

Frivillighed eller tvang i for sorgen for kriminelle — kriminalgforsorg eller social bistand

*Foredrag ved Dansk Kriminalistforenings årsmøde i København
den 9. december 1975*

Af fængselsinspektør, lic. jur. OLE INGSTRUP, Kragsskovhede

I november måned dette år afgav justitsministeriets planlægningsudvalg vedrørende forsorgsarbejdet inden for kriminalforsorgen betænkningen „Kriminalgforsorg — Socialforsorg“.

Som en lidt trist formandserkendelse må det nok indrømmes, at udvalget har været noget længe undervejs. — Udvalget påbegyndte arbejdet i oktober 1972. Men som en slags undskyldning for os kan det måske fremhæves, dels at kommissoriet er blevet udvidet undervejs, således at det først fandt sin endelige udformning i slutningen af august 1973, dels at kommissoriet har været ret omfattende og til dels ubestemt, og endelig, at udvalget har haft ganske mange medlemmer, hvad der naturligvis betyder større tryghed under betækningsudarbejdelsen, men erfaringsmæssigt ikke er ensbetydende med øget hastighed i arbejdet.

Udvalget havde til opgave at overveje udbygningen af forsorgsarbejdet for kriminalforsorgens klientel. — Der sigtedes herved navnlig til spørgsmålet om forsorgsarbejdets indhold og gennemførelse, herunder dets placering i kriminalforsorgens øvrige behandlingsarbejde; til integration mellem de forskellige grene af forsorgsarbejdet inden for kriminalforsorgen og forsorgsarbejdets relation til det almindelige sociale sikrings- og trykhedssystem; til indholdet og anvendelsen af tilsyn og vilkår igøvrigt; til behandlingen af særlige grupper af klienter som for eksempel alkoholister og narkomaner; og til problemerne omkring tilvejebringelse af personale og institutionsmæssige ressourcer.

Det er udtrykkeligt sagt i kommissoriet, at udvalget kan fremsætte forslag, som nødvendiggør lovændringer.

Et blandt ret mange udvalgsforslag vedrører direkte aftenens emne og danner måske ligefrem baggrund for emnevalget, som jeg er kriminalistforeningen meget taknemmelig for.

Jeg skal her i indledningen i meget grove træk gøre rede for dette forslag:

Forslaget går ud på at ophæve den eksisterende mulighed for at omdanne den betingede dom til en ubetinget reaktion i tilfælde af den domfældtes overtrædelse af dommens vilkår — bortset fra straffri vandel i en prøvetid — og at ophæve justitsministeriets mulighed for at genindsætte en prøveløsladt person, såfremt han overtræder de vilkår, som måtte være fastsat i forbindelse med løsladelsen på prøve.

Frihedsberøvelse skal efter forslaget således alene kunne bringes i anvendelse som følge af ny kriminalitet og ikke, som det nu er tilfældet, tillige i tilfælde af vilkårsovertrædelse.

I det følgende bruger jeg for nemheds skyld betegnelsen genindsættelse for begge de nævnte situationer.

Når kriminalistforeningen har valgt netop dette emne inden for betænkningens række af forslag, er det helt forståeligt; dels fordi det nævnte forslag formentlig er det eneste forslag af direkte kriminalistisk interesse, dels fordi netop dette forslag er det eneste, hvorom der ikke hersker fuld enighed i udvalget.

Der er afgivet to særudtalelser vedrørende dette forslag; en fra byretsdommer Kristian Frøsig og en fra rigsadvokat Per Lindgaard, hvis udtalelse kontorchef J. Johnsen har kunnet tilslutte sig uden forbehold.

Jeg håber meget, at jeg i det følgende vil være i stand til loyalt at medinddrage mindretallets synspunkter i min redegørelse.

Forslaget om at ophæve muligheden for at anvende frihedsberøvelse som reaktion på overtrædelse af vilkår i betingede domme og prøveløsladelsesresolutioner kan ikke meningsfuldt løsriver fra betænkningens øvrige forslag, og jeg må derfor ganske kort gøre rede for hovedtankerne — eller nogle af dem — i betænkningen.

Jeg har personligt set denne opgave som en i hovedsagen organisationsudviklingsmæssig opgave. Det forholder sig således på kriminalforsorgens område som på øvrige dele af den offentlige administration og i det private erhvervsliv, at man må strukturere sit område og administrere sin virksomhed på en sådan måde, at ressourcerne anvendes mest effektivt i retning af det mål, man har sat sig for det foretagende, man har med at gøre. Og jeg ser ikke nogen principiel forskel på, om målet er at forøge indtjeningen i en virksomhed, eller det er at nedbringe recidivet blandt kriminalforsorgens klienter.

En økonom ville måske sige, at det, det drejer sig om, er at få det størst mulige udbytte ud af den sidst investerede krone.

Medens udvalgsarbejdet stod på, viste den almindelige udvikling i samfundsøkonomien med stadig større tydelighed, at det ville være temmelig meningsløst at arbejde henimod forslag, der i nogen nævneværdig udstrækning ville fordre tilførsel af ressourcer udefra.

Hovedopgaven måtte således bestå i at nå frem til forslag om en ændret struktur i kriminalforsorgens sociale serviceapparat, således at man på den bestående ressource-mæssige baggrund opnår et højere ydelsesniveau end tidligere, og samtidig således, at eventuelle senere tilførsler af midler vil kunne nyttiggøres inden for den samme strukturelle ramme.

Da udvalgsarbejdet har drejet sig om en styrkelse af kriminalforsorgens forsorgsarbejde, har man naturligvis også i meget vid udstrækning set hen til, at man måtte komme frem til forslag, som kan lette de meget vigtige samarbejdsrelationer, som eksisterer i forholdet mellem kriminalforsorgen og det almindelige, sociale system, specielt således som dette system vil tage sig ud efter bistandslovens ikrafttræden den 1. april 1976.

Med henblik på opnåelse af at skjulte, indre reserver i kriminalforsorgen frigøres og udnyttes til højnelse af den sociale bistand, stiller udvalget en række forslag, hvoraf jeg i korthed skal omtale de væsentligste.

Man foreslår, at forsorgsmedarbejdernes indsats flyttes således, at hovedvægten kommer til at ligge så tidligt i sagsforløbet som muligt. Ikke mindst for varetægtsfængslede i provinsens arresthuse synes der at være et meget betydeligt behov for bistand, men også for ikke-frihedsberøvede sigtede synes der at være et bistandsbehov, som for tiden ikke dækkes tilstrækkeligt effektivt. Man må herved tænke på, at man ved at flytte indsatsen eller hovedindsatsen frem til det tidligst mulige tidspunkt ikke alene klarer klienternes ofte presserende problemer lettere, men tillige i meget betydelig udstrækning undgår, at problemerne vokser sig store og dermed kræver væsentligt flere ressourcer for at blive løst. — Der synes altså ad denne vej at kunne opnås både en effektivisering og en besparelse. Samtidig er der grund til at tro, at den bistand, der ydes i den meget tidlige fase forud for dommen og på et helt frivilligt grundlag set fra klientens side, vil kunne bidrage væsentligt til at styrke tillidsforholdet mellem klienten og sagsbehandleren til gavn for det samarbejde, som muligvis skal finde sted mellem dem efter dommen eller løsladelsen på prøve.

Hvis kriminalforsorgen allerede på et tidligt tidspunkt sætter ind med et massivt tilbud om planlægning og sanering af den pågældendes forhold, er der grund til at tro, at klienten i langt højere grad vil opleve kriminalforsorgen som et brugbart instrument, som man bør benytte sig af, end det er tilfældet for tiden, hvor man på sagens tidlige stadier i hovedsagen indskrænker hjælpevirksomheden til helt akutte situationer.

Man foreslår i udvalget herudover, at de domfældte fordeles til fuldbyrdelsesanstalterne efter et geografisk nærhedsprincip, således at de indsatte kommer til at udstå deres straf så nært

deres normale bopæl som muligt. Ved en passende opdeling af landet er der faktisk mulighed for en sådan fordeling i en ganske betydelig udstrækning selv inden for de eksisterende institutionsmæssige rammer.

For den fri kriminalforsorgs vedkommende foreslår man en såkaldt satellitstruktur, hvorefter der i hvert amt findes en afdeling af kriminalforsorgen med afdelingens hovedkontor i amtsbyen og med de sagsbehandlende medarbejdere fordelt ud over amtet på en sådan måde, at medarbejderne bor og virker der, hvor klienterne findes. Dette indebærer, at samarbejdsmulighederne mellem kriminalforsorgens afdelinger og de amtslige social- og sundhedsforvaltninger, der overvejende skal varetage planlægningsopgaver, styrkes. Samtidig opnår man, at den geografiske afstand mellem klienterne og sagsmedarbejderne afkortes ganske betydeligt, ligesom man må antage, at en sådan struktur vil være i høj grad befordrende for samarbejdet mellem kriminalforsorgens medarbejdere og de sociale myndigheder på primær-kommunalt plan, således at det personkendskab, der vil opstå disse medarbejdere imellem, vil lette samarbejdet og gavne klienterne.

Det er tanken, at der til alle tilsynsklienterne knyttes en fast medarbejder, og ved siden af denne styrkelse af professionalismen i arbejdet tænker man sig indført en såkaldt kontaktmandsordning, der går ud på, at klienterne ud over den tilsynsførende skal have en kontaktsmand, som man forestiller sig, klienten selv peger på eller i det mindste accepterer, og som skal virke som en slags støtte for klienten i en lang række af dagligdags situationer, hvor der kan være tale om, at klienten trænger til støtte. Man forestiller sig, at denne kontaktsmand udpeges blandt arbejdskammerater, blandt overordnede på klientens arbejdsplads eller inden for en hvilken som helst anden kreds af personer, hos hvem klienten kan forvente støtte i den daglige tilværelse.

Man forestiller sig, at denne kontaktmandsordning vil kunne få en ikke ubetydelig funktion, såfremt det samarbejde, som så positivt er påbegyndt mellem Dansk Arbejdsgiverforening, LO og Kriminalforsorgen, udvikles til et mere formaliseret samarbejde.

Man vil stille krav om, at kontaktsmanden i snæver forstand skal være nær på klienten, og at hver kontaktsmand ikke har forbindelse med mere end en eller maksimalt to af kriminalforsorgens klienter. — Der er således tale om, at man vil medinddrage brede dele af befolkningen i kriminalitetsbekæmpelsen på en aktiv og meget konkret måde.

En nøjere gennemgang af kriminalforsorgens måde at arbejde med klienterne på viser, at der er meget lidt kontinuitet i arbejdet — i den forstand, at der over tid er indblandet et meget

betydeligt antal medarbejdere i den enkeltes sag. Dette er klart uheldigt ud fra flere synspunkter: dels er det velkendt fra alt socialt arbejde, at de såkaldte kontaktknæk er særdeles uhenigtsmæssige, dels viser det sig, at der bruges meget betydelige mængder af ressourcer ved, at hver ny medarbejder skal sætte sig ind i klientens forhold helt forfra. Endelig sporer man hos klienterne en ret forståelig irritation over ofte at blive præsenteret for en ny sagsbehandler, der ligesom alle de forudgående stiller den samme række af spørgsmål, som han har besvaret så ofte tidligere, og som i lighed med alle de forudgående gør krav på klientens tillid. Der stilles derfor forslag om en betydeligt øget kontinuitet i forsorgsarbejdet, og der gives anvisninger i betænkningen på, hvorledes det lader sig gøre at skabe den ønskede kontinuitet i det store flertal af sager.

Planlægningsudvalget stiller her ud over forslag om en betydeligt øget koordinering af arbejdet i forholdet mellem medarbejderne i anstalterne og medarbejderne i afdelingen og endelig — af interesse for aftenens problem — stilles der forslag om etablering af et udbygget samarbejde mellem kriminalforsorgens medarbejdere og det almindelige, sociale servicesystem, ligesom man giver anvisning på, hvorledes et sådant samarbejde kan struktureres på alle niveauer indenfor begge organisationer.

Flertalsforslaget om at ophæve genindsættelsesmuligheden i tilfælde af rene vilkårsovertrædelser må ses på denne baggrund, hvor der efter hele udvalgets opfattelse er skabt et langt mere effektivt virkende kriminalforsorgssystem bygget op omkring en tidlig indsats på frivilligt grundlag, en meget øget kontaktmulighed mellem klienten og medarbejderen, med en nærtboende kontaktperson, med øget kontinuitet i arbejdet og med udbyggede samarbejdsrelationer til de relevante myndigheder, der skal støtte klienten i samarbejdet med kriminalforsorgen. — Det er dette, der får udvalget til at tale om, at kriminalforsorgen under forudsætning af, at man gennemfører udvalgets forslag, vil blive i stand til at fremsætte et massivt og realistisk tilbud om social støtte og bistand.

Det er vigtigt at bemærke, at der i udvalget har været enighed om de forslag, jeg har nævnt i det foregående, og at disse meget vigtige ændringer i arbejdsstrukturen vil kunne gennemføres helt uden hensyn til, om man kan gå ind for forslaget om ophævelse af genindsættelsesmuligheden.

På den anden side forekommer det mig at være således, at det ville være betænkeligt at ændre genindsættelsesreglerne i overensstemmelse med flertallets forslag uden samtidig at sikre den betydelige styrkelse af kriminalforsorgens muligheder, som man er enig om i udvalget ligger i de stillede forslag om strukturændringer.

Nu føler jeg mig helt overbevist om, at der ikke i udvalget ville kunne skabes tilslutning til at ændre genindsættelsesreglerne i den foreslåede retning, hvis ikke andre forhold end strukturændringerne pegede i denne retning, og jeg føler mig aldeles overbevist om, at jeg ikke selv ville kunne gå ind for et sådant forslag, hvis jeg ikke mente, at flere og tungtvejende hensyn talte for at ændre reglerne i den retning, som udvalget foreslår.

Man kan for det første sige, at de seneste — ikke helt få — års helt dominerende kriminalpolitiske tendens er gået i retning af en markant afstandtagen fra frihedsberøvelse som kriminalpolitisk instrument. Ved utallige lejligheder har man set det ønske udtrykt, at vi i så vid udstrækning som muligt må søge at begrænse vor anvendelse af frihedsberøvelse. Baggrunden for dette ønske er en lang diskussion for sig, men for det problem, som drøftes her, er det tilstrækkeligt at konstatere, at det altså er et stort ønske, at frihedsberøvelserne begrænses mest muligt. — Det er her helt tydeligt, at fagfolk og politikere har samme syn på sagen.

Ikke alene forhistorien til loven om de mindre berigelsesforbrydelser viser dette, men også det forhold fra den seneste tid, at justitsministeren har nedsat en arbejdsgruppe til at overveje, hvilke sanktionsformer man kunne forestille sig som alternativer til frihedsstraf, viser, hvor højt ønsket prioriteres.

Det er i øvrigt min opfattelse, at denne arbejdsgruppe — hvis den griber tingene rimeligt an — har mulighed for at tilvejebringe grundlaget for en af de mest betydelige kriminalpolitiske reformer her i landet i mange år. — Man må imødesee arbejdsgruppens betænkning med meget stor spænding.

Hvorom alting er, må man konstatere, at der ofres betydelige kræfter på at undgå frihedsberøvelse som reaktion på visse mindre lovovertrædelser, og samtidig ofrer man kræfter på at oprettholde et system af regler, hvorefter der over for visse domfældte eller prøveløsladte kan iværksættes frihedsberøvende foranstaltninger som følge af en adfærd, der ikke i sig selv er strafbar, men måske nok mindre adækvat.

Rent bortset fra, at der således ikke synes at være nogen helt logisk konsistent linie i disse ting, må det vel i sig selv forekomme mindre overbevisende rigtigt at anvende kriminalpolitikens mest indgribende — og i øvrigt også mest kostbare — foranstaltning frihedsberøvelsen over for en adfærd, som for enhver anden borger end ikke kan føre til den mildeste strafferetlige sanktion.

Efter loven er det således, at frihedsberøvelse kan bringes i anvendelse over for en betinget dømt, hvis han overtræder vilkårene, og for den betingede løsladte gælder det, at justitsministeren under særlige omstændigheder kan bestemme, at rest-

straffen skal udstås. — Efter ordlyden er begge bestemmelserne meget vidtgående, men der er ingen tvivl om, at man i praksis kræver det sandsynliggjort, at der ud over vilkårsovertrædelsen foreligger en nærliggende risiko for ny kriminalitet. Man er i praksis meget tilbageholdende med at bruge disse bestemmelser, hvad tallene, som jeg senere skal vende tilbage til, også klart viser.

Selv om man i praksis fortolker bestemmelserne indskrænkende, og selv om man i praksis er yderst tilbageholdende med at genindsætte, bliver der dog tilbage det principielt vigtige spørgsmål, om det er rimeligt og i det hele velstemt med vor måde at se på strafferetlige spørgsmål på, at man her i virkeligheden står over for tilfælde, hvor man bringer frihedsberøvelse i anvendelse over for risiko for kriminalitet. Rigsadvokat Lindgaard siger i sin særudtalelse vedrørende dette spørgsmål, at „hovedsagen er . . . ikke at sanktionere socialt inadækvat adfærd eller uefterrettelighed, men at bevare muligheden for at standse et forløb, som sandsynligvis vil føre til ny kriminalitet.“ — Denne udtalelse og tankegangen bag ved den er helt klar, men jeg synes alligevel, den tydeligt viser, hvad der her er tale om, nemlig at forbinde frihedsberøvelse med sandsynlighed for kriminalitet. — Det gør i denne henseende ingen forskel, at udtalelsen mere direkte knytter sig til nogle bemærkninger om at opretholde adgangen til kortvarige frihedsberøvelser, som de for øjeblikket kendes fra retsplejelovens § 1004.

Flertallet har om disse forhold udtalt, at man finder det etisk betænkeligt at opretholde en orden, hvorefter socialt inadækvat adfærd i sig selv kan føre til frihedsberøvelse.

Ser man på den beslutningsproces, som i sidste instans kan føre til beslutning om frihedsberøvelse i form af genindsættelse, er der deri elementer, som viser, at den nuværende ordening næppe er helt betryggende.

I en skrivelse fra januar måned 1975 berører ombudsmanden over for direktoratet for kriminalforsorgen nogle generelle spørgsmål vedrørende grundlaget for genindsættelse af prøveløsladte og fremgangsmåden ved udfærdigelse af beslutninger om genindsættelser for rene vilkårsovertrædelser.

Ombudsmanden fremhæver i denne skrivelse, at en beslutning om genindsættelse i ganske særlig grad lægger op til, at retssikkerhedshensyn tillægges stor vægt. „Dette beror naturligvis allerede — og navnlig — på, at der er tale om en beslutning om frihedsberøvelse“, siger ombudsmanden, som derefter fortsætter: „Der er imidlertid grund til at tilføje, at genindsættelse har fået en særlig placering i den straffuldbyrdelsesmæssige sammenhæng, efter at prøveløsladelse gennem de senere år i mindre og mindre grad er blevet afhængig af en konkret vurdering og nu

bevilges ret regelmæssigt, når totrediedele af straffetiden er udstået; denne udvikling må påregnes at bidrage til en ændring af de dømtes oplevelse af genindsættelse i retning af, at genindsættelse er en „straf“ for tilsidesættelse af løsladelsesvilkårene.“

På dette område må man naturligvis have den principielle opfattelse, at forvaltningsprocessen må lægges således til rette, at der i særlig grad tages hensyn til, hvilke alvorlige konsekvenser beslutningen har. Det drejer sig i første række om de krav, man må stille til bevissikring, i hvilket omfang man mener, den pågældende, inden afgørelsen træffes, bør orienteres om grundlaget for afgørelsen og i hvilket omfang man bør indrømme mulighed for, at den pågældende udtaler sig og gør sine synspunkter gældende.

Det forekommer mig imidlertid at være meget vanskeligt at etablere en rimelig og betryggende ordening på dette område.

Allerede på det stadium af sagsforløbet, hvor det overvejes, om indberetning om vilkårsovertrædelse skal finde sted, gør der sig en meget vigtig faktor gældende. Denne faktor er den enkelte, sagsbehandlende medarbejders holdning til spørgsmålet om at anvende frihedsberøvelse eller trussel om frihedsberøvelse som motiverende faktor i arbejdet med klienterne.

På grundlag af personligt kendskab til ganske mange af kriminalforsorgens medarbejdere inden for forsorgssektoren og yderligere på baggrund af den undersøgelse, planlægningsudvalget lod foretage vedrørende disse forhold, mener jeg ganske bestemt at kunne sige, at medarbejdernes holdning til nævnte, helt centrale motivationsspørgsmål er alt afgørende for, om indberetning finder sted, og hvis indberetning finder sted, hvad indstillingen da går ud på. — Det må nemlig ikke overses, at en redegørelse for, hvor dårligt arbejdet med klienten går, er lige egnet som baggrund for en indstilling om genindsættelse på grund af vilkårsovertrædelse som for en indstilling om ophævelse af tilsynsvilkåret. — Nogle har lidt skarpt udtrykt dette forhold således, at vi her har et interessant eksempel på, at det samme sæt af præmisser kan føre til to stik modsatte konklusioner.

Nu kunne det fremhæves, at sådanne fornemmelser af, hvorledes forholdene er i praksis, ikke kan bruges til ret meget, men hertil er at bemærke, at udvalgets undersøgelse af praksis omkring retsplejelovens § 1004 klart demonstrerede uensartetheden i praksis. Medens centralkontoret i København har cirka en trediedel af samtlige indberetninger i landet, tegner de sig for cirka halvdelen af samtlige tilsyn, og for provinsafdelingernes vedkommende varierede den procentvise indberetningshyppighed fra 0 til 5,2 procent af tilsynstilfældene.

Ser man herefter på, hvorledes det går med de indberettede, viser det sig, at centralkontoret, der som nævnt fører cirka halv-

delen af landets tilsyn, i 1972 kun tegnede sig for cirka en sjettedel af genindsættelserne.

Nogen har hævdet, at etablering af en nogenlunde ensartet praksis kun kan være et spørgsmål om fornøden instruktion af de sagsbehandlende medarbejdere.

Jeg deler ikke den opfattelse, og jeg vil advare mod forhastede slutninger fra juristområdet til den kreds, der her er tale om. — Traditionerne for, i hvilken udstrækning man lader sin adfærd påvirke af direktiver udefra, synes at være noget forskellige fra medarbejdergruppe til medarbejdergruppe.

Ved diskussionen af disse forhold må det heller ikke overses, at antallet af frihedsberøvelser som følge af vilkårsovertrædelser både for betinget dømte og for prøveløsladte er særdeles beskedent. I løbet af et halvår i 1974 fuldbyrdede domstolene ikke en eneste betinget dom som følge af ren vilkårsovertrædelse, og for de prøveløsladte var forholdet det, at der i samme halvår fandt 18 genindsættelser sted. — Problemet er således kvantitativt temmelig ubetydeligt. Det gør det imidlertid ikke mindre betydningsfuldt ud fra en principiel betragtning.

Ser man det ringe antal genindsættelser på baggrund af den ret konstante mængde af tilsyn — mellem 5.500 og 6.000 — er det formentlig berettiget at sige, at sanktionssystemet for så vidt angår vilkårsovertrædelser i praksis er fiktivt eller ikke-fungerende. — Der er tale om en uheldig tilstand præget af tilfældighed i langt højere grad end af konsekvens.

Det forekommer mig at være betænkeligt at opretholde et sådant fiktivt sanktionssystem, idet det må antages at indebære en betydelig risiko for nedbrydelse af den almindelige respekt for retshåndhævelsessystemet, hvad der vel er særlig uheldigt for netop den gruppe af mennesker, der her er tale om.

Ikke alene er den nuværende ordning således fiktiv og rammer noget tilfældigt, men det er erfarne forsorgsmedarbejderes opfattelse, at det er de mest belastede af klienterne — dem, der har det bedste kendskab til praksis — der i videst udstrækning undgår indberetning og dermed eventuelt genindsættelse, medens de mindre erfarne synes at løbe en større risiko for genindsættelse. — Formentlig forholder det sig her modsat af, hvad man havde tilsigtet med reglerne.

Endelig kan det anføres, at når genindsættelsestallene er så små, som tilfældet er, er der langt snarere tale om en legalisering af den allerede bestående retstilstand end om en egentlig nydannelse på dette område.

Frøsig og Lindegaard har i deres særudtalelser særligt fremhævet et aspekt af den problemkreds, som drøftes her, og som har givet anledning til megen diskussion i planlægningsudvalget. — De pågældende fremhæver, at forslaget kan føre til, at dom-

stolene i fremtiden vil være mere tilbageholdende med at anvende betingede domme, end det i øjeblikket er tilfældet. Og det bør herved bemærkes, at hverken Frøsig eller Lindegaard er interesserede i en udvikling i denne retning.

Det fremhæves, at når man har givet flere betingede domme i de senere år, skyldes det blandt andet en tro på den forsorgsmæssige støtte, som igennem vilkårene kan ydes de pågældende domfældte.

Herudover fremhæves det, at ved at overgå til en slags frivillige tilsyn — og således ser de to dissenterende udvalgsmedlemmer i hovedsagen på forholdet — bliver situationen den, at dommeren i tvivlstilfælde ofte vil vælge en ubetinget sanktion fremfor en betinget sanktion, der under den nuværende tingenes tilstand ville blive knyttet sammen med visse, socialt korrigerende vilkår.

Dette perspektiv har man været enige om i planlægningsudvalget at betragte som umådeligt tankevækkende, idet man i udvalget var enige om, at den overordnede målsætning med en fastholden af kvoten af betingede domme måtte betragtes som umådelig vigtig.

Til det anførte er der dog at bemærke, at den ret pludselige stigning, som vi har set i tiden siden 1970, næppe er udtryk for en tilsvarende, pludseligt øget tillid til kriminalforsorgens forsorgsarbejde. Der er derimod langt snarere tale om en accept af de synspunkter, der har ført til ønsket om en reduceret anvendelse af frihedsstraf, og herudover er der grund til at tro, at rigsadvokatens cirkulære om i videre udstrækning at acceptere betingede domme har haft en betydelig indflydelse på udviklingen.

Hvis det er rigtigt, at den pludselige udvidelse fra omkring 1970 af antallet af betingede domme er begrundet i en stigende tiltro til kriminalforsorgens funktionsdygtighed, skulle man vente en tilsvarende markant stigning i antallet af betingede domme med tilsyn.

Dette har imidlertid ikke været tilfældet, idet man tværtimod har kunnet konstatere et ret kraftigt fald i denne gruppe af betingede domme. I årene 1968—1969 var der således tale om ca. 43—45 procent af de betingede domme, som var knyttet sammen med tilsyn, medens det tilsvarende tal for årene 1972—1973 var ca. 35 procent. — Der har således været tale om en reduktion på ca. en femtedel i andelen af betingede domme med tilsyn.

Endelig er det meget vigtigt at fremhæve, at flertallet ganske klart har udtalt, at såfremt mindretallet skulle få ret i, at det foreslåede system ville medføre en reduktion i antallet af betingede domme, er flertallet villigt til at acceptere en sådan moderat udvikling, fordi grundlaget for afgørelserne efter forslaget er

mere ærligt og stemmer bedre med fundamentale strafferetslige og straffeprocessuelle værdier i vort samfund.

Til det anførte kan yderligere føjes, at der i nyere tid er set en ret generel afstandtagen fra at anvende for kraftig tvang i et socialpædagogisk arbejde — navnlig så kraftig tvang, som der her er tale om, nemlig trussel om frihedsberøvelse.

Det sidste element af noget tilsvarende uden for straffelovgivningen har vi i forsorgslovens § 42 og § 43 om mulighed for frihedsberøvelse over for alkoholister, men disse regler ophæves med bistandsloven, og det sidste til straffeloven svarende tvangselement forsvinder hermed fra den almindelige sociale lovgivning fra den 1. april 1976. Hverken første eller anden betænkning fra socialreformkommissionen eller motiverne til bistandsloven siger noget særligt om baggrunden for ophævelse af de nævnte regler, men det er åbenbart følt som en aldeles naturlig ting, hvad der også fremhæves af læge Adserballe i en artikel i Ugeskrift for Læger i 1973.

Jeg skal ikke fordybe mig i disse forhold, allerede fordi jeg personligt har vanskeligt ved at vurdere disse udtalelser, men jeg må blot konstatere, at også opfattelserne på dette område taler i retning af det forslag, som flertallet i planlægningsudvalget har opstillet.

Ved vurderingen af planlægningsudvalgets flertalsforslag om ophævelse af genindsættelsesmuligheden er der to forhold, som det er uhyre vigtigt at holde sig for øje.

For det første må man lægge mærke til, at forslaget kun vedrører cirka totrediedele af de prøveløsladte og en trediedel af de betinget dømte, idet de øvrige ikke efter den nuværende praksis får fastsat noget vilkår om andet end straffri vandel i en prøvetid. — For en trediedel af de prøveløsladtes vedkommende og for to trediedele af de betinget dømtes vedkommende er der ikke tale om at fastsætte særvilkår af nogen art.

Herudover må man bemærke, at forslaget ikke tager afstand fra enhver form for tvang eller negativ motivation, thi for det første undgås det vel næppe, at visse negative elementer indgår i et socialpædagogisk behandlingsforløb på samme måde som en vis form for negativ motivation indgår i en hvilken som helst form for medmenneskeligt samkvem. Specielt på et område som det, der her er tale om, kan man fremhæve som et afgørende negativt motivationsmoment, at man i vid udstrækning ved at afslå specielt økonomisk støtte vil søge at få klienten til at rette sig efter de anvisninger, som opstilles af medarbejderen. — Hertil kommer, at man vel heller ikke kan afvise en vis gavnlig effekt af negative motivationsfaktorer.

Forslaget er da også udtryk for en sådan mere nuanceret afbalancering af forskellige, til dels modstridende synspunkter.

Forslaget fra planlægningsudvalgets flertal går mere i detaljer ud på, at hovedvilkåret om straffri vandel i en prøvetid fastholdes. Der stilles ikke forslag om ændringer på dette område.

Det krav om massiv forsorgsmæssig indsats, som er forudsat i betænkningen, kan tænkes formelt organiseret på tre forskellige måder: Man kunne forestille sig, at alle betingede dømte og prøveløsladte i princippet skulle udsættes for kriminalforsorgens tilbud, men dette har man i udvalget taget afstand fra, idet man anser en sådan ordning for at ville medføre et ikke ubetydeligt ressourcespild.

Man kunne herudover tænke sig, at kriminalforsorgens medarbejdere traf beslutning om, hvem der skulle rettes henvendelse til med tilbud om social bistand, men under hensyn til de konsekvenser, som en afvisning af kriminalforsorgens tilbud også efter forslaget må antages at medføre, har man fundet det for ubestemt og urealistisk at støtte sig til en sådan ordning.

I stedet for har man valgt at bibeholde den nuværende ordning, hvorefter det er retten for de betingede dømtes vedkommende og prøveløsladelsesmyndigheden for de prøveløsladtes vedkommende, som har kompetencen til at beslutte, hvorvidt en betinget dømt eller en prøveløsladt bør undergives tilsyn.

Man har valgt at bibeholde tilsynsordningen i loven, men blot med et ændret retligt indhold på konsekvenssiden, således at en overtrædelse af tilsynsvilkåret ikke kan medføre genindsættelse. — I øvrigt har man foreslået tilsyntiderne nedsat til i almindelighed tre til seks måneder ud fra den erkendelse, at langt de fleste recidiver optræder meget hurtigt efter tilsynets etablering og i alt fald for langt den største gruppes vedkommende inden for de første seks måneder efter tilsynets etablering.

Endelig indebærer forslaget, at opregningen af særvilkår i straffelovens § 57 ophæves. Denne opregning af særvilkår i loven er i hovedsagen begrundet i retssikkerhedshensyn, thi når man risikerer frihedsstraf for overtrædelse af et vilkår, må vilkårene have samme klarhed, som gerningsindholdenes beskrivelse har det i egentlige straffelovsbestemmelser.

Det er ikke meningen med ophævelsen af vilkårene i loven, at der skal ske nogen ændring — i alt fald ikke i indskrænkende art — af den indsats, som bør ydes i forhold til de pågældende, men der skønnes blot ikke længere at være brug for en så detaljeret beskrivelse som hidtil.

På to områder har man haft betænkeligheder ved at gennemføre den foreslåede ordning.

Det drejer sig for det første om den meget lille gruppe af langtidsdomfældte eller livstidsdomfældte, som samtidig skønnes at være farlige. For denne gruppe har man ment, at der kunne opstå et behov for at genindsætte den pågældende, såfremt han

ikke på fri fod retter sig nøje efter kriminalforsorgens anvisninger.

Man har imidlertid ikke ment at burde fravige hovedprincippet i forslaget, idet man har peget på, at de problemer, som de langtids- og samtidig farlige domfældte vil frembyde, vil kunne klares ved, at man udstationerer de pågældende i et passende langt tidsrum forud for prøveløsladelsestidspunktet, således at man på det tidspunkt, hvor prøveløsladelse skal overvejes, eller for de livstidsdomfældte benådning skal overvejes, har et så sikkert erfaringsgrundlag, at man kan træffe en afgørelse i løsladelses- henholdsvis benådningsspørgsmålet.

Herudover har man haft betænkeligheder, for så vidt angår den gruppe af domfældte, som er idømt frihedsstraf for sædelighedskriminalitet over for mindreårige børn. — Man finder det meget lidt betryggende, at der ikke fra kriminalforsorgens side over for sådanne personer kan fastsættes vilkår om, at de ikke må have ophold hos familier med børn i en aldersgruppe, som de tidligere har udvist seksuel aktivitet overfor.

Man kunne naturligvis sige, at dette problem i hovedsagen er kriminalforsorgen uvedkommende, idet det må overlades til børneforsorgsmyndighederne at tage stilling til, hvorvidt det er forsvarligt, at et barn har ophold i et hjem, hvor en sådan person tillige har ophold.

Man har dog i udvalget været enige om, at en sådan fraskrivelse af ansvaret ikke vil være rimelig, og man har derfor stillet forslag om indførelse af en bestemmelse i straffelovens § 265, stk. 2, som man foreslår formuleret således: „Retten kan i forbindelse med en betinget dom og justitsministeriet kan i forbindelse med prøveløsladelse eller benådning give den pågældende tilhold om ikke i prøvetiden at have forbindelse med bestemte personer eller grupper af personer eller indfinde sig på et nærmere afgrænset, geografisk område. Overtrædelse af tilholdet straffes med bøde eller under skærpene omstændigheder med hæfte eller fængsel indtil 6 måneder.“ — Der bliver således tale om et selvstændigt kriminaliseret forhold.

Man kan herefter stille sig det spørgsmål, hvilke konsekvenser det kan få, at klienten ikke vil samarbejde med kriminalforsorgens medarbejdere og lade sig vejlede af dem.

Såfremt der ikke recidiveres, vil det manglende samarbejde ingen retlige konsekvenser få. I modsat fald forestiller man sig, at der til den nye domsforhandling skal foreligge en rapport fra kriminalforsorgen med en redegørelse for, hvilke tilbud der er givet klienten og en redegørelse tillige for, hvorledes klienten har reageret over for disse tilbud. Denne rapport vil da via straffelovens § 80 — således som denne senest er ændret i 1973 — indgå i rettens fornylede overvejelser specielt ved det store valg mellem

betinget dom og ubetinget dom, og på tilsvarende måde vil rapporten indgå i de overvejelser, som fængselsmyndighederne gør sig i tilfælde af en ny straf med påfølgende prøveløsladelsesproblemer. På denne måde vil det få betydning, hvorledes klienten har forholdt sig over for kriminalforsorgens massive tilbud om bistand. Udvalgsflertallet finder dog, at der ikke bør ske nogen ændring i utilrådelighedskriteriet i straffelovens § 38, ligesom man finder, at der ikke bør finde nogen principiel ændring sted ved bedømmelsen omkring straffelovens § 56 for så vidt angår valget mellem betinget og ubetinget dom.

Som en konsekvens af ændringerne i § 57 og i § 40 vedrørende genindsættelser og § 60 vedrørende betingede domme foreslår man visse ændringer i retsplejelovens § 1004, således at denne bestemmelse ophæves, for så vidt de omtalte områder angår.

De retlige konsekvenser af en manglende samarbejdsevne eller manglende samarbejdsvilje hos klienten er således efter forslaget helt knyttet sammen med recidivsituationen, og man får således de forhold, som kan få indflydelse på sagens udfald, forelagt retten til afgørelse i straffeprocessens former, og usikkerheden omkring bedømmelsen af sammenhængen mellem social inadækvat adfærd og kriminalitet bliver fjernet fra dette område af retslivet.

Der er her i landet en god tradition for, at den, der ønsker tingenes tilstand ændret, har bevisbyrden for, at det, der foreslås, er bedre end det bestående.

Jeg mener, at denne bevisbyrde er løftet af planlægningsudvalgets flertal.

Men jeg mener samtidig, at det er værd at minde om, at der findes en anden — og efter min mening endnu bedre — tradition, som går ud på, at den, der ønsker straf anvendt, har bevisbyrden for, at det er det rigtige.

Ole Ingstrup