indgrebets gennemførelse er lægeligt forsvarligt.

Der henvises i øvrigt til § 56 i arbejdsgruppens udkast til forslag til lov om fuldbyrdelse af straf mv.

Kapitel 30. Magtanvendelse.

30.1. Arbejdsgruppens kommissorium.

Arbejdsgruppens kommissorium indeholder ingen særskilte bemærkninger vedrørende spørgsmålet om magtanvendelse over for indsatte.

30.2. Gældende ret.

I Justitsministeriets bekendtgørelse af 21. juni 1973 om fuldbyrdelse af frihedsstraf (KC E-2-1) findes i § 32 følgende bestemmelse om magtanvendelse:

> "§ 52 Magtanvendelse over for indsatte må kun finde sted, når det er absolut nødvendigt
> - for at afværge truende vold, betvinge voldsom modstand eller for at hindre selvmord eller anden selvbeskadigelse,
> - for at hindre undvigelse eller standse undvegne i tilfælde, hvor der er grund til at tro, at dette ikke kan gennemføres på anden måde,
> - for at gennemtvinge en påbudt foranstaltning, hvis øjeblikkelige gennemførelse er nødvendig, i tilfælde, hvor indsatte afviser eller forsætligt undlader at følge personalets anvisninger.
>
> *Stk. 2.* De nærmere regler om magtanvendelse fastsættes af direktoratet."

I Justitsministeriets cirkulære af 15. april 1988 om magtanvendelse over for indsatte (KC K-3-1) bestemmes det herefter, at magtanvendelse over for de indsatte kun er tilladt efter reglerne i det pågældende cirkulære, dog bortset fra nødværge i overensstemmelse med lovgivningens almindelige regler. Det bestemmes endvidere i cirkulæret, at der kan anvendes magt, når øjeblikkelig indskriden er nødvendig for at afværge personlig overlast, hindre selvmord eller selvbeskadigelse eller hindre undvigelse eller standse undvegne, hvor der er grund til at tro, at dette ikke kan gennemføres på anden måde. Magt kan endvidere anvendes, hvis det er nødvendigt for at gennemføre den indsattes fremstilling i retten, når retten på forespørgsel i det enkelte tilfælde har erklæret, at fremstillingen ønskes gennemført, selvom anvendelse af magt måtte være nødvendig. Endvidere kan magt anvendes til gennemførelse af visitation i tilfælde, hvor der er grund til at antage, at den indsatte ellers vil volde skade på sig selv eller andre, eller hvor visitation må anses for påkrævet for at hindre strafbart forhold eller i øvrigt af sikkerhedsmæssige hensyn. Magt kan endelig anvendes til at gennemføre personalets anvisninger om opholdssted.

Om magtmidlerne bestemmes, at hvor det er nødvendigt med øjeblikkelig indskriden, kan magtanvendelsen omfatte brug af håndkraft (greb, puf), skub samt brug af stav og tåregas af godkendt type. I øvrigt kan magtanvendelsen kun omfatte brug af håndkraft.

Beslutning om anvendelse afmagt træffes af fængslets vagthavende leder eller

arrestforvareren, dog med undtagelse, hvor forholdene ikke tillader, at man afventer lederens afgørelse.

Det bestemmes generelt, at al magtanvendelse forudsætter, at mindre indgribende foranstaltninger forgæves har været anvendt, eller åbenbart vil være uanvendelige. I det enkelte tilfælde må kun anvendes det efter forholdene mindst vidtgående magtmiddel, og anvendelse af magt skal altid ske med besindighed og må aldrig overskride det for øjemedet påkrævede. Bliver der tale om benyttelse af tåregas, skal den indsatte forinden være advaret herom.

Lægetilsyn skal finde sted efter magtanvendelse, medmindre det findes åbenbart unødvendigt. Der skal straks udfærdiges en rapport på en særlig rapportblanket efter anvendelsen af magt.

Der findes ikke centralt registrerede opgørelser over omfanget af magtanvendelse overfor indsatte.

30.3. Arbejdsgruppens overvejelser.

Arbejdsgruppen lægger til grund, at det i en række situationer vil være nødvendigt for institutionen at anvende magt overfor indsatte.

Arbejdsgruppen finder, at anvendelse af magt over for indsatte er et indgreb af en sådan karakter, at bestemmelser herom bør medtages i en særlig lov om fuldbyrdelse af straf mv.

Efter arbejdsgruppens opfattelse skal sådanne bestemmelser om magtanvendelse for det første indeholde en angivelse af, hvilke magtmidler der kan komme på tale overfor de indsatte. Arbejdsgruppen finder i den forbindelse ikke grundlag for at udvide eller indskrænke de gældende magtmidler, der som nævnt omfatter brug af håndkraft (greb, puf), skub samt brug af stav og tåregas godkendt af Direktoratet for Kriminalforsorgen.

Bestemmelse om magtanvendelse skal efter arbejdsgruppens opfattelse endvidere indeholde en angivelse af, under hvilke betingelser magtanvendelse kan finde sted. Arbejdsgruppen kan i den forbindelse tiltræde, at magt kan anvendes for at afværge truende vold, betvinge voldsom modstand eller for at hindre selvmord eller anden selvbeskadigelse, for at hindre undvigelse eller standse undvegne og for at gennemtvinge en påbudt foranstaltning, hvis øjeblikkelige gennemførelse er nødvendig. Sidstnævnte gruppe vil bl.a. omfatte tilfælde, hvor indsatte nægter at efterkomme personalets anvisninger om straks at gå ind i opholdsrum eller i øvrigt at flytte sig. Bestemmelsen vil også omfatte nødvendig magtanvendelse i forbindelse med visitation af den indsatte eller dennes opholdsrum.

Arbejdsgruppen foreslår endvidere, at proportionalitetsgrundsætningen også medtages i forbindelse med bestemmelserne om magtanvendelse, idet der må være tale om et forholdsmæssigt indgreb i den konkrete situation.

Det foreslås endvidere udtrykkeligt nævnt i lovbestemmelsen, at indgrebet skal gennemføres så skånsomt, som omstændighederne tillader. Herunder indgår også, at lægetilsyn skal finde sted, når magtanvendelsen er afsluttet, medmindre det i den konkrete situation er åbenbart unødvendigt.

Kompetenceforholdene, herunder spørgsmålet om rapportudfærdigelse, bør

- som også foreslået for så vidt angår visitation og anvendelse af sikringscelle - reguleres detaljeret i administrative bestemmelser.

Der henvises i øvrigt til § 57 i arbejdsgruppens udkast til forslag til lov om fuldbyrdelse af straf mv.

Kapitel 31. Udelukkelse fra fællesskab.

31.1. Arbejdsgruppens kommissorium.

Arbejdsgruppens kommissorium indeholder ingen særskilte bemærkninger vedrørende spørgsmålet om udelukkelse fra fællesskab.

31.2. Gældende ret.

Straffeloven indeholder i § 34 følgende bestemmelse om fuldbyrdelse af fængselsstraf i enrum eller i fællesskab:

> "§ *34.* Justitsministeren fastsætter regler om, i hvilket omfang fængsel skal fuldbyrdes i enrum eller i fællesskab. De dømte skal dog så vidt muligt have ophold i enrum om natten/'

I Justitsministeriets bekendtgørelse af 21. juni 1973 om fuldbyrdelse af frihedsstraf (KC E-2-1) er det i § 4 bestemt, at straffen i almindelighed udstås i fællesskab, men at institutionens leder, når særlige omstændigheder taler derfor, kan bestemme, at den indsatte midlertidigt skal have ophold i enrum.

Arbejdsgruppen har ovenfor i kapitel 13 behandlet spørgsmålene om fuldbyrdelse i normalt fællesskab og om frivillig fuldbyrdelse uden eller med begrænset fællesskab med andre indsatte. Der henvises herom endvidere til § 32 i arbejdsgruppens udkast til forslag til lov om fuldbyrdelse af straf mv. I dette kapitel behandler arbejdsgruppen spørgsmålet om udelukkelse af indsatte fra fuldbyrdelse i fællesskab. De gældende administrative nærmere regler herom er fastsat i Justitsministeriets cirkulære af 14. september 1978 om adgangen til at anbringe indsatte i enrum (KC G-2-2).

Det fremgår af cirkulæret, at tvungen anbringelse i enrum af indsatte kun kan finde sted i nærmere angivne tilfælde, nemlig såfremt

1) det findes nødvendigt for at forebygge undvigelse,
2) det findes nødvendigt for at forebygge voldsom adfærd,
3) det findes påkrævet for at hindre fortsat strafbar virksomhed, herunder brug af euforiserende stoffer,
4) den indsatte udviser en sådan grov eller gentagen utilladelig adfærd, som gør fortsat ophold i fællesskab åbenbart uforsvarlig,
5) den indsatte modsætter sig foranstaltninger, der er nødvendige af sikkerhedshensyn,
6) den indsatte modsætter sig foranstaltninger, der er påkrævet for at gennemføre en almindelig sundhedskontrol eller forebygge smittefare, eller
7) den indsatte nægter at påtage sig beskæftigelse i institutionen efter dennes bestemmelse.

Efter cirkulæret er der endvidere adgang til foreløbig anbringelse af den indsatte i enrum, mens sagens omstændigheder søges nærmere klarlagt. Den ind-

satte skal efter cirkulæret snarest muligt orienteres om begrundelsen for den foreløbige anbringelse i enrum og have lejlighed til at udtale sig.

Beslutning om enrumsanbringelse forudsætter efter cirkulæret, at den indsatte i fornødent omfang er gjort bekendt med de foreliggende indberetninger og eventuelle afhøringer samt har haft lejlighed til at udtale sig. Den indsatte skal altid gøres bekendt med begrundelsen for anbringelsen i enrum.

Indsatte, der anbringes i enrum, isoleres i opholdsrum på særlig afdeling eller i eget opholdsrum. Er enrumsanbringelsen begrundet i, at den indsatte modsætter sig foranstaltninger eller nægter at påtage sig beskæftigelse, skal den pågældende jævnligt opfordres til ikke længere at modsætte sig de påkrævede foranstaltninger eller til at påtage sig beskæftigelse. Enrumsanbringelsen skal bringes til ophør, så snart den indsatte ikke længere modsætter sig de påkrævende foranstaltninger eller påtager sig beskæftigelse på ny. Spørgsmålet om enrumsanbringelsens ophør skal i øvrigt tages op til overvejelse hver uge, og der skal udarbejdes et notat om de overvejelser, der i den forbindelse har fundet sted.

Den indsatte har under enrumsanbringelse adgang til dagligt at tilbringe mindst 1 time i fri luft, medmindre ganske særlige omstændigheder taler herimod.

I 1988 blev der af kriminalforsorgen truffet bestemmelse om enrumsanbringelse i 1.058 tilfælde. Foranstaltningen blev fortrinsvis anvendt overfor indsatte, der nægtede at påtage sig beskæftigelse, og for at forebygge voldsom adfærd. Af de 1.058 enrumsanbringelser blev 592 bragt til ophør efter indtil 3 dage, 203 efter 4-7 dage, 125 efter 8-14 dage, 68 efter 15-28 dage og 70 efter forløbet af mere end 28 dage.

Antallet af enrumsanbringelser har i de senere år været nogenlunde konstant. De udsving, der har været (navnlig i 1984), skyldes hovedsageligt svingninger i antallet af tilfælde af beskæftigelses vægring.

31.3. Arbejdsgruppens overvejelser.

Som der nærmere er redegjort for ovenfor i kapitel 13, er arbejdsgruppen enig i, at fuldbyrdelse af fængselsstraf normalt bør ske i fællesskab med andre indsatte, medmindre den indsatte selv ønsker fuldbyrdelse uden eller med begrænset fællesskab. På denne baggrund er tvungen fuldbyrdelse af fængselsstraf uden fællesskab med andre indsatte et indgreb af en sådan karakter, at bestemmelser herom efter arbejdsgruppens opfattelse bør medtages i en særlig lov om fuldbyrdelse af straf mv.

Arbejdsgruppen kan tiltræde, at der for en afsoningsinstitution er behov for en forebyggende og fremadrettet foranstaltning bestående i udelukkelse af den indsatte fra fællesskab med andre indsatte. Arbejdsgruppen understreger i den forbindelse, at udelukkelse fra fællesskab ved sit forebyggende og fremadrettede formål adskiller sig fra disciplinærstraf, der behandles nedenfor i kapitel 33.

Arbejdsgruppen finder, at bestemmelser om udelukkelse fra fællesskab i en særlig lov om fuldbyrdelse af straf mv. skal indeholde en angivelse af, under hvil-

ke betingelser udelukkelse kan finde sted. Arbejdsgruppen kan i den forbindelse tiltræde, at udelukkelse kan finde sted i tilfælde svarende til gældende bestemmelser, dog at der for så vidt angår tilfælde af ordinær beskæftigelsesvægring som foreslået af Beskæftigelsesudvalget og tiltrådt af arbejdsgruppen ovenfor i kapitel 24 alene bør reageres med økonomiske midler. Arbejdsgruppen skal dog i den forbindelse erindre om, at der herved ikke er taget stilling til spørgsmålet om, hvor den indsatte skal tilbringe arbejdstiden.

Arbejdsgruppen foreslår endvidere, at proportionalitets- og skånsomhedsgrundsætningerne også medtages i forbindelse med bestemmelser om udelukkelse fra fællesskab. Dette vil bl.a. kunne begrænse institutionens adgang til at fastsætte generelle begrænsninger med hensyn til medtagelse af egne effekter under anbringelse i særlig afdeling.

Arbejdsgruppen skal i forbindelse med spørgsmålet om udelukkelse fra fællesskab endelig henvise til den nedenfor i kapitel 44 og i § 102 i arbejdsgruppens udkast til forslag til lov om fuldbyrdelse af straf mv. foreslåede bestemmelse om erstatning bl.a. i anledning af uforskyldt udelukkelse fra fællesskab.

Der henvises i øvrigt til §§ 58 og 59 i arbejdsgruppens udkast til forslag til lov om fuldbyrdelse af straf mv.

Kapitel 32. Anvendelse af sikringsmidler (håndjern og sikringscelle).

32.1. Arbejdsgruppens kommissorium.

I arbejdsgruppens kommissorium er det anført, at lovudkastet om fuldbyrdelse af straf mv. bl.a. bør indeholde bestemmelser om anvendelse af sikringsmidler.

32.2. Gældende ret.

32.2.1. Straffeloven indeholder i § 48 følgende bestemmelse om anvendelse af sikringsmidler:

> ''§ *48.* Spændetrøje, håndjern, hensættelse i sikringscelle eller andre sikringsmidler kan i det for øjemedet nødvendige omfang anvendes for at afværge truende vold, betvinge voldsom modstand eller forebygge rømning. Hensættelse i sikringscelle i længere tid end 6 måneder kræver justitsministerens godkendelse."

32.2.2. I Justitsministeriets bekendtgørelse af 21. juni 1973 om fuldbyrdelse af frihedsstraf (KC E-2-1) findes i § 31 følgende bestemmelse om anvendelse af sikringsmidler:

> ''§ *31.* Såfremt det er nødvendigt for at afværge truende vold, betvinge voldsom modstand eller for at hindre selvmord eller anden selvbeskadigelse, kan den indsatte hensættes i særlig sikringscelle, der er godkendt hertil af direktoratet. Hensættelse i sikringscelle må kun anvendes, når forholdene gør det absolut påkrævet, og når andre lempeligere midler, herunder udelukkelse fra fællesskab, har været forsøgt eller åbenbart vil være utilstrækkelige.
> *Stk. 2.* Direktoratet fastsætter nærmere regler om anvendelse af sikringsmidler.' '

Der er således to forskelle imellem bestemmelsen i straffelovens § 48 og bestemmelsen i fuldbyrdelsesbekendtgørelsens § 31. Sikringscelle kan i henhold til bekendtgørelsen også anvendes for at hindre selvmord eller anden selvbeskadigelse, medens omvendt sikringscelle i henhold til bekendtgørelsen ikke kan anvendes for at forebygge rømning.

32.2.3. Anvendelsen af *sikringscelle* i kriminalforsorgens institutioner er reguleret i Justitsministeriets cirkulære af 15. juli 1974 om anvendelse af sikringscelle i kriminalforsorgens anstalter og arresthusene (KC K-2-1).

Det bestemmes heri, at celler, som er indrettet og godkendt som sikringsceller,

ikke må anvendes til andet formål. I forbindelse med opholdet i sikringscellen må der kun anvendes bælte og eventuelt handsker og fod- og håndremme.

Kompetencen til at træffe bestemmelse om anvendelse af sikringscelle ligger hos fængslets vagthavende leder eller arrestforvareren. Dog er der mulighed for at fravige denne ansvarsfordeling, såfremt forholdene ikke tillader, at man afventer lederens afgørelse. Der skal dog normalt omgående ske underretning om sikringsmidlernes anvendelse til den vagthavende leder eller arrestforvareren. Endvidere skal der straks udfærdiges rapport om det passerede på en særlig rapportblanket.

I forbindelse med anvendelsen af sikringscelle skal der træffes afgørelse om, hvornår lægetilsyn bør finde sted. Dette skal normalt finde sted omgående, hvis der anvendes bælte eller eventuelt handsker og fod- og håndremme, eller hvor indsættelsen i sikringscelle i øvrigt er forbundet med magtanvendelse.

Det er bestemt, at den indsatte under opholdet i sikringscellen jævnligt skal tilses af personalet, og desuden så vidt muligt dagligt af en læge. Disse krav skærpes, hvor den pågældende er anbragt i bælte, idet den indsatte da skal tilses af personalet med korte mellemrum, der i intet tilfælde må overstige en time, og desuden skal tilses af en læge mindst én gang om dagen.

Om den pågældendes retsstilling i forbindelse med opholdet i sikringscelle er det bestemt, at den indsatte kun kan udøve sine sædvanlige rettigheder i det omfang, det er foreneligt med formålet med opholdet i sikringscelle. Opholdet må under ingen omstændigheder udstrækkes længere, end formålet gør det absolut påkrævet.

I de tilfælde, hvor der bliver spørgsmål om ophold i sikringscelle udover en uge, skal der omgående ske indberetning til Direktoratet for Kriminalforsorgen om anbringelsens opretholdelse. En tilsvarende indberetning skal omgående finde sted i tilfælde, hvor der bliver spørgsmål om anvendelse af bælte udover 24 timer.

Sikringscelle blev i 1988 anvendt i 369 tilfælde. Heraf havde 145 tilfælde en varighed af indtil 6 timer og 333 tilfælde eller 90 % en varighed af under et døgn. I 5 tilfælde blev anbringelsen i sikringscelle opretholdt i 3 døgn eller mere. Omfanget af anvendelsen af sikringscelle udviser en faldende tendens gennem de sidste 3 år.

32.2.4. Anvendelse af ***håndjern*** overfor de indsatte er nærmere reguleret ved Justitsministeriets cirkulære af 22. januar 1987 om anvendelse af håndjern over for indsatte (KC K-2-4). Cirkulæret er opbygget på en sådan måde, at der sondres mellem anvendelse af håndjern under transport, i stedet for anbringelse i sikringscelle og i forbindelse med visitation. Der må i øvrigt kun anvendes håndjern af en type, der er godkendt af Direktoratet for Kriminalforsorgen.

32.2.4.1. Anvendelse af håndjern ***under transport*** kan ske, hvor det er nødvendigt for at hindre undvigelse eller for at afværge truende vold, betvinge voldsom modstand eller for at hindre selvmord eller anden selvbeskadigelse. Kompetencen til at træffe bestemmelse om anvendelsen af håndjern er henlagt til fængslets

vagthavende leder, arrestforvareren eller den, som han bemyndiger dertil. Dog kan reglen fraviges, hvis forholdene ikke tillader, at man afventer vedkommendes afgørelse. Der skal foretages lægetilsyn, hvis der har været anvendt magt, medmindre lægetilsyn findes åbenbart unødvendigt, eller såfremt forholdene i øvrigt taler for det.

32.2.4.2. Hvis det er nødvendigt for at afværge truende vold, betvinge voldsom modstand eller for at hindre selvmord eller anden selvbeskadigelse, og hvor *umiddelbar hensættelse i sikringscelle ikke er mulig,* kan den indsatte belægges med håndjern. Det er endvidere foreskrevet, at håndjern kun må anvendes, hvor forholdene gør det absolut påkrævet og andre lempeligere midler har været forsøgt eller åbenbart vil være utilstrækkelige. Som udgangspunkt er kompetencen til at træffe bestemmelse om anvendelse af håndjern henlagt til fængslets vagthavende leder eller arrestforvareren, dog med mulighed for fravigelse, hvor dennes afgørelse ikke kan afventes. En indsat, som er belagt med håndjern, skal tilses af personalet med korte mellemrum, som i intet tilfælde må overstige 1 time. Endvidere skal der normalt omgående finde lægetilsyn sted.

Om varigheden af anvendelsen af håndjern i stedet for anbringelse i sikringscelle er det i cirkulæret bestemt, at sådant sikringsmiddel kun under særlige omstændigheder må udstrækkes udover 24 timer.

32.2.4.3. Hvor en *visitation* af en indsat ikke kan gennemføres uden betydelig magtanvendelse, kan den pågældende belægges med håndjern. Varigheden af indgrebet må i disse tilfælde højst vare 3 timer. Kompetencen til at træffe bestemmelse om anvendelse af håndjern ligger som udgangspunkt hos anstaltens vagthavende leder eller arrestforvareren eller den, han bemyndiger dertil. Også i disse tilfælde skal den indsatte kontrolleres af personalet med korte mellemrum, der i intet tilfælde må overstige 1 time, ligesom lægetilsyn normalt skal finde sted omgående.

32.2.4.4. Håndjern blev i 1988 taget i anvendelse i 321 tilfælde, herunder 290 tilfælde under transport. Efter at anvendelsen af håndjern ellers i de senere år er steget, indtrådte der i 1988 et fald i anvendelsen.

32.3. Arbejdsgruppens overvejelser.

32.3.1. Arbejdsgruppen lægger til grund, at det i en række situationer vil kunne være nødvendigt at foretage indgreb over for den indsatte i form af anvendelse af sikringsmidler.

Det er arbejdsgruppens opfattelse, at sådanne indgreb har en så alvorlig karakter, at bestemmelser til regulering heraf bør optages i en lov om fuldbyrdelse af straf mv.

32.3.2. Det er arbejdsgruppens opfattelse, at der i en lov om fuldbyrdelse af straf mv. bør optages selvstændige bestemmelser om anvendelse af sikringscelle og

håndjern. Det bør i forbindelse hermed fastslås, at proportionalitets- og skånsomhedsgrundsætningen også skal gælde ved anvendelsen af sikringsmidler.

Det er endvidere arbejdsgruppens opfattelse, at bestemmelserne om anvendelse af sikringsmidler skal indeholde en angivelse af, hvilke sikringsmidler der kan komme på tale og en angivelse af, under hvilke betingelser sådanne indgreb kan anvendes. Arbejdsgruppen kan i den forbindelse tiltræde, at håndjern og særlig sikringscelle kan anvendes som sikringsmidler, og at en indsat under ophold i sikringscelle kan tvangsfikseres ved anvendelse af bælte, hånd- og fodremme samt handsker.

Arbejdsgruppen kan endvidere tiltræde, at sikringscelle skal kunne anvendes for at afværge truende vold eller betvinge voldsom modstand eller for at hindre selvmord eller anden selvbeskadigelse. Proportionalitetsgrundsætningen indebærer i denne forbindelse bl.a., at andre og lempeligere midler skal have været forsøgt eller åbenbart må anses for utilstrækkelige.

Arbejdsgruppen foreslår endvidere, at der i bestemmelsen optages en udtrykkelig henvisning til skånsomhedsgrundsætningen, herunder med en angivelse af den sædvanlige maksimale opholdstid i sikringscelle. Det er arbejdsgruppens opfattelse, at der som i henhold til hidtidige cirkulærer må ske en godkendelse fra Justitsministeriet ved ophold i sikringscelle ud over 1 uge.

Spørgsmålet om tilsyn i forbindelse med anvendelse af sikringscelle er centralt. Arbejdsgruppen foreslår, at det i loven bestemmes, at der skal fastsættes nærmere administrative regler om lægetilsyn og andet tilsyn. Når denne yderligere regulering foreslås fastsat administrativt, er dette begrundet i, at behovet for tilsyn er afhængigt af det enkelte indgrebs karakter og den tidsmæssige udtrækning af dets anvendelse. Arbejdsgruppen skal dog pege på, at det må anses for rimeligt at have fast tilsyn med indsatte, der i sikringscelle er tvangsfikseret med bælte.

Vedrørende anvendelse af håndjern som sikringsmiddel foreslår arbejdsgruppen, at håndjern skal kunne anvendes for at afværge truende vold eller betvinge voldsom modstand, for at hindre selvmord eller anden selvbeskadigelse eller for at hindre undvigelse. Det er en forudsætning for anvendelsen af håndjern som sikringsmiddel, at et sådant indgreb findes nødvendigt. Anvendelse af håndjern overfor indsatte bør i overensstemmelse med gældende ret alene kunne ske under transport mv. af den indsatte, i stedet for anbringelse af den indsatte i sikringscelle og i forbindelse med gennemførelsen af en visitation, der ellers ville nødvendiggøre betydelig magtanvendelse.

De nærmere regler om anvendelse af håndjern foreslås fastsat administrativt. I forbindelse hermed forudsættes fastsat bestemmelser om lægetilsyn og andet tilsyn med indsatte, der er belagt med håndjern.

Kompetencen til at træffe bestemmelse om anvendelse af sikringsmidler, der som udgangspunkt forudsættes at ligge hos institutionens ledende funktionærer, skal nærmere præciseres i de administrative bestemmelser, ligesom disse bestemmelser forudsættes nærmere at opregne de tilfælde, hvor der skal udfærdiges rapport om de gennemførte indgreb.

Særligt vedrørende anvendelse af sikringscelle som sikringsmiddel skal ar-

bejdsgruppen henvise til forslaget i afsnit VIII og i §§ 102-105 i arbejdsgruppens udkast til forslag til lov om fuldbyrdelse af straf mv. vedrørende erstatning i anledning af uberettiget hensættelse i sikringscelle.

Det er endelig arbejdsgruppens opfattelse, at man i forbindelse med den foreslåede regulering af anvendelsen af sikringsmidler i en lov om fuldbyrdelse af straf mv. bør ophæve bestemmelsen i straffelovens § 48 om sikringsmidler.

Der henvises i øvrigt til §§ 60 og 61 i arbejdsgruppens udkast til forslag til lov om fuldbyrdelse af straf mv. og til § 1 i arbejdsgruppens udkast til forslag til lov om ændring af forskellige lovbestemmelser i forbindelse med gennemførelse af en særlig lov om fuldbyrdelse af straf mv.

Kapitel 33. Disciplinærstraffe.

33.1. Arbejdsgruppens kommissorium.

I arbejdsgruppens kommissorium er det bl.a. bestemt, at arbejdsgruppens udkast til lov om fuldbyrdelse af straf mv. bør indeholde bestemmelser om anvendelse af disciplinærstraf. I forbindelse hermed er det i kommissoriet forudsat, at arbejdsgruppen skal tage stilling til, om de gældende regler i straffeloven eller i administrative bestemmelser skal lægges til grund ved udformningen af forslaget til en ny lov, eller om der bør foretages indholdsmæssige ændringer.

Ved siden af disciplinærstraf kan der efter praksis anvendes andre mere eller mindre indgribende foranstaltninger som reaktion på indsattes utilladelige adfærd. Disse reaktioner benævnes traditionelt som adækvate foranstaltninger som følge af, at de i højere grad end disciplinærstraf direkte afspejler den udviste eller forventede fortsatte adfærd. Uanset at sådanne reaktioner kan siges at have - eller af indsatte i alt fald opleves at have - lighed med disciplinærstraf, har arbejdsgruppen fundet det rigtigst som udgangspunkt at behandle disse andre foranstaltninger i tilknytning til de regelsæt, som de umiddelbart har tilknytning til. Vedrørende fællesskab og udelukkelse fra fællesskab henvises derfor til kapitlerne 13 og 31. Vedrørende overførsel fra åben til lukket anstalt henvises til kapitel 13. Vedrørende tilbagekaldelse eller begrænsning af tilladelse til udgang henvises til kapitel 28.

33.2. Gældende ret.

33.2.1. Generelt om disciplinærstraffe.

Straffeloven indeholder i § 47 følgende bestemmelser om anvendelse af disciplinærstraffe:

> "§ *47.* Over for dømte, der udstår frihedsstraf, kan følgende disciplinærstraffe anvendes:
> 1) udelukkelse fra begunstigelser, der er hjemlet for dømte, hvis opførsel er tilfredsstillende,
> 2) udelukkelse fra arbejde indtil 14 dage, 3) hensættelse i strafcelle indtil 3 måneder, for dømte, der udstår hæfte, dog kun indtil 14 dage,
> 4) over for dømte, der udstår fængsel:
> udelukkelse fra arbejdsgodtgørelse eller
> inddragelse af allerede erhvervet arbejdsgodtgørelse,
> 5) over for dømte, der udstår hæfte:
> udelukkelse i indtil 30 dage fra adgang til selv at sørge for deres forplejning.
>
> *Stk. 2.* Flere disciplinærstraffe kan anvendes i forening.

Stk. 3. . . . .“

Straffelovens regler, der således alene vedrører arten af disciplinærstraffe - og dermed forudsætningsvis adgangen til at anvende sådanne disciplinærstraffe - suppleres af bestemmelser i Justitsministeriets bekendtgørelse af 21. juni 1973 om fuldbyrdelse af frihedsstraf (KC E-2-1). Det fremgår heraf bl.a., at en ikendt disciplinærstraf kan gøres betinget, og at der kan tildeles en advarsel i stedet for ikendelse af disciplinærstraf.

Ved Justitsministeriets cirkulære af 10. marts 1976 om anvendelse og fuldbyrdelse af disciplinærstraf over for indsatte og om disciplinærsagers gennemførelse (KC K-4-1) blev institutionernes adgang til at anvende disciplinærstraffe begrænset til bøde eller strafcelle. Samtidig blev institutionernes adgang til at anvende disse disciplinærstraffe begrænset således, at den enkelte bøde ikke må overstige 1 uges arbejdsfortjeneste, og således at strafcelle kun kan ikendes i mere end 1 uge - og da højst i 4 uger -, såfremt der foreligger undvigelse eller forsøg herpå, udeblivelse fra udgang eller grovere disciplinær forseelse i øvrigt.

I forbindelse med udsendelsen af det pågældende cirkulære tilkendegav Direktoratet for Kriminalforsorgen (KC K-4-2), at institutionernes praksis med hensyn til anvendelse af disciplinærstraffe forudsattes tilrettelagt således, at det ikke ville være påkrævet at forelægge sager for direktoratet med indstilling om ikendelse af disciplinærstraffe i videre omfang end foran nævnt.

I forbindelse med cirkulæret blev det endvidere tilsigtet at begrænse anvendelsen af disciplinærstraffe i tilfælde, hvor der på grund af den indsattes forhold blev truffet andre foranstaltninger - bortset fra erstatning og konfiskation - på grund af misbrug eller utilladelig adfærd. Ved siden af sådanne andre foranstaltninger - fx anbringelse i enrum, tilbagekaldelse af tilladelse til udgang, overførsel til lukket institution - må anvendelse af disciplinærstraf kun finde sted i det omfang, som afgørende hensyn til opretholdelse af orden og sikkerhed i institutionen kræver det. Som eksempel på anvendelse af disciplinærstraf ved siden af anden foranstaltning kan nævnes, at der som følge af undvigelse eller udgangsmisbrug fra åbent fængsel kun kan ikendes disciplinærstraf, såfremt der i øvrigt alene sker tilbagekaldelse af tilladelse til udgang. Træffes der derimod bestemmelse om overførsel af den dømte til lukket institution, er det ved cirkulæret forudsat, at ikendelse af disciplinærstraf undlades.

33.2.2. Forseelser der kan medføre disciplinærstraf.

Straffeloven indeholder som anført ikke nogen angivelse af, hvornår der kan ikendes en disciplinærstraf. En sådan angivelse findes derimod i fuldbyrdelsesbekendtgørelsen. Det fremgår heraf, at der kan ikendes den indsatte disciplinærstraf for overtrædelse af arbejdspligten, straffelovgivningen, pligten til at anvende en god omgangstone i forholdet til personalet og medindsatte og til at følge personalets anvisninger, samt for overtrædelse af de regler, som Direktoratet for Kriminalforsorgen har fastsat vedrørende de indsattes adgang til selv at skaffe sig levnedsmidler, vedrørende de indsattes brug af egne effekter og deres adgang til at disponere over penge og ejendele i institutionen, vedrørende de indsattes

pligt til at lade sig fotografere ved institutionens foranstaltning, vedrørende brevveksling og besøg og vedrørende udgang. Efter fuldbyrdelsesbekendtgørelsen kan disciplinærstraf endvidere ikendes for overtrædelse af ordensbestemmelser mv., som institutionens leder har fastsat, og for overtrædelse af andre regler, som institutionens leder har udfærdiget i henhold til bestemmelser, der er fastsat af Direktoratet for Kriminalforsorgen. Endelig kan i følge fuldbyrdelsesbekendtgørelsen disciplinærstraf ikendes i tilfælde, hvor den indsatte søger at unddrage sig den fortsatte strafudståelse.

33.2.3. Kompetencen til at ikende disciplinærstraffe.

Det fremgår af fuldbyrdelsesbekendtgørelsen, at den disciplinære myndighed er hos institutionens leder eller hos den, som lederen bemyndiger til på sit ansvar at udøve den.

I praksis er i overensstemmelse hermed den disciplinære myndighed i vidt omfang delegeret fra institutionens leder (fængselsinspektøren) til ledende opsynspersonale.

33.2.4. Fremgangsmåden ved ikendelse af disciplinærstraf.

Fuldbyrdelsesbekendtgørelsen indeholder nærmere regler om fremgangsmåden ved ikendelse af disciplinærstraffe. Det er således bestemt, at der til brug for disciplinærsagens afgørelse skal foreligge fyldestgørende indberetninger om de formodede overtrædelser,' ligesom der skal foretages de nødvendige undersøgelser i sagen, herunder eventuelle afhøringer. Den indsatte skal have lejlighed til at udtale sig.

I det ovenfor nævnte cirkulære af 10. marts 1976 om anvendelse og fuldbyrdelse af disciplinærstraf overfor indsatte og om disciplinærsagers gennemførelse er fastsat mere detaljerede regler om fremgangsmåden ved ikendelse af disciplinærstraffe. Det fremgår heraf bl.a., at en indsat midlertidigt kan anbringes i forhørscelle under behandlingen af disciplinærsagen, såfremt der er begrundet formodning om, at den pågældende har overtrådt bestemmelser, der må antages at medføre disciplinærstraf af strafcelle, og såfremt sådan anbringelse er nødvendig af hensyn til undersøgelsens gennemførelse.

Disciplinærsager om ikendelse af bøder kan gennemføres uden den indsattes tilstedeværelse, såfremt overtrædelsen umiddelbart har kunnet konstateres, eller sagens omstændigheder i øvrigt må anses for fuldt klarlagte. Gennemførelsen af sådanne sager uden den indsattes tilstedeværelse forudsætter, at den pågældende ikke ønsker at udtale sig i sagen. I modsat fald gennemføres disciplinærsagen efter samme regler som disciplinærsager om ikendelse af strafcelle eller om ikendelse af bøder uden et umiddelbart tilstrækkeligt klart bevismæssigt grundlag.

Disciplinærsager om ikendelse af strafcelle eller om ikendelse af bøder, hvor overtrædelsens karakter ikke opfylder kravet til gennemførelse af disciplinærsagen uden den indsattes tilstedeværelse, afgøres under den indsattes tilstedeværelse, efter at den pågældende har haft lejlighed til at udtale sig. Ønsker den indsatte ikke at give møde, kan sagen gennemføres uden den pågældendes tilstedeværelse. Om hver disciplinærsag skal udarbejdes et notat med nærmere oplysning

om sagen, herunder om, hvilke bestemmelser der anses overtrådt, på hvilket grundlag dette anses for bevist og oplysning om afgørelsen.

Den indsatte skal efter anmodning have udleveret en udskrift af notatet om disciplinærsagen. Oplysninger kan dog udelades i det omfang, som hensynet til institutionens sikkerhed eller til enkeltpersoner, herunder medindsatte klart tilsiger.

33.2.5. Klageadgang.

Den indsatte har adgang til at påklage en afgørelse om ikendelse af disciplinærstraf. Såfremt afgørelsen ikke er truffet af institutionens leder, kan afgørelsen påklages til denne. Såfremt den indsatte herefter ønsker at påklage den afgørelse, som træffes af institutionens leder, kan dette ske ved klage til Direktoratet for Kriminalforsorgen, der da træffer den endelige administrative afgørelse.

33.2.6. Fuldbyrdelse af disciplinærstraffe.

Bøde ikendt som disciplinærstraf indeholdes i den indsattes arbejdspenge eller dagpenge, eventuelt i løsladelsesbeløbet.

Strafcelle ikendt som disciplinærstraf fuldbyrdes i særlig afdeling i institutionen eller i eget opholdsrum. Åbne fængsler kan med Direktoratet for Kriminalforsorgens godkendelse anvende opholdsrum i nærliggende arresthus til fuldbyrdelse af strafcelle. Indsatte, der udstår strafcelle, er som hovedregel udelukket fra alt fællesskab i institutionen.

33.2.7. Antal disciplinærstraffe.

11988 blev der ikendt i alt 9.811 disciplinærstraffe. 17.835 tilfælde blev der anvendt bøde (ca. 80 %). Ubetinget strafcelle blev ikendt i 1.676 tilfælde, hvoraf de fleste var af kortere varighed (indtil 7 dage). Betinget strafcelle anvendtes i 300 tilfælde.

De forseelser, der hyppigst har givet anledning til disciplinærstraf, er overtrædelse af bestemmelser om orden og sikkerhed, beskæftigelsesvægring, udgangsmisbrug og undladelse af at følge personalets anvisninger.

Som det fremgår, er bøde langt den hyppigste disciplinærstraf. Af de ikendte bøder vedrørte sager om beskæftigelsesvægring og overtrædelse af bestemmelser om orden og sikkerhed tilsammen mere end halvdelen. De overtrædelser, der hyppigst har givet anledning til ikendelse af strafcelle som disciplinærstraf, er overtrædelse af bestemmelser om orden og sikkerhed, udeblivelse efter udgang, overtrædelse af straffelovgivningen og undvigelse eller forsøg herpå.

Antallet af disciplinærstraffe og disses indbyrdes fordeling har været nogenlunde konstant siden 1984.

33.2.8. Praksis ved forskellige disciplinærforseelser.

Direktoratet for Kriminalforsorgen foretog i marts 1987 en undersøgelse med hensyn til normalreaktioner overfor fængselsdømte ved forskellige typiske disciplinærforseelser. Af denne undersøgelse syntes det at fremgå, at tilsyneladen-

de ensartede tilfælde ikke altid blev behandlet ens fra institution til institution.

I januar 1988 blev fængslerne af Direktoratet for Kriminalforsorgen anmodet om på ny at fremkomme med oplysninger om den praksis, der nu blev fulgt med hensyn til normalreaktionerne overfor fængselsdømte ved forskellige disciplinærforseelser. På foranledning af arbejdsgruppen blev denne undersøgelse fremskyndet, således at dens resultater kunne indgå i arbejdsgruppens drøftelse.

Det fremgår af den nye undersøgelse, at såvel de lukkede fængsler som de åbne fængsler har haft drøftelser med henblik på at opnå en ensartet praksis. Det fremgår endvidere, at en sådan fælles praksis har kunne fastlægges på langt de fleste områder. I de tilfælde, hvor enkelte fængsler følger en afvigende praksis, er denne normalt begrundet i særlige forhold fx institutionens belæg samt geografiske beliggenhed.

33.3. Arbejdsgruppens overvejelser.

33.3.1. Arbejdsgruppen har indledningsvis drøftet spørgsmålet om *berettigelsen af et disciplinærstraffesystem* under fuldbyrdelsen af en frihedsstraf. Under denne drøftelse har der i arbejdsgruppen været enighed om at acceptere nødvendigheden af et disciplinærstraffesystem som en afgørende forudsætning dels for kriminalforsorgens muligheder for at løse sine sikkerheds- og ordensmæssige opgaver, dels for tilvejebringelsen af en rimelig hverdag i institutionerne. Ligesom i det almindelige samfund er det interne disciplinærstraffesystem i kriminalforsorgens institutioner derfor begrundet i hensyn til repression, general- og specialprævention.

Når disciplinærstraffesystemet bl.a. er begrundet i repressionshensyn, har dette også sammenhæng med, at der antages at være en betydelig risiko for selvtægtsreaktioner fra medindsatte, hvis overtrædelse af interne regler ikke blev sanktioneret af institutionen. Det nævnte hensyn understøttes derfor tillige af behovet for at beskytte de svage blandt de indsatte.

For så vidt angår den generalpræventive virkning af disciplinærstraffesystemet er det - ligesom i det almindelige samfund - vanskeligt at sige noget sikkert herom. Det må dog tillægges betydning, at det i et fængsel er lettere at orientere alle berørte om, at overtrædelse af bestemte regler vil blive mødt med disciplinærstraffe.

Hvad det specialpræventive hensyn angår, skal det bemærkes, at dette hensyn er parallelt til det almindelige samfunds tro på, at indgreb overfor en regelbryder kan have virkning overfor den pågældende selv i hvert fald i den form, at den pågældende for en tid fratages muligheden for at udøve sin regelbrydende virksomhed.

Vedrørende behovet for et disciplinærstraffesystem skal arbejdsgruppen endelig pege på, at eksistensen af disciplinærstraffe må antages at give mulighed for en generelt lempeligere afsoning, når der er mulighed for at sanktionere konkrete regelbrud.

Da arbejdsgruppen således accepterer behovet for et disciplinærstraffesystem, har arbejdsgruppens overvejelser vedrørende disciplinærstraffe navnlig

omfattet spørgsmålene om arten af disciplinærstraffe, fastlæggelsen af sanktionerede forseelser, fremgangsmåden ved ikendelse af disciplinærstraffe, tilvejebringelsen af en rimelig ensartet disciplinærstraffepraksis samt klageadgangen.

33.3.2. Vedrørende *arten af disciplinærstraffe* er det arbejdsgruppens hovedsynspunkt, at antallet af forskellige slags disciplinærstraffe bør begrænses mest muligt, således at der alene kan anvendes nogle få former for disciplinærstraffe af indbyrdes forskellig følelighed. Herved styrkes efter arbejdsgruppens opfattelse disciplinærstraffesystemets overskuelighed og sammenligneligheden afgørelser imellem.

Straffelovens § 47 opregner som nævnt en række mulige disciplinærstraffe, hvoraf dog i praksis alene anvendes bøde (inddragelse af arbejdsgodtgørelse) og strafcelle. Af de mulige disciplinærstraffe, der er nævnt i straffelovens § 47, er arbejdsgruppen enig i, at alene *bøde* og *strafcelle* bør kunne anvendes fremover. Arbejdsgruppen kan i den forbindelse tiltræde, at sådanne disciplinærstraffe kan gøres *betinget.*

I praksis gives ofte en *advarsel* i stedet for ikendelse af en disciplinærstraf. En sådan advarsel tillægges betydning ved bedømmelsen af senere tilsvarende forseelser. Under hensyn hertil finder arbejdsgruppen det rigtigst, at advarsel også formelt får karakter af en disciplinærstraf, således at de retssikkerhedsgarantier, der opstilles bl.a. med hensyn til fremgangsmåden ved ikendelse af disciplinærstraffe, også finder anvendelse i sager, der afgøres med en advarsel.

Arbejdsgruppen har endvidere drøftet, om udgangskarantæne bør gøres til en disciplinærstraf for visse overtrædelser af udgangsreglerne. Arbejdsgruppen erkender, at en udgangskarantæne, der efter praksis er en periode, hvori spørgsmålet om udgangstilladelse ikke behandles, nok opleves som en disciplinærstraf af de indsatte. Arbejdsgruppen finder det imidlertid afgørende, dels at anvendelse af udgangskarantæne som disciplinærstraf kan tilsløre det forhold, at den indsatte ikke på ny er berettiget til udgang alene som følge af karantænens ophør, dels at også besøgsnægtelse, overførsel til anden institution, udelukkelse fra fællesskab og andre foranstaltninger, der på tilsvarende måde af indsatte opfattes som ' 'en straf ', i givet fald formentlig måtte gøres til disciplinærstraffe, hvilket ville være i strid med disse indgrebs karakter af en ofte rent fremadrettet foranstaltning, som ikke nødvendigvis forudsætter en tidligere disciplinærforseelse.

Sammenfattende foreslår arbejdsgruppen således 3 former for disciplinærstraffe: Advarsel, bøde og strafcelle. En advarsel skal gives skriftligt, og bøde og strafcelle skal kunne ikendes som betingede disciplinærstraffe og i kombination.

Arbejdsgruppen foreslår endvidere, at arten af mulige disciplinærstraffe præciseres i loven om fuldbyrdelse af straffe mv. I konsekvens heraf foreslår arbejdsgruppen bestemmelserne i straffelovens § 47, stk. 1 og 2, ophævet.

33.3.3. Arbejdsgruppen har dernæst overvejet for *hvilke forseelser, der skal kunne ikendes disciplinærstraf* Vedrørende dette spørgsmål er det arbejdsgruppens hovedsynspunkt, at de omhandlede forseelser bør være præciseret i generelle forskrifter enten vedrørende alle eller grupper af afsoningsinstitutioner eller ale-

ne vedrørende den enkelte afsoningsinstitution. Den nødvendige præcisering, som bygger på princippet i straffelovens § 1, kan herefter ske i selve loven om fuldbyrdelse af straf mv., i administrative forskrifter udstedt af justitsministeren i henhold til bemyndigelsesbestemmelser i loven eller i lokale forskrifter udstedt af den pågældende institutions leder. Vedrørende den sidste type af generelle forskrifter finder arbejdsgruppen, at Justitsministeriet (Direktoratet for Kriminalforsorgen) fortsat skal have tilsendt alle lokalt fastsatte bestemmelser om disciplinærstraf, således at der herved vil kunne sikres en rimelig ensartethed i grundlaget for anvendelsen af disciplinærstraffe i de enkelte institutioner også for overtrædelser af lokalt fastsatte bestemmelser.

33.3.4. Det er endvidere arbejdsgruppens opfattelse, at præciseringen af forseelser, der kan medføre disciplinærstraf, bør udbygges, således at det også klart *præciseres, hvilke forseelser, der kan medføre disciplinærstraf i form af straf-celle.*

33.3.5. Efter gældende praksis kan *overtrædelser af straffelovgivningen* medføre ikendelse af en disciplinær straf. Det er imidlertid efter det for arbejdsgruppen oplyste ikke altid ganske klart, efter hvilke kriterier en sådan forseelse skal behandles af institutionen efter disciplinærreglerne, og hvornår forseelsen skal behandles af politiet efter de almindelige regler for behandlingen af anmeldelser om strafbart forhold.

Det må efter arbejdsgruppens opfattelse lægges til grund, at overtrædelser af straffelovgivningen kan indebære en selvstændig krænkelse af hensynet til opretholdelsen af sikkerhed og orden i institutionen. Da mindre alvorlige overtrædelser af straffelovgivningen ofte kun vil føre til advarsel eller måske tiltalefrafald ved sagens behandling af politiet, kan der derfor være fornøden begrundelse for at ikende disciplinærstraffe i anledning af sådanne forseelser. I de tilfælde, hvor en forseelse herefter både kan behandles efter disciplinærstraffesystemet og det almindelige strafferetlige system, vil disciplinærsagen normalt blive afgjort først.

Viser det sig senere ved sagens behandling i det almindelige strafferetlige system, at sagen ikke findes at kunne føres igennem til fældende straffedom, må en tidligere ikendt disciplinærstraf for overtrædelsen af straffelovgivningen anses for et uforskyldt indgreb og kunne føre til spørgsmål om erstatning efter § 102 eller § 103 i arbejdsgruppens udkast til lov om fuldbyrdelse af straf mv.

Det er iøvrigt efter arbejdsgruppens opfattelse helt afgørende, at der foretages en klar afgrænsning af de sager, der (alene eller tillige) skal behandles af politiet. Arbejdsgruppen finder, at denne afgrænsning bør ske i administrative forskrifter udarbejdet af Justitsministeriet, således at der i modsætning til gældende ret skabes sikkerhed for en ensartet afgrænsning mellem disciplinærstraffesystemet og det almindelige strafferetlige system.

33.3.6. Vedrørende *fremgangsmåden ved ikendelse af disciplinærstraffe* har arbejdsgruppen først overvejet spørgsmålet om *kompetencen* til at ikende disciplinærstraffe. Ikendelse af en disciplinærstraf forudsætter en bevisvurdering, og da det i praksis ikke findes muligt at lade alle bevisspørgsmål i disciplinærsager afgøre af domstolene, vil det efter arbejdsgruppens opfattelse være rimeligt at udnytte det forhold, at der til reelt alle afsoningsinstitutioner incl. arresthusene er knyttet juridisk uddannet ledelse eller personale. Arbejdsgruppen foreslår derfor den juridisk uddannede ledelse inddraget i højere grad end tilfældet er nu i behandlingen af sådanne disciplinærsager, hvor der er bevistvivl, eller hvor der i øvrigt er tale om anvendelse af en mere indgribende disciplinærstraf i form af strafcelle. Arbejdsgruppen foreslår, at de nærmere regler herom fastsættes administrativt med mulighed for hensyntagen til personaleforholdene i de enkelte institutioner.

Arbejdsgruppen foreslår endvidere fastsat administrative regler om fremgangsmåden i øvrigt ved ikendelsen af en disciplinærstraf. Arbejdsgruppen finder ikke grundlag for at medtage sådanne regler i loven om fuldbyrdelse af straf mv., idet fremgangsmåden ved behandlingen af disciplinærsager i vidt omfang følger direkte af forvaltningslovgivningen. Arbejdsgruppen skal herved understrege, at reglerne om fremgangsmåden ved ikendelse af disciplinærstraffe derfor forudsættes at omfatte kontradiktion, aktindsigt, begrundelse og klagevejledning.

Arbejdsgruppen kan vedrørende fremgangsmåden ved behandlingen af sagerne i øvrigt tiltræde, at der også fremover skal være mulighed for midlertidig anbringelse i forhørscelle under behandlingen af sager med begrundet mistanke om grovere disciplinære forseelser, der må antages at ville medføre strafcelle som disciplinærstraf. Sådan midlertidig anbringelse skal dog kun kunne ske i den tid, der er nødvendig til foretagelsen af undersøgelser i disciplinærsagen, og højst i 5 dage. Såfremt det ikke senere findes bevist, at den indsatte har begået disciplinærforseelsen, eller disciplinærstraffen bliver mildere end opholdet i forhørscellen, vil der i medfør af § 102 i arbejdsgruppens lovudkast kunne rejses spørgsmål om erstatning til den indsatte for uberettiget ophold i forhørscelle.

33.3.7. Arbejdsgruppen har særligt drøftet *praksis ved afgørelse af disciplinærsager*. Denne drøftelse har fundet sted på baggrund af de undersøgelser, som Direktoratet for Kriminalforsorgen har foretaget i 1987 og 1988 med hensyn til normalreaktioner overfor fængselsdømte ved forskellige typiske disciplinærforseelser. Som ovenfor nævnt viste den første af disse undersøgelser nogle forskelle i behandlingen af tilsyneladende ensartede tilfælde, mens antallet af sådanne uens afgørelser var væsentligt begrænset ved den anden undersøgelse.

Under arbejdsgruppens drøftelser er det blevet fremhævet, at der i praksis kan være behov for forskellige former for reaktioner overfor samme forseelse både ved en sammenligning mellem institutioner af forskellig institutionstype og ved en sammenligning mellem institutioner af samme type. Det er således nævnt, at der fx overfor mange former for misbrug vil være større behov for en alvorlig reaktion overfor indsatte i åbent fængsel, end det er nødvendigt overfor indsatte

i lukket fængsel, idet de friere forhold i åbent fængsel ofte vil kunne nødvendiggøre en strengere disciplinær praksis. Det er endvidere fremhævet, at behovet for reaktionens strenghed kan være meget forskellig i ensartede institutioner bl.a. som følge af institutionens geografiske beliggenhed med deraf følgende påvirkning af risikoen for indsmugling og stofmisbrug. Endelig er der under arbejdsgruppens drøftelser peget på, at behovet for indgriben set over en periode kan være forskellig bl.a. afhængig af, om den pågældende forseelse begås af en enkelt eller af mange indsatte.

Arbejdsgruppen er på baggrund af sine drøftelser af den opfattelse, at det ikke vil være hensigtsmæssigt at tilstræbe en fuldstændig lighed mellem alle fængslers behandling af forskellige disciplinærforseelser. Arbejdsgruppen erkender således, at institutionernes forskellige geografiske beliggenhed, forskellige sammensætning af klientel mv. kan begrunde et forskelligt reaktionsmønster institutionerne imellem. Arbejdsgruppen er imidlertid også af den opfattelse, at en del af de tidligere og stadig eksisterende forskelle i institutionernes praksis mere skyldes historisk og holdningsmæssigt begrundede forhold, og der er i arbejdsgruppen enighed om, at sådant betingede forskelle i reaktionspraksis skal søges undgået.

Under hensyn til, at en del forskelle i institutionernes disciplinærpraksis således er reelt begrundet, har arbejdsgruppen ikke fundet at burde stille forslag om fastlæggelse af en egentlig normalsanktion ved forskellige disciplinærforseelser. Arbejdsgruppen finder det imidlertid væsentligt, at Direktoratet for Kriminalforsorgen fortsætter og forøger sin styring af disciplinærstraffeområdet, således at de historisk og holdningmæssigt betingede forskelle i sanktionspraksis søges undgået. Arbejdsgruppen finder i den forbindelse den udvikling, der er sket i sanktionspraksis fra undersøgelsen i 1987 til undersøgelsen i 1988, for positiv og arbejdsgruppen forudsætter, at direktoratet fortsætter med disse undersøgelser, således at der ved offentliggørelsen af reaktionsmønsteret gives en klar vejledning om sanktionspraksis både til de enkelte institutioner og til de indsatte.

Særligt med henblik på de situationer, hvor forholdene i det enkelte fængsel kan begrunde anvendelse af strafcelle som disciplinærstraf ved forseelser, der normalt alene medfører bøde som disciplinærstraf, foreslår arbejdsgruppen en særlig regel, hvorefter justitsministeren kan godkende, at strafcelle midlertidigt anvendes som disciplinærstraf i den pågældende institution for overtrædelse af sådanne nærmere angivne bestemmelser.

Vedrørende praksis ved ikendelse af disciplinærstraffe skal arbejdsgruppen afslutningsvis bemærke, at man er enig med Beskæftigelsesudvalget, som i betænkning nr. 1058/1986 om Arbejde, Undervisning og Fritid har foreslået, at der i ordinære tilfælde af individuel arbejdsvægring så vidt muligt alene skal reageres med økonomiske virkemidler i form af mistet løn og ekstraordinært løntræk i efterfølgende arbejdsindtjening.

33.3.8. Vedrørende adgangen til *at* ***påklage ikendte disciplinærstraffe*** er det arbejdsgruppens opfattelse, at der ikke er grundlag for at begrænse den nuværende adgang til at påklage institutionernes afgørelser til Direktoratet for Kriminalfor-

sorgen. Denne sædvanlige administrative rekurs er efter arbejdsgruppens opfattelse samtidig af væsentlig betydning for direktoratets styringsmulighed.

Arbejdsgruppen har dernæst overvejet, hvorvidt afgørelser om disciplinærstraffe bør omfattes af arbejdsgruppens forslag til udvidet klageadgang. Idet der i øvrigt henvises til arbejdsgruppens overvejelser nedenfor i kapitel 45 skal her alene bemærkes, at arbejdsgruppen efter en samlet vurdering også af praktiske hensyn finder, at disciplinærafgørelser med ikendelse af strafcelle over 7 dage bør kunne forelægges domstolene til prøvelse.

33.3.9. Der henvises i øvrigt til §§ 62-67 i arbejdsgruppens udkast til forslag til lov om fuldbyrdelse af straf mv. samt til § 1 i arbejdsgruppens udkast til forslag til lov om ændring af forskellige lovbestemmelser i forbindelse med indførelse af en særlig lov om fuldbyrdelse af straf mv.

Kapitel 34. Konfiskation.

34.1. Arbejdsgruppens kommissorium.

Arbejdsgruppens kommissorium indeholder ingen særskilte bemærkninger vedrørende spørgsmålet om konfiskation.

34.2. Gældende ret.

I straffelovens § 47 findes følgende bestemmelse om konfiskation af genstande, der findes hos dømte under afsoning af en frihedsstraf:

> "§47...
> *Stk. 3.* Såfremt en person, der udstår frihedsstraf, findes i besiddelse af genstande, som ulovligt er indført, erhvervet eller tilvirket i anstalten, kan genstandene konfiskeres, medmindre de tilhører nogen, der ikke er ansvarlig for det ulovlige forhold".

Straffelovens regel om konfiskation hos indsatte suppleres af bestemmelser i fuldbyrdelsesbekendtgørelsen (KC E-2-1) og i et særligt cirkulære af 3. oktober 1979 om fremgangsmåden med hensyn til konfiskation i henhold til § 47, stk. 3, i borgerlig straffelov (KC K-4-3).

Af fuldbyrdelsesbekendtgørelsens § 37 fremgår det, at der med hensyn til kompetencen til at bestemme konfiskation og til behandlingen af sager om konfiskation gælder samme regler, som er fastsat for disciplinærsager. Af bestemmelsen fremgår det endvidere, at det konfiskerede inddrages til fordel for statskassen, til nyttiggørelse i institutionen eller destrueres.

Bestemmelserne i Justitsministeriets cirkulære om fremgangsmåden med hensyn til konfiskation i henhold til § 47, stk. 3, i borgerlig straffelov indeholder ud over en gentagelse af fuldbyrdelsesbekendtgørelsens regler navnlig bestemmelser af regnskabsmæssig og revisionsmæssig art.

Ved siden af de særlige regler om konfiskation af genstande hos dømte, der afsoner en frihedsstraf, gælder de almindelige bestemmelser om konfiskation i straffelovens §§ 75-77 *a*.

Særligt om genstande, der søges indsmuglet til den indsatte, gælder, at såfremt indsmuglingen eller forsøget herpå foretages af nogen, som ulovligt sætter sig i forbindelse med den dømte, kan de pågældende genstande konfiskeres i medfør afstraffelovens almindelige konfiskationsbestemmelser. Dette skyldes, at det efter straffelovens § 124 er strafbart på ulovlig vis at sætte sig i forbindelse med indsatte. Konfiskation kan derfor ske uafhængig af den indsattes eventuelle kendskab til indsmuglingen eller forsøget herpå.

Såfremt indsmugling eller forsøg herpå sker i forbindelse med et lovligt besøg hos den indsatte, kan konfiskation efter straffelovens almindelige bestemmelser kun ske, såfremt besiddelse af genstanden i sig selv er strafbar (fx euforiserende stoffer), når genstanden er et led i en tilskyndelse eller hjælp til en indsat til at

undvige, jf. straffelovens § 124, stk. 1, eller såfremt genstanden på grund af dens beskaffenhed i forbindelse med andre foreliggende omstændigheder må befrygtes at ville blive brugt ved en strafbar handling, jf. straffelovens § 77a. Konfiskation af lovlige genstande, der (ulovligt) indsmugles eller forsøges indsmuglet ved lovlige besøg, kan alene ske efter den særlige regel i straffelovens § 47, stk. 3, om konfiskation hos indsatte, der afsoner frihedsstraf. Dette indebærer efter praksis, at konfiskation af sådanne genstande kun kan ske, såfremt der foreligger bevis for, at den indsatte gennem tilskyndelse eller på anden måde har medvirket til indsmuglingen eller forsøget herpå. Er der ikke bevis for den indsattes medvirken, er der ikke hjemmel til at foretage konfiskation, hvorfor genstanden må tilbageleveres til den, der har foretaget eller forsøgt indsmuglingen.

I praksis findes ofte fx spiritus eller penge skjult på institutionernes terræn, uden at det er muligt at afgøre, hvem der er ejer heraf. Formelt må de fundne genstande karakteriseres som hittegods, men det er fast praksis, at institutionerne i sådanne tilfælde umiddelbart konfiskerer de fundne genstande til fordel for statskassen.

34.3. Arbejdsgruppens overvejelser.

Arbejdsgruppen har særligt overvejet, om der af hensyn til kriminalforsorgens muligheder for at varetage sine sikkerheds- og ordensmæssige opgaver under fuldbyrdelsen af en frihedsstraf bør være adgang til konfiskation i et omfang, der rækker videre end de almindelige konfiskationsbestemmelser i straffelovens §§ 75-77a.

Vedrørende dette spørgsmål er det den overvejende opfattelse i arbejdsgruppen, at kriminalforsorgen bør have adgang til at inddrage penge og genstande i et omfang, der rækker videre end de nævnte bestemmelser i straffeloven. For arbejdsgruppen har spørgsmålet herefter været, om en inddragelse med henblik på genudlevering ved løsladelsen må antages at være en tilstrækkelig reaktion overfor indsmugling og forsøg herpå af genstande eller penge, som lovligt kan besiddes uden for institutionen, men som det ikke er tilladt at besidde i institutionen, jf. herom ovenfor i kapitel 21.

Det er arbejdsgruppens vurdering, at en inddragelse med henblik på senere udlevering i almindelighed ikke vil have den fornødne afskrækkende virkning overfor indsmugling af fx penge eller alkohol uanset om der yderligere reageres med en disciplinærstraf. Af hensyn til kriminalforsorgens muligheder for at varetage sine sikkerheds- og ordensmæssige opgaver er det derfor arbejdsgruppens opfattelse, at der fortsat bør være adgang til konfiskation i et omfang, der rækker videre end straffelovens almindelige konfiskationsbestemmelser.

Et mindretal (Lisbeth Victor Hansen og Søren Søltoft Madsen) finder, at kriminalforsorgens muligheder for at varetage sine sikkerheds- og ordensmæssige opgaver tilgodeses i fornødent omfang ved en lovbestemmelse om, at der kan ske konfiskation under de i straffelovens §§ 75-77 a angivne betingelser. Suppleret med en lovbestemmelse om, at genstande som er ulovligt indført, erhvervet eller tilvirket i institutionen, kan inddrages med henblik på genudlevering ved løsla-

delsen.

Mindretallet finder, at en sådan midlertidig rådighedsberøvelse - eventuelt kombineret med en disciplinærstraf - må antages at have den fornødne afskrækkende virkning overfor de indsattes uberettigede besiddelse af i øvrigt lovlige genstande.

Arbejdsgruppens flertal foreslår herefter for det første, at der i en lov om fuldbyrdelse af straf mv. optages en bestemmelse svarende til den gældende regel i straffelovens § 47, stk. 3. Samtidig foreslås straffelovens § 47, stk. 3 ophævet.

Dernæst foreslås, at der af præventive grunde skabes generel hjemmel til konfiskation af genstande, der søges indsmuglet til indsatte, der udstår frihedsstraf. En sådan bestemmelse vil i forhold til gældende ret medføre en vis udvidelse af adgangen til konfiskation og omfatte de tilfælde, hvor genstande søges indsmuglet til den indsatte i forbindelse med lovlige besøg, uden at det kan bevises, at den indsatte har medvirket hertil. Arbejdsgruppen finder imidlertid en sådan udvidelse af konfiskationsadgangen begrundet i hensynet til at modvirke indsmuglingen af genstande til de indsatte. Det er dog en forudsætning for dette forslag, at det fx af besøgstilladelser klart fremgår, hvad der må medtages til de indsatte under besøget, og at andre genstande vil kunne konfiskeres. Det forudsættes endvidere, at den indsatte ved besøgets afslutning i overensstemmelse med gældende praksis får mulighed for til opbevaring at aflevere genstande, som uden den indsattes medvirken ulovligt, men under formildende omstændigheder, er indbragt af den besøgende.

Arbejdsgruppens flertal foreslår endelig en bestemmelse, der tager sigte på en formalisering af den gældende praksis, hvorefter der kan ske konfiskation af genstande, som findes på institutionernes terræn, uden at ejerforholdet kan klarlægges.

Vedrørende kompetencen til at træffe bestemmelse om konfiskation skal arbejdsgruppen pege på, at afgørelsen kan kræves forelagt institutionens leder, såfremt der ikke samtykkes i konfiskationen.

Konfiskation efter de almindelige bestemmelser i straffelovens §§ 75-77a kan kun gennemføres administrativt, såfremt den, hos hvem genstanden konfiskeres, samtykker heri. Under hensyn hertil og til den foreslåede udvidelse af konfiskationsadgangen ved indsmugling af genstande i forbindelse med lovlige besøg foreslår arbejdsgruppen, at afgørelser om konfiskation af værdier over 1000 kr. skal omfattes af den nedenfor i kapitel 45 foreslåede adgang til at indbringe visse af kriminalforsorgens afgørelser for domstolene.

Vedrørende klageadgangen for andre end indsatte henvises til § 113 i arbejdsgruppens udkast til forslag til lov om fuldbyrdelse af straf mv.

Der henvises i øvrigt til § 68 i arbejdsgruppens udkast til forslag til lov om fuldbyrdelse af straf mv. og til § 1 i arbejdsgruppens udkast til forslag til lov om ændring af forskellige lovbestemmelser i forbindelse med indførelsen af en særlig lov om fuldbyrdelse af straf mv.

Kapitel 35. Indsattes betaling af erstatning for skadeforvoldelse under straf fuldbyrdelsen.

35.1. Arbejdsgruppens kommissorium.

Arbejdsgruppens kommissorium indeholder ingen særskilte bemærkninger vedrørende spørgsmålet om indsattes betaling af erstatning for skadeforvoldelse under straf fuldbyrdelsen.

35.2. Gældende ret.

Efter straffelovens § 35, stk. 1,3. punkt, kan arbejdspengene anvendes som erstatning for skade eller udgifter, som den dømte bliver ansvarlig for under fængselsopholdet.

I overensstemmelse hermed kan det efter fuldbyrdelsesbekendtgørelsens § 38 (KC E-2-1) pålægges en indsat at betale erstatning for skader, som den indsatte har forvoldt under straffuldbyrdelsen og er ansvarlig for efter almindelige erstatningsregler, herunder såvel skade på person som beskadigelser af institutionens bygninger, maskiner, inventar, bøger, arbejds- og undervisningsmaterialer og andre genstande, der tilhører institutionen. Erstatningsbeløbet kan efter fuldbyrdelsesbekendtgørelsen indeholdes i den dømtes arbejdspenge, herunder løsladelsesbeløbet. Af fuldbyrdelsesbekendtgørelsen fremgår endelig, at der ved sager om erstatning skal følges samme fremgangsmåde, som ved afgørelsen af en disciplinærsag.

De gældende regler indebærer således en forenklet fremgangsmåde dels med hensyn til konstateringen af erstatningsansvaret, dels med hensyn til tvangsfuldbyrdelsen af et eventuelt erstatningskrav.

35.3. Arbejdsgruppens overvejelser.

Arbejdsgruppen kan tiltræde, at det af præventive grunde for at begrænse hærværk o.l. under straffuldbyrdelsen må anses for nødvendigt for kriminalforsorgen at have en umiddelbar adgang til tvangsfuldbyrdelse af erstatningskrav gennem indeholdelse i de beløb, der udbetales den indsatte under afsoningen eller - under den nuværende vederlagsordning - i forbindelse med løsladelsen. Under hensyn til, at kriminalforsorgens krav modregnes i den indsattes vederlag for beskæftigelse, finder arbejdsgruppen det rigtigst, at denne modregningsadgang fastslås i loven om fuldbyrdelse af straf mv., således at adgangen til modregning er præciseret også for de tilfælde, hvor modregning ikke ville kunne gennemføres efter de almindelige regler om modregning. Det er en forudsætning for arbejdsgruppen, at kriminalforsorgen fortsat administrerer denne modregningsadgang således, at der ved hver udbetaling af arbejdspenge levnes den indsatte et passende beløb. Det er endvidere en forudsætning, at den foreslåede modregningsadgang alene bringes i anvendelse, hvor erstatningsansvaret er utvivlsomt. Hvis den

indsatte ikke samtykker i afgørelsen, kan denne kræves forelagt institutionens leder. Endvidere foreslås afgørelser om indeholdelse af erstatningsbeløb over 1.000 kr. omfattet af den foreslåede udvidede klageadgang, jf. nedenfor i kapitel 45.

Der henvises i øvrigt til § 69 i arbejdsgruppens udkast til forslag til lov om fuldbyrdelse af straf mv.

Kapitel 36. Strafafbrydelse.

36.1. Arbejdsgruppens kommissorium.

Arbejdsgruppen behandler i dette kapitel spørgsmålet om strafafbrydelse, hvorved forstås en afbrydelse af strafudståelsen ***efter,*** at fuldbyrdelsen er påbegyndt. Arbejdsgruppens kommissorium indeholder ingen særskilte bemærkninger vedrørende spørgsmålet om strafafbrydelse.

36.2. Gældende ret.

Straffuldbyrdelsen kan afbrydes som følge af handlinger foretaget af den indsatte eller efter særlig tilladelse fra kriminalforsorgen. Strafafbrydelse indebærer i begge tilfælde, at den periode, hvori strafudståelsen er afbrudt, ikke medregnes i straffetiden. En strafafbrydelse betyder derfor også, at der ved straffuldbyrdelsens genoptagelse skal foretages en ny straffetidsberegning, jf. nærmere herom ovenfor i kapitel 12.

36.2.1. Strafafbrydelse som følge af den *indsattes egne handlinger* forekommer navnlig ved undvigelse, udeblivelse fra udgang eller varetægtsfængsling under en ny sag. Endvidere kan i særlige tilfælde en selvforskyldt indlæggelse på sygehus begrunde en strafafbrydelse.

Efter straffelovens § 46, stk. 2, medregnes i straffetiden ikke den tid, i hvilken en indsat unddrager sig straf udståelsen. Denne bestemmelse omfatter såvel undvigelse som udeblivelse fra udgang.

Efter straffelovens § 46, stk. 1, indebærer indlæggelse på sygehus normalt ikke strafafbrydelse. Strafafbrydelse antages kun at ske, når indlæggelsen skyldes den indsattes egne forhold under straf udståelsen. Strafafbrydelse i sådanne situationer, fx ved selvbeskadigelse, forudsætter, at indlæggelse sker på et almindeligt sygehus og ikke på sygeafdeling i et fængsel.

Straffeloven indeholder ingen regel om følgen af, at den indsatte under straffuldbyrdelsen varetægtsfængsles i forbindelse med en ny sag. Efter Justitsministeriets cirkulære om beregningen af frihedsstraf og om forhold, der midlertidigt afbryder straffuldbyrdelsen (KC F-2-1), anses straffuldbyrdelsen imidlertid for afbrudt, hvis den indsatte varetægtsfængsles (anholdes) i forbindelse med en ny sag, såfremt der i forbindelse med domfældelse i sagen kan foretages fradrag for varetægtsfængslingen i henhold til straffelovens § 86. Henvisningen til straffelovens § 86 indebærer bl.a., at anholdelse eller varetægtsfængsling, der ikke har varet i mindst 24 timer, og som derfor ikke medfører afkortning efter straffelovens § 86, ikke begrunder strafafbrydelse. Såfremt den nye sag ikke fører til domfældelse, og der således ikke i en ny straf kan foretages fradrag for varetægtsfængslingen, gives der efter praksis fradrag i den aktuelle strafudståelse, såfremt den indsatte samtykker heri og ikke i stedet ønsker at rejse krav om erstatning efter retsplejelovens kapitel 93a. I de tilfælde, hvor betingelserne for at give erstatning efter retsplejelovens regler for uberettiget anholdelse eller vare-

tægtsfængsling ikke er anset for opfyldt, fordi den pågældende selv har givet anledning til foranstaltningerne, er der i praksis alligevel taget hensyn til varetægtsfængslingen, idet der efter konkret aftale mellem anklagemyndigheden og kriminalforsorgen er sket fremrykning af tidspunktet for prøveløsladelse.

36.2.2. ***Tilladelse til strafafbrydelse*** kan gives af Justitsministeriet (Direktoratet for Kriminalforsorgen) og - i begrænset omfang - af institutionens leder. Endvidere kan domstolene bestemme, at straffuldbyrdelsen skal udsættes eller standses i henhold til retsplejelovens §§ 951, stk. 2, 962, stk. 4, 966, stk. 2, 986, 998, stk. 1 og 1001, stk. 3. Disse sidstnævnte regler anvendes dog kun sjældent i praksis og vil ikke blive omtalt nærmere i det følgende.

36.2.2.1. Efter de gældende regler om straffuldbyrdelse er det som udgangspunkt Justitsministeriet, der træffer bestemmelse om strafafbrydelse. Strafafbrydelse kan tillades, når

1) særlige omstændigheder taler derfor, og

2) fx arbejdsmæssige, uddannelsesmæsssige eller familiemæssige forhold taler imod en umiddelbar fortsættelse af straf fuldbyrdelsen.

Udenfor begrebet strafafbrydelse falder traditionelt prøveløsladelse.

36.2.2.2.1 følge Justitsministeriets cirkulære af 4. juli 1986 om behandlingen af sager om midlertidig afbrydelse af straffuldbyrdelsen (KC F-l-7) kan endvidere institutionernes ledere tillade, at indsatte, der udstår frihedsstraf i under 30 dage, får strafafbrydelse med henblik på

1) at besøge nærstående personer ved vigtige familiebegivenheder, når særlige omstændigheder taler derfor, og

2) at varetage personlige interesser, når ganske særlige omstændigheder taler derfor.

Efter cirkulærets § 1, stk. 2, forudsætter tilladelse til strafafbrydelse, at fare for misbrug ikke antages at foreligge. Det er endvidere i almindelighed en forudsætning for strafafbrydelse, at den indsatte tilvejebringer fornøden dokumentation for de omstændigheder, der begrunder straf afbrydelsen. Efter cirkulærets § 2 gives strafafbrydelse i mindst 1 døgn, og strafafbrydelse kan ikke gives af institutionens leder for længere tid, end formålet tilsiger, og må ikke overstige 8 døgn incl. rejsetiden. Strafafbrydelsessager, som ikke omfattes af cirkulæret af 4. juli 1986, skal forelægges for Justitsministeriet.

36.2.2.3. Strafafbrydelse gives i øvrigt normalt indtil en bestemt dato. Det tidsrum, hvori fuldbyrdelsen af straffen er afbrudt, medregnes som nævnt ikke i straffetiden, jf. § 10 i Justitsministeriets cirkulære af 29. juni 1973 om beregningen af frihedsstraf og om forhold, der midlertidigt afbryder straffuldbyrdelsen (KC F-2-1). Tilladelsen betinges af, at den pågældende i strafafbrydelsesperioden ikke begår strafbart forhold. Tilladelsen kan betinges af andre særlige vilkår svarende til de i straffelovens § 57 nævnte. Det er en forudsætning for tilladelsen, at det angivne formål med strafafbrydelsen følges. Hvis betingelser eller vilkår

overtrædes, eller hvis formålet ikke følges, kan tilladelsen tilbagekaldes, således at straf fuldbyrdelsen straks skal genoptages.

Adgangen til strafafbrydelse kan ses som et supplement til reglerne om udsættelse med straffuldbyrdelsen. Tilsvarende kan en tilladt ***udsættelse*** med en del af straffuldbyrdelsen betragtes som en på forhånd tilladt strafafbrydelse. Efter praksis skal der imidlertid foreligge vægtigere grunde for at afbryde straffuldbyrdelsen end for at udsætte straf fuldbyrdelsen. Indgives en ansøgning om udsættelse med en del af straffuldbyrdelsen før straffuldbyrdelsen påbegyndes, skal ansøgningen behandles efter reglerne om udsættelse med straffuldbyrdelsen. Der henvises i øvrigt til kapitel 11 om udsættelse med straf fuldbyrdelsen.

Muligheden for strafafbrydelse kan endvidere ses som et supplement til reglerne om tilladelse til ***udgang.*** Det gælder særligt sådanne tilfælde, hvor udgang ikke kan gives, fordi de tidsmæssige eller øvrige betingelser efter de gældende regler om udgang ikke er opfyldt. I modsætning til fravær efter strafafbrydelse indregnes i straffetiden fravær fra institutionen som følge af tilladelse til udgang. Der henvises om udgang i øvrigt til kapitel 28.

36.2.2.4. Tilladelse til strafafbrydelse gives sjældent. Af en opgørelse, som Justitsministeriet har foretaget for 1984, fremgår det således, at i alt **111** sager om straf afbrydelse blev forelagt Justitsministeriet. I omkring halvdelen af sagerne blev der i overensstemmelse med institutionens indstilling meddelt afslag. I 65 sager havde institutionen anbefalet strafafbrydelse. I disse sager blev tilladelse givet i ***60 tilfælde.*** Begrundelsen har langt overvejende været hensyn til arbejde eller uddannelse, eller til familiemæssige forhold. I næsten 2/3 af tilfældene har strafafbrydelsen haft en varighed af indtil 30 dage. I 1/6 af tilfældene havde strafafbrydelsen en varighed på over 3 måneder. Mere end **2/3** af strafafbrydelserne fandt sted fra åbent fængsel. De øvrige skete fra lukket fængsel eller arresthus. I ca. halvdelen af tilfældene var straflængden under 3 måneder, og i 1/6 af tilfældene 1 år eller mere.

Det fremgår af en tilsvarende undersøgelse, at Justitsministeriet i 1985 fik forelagt 108 sager. I 49 sager blev der givet strafafbrydelse, og i 59 tilfælde blev der meddelt afslag. 148 af sagerne var strafafbrydelse anbefalet af institutionen.

Der foreligger ikke tilsvarende opgørelser for 1986 eller senere.

Strafafbrydelse tillades kun, når der foreligger en helt ekstraordinær situation, hvor særlig tungtvejende hensyn taler imod umiddelbar fortsættelse af straf fuldbyrdelsen. Til nærmere belysning af den forholdsvis restriktive praksis kan det oplyses, at der er meddelt strafafbrydelse til børnepasning, hvor den indsattes ægtefælle var blevet indlagt på et sygehus på ubestemt tid og derfor ikke var i stand til at passe fællesbørnene. Endvidere er der blevet meddelt strafafbrydelse på grund af indsattes sygdom og i tilfælde, hvor der forelå meget alvorlig sygdom hos indsattes nærstående. Strafafbrydelse er yderligere blevet meddelt på grund af arbejdsmæssige forhold, herunder strafafbrydelse til varetagelse af egen virksomhed, hvor dette særlig af økonomiske grunde fandtes nødvendigt. Strafafbrydelse er ligeledes meddelt på grund af uddannelsesmæssige hensyn, herunder i tilfælde, hvor der er opstået mulighed for, at den dømte kunne færdig-

gøre en lærlingeuddannelse. Helt undtagelsesvis er der i nogle få tilfælde blevet meddelt strafafbrydelse, således at den dømte kunne deltage i højskoleophold, som skønnedes at ville være meget afgørende for den pågældendes resocialisering.

36.3. Arbejdsgruppens overvejelser.

Arbejdsgruppen finder, at reglerne om strafafbrydelse og følgerne heraf er af så væsentlig karakter, at de bør medtages i en lov om fuldbyrdelse af straf mv.

Særligt vedrørende spørgsmålet om tilladelse til strafafbrydelse finder arbejdsgruppen, at betingelserne herfor bør fremgå af loven, ligesom denne bør indeholde bestemmelser om muligheden for fastsættelse af vilkår for en tilladelse til strafafbrydelse.

Arbejdsgruppen finder, at såvel hensynet til retshåndhævelsen som til den indsatte i almindelighed taler for, at en straffuldbyrdelse gennemføres uden afbrydelse. Dette almindelige synspunkt indebærer imidlertid også, at der kan være tilfælde med ganske særlige omstændigheder fx af familie-, arbejds- eller uddannelsesmæssig karakter, hvor der bør kunne gives tilladelse til strafafbrydelse, såfremt der ikke kan antages at foreligge fare for misbrug, og såfremt hensynet til retshåndhævelsen ikke taler imod strafafbrydelse.

Som følge af den overlapning, der er mellem reglerne om strafafbrydelse og reglerne om udgang, finder arbejdsgruppen det mindre rimeligt, at fravær fra afsoningsinstitutionen i reelt ensartede tilfælde ikke medregnes i straffetiden ved strafafbrydelse, men derimod ved udgangstilladelse. Arbejdsgruppen finder derfor, at tilladelsen til strafafbrydelse bør udformes således, at strafafbrydelsen regnes fra udløbet af den (kortvarige) periode, hvori den indsatte vil kunne få udgang efter reglerne herom. Arbejdsgruppens forslag indebærer, at ensartet begrundet fravær fra afsoningsinstitutionen også behandles ens i relation til spørgsmålet om, i hvilket omfang fraværet skal medregnes ved straffetidsberegningen. Arbejdsgruppens forslag herom forudsættes gennemført administrativt.

Der henvises til §§ 70-72 i arbejdsgruppens udkast til forslag til lov om fuldbyrdelse af straf mv.

Kapitel 37. Fuldbyrdelse af fængselsstraf i kriminalforsorgens pensioner og i institutioner mv. uden for kriminalforsorgen.

37.1. Arbejdsgruppens kommissorium.

I arbejdsgruppens kommissorium er det bl.a. anført, at arbejdsgruppens lovudkast bør indeholde bestemmelser om overførsel af fængselsdømte fra afsoningsanstalt til hospital eller anden egnet institution.

37.2. Gældende ret.

37.2.1. Indledning.

I medfør af straffelovens § 49, stk. 2, kan Justitsministeren bestemme, at en domfældt midlertidigt eller for resten af straffetiden skal overføres til hospital eller til egnet hjem eller institution til særlig pleje eller forsorg, såfremt det findes hensigtsmæssigt på grund af den pågældendes alder, helbredstilstand eller andre særlige omstændigheder.

Anvendelsesområdet for straffelovbestemmelsen, som trådte i kraft 1. juli 1973, er kun summarisk beskrevet i forarbejderne. Det fremgår imidlertid, at man bl.a. har tænkt på situationer, hvor der på grund af den indsattes alder, legemlige svaghed, sindstilstand eller andre særlige forhold er åbenbare ulemper ved at lade den pågældende have ophold i et fængsel, og hvor man i den indsattes egen interesse og uden at komme i konflikt med strafanvendelsens formål bør anvende et andet institutionsmiljø end det fængselsmæssige. Baggrunden herfor vil normalt være, at man først efter dommens afsigelse er blevet opmærksom på de forhold, som taler imod sædvanlig straffuldbyrdelse, men i følge forarbejderne kan bestemmelsen også tænkes anvendt i tilfælde, hvor der allerede på domstidspunktet forelå visse oplysninger herom, uden at det dog fandtes muligt eller hensigtsmæssigt at lade en dom til særlig anbringelse træde i stedet for frihedsstraf. Det forudsættes endvidere i forarbejderne, at bestemmelsen kun finder anvendelse i forholdsvis få tilfælde.

Justitsministeriet har fortolket bestemmelsen i straffelovens § 49, stk. 2, således, at der i ganske særlige tilfælde kan træffes bestemmelse om anvendelse af bestemmelsen over for personer, som er på fri fod og derfor ikke skal ''overføres'' til anden institution. En sådan anvendelse af bestemmelsen er særligt påkrævet i tilfælde, hvor de domfældte i forvejen er anbragt i institution, eller hvor der er tale om benådningslignende situationer, hvor stærke grunde taler imod et - selv korterevarende - ophold i en afsoningsinstitution.

Justitsministeriet har udsendt 2 cirkulærer med henblik på den nærmere anvendelse af straffelovens § 49, stk. 2.1 1978 udsendtes et cirkulære særligt om domfældte med behov for psykiatrisk behandling. Et mere generelt cirkulære om bestemmelsens anvendelse blev udsendt i 1985.

37.2.2. Generelt om overførsel af domfældte til behandlingsinstitutioner og plejehjem mv.

Efter Justitsministeriets cirkulære af 6. januar 1985 (KC F-3-1) kan personer, som er idømt straf af fængsel eller hæfte, overføres til egnet hjem eller institution, når

1) den domfældte har et behov for særlig behandling eller pleje, som bedst tilgodeses i den pågældende institution,
2) der på grund af domfældtes alder, helbredstilstand eller andre særlige omstændigheder er stærke grunde, der taler imod, at strafudståelsen finder sted i fængsel eller arresthus, og
3) væsentlige retssikkerhedsmæssige hensyn ikke taler imod en overførsel.

Efter cirkulæret kan såvel behandlingskrævende stof- og alkoholmisbrugere som andre persongrupper med behov for behandling eller særlig pleje, herunder særligt unge eller særligt gamle indsatte og indsatte med psykiske problemer eller med fysiske handicaps, overføres til egnede institutioner. Særligt om anvendelsen af straffelovens § 49, stk. 2, overfor psykiatriske patienter henvises til nedenfor pkt. 37.2.3.

Justitsministeriets cirkulære indeholder ingen nærmere præcisering af, hvilke institutioner, som kan anvendes til anbringelser efter straffelovens § 49, stk. 2. Det følger dog af formålet med indførelsen af denne bestemmelse, at der typisk vil være tale om behandlingsinstitutioner, forsorgshjem o.l. Også kriminalforsorgens egne institutioner (pensioner) kan benyttes. Anbringelse kan finde sted på døgninstitutioner o.l., hvor den domfældte under institutionsmæssige forhold kan modtage den behandling eller særlige pleje, som gør anbringelsen hensigtsmæssig. Anbringelse kan finde sted såvel i private som offentlige institutioner og hjem. Justitsministeriet har endvidere fundet det forsvarligt undtagelsesvis at anbringe domfældte i familiepleje af institutionslignende karakter.

Udgifterne i forbindelse med placeringer i henhold til straffelovens § 49, stk. 2, skal betales af domfældtes hjemkommune og ikke af kriminalforsorgen.

Anbringelse efter straffelovens § 49, stk. 2, kan i almindelighed kun finde sted, når den dømte samtykker heri. Spørgsmålet om sådan anbringelse rejses normalt af fængslet (arresthuset), en af kriminalforsorgens afdelinger, den pågældende institution eller den dømte. Bestemmelse om anbringelse træffes af Justitsministeriet (Direktoratet for Kriminalforsorgen) efter indstilling fra fængslet (arresthuset).

Inden sagen af fængslet (arresthuset) forelægges for Justitsministeriet, skal de nærmere retningslinier for en anbringelse være fastlagt i samarbejde med den myndighed, der træffer afgørelse om optagelse på institutionen (visitationsmyndigheden). Der skal således bl.a. være taget stilling til, om der skal gælde særlige begrænsninger for den dømte, fx at tilladelse til at forlade institutionen uden ledsagelse kun må gives med samtykke af fængslet (arresthuset) eller Justitsministeriet.

Som det nærmere er beskrevet ovenfor i kapitel 28 skal politiet i visse tilfælde afgive en udtalelse, før en indsat kan få tilladelse til udgang. Såfremt den dømte er omfattet af disse regler, skal indstillingen til Justitsministeriet om anbringelse

i henhold til straffelovens § 49, stk. 2, vedlægges en udtalelse fra vedkommende statsadvokat. Sådan udtalelse skal indhentes, uanset om der tidligere er givet tilladelse til uledsaget udgang.

Såfremt Justitsministeriet træffer bestemmelse om anbringelse efter straffelovens § 49, stk. 2, påser fængslet (arresthuset), at anbringelsen iværksættes uden ugrundet ophold. Når bestemmelsen undtagelsesvis anvendes over for dømte på fri fod, bestemmer Justitsministeriet, hvilket fængsel (arresthus), der skal iværksætte anbringelsen og varetage de øvrige opgaver, som er pålagt fængslet (arresthuset) i henhold til cirkulæret af 6. januar 1985.

Anbringelse i henhold til straffelovens § 49, stk. 2, sker på vilkår, at domfældte ikke begår strafbart forhold. Den dømte vil endvidere efter fast praksis blive undergivet tilsyn af kriminalforsorgen, dvs. af vedkommende fængsel eller afdeling. I det omfang, der ikke fastsættes andre vilkår i henhold til cirkulæret, gælder i øvrigt de almindelige regler for ophold i vedkommende hjem eller institution.

I tilfælde af bortgang eller udeblivelse påhviler det vedkommende hjem eller institution omgående at underrette fængslet (arresthuset), der herefter straks underretter politiet. I øvrigt forudsættes det, at hjemmet eller institutionen løbende underretter fængslet (arresthuset) og eventuelt afdelingen om forløbet af anbringelsen, herunder om væsentlige ændringer i domfældtes forhold og væsentlige overtrædelser af de vilkår, som er fastsat for overførslen, herunder om eventuelt strafbart forhold.

Bestemmelse om tilbageførsel fra *institutioner uden for kriminalforsorgen* træffes af vedkommende visitationsmyndighed eller af Justitsministeriet. Det fængsel (arresthus), som har iværksat overførslen, afgiver snarest indberetning til Justitsministeriet om tilbageførslen.

Bestemmelse om tilbageførsel fra *institutioner under kriminalforsorgen* træffes af Justitsministeriet efter indstilling fra institutionen eller fængslet (arresthuset). Indstillingen skal være ledsaget af en redegørelse fra institutionen om forløbet af anbringelsen samt en udførlig begrundelse for, at tilbageførsel bør finde sted. Domfældte skal så vidt muligt gøres bekendt med institutionens redegørelse og indstilling og have lejlighed til at udtale sig herom.

Tilbageførsel til en afsoningsinstitution vil kunne ske, hvis

1) den domfældte findes skyldig i grov eller gentagen overtrædelse af de vilkår, som er fastsat for overførslen,
2) den domfældtes fortsatte ophold i institution er til alvorlig gene for behandlingsmiljøet, eller
3) kriterierne for anbringelsen ikke længere er til stede.

37.2.3. Særligt om anvendelsen af straffelovens § 49, stk. 2, over for psykiatriske patienter.

Efter Justitsministeriets cirkulære af 9. juni 1978 om anvendelse af straffelovens § 49, stk. 2, over for psykiatriske patienter (KC F-3-8) kan Justitsministeriet (Direktoratet for Kriminalforsorgen) bestemme, at en domfældt under visse omstændigheder midlertidigt eller for resten af straffetiden skal overføres til psyki-

atrisk sygehus, herunder psykiatrisk sygehusafdeling.

Bestemmelsen i straffelovens § 49, stk. 2, supplerer den almindelige regel i straffelovens § 46, stk. 1, om indlæggelse på sygehus, herunder psykiatrisk sygehus (afdeling). Bestemmelsen i § 46, stk. 1, forudsætter, at den indsatte skal tilbageføres til en institution under kriminalforsorgen, når der er opnået helbredelse eller fornøden bedring med hensyn til lidelsen. Reglen i § 49, stk. 2, muliggør, at der midlertidigt eller for resten af straffetiden kan træffes en anden ordning, såfremt der er åbenbar ulempe forbundet med at lade den pågældende have ophold i en institution under kriminalforsorgen. For indsatte med mere alvorlige psykiske lidelser eller sygdomme vil der således være mulighed for fortsat anbringelse i et psykiatrisk sygehus (afdeling) i stedet for tilbageførsel til en institution under kriminalforsorgen.

Bestemmelsen i straffelovens § 49, stk. 2, supplerer tillige den forpligtelse, der i medfør af lov nr. 118 af 13. april 1938 om sindssyge personers hospitalsophold og sygehuslovgivningen påhviler de psykiatriske sygehuse til at behandle sindslidende mv. Bestemmelsen medfører derfor ingen ændring i det forhold, at indsatte med sådanne psykiske problemer principielt har krav på sygehusbehandling i samme omfang som andre personer. Indlæggelse i psykiatrisk sygehus (afdeling) kan derfor i disse tilfælde og i akutte sygdomstilfælde finde sted uden benyttelse af bestemmelsen i straffelovens § 49, stk. 2. Såfremt det imidlertid skønnes hensigtsmæssigt at muliggøre, at en indsat fx bliver indlagt på psykiatrisk sygehus (afdeling) i længere tid, kan det være påkrævet at bringe bestemmelsen i straffelovens § 49, stk. 2, i anvendelse.

Efter cirkulæret kan overførsel til psykiatrisk sygehus (afdeling) - herunder plejeafdeling - finde sted, når

1) den domfældte har et særligt psykiatrisk behandlings- eller plejebehov, som bedst opfyldes af et psykiatrisk sygehus (afdeling),
2) det er forbundet med åbenbar ulempe at lade den domfældte udstå straffen i en institution under kriminalforsorgen, og
3) væsentlige retssikkerhedsmæssige hensyn ikke taler imod en overførsel.

Det er forudsat, at overførslen må ske i forståelse med overlægen for det pågældende sygehus (afdeling), ligesom det er forudsat, at den domfældte i almindelighed bør være indforstået med overførslen.

Overførsel finder normalt sted til det psykiatriske sygehus (afdeling), der betjener det område, hvori den domfældte har bopæl. Såfremt retssikkerhedshensyn, kapacitetshensyn mv. taler herfor, kan Justitsministeriet (Direktoratet for Kriminalforsorgen) bestemme, at den domfældte i stedet skal overføres til et andet sygehus (afdeling).

Bestemmelse om overførsel i medfør af § 49, stk. 2, træffes efter indstilling fra anstaltslederen (arrestinspektøren). Begæring fra domfældte fremsættes over for anstaltslederen (arrestinspektøren). I øvrigt henvises til pkt. 37.2.2. om bl.a. indhentning af udtalelser fra anklagemyndigheden.

Såfremt der ikke kan opnås enighed mellem fængslet (arrestinspektøren) og det pågældende psykiatriske sygehus (afdeling) om anbringelse af den dømte,

sendes sagen til Justitsministeriet (Direktoratet for Kriminalforsorgen), hvor den bl.a. behandles af Direktoratet for Kriminalforsorgens psykiatriske konsulent med henblik på eventuel senere forelæggelse for Retslægerådet.

I forbindelse med afgørelsen om anbringelse bestemmer Justitsministeriet, om spørgsmålet om meddelelse af friheder (udgang o.l.) i alle tilfælde skal behandles i overensstemmelse med de for det enkelte sygehus gældende regler, eller om det skal behandles i overensstemmelse med de regler, der gælder for personer, der som en strafferetlig retsfølge er dømt til anbringelse i sygehus for sindslidende. I sidstnævnte tilfælde træffes de afgørelser om udgang mv., der ved en dom til anbringelse træffes af overlægen i forbindelse med vedkommende statsadvokat, i stedet af overlægen i forbindelse med vedkommende anstaltsleder (arrestinspektør). Justitsministeriet kan endvidere bestemme, at udgang uden ledsagelse kun må gives med samtykke af Justitsministeriet.

I tilfælde af bortgang eller udeblivelse påhviler det sygehuset (afdelingen) at underrette politiet og anstaltslederen (arrestinspektøren) snarest muligt.

Tilbageførsel til en institution under kriminalforsorgen kan efter overlægens bestemmelse ske, såfremt kriterierne for anbringelse i psykiatrisk sygehus (afdeling) ikke længere er til stede, eller den domfældtes fortsatte ophold i sygehuset (afdelingen) er til alvorlig gene for behandlingsmiljøet. Beslutning om tilbageførsel kan endvidere træffes af Justitsministeriet. Inden der træffes beslutning om tilbageførsel, bør det nøje overvejes, om fornyet ophold i kriminalforsorgens institutioner vil medføre risiko for genopblussen eller forværring i den tilstand, der oprindelig bevirkede overførsel til psykiatrisk sygehus (afdeling). Vedkommende anstaltsleder (arrestinspektør) afgiver indberetning til Justitsministeriet om tilbageførsel.

37.2.4. Antal anbringelser i henhold til straffelovens § 49, stk. 2.

Antallet af anbringelser i henhold til straffelovens § 49, stk. 2, har i perioden 1978-1987 været således:

	Ialt	Inden for kriminal-forsorgen	Uden for Kriminalforsorgen: Psykiatrisk hospital	Andet*)
1978-1980		8	-	2	6
1981		5	-	2	3
1982	17	13	3	1
1983	15	3	5	7
1984	25	13	4	8
1985	48	13	12	23
1986	49	14	5	30
1987	48	18	2	28
Total**)	215	74	35	106

*) Blandt anbringelsessteder uden for kriminalforsorgen kan nævnes: Sølager, Skibbyhøj, Pallisbjerg, Faarupgaard, Saxenhøj, Flinterupgård, Majgården, Frøvadsholm, Pilegården, Møltrup, Platangården, Træningsskolen, Klub 47, Krarup Gl. skole. Endvidere revalideringshjem, børnehjem, blindehjem mv. og særlig familiepleje.

**) Det kan tilføjes, at der i 1988 blev placeret *i alt* 65 personer i henhold til straffelovens § 49, stk. 2. Der er endnu ikke foretaget opdeling med hensyn til, hvor mange der henholdsvis blev placeret inden for og uden for kriminalforsorgen. I de første tre måneder af 1989 er der blevet anbragt 31 personer i henhold til § 49, stk. 2.

Af oversigten fremgår, om anbringelsen fandt sted på institution inden for eller uden for kriminalforsorgen, ligesom anbringelse i psykiatriske hospitaler er særligt angivet. En meget væsentlig del af de omhandlede 215 domfældte var misbrugere af alkohol, narkotika, medicin eller blandingsmisbrugere. Anbringelse i familiepleje tillades kun undtagelsesvis. 11985 skete således 1 anbringelse, i 1986 3 og i 1987 7 anbringelser i familiepleje.

Straffelovens § 49, stk. 2, er indført efter inspiration fra de svenske og norske regler. I Sverige og Norge benyttes tilsvarende bestemmelser i væsentligt større omfang end i Danmark. I budgetårene 1978/79-1986/87 blev der således i Sverige placeret 332, 445, 471, 579, 579, 560, 593, 704 og 839 i behandlingshjem eller familiepleje, medens der i Norge i 1984, 1985 og første halvdel af 1986 blev anbragt henholdsvis 307, 359 og 193.

37.3. Arbejdsgruppens overvejelser.

37.3.1. Det er som nævnt i arbejdsgruppens kommissorium bl.a. fastsat, at arbejdsgruppens lovudkast bør indeholde bestemmelser om overførsel fra afsoningsanstalt til hospital eller anden egnet institution.

Arbejdsgruppen er enig i, at sådanne bestemmelser bør optages i en lov om fuldbyrdelse af straf mv., og at den gældende bestemmelse i straffelovens § 49, stk. 2, i konsekvens heraf bør ophæves.

Arbejdsgruppen har herefter særligt overvejet *bestemmelsens anvendelsesområde* og *den faktiske anvendelse* af bestemmelsen. I disse overvejelser har arbejdsgruppen bl.a. inddraget de synspunkter, der er fremført af Alkohol- og Narkotikarådet i rådets rapport fra foråret 1988 vedrørende retningslinier for tildeling af metadon. Af denne rapport fremgår bl.a., at Alkohol- og Narkotikarådet anbefaler, at der indledes overvejelser om at revidere straffelovens § 49, stk. 2, med henblik på at muliggøre overførelse til ambulant behandlingsforløb.

37.3.2. For så vidt angår *anvendelsesområdet* for en bestemmelse om anbringelse af strafafsonere i institutioner mv. uden for kriminalforsorgen eller i kriminalforsorgens pensioner, er det arbejdsgruppens vurdering, at en bestemmelse med et indhold svarende til straffelovens § 49, stk. 2, i det væsentlige vil opfylde behovet for at kunne anbringe sådanne domfældte i en institution eller under institutionslignende forhold. Den kritik, der for så vidt angår sådanne anbringelser har været rejst af bestemmelsen i straffelovens § 49, stk. 2, kan efter arbejdsgruppens opfattelse ikke begrundes i bestemmelsens affattelse, men må tilskrives den faktiske anvendelse af bestemmelsen og forarbejdernes forudsætning herom.

Om dette spørgsmål henvises til arbejdsgruppens bemærkninger nedenfor.

Alkohol- og Narkotikarådet anbefaler som nævnt, at der skabes mulighed for overførsel af indsatte stofmisbrugere til ambulante behandlingsforløb. Om baggrunden for denne anbefaling fremgår bl.a. følgende af rådets rapport vedrørende retningslinier for tildeling af metadon:

6.1. AIDS-PROBLEMATIKKEN I FÆNGSLER OG ANSTALTER

HIV-smitte hyppigheden blandt undersøgte indsatte stofmisbrugere i københavnske fængsler er 25 procent, d.v.s. noget højere end hos de undersøgte behandlingssøgende stofmisbrugere, mens den i provinsanstalterne er langt mindre.

Problemet i fænglerne er selvfølgelig, at der til trods for kontrolforanstaltningerne til stadighed indsmugles stoffer, at sprøjter/kanyler konfiskeres, og at man derved skaber situationer, hvor stofmisbrugerne udveksler sprøjter/kanyler med hinanden.

Risikoen for smittespredning er derfor stor, men endnu er der ikke fundet en løsning på dette meget ubehagelige og komplicerede problem. Teoretisk kan smitterisikoen i fængslerne reduceres ved tre forskellige typer foranstaltninger.

1. Reduktion af den tid stof misbrugere tilbringer i fængsler og arresthus

Dette indebærer en øget anvendelse af betingede domme, udstationeringer, prøveløsladelser og straffelovens § 49, stk. 2. Selvom der er fundet en afklaring sted m.h.t. betalingsbetingelserne anvendes straffelovens § 49, stk. 2 stadig i et for ringe omfang, kun ca. 50 anbringelser finder årligt sted efter denne paragraf.

Der er mange grunde til at de nævnte foranstaltninger anvendes i alt for ringe udstrækning: manglende behandlingsmuligheder i frihed, samarbejdsproblemer mellem Kriminalforsorgen og behandlingssystemerne, det tunge bureaukratiske system en sag skal gennemløbe, før en afgørelse kan finde sted, og prioritering afretsikkerhedsmæssige over behandlingsmæssige behov.

Uanset de store vanskeligheder, der er forbundet med at anvende behandling som alternativ til straf, bør der forsøges tilvejebragt løsninger således at den tid indsatte intravenøse stofmisbrugere tilbringer i fængsler/arresthuse nedsættes. Udvalget finder, at der er behov for en revision af straffelovens § 49, stk. 2, således at behandlingsmæssige behov i højere grad tilgodeses, hvilket fx vil sige, at også overførsel til ambulante behandlingsforløb kan finde sted.

2. Reduktion af det intravenøse brug

3. Reduktion af risikoen for smitteoverførsel ved intravenøst brug.

Sammenfattende er udvalget således at den opfattelse, at HIV-

smittespredningsproblematikken er så alvorlig, at samtlige de nævnte 3 typer foranstaltninger bør iværksættes i videst muligt omfang."

Arbejdsgruppen er for så vidt enig i, at behandlingsmæssige hensyn isoleret set kan tale for at udvide ordningen med afsoning uden for en afsoningsinstitution til også at omfatte overførsel til ambulante behandlingsforløb. Deltagelse i et ambulant behandlingsforløb må imidlertid antages at indebære, at den domfældte i et ikke uvæsentligt omfang er uden tilsyn eller kontrol. "Afsoning" i form af sådan deltagelse i et ambulant behandlingsforløb vil på denne baggrund afvige markant fra den hidtidige anvendelse af straffelovens § 49, stk. 2, der bygger på det princip, at den dømte i stedet for at være anbragt i en afsoningsinstitution anbringes under mere egnede institutionsmæssige forhold med den heri liggende kontrol af tilstedeværelse og adfærd. Arbejdsgruppen må på denne baggrund være betænkelig ved uden videre at udvide området for " 49, stk. 2-anbringelser" til også at omfatte overførsel til deltagelse i ambulante behandlingsforløb. Arbejdsgruppen skal derfor i stedet pege på, at de ønskede behandlingsmæssige hensyn søges imødekommet ved anvendelsen af reglerne om udsættelse, benådning, strafafbrydelse, udgang og prøveløsladelse. I alle disse tilfælde kan der som vilkår fastsættes krav om deltagelse i ambulant behandlingsforløb, hvis fuldførelse vil kunne indgå i grundlaget for en afgørelse om benådning. Arbejdsgruppen skal imidlertid også - som nedenfor anført - pege på muligheden af i højere grad at anvende overførsel til eller anbringelse i institution med vilkår om deltagelse i behandlingsforløb uden for institutionen. Ved sådanne " 49, stk. 2-anbringelser" vil såvel behandlingsmæssige hensyn som kontrol- og tilsynsmuligheden kunne tilgodeses. Arbejdsgruppen skal endelig pege på muligheden for øget anvendelse af betingede domme med vilkår om deltagelse i ambulante behandlingsforløb.

Arbejdsgruppen finder herefter, at der i straffuldbyrdelsesloven bør optages en bestemmelse, der i det væsentlige svarer til den gældende § 49, stk. 2, i straffeloven, men således at det ved formuleringen af den nye bestemmelse præciseres, at sådanne anbringelser også kan ske af domfældte, der endnu ikke har påbegyndt fuldbyrdelsen i en afsoningsinstitution. Endvidere foreslår arbejdsgruppen, at der i bestemmelsen udtrykkeligt åbnes mulighed for, at anbringelse kan ske i familiepleje. Den nærmere regulering af de pågældende anbringelser bør ske administrativt.

Anbringelse af en fængselsdømt uden for fængsel eller arresthus vil typisk ske efter nogen tids afsoning og på grund af omstændigheder, som ikke forelå eller ikke forelå klart oplyst ved straffesagens behandling. Anbringelse vil dog som nævnt også kunne ske straks fra straffuldbyrdelsens påbegyndelse, ligesom det skal bemærkes, at arbejdsgruppens forslag indebærer, at der fortsat vil kunne ske anbringelse i kriminalforsorgens pensioner og i institutioner mv. uden for kriminalforsorgen på grund af forhold, der allerede forelå på tidspunktet for domsafsigelsen, uden at dette gav grundlag for anvendelse af en betinget sanktion. Arbejdsgruppen skal imidlertid herved understrege, at en fuldbyrdelse af fængselsstraf i en pension eller i institution mv. uden for kriminalforsorgen som

nedenfor nævnt forudsættes at ske på visse vilkår, hvis manglende overholdelse vil kunne bevirke en overførsel eller tilbageførsel til fængsel eller arresthus.

37.3.3. Som det også fremgår af Alkohol- og Narkotikarådets rapport, er *den faktiske anvendelse* af bestemmelsen i straffelovens § 49, stk. 2 blevet kritiseret. Arbejdsgruppen skal i den forbindelse pege på, at den hidtidige mere undtagelsesvise brug af bestemmelsen for så vidt har været i overensstemmelse med bestemmelsens forarbejder. Arbejdsgruppen er endvidere opmærksom på, at også pligten for kommunerne til at afholde udgifterne ved anbringelser uden for kriminalforsorgens institutioner kan have medvirket til den begrænsede udnyttelse af bestemmelsen. Dette gælder selvsagt ikke mindst i perioden før, denne forpligtelse blev klart fastslået. Endelig finder arbejdsgruppen, at proceduren i forbindelse med anvendelsen af bestemmelsen kan have haft en utilsigtet begrænsende virkning på omfanget af anbringelser. De nuværende procedureregler sikrer en meget grundig sagsbehandling, men afskærer anvendelsen af reglen især ved korterevarende straffe. Sagsbehandlingen hæmmes endvidere af, at der skal foreligge et endeligt betalingstilsagn fra den pågældende kommune, før indstilling om anbringelsen kan indgives til Direktoratet for Kriminalforsorgen.

Det er den overvejende opfattelse i arbejdsgruppen, at der er grundlag for en vis udvidelse af den faktiske anvendelse af reglerne om anbringelse af domfældte i behandlingsinstitutioner mv.

Enkelte af arbejdsgruppens medlemmer (Lisbeth Victor Hansen og Søren Søltoft Madsen) kan anbefale en betydelig udvidelse

To andre medlemmer (Jørgen Langkilde og Birgitte Vestberg) kan ikke anbefale nogen udvidelse af reglernes faktiske anvendelse. Disse medlemmer har tillagt det betydelig vægt, at domstolene har mulighed for at idømme sanktioner, der kan imødekomme erhvert behandlingsbehov, og at oplysninger herom tilvejebringes inden domsafsigelsen. Disse medlemmer, der kan tilslutte sig anvendelse af retningslinierne i cir. 6.1.1985, finder, at når retten - uanset behandlingsbehovet - idømmer ubetinget straf, bør administrativ ændring kun ske på grundlag af nye oplysninger om personer, der har måttet vente nogen tid på indkaldelse til afsoning eller ske på et tidspunkt i et afsoningsforløb, hvor det er klart, at kriminalforsorgens behandlingstilbud er utilstrækkelige. Anbringelse i familiepleje som alternativ til ubetinget frihedsstraf bør efter disse medlemmers opfattelse have undtagelsens karakter.

I forbindelse med flertallets anbefaling af en vis udvidelse af reglernes faktiske anvendelse skal arbejdsgruppen særligt pege på gruppen af indsatte stofmisbrugere med udpræget behandlingsbehov. Sådanne domfældte vil efter arbejdsgruppens opfattelse i videre omfang end hidtil kunne anbringes i institutioner eller i familiepleje og eventuelt med vilkår om deltagelse i ambulante behandlingsforløb. Arbejdsgruppen skal endvidere pege på gruppen af unge lovovertrædere og muligheden for at styrke de behandlingsmæssige muligheder for denne gruppe ved øget anvendelse af reglerne om anbringelse af domfældte i behandlingsinstitution. Den anbefalede udvidelse forudsætter dog et tæt samarbejde mellem

kriminalforsorgen og det almindelige sociale system, således at kriminalforsorgen gennem tilbagemeldinger fra det almindelige sociale system har mulighed for at vurdere, hvorvidt fastsatte vilkår for anbringelserne overholdes.

For at fremme brugen af anbringelser uden for de traditionelle afsoningsinstitutioner skal arbejdsgruppen anbefale, at proceduren i forbindelse med anvendelsen af reglerne forenkles i videre omfang end sket ved Justitsministeriets cirkulære af 10. marts 1989, der begrænsede forelæggelsespligten for vedkommende statsadvokat. Det bør ved den forenklede procedure sikres, at der hurtigere træffes afgørelse af, om en bestemt anbringelse kan gennemføres eller ej. Arbejdsgruppen skal herved særligt pege på muligheden for at lade de kommunale myndigheder afgive forhåndstilsagn om betaling, ligesom arbejdsgruppen skal pege på muligheden for i højere grad at inddrage kriminalforsorgens afdelinger i forberedelsen af de pågældende sager navnlig i de tilfælde, hvor den dømte er på fri fod. Arbejdsgruppen finder ikke de nævnte procedureregler for egnede til en egentlig lovregulering. Disse procedureregler forudsættes derfor fortsat fastsat administrativt.

Særligt vedrørende anbringelse af domfældte med psykiske problemer er arbejdsgruppen bekendt med, at dette spørgsmål er overvejet af kriminalforsorgens udvalg vedrørende den sundhedsmæssige betjening af kriminalforsorgens klientel.

Der henvises til § 73 i arbejdsgruppens udkast til forslag til lov om fuldbyrdelse af straf mv. samt til § 1 i arbejdsgruppens udkast til forslag til lov om ændring af forskellige lovbestemmelser i forbindelse med indførelsen af en særlig lov om fuldbyrdelse af straf mv.

Kapitel 38. Løsladelse.

38.1. Arbejdsgruppens kommissorium.

I arbejdsgruppens kommissorium har Straffelovrådet fremhævet, at reglerne **om *betingelsernefor*** prøveløsladelse og om ***retsvirkninger af overtrædelse af vilkår*** for prøveløsladelse efter rådets opfattelse også i fremtiden bør findes i straffeloven. Disse spørgsmål skal derfor efter kommissoriet ikke drøftes i arbejdsgruppen, men er for sammenhængens skyld omtalt i beskrivelsen af gældende ret.

I dette kapitel behandler arbejdsgruppen herefter de øvrige spørgsmål om løsladelse fra fængselsstraf. Arbejdsgruppens behandling af disse spørgsmål omfatter såvel løsladelse ved endt strafudståelse som - navnlig - løsladelse på prøve.

38.2. Gældende ret.

38.2.1. Tidspunkt for løsladelsen.

Løsladelse skal ske senest ved endt strafudståelse. Efter straffeloven kan løsladelse tillige ske dels ved løsladelse på prøve, jf. straffelovens § 38, dels ved betinget benådning, jf. straffelovens § 40 a. Det nærmere tidspunkt for løsladelsen er ikke reguleret i straffeloven. Herudover kan (midlertidig) løsladelse ske i forbindelse med tilladelse til strafafbrydelse.

I § 25, stk. 1, i fuldbyrdelsesbekendtgørelsen (KC E-2-1) bestemmes det om løsladelse efter endt strafudståelse, at løsladelse skal finde sted på et sådant tidspunkt, at den løsladte ved benyttelse af offentlige trafikmidler kan nå til en bopæl her i landet inden straffetidens udløb.

Efter stk. 2, og stk. 3, i den nævnte bestemmelse er institutionens leder bemyndiget til at bestemme en kortere fremrykning af tidspunktet for løsladelsen, herunder prøveløsladelse. Nærmere retningslinier for institutionslederens kompetence er fastsat i Justitsministeriets cirkulære af 7. marts 1978 om adgangen til fremrykning af løsladelsen (KC J-9-7).

Bestemmelserne giver adgang til en kortere fremrykning af tidspunktet for løsladelsen (løsladelsen på prøve) dels i forbindelse med **jul,** dels i tilfælde, hvor løsladelsesdatoen falder på bestemte ugedage, og dels på grund af særlige omstændigheder i øvrigt.

Efter bekendtgørelsen er det i almindelighed en forudsætning for fremrykning, at der er sikret den pågældende passende ophold og arbejde eller andet underhold, og at der i øvrigt ikke foreligger omstændigheder, som gør fremrykning af løsladelsestidspunktet utilrådelig. Efter cirkulæret kan fremrykning af løsladelsen undlades, såfremt undvigelse eller udeblivelse fra udgang inden for de sidste 4 uger før løsladelsesdatoen har bevirket, at denne er ændret.

38.2.2. Prøveløsladelse.

Efter straffelovens § 38 kan der som nævnt ske løsladelse på prøve. Efter hovedreglen herom (§ 38, stk. 1) skal der tages stilling til spørgsmålet om prøveløsladelse, når 2/3 af straffetiden, dog mindst 2 måneder, er udstået. Prøveløsladelse i henhold til denne bestemmelse er den regelmæssigt indtrædende afslutning på afsoningen af en fængselsstraf og sker i praksis i mere end 90 % af alle de tilfælde, hvor de tidsmæssige grundbetingelser for en sådan ordinær prøveløsladelse er opfyldt. I nogle af de resterende tilfælde sker der prøveløsladelse på et senere tidspunkt, typisk fordi det tidligere afslag har virket motiverende på den indsattes vilje til at medvirke til tilvejebringelse af en forsvarlig løsladelsessituation. I andre tilfælde udstås straffen fuldt ud.

Efter en supplerende bestemmelse i § 38, stk. 2, kan der mere undtagelsesvis ske prøveløsladelse før 2/3 af straffetiden er udstået, dog skal halvdelen og mindst 2 måneder af straffetiden være udstået. Denne bestemmelse anvendes bl.a. i forbindelse med prøveløsladelse efter 7/12 af straffetiden af udenlandske strafafsonere, der skal udvises efter løsladelsen.

Løsladelse fra straf af fængsel på livstid kan ikke ske ved prøveløsladelse, men kun ved benådning.

Løsladelse fra straf af hæfte kan heller ikke ske ved prøveløsladelse, men alene efter udståelse af hele straffen eller ved benådning.

En løsladelse på prøve bestemmes ved en særlig resolution, der skal indeholde de vilkår, som i det enkelte tilfælde fastsættes for prøveløsladelsen.

Efter straffelovens § 38, stk. 5, er det en forudsætning for løsladelse på prøve, at den dømtes forhold ikke gør løsladelsen utilrådelig, at der er sikret den dømte passende ophold og arbejde eller andet underhold, og at den pågældende erklærer at ville overholde de (tillægs)vilkår for løsladelsen, som fastsættes efter § 39, stk. 2.

Løsladelse på prøve er altid betinget af, at den pågældende ikke i prøvetiden begår strafbart forhold, jf. straffelovens § 39, stk. 1. Ved siden af dette ***faste hovedvilkår*** kan der fastsættes ***tillægsvilkår*** i form af *tilsyn* og *særvilkår*. Herom bestemmer straffelovens § 39, stk. 2:

> ***''§ 39....***
> *Stk. 2.* Det kan fastsættes som vilkår for løsladelsen, at den pågældende i hele prøvetiden eller en del af denne undergives tilsyn og fører et ordentligt liv. Yderligere vilkår kan fastsættes efter reglerne i § 57. Vilkår om ophold i hjem, hospital eller anden institution har ikke gyldighed for længere tidsrum end den resterende straffetid. § 57, stk. 2, og § 59, stk. 1, finder tilsvarende anvendelse."

Straffelovens § 57 vedrører efter sit indhold betingede domme og indeholder i nr. 1-8 en nærmere opregning af visse særlig praktisk forekommende særvilkår. Opregningen er ikke udtømmende, og henvisningen i § 39 til § 57 indebærer derfor, at der ved siden af vilkår om tilsyn principielt kan fastsættes alle sådanne an-

dre vilkår, som findes formålstjenlige.

Det følger af det anførte, at der således anvendes 3 (terminologisk forskellige) former for vilkår ved prøveløsladelse (og ved betinget dom):

1) Et fast *hovedvilkår* om straffri vandel

2) Et (eventuelt) *vilkår om tilsyn*

3) Et eller flere (eventuelle) *særvilkår* om opholdssted, behandling, erstatning mv., jf. straffelovens § 37, jf. § 57, stk. 1.

Det skal i forbindelse hermed endelig anføres, at vilkår om tilsyn og særvilkår med en samlet betegnelse benævnes *tillægsvilkår*.

Kompetencen til at træffe afgørelse om løsladelse på prøve, herunder afgørelse om hvorvidt der skal fastsættes tilsyn og særvilkår, er i væsentligt omfang delegeret til anstaltslederne og arrestinspektørerne, jf. herved Justitsministeriets cirkulære af 16. juni 1982 om behandling af sager om løsladelse på prøve mv. (KC J-9-1) med et samtidig udsendt notat om retningslinier med hensyn til løsladelse på prøve efter straffelovens § 38, stk. 1 og 2 (KC J-9-3).

Ifølge det nævnte notat skal ved vilkårsfastsættelsen følges de retningslinier, der er givet i Kriminalforsorgsudvalgets betænkning nr. 519/1969 om vilkår ved betingede domme og prøveløsladelse. Justitsministeriet har ved flere lejligheder fundet anledning til at påpege, at tilsyn og særvilkår, som anført i motiverne til straffelovens § 39, stk. 2, kun skal anvendes, såfremt det findes formålstjenligt med henblik på begrænsning af den indsattes recidivrisiko. Der henvises senest til Justitsministeriets cirkulæreskrivelse af 4. december 1979 om begrænsning i fastsættelse af særvilkår mv. Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen har til brug for Straffelovrådet udarbejdet en undersøgelse vedrørende anvendelse af prøveløsladelsesinstituttet i perioden fra 1974 til 1984. Denne undersøgelse viser en stigende tendens til prøveløsladelse uden anvendelse af tilsyn. Medens der til alle prøveløsladelser i 1974 var knyttet tilsyn i 87,5 % af tilfældene, var den tilsvarende andel i 1984 faldet til 50 %. Et tilsvarende fald har fundet sted i anvendelsen af særvilkår. I 1974 var der fastsat sær vilkår i knap 95 % af alle prøveløsladelser med tilsyn. Den tilsvarende andel var i 1984 56 %.

Ved udgangen af 1988 førte kriminalforsorgen tilsyn med 877 personer, der var løsladt på prøve.

38.2.2.1. Behandlingen af sager om prøveløsladelse.

Efter Justitsministeriets cirkulære af 16. juni 1982 om behandling af sager om løsladelse på prøve mv. (KC J-9-1) er institutionens leder bemyndiget til at træffe afgørelse om løsladelse på prøve efter hovedreglen i straffelovens § 38, stk. 1, såfremt den idømte straf er fængsel i under 8 år. Endvidere er institutionens leder bemyndiget til at træffe bestemmelse om prøveløsladelse i medfør af straffelovens § 38, stk. 2, af udenlandske indsatte, der skal udvises, og af indsatte, der udstår straf for total nægtelse af værnepligtstjeneste mv. I alle andre sager træffes afgørelse om prøveløsladelse af Justitsministeriet.

Efter straffelovens § 38, stk. 5 forudsætter en løsladelse på prøve som foran nævnt, at den dømtes forhold ikke gør løsladelsen utilrådelig. Straffelovens be-

stemmelse siger ikke noget om, hvad der kan gøre en prøveløsladelse "utilrådelig", det vil sige tale afgørende imod den.

Efter fast administrativ praksis er det risikoen for recidiv, der er afgørende for skønnet over, hvorvidt prøveløsladelse findes "utilrådelig". Denne administrative praksis er endvidere tilrettelagt således, at "utilrådelighed" kun omfatter en mindre gruppe af de domfældte, hvilket er i overensstemmelse med forudsætningen om, at ordinær prøveløsladelse efter straffelovens § 38, stk. 1, skal være et regelmæssigt led i fuldbyrdelsen af fængselsstraffe.

Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen har til brug for Straffelovrådets behandling af spørgsmålet om prøveløsladelse udarbejdet en redegørelse vedrørende praksis med hensyn til prøveløsladelse efter hovedreglen i straffelovens § 38, stk. 1.I denne redegørelse hedder det bl.a.:

> "Efter praksis betragtes løsladelsen generelt som utilrådelig, såfremt risikoen for recidiv til kriminalitet, der ikke kan anses for bagatelagtig, og som ikke formodes at kunne begrænses ved efterforsorgsmæssige foranstaltninger, vurderes som væsentlig. Som bagatelagtig kriminalitet anses i almindelighed kriminalitet, der forventes at medføre fængselsstraf i højst 4 måneder.
>
> I den konkrete vurdering af, om løsladelsen må betragtes som utilrådelig, indgår navnlig følgende momenter:
>
> a) *Antallet af tidligere prøveløsladelser* (hvormed sidestilles tidligere betingede domme).
>
> Løsladelse på prøve bør normalt ikke finde sted, såfremt der inden for de seneste ca. 5 år har foreligget 3-4 prøveløsladelser med recidiv til ny kriminalitet. Det samme gælder et tilsvarende antal forudgående betingede domme, uden at man dog tillægger en forudgående betinget dom helt samme negative vægt som en forudgående prøveløsladelse. Undtagelsesvis bør afslag komme på tale, uanset at den indsatte ikke tidligere har været prøveløsladt. Der sigtes herved navnlig til personer, der under en tidligere tilsynsperiode i henhold til betinget dom har vist en udtalt grad af manglende vilje til samarbejde med tilsynsmyndigheden.
>
> b) *Den indsattes forhold under tidligere tilsynsperioder.*
>
> Der lægges her vægt på den indsattes forhold til tilsynsmyndigheden, herunder foreliggende erfaringer med hensyn til gennemførelsen af tilsynsforanstaltninger. Der lægges endvidere væsentlig vægt på, hvor hurtigt den indsatte er recidiveret efter en sidste løsladelse. Ved vurderingen tages dog også hensyn til, om recidiv har beroet på ekstraordinære forhold.
>
> c) *Den nu foreliggende løsladelsessituation.*
>
> Prøveløsladelse vil, uanset at de under a) og b) nævnte momenter isoleret måtte føre til afslag, kunne komme på tale, hvor der skønnes at foreligge en særlig gunstig løsladelsessituation, fx med hensyn til arbejds-, opholds- eller uddannelsesmuligheder, den indsattes for-

hold til pårørende mv., og/eller at der under den aktuelle strafudstå-
else må antages at være sket en væsentlig holdningsændring hos den
indsatte.

Modsat vil det forhold, at der på tidspunktet for prøveløsladelse
verserer en straffesag, der kan forventes at føre til ubetinget frihids-
straf eller anden frihedsberøvende retsfølge, kunne føre til afslag,
idet en forestående frihedsberøvelse i sig selv vil forringe mulighe-
derne for en social tilpasning.

I vurderingen af, om prøveløsladelse efter § 38, stk. 1, bør finde
sted, indgår andre momenter end de nævnte, herunder bl.a. føl-
gende:

1) For indsatte i de yngre aldersgrupper (under ca. 24-25 år) bør
prøveløsladelse hyppigt komme på tale, uanset at en samlet vurde-
ring af de øvrige nævnte momenter taler herimod.

2) En gennemført (forestående) prøveløsladelse af meddomfæld-
te, der har udstået (udstår) straf af omtrent tilsvarende længde vil ta-
le for prøveløsladelse, uanset at denne efter vurdering af forholdene
i øvrigt nærmest må anses for utilrådelig.

3) Der tillægges ikke arten af den pådømte kriminalitet som sådan
væsentlig betydning; kriminalitetens art vil dog have en vis betyd-
ning ved vurderingen af risikoen for ny kriminalitet. Risikoen for re-
cidiv til (ikke-professionel) berigelseskriminalitet vil bedre kunne
accepteres end risiko for recidiv til personfarlig kriminalitet.

4) Der tillægges straffetidens længde en vis betydning. Jo længere
tidsrummet mellem 2/3 straffetid og det endelige løsladelsestids-
punkt er, des mere tilbøjelig vil man i praksis være til at træffe be-
stemmelse om prøveløsladelse, uanset at flere forhold måtte tale
herimod. Er tidsrummet til endt straf meget langt, kan det her
nævnte moment tale for løsladelse efter 2/3 tid, men inden endt
straf, uanset om forholdene i øvrigt taler for afslag.

Er den resterende straffetid under 30 dage, vil løsladelse på prøve
i almindelighed kun ske, når der foreligger særlige omstændigheder,
som taler derfor, fx ønskeligheden af iværksættelse af tilsyn, af en
alkoholistbehandling eller lignende, som også den indsatte lægger
vægt på at få iværksat, jf. straffelovens § 38, stk. 3."

Særligt om kriminalforsorgens praksis med hensyn til prøveløsladelse efter undtagelsesbestemmelsen i straffelovens § 38, stk. 2, har Direktoratet for Kriminalforsorgen anført følgende i sin redegørelse til Straffelovrådet:

''Efter justitsministeriets praksis vil løsladelse på prøve i henhold
til § 38, stk. 2, kunne ske, når fremrykning af løsladelsetidspunktet
tilsigtes af

1) klare konkrete behandlingshensyn. Der sigtes særligt til tilfæl-
de, hvor der - en kortere tid (normalt indtil ca. 1 måned) før prøve-

løsladelse efter § 38, stk. 1, kan ske - foreligger gode arbejds-, uddannelses- og bopælsmuligheder, som ellers ville forspildes,

2) vigtige humanitetshensyn svarende til sædvanlige benådningsgrunde, uden at der dog til prøveløsladelse kræves, at disse hensyn fremtræder med samme styrke som ved benådning for hele den idømte straf. Der sigtes eksempelvis til indsattes helbredsforhold, at hans ægteskab eller hjem ellers ville lide sammenbrud, alvorlig sygdom hos hans ægtefælle eller børn,

3) en individuel helhedsvurdering, hvori indgår momenter af følgende karakter:

a. at der foreligger hensyn som nævnt under punkt 1) og 2), uden at disse isoleret vil kunne begrunde fremrykning af prøveløsladelsen,

b. at indsatte på gerningstiden var under 22 år eller over 55-60 år,

c. at den indsatte ikke tidligere har udstået fængselsstraf eller fået tiltalefrafald eller betinget dom. En indsat anses som førstegangsstraffet, hvis der er forløbet 5 år, efter at den sidste straf er udstået, endeligt eftergivet eller bortfaldet, under hensyn til, at straffedommen efter denne frist mister ders gentagelsesvirkning, jf. straffelovens § 81, stk. 3,

d. at straffetiden er forholdsvis langvarig (3 år eller derover),

e. at indsatte under straffesagen har haft særlig langvarigt ophold i varetægtsfængsel,

f. at fortsat strafudståelse formodes at ville være skadelig ud fra et specialpræventivt synspunkt.

Ved den samlede vurdering af, om fremrykning af løsladelse bør ske, vil der i almindelighed ikke blive lagt vægt på arten eller omfanget af den pådømte kriminalitet. Det vil dog kunne tale imod løsladelse på prøve i henhold til § 38, stk. 2, at den indsatte er dømt for farlig kriminalitet, fx overtrædelse af straffelovens § 191 eller grovere røveri.

Det er i alle tilfælde en forudsætning for løsladelse efter § 38, stk. 2, at risikoen for tilbagefald til kriminalitet efter en bedømmelse, der er strengest, for så vidt angår de under punkt 3 nævnte sager, kun skønnes at være ringe/'

Til brug for vurderingen af recidivrisikoen (utilrådelighedskriteriet) indhenter kriminalforsorgen udtalelse fra myndigheder, der må antages at kunne belyse spørgsmålet. Således skal der - hvis den indsatte tidligere har været undergivet tilsyn, eller hvis institutionen finder, at der bør fastsættes tilsyn mv. - indhentes en udtalelse om tilsynsmuligheder og om vilkårsfastsættelse fra den afdeling af kriminalforsorgen, der må anses at skulle føre tilsyn med den pågældende i tilfælde af prøveløsladelse. Er der tvivl om, hvorvidt den indsatte vil frembyde fare for andre menneskers liv eller helbred, indhentes der i almindelighed en udtalelse fra Retslægerådet. Til brug ved sagens forelæggelse skal der tilvejebringes en

psykiatrisk erklæring om den indsatte. Sagen forelægges derefter anklagemyndigheden til udtalelse. Sådan udtalelse indhentes endvidere, hvis det antages, at anklagemyndigheden kan fremkomme med særlige oplysninger, som er af betydning for afgørelsen. Endelig indhentes en udtalelse om vilkårsfastsættelsen fra det sociale udvalg, hvis en indsat, der udstår straf for sædelighedsforbrydelse mod mindreårige, efter løsladelsen forventes at tage ophold hos personer, hos hvem der opholder sig mindreårige børn. Før der træffes bestemmelse om prøveløsladelsesspørgsmål, skal den indsatte orienteres om de indstillinger, der vil blive lagt til grund for afgørelsen og have lejlighed til at udtale sig. Selve afgørelsen skal så vidt muligt være truffet 4 uger inden prøveløsladelsesdatoen.

Under forkyndelsen af en bestemmelse om løsladelse på prøve skal der endelig gives den indsatte en udførlig vejledning om afgørelsens betydning, herunder om forståelsen af de fastsatte vilkår og om virkningen af vilkårsovertrædelser.

38.2.2.2. Fuldbyrdelse af tilsyn niv. **i forbindelse med prøveløsladelse.**

38.2.2.2.1. Tilsyn mv. føres af Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen, jf. lov nr. 114 af 28. februar 1973. Kompetencen er delegeret til kriminalforsorgens lokale afdelinger, jf. Justitsministeriets cirkulære af 27. september 1973 om varetagelse af tilsynet med prøveløsladte (KC L-1-3). Det løsladende fængsel kan dog bestemme, at tilsynet skal varetages af dette, såfremt særlige grunde i det enkelte tilfælde taler derfor, jf. § 1, stk. 2, i cirkulæret. - Undtagelse fra den nævnte kompetenceregel kan forekomme i praksis, jf. herved, at straffelovens § 39, stk. 2, henviser til straffelovens § 57, herunder § 57, stk. 1, nr. 8 om hjælpeforanstaltninger ved de almindelige sociale myndigheder. Det vil altid fremgå af afgørelsen, såfremt tilsyn mv. skal gennemføres af en anden myndighed end kriminalforsorgen.

Om gennemførelse af tilsyn med prøveløsladte bestemmer straffelovens § 59, stk. 1, jf. § 39, stk. 2, at tilsynsmyndigheden meddeler de forskrifter, der er nødvendige til gennemførelsen af tilsynet og de yderligere (sær)vilkår, som måtte være fastsat. Herudover bestemmer straffelovens § 57, stk. 2, jf. § 39, stk. 2, at justitsministeren fastsætter nærmere regler om gennemførelsen af tilsyn og særvilkår.

I henhold til denne bemyndigelse er udsendt en række administrative forskrifter, der dels - som ovenfor nævnt - regulerer vilkårsfastsættelsen, dels - som nærmere omtalt nedenfor - giver visse forskrifter i tilfælde af vilkårsovertrædelse. Bemyndigelsen har ikke hidtil været udnyttet til fastsættelse af generelle regler for gennemførelsen af tilsyn mv. i øvrigt. Direktoratet for Kriminalforsorgen har dog senest i 1980 udsendt en vejledning om gennemførelse af tilsyn til de tilsynsførende, der ikke er direkte ansat i kriminalforsorgen, men som er lønnede med et særligt honorar pr. tilsyn.

En af Direktoratet for Kriminalforsorgen nedsat arbejdsgruppe vedrørende forsorgsmedarbejdernormativet har - som grundlag for sine overvejelser om bl.a. fordeling af de personalemæssige ressourcer mellem fængsler og afdelinger - i 1987 afgivet en indstilling om retningslinier for tilsynsarbejdet i kriminalfor-

sorgen. Indstillingen er indgået i arbejdsgruppens overvejelser og omtales nærmere nedenfor i forbindelse med gennemgangen af nærværende arbejdsgruppes overvejelser.

38.2.2.2.2. *Tilsynsmyndigheden* har ikke kompetence til at ændre eller ophæve fastsatte tillægsvilkår. Dette er for så vidt angår betinget dom udtrykkeligt fastslået ved straffelovens § 59, stk. 2, hvorefter fastsatte vilkår (kun) kan ændres eller ophæves ved retskendelse. Denne regel er ikke (ved henvisningsbestemmelser i straffelovens § 39, stk. 2) overført til prøveløsladelse. Ved prøveløsladelse antages det imidlertid, at den prøveløsladende myndighed uden udtrykkelig lovhjemmel senere kan begrænse eller ophæve fastsatte vilkår. Derimod kan den prøveløsladende myndighed efter gældende opfattelse ikke efterfølgende ændre fastsatte vilkår i skærpende retning, medmindre dette sker som reaktion på en vilkårsovertrædelse, jf. straffelovens § 40, stk. 2, nr. 2.

38.2.2.2.3. Vilkår om tilsyn og særvilkår kan ikke fuldbyrdes tvangsmæssigt. Unddrager den prøveløsladte sig tilsynet eller tilsidesætter vilkår, herunder forskrifter med hjemmel i et særvilkår, foreligger der imidlertid en vilkårsovertrædelse med deraf følgende mulighed for anholdelse og eventuel varetægtsfængsling samt anvendelse af sanktioner efter straffelovens § 40, stk. 2. Efter denne bestemmelse kan justitsministeren 1) tildele advarsel, 2) ændre vilkårene og forlænge prøvetiden inden for den i § 39 fastsatte længstetid eller 3) under særlige omstændigheder bestemme, at den prøveløsladte skal indsættes til udståelse af reststraffen.

Bestemmelsen i straffelovens § 40, stk. 2, forudsætter, at tilsynsmyndigheden har pligt til at indberette visse vilkårsovertrædelser med henblik på eventuel reaktion. I forarbejderne til den tilsvarende bestemmelse i straffelovens § 60 om betinget dom udtales det: "Der bør vel tilkomme tilsynsmyndigheden en vis adgang til ved mindre vilkårsovertrædelser at afgøre sagen med en irettesættelse af den pågældende, men med hensyn til vilkårsovertrædelser af betydning bør indberetning ske til anklagemyndigheden med henblik på sagens indbringelse for retten"[4] (FX 1960-61, tillæg A, sp. 574).

Der er ikke administrativt fastsat generelle retningslinier for, hvornår tilsynsmyndigheden har pligt til at indberette vilkårsovertrædelser til den kompetente myndighed, der for så vidt angår løsladelse på prøve er Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen. I følge forarbejderne til straffeloven bør indberetning ske, såfremt vilkårsovertrædelsen er af betydning for vurderingen af risikoen for ny kriminalitet. Justitsministeriet har - i overensstemmelse hermed - gentagne gange tilkendegivet, at indberetning bør ske, hvis vilkårsovertrædelsen er af en sådan karakter, at den pågældende aktuelt befinder sig i en særlig risiko for kriminalitet. Der skal således ske en vurdering af vilkårsovertrædelsens grovhed, herunder hvilken betydning, der må tillægges denne for vurderingen af risikoen for ny kriminalitet. Efter gældende praksis forudsætter ministeriet endvidere i almindelighed, at den pågældende har begået mindst en vilkårsovertrædelse af den nævnte karakter efter, at overholdelsen af det pågældende vilkår er blevet

indskærpet af tilsynsmyndigheden ved meddelelse af et formelt pålæg.

Justitsministeriet har senest ved cirkulæreskrivelse af 4. december 1979 om begrænsning af fastsættelse af særvilkår mv. (KC J-9-9) indskærpet, at der regelmæssigt i tilfælde af væsentlige overtrædelser afgives indstilling om eventuel anvendelse af sanktioner i henhold til straffelovens § 40, stk. 2.

Efter retsplejelovens § 756, kan den, der unddrager sig tilsynet, eller som i øvrigt med rimelig grund mistænkes for overtrædelse af de fastsatte vilkår, anholdes af politiet, såfremt det er nødvendigt på denne måde at sikre den pågældendes foreløbige tilstedeværelse. Er overtrædelsen af en sådan beskaffenhed, at der foreligger spørgsmål om fuldbyrdelse af fængselsstraf eller indsættelse i anstalt, kan den pågældende varetægtsfængsles, såfremt visse nærmere angivne fængslingsgrunde foreligger (unddragelsesfare eller gentagelsesfare), jf. § 763. En anvendelse af bestemmelserne kan give mulighed for en retlig undersøgelse af vilkårsovertrædelsen, jf. herom nedenfor. Hovedsigtet med anvendelsen af anholdelsesbestemmelsen er imidlertid at tilvejebringe mulighed for at genetablere det afbrudte tilsynsforløb. En begæring om varetægtsfængsling kan bl.a. tænkes fremsat med henblik på afbrydelse af en påbegyndt social deroute, der ellers må befrygtes at ville ende i ny kriminalitet.

Sker der efter begæring fra tilsynsmyndigheden anholdelse for vilkårsovertrædelse, skal politiet straks give telefonisk indberetning til tilsynsmyndigheden, således at denne har mulighed for at få kontakt med den pågældende og være til stede i et eventuelt retsmøde om fængsling eller opretholdelse af anholdelsen, jf. Justitsministeriets cirkulære af 18. januar 1978 til politiet om indberetning af vilkårsovertrædelser mv. begået af personer, der er undergivet tilsyn af kriminalforsorgen (KC L-1-7). Der er ikke fastsat generelle retningslinier om, hvornår tilsynsmyndigheden bør fremsætte begæring til politiet om efterlysning eller om anholdelse eller varetægtsfængsling.

Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen har til brug for Straffelovrådet udarbejdet en undersøgelse over reaktioner i 1984 i anledning af vilkårsovertrædelser. Det fremgår heraf, at der det pågældende år blev afgivet i alt 37 indberetninger om vilkårsovertrædelser. Heraf vedrørte de 27 indberetninger betinget dømte, medens de 10 vedrørte prøveløsladte. Det gennemsnitlige tilsynstal var i 1984 3.946, hvoraf 2.367 vedrørte betinget dømte og 860 prøveløsladte, mens resten vedrørte dømte efter straffelovens § 68 og personer i frivilligt tilsyn. Det fremgår endvidere, at der det pågældende år blev fremsat begæring om efterlysning i 11 tilfælde, om anholdelse i 53 tilfælde og om varetægtsfængsling i 8 tilfælde.

Efter direktoratets interne opgørelse for 1985 blev der dette år modtaget 19 indberetninger vedrørende prøveløsladte. 19 af disse sager blev der truffet afgørelse om genindsættelse af den prøveløsladte.

Til brug for betænkning nr. 752/1975 om Kriminalforsorg - Socialforsorg blev der foretaget en undersøgelse af anvendelsen af efterlysning, anholdelse og fængsling samt indberetning af vilkårsovertrædelser. Ved undersøgelsen blev der påvist store geografiske forskelle og dermed markant forskel i reaktionspraksis fra afdeling til afdeling. Den nævnte undersøgelse til brug for Straffelovrådet af

anvendelsen af de tilsvarende reaktioner i 1984 viser stort set det samme resultat.

38.2.2.2.4. Spørgsmålet om anvendelse af sanktioner ved overtrædelse af vilkår fastsat i betingede domme afgøres i medfør af straffelovens § 60 af domstolene. En tilsvarende ordning gælder ikke ved sager om overtrædelse af vilkår fastsat ved prøveløsladelse. Efter straffelovens § 40, stk. 2, afgøres sådanne sager administrativt. Den administrative afgørelse træffes dog ofte på grundlag bl.a. af et forudgående retsmøde i forbindelse med anvendelse af bestemmelserne om anholdelse og varetægtsfængsling i retsplejelovens § 756 eller § 763.

Ved Justitsministeriets cirkulæreskrivelse af 20. februar 1976 om fremgangsmåden ved indberetning af vilkårsovertrædelser begået af prøveløsladte (KC L-1-6) er det bestemt, at indstillingen skal indeholde nøje oplysninger om, hvornår og på hvilken måde den prøveløsladte har tilsidesat pålæg, som tilsynet har givet den pågældende med hjemmel i vilkårene for løsladelsen. Indstillingen skal være bilagt fornøden dokumentation. Forinden indstillingen afgives, skal den prøveløsladte være gjort bekendt med indstillingen og have lejlighed til at udtale sig. Eventuelle indsigelser mod indstillingen skal anføres i denne. Da kontradiktion mv. ikke kan ske, hvis den pågældende unddrager sig tilsynet, er det yderligere bestemt, at tilsynsmyndigheden i sådanne tilfælde skal fremsætte begæring om anholdelse eller eventuel fængsling i henhold til retsplejelovens bestemmelser herom.

38.2.2.3. Løsladelse ved benådning.

Fra en straf af fængsel på livstid kan løsladelse kun ske ved benådning. Løsladelse ved benådning forekommer i praksis tillige i tilfælde, hvor de gældende (tidsmæssige) betingelser for løsladelse på prøve ikke giver mulighed for sådan løsladelse. I praksis vil en benådning være betinget af, at der i en prøvetid ikke begås strafbart forhold og i almindelighed tillige af overholdelse af vilkår fastsat i overensstemmelse med reglerne i straffelovens § 39, stk. 2. Efter bestemmelsen i straffelovens § 40 a kan det således fastsættes som vilkår for løsladelse ved benådning fra en tidsbestemt straf, at bestemmelserne i § 40, stk. 1-5 finder tilsvarende anvendelse.

I praksis finder de ovenfor nævnte regler om løsladelse, herunder om fuldbyrdelse af tilsyn mv. i forbindelse med prøveløsladelse, tillige anvendelse i forbindelse med løsladelse ved betinget benådning.

Straffelovrådet har i betænkning nr. 1099/1987 om strafferammer og prøveløsladelse foreslået indført adgang til prøveløsladelse efter udståelse af 14 år (et mindretal foreslår 12 år) af en straf af fængsel på livstid. Afgørelse herom skal efter forslaget træffes af retten.

38.2.2.4. Løsladelse ved strafafbrydelse.

Der er ikke fastsat særskilte administrative forskrifter for fremgangsmåden ved (midlertidig) løsladelse i forbindelse med strafafbrydelse.

38.3. Arbejdsgruppens overvejelser.

38.3.1. Afgrænsning af arbejdsgruppens opgaver.

Det fremgår som nævnt af arbejdsgruppens kommissorium, at reglerne om betingelserne for prøveløsladelse og om retsvirkninger af overtrædelse af vilkår for prøveløsladelse efter Straffelovrådets opfattelse også i fremtiden bør findes i straffeloven, og at disse spørgsmål derfor ikke skal drøftes i arbejdsgruppen. De nævnte spørgsmål indgår i Straffelovrådets kommissorium om det strafferetlige sanktionssystem. Straffelovrådet er herunder anmodet om en udtalelse om bl.a. de i betænkning nr. 752/1975 Kriminalforsorg - Socialforsorg indeholdte forslag om ændring af straffelovens og retsplejelovens regler om prøvetid, tilsyn og særvilkår ved tiltalefrafald, betinget dom, prøveløsladelse og benådning samt om øget anvendelse af personundersøgelser i straffesager. Straffelovrådet forventes først at behandle disse spørgsmål efter, at rådet har afgivet udkast til en lov om straf fuldbyrdelse. Rådets foreløbige overvejelser vedrørende vilkår og vilkårsovertrædelse er gengivet i kapitel 15 i betænkning nr. 1099/1987 om strafferammer og prøveløsladelse.

Arbejdsgruppen skal således behandle spørgsmål i relation til tilsynsvirksomhed mv. på grundlag af de gældende regler og uden egentlig stillingtagen til disse. Det følger heraf, at arbejdsgruppen ikke skal drøfte spørgsmål om fastsættelse af vilkår, jf. straffelovens § 39, stk. 2, om ændring eller ophævelse af vilkår og om sanktionsmulighederne efter straffelovens § 40, stk. 2, og retsplejelovens § 756 og § 763.

Den tilsynsvirksomhed, der udøves med prøveløsladte inden for de af straffeloven fastsatte rammer hviler - bortset fra bestemmelsen i straffelovens § 59, stk. 1, jf. § 39, stk. 2 - udelukkende på enkelte administrative forskrifter med hjemmel i bemyndigelsesbestemmelsen i straffelovens § 57, stk. 2, jf. § 39, stk. 2. Praksis er søgt tilrettelagt og koordineret ved vejledninger, tilkendegivelser mv. Arbejdsgruppen er opmærksom på, at tilbageholdenhed med hensyn til nærmere regulering af tilsynsvirksomheden bl.a. har sammenhæng med de ovenfor nævnte løbende overvejelser om eventuelle ændringer i rammerne for tilsynsvirksomheden. Arbejdsgruppen finder imidlertid anledning til nu at foreslå en nærmere regulering af området og dermed koordinering af praksis. Reguleringen bør ske i loven om fuldbyrdelse af straf mv. eller på grundlag af bemyndigelsesbestemmelser i denne lov med præcisering af de spørgsmål, der bør undergives en nærmere administrativ regulering.

Enkelte spørgsmål vedrørende løsladelse og især prøveløsladelse har særlig været genstand for arbejdsgruppens overvejelser.

38.3.2. Tidspunkt for løsladelsen.

Arbejdsgruppen kan tiltræde den gældende regel, hvorefter løsladelse efter endt strafudståelse skal ske på et sådant tidspunkt, at den løsladte ved benyttelse af offentlige trafikmidler kan nå til en bopæl her i landet inden straffetidens ud-

løb. En sådan regel samt regler om det tilsvarende tidspunkt for den faktiske løsladelse ved prøveløsladelser forudsættes af arbejdsgruppen fastsat i administrative forskrifter.

Arbejdsgruppen finder dernæst, at den eksisterende mulighed for at fremrykke løsladelsestidspunktet i særlige situationer bør fastholdes. Lovbestemmelser herom vil imidlertid skulle have et detaljeret og meget konkret indhold. Arbejdsgruppen har på denne baggrund ikke fundet det hensigtsmæssigt at foreslå de nærmere bestemmelser om fremrykning af løsladelsestidspunktet optaget i en lovbestemmelse, men finder, at regler herom kan fastsættes administrativt efter en bemyndigelsesbestemmelse, der udtrykkeligt fremhæver nogle af de væsentligste tilfælde, hvor fremrykning bør kunne ske. I forbindelse med fastsættelse af de nærmere administrative regler kan arbejdsgruppen tilslutte sig, at der ved reglernes udformning tages hensyn til, at fremrykning af løsladelsestidspunktet kan være mindre begrundet efter afsoning af meget korte frihedsstraffe eller i situationer, hvor den indsatte inden for en kortere tid før det beregnede løsladelsestidspunkt har været undveget eller udeblevet efter udgang.

Der henvises i øvrigt til § 74 og § 75 i arbejdsgruppens udkast til forslag til lov om fuldbyrdelse af straf mv.

38.3.3. Almindelige bestemmelser om gennemførelse af tilsyn mv. med prøveløs-hulle.

38.3.3.1. Efter gældende ret gennemføres tilsyn mv. af kriminalforsorgen, medmindre andet (udtrykkeligt) er bestemt i afgørelsen. I forbindelse med løsladelse på prøve fraviges hovedreglen kun sjældent, men det kan dog forekomme, fx i forbindelse med et særvilkår om ophold i behandlingsinstitution eller lignende uden for kriminalforsorgen.

Arbejdsgruppen finder, at den nævnte kompetencefordeling mellem kriminalforsorgen og andre myndigheder bør fastslås i en lov om fuldbyrdelse af straf mv.

Der henvises til § 76 i arbejdsgruppens udkast til forslag til lov om fuldbyrdelse af straf mv.

38.3.3.2. Arbejdsgruppen finder endvidere, at der i loven bør fastsættes en pligt for tilsynsmyndigheden til at vejlede den prøveløsladte om tilsynets nærmere indhold. Denne vejledningspligt bør gælde, uanset om tilsynsmyndigheden er kriminalforsorgen eller en anden myndighed.

Arbejdsgruppen er i denne forbindelse opmærksom på den vejledningspligt, der efter gældende administrative regler påhviler den kompetente myndighed i forbindelse med forkyndelse af afgørelsen, jf. for så vidt angår løsladelse på prøve § 15 i Justitsministeriets cirkulære af 16. juni 1982 om behandling af sager om løsladelse på prøve mv. Denne vejledningspligt forudsættes opretholdt.

Arbejdsgruppen finder imidlertid, at en vejledningspligt tillige bør påhvile den myndighed, der skal gennemføre tilsynet mv., således at vejledningen fra de to myndigheder kan supplere hinanden. Tilsynsmyndighedens vejledningspligt

bør fastslås i loven. Arbejdsgruppen lægger herved vægt på, at fuldbyrdelse af straf i frihed forudsætter en nøje forståelse af de pligter, som afgørelsen indebærer, herunder af virkningen af vilkårsovertrædelse. Endvidere vil tilsynsmyndighedens vejledning af klienten om den bistand, der kan tilbydes, og om klientens rettigheder i øvrigt kunne gives en mere individuel udformning.

Arbejdsgruppen vedrørende forsorgsmedarbejdernormativet peger da også i sin indstilling på behovet for en sådan vejledningspligt. Vejledningspligten har størst betydning ved tilsynets iværksættelse. Efter lovforslaget er pligten imidlertid ikke begrænset hertil, men opretholdes under hele tilsynsforløbet bl.a. af hensyn til, at ændringer i den enkelte prøveløsladtes forhold kan give anledning til en fornyet eller ændret vejledning.

Arbejdsgruppen foreslår endvidere, at tilsynsmyndigheden i samarbejde med den prøveløsladte skal udarbejde en plan for tilsynsperioden og tiden derefter, og at denne plan løbende skal søges tilpasset ændringer i den prøveløsladtes forhold. Arbejdsgruppen foreslår, at denne planlægning finder sted senest i forbindelse med tilsynets iværksættelse og skal gælde alle tilsynsmyndigheder. Navnlig for så vidt angår de tilfælde, hvor tilsynet skal udøves af kriminalforsorgen, vil det dog kunne være rimeligt, om den nødvendige plan var udarbejdet på tidspunktet for løsladelsen. Dette forudsætter imidlertid, at tilsynsmyndigheden er beliggende i rimelig nærhed af afsoningsinstitutionen. Dette vil ikke altid være tilfældet, fx ved tilsyn udøvet af et afdelingskontor i København med en prøveløsladt, der har afsonet i et fængsel i Jylland.

Det forudsættes, at der fastsættes nærmere regler om vejledningspligten, herunder dennes indhold og form, og om pligten til planlægning, og at der til brug ved tilsynets iværksættelse udarbejdes skriftligt materiale herom. Arbejdsgruppen finder, at sådanne regler bør udformes administrativt med hjemmel i en bemyndigelsesbestemmelse i en lov om fuldbyrdelse af straf mv. Der henvises til §§ 77 og 81 i arbejdsgruppens udkast til forslag til lov om fuldbyrdelse af straf mv.

38.3.4. Andre myndigheder end kriminalforsorgen som tilsynsmyndighed.

Efter en gennemgang af gældende ret er det arbejdsgruppens opfattelse, at regler, der fastsættes om kriminalforsorgens forpligtelser som tilsynsmyndighed, generelt betragtet ikke umiddelbart kan finde anvendelse for den tilsynsvirksomhed mv., der undtagelsesvis gennemføres af andre myndigheder, fx det sociale udvalg i henhold til straffelovens § 57, stk. 1, nr. 8, eller en behandlingsinstitution uden for kriminalforsorgen.

Arbejdsgruppen har - blandt andet efter sin sammensætning - fundet det naturligt, at dens hovedsynspunkter og den foreslåede lovregulering sigter på kriminalforsorgens forpligtelser som tilsynsmyndighed. Arbejdsgruppen forudsætter imidlertid, at bestemmelserne i tilpasset form finder anvendelse på tilsyn mv., der gennemføres af andre myndigheder. Lovudkastet er udformet i overensstemmelse hermed, jf. § 83 i arbejdsgruppens udkast til forslag til lov om fuldbyrdelse af straf mv.

38.3.5. Gennemførelse af tilsyn mv.

38.3.5.1. Tilsynsmyndighedens kompetence i henhold til et rent tilsynsvilkår (dvs. uden samtidig fastsættelse af særvilkår) blev nøje præciseret ved en straffelovændring i 1961 (Lov nr. 163 af 31. maj 1961). Opregningen af særvilkår i § 57 blev formuleret som et supplement til tilsynsregien, og § 59, stk. 1 blev udformet således, at tilsynsmyndigheden (kun) kan meddele forskrifter, der er nødvendige til gennemførelse af tilsynet og af de yderligere vilkår, som har hjemmel i den betingede dom eller i resolutionen om prøveløsladelse. Det rene tilsynsvilkår indebærer herefter i sig selv kun, hvad begrebet sprogligt udtrykker, dvs. at den dømte undergives et kontrolmæssigt tilsyn med den deraf følgende forpligtelse til at holde sig i kontakt med tilsynet efter dettes nærmere bestemmelse.

En videregående kompetence for tilsynsmyndigheden forudsætter således, at der i resolutionen om prøveløsladelse er fastsat yderligere vilkår, dvs. særvilkår. Særvilkårene er i almindelighed formuleret i ret generelle vendinger og undertiden således, at det overlades til tilsynsmyndigheden at afgøre, hvorvidt det pågældende vilkår skal effektueres (betinget vilkår). Om de enkelte særvilkårs indhold og anvendelsesområde henvises der til beskrivelsen i kapitel 9 i betænkning nr. 752/1975 om Kriminalforsorg - Socialforsorg.

Af hensyn til præcisering og vejledning bør lovbestemmelser om henholdsvis den prøveløsladtes pligter som tilsynsklient og kriminalforsorgens forpligtelser som tilsynsmyndighed udformes således, at der udtrykkeligt sondres mellem pligter i henhold til det rene tilsynsvilkår og i henhold til særvilkår. Herved tydeliggøres og afgrænses tilsynsmyndighedens kompetence i forhold til den prøveløsladte. Arbejdsgruppens udkast til forslag til lov om fuldbyrdelse af straf mv. er udformet i overensstemmelse hermed.

38.3.5.2. For den prøveløsladte indebærer et vilkår om tilsyn, at den pågældende har pligt til at holde sig i kontakt med kriminalforsorgen efter dennes nærmere bestemmelse, herunder pligt til at indfinde sig hos den tilsynsførende eller modtage dennes besøg. Den prøveløsladte har endvidere pligt til at efterkomme de forskrifter og pålæg, som tilsynsmyndigheden meddeler med hjemmel i eventuelle særvilkår. Endelig har den prøveløsladte pligt til efter pålæg at meddele oplysning om bopæl og beskæftigelse og - såfremt der er fastsat yderligere særvilkår - sådanne oplysninger om sine forhold i øvrigt, som gennemførelse af særvilkårene nødvendiggør.

Den i tilsynet indeholdte kontrol med den prøveløsladte indebærer for kriminalforsorgen en pligt til i tilsynsperioden at holde sig underrettet om den prøveløsladtes forhold, herunder om bopæl og beskæftigelse. Såfremt der yderligere er fastsat særvilkår, skal kriminalforsorgen påse, at ubetingede vilkår iværksættes og overholdes, og holde sig underrettet om sådanne særlige forhold hos den prøveløsladte, der kan medføre iværksættelse af betinget særvilkår eller ændring eller ophævelse af allerede iværksatte særvilkår. Efter straffelovens § 59, stk. 1, jf. § 39, stk. 2, skal kriminalforsorgen meddele de forskrifter, der er nødvendige til gennemførelsen af tilsynet og de yderligere vilkår, som måtte være

fastsat. Kriminalforsorgen har endvidere pligt til at afkræve den pågældende de nødvendige oplysninger og inden for visse rammer efterprøve disses rigtighed, fx. ved kontrol af lønsedler, aflæggelse af husbesøg mv.

Arbejdsgruppen finder, at de nævnte forpligtelser for såvel den prøveløsladte som for kriminalforsorgen bør præciseres i en lov om fuldbyrdelse af straf mv.

Arbejdsgruppen vedrørende forsorgsmedarbejdernormativet har indstillet, at visse sider af tilsynsmyndighedens kontrolfunktion i højere grad undergives administrativ regulering.

Med henblik på iværksættelsen af tilsyn mv. i forbindelse med løsladelse på prøve vil der i almindelighed ved løsladelsen blive givet den prøveløsladte et pålæg om snarest muligt at kontakte vedkommende afdeling, hvis sådan kontakt ikke allerede er aftalt forud for løsladelsen. Den nævnte arbejdsgruppe anbefaler en ordning, hvorefter så vidt muligt ingen bør løslades på prøve med tilsynsvilkår, før der er indgået en aftale om tidspunktet for første fremmøde i vedkommende afdeling. Fremmødet bør ske snarest efter løsladelsen og senest efter 1 uges forløb.

Den nævnte arbejdsgruppe anbefaler endvidere, at der udarbejdes retningslinier med angivelse af rammer for kontakthyppigheden. I almindelighed vil kriminalforsorgen have personlig kontakt med den prøveløsladte mindst en gang om ugen i den første del af tilsynsperioden og derefter efter behov, dog i almindelighed ikke med mere end 1 måneds interval. Er den begåede kriminalitet af personfarlig karakter, eller opstår der akutte vanskeligheder for den prøveløsladte, vil kontakten være hyppigere og eventuelt daglig.

Nærværende arbejdsgruppe kan tilslutte sig de nævnte synspunkter. Den nærmere fastlæggelse af kriminalforsorgens forpligtelser vedrørende iværksættelse af tilsyn, kontakthyppighed og samarbejde med andre myndigheder mv. bør foretages administrativt, men være forudsat i en bemyndigelsesbestemmelse i en lov om fuldbyrdelse af straf mv.

Der henvises i øvrigt til §§ 78, 79 og 81 i arbejdsgruppens udkast til forslag til lov om fuldbyrdelse af straf mv.

38.3.5.3. Et tilsyn indebærer for den prøveløsladte tillige et tilbud om støtte med hensyn til løsning af sociale og personlige problemer med henblik på at forbedre den pågældendes muligheder for at leve en kriminalitetsfri tilværelse. Dette tilbud til den prøveløsladte modsvares af en pligt for kriminalforsorgen til at give det nævnte tilbud om støtte og til at søge tilbuddet accepteret og - i bekræftende fald - støtten gennemført, jf. betænkning nr. 519/1969 p. 14 om vilkår ved betingede domme og prøveløsladelse.

Arbejdsgruppen vedrørende forsorgsmedarbejdernormativet har i sin indstilling sammenfattet denne såkaldte hjælpefunktion i følgende 3 punkter:

1) Den påvirkning, der foregår i kontaktforholdet mellem klient og tilsynsmyndighed (tilsynsførende).

2) Formidling af kontakt til relevante personer og institutioner, herunder til samfundets almindelige serviceorganer.

3) Den aktivitet, som et særvilkår, herunder behandlingsvilkår, stiller krav om.

Nærværende arbejdsgruppe kan tilslutte sig den anførte beskrivelse af hjælpefunktionen og finder det vigtigt at understrege, at tilbud om hjælp er et fast element i et tilsyn med en prøveløsladt på samme måde, som et sådant tilsyn altid indebærer en kontrol med den prøveløsladte. Arbejdsgruppen finder derfor, at også kriminalforsorgens pligt til at yde den nævnte hjælp bør fastslås i selve loven om straf fuldbyrdelse. Arbejdsgruppen finder det i den forbindelse ligeledes vigtigt at fastholde og præcisere det gældende udgangspunkt, hvorefter bistandsforpligtelsen over for klienter, der ikke er frihedsberøvede, påhviler de almindelige sociale og sundhedsmæssige myndigheder. I forbindelse med sin pligt til at yde den prøveløsladte hjælp varetager kriminalforsorgen imidlertid en central position som formidler af kontakt til og bistand fra andre myndigheder mv.

Der henvises i øvrigt til §§ 80 og 81 i arbejdsgruppens udkast til forslag til lov om fuldbyrdelse af straf mv.

38.3.6. Reaktion ved vilkårsovertrædelse.

38.3.6.1. Sanktionering af vilkårsovertrædelse efter straffelovens § 40, stk. 2, og efter retsplejelovens bestemmelser om anholdelse og varetægt er som omtalt ikke omfattet af arbejdsgruppens kommissorium. Området rejser imidlertid særlige spørgsmål om kriminalforsorgens forpligtelse til at reagere i anledning af vilkårsovertrædelse.

Der er som nævnt ikke fastsat generelle retningslinier for, hvornår tilsynsmyndigheden bør fremsætte begæring til politiet om efterlysning eller om anholdelse eller varetægtsfængsling.

Der er som ligeledes nævnt heller ikke fastsat generelle retningslinier for, under hvilke omstændigheder tilsynsmyndigheden har pligt til at indberette vilkårsovertrædelser begået af prøveløsladte til Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen.

Arbejdsgruppen vedrørende forsorgsmedarbejdernormativet har i sin indstilling anbefalet, at der udarbejdes generelle retningslinier for tilsynsmyndighedens reaktioner i tilfælde af tilsynsunddragelse og vilkårsovertrædelse.

Nærværende arbejdsgruppe har bemærket sig hidtidig praksis for så vidt angår reaktion i anledning af vilkårsovertrædelse, herunder tilsynsunddragelse, og finder, at tilsynsmyndighedens pligt til at søge tilsynet genetableret og - ved visse mere alvorlige vilkårsovertrædelser - afgive indberetning bør lovfæstes. Hermed understreges tillige for den prøveløsladte alvoren i vilkårsovertrædelser og tilsynsmyndighedens forpligtelse til at reagere herpå. Samtidig forudsætter arbejdsgruppen, at der i højere grad sker en administrativ koordinering af praksis, uden at der herved tilsigtes en uhensigtsmæssig forøgelse af brugen af frihedsstraf i anledning af vilkårsovertrædelser.

Arbejdsgruppen finder nærmere, at der i en lov om fuldbyrdelse af straf mv. bør optages en bestemmelse om en ubetinget pligt for tilsynsmyndigheden til at afgive indberetning, såfremt vilkårsovertrædelsen begrunder en nærliggende risiko for kriminalitet. På baggrund af de sanktionsmuligheder, som en vilkårsovertrædelse indebærer, forudsætter arbejdsgruppen herved, at den pågælden-

de kriminalitet isoleret set ville kunne medføre frihedsstraf eller må antages at være et led i en mere systematisk kriminel tilværelse. I forhold til gældende praksis bør indberetningspligten gælde, uanset om kriminalforsorgen forud for vilkårsovertrædelsen har fastsat forskrifter med hjemmel i vilkårene eller givet den pågældende et pålæg om at overholde disse. Herved kan det sikres, at indberetning om nødvendigt også kan ske i situationer, hvor fastsættelse af forskrifter eller pålæg ikke har været mulig, fordi den prøveløsladte unddrager sig tilsynet, eller fordi den prøveløsladte i forbindelse med overtrædelse af fx et ubetinget behandlingsvilkår uden forudgående varsel kommer i en akut risiko for kriminalitet.

Der bør i loven endvidere optages en bestemmelse om, at kriminalforsorgen ved vilkårsovertrædelse, der ikke begrunder antagelse af en umiddelbar risiko for kriminalitet, skal give den prøveløsladte et (formelt) pålæg om at overholde vilkårene. Denne fremgangsmåde er i overensstemmelse med gældende praksis. Meddelelse af pålæg er som nævnt i almindelighed en forudsætning for eventuel anvendelse af sanktioner efter straffelovens § 40, stk. 2. Derimod har overtrædelse af et tidligere givet pålæg i anledning af vilkårsovertrædelse af samme karakter ikke i gældende ret været tillagt selvstændig retsvirkning, medmindre overtrædelsen begrunder en umiddelbar risiko for kriminalitet. Med henblik på at opnå et samlet mere gunstigt tilsynsforløb foreslår arbejdsgruppen, at dette forhold ændres, således at der i en lov om fuldbyrdelse af straf mv. medtages en bestemmelse om, at kriminalforsorgen skal afgive indberetning om visse vilkårsovertrædelser, såfremt der tidligere er givet pålæg om overholdelse af samme vilkår. Arbejdsgruppen finder, at den nærmere regulering af dette område, hvor der ikke er umiddelbar risiko for ny kriminalitet, bør ske administrativt, men være forudsat i en bemyndigelsesbestemmelse i loven om straffuldbyrdelse.

Endvidere bør der efter arbejdsgruppens opfattelse ske en lovregulering af de særlige pligter, der påhviler kriminalforsorgen, hvis den prøveløsladte unddrager sig tilsynet eller gennemførelsen af et særvilkår. Arbejdsgruppen forudsætter, at der administrativt fastsættes nærmere retningslinier om anvendelsen af de foranstaltninger, der kan komme på tale, herunder det tidsrum, der må forløbe, før den enkelte foranstaltning finder anvendelse. Blandt de nævnte foranstaltninger kan der peges på anbefalet brev, husbesøg o.l. Den væsentligste reaktion er imidlertid efterlysning med henblik på anvendelse af retsplejelovens § 756 om anholdelse og eventuelt retsplejelovens § 763 om varetægtsfængsling.

Der henvises i øvrigt til § **82** i arbejdsgruppens udkast til forslag til lov om fuldbyrdelse af straf mv.

38.3.6.2. Kompetencen til at træffe afgørelse om sanktion i anledning af vilkårsovertrædelse ved prøveløsladelse er i henhold til straffelovens § 40 tillagt Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen.

Den administrative sagsbehandling i forbindelse med disse sager er som omtalt bl.a. tilrettelagt således, at der sikres den prøveløsladte adgang til kontradiktion, aktindsigt mv. Arbejdsgruppen vedrørende forsorgsmedarbejdernormativet har i sin indstilling anbefalet, at disse processuelle bestemmelser skal omfat-

te alle de tilfælde, hvor kriminalforsorgen træffer afgørelse i anledning af vilkårsovertrædelse, uanset om afgørelsen resulterer i en advarsel, et pålæg, en indberetning eller en begæring om efterlysning mv., og i øvrigt uanset om overtrædelsen begås i forbindelse med betinget dom eller prøveløsladelse. Hovedparten af de nævnte spørgsmål er imidlertid nu reguleret af forvaltningslovgivningen, hvis betydning for behandlingen af sager i forbindelse med fuldbyrdelse af straf mv. mere generelt behandles af arbejdsgruppen nedenfor i kapitel 43. De fornødne supplerende regler i forbindelse med behandlingen af sager om vilkårsovertrædelser bør fastsættes administrativt i henhold til en bemyndigelsesbestemmelse i en lov om fuldbyrdelse af straf mv. Arbejdsgruppen har dog fundet det hensigtsmæssigt - særligt med henblik på vejledning af den prøveløsladte - at medtage en lovbestemmelse om, at Direktoratet for Kriminalforsorgen snarest efter at have modtaget indberetning om vilkårsovertrædelsen skal træffe afgørelse om eventuel reaktion i anledning heraf, jf. straffelovens § 40.

En sådan bestemmelse giver endvidere lovteknisk mulighed for i en lov om fuldbyrdelse af straf mv. at lade en beslutning om genindsættelse af en prøveløsladt i medfør af straffelovens § 40, stk. 2, nr. 3 være omfattet af forslaget om udvidet klageadgang.

Der henvises i øvrigt til § 82, stk. 4 og 5, i arbejdsgruppens udkast til forslag til lov om fuldbyrdelse af straf mv.

38.3.7. Løsladelse ved benådning og strafafbrydelse.

Som nævnt kan løsladelse tillige ske ved benådning og (midlertidigt) ved strafafbrydelse.

Arbejdsgruppen finder det hensigtsmæssigt - også af hensyn til vejledning af den dømte - i en lovbestemmelse udtrykkeligt at bestemme, at de foreslåede regler om løsladelse, herunder om fuldbyrdelse af tilsyn mv. i forbindelse med løsladelse på prøve, tillige finder anvendelse i forbindelse med løsladelse ved betinget benådning i de tilfælde, der er omfattet af straffelovens § 40a, og ved strafafbrydelse. For så vidt angår de tilfælde af betinget benådning, der er omfattet af straffelovens § 61a, henvises til pkt. 41.3.5. og til § 100 i arbejdsgruppens udkast til forslag til lov om fuldbyrdelse af straf mv.

Der henvises i øvrigt til § 84 i arbejdsgruppens udkast til forslag til lov om fuldbyrdelse af straf mv.

38.3.8. Ophævelse af gældende regler i straffeloven.

I konsekvens af arbejdsgruppens udkast til forslag til lov om fuldbyrdelse af straf mv. foreslår arbejdsgruppen de gældende bestemmelser i straffelovens §§ 57, stk. 2 og 59, stk. 1 ophævet. Endvidere foreslås en heraf afledet ophævelse af straffelovens § 39, stk. 2, sidste pkt.

Der henvises til § 1 i arbejdsgruppens udkast til forslag til lov om ændring af forskellige lovbestemmelser i forbindelse med indførelsen af en særlig lov om fuldbyrdelse af straf mv.

Kapitel 39. Særlige spørgsmål vedrørende sagsbehandlingen ved fuldbyrdelse af fængselsstraf.

39.1. Arbejdsgruppens kommissorium.

Arbejdsgruppen behandler i afsnit VIII nogle fælles spørgsmål om processuelle eller forvaltningsretlige regler i forbindelse med behandlingen af sager vedrørende fuldbyrdelse af straf mv. Som der nærmere redegøres for i afsnit VIII, er disse spørgsmål i alt væsentligt allerede reguleret af den nye forvaltningslovgivning.

I dette kapitel behandler arbejdsgruppen nogle spørgsmål, der er særegne for så vidt angår sagsbehandlingen ved fuldbyrdelse af fængselsstraffe. Arbejdsgruppens kommissorium indeholder ingen særskilte bemærkninger om sådanne spørgsmål.

39.2. Gældende ret.

Fuldbyrdelsesbekendtgørelsen (KC E-2-1) indeholder i §§ 26-29 nogle regler om institutionernes sagsbehandling og om begrundelsespligt, klagevejledning mv. For så vidt angår de sidstnævnte - generelle - forvaltningsretlige spørgsmål henvises til arbejdsgruppens bemærkninger i afsnit VIII. For så vidt angår reglerne om institutionernes sagsbehandling, fremgår det af fuldbyrdelsesbekendtgørelsen, at spørgsmål om den indsattes beskæftigelse, om overførsel til fortsat strafudståelse i anden institution, om benådning eller løsladelse på prøve og andre væsentlige spørgsmål vedrørende den indsatte i almindelighed skal behandles af et råd bestående af medarbejdere ved institutionen. Disse medarbejdere skal fortrinsvis være sådanne, som har et særligt kendskab til den indsatte, hvis forhold skal drøftes. I rådets drøftelser kan endvidere deltage andre medarbejdere enten som faste mødedeltagere eller som tilkaldte i det omfang, som det skønnes af betydning. Det eller de pågældende råd ved institutionen afgiver indstilling til institutionens leder, som på grundlag af indstillingen træffer afgørelse eller afgiver sin indstilling til Direktoratet for Kriminalforsorgen. Indsatte, hvis forhold behandles i rådet, har efter fuldbyrdelsesbekendtgørelsens § 27 adgang til at komme tilstede og redegøre for deres synspunkter.

Om sagsbehandlingen i forbindelse med visse væsentlige fuldbyrdelsesspørgsmål er der fastsat særlige administrative regler. Om overførsel af indsatte fra lukket til åbent fængsel gælder således, at spørgsmålet om overførsel skal tages op til overvejelse, senest når den pågældende indsatte har gennemført 2 uledsagede udgange uden misbrug og som led i et regelmæssigt udgangsforløb, jf. § 11 i Justitsministeriets cirkulære af 29. august 1983 om anbringelse af personer, der er idømt frihedsstraf eller forvaring, og om overførsel af indsatte mellem kriminalforsorgens institutioner (KC F-3-10).

Også for så vidt angår behandlingen af sager om løsladelse på prøve er der fastsat regler, der tilsigter at sikre en stillingtagen til spørgsmålet inden prøveløs-

ladelsesdatoen. Efter Justitsministeriets cirkulære af 16. juni 1982 om behandling af sager om løsladelse på prøve mv. (KC J-9-1) skal afgørelsen træffes så vidt muligt 4 uger inden prøveløsladelsesdatoen, såfremt afgørelsen falder inden for institutionslederens kompetence. Skal sagen afgøres af Direktoratet for Kriminalforsorgen efter indstilling fra institutionen, skal denne indstilling så vidt muligt afgives 6 uger inden prøveløsladelsesdatoen.

Særligt for så vidt angår indsatte, der afsoner straf af fængsel i 8 år eller mere, gælder det, at fuldbyrdelsesspørgsmål vedrørende den pågældende drøftes på årlige fællesmøder mellem institutionen og Direktoratet for Kriminalforsorgen. Forud for disse møder har den indsatte normalt haft lejlighed til en samtale med en repræsentant for Direktoratet for Kriminalforsorgen.

39.3. Arbejdsgruppens overvejelser.

Arbejdsgruppen finder det af stor betydning for de indsattes retssikkerhed, at der skabes sikkerhed for, at der også uden egentlig anmodning fra den indsatte løbende tages stilling til væsentlige fuldbyrdelsesspørgsmål vedrørende den indsatte. Arbejdsgruppen foreslår derfor, at der i en lov om fuldbyrdelse af straf mv. optages en bestemmelse, der forpligter afsoningsinstitutionen til med visse mellemrum og af egen drift at overveje og tage stilling til udgang, prøveløsladelse, overførsel til anden afsoningsinstitution, overførsel til institution uden for kriminalforsorgen eller til kriminalforsorgens pensioner og andre væsentlige spørgsmål for den indsatte. Arbejdsgruppen finder ikke grundlag for i en lovbestemmelse mere detaljeret at fastlægge, hvornår og med hvilke mellemrum de enkelte spørgsmål skal tages op til afgørelse. Bestemmelser herom må nærmere afhænge af det enkelte spørgsmål sammenholdt med bl.a. straffens længde. Arbejdsgruppen forudsætter imidlertid, at overvejelse af de pågældende spørgsmål ikke sker sjældnere end hvert halve år fra det tidspunkt, hvor spørgsmålet med mening kan overvejes første gang. Det understreges, at spørgsmålene kan tages op oftere fx efter anmodning fra den indsatte, eller når der i øvrigt måtte være anledning hertil.

Arbejdsgruppen kan tiltræde, at de af institutionens medarbejdere, som har særligt kendskab til den indsatte, deltager i sagsbehandlingen af væsentlige spørgsmål vedrørende den indsatte. Arbejdsgruppen finder ikke grundlag for at medtage lovbestemmelser herom i sit udkast til forslag til lov om fuldbyrdelse af straf mv. Arbejdsgruppen skal imidlertid understrege, at institutionens leder er ansvarlig for de afgørelser, der træffes af institutionen.

Der henvises i øvrigt til § 85 i arbejdsgruppens udkast til forslag til lov om fuldbyrdelse af straf mv.

AFSNIT V

BØDESTRAFFE

Kapitel 40. Fuldbyrdelse af bødestraf.

40.1. Arbejdsgruppens kommissorium.

Som det nærmere er omtalt i kapitel 7 er det i arbejdsgruppens kommissorium anført, at arbejdsgruppen for så vidt angår fuldbyrdelse af bødestraf alene bør tage stilling til spørgsmålet om regler om udståelse af bødeforvandlingsstraffe. Da det som ligeledes nævnt er arbejdsgruppens vurdering, at en lov om straffuldbyrdelse med fordel vil kunne indeholde også andre bestemmelser vedrørende fuldbyrdelse af bødestraf, har arbejdsgruppen - med Straffelovrådets godkendelse - overvejet spørgsmålet om en mere samlet regulering af fuldbyrdelsen af bødestraf. Dette spørgsmål behandler arbejdsgruppen i dette afsnit.

40.2. Gældende ret.

40.2.1. Indledning.

Efter straffelovens § 31 er de almindelige straffe bøde, hæfte og fængsel.

Bøde er den mest anvendte straf. Bødestraf anvendes især ved overtrædelse af bestemmelser i særlovgivningen - fx færdselsloven - men kan også finde anvendelse ved visse overtrædelser af straffeloven.

En bødestraf udmåles enten som en sumbøde eller som en dagbøde. En sumbøde er en bøde på et samlet beløb, fx en bøde på 500 kr. En dagbøde består af et antal dagbøder på hver et bestemt beløb, fx 5 dagbøder á 100 kr.

En bøde skal normalt udmåles som dagbøder, hvis bøden idømmes eller vedtages indenretligt for overtrædelse af bestemmelser i straffeloven, jf. herom straffelovens § 51, stk. 1.1 øvrigt - og langt hyppigst - udmåles bøden som sumbøde.

Straffeloven indeholder i § 51 og § 80 nærmere regler om de hensyn, der skal tages ved fastsættelsen af bøder. Det fremgår heraf bl.a., at i de tilfælde, hvor en bøde skal fastsættes som en dagbøde, fastsættes antallet af dagbøder under hensyn til lovovertrædelsens beskaffenhed, mens størrelsen af den enkelte dagbod fastsættes under hensyntagen til den pågældendes betalingsevne. Antallet af dagbøder skal udgøre mindst 1 og højst 60, mens størrelsen af den enkelte dagbod ikke kan fastsættes til et lavere beløb end 2 kr. Også ved en sumbøde tages hensyn til lovovertrædelsens beskaffenhed og lovovertræderens personlige forhold.

Bøder inddrives af politiet, jf. retsplejelovens § 997, stk. 1. Politiet søger i første række at fremkalde en frivillig betaling af bøden. Er dette ikke muligt, skal bøden efter straffelovens § 52, stk. 3, inddrives ved udpantning, medmindre politiet skønner, at inddrivelse ikke er mulig eller ville gøre føleligt skår i den bødefældtes livsvilkår. Om inddrivelse af bøder henvises nærmere til nedenfor pkt. 40.2.2.

Såfremt bøden ikke betales frivilligt eller ved tvangsinddrivelse, træder efter straffelovens § 53 en forvandlingsstraf af hæfte eller fængsel i bødens sted. Om forvandlingsstraf henvises nærmere til nedenfor pkt. 40.2.3.

40.2.2. Inddrivelse af bøder.

En bødedom kan som andre straffedomme ikke fuldbyrdes, før dommen er endelig, jf. retsplejelovens § 999, stk. 1. Er der grund til at antage, at den dømte vil forlade landet, inden fuldbyrdelse kan ske, eller på anden måde søge at unddrage sig fuldbyrdelse, kan det dog i en bødedom bestemmes, at bøden kan inddrives straks, medmindre der stilles sikkerhed for dens betaling, jf. retsplejelovens § 999, stk. 2.

For bødestraf, der er fastsat ved endelig dom eller vedtaget indenretligt efter retsplejelovens § 936, gælder i almindelighed en fuldbyrdelsesfrist på 3 dage, medmindre en længere frist er fastsat i medfør af borgerlig straffelov. En længere frist til bødens betaling kan fastsættes efter straffelovens § 52, stk. 1, der bestemmer, at retten kan fastsætte en frist af indtil 3 måneder til bødens betaling.

Bøder kan vedtages udenretligt efter tilkendegivelse af politiet og visse andre myndigheder, herunder skatte- og afgiftsmyndighederne.

For bøder, der vedtages udenretligt fastsættes betalingsfristen i forbindelse med bødeforelægget, jf. retsplejelovens § 931, stk. 1, og fx færdselslovens § 119a.

Bøder inddrives som nævnt af politiet, jf. retsplejelovens § 997, stk. 1. Det er i straffelovens § 52, stk. 2 og 3 forudsat, at politiet kan tillade afdragsvis betaling af bøden, og at bøden, såfremt den ikke betales, skal inddrives ved udpantning, medmindre politiet skønner, at inddrivelse ikke er mulig eller ville gøre føleligt skår i den bødefældtes livsvilkår.

Justitsministeriet (Direktoratet for Kriminalforsorgen) har det centrale ansvar også for fuldbyrdelsen af bødestraf fe. Justitsministeriet har i cirkulære af 26. juni 1975 om behandling af sager om benådning og udsættelse af straf fuldbyrdelse mv. (KC D-2-1) givet nærmere regler om eftergivelse, henstand og afdragsvis betaling i forbindelse med bøder. Cirkulæret er senest ændret den 13. maj 1985.

I henhold til cirkulærets § 8, kan den politimester, der forestår inddrivelsen, træffe afgørelse om eftergivelse eller nedsættelse af en bøde, der ikke overstiger 100.000 kr. Eftergivelse af bøden er reelt benådning, og da benådningskompetencen efter grundlovens § 24 ligger hos kongen, er reglerne om politiets kompetence til at eftergive bøder da også udarbejdet på grundlag af en særskilt bemyndigelse ved kongelig resolution af 8. maj 1985. Overstiger bøden 100.000 kr. skal sagen efter cirkulæret forelægges for Justitsministeriet.

Det fremgår nærmere af cirkulæret (§ 9), at eftergivelse eller nedsættelse i almindelighed bør finde sted, hvis politiet finder det åbenbart, at beløbet ikke kan inddrives, og den pågældendes livsforhold er af en sådan karakter, at det kan påregnes, at vedkommende uden egen skyld vil være ude af stand til inden en rimelig tid helt eller delvis at betale beløbet. Dette gælder dog ikke, hvor hensynet til retshåndhævelsens effektivitet taler imod eftergivelse eller nedsættelse, fx i tilfælde, hvor den pågældende gentagne gange har gjort sig skyldig i overtrædelser af samme karakter, samt ved overtrædelse af færdselslovens bestemmelser om spiritus- og promillekørsel. I sådanne tilfælde træder herefter en forvandlingsstraf af hæfte eller fængsel i bødens sted, jf. straffelovens § 54 og nærmere nedenfor under pkt. 40.2.3.

Justitsministeriets cirkulære af 26. juni 1975 om behandling af sager om be-

nådning og udsættelse af straffuldbyrdelse mv. indeholder endvidere bestemmelser om henstand med og afdragsvis betaling af bøder.

I henhold til cirkulærets § 11 kan den politimester, der forestår inddrivelsen, give henstand med betalingen eller tillade betaling i afdrag i tilfælde, hvor beløbet ikke overstiger 100.000 kr. I sådanne sager er ikke fastsat nogen begrænsninger med hensyn til henstands- eller afdragsperioden, medmindre sagen vedrører overtrædelse af skatte-, told- eller afgiftslovgivningen.

Efter cirkulærets § 12 kan politiet også give henstand med betalingen eller tillade betaling i afdrag i tilfælde, hvor bøden overstiger 100.000 kr. I sådanne sager kan politiet dog alene give henstand med betalingen i indtil 1 år samt tillade betaling i afdrag i løbet af højst 3 år.

Henstand med betalingen eller afdragsvis betaling i videre omfang end foran nævnt kan tillades af Justitsministeriet.

Det fremgår af cirkulærets bestemmelse om betingelserne for henstand og afdragsvis betaling (§ 13), at politiet kun bør gå med hertil, når den pågældende skønnes ude af stand til at betale gælden for tiden, men må formodes ikke at savne vilje og evne til at betale, når der indrømmes vedkommende en passende tid dertil.

Politiets afgørelser i henhold til cirkulæret kan indbringes for Justitsministeriet (Direktoratet for Kriminalforsorgen), jf. cirkulærets § 17.

40.2.3. Fuldbyrdelse af bødeforvandlingsstraf.

Det fremgår af straffelovens § 53, at der i en bødes sted træder en forvandlingsstraf af hæfte eller fængsel, hvis bøden ikke indgår. Der er således ikke tale om, at den dømte kan vælge mellem at betale bøden eller udstå forvandlingsstraffen. Det er kun i de tilfælde, hvor bøden ikke betales, at der opstår spørgsmål om forvandlingsstraffens fuldbyrdelse.

Straffeloven indeholder i §§ 54 og 55 nærmere regler om fastsættelsen af forvandlingsstraffen. Det fremgår heraf, at retten ved fastsættelsen af bøder, der idømmes eller vedtages for retten, samtidig med afgørelsen om bøden træffer afgørelse om arten af forvandlingsstraffen samt om dennes varighed. Om arten af forvandlingsstraffen gælder, at forvandlingsstraf normalt afsones efter reglerne om hæfte, men i visse tilfælde kan afsones efter reglerne om fængselsstraf.

Er en bøde ikke idømt eller vedtaget for en domstol, skal forvandlingsstraffen afsones efter reglerne om hæfte. Forvandlingsstraffens størrelse fastsættes som udgangspunkt af byretten i den retskreds, hvor den bødefældte bor eller opholder sig. Straffeloven indeholder dog i § 55, stk. 2 en særlig regel om størrelsen af forvandlingsstraffe for bøder på 1.000 kr. eller derunder, som er vedtaget efter tilkendegivelse fra politiet i henhold til retsplejelovens § 931 (bødeforelæg).

Mens forvandlingsstraffens art og varighed således afgøres af retten (eller fremgår af straffelovens § 55, stk. 2), er det politiet, som træffer afgørelse om fuldbyrdelse af forvandlingsstraffen. Denne afgørelse kan indbringes for Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen, men ikke for domstolene.

Foreningen af Politimestre i Danmark har i en cirkulærskrivelse af 8. februar 1973 fastsat retningslinier for fremgangsmåden ved inddrivelse af bøder med

bl.a. det sigte at begrænse anvendelsen af forvandlingsstraf. I cirkulære af 26. juni 1975 om behandling af sager om benådning og udsættelse af straffuldbyrdelse mv., § 13, stk. 2, findes en særregel, hvorefter iværksættelse af bødeforvandlingsstraffe over for personer under 18 år i almindelighed ikke må finde sted.

Folketingets Ombudsmand har ved flere lejligheder rejst spørgsmålet om politiets pligt til at søge bøder inddrevet ved tvangsfuldbyrdelse, forinden forvandlingsstraffen kunne iværksættes, jf. herved borgerlig straffelovs § 52, stk. 3. Spørgsmålet er herefter indgået i Straffelovrådets overvejelser om bøder. Dette arbejde er endnu ikke afsluttet.

Indgiver den dømte ansøgning om benådning for en bødeforvandlingsstraf, betragtes ansøgningen som en fornyet ansøgning om eftergivelse af bøden, medmindre ansøgningen støttes på grunde af ikke økonomisk art. I så fald behandles ansøgningen som andre ansøgninger om benådning for fuldbyrdelsen af en frihedsstraf.

Af Kriminalforsorgens Årsberetning for 1987 fremgår, at der gennemsnitligt i 1987 var indsat knapt 80 personer dagligt til udståelse af forvandlingsstraf. Nye tal viser, at der i 1988 gennemsnitligt var indsat 70 personer dagligt til udståelse af forvandlingsstraf.

40.3. Arbejdsgruppens overvejelser.

Det fremgår af arbejdsgruppens kommissorium bl.a., at bestemmelser om strafarterne og de almindelige betingelser for disses anvendelse ved domstolene efter Straffelovrådets opfattelse fortsat bør findes i straffeloven.

Efter arbejdsgruppens vurdering indebærer Straffelovrådets opfattelse, som arbejdsgruppen i øvrigt kan tiltræde, at en særlig lov om fuldbyrdelse af straf mv. herefter alene bør indeholde bestemmelser vedrørende spørgsmålet om bødens betaling og om fuldbyrdelsen af forvandlingsstraf. Det bemærkes i den forbindelse, at arbejdsgruppens overvejelser ikke omfatter tvangsbøder, idet sådanne bøder ikke kan karakteriseres som strafferetlige retsfølger, uanset muligheden for afsoning af disse bøder, jf. § 17 i ikrafttrædelsesloven til straffeloven.

For så vidt angår spørgsmålet om bødens betaling, bør det efter arbejdsgruppens opfattelse fremgå af en straffuldbyrdelseslov, at der er mulighed for henstand eller afdragsvis betaling, når den pågældende ikke kan betale (hele) bøden til tiden, men dog må formodes ikke at savne vilje eller evne til at betale, når der indrømmes en passende tid dertil.

Det bør efter arbejdsgruppens opfattelse endvidere fremgå af en straffuldbyrdelseslov, at der kan rejses spørgsmål om eftergivelse (benådning) af bøden. På samme måde, som det gælder for frihedsstraf, finder arbejdsgruppen ikke, at der er grundlag for at lovgive om betingelserne for eftergivelse (benådning), da benådningsretten efter grundlovens § 24 er et kongeligt privilegium. Arbejdsgruppen foreslår derfor, at der - ligesom for så vidt angår frihedsstraf - i en straffuldbyrdelseslov optages en bestemmelse, hvorefter justitsministeren skal fastsætte nærmere regler om den administrative behandling af sager om eftergivelse af bøder.

For så vidt angår spørgsmålet om fuldbyrdelse af forvandlingsstraf skal arbejdsgruppen bemærke, at det af arbejdsgruppens kommissorium må følge, at arbejdsgruppen ikke skal tage stilling til betingelserne for anvendelse af forvandlingsstraf. Dette spørgsmål forudsættes behandlet af Straffelovrådet i forbindelse med rådets såkaldte bødekommissorium.

For arbejdsgruppen opstår herefter alene spørgsmål om fremgangsmåden ved fuldbyrdelsen af en forvandlingsstraf. Dette spørgsmål giver efter arbejdsgruppens opfattelse ikke anledning til særlige bemærkninger, idet fuldbyrdelsen af sådanne straffe kan ske efter samme regler som fuldbyrdelsen af frihedsstraffe i øvrigt. For så vidt angår fuldbyrdelsen af forvandlingsstraf foreslår arbejdsgruppen derfor i sit udkast til forslag til lov om fuldbyrdelse af straf mv. indsat en henvisningsregel til lovforslagets almindelige bestemmelser om fuldbyrdelsen af ubetingede fængselsstraffe. Arbejdsgruppen skal i den forbindelse bemærke, at de nævnte bestemmelser om fuldbyrdelsen af fængselsstraf i overensstemmelse med arbejdsgruppens kommissorium er udarbejdet ud fra den forudsætning, at hæftestraffen afskaffes.

Som konsekvens af arbejdsgruppens forslag foreslås bestemmelserne i straffelovens § 52, stk. 2 og 3 ophævet.

Der henvises i øvrigt til §§ 86-91 i arbejdsgruppens udkast til forslag til lov om fuldbyrdelse af straf mv. samt til § 1 i arbejdsgruppens udkast til forslag til lov om ændring af forskellige lovbestemmelser i forbindelse med indførelsen af en særlig lov om fuldbyrdelse af straf mv.

AFSNIT VI

BETINGEDE DOMME

Kapitel 41. Om gennemførelsen af betingede domme.

41.1. Arbejdsgruppens kommissorium.

Det fremgår af arbejdsgruppens kommissorium bl.a., at bestemmelser om strafarterne og de almindelige betingelser for disses anvendelse ved domstolene fortsat bør findes i straffeloven, samt at reglerne om retsvirkninger af overtrædelse af vilkår for bl.a. betinget dom efter Straffelovrådets opfattelse også i fremtiden bør findes i straffeloven. Disse spørgsmål skal derfor ikke drøftes i arbejdsgruppen. Derimod bør arbejdsgruppen efter sit kommissorium overveje, i hvilket omfang der er behov for at medtage bestemmelser om kriminalforsorg i frihed, selvom de hensyn, der taler for at gennemføre en særlig lov om straffuldbyrdelse, helt overvejende vedrører frihedsberøvelse.

Som der nærmere er redegjort for ovenfor i kapitel 7 har arbejdsgruppen besluttet at medtage et særligt afsnit om gennemførelsen (fuldbyrdelsen) af betingede domme i sit udkast til forslag til lov om fuldbyrdelse af straf mv.

41.2. Gældende ret.

41.2.1. Efter straffelovens § 56 kan retten gøre en dom betinget, når den finder det upåkrævet, at straf kommer til fuldbyrdelse. En sådan betinget dom vil indebære, at der ikke skal ske nogen fuldbyrdelse af den forskyldte straf, såfremt lovovertræderen i en prøvetid overholder nogle nærmere fastsatte vilkår. Samtidig med beslutningen om at gøre dommen betinget skal retten bestemme, om den vil udmåle den forskyldte straf, eller om den også vil udskyde spørgsmålet om straffastsættelse på forløbet af prøvetiden.

Efter straffelovens § 58 kan retten bestemme, at kun en del af en forskyldt straf, dog højst 3 måneder, skal fuldbyrdes, mens dommen i øvrigt gøres betinget. Den betingede del af en sådan kombinationsdom følger de samme regler, som gælder for en betinget dom efter § 56.

Til en betinget dom er altid knyttet et vilkår om, at den dømte ikke i prøvetiden begår strafbart forhold. Til dette *faste hovedvilkår* om straffri vandel kan retten efter straffelovens § 57 føje et vilkår om, at den dømte i hele prøvetiden eller en del af denne skal undergives *tilsyn.* Efter § 57 kan retten også fastsætte andre vilkår, som findes formålstjenlige. Sådanne yderligere vilkår kaldes *særvilkår,* og § 57, stk. 1 indeholder en ikke udtømmende opregning af sådanne særvilkår. Vilkår om tilsyn og særvilkår benævnes med en samlet betegnelse som ***tillægsvilkår.***

Prøvetiden fastsættes af retten og kan i almindelighed ikke overstige 3 år. Under særlige omstændigheder kan retten dog fastsætte en prøvetid på indtil 5 år.

Hvis den dømte overholder de fastsatte vilkår, bliver der som nævnt ikke spørgsmål om fuldbyrdelse af den forskyldte straf. Hvis den dømte derimod overtræder de fastsatte vilkår, opstår der spørgsmål om fuldbyrdelse af den forskyldte straf. De nærmere regler herom er fastsat i straffelovens § 60 og § 61. Ef-

ter disse bestemmelser vil en overtrædelse af den betingede doms hovedvilkår om straffri vandel i prøvetiden som udgangspunkt medføre, at der skal fastsættes en ubetinget fællesstraf for det nye forhold og for den tidligere, dvs. ved den betingede dom, pådømte lovovertrædelse. I stedet for at idømme en samlet ubetinget straf kan retten idømme en ubetinget straf alene for det nye forhold og i øvrigt lade den betingede dom stå ved magt eventuelt på ændrede vilkår. Retten vil også kunne afsige en helt eller delvis betinget dom for den samlede kriminalitet. Hvis den dømte har overtrådt et vilkår om tilsyn eller et særvilkår, kan retten tildele den pågældende en advarsel, ændre vilkårene eller bestemme, at den forskyldte straf skal fuldbyrdes.

41.2.2. Fastsættelse af et tillægsvilkår til det faste vilkår om straffri vandel afhænger alene af rettens skøn over, om det i det enkelte tilfælde vil være formålstjenligt at fastsætte tilsyn eller særvilkår. Denne vurdering støtter retten navnlig på de oplysninger og forslag, der fremkommer ved en forudgående personundersøgelse i medfør af retsplejelovens § 808. Særligt om samfundstjeneste som særvilkår ved betinget dom henvises til pkt. 41.2.4.

Fastsættelsen af tillægsvilkår ved betingede domme er ikke afhængig af lovovertræderens samtykke. Der gælder således ikke på dette område en regel svarende til bestemmelsen i straffelovens § 38, stk. 5, hvorefter løsladelse på prøve bl.a. forudsætter, at den dømte erklærer at ville overholde tillægsvilkår.

Såfremt der i medfør af straffelovens § 57 er fastsat tillægsvilkår til en betinget dom, kan tilsynsmyndigheden meddele den dømte de forskrifter, der er nødvendige til gennemførelsen af tilsynet og de eventuelle særvilkår. Tillægsvilkårene kan ikke fuldbyrdes tvangsmæssigt fx ved politiets bistand. Unddrager den dømte sig et tilsyn eller tilsidesætter vedkommende på anden måde fastsatte vilkår, kan retten som nævnt efter straffelovens § 60 træffe nærmere afgørelse om følgen af sådanne vilkårsovertrædelser. Såfremt det er nødvendigt at sikre den dømtes foreløbige tilstedeværelse, kan den pågældende efter retsplejelovens § 756 anholdes, ligesom der efter bestemmelsen i retsplejelovens § 763 er mulighed for varetægtsfængsling.

Tillægsvilkår kan ikke ændres eller ophæves af tilsynsmyndigheden. Derimod kan retten i medfør af straffelovens § 59, stk. 2 ændre eller ophæve tillægsvilkår efter begæring fra anklagemyndigheden eller den dømte. Retten kan i den forbindelse ændre vilkårene i skærpende retning, uden at dette forudsætter en vilkårsovertrædelse. En tilsvarende mulighed for vilkårsskærpelse antages som tidligere nævnt ikke at gælde for tillægsvilkår, der er fastsat i forbindelse med en prøveløsladelse.

41.2.3. Tilsyn mv. med betinget dømte føres af Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen, der har delegeret kompetencen til kriminalforsorgens lokale afdelinger. Selve gennemførelsen af tilsyn i forbindelse med betinget dom foregår i det væsentlige som gennemførelsen af tilsyn i forbindelse med løsladelse på prøve. jf. ovenfor i kapitel 38 pkt. 38.2.2.2. Særligt for betingede domme gælder dog bl.a., at indberetning af visse vilkårsovertrædelser med henblik

på eventuel reaktion afgives til anklagemyndigheden, der afgør, om sagen skal indbringes for retten. Om de i forarbejderne til straffeloven og i administrative retningslinier givne anvisninger for indberetninger mv., kan der henvises til kapitel 38, hvis beskrivelse i pkt. 38.2.2.2.3. af bl.a. praksis med hensyn til afgivelse af indberetninger og om anvendelse af efterlysning, anholdelse og fængsling omfatter både tilsyn med prøveløsladte som tilsyn med betinget dømte. Samfundstjeneste og de særlige forudsætninger for udøvelsen af tilsynsmyndighedens kontrolfunktion ved sådanne vilkår omtales straks nedenfor i pkt. 41.2.4.

41.2.4. Samfundstjeneste.

41.2.4.1. Ved folketingsbeslutning af 24. maj 1982 blev det bestemt at iværksætte en forsøgsordning med samfundstjeneste ved Københavns Byret og ved retterne i Nordjyllands amt. Med tilslutning fra Folketingets Retsudvalg besluttede Justitsministeriet den 30. august 1984 at udvide forsøgsordningen til at omfatte hele landet. Den 1. februar 1985 var de praktiske forudsætninger for at iværksætte forsøgsordningen til stede i alle retskredse.

Det retlige grundlag for forsøgsordningen med samfundstjeneste findes i reglerne om betingede domme, således at udførelse af samfundstjeneste af et nærmere angivet omfang pålægges som et særvilkår i en betinget dom. Arbejdsforpligtelsens nærmere indhold og anvisningen af de enkelte arbejdsopgaver forestås af kriminalforsorgens lokale afdelinger - og i København en særlig samfundstjenesteafdeling - der tillige i samarbejde med det pågældende arbejdssted fører tilsyn med, at arbejdsforpligtelsen opfyldes i overensstemmelse med de trufne bestemmelser.

41.2.4.2. Selvom samfundstjeneste efter forsøgsordningen således pålægges som vilkår i en betinget dom, medfører ordningen, at kriminalforsorgen skal varetage en række opgaver, som til dels er af en anden karakter end de opgaver, der i dag påhviler afdelingerne i forbindelse med tilsynsvirksomhed. Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen har bl.a. på den baggrund udsendt nogle særlige retningslinier for etablering og gennemførelse af en forsøgsordning vedrørende samfundstjeneste omfattende hele landet.

41.2.4.3. Det påhviler kriminalforsorgens afdelinger at tilvejebringe de enkelte arbejdsopgaver og ved aftale med de pågældende arbejdsleder at fastlægge de nærmere vilkår for disses medvirken i ordningen. Disse opgaver skal varetages i et snævert samarbejde med de lokale arbejdsmarkedsnævn.

Justitsministeriets retningslinier indeholder i pkt. 3 de generelle krav, der bør stilles til arbejdsstederne.

41.2.4.4. Der forudsættes normalt foretaget personundersøgelse, eventuelt supplerende personundersøgelse i sager, hvor der er spørgsmål om anvendelse af vilkår om samfundstjeneste.

Udover de oplysninger, der indgår i en almindelig personundersøgelse, skal

undersøgelsen til brug for spørgsmålet om samfundstjeneste indeholde en vurdering af den sigtedes egnethed for dette særlige vilkår. Endvidere skal det i forbindelse med personundersøgelsen søges afklaret, hvorvidt den sigtede vil være indstillet på at samtykke i samfundstjeneste, ligesom der må tilvejebringes oplysninger om mulighederne for at skaffe den sigtede egnede arbejdsopgaver i rimelig nærhed af den pågældendes bopæl.

I forbindelse med personundersøgelsen skal der gives den sigtede en samlet vejledning om forsøgsordningen, og personundersøgelsen skal indeholde et notat om, at sådan vejledning er givet. Det skal herunder bl.a. gøres den sigtede klart, at vedkommende ikke selv kan vælge, hvilket arbejde, der i givet fald skal udføres.

Justitsministeriets retningslinier indeholder under pkt. 5 en nøje opregning af de punkter, som den sigtede skal orienteres om, ligesom afsnittet indeholder retningslinier for den nævnte egnethedsvurdering.

41.2.4.5. Efter dommen påhviler det afdelingen at fastlægge arbejdsforpligtelsens nærmere indhold, herunder navnlig at træffe bestemmelse om, på hvilket arbejdssted og på hvilke tidspunkter den idømte samfundstjeneste skal udføres.

Justitsministeriets retningslinier indeholder under pkt. 6 nærmere anvisninger for løsning af eventuelle fortolkningsproblemer og for løsning af særlige problemer, som kan opstå i den periode, hvor dommen gennemføres.

41.2.4.6. Det overordnede tilsyn med overholdelsen af vilkår om samfundstjeneste føres af afdelingen, medens den daglige kontrol hermed forudsættes varetaget af det pågældende arbejdssted.

Med henblik herpå skal afdelingen sikre sig, at afdelingen underrettes om enhver uregelmæssighed ved arbejdsforpligtelsens opfyldelse, herunder udeblivelse, og at arbejdsstedet fører regnskab med den dømtes fremmøde. Endvidere skal afdelingen opretholde en nær løbende kontakt med det pågældende arbejdssted og herunder mindst en gang om måneden aflægge uanmeldt besøg, dog hyppigere, når der skønnes at være behov herfor. I det enkelte tilfælde kan afdelingen skønne, at fx telefonisk kontrol er tilstrækkelig.

41.2.4.7. Det er forudsat, at der med hensyn til betingede domme med vilkår om samfundstjeneste anlægges en fast og streng tilsyns- og sanktionspraksis, således at der reageres hurtigt og mærkbart, hvis arbejdsforpligtelsen tilsidesættes.

Som følge heraf er indberetningspraksis i disse sager væsentligt strengere end i sager vedrørende vilkårsovertrædelse i øvrigt. Ikke enhver uregelmæssighed skal dog uden videre betragtes som en sådan overtrædelse, at der er pligt til indberetning. Hvis den dømte efter visse uregelmæssigheder genoptager den regelmæssige afvikling af arbejdspligten, kan sagen afgøres af kriminalforsorgen med en tilkendegivelse om, at yderligere uregelmæssigheder vil kunne føre til sagens indbringelse for retten.

Er overtrædelsen imidlertid af en sådan karakter, at den skaber tvivl om den dømtes vilje og evne til at opfylde arbejdspligten i overensstemmelse med de fast-

satte bestemmelser, skal sagen straks forelægges anklagemyndigheden. Som eksempler herpå anføres det i Justitsministeriets retningslinier (pkt. 8), at den dømte slet ikke reagerer på afdelingens henvendelser, at den dømte nok reagerer, men trods dette ikke genoptager arbejdet, at den dømte genoptager arbejdet, men på ny gør sig skyldig i vilkårsovertrædelse, eller at den dømte giver udtryk for en generel uvilje mod at overholde vilkåret.

Ændres sanktionen på grund af vilkårsovertrædelse til en ubetinget frihedsstraf, skal den pågældende tilsiges til strafudståelse hurtigst muligt, jf. Justitsministeriets cirkulære af 10. januar 1985 (KC F-l-5).

41.2.4.8. Spørgsmålet, om samfundstjeneste bør indføres som en fast bestanddel af straffesystemet, indgår på grundlag af betænkning nr. 806/1977 om alternativer til frihedsstraf i Straffelovrådets kommissorium om det strafferetlige sanktionssystem. I givet fald skal der tages stilling til, hvorvidt der skal udformes nye og selvstændige regler i straffeloven om samfundstjeneste, eller om reglerne om betingede domme fortsat bør danne grundlag for anvendelsen af denne sanktionsform. Straffelovrådet behandler for tiden disse spørgsmål bl.a. på grundlag af en redegørelse fra en arbejdsgruppe, der følger forsøgsordningen.

41.2.4.9. Der er fra forsøgsordningens start og til ultimo januar 1989 udarbejdet ca. 5.300 personundersøgelser eller udtalelser særligt med henblik på samfundstjeneste. Der er ved retterne afgjort i alt ca. 4.500 af disse sager. I ca. 1.400 sager er afsagt en ubetinget dom. I ca. 1.450 sager er afsagt en betinget dom med vilkår om samfundstjeneste, mens der i ca. 1.500 sager er afsagt en almindelig betinget dom.

41.2.5. Anvendelsen af tilsyn i forbindelse med betingede domme har været nogenlunde konstant igennem 1970'erne. 11974 udgjorde betinget dom med tilsyn 41 % af samtlige betingede domme. 11978 var den tilsvarende andel på 35 % (siden 1979 opgøres andelen af betingede domme med tilsyn ikke af Danmarks Statistik). En foreløbig undersøgelse foretaget af Direktoratet for Kriminalforsorgen af betingede domme med tilsyn i en 3 måneders periode fra 1. december 1985 til 28. februar 1986 viser, at der var knyttet særvilkår til knap 59 % af samtlige betingede domme med tilsyn. Som ved prøveløsladelse er der tale om et fald i anvendelsen af særvilkår, idet den tilsvarende andel i 1974 var 80 %, jf. betænkning nr. 752/1975 om Kriminalforsorg - Socialforsorg, bind 2, bilag 4.

Ved udgangen af 1988 førte kriminalforsorgen tilsyn med 2.164 betinget dømte.

41.3. Arbejdsgruppens overvejelser.

41.3.1. Generelt om arbejdsgruppens hovedsynspunkter og om afgrænsning.

Som det tidligere er nævnt, fremgår det af arbejdsgruppens kommissorium bl.a., at reglerne om retsvirkninger af overtrædelse af vilkår ved betinget dom efter Straffelovrådets opfattelse også i fremtiden bør findes i straffeloven. Disse

spørgsmål forudsættes derfor ikke drøftet i arbejdsgruppen.

Som ovenfor nævnt overvejer Straffelovrådet for tiden spørgsmålet om at gøre samfundstjeneste til en permanent sanktion. I disse overvejelser indgår bl.a. spørgsmålet om, hvorvidt der skal udformes nye og selvstændige regler i straffeloven om samfundstjeneste, eller om reglerne om betingede domme fortsat bør danne grundlag for anvendelsen af denne sanktionsform. Nærværende arbejdsgruppe finder på denne baggrund ikke grundlag for i sit udkast til forslag til lov om fuldbyrdelse af straf mv. at medtage bestemmelser særligt om samfundstjeneste. For så vidt som samfundstjeneste fortsat - men permanent - skal idømmes som særvilkår i forbindelse med en betinget dom, er det arbejdsgruppens opfattelse, at der ikke i en særlig lov om fuldbyrdelse af straf mv. er behov for særskilte bestemmelser om samfundstjeneste, lige så lidt som arbejdsgruppens lovudkast indeholder særskilte bestemmelser om andre særvilkår. Den nødvendige regulering af de enkelte særvilkår bør efter arbejdsgruppens opfattelse ske administrativt med hjemmel i den bemyndigelsesbestemmelse, som arbejdsgruppen foreslår i § 97 i sit udkast til forslag til lov om fuldbyrdelse af straf mv. Såfremt samfundstjeneste derimod gøres til en selvstændig sanktion, bør regler herom medtages i et særligt afsnit i en lov om fuldbyrdelse af straf mv.

Vedrørende betinget dom har arbejdsgruppen herefter anset det som sin væsentligste opgave at overveje den nærmere gennemførelse af tillægs vilkår om tilsyn og særvilkår og herunder ikke mindst spørgsmålet om en nærmere regulering af de situationer, hvor der skal ske indberetning til anklagemyndigheden med henblik på eventuel forelæggelse af sagen for retten.

For så vidt angår arbejdsgruppens hovedsynspunkter kan der i almindelighed henvises til betænkningens afsnit IV, kapitel 38 om de tilsvarende spørgsmål vedrørende gennemførelse af tilsyn og særvilkår i forbindelse med løsladelse på prøve. I det følgende vil arbejdsgruppen derfor alene uddybe eller omtale enkelte af de berørte spørgsmål.

41.3.2. Almindelige bestemmelser om gennemførelse af tilsyn mv.

41.3.2.1.1 forbindelse med løsladelse på prøve har arbejdsgruppen foreslået en regel, hvorefter tilsyn mv. gennemføres af kriminalforsorgen, medmindre andet er bestemt i afgørelsen. En sådan regel om kompetence til at gennemføre tilsyn må også for betinget dom antages at være i overensstemmelse med gældende ret. For så vidt angår personer under 18 år, forekommer det i praksis, at tilsyn mv. gennemføres af de almindelige sociale myndigheder i henhold til lov om social bistand, jf. straffelovens § 57, stk. 1, nr. 8. Dette vil imidlertid altid fremgå af dommen.

Der henvises til §§ 92 og 99 i arbejdsgruppens udkast til forslag til lov om fuldbyrdelse af straf mv.

41.3.2.2.1 forbindelse med arbejdsgruppens forslag om indførelse af en vejledningspligt for tilsynsmyndigheden er arbejdsgruppen opmærksom på, at Justitsministeriet i cirkulære af 25. august 1966 om betingede domme mv. har henstillet til domstolene bl.a., at der i forbindelse med domsafsigelsen gives den

dømte udførlig vejledning om dommens betydning, om forståelsen af de fastsatte vilkår og om virkningen af vilkårsovertrædelse. Arbejdsgruppen forudsætter, at denne særlige vejledningspligt opretholdes som supplement til arbejdsgruppens forslag.

Der henvises i øvrigt til § 93 i arbejdsgruppens udkast til forslag til lov om fuldbyrdelse af straf mv.

41.3.3. Gennemførelse af tilsyn mv.

Vedrørende den nærmere fremgangsmåde ved iværksættelsen af et tilsyn med en betinget dømt er arbejdsgruppen bekendt med, at en medarbejder fra kriminalforsorgens lokale afdeling normalt vil være til stede ved domsafsigelsen og umiddelbart efter retsmødet have en samtale med den dømte. Ved denne samtale aftales nærmere tid og sted for den videre kontakt mellem den dømte og tilsynsmyndigheden. Arbejdsgruppen tillægger en sådan tidlig kontakt væsentlig betydning for opnåelsen af et gunstigt tilsynsforløb og forudsætter derfor, at der administrativt fastsættes retningslinier, der generelt tilsigter en iværksættelse af tilsyn med betinget dømte i overensstemmelse med den nævnte praksis.

Der henvises i øvrigt til §§ 94 og 97 i arbejdsgruppens udkast til forslag til lov om fuldbyrdelse af straf mv.

41.3.4. Reaktion ved vilkårsovertrædelse.

Kompetencen til at bestemme følgen af en vilkårsovertrædelse ved betinget dom ligger hos domstolene. Sagerne indbringes for retten af anklagemyndigheden, og tilsynsmyndighedens indberetning om vilkårsovertrædelser skal som følge heraf afgives til anklagemyndigheden.

Således som arbejdsgruppens kommissorium er affattet, har arbejdsgruppen koncentreret sine overvejelser om indberetningspraksis vedrørende overtrædelser af tillægsvilkår. Overtræder den dømte hovedvilkåret om straffri vandel i prøvetiden, vil denne vilkårsovertrædelse automatisk blive inddraget i forbindelse med behandlingen af det nye strafbare forhold med henblik på fastsættelse af straf mv. i overensstemmelse med bestemmelsen i straffelovens § 61, stk. 2.

Vedrørende spørgsmålet om afgivelse af indberetning som følge af overtrædelse af tillægsvilkår er der i arbejdsgruppen enighed om, at sådan indberetning altid skal afgives til anklagemyndigheden, såfremt vilkårsovertrædelsen må antages at begrunde en umiddelbar risiko for ny kriminalitet. En sådan regel, der efter det for arbejdsgruppen oplyste er i overensstemmelse med gældende ret, bør efter arbejdsgruppens opfattelse fremgå af loven. Om arbejdsgruppens forudsætninger med hensyn til karakteren af den omhandlede kriminalitet henvises til de tilsvarende forudsætninger i forbindelse med indberetning af vilkårsovertrædelser ved prøveløsladelse.

For så vidt angår vilkårsovertrædelser ved prøveløsladelse, har arbejdsgruppen foreslået, at der ved vilkårsovertrædelse, der ikke begrunder antagelse af en umiddelbar risiko for kriminalitet, skal gives den prøveløsladte et formelt pålæg om at overholde vilkårene eller særlige forskrifter fastsat af tilsynsmyndigheden. Arbejdsgruppen har endvidere foreslået, at der fastsættes regler om, at til-

synsmyndigheden skal afgive indberetning til Direktoratet for Kriminalforsorgen om visse vilkårsovertrædelser, såfremt der tidligere er givet tilsvarende pålæg om overholdelse af samme forskrift eller vilkår. Hensigten med de nævnte forslag er en understregning af tilsynsvilkårets alvor med det sigte at skabe et samlet mere gunstigt tilsynsforløb. Arbejdsgruppen finder det på samme måde begrundet ved vilkårsovertrædelser ved betinget dom at fastsætte tilsvarende regler. Indberetning fra tilsynsmyndigheden skal i givet fald ske til anklagemyndigheden. Med henblik på Justitsministeriets mulighed for at kunne koordinere praksis forudsætter arbejdsgruppen, at tilsynsmyndigheden samtidig orienterer Direktoratet for Kriminalforsorgen om indberetningen og dens grundlag.

Som en særlig forudsætning vedrørende indberetning om vilkårsovertrædelser ved betinget dom med vilkår om samfundstjeneste henvises til ovenfor pkt. 41.2.4.

Arbejdsgruppen tillægger det stor betydning, at vilkårsovertrædelser, der skal indbringes for domstolene, indbringes og behandles snarest muligt.

Arbejdsgruppen forudsætter derfor, at der gennem instruktoriske forskrifter fra justitsministeren eller Rigsadvokaten til anklagemyndigheden sikres en sådan hurtig sagsbehandling samt en koordinering også af anklagemyndighedens praksis vedrørende indbringelse for domstolene af sager om vilkårsovertrædelser. Arbejdsgruppen forudsætter endvidere, at sådanne sager afgøres hurtigst muligt af domstolene.

Der henvises til § 98 i arbejdsgruppens udkast til forslag til lov om fuldbyrdelse af straf mv.

41.3.5. Betinget benådning.

Arbejdsgruppen foreslår, at det i lovteksten præciseres, at reglerne om tilsyn mv. ved betingede domme også gælder i de tilfælde af betinget benådning, der er omfattet af straffelovens § 61a.

Der henvises i øvrigt til § 100 i arbejdsgruppens udkast til forslag til lov om fuldbyrdelse mv.

AFSNIT VII

FORVARING

Kapitel 42. Fuldbyrdelse af forvaring.

42.1. Arbejdsgruppens kommissorium.

I arbejdsgruppens kommissorium er det forudsat, at arbejdsgruppens udkast til forslag til lov om fuldbyrdelse af straf mv. indeholder bestemmelser om fuldbyrdelse af forvaring. Det er således bl.a. anført, at lovudkastet bør indeholde bestemmelser om anbringelse af personer, som er dømt til forvaring.

Som der nærmere er redegjort for ovenfor i kapitel 7 er arbejdsgruppen enig i, at en lov om fuldbyrdelse af straf mv. bør omfatte forvaring.

42.2. Gældende ret.

42.2.1. Generelt.

Efter straffelovens § 70 kan en person dømmes til forvaring. Forvaring er en tidsubestemt retsfølge, der blev indført ved straffelovændringen i 1973 med henblik på visse tilstande af udtalt farlighed.

Straffelovens bestemmelse er således:

> ''§ *70.* En person kan dømmes til forvaring, hvis:
> 1) han findes skyldig i drab, røveri, voldtægt eller anden alvorlig sædelighedsforbrydelse, frihedsberøvelse, alvorlig voldsforbrydelse, trusler af den i § 266 nævnte art eller brandstiftelse eller i forsøg på en af de nævnte forbrydelser, og
> 2) det efter karakteren af det begåede forhold og oplysningerne om hans person, herunder navnlig om tidligere kriminalitet, må antages, at han frembyder nærliggende fare for andres liv, legeme, helbred eller frihed, og
> 3) anvendelse af forvaring i stedet for fængsel findes påkrævet for at forebygge denne fare''.

Forvaring kan endvidere idømmes eller ikendes i medfør af straffelovens § 68, sidste pkt. som en formålstjenlig foranstaltning til forebyggelse af yderligere lovovertrædelser begået af en utilregnelig person. Det er herved en forudsætning, at betingelserne i straffelovens § 70 i øvrigt er opfyldte.

Efter straffelovens § 74 fastsætter justitsministeren regler om behandlingen af personer, der anbringes i forvaring. Sådanne regler er fastsat ved Justitsministeriets bekendtgørelse af 21. juni 1973 om behandling af personer, der anbringes i forvaring (KC E-3-1).

Fuldbyrdelse af en dom til forvaring sker i en af kriminalforsorgens institutioner og normalt i Anstalten ved Herstedvester. Reglerne om fuldbyrdelse af forvaring har i øvrigt stor lighed med de bestemmelser, der gælder for strafafsonere. Fuldbyrdelsesreglerne om forvaring gennemgås nærmere nedenfor under pkt. 42.2.3.

Forvaring er som nævnt en tidsubestemt retsfølge. Kompetencen til at ændre eller ophæve retsfølgen er henlagt til domstolene, jf. straffelovens § 72. Rettens

afgørelse træffes ved kendelse. Begæring om ændring eller om endelig ophævelse af en foranstaltning efter § 70 kan efter straffelovens § 72 fremsættes af anklagemyndigheden, anstaltsledelsen, den dømtes bistandsværge, jf. straffelovens § 71, eller den dømte selv. Begæring fra anstaltsledelsen, bistandsværgen eller den dømte fremsættes overfor anklagemyndigheden, der snarest muligt indbringer spørgsmålet for retten. Tages en begæring fra bistandsværgen eller den dømte ikke til følge, kan ny begæring ikke fremsættes, før der er forløbet 1/2 år fra kendelsens afsigelse.

Frihedsberøvelsen i medfør af en dom til forvaring kan afløses af udskrivning på prøve (med nærmere angivne vilkår) og denne atter af genindsættelse. Der er ikke i straffelovens § 70, jf. § 72, hjemmel til at skifte fra forvaring til en retsfølge efter straffelovens §§ 68 eller 69. Men hvis forvaring er idømt i medfør af straffelovens § 68, sidste punktum, kan der ske ændring fra forvaring til en af de øvrige i § 68 nævnte retsfølger, fx til psykiatrisk hospital. Omvendt kan anbringelse i psykiatrisk hospital idømt efter § 68, ændres til forvaring under iagttagelse af § 68, sidste punktum, såfremt betingelserne i § 70 i øvrigt er opfyldte.

I forbindelse med prøveudskrivning fra forvaring er lægelige udtalelser om den dømtes tilstand og recidivrisikoen vejledende, men ikke bindende for domstolene, som kan bringe en frihedsberøvelse til ophør ud fra proportionalitetshensyn, eller omvendt fastholde den større sikkerhed, som et institutionsophold giver. Frihedsberøvelsen må imidlertid ikke udstrækkes længere, end hensynet til den i loven omhandlede fareafværgelse tilsiger, jf. herved § 70, nr. 2 og 3. Frihedsberøvelsens tidsubestemte karakter har givet anledning til, at der i straffelovens § 71, stk. 2, er foreskrevet beskikkelse af en bistandsværge, der skal påse, at retsfølgen ikke varer længere, end det er nødvendigt. Beskikkelsen skal bl.a. ske i alle tilfælde af dom til forvaring.

Der foreligger ingen egentlig statistik, der viser, hvor ofte muligheden for domstolsprøvelse efter straffelovens § 72 anvendes, men Anstalten ved Herstedvester har på baggrund af en gennemgang af de enkelte sager oplyst, at der i 1985, 1986 og 1987 har været rejst henholdsvis 3, 4 og 2 sager.

42.2.2. Antal forvarede i perioden 1980-88.

Det gennemsnitlige daglige belæg af forvarede i perioden 1980-88 har været følgende:

1980	14
1981	12
1982	12
1983	12
1984	13
1985	13
1986	10
1987	9
1988	10

Af de 10 personer, der ultimo 1988 var anbragt i forvaring har
én været indsat siden 1977,
én har været indsat siden 1980,
tre har været indsat siden 1982,
én har været indsat siden 1983,
én har været indsat siden 1985,
én har været indsat siden 1986,
én blev indsat i 1987 og
én blev indsat i 1988

42.2.3. De nærmere regler i øvrigt om behandling af personer dømt til forvaring.

Som anført ovenfor sker fuldbyrdelse af forvaring i væsentlig grad efter samme regler, som gælder for strafafsonere. Der kan derfor i vidt omfang henvises til gennemgangen af reglerne om fuldbyrdelse af ubetinget frihedsstraf, jf. ovenfor afsnit IV.

De få forskelle mellem fuldbyrdelse af forvaring og fuldbyrdelse af frihedsstraf vedrører - foruden de allerede gennemgåede bestemmelser i straffeloven om ændring og ophævelse af den idømte foranstaltning - spørgsmålet om valg af fuldbyrdelsesinstitution, sager vedrørende overførsel mellem kriminalforsorgens institutioner samt spørgsmålet om udgang fra institutionen. Alle vigtige afgørelser vedrørende forvarede træffes af Direktoratet for Kriminalforsorgen på årlige fællesmøder mellem direktoratet og institutionen. Afgørelser vedrørende lempelser i afsoningsforløbet træffes - efter praksis - først når der er indhentet en udtalelse fra Rigsadvokaten.

Som nævnt har Justitsministeriet i bekendtgørelse af 21. juni 1973 fastsat nærmere regler om behandling af personer, der anbringes i forvaring (KC E-3-1). Reglerne i denne bekendtgørelse er i det væsentlige identiske med reglerne i Justitsministeriets bekendtgørelse af samme dato om fuldbyrdelse af frihedsstraf (KC E-2-1).

Efter § 1 i den særlige bekendtgørelse *anbringes* personer, der er dømt til forvaring, i kriminalforsorgens anstalter efter nærmere regler, der fastsættes af Direktoratet for Kriminalforsorgen. Efter § 5 i Justitsministeriets cirkulære af 29. august 1983 om anbringelse af personer, der er idømt frihedsstraf eller forvaring, og om overførsel af indsatte mellem kriminalforsorgens institutioner (KC F-3-10) anbringes personer, der er dømt til forvaring i Anstalten ved Herstedvester eller eventuelt i lukket statsfængsel.

Spørgsmålet om ***overførsel*** *i*ra anstalt til anden anstalt eller arresthus af forvaringsindsatte, afgøres på fællesmøder mellem Direktoratet for Kriminalforsorgen og anstalten eller efter indstilling til direktoratet, jf. cirkulærets § 11, stk. 3. Er en forvaringsdømt blevet overført fra lukket til en åben anstalt i henhold til § 11, stk. 3, forelægges spørgsmålet om eventuel tilbageførsel til lukket anstalt for direktoratet, eventuelt telefonisk, og så vidt muligt inden tilbageførsel finder sted, medmindre overførslen sker af helbredsmæssige grunde.

Indsatte, herunder forvarede, kan overføres mellem åbne anstalter indbyrdes eller mellem lukkede anstalter indbyrdes, når særlige grunde taler derfor, jf. cir-

kulærets § 14, stk. 1. Overførsel af forvarede kræver dog underretning til Direktoratet for Kriminalforsorgen, jf. § 14, stk. 2.

Overførsel af forvarede mellem anstalter indbyrdes kan også finde sted i andre situationer, men vil altid forinden kræve, at Direktoratet for Kriminalforsorgen underrettes.

Der henvises i øvrigt til kapitel 13 om valg af afsoningsinstitution og senere overførsel mellem afsoningsinstitutioner.

På det årlige fællesmøde mellem Direktoratet for Kriminalforsorgen og institutionen jf. herved cirkulæreskrivelse af 19. juni 1987 om afholdelse af årlige fællesmøder mv. på kriminalforsorgens lukkede anstalter samt afholdelse af årlige møder på kriminalforsorgens åbne anstalter (KC C-l-2), foretages en omfattende behandling af den enkelte indsattes forhold, herunder planlægning af udvikling i afsoningsforløbet, hvilket bl.a. omhandler spørgsmålet om *udgang* til den enkelte indsatte.

42.3. Arbejdsgruppens overvejelser.

I overensstemmelse med kommissoriet og som nærmere omtalt i kapitel 7 har arbejdsgruppen i sit udkast til forslag til lov om fuldbyrdelse af straf mv. medtaget bestemmelser vedrørende forvaring. Arbejdsgruppen har ikke i forbindelse hermed fundet grundlag for at fravige det gældende udgangspunkt, hvorefter forvaring i almindelighed fuldbyrdes under samme betingelser som fængselsstraffe. Arbejdsgruppen har derfor lovteknisk valgt at lade bestemmelserne om forvaring omfatte dels en henvisning til reglerne om fuldbyrdelse af ubetinget fængselsstraf, dels en præcisering af de få områder, hvor der efter arbejdsgruppens opfattelse bør gælde andre regler for forvaringsdømte end for afsonere af fængselsstraf.

For så vidt angår forskelle mellem de to regelsæt, kan arbejdsgruppen for det første tiltræde den gældende praksis, hvorefter domme til forvaring normalt fuldbyrdes i Anstalten ved Herstedvester. Uanset at forvaring ikke udtrykkeligt forudsætter psykisk unormalitet har denne praksis efter arbejdsgruppens opfattelse tilstrækkelig støtte i, at denne institution som nærmere omtalt i kapitel 26 personalemæssigt er særligt indrettet på at modtage indsatte, der har behov for psykiatrisk behandling eller for at være på en institution med et mere specialiseret behandlingspersonale.

Arbejdsgruppen skal herved understrege, at også dømte til forvaring forudsættes fortsat at kunne overføres til anden institution på et senere tidspunkt af fuldbyrdelsen.

Arbejdsgruppen kan endvidere tiltræde, at der i overensstemmelse med gældende regler fastsættes en særlig sagsbehandlingsbestemmelse, hvorefter nærmere opregnede spørgsmål vedrørende den forvarede skal behandles på fællesmøder mellem Direktoratet for Kriminalforsorgen og den enkelte institution. Sådanne regler bør dog efter arbejdsgruppens opfattelse fastsættes administrativt og ikke i en lovbestemmelse. I øvrigt forudsættes den forvaringsdømte under fuldbyrdelsen af dommen ikke stillet anderledes end personer, der er idømt

fængselsstraf. Den forvarede er derfor som alle andre indsatte underlagt de almindelige regler for institutionsopholdet, har som udgangspunkt de samme muligheder for beskæftigelse og undervisning og fritidsmuligheder, har de samme almindelige rettigheder og pligter og kan som andre indsatte i bestemte situationer blive anbragt i enrum eller i sikringscelle, udsat for visitation, magtanvendelse, disciplinærstraf, konfiskation og krav om betaling af erstatning.

Der henvises i øvrigt til § 101 i arbejdsgruppens udkast til forslag til lov om fuldbyrdelse af straf mv.

AFSNIT VIII

FÆLLES BESTEMMELSER FOR FULDBYRDELSE AF STRAF M.V.

Kapitel 43. Forvaltningsretlige regler for sagsbehandling i forbindelse med fuldbyrdelse af straffe mv.

43.1. Arbejdsgruppens kommissorium.

Arbejdsgruppen har i de foregående afsnit om fuldbyrdelse af de enkelte typer af straffe mv. bl.a. behandlet nogle spørgsmål om sagsbehandling, der var særegne for de enkelte straffe mv.

I dette kapitel behandler arbejdsgruppen mere generelt spørgsmålet om de forvaltningsretlige regler, som finder anvendelse i tilknytning til iværksættelse og den nærmere gennemførelse af straffuldbyrdelse.

Arbejdsgruppens kommissorium indeholder ingen særskilte bemærkninger vedrørende dette spørgsmål.

43.2. Gældende ret.

43.2.1. Generelt om emnet.

43.2.1.1. Indledning.

Ved anvendelsen af udtrykket forvaltningsretlige regler sigter arbejdsgruppen til det samlede regelsæt, der regulerer rettigheder og beføjelser i forbindelse med en sags behandling. Denne regulering sker på grundlag af den samlede forvaltningsprocesreform, der trådte i kraft den 1. januar 1987 i forbindelse med en vedtagelse af 2 nye love - offentlighedsloven og forvaltningsloven - og en ændring af straffeloven. Forvaltningsprocesreformen indebærer en relativt detaljeret lovregulering af det omhandlede område.

I tilknytning til forvaltningsprocesreformen har Justitsministeriet udsendt en almindelig vejledning om lovene til alle offentlige myndigheder, herunder kriminalforsorgen. Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen har endvidere udsendt en særlig vejledning om forvaltningsloven og offentlighedsloven for kriminalforsorgens personale (KC C-4-7,8 og 9). Baggrunden for denne særlige vejledning, der er udarbejdet af en arbejdsgruppe i Direktoratet for Kriminalforsorgen, er de fortolkningsproblemer, som især forvaltningsloven kan give anledning til inden for kriminalforsorgen.

Der redegøres i det følgende for forvaltningsprocesreformen og dens særlige betydning for fuldbyrdelsen af straffe mv. Redegørelsen tager udgangspunkt i de enkelte loves generelle bestemmelser og suppleres - navnlig på grundlag af den særlige vejledning om forvaltningsloven og offentlighedsloven for kriminalforsorgens personale - med bemærkninger og eksempler særligt vedrørende straffuldbyrdelsen.

43.2.1.2. Forvaltningsprocesreformen.

Forvaltningsprocesreformen gennemførtes af Folketinget i efteråret 1985 og består som nævnt af 3 love:

1) lov nr. 571 af 19. december 1985 om en forvaltningslov (KC C-4-8),

2) lov nr. 572 af 19. december 1985 om offentlighed i forvaltningen (KC C-4-9), og

3) lov nr. 573 af 19. december 1985 om ændring af borgerlig straffelov (bestemmelser om tavshedspligt).

Mens loven om offentlighed i forvaltningen og loven om ændring af borgerlig straffelov (reglerne om tavshedspligt) indebar væsentlige ændringer af den eksisterende lovgivning, medførte forvaltningsloven en nyregulering af et område, som hidtil havde været reguleret af enkeltbestemmelser i særlovgivningen samt i bekendtgørelser, cirkulærer og - ikke mindst - administrativ praksis.

43.2.1.2.1. Formålet med ***forvaltningsloven*** har været at gennemføre en samlet lovfæstelse af de væsentligste rettigheder og beføjelser, som tilkommer en part i forbindelse med behandlingen af en sag, hvori der er eller vil blive truffet en afgørelse af en forvaltningsmyndighed. Faktisk forvaltningsvirksomhed som fx forsorgsarbejde og undervisning er ikke omfattet af loven.

Med forvaltningsloven tilsigtedes det at øge sikkerheden for, at myndighedernes afgørelser bliver lovlige og rigtige, ligesom det med denne lov har været hensigten at sikre, at den enkelte borger får indflydelse på de beslutningsprocesser, som vedrører den pågældendes egne forhold, og dermed mulighed for at forstå indholdet af trufne afgørelser og baggrunden herfor.

Forvaltningsloven indeholder regler om inhabilitet, vejledning, repræsentation og bisidder, parters aktindsigt, partshøring, begrundelse m.v., klagevejledning, tavshedspligt samt om videregivelse og indhentelse af oplysninger fra andre myndigheder. Reglerne er i vidt omfang en gengivelse af tidligere gældende forvaltningsretlige grundsætninger.

43.2.1.2.2. ***Offentlighedsloven*** indeholder nogle generelle regler om borgernes adgang til aktindsigt, dvs. til i et nærmere bestemt omfang at kunne blive gjort bekendt med de akter (papirer, dokumenter mv.), som indgår i en sag i den offentlige forvaltning. Mens forvaltningslovens regler navnlig vedrører den, der er part i forvaltningssagen, vedrører offentlighedslovens regler i første række andre end sagens parter.

43.2.1.2.3. Ændringen af ***straffeloven*** indebærer en forenkling af lovens bestemmelser om tavshedspligt.

43.2.2. Særligt om forvaltningsloven.

43.2.2.1. Inhabilitet.

En person, som virker inden for den offentlige forvaltning, er efter forvaltningsloven inhabil, såfremt den pågældende selv eller en nærstående har en sær-

lig personlig eller økonomisk interesse i sagens udfald eller der på anden måde foreligger omstændigheder, som er egnede til at vække tvivl om vedkommendes upartiskhed (§ 3). Den pågældende skal i sådanne tilfælde afholde sig fra at deltage både i sagens forberedende og afsluttende behandling.

Hvis der kan rejses spørgsmål om inhabilitet, skal tjenestestedets ledelse underrettes herom. I denne forbindelse kan der henvises til Justitsministeriets cirkulære af 1. februar 1979 om kriminalforsorgens personales private forbindelser med indsatte og klienter mv. (KC C-l-3). Det fremgår af cirkulæret, at de ansatte ved kriminalforsorgens tjenestesteder ikke må indlade sig i hverken økonomiske eller personlige forbindelser med aktuelle eller tidligere indsatte, tilsynsklienter mv. under sådanne omstændigheder, at der derved opstår risiko for, at tjenesten ikke vil kunne udføres korrekt og uafhængigt. Ved cirkulæret tilsigtes således en afvejning af på den ene siden hensynet **til,** at tjenesten skal kunne udføres på korrekt og uangribelig måde, og på den anden side hensynet til, at der ikke ved forbud unødigt skabes eller uddybes en afstand mellem personalet og de indsatte mfl.

43.2.2.2. Vejledning og bistand.

I forvaltningsloven fastslås en pligt for forvaltningsmyndighederne til at yde borgerne vejledning og bistand om spørgsmål, som falder inden for den pågældende myndigheds sagsområde (§ 7). Der er navnlig pligt til at vejlede ansøgere o.l. om, hvorledes man nærmere skal bære sig ad, når man skal indgive en bestemt ansøgning. Vejledningen kan ydes skriftligt, herunder fx som en trykt vejledning, eller som en individuel mundtlig vejledning eller ved en kombination af disse to vej ledningsformer.

43.2.2.3. Repræsentation og bisidder.

Enhver, som er part i en sag, har i følge forvaltningsloven adgang til på ethvert tidspunkt af sagens behandling at lade sig repræsentere eller bistå af andre (§ 8).

Der er ikke i loven fastsat regler om, hvem der kan repræsentere eller bistå en part. Det er således op til den myndighed, som behandler sagen, om den, der optræder som repræsentant for parten, skal fremlægge en skriftlig fuldmagt eller anden dokumentation for partens indforståelse med repræsentationen.

En myndighed vil kunne kræve, at parten medvirker personligt, når det er af betydning for sagens afgørelse. Det kan fx være tilfældet, når en indsat skal have forklaret et vilkår for udgang eller prøveløsladelse.

Der vil alene kunne ske afvisning af en parts repræsentant eller bisidder, såfremt der ud fra en konkret vurdering foreligger væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser, der taler imod, at parten lader sig repræsentere på den ønskede måde. Som et eksempel kan nævnes tilfælde, hvor hensynet til orden og sikkerhed i forbindelse med et forhør i anledning af undvigelse eller indsmugling ud fra en konkret vurdering tilsiger, at parten er tilstede alene.

43.2.2.4. **Partens aktindsigt.**

Forvaltningsloven giver den person, som er part i en sag - der ikke vedrører

strafferetlig forfølgning af lovovertrædelser - ret til at blive gjort bekendt med de papirer, dokumenter mv., som indgår i sagen. I forbindelse med forvaltningslovens bestemmelser om aktindsigt er det i lovforslagets bemærkninger nærmere omtalt, hvem der kan anses for at være parter og dermed have ret til aktindsigt i henhold til forvaltningsloven. Det fremgår heraf, at parter i en sag som hovedregel kun er de, som afgørelsen direkte vedrører. For så vidt angår anmeldere, forurettede, vidner mv. i straffesager er det i lovforslagets bemærkninger udtrykkeligt nævnt, at disse normalt ikke vil være parter i lovens forstand, hvilket særlig er af betydning for adgangen til aktindsigt efter sagens afgørelse, jf. herom nedenfor.

Retten til aktindsigt gælder for hele kriminalforsorgens område og omfatter som udgangspunkt alle de dokumenter, som vedrører sagen. Der er dog i loven opregnet enkelte undtagelser fra partens ret til aktindsigt (§§ 12-15). Det kan i den forbindelse nævnes, at en række interne arbejdsdokumenter er undtaget fra aktindsigten (§ 12), ligesom adgangen til aktindsigt kan vige for afgørende hensyn til den pågældende selv eller til andre private eller offentlige interesser, herunder forebyggelse, opklaring og forfølgning af lovovertrædelser, straffuldbyrdelse o.l. samt beskyttelse af sigtede, vidner eller andre i sager om strafferetlig eller disciplinær forfølgning (§ 15). Disse bestemmelser giver bl.a. mulighed for at beskytte medindsatte, ansatte og pårørende, der har givet eller agter at give oplysninger til kriminalforsorgen om en bestemt domfældts forhold. Hvis det således må antages, at de pågældende udsættes for en særlig risiko i tilfælde af, at den dømte får kendskab til de meddelte oplysninger, kan disse undtages fra aktindsigt.

Udover den ovenfor nævnte undtagelse vedrørende (manglende) aktindsigt i sager om strafferetlig forfølgning af lovovertrædelser gælder endvidere, at interne arbejdsdokumenter som udgangspunkt er undtaget fra adgangen til aktindsigt. Som interne arbejdsdokumenter anses normalt dokumenter, der er udarbejdet af en myndighed til eget brug. Som eksempel herpå kan nævnes referater, notater og journaler mv. Som interne arbejdsdokumenter anses tillige brevveksling inden for samme myndighed.

Interne dokumenter er dog undergivet aktindsigt, hvis de alene indeholder myndighedens endelige beslutninger vedrørende en sags afgørelse. Også notater om faktiske oplysninger, der skal udfærdiges i medfør af offentlighedslovens § 6, er undergivet aktindsigt.

Partens adgang til aktindsigt gælder som nævnt ikke for sager om strafferetlig forfølgning af lovovertrædelser (§ 9, stk. 3). Der opstilles dermed en særregel, for så vidt angår politiets efterforskning mv. Dog er der i loven givet en mulighed for parten til, når sagen er afgjort, at forlange at blive gjort bekendt med sagens dokumenter i det omfang, dette er rimeligt begrundet af hensyn til varetagelse af den pågældendes interesser, og hensynet til forebyggelse, opklaring og forfølgning af lovovertrædelser eller særlige hensyn til beskyttelse af sigtede, vidner eller andre ikke taler herimod (§ 18, stk. 1). Begæringen om aktindsigt skal normalt i disse tilfælde rettes til den politimyndighed, der har behandlet sagen, og forvaltningslovens regler giver ikke adgang til dokumenter, der har været frem-

lagt i retten. Vedrørende disse dokumenter er det retten, der i følge retsplejelovens § 41 skal træffe bestemmelse om adgang til dokumenterne, herunder erklæringer fra kriminalforsorgen (§ 808-undersøgelser), mentalobservationserklæringer mv.

Såfremt oplysningerne fra en afgjort straffesag indgår i en afgørelsessag i kriminalforsorgen, er oplysningerne som udgangspunkt omfattet af reglerne om aktindsigt efter forvaltningsloven. Dette indebærer, at kriminalforsorgen for så vidt angår disse oplysninger må tage stilling til en begæring om aktindsigt fra en part, eventuelt efter forudgående høring af den relevante politimyndighed.

En parts begæring om aktindsigt medfører i almindelighed, at der sker udsættelse med sagens afgørelse, indtil der er givet parten adgang til at gøre sig bekendt med de pågældende dokumenter (§ 11).

Ansøgning om aktindsigt afgøres normalt af den myndighed, som i øvrigt har afgørelsen i den pågældende sag. Afgørelsen skal træffes snarest, og kan det ikke ske inden 10 dage, skal der gives en begrundelse herfor.

Adgangen til aktindsigt for andre end parterne er reguleret i offentlighedsloven, jf. nedenfor pkt. 43.2.3.

43.2.2.5. Partshøring.

I forvaltningsloven er lovfæstet en forpligtelse for myndighederne til partshøring i de tilfælde, hvor en part i en sag ikke kan antages at være bekendt med, at myndigheden er i besiddelse af bestemte oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder. Forpligtelsen gælder dog kun i de tilfælde, hvor oplysningerne er til ugunst for den pågældende part og af væsentlig betydning for sagens afgørelse. Forpligtelsen bortfalder i nogle tilfælde, der er nærmere opregnet i loven, herunder hvor partens interesse findes at burde vige for væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser, eller hvor parten ikke har ret til aktindsigt med hensyn til de pågældende oplysninger (§ 19). Disse undtagelser indebærer bl.a., at et fængsel kan undlade at oplyse en indsat om, at politiet i en udgangshøringssag har givet oplysninger om den indsattes indblanding i ny kriminalitet, hvis en sådan videregivelse af oplysningen til den indsatte ville ødelægge politiets efterforskning.

I forvaltningsloven er fastslået en ret til partshøring, dvs. en ret for den person, som er part i en sag, til på ethvert tidspunkt af sagens behandling at forlange, at sagens afgørelse udsættes, indtil parten har afgivet en udtalelse i sagen. Retten til at afgive en udtalelse gælder dog ikke i nærmere opregnede tilfælde, herunder hvis partens interesse i udsættelse af sagens afgørelse findes at burde vige for væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser, der taler imod en sådan udsættelse (§ 21).

43.2.2.6. Begrundelse.

Der fastslås i forvaltningsloven en pligt til at ledsage afgørelser af en begrundelse, medmindre afgørelsen fuldt ud giver den pågældende medhold (§ 22). I forvaltningslovens §§ 23 og 24 er indeholdt regler om begrundelse af afgørelser, der er meddelt mundtligt, og om begrundelsens indhold. Det hedder herom, at

begrundelsen skal indeholde en henvisning til de retsregler, i henhold til hvilke afgørelsen er truffet. Beror afgørelsen på et administrativt skøn, skal begrundelsen desuden angive de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen. Om fornødent skal begrundelsen endvidere indeholde en kort redegørelse for de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen. Sager om strafferetlig forfølgning af lovovertrædelser er ikke undtaget fra begrundelsespligten. Det er dog bestemt, at begrundelsens indhold kan begrænses, i det omfang partens interesse i at kunne benytte kendskab til dette til varetagelse af sit tarv findes at burde vige for afgørende hensyn til den pågældende selv eller til andre private eller offentlige interesser, jf. § 15. Det vil sige, at parten ikke gennem begrundelsen vil blive gjort bekendt med oplysninger, der ville være omfattet af undtagelsesbestemmelsen fra reglerne om partsoffentlighed.

Der er ikke i loven givet en præcis beskrivelse af, hvor detaljeret begrundelsen skal være. I stedet er der peget på, hvilke elementer der skal indgå i en meddelt begrundelse. Begrundelsen må have en sådan karakter, at den i tilstrækkeligt omfang kan indgå i borgerens overvejelse om, hvorvidt afgørelsen bør søges ændret.

I en udgangssag vil det således fx ikke være tilstrækkeligt at afslå udgang under henvisning til ''fare for misbrug". Begrundelsen i sagen må nærmere angive, hvorfor det skønnes, at der foreligger fare for misbrug.

43.2.2.7. Klagevejledning.

Forvaltningsloven fastslår en forpligtelse til klagevejledning med hensyn til adgangen til at indbringe en forvaltningsafgørelse for en overordnet forvaltningsmyndighed til efterprøvelse. Klagevejledningen skal alene gives i forbindelse med afgørelser, der umiddelbart kan påklages til en overordnet forvaltningsmyndighed, eller afgørelser, der kun kan indbringes for domstolene under iagttagelse af en lovbestemt frist for sagens anlæg. Klagevejledningen skal angive den myndighed, som er klageinstans, samt indeholde nærmere oplysninger om fremgangsmåden ved klage, herunder om en eventuel tidsfrist. Forpligtelsen til klagevejledning bortfalder, såfremt afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold.

43.2.2.8. Tavshedspligt.

Forvaltningsloven indeholder regler om tavshedspligt samt om videregivelse af oplysninger til en anden forvaltningsmyndighed.

Forvaltningsloven fastslår således en tavshedspligt for den, der virker inden for den offentlige forvaltning, når en oplysning ved lov eller anden gyldig bestemmelse er betegnet som fortrolig, eller når det i øvrigt er nødvendigt at hemmeligholde den for at varetage væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser (§ 27). Efter forvaltningsloven er der endvidere mulighed for, at kriminalforsorgen kan pålægge en person uden for den offentlige forvaltning tavshedspligt med hensyn til fortrolige oplysninger, som fx kriminalforsorgen måtte videregive i forbindelse med en konkret sag. Et sådant pålæg kan fx gives en privat arbejdsgiver i en frigangssag. Arbejdsgiveren vil efter overtrædelse af et så-

dant pålæg kunne straffes for tilsidesættelse af tavshedspligten.

Det er i forvaltningsloven endvidere fastslået, at oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold, herunder fx strafbare forhold, samt oplysninger om væsentlige sociale problemer og misbrug af nydelsesmidler o.l. ikke må videregives til en anden forvaltningsmyndighed (§ 28). Der gøres dog undtagelse herfra, når den, som oplysningen angår, har givet samtykke, når det følger af lov eller bestemmelser fastsat i henhold til lov, at oplysningen skal videregives, når videregivelsen sker til varetagelse af private eller offentlige interesser, der klart overstiger hensynet til de interesser, der begrunder hemmeligholdelse, eller når videregivelsen er et nødvendigt led i sagens behandling eller er nødvendig, for at en myndighed kan gennemføre tilsyns- eller kontrolopgaver (§ 28, stk. 2). Denne undtagelsesbestemmelse indebærer bl.a., at kriminalforsorgen vil kunne videregive oplysninger om formodet kriminalitet til politiet eller - hvis det drejer sig om ulovligt oppebårne offentlige ydelser - til den udbetalende forvaltningsmyndighed, fx arbejdsformidlingen.

Foruden i de i § 28, stk. 2 nævnte tilfælde må "andre fortrolige oplysninger" kun videregives til en anden forvaltningsmyndighed, når det må antages, at oplysningen vil være af væsentlig betydning for myndighedens virksomhed eller for en afgørelse, som myndigheden skal træffe (§ 28, stk. 3).

I det omfang en forvaltningsmyndighed er berettiget til at videregive en oplysning, skal den pågældende myndighed på begæring af en anden forvaltningsmyndighed videregive oplysningen, hvis den er af betydning for denne anden myndigheds virksomhed eller for en afgørelse, som denne myndighed skal træffe (§ 31).

I sager, der rejses ved ansøgning, må oplysninger om ansøgerens "ren private forhold" ikke indhentes hverken fra andre dele af samme forvaltning eller fra en anden forvaltningsmyndighed, medmindre der fx foreligger samtykke hertil eller hensynet til ansøgeren eller tredje mand klart overstiger ansøgerens interesse i, at oplysningen ikke indhentes.

43.2.3. Særligt om offentlighedsloven.

Offentlighedsloven gælder for al virksomhed, som udøves af den offentlige forvaltning, således at også faktisk forvaltningsvirksomhed som udgangspunkt er omfattet af offentlighedsprincippet (§ 1). Offentlighedsloven gælder dog ikke for sager inden for strafferetsplejen (§ 2). Dette indebærer, at der fortsat ikke er adgang til aktindsigt efter offentlighedsloven med hensyn til sager, der vedrører straffuldbyrdelsen, fx sager om udgang, prøveløsladelse, indskærpelse af vilkår o.l. På den anden side indebærer afgrænsningen, at der fortsat er adgang til aktindsigt med hensyn til kriminalforsorgens almindelige administration og forvaltning, fx arbejdsdrift, forplejning, undervisning, fritidsvirksomhed o.l.

I offentlighedsloven fastslås en adgang for "enhver" til dokumentoffentlighed, og det er i loven fastlagt, hvilke dokumenter retten til aktindsigt omfatter (§§ 4-5). Ved begæringens fremsættelse skal der ske angivelse af de dokumenter eller den sag, som den pågældende ønsker at blive gjort bekendt med. Parters ad-

gang til aktindsigt er som ovenfor nævnt reguleret i forvaltningsloven.

I offentlighedsloven er fastslået en notatpligt, således at der i de sager, hvor der vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, skal gøres notat om indholdet af mundtligt modtagne oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som er af betydning for sagens afgørelse. Dette gælder dog ikke, hvis oplysningerne i øvrigt fremgår af sagens dokumenter.

Offentlighedsloven indeholder nogle nærmere regler om undtagelser fra retten til aktindsigt (§§ 7-14). Således undtages interne arbejdsdokumenter fra retten til aktindsigt (§ 7), ligesom visse dokumenter under henvisning til deres art er undtaget fra retten til aktindsigt (§ 10). Dog er det fastsat, at oplysninger i dokumenter, som er omfattet af disse undtagelsesbestemmelser, om faktiske omstændigheder, som er af væsentlig betydning for sagsforholdet, skal meddeles i overensstemmelse med lovens almindelige regler om aktindsigt (§11). Dette indebærer, at kun de oplysninger, der kan nægtes videregivet, kan tilbageholdes, mens de øvrige oplysninger skal videregives (§ 11). I offentlighedsloven er der endvidere givet undtagelser fra adgangen til aktindsigt begrundet i hensynet til privatlivets fred, private erhvervsinteresser mv. (§ 12) samt under henvisning til offentlige interesser (§ 13).

Hvis der er tale om en afgørelsessag, afgør den myndighed, som skal træffe afgørelsen i den konkrete sag, normalt også spørgsmålet om aktindsigt. I andre tilfælde afgør den myndighed, som har dokumenterne i besiddelse, om der skal gives aktindsigt.

En ansøgning om aktindsigt skal normalt afgøres snarest, og er ansøgningen ikke imødekommet eller afslået inden 10 dage, skal der gives en forklaring herpå.

43.2.4. Særligt om tavshedspligtsbestemmelserne i straffeloven.

Ved lov nr. 573 af 19. december 1985 blev straffelovens bestemmelse om tavshedspligt, der hidtil havde været placeret i 2 forskellige kapitler i straffeloven, samlet i straffelovens kap. 16 under overskriften "forbrydelser i offentlig tjeneste eller hverv mv/'.

Hovedbestemmelsen er herefter straffelovens § 152, hvorefter den, som virker eller har virket i offentlig tjeneste eller hverv, og som uberettiget videregiver eller udnytter fortrolige oplysninger, hvortil den pågældende i denne forbindelse har fået kendskab, straffes med bøde, hæfte eller fængsel indtil 6 måneder (§ 152, stk. 1).

En oplysning er fortrolig, når den ved lov eller anden gyldig bestemmelse er betegnet som sådan, eller når det i øvrigt er nødvendigt at hemmeligholde den for at varetage væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser (§ 152, stk. 3).

Afgrænsningen mellem den berettigede og uberettigede udlevering af oplysninger kommer herefter først og fremmest til at bero på de forvaltningsretlige regler. Dette gælder særlig ved videregivelse af oplysninger fra en offentlig myndighed til en anden, jf. kap. 8 i forvaltningsloven og foran under pkt. 43.2.2.8.

43.3. Arbejdsgruppens overvejelser.

Fuldbyrdelsen af straffe mv. indebærer en lang række afgørelser og en faktisk forvaltning af ofte særdeles indgribende betydning for den enkelte indsatte, tilsynsklient mv. Arbejdsgruppen tillægger derfor de forvaltningsretlige regler meget væsentlig betydning for de pågældendes samlede retsstilling under en straffuldbyrdelse.

Arbejdsgruppen har særligt overvejet, om der er grundlag for ved siden af bestemmelserne i forvaltningslovgivningen at fastsætte særlige regler om kriminalforsorgens forvaltningsudøvelse i en lov om fuldbyrdelse af straf mv. Arbejdsgruppen finder imidlertid ikke, at der generelt er grundlag for at foreslå sådanne regler i en lov om fuldbyrdelse af straf mv. De regler, der gælder efter forvaltningslovgivningen, omfatter som foran nævnt også kriminalforsorgen som forvaltningsmyndighed, og en gentagelse af eller henvisning til forvaltningslovgivningens regler er derfor både lovteknisk og praktisk overflødig.

Det er herefter arbejdsgruppens opfattelse, at der kun for så vidt angår de mere specielle tilfælde kan være anledning til i en lov om fuldbyrdelse af straf mv. at fastsætte særlige regler om de straffuldbyrdende myndigheders sagbehandling. Om sådanne særlige regler henvises navnlig til kapitel 39 om særlige spørgsmål vedrørende sagsbehandlingen ved fuldbyrdelse af fængselsstraf samt til kapitel 45 om klageregler mv.

Arbejdsgruppen skal endelig pege på, at der hverken efter forvaltningsloven eller offentlighedsloven er noget til hinder for, at kriminalforsorgen kan gå videre med hensyn til at opfylde de intentioner om retsgarantier for parter og andre, der ligger bag de to loves udformning. Der tænkes herved navnlig på bestemmelserne om offentlighed, begrundelse og vejledning, hvor de to love sætter en minimumstandard for de pligter, som myndigheden har overfor parten eller andre i forbindelse med sagsbehandlingen. De forskellige bestemmelser i de to love må bl.a. derfor suppleres med nærmere administrative forskrifter, således som det er sket dels gennem de to vejledninger om forvaltningsloven og om lov om offentlighed i forvaltningen, som Justitsministeriet har udsendt i 1986, dels gennem den vejledning om forvaltningsloven og offentlighedsloven for kriminalforsorgens personale, som er udsendt af Direktoratet for Kriminalforsorgen til kriminalforsorgens personale i december 1986.

Som det er tilfældet med disse vejledninger, bør sådanne administrative forskrifter efter arbejdsgruppens opfattelse fortsat udstedes med hjemmel i forvaltningslovgivningen og ikke med (en yderligere) hjemmel i en lov om fuldbyrdelse af straf mv.

Kapitel 44. Erstatning i anledning af uforskyldte indgreb under fuldbyrdelse af straf mv.

44.1. Arbejdsgruppens kommissorium.

Arbejdsgruppens kommissorium indeholder ingen særskilte bemærkninger vedrørende spørgsmålet om erstatning i anledning af fuldbyrdelse af straf mv.

44.2. Gældende ret.

44.2.1. Retsplejelovens kapitel 93a.

Retsplejeloven indeholder i kapitel 93a nærmere regler om erstatning i anledning af strafferetlig forfølgning. Retsplejelovens regler giver mulighed for erstatning på objektivt grundlag i anledning af uforskyldt anholdelse, varetægtsfængsling eller andre straffeprocessuelle indgreb, jf. retsplejelovens §§ 1018a og 1018b. Af særlig betydning for spørgsmålet om straf fuldbyrdelse er bestemmelsen i retsplejelovens § 1018d, hvorefter der tilkommer den, der har udstået frihedsstrafeller været undergivet anden strafferetlig retsfølge, erstatning på tilsvarende objektivt grundlag, såfremt anke eller genoptagelse af straffesagen medfører bortfald af retsfølgen. Såfremt anke eller genoptagelse af straffesagen medfører formildelse, ydes der erstatning, såfremt den retsfølge, der er fuldbyrdet, er mere indgribende end den, der idømmes efter anke eller genoptagelse. Efter § 1018d, stk. 2, kan erstatning nægtes eller nedsættes, hvis den dømte ved sit forhold under sagen har givet anledning til domfældelsen.

Retsplejeloven indeholder i § 1018e- § 1018 f nærmere regler om fremgangsmåden ved erstatningskravets behandling. Det fremgår heraf bl.a., at erstatningskravet skal fremsættes overfor anklagemyndigheden, som på begæring af den erstatningssøgende har pligt til at indbringe erstatningskravet for retten, såfremt erstatningskravet ikke imødekommes.

Retsplejelovens regler om erstatning på objektivt grundlag omfatter alene selve det forhold, at en frihedsstraf eller en anden strafferetlig retsfølge fuldbyrdes, men vedrører ikke de enkelte foranstaltninger eller indgreb under fuldbyrdelsen af straf mv. Såfremt en domfældt i anledning af sådanne foranstaltninger eller indgreb rejser erstatningskrav på grundlag af dansk rets almindelige erstatningsregler skal erstatningskravet på den pågældendes begæring imidlertid behandles efter de processuelle regler i retsplejelovens kapitel 93a, jf. herved retsplejelovens § 1018h.

44.2.2. Administrative regler og praksis.

Heller ikke i fuldbyrdelsesbekendtgørelsen eller i cirkulærer er der fastsat regler om erstatning i anledning af foranstaltninger under fuldbyrdelsen af straf mv. Direktoratet for Kriminalforsorgen har imidlertid i nogle konkrete sager tilkendt indsatte erstatning for uberettiget ikendelse af strafcelle, uberettiget anbringelse i sikringscelle og uberettiget enrumsanbringelse. I sagerne vedrørende anbringel-

se i strafcelle og sikringscelle blev erstatningerne fastsat til beløb svarende til de arbejdspenge, som de indsatte havde mistet som følge af den uberettigede foranstaltning. I nogle nyere sager vedrørende uberettiget enrumsanbringelse er erstatningen fastsat til 100 kr. pr. dag svarende til den daværende forskel mellem de takstmæssige erstatningsbeløb, der efter praksis udbetales af anklagemyndigheden for henholdsvis uberettiget frihedsberøvelse og uberettiget frihedsberøvelse under isolation. Disse takster er i øvrigt for tiden henholdsvis 350 kr. og 500 kr.

44.3. Arbejdsgruppens overvejelser.

44.3.1. Det er arbejdsgruppens opfattelse, at der bør indføres en ordning med erstatning på objektivt grundlag - dvs. uafhængigt af om der er begået fejl eller forsømmelser mv. - i anledning af foranstaltninger under fuldbyrdelsen af en straf mv. Ved en sådan ordning vil det blive gjort klart, at det er det offentlige (kriminalforsorgen), der bør bære risikoen for uforskyldte foranstaltninger og indgreb under straffuldbyrdelsen, ligesom der vil blive skabt overensstemmelse med reglerne om de straffeprocessuelle indgreb før straffedommen.

Arbejdsgruppen finder endvidere, at udståelse af fængselsstraf i for lang tid, anbringelse i strafcelle, forhørscelle eller sikringscelle og udelukkelse fra fællesskab er indgreb af en sådan karakter, at erstatning for sådanne uberettigede indgreb bør være obligatorisk på samme måde, som erstatning i anledning af uforskyldt anholdelse eller varetægtsfængsling, jf. retsplejelovens § 1018a. Arbejdsgruppen finder yderligere, at der for andre foranstaltninger under fuldbyrdelsen af straf mv. bør være mulighed for erstatning på objektivt grundlag, således som det også gælder med hensyn til andre straffeprocessuelle indgreb end de netop nævnte, jf. retsplejelovens § 1018b.

Arbejdsgruppen foreslår, at regler herom medtages i en særlig lov om fuldbyrdelse af straf mv. Lovteknisk foreslås de pågældende regler affattet med henvisninger til de tilsvarende bestemmelser i retsplejeloven, således at sammenhængen med disse regler om erstatning i anledning af straffeprocessuelle indgreb understreges. Reglerne om erstatningssagernes behandling foreslås fastsat i en særlig lov om fuldbyrdelse af straf mv., da disse regler efter arbejdsgruppens opfattelse bør være lidt anderledes end bestemmelserne i retsplejeloven. Arbejdsgruppen foreslår således, at erstatningskravet skal rejses overfor kriminalforsorgen inden 2 måneder efter at indgrebet er ophørt, jf. herved retsplejelovens § 1018e, og at kriminalforsorgen efter begæring fra den dømte skal indbringe sagen for retten, såfremt man ikke imødekommer et erstatningskrav, der vedrører udståelse af fængselsstraf i for lang tid, anbringelse i strafcelle, forhørscelle eller sikringscelle, eller udelukkelse fra fællesskab.

Et mindretal (Søren Søltoft Madsen) kan ikke tiltræde, at der i § 104 i arbejdsgruppens lovudkast fastsættes en forældelsesfrist for fremsættelse af erstatningskrav i medfør af §§ 102 og 103 på 2 måneder fra indgrebets ophør.

Dette mindretals begrundelse er, ***dels*** at det forekommer ubegrundet i så høj grad at fravige forældelseslovens 5 årige forældelsesfrist for fremsættelse af erstatningskrav. Og ***dels*** ubetinget at knytte forældelsesfristens påbegyndelse til

indgrebets ophør.

Der kan således meget vel forekomme sager, hvor den indsatte først længe efter indgrebets ophør får kendskab til faktiske omstændigheder, der kan begrunde fremsættelsen af et erstatningskrav. Eksempelvis i sager om besiddelse af euforiserende stoffer, hvor en disciplinærstraffet indsat først længe efter indgrebets ophør får kendskab til, hvem der var stoffets rette ejermand.

Mindretallet er opmærksom på bestemmelsen i retsplejelovens § 1018e, hvorefter krav om erstatning for bl.a. uberettiget varetægtsfængsling skal fremsættes inden to måneder efter den sigtede har modtaget meddelelse om strafforfølgningens ophør eller afsigelse af en endelig dom. Påbegyndelsen af forældelsesfristen i sådanne sager er således knyttet til entydige og umiddelbart konstaterbare omstændigheder. Hvorimod ophøret af de i §§ 102 og 103 nævnte indgreb ikke giver den indsatte samme mulighed for at konstatere, at indgrebet var uberettiget. Hertil kommer, at personer, der er omfattet af retsplejelovens § 1018a, næsten altid vil have en forsvarer, der kan vejlede ham - og typisk vil gøre det af egen drift. Mens en indsat, der har været underkastet de i §§ 102 og 103 nævnte indgreb, næsten aldrig har en forsvarer. Efter mindretallets opfattelse kan der derfor ikke i forældelsesbestemmelsen i retsplejelovens § 1018e hentes støtte for at indføre en tilsvarende kort forældelsesfrist for fremsættelse af de i §§ 102 og 103 omhandlede erstatningskrav.

Mindretallet foreslår derfor, at forældelsesfristen for fremsættelse af erstatningskrav fastsættes til 1 år, svarende til den i ombudsmandsloven fastsatte klagefrist.

44.3.2. Om sagens indbringelse og behandling ved retten foreslås fastsat regler svarende til bestemmelserne om klageadgang i §§ 107-113 i arbejdsgruppens udkast til forslag til lov om fuldbyrdelse af straf mv.

Arbejdsgruppen skal understrege, at man ikke har fundet grundlag for at foreslå ændringer af bestemmelsen i retsplejelovens § 1018d om erstatning i anledning af, at en fuldbyrdet retsfølge senere ophæves eller formildes og derfor er fuldbyrdet med urette.

Arbejdsgruppen skal endelig bemærke, at man har overvejet spørgsmålet om, hvorvidt man i stedet for erstatning for uberettigede indgreb under straffuldbyrdelsen skulle kunne tillade afkortning af strafudståelsen, således som det under forudsætning af den indsattes samtykke foreslås ovenfor i kapitel 12 med hensyn til erstatning for uberettiget anholdelse eller varetægtsfængsling. Arbejdsgruppen finder imidlertid, at der er en så væsentlig forskel på erstatning for uforskyldt varetægtsfængsling, der ikke besluttes af kriminalforsorgen, og erstatning for uberettigede indgreb besluttet af kriminalforsorgen, at det mere principielt findes betænkeligt som en almindelig ordning at tillade konvertering af erstatning i de sidstnævnte tilfælde til et fradrag i straffetiden. Arbejdsgruppen er herved opmærksom på, at der kan forekomme tilfælde, hvor det også under hensyn til den indsattes egne ønsker kan forekomme rimeligt at kompencere for et uforskyldt indgreb gennem en kortere fremrykning af løsladelsen i stedet for udbetaling af et mindre kontant beløb.

Der henvises i øvrigt til §§ 102-105 i arbejdsgruppens udkast til forslag til lov om fuldbyrdelse af straf mv.

Kapitel 45. Klageregler my.

45.1. Arbejdsgruppens kommissorium

Arbejdsgruppens kommissorium indeholder følgende afsnit vedrørende spørgsmålet om klageadgang:

> "I forbindelse med spørgsmålet om prøveløsladelse er det i Straffelovrådet blevet drøftet, om der bør indføres en ny form for klageadgang for domfældte, der har fået afslag på prøveløsladelse. Straffelovrådet er foreløbig mest tilbøjelig til at mene, at oprettelsen af et særligt nævn som klageinstans i givet fald bør foretrækkes frem for domstolskontrol.
>
> Et tilsvarende spørgsmål om klageadgang kan opstå med hensyn til nogle af de afgørelser vedrørende straf fuldbyrdelsen, som henhører under arbejdsgruppens opgave, fx afgørelser om nægtelse af udgang, beslutning om overførsel fra åben til lukket anstalt eller om nægtelse af overførsel fra lukket til åben anstalt. Straffelovrådet anmoder derfor arbejdsgruppen om at tage stilling til, hvorledes man skal vurdere spørgsmålet om klageadgang, herunder hvordan en nævnsordning i givet fald bør udformes. Arbejdsgruppens bemærkninger og forslag herom vil i øvrigt også kunne få betydning for Straffelovrådets overvejelser vedrørende det foran nævnte spørgsmål om klageadgang med hensyn til afgørelser vedrørende prøveløsladelse".

I det følgende redegøres først for gældende ret vedrørende klager over afgørelser, som træffes af kriminalforsorgsmyndighederne. Dernæst omtales de overvejelser, som Straffelovrådet har haft om dette spørgsmål efter udarbejdelsen af kommissoriet for nærværende arbejdsgruppe. Endelig omtales arbejdsgruppens overvejelser og forslag vedrørende spørgsmålet om klageadgang.

45.2. Gældende ret.

45.2.1. Den nuværende adgang til at klage over afgørelser truffet af kriminalforsorgen følger de almindelige forvaltningsretlige principper. Dette indebærer, at en afgørelse truffet af en medarbejder i en institution kan påklages til *institutionens leder,* hvis afgørelse igen kan påklages til Direktoratet for Kriminalforsorgen. Direktøren for kriminalforsorgen står i sit embede i almindelighed umiddelbart under justitsministeren ved afgørelse af bl.a. konkrete og generelle sager vedrørende straf fuldbyrdelsen. Dette indebærer, *at Direktoratet for Kriminalforsorgen* normalt træffer den endelige administrative afgørelse i klagesager vedrørende straffuldbyrdelsesspørgsmål.

Når Direktoratet for Kriminalforsorgen har truffet sin afgørelse, og den administrative rekurs dermed er udnyttet fuldt ud, kan sagen indbringes for *Folketingets Ombudsmand.* Klagen skal indgives inden 1 år regnet fra direktoratets afgø-

reise, men ombudsmanden har dog mulighed for også efter udløbet af denne frist at tage en sag op til undersøgelse af egen drift. Ombudsmanden kan ikke ændre en afgørelse, men kan udtale sin opfattelse af sagen og give en henstilling til vedkommende myndighed. Ombudsmanden kan bedømme såvel sagens realitet som dens behandling, men det antages, at ombudsmanden kun kan kritisere skønsmæssige afgørelser, når disse findes urimelige eller vilkårlige. Ombudsmandens udtalelser vil i praksis blive taget til følge og fulgt op i form af ændrede afgørelser eller eventuelt ændrede generelle forskrifter.

Efter grundlovens § 63 er *domstolene* berettiget til at påkende ethvert spørgsmål om øvrighedsmyndighedens grænser. Domstolenes prøvelsesret omfatter ethvert spørgsmål om en afgørelses lovmæssighed, hvorimod domstolene anses for afskåret fra at efterprøve hensigtsmæssigheden af den trufne afgørelse. Finder domstolene, at en afgørelse skal tilsidesættes, kendes afgørelsen for ugyldig.

45.2.2. Som der nærmere er redegjort for i kapitel 12, pkt. 12.2.1.4. indeholder retsplejelovens § 998 en bestemmelse om særlig domstolskontrol med beregningen af en frihedsstraf. Efter den pågældende bestemmelse skal uenighed om dommens fortolkning eller beregningen af frihedsstraf mellem politimesteren/statsadvokaten og den, overfor hvem der er spørgsmål om at fuldbyrde en straffedom, afgøres af den ret, der har afsagt dom i sagen i første instans. Som nævnt i kapitel 12 antages denne domstolskontrol også at omfatte uenighed vedrørende straffetidsberegningen mellem den dømte og Direktoratet for Kriminalforsorgen.

45.2.3. En særlig form for domstolskontrol er endvidere fastsat i retsplejelovens § 778 vedrørende varetægtsarrestanters klager over fængselspersonalets adfærd. Af denne bestemmelse fremgår det, at klagen kan indbringes for retten, såfremt vedkommende fængselsinspektør (arrestinspektør) eller Direktoratet for Kriminalforsorgen ikke har givet klageren medhold eller truffet en endelig afgørelse inden 2 uger efter indgivelsen af klagen. Indbringes klagen for retten, kan denne afvise at iværksætte en undersøgelse, hvis klagen findes åbenbart grundløs, hvis den angår forhold af uvæsentlig betydning, eller hvis den indgives mere end 4 uger efter, at det forhold, som klagen angår, har fundet sted. Beslutter retten at iværksætte en nærmere undersøgelse, foretages denne i overensstemmelse med reglerne om klager over politiet. Når retten har afsluttet sin undersøgelse, afgiver den en redegørelse, som sendes til klageren, til den, som klagen angår, og til fængselsinspektøren (arrestinspektøren) samt til Direktoratet for Kriminalforsorgen. Retten kan i sin redegørelse give en vurdering af klagens berettigelse, men kan ikke iværksætte eller beordre iværksat disciplinær- eller straffesag mod den, som klagen angår.

Den særlige subsidiære adgang til at klage til retten anvendes kun sjældent. Når klageadgangen uanset dette er opretholdt, er begrundelsen, at det er retten, der har truffet bestemmelse om iværksættelse af varetægt, og at det er retten, der under varetægtens forløb har ansvaret for den pågældendes fortsatte tilbageholdelse.

Særligt om varetægtsarrestanter gælder endvidere bestemmelsen i retsplejelovens § 779, hvorefter Københavns Borgerrepræsentation og amtsrådene udpeger 2 medlemmer til at føre tilsyn med varetægtsarrestanters behandling og forholdene i varetægtsfængsler (arresthuse) inden for deres område.

45.2.4. Særligt vedrørende domstolskontrol skal endelig nævnes reglerne i straffeloven om visse vilkårsovertrædelser ved prøveløsladelse, om vilkårsovertrædelser ved betingede domme og om forvaring.

45.2.5. Ved siden af de her skitserede "normale" klagesystemer for afgørelser truffet af kriminalforsorgen skal nævnes, at klager over kriminalforsorgens personale behandles af politiet ved anmeldelse for strafbart forhold og i øvrigt af Direktoratet for Kriminalforsorgen som disciplinær myndighed. På samme måde behandles en række mere specielle sager af kontrolmyndigheder som fx embedslæge, Sundhedsstyrelse, Arbejdstilsyn, Levnedsmiddelkontrol, Brandværnstilsyn o.l. Endelig skal det nævnes, at Folketingets Retsudvalg navnlig i de senere år har rejst en del konkrete sager overfor justitsministeren på baggrund af henvendelser fra indsatte eller andre til udvalget eller enkelte af dets medlemmer.

45.2.6. Klagernes art og antal i praksis.

45.2.6.1. Der foreligger ikke centralt registrerede oplysninger om antallet af klager hverken i den enkelte institution eller til Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen.

På grundlag af oplysninger fra Direktoratet for Kriminalforsorgen kan det imidlertid skønsmæssigt lægges til grund, at direktoratet årligt behandler 4-5.000 klagesager, hvortil kommer ca. 10.000 afgørelser, som træffes af direktoratet som 1. instans.

Klagesagerne omfatter især spørgsmål vedrørende udsættelse med straffuldbyrdelsen, valget af afsoningsinstitution, udgang, strafafbrydelse, prøveløsladelse samt inddrivelse af bøder og sagsomkostninger.

45.2.6.2. Direktoratet for Kriminalforsorgen udarbejder årligt oversigter vedrørende udviklingen i kriminalforsorgens ombudsmandssager.

Den seneste oversigt er udarbejdet den 22. november 1988 på grundlag af kriminalforsorgens ombudsmandssager i 1987. Af denne oversigt fremgår bl.a. følgende:

Udviklingen.

Oversigt over udviklingen i antallet af samtlige afsluttede ombudsmandssager samt de sager, der vedrører kriminalforsorgen:

	Samtlige behandlede ombudsmandssager	Heraf vedrørende kriminalforsorgen
1960-64	171	9 %
1965-69	345	5 % årligt
1970-74	537	5 % gnsntl
1975	797	10%
1976	742	15%
1977	779	14%
1978	712	6 %
1979	730	6 %
1980	608	7 %
1981	593	5 %
1982	569	7 %
1983	597	6 %
1984	673	7 %
1985	617	7 %
1986	681	5 %
1987	864	5 %

Kritik og ***henstillinger*** *mv.*

Oversigt over sager, der har givet anledning til kritik eller henstillinger:

År	Ialt (100 %)	Kritik og evt. henstilling mv.	Henstilling mv. alene	Hverken kritik eller henstilling mv.
		Samtlige sager		
1977	779	**16%**	12%	72%
1978	712	**14%**	11 %	75 %
1979	730	**10%**	10%	80%
1980	608	19%	10%	71 %
1981	593	**14%**	9%	77%
1982	569	**13 %**	10%	77%
1983	597	**12%**	9%	79%
1984	673	**10%**	9%	79%
1985	617	**12%**	7%	80%
1986	681	**8%**	8%	85%
1987	864	**9%**	5 %	86%
		Vedrørende kriminalforsorgen		
1977	108	27%	9%	64%
1978	45	20%	6%	74%
1979	44	6%	11 %	83 %
1980	42	5%	7%	88%
1981	32	3 %	6%	91 %
1982	41	7%	7%	86%
1983	34	12%	6%	82%
1984	51	3 %	5%	90%
1985	45	4%	4%	91 %
1986	36	0	0	100%
1987	42	5%	2%	93%

Kort gennemgang af de sager, hvor Kriminalforsorgen var involveret i 1987.

Af de 42 sager vedrørende Kriminalforsorgen angik 3 sager generelle spørgsmål. 36 sager angik afgørelser og heraf 21 sager afgørelser vedrørende benådning, prøveløsladelse eller udgang. 15 sager angik afgørelser vedrørende andre spørgsmål end de nævnte, herunder spørgsmål vedrørende udsættelse med afsoning, afsoningssted eller personalespørgsmål.

De resterende 3 sager angik sagsbehandlingsspørgsmål herunder sagsbehandlingstiden. 3 sager angik sagsbehandlingstiden i henholdsvis statsfængsler (2 sager) og arresthuse (1 sag).

45.3. Straffelovrådets overvejelser.

Efter udarbejdelsen af kommissoriet for nærværende arbejdsgruppe har Straffelovrådet behandlet spørgsmålet om klageadgang i forbindelse med udarbejdelsen af betænkning nr. 1099/1987 om strafferammer og prøveløsladelse. I forbindelse med et subsidiært forslag til ændrede regler om prøveløsladelse har et mindretal i Straffelovrådet foreslået, at afslag på prøveløsladelse skal kunne indbringes for domstolene til prøvelse. Mindretallet har i betænkningen understreget, at dette forslag om domstolsprøvelse ikke må forstås således, at man herved har ønsket at foregribe en stillingtagen til spørgsmålet om, hvorvidt man på straffuldbyrdelsens område bør oprette et særligt klagenævn til at afgøre visse klagesager.

På baggrund af Straffelovrådets betænkning fremsatte justitsministeren den 18. december 1987 forslag til lov om ændring af borgerlig straffelov (prøveløsladelse og vold mv.). Lovforslaget byggede i det væsentlige på mindretallets subsidiære forslag og indeholdt bl.a. den af mindretallet foreslåede bestemmelse om domstolskontrol med afslag på ordinær prøveløsladelse efter straffelovens § 38, stk. 1. Lovforslaget bortfaldt ved udgangen af folketingssamlingen 1987-88.

45.4. Arbejdsgruppens overvejelser.

45.4.1. Den ***nuværende adgang til at påklage afgørelser,*** som træffes af kriminalforsorgen i forbindelse med straffuldbyrdelse, bygger på en traditionel forvaltningsretlig rekurs, dvs. en adgang til at indbringe sagen for en overordnet myndighed inden for samme forvaltningsgren. Afgørelser, der træffes af de lokale kriminalforsorgsmyndigheder, kan således indbringes for Direktoratet for Kriminalforsorgen, der træffer den endelige administrative afgørelse. Til dette klagesystem kommer den almindelige adgang til at indbringe en sag for Folketingets Ombudsmand og til i medfør afgrundlovens § 63 at indbringe sagen for domstolene.

Arbejdsgruppen foreslår, at denne almindelige administrative praksis præciseres i en særlig lov om fuldbyrdelse af straf mv. Arbejdsgruppens flertal foreslår samtidig, at klage over en afgørelse i almindelighed skal indgives inden 2 måneder efter, at den dømte har fået meddelelse om afgørelsen. Et mindretal (Birgitte Vestberg og Jørgen Langkilde) foreslår klagefristen fastsat til 14 dage. Et andet mindretal (Søren Søltoft Madsen) finder det ubegrundet og betænkeligt at fastsætte en så kort klagefrist som to måneder. Idet der henvises til begrundelsen i mindretalsudtalelsen i kapitel 44 om fristen for fremsættelse af erstatningskrav, foreslår dette mindretal, at også fristen for klage til justitsministeren fastsættes til 1 år, svarende til klagefristen i ombudsmandsloven.

Arbejdsgruppen foreslår det endvidere præciseret, at en klage kun har opsættende virkning, hvis dette særskilt bestemmes af den, som har truffet afgørelsen, eller af justitsministeren (Direktoratet for Kriminalforsorgen). Endelig foreslår arbejdsgruppen en bemyndigelsesbestemmelse for justitsministeren til fastsættelse af nærmere regler om klagevejledning og om behandlingen af klagesager.

Særlig for så vidt angår klagevejledning til indsatte skal arbejdsgruppen bemærke, at en generel orientering og klagevejledning til en indsat i praksis kan synes mere hensigtsmæssig end en forpligtelse for en afsoningsinstitution til konkret klagevejledning i forbindelse med hver eneste af de mange afgørelser, der træffes under et afsoningsforløb. Ved afgørelser af væsentlig betydning for afsoningsforløbet bør der dog fortsat gives konkret klagevejledning i overensstemmelse med reglerne i forvaltningsloven.

45.4.2. Vedrørende spørgsmålet om at *udbygge den eksisterende klageordning* skal arbejdsgruppen først bemærke, at det er den overvejende opfattelse i arbejdsgruppen, at de foreliggende oplysninger om behandlingen af klagesager i kriminalforsorgen ikke i sig selv giver grundlag for at antage, at der ikke under den gældende ordning gives klagesagerne en grundig og rigtig sagsbehandling. Denne opfattelse støttes navnlig af, at kun ganske få af de mange sager, som er indbragt for Folketingets Ombudsmand, har givet anledning til kritik eller henstillinger. I forbindelse med denne vurdering af det nuværende klagesystem skal arbejdsgruppen endvidere pege på, at gennemførelsen af forvaltningsprocesreformen pr. 1. januar 1987 i sig selv må antages at øge retssikkerheden for de indsatte i forbindelse med kriminalforsorgens behandling af klagesager. Endvidere finder arbejdsgruppen det rigtigt at nævne, at den igangværende forbedring af grund- og efteruddannelsen af kriminalforsorgens personale også vil kunne bidrage til yderligere forbedring af afgørelserne både med hensyn til den formelle fremgangsmåde ved afgørelserne og til disses materielle indhold.

Baggrunden for overvejelserne om en udbygning af det gældende klagesystem i kriminalforsorgen må herefter især ses som en følge af den mere principielle opfattelse, at kriminalforsorgen træffer afgørelser af så indgribende karakter for enkeltpersoner, at disse bør have adgang til at indbringe sagen til prøvelse hos en myndighed uden for kriminalforsorgen. En sådan opfattelse er i overensstemmelse med den tendens, der i de senere år har været i retning af at indføre særlige retssikkerhedsgarantier på områder, hvor afgørelserne har særligt indgribende betydning. Som eksempel på et sådant retsområde kan henvises til de særlige klageregler, som er gennemført i udlændingelovgivningen vedrørende flygtninge og vedrørende familiesammenføringer.

Til støtte for den opfattelse, at der bør etableres en særlig klageadgang med hensyn til særligt indgribende afgørelser, kan endvidere anføres, at en sådan klageadgang vil kunne bevirke en generel styrkelse af tilliden til de afgørelser, som træffes af kriminalforsorgen, ligesom dette, at man har mulighed for at klage til en instans uden for det sædvanlige kriminalforsorgsmæssige system, kan medvirke til, at de indsatte lettere forstår eller i al fald accepterer også afgørelser, som går dem imod.

Arbejdsgruppen kan på den anførte baggrund tiltræde, at der indføres en særlig klageadgang med hensyn til særligt indgribende afgørelser truffet af kriminalforsorgen.

45.4.3. For arbejdsgruppen opstår herefter navnlig 2 spørgsmål. For det første at udpege de afgørelser, som er af en sådan indgribende karakter, at der ud fra de nævnte retssikkerhedsmæssige synspunkter findes grundlag for at inddrage afgørelserne under den udvidede klageadgang. For det andet udpegningen af den myndighed, der som særlig klageinstans skal kunne behandle de pågældende afgørelser.

45.4.3.1. Vedrørende den ***nærmere afgrænsning*** af de afgørelser, som skal omfattes af den særlige klageadgang, har Straffelovrådet i arbejdsgruppens kommissorium som ovenfor nævnt peget på visse afgørelsestyper, hvor spørgsmålet om klageadgang især bør drøftes. Foruden de spørgsmål vedrørende prøveløsladelse, som er drøftet i Straffelovrådet, har Straffelovrådet i kommissoriet peget på afgørelser om nægtelse af udgang, beslutning om overførsel fra åben til lukket anstalt eller om nægtelse af overførelse fra lukket til åben anstalt.

Arbejdsgruppen har foretaget en gennemgang af samtlige afgørelsestyper med henblik på at vurdere, i hvilket omfang de enkelte afgørelsestyper kan siges at være så indgribende, at der ud fra de ovenfor anførte synspunkter kan være et særligt behov for at indføre en klagemulighed uden for det kriminalforsorgsmæssige system. På grundlag af denne gennemgang og på baggrund af straffelovens regler om domstolskompetence ved vilkårsovertrædelse ved betingede domme og ved ændring eller ophævelse af dom til forvaring er det arbejdsgruppens opfattelse, at afgørelser af den nævnte type i øvrigt alene træffes i forbindelse med selve fuldbyrdelsen af fængselsstraf, herunder forvandlingsstraf, og forvaring samt i forbindelse med nægtelse af erstatning for uforskyldte indgreb under fuldbyrdelse af straf mv. Arbejdsgruppen finder således ikke grundlag for i øvrigt at foreslå indførelse af en særlig klageadgang ved afgørelser, der træffes i forbindelse med fuldbyrdelse af betinget dom eller bødestraf. Særligt vedrørende afgørelser i forbindelse med fuldbyrdelse af bødestraf skal arbejdsgruppen erindre om, at det som nævnt i afsnit V falder uden for arbejdsgruppens kommissorium af stille forslag om, hvornår en forvandlingsstraf skal træde i stedet for en bøde.

Vedrørende afgørelser, der træffes af kriminalforsorgen i forbindelse med fuldbyrdelsen af frihedsstraf og forvaring, er det arbejdsgruppens opfattelse, at der i det væsentlige alene er tilstrækkeligt grundlag for indførelse af den særlige klageadgang ved særligt indgribende afgørelser vedrørende ***udstrækningen eller*** *intensiteten af frihedsberøvelsen.*

Ved den nærmere afgrænsning af de pågældende afgørelser vil det efter arbejdsgruppens opfattelse endvidere kunne være hensigtsmæssigt at tage udgangspunkt i den forventning, som man ud fra lovens regler og administrative forskrifter kan have til forløbet af frihedsstraffens fuldbyrdelse. Navnlig hvor en afgørelse af den anførte indgribende karakter tillige indebærer en fravigelse af en hovedregel eller et almindeligt udgangspunkt, kan der efter arbejdsgruppens opfattelse være anledning til at overveje en udvidelse af klageadgangen.

Med dette udgangspunkt har arbejdsgruppen som nævnt gennemgået de afgørelsestyper, der kan forventes i forbindelse med fuldbyrdelsen af en friheds-

straf. For hver enkelt afgørelsestypes vedkommende har arbejdsgruppen nærmere vurderet, hvad der kan betragtes som en normal påregnelig afgørelse ud fra navnlig de regler, som arbejdsgruppen foreslår medtaget i en særlig lov om fuldbyrdelse af straf mv. For så vidt angår de afgørelser, der herefter kan betragtes som atypiske i forhold til et normalt straf fuldbyrdelses forløb, har arbejdsgruppen overvejet, hvorvidt den pågældende afgørelsestype vedrører spørgsmål af en sådan indgribende karakter, at afgørelsen bør omfattes af den særlige klageadgang til en myndighed uden for kriminalforsorgen.

På baggrund af disse overvejelser foreslår arbejdsgruppen følgende afgørelser omfattet af den udvidede adgang til klage over afgørelser truffet af kriminalforsorgsmyndighederne:

1) straffetidsberegning, medmindre klagen helt eller delvis er begrundet i uenighed om straffedommens fortolkning, jf. retsplejelovens § 998.

2) en afgørelse efter § 21, stk. 3, nr. 1 eller 2, om fuldbyrdelse af fængselsstraf i arresthus,

3) en afgørelse efter § 22, stk. 3, om fuldbyrdelse af fængselsstraf i lukket fængsel,

4) en afgørelse efter § 24, stk. 1, om nægtelse af overførsel fra lukket til åbent fængsel, hvis
a) der er forløbet 6 måneder fra indsættelsen i det lukkede fængsel,
b) der er forløbet halvdelen af straffetiden,
c) der resterer mere end 60 dage af straffetiden, og
d) den indsatte har tilladelse til uledsaget udgang,

5) en afgørelse efter § 25, stk. 3, om overførsel fra åbent til lukket fængsel,

6) en afgørelse efter § 26, nr. 3, om overførsel mellem ensartede afsoningsinstitutioner,

7) en afgørelse efter § 27, stk. 1, om nægtelse af overførsel fra arresthus til fængsel, hvis
a) der er forløbet 6 måneder fra indsættelsen i arresthus, og
b) der resterer mere end 60 dage af straffetiden,

8) en afgørelse efter § 28, stk. 1, nr. 1 og 2, eller efter § 28, stk. 3, jf. § 25, stk. 3, om overførsel fra fængsel til arresthus,

9) en afgørelse efter § 44 om nægtelse af tilladelse til uledsaget udgang, hvis
a) der er forløbet 6 måneder fra indsættelsen uden nogen uledsaget udgang eller 6 måneder fra seneste uledsagede udgang, og
b) der er forløbet halvdelen af straffetiden,

10) en afgørelse efter § 49 om nægtelse af tilladelse til besøg af nære pårørende eller lignende nærstående, hvis nægtelsen omfatter en sammenhængende periode på mere end 8 uger,

11) en afgørelse efter § 51, om tilbageholdelse af et brev,

12) en afgørelse efter § 58 om udelukkelse fra fællesskab, såfremt udelukkelsen omfatter en sammenhængende periode på mere end 4 uger,

13) en afgørelse efter § 61 om hensættelse i sikringscelle, såfremt hensættelsen omfatter en sammenhængende periode på mere end 1 døgn,

14) en afgørelse efter § 62 om disciplinærstraf i form af strafcelle i mere end 7 dage,

15) en afgørelse efter § 67 om konfiskation af værdier over 1000 kr.,

16) en afgørelse efter § 69 om indeholdelse af erstatningsbeløb over 1000 kr.,

17) en afgørelse efter § 75 om nægtelse af ordinær prøveløsladelse i henhold til straffelovens § 38, stk. 1,

18) en afgørelse efter § 82, stk. 4, om genindsættelse af en prøveløsladt til udstå-else af reststraffen i henhold til straffelovens § 40, stk. 2, eller 3, eller

19) en afgørelse efter § 104 om nægtelse af erstatning i anledning af indgreb under fuldbyrdelsen af straf mv.

Et mindretal (Jørgen Langkilde og Birgitte Vestberg) finder, at den udvidede klageadgang af ressourcemæssige grunde bør begrænses til anbringelse i lukket fængsel efter reglen i § 22, stk. 3, nægtelse af prøveløsladelse, genindsættelse samt til fratagelse af allerede erhvervede goder (udgang - åbent fængsel etc.) og til afgørelser af pønal karakter.

Disse medlemmer kan alene tilslutte sig ovenstående opregning og dermed lovforslagets § 107 i følgende omfang:

nr. 1, nr. 3, nr. 5, nr. 8 for så vidt angår § 28, stk. 1, nr. 1 og stk. 3 samt nr. 10 - nr. 19.

Et andet mindretal (Lisbeth Victor Hansen og Søren Søltoft Madsen) finder, at den udvidede klageadgang tillige bør omfatte en afgørelse efter § 36, stk. 2, om forbud mod offentliggørelse af bestemte artikler i et informationsblad udgivet af de indsatte.

45.4.3.2. Indførelse af nævn eller udvidelse af domstolskontrollen.

Ved valget af den myndighed, der uafhængig af kriminalforsorgen skal behandle de klagesager, som arbejdsgruppen finder bør inddrages under det udvidede klagesystem, skal der i første række tages stilling til, om man bør foretrække en udbygning af det administrative klagesystem eller en indførelse af en udvidet domstolskontrol med afgørelser, som træffes efter straffedommen.

45.4.3.2.1. En *udbygning af det administrative klagesystem* kan reelt kun tænkes gennemført i form af indførelsen af et særligt klagenævn. Dette skyldes, at en yderligere klagemulighed inden for Justitsministeriets område dels næppe fuldt ud vil opfylde den principielle retssikkerhedsmæssige begrundelse for den udvidede klageadgang, dels ikke ville være i overensstemmelse med nyere opfattelse af departementer som overordnet planlæggende myndigheder, der skal forestå

den centrale ledelse af et ministerområde gennem generelle afgørelser, men ikke skal træffe afgørelser i konkrete sager.

Til støtte for indførelse af et klagenævn er under arbejdsgruppens drøftelser særligt fremhævet, at det er ønskeligt, at afgørelser vedrørende fuldbyrdelse af straf efterprøves af personer med særlig kriminalforsorgsmæssig indsigt, og at en sådan indsigt kunne sikres i et nævn gennem dettes særlige sammensætning. Det er endvidere fremhævet, at man gennem indførelsen af et landsdækkende nævn må antages at have bedre mulighed for at sikre en ensartet behandling af sager fra sammenlignelige afsoningsinstitutioner end gennem en domstolskontrol udøvet af forskellige byretter. Det er endelig anført, at den hurtige sagsbehandling, som findes ønskelig og nødvendig ved afgørelser inden for straffuldbyrdelsens område, må kunne gennemføres ved et nævn.

Vedrørende sammensætningen af et eventuelt klagenævn har der under arbejdsgruppens drøftelser været peget på, at nævnets formand bør være dommer, og at nævnet i øvrigt bør sammensættes af repræsentanter for kriminalforsorgen og af advokater med stor erfaring som forsvarere i straffesager eller andre repræsentanter for de indsatte.

45.4.3.2.2. Til støtte for en *udvidelse af domstolskontrollen* med afgørelser truffet efter straffedommen er der under arbejdsgruppens drøftelser blevet henvist til, at man i domstolene har et allerede etableret system, som er vant til at træffe eller efterprøve afgørelser af meget indgribende karakter. I denne forbindelse er det særligt blevet fremhævet, at hovedparten af de afgørelser, som arbejdsgruppen ud fra principielle retssikkerhedsmæssige betragtninger finder bør undergives et udvidet klagesystem, alle har det fællestræk, at de vedrører varigheden eller intensiteten af en frihedsberøvelse. Behandlingen af sådanne sager er et helt centralt domstolsanliggende, således som det bl.a. fremgår afgrundlovens § 71, stk. 6, og en domstolskontrol vil yderligere have den fordel, at domstolene får større samlet indflydelse på afgørelsen i en straffesag. Det er også fremhævet, at de omhandlede afgørelser i vidt omfang træffes på grundlag af en vurdering af risikoen for, at den dømte skal begå ny kriminalitet eller på anden måde misbruge en tilladelse eller en lempeligere afsoningsform. Foretagelsen af sådanne vurderinger er et velkendt område for domstolene.

Også ved en udvidelse af klageadgangen gennem en øget domstolskontrol vil det være muligt at inddrage den nødvendige kriminalforsorgsmæssige indsigt i grundlaget for afgørelsen. Sagerne vil kunne indbringes for domstolene af Direktoratet for Kriminalforsorgen, og medarbejdere i direktoratet vil sammen med den dømte og dennes forsvarer kunne give møde i retten, således at rettens afgørelse kan træffes efter en egentlig partsprocedure.

Under arbejdsgruppens drøftelser er der til fordel for en domstolsordning endvidere peget på, at domstolene udgør et decentralt system, således at afgørelserne, som i et vist omfang vil kunne forudsætte afhøringer mv., vil kunne afgøres lokalt og altså i nærheden af den institution, hvor den indsatte opholder sig. En domstolsordning må således også antages at være billigere end en nævnsordning. Den fornødne ensartethed i domstolenes afgørelser vil kunne opnås gen-

nem adgangen til at indbringe byrettens afgørelser for landsretterne og eventuelt Højesteret.

Særligt vedrørende spørgsmålet om en tilstrækkelig hurtig sagsbehandling er det anført, at domstolene berammer og behandler indbragte sager med fornøden hensyntagen til sagernes karakter, og at der derfor intet grundlag er for at antage, at en domstolsordning ikke vil medføre den fornødne hurtige sagsbehandling. Det må tværtimod antages, at den lokale byret i særligt hastende sager vil have bedre mulighed for hurtig berammelse end et nævn, der i praksis nødvendigvis i almindelighed kun vil kunne mødes på tidspunkter, der har været fastlagt i nogen tid forud.

Til støtte for en domstolsordning er det endelig anført, at det i givet fald må være Direktoratet for Kriminalforsorgens afgørelser, som indbringes for domstolene, jf. herved bestemmelsen i udlændingelovens § 52, om domstolsprøvelse af Justitsministeriets afgørelser vedrørende familiesammenføring. Ved en sådan ordning vil Justitsministeriet som den øverste administrative klageinstans fortsat - og under det ansvar, som påhviler en minister - kunne forestå praksisdannelsen på kriminalforsorgens område. Henlæggelsen af den øverste administrative kompetence til et nævn uden for Justitsministeriets område vil dels kunne vanskeliggøre den administrative styring af kriminalforsorgens område, dels indebære en væsentlig indskrænkning af det ansvar, som i disse sager for tiden påhviler justitsministeren overfor Folketinget.

45.4.4. *Sammenfattende* er det herefter arbejdsgruppens opfattelse, at den foreslåede udvidelse af adgangen til at påklage afgørelser, der træffes af kriminalforsorgen under straffuldbyrdelsen, skal gennemføres på den måde, at de pågældende afgørelser skal kunne indbringes for domstolene. Det er i forbindelse hermed afgørende for enkelte af arbejdsgruppens medlemmer udtrykkeligt at understrege, at en forudsætning for deres tilslutning til en domstolskontrol er en berammelse og behandling af sagerne, der sikrer en hurtig afgørelse under skyldig hensyntagen til sagernes karakter.

Et mindretal (Lisbeth Victor Hansen) finder, at der bør indføres et særligt klagenævn. Mindretallet lægger særlig vægt på, at et nævn, der fungerer som anført i den nedennævnte skitse (pkt. 45.4.6.), vil kunne gennemføre sagerne mere smidigt, herunder hurtigere, idet omfang hensynet til sagernes karakter tilsiger hurtighed, og at nævnsbehandling i højere grad end domstolsbehandling vil medføre de vedrørende klageordning under pkt. 45.4.2. anførte fordele.

I det følgende afsnit redegøres nærmere for de regler mv., som arbejdsgruppen flertal foreslår vedrørende domstolskontrol.

Under henvisning til, at Straffelovrådet i arbejdsgruppens kommissorium udtrykkeligt har anmodet arbejdsgruppen om at tage stilling til, hvordan en nævnsordning i givet fald bør udformes, har arbejdsgruppen endvidere nedenfor skitseret, hvordan en nævnsordning i givet fald ville kunne udformes efter arbejdsgruppens opfattelse.

45.4.5. Arbejdsgruppens forslag til domstolsprøvelse.

Arbejdsgruppens forslag til domstolsprøvelse bygger lovteknisk på den tilsvarende adgang til at indbringe visse administrative afgørelser efter udlændingeloven for domstolene, jf. udlændingelovens § 52.

Arbejdsgruppen foreslår som ovenfor nævnt, at kun endelige administrative afgørelser skal kunne kræves indbragt for domstolene. Arbejdsgruppen foreslår endvidere, at der fastsættes en frist på 14 dage til indbringelse af afgørelsen, ligesom der fastsættes en frist på 6 måneder for ny indbringelse af det samme spørgsmål, jf. herved straffelovens § 72.

Et mindretal (Lisbeth Victor Hansen) finder, at fristen for afgørelsens indbringelse bør fastsættes til 2 måneder. Et andet mindretal (Søren Søltoft Madsen) kan ikke tiltræde, at der fastsættes en så kort frist som 14 dage for indbringelse for retten. Idet der henvises til begrundelsen i mindretalsudtalelsen i kapitel 44 om fristen for fremsættelse af erstatningskrav, foreslår dette mindretal, at også fristen for fremsættelse af krav om domstolsprøvelse fastsættes til 1 år, svarende til klagefristen i ombudsmandsloven.

Indbringelse af afgørelsen kan ske ved henvendelse til den pågældende byret, jf. herved § 52 i arbejdsgruppens udkast til forslag til lov om fuldbyrdelse af straf rav., hvorefter indsatte har adgang til ukontrolleret brevveksling med bl.a. domstolene. Indbringelse af sagen for domstolene bør imidlertid efter arbejdsgruppens opfattelse endvidere kunne ske ved henvendelse til personale på den lokale afsoningsinstitution eller til Direktoratet for Kriminalforsorgen. De pågældende myndigheder vil da have pligt til at videreindbringe sagen for domstolene. De nærmere regler vedrørende indbringelse af sagen for domstolene ved henvendelse til kriminalforsorgsmyndighederne forudsættes fastlagt i administrative forskrifter.

Arbejdsgruppen foreslår, at den domstol, der skal behandle klagen, er byretten i den retskreds, hvor institutionen er beliggende. Særligt vedrørende klager over straffetidsberegningen foreslår arbejdsgruppen dog, at sådanne sager fortsat skal behandles af den ret, der har.afsagt dom i sagen i første instans, såfremt klagen helt eller delvis skyldes uenighed om straffedommens fortolkning, jf. herved retsplejelovens § 998.

Arbejdsgruppen finder, at hensynet til kriminalforsorgens sikkerheds- og ordensmæssige virksomhed taler imod, at indbringelse af en afgørelse for domstolene i almindelighed tillægges opsættende virkning. Arbejdsgruppen foreslår derfor, at indbringelse af afgørelsen for domstolene alene skal tillægges opsættende virkning, når dette bestemmes afretten ved særskilt afgørelse, eller når Direktoratet for Kriminalforsorgen træffer bestemmelse herom. I forbindelse hermed forudsætter arbejdsgruppen, at Direktoratet for Kriminalforsorgen ex officio nøje overvejer i hvert enkelt tilfælde, om klagen kan tillægges opsættende virkning, uden at dette tilsidesætter afgørende hensyn til kriminalforsorgens sikkerheds- og ordensmæssige virksomhed. For så vidt angår de tilfælde, hvor domstolsprøvelsen får karakter af en efterfølgende prøvelse, skal arbejdsgruppen henlede opmærksomheden på §§ 102 og 103 i arbejdsgruppens udkast til forslag til lov om fuldbyrdelse af straf mv., hvorefter den indsatte kan kræve er-

statning i anledning af uforskyldte indgreb under fuldbyrdelsen af fængselsstraffen.

Arbejdsgruppen foreslår, at sagerne indbringes for retten af Direktoratet for Kriminalforsorgen, der skal fremsende sagens akter med oplysning om den påklagede afgørelse, en kort redegørelse for de omstændigheder, der påberåbes, samt sagens bevisligheder. Den indsatte skal have direktoratets redegørelse forelagt og adgang til at kommentere direktoratets begrundelse for afgørelsen.

Arbejdsgruppen foreslår endvidere, at retten selv skal drage omsorg for sagens oplysning og træffe bestemmelse om afhøring af den indsatte og andre, om tilvejebringelse af bevismidler i øvrigt og om, hvorvidt sagen skal behandles mundtligt. Det er således forudsat, at retten selv bestemmer, om den kan træffe afgørelse umiddelbart på grundlag af det foreliggende skriftlige materiale, eller om afgørelse forudsætter, at sagen skal behandles mundtligt.

Efter arbejdsgruppens opfattelse skal retten have adgang til at beskikke en advokat for den indsatte, når retten finder dette fornødent.

Vedrørende omkostningerne ved sagens behandling for domstolene bør det efter arbejdsgruppens opfattelse være hovedreglen, at ingen af parterne skal betale sagsomkostninger til den anden part. Arbejdsgruppen finder imidlertid, at der bør være adgang til helt ekstraordinært at pålægge den indsatte helt eller delvis at betale sagsomkostninger, når indbringelsen for retten findes åbenbart urimelig.

Arbejdsgruppen foreslår, at rettens afgørelse træffes ved kendelse, der skal begrundes, jf. retsplejelovens § 218. Rettens kendelse skal kunne påkæres til landsretten efter reglerne i retsplejelovens kapitel 37 om kære. Afgørelse i kæresager træffes normalt på det indkomne skriftlige grundlag, men landsretten kan efter retsplejelovens § 398, stk. 2, bestemme, at der skal foretages mundtlig forhandling.

45.4.6. Arbejdsgruppens skitse til en eventuel nævnsordning.

Arbejdsgruppen har udarbejdet følgende skitse til en eventuel nævnsordning:

> §7. Der oprettes et.... nævn bestående af 3 medlemmer og et tilsvarende antal suppleanter. Formanden og dennes suppleant, der skal være dommere, udpeges af justitsministeren, der også beskikker de øvrige medlemmer samt disses suppleanter, heraf et medlem beskikket efter indstilling fra Advokatrådet.
> *Stk. 2.* Beskikkelserne gælder for en periode på 4 år. Genbeskikkelse kan finde sted.
>
> § *2.* For ....nævnet kan indbringes klager over afgørelser, som .... har truffet om følgende spørgsmål: ....
> *Stk. 2.* Klage skal indgives til nævnet senest 14 dage efter, at.... har truffet afgørelse.
> *Stk. 3.* Klage til nævnet har ikke opsættende virkning, medmindre nævnet træffer bestemmelse herom.

Stk. 4. Såfremt klagen efter det foreliggende findes åbenbart grundløs, kan nævnets formand afgøre, sagen, hvis denne vedrører ....

§ *3.* Indbringes en afgørelse for ....nævnet, fremsender .... sagens akter til nævnet med oplysning om den påklagede afgørelse. Nævnet drager i øvrigt selv omsorg for sagens oplysning og træffer bestemmelse om tilvejebringelse af eventuelle yderligere bevisligheder.

§ *4.*1 særlige tilfælde, hvor det skønnes fornødent, kan ....nævnet beskikke en advokat for klageren, medmindre denne selv har antaget en sådan.
Stk. 2. Klageren og dennes advokat skal i overensstemmelse med reglerne i loven om offentlighed i forvaltningen have lejlighed til at gøre sig bekendt med det materiale, der indgår i sagen, og til at udtale sig herom.

§ 5. Nævnet kan bestemme, at klageren skal have ret til mundtligt at forelægge sin sag for nævnet.
Stk. 2. Nævnets afgørelser træffes ved stemmeflerhed. I tilfælde af stemmelighed skal det resultat, som er gunstigst for den pågældende klager, være gældende. Afgørelsen skal træffes snarest muligt. Afgørelsen skal være ledsaget af en begrundelse.
Stk. 3. Nævnets afgørelser er endelige.
Stk. 4. Justitsministeren fastsætter .... nævnets forretningsorden.

§ *6.* Har ....nævnet truffet afgørelse om ...., kan spørgsmålet herom først på ny forlanges prøvet i nævnet, når der er forløbet 6 måneder efter nævnets afgørelse.

§ 7. Om salær og godtgørelse for udlæg til advokater, der beskikkes efter § 4, gælder samme regler som i tilfælde, hvor der er meddelt fri proces, jf. retsplejelovens kapitel 31.

AFSNIT IX

ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER

Kapitel 46. Økonomiske og administrative konsekvenser af arbejdsgruppens forslag.

46.1. Det er arbejdsgruppens vurdering, at arbejdsgruppens forslag ikke vil medføre økonomiske eller administrative konsekvenser af betydning bortset fra forslagene om ophævelse af indsattes pligt til at betale afsoningsomkostninger og om udvidelse af adgangen til at påklage afgørelser truffet af kriminalforsorgsmyndighederne.

46.2. Som der nærmere er redegjort for i kapitel 9 vil en ophævelse af indsattes pligt til at betale afsoningsomkostninger indebære årlige mindreindtægter på ca. 8-10 mill.kr. Samtidig vil en ophævelse af ordningen imidlertid indebære en væsentlig administrativ lettelse navnlig for politiet. Som der ligeledes er redegjort nærmere for i kapitel 9, har arbejdsgruppen subsidiært peget på muligheden for efter en konkret vurdering at træffe afgørelse om betaling af afsoningsomkostninger i forbindelse med selve straffedommen eller for at indføre hjemmel i straffeloven eller i færdselsloven til idømmelse af bøder ved siden af ubetinget frihedsstraf fx for kørsel efter indtagelse af spiritus. De påpegede muligheder tilsigter navnlig at undgå en nedsættelse af den samlede strafferetlige sanktion over for spiritusbilister, der er i stand til at betale afsoningsomkostningerne, men vil samtidig kunne indebære, at forslaget om ophævelse af betalingspligten for afsoningsomkostninger vil kunne gennemføres uden samlede budgetmæssige konsekvenser af betydning.

46.3. Arbejdsgruppen finder det ikke muligt præcist at bestemme de administrative og økonomiske konsekvenser af arbejdsgruppens forslag om udvidelse af adgangen til at påklage afgørelser truffet af kriminalforsorgsmyndighederne. På grundlag af oplysninger fra Justitsministeriet vil det imidlertid kunne lægges til grund, at arbejdsgruppens forslag vil indebære domstolsprøvelse i ca. 850 sager årligt. Denne vurdering er forbundet med stor usikkerhed.

For kriminalforsorgen vil den udvidede klageordning især indebære et betydeligt merarbejde for Direktoratet for Kriminalforsorgen, der efter arbejdsgruppens forslag skal indbringe og eventuelt give møde i sagerne. Hertil kommer imidlertid transport og eventuel bevogtning af indsatte i det omfang, som sagerne efter rettens bestemmelse ikke kan afgøres på skriftligt grundlag.

For domstolene vil den udvidede klageadgang især indebære merarbejde for byretterne i de retskredse, hvor kriminalforsorgens institutioner og navnlig lukkede institutioner er beliggende, samt for landsretterne.

Hertil kommer udgifter til salærer til beskikkede advokater.

På grundlag af oplysninger fra Justitsministeriet skønner arbejdsgruppen, at forslaget alene til sagernes behandling for byretten vil medføre årlige merudgifter på ca. 5 mill.kr. og et årligt personaleforbrug på ca. 12 årsværk. Arbejdsgruppen skal på ny understrege den store usikkerhed, der er knyttet til anvendelsen i praksis af de foreslåede udvidede klageregler og dermed til belastningen af kri-

minalforsorgen og domstolene. Særligt med henblik på sagernes behandling i landsretten bør det efter arbejdsgruppens opfattelse overvejes at lade spørgsmålet om, i hvilket omfang de nævnte områder bør tilføres yderligere ressourcer, bero på en vurdering af den faktiske belastning efter reglernes ikrafttrædelse. Arbejdsgruppen skal erindre om, at forslaget om udvidelse af klageordningen i alt væsentligt er principielt begrundet i sagernes karakter. På denne baggrund og under hensyn til de besparelser og afskedigelser, der for tiden gennemføres og overvejes inden for kriminalforsorgen og ved domstolene, synes det ikke velbegrundet at tilvejebringe de nødvendige ressourcer gennem tilsvarende yderligere forringelser inden for disse områder.

Arbejdsgruppen skal derfor afslutningsvis bemærke, at forslaget om udvidelse af klageadgangen lovteknisk er udarbejdet således, at en eventuel senere beslutning om at undlade, begrænse eller udskyde forslaget om den udvidede klageadgang alene vil gøre det nødvendigt i arbejdsgruppens udkast til forslag til lov om fuldbyrdelse af straf mv. at udtage eller ændre bestemmelserne i §§ 107-113, mens det ikke vil være nødvendigt at foretage konsekvensændringer i udkastet i øvrigt.