

## Løsladelse mod kaution ("bail") i U.S.A.

Af politimester JØRGEN SMITH

### 1. *Historie.*

Løsladelse mod kaution — „release on bail“ — spiller en meget stor rolle for kriminalitetsbekæmpelsen i U. S. A. Oprindeligt tænkt som et middel mod langvarige, sundhedsfarlige og bekostelige frihedsberøvelser under straffesagers behandling har bail-systemet udviklet sig til at lægge tunge byrder på fattige småforbrydere samtidig med, at det hæmmer bekæmpelsen af den grovere kriminalitet, der til tider er organiseret af indflydelsesrige og pengestærke sammenslutninger.

Bail-instituttets oprindelse og ældste historie fortaber sig i det dunkle<sup>1</sup>). Af nogle antages det udviklet af angelsaksisk krigsrets regler om gidsler, af andre sættes det i forbindelse med de ældste germanske regler om inddrivelse af gæld. Omkring år 1000 havde systemet fået en nogenlunde fast udformning i England. Det påhvilede Sheriff'erne, de embedsmænd, der repræsenterede kongemagten i landets grevskaber, at arrestere forbrydere og at sikre deres nærværelse til sagernes afslutning. Midlerne til at gennemføre dette var ofte meget små. Fængsler fandtes ikke, kun usle fangehuller i landets borge. Sheriff'ens mulighed for at opfylde sin pligt bestod ofte i, at han kunne få en borgherre til at påtage sig ansvaret for fangens tilstedeværelse. Ud af dette udviklede sig, at fanger fik mulighed for at blive udleveret til personer, som de selv foreslog („jailors of the accused's own choosing“), venner og bekendte, når disse påtog sig at indestå for deres nærværelse, i begyndelsen nok med deres egen person, senere alene ved økonomisk sikkerhedsstillelse. Retsplejens langsomhed og fangehullernes forfærdelige usundhed gjorde det til en livssag for fanger at komme på fri fod, og bevogtningens usikkerhed og bekostelighed gjorde en løsladelse mod sikkerhed lige så ønskelig for de ansvarlige embedsmænd.

Med Sheriff'ernes administration af bail forbandt der sig en del vilkårlighed og misbrug. En indgående undersøgelse heraf resulterede i udfærdigelsen af „The Statute Westminster I 1275“, der blev systemets lovgrundlag gennem 550 år i England. I 1486 og 1544 kom der supplerende regler rettet mod forskellige former for misbrug, og ved „Bill of Rights“ af 1688/89 blev der indført

<sup>1</sup>) Ordet „bail“ har flere forskellige betydninger. I moderne sprogbrug betegner „bail“ som verbum at få noget ud. I denne artikel bruges „bail“ dels om den sikkerhedsstillelse, hvorved en person, der er berøvet sin frihed under en straffesag, opnås løsladt, og dels i overensstemmelse med amerikansk, juridisk sprogbrug om selve løsladelsen mod sikkerhedsstillelse.

et forbud mod krav om sikkerhed af overdreven størrelse ("excessive bail"). I 1826 kom der en ny samlet Statute om emnet. De nugældende engelske regler er i hovedsagen fra 1848. Efter dem kan enhver undersøgelsesdommer efter skøn tillade løsladelse mod sikkerhed i alle sager angående lovovertrædelser, der anses for „felonies“ eller „misdemeanours“ — med visse lovbestemte undtagelser. De højere domstole har en ubetinget ret til at tilstå løsladelse mod sikkerhed.

Bail-instituttet blev anvendt i kolonitidens Amerika i overensstemmelse med engelske regler. Dets fortsatte anvendelse var en selvfølge, da amerikansk ret blev formuleret efter løsrivelsen fra England<sup>2)</sup>. Bail omtales i forbunds konstitutionen i „Eight Amendment“, men kun på følgende måde: „Excessive bail shall not be required (nor excessive fines imposed, nor cruel and unusual punishments inflicted)“. I den første „Judiciary Act“ af 1789 blev der indført regler om bail, hvoraf den vigtigste er gået videre i den indtil 1966 gældende Rule 46 (a) i „Federal Rules of Criminal Procedure“: „A person arrested for an offense not punishable by death shall be admitted to bail. A person arrested for an offense punishable by death may be admitted to bail by any court or judge authorized by law to do so in the exercise of discretion, giving due weight to the evidence and the nature and the circumstances of the offense“. Brugen af sondringen mellem forbrydelser, der kan medføre dødsstraf (capital offenses), og andre lovovertrædelser (noncapital offenses) har ført med sig, at reglerne har skiftet indhold, selv om ordlyden er uændret.

## 2. Retsregler.

Bail-instituttets betydning i U. S. A. beror på den meget udstrakte anvendelse af frihedsberøvelse under straffesager. I princippet har man forudsat enhver kriminel sag indledet med en anholdelse („arrest“) med henblik på fortsat tilbageholdelse eller løsladelse mod sikkerhed. Anholdelsesreglerne varierer fra stat til stat, således at det er svært at få et præcist billede af dem. Anholdelse efter forudgående retsbeslutning („warrant“) synes overalt at kunne ske i anledning af en hvilkensomhelst lovovertrædelse<sup>3)</sup>. En politimand kan uden at afvente rettens beslut-

<sup>2)</sup> Det uafhængige Amerikas overtagelse af engelsk ret, særligt af common law, er skildret i *Torstein Eckhoff*: „Rettsvesen og Rettsvitenskap i U. S. A.“, Oslo 1952. Receptionen af et særligt sæt processuelle common law-regler er omtalt i min artikel i Ugeskrift for Rettsvesen 1968 B s. 57 ff om „Contempt of Court — særligt i U. S. A.“

<sup>3)</sup> Med hensyn til overtrædelser af forbundets straffelovgivning findes dette udtrykt i den federale lov, Title 18, Crimes and Criminal Procedure, § 3041.



ning anholde en person, som han med føje kan mistænke for at være gerningsmand til en „felony“. Desuden kan han anholde en person, der i hans nærværelse har begået en „misdemeanor“, når den har medført brud på den offentlige fred. I en del stater er politiets anholdelsesbeføjelser udvidet, således at fredsbrud ikke er en nødvendig betingelse for anholdelsesadgangen i „misdemeanor“-sager. Private har også ofte en udstrakt anholdelsesret<sup>4</sup>).

En anholdt person skal fremstilles for retten, normalt for en underrettsdommer („magistrate“). I princippet kan politiet end ikke selv løslade personer, der er anholdt uden rettens beslutning. Fremstillingen skal ske indenfor „rimelig tid“. Af nogle domstole stilles der et krav om fremstilling indenfor en bestemt tidsfrist f. eks. 24 eller 48 timer, men almindelige regler om tidsfrist findes ikke. Ved fremstillingen tager dommeren standpunkt til, om der overhovedet er grundlag for en sigtelse, eller om sagen straks kan afvises. Finder han en sigtelse begrundet, skal han afgøre spørgsmålet om løsladelse eller tilbageholdelse til den endelige afgørelse af tiltalespørgsmålet. Hvor der er tale om en „petty offense“, tages sagen meget ofte op til øjeblikkelig pådømmelse. I mange andre mindre sager vil der ske løsladelse, når den anholdte ved en „recognizance“ anerkender sin pligt til at møde, når sagen kommer for retten, og dommeren mener at kunne se bort fra risiko for flugt. Bortset fra disse tilfælde er det dommerens vigtigste opgave at afgøre spørgsmålet om den anholdtes adgang til bail. Hvis den anholdte ikke vil anerkende sin mødepligt, eller dommeren ikke tør bygge på anerkendelsen, kan der blive tale om krav om sikkerhedsstillelse selv i ganske små sager.

De fleste stater yder borgerne garanti for retten til bail ved bestemmelser enten i deres konstitutioner eller i forskrifter om den kriminelle retspleje, der enten kan være indeholdt i egentlige love, „statutes“, eller i retsplejeforskrifter fastsat af domstolene, „rules“. I 1964 blev situationen gjort således op: 29 stater garanterer en ret til løsladelse mod sikkerhed forud for domfældelse („conviction“) i alle sager, hvor dødsstraf ikke er

<sup>4</sup> Inddelingen af lovovertrædelser i „felonies“ og „misdemeanors“ er ikke klar og eentydig. I den lige nævnte Title 18, Chapt. 1, § 1 foretages inddelingen på følgende måde:

„Notwithstanding any Act of Congress to the contrary

(1) Any offense punishable by death or imprisonment for a term exceeding one year is a felony.

(2) Any other offense is a misdemeanor.

(3) Any misdemeanor, the penalty for which does not exceed imprisonment for a period of six months or a fine of not more than \$ 500, or both, is a petty offense.“

Som regel er en lovovertrædelses karakter af „felony“ eller „misdemeanor“ udtrykkeligt angivet i den pågældende lovbestemmelse.

hjemlet. I 3 stater, deriblandt New York, eksisterer der kun en absolut ret til bail i sager om „misdemeanors“. I 4 stater kan retten kun nægte løsladelse i sager om forrædderi og mord („treason and murder“), og 4 stater tillægger i overensstemmelse med common laws regler dommeren et helt frit skøn. I de øvrige stater findes der ikke udtrykkelige legale garantier for adgangen til bail. De pågældende regler dækker kun almindelige kriminelle sager. Med hensyn til sager, der behandles af ungdomsdomstole, har det øjensynligt voldt vanskeligheder, at sagsbehandlingen ikke foregår i den kriminelle retsplejes former. Til tider gælder der begrænsninger af den garanterede adgang til bail med hensyn til gentagelsestilfælde.

Hvor dødsstraf indgår i strafferammen for en forbrydelse beror adgangen til bail på et dommerskøn. Undtagelsen af sådanne sager fra garantien for bail er ofte formuleret således, at bail ikke kan tilstås i sager, hvor forbrydelsen kan straffes med døden, og beviset er klart eller skyldformodningen stor. I sager, hvor den anholdte ikke har krav på adgang til bail, vil overvejelser over bevisernes vægt have væsentlig betydning for, om bail kan opnås eller ej. Spørgsmålet om, hvornår beviset kan anses for klart eller skyldformodningen stor, har givet anledning til mange overvejelser og uoverensstemmelser ikke mindst med hensyn til spørgsmålet om bevisbyrdens fordeling og med hensyn til, hvilken betydning det skal tillægges, at en „grand jury“ har afsagt kendelse („indictment“) om, at sagen er fundet tilstrækkeligt underbygget til at burde forelægges for retten til pådømmelse.

Hensigten med bail-systemet er at sikre den sigtedes frihed, indtil hans strafskyld måtte være fastslået ved dom. Der lægges navnlig vægt på, at der skaffes ham adgang til at forberede sit forsvar. Hvor den anholdte har krav på løsladelse mod sikkerhed, kan adgangen dertil ikke nægtes ham, selvom han tidligere har unddraget sig sin pligt til at møde i retten og må forventes at gøre det igen, og selvom man må regne med, at han vil bortfjerne beviser og påvirke, eventuelt true og forfølge vidner eller fortsætte den forbryderiske virksomhed. Når adgangen til bail beror på et dommerskøn, er sagen ikke helt klar, men domstolene synes i hovedsagen at gå ind for, at bail ikke kan nægtes til forebyggelse af faren for fortsat forbryderisk virksomhed.

Når der er fældet dom i første instans, er det almindeligt, at adgangen til bail indskrænkes. Efter Federal Rules of Criminal Procedure, Rule 46 (a) (2) kunne bail tidligere kun tilstås under appel, når sagen sigtede mod afgørelse af et væsentligt tvivls spørgsmål. Forbundets højesteret ændrede denne regel i 1956, således at bail nu vil kunne opnås under appel, hvis ikke appelbegæringen er temerær eller blot indgivet for at trække tiden ud.



Fastsættelsen af bail-beløbet beror på dommerens skøn. Et korrekt skøn skulle bygge på overvejelser over det ulovlige forholds natur og nærmere omstændigheder, bevisernes vægt og den pågældendes økonomiske og personlige forhold. Da afgørelsen normalt træffes af en dommer, der kun kender sagen i hovedtræk, således som den er forelagt for ham af en anklager, og som intet får at vide om den anholdtes person, sker fastsættelsen i praksis som hovedregel efter en skala, hvor beløbene alene varierer efter ulovlighedernes art. Som eksempler på takster kan nævnes, at der i 1927 i Chicago blev fastsat kautionsbeløb på \$ 400 for „City Code violations“ og \$ 10.000 for røveri. I 1962 var mindstebeløbet i District of Columbia for en „felony“ \$ 1000 uanset enhver omstændighed, der kunne tale for et mindre beløb. Hvor politiet har fået adgang til at afgøre bail-spørgsmålet i gængse sager, findes der takster godkendt af retten, således i District of Columbia: simpelt overfald \$ 500, røverforsøg \$ 3000 og røveri \$ 5000. I New York er en sådan „station house bail“ for de fleste misdemeanors \$ 500. Variationerne fra stat til stat og fra by til by er meget betydelige.

I det konstitutionelle forbud mod „excessive bail“ ligger en ganske upræcis tilkendegivelse om, at der skal være mulighed for at opnå løsladelse mod sikkerhed i kriminelle sager. Rent umiddelbart skal bestemmelsen sikre, at denne mulighed ikke gøres illusorisk ved fastsættelse af så høje beløb, at de står i misforhold til formålet, sikringen af den sigtedes nærværelse. Bestemmelsen har ikke noget socialt sigte. Den er ikke tænkt som og anvendes ej heller til sikring imod, at anholdte bliver stillet overfor krav, som de ingen mulighed har for at imødekomme. Til belysning af, hvornår der kan tales om „excessive bail“, findes der en meget omfattende domspraksis. Den ledende dom fra nyere tid er afsagt af forbundets højesteret i 1951 (Stack v. Boyle, 342 U. S. 1). En distriktsdomstol havde i en sag mod 12 personer, der var anholdt som sigtede for overtrædelse af kommunistloven („the Smith Act“), fastsat et bail-beløb for hver af de pågældende på \$ 50.000. Som begrundelse for kravets størrelse var der henvist til, at 4 kommunister, hvis sag havde været for en domstol i New York, var flygtet trods sikkerhedsstillelse („had jumped bail“). Højesteret fastslog eenstemmigt, at de fastsatte beløb var „excessive“. Retten lagde vægt på, at lovens højeste straf var fængsel i 5 år og bøde på \$ 10.000. at bail-beløbet var fastsat langt højere end i andre sager, hvor der var mulighed for straf af samme størrelse, at det ikke kunne tillægges nogen betydning, at der forelå „indictment“ fra en „grand jury“ i sagen, og at der endeligt slet ikke var påvist nogen forbindelse mellem de anholdte og de kommunister, der var flygtet fra New York-sagen. Forbudet mod „excessive bail“ er iøvrigt ikke til hinder

for, at der lejlighedsvis fastsættes meget høje sikkerhedsbeløb. Ifølge en avisomtale af sagen mod mafia-lederen i New York, Carlo Gambio, blev der ved hans løsladelse i marts 1970 fastsat et sikkerhedsbeløb på \$ 75.000, og der er i mange sager fastsat endnu større beløb, i en del sager således \$ 100.000. Til gengæld ses til tider relativt overkommelige beløb sat ned som „excessive“ f. eks. fra \$ 1.550 til \$ 600 i en sag mod en soldat, der var sigtet for drab (ikke „murder“).

Selv om den sigtedes egen sikkerhedsstillelse ved deponering af kontanter eller andre værdier forekommer, behandles denne mulighed som en nærmest subsidær, ikke meget benyttet løsning, der iøvrigt forudsætter særlig lovhjælp. I overensstemmelse med det historiske udgangspunkt er bail-systemet først og fremmest udformet som et kautionssystem. Ved nogle staters love er det forudsat, at kautionisterne („the sureties“) holder sig i kontakt med den sigtede, hovedmanden („the principal“), og i givet fald yder bistand til at få ham frem, når retssagen skal føres, men som regel anses deres forpligtelser indskrænket til en rent økonomisk indeståen for, at han indfinder sig. Retten kan forlange oplysninger om kautionisternes økonomiske formåen og kan tage initiativet til selvstændige undersøgelser i denne henseende. Retten kan også forlange en kaution underbygget ved en reel sikkerhedsstillelse. Den er derimod afskåret fra at tage hensyn til kautionisternes personlige anseelse, moral, status eller politiske, religiøse eller racemæssige tilhørsforhold. Til personer, der virker erhvervsmæssigt som kautionister („bondsmen“), kan der dog stilles krav også med hensyn til deres personlige forhold. Det forlanges ofte, at de skal have licens til deres virksomhed, og at de skal respektere regulativmæssige forskrifter, herunder om det vederlag, de må beregne sig.

Kautionen skal dække den sigtedes nærværelse under sagen eller rettere for den del af sagen, for hvilken den er udstedt, f. eks. indtil „indictment“, indtil dom i 1. instans o. s. v., eventuelt til slut for tiden mellem dom i sidste instans og straffuldbyrdelsen.

Kautionistens pekuniære interesse i, at hovedmanden giver behørigt møde, udløser en ret for ham til personligt eller ved medhjælpere at pågribe den pågældende og fremstille ham i retten, uden at han i den forbindelse behøver at iagttage de for politiets anholdelsesvirksomhed gældende regler, og uden at han behøver at afvente hovedmandens misligholdelse af sin mødepligt. I modsætning til, hvad der gælder i England, anses kautionisten for berettiget til at træffe aftale med hovedmanden om, at denne skal dække det tab, som han måtte påføre kautionisten ved tilsidesættelse af mødepligten, ligesom han kan betinge sig sikkerhedsstillelse fra hovedmandens side.



Kautionsforpligtelsen ophører ved hovedmandens opfyldelse af mødepligten. Den kan også falde bort ved, at hovedmanden dør før sagens behandling, eller ved, at han på grund af sygdom eller andre begivenheder, der slet ikke kan tilregnes ham („acts of God“), bliver forhindret i at møde. Kautionen falder selvfølgelig også bort, hvis sagen opgives. Det samme kan blive tilfældet, hvis der af det offentlige træffes sådanne dispositioner med hensyn til sagen, f. eks. en meget langvarig udsættelse, at forudsætningerne for den indgåede forpligtelse brister. Der findes en rig holdig retspraksis med hensyn til kautionsforpligtelsers ophør. De bortfalder, hvis hovedmanden anholdes og fængsles i den samme jurisdiktion, derimod ikke, hvis det sker i en anden jurisdiktion.

For at få et fuldstændigt indtryk af det amerikanske bail-institut, må man også have for øje, at et vidne, hvis forklaring kan antages at være af afgørende betydning for en sags udfald, kan komme ud for at skulle stille sikkerhed for fremmøde i retten, hvis det ikke skal risikere at blive holdt tilbage til sagens behandling i retten<sup>5)</sup>.

Ved en sags påbegyndelse stilles vidnerne overfor et krav om anerkendelse af deres mødepligt. Hvis de vægrer sig, eller dommeren i øvrigt finder det nødvendigt yderligere at sikre sig deres nærværelse, er der i stor udstrækning hjemmel til at afkræve dem sikkerhedsstillelse, efter en del staters love i form af kaution. Hvis den krævede sikkerhed ikke stilles, kan vidnet tilbageholdes, indtil det har afgivet forklaring under sagen. Der er i nogle, men ikke i alle stater skabt mulighed for, at vidner i sådanne tilfælde kan komme til at afgive forklaring forud for domsforhandling. I en meget alvorlig sag er det sket, at overinstansen har stadfæstet et krav på en kaution for et beløb på \$ 250.000 for et meget vigtigt vidnes nærværelse<sup>6)</sup>.

Selv om bestemmelsen ikke er meget brugt, fandt man den dog anvendt ca. 100 gange årligt ved federale retter gennem 3 år indtil 1964. Som enkelte eksempler på anvendelsen kan nævnes tilbageholdelse af 2 landarbejdere i Rhode Island gennem 158 dage, fordi de ikke kunne skaffe sikkerhed på \$ 5.000 hver i anledning af, at de var vidner til et drab, tilbageholdelse af et pigebarn i Californien som vidne mod en slægtning og af flere husmødre i New York som vidner i en „call girl syndicate case“ samt tilbageholdelse i New York gennem flere måneder af meddeleren i en røverisag, der ikke kunne klare en sikkerhedsstillelse på \$ 50.000, og hvis hustru og børn led nød under hans indespærring.

<sup>5)</sup> Jfr. f. eks. Federal Rules of Criminal Procedure, Rule 46 (a), som denne bestemmelse lød indtil den senere omtalte ændring i 1966.

<sup>6)</sup> People ex Rav v. Adams, 296 N. Y. 231. 72. N. E. 2d 170 (1947).

I betragtning af, hvor mange og hvor langvarige frihedsberøvelser forud for domfældelse der er tale om i forbindelse med den kriminelle retspleje, er det ganske forbløffende, at fradrag i frihedsstraffe for udstået varetægt ikke har været foreskrevet i U. S. A. før 1966. Ved den senere omtalte „Bail Reform Act of 1966“ er det bestemt, at idømt frihedsstraf løber fra den dag, hvor den pågældende er indsat i straffeanstalt, men at der ved en af Attorney General truffen afgørelse skal ydes ham afkortning af straffetiden for hver dag, som han har tilbragt under varetægt i anledning af den pågældende sag. Denne bestemmelse gælder kun for de af forbundsdomstolene pådømte sager, men det må forventes, at staternes straffelove reformeres på linie hermed.

### 3. *Praksis. „The bondsman“.*

I England fungerer bail-instituttet i det store og hele efter de klassiske retningslinier. I alle almindelige sager beror adgangen til bail på dommerens skøn, der udøves med megen tilbageholdenhed. Efter en konstatering af, at der i 1965 forekom 18.000 varetægtsfængslinger, der ikke efterfulgtes af en frihedsstraf, er man på dette punkt blevet interesseret i at slutte sig til det amerikanske reformarbejde, der skal omtales senere. Kautiionister står som regel i et vist personligt forhold til de pågældende sigtede. Professionelle kautiionister forekommer ikke. De kautiionsbeløb, der fastsættes, er meget mindre end i U. S. A. i tilsvarende forhold.

I U. S. A. har udviklingen taget en helt anden retning. Det mest iøjnefaldende træk består i, at kautiionsydelsen er blevet et forretningssanliggende, der varetages af professionelle kautiionister („bondsman“) og forsikringsselskaber. Dette er i første omgang et resultat af U. S. A.s karakter af nybyggerland. Endnu i vor tid er store dele af befolkningen mindre bundet til deres opholdssted, end hvad der er almindeligt i Europa. Igennem lange tider var Vesten et frit og åbent land, hvortil man let kunne flygte, når man havde en alvorlig straf at frygte. Selv i dag er flugtmulighederne store på grund af de mange statsgrænser, som en flygtende let kan passere, den manglende befolkningsregistrering, befolkningsmylderet i storbyerne og politiets manglende effektivitet mange steder. Mange af de personer, for hvem spørgsmålet om sikkerhedsstillelse kan blive aktuelt, er uden familie og bekendte på de steder, hvor de antræffes. Det er blevet en umulighed at bygge videre på, at sikring mod flugt skal etableres ved personlige bekendtes indeståen for den sigtede. Kautiion stillet af familie og bekendte forekommer, men nok nærmest som undtagelsestilfælde. En ledende dom har fastslået, at dommeren



ikke kan forlange sikkerhed stillet af et forsikringssselskab, når der tilbydes tilfredsstillende kaution af en privatperson.

Når en sigtet, der ikke har formue eller velstående bekendte — men dog formår at betale en forsikringspræmie — står overfor valget mellem varetægtsfængsel eller sikkerhedsstillelse („jail or bail“), træffer han aftale med en bondsman om udstedelse af kautionsbevis („bond“) for det af retten krævede beløb. Kautionen betales med et beløb, der i nogle stater er reguleret ved særlige forskrifter og i andre er genstand for fri forhandling. De godkendte satser varierer fra stat til stat og fra by til by. Normalt ligger de på 5—10 % af kautionsbeløbet. Der forekommer ofte minimumsbeløb f. eks. på \$ 25, og forskellige tillæg til procentbeløbene er ikke ualmindelige. Der træffes ikke sjældent aftaler om afdragsvis betaling. Det er almindeligt, at der under en sag kræves flere sikkerhedsstillelser, f. eks. for nærværelse indtil „indictment“, indtil dom i 1. instans o. s. v. — I så fald løber der nye præmier på hver gang.

Det står en bondsman frit for, om han vil tegne en kaution. I denne henseende udøver han et frit forretningsmæssigt skøn. Bondsmen kan være tilbøjelige til at afvise visse typer af kriminelle (narkotikamisbrugere, prostituerede m. fl.) ud fra generelle betragtninger over udeblivelsesrisikoen. Popularitetshensyn får til tider bondsmen til at nægte at betjene sigtede, mod hvem der eksisterer en publikumsstemning. Eksempler herpå er forekommet i sydstaterne med hensyn til anholdte borgerrettighedsdemonstranter. Visse bondsmen siges at foretrække mere rutinerede kriminelle som kunder fremfor førstegangsførbydere. Der findes eksempler på en betydelig favorisering af forbryderverdenens „store kanoner“ som kunder. Selv hvor bondsmen ikke åbenlyst vil afvise kunder eller overtræde takstbestemmelser, vil de dog kunne holde sig mindre favorable kunder fra livet ved krav om sikkerhedsstillelse for en del af eller eventuelt hele kautionsbeløbet. Sådanne sikkerhedskrav, der let vil kunne blive skruet højest op overfor de vanskeligst stillede klienter, er ikke undergivet nogen regulering. Der findes eksempler på, at bondsmen har „strejket“ overfor en skærpelse med hensyn til inddrivelsen af forfaldne kautionsbeløb ved at skrue sikkerhedskravene op, således at mange sigtede blev ude af stand til at opnå bail, hvad der straks fik en overfyldning af fængslerne og en dermed sammenhængende forøgelse af de offentlige udgifter til følge.

Bondsmen vil kunne øve deres virksomhed på basis af egne midler, men i de fleste tilfælde repræsenterer de forsikringssselskaber, på hvis vegne de udsteder kautionerne. I nogle stater er der tilvejebragt hjemmel for, at domstolene kun godtager „bonds“, der dækkes af forsikringssselskaber. Selskaberne, for

hvem denne særlige virksomhed som regel kun udgør en mindre del af deres samlede aktivitet, er undergivet den almindelige forsikringslovgivning, og deres finansielle stabilitet er under kontrol. Dermed er man nok i væsentligt omfang kommet ud over et problem, der ofte tidligere tiltrak sig opmærksomhed: bondsmen's insolvens, når forfaldne beløb skulle inddrives.

Forbindelsen mellem de enkelte selskaber og deres bondsmen varetages af generalagenter, der autoriserer bondsmen på selskabernes vegne og bestemmer, hvor store beløb de hver for sig må forpligte selskabet med. De skal også tage standpunkt til kaution af usædvanlig størrelse. Ligesom bondsmen værger sig mod risici ved krav om sikkerhed, sikrer selskaberne sig. Ved en i 1964 i New York foretagen undersøgelse konstaterede man, at den der almindelige præmie på 5 % blev delt med  $2\frac{1}{2}$  % til bondsmen'en, 2 % til ligelig deling mellem selskab og generalagent og  $\frac{1}{2}$  % til et sikkerhedsfond. Eventuelle overtræk på sikkerhedsfonden skulle dækkes af bondsmen's indtægter ved senere tegninger. Da Robert F. Kennedy i 1963 som Attorney General lod foretage en undersøgelse af forholdene, kom han til, at der blev tegnet bail i U. S. A for \$ 250 millioner om året. Fra anden side er selskabernes og bondsmen's årlige profit opgjort til henholdsvis \$ 4,5 og \$ 22,5 millioner om året. Et enkelt selskab tegnede bail-bonds i 1956—58 for ialt \$ 70 mill. og modtog \$ 1,4 mill. uden at have haft et eneste tab. Samtidig blev det gjort op, at i 90 % i alle misdemeanor-sager og 70 % i alle felony-sager opnåedes løsladelse mod bail, medens ca. 1,5 mill. anholdte måtte gå i fængsel i 1963, fordi de ikke var i stand til at klare omkostningerne ved de krævede sikkerhedsstillelser.

De oplysninger, der her er gengivet i yderste korthed, viser systemets alvorligste fejl. Det er i alt for mange tilfælde ikke dommeren, men en forretningsmand, der kommer til at afgøre, om en sigtet skal være fængslet eller på fri fod under en straffesag. Friheden er i denne forbindelse blevet en handelsvare, som i alt for stort omfang er for dyr eller helt utilgængelig for fattige, ukendte sigtede. Der findes mange, der enten slet ikke eller kun efter meget store besværligheder kan fremskaffe de \$ 25—50, som en bail bond vil koste dem, og som derfor kommer til at afvente deres straffesags udfald i fængsel.

Bail-systemets uheldige virkninger har været genstand for iagttagelse og overvejelser gennem mange år. Systematiske undersøgelser baseret på gennemgang af meget store antal sager, særligt til belysning af fængslings eller ikke-fængslings indflydelse på sagsresultaterne, er foretaget i Chicago i 1927, i Philadelphia i 1954, i New York i 1957 og 1963, i Washington (District of Columbia) i 1962 og med hensyn til praksis ved forbundsdomstolene i 1963. Disse undersøgelser, imod hvis objektivitet og



øvrige korrekthed der øjensynligt ikke er gjort alvorlige indvendinger, har ført til ganske ensartede resultater. I New York og i Washington har det vist sig, at henholdsvis 25 % og 17 % af de sigtede var ude af stand til at betale en kaution på \$ 500, og at procenten, som det var at vente, steg meget brat, såsnart talen blev om større beløb. I New York opnåede ud af en gruppe på ca. 3000 undersøgte kun 88 at komme på fri fod mod deres egen „recognizance“. I Chicago blev næsten  $\frac{3}{4}$  af alle straffesager indledet med frihedsberøvelse, uanset at mange af sagerne var småsager, og at de i 60 % af tilfældene endte uden dom eller med frifindelse. I Philadelphia måtte de anholdte gennemsnitligt vente 5 dage, før bail-spørgsmålet blev afgjort.  $\frac{3}{4}$  holdtes fængslede mellem anholdelse og domsforhandling. Fængslerne var overfyldt og fængselsomkostningerne enorme. Af 998 fængslede blev 470 idømt fængselsstraffe, som de kom til at afsone, 318 fik betingede straffe. 210 blev frifundet eller slet ikke sat under tiltale. De sidstnævnte 528 tilbragte gennemsnitligt hver 33 dage i fængsel. Ved en sammenligning mellem to grupper af iøvrigt ensartede tilfælde viste det sig, at 48 % af dem, der var „bailed“, undgik domfældelse, men kun 18 % af den gruppe, der var „jailed“. Af domfældelserne var ca. 80 % af den første og ca 40 % af den anden gruppe betingede. I New York City kunne kun 49 % udnytte den mulighed for bail, der blev givet dem. I 1956 sad der gennemsnitligt 3000 personer i varetægtsfængsel hver dag. En undersøgelse af over 2000 tilfælde førte til, at de løsladte også her opnåede meget større muligheder for et gunstigt sagsudfald end de fængslede. Af de fængslede domfældte fik 13 % betingede domme, af de løsladte 54 %. Undersøgelsen af de føderale domstoles praksis pegede navnlig på, hvor uensartede og ofte lange perioder der hengik i de forskellige distrikter, inden de anholdte kunne få bail-spørgsmålet afgjort af retten, i værste fald op til 10 dage. Fælles for undersøgelserne var, at bail-spørgsmålet blev afgjort på et yderst spinkelt grundlag.

Under forberedelsen af de reformer, der omtales i næste afsnit, er virkningerne af bail-systemets sociale slagside, den overdrevne fængsling af mindrebemidlede, gjort op på den måde, at disse fængslinger i sig selv ødelægger de sigtedes og deres familiers personlige og økonomiske forhold. De fængslede, deriblandt mange ganske unge, som man gerne efter sagens afslutning søger at hjælpe frem ved særforanstaltninger, udsættes for en oprørende dårlig behandling i overfyldte, usunde fængsler sammen med domfældte forbrydere. Ved fængslingen afskæres de ofte fra at forberede deres forsvar f. eks. ved at kunne få fat på vidner, som de kun kender ved fornavn. De kommer som følge af fængselsopholdet let til at fremtræde for retten i en tilstand, der gør

rettens medlemmer skeptiske overfor deres muligheder for at få udbytte af en betinget dom.

De mangler, der her er omtalt, og hvortil man naturligt følger det urimelige ved bondsmen's og forsikringsselskabers profit, opfattes som uløseligt knyttet til selve systemet. Hertil kommer de mange misbrug, der har været forbundet med dets anvendelse. Der findes utallige eksempler på, at dommere ved uberettiget nægtelse af løsladelse eller ved fastsættelse af urimelige beløb har givet luft for deres uvilje overfor bestemte lovovertrædelser eller lovovertrædere, som de har ønsket at demonstrere deres uvilje overfor. I denne forbindelse fremdrages den behandling, som borgerrettsforkæmpere ofte har været genstand for i sydstatene som ganske uforståelig og oprørende. Under en del skandalesager har man haft lejlighed til at afsløre strafbare samarbejdsarrangementer mellem bondsmen, politi, fængselsfolk, anklagere og til tider dommere, og kriminelle organisationers og personers aktivitet indenfor bonds-branchen er flere gange iagttaget.

De betalingsdygtige forbryderes udstrakte adgang til at komme på fri fod uanset den trusel, deres aktivitet udgør for samfundet, må ofte volde lige så store betænkeligheder som den hårdhed, der udvises overfor de dårligt stillede. Den amerikanske offentlighed og udenlandske iagttagere, der andetsteds fra er vant til, at frihedsberøvelse indtil en straffesags afgørelse kan anvendes til at modvirke fortsat forbryderisk virksomhed, ødelæggelse af beviser og angreb på ofre og andre vidner, har ofte været chokeret ved at se, hvorledes alvorligt kriminelle har kunnet opnå løsladelse imod en eller anden kutymemæssigt fastsat sikkerhed. De grelleste udslag heraf har været, at man til tider har måttet tage vidner i forvaring for at beskytte deres liv. Tilfælde, hvor personer under flere på hinanden følgende løsladelser har forøvet meget grove voldsforbrydelser, har — hidtil i hovedsagen forgæves — ført til krav om ændring af lovgivning og praksis. Et specielt problem forbinder der sig i denne sammenhæng med behandlingen af ledere og fremtrædende medlemmer af store kriminelle organisationer, hvis løsladelse ikke har kunnet forhindres, selv om der er blevet stillet krav om bail-beløb, hvis størrelse i enhver anden sammenhæng ville blive betragtet som i højeste grad „excessive“. Tilsvarende overvejelser har man haft anledning til at antille med hensyn til spioner, hvoraf nogle er forsvundet til andre lande, efter at de har kunnet præstere store kautionsbeløb.

#### 4. Reformer.

Udgangspunktet for den reformbevægelse, der har gjort sig stærkt gældende gennem de sidste 10 år, har været, at bail-insti-



tuttet i alt for stor udstrækning er kommet til at virke mod sin hensigt, at muliggøre løsladelse af anholdte.

Umiddelbart synes indsnævringen af adgangen til løsladelser at være noget sekundært i forhold til den udstrakte brug af anholdelser med efterfølgende tilbageholdelse. Færre anholdelser ville reducere løsladelsesproblemernes betydning. For den, der er fortrolig med brugen af anholdelser og fængsling i et i hovedsagen stationært samfund, hvor sigtede personers identitet og opholdssted som regel let kan oplyses, og hvor flugt for strafansvar er en relativt sjælden foreteelse, kan det være svært at forstå amerikanske regler og praksis, men det må erkendes, at forholdene kan tage sig helt anderledes ud, når disse forudsætninger svigter. Angrebene på bail-instituttet har imidlertid bygget på, at flugtrisikoen ikke altid spiller den rolle, som man ganske vanemæssigt har tillagt den, og at bail-systemet iøvrigt ikke afgiver synderlig sikkerhed mod eventuel flugt, når den økonomiske risiko ved udeblivelsen er overtaget af en forretningsmand, som den sigtede ikke har nogen personlig tilknytning til.

Den mest bemærkelsesværdige reformvirksomhed skyldes et privat initiativ. I 1960 fik en industrimand, Louis Schweitzer, adgang til at gøre sig bekendt med forholdene i et varetægtsfængsel i Brooklyn. Her ventede personer, der ikke havde kunnet betale sig fri, i op til et år på afslutningen af deres sager. Ganske unge sad sammen med ældre, professionelle kriminelle. Lokaler og faciliteter var under al kritik. Fængslet var overfyldt. Iøvrigt fik han oplyst, at kun ca. 31.000 af de ca. 115.000 personer, der i et år havde siddet i varetægtsfængsel i New York City, var blevet idømt ubetinget fængselsstraf. Indtrykket af disse forhold bevægede Schweitzer til en indsats, der er blevet hanebrydende. Efter først at have overvejet oprettelsen af et fond, der skulle kunne stille sikkerhed for ubemidlede anholdte, nåede han frem til den anskuelse, at den fuldstændig rutinemæssige afgørelse af bail-spørgsmålet i de allerfleste sager skyldtes dommernes uvidenhed om de sigtedes personlige forhold. Resultatet af hans overvejelser blev oprettelsen af „The Vera Foundation“, i 1966 ændret til „The Vera Institute of Justice“ (opkaldt efter Schweitzers moder). Vera Foundation startede i 1961 det såkaldte „Manhattan Bail Project“. I den bygning, hvor Manhattans kriminalret har til huse, blev der i særskilte lokaler installeret juridiske studenter, som de anholdte efter ønske kunne blive afhørt af, før de blev fremstillet for retten. Studenterne skulle skaffe oplysninger om de anholdtes tilknytning til New York gennem familie, beskæftigelse, varigt ophold i byen m. v. samt om deres eventuelle kriminelle fortid. Oplysningerne søgtes hurtigt verificeret ved henvendelser til pårørende og arbejdsgivere m. fl. Efter en karaktergivning på basis af et pointssystem blev det derefter af-

gjort, hvorvidt „Vera“ kunne anbefale løsladelse uden sikkerhedsstillelse blot mod den anholdtes anerkendelse af mødepligt. I begyndelsen blev der udvist megen forsigtighed med anbefalingerne, men heldige resultater har efterhånden ført til større dristighed, uden at dette har givet bagslag. Dommerne og anklagerne er blevet stadig mere villige til at tage hensyn til „Vera“s indstillinger, og udeblivelsesprocenten blandt de anbefalede er meget lille (under 1 %), hvad der står i forbindelse med, at institutionen sørger for at minde de løsladte om deres mødepligt. Til at begynde med udskilte man en del grupper af kriminelle fra anbefaling; nu undlader man kun at beskæftige sig med enkelte grupper, drabsmænd og visse seksual- og narkotika-forbrydere. Til trods herfor er procenten af undersøgte, der bliver anbefalet, steget fra 28 til 65, og af anbefalingerne tages en stadig større del til følge.

Ideen om, at mange anholdte kan befries for lidelser og tab, og det offentlige for store arbejdsmæssige og økonomiske byrder, når blot der skaffes dommerne et bedre skønsgrundlag ved afgørelsen af løsladelsesspørgsmålet, er taget op i en lang række byer og stater i noget forskellig udformning. Forskellighederne angår navnlig valget af undersøgere. Tendensen er gået i retning af at forlade den filantropiske basis. Der er i stedet blevet tale om undersøgelser foretaget af „probation officers“, autoriserede forsvarere, anklagere, politi eller særligt til formålet ansatte funktionærer. Desuden forekommer forskelligheder med hensyn til, om undersøgelsesvirksomheden skal udstrækkes til alle anholdte eller kun til ubemidlede. Resultaterne af indsatsen synes som helhed at være opfattet som tilfredsstillende, selv om ikke al uvilje mod de forøgede løsladelser er overvundet.

Løsladelse mod anerkendelse af mødepligt („release on own recognizance“) har altid kunnet finde sted i småsager, men anvendelsen har været påfaldende begrænset. Efter at erfaringerne fra „Manhattan Bail Project“ havde vist, hvor ofte bail er overflødig, instruerede den daværende Attorney General — Robert F. Kennedy, hvis interesse for bail-reformer har haft meget stor betydning for sagen — i marts 1963 anklagerne ved de federale domstole om at følge en liberal linie med hensyn til anbefaling af løsladelse uden sikkerhedsstillelse. Denne instruks har haft en meget væsentlig forøgelse af sådanne løsladelser til følge.

Erfaringerne har endelig givet anledning til, at man har taget spørgsmålet om nødvendigheden af de mange anholdelser med efterfølgende fremstilling for en dommer op fra grunden. På dette punkt har man stået overfor den vanskelighed, at brugen af stævninger eller tilsigelser („summons“ og „citations“) til straffesagers behandling i retten i stedet for anholdelse og fremstilling kun har været tilladelig i småsager, og at man endogså



har indskrænket sig til deres anvendelse i færdselssager og sager om overtrædelser af vedtægtsbestemmelser, selv hvor der var hjemmel for en mere udstrakt anvendelse. Også på dette punkt er der nu — tildels på basis af lovændringer — kommet en udvikling i gang til stor lettelse for både sigtede, domstole og politi. Den reelle vanskelighed for forbedringer, det fuldstændige ukendskab til de sigtede, hvis loyalitet man skal bygge på, en vanskelighed, der navnlig gør sig gældende i de meget store byer, har „Vera“ forsøgsvis søgt afbødet gennem „Manhattan Summons Project“, hvor undersøgere, der arbejder efter samme retningslinier, som er anvendt indenfor „Manhattan Bail Project“, er placeret på politistationer og fremskaffer personlige oplysninger til afgørelse af, om løsladelse uden fremstilling i retten kan anbefales.

I 1966 er der gennemført nogle ændringer af forbundslovgivningen — kapitel 207 i Title 18, Crimes and Criminal Procedure, og af Federal Rules of Criminal Procedure, Rule 46 — som, hvis de følges af tilsvarende ændringer af de statslige love m. v., vil åbne mulighed for et opgør med det hidtidige systems værste mangler.

Bestemmelserne i Title 18, kapitel 207 ændredes ved „Bail Reform Act of 1966“. Hovedbestemmelsen i denne lov angår løsladelse forud for domsforhandling i sager angående forhold, for hvilke dødsstraf ikke er hjemlet. Når en anholdt i sådanne sager stilles for en dommer, skal dommeren beordre ham løsladt, når han har anerkendt sin mødepligt og eventuelt tillige er indgået på i tilfælde af udeblivelse at betale et af dommeren fastsat beløb, for hvilket sikkerhed ikke kræves. Hvis dommeren er af den opfattelse, at dette ikke giver tilstrækkelig garanti, kan han (1) sætte den pågældende under varetægt af en person eller en organisation, der er villig til at overvåge ham, (2) træffe bestemmelse om indskrænkninger i hans ret til at rejse og til at skifte opholdssted (3) stille krav om, at den anholdte før løsladelse skal indbetale op til 10 % af det fastsatte sikkerhedsbeløb til retten, der vil have at tilbagebetale beløbet, hvis han opfylder mødepligten, (4) kræve bail præsteret som hidtil af tilstrækkeligt solvente kautionister eller kontant indbetaling af et sikkerhedsbeløb, eller endeligt (5) foreskrive en hvilken som helst anden hensigtsmæssig sikkerhedsforanstaltning, herunder at den pågældende skal underkaste sig forvaring en del af døgnet. De 5 fremhævede sikkerhedsformer kan anvendes i stedet for eller i tilslutning til den anholdtes egen anerkendelse af mødepligt, og kan anvendes enkeltvis eller i hensigtsmæssig kombination. Ved afgørelsen skal dommeren tage hensyn til arten af og omstændighederne ved den påsigtede forbrydelse, bevisernes vægt, den anholdtes familieband, beskæftigelse, økonomiske stilling, karakter og mentale

tilstand, længden af hans ophold i det pågældende samfund, hans eventuelle kriminelle fortid, og hans eventuelle tidligere opfyldelse af eller tilsidesættelse af mødepligter. Ved løsladelsen skal den anholdte underrettes om, at et brud på løsladelsesbetingelserne vil medføre ny anholdelse. Hvis en anholdt forbliver i fængsel udover 24 timer som følge af, at han ikke kan opfylde foreskrevne vilkår, kan han forlange løsladelsesspørgsmålet taget op til ny overvejelse. Hvis dommeren fastholder sin afgørelse, er han forpligtet til at begrunde den skriftligt. Tilsvarende regler gælder med hensyn til den, der kun er blevet delvis løsladt, idet han skal undergive sig forvaring en del af døgnet. Afgørelserne vil derefter kunne appelleres.

Hvor talen måtte være om personer, der er sigtet for forbrydelser, for hvilke dødsstraf vil kunne idømmes, og om personer, der afventer en appelsags udfald efter at være domfældt i første instans, skal de samme bestemmelser anvendes, medmindre retten har grund til at tro, at der ikke derved kan skabes tilstrækkelig sikkerhed imod, at den pågældende flygter eller er til fare for enkelte personer eller samfundet. Hvis der må antages at foreligge risiko for flugt eller for fare af den nævnte art, eller hvis appelbegæringen må anses for temerær eller blot fremsat for at få sagen trukket ud, kan det bestemmes, at den pågældende skal tilbageholdes.

Reglerne om behandlingen af anholdte i „noncapital cases“ kan også bringes til anvendelse på vidner, hvis forklaring er af væsentlig betydning for en sags udfald. Et vidne må dog ikke tilbageholdes af hensyn til manglende evne til at opfylde løsladelsesbetingelser, hvis vidneforklaringen kan afgives på forsvarlig måde forud for domsforhandlingen. I så fald kan vidnet kun holdes tilbage, til en sådan forklaring er afgivet.

Ved en forsættlig tilsidesættelse af mødepligt forfalder en eventuelt stillet sikkerhed, men desuden er der nu — i fortsættelse af tidligere ikke helt så omfattende bestemmelser — foreskrevet straf for sådanne forhold. En person, der er udeblevet som sigtet for en „felony“ eller under en appelsag, kan straffes med indtil 5 års fængsel og/eller en bøde på indtil \$ 5.000. Hvis sagen angår en „misdemeanor“, kan der blive tale om en bøde af samme størrelse som den, der kan idømmes for forholdet, eller fængsel i op til 1 år. Maksimumstraffen for udeblivelse som „material witness“ er en bøde på \$ 1.000 og/eller 1 års fængsel. Domstolenes adgang til at straffe for „contempt of court“ er ikke berørt af disse bestemmelser.

Ændringerne i Federal Rules of Criminal Procedure består i en tilpasning af disse bestemmelser til det nye system. De afgørelser om bail, der fortsat vil kunne komme på tale, skal træffes under hensyntagen til, at det betragtes som ønskeligt, at unød-



vendige tilbageholdelser ikke finder sted. Som noget nyt indføres det, at domstolene skal holde kontrol med tilbageholdelsers varighed på grundlag af 14-dages indberetninger fra anklagerne om, hvilke sigtede og vidner der sidder i forvaring.

Lovændringerne er fulgt af en ny forbundslov om indretning af en institution i District of Columbia til gennemførelse af undersøgelser- og overvågningsforanstaltninger.

Hvis de nye bestemmelser bliver anvendt efter deres hensigt og bliver taget til forbillede i staterne, vil der kunne bringes ende på den sociale uretfærdighed, der har klæbet til det hidtidige system. Fremtiden vil vise, om der ligger muligheder i de betingede løsladelser, der vil gøre dem efterlignelsesværdige. Den væsentligste svaghed ved de nye bestemmelser ligger i, at der stadigvæk vil være alt for ringe mulighed for at imødegå fortsat forbryderisk virksomhed ved fængsling, og at ønskeligheden af at kunne fængsle alene for at forhindre ødelæggelse af beviser slet ikke er tilgodeset. Desuden må man stadig se med utryghed på, hvad der vil kunne ske, hvis man skulle komme ud for at blive „material witness“ til en eller anden alvorlig forbrydelse.

*Jørgen Smith*

#### LITTERATUR

I de sidste år er der i modsætning til tidligere fremkommet en meget omfattende litteratur om bail-problemer. Som grundlag for denne artikel er navnlig anvendt:

*Bail in the United States: 1964*, A Report to the National Conference on Bail and Criminal Justice (Daniel J. Freed og Patricia M. Wald), Wash. D.C., 1964.

*Bail and Summons: 1965*. Proceedings on the Operation of Pretrial Release Projects, 1966.

*Corpus Juris Secundum* (vol. 8), New York, 1962.

*D. Fellman: The Defendant's Rights*, New York, 1958.

*Caleb Foote: Studies on Bail*, University of Pennsylvania, 1966.

*Ronald Goldfarb: Ransom, a Critique of the American Bail System*, New York, 1965.

*L. B. Orfield: Criminal Procedure from Arrest to Appeal*, New York-London, 1947.

*E. W. Puttkammer: Administration of Criminal Law*, Chicago, 1954.

*Wharton: Criminal Law and Procedure*, by R. A. Anderson (vol. IV), Rochester, New York, 1957.