

## BØLGER I DEN KRIMINALPOLITISKE UDVIKLING

Foredrag ved Dansk Kriminalistforenings 100-års jubilæum,  
d. 26. november 1999.

AF PROFESSOR LARS NORDSKOV NIELSEN

*Trends in 20<sup>th</sup> century Danish criminal justice policy are analysed in relation to criminalisation, sentencing, and corrections. Few changes have occurred in the area of criminalisation, the main principle of which has steadfastly maintained its emphasis on criminalisation and punishment as political tools of last resort. Sentencing policy has undergone three important changes during the 20<sup>th</sup> century: Introduction of suspended sentences in 1905; introduction of a number of special, treatment-oriented and indeterminate sentences in 1930 (of which most were abandoned in 1973); and an increased use of both suspended sentences and parole in the 1960s. The most important 20<sup>th</sup> century change within correctional policy was the introduction of open prisons provided by the Penal Code of 1930. During the last decade, however, a number of additional inmate programmes have also been initiated by the Danish Prison and Probation Service. On a broader level, the present situation is characterised by an increased parliamentary focus on criminal justice issues, one which has nurtured a healthier breadth of perspective, but at the same time underlined the vulnerability of criminal policy.\**

Når Dansk Kriminalistforening har bedt mig om ved denne lejlighed at tale om bølger i den kriminalpolitiske udvikling i foreningens 100-årige historie, går jeg ud fra, at der med "bølger" sigtes til nogle forholdsvis store sammenhængende og principielt begrundede blokke af ændringer i den kriminalpolitiske lovgivning og praksis.

Vanskeligere er fastlæggelse af begrebet "kriminalpolitisk udvikling".

Begrebet kriminalpolitik kan som bekendt anvendes i flere forskellige betydninger:

Det kan omfatte overvejelser, formulerede debatsynspunkter og samfundsmæssige foranstaltninger vedrørende kriminalitetsforebyggelse og -bekæmpelse – altså et meget bredt begreb.

Og man kan begrænse sig til den del heraf, som er *strafferetspolitik* – og det gør man jævnligt – eller man kan tværtimod ønske at understrege, at kriminalpolitik omfatter alle de politikker, der tør antages at være relevante for at bremse kriminalitet: Dele af socialpolitik, uddannelsespolitik, arbejdsmarkedspolitik, sundhedspolitik, ja endog byggeri-, bolig- og planlægningspolitik. Det er nok hyp-

\* Title in English: *20<sup>th</sup> Century Trends in Danish Criminal Policy*. Original in Danish.

pigst at benytte betegnelsen "kriminalpolitik" som strafferetspolitik. Også selv om straf formentlig er af helt underordnet betydning i den samlede samfundsmæssige indsats i kriminalitetsforebyggelse og -bekæmpelse. Jeg følger modvilligt i dette foredrag stort set – men også kun stort set – samme afgrænsning, der jo svarer nogenlunde til Kriminalistforeningens emneområde.

Jeg anlægger den yderligere afgrænsning kun at beskæftige mig med den *faktiske førte* kriminalpolitik: Hvordan og med hvilke principielle begrundelser har lovgivningsmagten, anklagemyndigheden, domstolene og kriminalforsorgen ageret?

Det følger heraf, at jeg i hovedsagen vil undlade at beskæftige mig med de såkaldte straffeteorier, som de optræder i så rigt mål i de fleste – og i alle dette århundredes – strafferetlige fremstillinger. Dette er vel tildels velbegrundet, allerede fordi de typisk beskæftiger sig med det i og for sig mindre relevante og i hvert fald helt upræcise begreb "straffens formål". Hvad der er meningsfuldt at beskæftige sig med er vel to spørgsmål:

1. Antages anvendelsen af straf eller lignende retsfølger at have nogle nyttevirkninger, dvs. kriminalitetsbegrænsende virkninger, som kan begrunde anvendelsen?
2. Hvilke forhold begrænser en måske ellers effektivitetsbegrundet strafanvendelse?

Jeg opholder mig, men kun kort og på summarisk måde, ved disse spørgsmål, og jeg gør det, fordi de tildels leverer et begrebsapparat til den beskrivelse af bølgerne i den kriminalpolitiske udvikling og deres begrundelse, som jeg skal forsøge at give.

Vi antager, at straf/straffetrussel, formentlig navnlig når den konkretiseres gennem opdagelsesrisiko, kan – om end i meget forskelligt omfang og på meget forskellig måde, afhængig af kriminalitetsart, gerningssituationer og gerningsmændenes personlighed – have generalpræventive virkninger på i hvert fald to forskellige måder: Ved afskrækkelse samt ved moraldannelse via de værdisætninger, strafbarheden er udtryk for.

Vi antager endvidere, at straf eller andre retsfølger kan have nogle individualpræventive virkninger af meget forskellig karakter: Uskadeliggørelse, afskrækelse eller forbedring gennem, hvad vi lidt ambitiøst – og ikke altid lige dækkende – har kaldt behandling.

Med større eller mindre modvilje accepterer vi endelig, at strafanvendelse undtagelsesvis kan dikteres af andet end præventionshensyn, navnlig af det hensyn til den almindelige retsfølelse, som er nødvendig for at modvirke uro og selvtægt.

Selv om strafanvendelse ud fra synspunkter som de nævnte kan være begrundet, må disse synspunkter afvejes over for nogle modhensyn:

Disse modhensyn kan være individorienterede: Byggende på proportionali-

tetssynspunkter – reaktionen skal stå i rimeligt forhold til forbrydelsens grovhed, bedømt efter dens objektive og subjektive elementer – eller hvad der tildels er overlappende i forhold til det lige sagte, byggende på humanitære, menneskerettighedsorienterede eller etiske synspunkter. Hensyn af denne art behøver ikke at bygge på deterministiske anskuelser – men vil naturligvis for de fleste af os have sammenhæng med en viden, som det forekommer mig, at mange helst vil være foruden, om, at den typisk kriminelle ofte i forvejen bærer på en tung byrde af forsømmelse eller vanrøgt fra familie eller samfund.

En anden hovedbegrænsning for strafanvendelse er naturligvis finansielle hensyn. Sådanne hensyn kan føre til en ud fra visse synspunkter hensigtsmæssig begrænsning i anvendelse af frihedsstraf til fordel for betinget dom eller bøde, men de kan desværre også føre til fx bevarelse af utidssvarende fængsler eller til udtynding af sanktionernes behandlingsmæssige indhold eller af den standard, som respekt for menneskeværd tilsiger.

I den strafferetlige teori fra Goos over Torp, Krabbe og Hurwitz til Waaben og Greve finder vi som regel holdninger, der kan beskrives som baseret på ”foreningsteorier” – blandingsprodukter, selv om Goos, som Torp beskrev det, fik et tilbagefald til gengældelsessynspunkter, og i hvert fald Torp og Hurwitz gav udtryk for en stærk hældning over mod individualpræventive synspunkter – synspunkter, som kom til i rigt mål at præge dele af dette århundredes kriminalpolitiske udvikling.

I det følgende vil jeg forsøge at identificere og kommentere bølgerne i den kriminalpolitiske udvikling med hensyn til tre spørgsmål

- Området for kriminalisering (nykriminalisering/afkriminalisering) (I)
- Lovgivningens og domstolens valg af sanktion (II)
- Indholdet af sanktionerne, således som dette indhold bestemmes af Kriminalforsorgen (III)

### **I. Området for kriminalisering**

På den ene side er en – kvantitativt set – væsentlig nykriminalisering sket gennem en bestandig vækst i århundredets forvaltningsretlige (i vid forstand) reguleringslovgivning. Det var i en lang periode en rutinemæssig praksis at afslutte sådanne reguleringslove med en bestemmelse om, at ”overtrædelse af denne lov og de i medfør af loven udstedte forskrifter straffes med bøde....”. Praktisk set var disse lovbestemmelser ikke alene – og måske ikke så meget – betænkelige på grund af kriminaliseringens, i hvert fald formelt set, kolossale omfang, men først og fremmest ud fra et retssikkerhedssynspunkt. Der er derfor fra omkring 1960 indført en praksis, hvorefter særloves straffebestemmelser indeholder begrænsende gerningsindholdsbeskrivelser, ofte i form af en angivelse af, at overtrædelse af bestemte paragraffer i loven er strafbar; det særlige lovtekniske spørgsmål omkring strafbarhed af overtrædelse af administrative bestemmelser

er løst på den måde, at loven, samtidig med bemyndigelsen til at udstede de administrative bestemmelser, giver bemyndigelse til i disse bestemmelser at fastsætte straf for – underforstået præciserede – bestemmelser i forskrifterne.

I hovedparten af indeværende århundrede har der vel, hvad enten talen har været om særlovgivningen eller straffeloven, været almindelig tilslutning til den holdning, at lovhjemmel til strafansvar – med dettes belastende følgevirkninger, både menneskeligt og samfundsmæssigt – bør forudsætte en dobbelttest: Kræver vedkommende påbud eller forbud en håndhævelsessanktion? I bekræftende fald må straf – som den principielt mest indgribende – trods dette foretrækkes frem for andre, fx erstatning eller rettighedsfrakendelse. Straf bør være sidste sanktionsvej. Der er her tale om en holdning af stor både principiel og praktisk rækkevidde; om holdningen har været en bølgebærer, lader jeg henstå.

Udviklingen synes at vise, at der kan angives visse *afkriminaliseringskriterier*:

- Andre sanktioner end straf vurderes som tilstrækkelige. Straffelovrådets betænkning fra 1971 om beskyttelse af privatlivets fred byggede på ønskeligheden af at begrænse strafansvar til fordel for civilretlige erstatningsregler og presseetiske regler.
- I forbindelse med ophævelse af strafansvar for pornografi anførte Straffelovrådet i sin betænkning fra 1966 som begrundelse: ”Det er efter rådets mening et hovedprincip for straffelovgivning, at en kriminalisering ikke bør ske blot under henvisning til, at man gennem den vil støtte en moralsk opfattelse. Kriminaliseringen bør kunne støttes på den antagelse, at den tjener et eller flere nytteformål, særligt ved at modvirke handlinger, der medfører eller er egnede til at medføre skade eller ulempe for samfundet som helhed, befolkningsgrupper eller enkeltpersoner.”

De fleste kan nu være enige om, at det var rigtigt, at pornografi blev afkriminaliseret, og vel også tilslutte sig et princip om, at strafferetten ikke skal bringes i anvendelse, hvis der blot er tale om på et eller andet område at give moralen et løft. Men Straffelovrådets argumentation er vist nok udtryk for en forenkling. Moralske normer kan meget vel tjene nytteformål.

Nogle andre – mindre – ændringer i straffelovens sædelighedskapitel er måske til dels båret af samme synspunkter og/eller af en fordomsfrihedens udvikling; det gælder bl.a. ændring af aldersgrænsen for homoseksuelle forhold.

- Det turde endvidere være almindeligt anerkendt, at strafansvar ikke bør bruges alene som genvej til en social foranstaltning. Illustrerende er spørgsmålene om kriminalisering eller ikke-kriminalisering af prostitution og beruselse på offentlig sted.

Der er i straffeloven kun sket få kriminaliseringsudvidelser. Debatten i begyndelsen af 1970'erne førte til de begrænsede udvidelser af straffelovens bedrageri- og ågerbestemmelser, som findes i §§ 300a-300c. Helt andre udvidelser er børnepornografireglen i § 235, samt den af flere grunde dubiøse smitteforvoldelsesregel i straffelovens § 252, stk. 2, som viser, at hastelovgivningens svøbe også kan ramme strafferetten.

Disse få kriminaliseringsudvidelser kan ikke betegnes som en eller flere bølger. Og det er enkeltstående udvidelser, som ikke er begrundet i principielle kriminalpolitiske synspunkter, men i nogle nye faktiske samfundsmæssige udviklinger, som man har fundet var så alvorlige, at de krævede kriminalisering. I forlængelse af denne tankegang er der i oktober 1997 nedsat udvalg om økonomisk kriminalitet og datakriminalitet, som allerede har afgivet delbetænkninger.

## II. Sanktionsvalg i lovgivning og domspraksis

Straffeloven af 1866 kendte to slags strafarbejde – tugthus og forbedringshus – og fire slags fængselsstraf. Såvel frihedsstraffens art som dens udmåling bestemtes i det væsentlige på grundlag af en bedømmelse af lovovertrædelsens grovhed. Dette system var vel stemmende med det straffeteoretiske grundlag.

Der skete umiddelbart i århundredets begyndelse to bemærkelsesværdige ”reformer”, der vist nok begge kan tilskrives Alberti, den ene dog mere end den anden.

Under meget besvær og stort partipolitisk slagsmål lykkedes det ham i 1905 at få vedtaget den såkaldte pryglelov om pryglestraf for visse voldsforbrydelser. Loven, der – heldigvis – fremtræder som et midlertidigt fremmedlegeme i den kriminalpolitiske udvikling, ophævedes i 1911 – mærkværdigvis således først 3 år efter Albertis afgang.

Men 1905 var også året for introduktion af den betingede dom – da i form af betinget udsættelse af straffuldbrydelse, efter omstændighederne betinget af, at den pågældende blev undergivet tilsyn, kaldet noget så smukt som ”moralsk forsorg”. Denne reform var som bekendt i høj grad bygget op på den kriminalpolitiske udvikling i andre lande: USA, England, Tyskland samt Norge, hvor den betingede dom indførtes i 1894, og på indgående drøftelser her i landet, ikke mindst på Kriminalistforeningens første årsmøde for 100 år siden. Indførelsen af den betingede dom, som vel ikke kunne forekomme selvfølgelig i forhold til de almindelige kriminalpolitiske synspunkter, som ellers var bærende på det tidspunkt, var begrundet i en kombination af *dels* humanitære hensyn/skånehensyn til den dømte og hans familie, herunder forskånelse for ”smitten” fra medfangers selskab – derfor forudsatte betinget dom formildende omstændigheder, og *dels* individualpræventive hensyn: Forestillinger om effekt af den konkrete straffetrussel og den ”moralske forsorg”.

Loven af 1905, der blev videreført ved loven af 1911, var – med sit indhold og de synspunkter, den hvilede på – *den første nævneværdige nye bølge* i dette

århundrede. Efter få år var de betingede domme sikret en betragtelig andel – mellem en femtedel og en fjerdedel af alle frihedsstraf-domme efter straffeloven. Man kan naturligvis diskutere, om man vil kalde en sådan enkeltstående reform en bølge – den var i hvert fald skelsættende og et startskud til de påfølgende årtiers optagethed af individualpræventive reformtanker.

*Århundredets første store bølge* findes i forarbejderne til og indholdet af den store straffelovsreform, som straffeloven af 1930 var.

Forarbejderne er ret så blufærdige med hensyn til deres bekendelse til principielle underliggende kriminalpolitiske synspunkter. Hensynet til befolkningens almindelige retsopfattelse nævnes. Generalpræventive hensyn får tunge ord med på vejen. Men det understreges, at ”loven ikke ensidigt lægger vægten enten på generalpræventive eller individualpræventive hensyn”. Straffeteori-etiketten synes altså at måtte blive ”foreningsteori”.

Ligeså tilbageholdende forarbejderne er med hensyn til straffeteoretiske proklamationer, ligeså markant er indholdet i lovudkast, lovforslag og den endelige lov som bekendt udtryk for en betydelig individualpræventiv orientering.

Denne udvikling er åbenbart i væsentlig grad påvirkning fra Torp – hans lovudkast (U II) af 1917 og hans indsats som medlem af straffelovskommissionen af 1917, der afgav betænkning i 1923 (U III).

Den individualpræventive holdning er illustreret

- 1) ved en videreførelse – med enkelte udbygninger – af reglerne om betingede domme (stadig alene i formen udsat straffuldbyrdelse) og
- 2) ved introduktion af en serie helt eller delvis tidsubestemte særforanstaltninger, der – bortset fra ungdomsfængsel – holdtes uden for straffebeholdet:

*Ungdomsfængsel* med varighed 1-3 (eventuelt 4) år over for unge, for hvis vedkommende ”varige opdragende og uddannende foranstaltninger (ville) være formålstjenlige”.

*Arbejdshus* med varighed 1-5 år over for forholdsvis ufarlige vanemæssigt kriminelle.

*Sikkerhedsforvaring* med varighed 4-20 år for farlige erhvervs- eller vanemæssigt kriminelle.

Med hensyn til alle de tre ovennævnte foranstaltninger afgjordes alle løsladelses- og genindsættelsesspørgsmål af et alsidigt sammensat kollegialt administrativt organ ”Fængselsnævnet”.

*Psykopatforvaring* på helt ubestemt tid over for karakterafvigende, der fandtes uegnede til påvirkning gennem straf. Her var spørgsmål om udskrivning mv. et judicielt spørgsmål.

Alle disse foranstaltninger hørte hjemme i den individualpræventive forestillingsverden: Arbejdshus og sikkerhedsforvaring vel primært som uskadelig-gørende ”opbevaringsinstitutioner”, men ungdomsfængsel og psykopatforvaring som behandlingsinstitutioner for henholdsvis pædagogisk og

psykiatrisk/socialpsykiatrisk behandling. Her var der tale om lægebehandlings-lignende holdninger til de dømte: Diagnosefastlæggelse, efterfulgt af formodet adækvat behandling og påfølgende konstatering af, hvornår behandlingen var lykkedes, således at prøveløsladelse/prøveudskrivning skulle ske, eventuelt med fortsat behandling på ambulans vis.

Vil man således mene, at straffeloven på de nævnte punkter betegnede en flot sejr for behandlingssynspunkter og andre individualpræventive vurderinger, var der samtidig stor tryghed at hente for dem, der troede på generalpræventionen og på, at dens styrke var proportional med sanktionens strenghed. Alle de nævnte særforanstaltninger medførte i langt de fleste tilfælde frihedsberøvelser, der var længerevarende – undertiden meget længerevarende – end en tidsbestemt frihedsstraf ville have været.

1930'erne blev årene, hvor straffeloven af 1930, der trådte i kraft i 1933, blev indkørt, med et par lovændringer i 1939 om bødeordningen, indførelse af dagbødesystemet, og om retlighedsfortabelse, som ikke her skal omtales nærmere.

Det skal heller ikke de voldsomme, men tidsafgrænsede nydannelser, som hører besættelsen og retsopgøret til.

Ikke uden en vis forbindelse med straffuldbyrdelsesproblemerne ved gennemførelsen af retsopgøret, skete – vel ikke ved lovændring, men ved anordning med lovhjæmmel – en stillingtagen til fængselsstraffens indhold, som var overordentlig principiel og derfor fortjener at blive nævnt i denne sammenhæng, men som tilsyneladende ikke vakte den opsigt den fortjente:

Betænkningen af 1946 om fuldbyrdelse af fængselsstraf indeholdt følgende meget principielle udtalelser:

”Udvalget er enigt om at anse det som et *hovedformål* for straffuldbyrdelsen, at denne skal bidrage til at fremme muligheden for fangernes tilpasning i samfundet efter løsladelsen. Det må antages, at det med frihedsstraffen forbundne generalpræventive formål i tilstrækkelig grad varetages gennem selve frihedsberøvelsen og de dermed forbundne sociale konsekvenser, hvorimod det ikke er nødvendigt at opretholde alle de med frihedsberøvelsen hidtil forbundne indgreb sigtende til at understrege straffens karakter af en lidelse ud over selve frihedsberøvelsen. Det gælder om i videst muligt omfang at nærme vilkårene under frihedsberøvelsen til livet under de forhold, som fangen skal søge at mestre, når han er på fri fod, og man bør derfor i så vid udstrækning som muligt søge at undgå nedbrydende virkninger i legemlig eller sjælelig henseende for fanger under strafafsoningen.”

På grundlag af denne betænkning indeholdt anordningen af 1947 om fuldbyrdelse af fængselsstraf i statsfængsel en – noget sammentrængt – bestemmelse i § 10 om, at fangerne ”behandles med fasthed og alvor og således, at man *søger at fremme deres mulighed for tilpasning i samfundet*”

Den nævnte betænkningens udtalelse omfatter – populært sagt – alt det, som det også efter mange nutidige kriminalpolitiske forestillinger bør komme an på:

Generalpræventionen anerkendes, men alene båret af frihedsberøvelsen som sådan, humanitære hensyn forbyder lidelsestilføjelser udover frihedsberøvelsen, behandling og normalisering skal tilstræbes.

Som jeg senere vil berøre, kom synspunkterne fra 1946-betænkningen i kombination med senere, forstærkede menneskerettighedssynspunkter til – men i et langsomt træk – at være bestemmende for frihedsstraffens indholdsmæssige udvikling. Det vil være velbegyndt at tale om en langsomt forløsende bølge.

Var dette mønster blevet realiseret, var fængselsstraf blevet noget andet, end det hidtil havde været, og end det senere blev.

I 1950 indledtes et *fortløbende kriminalpolitisk reformarbejde* med nedsættelsen af den forholdsvis bredt sammensatte, permanente straffelovskommission med Stephan Hurwitz som formand. Men henblik på en effektivisering af arbejdet erstattedes kommissionen i 1960 af det væsentligt mindre, permanente Straffelovråd, også med Stephan Hurwitz som formand indtil 1971, da Knud Waaben, der fra rådets nedsættelse havde været dets næstformand, overtog formandshvervet.

Hurwitz havde, som allerede berørt, stort set Torps sympatitilbøjelighed i retning af individualprævention. Kommissionens arbejde og den lovgivning, der skabtes på dens grundlag, bæres af resocialiseringshensyn – som man nu kaldte det – og krav om rationalitet og herunder krav om at undgå unødige skadevirkninger.

Synspunkter af denne på én gang principielle og enkle art bærer i virkeligheden alle de tre reformer, kommissionsarbejdet førte frem til.

Reglerne om rettighedsfortabelse på grund af strafbare forhold blev efter en betænkning af 1950 radikalt ændret ved lovændringen i 1951. Hovedsynspunktet blev, at vandelskrav kun burde opretholdes inden for et begrænset område og kun, når der som følge af strafbart forhold er grund til at befrygte en *nærliggende* fare for misbrug.

Betænkningerne fra 1953 og 1959 om henholdsvis betingede domme og ungdomskriminalitet førte til lovændringer i 1961. Den førstnævnte betænkning foreslog en deling af den betingede dom i betinget dom med straffastsættelse og – som noget nyt – dom direkte til forsorg. Ved lovændringen blev det i stedet en sondring mellem betingede domme med og uden straffastsættelse. Betænkningen af 1959 begrundede bl.a. nogle begrænsede ændringer i reglerne om ungdomsfængsel. Som en parallel til reformen af reglerne om betingede domme skete i 1965 en væsentlig udbygning af reglerne om prøveløsladelse, som jeg omtaler nærmere senere.

Skal man beskrive “bølgen” i 1950’erne og 1960’erne – og vove at kalde det en bølge – må det som allerede berørt blive med ord som øget vægt på resocialiseringshensyn – på humanitære hensyn/menneskerespekt, bl.a. ved at forsøge at lægge grund til begrænsning af frihedsstraf – og på rationalitet som modsætning til given-efter over for føleribaserede sanktionskrav.



*Den næste bølge* – 1970'ernes bølge – er opgøret med de tidsbestemte foranstaltninger og – tilsyneladende efter nogens opfattelse – hvad der er betegnet som behandlingstroens sammenbrud.

I 1967 anmodede Justitsministeriet Straffelovrådet om at overveje spørgsmålet om ændring af straffelovens regler om de strafferetlige retsfølger over for bl.a. psykisk afvigende lovovertrædere og vedvarende kriminelle.

Kommissoriet var – uden udtrykkeligt at nævne ungdomsfængsel – udformet således, at også denne foranstaltning kunne omfattes af kommissoriet, og dette var naturligt, for så vidt som ungdomsfængsel ligesom de udtrykkelig nævnte foranstaltninger var (delvis) tidsbestemt.

I sin betænkning af oktober 1972 foreslog Straffelovrådet bl.a. ophævelse af ungdomsfængsel, arbejds hus og sikkerhedsforvaring samt psykopatforvaring, idet der dog foresloges opretholdt en snæver regel om tidsbestemt forvaring af farlige lovovertrædere.

Det fremgår klart af betænkningen, at hovedmotivationen for forslaget om ophævelse af de helt eller delvis tidsbestemte frihedsberøvende foranstaltninger var de i retssikkerhedshensyn og humanitetshensyn begrundede betænkeligheder ved at frihedsberøve på ubestemt – og forholdsvis lang – tid.

Straffelovrådet anlagde dog ikke disse betænkeligheder uden nogen samtidig holdning til spørgsmålet om foranstaltningernes behandlingsmæssige effektivitet.

Med hensyn til ungdomsfængsel forelå vel ikke dybtgående komparative analyser, men en forholdsvis enkel recidivundersøgelse, der viste, at ca. tre fjerdedele inden for en 5-års periode recidiverede til frihedsberøvende reaktioner (eller undtagelsesvis betinget dom).

Arbejdshus var i forvejen i en uddøende periode; det årlige antal domme var stærkt faldende, og det samme var opholdstiderne.

Med hensyn til psykopatforvaring mv. blev der af Kriminalistisk Institut foretaget en omfattende komparativ undersøgelse af 500 personer, der ved domme var henført til straffelovens § 17 (karakterafvigende), og som i perioden 1959-64 blev løsladt fra forvaring, særfængsel eller almindeligt fængsel. Undersøgelsens hovedresultat var, at det ikke lykkedes at påvise forskelle i effektiviteten mellem de tre forskellige sanktioner.

Straffelovrådet havde således ikke i dokumenteret behandlingseffektivitet noget argument imod at lade de ovennævnte betænkeligheder ved tidsbestemthed og tidslængde få overvægt.

Jeg tror heller ikke, at nogen med kendskab til de institutionsmæssige forhold, hvorunder foranstaltningerne blev gennemført, blev så overrasket af denne vurdering. Behandlingsindholdet var jo ikke markant forskelligt fra, hvad der gennemførtes eller kunne gennemføres under tidsbestemt fængselsstraf, om end her med minusfaktoren: Kortere tid, og plusfaktoren: Uden ubestemthedens belastning.

Det er bemærkelsesværdigt, at Straffelovrådet i høj grad var opmærksom på – og nok mere end eftertiden var og er – at modstykket til de tidsmæssige afkortninger burde være intensivering af behandlingsindsatsen inden for den kortere tid, der blev til rådighed. Med hensyn til det tidsbestemte og tidsafkortede fængselsophold for unge – der afløste ungdomsfængslet – forudsatte rådet, at “fængselsvæsenet – søger at fastholde og udbygge de positive sider ved den behandlingsform, der er udviklet i ungdomsfængsel” og betonedede, “at det .. vil være nødvendigt at arbejde med nye former for kriminalforsorg over for det unge klientel, særlig for så vidt angår efterforsorgen.” Og i forbindelse med forslaget om ophævelse af psykopatforvaring forudsætter rådet, “at der ..... opretholdes fuldbyrdelsesformer, ved hvilke der bygges på den her i landet udviklede behandling af karaktermæssigt afvigende personer”.

Den, der vil påstå, at Straffelovrådets betænkning af 1972 og den påfølgende tilsvarende lovgivning i 1973, der byggede på betænkningen, afsagde dødsdommen over behandlingstanken, er på vildspor. Dødsdommen gjaldt den retlige og menneskelige usikkerhed og belastning, som tidsubestemtheden indebar, og i forbindelse hermed den uforholdsmæssige frihedsberøvelsestid.

Lovændringen har alligevel, sammen med kriminologisk forskning vedrørende behandlingseffektivitet og denne forsknings formidling, bidraget til en generel nedvurdering af kriminalpolitisk behandlingsarbejde, som omtales nærmere i afsnit III om de strafferetlige sanktioners indhold.

Efter afslutning af den lige omtalte lovgivningsmæssige bølge kan det ikke undre, at *den påfølgende* tid kun blev præget af moderate lovændringer.

Nogle lovændringer eller lovændringsspørgsmål angår frihedsstrafniveauet – bestræbelser på begrænsning af frihedsberøvelsesmængden.

Reglerne om prøveløsladelse var blevet ændret allerede i tidligere perioder: I 1956 med indførelse af en snæver adgang til halvtidsløsladelse og i 1965, som allerede omtalt, med en betydelig udvidelse af adgangen til ordinær to tredjedelsprøveløsladelse, der hidtil havde forudsat 9 måneders strafudståelse, men nu kunne ske efter udståelse af 4 måneder – et minimum, som i 1982 blev ændret til 2 måneder.

De bagvedliggende begrundelser for disse reformer er nok komplicerede – og formentlig noget forskellige hos de forskellige kriminalpolitiske aktører: Ønsket om at skåne nogle indsatte for en del af den – som det kan forekomme – vanskeligt acceptable, utidssvarende menneskebehandling, som fængselsophold, i hvert fald i lukkede institutioner, er. Ønsket om at bidrage til en løsning af kriminalforsorgens kapacitetsproblemer eller, med andre ord, at spare det offentlige for den finansiering, som en mere eller mindre uafkortet fængselsstraf ville kræve. Hertil kommer det synspunkt, som spillede en væsentlig rolle i forbindelse med lovændringerne i 1956 og 1965, og som er genstand for en omhyggelig drøftelse i Straffelovrådets betænkning fra 1987 om strafferammer og prøveløsladelse: Den antagelse, at det specialpræventivt kan være en fordel

at ombytte den sidste del af straffetiden med en kombination af reststraffetrussel og efterforsorg.

De andre væsentlige lovændringer vedrørende strafniveau – strafferammer og udmålingsprincipper navnlig vedrørende berigelsesforbrydelser – skete i 1973 og 1982. Målsætningen i 1982 var at reducere straffelængden med 1/3. Begrundelsen var navnlig ligesom ved nogle af ændringerne vedrørende prøveløsladelse at bidrage til løsning af nogle af kriminalforsorgens kapacitetsproblemer. At nogen også har lagt vægt på de menneskelige hensyn, der taler i samme retning, tør vel både håbes og antages.

Omvendt var lovgivning i forbindelse med de to voldspakker fra 1994 og 1997 udtryk for visse bestræbelser på strafskærpelse.

På en række områder er en vis skærpelse sket i forbindelse med, at særlovsovertrædelser i deres grovere form er overført til straffeloven. Det gælder med hensyn til narkotika-, våben-, miljø-, skatte- og toldområderne. Disse lovbestemmelser repræsenterer nok en blanding af bestræbelserne på strafskærpelse og – hvad der selvfølgelig ikke er helt uafhængigt heraf – bestræbelser på at opnå en signalværdi vedrørende de pågældende lovovertrædelsers betydning

Den, der søger efter kriminalpolitisk holdningsskift bag disse strafniveauændringer, kan hæfte sig ved to forhold:

- En omvurdering i forholdet mellem berigelsesforbrydelse og voldsforbrydelser
- En opvurdering af nogle særlovsovertrædelser, som det findes vanskeligt at få vurderet med den nødvendige alvor

Efter den sanktionspolitiske holdning, som fik udtryk i 1973-reformen, var der – inden for den lovgivningspolitiske tradition for sanktionsregler – ringe plads for ny lovgivning om nye sanktionstyper, trods den kreative betænkning om alternativer til frihedsstraf, som i 1977 blev afgivet af et specialudvalg. Tidens eneste større nydannelse på sanktionsområdet blev introduktion af samfundstjeneste. Denne sanktion indførtes administrativt – med støtte i en folketingsbeslutning – i 1982 og lovfæstedes i 1992 i straffelovens kapitel 8. Domsformen er svarende til den betingede doms form, men dens anvendelse er netop betinget af, at “betinget dom ikke findes tilstrækkelig”. Hermed er også angivet det nye retsinstituts formål – dets anvendelse skal betyde en tilsvarende begrænsning i anvendelse af ubetinget frihedsstraf. Der foreligger nu fra oktober 1999 lovforslag om udvidet brug af samfundstjeneste i stedet for kortere ubetingede frihedsstraffe i sager om spirituskørsel.

En anden nydannelse, som har været oppe i Folketinget, og som vi sikkert vil høre mere om, er konfliktrådene med deres møde mellem offer og gerningsmand.

Om man vil kalde de lovændringer, der er sket i 1980'erne og 1990'erne for en ny bølge eller en samling skvulp er diskutabelt. Jeg vender lidt tilbage til spørgsmålet i foredragets slutning.

### III. Indholdet af de kriminalpolitiske sanktioner

#### *Kriminalforsorg i frihed.*

Udviklingen af den frie kriminalforsorg – og tilsynsvirksomheden med tilhørende støtteforanstaltninger, typisk knyttet til betingede domme og prøveløsladelser – repræsenterer i sig selv en ”bølge”, navnlig i kraft af to forhold:

- I 1973 blev den frie kriminalforsorg integreret i den øvrige, dvs. den fængselsmæssige kriminalforsorg. Kriminalforsorgen blev enhedsgjort.
- Igennem hele århundredet er der sket en overordentlig omfattende udbygning af den frie forsorg, som det viser sig i antallet af afdelinger og i personalemængde og i øvrigt også i etablering af institutioner – pensioner. Hele denne udvikling kan ikke alene beskrives som en øget vægtfylde til individualpræventive vurderinger – den er også udtryk for bestræbelse på i højere grad at gøre den frie kriminalforsorg til et lødigt og acceptabelt alternativ til en frihedsstraf, hvis begrænsning tilsiges af flere grunde.

#### *Frihedsstraf*

Jeg har tidligere omtalt anordningen af 1947 om fuldbyrdelse af fængselsstraf og den underliggende betænkning af 1946 med meget principielle kriminalpolitiske tilkendegivelser.

Lignende princip findes hverken i straffeloven eller i den stadig gældende straffuldbyrdelsesbekendtgørelse af 1973.

Det er imidlertid nyttigt, at Danmark har tilsluttet sig De Europæiske Fængselsregler (Europarådet 1987), hvis punkter 64 og 65 fortjener at blive fremhævet:

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

65. Der skal gøres alt for at sikre, at institutionssystemerne er udformet og ledet med henblik på:

- a. at sikre, at livsbetingelserne er forenelige med menneskelig værdighed og acceptable normer i samfundet,
- b. at mindske frihedsberøvelsens skadelige virkninger og de forskelle på livet i fængslet og et liv i frihed, der har tendens til at nedsætte de indsatte selvspekt eller følelse af personligt ansvar,
- c. at støtte og styrke de bånd til slægtninge og samfundet udenfor, som er til gavn for de indsatte og deres familier,
- d. at skabe mulighed for, at de indsatte kan udvikle færdigheder og evner, som kan forbedre deres muligheder for en vellykket gentilpasning efter løsladelsen.”

Disse principper svarer meget godt til 1946-betænkningen og – hvad der nu er nok så interessant – til kriminalforsorgens overordentlig anerkendelsesværdige

principprogram fra september 1993 med dets beskrivelse af kriminalforsorgens formål (bidrage til begrænsning af kriminaliteten), dens krav (respekt for menneskeværd mv.) og dens principper (normalisering, åbenhed og ansvarlighed, sikkerhed, mindst mulig indgriben og optimal ressourceanvendelse).

Det udkast til straffuldbyrdelseslov, som nu foreligger efter forarbejde i bl.a. Straffelovrådet, er vel udtryk for lignende synspunkter, men unægtelig i forholdsvis summariske formuleringer.

Det er karakteristisk, at lovgivningen ganske vist – inden for snævre finansielle rammer – har givet kriminalforsorgen meget vide rammer for tilrettelæggelsen af fængselsstraffens fuldbyrdelse.

### *Lukkede-åbne fængsler*

Straffeloven af 1930 førte til de første åbne institutioner: Arbejdshuset i Sdr. Omme og ungdomsfængslet på Søbysøgård.

Men i årene efter besættelsen – navnlig i midten/slutningen af 1940'erne – etableredes en række åbne anstalter. Ved siden af de 5 lukkede fuldbyrdelsesanstalter (med i 1998 et gennemsnitsbelæg på godt 700) har vi fået 12 åbne anstalter (godt 1300 indsatte). De lukkede arresthuse – de lokale og Københavns Fængsler – har gennemsnitlig ca. 1650 indsatte – flertallet varetægtsindsatte.

Denne udvikling er naturligvis, hvad der fortjener at blive betegnet som en bølge. Det turde nok være en fast anerkendt vurdering, at hensynet til at sikre menneskeværdige boforhold tilsiger, at ophold i de gamle lukkede anstalter, med deres nedværdigende indretning, i videst muligt omfang søges undgået; og at de åbne anstalter bedre end de lukkede giver grundlag for behandling eller normalisering. Deres indførelse var primært begrundet i fængselsvæsenets kapacitetsproblemer i forbindelse med retsopgøret, men fremstår nu – også ved internationale sammenligninger – som et af århundredets væsentligste kriminalpolitiske fremskridt.

### *Indsattes rettighedspositioner*

Princippet fra 1946-1947 – at de indsatte ikke måtte undergives andre restriktioner end hvad hensynet til sikkerhed og orden gjorde nødvendige – var i den grad stridende mod traditionelle fængselsforestillinger, at det åbenbart kun kunne realiseres over en årrække og vel navnlig i slutningen af 1960'erne. Det blev en langsomt forløbende bølge. Det skete gennem nye regler om besøg, brevveksling, ret til at opbevare egne effekter m.m. og ikke mindst gennem nye regler om ret til kontakt med omverdenen ved udgang og frigang, og gennem begrænsende regler med hensyn til isolation, disciplinærstraffe og sikringsmidler. Der er her tale om en udvikling, der flyder sammen med den normaliseringsudvikling, som omtales nedenfor.

### *Normalisering/behandling*

Der har som nævnt været en tendens til efter lovændringen i 1973 og en tolkning

af kriminologisk forskning, navnlig fra 1970'erne, at antage – under nyklassicismens etikette – at al behandling er nytteløs.

Kun den, der har oplevet et fængselspersonales holdninger, fatter den næsten katastrofale effekt den lige nævnte vurdering kan have haft på personalets holdning, herunder deres vurdering af egen rolle, som de tidligere med rette anså for væsentlig.

Lovændringen af 1973 byggede ikke på den opfattelse, at behandling var nytteløs, men på den opfattelse, at det ud fra såvel retssikkerhedshensyn og menneskelige hensyn var betænkeligt – under anvendelse af tidsubestemt eller forlænget frihedsberøvelse som tvang – at fremtvinge deltagelse i behandling. Straffelovrådet gav da også udtryk for, at den nye tidsbestemthed og dermed sammenhængende tidsbegrænsning burde være anledning – ikke til behandlingstankens fallit – men tværtimod til intensiveret behandling.

Med hensyn til den kriminologiske forskning er der vel nu – bl.a. med de såkaldte metaanalyser af effektforskningsprojekter, men også ved afgrænsede undersøgelser som Britta Kyvsgaards tilsynsundersøgelse fra 1998 – sat spørgsmålstegn ved hidtidige nothing works-konklusioner.

Waaben konkluderer da også i sin sanktionslære: "Mange individualpræventive forhåbninger har været ubegrundede, men det kan ikke anses for godtgjort, at alle tanker om en virkning af terapeutiske, opdragende, uddannende og forsgsmæssige aktiviteter er illusoriske."

Andenæs fremhæver den reservation, som bør tages over for effektivitetsforskningen, idet den stort set kun gælder gennemsnitsresultater af den ene og den anden reaktionsform over for grupper af lovovertrædere, som skulle repræsentere den samme tilbagefaldsrisiko.

Jeg tror der i diskussionen om behandlingseffektivitet – specielt vedrørende fængselsophold – er grund til større opmærksomhed omkring hovedelementerne i problemstillingen.

Der synes at være almindelig accept af den antagelse, at fængselsophold jævnlige kan have skadevirkninger for den indsatte. Fængselsopholdet betyder typisk et liv i et ofte asocialt miljø, hvor kriminalitet aftvinger respekt – et liv med reducerede aktivitetsmuligheder, et liv i nedvurderingens atmosfære og et liv i isolation i forhold til omverdenen, til den normale omverden.

Heri ligger der en – ikke mindst etisk funderet – udfordring til kriminalforsorgen om at søge disse skadevirkninger modvirket. Kald denne modvirken behandling eller noget andet, men erkend dens nødvendighed, og erkend, at den ikke lader sig adskille og heller ikke bør søges adskilt fra en fremadrettet behandling/påvirkning.

Når der tales om behandlingseffektivitet eller nytteløshed, er det ofte uklart, hvad der menes med behandling. Glosen "behandling" har været brugt vel meget. Den passer naturligvis bedst på psykiatrisk-psykologisk behandling, baseret på individuel diagnose, og dermed på noget, der ikke har haft og næppe heller får nogen stor plads i virkelighedens verden.

Kriminalforsorgens principprogram angiver på fortræffelig vis ambitionsniveau og det formentlig realiserbare,

- *når* det definerer som en hovedopgave for kriminalforsorgen at støtte og motivere den dømte til gennem personlig, social, arbejds- og uddannelsesmæssig udvikling at leve en kriminalitetsfri tilværelse, og *når* det kræver:

- a. *normalisering* – tilnærmelse til forholdene i det almindelige samfund
- b. *åbenhed* – gode muligheder for at knytte og vedligeholde forbindelse til pårørende og det almindelige samfund
- c. *åbenhed* – i betydningen styrkelse af forbindelsen mellem kriminalforsorgens tjenestesteder og det omgivende samfund
- d. *ansvarlighed* – tilrettelæggelse af Kriminalforsorgens virksomhed, således at de dømte får mulighed for at udvikle ansvarlighed, selvspekt og selvtillid og blive motiveret til at være aktive i bestræbelserne på at muliggøre et liv uden kriminalitet.

Den behandling, der her tales om, og som stort set er identisk med, hvad der også kan kaldes normalisering, er navnlig

- en *arbejds*mæssig beskæftigelse, som kan opleves som meningsfuld og i bedste fald være selvværdsfremmende,
- formålstjenlig *uddannelse*, som kan være et reelt svar på det horrible uddannelsesunderskud, som de indsatte repræsenterer,
- assistance til løsning af de indsattes ofte massive *sociale problemer*,
- inddragelse i videst muligt omfang af *omverdenens ressourcer*.

Noget er nået på disse områder, men bl.a. på grund af ressourcemangel er vi dog stadig langt fra det ønskelige niveau, som også bedre end det hidtidige kunne gøre effektivitetsforskning meningsfuld. Men jeg fornemmer, at udviklingsbehovet på disse områder i høj grad erkendes af Kriminalforsorgen.

Der er grund til at fremhæve flere "egentlige" og dermed mere specielle behandlingsprojekter, der er i gang eller under forberedelse:

- Udbygning af behandlingen af seksualkriminelle
- Udbygning af psykiatrisk behandling
- Udbygning af stofmisbrugerbehandlingen
- Alkoholmisbrugsbehandling
- Udbygning af det kognitive færdighedsprogram.

Jeg skal ikke gå i enkeltheder med disse projekter, men blot nævne dem som yderligere illustration af, at behandlingsbestræbelser har fået en renaissance – der vel ikke er voldsom – begrænset af realisme og respekt for retssikkerhedssynspunkter.

### **Mere om de sidste 2-3 årtiers "bølge"**

Disse årtier kan ikke – som de tidligere – beskrives ved angivelse af en eller

anden klar kriminalpolitisk tendens, i hvert fald ikke en tendens, der vedrører de indsattes vilkår. I denne henseende har billedet – som det gerne måtte have fremgået af det tidligere anførte – været broget, præget af flere ikke særlig harmoniserede deltendenser

Årterne har et stærkt *proceduremæssigt* særpræg, som selvfølgelig også påvirker reformindholdet.

I den første henseende er den væsentlige nydannelse den skete og stadig pågående partipolitisering af kriminalpolitikken.

Da jeg i 1968 på fængelsvæsenets vegne skulle sige farvel til K. Axel Nielsen og goddag til Knud Thestrup forsikrede de samstemmende, at dette justitsministerskifte ville vise sig betydningsløst for kriminalforsorgen, for kriminalpolitikken var noget, der blev ført på rent sagligt grundlag og på saglig måde, og således var hævet over partipolitik. Jeg har sikkert givet udtryk for glæde og taknemmelighed, men har formentlig gjort det med et skeptisk smil, vidende om at nøjagtigt samtidig var fængselsvæsenet i Sverige belastet af at være en brik i den svenske rigsdagsvalgkamp.

Det omfang, hvori Folketingstidende med gengivelse af spørgsmål, forespørgsler, forslag til folketingsbeslutning og lovforslag nu viser folketingsmedlemmers omfattende bidrag til den kriminalpolitiske debat og undertiden også til den kriminalpolitiske udvikling, er vist nok irriterende for mange, der synes, at kriminalpolitik kan føres sagligt i betydningen hævet over folketingspolitik. Men denne irritation er naturligvis urimelig – baseret på en fundamental misforståelse, som den er. Vil vi have demokrati, vil vi naturligvis også have de folkevalgte til at deltage i den kriminalpolitiske debat og udvikling.

I en vis forstand er området i markant grad egnet til parlamentarisk deltagelse. Spørgsmålet om rigtig kriminalpolitik er langt hen ad vejen et spørgsmål om at drage de rigtige konsekvenser af mangel på viden eller sagt på en anden måde: Vi ved ikke så meget om virkningerne af straf og anden retsfølger, og derfor er der god plads til at beagte både etiske og finansielle grænser, som jo – forståeligt nok – er naturlige genstande for parlamentarisk politik.

Hvad er så erfaringerne af det omtalte parlamentariske engagement?

Debatten er blevet tidkrævende og rigt facetteret. Der indgår i den meget forskellige synspunkter – også nogen, som man kan komme til at håbe kun har provokationens kreative effekt. Den næsten chokerende enighed, som stort set karakteriserede 1960'erne og 1970'erne, er væk, og gentagelse af argumentationsmønstre spiller en stor rolle.

Folketingets kriminalpolitiske engagement har haft en tendens til at samle sig om vold og ungdomskriminalitet. Når man ser på det, der kommer ud af dette engagement – så kan man ikke blot harmes eller dog forbløffes over en underlig tro på strafskærpelsers effekt og på effekten af frihedsberøvelsens længde og strengthed – man kan også glædes over, at debatten direkte eller ad provokatorisk vej har bidraget til forståelse af, at kriminalpolitik er et langt videre begreb end straffepolitik.



Jeg nævner i flæng:

- Kriminalprævention. Det Kriminalpræventive Råd blev ganske vist oprettet allerede i 1971, men dets aktivitetsfelt er senere udvidet – navnlig med det såkaldte SSP-arbejde, der også har fået en central plads i den seneste debat om vold og ungdomskriminalitet
- Udvidelse gennem lovgivning og praksis af offerbeskyttelse
- Den sociale indsats
- Skoleindsatsen

Jeg tror således, at den parlamentaristiske indsats har bidraget til at gøre den kriminalpolitiske indsats bredere og har bidraget til at gøre kriminalpolitikken til den buket af forskellige politikker, den bør være.

Det, som optager os, for hvem denne partipolitisering er ny og principielt rigtig, er vel navnlig to spørgsmål:

1. Hvordan kan vi fra begge sider bidrage til den rette kombination af på den ene side solide informationer og grundige faglige analyser og på den anden side de politiske vurderinger. Det kræver gensidig åbenhed og samarbejdsvilje – med respekt for hinandens opgaver
2. Kan vi fortsat være sikre på, at fx kriminalforsorgen, som politikerne selvsagt er i deres gode ret og i øvrigt også pligt til at have meninger om, ikke går hen og bliver en brik i partipolitisk spil – at vi ikke får amerikanske tilstande, hvor valgprognosen opgjort i tal kan forekomme nogenlunde ligefrem proportional med det fangetal, præsidentkandidaten kan garantere.

Bag ved spørgsmålet ligger naturligvis den grundholdning, at kriminalpolitik etisk set er blødt eller skørt stof. Navnlig hvis straffens begrundelse overvejende er generalprævention, er der indbygget et centralt etisk problem: Hvor meget kan vi gribe ind – for ikke mere dækkende at sige pine – den enkelte for at bidrage til andres lovlighed?

Det må gerne fremgå af det, jeg har sagt, at jeg finder det vigtigt at søge at fastholde nogle væsentlige værdier i den klassiske kriminalpolitik. Det må samtidig erkendes, at det nødvendigvis må ske ikke alene i kamp med nogle holdninger – nogle gamle holdninger, der af og til spirer frem, som om de var nye – men også i kamp med nogle kendsgerninger i udviklingen af kriminalitet og blandt kriminalforsorgens klientel. Denne udvikling med bl.a. den relative vækst i personfarlig kriminalitet og narkokriminalitet er velkendt. At den kræver nytænkning, bl.a. med hensyn til sikkerhedskrav, der undertiden gør det svært at værne om den traditionelle kriminalpolitikks idealer, er klart.

## Resumé

Spørgsmålet om, hvad der bør være eller ikke bør være *kriminaliseret*, har ikke givet anledning til, hvad der bør betegnes som bølger. Men knæsat synes dog en

principielt og praktisk overordentlig vigtig holdning. Den kan sammenfattende formuleres således: Bestemmelser om anvendelse af straf forudsætter en begrundet vurdering, der tilsiger ikke blot sanktionsnødvendighed, men nødvendigheden af – fremfor andre sanktioner – at anvende straf, der bør betragtes som den sidste sanktionsudvej.

På *sanktionspolitik*ens område har vi oplevet tre ligeartede bølger – ligeartede fordi de på en nogenlunde ensartet måde har været bestemt af individualpræventive vurderinger og af ønskeligheden af at begrænse anvendelsen af almindelig/tidsbestemt frihedsstraf.

De tre bølger er:

1. Den lille, men vigtige 1905-bølge med bestemmelserne om betingede domme.
2. Den store bølge knyttet til straffeloven af 1930 med bl.a. de tidsubestemte særforanstaltninger.
3. 1960'ernes lovændringer vedrørende betingede domme, ungdomsfængsel og prøveløsladelse.

I tilknytning til disse bølger kommer, hvad man måske kan betegne som den varige *menneskerettighedsbølge*. Der er tale om en langstrakt bølge, som med varierende bølgeslag hører hjemme i alle efterkrigsårene og stadig gør det. Den er i familie med ældre proportionalitetsforestillinger, men har først og fremmest været bærende for vore forestillinger om reglerne og principperne for straffuldbyrdelse.

Den næste store bølge er 70-er bølgen med dens opgør med de tidsubestemte foranstaltninger – begrundet i proportionalitets- eller retssikkerhedssynspunkter. Og så hører det tidsmæssig, men stridende mod dens grundlag, med til bølgen, at der sker en nedvurdering af kriminalforsorgens behandlingsarbejde.

De *seneste par årtier* lader sig ikke beskrive i en bestemt bølgebevægelse, men selvfølgelig nok i en flerhed af skvulp. Lovgivningsmæssigt har vi set både strafreduktion og strafskærpeelse. Hvis jeg skal resumere denne periode i tre hovedpunkter, bliver det:

1. Behandlingstanken har fået en moderat renaissance – således som det fx illustreres af de europæiske fængselsregler, kriminalforsorgens principprogram og en række praktiske behandlingsbestræbelser i kriminalforsorgen.
2. Der er skabt en øget erkendelse af, at kriminalpolitik bør opfattes bredt – som meget mere end strafferetspolitik: Som offerbeskyttelse, som kriminalprævention og som sektorer af social-, arbejdsmarkeds-, sundheds- og uddannelsespolitik m.v.
3. Der er sket en øget politisering – i betydningen parti- eller folketingspolitisering – af kriminalpolitikken. Heri ligger åbenbart både en platform for nye udviklingsmuligheder og en risiko for afsporing.

Bl.a. nogle af disse forhold viser, at Kriminalistforeningen ved sit århundredeskifte står over for væsentlige udfordringer, der nødvendiggør både fortsat eksistens og et højt og kreativt aktivitetsniveau.

Adresse: Nr. Søgade 25 A, 3.  
1370 København K.