

# RETSPOLITISKE PROBLEMER — SÆRLIG MED HENSYN TIL KOMPETENCEFORHOLD — VEDRØRENDE BESKYTTELSE OG BEGRÆNSNING AF INDSATTES RETTIGHEDER UNDER STRAFFULDBYRDELSE<sup>1</sup>

AF FULDMÆGTIG, LIC. JUR. LISE KOCH

## 1. Indledning – fastlæggelse af emnet

Først behandles visse definatoriske problemer.

Emnet er indsattes rettigheder under straffuldbyrdelsen, d. v. s. at personkredsen er afgrænset til sådanne, der i henhold til straffedom skal frihedsberøves i form af fængsel, hæfte eller forvaring. På grund af henholdsvis den relative varighed og hyppigheden i anvendelsen vil fremstillingen fortrinsvis vedrøre fængselsdømte.

Emnets kerne er indsattes rettigheder. En rettighed kan defineres snævert som en retsposition i den forstand, at begrænsninger eller indgreb ikke må finde sted, eller at indgreb kun kan ske under visse klart angivne betingelser og i visse klart angivne former. Denne snævre definition af begrebet forudsætter, at den retsanvendende myndighed ikke selv kan ændre eller i øvrigt skønsmæssigt fravige bestemmelserne.

For at undersøge, om denne snævre definition kan anvendes, er det nødvendigt at se på dels hvilken *art af bestemmelser*, der findes om de indsattes forhold, dels hvilke *kategorier af rettigheder*, der kan komme på tale og den nærmere *udformning af bestemmelserne* herom.

Der findes i lovform kun få bestemmelser om de indsattes forhold. Vi har ingen fængselslov. Retsplejeloven indeholder i kapitel 90 enkelte bestemmelser om fuldbyrdelse af domme i straffesager, som fortrinsvis vedrører tiden fra endelig dom til straffuldbyrdelsen iværksættes. Af straffelovens 6. kapitel om straffene fremgår det om fængselsstraffen bl. a., at der sondres mellem fællesskab og enrum, at der er arbejdspligt, at disciplinærstraf og lignende kan anvendes, og at udgang kan tillades. Løsladelse på

---

<sup>1</sup>) Artiklen er manuskript til forfatterens forelæsning over et opgivet emne for den juridiske licentiatgrad, afholdt d. 27. maj 1981 på Københavns universitet.

prøve og retsvirkningerne heraf er lidt nøjere beskrevne. – De nærmere bestemmelser om straffuldbyrdsen findes i justitsministeriets bekendtgørelse nr. 423 af 21. juni 1973 om fuldbyrdselse af frihedsstraf med tilhørende cirkulærer, jfr. herved straffelovens § 49, stk. 1, hvorefter justitsministeren fastsætter de nærmere regler herom. – Bekendtgørelsen udfærdiges og ændres af direktoratet for kriminalforsorgen efter indhentet udtalelse fra justitsministeriets departement. De udfyldende cirkulærer er rettede til anstaltslederne og er ikke bindende for direktoratet. De hjemler ikke noget krav for den enkelte indsatte i forhold til direktoratet.

Det vil sige, at der ikke for de indsatte findes retspositioner i snæver forstand, allerede fordi den retsanvendende myndighed selv fastsætter og ændrer bestemmelserne og i øvrigt skønsmæssigt kan fravige dem.

Det skal dernæst kort beskrives, hvilke kategorier af rettigheder der kan komme på tale. Principielt omfattes alle de *almene rettigheder*, der normalt tilkommer enhver borger uden for fængselsmuren, selvfølgelig bortset fra berøvelsen af den personlige frihed. Det er fortrinsvis de såkaldte frihedsrettigheder samt rettigheder i henseende til at bevare den civilretlige handlevne. Blandt de væsentlige kan nævnes følgende:

- Ytrings-, forenings- og forsamlingsfrihed samt stemmeret,
- visse lighedsgrundsætninger med hensyn til race, køn og religion m. v.,
- retten til – bortset fra frihedsberøvelsen – at bevare en normal kontakt med omverdenen i form af brevveksling og besøg,
- retten til frit at vælge arbejde, uddannelse, helbredsmæssig og social service samt
- retten til at indgå ægteskab, testaments- og kontraktsfrihed.

Som følge af frihedsberøvelsen opstår imidlertid retsproblemer af en art, der ikke kendes uden for murene. De illustreres ved de vigtige bestemmelser om den nærmere *regulering af frihedsberøvelsen, dens gennemførelse og indhold, dens grad og varighed*. Som eksempler – uden prioritering efter graden af betydning – kan nævnes:

- Den nærmere regulering af anstaltsopholdet, herunder spørgsmål om opholdsrum, beklædning og forplejning,
- den nærmere regulering af døgnets forløb, d. v. s. arbejdstid, fritid og sovetid,
- bestemmelser om visitation, sikringsmidler, disciplinærstraf m. v.,
- de væsentlige spørgsmål, om straffen skal udstås i enrum eller i fællesskab, i åben eller i lukket anstalt, om tilladelse til udgang og om adgangen til løsladelse på prøve.

En undersøgelse af retsreglernes udformning viser, at visse almene rettigheder er uomtalte i bestemmelserne eller forudsættes bevaret, f. eks. retten til at indgå ægteskab. – En gennemgang af de regulerede kategorier af rettigheder viser, at kun meget få er regelbundne, og at sådanne næsten kun forekommer inden for kategorien almene rettigheder. Inden for kategorien vedrørende den nærmere gennemførelse af frihedsberøvelsen findes kun tre til fire regelbundne bestemmelser, f. eks. retten til dagpenge under sygdom samt retten for hæftefanger til ikke at skulle tåle udståelse med andre kategorier af indsatte. Og heraf bortfortolkes den sidstnævnte rettighed i praksis. – Inden for kategorien omfattende frihedsberøvelsens grad og varighed findes kun en ret til efter endt straf at blive løsladt på et sådant tidspunkt, at bopælen kan nås ved offentlige transportmidler inden straffetidens udløb.

D. v. s. at alle væsentlige materielle rettigheder er skønmæssigt regulerede.

Det følger heraf og af regelfastsættelseskompetencen, at en rettighed ikke her kan defineres snævert. I så fald ville den stillede opgave være meningsløs. – Begrebet rettighed må her omfatte også sådanne, hvori indgreb kan ske på et skønmæssigt grundlag, herunder diskretionær nægtelse eller tilbagekaldelse af begunstigelser.

Hovedvægten vil i det følgende blive lagt på bestemmelserne om frihedsberøvelsens indhold, grad og varighed, og eksemplerne vil fortrinsvis blive hentet herfra. Det skyldes, at det er disse rettigheder, der fortrinsvis volder problemer i administrationen og som må antages at være de mest værdifulde for de indsatte.

## 2. *Gældende ret, særlig med hensyn til kompetenceforhold*

I straffesystemet som helhed har vi – i overensstemmelse med magtfordelingslæren – en principiel adskillelse mellem den lovgivende, den udøvende og den dømmende magt.

Med det overordnede formål at beskytte samfundet mod kriminalitet er det folketinget, der fastlægger det strafbares område, domstolene, der afsiger straffedommen, og justitsministeriet, direktoratet for kriminalforsorgen, der fuldbyrder straffen.

Under selve straffesagens forløb – fra overtrædelsen begås til dom afsiges – er der også en klar magtfordeling, der tager hensyn til på den ene side samfundets interesse i, at kriminalitet opklares og straffes, på den anden side til individets retsbeskyttelse mod statsmagten. – Denne magtfordeling er fastsat af folketinget i retsplejelovens afsnit om strafferetsplejen. Herved fastslås anklageprincippet og partsprincippet. Det er politiets og anklagemyndighedens opgave at undersøge og opklare forbrydelser og rejse



tiltalen. Modparten er den anklagede, hvis svage stilling over for anklagemyndigheden erkendes. Den søges styrket ved adskillelsen af anklagemyndighed og domstole samt ved bestemmelser om f. eks. regelbundethed, åbenhed i form af offentlighed, forsvarerbeskikkelse og begrundelsespligt samt toinstansbehandling med opsættende virkning. Tvisten mellem de to parter afgøres af uafhængige og uvildige domstole.

Under straffuldbyrdsen er forholdene anderledes. Igen med udgangspunkt i kompetenceforholdene ser den nærmere organisering således ud:

Som omtalt har vi ingen fængselslov, og kun få bestemmelser om straffuldbyrdselse i straffeloven. Reglerne for kriminalforsorgens virksomhed fastsættes af kriminalforsorgen selv.

Der er ikke nogen magtfordeling, der tager hensyn til på den ene side hovedformålet, at straffen skal fuldbyrdes, på den anden side fangens retsbeskyttelse mod fuldbyrdelsesmyndigheden.

Der er ikke noget anklageprincip. Det er kriminalforsorgen, der undersøger og tilvejebringer grundlaget for afgørelsen, og det er kriminalforsorgen, der træffer afgørelsen. Det er også kriminalforsorgen, der fuldbyrder den.

Der er visse partsbeføjelser, men beføjelserne gælder ikke alle typer af afgørelser. Et egentligt partsprincip kendes ikke.

Det vil sige, at det er den samme myndighed der lovgiver, undersøger og opklarer sagerne, afsiger dommen og fuldbyrder den.

Hertil kommer et fravær af beskyttelsesforanstaltninger i øvrigt for den indsatte.

Alle væsentlige bestemmelser vedrørende de indsattes rettigheder er som omtalt skønsmæssigt udformede og er i øvrigt som rettede til anstaltslederne ikke bindende for direktoratet. Dette sidste gælder dog næppe fuldbyrdelsesbekendtgørelsen, men den kan direktoratet selv ændre efter forelæggelse for departementet.

Der er ikke åbenhed i form af offentlighed, hverken ved regelfastsættelsen eller regelanvendelsen. Der er ikke bestemmelser om forsvarer eller bisidder i øvrigt. Der er kun pligt til begrundelse efter anmodning.

Afgørelserne træffes normalt af anstalterne. Med henblik på at tilvejebringe et fyldestgørende grundlag indhentes i et vist omfang udtalelser fra de øvrige retsmyndigheder.

Den indsatte kan få afgørelserne prøvet i direktoratet. To-instansprincippet gælder dog ikke i visse sager, hvor kompetencen er hos direktoratet, f. eks. i det væsentlige spørgsmål, om straffen skal udstås i åben eller lukket anstalt. Klage har kun opsættende virkning, såfremt direktoratet konkret bestemmer det.

Domstolsprøvelse er der kun adgang til i form af legalitetskontrol i henhold til grundlovens § 63, jfr. herved Østre landsret dom af 28. maj 1980 (utrykt). Den pågældende sag blev af Højesteret hjemvist til landsretten til realitetsbehandling, da sagen *ikke* angik de straffuldbyrkende myndigheders afgørelse af, i hvilken anstalt den domfældtes afsoning skulle ske, men derimod et spørgsmål om magtfordrejning (spørgsmålet om, hvorvidt afgørelsen – om overførsel til anden anstalt – var uberettiget som båret af usaglige hensyn). I praksis spiller denne adgang til domstolsprøvelse ingen rolle.

Af nogen betydning er adgangen til at forelægge sagen for folketingets ombudsmand. Denne kan ganske vist ikke omgøre sagen, og klage har ikke opsættende virkning. For den enkelte indsatte har klageadgangen derfor kun praktisk betydning i det omfang kriminalforsorgen – i tide – ændrer afgørelsen i overensstemmelse med ombudsmandens henstilling. Generelt har ombudsmandens virksomhed imidlertid betydning, dog fortrinsvis vedrørende forvaltningsprocessen, igen på grund af de materielle reglers skonsmæssige karakter.

### 3. *Begrundende og begrænsende hensyn i historisk perspektiv*

Hvordan kan det være, at denne organisering af straffuldbyrdsdelen i dag forekommer betænkelig? – Og at man i denne forbindelse ikke kan undgå at sammenligne med organiseringen af straffesagens forløb, indtil dom er faldet?

Ved en besvarelse er det nødvendigt først at foretage et kort historisk tilbageblik. Ved straffeloven af 1930 blev der indført forskellige kompetenceordninger for forskellige sanktioner. Forskellene beroede på de hensyn, der skulle varetages.

For så vidt angår den tidsbestemte psykopatforvaring i henhold til straffelovens § 70 blev kompetencen til at løslade judiciel. Begrundelsen var, at konflikten mellem på den ene side samfundets sikkerhed mod kriminalitet og på den anden side hensynet til at beskytte individet mod tidsubestemt-heden her trådte skarpt frem.

Anderledes var vurderingen med hensyn til behovet for judiciel kontrol med de relativt tidsbestemte sanktioner, ungdomsfængsel og arbejdsdshus. Ved selve sanktionsfastsættelsen måtte domstolene antages at have taget højde for proportionalitetskravet, vel vidende, at den samlede udståelsestid kunne variere fra 1 år til henholdsvis 4 og 5 år. Løsladelsestidspunktet skulle bestemmes ud fra en vurdering af den pædagogiske, oplærende og stabiliserende virkning af anstaltsopholdet. Til varetagelse af denne opgave blev

der oprettet et af fængselsvæsenet principielt uafhængigt fængselsnævn med særlig sagkyndig sammensætning.

Helt anderledes var vurderingen for så vidt angår den almindelige, tidsbestemte fængselsstraf. Her var straffens varighed og indhold nøje kendt ved dommen. Løsladelse på prøve kom kun sjældent på tale. Straffene blev udstået i det velkendte gamle, lukkede anstaltssystem. Der oplevedes intet behov for særlig beskyttelse af fangerne, og der var ingen betænkelighed ved at overlade fuldbyrdelseskompetencen til fængselsvæsenet.

Siden straffelovens tilblivelse for 50 år siden er der for så vidt angår fængselsstraffen sket en afgørende udvikling, der systematisk kan opdeles i to hovedlinjer. Med det overordnede hensyn for straffesystemet at bekæmpe kriminalitet, er *hovedformålet* stadig, at straffen skal fuldbyrdes, d. v. s. at domfældte skal *berøves sin personlige frihed*.

For det første er der i den forløbne tid sket en udvikling hen imod det standpunkt, at de indsatte i videst muligt omfang skal *bevare alle almene rettigheder*, bortset fra selve frihedsberøvelsen. Dette er kommet til udtryk i fuldbyrdelsesbekendtgørelsens § 19, stk. 1, hvorefter de indsatte har adgang til at udøve deres almindelige borgerlige rettigheder i det omfang, frihedsberøvelsen ikke i sig selv afskærer dem herfra. I overensstemmelse med dette standpunkt er der i et vist omfang fastsat regler med henblik på at støtte og sikre udøvelsen af visse almene rettigheder. Det er imidlertid ikke fuldt ud muligt at gennemføre princippet, jfr. eftersætningen i den omtalte bestemmelse i fuldbyrdelsesbekendtgørelsen. Selve sikringen af frihedsberøvelsen samt opretholdelsen af ro og orden i anstalterne legitimerer i et vist omfang begrænsninger i de almene rettigheder. En gennemgang af bestemmelserne herom viser, at begrænsninger næsten udelukkende er begrundede i hensynet til sikkerhed og orden. Med sikkerhed menes her først og fremmest hensynet til at hindre undvigelse. Frihedsberøvelsen skal fastholdes. – Som væsentlige eksempler på rettigheder, der begrænses med denne begrundelse, kan nævnes forsamlingsfrihed, besøg af og brevveksling med andre end offentlige myndigheder, dispositionsret og kontraktfrihed vedrørende penge og effekter. – Af de retspolitiske drøftelser i de senere år fremgår det, at hensynet til sikkerhed og orden også tillægges vægt ved bestemmelserne om, at der er arbejds- eller undervisningspligt, samt at der ikke er fri adgang til at vælge forsorgsmæssig eller helbredsmæssig service.

Den anden væsentlige udvikling har været, at man gradvist har indført bestemmelser med henblik på at forbedre den indsattes situation. Begrundelsen har ikke alene været humane hensyn. Udviklingen er gået over behandlingsprægede synspunkter til den nuværende erkendelse af frihedsberø-

vensens skadelige virkninger. Det principielle synspunkt er i dag, at fuldbyrdelsen skal søges tilrettelagt således, at *fangens situation forbedres*.

De i forhold til tidligere udvidede bestemmelser om kontakt til omverdenen ved f. eks. besøg og brevveksling kan regnes hertil. Tillige de helt væsentlige spørgsmål om frihedsberøvelsens grad og varighed. Vigtig er naturligvis adgangen til at forkorte frihedsberøvelsens udstrækning ved prøveløsladelse. Af afgørende betydning for selve straffuldbyrdelsen er de bestemmelser, der regulerer graden af frihedsberøvelse, nemlig spørgsmålene om anbringelse i enrum, om straffen skal udstås i åben eller i lukket anstalt, om overførsel fra lukket til åben anstalt og omvendt, samt om udgang, det være sig i form af weekendudgang eller i form af frigang eller udstationering til arbejde og uddannelse. – I overensstemmelse med denne tankegang er der fastsat særlige regler til sikring af, at spørgsmålene behandles, ikke af at frihederne opnås.

Adgangen til friheder er imidlertid underkastet væsentlige begrænsninger, i dag først og fremmest ud fra hensynet til at undgå ny kriminalitet og til risikoen for unddragelse fra straffuldbyrdelse i form af undvigelse eller udeblivelse fra udgang. Tillige lægges der af hensyn til ro og orden i anstalterne vægt på risikoen for indsmugling. Disse hensyn legitimerer i et vist omfang en begrænsning i tildeling af friheder. I bestemmelserne udtrykkes dette ved udtryk som »ikke utilrådelig«, f. eks. med hensyn til prøveløsladelse og anbringelse og forbliven i åben anstalt. Udgang forudsætter, at der »ikke er fare for misbrug«. Om enrumsanbringelse hedder det i bekendtgørelsen blot, at »sådan kan ske under særlige omstændigheder«.

Det vil sige, at de *begrænsende hensyn*, der åbent lægges vægt på i bestemmelserne, er *kriminalitetsbekæmpelse og sikkerhed og orden*.

Men der er også andre begrænsende hensyn. Tidsterminer for så vidt angår friheders påbegyndelse og udstrækning i tid kan betragtes som og er også udslag af gennemsnitlige risikobetrægtninger. Men det er oplagt, at de og andre indskrænkninger tillige er udslag af to andre væsentlige begrænsende hensyn, som der ikke var grund til at tillægge særlig vægt ved straffelovens tilblivelse.

Det ene er hensynet til den almindelige retsbevidsthed eller *retsfølelsen*. Der ligger i denne begrænsning en forudsætning om, at frihedsstraffen ikke må udhules. De hidtil nævnte begrænsende hensyn kan ikke forklare, at personer, der er idømt længerevarende straffe for kriminalitet, hvor recidivrisikoen må anses for ringe, og som personligt er veludrustede nok til at klare et længerevarende ophold i åben anstalt, alligevel efter praksis må starte strafudståelsen i lukket anstalt, medmindre ganske særlige forhold,



f. eks. af helbredsmæssig karakter, taler derimod. Andre eksempler er, at personer, der udstår straffe af fængsel i under 5 måneder, ikke kan få weekendudgang, og at personer, der er dømt for alvorlig kriminalitet, f. eks. røveri, og som er fundet egnet til at udstå straffen i åben anstalt, ikke uden videre får tilladelse til weekendudgang efter de normale 4 uger, uanset om misbrugsrisikoen må anses for minimal.

Den anden begrænsning skal ses fra de indsattes synsvinkel. Det er hensynet til *en lige behandling af fangerne*. – I klagesager vedrørende afslag på begünstigelser henviser indsatte ganske ofte til, at medindsatte med samme straffængde og samme kriminalitetsart har opnået den ansøgte tilladelse. Det virker stødende, at en veludrustet indsat, der forstår at tale sin sag, og som måske har forsvarerbistand, er i stand til at opnå friheder, f. eks. frigang med henblik på uddannelse, medens den mere svagtudrustede blot må se til.

#### 4. Retspolitisk udgangspunkt

De nævnte friheder opstod oprindeligt som et led i ungdomsfængslets behandlingsarbejde og tjente fortrinsvis pædagogiske og forsorgsmæssige formål. De blev herfra overført til den almindelige fængselsstraf udfra samme hensyn, men begrænsedes af hensynet til recidiv og misbrug. Siden da er vægten af behandlingsmæssige hensyn blevet stærkt reduceret. Samtidig har det forhold, at flere og flere har opnået rettighederne, medført, at de føles som rettigheder i snævrere forstand således, at en nægtelse kræver en særlig begrundelse. Dette er helt åbenbart for så vidt angår løsladelse på prøve, når to tredjedele af straffetiden er udstået. Men det samme er tilfældet for så vidt angår udgang fra åben anstalt, der er et ganske normalt led i udståelsen. Udviklingen ville formentlig være den samme for så vidt angår adgangen til at udstå straffen i åben anstalt, hvis det ikke var således, at mange kortvarige straffe på grund af pladsproblemer i de åbne anstalter udstås i arresthus, og at anstaltssystemet i øvrigt er relativt fastlåst i kapacitetsfordelingen på åben og lukket anstalt.

Det vil sige, at vi i dag på væsentlige områder nærmer os en situation, hvor spørgsmålet om tildeling af begünstigelser afgøres på grundlag af på den ene side hensynet til samfundets beskyttelse mod kriminalitet, på den anden side enkeltindividets beskyttelse mod samfundsmagten. En afvejning af disse hver for sig vigtige, men modstridende hensyn kræver normalt efter almindelig retsopfattelse en juridicel kompetence eller dog en juridicel kontrol.

Sammenfattende er det min opfattelse, at de her omtalte to hovedlinjer i udviklingen, dels betoningen af de indsattes almene rettigheder, dels og



især den kraftige udvidelse i mulighederne for friheder, medfører muligheder for individuelle begrænsninger og indgreb, som ikke kendtes for 50 år siden. Sammenholdt med bestemmelseernes skønsmæssige udformning bør det medføre en omvurdering af behovet for beskyttelse. Ved denne omvurdering er det naturligt at drage sammenligning med de straffeprocessuelle beskyttelsesforanstaltninger.

Det er hermed også sagt, at kriminalforsorgen ikke blot kan betragtes som ét blandt mange forvaltningsorganer. Sat på spidsen drejer det sig ikke om handel med smågrise. Som et led i det samlede straffesystem er det kriminalforsorgens opgave at bekæmpe kriminalitet ved at udøve et af de alvorligste indgreb, der efter gældende ret kan foretages mod mennesker, nemlig berøvelse af den personlige frihed. – Jeg vil i det følgende pege på nogle punkter, hvor beskyttelsehensyn især synes at gøre sig gældende.

### 5. *Judiciel kompetence afvises*

Jeg vil igen tage udgangspunkt i kompetenceforholdene. Konklusionen af de i det forrige afsnit nævnte synspunkter kunne synes at være, at der bør stilles forslag om en judiciel kompetence vedrørende straffuldbyrdsen. Det vil jeg ikke blot ikke foreslå, men endog fraråde. Årsagerne hertil er hovedsagelig to.

For det første er kriminalforsorgen, såvel centralt som lokalt, i besiddelse af en ekspertise, som domstolene ikke, eller i hvert fald kun ved en meget tung og omstændelig sagsbehandling, vil kunne opnå. Ud over en særlig indsigt i de anstaltsmæssige problemer i henseende til sikkerhed og orden råder kriminalforsorgen over medarbejdere, der er særligt uddannede til at foranledige relevante tilbud givet til de indsatte på det forsorgsmæssige og uddannelsesmæssige område. Det skal bemærkes, at denne bistand ikke længere har til formål at behandle de indsatte, men i dag har karakter af et tilbud med henblik på at styrke fangens situation. – Da netop tilbudssiden efter min opfattelse bør fremhæves så stærkt, er det her nævnte argument om ekspertise af mindre vægt i denne sammenhæng, hvor det drejer sig om beskyttelse mod indgreb.

Hovedargumentet for min holdning er da også af en helt anden karakter. Det drejer sig om spørgsmålet om formel kontra reel retssikkerhed. – Set fra de indsattes synsvinkel må det antages, at en judiciel kompetence vil opleves som langt mere betryggende og tillidvækkende end den nuværende administrative. Men der kan i høj grad stilles spørgsmålstejn ved, om en sådan kompetenceflytning medfører en større reel sikkerhed. Efter min vurdering forudsætter en reel retssikkerhed en ændring på især to væsentlige områder. Det ene er spørgsmålet om, hvorledes reglerne er udformet,

det andet spørgsmålet om, hvem der har kompetencen til at fastsætte reglerne. Begge problemkredse er af afgørende betydning for en begrænsning af myndighedens magtudøvelse, hvad enten myndigheden er judiciel eller administrativ.

### 6. *Kravet om regelbundethed*

At bestemmelserne er skønsmæssigt udformede indebærer, at den dømte betages retten til at vide, hvad han er dømt til. Han kan kun have ubestemte formodninger om straffens nærmere indhold og frihedsberøvelsens grad og varighed. Det grundlæggende krav om forudseelighed tilgodeses ikke.

Dernæst vil formelle garantier vedrørende kompetenceforhold og procesform være uden reel beskyttelsesværdi mod vilkårlige afgørelser i det omfang, myndigheden selv kan vælge sine hensyn.

Endvidere vil klagemuligheden være illusorisk. Dels vil den indsatte have svært ved at vurdere, om der er grundlag for klage, dels vil det erfaringsmæssigt medføre, at kun åbenbart urigtige afgørelser tilsidesættes af den overordnede myndighed. Dette gælder efter min opfattelse, hvad enten kontrolorganet er administrativt eller judicfelt.

Også visse begrænsende hensyn taler for en høj grad af regelbundethed.

Det ene er det nævnte krav om en lige behandling af fangerne. – Jeg er herved opmærksom på, at hensynet til at styrke den enkelte kriminelles situation under straffuldbyrdelsen er særdeles tungtvejende. Jeg er tillige opmærksom på, at tildelingen af begunstigelser i det enkelte tilfælde ofte har været skridt på vejen mod en praksisændring til glæde for mange.

Men: mulighederne for individualiserende afgørelser bør ikke være så vide, at strafudståelsen kommer til at virke yderligere socialt diskriminerende. Hvis dette synspunkt lægges til grund, forekommer det betænkeligt at anvende kriterier som f. eks.: »uegnet« f. s. v. angår anbringelse i åben anstalt, og »en særlig gunstig løsladelsessituation« f. s. v. a. prøveløsladelse. Tillige bør det overvejes, om der, i videre omfang end det nu er tilfældet, bør fastsættes bestemmelser om, at friheder under strafudståelsen, f. eks. spørgsmål om overførsel til åben anstalt og om frigang med henblik på uddannelse eller arbejde, skal tages op til behandling, når en vis periode eller en vis del af udståelsestiden er forløbet. Det beror i gældende praksis i for høj grad på den enkelte indsatte eller den enkelte anstalts initiativ, om sådanne friheder søges etableret.

Det andet hensyn, der taler for en høj grad af regelbundethed, er hensynet til den almindelige retsfølelse. Vide skønsmæssige beføjelser til anstalterne eller til direktoratet selv kan give næring til den opfattelse, at kriminalforsorgen så at sige udhuler straffuldbyrdelsen.

Jeg er klar over, at hensyntagen til en lige behandling af fangerne og til den almindelige retsfølelse vil kunne tænkes at indebære en begrænsning i friheder for visse grupper af indsatte. Men dels vil disse typisk i forvejen være bedre rustede end gennemsnittet til at overleve frihedsberøvelsen, dels anser jeg det for særdeles væsentligt at styrke kriminalforsorgens troværdighed, såvel over for de indsatte som over for de øvrige retsmyndigheder og offentligheden i henseende til at vinde forståelse for, at det især er de socialt set truede grupper af indsatte, der bør gøres en indsats for.

Det bør fremhæves – til glæde for individualiseringstilhængere – at kravet om regelbundethed aldrig kan gennemføres fuldt ud. Ulighederne i samfundet sætter grænser for den grad af lighed, der kan forventes opnået inden for murene. Endvidere er der i selve kravet om frihedsberøvelse også indbygget kravet om, at undvigelses- og udeblivelsesrisiko skal medtages ved vurderingen af, om friheder kan tillades. Endelig vil også hensynet til recidivrisikoen fortsat gøre sig gældende.

#### 7. Regelfastsættelseskompetence

Det andet væsentlige hovedspørgsmål er, hvem der bør have kompetencen til at fastsætte reglerne. – I et folkestyre er der et krav om lovmæssig forvaltning. Med dette princip gives der udtryk for, at det er de folkevalgte politikere, hos os folkettinget, der skal udfærdige reglerne, og at forvaltningen skal underordne sig loven eller forskrifter med hjemmel i lov. – Der stilles ikke samme krav til hjemmelen for alle typer af afgørelser. Jo mere indgribende foranstaltninger, der kan komme på tale, jo højere grad af sikkerhed kræves der til hjemmelen. For straffastsættelsen er princippet lovfæstet: ingen straf uden lov, og der stilles store krav til lovhjemmelen, især såfremt frihedsstraf indgår i strafammen.

Under straffuldbyrdsen er der i dag, som påvist, plads for så vidtgående indgreb, at de centrale regler om straffuldbyrdsen bør være et lovgivningsanliggende. Vi bør have en særlig fængselslov. – Det er uacceptabelt, at en myndighed med så vidtgående beføjelser selv fastsætter de regler, den forvalter, og især at myndigheden selv sætter grænserne for sin egen magt-udøvelse. Det bør være folketingets opgave. – Og det er uacceptabelt, at der ikke er sikkerhed for, at de gældende regler er i overensstemmelse med den herskende retsopfattelse i folkettinget. Her tænker jeg især på spørgsmålet om, hvilke hensyn der skal tillægges vægt ved regelfastsættelsen, og med hvilken vægt de pågældende hensyn skal indgå. Der kan blot peges på de forskelligartede og indbyrdes modstridende hensyn, jeg har nævnt i det foregående, de være sig af begrundende eller af begrænsende karakter. – Ikke mindst finder jeg det nødvendigt, at spørgsmålet om, hvilke grænser



hensynet til retsfølelsen bør sætte for tildeling af friheder, kommer til udtryk i en fængselslov. Det er i folketinget, ikke i de konkrete sager, at slaget skal stå mellem modstridende retspolitiske opfattelser.

Som argument mod en fængselslov, omfattende de væsentlige spørgsmål om straffuldbyrdselsen, har det været anført, at der i ly af de få regler i straffeloven er gennemført væsentlige forbedringer af fangernes tilværelse og friheder.

For det første er dette og lignende argumenter i strid med almindelig demokratisk tankegang. – Dernæst giver argumentet ingen garanti i tilfælde af en politisk eller administrativ leder, der ønsker gennemført betydelige skærpelser. Endelig kan det, at argumentet fremføres, give næring til den opfattelse, at kriminalforsorgen egenmægtigt udhuler frihedsstraffen.

Tilsvarende argumenter kan anføres over for synspunktet, at det på grund af vor lovgivningsprocedure er vanskeligt at ændre en fængselslov i takt med udviklingen. Der tænkes vist nok også her især på forbedringer af fangernes situation. Hvis det var rigtigt, ville dette forhold imidlertid tillige være en hindring for gennemførelsen af væsentlige stramninger – et problem, der er særligt aktuelt i krisetider som nu. Men opfattelsen er næppe korrekt. Straffeloven af 1930 er ændret utallige gange, fuldbyrdselsbekendtgørelsen ikke i perioden fra 1973 til 1980.

### 8. *Øgede retsgarantier*

Såfremt der af folketinget lægges mere faste og bindende rammer for den retsanvendende myndighed, svinder i væsentlig grad betænkelighederne ved fortsat at lade kriminalforsorgen have fuldbyrdselskompetencen. Men der forudsættes tillige indført foranstaltninger med henblik på at beskytte de indsatte. For så vidt angår øgede retsgarantier tillader rammerne her kun at pege på enkelte. – Efter min opfattelse er spørgsmålet om åbenhed som grundlag for individuel og offentlig kontrol med kriminalforsorgens virksomhed det mest iøjnefaldende problem. Der bør indføres begrundelsespligt, særligt ved alle negative afgørelser. Det forøger sikkerheden for, at alle relevante hensyn er medtaget og giver mulighed for vurdering af udfald af klage. – Endvidere bør der indføres adgang til aktindsigt for sagens part. Også offentligheden bør have adgang til større indsigt i kriminalforsorgens virksomhed. Det vil aldrig være fuldt betryggende at lade offentlighedens kontrol bero på myndighedens eget skøn over, hvad offentligheden bør have adgang til at kontrollere. Det kan nævnes, at man i Polen overvejer at lade alle folkevalgte få uhindret adgang til alle politistationer og fængselsafdelinger. Her har kun folketingets ombudsmand denne adgang.

Dernæst erindres der om, at det af hensyn til at styrke de svagtstillede

indsatte i videre omfang end det nu er tilfældet bør pålægges kriminalforsorgen ex officio at tage spørgsmål om væsentlige friheder op til behandling. – Der skal endvidere peges på de tidligere (i betænkning nr. 752/1975 Kriminalforsorg-Socialforsorg) stillede forslag om at udvide forsvarerens rolle til også at omfatte spørgsmål om væsentlige friheder under straffuldbyrdelsen.

Endelig bør der peges på, at nægtelse eller fratagelse af friheder, selv om de ikke kaldes straf, dog føles som straf, og at det derfor forekommer vilkårligt, at formelle procesgarantier næsten kun findes ved disciplinærforsøelser. Der er en uskarp overgang mellem udelukkelse fra friheder og disciplinærstraf, jfr. straffelovens § 47, der omtaler begge. – Et eksempel kan illustrere tankegangen. Udgangsmisbrug kan som en slags straf medføre udgangskarantæne, hvilket betyder, at spørgsmålet om udgang ikke kan tages op til behandling i indtil 5 måneder. Ved afgørelsen skal visse processuelle regler følges. Udgangsmisbrug kan imidlertid også tages som udgangspunkt for en risikovurdering med nægtelse til følge. Her er ingen garantier. Spørgsmålet, om processuelle bestemmelser skal overholdes, afhænger altså lidt groft sagt af, hvilken hjemmel der vælges.

### 9. Kontrolmuligheder

Som sidste punkt undersøges kompetencen vedrørende prøvelsesadgang.

Som argument for, at den eksisterende klageadgang til direktoratet er tilstrækkelig betryggende og at domstolskontrol er unødvendig, er det blevet anført, at anstaltslederne overvejende og direktoratets sagsbehandlere næsten altid er juridisk uddannede, for hvem retssikkerhedshensyn er et integreret led i tankegangen. Dette skal ikke afvises. Men argumentet er ikke holdbart. Der er ingen sikring af uafhængighed og dermed af uvildighed. Rekrutterings- og ansættelsesområdet er det samme, og der foregår til stadighed en udveksling af bl. a. juridisk uddannet personale mellem direktorat og anstalter.

I såvel danske som nordiske betænkninger og udtalelser er der givet udtryk for det synspunkt, at domstolsprøvelse bør overvejes indført ved afslag på prøveløsladelse, særligt ved længerevarende straffe, og særligt såfremt der indføres en almindelig regel om løsladelse efter at halvdelen af straffen er udstået. Begrundelsen er først og fremmest, at et afslag ofte af den indsatte vil blive anset for en strafforlængelse. – Ved en vurdering af spørgsmålet om judicial prøvelsesadgang er det afgørende, hvilke hensyn der begrunder de nuværende og eventuelt udvidede bestemmelser om prøveløsladelse. Det er i dag klart ønsket om strafafkortning, medens de tidligere antagne efterforsorgsmæssige hensyn har ringe eller ingen vægt. – Det vil

sige, at afgørelsen beror på en afvejning af hensynet til sikring mod ny kriminalitet over for hensynet til at sikre den indsatte mod en væsentlig strafforlængelse. Denne betydningsfulde afvejning bør kunne efterprøves af domstolene, der er såvel vante som velegnede hertil. – En judiciel kontrol vil også være en garanti for, at sagerne behandles, og at alle faktiske aspekter fremdrages og belyses.

Den samme udvikling mod friheder, der udelukkende er begrundet i friheden selv, kan som nævnt spores også på andre områder, for tiden klarest f. s. v. a. udgang fra åben anstalt. Andre vil formentlig følge efter. Udviklingen går hurtigt. Det medfører, at det efter min opfattelse bør overvejes at indføre judiciel kontrol med i hvert fald nægtelse eller inddragelse af alle væsentlige friheder, herunder spørgsmål om udgang, om anbringelse i åben anstalt, om fællesskab samt om kontakten med omverdenen.

Om man bør gå videre til også at lade den judicielle kontrol omfatte hele kriminalforsorgens virksomhed er mere tvivlsomt. En besvarelse må afhænge dels af udfaldet af de overvejelser med henblik på beskyttelse i øvrigt, som jeg tidligere har peget på, dels af en løsning af de på mange måder betænkelige, specielle kompetenceproblemer vedrørende behandlingen af såvel disciplinærsager som af fangers klager over personalets adfærd. Det vil føre for vidt her at komme ind på disse problemer. Der kan blot peges på den tilsvarende problemstilling f. s. v. a. klager over politiets adfærd.

#### 10. *Kompetenceforskydning*

Til sidst fremsættes der nogle bemærkninger om kriminalforsorgens kompetence, set fra en helt anden synsvinkel.

Indtil nu er vægten lagt på kriminalforsorgen som et led i det samlede straffesystem. Det er da også oplagt, at de samme hensyn, som gør sig gældende vedrørende straffuldbyrdsen – de være sig af begrundende eller begrænsende karakter – tillige gør sig gældende i efterforsknings- og tiltalerejsningsfasen og under domsforhandlingen, om end muligvis med forskellig vægt. Det fælles formål, kriminalitetsbekæmpelsen, medfører da også et samarbejde imellem myndighederne. – Det må imidlertid understreges, at opgave- eller kompetencefordelingen er forskellig. Det er politiets og anklagemyndighedens opgave at udføre efterforskning og rejse tiltale. Det er retten, der afsiger dommen, og kriminalforsorgen, der fuldbyrder den. – Der synes i denne henseende at være grund til at advare mod visse tendenser til kompetenceforskydning.

Kriminalforsorgen bør ikke påtage sig eller i øvrigt varetage efterforskningsmæssige opgaver, der hører under politiets kompetence, eller i øvrigt opgaver, der hører under andre retsmyndigheder.



Den indsatte kan ikendes disciplinærstraf for strabart forhold, begået i institutionen. Der er ikke fastsat særlige retningslinjer for afgørelsen af, om disciplinærstraf i det enkelte tilfælde kan finde anvendelse, eller om anstalten bør anmelde forholdet til politiet til normal strafferetlig forfølgning. Spørgsmålet er således overladt til den enkelte anstalts skøn. – Der bør udvises megen forsigtighed ved denne vurdering, hvorved der navnlig må tages hensyn til den indsatte og det eventuelle offers ønske om normal straffesags behandling.

Et andet eksempel findes i det i december 1980 ændrede cirkulære om de indsatte adgang til brevveksling og besøg (nr. 217 af 18. 12. 1980). Der er her indført hjemmel for anstalten til gennemlæsning og inddragning af allerede udleverede breve. Tidligere var en tilsvarende ret kun hjemlet ved af- og tilsendelse af breve. I følge grundlovens § 72 ville en tilsvarende beslaglæggelse af breve, såfremt den pågældende ikke var frihedsberøvet, kræve retskendelse. Indsættelsen kan ikke antages at medføre, at denne ret mistes. – En samtidig over for varetægtsarrestanter indført adgang til gennemlæsning af allerede udleverede breve må antages at være i strid med det i retsplejelovens § 774 fastsatte udtrykkelige forbud mod at benytte institutionens personale til at udforske varetægtsarrestanter, selvom adgangen ikke omfatter den verserende straffesag.

Der må tillige advares mod en risiko for skjult kompetenceforskydning fra kriminalforsorgens område til anklagemyndigheden.

Ved indførelsen af de nugældende høringsordninger af politiet i forbindelse med visse udgangssager blev det forudsat, at høringstemaet er konkrete faktiske oplysninger til brug for vurderingen af misbrugsrisikoen. Det er mit indtryk fra de sager, der af anstalterne forelægges direktoratet trods negativ indstilling fra politiet, at der i de overvejende tilfælde afgives en sådan konkret vurdering. Men ofte henvises der til lovovertrædelsens karakter eller i mere generelle vendinger til misbrugsrisiko eller den almindelige retsbevidsthed, herunder at der ikke bør gives udgang så tidligt efter lovovertrædelsen eller efter dommen. – Især i den sidstnævnte gruppe af tilfælde af generelt holdte udtalelser om retsfølelsen kan en opfølgning af politiets indstilling i form af afslag indebære en skjult kompetenceforskydning til politiet, medmindre der allerede i de fremdragne oplysninger er grundlag for antagelse af en misbrugsrisiko, der overvejer de hensyn, der begrunder udgangsordningen.

Særligt for så vidt angår det nævnte hensyn til retsfølelsen bemærkes det, at grænserne for påberåbelse af dette hensyn er fastlagt i følgeskrivelsen til udgangscirkulæret f. s. v. a. politihøringssager, idet der dér henvises til retsfølelsen på det sted, hvor lovovertrædelser af en vis grovere karakter

er sket, og idet der kun henvises hertil (justitsministeriets cirkulære nr. 126 af 10. 6. 1976 om udgang til indsatte med følgeskrivelse af samme dato).

Tilsvarende problemer om skjult kompetence rejser sig f. eks. af høringsordningen vedrørende visse prøveløsladelsessager samt af den i praksis gældende ordning, hvorefter spørgsmål om tildeling af friheder til forvarede, herunder regelmæssig udgang samt prøveudskrivning, af kriminalforsorgen kun rejses over for retten efter forudgående forhandling med rigsadvokaten. Efter straffelovens § 72 kan sådanne spørgsmål foruden af den dømte eller af hans bistandsværge rejses af anklagemyndigheden *eller* anstaltsledelsen.

Også set ud fra denne synsvinkel må det fastholdes, at kompetencen med hensyn til fuldbyrdelse af fængselsstraf er kriminalforsorgens. En kontrol med kriminalforsorgens virksomhed bør, således som det er tilfældet i den omtalte bestemmelse vedrørende retsfølelsens begrænsning i udgangssager, ske ved regelfastlæggelsen – eller ved adgang til domstolsprøvelse.

*Lise Koch*

Adresse: Spurveskjul 4, DK-2000 København F, Danmark.