Kristine Klejs Melchiorsen

Væsentlige hensyn i straffuldbyrdelsesretten
Tidlig prøveløsladelse efter straffelovens § 40 a

Ph.d.-afhandling
Juridisk Institut, Aarhus Universitet

April 2015

Kapitel 1 ***8***

Indledning **8**

1. Problemstillingen 14

1.1. Formålet med afhandlingen og problemformulering 14

1.2. Personligt udgangspunkt 17

2. Afhandlingens opbygning 18

Kapitel 2 ***21***

Analytisk ramme og metodevalg **21**

1. Den analytiske ramme 22

1.1. Straf 22

1.2. Den pønale retsfølelse 24

1.3. Behandling 28

1.4. Retssikkerhed 36

1.4.1. Forudberegnelighed 38

1.4.1.1. Skøn 42

1.4.2. Lighed 43

1.4.3. Proportionalitet 44

1.5. Retfærdighed 45

1.6. Magt 46

2. Metodevalg 48

2.1. Retsdogmatisk fundament 48

2.2. Retssociologiske og retspolitiske elementer 50

2.3. Dokumentanalyserne 52

2.4. Interviewundersøgelsen 53

2.4.1. Statsfængslet på Kragskovhede 57

2.4.2. Statsfængslet Renbæk 58

2.4.3. Refleksioner over interviewene 59

Kapitel 3 ***61***

Fængslet som ramme om straf *og* behandling **61**

1. Forbedring, isolation og hårdt arbejde 62

2. Progression og rehabilitering 66

3. Individualisering og behandling 76

4. Socialforsorg og rettighedstænkning 81

5. Behandling, retsfølelse og retssikkerhed 84

6. Sammenfatning 91

Kapitel 4 ***..... 94***

Prøveløsladelse 94

1. Ordinær prøveløsladelse, § 38, stk. 1 95
2. Ekstraordinær prøveløsladelse, strl § 38, stk. 2 99
3. Tidlig løsladelse, § 40 a 99
   - 3.1. Baggrunden for straffelovens § 40 a 101
   - 3.2. Udvidelserne 109
   - 3.3. Karakteristik af hjemmelsgrundlaget 112
4. Utilrådelighedsvurderingen 113
   - 4.1. Den almindelige utilrådelighedsvurdering 113
   - 4.2. Den skærpede utilrådelighedsvurdering 116
   - 4.3. Vilkårsfastsættelse 116
     - 4.3.1. Ved ordinær og ekstraordinær prøveløsladelse, § 38 116
     - 4.3.2. Ved tidlig prøveløsladelse, strl § 40 a 117
5. Administrativ klageadgang og domstolsprøvelse 119
6. Retlige rammer for behandling af § 40 a-sagerne 122
   - 6.1. Regler og retningslinjer for straffuldbyrdelse 122
   - 6.2. Forvaltningsretlige regler og retsgrundsætninger mv. 124
     - 6.2.1. Grundsætningen om saglig forvaltning 125
     - 6.2.2. Lighedsgrundsætningen 127
     - 6.2.3. Proportionalitetsgrundsætningen 128
     - 6.2.4. Grundsætningen om pligtmæssigt skøn 129
7. Sagsbehandling 130
   - 7.1. Væsentlige sagsbehandlingsregler i relation til § 40 a-sagerne 130
   - 7.2. Sagsbehandlingen i praksis 133
     - 7.2.1. Statsfængslet på Kragskovhede 134
     - 7.2.2. Statsfængslet Renbæk 136
8. Sammenfatning 138

Kapitel 5 ***..... 140***

Kriminalforsorgens praksis 140

1. Kort om antallet af sager siden indførelsen i 2004 141
2. En særlig indsats 145
   - 2.1. Behandlingsforløb 146

2.2. Uddannelsesforløb 150
2.3. Arbejdstræning 151
2.4. Arbejde 155
2.5. Varigheden af og tidspunktet for den særlige indsats 158
3. Den dømtes forhold 160
3.1. Kriminelt mønster 161
3.2. Arbejde eller uddannelse ved løsladelsen 164
3.3. Gode familiemæssige og sociale forhold 165
3.4. Ingen misbrugsproblemer 165
3.5. Indsattes alder 166
4. Kriterier, der indgår i afgørelserne efter både nr. 1 og nr. 2 168
4.1. Halvdelen af straffen, dog mindst 2 måneder, er udstået 169
4.2. Indsattes afsoningsforløb og adfærd 170
4.2.1. Ved anvendelse af nr. 1 – en særlig indsats 170
4.2.2. Ved anvendelse af nr. 2 – dømtes forhold taler derfor 173
4.2.3. Besiddelse af mobiltelefon under afsoningen i strid med reglerne 174
4.3. Straffens længde og længden af tid til udståelse af to-tredjedele af straffen 175
4.4. Hensynet til indsattes børn 175
4.5. Ej mødt i overensstemmelse med tilsigelsen 175
4.6. Vurdering af recidivrisikoen 178
5. Løsladelse bevilget ”efter omstændighederne” 180
6. Grænseområdet mellem nr. 1 og nr. 2 182
6.1. Muligheden for løsladelse efter nr. 1, hvor indsatte har gode personlige forhold 182
6.2. Løsladelse på baggrund af en samlet vurdering af nr. 1 og nr. 2 182
7. Vilkårsfastsættelse 183
7.1. Samfundstjeneste 184
7.1.1. Ved anvendelse af nr. 1 – en særlig indsats 185
7.1.2. Ved anvendelse af nr. 2 – dømtes forhold taler derfor 186
8. Løsladelsestidspunktet 187
9. Sammenfatning 188

Kapitel 6 ***.....190***

Retsfølelsen som kriterium i konkrete afgørelser om prøveløsladelse 190
1. Praksis vedrørende retsfølelsens inddragelse i § 40 a-sagerne...191
1.1. Varsomhedsområdet 191
1.2. Politihøringsområdet 194
1.3. Kriminalitetens art 196
1.3.1. Grov personfarlig kriminalitet mod sagesløs 197
1.3.2. Sædelighedskriminalitet mod børn.....201
1.3.3. Alvorlig kriminalitet i trafikken 204
1.3.4. Grov narkotikakriminalitet 208
1.3.5. Våbenkriminalitet 212
1.4. Opholdssted ved løsladelsen ligger nær gerningsstedet.....218
1.5. Indsatte med tilknytning til en rocker- eller bandegruppering 219
1.6. Langtidsindsatte.....220
1.7. Afsluttende bemærkninger om praksis.....221
2. Sagsbehandlernes vurdering af retsfølelsen 222
3. Anklagemyndighedens vurdering af spørgsmålet om prøveløsladelse 229
4. Retsfølelsen som afgørende moment i afgørelser om prøveløsladelse 238
5. Sammenfatning.....244

Kapitel 7*.....*248

Behandling og normalisering.....248
1. Vurdering af behandlingsbehov.....250
1.1. Karakteristik af normalitet set i sammenhæng med § 40 a 250
1.2. Vurdering af behovet for og valg af en særlig indsats.....253
1.2.1. Særligt om misbrugsbehandling.....255
2. § 40 a som disciplinærmiddel.....258
2.1. Umiddelbar disciplinerende effekt eller adfærdsregulering...258
2.2. Varig forandring 261
2.3. Reaktionen på afslag.....266
3. Behandling under afsoning af frihedsstraf 268
3.1. Motivationsarbejdet.....270
3.2. Samspillet mellem hensyn.....272
3.3. Indsamling og registrering af oplysninger.....274

4. Sammenfatning 276

Kapitel 8 ..... ***278***

Skønsudøvelsen **278**

1. Grundlaget for skønnet 279
   1.1. Fortolkning af jus 280
   1.2. Bedømmelsen af faktum 281
   1.3. Variationer mellem DfK, Kragskovhede og Renbæk 287
2. Faggruppernes funktion og rollefordeling 289
   2.1. Betjentene 290
   2.2. Socialrådgiverne 292
   2.3. Samspillet mellem faggrupperne 293
   2.4. Betydning af sagsbehandlerens person 296
3. Retssikkerhedsmæssige betragtninger 300
   3.1. Forudberegnelighed 301
      3.1.1. Kvaliteten af lovbestemmelsen 301
      3.1.2. Behovet for udførlig vejledning 307
      3.1.3. Usikkerhed om løsladelsesdatoen 309
   3.2. Lighed 312
      3.2.1. Viften af saglige hensyn og kriterier 313
      3.2.2. Begrænsning og afskæring af skønnet 315
      3.2.3. Hvad skal være lige? 317
      3.2.4. Lige muligheder? 317
      3.2.4.1. Muligheden for at lægge en særlig indsats 318
      3.2.4.2. Betingelsen om gode personlige forhold 321
      3.2.5. Afsluttende bemærkninger om lighed 323
   3.3. Proportionalitet 324
      3.3.1. Ved udmåling af straffen 324
      3.3.2. Ved vilkårsfastsættelse 327
      3.3.3. Hvor store konsekvenser af én handling? 328
4. Samspillet mellem hensynene 329
5. Sammenfatning 331

Kapitel 9 ..... ***333***

Konklusion og perspektivering **333**

1. Væsentlige hensyn i straffuldbyrdelsesretten 335
   1.1. Retsfølelsen 335

1.2. Behandling 336
1.3. Retssikkerhed 337
1.4. Andre hensyn 338
1.5. Skønsudøvelsen 338
2. Vurdering af metode og teori 339
3. Retspolitiske betragtninger 340

Resumé 343

Abstract 345

Litteraturliste mv. 347
Betænkninger, analyser, beretninger og rapporter 353
Regler og retningslinjer 354
Lovforslag, politiske aftaler, regeringsgrundlag mv. 355
Forkortelser 355
Oversigt over tabeller 356

Interviewguiden 357

Kapitel 1

Indledning

”Retsreglers Indhold bestemmes ikke bedre ved nogen Retsidé, end Moralbuds Indhold kan fastsættes udfra et Velfærdsprincip, udfra en Lære om ”en enkelt Grundværdi”. Der findes saavidt skønnes, hverken for hele Menneskeheden eller for Enkeltpersoner nogen Grundværdi, men derimod en hel Kreds af store og smaa Værdier, som kan trives vel Side om Side, men som ogsaa kan tørne sammen, saaledes at det bliver en livets Kunst at skaffe dem alle passende Raaderum.”[1]

Omdrejningspunktet for denne afhandling er straffelovens § 40 a om prøveløsladelse efter afsoning af halvdelen af straffetiden som *belønning* for en særlig indsats eller på baggrund af dømtes *gode personlige forhold*. Men der er mere på spil end det. Ved anvendelse af straffelovens § 40 a iagttages en række væsentlige hensyn i relation til straffuldbyrdelse, som i retsgrundlaget og den konkrete sag skal afvejes over for hinanden. Disse hensyn er ikke nødvendigvis forenelige, og i den konkrete sag efter § 40 a skal det afgøres, hvilket hensyn der i lige netop dén sag vejer tungest. Sagsbehandleren foretager derfor et konkret skøn. Ved afvejningen af de angivne hensyn, er det først og fremmest en hjælp, hvis disse hensyn er nogenlunde klart definerede og afgrænsede, så de enkelte sagsbehandlere skønner efter samme standard. Det er endvidere en hjælp, hvis det står klart, med hvilket formål det enkelte hensyn anvendes, og hvilke faktuelle forhold der i sagen kan være relevante.

Hvor indgribende forvaltningsafgørelser er, varierer, men mange afgørelser, som myndigheder træffer, har stor betydning for tilværelsen for berørte borgere. Ikke mindst spørgsmålet om hvorvidt en person kan blive løsladt fra fængsel. Denne afgørelse har naturligvis alvorlig betydning for den indsatte selv og de pårørende. Men i stigende grad, og helt særligt i § 40 a-sagerne, tillægges det vægt, hvilken betydning løsladelsen har for ofre for forbrydelsen og befolkningen mere generelt. Ikke i den henseende, at løsla-

[1] Bentzon 1914.

delsen i mange tilfælde vil have faktisk, materiel indflydelse på personernes tilværelse, som den har for den dømte og dennes pårørende. Det angår derimod spørgsmålet: Hvilke følelser vil det fremkalde hos ofre eller befolkning at den indsatte bliver løsladt? De to persongruppers interesser er i udgangspunktet i den traditionelle juridiske afgørelse i stærk konflikt med hinanden. Det er herefter op til den enkelte sagsbehandler eller institution at afgøre, hvornår hensynet til befolkningen eller forurettede vejer tungere end hensynet til den dømte og omvendt.

Retsfølelsen som udtryk for den almindelige befolknings forventning om straffens strenghed er altså det *første* af de væsentlige hensyn, som har indflydelse på afgørelser i Kriminalforsorgen, ikke mindst i forbindelse med § 40 a. Men retsfølelsen er på ingen måde konstant. Den varierer over tid, således at forskellige kriminalitetstyper af befolkningen til forskellige tider opfattes forskelligt, og det er endvidere antagelsen, at retsfølelsen i den konkrete sag svækkes med tiden.[2] Et *andet* hensyn i § 40 a bliver her relevant: Det er muligt for den indsatte at sone og vise anger og erkendelse af sin brøde ved at gøre en særlig indsats og forbedre sig selv. Dette kan formilde retsfølelsen eller i det mindste svække dens betydning ved afgørelsen, men det er også et værktøj i arbejdet for at opfylde Kriminalforsorgens hovedformål: at medvirke til en begrænsning af kriminaliteten i samfundet. Som når sagsbehandlerne skal lodde en stemning og fastslå, hvad hensynet til befolkningens retsfølelse siger, skal det her fastslås, om den indsatte nu også oprigtigt *har* forbedret sig – indeni. Hensynet til indsattes forbedring eller normalisering er i afhandlingen betegnet som hensynet til behandling.[3] Både hensynet til retsfølelsen og hensynet til behandling kan foranledige overvejelser om et *tredje* hensyn, nemlig hensynet til proportionalitet forstået som forholdsmæssighed mellem forbrydelse og straf. Det kan være de samme momenter knyttet til kriminalitetens art eller grovhed, der har dannet grundlaget for en skærpet udmåling af straffen, som senere danner grundlag for afslag på prøveløsladelse, og forskellige behandlingsbehov kan stille forskellige krav til den indsattes aktiviteter og adfærd under afsoningen.

Når myndighederne træffer skønsmæssige afgørelser, kan afgørelsesgrundlaget være mere eller mindre klart formuleret. Hvor der er tale om skønsmæssige afgørelser, er de relevante kriterier ikke til fulde beskrevet og afgrænset i retsgrundlaget, men myndigheden er netop tillagt kompetencen til selv i et vist omfang at beslutte, hvad der skal indgå i den enkelte sag, og med hvilken vægt. Jo mere konkret den enkelte regel er formuleret, des mere forudberegnelig vil den enkelte afgørelse ofte være, da det med større sandsynlighed er muligt af regelgrundlaget sammenholdt med de konkrete

[2] Bet. 1099/1987, s. 234.

[3] Definition af behandlingsbegrebet, som dette er lagt til grund i afhandlingen, er placeret nedenfor, kap. 2, afsnit 1.3.

omstændigheder at udlede, hvordan sagen vil blive afgjort. Hvor flere kriterier i en bestemmelse er meget vagt formuleret, og hvor der i lovgivningen er indsat kriterier, hvis definition er uklar, sker det på bekostning af et *fjerde* hensyn: hensynet til forudberegneligheden af afgørelserne. Det vanskeliggør endvidere bestræbelser på at overholde princippet om, at lige forhold skal behandles lige, som indgår som et *femte* hensyn. Kriterierne i straffelovens § 40 a er ikke klart definerede og overlader Kriminalforsorgen et meget vidtgående skøn. Bestemmelsen blev enstemmigt vedtaget i Folketinget, men de enkelte partier så forskellige formål med og muligheder i bestemmelsen. Ét hensyn syntes dog at være fremtrædende: bestemmelsen skulle være et led i at afhjælpe den akutte mangel på fængselspladser.[4] Bestemmelsen bærer derved præg af at være et politisk kompromis. Dette understreger et *sjette* hensyn, som afhandlingen levner mindre plads, men som i den virkelige verden vejer meget tungt, nemlig hensynet til samfundsøkonomien.

Siden 2001 har Danmark haft en samlet lov om fuldbyrdelse af straf. Loven bygger på den opfattelse, at vi lever i en retsstat, og at *"de indsattes forhold af væsentlig betydning skal reguleres af klare regler givet af Folketinget, ikke af skønsdominerede regler givet af administrationen efter en bred bemyndigelse fra Folketinget"*.[5] Det sidste er en betoning af hensynet til indsattes retssikkerhed. Alle indsatte skal som udgangspunkt have de samme rettigheder og pligter under frihedsberøvelsen, uanset deres personlige forhold og evner, medmindre andet er beskrevet i lov eller bekendtgørelse. Til eksempel gælder forskellige regler alt efter om afsoningen udstås i åbent eller lukket fængsel. Før straffuldbyrdelsesloven var området primært reguleret af cirkulæreskrivelser og blot få bestemmelser på lovniveau placeret i straffeloven, hvori hjemlen til prøveløsladelse fortsat skal findes. I 2011 blev loven evalueret, men der blev ikke efterfølgende lagt op til en større revision, kun ændringer af begrænset karakter, og der var fortsat med loven fokus på de indsattes rettigheder og pligter.[6]

Prøveløsladelse er i Danmark *administrationens* afkortning af den faktiske afsoningstid i forhold til, hvordan denne er udmålt af dommeren. Selve idømmelsen af frihedsstraf sker således ved dom, mens det i mange tilfælde ikke gælder for afgørelse om længden af den faktiske afsoningstid.[7] Prøveløsladelse er en betinget løsladelse fra fængsel i den forstand, at løsladelsen sker på bestemte vilkår, og hvor overtrædelse af vilkårene kan føre til gen-

[4] Jf. diskussionerne under 1. behandlingen af LSF 122/2003.

[5] Greve 2001, s. 3.

[6] LF 9/2011. Daværende justitsminister Morten Bødskovs skriftlige fremsættelse af 9. november 2011.

[7] I forbindelse med kombinationsdomme iht. strl § 58, stk. 1, er det dommerne der afgør den faktiske afsoningstid, da prøveløsladelse ikke kan ske, jf. strl § 38, stk. 3.

indsættelse til afsoning. Den almindelige adgang til prøveløsladelse blev indført i 1930 og var tænkt som en ordinær afslutning på afsoningen. Udgangspunktet er fortsat, at indsatte skal prøveløslades efter udståelse af to-tredjedele af straffetiden, og reglen er placeret i strl § 38, stk. 1 (ordinær prøveløsladelse). Ifølge straffelovens § 38, stk. 2, (ekstraordinær prøveløsladelse) er der undtagelsesvist mulighed for løsladelse efter halvdelen af straffetiden på baggrund af blandt andet humanitære årsager, og i 2004 indførtes med § 40 a (tidlig prøveløsladelse)[8] i straffeloven nye muligheder for halvtidsløsladelse. Der er med sidstnævnte ikke tale om en fremrykning af det almindelige udgangspunkt for prøveløsladelse, men om en særlig mulighed for dem, der via en særlig indsats gør sig fortjent til det, eller hvor det på baggrund af dømtes forhold ikke længere skønnes nødvendigt, at pågældende afsoner yderligere af straffen, såfremt den pågældende i stedet udfører samfundstjeneste. Det fremgår som nævnt, at en væsentlig motivation for indførelsen af straffelovens § 40 a var mangel på plads i fængslerne og dermed lange ventelister. Længden på høringsfristen var 3 dage, der strakte sig henover en weekend.

Prøveløsladelse efter en særlig indsats udøvet af den indsatte er ikke en rettighed, heller ikke blot tilnærmelsesvist, men det er en belønning til dén indsatte, der viser, at vedkommende ikke længere ønsker at leve en tilværelse med kriminalitet, og som samtidig vurderes at være egnet hertil. En såkaldt belønningstanke har tidligere spillet en rolle i dansk straffuldbyrdelse, men blev forladt. Knud Waaben problematiserede belønningstankens anvendelse i forbindelse med afgørelser om prøveløsladelse på følgende måde: *"nægtelse af prøveløsladelse bliver et udslag af belønningstankens modstykke, straftanken, og kan nærmest sidestilles med et disciplinærmiddel"*.[9] Selvom prøveløsladelse i udgangspunktet er en begunstigende afgørelse, og det for lovgiver er en væsentlig pointe, at strl § 40 a *ikke* er en rettighed, har afgørelse om prøveløsladelse altid stor og alvorlig betydning for den dømte, og prøveløsladelse er forvaltningens afgørelse af, hvor længe den dømte faktisk er berøvet sin frihed.

Den særlige indsats, den dømte skal udføre, skal have en effekt i forhold til nedbringelse af risikoen for tilbagefald til ny kriminalitet. På denne måde bliver behandling i nogen grad et tilbud til indsatte *på grund af* fængslingen. Dette står i kontrast til den opfattelse, at behandlingstiltag i fængslerne skal følge af Kriminalforsorgens normaliseringsprincip og ligne behandlingsforholdene uden for fængslet mest muligt, dvs. fungere som tilbud om behandling *på trods af* fængslingen.[10] Dette bringer mindelser om den såkaldte

[8] Betegnelsen benyttet i forbindelse med lovforslaget, LF 122/2003, og ændringsloven, L 219/2004, om indførelse af strl § 40 a.
[9] Waaben 1978, s. 139.
[10] Engbo 1997.

fangebehandlingstanke, og om denne skrev Waaben: *"Fangebehandlingstanken vil ligesom belønningstanken indbyde til ulighed. Særlige betænkeligheder herved støttes på den erfaring at det kan være vanskeligt at iagttage virkninger af fængselsmæssige bestræbelser"*.[11] Dermed pegede han på den risiko, der kan være ved at basere konkrete afgørelser på spørgsmålet om, hvorvidt den dømte under afsoningen har forbedret sig. Dertil kræves, at det er muligt at afgøre, hvem der har forbedret sig, og hvem der ikke har.

Fra 2007 til 2010 var jeg ansat som juridisk fuldmægtig i Statsfængslet Møgelkær under Direktoratet for Kriminalforsorgen (herefter DfK). Jeg havde blandt andet til opgave at rådgive personalet i juridiske spørgsmål vedrørende sagsbehandlingen i fængslet. Dette kunne være ved afgørelse af sager om udgang, disciplinærstraf eller prøveløsladelse. Prøveløsladelse efter udståelse af halvdelen af straffetiden efter straffelovens § 40 a var en ofte diskuteret sagstype. De kriterier, der ifølge § 40 a skal indgå i skønsudøvelsen, er vagt beskrevet, og praksis kunne forekomme uklar. I Møgelkær var der blandede opfattelser af bestemmelsen og hos nogle en forargelse over, at det var dem *"med de store tatoverede overarme"*, der kom ud, mens *"den lille junkie"* ikke fik en chance. Men bestemmelsen kan omvendt opfattes som et nyttigt værktøj i motivationsarbejdet og en mulighed for at gøre noget med/for de indsatte. Direktoratet havde på det tidspunkt kompetencen i alle sager efter bestemmelsen, men fængslerne skulle dengang som nu selvstændigt tage stilling til spørgsmålet om prøveløsladelse og herefter indsende en indstilling.[12] I de fleste fængsler bliver afgørelse i sager vedrørende udgang og prøveløsladelse i praksis truffet på de enkelte afdelinger på ugentlige møder eller på afgørelsesmøder centralt i fængslet. Ved begge varianter deltager repræsentanter fra betjentgruppen, socialrådgivergruppen, lærergruppen, sygeplejerskerne og eventuelt en jurist. Der inddrages på denne måde mange forskellige faglige synsvinkler ved vurderingen af indsatte og dennes forhold, og det blev mere og mere interessant for mig, hvorfor anvendelse af § 40 a til tider kunne synes konfliktfyldt – ikke mindst i forhold til mit (legalitetskontrollens) ønske om at kunne se en klar rød tråd i praksis.[13]

[11] Waaben 1978, s. 140.

[12] Ifølge mail fra Klientkontoret i DfK af 19. november 2014 bliver kompetencen fra 6. maj 2015 udlagt fra DfK til de nye Kriminalforsorgsområder. Områderne er oprettet ved lov nr. 739 af 25. juni 2014 om ændring af straffeloven, lov om fuldbyrdelse af straf m.v., retsplejeloven og lov om Offerfonden (Reorganisering af Kriminalforsorgen, herunder begrænsning af klageadgangen).

[13] Det tydeliggøres hermed, at denne opfattelse har spillet en betydning for igangsættelse af projektet, fordi jeg ikke var ene om at stille spørgsmålstegn ved, om vi fik behandlet lige forhold lige. Flere informanter i undersøgelsen i afhandlingen synes derimod, at de kan se en

Straffuldbyrdelsen i Danmark har ikke været genstandsfelt for mange retsvidenskabelige afhandlinger.[14] Fængselsinspektør Hans Jørgen Engbo skriver i forordet til 1. udgaven af lærebogen Straffuldbyrdelsesret i 2001:

»Straffuldbyrdelsesret har ikke hidtil været markeret som en særlig juridisk disciplin. Det er der heller ingen grund til at gøre. Straffuldbyrdelsens retlige problemstillinger må fremdeles høre naturligt hjemme i den kriminalistiske storfamilie, der udover strafferet rummer bl.a. kriminologi og retssociologi. Men der kan være god grund til at ofre straffuldbyrdelsesretten øget opmærksomhed fremover. Med udarbejdelsen af en lov om straffuldbyrdelse har Folketinget understreget lovgivers interesse i og direkte ansvar for straffuldbyrdelsen og dermed indirekte fremhævet straffuldbyrdelsens retlige grundlag som et væsentligt samfundsanliggende.«[15]

Efter at have været ansat i Kriminalforsorgen deler jeg den opfattelse, at der er grund til at vie straffuldbyrdelsesretten øget opmærksomhed. Der er tale om et område, hvor forvaltningen træffer meget indgribende afgørelser, hvorved hensynet til de dømtes behov for retssikkerhed aktualiseres, men hvor afgørelserne i høj grad træffes på baggrund af skønsprægede bestemmelser. Desuden sker der flere og flere undtagelser fra de almindelige forvaltningsretlige regler og principper.[16]

I forbindelse med straffelovens § 40 a sættes tingene på spidsen, da bestemmelsen regulerer længden af den faktiske frihedsberøvelse. Afgørelserne bygger på et samspil mellem kriterier, hvoraf flere er upræcist beskrevet i loven, og praksis tilsyneladende varierer fra institution til institution. Derfor er bestemmelsen valgt som omdrejningspunkt for afhandlingen, men det er

---

rød tråd i praksis, eller i det mindste i høj grad kan forudsige, om deres sager har en chance for at gå igennem i DfK. Denne diskussion er placeret i kap. 8 i afhandlingen.

[14] Der er dog ofte knyttet overvejelser om prøveløsladelse mv. til teoribøger om sanktionsmulighederne i straffeloven, se til eks. Toftegaard Nielsen 2014, Vestergaard 2012, Greve 2002a og Waaben 2001. I antologierne *"Løsladt og hvad så?"* (Ryberg 2009) og *"Nytter det?"* (Greve 2001b) findes diskussioner af bl.a. prøveløsladelsesinstituttet og behandling fra retlig og praktisk synsvinkel. Der er inden for de senere år kommet to afhandlinger, en retsdogmatisk og en retssociologisk: Schiøler 2012 om straffuldbyrdelseslovens bestemmelser om indgreb over for indsatte, og Olesen 2013 om 2013 gældsproblematikker ved løsladelsen. Derudover bl.a. en kriminologisk, Minke 2012 om indsattes socialisering til fængselssamfundet (prisoniseringsprocessen), og en sociologisk, Molding Nielsen 2010, *Miraculous Metamorphoses: On Staff-Prisoner Relationships in a Danish Prison*, Kbh: Sociologisk Institut, Københavns Universitet.

[15] Engbo 2005, s. 13. Dette er også understreget i Schiøler 2012, s. 15f.

[16] Til eksempel undtagelse af aktindsigt, jf. fvl § 11, stk. 2, og videregivelse af oplysninger til forurettede iht. Bekendtgørelse nr. 823 af 26. juni 2013 om underretning ved udgang og løsladelse mv. samt ved medvirken i tv- eller radioprogrammer eller portrætinterview. Desuden indeholder L 739/2014 om reorganisering af Kriminalforsorgen begrænsning af klageadgangen. Loven forventes at træde i kraft til maj 2015.

ønsket, at afhandlingen kan tydeliggøre behovet for mere grundlæggende overvejelser og beslutninger angående indretningen af det samlede straffuldbyrdelsessystem, herunder angående samspillet mellem de forskellige strafformål og hensyn, der ligger til grund for systemet. Endvidere er det med afhandlingen om løsladelse og gæld fra 2013[17] understreget, at indretningen af straffesystemet også nødvendigvis må ses i sammenhæng med regler på andre retsområder, der særligt berører den resocialiserende opgave og muligheden for at begrænse kriminalitet, som er angivet som Kriminalforsorgens hovedformål.[18]

1. Problemstillingen

1.1. Formålet med afhandlingen og problemformulering

Formålet med afhandlingen er at undersøge, hvordan væsentlige, men også væsensforskellige, hensyn under straffuldbyrdelsen er fortolket og anvendt i forbindelse med strl § 40 a. Det er dermed en del af formålet at undersøge, hvordan det i praksis håndteres, når afgørelser i forbindelse med prøveløsladelse hviler på et meget vagt formuleret grundlag og udpræget skønsmæssige afgørelser, idet det kan have formodningen imod sig, at dette kan udmøntes i en klar, lige og forudberegnelig praksis.[19]

Straffelovens § 40 a, stk. 1, har følgende ordlyd:

»Når halvdelen af straffetiden, dog mindst 2 måneder, er udstået, kan justitsministeren eller den, ministeren bemyndiger dertil, ud over de i § 38, stk. 2, nævnte tilfælde beslutte, at den dømte skal løslades på prøve, hvis hensynet til retshåndhævelsen skønnes ikke at tale imod det, og

1) den dømte har ydet en særlig indsats for ikke på ny at begå kriminalitet, herunder ved at deltage i behandlingsforløb, uddannelsesforløb, arbejdstræning eller arbejde, eller

2) den dømtes forhold taler derfor.«

I afhandlingen er der især sat fokus på tre hovedhensyn: hensynet til retssikkerhed, som også omfattende hensynene til lighed og proportionalitet, hensynet til retsfølelsen og hensynet til behandling. De nævnte hensyn har særlig betydning i relation til § 40 a, mens andre hensyn inddrages, hvor det er fundet relevant. Hensynet til retsfølelsen og til en forandring af den indsatte under afsoningen fremgår direkte af bestemmelsen, mens hensynet til de

[17] Olesen 2013.

[18] Man kan læse om Kriminalforsorgens formål, opgaver, principper mv. på Kriminalforsorgens hjemmeside: www.kriminalforsorgen.dk

[19] Om denne problemstilling i relation til ordinær prøveløsladelse iht. strl § 38, stk. 1, se Vestergaard 2001, s. 171ff, og Løppenthin 2011.

indsattes retssikkerhed er betonet ved vedtagelsen af straffuldbyrdelsesloven. De tre nævnte hensyn har efter min opfattelse hver især en berettigelse i forbindelse med straf, men såfremt der ikke sker en grundlæggende principiel stillingtagen til og afgrænsning af, *hvornår, hvorfor* og *hvordan* i forløbet fra kriminalisering over dom til fuldbyrdelse og til sidst løsladelse det enkelte hensyn skal være afgørende, eller i hvert fald tillægges stor betydning, og hvornår det *ikke* skal, overlades dette for så vidt angår fuldbyrdelse og løsladelse til forvaltningen, hvilket i praksis vil sige den enkelte institution eller sagsbehandler. Dette sker på baggrund af formuleringer i konkrete bestemmelser, der kan være indbyrdes modstridende. Dette forekommer ikke uproblematisk på et område, der omhandler forsætlige tilføjelse af lidelse og disponering over andres frihed.[20] Det kan først og fremmest opfattes som udtryk for, at lovgiver netop sætter ønsket om tilpasning af de enkelte afgørelser til det enkelte tilfælde højest og dermed ønsker alle eller de fleste af de for straffe *og* fuldbyrdelse væsentlige hensyn inddraget i samtlige konkrete sager. Dermed kan det også ses som en konsekvens af, at lovgiver *ikke* finder, at frihedsberøvelse er så væsentligt et anliggende og risikoen for vilkårlige afgørelser så nærliggende eller alvorlig, at reglerne og prioriteringen af hensynene på de forskellige stadier og ved de forskellige afgørelsestyper i videst muligt omfang skal fastsættes ved lov, og at straffen *og straffens indhold* altovervejende skal fastsættes ved lov eller i det mindste ved dom.[21] Det kan dog også delvist opfattes som udtryk for, at lovgivningen er udtryk for vekslende lovgiveres beslutninger over tid, og der kan endvidere være et praktisk behov for, at konsekvenser af stramninger i form af længere straffe nødvendigvis må afbødes med diverse udslusningsmuligheder og alternativer til fængselsstraf, såfremt straffesystemet ikke skal blive for omkostningsfuldt målt rent samfundsøkonomisk. Dette kunne løses ved automatisk eller næsten automatisk prøveløsladelse, men hertil er der aktuelt ikke opbakning. Det er derfor et ønske med afhandlingen at inspirere til mere grundlæggende overvejelser om indretningen af straffuldbyrdelsessystemet og om hensigtsmæssigheden af hyppige lappeløsninger, som det aktuelle billede giver indtryk af, blandt andet set på baggrund af indførelsen og udvidelserne af straffelovens § 40 a[22] og af fodlænkeordningen.[23][24] Det er ikke

[20] Greve 2002a, s. 13.

[21] Dette er ikke et spørgsmål om kvantitet, men kvalitet. Der er således efterhånden mange regler, der regulerer forhold og afgørelser i relation til straffuldbyrdelsen, men reglerne er langt fra klare og entydige, ligesom de grundlæggende principper, der inddrages i skønsudøvelsen heller ikke er det. Se nærmere herom i afhandlingens kap. 8. Se om den manglende lovfæstelse af Kriminalforsorgens overordnede målsætning, Schiøler 2012, s. 61ff.

[22] Ændringslovene til bl.a. straffeloven, L 219/2004, L 611/2011 og L 628/2013.

[23] Indført ved Lov nr. 367 af 24. maj 2005 om ændring af lov om fuldbyrdelse af straf m.v. (Fuldbyrdelse af straf på bopælen under intensiv overvågning og kontrol samt begrænset

hensigten med afhandlingen at konkludere, hvilke strafformål eller hvilke hensyn der skal veje tungest hvornår og i hvilken betydning, da dette er et politisk spørgsmål.[25] Det er endvidere ikke hensigten at pege på, hvilke strafformer der bør være mulige i hvilke tilfælde, da dette ligeledes må være op til politikerne. Ud over det gavnlige i at vide noget om, hvad der virker, afgøres indretningen af straf og behandlingen af mennesker bag tremmer i høj grad af holdninger, følelser og etiske hensyn.[26] Frem for med afhandlingen at påpege behov for mere evidens, efterlyses mere eftertanke.

Problemformuleringen lyder herefter som følger:

»Hvilke hensyn spiller en væsentlig rolle ved anvendelse af straffelovens § 40 a, og hvordan fortolkes og inddrages disse hensyn i skønsudøvelsen i praksis? Hvordan forholder anvendelsen af straffelovens § 40 a sig til hensynet til indsattes retssikkerhed i form af forudberegnelighed, lighed og proportionalitet?«

Som nævnt ovenfor er der primært fokus på hensynet til retsfølelsen, hensynet til behandling og hensynet til indsattes retssikkerhed, men andre hensyn kan forekomme.[27]

Det forvaltningsretlige skønsbegreb spiller en væsentlig rolle i afhandlingen, men da dette begreb i forvejen er genstand for en del forskning, har jeg ikke fundet det nødvendigt at påbegynde afhandlingen med en længere selvstændig diskussion af begrebet. Fokus er lagt på afsøgning af rammerne for

---

fællesskab for »negativt stærke« indsatte m.v.), udvidet ved Lov nr. 712 af 25. juni 2010 om ændring af lov om fuldbyrdelse af straf m.v. (Udvidelse af ordningen vedrørende fuldbyrdelse af straf på bopælen under intensiv overvågning og kontrol) og Lov nr. 628 af 12. juni 2013 om ændring af straffeloven, lov om fuldbyrdelse af straf m.v. og lov om statens uddannelsesstøtte (Udvidet mulighed for prøveløsladelse og fodlænkeafsoning, SU i skoleperioder under uddannelsen til fængselsbetjent m.v.).

[24] Endvidere bør inddrages overvejelser om, hvilke socialretlige, skatteretlige eller andre regler, der kan have betydning for opnåelse af målsætningen med at begrænse kriminalitet. Se Olesen 2013.

[25] Men med Greves ord: *"Det er ikke nok at sige, at man hylder et pragmatisk blandingssystem; det viser blot tankens fuldstændige uklarhed."* Greve 2002a, s. 37.

[26] I medfør af aftalen om Kriminalforsorgens økonomi for 2013-2016 er nedsat et udvalg om forebyggelse og resocialisering, der skal foretage en gennemgang af den samlede forebyggelses- og resocialiseringsindsats med henblik på, at der inden for de eksisterende bevillingsrammer kan ske en betydelig nytænkning, fokusering og omprioritering af den eksisterende indsats med forebyggelse og resocialisering, men fortsat fokuseres i overvejende grad på nyttehensyn og økonomi derved, at formålet er, at der opnås endnu større udbytte og effekt af ressourcerne. Se Aftale om Kriminalforsorgens økonomi i 2013-2016, s. 13. Udvalget har afgivet en betænkning om sagsomkostninger, bet. nr. 1547/2014.

[27] Hvordan de tre hovedhensyn er defineret og lagt til grund i afhandlingen fremgår af kap. 2.

og sagsbehandlernes faktiske udøvelse af skønnet på det aktuelle område, og en kort beskrivelse af, hvordan begrebet lægges til grund i afhandlingen, er indeholdt i kap. 2, afsnit 1.4.1.1.

Afhandlingen indeholder ingen menneskeretlig belysning, selvom dette på sin vis ville være nærliggende og interessant. Afskæringen skyldes således i høj grad, at det ville være at favne for vidt ved siden af de valgte teoretiske analyseelementer, der er fundet af mere væsentlig betydning ved besvarelsen af problemformuleringen.

Effektevalueringer af den ene eller anden behandlingstype er ikke diskuteret, da det ligeledes ligger uden for afhandlingens ramme.

1.2. Personligt udgangspunkt

Som tidligere ansat i Kriminalforsorgen, er jeg ikke gået til opgaven uden en vis forforståelse. Det er min opfattelse, at det i forbindelse med tilrettelæggelsen og gennemførelsen af undersøgelsen har været en fordel, at jeg har personlig erfaring fra området. Det har dannet grundlag for at skære de mulige problemstillinger fra, der ikke synes at spille en rolle i praksis. Fra min praktiske erfaring har jeg et godt kendskab til, hvilke kilder der anvendes ved sagsbehandlingen, og hvordan afgørelser i Kriminalforsorgen træffes. Dog med forbehold for, at der er variation i delegationen af afgørelseskompetencer og tilrettelæggelse af afgørelsesmøder i de forskellige fængsler.

Der er som ved al forforståelse omvendt risiko for, at jeg i mine analyser og fortolkninger er farvet og har blinde pletter, og jeg har i løbet af undersøgelsen forsøgt for det første selv at være opmærksom på det og for det andet at eksplicitere det, hvor jeg ikke har kunnet afvise, at mine personlige erfaringer kan spille en rolle. Jeg foretrækker dette frem for at undlade observationer og analyser, som jeg finder relevante og understøttet af materialet.[28]

Min faglige baggrund som jurist har været afgørende for min tilgangsvinkel, der som angivet i høj grad fokuserer på retssikkerhed, herunder lighed. Det er også fra den juridiske synsvinkel, at udfordringerne ved at inddrage hensynene til behandling og retsfølelse anskues, hvilket har betydning for, hvilke og på hvilken måde forskellige udfordringer og problemstillinger ses i afhandlingen. Dette blev særligt tydeligt i forbindelse med samtalen med S3. Efterfølgende gav hun udtryk for, at hun kunne høre, at overvejelser om lighed og retfærdighed var vigtige for mig, men at hun ikke tænkte om det på samme måde. Hun frygtede, at for meget fokus på den del ville gøre, at

[28] *"Prejudices are not a prison that isolates, but are a particular starting point from which understanding always advances."* Sherman 1988, s. 389.

det hele blev indrettet efter laveste fællesnævner.[29] Om § 40 udtalte hun under interviewet:

»Men jeg synes, at det er et godt redskab, det synes jeg. Men jeg synes også, at det skal være forbeholdt de få, og jeg tænker: retfærdighed i forhold til de indsatte, det er sgu…det eksisterer ikke. Fordi mange af dem kommer fra, at verden den er uretfærdig, det fandt de ud af, da de var 4, groft sagt. Der er jo nogen, der kommer fra ganske almindelige velfungerende familier, der bare heller ikke kunne finde ud af det, eller er kommet i dårligt selskab, eller hvad det nu kan være, men langt langt hovedparten kommer jo fra noget, der ikke er så godt. Det er da virkeligheden. Og de har sgu da aldrig oplevet retfærdighed nogen sinde, for det var jo aldrig dem, der fik de store julegaver eller nyeste mobiltelefon eller noget som helst. Så jeg tror ikke, at det overhovedet er noget – det er ikke noget, jeg nogensinde… Jeg oplever, at de indsatte er glade på hinandens vegne, når de får en 40 a. Jeg har aldrig nogensinde oplevet noget som helst, nogen der var sure, negative, synes at det var uretfærdigt.«[30]

Det er ganske vigtigt ved læsning af afhandlingen at være opmærksom på: dels, at de divergerende opfattelser, efter min opfattelse, hver især har noget for sig, og dels, at jeg fortsat tager udgangspunkt i, at en understregning af, at de indsatte har behov for retssikkerhedsbeskyttelse i form af, at systemet indrettes nogenlunde enkelt og overskueligt, igen er blevet særdeles påtrængende.[31]

Særligt vedrørende mine overvejelser i forbindelse med interviewundersøgelsen henvises til metodeafsnittet nedenfor, kap. 2, afsnit 2.4.

2. Afhandlingens opbygning

I de indledende kapitler kridtes banen op. I første del af kapitel 2 redegøres for, hvordan den analytiske ramme er sammensat. Rammen skal støtte og underbygge analyser og diskussioner senere i afhandlingen. De væsentligste begreber er retssikkerhed, behandling og retsfølelse. Mens retssikkerhedsbegrebet er et kernebegreb inden for juraen, stammer de teoretiske overvejelser om behandlingsformål og behandlingsindsatser fra andre fagområder. I afhandlingen er taget udgangspunkt i en forståelse af begrebet udviklet inden for socialt arbejdet, som det er defineret i antologien *"Behandling i socialt arbejde"* af Tine Egelund og Türf Böcker Jacobsen. Et væsentligt element er her behandling som middel til normalisering, og som dækkende langt mere end det medicinske behandlingsbegreb, idet det omhandler de

[29] En pointe også Straffelovrådet har fremført, se bet. 1181/1989, s. 34, og nedenfor, kap. 2, afsnit 1.4.
[30] S3, s. 40f.
[31] Ligesom det blev understreget i 70'erne og 80'erne af bl.a. Busck (1975) og Koch (1982).

praktikker, som socialarbejdere anvender for at opnå normalisering af borgeren.[32] Normalisering forstås i afhandlingen først og fremmest som lovlydighed, dvs. at behandlingsindsatsen skal medføre nedsættelse og helst eliminering af en eventuel recidivrisiko. Anden del af kapitel 2 indeholder beskrivelse af metodevalg. Ud over den retsdogmatiske metode, hvor der er lagt vægt på empiri i form af forarbejder, ordlyd og praksis, anvendes i afhandlingen en samfundsvidenskabelig metode i form af en interviewundersøgelse.

Kapitel 3 indeholder et historisk rids over fængslet som ramme om straf og behandling. Det er på ingen måde nyt, at det med fængselsstraffen eller under fængslingen forsøges at påvirke indsatte i retning af en tilværelse uden kriminalitet.

I kapitel 4 beskrives prøveløsladelsesinstituttet og de retlige rammer for afgørelser om prøveløsladelse. Den ordinære prøveløsladelse findes i straffelovens § 38, stk. 1, hvorefter indsatte som udgangspunkt bliver løsladt efter afsoningen af to-tredjedele af straffetiden, medmindre løsladelse skønnes at være utilrådelig. Herefter beskrives baggrunden for indførelsen af straffelovens § 40 a. Kapitlet indeholder også en beskrivelse af de regler og retsgrundsætninger, der sætter grænser for de forvaltningsretlige skøn, herunder lighedsgrundsætningen og grundsætningen om saglig forvaltning.

Kapitel 5 indeholder en analyse af Kriminalforsorgens praksis efter bestemmelsen. Kapitlet bygger på redegørelser om praksis fra DfK, og systematikken fra disse er i vidt omfang fulgt. Kapitlet er inddelt i afsnit, så betydningen af muligheden for løsladelse på baggrund af *"en særlig indsats"* først søges klarlagt, dernæst den alternative mulighed, der bygger på, at løsladelse kan ske, når *"den dømtes forhold taler derfor"*. Herefter behandles de kriterier, der gælder uanset hvilket af de to grundlag, den indsatte bliver løsladt efter. Retsfølelseskriteriet er udskilt og behandles i kapitel 6. Retsfølelsen spillede tidligere en mindre væsentlig rolle under fuldbyrdelsen, men har nu fået en mere fremtrædende rolle. Spørgsmålet er, om de omkostninger dette har for blandt andet proportionalitet og forudberegnelighed, opvejes af det beskyttelsesformål, som retsfølelsen har? Kapitlet skal bidrage til diskussionen, mens en konklusion på spørgsmålet ikke kan nås på den foreliggende baggrund.

I kapitel 7 diskuteres, hvad formålet er med de behandlingsmæssige bestræbelser, og der gives ét bud på, hvordan man kan se de tiltag, lovgiver og Kriminalforsorgen har taget i de seneste 10-15 år. I kapitlet tages udgangspunkt i, at ikke blot misbrugsbehandling, men også Kriminalforsorgens programvirksomhed, uddannelsestiltag, arbejdstræningsprogrammer, forsorgsvirksomhed mv. kan omfattes af et bredt behandlingsbegreb, som dette er udviklet i forbindelse med undersøgelser af socialarbejderes virke mere ge-

[32] Se herom i kap. 2, afsnit 1.3.

nerelt. Et vigtigt element heri er, at borgeren søges normaliseret. Normaliseringsstandarden bestemmes i kapitlet i første omgang som en tilværelse uden kriminalitet, dvs. at normaliseringen af indsatte skal have recidivhæmmende effekt, hvilket er formålet for behandlingsindsatsen i Kriminalforsorgen helt generelt. Da den normbrydende adfærd antages at skyldes mange forskellige forhold, sættes ikke blot ind over kriminel tankegang, men uddannelse, arbejde og almindelig adfærd på arbejdspladsen er der også fokus på. Bestræbelserne hviler på det udgangspunkt, at indsatte skal støttes og motiveres til et liv uden kriminalitet, og intentionerne er i et vidt omfang gode, men er altså sat ind i en straffekontekst, hvor tvang uundgåeligt spiller en væsentlig rolle. Det er derfor ikke behandlingsindsatsen som sådan, der er omdrejningspunktet for diskussionen, men koblingen mellem denne og frihedsberøvelsen hvilende på tidsberegninger og juridiske afgørelser, der igen leder tilbage til retssikkerhedsmæssige overvejelser og betragtninger om lighed og proportionalitet. Denne diskussion videreføres i kapitel 8, hvor skønsanvendelsen på baggrund af § 40 a diskuteres i lyset af de foregående kapitler.

Efter det konkluderende afsnit i kapitel 9 fremsættes friere overvejelser på baggrund af konklusionen.

Kapitel 2

Analytisk ramme og metodevalg

Bestemmende for sammensætningen af afhandlingens analytiske ramme har været ønsket om at belyse og perspektivere de væsentligste af de hensyn, som er søgt varetaget med § 40 a og som indgår i skønsudøvelsen. Dette gælder for det første hensynet til retsfølelsen, forstået som befolkningens forventning om tilstrækkelig streng straf. For det andet er der tale om hensynet til en forandring af indsattes person eller adfærd med henblik på nedsættelse af recidivrisikoen, dvs. hvor der er fokus på den fremadrettede effekt eller nytte af indsatsen. Dette betegnes i afhandlingen som behandling. Da det ikke er afhandlingens formål at konkludere, hvordan, hvornår og i hvilken betydning de enkelte hensyn bør vægte mest, er den analytiske ramme ikke sammensat, så den kan danne rammen om en omfattende belysning af de nævnte hensyn og deres legitimitet i sig selv, men alene af deres rolle i mere snæver forstand i forbindelse med vedtagelsen og anvendelsen af strl § 40 a. Det er dog som nævnt håbet, at afhandlingen kan anspore til mere generelle overvejelser om de forskellige hensyn og deres inddragelse under straffuldbyrdelsen.

Retssikkerhed forstås i afhandlingen som borgerens beskyttelse mod vilkårlige indgreb, og i afhandlingen tages udgangspunkt i retssikkerheden som garant for, at indsatte ikke mødes med uforudsigelige, vilkårlige eller uforholdsmæssigt indgribende afgørelser. Dvs. at de retssikkerhedsmæssige aspekter, der er fokus på, er forudberegnelighed, lighed og proportionalitet.

I anden del af kapitlet redegøres for de metoder, der er anvendt under udarbejdelsen af afhandlingen. Først og fremmest er gennemført en retsdogmatisk analyse på baggrund af forarbejder, ordlyd og den foreliggende praksis, som denne er givet udtryk i redegørelser om praksis fra Kriminalforsorgens klientkontor. For at opnå viden om, hvordan oplysninger om faktiske forhold indhentes og bedømmes, og dermed hvordan forskellige vurderinger, der indgår i grundlaget for den endelige afvejning af sagens momenter, er foretaget, er udført en semistruktureret interviewundersøgelse. Hermed kan besvarelsen af problemformuleringen nuanceres og analyserne bredes ud. Ved belysningen af særligt hensynet til normalisering af indsatte inddrages sociologiske elementer.

1. Den analytiske ramme

1.1. Straf

Det falder uden for sigtet med afhandlingen at foretage en selvstændig diskussion af teorier om begrebet straf og af straffens formål og berettigelse mere generelt, ligesom det heller ikke selvstændigt skal diskuteres, hvad der kan være årsag til kriminalitet. Det er dog nødvendigt med et par bemærkninger. Først og fremmest fastslås, at formålet med kriminaliseringen, formålet med domfældelsen og formålet med fuldbyrdelsen ikke behøver at være det samme.[33] Dernæst at det danske straffesystem hviler på blandingsideologier, dvs. at straffen ikke alene begrundes med et enkelt repressivt eller præventivt formål, såsom hævn eller behandling.[34]

Diskussioner om, hvad straf og straffens formål er for størrelser, dukker ofte op. At sådanne også ofte indleder den dogmatiske strafferetslitteratur skyldes ifølge Waaben særligt to forhold:

»For det første er straffen – både i dens nu kendte og dens afskaffede former – en forsætlig påførelse af ubehageligheder fra statens side, og dens anvendelse kræver en forklaring. For det andet har forbrydelse og straf gennem tiderne været så nært sammenhørende med moralske normer, at det for mange andre end jurister har været et problem at forklare forholdet mellem det retlige og det moralske vurderingssystem. Straffeteorien blev dyrket af moralfilosoffer og teologer, længe før den blev en fast rekvisit i juridiske lærebøger; i den nyeste tid har også samfundsforskere ydet deres bidrag. Der er en ejendommelig kontrast mellem de teoretiske stridigheder og den selvfølgelighed hvormed man til alle tider har vendt sig mod afvigende handlinger og personer med barske midler. Måske kan man heri se et tilsvarende spændingsforhold mellem intellektuel forklaring og mere spontane emotionelle impulser i det sociale samliv og statslivet.«[35]

Betydningen af spændingsforholdet mellem intellektuel forklaring og mere spontane emotionelle impulser er ikke mindre interessant i en tid, hvor fuldbyrdelsen af straf i høj grad synes at være præget af to tendenser: et krav om evidens og nyttevirkning af straffen, og et krav om lydhørhed over for den almindelige befolknings umiddelbare følelse af, hvad der bør være ret, når det kommer til straf.

Greve definerede i sin lærebog *"Straffene"* straf således (min kursivering):

[33] Greve 2002a, s. 15.
[34] Vestergaard 2012, s. 13f.
[35] Waaben 1999, s. 20.

»Straf er
- en *retlig* reaktion, som
- indebærer en *lidelse* af personlig eller økonomisk art, og som
- tilføjes en person, der *bebrejdes* en foretagen lovstridig handling,
- således at indgrebets intensitet afhænger af *lovovertrædelsens* grovhed.«[36]

Intensiteten af indgrebet kan ifølge straffeloven reguleres ved valget af straf: bøde eller fængsel, jf. strl § 31. Endvidere reguleres intensiteten igennem størrelsen af bøden eller varigheden af fængselsstraffen.

Varigheden af fængselsstraffen afhænger endvidere af *lovovertræderens* personlige forhold, jf. straffelovens § 80. Straffelovens § 40 a bemyndiger administrationen til senere at regulere varigheden af den faktiske afsoningstid, såfremt retsfølelsen ikke taler afgørende imod. I den forbindelse skal administrationen desuden træffe bestemmelse om, hvilke vilkår med straffende sigte, der eventuelt kan erstatte en del af frihedsberøvelsen. Såfremt indsatte løslades på baggrund af gode personlige forhold iht. § 40 a, stk. 1, nr. 2, skal den dømte udføre samfundstjeneste med det formål, at sikre et fortsat *"pønalt element"*.[37] Derudover kan der fastsættes samfundstjeneste ved løsladelse på baggrund af bestemmelsens nr. 1 om en særlig indsats for tillige at sikre et pønalt element, hvor der ikke kan fastsættes *"mærkbare vilkår"* på baggrund af en risiko for recidiv.[38] Hvor prøveløsladelse tidligere indikerede, at det pønale element efterhånden, som afsoningen skred frem, spillede en mindre rolle,[39] spiller det ved prøveløsladelse iht. § 40 a en forholdsvis stor rolle, og det pønale element fører selvstændigt til foranstaltninger fra administrationens side. Sat på spidsen kan det udtrykkes således: tidligere forholdt det sig sådan, at der ved dommen blev idømt en straf, hvor intensiteten primært afhang af, hvor lang tid det pønale element *på domstidspunktet* tilsagde, at indsatte skulle sone i fængsel.[40] Såfremt det administrativt blev bestemt, at indsatte skulle sone mere af tiden som fængselsstraf, var dette begrundet med, at løsladelse af personen udgjorde en uforholdsmæssig stor risiko for samfundet *fremadrettet*. Dette udgangspunkt gælder principielt stadig ved to-tredjedels løsladelse. Ved afgørelse efter § 40 a spiller det pønale element derimod fortsat en fremtrædende rolle på løsladelsestidspunktet, så hvor det tidligere var domstolene, der primært foretog denne type af vurderinger, er det nu i større omfang og mere eksplicit op til

[36] Greve 2002a, s. 13.
[37] LSF 122/2003, bemærkningerne pkt. 3.3.
[38] LSF 122/2003, bemærkningerne pkt. 3.5. Se om vilkårsfastsættelse ved prøveløsladelse, kap. 4, afsnit 4.3.
[39] Se om prøveløsladelsesinstituttet nedenfor, kap. 4.
[40] Ordinær prøveløsladelse har dog aldrig været obligatorisk, og afslagsprocenten har været stigende, se nedenfor, afsnit 1.4.1. om forudberegnelighed.

de enkelte kriminalforsorgsmyndigheder at tage stilling til den forskyldte straf og behovet for soning.

Ud over at tydeliggøre de to forskellige måder at opfatte de to former for prøveløsladelsesvurderinger, er strafbegrebet introduceret indledningsvis for at fastslå, at det er en væsentlig forudsætning for alle senere diskussioner i afhandlingen, at der er tale om straf, dvs. bevidst tilføjelse af lidelse, og om personer, som dels har begået en lovovertrædelse, og dels er berøvet deres frihed af samme årsag. Dette har grundlæggende betydning for forståelsen for de rammer og vilkår, som forvaltningsvirksomhed og behandlingsmæssige indsatser udøves under.

1.2. Den pønale retsfølelse

Det er et tungtvejende og til tider afgørende kriterium i § 40 a-sagerne, om retshåndhævelsen skønnes at tale imod løsladelse. Det fremgår samlet set af DfK's redegørelser om praksis iht. § 40 a, at overvejelser om dette fylder mere end overvejelser om, hvorvidt der er risiko for, at indsatte falder tilbage til ny kriminalitet. Af diskussionerne af lovforslaget om § 40 a i Folketinget og af indkredsningen af et varsomhedsområde i bemærkningerne hertil kan udledes,[41] at der er tale om den forståelse af ordet retshåndhævelse, som dækkes af det mere udbredte udtryk retsfølelse, og at det er den "almindelige" eller "generelle" retsfølelse i befolkningen, der henvises til. Derfor anvendes ordet retsfølelse generelt i afhandlingen.

Af den skriftlige fremsættelse af lovforslaget om indførelse af § 40 a fremgår, at for at retsfølelsen kan tilgodeses, kræves tilstrækkeligt *hårde* straffe.[42] Når befolkningens røst skal høres, er det således ikke, fordi befolkningen må antages at være bekymret for, om den risikerer at blive straffet for hårdt af staten eller af de juridiske dommere, men fordi befolkningen er bekymret for, om staten og de juridiske dommere straffer hårdt nok. Den "almindelige befolkning" antages ikke at frygte, at den enkelte selv risikerer at blive idømt straf, men at den enkelte selv kan risikere at blive udsat for overgreb fra andre – afvigende – medlemmer af befolkningen. Direktør for Kriminalforsorgen i Grønland og tidligere fængselsinspektør Hans Jørgen Engbo skriver om retsfølelsen i forbindelse med straffuldbyrdelse:

»…der kan ikke være tvivl om, at det i denne sammenhæng er den *pønale* retsfølelse, der tænkes på, dvs. den retsfølelse, som kræver, at strafelementet tildeles en fremtrædende position ikke blot ved straffens udmåling, men også under dens fuldbyrdelse. Derved får retsfølelse og retshåndhævelse samme betydning. Det er det pønale element – håndhævelsen af den ret (eller retfærdighed), som har manifesteret sig i straffedommen – som ik-

[41] 1. behandling af LSF 122/2003 i Folketinget og bemærkningerne, pkt. 3.7. Omtalt nærmere nedenfor kap. 6, afsnit 1.1.

[42] L 122/2003, skriftlig fremsættelse af 17. december 2013.

ke må tabes af sigte på bekostning af hensyntagen til normalisering, resocialisering og humanitet.«[43]

Denne antagelse bestyrkes af praksis og diskuteres i afhandlingens kapitel 6. Dvs. at indholdet af begrebet retshåndhævelse i § 40 a ikke stemmer overens med definitionen i Kriminalforsorgens Principprogram fra 1993. Heri er retshåndhævelse og retsfølelse to forskellige begreber, der er defineret således:

Retshåndhævelse	**Retsfølelse**
Kriminalforsorgen skal ved tilrettelæggelsen af straffuldbyrdelsens gennemførelse respektere de almindelig anerkendte hensyn, der ligger bag straffen.	Kriminalforsorgen skal tage hensyn til den almindelige retsfølelse i samfundet og hos ofrene for kriminaliteten.
I dette krav ligger en henvisning til de almindeligt anerkendte strafformål generalprævention, specialprævention, repression osv. Det betyder især, at vi skal tilrettelægge vort daglige virke således, at vi medvirker til at beskytte borgerne mod kriminalitet. Det betyder også, at vi skal være loyale over for de afgørelser, som træffes af de øvrige dele af retssystemet. Modsat må vi også kræve, at de øvrige dele af retssystemet respekterer vores virksomhed. Dette krav er bl.a. udgangspunktet for den nødvendige kontrolvirksomhed, som er forbundet med Kriminalforsorgens opgaver.	Disse hensyn er der i vid udstrækning gjort op med, når dommen er afsagt. Men i et vist omfang rækker hensynet ind i straffuldbyrdelsen. I det omfang, det er tilfældet, vil det fremgå af lovgivningen og af de administrative regler, at hensynet til retsfølelsen kan eller skal tillægges betydning.

Hvor retshåndhævelseshensynet er bredt og ifølge Kriminalforsorgen indeholder overvejelser af forskellig karakter, herunder både fremadskuende og nytteorienterede (præventive) og bagudskuende og straffeorienterede (repressive), har retsfølelseshensynet i forhold til indsatte primært et repressivt sigte. Endvidere er udviklingen gået i retning af, at hensynet til retsfølelsen i stadig stigende grad *ikke* anses for gjort op med ved dommens afsigelse.

Det kan ikke på samme måde fastslås, hvorvidt politi- og anklagemyndigheden forholder sig helt så entydigt til kriteriet retshåndhævelse i § 40 a.[44]

[43] Engbo 2005, s. 48.

Waaben skrev i 2001 om den opblomstring af den politiske interesse for skærpede straffe, der skete i 90'erne, og som siden er fortsat:

»Det kan næppe afgøres hvor meget der her skyldes følelsesmæssige impulser eller forestillinger om retfærdighed, og hvad der må henføres til urealistiske forventninger om almen- eller individualpræventive effekter. Udslag af retsfølelse og andre følelser lader sig let skjule ved at blive kaldt en styrkelse af præventionen. Retsfølelsens betydning må naturligvis ikke fornægtes. Men det svære er at regne ud hvor retsfølelsen findes og hvad den fører til.«[45]

Citatet peger på flere vigtige problemstillinger. Retsfølelsen er svær at indkredse, både som begreb, dvs. hvad menes med retsfølelse, men også for så vidt angår rækkevidden af retsfølelsens indflydelse i konkrete afgørelser ved domstolene eller forvaltningen. Man kan være af den opfattelse, at det er væsentligt at tage hensyn til retsfølelsen hos befolkningen for i et demokrati at kunne legitimere statens straffemonopol, men hvor meget må retsfølelsen fylde? Hvor vidtrækkende og skønsprægede kan statens indgreb være under henvisning til retsfølelsen? Og hvad tilsiger retsfølelsen? I Danmark har der ad flere omgange været udført undersøgelser af, hvorvidt der i traditionelle straffesager er overensstemmelse mellem, hvordan der faktisk dømmes ved domstolene på den ene side og "folkets domstol" på den anden. Det er forsøgt besvaret ved lægdommerundersøgelser, som ved undersøgelser med repræsentative udsnit af befolkningen.[46] Undersøgelserne viser følgende tendenser:

- man ser gennemgående sig selv som strengere med hensyn til anvendelse af fængselsstraf, end man tror, domstolene er[47]
- ved folkets domstol ville der blive afsagt relativt færre domme, der indebærer et fængselsophold, og relativt færre længerevarende fængselsdomme blandt de, der får en dom, der indebærer et fængselsophold[48]
- befolkningen undervurderer kraftigt, i hvilket omfang der idømmes fængsel, og, i givet fald, fængselsstraffens længde[49]

Den almindelige retsfølelse, forstået som befolkningens forventning til domstolenes straffeniveau, hviler altså med stor sandsynlighed på et fejlagtigt grundlag. Straffelovrådet konkluderede i en betænkning om straffastsæt-

---

[44] Se nærmere om høring af politi- og anklagemyndigheden i forbindelse med afgørelser efter § 40 a, nedenfor kap.6, afsnit 3.
[45] Waaben 2001, s. 10.
[46] Her fra gengivelser i Balvig 2014.
[47] Balvig 2014, s. 21.
[48] Balvig 2014, s. 18.
[49] Balvig 2014, s. 20f.

telse og strafferammer fra 2002, at *"den meget voldsomme diskrepans, man ofte finder mellem de generelle og de konkrete strafønsker, understreger, at det er vigtigt at tage udgangspunkt i konkrete sager/forhold, når der skal redegøres for befolkningens retsopfattelse"*.[50]

Flemming Balvig, der har udført en større undersøgelse af danskernes retsfølelse, opstiller to termer: retsfølelse og retsfornuft. Hvor retsfølelse er udtryk for den umiddelbare, uinformerede, generelle holdning, er retsfornuften ifølge Balvig *"den måde, man vil dømme på i konkrete sager, når man har tid til at overveje sagen og er velinformeret om forbrydelsen, forbryderen, offeret, og hvad eventuelle vidner har at sige"*.[51] Ved retsfølelsen er det i høj grad fordømmelsen af handlingerne, der er styrende. Ved retsfornuften kommer nytteovervejelser ind, og der er fokus på at gøre det skete godt igen og om muligt ikke gøre ondt værre for gerningspersonen, og han fortsætter:

»Hvor danskerne i deres retsfølelse ofte ser *behandling* som alt for blødsødent, fordi man tænker moralsk, optræder behandling i de samme danskeres retsfornuft ofte som nærliggende og fremtrædende i, hvad man vil gøre, fordi det kan være nyttigt. Hvor fængsel i retsfølelsen ofte optræder som en nærliggende reaktion på en forkastelig handling, optræder fængsel i retsfornuften ofte som et tiltag, man skal være meget forsigtig med at bruge, fordi det kan skade mere, end det gavner.«[52]

I hvilket omfang og hvorfor udformningen af straffesystemet generelt bør ske under hensyntagen til befolkningens ønsker og forventninger, er diskuteret andre steder,[53] og det er i sidste ende en politisk beslutning. I afhandlingen tages udgangspunkt i, at Folketinget i forbindelse med strl § 40 a har valgt at lade hensynet til administrationens skøn over retsfølelsen indgå med selvstændig og særlig vægt. Retsfølelsen kan på denne måde fungere som nødbremse i tilfælde, hvor indsatte opfylder alle andre kriterier, men hvor administrationen skønner, at befolkningen ville finde det stødende, såfremt indsatte blev løsladt tidligt. Det, der således er det interessante spørgsmål i afhandlingen, er, hvordan Kriminalforsorgen som myndighed og den enkelte ansatte med ansvaret for sagen estimerer, hvad befolkningen føler/ville føle for løsladelse i det enkelte tilfælde, og hvor meget vægt dette tillægges i afvejningen over for andre hensyn. Ved domstolene medvirker i vid udstrækning lægdommere, der som repræsentanter for befolkningen medvirker ved afgørelsen *på et oplyst grundlag*. I forbindelse med prøveløsladelse ek-

[50] Straffelovrådet, bet. 1424/2002, s. 15.
[51] Balvig 2014, s. 23.
[52] Balvig 2014, s. 23f.
[53] Helt nyligt i Jesper Ryberg & Julian V. Roberts (red.): *Popular Punishment. On the Normative Significance of Public Opinion*, Oxford University Press, New York 2014.

sisterer ingen form for høring af repræsentanter fra befolkningen, der på et informeret grundlag kan udtale sig om spørgsmålet om prøveløsladelse.

1.3. Behandling

Siden 1800-tallet har det været en fremherskende holdning, at det med selve frihedsstraffen eller under frihedsstraffen skal søges at ændre, påvirke, forbedre, behandle, resocialisere, rehabilitere eller disciplinere den indsatte. I straffuldbyrdelsesloven fra 2001 er Kriminalforsorgens todelte hovedopgave lovfæstet i § 3:

»Fuldbyrdelse af en straf skal ske med fornøden hensyntagen såvel til straffens gennemførelse som til behovet for at hjælpe eller påvirke den dømte til at leve en kriminalitetsfri tilværelse.«

Første led i bestemmelsen omhandler den sikkerhedsmæssige opgave.[54] Det er andet led i hovedopgaven, der her er fokus på. Tidligere talte man om fangebehandling, og denne hvilede i starten på religiøse og moralske overvejelser. Senere overgik behandlerrollen til terapeuter, og behandlingen blev hermed præget af en medicinsk forståelse.[55] Fra slutningen af 1800-tallet blev dømtes person tillagt stor betydning ved strafudmålingen, og med straffeloven af 1930 blev indført særforanstaltninger, således at afgørelse om placering af dømte, kunne foretages på baggrund af, om der var behov for behandling og i givet fald, hvilken behandling der var behov for. Hertil kom at der med loven blev mulighed for at indespærre dømte på baggrund af en vurdering af den mulige farlighed, den enkelte udgjorde. Da behandlingsindsatsen med tiden ikke viste sig at have den store effekt målt på risikoen for recidiv, og da særforanstaltningerne medførte uforholdsmæssigt lange afsoningstider sammenholdt med den begåede kriminalitet, blev særforanstaltningerne på anbefaling af Straffelovrådet afskaffet i 1970'erne.[56] Selve behandlingen er blevet set i forskelligt lys, fra noget, som indsatte skulle underkastes og som omfattede hele hans person og tilværelse, til et tilbud, som skulle være til rådighed for indsatte på trods af indespærringen, som et

[54] Generelt er der i afhandlingen ikke stort fokus på sikkerhedsopgaven. Hensynet til sikkerheden kan dog sætte grænser for de behandlingsmæssige indsatser. Dertil kommer, at de samme handlinger som beskrevet nedenfor, afsnit 1.3., kan forstås som støtte og kontrol, hvilket ikke blot er relevant ved det, der formelt betegnes den behandlingsmæssige indsats, men også ved såkaldt dynamisk sikkerhed, der forudsætter et godt kendskab til de indsatte og kulturen på afdelingen. Se herom B3's beskrivelse af betjentenes funktion i kap. 8, afsnit 2.1.

[55] Afhandlingens kapitel 3 indeholder et kort historisk rids over fængslet som ramme om straf såvel som behandling.

[56] Kyvsgaard 2001, s. 113f.

udslag af en stræben efter, at selve fængselsopholdet og ikke indsatte skulle normaliseres mest muligt.[57] Waaben konkluderede efter en beskrivelse af tiden efter afskaffelsen af de tidsubestemte straffe:

»Men når det tidligere stærkt angrebne begreb "behandling" renses for betoninger af helbredelse for kriminalitet, er der stadig plads for et begreb der sigter på pædagogisk, uddannelsesmæssig, forsorgsmæssig og stabiliserende virksomhed, både i og uden for institutionerne.«[58]

Det var da heller ikke blot behandlere i en medicinsk forståelse, der var rykket ind i fængslerne. I 1918 blev den første forsorgsmedarbejder ansat[59] og siden er betjentene blevet uddannede i sagsbehandling, programvirksomhed[60] og relationsarbejde og skal ikke blot føre kontrol.[61] I 2000 nedsatte DfK et udvalg vedrørende beskæftigelsen af de indsatte. I kommissoriet blev angivet:

»Det forudsættes, at udvalget tager udgangspunkt i Kriminalforsorgens Principprogram, og at beskæftigelsen derfor tilrettelægges under hensyn til bl.a. principperne om normalisering og ansvarlighed og ud fra en målsætning om, at beskæftigelsen skal medvirke til at give de indsatte bedre mulighed for at leve en kriminalitetsfri tilværelse også efter løsladelsen.

På denne baggrund skal udvalget komme med forslag til en styrket behandlingsindsats i videste forstand: uddannelsesmæssigt (i institutionerne eller gennem frigang), arbejdsmæssigt, fritidsaktiviteter, behandlingsprogrammer mv. i forhold til de indsatte.«[62]

Beskæftigelsesudvalget definerede herefter behandling som følger:

»Behandling defineres som enhver målrettet indsats, som har til formål at støtte og motivere den indsatte/klienten til – gennem personlig, social, arbejds- og/eller uddannelsesmæssig udvikling – at leve en kriminalitetsfri tilværelse.«[63]

Om definitionerne af begreber i rapporten er samme sted angivet, at de alene er udtryk for udvalgets måde at anvende begreberne på, men at udvalget har bestræbt sig på at definitionerne i videst muligt omfang stemmer

[57] Engbo 1997.
[58] Waaben 2001, s. 11.
[59] Greve 2002a, s. 70.
[60] Philip 2001.
[61] Meek Hansen 2014. Et igangværende efteruddannelsesprojekt for fængselsbetjente, *"Lås op til fremtiden"*, har som centrale begreber rolle, relation og refleksion. Beskrivelse kan ses på Kriminalforsorgens Uddannelsescenters hjemmeside: www.kuc.dk
[62] Beskæftigelsesudvalget 2002, s. 7.
[63] Beskæftigelsesudvalget 2002, s. 14.

overens med Kriminalforsorgens sædvanlige anvendelse. Hvad der ligger i en målrettet indsats er ikke uddybet eksplicit, men det fremgår, at det er udvalgets opfattelse, at behandling ofte vil være et led i beskæftigelsen eller bestå i døgnbehandling på særafdeling.[64] Det fremgår dog klart, at behandling dækker mere, end en medicinsk forståelse af begrebet behandling.

I antologien *"Behandling i socialt arbejde. Begreb og praksis"* defineres behandling fra et samfundsvidenskabeligt perspektiv, som det anvendes i forbindelse med socialt arbejde. Antologien omhandler arbejdet med eksempelvis udsatte børn, minoritetskvinder, hjemløse og indsatte. Ifølge grundbogen *"Socialrådgivning og socialt arbejde"* kan socialt arbejde defineres som følger:

»Det sociale arbejde virker til fremme for social forandring og problemløsning i menneskelige forhold. Det støtter det enkelte menneske i at frigøre sig og blive i stand til at øge sin trivsel. Ved hjælp af teorier om menneskelig adfærd og sociale systemer griber socialt arbejde ind på de områder, hvor mennesker og miljø påvirker hinanden. Principperne for menneskerettigheder og social retfærdighed er fundamentale for socialt arbejde.«[65]

Genstandsfeltet for socialt arbejde er sociale problemer, som disse iagttages og defineres i den tid og den kontekst, de optræder i, men i et fagligt perspektiv defineret som:

»En påstået situation eller et vilkår, der er uforenelig med en betydelig del af befolkningens værdier, og som der er enighed om, bør ændres gennem (kollektiv) handling.«[66]

Det særlige ved socialt arbejde er blevet karakteriseret som, at der er tale om at skabe kompetente samfundsborgere i en almen forstand.[67] Målgruppen for strl § 40 a er da også indsatte, som forventes at kunne indgå i og bidrage til samfundet på ny, når de løslades.[68] En del af dem besidder allerede den nødvendige evne og vilje ved indsættelsen, deres lovovertrædelse betegnes af flere informanter som en fejl, noget der ikke er karakteristisk for dem.[69] Resten må yde en indsats, før de anses kompetente, og denne indsats kan bestå i fx uddannelse, arbejde, kognitiv adfærdstræning eller misbrugsbehandling.

[64] Beskæftigelsesudvalget 2002, s. 16.
[65] Nørrelykke 2013, s. 12, med en henvisning til International Federation of Social Workers. Det fremgår samme sted, at det er denne definition, som også Dansk Socialrådgiverforening referer til.
[66] Nørrelykke 2013, s. 12.
[67] Villadsen 2004, s. 616.
[68] Se nedenfor, kap. 4, afsnit 3.
[69] Eks. S2, s. 5.

Efter en leksikal belysning slår redaktørerne af *"Behandling i socialt arbejde. Begreb og praksis"* Tine Egelund og Turf Böcker Jacobsen fast, at:

- »medicinsk virksomhed står som forbilledet for behandling af mennesker«, og
- »behandling tjener til at ændre en uønsket tilstand eller, hvis det ikke er muligt, i det mindste at mildne den. Behandling sigter således på at skabe forandring fra noget uønsket (sygt) til noget mere ønskværdigt (sundt).«[70]

I forordet er det begreb, de arbejder med, mere udførligt defineret:

»Under behandlingsbegrebets kappe henregner vi således de *forestillinger*, socialarbejdere har, om karakteren af klienternes problemer og om den normalitet, som klienten skal bringes tilbage til. Til behandling hører desuden de anvendte *praktikker*, med hvilke man søger at forandre det afvigende og opnå normalitet. Praktikkerne kan i nogle tilfælde referere til behandlingsmodeller, der hviler på nogenlunde veldefinerede praksisteorier, principper og teknikker. Ofte vil de forandrende praktikker imidlertid have en mere uformuleret karakter. Eventuelt styres behandlingen af nogle overordnede (ideologiske) mål, under hvilke en mængde forskellige praktikker kan udfoldes. I alle tilfælde består behandlingen i de aktiviteter, der rent faktisk udfoldes for at påvirke klienterne til en ændret adfærd. Til behandling hører endelig de påvirkninger, som klienterne eksponeres for, via *fysiske strukturer og konkrete arbejdsredskaber* (manualer, skemaer, test m.v.). Disse påvirkninger bidrager til at dreje tænkningen om klienter ind i bestemte baner og udgør dermed også en integreret del af socialt behandlingsarbejde.«[71]

Ud over deciderede udannelses-, arbejds-, fritids- og misbrugsbehandlingsindsatser, udføres i fængslerne indsættelsessamtaler med efterfølgende notat, handleplaner, prøveløsladelsesindstillinger etc., hvor indsattes forhold beskrives, problemer og ressourcer analyseres og indsatsområder og interventioner diskuteres og besluttes. Dette sker særligt som led i bestræbelserne på at støtte og påvirke den enkelte til et liv uden kriminalitet. Det er i vid udstrækning socialrådgivere, der udfærdiger eller overvåger udfærdigelsen af handleplaner og diverse indstillinger til afgørelser. I fængslet foregår denne behandlingsindsats under endog meget strukturerede rammer både fysisk, men også for så vidt angår arbejdet med handleplaner, indstillinger med videre, som udføres ved hjælp af skemaer med faste punkter, der styrer samtalerne med de indsatte. Forløbet er i vid udstrækning bundet op på en beregning af straffetiden og faste regler for, hvornår under afsoningen hvilke tiltag vil være mulige. Dertil kommer at behandlingsmæssige tiltag i vidt omfang i konkrete tilfælde må vige for hensynet til sikkerheden (første led i hovedopgaven), hensynet til retsfølelsen eller hensynet til effektivitet og ressourceforbrug (samfundsøkonomien).

[70] Egelund & Böcker Jacobsen 2006, s. 14
[71] Egelund & Böcker Jacobsen 2006, s. 7.

I afhandlingen anses det hele for omfattet af de ansattes arbejde med at påvirke den indsatte, og det er behandlingsbegrebet som beskrevet af Egelund og Böcker Jacobsen, der lægges til grund. Som nævnt i citatet ovenfor henregnes til dette behandlingsbegreb også de forestillinger, socialarbejderen har om den normalitet, klienten skal bringes tilbage til. Det anføres (min kursivering):

»Med det anlagte perspektiv er behandling et svar på – eller forsøg på løsning af – konflikter mellem menneske og samfund. Genstanden for det sociale behandlingsarbejde er mennesker, der af den ene eller den anden grund ikke lever op til samfundets krav og normer. I svaret integreres en dobbelt forventning om, at disse mennesker via behandlingsindsatsen kan hjælpes til at nå en (mere) normal standard for livsudfoldelse, som anses for at være til fordel for den pågældende selv, og som samtidig sikrer samfundet både konfliktreduktion og en øget "befolkningskvalitet".[72] (…)

Behandlingstænkningen har forandret sig gennem forskellige epoker i takt med karakteren af de konflikter, der har skullet løses. Dog har variabiliteten i indgrebene også været stor inden for samme epoke og over for samme type af problem. Variationerne i social behandling er imidlertid variationer over to gennemgående temaer. *Det ene tema er den individualiserede tilgang til løsning af konflikter, der har en samfundsmæssig komponent.* Behandlingsmæssigt arbejder man med individer, der "har et problem", frem for med konfliktskabende processer. *Det andet tema er det dobbelte formål med behandlingen.* På den ene side tjener behandling til "klientværn", dvs. den skal hjælpe, opdrage, rehabilitere og "opløfte" samfundets svage, der på den ene eller anden måde lever deres liv under normal standard. På den anden side tjener behandling til "samfundsværn", dvs. den skal forhindre uro, opløsning af den samfundsmæssige sammenhængskraft, skadevoldende handlinger, uansvarlighed og normbrud. Selvom officielle serviceidealer som regel fokuserer på den positive pol i denne dobbelthed, har den karakter af en ægte modsætning, som ikke kan ophæves.«[73]

I forbindelse med frihedsberøvelse står det andet tema, det dobbelte formål, tydeligt, da behandling kan opfattes som et tilbud om hjælp og støtte til en bedre tilværelse, men dømte på samme tid generelt opfattes som en risiko for samfundet. Kriminalforsorgens hovedopgave består i både sikkerhed/kontrol og behandling/støtte i arbejdet med at nedsætte denne risiko. Såfremt behandlingsbegrebet defineres snævert, kan opfattelsen af konfliktens udspring ligge ved fængslets port, som i følgende citat fra en undersøgelse af hashbehandleres opfattelse af arbejdet med misbrugsbehandling i fængslerne:

[72] Egelund & Böcker Jacobsen 2006, s. 8.
[73] Egelund & Böcker Jacobsen 2006, s. 25f.

»På den ene side er der behandlingsverdenen, som bygger på tillid, empowerment og kommunikation, og på den anden side fængselsverdenen, der bygger på kontrol, straf og strenge hierarkiske strukturer.«[74]

Ved at anvende et socialt behandlingsbegreb, bliver andre fortolkningsmuligheder åbne. Det er således et væsentligt udgangspunkt for analyserne i afhandlingen, at fængselsverdenen *i sig selv* rummer både behandling og straf, støtte og kontrol. I relation til straffuldbyrdelse har historikeren Peter Scharff Smith opsummeret to modstillede analyser af de gennem tiderne anvendte bestræbelser på at forbedre, normalisere eller resocialisere indsatte, som også kan beskrives som variationer over det første tema i social behandling, som beskrevet i citatet længere oppe. Det drejer sig om den individualiserede tilgang til løsningen af konflikter med en samfundsmæssig komponent. Analyserne af de fængselsmæssige bestræbelser kan groft optegnes på følgende måde:

- »Den civilisationsoptimistiske, der portrætterer kampen for at forbedre de fængslede som et humanistisk fremskridt, der bygger på oplysningens rationelle og videnskabelige idealer.
- Social kontrol-teorien, der opfatter forsøgene på forbedring af indsatte som en moderne, effektiv og videnskabelig kamp for at kontrollere og ensrette de kriminelle.«[75]

De to teorier peger på vidt forskellige formål med fængslerne:

- »Bemyndigelse, styrkelse og selvstændiggørelse (”empowerment”) af den indespærredes personlighed og muligheder via moralsk god og nyttig opdragelse.
- Disciplinering, ensretning og underkuelse af den indespærrede og dennes tankeverden.«[76]

Behandling *under* frihedsberøvelse har et meget præsent element af tvang og kontrol, særligt såfremt vurdering af behandlingsbehov og selve behandlingsindsatsen er afgørende for varigheden af frihedsberøvelsen. Behandlingsbegrebet, som dette forstås i afhandlingen, indeholder således i sig selv elementer af støtte og kontrol både i og uden for fængslet,[77] men dette modsætningsforhold og det konfliktfyldte bliver tydeligere, når selve grundlaget for tilstedeværelsen i fængslet er straf, og hensyn til fx retsfølelsen tildeles en væsentlig rolle. Den enkelte sagsbehandler skal således støtte *og* kontrol-

[74] Kolind, Frank & Dahl, 2008, s. 6.
[75] Scharff Smith 2005, s. 168.
[76] Scharff Smith 2005, s.170.
[77] Som analyserne i antologien om behandlingsbegrebet illustrerer, se Egelund & Böcker Jacobsen 2006.

lere og til sidst bedømme, om indsatte eventuelt bør blive belønnet for sin indsats med en prøveløsladelse.[78] Når det er sagt, er der ingen tvivl om, at dette byder på konflikter mellem faggrupperne, fordi opfattelsen af vægtningen af de to led i Kriminalforsorgens hovedopgave kan variere væsentligt.[79] Dertil kommer ifølge professor i socialt arbejde Kerstin Svensson, at der kan være stor variation i, hvad den enkelte ansatte eller dømte opfatter som støtte eller kontrol:

»When you ask social workers, or their clients, what help is and what control is, their answers vary widely. What one person describes as support, another will call control.«[80]

Ikke blot er støtte og kontrol ikke adskilt af faglige grænser, men Svensson argumenterer for, at støtte og kontrol er forskelligt syn på de samme tiltag eller handlinger i forbindelse med socialt arbejde inden for straffesystemet.[81] Svensson understreger, at socialt arbejde altid sigter mod normalisering, uanset om normalitet er begrænset af love eller andre normer.[82] Hun påpeger, at der eksisterer en grundlæggende ulighed mellem socialarbejder og klient, og at det er socialarbejderen, der i sidste ende afgør, *"what is a normal life with normal thoughts"*.[83] Om normalbegrebet skriver Böcker Jacobsen og Egelund:

»"Normal" fik sin nuværende betydning af "sædvanlig" eller "typisk" i medicinen i det 19. århundrede, hvor det blev kontrasteret med det "patologiske". Ved slutningen af samme århundrede havde "det normale" indtaget sin plads i samfundsvidenskaberne med "afvigelsen" som modpol og som et kerneemne i socialvidenskabelige teoridannelser og undersøgelser. Hele viften af de til enhver tid værende "sociale problemer" er opstået og defineret med figuren normalitet-afvigelse som erkendelsesmæssig ramme.

Normaliseringens centrale placering i socialt arbejde er ikke ensbetydende med, at der hersker konsensus om én tilstræbelsesværdig "normalitet" eller ét dominerende program til at opnå den. Der er mange eksempler på, at forståelsen af sociale problemer og deres løsning er genstand for videnskabelige kontroverser, politiske konflikter og konkurreren-

[78] Selve afgørelsen ligger som nævnt hos DfK.
[79] Dette fremstod klarest, når diktafonen var slukket, men afspejles også flere steder i transskriptionerne.
[80] Svensson 2002, s. 73. Svensson operer med begrebet "caring power" udviklet på baggrund af Foucaults begreb pastoralmagt. Således opfattes straf og behandling ideologisk set som værende forskellige, men i praksis benævnes det støtte og kontrol, og her udgør begreberne to forskellige syn på samme handlinger.
[81] Svensson 2003, 85.
[82] Svensson 2002, s. 73.
[83] Svensson 2003, s. 98.

de interventionsdiskurser. Normen som styringsprincip i menneskelige anliggender udelukker således ikke betydelige uenigheder om normaliseringens mål og midler.«[84]

I denne afhandling er omdrejningspunktet som bekendt strl § 40 a, og tidlig løsladelse anvendes her som incitament til at få indsatte til at yde en særlig indsats for at nedsætte risikoen for recidiv til ny kriminalitet. Normalitet eller normaliseringens mål forstås derved i afhandlingen som undladelse af normbrydende adfærd, herunder primært i form af kriminalitet. Behandlingsindsatsen anskues i afhandlingen som middel til normalisering af indsatte og dermed begrundet i nyttehensyn frem for etiske hensyn, og normalisering forstås, hvor andet ikke eksplicit er angivet, som normalisering af indsatte og ikke normalisering af forholdene i fængslet.[85]

Formålet med at perspektivere praksis og skønsudøvelsen ved hjælp af det nævnte behandlingsbegreb er at undersøge de problemstillinger, som opstår, når behandling og effekten heraf har væsentlig indflydelse på længden af frihedsberøvelse i henhold til en straffedom, men således at der tages udgangspunkt i konkret retsanvendelse efter § 40 a. Formålet er dermed at opnå en større forståelse for problemstillingerne, som anvendelsen af § 40 a rejser, end hvad ville være muligt med en ren retsdogmatisk undersøgelse af praksis.

I relation til straffuldbyrdelse kan normalisering herefter anvendes i to forskellige betydninger. Sker det med reference til det beskrevne behandlingsbegreb, omhandler normalisering ønsket om at forandre det afvigende individ, her den indsatte, så det er *afvigeren, der skal normaliseres*. Når normaliseringsbegrebet anvendes som princip af Kriminalforsorgen handler det ikke om, at den indsatte skal normaliseres, men at Kriminalforsorgen ved *"tilrettelæggelsen af dagligdagen, og hver gang der træffes konkrete afgørelser, (skal) have forholdene i det almindelige samfund for øje"*.[86] Begge kan sættes i relation til behandling, og normaliseringsprincippet udviklet i forbindelse med straffuldbyrdelse er omtalt nedenfor, kap. 3, afsnit 5.

Behandling forstås herefter i en meget bred forstand som alle de tiltag og praksisser som er led i arbejdet med at påvirke og normalisere indsatte i den forstand, at han eller hun efterfølgende afstår fra at bryde samfundets strafbelagte regler.

Kap. 3 i afhandlingen indeholder et historisk rids over fængslet som ramme om såvel straf som behandling, og i kap. 7 er vurderinger i relation

[84] Egelund & Böcker Jacobsen 2006, s. 20.

[85] I modsætning til normaliseringsprincippet, som det kommer til udtryk i Kriminalforsorgens Principprogram og sfbl § 4.

[86] Kriminalforsorgens Principprogram, s. 10.

til anvendelsen af § 40 a analyseret og diskuteret i lyset af der her omtalte behandlingsbegreb.

1.4. Retssikkerhed

I artiklen *"Retssikkerhed og fængselsstraf"* fra 1975 tog Lars Busck udgangspunkt i retssikkerhed som spørgsmålet om de retlige grænser for myndighedernes magtudøvelse, og at jo mere vidtgående indgrebet er, jo større er behovet for retssikkerhed.[87] Dvs. det, som han selv angav som et forenklet begreb, der koncentrerer sig om de mere principielle sider af retssikkerhedshensynet.[88] Behovet for retssikkerhed støtter sig på den antagelse, at al magt kan misbruges,[89] og jo større interessekonflikt der på det konkrete område er mellem stat og borgere, jo større er behovet for retssikkerhed:

»Straffesager udtrykker vel tydeligere end noget andet område en direkte modsætning mellem stat og individ, mellem statslig tvang og personlig frihed, og de personer som udsættes for straf vil oftest ikke have andet end retten som værn mod overgreb fra myndighederne. (…) Det er imidlertid bemærkelsesværdigt, at der ved fremhævelsen af retssikkerhedsgarantierne i straffesager normalt kun sigtes til de garantier, som virker i umiddelbar tilknytning til domstolenes virksomhed. (…) (S)jældnere tales der om retssikkerhed i forbindelse med straffens fuldbyrdelse – som dog for den enkelte er den afgørende og ofte længste del af straffesagen.«[90]

Lars Busck citerede Alf Ross: *"(I)ndespærret og isoleret er mennesket hjælpeløst og alle andre goder og rettigheder problematiske"* og fortsatte:

»Forudsat at man overhovedet vil anerkende et krav om retssikkerhed for kriminelle, synes der herved at være antydet et særligt og på sin vis større behov for retlige garantier *efter* indespærringen.«[91]

Lars Busck anførte, at forklaringen på de manglende retssikkerhedsgarantier tilsyneladende var den, at man anser straffen for endeligt bestemt ved dommen og fængselsvæsnets virksomhed blot som en mere eller mindre mekanisk opfyldelse af de direktiver som fremgår af straffedommen.[92] På trods af, at frihedsberøvelsen nødvendigvis medfører forskelle i retlig henseende på den måde, borgerne er stillet i og uden for fængslerne, mente Busck ikke, at det er forskelle, der kan begrunde en fravigelse af de retssikkerhedshensyn, som i øvrigt kendetegner den demokratiske retsstat, og som specielt er

[87] Busck 1975, s. 109.
[88] Busck 1975, s. 111.
[89] Busck 1975, s. 109 med henvisning til Alf Ross.
[90] Busck 1975, s. 110.
[91] Busck 1975, s. 111.
[92] Busck 1975, s. 111.

fremhævet ved behandlingen af straffesager.[93] Lars Busck tog udgangspunkt i retssikkerhedsbegrebet i *"sin reneste og mest principielle form"* baseret på den antagelse, at straffuldbyrdelsen stort set havde været upåvirket af grundlæggende ideer og hensyn bag retsordningen i det omgivende samfund.[94]

Siden 1975 er der i meget vid udstrækning sket en kodificering af straffuldbyrdelsesretten. Det fremgår fortsat tydeligt, at straffuldbyrdelsen ikke blot er en mekanisk opfyldelse af direktiver i straffedommen, men spørgsmål om indsattes placering, muligheder for udgang, behandling og prøveløsladelse hviler på skøn foretaget af administrationen.[95] I 1985 kom den første forvaltningslov, og i dag henviser Justitsministeriets regler for fuldbyrdelse ofte til forvaltningslovens regler.[96] Straffuldbyrdelsen er således i dag stærkt præget af regler og retsgrundsætninger udviklet inden for den almindelige forvaltningsret. Af betænkningen fra 1989 om en lov om fuldbyrdelse af straf fremgår:

»Fuldbyrdelse af straffe mv. indebærer en lang række afgørelser og en faktisk forvaltning af ofte særdeles indgribende betydning for den enkelte indsatte, tilsynsklient mv. Arbejdsgruppen tillægger derfor de forvaltningsretlige regler meget væsentlig betydning for de pågældendes samlede retsstilling under en straffuldbyrdelse.«[97]

Den almindelige forvaltningsret opstiller processuelle retsgarantier i form af krav til aktindsigt, begrundelse, partshøring mv. Endvidere sætter grundsætningerne begrænsninger for skønsudøvelsen.[98] Dette er til beskyttelse af borgeren. Der er dog omvendt en risiko for, at fortolkninger med rod i forvaltningsretten overser, at udgangspunktet for selve det indgreb, der reguleres ved forvaltningsakter under fuldbyrdelsen, er strafferetligt.[99] Dette understreger det udgangspunkt, at det er væsentligt, at der er opmærksomhed på og tages hensyn til de særlige forhold, der gør sig gældende, hvor forvaltningsområdet er fuldbyrdelse af straf.[100] Uanset fokus på behandling,

[93] Busck 1975, s. 111.
[94] Busck 1975, s. 112.
[95] Sfbl § 23, stk. 2, nr. 9, om placering, sfbl § 46 om udgang og strl §§ 38, 40 a og 41 om prøveløsladelse.
[96] Se til eks. krav om begrundelse ved afslag på prøveløsladelse, løsladelsesbekendtgørelsen § 12. I 1987 fik Danmark den første samlede forvaltningslov, og de administrative bkg. angående fuldbyrdelse henviser i vidt omfang hertil, se til eksempel nævnte § 12 i løsladelsesbekendtgørelsen.
[97] Bet. 1181/1989, s. 321.
[98] Garde 2009.
[99] Cfr. Greve 20013, s. 175ff. om retsdisciplinernes sammenstød. Dette vil blive uddybet i afhandlingen.
[100] Cfr. Busck 1975, s. 112, og Koch 1982, s. 68.

brugerundersøgelser[101] med indsatte som målgruppe, inddragelse i arbejdet med handleplanen og nedsættelse af arbejdsgrupper til forbedring af opholdsmiljøet bestående af både indsatte og ansatte, er der tale om en grundlæggende konflikt mellem den enkelte og staten, og et meget skævt magtforhold, både overordnet set mellem staten og borgeren, men også mellem sagsbehandler og den indsatte.

I afhandlingen er omdrejningspunktet afvejning af hensyn i forbindelse med forvaltningsretlig skønsudøvelse. Den forståelse af retssikkerheden, som lægges til grund i denne sammenhæng, kan herefter karakteriseres som den forvaltningsretlige version, dvs. retssikkerheden som for det første en garanti for en vis form for forudberegnelighed, og for det andet muligheden for efterprøvelse af forvaltningens afgørelse af uafhængige domstole.[102] Der er særligt fokus på første led, men det bemærkes, at der ikke er en særlig direkte adgang til domstolene ved sager efter § 40 a, som ved afslag på ordinær prøveløsladelse iht. straffelovens § 38, stk. 1, og der er ingen klagemuligheder.[103] Generelt er det da også vigtigt for, at prøvelsen kan være en reel retssikkerhedsgaranti, at regelgrundlaget angiver betingelser for skøn så præcist, at klageinstansen har mulighed for at tage stilling til, hvorvidt der handles rimeligt og korrekt,[104] og det er stærkt tvivlsomt, om dette er tilfældet i forbindelse med § 40 a.[105] I afhandlingen fokuseres primært på den materielle retssikkerhed, særligt i form af grundsætningerne om lighed og proportionalitet.

1.4.1. Forudberegnelighed

Forudberegnelighed er nært knyttet til hensynet til enkelhed og overskuelighed. I relation til prøveløsladelse anførte Straffelovrådet i 1987 i betænkningen om strafferammer og prøveløsladelse, at hensynet til enkelhed og overskuelighed i straffesystemet er et hensyn, som der er særlig grund til at lægge vægt på, om end det ikke skal tilstræbes for enhver pris:[106]

»Hensynet til enkelhed og overskuelighed kan anføres til støtte for forslag om helt at afskaffe prøveløsladelsen. Skal prøveløsladelsen på den anden side opretholdes, kan det ske på en sådan måde, at straffesystemet alligevel har en meget enkel og overskuelig karakter, men prøveløsladelsen kan også gennemføres således, at systemet bliver kompliceret,

[101] Bl.a. Brugerundersøgelsen 2013.
[102] Henrichsen 1993, s. 315. Klageadgang og domstolskontrol er omtalt i kap. 4, afsnit 5.
[103] Kun vedrørende domme under 8 måneder, hvor kompetencen ligger i fængslerne, jf. løsladelsesbekendtgørelsen § 30.
[104] Busck 1975, s. 123.
[105] Se særligt kap. 8.
[106] Bet. 1099/1987, s. 234.

domstolenes opgave med hensyn til strafudmåling uklar og de afsagte dommes konsekvenser – navnlig for de dømte – vanskelige at beregne på forhånd.«[107]

På daværende tidspunkt blev prøveløsladelse tilladt i 90 % af tilfældene, så prøveløsladelse blev opfattet som et næsten sikkert udgangspunkt, men på den anden side udelukkede det dog ikke en vis usikkerhed. Konkluderende skrev Straffelovrådet:

»Ud fra synspunktet enkelhed, overskuelighed og forudberegnelighed må den mindst tilfredsstillende ordning være den, der i udpræget grad forudsætter prøveløsladelse anvendt efter et konkret skøn i de enkelte tilfælde.«[108]

Enkelhed, overskuelighed og forudberegnelighed er med til at sikre, at man som indsat har en idé om, hvornår man kan påregne igen selv at måtte bestemme over egen frihed, hvor man skal være hvornår, hvad man må foretage sig, hvem man vil være sammen med, hvem man ikke vil være sammen med og så videre. Endvidere giver det eventuelle pårørende muligheden for at forberede sig på, at den dømte kommer hjem.

I løbet af 00'erne skete en kraftig stigning i antallet af afslag på ordinær to-tredjedelsløsladelse, så afslagsprocenten i gennemsnit i 2011 lå på 27 %, herunder 57% i snit for de lukkede fængsler og 25% i snit for åbne fængsler.[109] Kriminalforsorgen satte herefter ind over for det, der syntes at være en mere eller mindre ubegrundet stramning af praksis,[110] og afslagsprocenten har siden 2011 været faldende, så der i 2013 blev givet afslag på ordinær prøveløsladelse i 21%[111] af sagerne, herunder 43% i lukkede og 20% i åbne fængsler.[112] Det kan dog stadig diskuteres, om ordinær prøveløsladelse i dag kan betragtes som et næsten sikkert udgangspunkt.

I 2013 var der ifølge oplysningerne i Kriminalforsorgens statistik 8.938 løsladelser.[113] Heraf bestod ca. halvdelen af kortidsstraffede og kombinationsdømte[114], der ikke kan komme i betragtning til prøveløsladelse. Af de 4.404 løsladte, hvor der enten i 2013 eller tidligere var truffet afgørelse om

[107] Bet. 1099/1987, s. 232.
[108] Bet. 1099/1987, s. 236.
[109] Direktoratet for Kriminalforsorgen: Statistik 2011, tabel 7.3. Der er langt flere afgørelser om prøveløsladelse efter § 38, stk. 1, i åbne fængsler, end i lukkede fængsler. Derfor trækker afslagsprocenten i åbne fængsler gennemsnittet markant ned, og dertil kommer, at afslagsprocenten i relation til indsatte i fodlænke eller på pensionerne er meget lav.
[110] Løppenthin 2011.
[111] Heri indgår også tal fra arresthuse, pensioner og fodlænkeordning.
[112] Direktoratet for Kriminalforsorgen: Statistik 2013, tabel 7.3.
[113] Direktoratet for Kriminalforsorgen: Statistik 2013, tabel 7.1.
[114] Hvor den andel af straffen, der skal udstås i fængsel, og den andel, der skal henstå ubetinget, er fastsat af dommerne iht. strl § 58.

tilladelse eller afslag på prøveløsladelse, blev 592 løsladt efter udståelse af halvdelen af tiden (13,4%),[115] 157 blev løsladt mellem afsoning af halvdelen og to-tredjedele af straffetiden (3,6%), 2.841 på ordinær prøveløsladelse på to-tredjedelsdatoen (64,5%), 257 mellem to-tredjedel og endt straf (5,9%) og 557 blev løsladt på endt straf (12,6%). Tallene viser, at der ud over mulighederne for at blive løsladt på halvtid og to-tredjedelstid også er en ikke ubetydelig sandsynlighed for, at tilladelse til løsladelse bliver givet på et andet tidspunkt mellem afsoning af halvdelen af straffen og endt straf. Der er således en ikke ubetydelig usikkerhed om, hvornår frihedsstraffen vil ophøre i det enkelte tilfælde. Ved ordinær prøveløsladelse skyldes variationen utilrådelighedskriteriet, der ikke er nærmere beskrevet i loven. Indholdet af kriteriet er fastlagt i praksis og varierer over tid.[116]

I 2001 fik Danmark sin første lov om straffuldbyrdelse. Forinden fandtes enkelte regler om fuldbyrdelse, herunder prøveløsladelse, i straffeloven. I betænkningen fra 1989 om en lov om fuldbyrdelse af straf fremgår det af kommissoriet til arbejdsgruppen bag betænkningen, at en hovedopgave var at tage stilling til, i hvilket omfang de dagældende bestemmelser i bekendtgørelser mv. skulle nedfældes i lovregler. Det ledende princip ved denne stillingtagen skulle være en vurdering af reglernes væsentlighed ud fra principielle, herunder retssikkerhedsmæssige og praktiske synspunkter.[117]

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

For arbejdsgruppen har et hovedformål med udarbejdelsen af et forslag til en særlig lov om fuldbyrdelse af straf mv. derfor været i lovregler at opstille de overordnede retningslinjer og principper for fuldbyrdelsen af straffe mv. og – med de begrænsninger der følger af arbejdsgruppens kommissorium – i forbindelse hermed at foretage en nøje vurdering af den måde, hvorpå fuldbyrdelsen bør foregå.«[118]

Baggrunden for at udarbejde en lov var altså navnlig, at fuldbyrdelse af især frihedsstraf blev anset for at være et retsområde af meget indgribende karakter. Straffelovrådet angav herefter som sit andet hovedformål, at loven burde

[115] En lovændring i 2012 har betydet, at langt flere udvisningsdømte er blevet prøveløsladt og udvist ved ½ tid og ikke som tidligere ved 7/12 tid, jf. note 16 i tabel 7.1. i Statistik 2013.
[116] Se nærmere om utilrådelighedskriteriet, nedenfor, kap. 4, afsnit 4.
[117] Bet. 1181/1989, s. 15. Det fremgik af kommissoriet til betænkningen fra 1989, at det var Straffelovrådets opfattelse, at prøveløsladelsesreglerne fortsat burde findes i straffeloven, hvorfor prøveløsladelse faldt uden for arbejdsgruppens område. Arbejdsgruppens principielle overvejelser om fuldbyrdelse af straf er dog alligevel relevante.
[118] Bet. 1181/1989, s. 33f.

kunne tjene som vejledning for de dømte, og fravigelige bestemmelser blev derfor søgt begrænset.[119] At arbejdsgruppens forslag alligevel indeholder en række fravigelige bestemmelser er navnlig begrundet ved, at en håndhævelse af et princip om ufravigelige regler *"efter arbejdsgruppens opfattelse gennemgående ville medføre, at fuldbyrdelsesvilkårene for store grupper af dømte måtte skærpes",*[120] fordi det ellers ikke ville være muligt for Kriminalforsorgen at gennemføre straffen for de relativt få sværest belastede. Spørgsmålet om reglernes udformning har derudover også ifølge kommissoriet særlig betydning for spørgsmålet om klageinstansens mulighed for prøvelse af de påklagede afgørelser.[121]

Der gives i det foregående afsnit udtryk for en opfattelse, der synes at angå en skærpet fortolkning af legalitetsprincippet under hensyn til, at der er tale om frihedsberøvelse. Inden for strafferetten antages det, at der generelt gælder et skærpet legalitetsprincip,[122] mens det inden for forvaltningsretten hviler på et intensitetssynspunkt, dvs. på konkret fortolkning sådan, at jo mere indgribende afgørelsen er, des sikrere skal hjemmelen være.[123] Administrationen af straffuldbyrdelsesreglerne hører hjemme i forvaltningsretten, og med udgangspunkt i intensitetsbetragtninger bør der også her stilles relativt strenge krav til udformningen af grundlaget for afgørelser i forbindelse med fuldbyrdelse af straf. Dette udelukker ikke anvendelsen af fravigelige bestemmelser, men man bør være varsom med skøn, når man disponerer over andres frihed.[124] Prøveløsladelse efter straffelovens § 40 a anses ikke for at være en rettighed, men reglen regulerer indgreb i retten til frihed, hvilket er forudsætningen for et væsentligt udgangspunkt for afhandlingen, at *nægtelse af prøveløsladelse generelt set er en meget indgribende afgørelse*.

Ifølge Dalberg-Larsen vil en fuldstændig realisering af et retssikkerhedsideal gående på udelukkende klare og på forhånd opstillede regler altid forblive en utopi. Retssikkerhedsidealet er i konkurrence med en række andre hensyn, der også er væsentlige for borgere og politikere, bl.a. vækst og social sikring.[125] Af særlig betydning for afhandlingen får retssikkerhedsidealet kamp til stregen af bl.a. hensyn til at bekæmpe kriminalitet, til befolkningens retsfølelse, til økonomi og til for lange ventelister til fængslerne, men også af hensyn til støtte og behandling, der til dels kan begrundes af hensyn

[119] Bet. 1181/1989, s. 34.
[120] Bet. 1181/1989, s. 34.
[121] Bet. 1181/1989, s. 17.
[122] Se fx Toftegaard Nielsen 2013, s. 33.
[123] Garde 2009, s. 180.
[124] Greve 2009, s. 60, om utilrådelighedsvurderingen ved § 38, stk. 1. Se endvidere om strafferetlige principper contra forvaltningsretlige, Greve 2013b, s. 185.
[125] Dalberg-Larsen 1995.

til indsatte. Det er gået med Kriminalforsorgen som med forvaltningen i øvrigt, at udbygningen af en forvaltnings virksomhed, der har understreget de konkurrerende hensyn, har medført, at lovgiver på mange retsområder har udformet lovene på en sådan måde, at de er egnede til at sikre forvaltningen det fornødne spillerum for at kunne vælge de mest egnede veje til en realisering af politiske målsætninger ved fx at lave love med brede skønsmæssige formuleringer.[126]

At jeg med denne afhandling forsøger at belyse nogle udfordringer som følger af udviklingen på prøveløsladelsesområdet, helt konkret med udgangspunkt i straffelovens § 40 a, bunder ikke i et ønske om en rigid regulering. Jeg deler den opfattelse, at retssikkerhed er en kategori, der må udvikles og konkretiseres under hensyntagen til de vilkår, som gælder for den aktuelle retsorden.[127] Men jeg tilslutter mig Dalberg-Larsens konklusion i artiklen *"Hvad er retssikkerhed, og hvordan kan den fremmes?"*, at der kan være god grund til at være bekymret for udviklingen, og at det kan være væsentligt at beskæftige sig med den inden for retsvidenskaben.[128] Artiklen har næsten 20 år på bagen, men er ikke blevet mindre aktuel. Som afhandlingen vil demonstrere, er den antydede udvikling inden for straffuldbyrdelsesområdet ikke uproblematisk, men lægger op til en diskussion af, hvorvidt andre hensyn her er blevet vægtet for tungt i forhold til hensynet til dømtes retssikkerhed.

1.4.1.1. Skøn

Retsanvendelse og skøn og selve definitionen af begrebet skøn er omdrejningspunktet for flere juridiske afhandlinger og skal ikke nærmere diskuteres her. For så vidt angår forvaltningen lægges til grund, at hvor retsfaktum eller retsfølge ikke ligger fast, overlades forvaltningen et skøn,[129] som formuleret af Jens Garde: *"tilfælde, hvor afgørelsens præmisser (de hensyn, der skal lægges til grund) ikke fuldt ud er fastlagt i lovteksten"* og *"hvor afgørelsens indhold (retsvirkninger) ikke er (præcist) beskrevet i loven"*.[130] Følges denne definition kan det indledningsvist konstateres, at der ved anvendelse af straffelovens § 40 a er tale om skønsudøvelse, for så vidt angår både retsfaktum og retsfølge. De hensyn, der skal lægges til grund ved afgø-

[126] Dalberg-Larsen 1995.

[127] Henrichsen 1993, s. 308. Se endvidere Nordskov Nielsen 1991, s. 353, om udviklingen i den fordring "respekten for den enkelte" stiller. Her anføres, at vore forestillinger om, hvad respekten for den enkelte kræver, går langt ud over indholdet af det traditionelle retssikkerhedsbegreb og er under stadig udvikling. Der stilles nu også krav om medindflydelse, serviceydelser, ligeværdighed mellem borgere og myndigheder, regelfrihed mv.

[128] Dalberg-Larsen 1995.

[129] Andersen 2014, s.126.

[130] Garde 2009, s. 214.

relse om prøveløsladelse er ikke fuldt ud fastlagt i lovteksten, hvorfor retsfaktum ikke er fuldt beskrevet, og endvidere kan der til afgørelsen fastsættes vilkår andre end dem, der er angivet som obligatoriske, dvs. at retsfølgen heller ikke er fuldt beskrevet.[131]

I forvaltningen er udøvelse af skøn begrænset af retsgrundsætninger om lighed, proportionalitet, saglighed forvaltning og pligtmæssigt skøn. Disse er omtalt i kap. 4, afsnit 6.2. nedenfor.

I afhandlingen anvendes ordene skøn og skønsudøvelse om den skønsudøvelse, der foretages ved afgørelse af, om kriterierne i strl § 40 a er opfyldt eller ej. De vurderinger, som sagsbehandlerne laver ved fx afklaring af behandlingsbehov eller ressourcer i forbindelse med handleplansarbejdet, omtales med andre termer såsom vurdering, estimering eller lignende.

Den tidligere ombudsmand Hans Gammeltoft-Hansen påpegede i en artikel fra 2006 om fangers retssikkerhed den store risiko ved skønsudøvelse:

»Men selv om den korrekte og korrekt udøvede skønsmæssige forvaltningsafgørelse altså ikke medfører et objektivt rettighedstab (man får jo netop den ret som efter reglerne tilkommer én) så kan det alligevel være både forståeligt og velbegrundet at sådanne afgørelser opleves som "rettighedsfattige", som et "tab af rettigheder". For sandheden er, at uanset alle retlige rammer og restriktioner så indeholder skønnet og skønsudøvelsen muligheder for en vis subjektivitet fra myndighedspersonens side; ikke et fuldstændig personligt forgodtbefindende, men dog et personligt præget spillerum for den eller dem der træffer afgørelsen. (…) Skønsmæssige regler bygger så på en tillid til at dette personlige spillerum anvendes og udnyttes på en måde som er saglig og så vidt muligt i borgerens interesse. Men nogen garanti for at det altid går sådan, er der jo ikke.«[132]

Denne antagelse følges i afhandlingen op i kap. 8, afsnit 2.4., om skønsudøvelsen i forbindelse med § 40 a, hvor også sagsbehandlere i Kriminalforsorgen påpeger, at afgørelser præges af en vis subjektivitet, og at dette sandsynligvis ikke kan forebygges.

1.4.2. Lighed

Det fremgår af debatten i Folketinget forud for indførelsen af § 40 a,[133] at begrebet lighed spiller en rolle, og at det er vigtigt for flere af medlemmerne, at vilkårlighed i sagsbehandlingen undgås. Skønsprægede afgørelser administreret af forskellige sagsbehandlere kan som påpeget i afsnittet ovenfor være en udfordring for et princip om lige behandling af lige forhold, og svaret *"det er en konkret afgørelse"* er både en korrekt, men efter omstændighederne også en meget belejlig imødegåelse, hvis der i praksis

[131] Garde 2009, s. 220.
[132] Gammeltoft-Hansen 2006, s. 32.
[133] LF 122/2003.

stilles spørgsmålstegn ved, hvorfor to konkrete afgørelser fik hver sit udfald. Det kan være meget svært at afgøre, om alle lige forhold bliver behandlet lige, hvis det ikke fremgår, hvad det er, der skal behandles lige.

I afhandlingen tages udgangspunkt i, at der gælder en almindelig lighedsgrundsætning for forvaltningen. Dette formuleres af Garde m.fl. således:

»Formuleringen af præmisserne i en række domme taler for, at man opfatter forholdet sådan, at udgangspunktet er en almindelig lighedsgrundsætning, hvorefter væsentligt lige forhold skal behandles lige i retlig henseende. Grundsætningens betydning i det enkelte tilfælde afhænger imidlertid af, om de hensyn, hvorefter der kan blive tale om forskelsbehandling, er sagligt relevante i forhold til den afgørelse, som skal træffes, og dermed i forhold til den retlige sammenhæng, hvori afgørelsen træffes.«[134]

Afhandlingen tager således udgangspunkt i, at væsentligt lige forhold i § 40 a-sagerne skal behandles lige, men med *"det lige skal behandles lige"* siges ikke andet, end at visse handlinger skal være lige, eller at der på visse områder skal være en vis regelbundethed. Der siger ikke noget om, hvad det lige er.[135] Endvidere siger det ikke noget om, hvorvidt de indsatte reelt har lige muligheder. I afhandlingen søges belyst, hvad myndighederne i praksis lægger vægt på, dvs. hvad det er væsentligt for den indsatte at besidde af kvalifikationer og egenskaber for at kunne vise, at han eller hun har "evnen og viljen" til at gøre noget ved egen situation, cfr. de politiske motivationer for at indføre bestemmelsen, se kapitel 4, afsnit 3.

1.4.3. Proportionalitet

Proportionalitetsprincippet kan i relation til afhandlingen forstås på to måder:

- i en strafferetlig variant som princippet om forholdsmæssighed mellem forbrydelse og straf (herefter proportionalitetsprincippet),[136] og
- i en forvaltningsretlig variant som kravet om forholdsmæssighed mellem mål og middel, dvs. som grundsætningen om, at et indgreb skal være nødvendigt, og at af flere egnede midler til opnåelse af et formål, skal det mindst indgribende middel anvendes (i det følgende proportionalitetsgrundsætningen).[137]

Opfattelsen af, hvad der er samfundets proportionale modsvar på en given forbrydelse, og dermed hvor strafværdig forbrydelsen er, er kulturbestemt. I Danmark kommer den gældende opfattelse af, hvad der er proportionalt, til udtryk ved, at lovgiver i straffeloven har fastsat strafferammer for de enkelte

[134] Garde 2009, s. 253.
[135] Eckhoff 1971, s. 43.
[136] Se om proportionalitetsprincippet, til eksempel Vestergaard 1980, s. 172ff.
[137] Eks. Garde 2009, s. 264.

kriminalitetstyper og kriterier for udmålingen af straffen inden for rammerne.[138] Lovgiver kan her vælge at lade opfattelserne hos de demokratisk valgte afgøre, hvor niveauet skal ligge, eller følge eksperters vejledning herom, da det fx kan bygge på overvejelser om, ved hvilke kriminalitetstyper længere straffe kan have en præventiv effekt. En tredje mulighed er, at politikerne som i forbindelse med *forhøjelser* af strafferammerne inden for de seneste 15-20 år, i vidt omfang begrunder ændringerne med, at strafferammerne skal svare til et moderne retssamfund og befolkningens (pønale) retsfølelse.[139] Den pønale retsfølelse i befolkningen relaterer i det væsentlige til kriminalitetens art og grovhed uden hensyn til gerningsmandens personlige forhold, som ofte ikke er kendt.[140] Ved fastsættelse af straffen ved domstolene er det ikke kun disse kriterier, der bliver lagt vægt på, men det skal ifølge straffeloven også tillægges vægt, hvad forhold tilknyttet gerningsmandens person tilsiger.[141] Det er herefter den enkelte domstol, der på baggrund af lovens beskrivelser skønner, hvor lang en eventuel fængselsstraf skal være.

I afhandlingen er der generelt med proportionalitetsprincippet ikke fokus på behovet for tilstrækkelig streng straf, idet dette hensyn varetages af hensynet til retsfølelsen forstået som den pønale retsfølelse. Beskyttelsesinteressen for proportionalitetsprincippet anses i afhandlingen for at være indsatte, og anvendes derved forholdsvist ensidigt som et princip om, at straffen ikke må blive strengere end forskyldt.

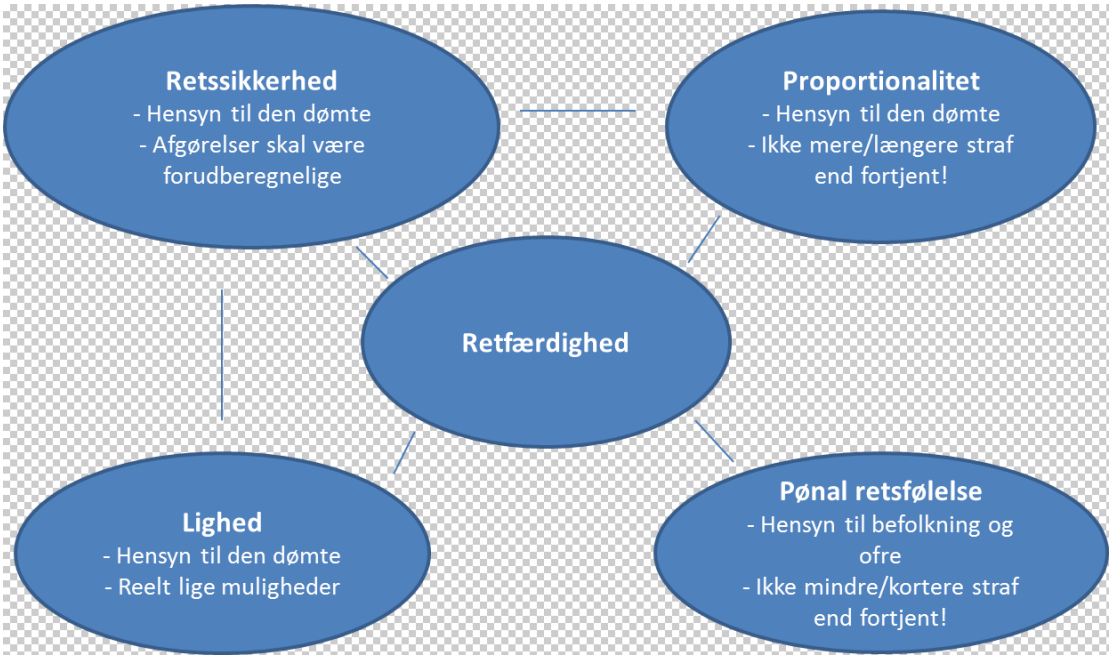
Den forvaltningsretlige proportionalitetsgrundsætning er beskrevet nedenfor, kap. 4, afsnit 6.2.3.

1.5. Retfærdighed

Uanset, hvorfra man kigger på straffesystemet, har mange nok en opfattelse af, at straffen skal afspejle en vis form for retfærdighed ved udformningen og udøvelsen heraf. En fællesnævner for begreberne retssikkerhed, lighed, proportionalitet og retsfølelse er, at de i almindelighed kan og sandsynligvis ofte vil blive begrundet med en retfærdighedsopfattelse eller -følelse. Analyserne i afhandlingen angår ikke, hvad retfærdighed er, og dette vil ikke blive søgt defineret, men det antages, at indædt strid om, hvilket hensyn der skal veje tungest, kan bygge på forskellige opfattelser af, hvad retfærdighed tilsiger.[142] Fokus i afhandlingen er på, hvordan Kriminalforsorgen løser opgaven med at afveje hensynene over for hinanden i de konkrete sager efter §

[138] Vestergaard 2012, s. 27.
[139] Eks. Toftegaard Nielsen 2003.
[140] Se afsnit 1.2. ovenfor.
[141] Strl § 80.
[142] Til dels inspireret af den norske retsvidenskabsmand Torstein Eckhoffs værk Rettferdighet ved utveksling og fordeling av verdier fra 1971.

40 a. Konklusionen på de forudgående afsnit er, at der i afhandlingen tages udgangspunkt i følgende forenklede begreber:



Ud over de nævnte hensyn spiller hensynet til påvirkning af indsattes person eller adfærd under afsoningen en stor rolle i afhandlingen, men dette hensyn er ikke på samme måde motiveret af retfærdighedsopfattelser, men kan mere indirekte have betydning i den henseende, når det sættes i sammenhæng eller konfrontation med et eller flere af de andre hensyn, se diskussionerne i kapitel 7 og 8.

1.6. Magt

Til sidst et par bemærkninger om begrebet magt knyttet til de ovenstående punkter. Hverken her eller i resten af afhandlingen foretages en egentlig analyse af begrebet eller en stærkt afgrænset definition.

Ifølge ordbog over det danske sprog[143] kan magt forstås som *"det at have position og midler til at bestemme over andre eller til at styre forløb og begivenheder"*. Herunder opstilles følgende underbetydninger:

- officiel myndighed eller ret til at udføre bestemte handlinger, ofte af forfatningsmæssig art
- fysisk eller psykisk kraft; vold
- (overført betydning) stor indflydelse på omgivelserne i kraft af udbredelse, eftertragtethed, gennemslagskraft el.lign.

[143] www.ordnet.dk

– (overført betydning) kontrol over sig selv og det, man foretager sig

Der er ingen tvivl om, at fængslet udøver magt over den indsatte, at straf er magtudøvelse. Både ved anvendelse af fysisk magt i forskellige situationer, som ved myndighedsudøvelse i form af afgørelsesvirksomhed eller faktisk forvaltningsvirksomhed. Under hele afsoningen gælder, at såfremt indsatte ikke følger de anviste normer, risikerer den indsatte reaktioner i form af disciplinærstraf eller andre indgreb, fx overførsel til et strengere regime eller placering i sikringscelle. Indsatte er pligtig at følge reglerne, men også personalets anvisninger mere generelt, jf. sfbl § 32.[144] Dertil kommer, at fængslet kan nægte udgang og prøveløsladelse og give afslag på diverse ansøgninger. En meget stor del af fængslets magtudøvelse hviler på brede skøn. Som nævnt ovenfor afsnit 1.4. er en væsentlig grund til at diskutere spørgsmålet om retssikkerhed i form af krav til reglers udformning og udøvelse, at der ved skønsudøvelse er tale om udøvelse af magt, og at al magt kan misbruges. Busck anførte, at kravet om retssikkerhed afstemmes efter den magtudøvelse, der er tale om, og som regel sådan, at forøget magt kræver forøget retskontrol.[145] Om magten til at uddele, fordele og nægte begunstigelser ved til eksempel udgangstilladelse og overførsel til åbent fængsel, skrev han:

»Pointen er imidlertid, at de samme beføjelser, den udvidede adgang til at lempe strafvilkårene – yde "begunstigelser" – også indeholder magten til at nægte begunstigelser og til at begunstige nogle frem for andre. Magten til at uddele, fordele og nægte begunstigelser kan være et mindst lige så effektivt tvangsmiddel som magten til at pålægge restriktioner. Begunstigelser kan stilles i udsigt som et middel til at gennemtvinge en bestemt adfærd, eller de kan gennem deres ikke-anvendelse, eller truslen herom, virke som en selvstændig straf overfor de indsatte. I begge henseender indeholder beføjelserne et kontrolmiddel, en magt for den der råder over deres anvendelse.«[146]

Det er vigtigt at holde sig dette udgangspunkt for øje, særligt når begunstigelsen vedrører længden af frihedsstraf.

Dertil kommer, at normen defineres af den, der har magten.[147] Dette er bestemmende for valget af kriterier, der skal indgå, når forskellige konkrete sager afgøres i fængslerne. Herunder spørgsmålet om prøveløsladelse, der hænger nært sammen med risikoen for, at indsatte vil begå nye normbrud. I

[144] Manglende efterlevelse af personalets anvisninger kan resultere i disciplinærstraf, jf. sfbl § 67, nr. 1.
[145] Busck 1975, s. 119f.
[146] Busck 1975, s. 120. Som citeret I indledningskapitlet var Waaben af en lignende opfattelse, se Waaben 1978.
[147] Foucault 2003 og Duedahl 2005.

relationen mellem sagsbehandler og indsatte, er det sagsbehandleren, der har magten til at definere normen.[148]

2. Metodevalg

2.1. Retsdogmatisk fundament

Inden for retsdogmatikken beskrives, fortolkes/analyseres og systematiseres gældende ret.[149] For at kunne fortolke en retsregel, er det nødvendigt at kende retssystemet, som reglen er en del af.[150] Ifølge Jens Evald består retsdogmatikkens systematisering af gældende ret i:

»…at indplacere praksis (domme, afgørelser mv.) inden for de hoved- og undergrupper i retssystemet, hvortil de hører, at fremdrage og analysere de hensyn, domstolene og andre retsanvendende myndigheder benytter og sætte dem i systematisk sammenhæng, så de harmonerer med hinanden, at sammenfatte de hensyn, som domstolene og andre retsanvendende myndigheder anvender i juridiske begreber, maksimer og regler, at indplacere specielle begreber under almene begreber (f.eks. begrebet forpagtning under aftaleret/kontraktsret), og at beskrive retsbegrebernes indbyrdes sammenhæng.«[151]

Retssystemet er som bekendt inddelt i kategorier som offentlig ret og privatret, herunder findes yderligere inddelinger, så til eksempel offentlig ret er delt i strafferet, procesret m.fl. Inddelingen kan siges først og fremmest at have fremstillingsteknisk værdi og derved være en hjælp til at orientere sig i retssystemet.[152] Det er ikke muligt at trække skarpe grænser mellem kategorierne, og straffuldbyrdelsesretten er et eksempel herpå. Engbo anfører i sin lærebog, at:

»Fuldbyrdelse af retsafgørelser henregnes normalt til procesretten. Sådan er det principielt også med fuldbyrdelse af straffedomme, men kun så længe det handler om at sikre, at en idømt straf også bliver fuldbyrdet. Hvordan straffuldbyrdelsen gennemføres – målet, midlerne og måden – behandles traditionelt i strafferettens sanktionslære, medens det overvejende er en forvaltningsretlig opgave at fastlægge de retlige rammer for de straffuldbyrdende myndigheders konkrete opgaveløsning.«[153]

En konsekvens af ovenstående er, at det ikke nødvendigvis er tilstrækkeligt at se på fortolkningsmaterialet inden for én enkelt juridisk disciplin, når

[148] Svensson 2003, s. 98.
[149] Evald & Schaumburg-Müller 2004, s. 207.
[150] Evald & Schaumburg-Müller 2004, s. 224f.
[151] Evald & Schaumburg-Müller 2004, s. 226.
[152] Evald & Schaumburg-Müller 2004, s. 227.
[153] Engbo 2005, s. 13.

retsregler inden for straffuldbyrdelsesretten skal fortolkes. Prøveløsladelsesreglerne er placeret i straffeloven, men afgørelserne træffes af Kriminalforsorgen, som er en administrativ myndighed og ikke af domstolene. Det er ikke retsplejelovens regler, men forvaltningsrettens regler, der danner rammen om afgørelser om prøveløsladelse. Nogle principper er væsentlige inden for såvel strafferetlig som forvaltningsretlig teori, det gælder fx legalitetsprincippet, lighedsprincippet og proportionalitetsprincippet, men de har som nævnt i afsnit 1 ovenfor ikke samme indhold eller fortolkes ens.[154]

Ved hjælp af den retsdogmatiske metode fastlægges i afhandlingen, hvordan begreber i strl § 40 a som *"særlig indsats"*, *"behandlingsforløb"* og *"retsfølelse"* fortolkes af Kriminalforsorgen. Endvidere søges det i den forbindelse klarlagt, hvordan de forskellige kriterier afvejes og spiller sammen i afgørelserne. Empirien til brug ved belysningen af, hvad der er gældende ret, udgøres af redegørelser fra DfK om administrativ praksis og af data fra interviewundersøgelsen. Inden for forvaltningsretten er der ifølge Garde og Revsbech[155] en relativ fast tradition for at tage udgangspunkt i prognoseteorien ved fastlæggelse af begrebet gældende ret. *"Det vil sige, at gældende ret kan defineres som de normer, domstolene kan forventes at ville anvende ved afgørelsen af spørgsmål, der forelægges dem."*[156] Dette understøttes ifølge forfatterne af, at det er domstolene, der i sidste ende afgør de enkelte sager og afgrænser det retlige grundlag, de skal bedømmes på, og at domspraksis nu dækker størstedelen af den almindelige forvaltningsrets område. På det konkrete område forstået som afgørelse af spørgsmålet om tidlig løsladelse efter § 40 a findes ingen domstolsafgørelser, og det er lidet sandsynligt, at der vil komme nogen på baggrund af de aktuelle regler, idet der ikke er direkte adgang til domstolene, men sagerne ville skulle anlægges efter Grundlovens § 63. Da formål, hensyn og vurderinger i relation til strl § 40 a adskiller sig væsentligt fra dem, der relaterer sig til ordinær prøveløsladelse efter strl § 38, stk. 1, ville det ikke være tilstrækkeligt frugtbart at lede i domme med afgørelser efter denne bestemmelse for at udfinde, hvordan indsatte retligt er stillet efter § 40 a. Det er således alene forvaltningens afgørelsesvirksomhed og ikke domstolspraksis, der er i centrum, og det interessante er herefter, hvilke normer forvaltningen, i det aktuelle tilfælde Kriminalforsorgen, lægger vægt på, og ikke mindst hvordan de fortolker dem. Analysen af praksis på baggrund af dokumentanalysen hviler på redegørelser om praksis udarbejdet af Direktoratet for Kriminalforsorgen og må således opfattes som den formelle beskrivelse med det generelt gældende billede af praksis, som denne praktiseres af direktoratets jurister, der har

[154] For en problematisering af dette, se Greve om retsdisciplinernes sammenstød, Greve 2013.
[155] Garde og Revsbech 2009, s. 107f med henvisninger.
[156] Garde og Revsbech 2009, s. 108, med henvisning til Alf Ross.

kompetencen i langt de fleste af sagerne.[157] Der vil ikke blive foretaget selvstændige retskildediskussioner i afhandlingen. Ved spørgsmålet om, hvilke normer der kan karakteriseres som bindende retskilder, følges den forvaltningsretlige teori.[158] En kort beskrivelse af relevante regler, retsgrundsætninger og retningslinjer er placeret i kapitel 4, afsnit 6, om de retlige rammer for behandling af sager om prøveløsladelse med angivelse af deres karakter af bindende eller vejledende forskrifter.

2.2. Retssociologiske og retspolitiske elementer

Den traditionelle retsdogmatiske metode kan ikke stå alene ved besvarelse af problemformuleringen, når et væsentligt formål er at opnå en dybere forståelse for, hvilke hensyn formuleringerne i loven dækker over, og hvordan disse fortolkes og inddrages. Afhandlingen er motiveret af, at arbejdet med bestemmelsen i praksis kan forekomme udfordrende, til dels på grund af de meget vagt formulerede og forskelligartede kriterier. Dette på trods af forsøget på at beskrive og systematisere afgørelserne i DfK's egne redegørelser om praksis. Årsagen antages at være, at diffuse og ofte indbyrdes modstridende hensyn skal afvejes i afgørelserne. Det er særligt ved belysningen af hensynet til en påvirkning eller forandring af indsatte, og hvor der er fokus på betydningen af faggruppetilhørsforhold eller retsanvenderens person, at det i forbindelse med arbejdet med afhandlingen er fundet relevant at perspektivere ved hjælp af en bredere tilgang, således at afhandlingen delvist får karakter af et samfundsvidenskabeligt studium af retten.[159]

At jeg har valgt at gennemføre en semistruktureret interviewundersøgelse med sagsbehandlere i Kriminalforsorgen som informanter er begrundet i et ønske om at få belyst, hvordan fortolkningen af jus og bedømmelsen af faktum *kan* se ud hos de sagsbehandlere, der foretager dem i praksis. Deres beskrivelse af sagsbehandlingsgang og de vurderinger, de foretager, bibringer viden om afgørelserne, som ikke kan læses af redegørelserne og andre retningslinjer for skønsudøvelsen. Denne viden er væsentlig, hvis man ønsker en dybere forståelse for, hvordan de juridiske afgørelser bliver til, og praksis bliver formet. Det er som tidligere nævnt en stor ulempe, at det ikke var muligt at få adgang til interviews med sagsbehandlere i DfK, da de i langt de fleste afgørelser foretager den endelige afvejning baseret på fængslernes vurderinger. De interviewede er sagsbehandlere fra fængslerne, der oplyser sagen, bedømmer faktum og udarbejder indstilling til DfK indeholdende fængslets skøn over jus og faktum. Ud over at supplere med værdifulde oplysninger om, hvordan grundlaget for bedømmelse af sagens faktum frem-

[157] Se om kompetencefordelingen, kap. 4. Klientkontorets jurister er desværre ikke repræsenteret i interviewundersøgelsen, se nedenfor, afsnit 2.4.
[158] Som de til eksempel er beskrevet i Andersen 2014, s. 26ff.
[159] Dalberg-Larsen & Lemann Kristiansen 2014, s. 19.

skaffes, og hvordan selve bedømmelsen heraf foretages, kan interviewundersøgelsens resultater give bud på, hvordan chancerne for at komme i betragtning til en løsladelse iht. § 40 a er i de to interviewfængsler, og om chancerne må anses for værende nogenlunde lige. Ved hjælp af andre undersøgelser af og teoretiske overvejelser vedrørende praksis inden for socialt arbejde sker en fortolkning af interviewmaterialet, der rækker ud over den traditionelle beskrivelse, analyse og systematisering af gældende ret. Men undersøgelsen kredser konsekvent om skønsudøvelsen. De nærmere overvejelser i relation til gennemførelsen og anvendelsen af interviewundersøgelsen er gengivet nedenfor, afsnit 2.4. Her skal dog bemærkes, at heller ikke denne kan stå alene, men at de fundne resultater netop skal ses i sammenhæng med dokumentanalyserne. Undersøgelsens omdrejningspunkt er strl § 40 a og samspillet mellem de væsentlige hensyn i afgørelserne belyst på grundlag af dokumenter *og* interviewsamtaler, ikke til eksempel ikkejuristers retsanvendelse eller magtforholdet mellem ansatte og indsatte eller ansatte og ansatte.

Afhandlingen indeholder dertil elementer af retspolitisk karakter. Alene inddragelsen af principper knyttet an til retssikkerhed og betoningen af disse som væsentlige fortæller, at afhandlingen hviler på bestemte retspolitiske synspunkter. Hvor grænsen går til den retsdogmatiske metode er flydende, men med udgangspunkt i Dalberg-Larsens fem opfattelser af retspolitik, kan de retspolitisk betonede diskussioner i afhandlingen karakteriseres som udløbere af følgende retspolitiske udgangspunkter:[160] For det første er udgangspunktet for analyserne og diskussionerne rundet af en juridisk tradition, hvor vigtigheden af retssikkerheden for den enkelte understreges. For det andet anskues fokus på evidens og det store fravær af etiske overvejelser som en problematisk udvikling. Waaben har om straffeteorien udtrykt:

»Der er ikke meget håb om at nå frem til almengyldige vurderingsprincipper og anbefalinger. Straffesystemer er tids- og kulturbestemte; kun det træk at nogle afvigere bliver straffet går igen alle vegne. Den mest påtrængende opgave for straffeteorien vil formentlig altid være at nå til klarhed over de grundlæggende ideer i det system man kender bedst, og at formulere forslag om ændringer med dette system for øje.«[161]

Med afhandlingens problemformulering lægges ikke op til en undersøgelse af almengyldige anbefalinger. De hensyn, der søges belyst, har væsentlig betydning for afgørelser om tidlig prøveløsladelse, men er også meget fremtrædende i den aktuelle retspolitik mere generelt. Med dette for øje redegøres i kapitel 9 for en række retspolitiske betragtninger, som undersøgelsen og konklusionerne i afhandlingen giver anledning til.

[160] Dalberg-Larsen 2002b, s. 9ff.
[161] Waaben 1999, s. 21.

2.3. Dokumentanalyserne

Hermed et par bemærkninger om fremgangsmåden ved og betingelserne for dokumentanalysen i afhandlingen. For det første inddrages forarbejderne til lovforslaget om indførelse af § 40 a og relevante forarbejder i forbindelse med ændringerne i 2011 og 2013. Med ordet forarbejder sigtes til betænkninger, dokumenter tilknyttet behandling af lovforslagene i folketinget, fremsættelsestaler mv. Disse dokumenter er ikke bindende, men vejledende,[162] og de er relevante og inddrages som fortolkningsmateriale ved konkrete afgørelser. Dertil kommer, at de mere generelt er relevante for at opnå en forståelse af formålet og rationalet bag lovbestemmelsen og ændringerne heraf. I denne gruppe har jeg også valgt at henlægge regeringens "noget for noget"-program fra 2004. Dokumenterne er primært hentet via www.retsinformation.dk og Folketingets hjemmeside: www.ft.dk, hvorfor henvisninger sker til L (lov), LF (lovforslag), LSF (lovforslag som fremsat) og LSV (lovforslag som vedtaget). Det synes at være den systematik, civilstyrelsen primært anvender på hjemmesiden Retsinformation.

Direktoratet for Kriminalforsorgen har udarbejdet 5 redegørelser om praksis efter straffelovens § 40 a. Den 5. redegørelse fra 2010 (herefter Redegørelsen 2010) betegnes som en samlet redegørelse, hvorefter det ikke længere er nødvendigt at læse de første 4 redegørelser.[163] I 2014 blev den 5. redegørelse opdateret (herefter Redegørelsen 2014). Direktoratet for Kriminalforsorgen angiver, at retningslinjerne for praksis findes i redegørelserne, og redegørelserne anvendes af personalet som vejledning, så der sikres en vis ensartethed i sagsbehandlingen. Fængslerne er som underordnede myndigheder forpligtet til at følge direktoratets praksis. Direktoratet opfatter den sidste redegørelse som indeholdende en grundig beskrivelse af praksis.[164] Folketingets Retsudvalg, ombudsmanden og anklagemyndigheden har endvidere modtaget en eller flere af de tidligere redegørelser til orientering om administrativ praksis iht. strl § 40 a.[165]

Det er ved hjælp af redegørelserne muligt at se, hvilke kriterier der blandt andet kan lægges vægt på ved afgørelser efter bestemmelsen, men det er ikke muligt at foretage en egentlig sammenligning af sagseksemplerne. Sagseksemplerne indeholder ikke konsekvent faktiske oplysninger om idømt kriminalitet, straflængde etc., men er systematiseret efter kriterier med relation til strl § 40 a, der er udvalgt af DfK. Under de enkelte afsnit er herefter

[162] For nærmere, se diskussionen i Evald & Schaumburg-Müller 2004, kapitel 10.
[163] Redegørelsen 2010, s. 3.
[164] Redegørelsen 2010, s. 3, og mail af 6. marts 2013 fra DfK's klientkontor. Siden er redegørelsen som nævnt opdateret og atter rundsendt til Kriminalforsorgens institutioner og anklagemyndigheden, jf. følgebrev til den opdaterede redegørelse af 12. september 2014.
[165] Redegørelsen 2010, s. 5.

angivet eksempler på en sag/sager, hvor dette kriterium er indgået, ofte ganske kortfattet. Det er ikke angivet, hvornår afgørelsen om prøveløsladelse er truffet, eller hvornår dommen er faldet, hvorfor det i de fleste tilfælde ikke er muligt at sjusse sig frem til et mere konkret tidspunkt. Dette kan til eksempel gøre det svært at afgøre, hvor langt tilbage en forstraf ligger forud for dom henholdsvis prøveløsladelse, eller hvor lang tid der er forløbet fra gerningstidspunkt til prøveløsladelsestidspunktet. Anvendelsen af redegørelserne giver endvidere den begrænsning metodemæssigt, at sagerne er udvalgt af direktoratet, og at jeg derved ikke ser eventuelt materiale, der afviger fra den angivne praksis.

På trods af de åbenlyse svagheder ved metoden, er Redegørelsen 2010 og Redegørelsen 2014 anvendt ved analysen af praksis frem for en selvstændig at gennemgang af et antal afgørelser. Antagelsen er, at data indbragt ved en interviewundersøgelse vil være mere værdifuldt, da ønsket med afhandlingen primært er at opnå viden om, hvordan og på hvilket grundlag afgørelserne bliver truffet. Formålet med gennemgangen af praksis er at tydeliggøre, at det handler om meget konkrete vurderinger og at vise, hvilket grundlag Kriminalforsorgens personale har for at afgøre sagerne. Gennemgangen kan problematisere og sandsynliggøre, men kan ikke anvendes som grundlag for fx at fastslå, at en forvaltningsretlig lighedsgrundsætning ikke overholdes eller fastslå, hvorvidt afgørelserne er lovlige, hvilket da heller ikke er formålet med afhandlingen.

Der henvises til sidetal i både Redegørelsen 2010 og 2014, hvor teksten figurer begge steder, idet interviewundersøgelsen er udført i 2012-2013. Denne information er således ment som oplysning om, hvorvidt sagsbehandlerne på daværende tidspunkt havde mulighed for at kende indholdet.

2.4. Interviewundersøgelsen

Interviewundersøgelsen supplerer som nævnt dokumentanalysen. Hvor det i dokumenterne anførte kan tages som udtryk for en autoritativ og generelt gældende information fra enten lovgiver, Justitsministeriet eller Direktoratet for Kriminalforsorgen, kan informationerne fra interviewundersøgelsen blot tages som udtryk for den enkelte informants opfattelse, men dermed give mulige bud og sandsynlige forklaringer på spørgsmål, som dokumentanalysen efterlader ubesvarede. Interviewene blev udført i hhv. Statsfængslet på Kragskovhede november og december 2012 og Statsfængslet i Renbæk i juni 2013. Udvidelsen af § 40 a med arbejde som en særlig indsats var således ikke trådt i kraft, men ellers var indholdet i regelgrundlaget i det væsentlige det samme som nu.[166]

[166] I afhandlingen anvendes seneste udgaver af straffuldbyrdelsesloven, løsladelsesbekendtgørelsen og -vejledningen mv. Se nedenfor kap. 4, afsnit 6.

Undersøgelsen er gennemført i 2 åbne fængsler, idet der ikke behandles mange § 40 a-sager i de lukkede fængsler.[167] Der er tale om fængsler med hhv. 160 indsatte (Renbæk) og 211 indsatte (Kragskovhede), hvoraf begge på interviewtidspunktet havde 50 lukkede pladser, Renbæk konverterede dog netop i de dage de lukkede til åbne. Dertil havde Kragskovhede et halvåbent afsnit med 26 pladser. Kragskovhede havde således 135 åbne pladser, og Renbæk havde 110 åbne pladser. Visiteringen af indsatte til de to fængsler skete i udgangspunktet efter nærhedsprincippet, dvs. at der forholdsvis var tale om indsatte fra hhv. Nordjylland (Kragskovhede) og Sydjylland (Renbæk).

For de åbne fængsler placerede de positive afgørelser i 2011 sig som vist i tabellen, fordelt på opholdsstedet ved løsladelsen:

Tabel 1. Antal løsladelser iht. § 40 a, hhv. nr. 1 og nr. 2, fra de åbne fængsler fordelt på fængslerne i 2011:[168]

Fængsel	Nr. 1	Nr. 2	I alt
Statsfængslet ved Horserød	10	17	27
Statsfængslet i Jyderup	13	4	17
Statsfængslet på Kragskovhede	3	10	13
Statsfængslet Midtjylland	-	2	2
Statsfængslet Møgelkær	13	10	23
Statsfængslet Renbæk	20	7	27
Statsfængslet ved Sdr. Omme	2	9	11
Statsfængslet på Søbysøgård	13	2	15

Oplysningerne i tabel 1 sammenholdt med oplysninger om fordelingen af § 40 a-sagerne på fængslerne fra de tidligere år har haft indflydelse på valget af interviewfængsler. Årsagen er, at det er interessant i forhold til afhandlingen med en belysning af, hvad der kan føre til, at nogle fængsler primært anvender nr. 1 (hvor der er krav om en særlig indsats), mens andre primært anvender nr. 2 (hvor den dømtes forhold taler for tidlig løsladelse). Dertil kommer, at nogle fængsler anvender begge muligheder, mens nogle stort set ikke anvender bestemmelsen. Interviewundersøgelsen er begrænset til kun at omfatte to fængsler, og som tidligere nævnt faldt valget på Statsfængslet på Kragskovhede og Statsfængslet Renbæk. Nedenfor følger udviklingen i antallet af prøveløsladelser efter straffelovens § 40 a for de to fængsler.

Tabel 2. Antal løsladelser fra Statsfængslet på Kragskovhede iht. § 40 a fra 2004-2011:[169]

[167] En oversigt over fordelingen af afgørelserne er placeret i kap. 5, afsnit 1. om praksis. Se tabel 5.

[168] Mail af 4. december 2012 fra Kriminalforsorgens kontor for statistik og sundhed.

Årstal	Nr. 1	Nr. 2	I alt
2011	3	10	13
2010	5	9	14
2009	1	8	9
2008	3	6	9
2007	2	7	9
2006	2	7	9
2005	2	12	14
2004	2	1	3

I Statsfængslet på Kragskovhede lå antallet af løsladelser iht. § 40 a mellem 9 og 14 årligt med en overvægt af løsladelser iht. straffelovens § 40 a, stk. 1, nr. 2. Til sammenligning har Statsfængslet Renbæk på trods af færre indsatte lidt flere løsladelser iht. § 40 a. dvs. mellem 8 og 16 årligt siden 2007, med en markant stigning i 2011 til 27, og generelt er der for Renbæks vedkommende tale om en overvægt af 1'ere. Som nævnt andet sted er det en svaghed, at det ikke er muligt at få tal på, hvilke fængsler der har afgjort de sager, hvor de indsatte fysisk afgår fra pension, da det enkelte fængsels reelle antal positive afgørelser derved ikke er kendt.[170] Da det præcise antal imidlertid ikke er så afgørende, er det ikke forfulgt nærmere.

Tabel 3. Antal løsladelser fra Statsfængslet Renbæk iht. § 40 a fra 2004-2011:[171]

Årstal	Nr. 1	Nr. 2	I alt
2011	20	7	27
2010	8	6	14
2009	5	3	8
2008	5	4	9
2007	10	6	16
2006	11	2	13
2005	4	2	6
2004	3	-	3

Direktoratets klientkontor blev anmodet om at medvirke i undersøgelsen, da klientkontoret træffer de fleste af afgørelserne, mens fængslerne blot indstil-

[169] Tallene fra 2004-09 fremgår af en opgørelse, der blev rundsendt i Kriminalforsorgen, da jeg selv arbejdede der. Fra 2010 og frem stammer oplysningerne fra mailkorrespondancer med Kriminalforsorgens kontor for statistik og sundhed.

[170] Det er her det fængsel, der har udstationeret den indsatte, der træffer afgørelsen om løsladelse, jf. løsladelsesbekendtgørelsen § 25, stk. 2.

[171] Tallene fra 2004-09 fremgår af en opgørelse, der blev rundsendt i kriminal-forsorgen, da jeg selv arbejdede der. Fra 2010 og frem stammer oplysningerne fra mailkorrespondancer med Kriminalforsorgens kontor for statistik og sundhed.

ler, og da det ville kunne nuancere billedet af sagsbehandlingen, men kontoret afviste uden nærmere begrundelse at kunne være behjælpelig.[172]

At interviewundersøgelsen er begrænset til kun at omfatte to fængsler skyldes, at undersøgelsen kun udgør en begrænset del af den samlede undersøgelse i afhandlingen og ikke skal bruges til at generalisere. Undersøgelsens formål er at give mere information om, hvordan afgørelserne træffes i praksis og samtidig give bud på, hvorfor nogle fængsler anvender den ene frem for den anden hjemmel i bestemmelsen (§ 40 a, nr. 1 eller nr. 2). Valget er faldet på to fængsler, der begge anvender bestemmelsen i et vist omfang, da dette er fundet mest interessant.

Interviewet blev gennemført i semistruktureret form, på den måde, at jeg forud for interviewene udarbejdede en interviewguide, der skulle fungere som en rettesnor, således at samtalen nåede omkring de emner, som har mest relevans for afhandlingen. Både forskerspørgsmål (det, jeg egentlig ønskede oplyst) og interviewspørgsmål (mere enkle spørgsmål, som kunne stilles til informanten, og som jeg havde vurderet egnet til samlet at besvare forskerspørgsmålet) byggede på mit kendskab til praksis via redegørelserne fra DfK og min egen erfaring med arbejdet.[173] Interviewguiden vedrørende interviews med socialrådgivere var mere uddybende end den, der angik betjentene, idet det er socialrådgiverne der foretager langt det meste af sagsbehandlingen i relation til § 40 a og dermed måtte formodes at have det bedste kendskab til bestemmelsen, hvilket blev bekræftet i undersøgelsen.

De 12 interviews blev optaget på diktafon, og efterfølgende blev der udfærdiget notater om rammen og mit umiddelbare indtryk af interviewforløbet og informanten. Transskriptionerne lægger sig så tæt op ad det talte sprog som muligt. Når citater er anvendt i afhandlingen, sker det dog i redigeret form, således at de fremstår mere sammenhængende uden for mange spring og gentagelser. Det er til tider en svær balancegang mellem det hensyn og så det væsentlige i ikke at komme til at ændre på meningsindholdet.

Citater og information fra interviewene er anvendt løbende i afhandlingen, hvor det er fundet relevant. Det, jeg søgte efter med undersøgelsen, var viden og dokumentation omhandlende praksis, dvs. hvordan afgørelsesgrundlaget blev tilvejebragt og vurderingerne foretaget. Der er således ikke fokus på en informants sammenhængende syn på forholdene eller personlige kendetegn, men oplysninger om informanten eller mine indtryk af personen inddrages i begrænset omfang, hvor det er fundet af særlig betydning for fortolkningen af udsagn. I vidt omfang er informanternes ord dog taget for pålydende. At det er et lille udsnit af sagsbehandlergruppen i Kriminalforsorgen, der er blevet spurgt, gør ikke, at svarene ikke har værdi, men det er ikke intentionen at generalisere.

[172] Mail af 6. marts 2013.

[173] Interviewguiden til brug ved interviewene er vedlagt afhandlingen som bilag.

Forinden optagelsen af interviewene, blev den enkelte informeret om, at det ikke er muligt at sikre fuld anonymitet. Dette af den årsag, at det kan være af relevans for fortolkningen af et udsagn, hvorvidt de konkrete citater stammer fra en informant, der tilhører gruppen af betjente eller socialrådgivere, hvilket fængsel vedkommende er ansat i, afdelingens eventuelle karakter af behandlingsafdeling osv. Når der er tale om så få informanter og få ansatte i hver kategori, vil der således være stor sandsynlighed for identifikation trods anvendelse af betegnelser som B1, S1 osv. Alle informanter accepterede dette, samt at interviewene blev optaget på diktafon. På trods heraf har jeg ved valg af og gengivelse af citater hele tiden gjort mig overvejelser om, hvorvidt udsagnene kunne stille enkeltpersoner i et dårligt lys, da dette et meget langt stykke af vejen ville ske helt unødigt.

Informanterne er benævnt S1, S2 osv. for socialrådgivernes vedkommende og B1, B2 osv. for betjentenes. F står for forsker.

2.4.1. Statsfængslet på Kragskovhede

Det første fængsel, jeg besøgte, var Statsfængslet på Kragskovhede i Nordjylland. Jeg talte her med 3 socialrådgivere, der var udvalgt efter, om de havde erfaring med § 40 a. Interviewene varede ca. halvanden time. Jeg talte endvidere med 3 fængselsbetjente, og her var tale om betjente, der tilfældigvis var på vagt, de dage jeg besøgte fængslet. At dette blev udvælgelsesmetoden er begrundet med, at jeg ikke ønskede kun at tale med betjente, der havde et forhold til § 40 a eller gik særligt op i bestemmelsen. Informationen skulle blive så repræsentativ som muligt. Det var dog et krav, at betjenten fungerede som kontaktperson for indsatte i det åbne afsnit. Dette giver omvendt den svaghed, at betjentene ikke havde sat tid af til interviewet på forhånd, hvorfor der var større risiko for uro og forstyrrelse af interviewene, samtidig med at betjentene givetvis følte en forpligtelse til at passe deres arbejde undervejs. Interviewene varede sjældent mere end et kvarter til en halv time, så det blev dog ikke et stort problem.

Kragskovhede rådede på interviewtidspunktet over 211 fængselspladser, hvoraf de 50 pladser var lukkede og 26 halvåbne. De dømte kom fra hele landet, men primært fra Nordjylland, Randers, Århus, Viborg og Grenå, og visitationen fulgte i udgangspunktet nærhedsprincippet, dvs. det princip, at indsatte skal afsone så tæt på hjemmet som muligt.[174] Kragskovhede havde i efteråret 2012, som jeg foretog mine interviews i december, oprettet en misbrugsbehandlingsafdeling, hvor den første behandler var kommet til d. 1. september, og behandler nr. 2 kom d. 1. november.[175] Behandlingsafdelin-

[174] En del af den her nævnte information stammer fra dokumenter hentet fra hjemmesiden i november 2012. Siden har Statsfængslet på Kragskovhede fået ny hjemmeside, og en del af informationen er indskrevet her.

[175] Interview med S1, s. 2.

gen og erfaringerne med den var derfor nye. Afdelingen bestod af behandlingsafsnittet med 14 pladser og af et kontraktafsnit med 14 pladser, hvor indsatte skulle holde sig stoffri som betingelse for at kunne blive på afdelingen. Den ene af de interviewede socialrådgiver var tilknyttet og fysisk placeret på denne afdeling, og det var hende, der aktuelt havde flest sager om løsladelse iht. § 40 a. Behandlings- og kontraktafdelingens indsatte var ikke adskilt fra de andre indsatte i det åbne afsnit alle døgnets 24 timer, som det kendes fra andre af de åbne fængsler, herunder Statsfængslet Møgelkær, men kunne dyrke fritidsaktiviteter med indsatte fra de åbne afsnit. Endvidere var det endnu ikke alle pladser på behandlingsafsnittet, der var optaget af indsatte i behandling. Misbrugsbehandlingen blev forestået af behandlere, der var tilknyttet en behandlingsinstitution uden for fængslet (den såkaldte import-model).

2.4.2. Statsfængslet Renbæk

Interviewfængsel nr. 2 var Statsfængslet Renbæk i Sønderjylland. Fængslet havde på interviewtidspunktet 160 pladser. I 2011 var de 50 af fængslets pladser blevet konverteret til lukkede pladser. På tidspunktet for interviewundersøgelsen i juni 2013, blev pladserne igen omdannet til åbne pladser. Jeg talte med 3 socialrådgivere, der alle havde erfaring med § 40 a. Det afgørende for, hvem af betjentene jeg kom til at tale med, var igen primært, om de var på vagt de dage, jeg var til stede i fængslet. Dog var det socialrådgiverne, der foranstaltede kontakten, og de lagde vægt på, at det var betjente med en vis erfaring og interesse i sagsbehandlingen. Denne udvælgelse kom dog kun til at gælde de to af samtalerne, da den sidste betjent blev forhindret, og en anden trådte til. På denne måde var samtalerne aftalt på forhånd, og de foregik i et kontor i hovedbygningen. Samtalerne blev derved ikke forstyrret af indsatte, men betjentene var stadig på vagt, og to af samtalerne blev afbrudt af telefonopkald.

Renbæk omlagde på samme tidspunkt, som den lukkede afdeling blev åben igen, to andre afdelinger. Det, der tidligere havde bestået af behandlingsafdeling og narkofri afdeling blev splittet op, således at de hver kom til at ligge i tilknytning til en almindelig fællesskabsafdeling. Behandlingen foregik ikke fysisk på den benævnte behandlingsafdeling, men i en afsidesliggende bygning, hvor de indsatte gik over i dagtimerne. De indsatte, der var i behandling, var således heller ikke i Renbæk afsondret fra resten af de indsatte. Der var endvidere indsatte på behandlingsafdelingen, der ikke deltog i behandlingen. Betjentene, der var tilknyttet behandlingsafdelingen, deltog på skift i behandlingen, og mødte ind i civil (uden uniform) de pågældende dage. Misbrugsbehandlingen blev også i Renbæk forestået af behandlere tilknyttet en ekstern behandlingsinstitution. Ud over deltagelse i behandling på behandlingsafdelingen, havde de indsatte mulighed for enesamtaler.

2.4.3. Refleksioner over interviewene

I interviewene ses interviewpersonerne som sagsbehandlere, der har indflydelse på de sager, de selv har berøring med, men ikke som repræsentanter for hele gruppen af betjente eller socialrådgivere som sådan. Informanterne kunne efter min opfattelse fortælle om, hvad de personligt lægger vægt på i forbindelse med sagsbehandlingen og dermed give eksempler på, hvordan § 40 a fortolkes i praksis. Der er tale om i alt 6 socialrådgivere og 6 fængselsbetjente, så det er ikke intentionen at generalisere. Jeg har dog opfattet det som rimeligt sikkert at bygge beskrivelsen af sagsbehandlingsgangene i de to fængsler, der er indeholdt i kapitel 4, afsnit 7.2., på informanternes udsagn. Citaterne skal ses som understøttende, supplerende eller nuancerende i forhold til dokumentmaterialet. Ingen af delene kan således stå alene, men er tænkt som en samlet besvarelse af problemformuleringen. Dette har haft betydning for antallet af informanter og interviewfængsler, da den indsamlede viden på baggrund af de 12 interviews anses for tilstrækkelig til opfyldelse af formålet, og da det også var et væsentligt hensyn, at der skulle være tid til at udføre et forsvarligt analysearbejde.

Særligt socialrådgiverne virkede meget bevidste om, hvordan de udtalte sig. Det er min vurdering, at det ikke handlede om fortrolige oplysninger, men mere om loyalitetsfølelse over for arbejdspladsen og kollegaer. Dette har jeg taget hensyn til ved gengivelse af bemærkninger og citater. Det er væsentlig for afhandlingen, at udtalelser eller referencer til udtalelser til tider kan suppleres med oplysninger om funktion, ansættelsessted osv., og derved nedprioriteres behovet for at kunne gengive alt det sagte, da det som tidligere nævnt ikke er muligt at opnå fuldstændig anonymitet. Der findes ikke nødvendigvis mere end en enkelt eller et par stykker med helt samme funktion, så sandsynligheden for identifikation af udtalelsernes ophav er stor.

I det store og hele flød samtalerne uden de store problemer, og jeg opfattede det ikke sådan, at der var informanter, der havde decideret mistillid til mig. Det var dog klart min opfattelse, at jeg under mindst ét interview blev prøvet lidt af, og et par andre var præget af mindelser om en eksamenssituation. De forskellige rammer sætter deres præg på interviewene, men ikke mindst på min, forskerens, opfattelse af disse. Det har jeg taget højde for ved analyserne, men har ikke gengivet det. Generelt fremstod samtalerne ofte som samtaler mellem to indviede personer, og derved opstod risikoen for, at jeg glemte at stille opfølgende spørgsmål, hvorved risikoen for en fejlagtig tolkning ville være større. Det synes dog efter min bedste overbevisning ikke at have været det store problem. Derimod har jeg haft særlig opmærksomhed på risikoen for ledende spørgsmål både før, under og efter interviewene, da jeg på grund af min forforståelse uundgåeligt havde visse forventninger til svarene.

Først forsøgte jeg at være tilbageholdende med at fortælle om min egen nylige fortid som jurist i et andet åbent fængsel, men fandt hurtigt ud af, at den information alligevel ofte var kendt. Så virkede det mere rigtigt at spille med åbne kort og i stedet inddrage i refleksionerne, hvad det kan have haft af betydning. Der findes mange alliancer og store eller små konflikter i Kriminalforsorgen, og man kan blive betragtet som med- eller modspiller som repræsentant for juristerne versus andre faggrupper, civilt personale versus blåskjorterne ("dem, der løber"), fængsel versus direktorat, ansatte versus indsatte, fængselsansat versus misbrugsbehandler og præst, ledelse versus menige, osv. Alle disse kategorier, tilhørsforhold og opfattelser desangående kan have sat sit præg på samtalerne, men ikke mindst på informanternes positioneringer og på deres opfattelser af sagsbehandlingsgange og arbejdsfordeling (ikke mindst fra fagforeningspolitisk synsvinkel), hvorvidt straffuldbyrdelsen er retfærdig eller ikke retfærdig, hvad indsatte har fortjent, hvad personalets og systemets rolle er mv. Formålet med interviewene var som tidligere nævnt at opnå information om praksis og ikke i sig selv en undersøgelse af, hvad der motiverer den enkelte. Det er dog forhold, som jeg i forbindelse med analysearbejdet har været opmærksom på. Den store blinde vinkel omhandler, om personerne så faktisk agerer, som de siger, at de gør.

Jeg deltog selv aktivt i samtalerne, stillede mange uddybende spørgsmål og udfordrede til tider informantens umiddelbare svar. Til tider var spørgsmålene udtryk for, at jeg personligt på baggrund af min forforståelse og faglighed havde – og stadig i nogle tilfælde har – en anden opfattelse, til tider var det blot for at udfordre og få uddybet det afgivne svar. Dette har ført til, at interviewpersonen til tider tydeligt opfatter mig som havende et bestemt standpunkt i forhold til bestemmelsen, som jeg enten reelt har indtaget eller ej. Dette er dog ikke så afgørende, for efter min opfattelse ledte det til mere uddybende information om, hvordan sagerne iht. § 40 a behandles, og hvordan og på hvilket grundlag de skønsmæssige vurderinger foretages. Det førte også til, at informanterne undervejs gav udtryk for tanker, de selv angav som værende nye for dem, eller jeg opnåede en indsigt, som fik betydning for det næste spørgsmål. På denne måde opstod en del af den viden, som jeg har uddraget af interviewundersøgelsen, som produkt af samtalerne.

Kapitel 3

Fængslet som ramme om straf *og* behandling

Med kapitlets overskrift understreges det fokus, der ligger i afhandlingen, og som angår fængslet som ramme om straf, men samtidig som ramme om behandlingsindsatser. Dette kommer til udtryk i Kriminalforsorgens toleddede hovedopgave fastsat i sfbl § 3 om varetagelse af straffens gennemførelse (sikkerhed) og påvirkning af indsatte (behandling). Dette kan også udtrykkes derved, at der er et ønske om både støtte og kontrol, og dette arbejde karakteriseres i Kriminalforsorgens grundværdi som *"kunsten at balancere mellem det hårde og det bløde"*.[176]

Der er her som grundlæggende i afhandlingen tale om behandling forstået som tiltag, der skal normalisere indsatte i den forstand, at han eller hun efterfølgende afstår fra at begå ny kriminalitet.[177] Det er ikke nyt, at indrette rammer for afsoning ud fra det motiv, at (nogle) indsatte kan forbedres eller forbedre sig, frem for alene at se straffen som hævn, genoprettelse eller middel til afskrækkelse. For at forstå, hvilke rammer skønsudøvelsen på baggrund af straffelovens § 40 a foretages under, inddrages korte beskrivelser af fængslets og prøveløsladelsesinstituttets historie.[178] Det er ikke hensigten at lave en egentlig selvstændig retshistorisk analyse, men at søge bidrag til en nuanceret forståelse af behandling set i en straffekontekst, da dette skal danne baggrund for de senere analyser af § 40 a og anvendelsen heraf.[179] Dette har haft stor betydning for udvælgelsen af indholdet i afsnittet. Der er ikke tale om skarpt opdelte perioder, men om en løbende udvikling, så til eksempel principper om progression fortsat eksisterede sideløbende med inkapacitering og tidsubestemthed. Ifølge Greve slår filosofiske og

[176] Se om grundværdien på www.kriminalforsorgen.dk.
[177] Se nærmere herom ovenfor, kap. 2, afsnit 1.3.
[178] For så vidt angår prøveløsladelse er størstedelen af beskrivelsen placeret i kap. 4.
[179] Se om retshistoriske elementer i afhandlinger med andet primært sigte, Tamm 2002.

kriminologiske synspunkter ofte meget forsinket igennem inden for rets- og administrationssystemet.[180]

I første afsnit beskrives udviklingen fra opførelsen af de første fængsler, hvor der allerede fra 1800-tallet ikke blot var tale om indespærring men også et ønske om, at fangen forbedredes under afsoningen. Herefter følger forsøget med et system hvilende på stringente regler om progression, hvor fokus forrykkede sig fra alene at omhandle tiden under afsoningen, til også at angå overgangen til og tiden efter løsladelse. I afsnit 3 beskrives den individualisering, som særligt psykiatriens opblomstring medførte, hvor forskellige kendetegn ved lovovertræderne blev afgørende for, hvor de skulle placeres, og hvor ønsket om en effekt af straffen eller behandlingen var i højsædet, hvilket medførte tidsubestemte foranstaltninger over for personer, der ikke antoges at kunne påvirkes gennem straf. I 70'erne gik man bort fra disse tidsubestemte foranstaltninger, da de ofte ikke stod mål med lovovertrædelsen, dvs. at det stred mod et princip om proportionalitet, og indsattes rettigheder blev generelt fremhævet i denne periode. Denne udvikling berøres i afsnit 4, og sideløbende med udviklingen voksede forsorgens betydning for arbejdet med de indsatte. Behandlingsindsatsen fik mere social karakter, hvor der således også var fokus på indsattes baggrundsmiljø. I afsnit 5 gengives kort nogle overvejelser om den aktuelle udvikling fra slutningen af 90'erne og til i dag, som har medført en diskussion af, hvorvidt der er tale om behandlingsrealisme eller fornyet behandlingsoptimisme lig den i begyndelsen af 1900-tallet på bekostning af indsattes retssikkerhed. Nærværende afhandling placerer sig på sin vis midt i denne diskussion, idet behandlingshensyn med indførelsen af strl § 40 a spillede en væsentlig rolle og synes at vægte tungere end hensynet til indsattes retssikkerhed i form af muligheden for lige og forudberegnelige afgørelser.[181]

1. Forbedring, isolation og hårdt arbejde

Scharff Smith skriver, at det er almindeligt anerkendt i videnskabelige kredse, at fængslet som en institution til at indespærre et større antal mennesker i længere tid opstod i 1500-tallet, og Christian IV oprettede den første anstalt i Danmark i 1605.[182] Hermed var udviklingen væk fra korporlige straffe og frem mod indespærring som den almindeligste strafform i store dele af den vestlige verden igangsat. I første omgang anvendtes indespærringen til at fjerne besværlige individer som løsgængere og tiggere og placere dem i

[180] Greve 2002a, s. 15.

[181] Se mere om hensynet til retssikkerheden ovenfor, kap. 2, afsnit 1.4., og nedenfor kap. 8, afsnit 3.

[182] Scharff Smith 2003, s. 25.

tugthuse, men efterhånden kom indespærring til at spille en større og større rolle som straf.[183] Forud var gået især pinestraffe, og den franske filosof Michel Foucault skrev om overgangen fra pinestraf til fængselsstraf:

»Ikke mere noget med at røre ved kroppen eller i hvert tilfælde mindst muligt og det for at nå frem til noget i ham, som ikke er selve kroppen. Man vil sige: fængsel, straffeanstalt, tvangsarbejde, tugthus, begrænset bevægelsesfrihed, deportation – som har spillet en så stor rolle i de moderne straffesystemer – er jo også "fysiske" straffe: til forskel fra bøden berører de kroppen direkte. Men relationen mellem straf og krop er her ikke identisk med det, den var i pinestraffen. Kroppen er her et instrument eller mellemled: hvis man griber ind over for den ved at lukke den inde eller ved at sætte den i arbejde, så er det for at fratage individet en frihed, som på en gang betragtes som en ret og et gode. Kroppen er i denne form for straf fanget i et system af tvang og afsavn, pligter og forbud. Den fysiske smerte, kroppens egen smerte, er ikke længere et afgørende element i straffen. Straffen er gået fra at være de uudholdelige smerters kunst til at være en økonomi af suspenderede rettigheder. Hvis det endnu er nødvendigt for retsvæsnet at behandle og gribe fat i de undergivnes krop, så er det på afstand, propert, efter strenge regler og med et meget "højere" mål. Som konsekvens af denne nye tilbageholdenhed, er en hel hær af teknikere kommet til for at afløse bødlen, lidelsens umiddelbare anatom: fængselsbetjentene, lægerne, fængselspræsterne, psykiaterne, psykologerne og underviserne. Ved deres blotte tilstedeværelse hos den dømte, synger de den lovsang til retsvæsnet, som det har behov for: De garanterer retsvæsnet, at kroppen og smerten ikke er det endelige mål for dets straffende handlen.«[184]

De korporlige straffe ophørte, men kroppen lades ikke herefter fri. Kroppen og lidelsen er blot ikke længere endemålet, men midlet. Målet er med Foucaults ord sjælen; hjertet, tanken, viljen og tilbøjelighederne.[185] Økonomien af suspenderede rettigheder kan læses af det følgende i afhandlingen. Rettigheder kan tildeles eller fratages afhængigt af progression i fuldbyrdelsen eller af opførsel, indsats, flid, forbedring etc. Lidelsen er ikke længere endemålet, der er en tid efter straffen. Om fængslet som ramme om forbedring skrev Foucault:

»En ting står klart: fængslet har ikke først været en form for frihedsberøvelse, hvortil man så siden hen har knyttet en teknisk forbedringsfunktion. Det har fra starten af været en "lovmæssig forvaring" med en supplerende forbedrende opgave, eller snarere en virksomhed, der omformer individerne, som frihedsberøvelsen gør det muligt at bedrive inden for retssystemet. Alt i alt har den lovmæssige fængsling fra starten af det 19. århundrede omfattet både frihedsberøvelsen og den tekniske omformning af individerne.«[186]

[183] Scharff Smith 2003, s. 26ff.
[184] Foucault 2008, s. 24f.
[185] Foucault 2008, s. 30.
[186] Foucault 2008, s. 251.

Med resolution af 25. juni 1842[187] lagde kong Christian d. 8. grundlaget for en fængselsreform i Danmark. Hovedformålet med resolutionen var ifølge ordlyden *"Fangernes religiøse og moralske Undervisning og Forbedring"*.[188] Forud for resolutionen havde kongen i 1840 nedsat en fængselskommission, og arbejdet var inspireret af tanker fra USA om isolation som virkemiddel til forbedring, der havde udmøntet sig i to forskellige modeller for opførelsen af fængsler, begge hvilende på religiøse fundamenter.[189] Den ene var den såkaldte "Filadelfia-model" udtænkt af kvækere, der byggede på total isolation af fangerne, der derfor både sov og arbejdede i egen celle. Den anden model var "Auburn-modellen" udtænkt af Selskabet for Prison Discipline, hvorefter fangerne skulle være isolerede om natten, men arbejde om dagen på fælles arbejdsstuer, hvor der dog var pålagt dem total tavshed.[190] I sin bog *"Om Fuldbyrdelse af Strafarbeide"* fra 1867 skrev teologen Frederik Bruun følgende om tankerne bag systemerne:

»Hos Kvækerne spiller Dogmet om Selvbetragtning en stor rolle, og kun i streng Adskillelse fra den syndige Verden og ved en Indadgaaen i sig selv formene de, at Gud kan findes. Forbryderen maa ikke betragtes som en Lovovertræder, der af den Grund er forfalden til Straf, men kun som en Vildfarende, der skal gøre Bod. I en Celle, hvor han fjernes fra al Adspredelse, skal han henvende Tanken paa sig selv, han maa ikke gives Arbejde, hvorved Tanken føres på Afveie, hen paa Erhverv og fremtidigt Livsophold, men han skal føres ved Selvbetragtning, ved læsning af Biblen og af passende Opbyggelsesskrifter til Inderlig Bod. Naar Omvendelse derved er opnaaet, skal han benaades.

Selskabet for Prison Discipline ville derimod gøre gældende, vel at det bør være Opgaven at forbedre Fangen, men at Veien hertil er at vænne ham til Arbeide, Punktlighed og Orden, da det netop er Lediggang, Ulyst til Arbeidet, uordentligt og letfærdigt Levnet, Hang til Sanselighed o.s.v., der er Hovedaarsagerne til Forbrydelser. Arbeidets Værd og Fordele bør netop indskærpes Fangen, der allerede i Fængslet maa mærke, at det kun er ved Flid og Anstrængelse, at han kan forbedre sin Stilling, men han skal ved siden heraf også gives religiøs Undervisning og kristelig Sjælesorg, og Strafanstalten skal indrettes saaledes, at den ene Fange ikke er istand til at indvirke skadelig på den anden. Derfor skulle Fangerne 1) klassificeres efter Køn og Arbeidsdygtighed, 2) adskilles om Natten hver i sin Celle, men arbeide sammen om dagen i mindre Grupper og under streng Opsigt, og 3) under Trussel af alvorlig Straf forbydes ikke alene enhver indbyrdes Samtale, men og ethvert Forsøg på ved Miner og Tegn at gøre sig forstaaelig for hverandre. Som Strafmidler skulle Enkeltceller med forringet Kost benyttes eller og legemlig Tugtelse. Benaadning skal aldeles ikke finde Sted.«[191]

[187] Trykt i Ny Collegial-Tidende for 1842, s. 158ff.
[188] Ny Collegial-Tidende for 1842, s. 164.
[189] Henze 2010, s. 13.
[190] Bruun 1867, s. 7.
[191] Bruun 1867, s. 7.

Der var således den forskel på de to systemer, at fangens forbedring ifølge kvækerne skulle ske ved, at fangen så ind i sig selv og ad den vej nåede til omvendelse. Ifølge Selskabet for Prison Discipline var det derimod hårdt arbejde og punktlighed, der skulle medføre forbedringen. Kvækernes udlægning rummede elementet tidsubestemthed, da benådning skulle finde sted, når forbedringen havde virket. Auburn-modellen afviste benådning. Ingen af systemerne havde fokus på tiden efter løsladelse, på støtte til at genindtræde i samfundet.

Internt i den danske kommission var der ikke enighed om, hvilken model der burde bringes i anvendelse herhjemme. Ved den kongelige resolution fra 1842 blev resultatet, at der skulle opføres to nye fængsler; et tugthus i Horsens anlagt efter Auburn-modellen til fanger med længere straffe (færdigt 1853) og et forbedringshus i Vridsløselille anlagt efter Filadelfia-modellen til fanger med kortere straffe (færdigt 1859).[192] Bruun blev den første inspektør begge steder, dvs. først i Horsens og siden i Vridsløselille.[193] I maj 1861 oprettedes et kontor for fængselsvæsenet. Kontoret stod for anstalternes økonomi, for sagsbehandlingen vedrørende anstalterne og for at inspicere anstalterne og foretage indberetninger. Bruun blev den første kontorchef.[194] Kontoret for Fængselsvæsnet afgav beretninger om fængselsvæsenets arbejde, herunder fangeantal, disciplinærsager mv.[195]

I 1866 kom den første samlede straffelov og ifølge lovens § 9, stod valget mellem følgende straffe:

”De straffe, som kunne idømmes efter denne Lov, ere: Livsstraf, Strafarbeide, Fængsel, Bøder og Fortabelse af Embede, Bestilling eller Valgret samt for Mandspersoner mellem 15 og 18 Aar Rottingslag, og for Børn Riis.”

Strafarbejde var ifølge § 11 enten tugthusarbejde eller forbedringshusarbejde. Tugthusarbejde kunne idømmes enten for livstid eller tidsbegrænset, men ikke under 2 år og ikke over 16 år. Forbedringshusarbejde kunne kun idømmes på tid, dog ikke under 8 måneder og ikke over 6 år. Straffen kunne i særlige tilfælde stige iht. lovens § 63.

På det tidspunkt, hvor de danske fængsler var nye, var der allerede megen kritik af systemerne flere steder i udlandet, bl.a. fordi recidivet ikke faldt som forventet, og fængslerne af økonomiske årsager var overfyldte, således at princippet om isolation ikke var muligt at følge i praksis.[196] Hertil kom

[192] Ny Collegial-Tidende for 1842, s. 162.
[193] Henze 2010, s. 16 og 17.
[194] Henze 2010, s. 19-20. Se om kontorets opgaver Henze 2010, s. 21.
[195] Henze 2010, s. 22.
[196] Scharff Smith 2005, s. 171.

isolationens uheldige virkninger på de indsattes psyke. Således udeblev den ønskede effekt samtidig med, at den uønskede skadevirkning udfordrede de dele af overbevisningerne, der havde mere medmenneskelig karakter.

2. Progression og rehabilitering

Bruun skrev, at det er formålet med at sætte straffen i system at få *"Straffen fuldbyrdet efter Straffens Begreb"*, dvs. at gøre straffen til en lidelse, der ikke er større og ikke mindre, end den bør være, og dernæst nå straffens hensigt, som er fangens rehabilitering, hvis straffetiden tillader det.[197] Bruun var optaget af nye tanker om straffuldbyrdelse, som særligt havde gjort sig gældende i Irland og Storbritannien. I sin bog om strafarbejde talte han varmt for indførelse af et progressivt system i Danmark og imod den totale isolation. Det havde herhjemme som i udlandet vist sig, at den udbredte anvendelse af isolation havde nogle uheldige følger, og dette blev blandt andet beskrevet i beretningen fra Kontoret for Fængselsvæsenet fra året 1874. For så vidt angik forbedringshusfangerne, der var undergivet den strengeste form for isolation, var det anført i beretningen, at de kom i en *"svækkelsestilstand"*, og at denne svækkelsestilstand til tider førte til sindssygdom. Dette gav anledning til en undersøgelse af fangernes sundhedstilstand, der dog i første omgang blot førte til den konklusion, at nok kunne noget af årsagen til svækkelsestilstanden tilskrives ensomheden ved cellearbejdet, men det burde prøves, om ikke en forhøjelse og forbedring af den daglige forplejning kunne hæve tilstanden.[198] Man opretholdt således isolationen af de til forbedringshus dømte, men for tugthusfangerne forholdt det sig anderledes.

Ifølge Kontoret for Fængselsvæsenet havde man gode erfaringer med det progressive system i udlandet, og kontoret fandt, at det faktum, at tugthusstraffen i Danmark var nedsat, så man kunne idømmes tugthusstraffe med en varighed på blot 2 år, medførte, at tugthusstraffen var blevet uden tilstrækkelig betydning som straf, når fangerne kunne afsone i fællesskab. Dertil kom, at den *"Ensformighed, som nu herefter under Straffens Fuldbyrdelse, trætte og svække Fangen, gjøre, at han fortaber sig i Fængselslivet, og bevirke, at han, naar han ved Straffetidens Udløb træder ud i Samfundslivet, er aandelig og legemlig sløvet og svækket og således mindre skikket til der at finde et selvstændigt erhverv."*[199] Justitsministeriet forelagde kongen et forslag om forandringer i afsoningsformen, og dette førte til anordningen af 13. februar 1873 angående fuldbyrdelse af strafarbejde i fæl-

[197] Bruun 1867, s. 175.
[198] Beretning fra Kontoret for Fængselsvæsenet, 1874, s. 3.
[199] Beretning fra Kontoret for Fængselsvæsenet 1874, s. 4.

lesskab. Med anordningen havde man forsøgt fortsat at følge den kongelige resolution af 25. juni 1842, hvorefter omsorgen for fangernes religiøse og moralske undervisning og forbedring var hovedsagen. Samtidig mente man at have taget tilstrækkeligt hensyn til fangens helbredstilstand, *"idet der paa et vist Punkt af Straffen gives Fangen et mere frit Liv og Arbeide i den friske Luft, hvorved Legemet efterhaanden vænnes til at tage fat paa det tidligere vante Arbeide."*[200] I beretningen fra Kontoret for Fængselsvæsnet fra 1874 er det angivet om 1873-anorningen om indførelsen af progression:

»Som det let vil ses, gaar Anordningen i det Væsentlige ud paa til Grund for Straffens Udstaaelse at lægge det saakaldte progressive System, der tilsigter ved en Slags moralsk Gymnastik at styrke Fangens Villiekraft, idet Fangen, alt eftersom han selv arbeider derpaa, føres fra den størst mulige Tvang til den størst mulige Frihed, fra en Tilstand, hvor ethvert af hans Skridt er bevogtet, til en Tilstand, hvor han i alt Væsentligt er overladt til sin egen Kontrol, hvorhos der paa ethvert Trin af Straffen er aabnet Fangen Adgang til at høre Guds Ord og til at faa en efter hans Dannelsestrin afpasset Undervisning.«[201]

En tanke i de progressive systemer var, *"at Forbryderen, efterhaanden som Straffen udøver sin Virkning, bør rykke op fra strengere Straffeklasser til mildere og derved lidt efter lidt forberedes til Friheden"*.[202] Bruun fastslog flere steder, at fangen netop skulle have et valg og dermed frihed, for det var alene på den måde, fangen kunne komme til at kende sig selv og sine svagheder, og han fik dermed mulighed for at vise, om han var klar til endnu større frihed.[203]

Det progressive system, som blev indført i Danmark, hvilede især på erfaringerne fra et system i Irland.[204] Systemet var udtænkt af Walter Crofton, der var medlem af den øverste styrelse for Irlands straffesystem. I forslaget til det engelske parlament anførte Crofton følgende:

»Vi fandt, siger han, at de efter en virkelig indre Bedring paa sædvanlig Maade fra Straf-anstalten løsladte Forbrydere fuldkommen stode som Børn. De vidste aldeles ikke, hvad de skulde begynde paa, de havde hele Aar ikke handlet selv, ikke tænkt selv. De vare en Bold for Enhver, som traf paa dem, hvilket Forsæt om Bedring de end havde fattet i Fængslet, de faldt dog strax, naar de kom ud herfra, tilbage til deres gamle Forbindelse og bleve hurtig førte bort fra den rette Vei. Dette var tildels Grunden til at anbefale et Mellemstadium imellem Fængslet og Verden. Vi mente ogsaa, at vi derved vilde blive satte istand til at give Samfundet et paalideligere Bevis paa Fangens Bedring end tidligere. Thi vil Samfundet ikke beskæftige den løsladte Fange som en fri Arbeider og optage ham

[200] Beretning fra Kontoret for Fængselsvæsenet 1874, s. 5.
[201] Beretning fra Kontoret for Fængselsvæsenet 1874, s. 5.
[202] Kampmann 1933, s. 117.
[203] Se fx Bruun 1867, s. 127.
[204] Systemet var dog anvendt i flere lande i forskellige varianter, Bruun 1867, s. 21.

uden Tilbageholdenhed, vil den Vanskelighed aldrig ryddes af Veien, den at holde Fangen, der med stor Møie og Bekostning er forbedret, paa den rette Vei, naar han forlader Strafanstalten. Det fremgaaer tydelig af de i England som og i andre Lande Gjorte Erfaringer, at Publikums Mistro er den Klippe, hvorpaa alle Bestræbelser strande. Med et nok saa godt Vidnesbyrd fra Stafanstalten kommer Fangen dog ikke frem. Man troer ham ikke. Om vi efter en nok saa omhyggelig Iagttagelse i Fængslet erklære ham for exemplarisk – Verden skyer ham dog, og denne Sky, denne Mistro vil Fangen selv føle. Han føler sig overalt som fredløs, indtil han fortvivlet, halv tvungen dertil, falder tilbage paa Forbryderbanen. Vi tænkte os altsaa, at Verden, naar den saa, at Fangen under Straffen havde holdt sig stærk ligeoverfor de Fristelser, man udsatte ham for, da vilde lade Mistroen fare, og vi anbefalede derfor Grundlæggelsen af Intermediær-anstalter, hvor de med et godt Vidnesbyrd fra Fængslet overførte Fanger nøde en større Frihed og kom i Berøring med Verdenen.«[205]

Crofton havde derved fokus på overgangen til løsladelse og på fangens rehabilitering i samfundet. Det var ikke tilstrækkeligt med en forbedring under indespærringen, men fangen skulle også forberedes på og bevise sig klar til livet uden for fængslet, til at indgå i samfundet efter endt afsoning. Og det var ikke blot fangen, der skulle påvirkes. Samfundet skulle overbevises om, at fangen var i stand til at bedre sig, for uden samfundets åbenhed over for tidligere fanger, var forbedringsarbejdet nyttelyst, og fangen ville *"halv tvungen dertil"* falde tilbage til kriminalitet.[206]

Opbygningen af det progressive system var meget stift og udførligt beskrevet i den kongelige anordning af 13. februar 1873, og målgruppen var angivet i § 1, hvorefter anordningen angik dømte, der skulle udstå strafarbejde i fællesskab. Anordningen skelnede ikke mellem mænd og kvinder, men kvindelige og mandlige dømte blev placeret i hver deres anstalt.[207] § 3 beskrev arbejdstiden, arbejdsfortjeneste og krav om mønstring af fangerne om morgenen. Her var det blandt andet anført, at *"(s)om Opmuntring til Flid skal der gives Fangerne, naar de svare det Pligtarbeide, der er foresat dem, en Arbeidsfortjeneste, hvoraf det Halve kan benyttes til Forøgelse eller Forbedring af Kosten, det andet Halve skal oplægges"*. Således blev ved siden af progression anvendt belønning som motivationsfaktor.

§ 12 fastslog, at strafarbejdet skulle fuldbyrdes efter det fremadskridende system gennem 3 stadier: forberedelsesstadiet, tvangsstadiet og overgangs-

[205] Gengivet hos Bruun 1867, s 28f. Crofton var dog, ifølge Nyholm, samtidig af den overbevisning, at 25 % af forbryderne var uforbederlige og burde uskadeliggøres ved at blive spærret inde på livstid, når deres uforbederlighed var tilstrækkeligt konstateret. Nyholm 1865, s. 321.

[206] Croftons idéer vakte stor begejstring hos fængselsfolk rundt om i Europa. Ud over Bruun fik systemet også positiv omtale i Danmark af kriminalretsassessor og overauditør C. Nyholm, der skrev en artikel om det irske system i Tidsskrift for Retsvæsen i 1865.

[207] Beretning fra Kontoret for Fængselsvæsnet 1874, s. 21.

stadiet. Herefter kunne der efter omstændighederne tildeles fangen betinget benådning. Undervejs i afsoningen skulle fangen bedømmes og tildeles karakter for sin opførsel og for den udviste flid ved arbejde eller undervisning, og disse var afgørende for muligheden for oprykning. Der kunne gives fire karakterer: særdeles god, god, middelmådig og slet. Inspektøren og præsten skulle ifølge § 13 hyppigt tilse fangen og gøre ham bekendt med systemet og vise ham, at *"hans Skjæbne i Strafanstalten er lagt i hans egen haand"*. Præstens rolle understregede det religiøse fundament, som tankesættet hvilede på.

På tvangsstadiet var der 5 klasser, og det var i anordningen fastsat, hvor længe man som minimum skulle opholde sig på de forskellige klasser, før man kunne rykke videre. Opholdstiden var på flere stadier afhængig af dommens længde. Fangerne på det enkelte klassetrin blev holdt adskilt fra dem på de andre klassetrin, og arbejdet foregik på aflåste arbejdsstuer. Kirkegangen var tvungen, og det samme var undervisning på de stadier, hvor der fandt undervisning sted. Fangerne kunne straffes med nedsættelse til lavere klasser. Inspektøren var i bestemmelsen tillagt denne kompetence.

Overgangsstadiet var det sidste og det med de mest frie forhold. Det var et vigtigt led i systemet, at man overgik til større frihed, og da friluftsarbejde på heden blev etableret omkring 1900-tallet, var det tanken, at dette skulle være for fangerne på overgangsstadiet. I praksis blev det dog anderledes, da der var for få fanger på overgangsstadiet, så man måtte tage dem på de højere klasser på tvangsstadiet med.[208]

Fangen fik gradvist øget frihed efter meget detaljerede regler, jf. skemaet.

Klassesystemet

Forberedelsesstadiet – anordningens § 13

- Der var ikke pligtarbejde, men fangerne modtog heller ingen arbejdsfortjeneste. Det tilgængelige arbejde skulle være simpelt.
- Kirkegangen var tvungen.
- Der var ingen undervisning.
- Der kunne kun tildeles fangen bøger i form af gudelige skrifter efter præstens anvisning.
- Der var til stadighed en betjent til stede i fællesstuen, og i arbejdstiden skulle fangen forblive på den anviste plads, som kun måtte forlades med betjentens samtykke.
- Gårdture og andre ture i fængslet foregik enkeltvis på række.
- Afdelingen måtte ikke forlades uden inspektørens udtrykkelige samtykke.
- Uddeling af mad, beklædningsdele og arbejdsmateriale skete på afdelingen.

[208] Kampmann 1933, s. 123.

Tvangsstadiet – anordningens § 14

Klasse 1 (Særlig straf-klasse)	Som på forberedelsesstadiet med følgende tilføjelser: - Der blev hver dag foreskrevet et pligtarbejde for dagen, der skulle kontrolleres ved arbejdstids ophør. - Der blev ikke givet godtgørelse for overarbejde. - For at oprykke til 2. klasse skulle fangen opnå 12 point.
Klasse 2	Som på klassetrin 1 med følgende ændringer: - Når fangen havde udført sit pligtarbejde fik han 2 skilling daglig, hvoraf halvdelen måtte anvendes til indkøb af rugbrød, simpelt øl, mælk samt skrå- og snustobak. - Hver hviledag[209] blev der uddelt bøger. Bøgerne skulle have et opbyggeligt eller belærende indhold og blev kun uddelt for den dag. - For at rykke op i klasse 3 skulle opnås 24 point.
Klasse 3	Som på klassetrin 2 med følgende ændringer: - Betjenten behøvede ikke være til stede på arbejdspladsen i arbejdstiden, men der blev på skift udtaget 2 af fangerne, der skulle have vagt på salen for en måned ad gangen, når betjentene var fraværende, og de skulle *"være ansvarlige for de Uordener, som maatte begaas"*. - Fangerne skulle ikke mønstres morgen og aften. - Arbejdsfortjenesten for udført pligtarbejde var 3 skilling daglig. - Oprykningen krævede optjening af 36 point.
Klasse 4	Som på klassetrin 3 med følgende ændringer: - Under gårdtur var fangerne ikke længere tvunget til en bestemt gang eller orden, men betjenten skulle fortsat være til stede. - Pligtarbejdet blev nu kun efterset ugentligt, og arbejdsfortjenesten for udført pligtarbejde var 4 skilling daglig, hvoraf halvdelen nu også kunne anvendes til smør og ost. - Hver anden uge skulle der finde udlån af bøger sted, og bøgerne måtte nu beholdes blot ikke i arbejdstiden. - Fangerne tildeltes undervisning hver søndag i en time. - For at rykke op skulle fangen gennemsnitligt opnå karakteren "god". - Der blev givet tre karakterer, fordi der nu også blev givet karakter for flid ved undervisning.

[209] Alle søn- og helligdage, jf. anordningens § 3.

Klasse 5 Som på klassetrin 4 med følgende ændringer:

- Betjentene skulle ikke længere være til stede i arbejdssalen eller i gården.
- Søn- og helligdage skulle fangerne "forundes" et længere ophold i gården end sædvanlig, hvis vejret tillod det.
- Hvis omstændighederne tillod det, skulle der foreskrives pligtarbejde, men kunne dette ikke ske, var andre beskæftigelsesmuligheder nu ikke længere udelukkede.
- Arbejdsfortjenesten var ikke længere fast angivet, men afhang af målet og vægten af det overarbejde, som fangen leverede. Hvis der ikke var pligtarbejde, skulle arbejdsfortjenesten udmåles efter den udviste flid op til 8 skilling dagligt.
- Halvdelen af arbejdsfortjenesten kunne nu buges til fint brød, sukker, godt øl og sild samt et lille spejl og en almanak.
- En gang om ugen var der adgang til bøger – og også bøger af et mere underholdende indhold.
- Om søndagen blev der givet 1 a 2 timers undervisning.
- Der skulle på helligdage sørges for "en nyttig Adspredelse" af fangerne.
- Der blev givet karakterer hver tredje måned, og også her drejede det sig om tre karakterer: en for opførsel, en for flid ved arbejdet og en for flid ved undervisning.
- For at rykke op skulle fangen opnå et så stort antal point i det sidste år på stadiet, at han gennemsnitligt fik karakteren mindst "god".

Overgangsstadiet – anordningens § 15

- Fangerne skulle ikke bære fangedragt, men kunne bære en dragt, der mere nærmede sig den frie arbejdes dragt.
- Fangerne skulle ikke arbejde på aflåste arbejdsstuer.
- Fangerne skulle så vidt muligt være beskæftiget inden for det, som de sigtede at beskæftige sig med og tjene føden ved i fremtiden.
- Fangerne skulle have del i fortjenesten alt efter, hvad der blev givet den frie arbejder.
- Halvdelen af lønnen kunne bruges til at forøge kosten, og med inspektørens særlige tilladelse kunne de anskaffe sig nyttige genstande, men så var det en pligt at føre bog over deres indtægter og udgifter.
- Arbejdstiden forkortedes med en time hver aften.
- Der var ikke tvungen kirkegang.
- Undervisning to gange ugentligt.
- Adgangen til bogsamlingen var fri.
- Fangerne fik ikke særlige karakterer, men bestyrelsen af fængslet skulle holde øje med, hvordan fangen benyttede den større frihed, og det skulle nedskrives, hvis han pådrog sig en irettesættelse, og hvad årsagen til denne var.

- Hver tredje måned blev fangen diskuteret på de ugentlige forsamlinger af anstaltens funktionærer, og det blev her nedskrevet, hvad der blev bemærket på forsamlingen.
- Hvis fangen begik en strafværdig forseelse eller gav "Anledning til Mistillid" blev han tilbageført til tvangsstadiet, hvilket meddeltes ministeriet på de månedlige indberetninger. Herefter kunne fornyet overgang til overgangsstadiet kun ske med ministeriets særlige tilladelse.

Af reglementet kan man udlede, at der i begyndelsen af afsoningen var fokus på straf i form af pine og soning. Fangerne blev forsøgt påvirket religiøst, der var kun meget lidt adspredelse, arbejdet skulle være simpelt, og det fysiske rum var stærkt begrænset. Der var på denne måde ikke meget til at aflede tankerne fra omgivelserne og straffen. Der var en stærk kontrol og disciplin udført af betjentene, der var til stede i arbejdsstuen, og som skulle tillade, hvis fangen forlod sin plads. Fangen måtte ikke forlade afdelingen uden udtrykkelig tilladelse fra inspektøren, og gårdtur foregik på række. Her var ikke fokus på rehabilitering. En vis vurdering af fangerne foregik, idet der blev uddelt karakterer, men tilsyneladende ikke en udpræget indsamling af information med efterfølgende registrering.

Som fangen steg op gennem klasserne, øgedes friheden og retten til selvbestemmelse og adspredelse. En vis "luksus" i form af indkøb af bedre kost og nydelsesmidler blev tilladt. Kontrollen gennem overvågning via betjente svækkedes, men fanger blev sat til at vogte medfanger. Langsomt skete der gennem oprykningen et skifte fra straffende mod rehabiliterende tiltag, og på overgangsstadiet kunne fangerne slippe fangeklæderne og beskæftige sig med det, som de sigtede mod at beskæftige sig med efter løsladelsen. Arbejdstiden forkortedes, det fysiske rum blev udvidet, da arbejde kunne foregå uden for de aflåste arbejdsstuer, og kirkegangen var ikke længere tvungen. Overvågningen og registreringen af fangens opførsel blev mere detaljeret, idet bestyrelsen skulle holde øje med, hvordan fangen benyttede den større frihed. Fangen skulle diskuteres på forsamlinger af anstaltens funktionærer, og fremkomne bemærkninger skulle nedskrives. Fangen havde nu chancen for at demonstrere, at straffen havde haft en effekt, og at han eller hun var i stand til at udøve selvdisciplin. Nu handlede det ikke længere om oprykning internt i fængslet, men om klargøring af fangen til betinget benådning: tilværelsen i frihed. Om anvendelsen af begunstigelser under fuldbyrdelsen skrev Bruun:

»Begunstigelser maae der til for at opmuntre den Kæmpende. At gjøre det Gode for det Godes Skyld er en abstrakt Fordring, der mindst passer her, hvor man søger at vinde Folk for det Gode. Men ligesom man bør være sparsom og maadeholden med Begunstigelser, saaledes maa man ikke lade Fangen for hurtig gjennemgaae de forskjellige Grader. Han

vilde ellers ikke lære den Udholdenhed og Taalmodighed, som han har saa haardt Brug for, naar han atter skal træde ud i Livet.

En saadan moralsk Opdragelse, som frembringer Liv og Virksomhed, som udvikler Fangens Karakter, som lærer ham at kjende sig selv og sine Svagheder, som vækker og befæster Tilliden til sig selv og sin egen Kraft, den kan ikke udføres, hvor Frihedsberøvelsen, Tvangen og Tugten er den første Dag i Straffen som den sidste, den kan ikke opnaaes, hvor Fangen bestandig maa forholde sig passiv, der er en Umulighed under den afskylige Ensformighed, som finder Sted i vore Fængsler og frembringe Slaphed, Sløvhed og Usselhed. Og hvor burde den herske mere end netop i et Fængsel, hvis Befolkning for største Delen bestaaer af Personer, der ingenlunde have nogen stærk hang til det Onde, men der enten ere træge og feige eller nydelsessyge eller lade og dovne eller letsindige, eller kort sagt der mangle moralsk Kraft?«[210]

Bruun tilføjede i en note, at:

»Begunstigelser og smaa Belønninger tilstaaes i alle Fængsler (…), men i det absolutte Cellefængsel, hvor en Progression ikke er indført, hvor Fangen ingen Kamp har at kæmpe, der erhverver og fortjener Fangen dem ikke, han faaer dem, fordi han i længere Tid ikke har gjort noget Ondt, hvortil han ikke var fristet, han faaer dem for lettere at være istand til at bære Straffen.«[211]

Når progression er hjemlet, får fangen begunstigelser som belønning for at modstå stadig større fristelser og vælge den rette vej. For så vidt i hvert fald angik tugthusfanger anså Bruun dem ikke for at have *"stærk hang til det Onde"*, men de manglede derimod moralsk kraft, som kunne opøves. For de forbedringshusdømte, hvor progression ikke var indført, var begunstigelser ifølge Bruun det indslag, der kunne gøre straffen udholdelig.

Med straffens tilpasning efter individets forhold, blev det nødvendigt at udfinde og karakterisere disse forhold. Oplysninger og vurderinger af fangerne skulle herefter indsamles og diskuteres. 1873-Anordningen om det progressive system anførte i § 18:

»Under Forsæde af Inspektøren skal der ugentlig afholdes en Forsamling, bestaaende foruden af ham af Præsten, Lægen, Assistenten, Læreren (Inspektricen og Lærerinden for de kvindelige Straffefangers Vedkommende), Bogholderen, Forvalteren og Overbetjenten, (Overopsynskonen). Forhandlingerne, der føres til Protokol, skulle tjene til at fremme kjendskabet til hver enkelt Fange lige fra hans Indtrædelse i Strafanstalten til hans Løsladelse, hvorfor ethvert af Forsamlingens Medlemmer er pligtigt til at yde, hvad der kan bidrage hertil. Skulde Nogen have Oplysninger at meddele af særlig Vigtighed, er det en Selvfølge, at han strax melder det til Inspektøren. Karakteren for Fliden ved Arbeidet og i Skolen bestemmes henholdsvis af Bogholderen efter Samraad med de vedkommende

[210] Bruun 1867, s. 92-93.
[211] Bruun 1867, s. 92.

Mestre og af Præsten efter Samraad med Læreren (Lærerinden). Karakteren for Fangens Opførsel i det hele taget gives af Inspektøren efter Samraad med alle Forsamlingens Medlemmer. I Tilfælde af Stemmelighed gjør Inspektørens Stemme Udslaget. Ethvert Medlem kan fordre sin afvigende Mening tilført Protokollen, der bliver at forelægge den, der paa Ministeriets Vegne efterser Strafanstalten.

Inspektøren er pligtig til at føre en Protokol, hvori enhver Fange har sit Folium, og hvori han indfører Alt, hvad der vedkommer Fangen, saa at man deraf altid kan faa et fuldstændigt Billede af Fangens hele Liv i Strafanstalten.«

Afgørelser blev således afgjort ved afstemning efter forhandling. Om de efterhånden mange funktionærers forskellige funktion og pligt til medvirken ved bedømmelsen af fangen anførte Bruun:

»Tidligere vare alle disse Funktionærer, forsaavidt man ikke troede ganske at kunne undvære dem, som t. Ex. Præst og Lærere, forenede i en Person, i Direktøren, som man stillede den Fordring til, at han skulde være en drabelig, respektindgydende Person, der ved sit tordnende Quos ego! kunde bringe Fangerne til at skjælve. Hans Opgave var den at faae alle Fangerne under samme militære Disciplin, derimod var han ligegyldig for den enkelte Fange, der kun blev trukket frem for at faae sine Tamp, naar han ikke holdt Skridt med de andre. Stokhuset er nu nedlagt, og Personlighedens Ret skal gjøres gjældende. Men kan den det i Fængslerne, som Straffen nu fuldbyrdes? Vanskelig! Det er netop det progressive Systems store Fortrin at det sigter herpaa og aabner Veien herfor.

Ved at stille bestemte Fordringer til den enkelte Fanges Behandling tvinges ogsaa Bestyrelsen til at rette sin Opmærksomhed paa hver Enkelt. En paalidelig og alsidig Undersøgelse af Fangens hele Forhold udkræves ikke alene hver Gang, han staaer for Tur til at oprykke i en høiere Klasse; men ogsaa under Opholdet paa hvert Trin af Straffen bliver det nødvendigt at følge ham. Det er ikke nok, at man forhører hos den paagjældende Betjent, om Fangen viser Lydighed og Disciplin. Der er meget Andet, der kommer i Betragtning, det er hans Flid ved Arbeidet og Undervisningen, det er hans Orden, hans Sædelighed, kort sagt det er hele hans Væren og Fremgang, der skal tages hensyn til. De forskellige Funktionærer ved Fængslet: Præsten, Lægen, Læreren, Bogholderen, der leder Arbeidsvirksomheden, Forvalteren, der har Tilsyn med Økonomien, Beklædningen og Inventariet, Overbetjenten, der paaseer Disciplinen, alle aflægge de hver for sig Vidnesbyrd for Direktøren, der først derved sættes i stand til at danne sig en begrundet Mening om Fangens hele Personlighed. Det er derfor nødvendigt ugentlig at afholde Forsamlinger af de nævnte Funktionærer under Direktørens Forsæde. I disse Forsamlinger, hvor der bliver at føre en Forhandlingsprotokol, gjøres den enkelte Fange til Gjenstand for en omhyggelig Undersøgelse saaledes som dette finder Sted i Vridsløse og vidtløftig er beskrevet i Beretningens fra Fængselskontoret Pag. 47.«[212]

Den drabelige inspektør skulle søge at afskrække, og der var her tale om disciplinering af gruppen. Dette var ikke tilstrækkeligt med det nye syn på straffens formål, her måtte der tages hensyn til hele fangens *"Væren og*

[212] Bruun 1867, s. 132-134.

Fremgang" dvs. til personens individuelle karakteristika. Ifølge Bruun skyldtes dette, at personlighedens ret skulle gøres gældende, hvilket det progressive system kunne bane vejen for. Med progressionen forventedes som nævnt en forbedring, og at fangen viste sig i stand til at administrere stadig større frihed. Personalets fokus skulle flyttes fra observationer, der kun kunne fortælle om en umiddelbar disciplinering i form af tilpasning af adfærd til fængslets regler, til observationer, der skulle gøre fængselsdirektøren i stand til at danne sig en begrundet mening om fangens hele personlighed. Den ihærdige indsats, som Bruun lagde for dagen, er et eksempel på en fængselsmæssig bestræbelse, der kan tolkes som enten et forsøg på at opløfte de indsatte og humanisere forholdene i fængslet eller som et system præget af kontrol, disciplinering og overvågning.[213] Personlighedens ret skulle gøres gældende, men fangen skulle gennemgå en forbedring, der kan anskues som disciplinering forstået som en højere grad af tilpasning af individet til de herskende normer i samfundet.[214]

Med det progressive system blev betinget benådning indført. Betinget benådning er forløberen for prøveløsladelse og blev meddelt af Justitsministeriet efter indstilling fra bestyrelsen af den konkrete afsoningsanstalt. § 16 opregnede tre grundlæggende betingelser:

- Fangen skulle have opholdt sig på overgangsstadiet efter reglerne i § 15;
- Bestyrelsen skulle i det hele taget nære: *"Haab om, at den Paagjældende, efter hans hele Forhold at dømme, fremtidig vil føre et ustraffeligt Levnet"*;
- der skulle være sikret fangen et *"redeligt Livserhverv eller en stilling i Samfundet"*.

De to sidste betingelser svarer ganske godt til de aktuelle betingelser om utilrådelighedsvurdering og sikring af underhold, se nedenfor kapitel 4, afsnit 4.

Den betingede benådning var altså den sidste i en række af begunstigelser, der tilflød den fange, der havde udvist en opførsel, der blev tolket som tegn på en forbedring. I § 17 var selve den betingede benådning beskrevet. Når den betingede benådning fandt sted, skulle fangen afgives til politimesteren på det sted, hvor der var sikret ham arbejde. Der skulle herefter gives politimesteren en skriftlig meddelelse om: *"de Klædningsstykker og øvrige Effekter, han ved Løsladelsen er i Besiddelse af, samt om hans Personalia, hans Signalement og om, hvorledes hans Forhold og Sundhedstilstand i Strafanstalten har været."* Den indsatte skulle foreholdes de betingelser, der gjaldt for benådningen og udstedes et fripas, der angav disse betingelser. Betingelserne var, at den benådede skulle føre et arbejdsomt, redeligt og ædrueligt liv, at han skulle følge de pålæg, politimesteren måtte give, og at

[213] Se kap. 2, afsnit 1.3., om de to modstillede analyser opstillet af Scharff Smith.
[214] Foucault 2008.

han i modsat fald kunne genindsættes uden dom. Den fuldstændige frihed indfandt sig først ved udløbet af den endelige straffetid.

Det var Bruuns tanke, at det progressive system ville komme til at omfatte ca. 60 fanger om året. Kampmann skrev, at antallet i nyere tid (skrevet i 1933) kun var ca. halvdelen.[215] På trods af den lidt mindre praktiske betydning, blev tankerne om progression ved at spille en rolle, og progression blev fortsat opfattet som det bærende system i 1933[216] og var forudsat i 1947-anordningen om fuldbyrdelse og udgik først med 1962-anordningen, mere herom nedenfor. På grund af mindsteopholdstiden på de forskellige klassetrin, kunne fanger med de korteste domme ikke opnå betinget benådning. De første 20 år skete betinget benådning af 10 kvinder og 48 mænd.[217] I 1913 åbnede Statsfængslet Nyborg, og her fik man øgede prøveløsladelsesmuligheder, og den første forsorgsmedarbejder blev ansat i 1918.[218]

3. Individualisering og behandling

Om den bevægelse, der var sket fra tidligere tiders strafferetsopfattelse, til omkring år 1900 skrev direktør for fængselsvæsenet Thorkil Fussing i 1921:

»Medens den ældre Strafferetsopfattelse væsentligst tog sit Udgangspunkt i *Forbrydelsen*, ser Nutidens Opfattelse mere paa *Forbryderen*. Den ældre Opfattelse kendte som Reaktionsmiddel overfor Forbrydelsen kun Straf, og til Forskellen mellem Forbrydelserne svarede Forskellen mellem Straffene (…) Nutidens Anskuelse kommer ud fra sin Opfattelse af Forbrydernes Forskellighed til, 1) at kun nogle af disse tiltrænger Straf, medens andre trænger til andre, indbyrdes forskellige Behandlingsmaader, og 2) at Friheds-straffen bør differentieres under Hensyn til de forskellige Forbryderkategoriers *psykiske Ejendommeligheder*, saaledes at der ved Siden af den almindelige Straffebehandling for de voksne og normale Forbrydere indføres særlig Straffebehandling overfor de Unge og overfor visse aandelig defekte Personer.«[219]

Straf blev ifølge Fussing fortsat set som en art behandling, som dog ikke virkede på alle lovovertrædere, hvorfor andre behandlingstyper måtte tages i brug. Omkring år 1900 skete dertil et andet markant skifte, da rollen som *"opdragelsens væsentligste aktør"* overgik fra præsten til læger, psykiatere og senere psykologer.[220] Kirkegang blev generelt frivillig i 1924,[221] og det

[215] Kampmann 1933, s. 118.
[216] Kampmann 1933, s. 118.
[217] Greve 2002a, s. 70.
[218] Greve 2002a, s. 70.
[219] Fussing 1921, s. 8.
[220] Scharff Smith 2005, s. 175.
[221] Kampmann 1933, s. 122.

var altså ikke længere religiøs påvirkning, der skulle lede fangen til anger og selvdisciplin. Med psykiatriens opblomstring kom individualisering og diagnosticering i højsædet.[222] I 1870'ernes USA var man begyndt at eksperimentere med tidsubestemte straffe, hvor det bagvedliggende princip var, at løsladelse først skulle ske, når forbedringen var indtruffet, dvs. efter en individuel vurdering.[223] I Danmark førte dette princip til, at der med den nye straffelov, der kom i 1930, blev indført særforanstaltninger over for til eksempel sindssyge, åndsvage og alkoholikere, hvor straf ikke antoges at have en effekt. Som argument mod at anvende tidsubestemthed over for personer, der ikke på grund af psykiske ejendommeligheder måtte underkastes lægelig behandling eller inkapaciteres, anførtes i 3. udkast til 1930-straffeloven:

»Men dernæst vil det i al Almindelighed være umuligt, selv med det nøjeste Kendskab til Forbryderen under Strafudstaaelsen, med blot tilnærmelsesvis Rigtighed at fiksere det tidspunkt, da han gennem straffen kan anses "helbredet" eller "opdraget" i den Forstand, at der nu vil kunne regnes med fremtidig "normal" Lovlydighed hos ham.«[224]

I 1923 fandt man det altså ikke sandsynligt, at man med tilstrækkelig sikkerhed på baggrund af de fængselsmæssige bestræbelser kunne afgøre, hvornår en indsat var normaliseret, således at afsoningens varighed kunne være afhængig af de normaliseringens resultater. Udvalget gjorde sig herefter overvejelser om forskellen mellem tidsubestemte straffe og en skønsmæssig adgang til at bevilge prøveløsladelse efter udståelse af to-tredjedele, dog mindst 9 måneder, af straffen:

»En Hovedbetragtning er her ganske vist Ønsket om at lade de under Straffuldbyrdelsen indvundne Erfaringer faa Indflydelse paa Straffens Varighed, men ved Siden heraf gør den Betragtning sig selvstændigt gældende, at Løsladelse paa Prøve træder til som en nyttig Afslutning paa Strafbehandlingen ved at skabe en Overgangstilstand mellem denne og den fulde Frihed. Løsladelse paa Prøve er derfor tænkt som en normal Afkortning af Straffen, der kun bør udeblive, naar Fangens Forhold gør den utilraadelig, og det heri liggende Usikkerhedsmoment kan derfor ikke sammenstilles med Uvisheden ved den ubestemte Dom.«[225]

Argumenterne for ikke at sidestille usikkerheden i forbindelse med skønsmæssig prøveløsladelse med usikkerheden ved ubestemt dom var således i 1930, at prøveløsladelse generelt blev opfattet som en nyttig overgang til frihed, og at prøveløsladelsen skulle være en normal afkortning. Fra det forinden havde været ganske få, der i praksis via progression opnåede betinget

[222] Foucault 2008.
[223] Scharff Smith 2005, s. 173f.
[224] UIII 1923, spalte 105.
[225] UIII 1923, spalte 110.

løsladelse, blev denne mulighed med 1930-loven udbredt til at være den normale eller ordinære afslutning på frihedsberøvelsen omfattende størstedelen af de indsatte.

Det stærke ønske om rehabilitering af indsatte fremgik også af den foreløbige betænkning om fuldbyrdelse af fængselsstraf fra 1946:

»Udvalget er enigt om at anse det som et *Hovedformaal* for Straffuldbyrdelsen, at denne skal bidrage til at fremme Muligheden for Fangernes Tilpasning i Samfundet efter Løsladelsen. Det maa antages, at det med Frihedsstraffen forbundne generalpræventive Formaal 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 forbudne Indgreb sigtende til at understrege Straffens Karakter af en Lidelse udover selve Frihedsberøvelsen. Det gælder om i videst muligt Omfang at nærme Vilkaarene under Frihedsberøvelsen til Livet under de Forhold, som Fangen skal søge at mestre, naar han er paa fri Fod, og man bør derfor i saa vid Udstrækning som muligt søge at undgaa nedbrydende Virkninger i legemlig eller sjælelig Henseende for Fangen under Strafafsoningen.«[226]

Med fokus på rehabilitering fulgte opmærksomheden på, at frihedsstraf må gennemføres så skånsomt som omstændighederne tillader, idet afskrækkelsen i betænkningen fra 1946 ansås for varetaget gennem selve frihedsberøvelsen.[227] I citatet udtrykkes endvidere, at forholdene under frihedsberøvelsen bør ligne forholdene i samfundet uden for fængslerne mest muligt,[228] og der er fokus på de sociale konsekvenser forbundet med frihedsberøvelsen. Om det progressive system blev i 1946-betænkningen anført:

»Det *progressive System*, hvorpaa den gældende Anordning og det dertil knyttede Klassereglemet bygger, indeholder utvivlsomt gavnlige Momenter, idet det for Fangerne virker afbrydende paa Strafafsoningen og kan fremme deres Initiativ til at vise god Opførsel i Fængslet. Der er imidlertid en Fare for, at et saadant System stivner i Formalisme, som bevirker, at det progressive Systems Formaal ikke opnaas for den enkelte Fange, og da Systemet med forskellige Klasser og Underklasser hidtil har bygget paa en Forskel i Regler, som efter Udvalgets Opfattelse bør være fælles for alle Fanger eller kunne bringes til Anvendelse overfor alle Fanger, maa det progressive System i dets nuværende Form bortfalde.«[229]

[226] Foreløbig Betænkning om Fuldbyrdelse af Fængselsstraf m.v. 1946, s. 8.
[227] At der ikke må pålægges indsatte andre begrænsninger, end hvad følger af lov eller selve straffen er i dag fastslået i sfbl § 4.
[228] Dette er i dag udtrykt ved Kriminalforsorgens normaliseringsprincip, Principprogrammet s. 10.
[229] Foreløbig Betænkning om Fuldbyrdelse af Fængselsstraf m.v. 1946, s. 9.

Ordningen skulle nu bygge på overførsler fra et fængsel til et fængsel med friere forhold. Udvalget fandt det givet, at udviklingen ville gå i retning af mindre anstalter med højere differentieringsmuligheder, og det første stadie skulle alene vare 1-2 måneder med henblik på at få vurderet fangens egenskaber til brug for valg af placering og behandlingsform.[230]

I 1947-anordningen om fuldbyrdelse af fængselsstraf var fastsat, at der kunne ydes belønning for særlig flid eller betroet arbejde, jf. § 19. Reglerne i anordningen var generelt meget detaljerede og indgribende i de indsattes dagligdag, med regler for hvad fx arbejdspengene kunne bruges til (§ 20), og de indsatte måtte generelt ikke være i besiddelse af *"nogetsomhelst"* ud over det reglementerede, medmindre de havde fået særlig tilladelse (§ 17). Begunstigelser blev anvendt, og der var stadig tale om et progressivt system, hvor fangen begyndte på modtagelsesstadiet med de mest restriktive krav, avancerede til det almindelige stadie og endte på slutstadiet et antal måneder før prøveløsladelse eller endt løsladelse, jf. anordningens § 33. Af § 34 fremgik, at afsoningsforholdene i vidt omfang skulle fastsættes ud fra det synspunkt, at *"Opholdet skal have en opdragende Karakter, og som en Opmuntring til Flid og god Opførsel."*

Forholdene på de enkelte stadier var beskrevet i det Reglement for Fanger i Statsfængsel, der var udstedt i medfør af 1947-anordningen. Det fungerede igen progressivt med flere rettigheder, jo højere man steg, og på hvert stadie var det endvidere op til anstaltens leder at tildele nærmere beskrevne begunstigelser. Man søgte på denne måde at regulere fangens opførsel ved hjælp af egne genstande på modtagelsesstadiet, tilladelse til deltagelse i musikøvelser på det almindelige stadie og udstyr til opholdsrummet i form af bordtæpper, gardiner og lignende på slutstadiet, hvor en tilvænning til livet uden for skulle ske for alvor. Som disciplinærstraf kunne anvendes udelukkelse fra begunstigelser. Her var antallet af stadier altså indskrænket, og systemet var allerede noget forenklet i forhold til tidligere.

I 1947-anordningen var i § 8 foreskrevet funktionærmøder til afholdelse mindst én gang månedligt under forsæde af inspektøren med deltagelse af vicefængselsinspektør, fængselsfuldmægtig, fængslets præster og lærere, forsorgssekretærer, fængselsforvalter, fængselsbogholder og, når det skønnedes af betydning, andre Funktionærer. På møderne skulle som tidligere alle fangens forhold drøftes. Om optegnelser over fangernes forhold var anført i § 9:

»Anstaltens Leder drager Omsorg for, at der foretages Optegnelser over alt, hvad der vedrører Fangerne, saaledes at man stedse har et fuldstændigt Billede af de enkelte Fangers Forhold saavel inden Indsættelsen i Anstalten som under Opholdet i denne, alt i

[230] Foreløbig Betænkning om Fuldbyrdelse af Fængselsstraf m.v., S. 9.

Overensstemmelse med nærmere herom af Direktøren for Fængselsvæsenet fastsatte Regler.«

I 1962 kom den en ny anordning om fuldbyrdelse af fængselsstraf i statsfængsel, og her var det angivet i § 2, at fængslerne skulle indrettes, så der var mulighed for en hensigtsmæssig fordeling og behandling af de domfældte. Beskrivelsen af funktionærmøderne var nu blevet mere detaljeret og var placeret i anordningens § 8. I møderne deltog vicefængselsinspektør, præst, lærer, forsorgsmedarbejdere, psykolog, fængselsforvalter, fængselsbogholder og overvagtmester, når de fandtes i anstalten. Om temaet for møderne var anført:

»På møderne drøftes de enkelte indsattes forhold, herunder deres anbringelse, behandling og udvikling i anstalten, deres beskæftigelse herunder fritidsbeskæftigelse, disciplinære forhold, undervisning og forsorgsforanstaltninger. Endvidere drøftes spørgsmål om de indsattes overførelse til almindelig afdeling og om deres overførelse til anden anstalt, om løsladelse på prøve eller benådning og om de foranstaltninger, der bør træffes i anledning af forestående løsladelser, samt ethvert spørgsmål vedrørende de indsattes behandling og forhold, som af nogen tilstedeværende ønskes gjort til genstand for drøftelse.«

Også udredningsarbejdet var nu nærmere beskrevet i fuldbyrdelsesanordningen:

»Hver enkelt indsats forhold kommer til drøftelse, første gang når der efter indsættelsen i anstalten er tilvejebragt klarhed over den indsattes evner, muligheder og behov for behandling, dog senest 2 måneder efter indsættelsen, og derefter i den resterende del af det første år mindst hver tredje måned, og senere mindst hver sjette måned. Ved første drøftelse af en indsat på mødet skal der foreligge en bl.a. på grundlag af de i nærværende anordnings § 12, stk. 3, omhandlede oplysninger omhyggeligt udarbejdet redegørelse om den indsattes tidligere liv, miljø og de omstændigheder, der formodes at være årsagerne til hans kriminalitet.«

Anordningens § 9 indeholdt fortsat reglen om optegnelser over alt, der vedrørte fangen. I § 12, stk. 3, fastsat, at der under opholdet i modtagelsesafdelingen skulle tilvejebringes de erklæringer, der var nødvendige for at bedømme indsattes egenskaber med henblik på behandling, beskæftigelse og anbringelse under opholdet. Det kunne være fra fx skole, militær eller socialkontor. I sidste stk. i § 12 var Justitsministeriet tildelt bemyndigelse til at tildele begunstigelser. De indsatte måtte fortsat ikke være i besiddelse af noget, der ikke fremgik af reglementerne, og lempelser og begunstigelser skulle være hjemlet i anordningen eller regler fastsat af Justitsministeriet, jf. 1962-anordningens § 15. Arbejdspengenes størrelse fastsat ud fra den udviste flid, jf. § 18. Andre begunstigelser var endvidere stadig forudsat, jf. § 31

om disciplinærstraf, hvoraf en af dem angår udelukkelse fra begunstigelser, men det deciderede progressive *system* blev praktisk taget afskaffet.[231]

4. Socialforsorg og rettighedstænkning

Af 1962-anordningen fremgik eksplicit, at der i redegørelsen om indsatte skal inddrages oplysninger om dennes tidligere liv, miljø og de omstændigheder, der formodes at være årsagerne til hans kriminalitet. I 1960'erne blomstrede velfærdsstaten og synet på de fattige og udstødte forandrede sig, og dermed forandredes også det sociale behandlingsarbejde.[232] I forbindelse med straffuldbyrdelse kom det til udtryk med nedsættelse af en kommission i 1973, der havde følgende kommissorium:

»Udvalget har til opgave at overveje udbygningen af forsorgsarbejdet for kriminalforsorgens klientel. Der sigtes navnlig til spørgsmålet om:

1. Forsorgsarbejdets indhold og gennemførelse, herunder dets placering i kriminalforsorgens øvrige behandlingsarbejde;
2. Integration mellem de forskellige grene af forsorgsarbejdet inden for kriminalforsorgen og forsorgsarbejdets relation til det almindelige sociale sikrings- og tryghedssystem;
3. Indhold og anvendelse af tilsyn og vilkår i øvrigt;
4. Behandling af særlige grupper af klienter, f. eks. alkoholister og stofmisbrugere;
5. Tilvejebringelse af personale- og institutionsmæssige ressourcer.«[233]

Dette førte til en betænkning afgivet i 1975 med titlen *"Kriminalforsorg – socialforsorg"*. På tidspunktet var der i alt tilknyttet 82 forsorgsmedarbejdere til Kriminalforsorgens 12 anstalter og Københavns fængsler.[234] Udvalget formulerede forsorgsarbejdets formål på følgende måde:

»Formålet med forsorgsarbejdet må være at modvirke tilbagefald i kriminalitet ved i størst muligt omfang at styrke klientens selvtillid og selvdisciplin og styrke hans evne til at vurdere sig selv i sociale og samfundsmæssige sammenhænge og udmønte denne erfaring i praksis.«[235]

Forsorgsarbejdet påhvilede forsorgsmedarbejderen, men arbejdet skulle udføres i nært samarbejde med andre personalegrupper, særligt afdelingspersonalet og personalet på værkstederne, som havde særlige betingelser for at

[231] Greve 2002a, s. 74.
[232] Villadsen 2006, s. 35.
[233] Bet. 752/1975 Kriminalforsorg – socialforsorg.
[234] Bet. 752/1975, bind III, s. 14.
[235] Bet. 752/1975, bind III, s. 15.

lære indsatte at kende gennem udstrakt omgang i dagtimerne.[236] Forsorgsmedarbejderens opgave blev beskrevet således:

»Forsorgsmedarbejderne i anstalterne har til opgave at yde den indsatte bistand til afhjælpning af de sociale følger af frihedsberøvelsen og at søge at forbedre den indsattes muligheder for efter fuldbyrdelsen af frihedsstraffen at klare sig inden for legale rammer.«[237]

Udgangspunktet var, at den indsatte havde ansvaret for egen tilværelse, og at den sociale bistand var et tilbud, som forsorgsmedarbejderen skulle forsøge at modtage ved at *"bibringe den indsatte forståelse for den særlige situation"*, og derved motivere indsatte til at tage imod tilbuddet. Motivationsarbejdet skulle ligeledes udføres i samarbejde med de øvrige personalegrupper.[238] Udvalget ønskede en effektivisering af indsattes ved at professionalisere arbejdet ved ansættelse af flere uddannede socialrådgivere.[239]

Udvalget foreslog, at forsorgsarbejdet herefter skulle ske efter 4 principper:[240]

- Tidligtprincippet: forsorgsarbejdet skal påbegyndes så tidligt som muligt, gerne fra tidspunktet for sigtelsen, og dette gælder uanset om sigtede er på fri fod eller varetægtsfængslet. Ved således at forrykke tyngdepunktet fra den afsluttende fase til den indledende fase, var antagelsen, at spørgsmålet om foreneligheden af tvang og behandling ville træde i baggrunden.
- Nærhedsprincippet: det var en almindeligt gældende antagelse i Kriminalforsorgen, at det var uhyre vigtigt, at kontaktmuligheden mellem hjem og indsat, mellem klient og kriminalforsorgsafdeling og klient og det almindelige sociale system blev bibeholdt og udbygget, og for så vidt angik selve afsoningen fandt udvalget, at disse hensyn bedst kunne tilgodeses ved så vidt muligt at placere indsatte i nærheden af deres normale bopæl.
- Kontinuitetsprincippet: kontraktbrud indebærer spild af ressourcer, men kontinuitetsprincippet bygger også på en konstatering af, at udvikling tager tid, og at for mange afbrydelser af udviklingsforløb fremkalder nærliggende fare for, at man trættes over for tanken om nye startforsøg. Nærhedsprincippet er medvirkende til at sikre kontinuitet, hvorfor der for dømte med op til 6 måneder i dom foreslås forsorgsarbejde foretaget af den afdeling, der ved løsladelsen skal modtage den dømte. For indsatte med længere domme skal samarbejde med den relevante afdelingen også være centralt, særligt under sidste del af afsoningen.

[236] Bet. 752/1975, bind III, s. 14.
[237] Bet. 752/1975, bind III, s. 14.
[238] Bet. 752/1975, bind III, s. 14.
[239] Bet. 752/1975, bind III, s. 15.
[240] Bet. 752/1975, bind III, s. 15-21.

– Koordineringsprincippet: formålet er at opnå det tættest mulige samarbejde mellem klienten, sagsbehandleren i Kriminalforsorgen og sagsbehandlerne i det almindelige sociale system.

Lise Koch skrev i 1982, at det principielle synspunkt på det tidspunkt var, at indsattes *situation* skulle forbedres. Senere blev også fængselsbetjentene inddraget i sagsbehandlingen.[241]

I 1960'erne var man også i stigende grad blevet klar over, at fangebehandlingen ikke som forventet medførte lavere recidiv,[242] og i 1973 blev de tidsubestemte retsfølger i stor udstrækning afskaffet.[243] Der var ifølge Waaben flere årsager til dette:

– belastningen ved ikke at vide, hvornår man igen var fri
– en formodning om, at de særlige retsfølger uden tilstrækkelig grund førte til længere opholdstider end almindelige straf, dvs. at principper om lighed og proportionalitet blev brudt
– i praksis havde der udviklet sig standardiserede opholdstider, så den oprindelige begrundelse (individualitet) var svækket
– tvivl om særforanstaltningernes effektivitet ud over den ekstra tid, den indsatte var fjernet fra samfundet
– det almindelige anstaltssystem kunne nu i modsætning til omkring 1930 give variererede fuldbyrdelsesformer[244]

Waaben konkluderede, at afskaffelsen af særforanstaltninger ikke var et nederlag for behandlingstanken, men for tidsubestemtheden. Erfaringer fra ungdomsfængsel og arbejdshus om åbne anstalter, friluftsarbejde, faglig oplæring og udgang har betydet meget for den senere udvikling og det system, vi har i dag.[245]

I begyndelsen af 70'erne blev de indsattes retlige position styrket, og normaliseringsbegrebet vandt frem. Dette i den betydning, som blev udtrykt i 1973-bekendtgørelsens § 19, hvorefter de indsatte fik adgang til at udøve deres almindelige borgerlige rettigheder i det omfang, frihedsberøvelsen ikke i sig selv afskar dem derfra.[246] Kimen til dette var ganske vist lagt med 1946-betænkningen, men vægten havde i praksis ligget på, at fangerne ifølge 1947-anordningens § 10 skulle behandles med *"fasthed og alvor"*.[247]

[241] Se om AUF-strukturen i Beskæftigelsesrapporten 2002, s. 50ff.
[242] Engbo 2005, s. 20.
[243] Bortset fra foranstaltninger over for psykisk syge og forvaringsforanstaltningen, jf. den nugældende strl §§ 68, 69 og 70.
[244] Waaben 2001a, s. 8.
[245] Waaben 2001a, s. 8-9.
[246] Engbo 2005, s. 21.
[247] Se hertil Engbo 2005, s. 20.

Om afgørelsesråd fremgik af 1973-bekendtgørelsen:

»§ 26. Spørgsmålet om den indsattes beskæftigelse, om overførsel til fortsat strafudståelse i anden institution, om benådning eller løsladelse på prøve og andre væsentlige spørgsmål vedrørende den indsatte skal i almindelighed behandles af et råd, bestående af funktionærer ved institutionen.

Stk. 2. Rådet består fortrinsvis af funktionærer, som har særligt kendskab til den indsatte, hvis forhold skal drøftes. I drøftelserne kan endvidere deltage lederne af de enkelte personalegrupper og læger, psykologer, præster m.fl. enten som faste mødedeltagere, eller således at de kan tilkaldes i det omfang, det skønnes af betydning.

Stk. 3. Institutionens leder bestemmer, om der ved institutionen skal være et eller flere sådanne råd, og hvilke funktionærer der skal være faste deltagere. Lederen fastsætter tillige de nærmere regler om arbejds- og sagsfordeling og om rådenes virksomhed.

Stk. 4. Rådet afgiver indstilling til institutionens leder. Indstillingen skal være udførligt begrundet og gengive eventuelle divergerende synspunkter.

Stk. 5. Institutionens leder træffer afgørelse eller afgiver indstilling til direktoratet på grundlag af indstillingerne fra rådet.

§ 27. Indsatte, hvis forhold behandles i rådet, har adgang til at komme til stede og redegøre for deres synspunkter.«

Indsatte fik nu adgang til at få foretræde for rådet i forbindelse med sagers behandling. Det er nyt, at indsatte på denne måde tages med på råd i forhold til de omtalte beslutninger.

5. Behandling, retsfølelse og retssikkerhed

Tidligere fængselsinspektør Ole Hansen beskrev i 2001 udviklingen i *den praktiske danske kriminalforsorg* således:

»Fra midten af 30'erne troede man, at kriminelle var syge. Man lavede forvaringsanstalter og behandlede med psykiatere og psykologer som hovedaktører.

Fra midten af 40'erne var de kriminelle dumme og skulle uddannes. Det gjaldt i særlig grad de unge, som blev sat i ungdomsfængsler – en tidsubestemt straf. Selv om ungdomsfængslerne ikke påvirkede recidivet i positiv retning, var de skam ikke uden virkning. Os, der arbejdede meget med indsatte i 70'erne og 80'erne, kunne meget tydeligt mærke forskel på, om de indsatte havde været i ungdomsfængsel eller ej. Tidligere ungdomsfængselsindsatte skrev og skriver det smukkeste fejlfrie nuancerede dansk, som man kan forestille sig.

Fra midten af 50'erne slog dele af den nye velfærdsstat igennem i fængslerne. Nu gjaldt det om at administrere de umyndiggjorte klienter – skrive deres selvangivelse.

Fra midten af 60'erne fokuserede man på de indsattes manglende evne til at begå sig socialt, at tale ordentligt med og til andre mennesker. Denne periode betød focus på fængselsbetjenten og dennes uddannelse. Denne periode har vi haft meget glæde af siden. Ligesom vi har haft og har meget glæde af de lærere og socialrådgivere, der blev ansat,

mens de var i focus, og som gudskelov ikke blev afskediget i stort omfang. Måske derfor står Danmark i dag med en kriminalforsorg, der personalemæssigt er forholdsvis veludviklet i forhold til andre lande. (…)

Det hele endte i midten af 70'erne med den rene masochisme. Kriminalforsorgens ledere og andre beskrev i kronikker og andre steder fængslerne som umulige steder. Over for de indsatte undskyldte vi, at de var sat i fængsel, og at vi var med til at holde dem der. (…)

Vendingen kom i begyndelsen af 80'erne. I 90'erne har vi også i Danmark været meget præget af Ole Ingstrups[248] arbejde i Canada.

Man begyndte at tro på, at det ikke var ligegyldigt, hvad man gjorde med de mennesker, man straffede. At straffens indhold betød noget, og at man burde prøve at ændre på recidivrisikoen ved at gøre sit arbejde bedre.

Hvorfor vendingen skete, er der ikke skrevet så meget om, måske fordi forskerne og teoretikerne for en gangs skyld var bagud i forhold til praktikerne.«[249]

Hansen peger på, at man i 80'erne begyndte at gøre sig positive erfaringer med samfundstjeneste og behandling af alkoholikere og narkomaner. Der skete en ansvarliggørelse af indsatte ved, at der blev indført selvforplejning.

I 1993 formulerede Kriminalforsorgen et princippprogram.[250] Princippprogrammet er ikke en retskilde, men forventes kendt af personalet, der introduceres hertil under uddannelse og kursusvirksomhed i kriminalforsorgsregi. Princippprogrammet gælder ikke blot ved sagsbehandling, men også ved faktisk forvaltningsvirksomhed, indretning af institutioner, personalets adfærd mv. På hjemmesiden er det angivet, at *"(h)ver enkelt enhed i Kriminalforsorgen skal løbende udmønte disse principper i deres virksomhed. I det daglige arbejde vil et enkelt af principperne typisk ikke kunne stå alene, men flere - eventuelt indbyrdes modstridende - principper må afvejes over for hinanden."* Straffuldbyrdelsesloven er implicit et udtryk for Folketinges tilslutning til hovedlinjerne i princippprogrammet.[251]

Kriminalforsorgen er en del af straffesystemet, og straffesystemets hovedformål er at begrænse kriminalitet. Det er altså et hovedformål, som Kriminalforsorgen har til fælles med politi, anklagemyndighed og domstole.[252] Det fremgår af Kriminalforsorgens hjemmeside,[253] at Kriminalforsorgens

[248] Tidligere chef for den canadiske kriminalforsorg, hvorfra kommer meget af inspirationen til genindførelse af behandlingsindsatser, særligt hvilende på kognitive adfærdsprogrammer.
[249] Hansen 2001, s. 91f.
[250] Udgivet i 1998 i pamfletform og kan downloades på Kriminalforsorgens hjemmeside: www.kriminalforsorgen.dk
[251] Vestergaard 2012, s. 34, og Greve 2001a, s. 4.
[252] Bet. 1181/1989, s. 48, og Kriminalforsorgens Princippprogram, Kriminalforsorgen 1998, s. 4 og 9.
[253] Pr. 12. marts 2015: http://www.Kriminalforsorgen.dk/Kriminalforsorgens-rolle-og-opgaver-241.aspx

rolle er at sikre, at domstolenes domme bliver fuldbyrdet i overensstemmelse med de regler, der findes for straffuldbyrdelse. Dette skal ske med den nødvendige kontrol og sikkerhed men samtidig med den nødvendige respekt for indsattes borger- og menneskerettigheder. Endvidere, at det er et vigtigt mål at støtte de dømte og give tilbud om uddannelse og personlig udvikling, så de senere kan leve et liv uden kriminalitet. I afhandlingen er der fokus på frihedsberøvelse i form af indsættelse i fængsel, dvs. ikke til eksempel afsoning i fodlænke eller hospitalsanbringelse.

Ifølge Kriminalforsorgens Princippprogram fra 1993[254] ligger der i udtrykket *"begrænse"*, at formålet er at bringe kriminalitetsniveauet ned på et acceptabelt niveau, og at det i sidste instans er op til politikerne at vurdere, hvad der anses for et acceptabelt niveau. Princippprogrammet indeholder en beskrivelse af Kriminalforsorgens formål, hovedopgave og krav til, hvordan hovedopgaven løses. Heri er formuleret principper for arbejdet og nogle anvisninger til, hvordan disse principper udmøntes.

Hovedformål	**Hovedopgave (to sidestillede led)[255]**
BEGRÆNSE KRIMINALITET Dvs. nedbringe kriminalitetsniveauet til et acceptabelt niveau. Hvad der er acceptabelt er et politisk spørgsmål.	KONTROL OG SIKKERHED Dvs. udøve den kontrol, der er nødvendig for at fuldbyrde straffen. STØTTE OG MOTIVATION Dvs. støtte og motivere den dømte til gennem personlig, social, arbejds- og uddannelsesmæssig udvikling at leve en kriminalitetsfri tilværelse.
Når hoved*formålet* skal opfyldes, skal Kriminalforsorgen og alle dens medarbejdere tage hensyn til 4 krav fra samfundets side: – Menneskeværd – Ukrænkelighed – Retshåndhævelse – Retsfølelse	Kravene under hovedformålet sætter rammerne for, hvordan Kriminalforsorgen skal løse sin hoved*opgave* og dermed opfylde hovedformålet. Deraf er udledt nogle principper: – Normalisering – Åbenhed – Ansvarlighed – Sikkerhed – Mindst mulig indgriben – Optimal ressourceanvendelse

[254] Udgivet af Kriminalforsorgen i 1998.

[255] I forarbejderne kaldet *"Kriminalforsorgens sikkerhedsmæssige virksomhed"* og *"Kriminalforsorgens behandlingsmæssige virksomhed"*. Se bet. 1181/1989, s. 48ff.

Ved det moderne fængsels fødsel – som stadig i dag – forventedes en vis mærkbarhed i straffen. Det fremføres i dag af og til med forargelse, at fængselsopholdene i Danmark minder om ferie- eller højskoleophold. At dette er stødende for befolkningens retsfølelse. Om dette tema, der også figurerede i midten af det 19. århundrede, skrev Foucault:

»Straffen er uden tvivl ikke længere centreret om pinestraffen som lidelsesteknik, den har nu som hovedgenstand tabet af et gode eller en rettighed. Men en straf som tvangsarbejde eller endda fængsel – ren frihedsberøvelse – har aldrig fungeret uden et vist supplement til straffen, som vedrører selve kroppen: madrationering, seksuel afholdenhed, tæv, kachot. Utilsigtede, men uundgåelige, konsekvenser af indespærringen? Faktisk har fængslet i sine mest eksplicitte forholdsregler altid administreret et vist mål af legemlig smerte. Den ofte fremførte kritik mod fængselsvæsnet i den første halvdel af det 19. århundrede (fængslet straffer ikke tilstrækkeligt: de indsatte lider mindre af sult, kulde og i det hele taget af færre afsavn end mange fattige, ja, selv arbejdere) fremsætter en påstand, som der aldrig er blevet gjort åbent op med: Det er rimeligt, at den dømte fysisk lider mere end andre mennesker. Straffen har svært ved at skille sig af med dette supplement af fysisk smerte. Hvad ville en ulegemlig straf i grunden være for noget?«[256]

Dommen på fængsel medfører tabet af frihed, men også af en række andre goder og rettigheder.[257] Som påpeget af Foucault forventes dog fortsat et element af pine. Dette berører befolkningens retsfølelse. Retsfølelsen inddrages i dag vidt omfang ved diskussioner om straf og spiller en særlig stor rolle i forbindelse med afgørelser efter strl § 40 a, se herom nedenfor, kapitel 6. Dette på trods af ordlyden i sfbl § 4:

»Der må ikke under fuldbyrdelsen af straf pålægges en person andre begrænsninger i tilværelsen end sådanne, der er fastsat ved lov eller er en følge af selve straffen.«

Bestemmelsen er udtryk for et normaliseringsprincip, og dette optrådte første gang i 1973-bekendtgørelsen.[258] Princippet om normalisering er i Kriminalforsorgens Princippprogram først og fremmest uddybet således:

»Erfaringerne har vist, at den traditionelle fængselssituation i sig selv kan vanskeliggøre en egentlig målrettet behandlingsindsats. Der er desuden en række sideeffekter forbundet

[256] Foucault 2008, s. 29-30. Jeremy Bentham udviklede princippet ”less eligibility”, altså at indsatte i fængsler ikke må have bedre forhold end ligestillede udenfor; det skal ikke lønne sig at begå forbrydelser. Se Nilsson 2013, s. 41.

[257] Begrænsningerne i indsattes tilværelse skal dog følge af lov eller selve straffen, jf. sfbl § 4 og udtrykt ved Kriminalforsorgens normaliseringsprincip.

[258] Bkg. nr. 423 af 21. juni 1973, § 19. Nævnt ovenfor i afsnit 3.

med et traditionelt fængselsophold, som kan ophæve de positive effekter, som måtte komme af en behandlingsindsats. Ved at indrette forholdene således, at de mindst muligt afviger fra dagligdagen uden for fængslerne, vil der være mindre grundlag for aggression, mindre apati og i det hele taget ske en begrænsning af de negative sider af fængselsopholdet og dermed også blive bedre grobund for en behandlingsmæssig indsats i bred forstand. Der er tale om et grundlæggende og meget bredt princip, som på sin vis kunne siges at omfatte flere af de følgende principper. Netop fordi det er så bredt, kan det imidlertid være hensigtsmæssigt at udskille særlige områder til selvstændige principper, som fx åbenhed og ansvarlighed.«

Her tillægges normalisering altså vægt, fordi det underbygger behandlingsindsatsen. Normalisering sker ikke ud fra et ønske om mindst mulig indgriben i den dømtes tilværelse, men fordi det vil hindre aggression og apati. Det er ikke uddybet, hvad der skal forstås ved *"en behandlingsmæssig indsats i bred forstand"*.

»Normaliseringsprincippet indebærer bl.a., at de indsatte og Kriminalforsorgens klientel i det hele taget forbliver omfattet af de almindelige retssikkerhedsgarantier i samfundet. På grund af fængslernes karakter af totale institutioner kan der være særligt behov for at sikre indsattes retssikkerhed.«

I denne anden del af begrundelsen lægges vægt på indsattes retssikkerhed, og at indsatte ved indsættelsen ikke mister de almindelige borgerrettigheder. Dette er således også udtryk for normalisering, men med den tilføjelse, at de indsatte kan have endog mere brug for sikring af retssikkerheden. Til sidst siges om de rent fysiske rammer:

»Princippet betyder også, at de fysiske forhold i institutionerne bør tilpasses forholdene i det almindelige samfund og dermed også ændres i takt med ændringer udenfor.«

Det kan være svært at afgøre, hvilke krav normaliseringsprincippet stiller til de fysiske forhold, idet dette i praksis også bliver en diskussion præget af hensynet til retsfølelsen, da der ved udvidelse af afsoningskapaciteten og opførelsen af nye fængsler opstår debat om, hvorvidt indsatte har det bedre end dele af den lovlydige befolkning.

Her skal også nævnes princippet om ansvarlighed, der som nævnt i et citat ovenfor er udskilt af normaliseringsprincippet. Om princippet anføres i Principprogrammet:

»Hovedindholdet i princippet er, at de dømte selv skal have ansvaret for deres tilværelse, og at personalets behandlingsmæssige indsats først og fremmest skal bestå i motivation, rådgivning og vejledning, herunder vejledning i de dømtes rettigheder og pligter i forbindelse med fuldbyrdelsen. Men denne virksomhed skal naturligvis kombineres med al-

mindelig medmenneskelig omsorg og støtte i de tilfælde, hvor den indsatte eller klienten ikke er i stand til eller kan bringes i stand til selv at løse sine problemer.[259]«

Sfbl § 4 er en understregning af legalitetsprincippet, og at dømte har adgang til at udøve deres borgerlige rettigheder, medmindre frihedsberøvelsen i sig selv afskærer dem herfra.[260] Det foran anførte forhindrer ikke, at skønsmæssige beføjelser eller indgreb i rettigheder såsom ytringsfriheden kan følge af lov.[261]

Som nævnt fik Danmark sin første straffuldbyrdelseslov i 2001. Forud for straffuldbyrdelsesloven afgav Straffelovrådet Betænkning om en lov om fuldbyrdelse af straf mv.[262] Betænkningen bestod af tre bind, der forelå i 1989, men loven blev først en realitet i 2000 med ikrafttrædelse pr. 1. juli 2001. Betænkningen bygger på et grundigt arbejde foretaget af en arbejdsgruppe under Straffelovrådet, hvor medlemmerne besøgte institutioner under Kriminalforsorgen og her talte med både ansatte og indsatte. Arbejdsgruppen gennemgik de foreliggende regler på tidspunktet og inddrog den daværende praksis. Betænkningen blev efter færdiggørelse sendt i høring, og det var eksplicit angivet, at også de indsatte skulle høres.[263]

Foruden betænkningen fra 1989 foreligger tre delbetænkninger om sanktionsspørgsmål afgivet af Straffelovrådet. Delbetænkning I fra 1987[264] om strafferammer og prøveløsladelse, delbetænkning II fra 1990[265] om samfundstjeneste og delbetænkning III fra 1998[266] om en lov om fuldbyrdelse af straf mv., der indeholdt et nyt forslag til en lov om fuldbyrdelse af straf.[267]

Med straffuldbyrdelsesloven blev indført domstolskontrol i væsentlige sagstyper, jf. sfbl § 112.[268]

Sfbl § 3 indeholder Kriminalforsorgens todelte hovedopgave og har følgende ordlyd:

»§ 3. Fuldbyrdelse af en straf skal ske med fornøden hensyntagen såvel til straffens gennemførelse som til behovet for at hjælpe eller påvirke den dømte til at leve en kriminalitetsfri tilværelse.«

[259] Direktoratet for Kriminalforsorgen 1998, s. 12.
[260] Rentzmann 2003, s. 32.
[261] Sfbl § 59, stk. 2, fastsætter således, at der kan ske indskrænkninger i indsattes ytringsfrihed, bl.a. under henvisning til *"åbenbar krænkelse af retsfølelsen"*.
[262] Bet. 1181/1989.
[263] Bet. 1181/1989, s. 19-21.
[264] Bet. 1099/1987.
[265] Bet. 1211/1990.
[266] Bet. 1355/1998.
[267] For yderligere om straffuldbyrdelseslovens tilblivelse kan bl.a. henvises til betænkningerne, Greve 2001a og Schiøler 2012, kap. 2.
[268] Se mere herom nedenfor, kap. 4, afsnit 5.

Bestemmelsen udtrykker to principper for opfyldelsen af Kriminalforsorgens hovedopgave, hensynet til sikkerhed og til behandling. Sikkerhedshensynet forstået som primært angående sikring af fuldbyrdelsen af straffen og forhindre undvigelse.[269] Andet led i sfbl § 3 er udtryk for, at staten i forbindelse med straffen forsøger at forandre den dømte eller ændre visse aspekter af vedkommendes adfærd, idet den dømte skal "hjælpes" eller "påvirkes" til at leve en kriminalitetsfri tilværelse. I bemærkningerne til lovforslaget er angivet:

»At hjælpe eller påvirke den indsatte til at leve en kriminalitetsfri tilværelse betegnes traditionelt som Kriminalforsorgens behandlingsmæssige virksomhed.«[270]

I straffuldbyrdelsesloven er der nu indsat en behandlingsgaranti for så vidt angår misbrugsbehandling, som altså hviler på det udgangspunkt, at indsatte har *ret* til behandling. Sfbl § 45 a har følgende ordlyd:

»En indsat har ret til vederlagsfri behandling mod stofmisbrug, medmindre vedkommende ikke skønnes egnet og motiveret til behandling.

Stk. 2. Behandling mod stofmisbrug skal så vidt muligt iværksættes senest 14 dage efter, at den indsatte har fremsat begæring herom over for kriminalforsorgen.«

Der kræves dog, at indsatte ikke blot er motiveret, men også *egnet* til behandling. I bet. 1181/1989 om en lov om fuldbyrdelse af straf blev det angivet:

»Kriminalforsorgens behandlingsmæssige virksomhed tager endvidere udgangspunkt i, at miljøet i en afsoningsinstitution i sig selv kan virke negativt på de indsattes personlighedsudvikling og føre til uselvstændighed, apati, aggressivitet overfor samfundet i almindelighed, ringere selvrespekt og højere grad af identifikation med et afvigende adfærdsmønster. Det er derfor en væsentlig målsætning for Kriminalforsorgen at bidrage til, at der til stadighed er et godt miljø i afsoningsinstitutionerne, dvs. et miljø der indeholder så få af institutionstilværelsens negative træk som muligt. Disse bestræbelser sammenfattes traditionelt under betegnelsen "afinstitutionalisering". I forbindelse med disse bestræbelser har det været en væsentlig overordnet målsætning i videst muligt omfang at sikre de indsattes kontakt med omverdenen (familie og samfund). Som væsentlige midler til opfyldelsen af denne målsætning kan nævnes udgang, besøg samt det såkaldte nærhedsprincip ved valget af det konkrete afsoningssted.«[271]

[269] Bet. 1181/1989, s. 423.
[270] Bet. 1181/1989, s. 423.
[271] Bet. 1181/1989, s. 50.

Nærhedsprincippet kan således anføres som støttende resocialiseringsprocessen ved at holde indsatte tæt på familie *og* på den sociale støtte ved overgangen til frihed, jf. betænkningen om kriminalforsorg, socialforsorg ovenfor. I 1990'erne indførtes behandlingsprogrammer i fængslerne og misbrugsbehandlingsafdelinger hvilende på kognitiv adfærdstræning.[272] Langsomt er behandlingsblikket igen rykket til den indsatte og dennes færdigheder, og også arbejdstræning angår nu opøvning af færdigheder, se herom nedenfor, kapitel 7 om normalitet og behandling. De i citatet påpegede sider ved den behandlingsmæssige virksomhed tillægges mindre og mindre betydning. Vi er tilbage ved mere opdelte fængsler efter karakteristika ved de indsatte, og nærhedsprincippet trænges i baggrunden.

Fortsat den dag i dag er der progression, som er særligt tydelig ved de længere straffe. Et forløb kan se ud som følger:

– Efter sfbl § 22 placeres indsatte i lukket fængsel
– efter en vis afsoningstid meddeles tilladelse til udgang
– senere overføres indsatte til åbent fængsel
– herefter opstartes frigang
– så udstationering til en af Kriminalforsorgens pensioner
– så prøveløsladelse efter strl § 38, stk. 1
– herefter en tilsyns- og vilkårsperiode
– for til sidst endeligt at være ladt helt fri efter udståelsen af prøvetiden

Ud over faste tidsmæssige betingelser i reglerne,[273] afgøres det af indsattes forhold, hvordan og hvor hurtigt progressionen skal skride frem. Særligt risiko for misbrug af udgange, risiko for recidiv, risiko for misbrug af narkotika og hensynet til den pønale retsfølelse har betydning, jf. ordlyden af de forskellige regler nævnt ovenfor. Det er dog omvendt muligt at udstå en straf uden overhovedet at opnå weekendudgang, frigang eller prøveløsladelse, særligt såfremt den indsatte har et misbrug.

Om udviklingen med retsfølelsens stigende betydning skrev Kyvsgaard i 2001, at kriminalpolitikken nu ikke kun formes på et sagligt og fagligt grundlag, men indgår også i værdikampen mellem de politiske partier.[274]

6. Sammenfatning

Siden indførelsen af de fængselsbyggerier, vi kender i dag, har tanken om, at den fængslede skulle forbedres, været mere eller mindre fremherskende. I

[272] Se til eks. Philip 2001, s. 105ff. og
[273] Hvad der har været afgørende for de enkelte af disse, skal ikke analyseres her.
[274] Kyvsgaard

begyndelsen hvilede forbedringstanken på religion og førte til anvendelse af isolation og/eller hårdt arbejde. Overgangen fra korporlige straffe til indespærring kan ses som humanisering og civilisering, da blodet ikke længere flød, men på trods af pinestraffens afskaffelse, ophørte pinen ikke, og isolationen viste sig at have utilsigtede følgevirkninger i form af skadelige indvirkninger på psyken. Ifølge teologen Frederik Bruun blev forbedringsindsatsen fra personaleside varetaget af direktøren, der ved sin respektindgydende person skulle sætte skik på fangerne. Fangernes individuelle forhold og karakter havde ikke interesse. Endvidere manglede der ifølge Bruun fokus på tiden efter straffens udløb, hvor den dømte genindtræder i samfundet.

Det sidste førte til indførelsen af et progressivt system hvilende på opstillingen af klassetrin med forskellige begunstigelser. Hermed indførtes også den betingede benådning som blev forløber for den ordinære prøveløsladelse, der i dag findes i strl § 38, stk. 1. Kendskabet til den enkelte fange og dennes forhold blev nu vigtigt, da et krav om forbedring ifølge Bruun medførte en fordring til personalet om at iagttage og beskrive fangen og dennes fremskridt. Fangen blev ved hjælp af øgede frihedsgrader givet chancen for at vise, at han var i stand til at håndtere friheden, og på denne måde skulle han lidt efter lidt forberedes til løsladelsen. Med flere muligheder opstod også flere beslutninger for personalet, og afgørelser blev afgjort ved afstemning på ugentlige forsamlinger bestående af fængslets funktionærer.

En kombination af tanken om forbedring eller behandling og det øgede fokus på fangens individuelle forhold førte til, at der med den nye straffelov fra 1930 blev indført en række særforanstaltninger, der netop byggede på de forskellige lovovertræderes forskellige behandlingsbehov. Dog blev decideret straf ikke gjort tidsubestemt, bl.a. fordi antagelsen var, at det ikke var muligt at fiksere det tidspunkt, da fangen var helbredt. Med anerkendelsen af betydningen af dømtes rehabilitering, øgedes opmærksomheden omkring frihedsstraffens skadelige virkninger og det store behov for efterforsorg. Dette førte til udvidelse af den betingede benådning til ordinær prøveløsladelse. Endvidere blev i den foreløbige betænkning om fuldbyrdelse af fængselsstraf fra 1946 angivet, at de generalpræventive formål med straffen måtte anses opfyldt ved selve frihedsstraffen og de dermed forbundne sociale konsekvenser, og at indgreb derudover ikke er nødvendige. Hovedformålet med fuldbyrdelsen måtte være at fremme muligheden for fangens tilpasning til samfundet efterfølgende. Dette princip slog dog først for alvor igennem med 1973-bekendtgørelsens § 19, hvorefter der ikke måtte foretages indgreb i indsattes frihed, ud over hvad var en følge af selve straffen.

Synet på den indsatte og forbedringen havde langsomt ændret sig og gennem 70'erne og 80'erne var udgangspunktet, at det var indsattes situation og ikke indsatte selv, der skulle bedres. Forsorgsarbejdet i fængslerne blev styrket, flere socialrådgivere blev ansat, og fængselsbetjentene blev inddraget i den del af arbejdet. Der kom større fokus på rettigheder og be-

tydningen af, at indsatte ikke afsonede langt fra hjemmet. Dette både af hensyn til kontakten til familien, men også af hensyn til kontakten til de myndigheder, der efter fængslingen skulle støtte indsatte i tilpasningen til et liv inden for legale rammer.

I dag er behandlingsblikket flyttet tilbage til indsatte, og med indsatser for at forbedre eller opøve kognitive evner hos denne, forsøges fortsat at påvirke og støtte vedkommende til at leve kriminalitetsfrit. Retsfølelsen står nu også mere centralt på scenen, og i afhandlingens kapitel 6 og 7 analyseres, hvordan disse hensyn fortolkes af de ansatte i Kriminalforsorgen, og hvilken betydning det har i forbindelse med afgørelse af konkrete sager om prøveløsladelse, at begge hensyn indgår i afvejningen med betydelig vægt.

Både tidligere som i dag præciseres det, at den indsatte selv har et ansvar for egen udvikling og skal søges motiveret til at tage hånd om det. Hun eller han gives mulighed for at vise forbedringen via progression og udgange. Selvdisciplinen kommer til udtryk ved manglende overtrædelse af normer. Afsoningsforholdene er gradvist blevet bedre, som leveforholdene i samfundet udenfor er bedret.

Kapitel 4

Prøveløsladelse

Dette kapitel indeholder en introduktion til prøveløsladelsesreglerne i strl § 38 og § 40 a. Hertil kommer en beskrivelse af regler og principper, der ud over de to nævnte bestemmelser spiller en rolle ved afgørelse af sager om prøveløsladelse. Der er primært fokus på aspekter, der har væsentlig og direkte relevans for besvarelsen af afhandlingens problemformulering, og der er derved ikke tale om en mere grundlæggende indføring i prøveløsladelsesinstituttet.[275]

I det foregående kapitel blev det progressive system omtalt, og dette medførte muligheden for betinget benådning, der siden blev til det, vi i dag betegner som ordinær prøveløsladelse. I 1956 blev et stykke 2 indført angående prøveløsladelse på baggrund af bl.a. humanitære årsager.[276] Denne omtales kun meget kort.

Straffelovens § 40 a blev indført i 2004, og lovforslaget kom som en udløber af den daværende Venstre- /Konservative-regerings "noget for noget"-princip. Vedtagelsen i folketinget skete enstemmigt, dog ikke nødvendigvis, fordi alle partier var enige i regeringens begrundelse for indførelse af en mulighed for tidlig prøveløsladelse. Det lå dog som en grundlæggende motivation for alle partier, at bestemmelsen skulle skabe flere fængselspladser, hvilket fremgår af 1. behandlingen af lovforslaget. Noget for noget i fængslerne var også et debatteret tema under finanslovsforhandlingerne i december 2003. Strafskærpelser havde medført kapacitetsproblemer i fængslerne, og fængselspladser er dyre. Justitsministeriet skønnede, at der ville blive tale om frigørelse af 70 pladser årligt som følge af ordningen med tidlig prøveløsladelse.[277]

[275] For yderligere om prøveløsladelse i en dansk kontekst kan henvises til de tre betænkninger forud for 1930-straffeloven, Den nordiske strafferetskomités bet. om prøveløsladelse fra 1970, bet. 1099/1987 om strafferammer og prøveløsladelse, Waaben 1978, Vestergaard 2001, Engbo 2005, Ryberg 2009 og de deri indeholdte bidrag, og Olesen 2013.
[276] Bet. 1099/1987, s. 213.
[277] Den kommenterede høringsoversigt til LSF 122/2003, bilag 1, pkt. 9.

De retlige rammer for sagsbehandlingen af prøveløsladelsessager følger af bl.a. straffeloven, straffuldbyrdelsesloven og bekendtgørelser, og dertil kommer almindeligt anerkendte retsprincipper og den almindelige forvaltningsret. Omtalen af de retlige rammer er placeret i afsnit 6 nedenfor. Straffuldbyrdelsesloven indeholder blot få bestemmelser om behandlingen af sager om prøveløsladelse. Yderligere sagsbehandlingsregler er fastsat i løsladelsesbekendtgørelsen og i cirkulære om behandling af sager om prøveløsladelse, hvor afgørelse træffes af DfK.[278] Det er ingenlunde intentionen at foretage en udførlig gennemgang af det overordnede regelsæt, men blot ganske kort at opridse den kontekst, som sagsbehandlingen af § 40 a-sagerne foregår i. Som tidligere nævnt er målet for afhandlingen en diskussion af de materielle kriterier i forbindelse med anvendelsen af § 40 a og ikke reglerne for sagsbehandlingen.

1. Ordinær prøveløsladelse, § 38, stk. 1

Den almindelige adgang til prøveløsladelse findes i straffelovens § 38, stk. 1, hvorefter den dømte kan prøveløslades efter udståelse af to-tredjedele af straffetiden. Straffelovens § 38, stk. 1, har følgende ordlyd:

»Når to tredjedele af straffetiden, dog mindst 2 måneder, er udstået, afgør justitsministeren eller den, han bemyndiger dertil, om den dømte skal løslades på prøve.«

I Straffelovrådets betænkning om prøveløsladelse og strafferammer fra 1987 er prøveløsladelse defineret således:

»Prøveløsladelse (løsladelse på prøve) er en betinget løsladelse fra fængsel før det tidspunkt, da den idømte straf er fuldt udstået. Den del af straffen, som ikke er udstået ved løsladelsen (reststraffen), kan komme til fuldbyrdelse på et senere tidspunkt, såfremt den dømte ikke overholder vilkårene.«[279]

Det var ved indførelsen af straffeloven af 1930 udgangspunktet, at prøveløsladelse efter udståelse af to-tredjedele af straffetiden ikke skulle være *»at betragte som en Naadesakt, men som et vigtigt og regelmæssigt Led i Straffuldbyrdelsen«*.[280]

[278] Bekendtgørelse nr. 773 af 26. juni 2014 om løsladelse af dømte, der udstår fængselsstraf (løsladelsesbekendtgørelsen) og Cirkulære nr. 41 af 18. maj 2004 om behandling m.v. af sager, hvor afgørelse om prøveløsladelse træffes af Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen.
[279] Bet. 1099/1987, s. 211.
[280] Bet. af 1923 om en ny straffelov (UIII), spalte 118. Se også ovenfor, kap. 3, afsnit 3.

Prøveløsladelse kunne iflg. 1932-anordningen § 34 og 1947-anordningen § 38 ske, når fangens forhold ikke gjorde det utilrådeligt, og der var fundet passende arbejde eller andet underhold. Han skulle endvidere erklære at ville overholde vilkårene, herunder tilsyn og prøvetid, og føre et ikke bare straffrit men også ordentligt liv. For så vidt angår forberedelsen af løsladelsen var det i § 36 i 1932-anordningen og § 40 i 1947-anordningen bestemt, at *"Forsorgen for de fra Fængslet løsladte Fanger"* så vidt muligt burde forberedes. Utilrådelighedskriteriet og betingelserne om ophold, underhold og erklæring om overholdelse af vilkår er fortsat gældende, jf. strl § 38, stk. 4.

I 1956 skete en udvidelse af området for § 38, stk. 1, og et stk. 2 angående prøveløsladelse begrundet i det enkelte tilfælde blev indført, se kort herom i næste afsnit. Om prøveløsladelse generelt blev anført:

»Ved prøveløsladelsen og det dertil knyttede tilsyn lettes fangens overgang til tilværelsen på fri fod, og der er mulighed for kontrol og effektiv bistand i den ofte vanskelige tid efter løsladelsen. Under afsoningen er muligheden for prøveløsladelse et incitament for de fleste fanger til at søge at få noget ud af fængselsopholdet; dette har behandlingsmæssigt og disciplinært stor betydning for fængslernes arbejde.«[281]

Der nævnes her hensynet til at hjælpe indsatte gennem overgangen til frihed som et væsentligt hensyn. Prøveløsladelse indebar dengang som i dag både kontrol og støtte. Et andet vægtigt argument for prøveløsladelse, der kom til udtryk i citatet, er dennes formodede motiverende effekt i retning af, at indsatte opfører sig bedre og forsøger at *"få noget ud af"* opholdet. Prøveløsladelse betragtedes umiddelbart derved som havende en vis adfærdsregulerende effekt, dvs. fungerende som et incitament for indsatte til at indordne sig (umiddelbart disciplinerende effekt) og uddanne eller forbedre sig (normaliserende effekt).[282]

I Straffelovrådets bet. nr. 1099 fra 1987 om strafferammer og prøveløsladelse blev om praksis efter bestemmelsen anført, at det måtte betragtes som en bindende forudsætning fra lovgiverens side, at prøveløsladelse skulle være den regelmæssigt indtrædende afslutning på en straffuldbyrdelse, når de tidsmæssige betingelser var opfyldt, og at den administrative praksis skulle fastlægges, så utilrådelighedskriteriet kun omfattede en mindre del af de domfældte.[283] Bestemmelsens ordlyd er ikke siden ændret, men afslagsprocenten er med årene steget betydelig fra de 10%, den i mange år efter indførelsen lå på, således at den i en del år har ligget på ca. 23% for de åbne og over 50% for de lukkede fængsler på tidspunktet for udståelsen af 2/3-dele

[281] FT 1955-56, tillæg A, s. 1271ff.

[282] Se om den anvendte skelnen mellem umiddelbart disciplinerende effekt og normaliserende effekt nedenfor, kap. 7.

[283] Bet. nr. 1099/1987, s. 216.

af straffen – samlet set har afslagsprocenten ligget på omkring 25%.[284] En undersøgelse indikerede i 2011,[285] at det ikke er de indsattes forhold, der er blevet forværret, men at praksis i Kriminalforsorgen har ændret sig i skærpende retning, og siden er kurven knækket en smule, således at afslagsprocenten i 2013 lå på 43% for de lukkede fængsler, 20% for de åbne og 21% samlet set, dvs. medtalt pensioner, arresthuse og fodlænken.[286]

Flertallet af de medlemmer af Straffelovrådet, der stod bag 1987-betænkningen, gik ind for ikke at indskrænke adgangen til prøveløsladelse, og 3 af de 4 flertalsmedlemmer anførte, at prøveløsladelsen burde gøres obligatorisk. Mindretallet anførte, at prøveløsladelse burde afskaffes med nedsættelse af straffene ved domstolene som en følge.[287] Fælles for både flertal og mindretal var understregningen af, at fakultative prøveløsladelsesordninger indebærer en betydelig risiko for brud på retssikkerhedsmæssige hensyn, herunder lighedshensyn,[288] og de to gruppers forslag indeholdt præciseringer af kriterierne for prøveløsladelse, dog så der fortsat var mulighed for skøn.[289] Ingen af forslagene blev fulgt, og utilrådelighedskriteriet er ikke efterfølgende blevet præciseret på lovniveau, men indholdet fastlægges fortsat af Kriminalforsorgen gennem administrativ praksis. Se mere om vurderingen nedenfor, afsnit 4.

En ofte rejst kritik af prøveløsladelsesinstituttet bygger på, at det i retsstaten Danmark er udgangspunktet, at straffe idømmes af domstolene, og at administrationen ikke efterfølgende bør kunne ændre længden af straffen for derved ændres dommen.[290] Straffelovrådet lagde derfor i betænkningen om strafferammer og prøveløsladelse vægt på at understrege, at prøveløsladelse ikke må opfattes som et administrativt indgreb i domstolenes afgørelser, men at regler om prøveløsladelse, dvs. primært § 38, stk. 1, er et udtryk for lovgivningsmagtens ønske om et forholdsvis fast forhold mellem de idømte og de fuldbyrdede straffe.[291] Dette var i 1987 stadig understøttet af, at afslagsprocenten lå under 10%.[292] Straffelovrådet arbejdede ud fra den antagelse, at Kriminalforsorgen ved, at det er dens opgave at administrere regler om prøveløsladelse, ikke at efterprøve domstolenes strafudmåling, og domstolene ved, at der gælder lovregler om strafberegning, og at det ikke er de-

[284] Direktoratet for Kriminalforsorgens årlige statistikrapporter. Findes på hjemmesiden: www.Kriminalforsorgen.dk
[285] Løppenthin 2011.
[286] Direktoratet for Kriminalforsorgen, *Statistik 2013*, tabel 7.3.
[287] Bet. 1099/1987, s. 264.
[288] Bet. 1099/1987, s. 254 (flertallet) og 262 (mindretallet).
[289] Bet. 1099/1987, s. 259 (flertallets) og 266 (mindretallets).
[290] I grundlovens § 3 er den dømmende magt tillagt domstolene.
[291] Bet. 1099/1987, s. 234.
[292] Bet. 1099/1987, s. 219f. Hvilket dog også kan kritiseres, idet det kan ses som en administrativ forlængelse af straffen for denne restgruppe, bet. 1099/1987, s. 245.

res opgave at afgøre på bindende måde, hvor længe den dømte skal sidde i fængsel. Rådet anførte:

»Men det betyder ikke, at domstolene dybest set udmåler for lange straffe, når det gælder regler om prøveløsladelse. De udmåler de straffe, som er forskyldt, hvilket er en sammenfattende betegnelse for alle de faktorer, der bestemmer straffens nødvendighed, hensigtsmæssighed og rimelighed. Under en prøveløsladelsesordning ved domstolene bl.a., at de strafdele, som ikke fuldbyrdes i første omgang (reststraffene), kan komme til fuldbyrdelse i tilfælde af ny kriminalitet, og at det for så vidt er en realitet, at også reststraffene er forskyldt.«[293]

Også ved selve vurderingen af det strafbare forhold er der forskel. Ved strafudmålingen har domstolene straffens generalpræventive virkninger for øje og giver udtryk for den grad af forkastelighed fra et samfundsmæssigt synspunkt, som den begåede forbrydelse anskues med. Under henvisning til dansk og fremmed litteratur fastslog Straffelovrådet, at:

»De generalpræventive krav og et mere spontant behov for at udtrykke den misbilligelse af lovovertrædelsen gør sig først og fremmest gældende, medens lovovertrædelsen endnu er i frisk erindring, og bl.a. på domstidspunktet. Når sagen er afsluttet og straffuldbyrdelsen er begyndt, har man ikke længere den samme oplevelse af straffetidernes nødvendighed. Man kommer mere til at hæfte sig ved det for den dømtes situation og fremtidsmuligheder og for hans pårørende belastende i den fortsatte frihedsberøvelse.«[294]

Dette synspunkt er i stort omfang fraveget i dag, hvor retsfølelsen spiller en væsentlig rolle i forbindelse med de konkrete afgørelser prøveløsladelse iht. § 40 a, se nedenfor, kapitel 6.

Waaben skrev om kompetencefordelingen mellem domstole og administration:

»Det er et princip i strafferetten at straf og retsfølger der kan sidestilles hermed kun kan pålægges af domstolene. Dette er imidlertid ikke i dansk ret et ufravigeligt princip. Således kan bøde og konfiskation pålægges enten ved dom, ved indenretlig vedtagelse eller ved vedtagelse over for politiet eller anden administrativ myndighed. (…)

Beslutninger om at ændre eller ophæve en retsfølge kan komme på tale i tilfælde hvor en retsfølge ikke realiseres fuldtud efter afgørelsens indhold eller er tidsubestemt. Hovedeksempler er bøders eftergivelse eller omsætning til forvandlingsstraf samt eftergivelse eller afkortning af frihedsstraf ved benådning eller prøveløsladelse.«[295]

[293] Bet. 1099/1987, s. 234.
[294] Bet. 1099/1987, s. 234.
[295] Waaben 1999, s. 18f.

Også valget af sanktion sker altså ikke nødvendigvis ved domstolene. Således er det i dag Direktoratet for Kriminalforsorgen, der afgør, om afsoning kan ske under elektronisk overvågning (fodlænke) frem for i et fængsel, eller om straffen skal udstås i åbent eller lukket regi. I forbindelse med § 40 a, stk. 1, nr. 2, er der yderligere sket det, at det også er DfK, der afgør, om samfundstjeneste kan erstatte afsoning i fængsel efter udståelse af halvdelen af straffen.

I afhandlingen er der ikke fokus på kompetencediskussionen, men på regelgrundlagets præcision. Det fremhæves flere gange, at såfremt regelgrundlaget er vældigt upræcist, har det formodningen imod sig, at garantier i form af sagsbehandlingsregler eller domstolsprøvelse vil kunne afhjælpe risikoen for vilkårlighed.

2. Ekstraordinær prøveløsladelse, strl § 38, stk. 2

Ifølge straffelovens § 38, stk. 2, er der undtagelsesvis mulighed for løsladelse efter halvdelen af straffetiden. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

»Løsladelse på prøve kan ske tidligere, når særlige omstændigheder taler derfor, og den dømte har udstået halvdelen af straffetiden, dog mindst 2 måneder. Bestemmelse herom træffes af justitsministeren eller den, som ministeren bemyndiger dertil.«

De særlige omstændigheder, der her er tale om, kan ifølge praksis være benådningslignende forhold fx af humanitære årsager.[296] Endvidere er særlige grupper i udgangspunktet omfattet såsom udvisningsdømte og militærnægtere, jf. løsladelsesvejledningen. Ingen af Straffelovrådets medlemmer 1987-betænkningen udtrykte ønske om en ændring af denne bestemmelse.[297] Denne vil ikke blive omtalt nærmere, men det skal nævnes, at det følger af strl § 40 a, at hvor løsladelse efter § 38, stk. 2, er mulig, går § 38, stk. 2, forud for § 40 a, og at recidivrisikovurderingen ved § 40 a ligner den ved § 38, stk. 2, således at recidivrisikoen ved løsladelse efter § 40 a i alle tilfælde skal være ringe.[298]

3. Tidlig løsladelse, § 40 a

[296] Løsladelsesvejledningen, pkt. 23.
[297] Bet. 1099/1987, s. 259 (flertallet) og 265 (mindretallet).
[298] Løsladelsesvejledningen, pkt. 29.

Straffelovens § 40 a blev indført i 2004.[299] Ved indførelsen af bestemmelsen havde § 40 a følgende ordlyd:

»Når halvdelen af straffetiden, dog mindst 4 måneder, er udstået, kan justitsministeren eller den, ministeren bemyndiger dertil, ud over de i § 38, stk. 2, nævnte tilfælde beslutte, at den dømte skal løslades på prøve, hvis hensynet til retshåndhævelsen skønnes ikke at tale imod det, og

1) den dømte har ydet en særlig indsats for ikke på ny at begå kriminalitet, herunder ved at deltage i behandlings- eller uddannelsesforløb, eller
2) den dømtes forhold taler derfor.

Stk. 2. Det fastsættes som vilkår for prøveløsladelse efter stk. 1, at den dømte undergives tilsyn indtil det tidspunkt, hvor der er forløbet to tredjedele af straffetiden. Efter dette tidspunkt kan der fastsættes vilkår om, at den pågældende fortsat undergives tilsyn.

Stk. 3. Som vilkår for prøveløsladelse efter stk. 1, nr. 1, kan fastsættes et eller flere yderligere vilkår efter reglerne i § 57 og vilkår om, at den dømte skal udføre ulønnet samfundstjeneste.

Stk. 4. Som vilkår for prøveløsladelse efter stk. 1, nr. 2, fastsættes, at den dømte skal udføre ulønnet samfundstjeneste. Der kan fastsættes yderligere vilkår efter reglerne i § 57.

Stk. 5. Vilkår om samfundstjeneste kan ikke udstrækkes ud over to tredjedele af straffetiden. Tilsynsmyndigheden kan dog træffe afgørelse om, at vilkår om samfundstjeneste skal have en varighed ud over dette tidspunkt, hvis særlige grunde taler derfor, dog ikke ud over den samlede straffetid.

Stk. 6. Prøveløsladelse i medfør af denne bestemmelse forudsætter, at den dømtes forhold ikke gør løsladelse utilrådelig, at der er sikret den dømte passende ophold og arbejde eller andet underhold, samt at den dømte er egnet til og erklærer sig villig til at overholde de vilkår for løsladelsen, som fastsættes efter stk. 3 og 4.

Stk. 7. Bestemmelserne i § 38, stk. 4, § 39, stk. 1 og stk. 2, 3. pkt., § 40 og § 63, stk. 1, 1. pkt., finder tilsvarende anvendelse.«

Bestemmelsen indeholder derved to løsladelseshjemler: den første som følge af den dømtes aktiviteter for at nedbringe recidivrisikoen, og den anden hvilende på en vurdering af dømtes forhold. Stk. 1 indeholder endvidere et mindstekrav til afsoningstiden, der dengang lød på 4 måneder, samt den betingelse, at hensynet til retshåndhævelsen ikke må skønnes at tale imod løsladelsen.

Stk. 2-5 angår vilkårsfastsættelsen, hvor der som noget nyt kan anvendes samfundstjeneste som løsladelsesvilkår. Stk. 6 indeholder yderligere betingelser i form af utilrådelighedskriteriet og kravene om bolig og underhold. Stk. 7 indeholder henvisninger til almindeligt gældende regler for prøveløs-

[299] Lov nr. 219 af 31. marts 2004 om ændring af straffeloven og lov om fuldbyrdelse af straf m.v. (Tidlig prøveløsladelse af dømte).

ladelse som reststraffens længde (§ 38, stk. 4),[300] prøvetid (§ 39) og vilkårsovertrædelse (§ 40) og så bestemmelsen om samfundstjeneste (§ 63).

3.1. Baggrunden for straffelovens § 40 a

En væsentlig motivation for indførelsen af straffelovens § 40 a var manglen på fængselspladser.[301] På grund af en forhøjelse af strafferammerne på flere områder, skulle Kriminalforsorgen håndtere flere og længere fængselsstraffe, så derfor blev forskellige tiltag iværksat som en følge af flerårsaftalen for Kriminalforsorgen 2004-2007 mellem VK-regeringen og Dansk Folkeparti. Lovforslaget omhandlende § 40 a blev endvidere fremskyndet, *"navnlig i lyset af aftalen mellem Dansk Folkeparti og regeringen om finansloven for 2004. Et øget antal fængselspladser som følge af lovforslaget indgår i denne aftale."*[302]

Indretningen af ordningen kom til at hvile på for det første VK-regeringens princip om, at godt skal gengældes med godt og ondt med ondt ("noget for noget"-princippet), og at indsatte, der er egnede til det, skal gives muligheden for at starte på en frisk. For det andet hvilede lovforslaget på den holdning, at der er tilfælde, hvor indsatte er idømt en ubetinget straf ved domstolene, men hvor det ikke er nødvendigt at indsatte afsoner mere end halvdelen af straffen, fordi han eller hun har gode og stabile personlige forhold og et godt socialt netværk. I det følgende omtales først "noget for noget"-princippet og derefter overvejelserne angående frihedsstraffens nødvendighed.

VK-regeringen lancerede i februar 2004 et programskrift med sin "noget for noget"-politik. I forordet siges det:

»"Noget for noget" handler om at gøre op med konsekvensløsheden uden at dræbe ildsjælene og uden at sætte egoisme i system. Vi ønsker ikke et kynisk samfund, hvor man kun giver, hvis man får noget igen. Men vi lever i dag i et samfund, hvor det i mange situationer er ligegyldigt, om man bare lige skraber sig igennem, eller om man virkelig sætter sig op og skaber noget stort og banebrydende. Derfor skal vi påskønne og belønne dem, der gør en forskel.

"Noget for noget" kan også være en sanktion over for dem, der blæser på de fælles regler. Fx ved forurening, dårligt arbejdsmiljø, uforsvarlig omgang med fødevarer, vold eller anden kriminalitet. Der findes allerede en lang række sanktioner for dem, der ikke vil leve op til samfundets krav og lovens ord. Derfor handler dette oplæg i høj grad om, hvordan man kan belønne dem, der kan og vil. Samtidig kan vi med gode eksempler vise vejen for dem, der vil, men ikke kan.«[303]

[300] Denne regel blev afskaffet ved Lov nr. 628 af 12. juni 2013 om ændring af straffeloven, lov om fuldbyrdelse af straf m.v. og lov om statens uddannelsesstøtte.
[301] Dette fremgår af 1. behandlingen af LF 122/2003 i Folketinget om indførelsen af § 40 a.
[302] L 122/2003, bilag 13.
[303] Regeringens noget for noget-program 2004, s. 3.

Og under formålsbeskrivelsen:

»Kort sagt: Med "noget for noget" belønner samfundet dem, der kan og vil. Straffer dem, der kan, men ikke vil. Og hjælper dem, der vil, men ikke kan.«[304]

Med § 40 a ønskede den daværende regering således at løslade indsatte på baggrund af positive prognoser for prøveløsladelsessituationen. Den daværende konservative justitsminister Lene Espersen udtrykte følgende om den kriminalpolitiske baggrund:

»En fast og konsekvent holdning over for kriminelle er et centralt element i regeringens kriminalpolitik. Der er efter regeringens tiltræden gennemført en række strafskærpelser på væsentlige områder, herunder navnlig ved personfarlig kriminalitet. En konsekvent holdning over for lovovertrædere er imidlertid ikke kun et spørgsmål om at sikre, at kriminalitet mødes med tilstrækkeligt hårde straffe, der kan virke præventivt og tilgodese hensynet til befolkningens retsfølelse. Den konsekvente holdning indebærer også, at man ikke "slipper" de personer, der bliver dømt for kriminalitet – de skal mærke samfundets opbakning til, at de kan frigøre sig fra kriminaliteten og i stedet bidrage positivt til fællesskabet."[305]

Regeringens kriminalpolitik hvilede på en fast og konsekvent holdning over for kriminelle. Ifølge citatet er det en forudsætning for denne politik, at tilstrækkeligt hårde straffe virker præventivt og samtidig tilgodeser hensynet til befolkningens retsfølelse. At regeringen placerer opbakning til den indsatte under fanen *"den konsekvente holdning"* imødegår indvendinger om, at løsladelse efter udståelse af halvdelen af straffen skulle være et udslag af blødsødenhed. Den konsekvente holdning medfører således ikke alene regler af repressiv karakter. Dette blev af justitsministeren fulgt op i medierne, hvor hun afviste, at regeringen slog ind på en ny blød retspolitik og udtalte:

»Vi gør det, at vi skærper straffene på de områder, hvor der af hensyn til befolkningens retsfølelse er behov for det. Men der er ikke to kriminelle, der er ens. Og med dette instrument bliver der mulighed for at lave en større variation og mere målrettet sanktion i forhold til de meget forskelligartede personer, der sidder i Kriminalforsorgens institutioner. Der er ingen grund til at skære alle over én kam, hvis der er nogen, der kan komme ud tidligere og gøre noget godt for samfundet«[306]

Justitsministeren understregede således ønsket om at individualisere afgørelserne og understreger igen det element, at dem, der fortjener at komme

[304] Regeringen noget for noget-program 2004, s. 5.
[305] Skriftlig fremsættelse af LF 122/2003 af 17. december 2003.
[306] Ritzaus Bureau, 17. december 2003: *Minister: Dømte skal ud på halv tid.*

ud, er dem, der kan *"gøre noget godt for samfundet"*. Justitsministeren udtalte endvidere under 1. behandlingen af lovforslaget, at:

»Formålet med strafskærpelsespakkerne har jo været at sikre, at strafferammerne kom i overensstemmelse med det moderne samfund, vi lever i. Jeg skal ikke lægge skjul på, at det, der for regeringen har været afgørende, er, at i et land, hvor vi hylder den personlige frihed, den seksuelle frihed, kvindernes ligeberettigelse og i det hele taget friheden for individet til at gøre, som man har lyst til, synes jeg, at samfundet ved forbrydelser mod den integritet med vold, voldtægt, mord, skal straffe de personer, der begår forbrydelserne, hårdt. Det synes jeg er en del af et moderne retssamfund.

Men det betyder jo ikke, at alle, der sidder i Kriminalforsorgens institutioner og modtager en dom, ikke skal have en mulighed for at starte på en frisk. Som jeg sagde, er folk meget, meget forskellige, og derfor skal der også være tilbud til dem, som er egnede til det.«[307]

Med indførelsen af endnu en fakultativ prøveløsladelsesbestemmelse, blev administrationens adgang til at disponere skønsmæssigt over andre personers frihed således udvidet under henvisning til, at *"vi lever i et land, hvor vi hylder den personlige frihed"*. Beskyttelsesinteressen for straffen er således ifølge citatet den personlige frihed, som dermed værdisættes meget højt, og derved må en frihedsstraf også betragtes som en følelig straf. Dette kunne med god grund medføre den modsatte slutning, at derfor skulle Kriminalforsorgens adgang til skønsmæssigt at disponere over borgernes frihed være stærkt begrænset, og indholdet og længden af straffen skulle afgøres ved lov og dom.

Ved idømmelse af straffen er fokus på selve handlingen, og den straffes hårdt, men efterfølgende skal den indsatte have mulighed for at starte på en frisk, hvis han eller hun er egnet til det. Her er der fokus på personen,[308] og heri ligger også den åbenlyse begrænsning, at dem, der af den ene eller anden grund ikke er egnede til det, ikke skal have samme mulighed, i det omfang, de ikke kan hjælpes.

Andre partier udtrykte bekymring over, at personer dømt for grov kriminalitet nu kunne komme ud efter halvdelen af tiden. Justitsministeren forsøgte at imødegå denne bekymring, bl.a. med følgende argumenter:

»Justitsminister Lene Espersen fastslår, at det bestemt ikke er meningen, at rockere og sexforbrydere skal kunne komme tidligere på fri fod. (…)

"Jeg skriver i lovforslaget, at hensynet til borgernes almindelige retsfølelse ikke må blive krænket. Og det betyder jo netop at folk, der har begået den slags grove forbrydelser, ikke skal prøveløslades tidligere," siger Lene Espersen.

[307] 1. Behandlingen af L 122/2003 i Folketinget.

[308] Det er der til dels også ved idømmelse af straffen, jf. straffelovens udmålingsregler, strl § 80ff.

"Meningen er, at små fisk, der har haft et sølle liv med narko og indbrud, skal kunne komme tidligere ud, i stedet for at sidde i en fængselscelle til 400.000 kr. om året. Vi har overvejet at lave en negativliste – en liste over typer af kriminalitet, der gør, at de dømte slet ikke kan komme på tale til prøveløsladelse. Men det er for stift at lave sådan en liste, for der findes undtagelser. Der kan være en person, der har begået et affektmord, men ellers aldrig overtræder loven. Eller der kan være personer, der er tvunget ind i rockermiljøet og er blevet presset til at begå forbrydelser, men som nu kæmper en hård kamp for at komme ud af det kriminelle miljø. I sådanne specielle tilfælde bør vi ikke udelukke muligheden for at opnå tidlig prøveløsladelse," siger Lene Espersen.«[309]

Af citatet fremgår, at ministeren også så det som et formål med bestemmelsen at give misbrugeren, den socialt udsatte, en chance.

Nr. 2 er i bemærkningerne til lovforslaget beskrevet på følgende måde:

»Bestemmelsen indebærer, at der ud over den gruppe af indsatte, som er omfattet af nr. 1, endvidere kan ske prøveløsladelse efter halvdelen af straffetiden af indsatte, hvis forhold samlet set taler for, at det er unødvendigt, at den pågældende afsoner resten af straffen i fængsel, hvis der i stedet kan fastsættes vilkår om samfundstjeneste.

Det vil dreje sig om indsatte, som typisk har gode og stabile personlige forhold og et godt socialt netværk samt er uden misbrugsproblemer, og hvis forbrydelse ikke er udtryk for et kriminelt mønster. Det er en forudsætning, at den pågældendes afsoningsforløb har været i det væsentlige problemfrit, dvs. at den indsatte ikke f.eks. flere gange er udeblevet fra udgang eller har begået kriminalitet under afsoningen eller alvorligt har chikaneret fængselspersonale eller andre indsatte.«[310]

Indsatte, der findes omfattet af nr. 2, skal altså ikke yde en indsats for ikke på ny at begå kriminalitet. Den indsatte bliver løsladt på baggrund af sine personlige forhold og mod at udføre samfundstjeneste. Vilkåret om samfundstjeneste fastsættes for at sikre et pønalt element og støtte den dømtes resocialisering.[311]

»I forhold til indsatte med sådanne gode personlige forhold mv. vil udførelse af samfundstjeneste, som også har en væsentlig pønal karakter, efter Justitsministeriets opfattelse kunne træde i stedet for en fortsat afsoning i fængsel, når halvdelen af straffen er udstået, uden derved at afsvække straffens funktion. Det gælder dog kun, såfremt retshåndhævelseshensyn ikke taler imod det, jf. pkt. 3.7. nedenfor.«[312]

[309] BT, 26. januar 2004: *S og DF bekymret over forslag fra Lene Espersen: Frygter at rockere løslades tidligere.*
[310] LSF 122/2003, bem. til lovforslagets § 1, nr. 4.
[311] LSF 122/2003, bem. pkt. 3.5.
[312] LSF 122/2003, bemærkningern pkt. 3.3.

Recidivrisikoen anses altså her for at være ringe uden, at det er nødvendigt med en særlig indsats fra indsattes side, og der er således ikke behov for forbedrings-/behandlingstiltag. Yderligere afsoning er ikke nødvendig med den begrundelse, at en overgang til samfundstjeneste *"ikke vil afsvække straffens funktion"*. Det fremgår af fremsættelsestalen, at straffene skal virke præventivt og tilgodese befolkningens retsfølelse, hvilket angiver et nytteaspekt og et hensyn til befolkningens strafønsker.

Under 1. behandlingen i Folketinget angav retsordføreren fra regeringspartiet Venstre, at Venstre syntes, at det var et godt kriminalpolitisk udgangspunkt, at *"dømte, der gør sig særlig umage under afsoningen, også får en særlig chance"*,[313] mens Det Radikale Venstre var mere optaget af, at det ville skabe fængselspladser, fordi *"alenlange ventelister til danske fængsler i sig selv udgør en krænkelse af befolkningens retsfølelse"*.[314] Det fremgik dog, at flere ordførere betvivlede, at det ville give særligt mange fængselspladser.

Alle partier endte med at stemme for lovforslaget, og i medierne gav repræsentanter fra forskellige partier udtryk for deres opfattelse af lovforslaget:

»Med et nyt lovforslag vil justitsminister Lene Espersen (K) belønne de indsatte, der gør en ekstra indsats for at leve som lovlydige borgere. Strategien er en del af regeringens noget for noget-politik *»Vi har jo hævet strafferammen for forbrydelser generelt. Men alle mennesker er jo forskellige og har forskellig baggrund, og derfor er der heller ikke noget galt i at behandle dem forskelligt. Derfor er jeg glad for, at der er tilslutning fra de andre partier til, at de, der opfører sig godt, skal have en chance for at komme ud i samfundet. Alle ved jo, at man ikke bliver et bedre menneske af at sidde i fængsel,«*[315] siger Lene Espersen.

Forslaget er blevet modtaget med klapsalver af oppositionen, skriver Berlingske Tidende. *»Det er interessant at se, at fornuften kan vinde sejre. Vi har flere gange i den tidligere regering stillet forslag om alternativ strafafsoning som samfundstjeneste og tidligere prøveløsladelser. Men da var de retsordførere, der nu sidder i regering, imod det. Nu hedder det så »noget for noget«, og så kan det åbenbart godt godtages. Vi kan så bare sige fint. Vi er sådan set ligeglade, hvad de kalder det,«* siger de radikales retsordfører Elisabeth Arnold.

Retsudvalgets formand Anne Baastrup (SF) støtter også forslaget 100 procent. *»Vi er meget positive over for forslaget. Nogen gange så lytter regeringen jo faktisk til, hvad vi går og siger, selvom regeringens hovedlinjer generelt inden for retspolitikken jo er tilba-*

[313] 1. behandlingen af LF 122/2003 i Folketinget.
[314] 1. behandlingen af LF 122/2003 i Folketinget.
[315] Udsagnet må skulle forstås sådan, at frihedsberøvelsen ifølge ministeren ikke i sig selv gør nogen til bedre mennesker, men at det kræver en behandlingsmæssig indsats. Ellers konflikter udsagnet med den grundlæggende præmis for § 40 a, stk. 1, nr. 1, at nogen *kan* blive bedre mennesker under afsoningen.

ge til før 1800-tallets fængsler med nul-tolerance og hårdere straffe,« siger Anne Baastrup.«[316]

Det er tydeligt, at flere af partierne er enige i målet: kortere indespærring, mere behandling, mere støtte, færre negative virkninger af frihedsberøvelsen, løse kapacitetsproblemerne. Mens man imidlertid er ret uenige om midlet: bredt skøn til forvaltningen, ingen domstolsprøvelse. I Retsudvalgets betænkning er således anført følgende overvejelser:

»Det er S, SF, RV, EL og KD's opfattelse, at lovforslaget kan motivere indsatte til at indgå i et behandlingsforløb. Principperne bag forslaget er gode: At indsats belønnes, og at gode personlige forhold kan medføre en tidligere prøveløsladelse, hvor afsoning i fængsel erstattes med samfundstjeneste.

S, SF, RV, EL og KD finder det dog afgørende for lovforslagets mål om at forbedre mulighederne for, at dømte kan skabe sig en kriminalitetsfri tilværelse, at behandlingsindsatsen under og efter endt afsoning styrkes.

Generelt finder S, SF, RV, EL og KD, at dømtes tilbagefaldsprocent til kriminalitet efter endt afsoning er helt uacceptabel høj.

Det er S, SF, RV, EL og KD's opfattelse, at dette bl.a. skyldes den lave prioritering af den generelle behandlingsindsats i Kriminalforsorgen og det faktum, at belægningsprocenten, som den har udviklet sig efter regeringsskiftet i november 2001, og Kriminalforsorgens generelle økonomiske situation skaber endnu vanskeligere forudsætninger for en succesfuld behandlingsindsats i den samlede kriminalforsorg. (…)

Dansk Folkeparti finder, at loven om tidlig prøveløsladelse er et godt tiltag. Dansk Folkeparti vil dog være sikker på, at der for den tunge kriminelle del af de indsatte er en meget stor grad af tilbageholdenhed med, at også disse kan prøveløslades tidligt.

Dansk Folkeparti vil gerne slå fast, at det ikke er Dansk Folkepartis politik, at indsatte, der flere gange har begået grov vold, voldtægt, grov narkosmugling, menneskesmugling eller andre former for grov personfarlig kriminalitet, kommer med i denne pulje. (…)

Dansk Folkeparti regner med, at det også er justitsministerens holdning, at personer dømt for alle former for grov, personfarlig kriminalitet stort set ikke er omfattet af loven.«[317]

Flertallet af partierne udenom regeringen markerer altså det forstærkede fokus på behandling som det særligt gode ved ordningen. Et enkelt parti har stort behov for at markere hensynet til retsfølelsen.

Den særlige indsats bliver dog ikke kun begrundet i behandling og dermed nytte, men også med, at indsatte derved udviser *"anger eller en form for erkendelse af, at det, de har gjort, er noget skidt"*.[318]

SF's retsordfører Anne Baastrup anførte under 1. behandlingen:

[316] Ritzaus Bureau, 3. marts 2004: *Regeringen vil belønne kriminelle.*
[317] Bet. over L 122/2003, pkt. 2.
[318] Per Dalgaard fra DF under 1. behandlingen.

»Der er ingen tvivl om, at fængselsophold kan være urimeligt nedbrydende for de indsatte, og det skal vi forhindre, hvis de aktivt bruger deres tid under afsoningen til at forbedre sig. Afsoning i fængsler er generelt ikke opbyggende for folk, derom er der ingen tvivl.«[319]

Endvidere lagde hun vægt på, at bestemmelsen ikke må give anledning til en følelse af manglende retssikkerhed.

Socialdemokratiets retsordfører Morten Bødskov påpegede, at retsfølelsen efter Socialdemokratiets opfattelse er et kriterium, som er meget diffust, og at det gav grundlag til frygt for, at *"de beslutninger, som vil blive truffet, jo selvfølgelig vil være påvirket af, hvad den retspolitiske debat fra tid til anden er"*.[320]

Det var ikke kun politikere, der kommenterede lovforslaget. En af de mest fremtrædende kritikere var fængselsinspektør i Statsfængslet Jyderup, Hans Jørgen Engbo. I et notat sendt til Folketingets Retsudvalg efter udløbet af den ultrakorte høringsfrist[321] anførte han nogle betragtninger, som han anså for væsentlige:

- lovforslaget er et tilbageskridt i forhold til retsstatstanken, som ellers har ligget til grund for de seneste tre årtiers udvikling i den retlige regulering af straffuldbyrdelsen. Lovforslaget går direkte imod mål som lighed og forudsigelighed, som ellers er tilstræbt, og som de i forvejen gældende regler om prøveløsladelse heller ikke lever op til: *"Set med de indsattes øjne er det fængselspersonalets holdninger og gætterier, som er afgørende for, hvornår de bliver løsladt, og ikke – som i en retsstat – retsregler og lovmæssighed."*[322]
- hensynet til den almindelige retsfølelse indgår naturligt i de folkevalgtes lovgivningsarbejde og i domstolenes afgørelser bl.a. om strafudmåling, men har et så ubestemmeligt og diffust indhold, at det er uegnet som kriterium for forvaltningsretlig skønsudøvelse.[323]
- lovforslaget vil overlade så vide og så ubestemte beføjelser til forvaltningsmyndighederne, at det kan være svært at tale om lovmæssig forvaltning, og der må rejses tvivl om, hvorvidt hjemmelskravet er opfyldt, når beskrivelse af retsfaktum er formuleret så diffust.

[319] 1. behandlingen af LF 122/2003.
[320] L 122/2003, 1. behandling af lovforslaget.
[321] Høringsfristen lød på 3 dage over en weekend. Engbo anfører, at det ikke var muligt at nå at formulere alle betragtningerne inden for høringsfristen, og endvidere måtte han konstatere, at hans officielle høringssvar ikke var medtaget i den samling af høringssvar, som Justitsministeriet havde sendt til retsudvalget. Notatet til retsudvalget optræder som bilag 2 til L 122/2003.
[322] Engbo 2004, s. 2. Denne problemstilling diskuteres i afhandlingens kap. 8 om skønsudøvelsen.
[323] Problemstillingen diskuteres mere indgående nedenfor i kap. 6 om retsfølelsen.

- tilsyn og særvilkår har hidtil udelukkende haft et forebyggende sigte, men introduceres med lovforslaget nu i dansk strafferet som et pønalt (fremmed)element.[324]
- domstolenes indflydelse på den reelle strafudmåling svækkes betydeligt ved gennemførelse af lovforslaget. Der burde derfor i det mindste være adgang til materiel domstolsprøvelse, jf. sfbl § 112.[325]
- for de indsatte vil lovforslaget vel betyde tidligere løsladelse for et fåtal, men for det store flertal vil ordningen medføre frustrationer og vrede vendt mod både medindsatte, fængselspersonalet og direktoratet.[326]
- fængselspersonalets arbejdsvilkår vil blive yderligere forringet ved gennemførelse af forslaget, da forholdet mellem ansatte og indsatte vil blive mere anspændt.
- lovforslaget vil næppe frigøre pladser i det ønskede omfang.[327]

Engbo foreslår på linje med 3 af de 4 af flertallets medlemmer i 1987-betænkningen om strafferammer og prøveløsladelse, at man i stedet gør prøveløsladelse på to-tredjedel tid obligatorisk, hvorefter reglerne ville blive gennemsigtige, og Kriminalforsorgen og domstole ville spare ressourcer på ikke at skulle behandle sagerne. Endvidere ville kapacitetsproblemet blive løst, da flere ville komme ud tidligere.

Københavns byret udtrykte i deres høringssvar betænkelighed ved, at et pønalt element i form af administrativt fastsat samfundstjeneste skulle indgå i ordningen, da der var tale om fastsættelse af straf, og da dette ville komme til at fremstå som en revision af dommen. Ifølge Justitsministeriet er dette ikke tilfældet, da løsladelsen sker på baggrund af en særlig indsats, eller på baggrund af en samlet vurdering af den enkeltes personlige forhold, den begåede kriminalitet *og* afsoningsforløbet. Det sidstnævnte tillægges således afgørende principiel betydning, idet det er grundlaget for Justitsministeriets opfattelse af, at afgørelsen ikke *alene* træffes på baggrund af forhold, der var kendt på domstidspunktet, og derved kommer til at fremstå som en revision af dommen.[328]

I december 2004 udarbejdede to jurastuderende ved Københavns Universitet en specialeafhandling bestående i en analyse af, hvilke samfundshensyn der har båret og influeret prøveløsladelsesinstituttet fra indretningen og

[324] Se nedenfor afsnit 4.3. om vilkårsfastsættelse samt kap. 5, afsnit 7.

[325] Se nedenfor, afsnit 5 om klageadgang og domstolsprøvelse.

[326] Denne problemstilling kan ikke drøftes på baggrund af afhandlingen. Det er dog nærmere min erfaring, at alliancen dannes mellem fængslets ansatte og indsatte *mod* anklagemyndigheden og direktoratet, cfr. dertil afhandlingens kapitel 7 om de ansattes opfattelse af arbejdet med bestemmelsen.

[327] Dette fik Engbo ret i, og siden har Folketinget forsøgt sig med udvidelser af bestemmelsen, se nedenfor, afsnit 3.2.

[328] LSF 122/2003, Bilag 1: Kommenteret høringsoversigt, januar 2004. Københavns byrets høringssvar er gengivet heri.

frem til 2004.[329] Med udgangspunkt i de af Waaben opstillede tanker, der har ligget bag prøveløsladelsesinstituttet gennem historien,[330] foretog de en analyse af straffelovens § 40 a og dens anvendelse gennem det første trekvarte år. Konklusionen blev også her, at straffelovens § 40 a, der ifølge forfatterne bygger på samtlige de af Waaben opstillede tanker, er så upræcist formuleret, at det er et tilbageskridt set i forhold til retsstatsideologien med væsentlig risiko for manglende mulighed for forudberegnelighed og lighed til følge.[331]

3.2. Udvidelserne

I 2011 blev bestemmelsens ordlyd ændret, så mindstetiden blev nedsat til 2 måneder og arbejdstræning nu kan udgøre en særlig indsats, dvs. nr. 1 fik følgende ordlyd:

»1) den dømte har ydet en særlig indsats for ikke på ny at begå kriminalitet, herunder ved at deltage i behandlingsforløb, uddannelsesforløb eller arbejdstræning,«

I den skriftlige fremsættelse blev det angivet, at:

»Den foreslåede udvidelse af noget for noget-ordningen vil kunne motivere flere indsatte til at yde en særlig indsats, der kan modvirke tilbagefald til kriminalitet.

Samtidig vil udvidelsen kunne medvirke til at lette kapacitetspresset på Kriminalforsorgens institutioner. Kriminalforsorgen oplever således i øjeblikket et stort kapacitetspres.«[332]

I februar 2011 var udkommet Analyse af Kriminalforsorgens fremtidige kapacitets- og sikkerhedsbehov (herefter Kapacitetsanalysen) udarbejdet af en styregruppe med medlemmer fra DfK, Justitsministeriet og Finansministeriet. Formålet med analysen var at kortlægge og vurdere et eventuelt øget kapacitets- og sikkerhedsbehov i Kriminalforsorgen i 2010 og 2011, idet der i 2008 og 2009 var vedtaget markante strafskærpelser på våben- og bandeområdet, og belægget på tiden for iværksættelsen af analysen var stigende.[333] Styregruppen skulle tage stilling til økonomiske konsekvenser og *"anvise finansiering hertil gennem forslag til konkrete initiativer på Kriminalforsorgens område"*[334] De konkrete forslag gik på initiativer, der ville kræve øget anlægs- og driftsudgifter, samt forslag til regel- og praksisændringer,

[329] Tokkesdal & Lund 2004.
[330] Waaben 1978
[331] Tokkesdal & Lund 2004, s. 89.
[332] Skriftlig fremsættelse af L 174/2010 af 30. marts 2011.
[333] Kapacitetsanalysen 2011, s. 3.
[334] Kapacitetsanalysen 2011, s. 4.

der ville frigøre fængselspladser, herunder ved at tilføje arbejdstræning til strl § 40 a, stk. 1, nr. 1.

Om langtidsindsattes mulighed for at falde under § 40 a blev anført:

»Hvis den indsatte ved indsættelsen skønnes at kunne være omfattet af straffelovens § 40 a, stk. 1, nr. 1, vil afsonings- og udslusningsforløbet fremover kunne tilrettelægges således, at løsladelse vil kunne ske omkring halvtidsdatoen i stedet for ved to tredjedels tidspunktet, som er det normale Dette forudsætter imidlertid, at den indsatte på et tidligere tidspunkt i afsoningen, end det er tilfældet i dag, kan påbegynde et uledsaget udgangsforløb og overføres fra lukket til åbent fængsel, således at der frigøres lukkede pladser. Forslaget medfører desuden, at der vil blive frigjort nogle pladser i de åbne fængsler, idet de nævnte indsatte vil kunne løslades i medfør af § 40 a, stk. 1, nr. 1, lige omkring halvtidsdatoen i stedet for på forskudt halv tid som det er tilfældet i dag.«[335]

Langtidsindsatte er indsatte med domme over 8 år, så det forudsætter således langtidsplanlægning fra de ansattes side. Mange af de indsatte med 8 år i dom er placeret i lukket fængsel.[336] Det blev dertil foreslået, at der fremefter i højere grad kunne ske direkte anbringelse i åbent fængsle af dømte med domme på 5 år og derover:

»Det foreslås, at der efter en konkret vurdering fremover i højere grad sker direkte anbringelse i åbent fængsel af dømte med domme på 5 år og derover - navnlig for dømte, der vurderes at kunne komme i betragtning til tidlig prøveløsladelse efter straffelovens § 40 a, stk. 1, nr. 2, jf. nedenfor i afsnit 7.2.2. Der foreslås ikke ændringer i forhold til dømte, der af andre grunde end straffens længde anbringes i lukket fængsel. Endvidere foreslås det, at de indsatte, som indledningsvist anbringes i lukket fængsel, idet de af retshåndhævelseshensyn ikke vurderes at kunne komme i betragtning til tidlig løsladelse efter straffelovens § 40a, stk. 1, nr. 2, kan overføres til åbent fængsel tidligere end hidtil.«[337]

Ved udvidelsen af bestemmelsen i 2011 blev det angivet, at *"Lovforslaget falder dermed godt i tråd med regeringens målsætning om at fastholde tilliden til, at mennesker kan forbedre sig"*,[338] og det var DfKs skønsmæssige opfattelse, at udvidelsen ville medføre, at der efterfølgende vil blive løsladt 400-500 årligt efter bestemmelsen.[339] Her blev den praktiske og økonomiske motivation igen understreget, jf. citatet ovenfor.

Tidligere var det ikke muligt for fodlænkeafsonere at blive løsladt iht. straffelovens § 40 a, idet afsoningstiden i fodlænke ikke kunne overstige først 3 og siden 5 måneder, jf. sfbl § 78 a, stk. 1. Da det samtidigt var en be-

[335] Kapacitetsanalysen 2011, s. 32.
[336] Dette er udgangspunktet ved domme over 5 år, jf. sfbl 22, stk. 2.
[337] Kapacitetsanalysen 2011, s. 31.
[338] Lovforslag nr. 174/2011, bemærkningerne pkt. 1.
[339] Justitsministeriets svar på retsudvalgets spørgsmål nr. 11 til L174/2010.

tingelse iht. § 40 a, at den indsatte ved løsladelsen havde udstået 4 måneder, ville spørgsmålet om to-tredjedelsløsladelse være aktuelt før § 40 a blev relevant. Da § 38, stk. 1, om to-tredjedelsløsladelse er det almindelige udgangspunkt går den forud for § 40 a, og den stiller færre krav til indsattes situation typisk med mindre indgribende vilkår til følge, fordi recidivrisikoen ikke behøver at være ringe.[340] Efter udvidelsen af området for § 40 a i 2011, hvor mindstetiden blev nedsat til 2 måneder, er det blevet muligt for fodlænkeafsonere at blive løsladt efter udståelse af halvdelen af tiden i fodlænke.

Pr. 1. juli 2013 blev § 40 a, stk. 1, nr. 1, udvidet, så arbejde kan udgøre en særlig indsats. Nr. 1 har nu følgende ordlyd:

»1) den dømte har ydet en særlig indsats for ikke på ny at begå kriminalitet, herunder ved at deltage i behandlingsforløb, uddannelsesforløb, arbejdstræning eller arbejde«

Som motivation for udvidelsen henvises til aftalen for Kriminalforsorgens økonomi 2013-2016.[341] Om retspolitikken var heri angivet:

»Regeringen, Enhedslisten, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti er enige om en ny flerårsaftale for Kriminalforsorgens økonomi i 2013-2016.

Retspolitikken skal bygge på konsekvens over for kriminalitet. Samtidig skal dem, der har et reelt ønske om at komme ud af kriminalitet, have en hjælpende hånd. Klare og hurtige konsekvenser over for lovovertrædelser skal derfor gå hånd i hånd med en effektiv forebyggelse og en målrettet indsats for et liv uden for kriminalitet efter endt afsoning.«[342]

I 2014 blev som stk. 5 i strl § 38 indført en begrænsning af adgangen til prøveløsladelse for indsatte med tilknytning til en gruppering.[343] Ikrafttræden 1. juli 2014. Denne regel omtales ikke nærmere i afhandlingen, da der i forvejen ikke i september 2014, hvor den opdaterede redegørelse om praksis kom, var sket løsladelse af indsatte med bande- eller rockerrelation på løsladelsestidspunktet, se nedenfor, kapitel 6, afsnit 1.5.[344]

[340] Se om utilrådelighedsvurdering, recidivrisiko og vilkårsfastsættelse nedenfor, afsnit 4.
[341] L 133/2012, bemærkningerne, pkt. 3.2.2.
[342] Flerårsaftalen for Kriminalforsorgen 2013-2016, s. 1.
[343] Indført ved L 733 af 25. juni 2014.
[344] Dette er blot et af mange områder, hvor personer med tilknytning til grupperinger opnår negativ særbehandling, og de retssikkerhedsmæssige konsekvenser af de seneste årtiers fokus på bekæmpelse af kriminalitet udøvet af grupperinger og medlemmer eller tilhængere heraf kunne med fordel belyses samlet med fokus også på politi- og anklagemyndighedens vurderinger og inddragelsen heraf i Kriminalforsorgens faktiske og afgørelsesmæssige virksomhed.

3.3. Karakteristik af hjemmelsgrundlaget

Ordlyden overlader forvaltningen et vidt skøn. Betingelserne i bestemmelsen for at opnå en løsladelse som følge af en særlig indsats, § 40 a, stk. 1, nr. 1, var og er med få ændringer:

1) halvdelen af straffen, dog mindst 2 måneder, er udstået
2) retshåndhævelsen skønnes ikke at *tale imod* løsladelse
3) den dømte har ydet *en særlig indsats* ved at deltage i uddannelsesforløb, behandlingsforløb, arbejdstræning eller arbejde
4) den særlige indsats *har sammenhæng* med risikoen for, at dømte begår ny kriminalitet
5) den dømtes forhold gør ikke løsladelsen *utilrådelig*
6) der er sikret den dømte *passende ophold*
7) der er sikret den dømte *passende arbejde eller andet underhold*
8) den dømte er *egnet* til at overholde de vilkår, der fastsættes for løsladelsen
9) den dømte erklærer at ville overholde de vilkår, der er fastsat ved løsladelsen

Betingelserne 2, 3, 4, 5, 6, 7 og 8 overlader alle forvaltningen et spillerum, men resultaterne af hver enkelt vurdering skal spille sammen og til sidst indgå i en samlet afvejning.

Betingelserne for at opnå løsladelse som følge af gode personlige forhold, § 40 a, stk. 1, nr. 2, var og er med en enkelt undtagelse:

1) halvdelen af straffen, dog mindst 2 måneder, er udstået
2) retshåndhævelsen skønnes ikke at *tale imod* løsladelse
3) den *dømtes forhold taler* for løsladelse
4) den dømtes forhold gør ikke løsladelsen *utilrådelig*
5) der er sikret den dømte *passende ophold*
6) der er sikret den dømte *passende arbejde eller andet underhold*
7) den dømte er *egnet* til at overholde de vilkår, der fastsættes for løsladelsen
8) den dømte erklærer at ville overholde de vilkår, der er fastsat ved løsladelsen

Her hviler betingelserne nr. 2, 3, 4, 5, 6 og 7 på mere eller mindre upræcise angivelser.

For så vidt angår både nr. 1 og nr. 2 kan der ikke fastsættes andre betingelser, end de i loven angivne. Dette resultat nåede ombudsmanden i FOU 2005.208, hvor Kriminalforsorgen havde meddelt afslag på løsladelse iht. nr. 2, idet indsatte ikke havde et arbejde ved løsladelsen. Kriminalforsorgen havde ikke foretaget en konkret vurdering, og Ombudsmanden mente ikke, at der på denne måde administrativt kunne fastsættes en generel betingelse, hvilket Kriminalforsorgen erklærede sig enig i.

Ordlyden giver vejledning om, hvilke indsatser der kan anses for særlige, men derudover er der ikke meget vejledning i ordlyden til brug for skønsudøvelsen. Dette er udtryk for, at der med bestemmelsen blev fremsat ønske om netop at behandle de indsatte meget individuelt. En vis vejledning findes

i bemærkningerne til lovforslagene, og som det vil fremgå følger DfK i høj grad anvisningerne heri og foretager en meget tekstnær fortolkning af disse.

I næste afsnit beskrives utilrådelighedskriteriet og vilkårsfastsættelsen på baggrund af løsladelsesvejledningen, der bygger på praksis iht. strl § 38, mens fortolkningen af de andre kriterier, som disse er kommet til udtryk i administrativ praksis iht. § 40 a følger i kap. 5 og 6.

4. Utilrådelighedsvurderingen

Risikoen for tilbagefald til ny kriminalitet kaldes recidivrisiko, og denne vurderes ved en såkaldt utilrådelighedsvurdering. Utilrådelighedsvurderingen ved afgørelser efter strl § 38, stk. 1 og 2, fortolkes i praksis i tre varianter, der alle hviler på straffelovens § 38, stk. 4, der har følgende ordlyd:

»Løsladelse på prøve forudsætter, at den dømtes forhold ikke gør løsladelsen utilrådelig, at der er sikret ham passende ophold og arbejde eller andet underhold, og at han erklærer at ville overholde de vilkår for løsladelsen, som fastsættes efter § 39, stk. 2 og 3.«[345]

De to varianter af utilrådelighedsvurderingen ved løsladelser iht. hhv. § 38, stk. 1, og stk. 2, der gælder generelt, beskrives nedenfor. Som en tredje variant gælder helt særligt i relation til unge, der på gerningstidspunktet var under 18 år, at løsladelse iht. § 38, stk. 2, efter afsoning af halvdelen af straffen i udgangspunktet bør ske, medmindre det må antages at være *klart utilrådeligt*, jf. løsladelsesbekendtgørelsen § 14.

Ved § 40 a er det et krav, at recidivrisikoen som ved halvtidsløsladelse iht. § 38, stk. 2, skønnes at være *ringe*.[346] Utilrådelighedsvurderingen ved afgørelser efter strl § 40 a hviler på § 40 a, stk. 6, der har følgende ordlyd:

»Prøveløsladelse i medfør af denne bestemmelse forudsætter, at den dømtes forhold ikke gør løsladelse utilrådelig, at der er sikret den dømte passende ophold og arbejde eller andet underhold, samt at den dømte er egnet til og erklærer sig villig til at overholde de vilkår for løsladelsen, som fastsættes efter stk. 3 og 4.«

De forskellige fortolkninger hviler således ikke på formuleringen af bestemmelserne, der derimod har stort set samme ordlyd.

4.1. Den almindelige utilrådelighedsvurdering

Indholdet af utilrådelighedsvurderingen beror på et administrativt skøn. Ifølge formuleringen af bestemmelserne er det Kriminalforsorgen, der skal

[345] Forud for en ændring af straffeloven ved L 628/2013 fandtes reglen i § 38, stk. 5.
[346] LSF 122/2003, bem. pkt. 3.8. og Redegørelsen 2014, s. 5.

dokumentere utilrådeligheden, og ikke indsatte, der skal dokumentere, at det vil være tilrådeligt at løslade. I 1987-betænkningen om strafferammer og prøveløsladelse er indholdet af utilrådelighedsvurderingen ved den ordinære prøveløsladelse på baggrund af redegørelser fra direktoratet fra Kriminalforsorgen gengivet på følgende måde:

»Efter praksis betragtes løsladelsen generelt som utilrådelig, såfremt risikoen for recidiv til kriminalitet, der ikke kan anses for bagatelagtig, og som ikke formodes at kunne begrænses ved efterforsorgsmæssige foranstaltninger, vurderes som væsentlig.«[347]

Herefter er oplistet konkrete momenter, der kan indgå i afgørelsen. Det drejer sig om:

- Antallet af tidligere prøveløsladelser
- Den indsattes forhold under tidligere tilsynsperioder
- Den nu foreliggende løsladelsessituation

I løsladelsesvejledningen fra 2014 lyder formuleringen således:

»Dette betyder, at der ikke må foreligge en væsentlig risiko for recidiv til ikke-bagatelagtig kriminalitet, som ikke formodes at kunne begrænses ved tilsyn og eventuelle særvilkår.«[348]

Indholdet er det samme, og de konkrete momenter er i væsentlig grad de samme, men fortolkningen heraf synes som nævnt at have ændret sig i skærpende retning.[349]

I vurderingen indgår "navnlig" (1987) eller "med særlig vægt" (2014) *antallet af tidligere prøveløsladelser eller betingede domme* med tilbagefald til ny kriminalitet, og *indsattes forhold under tidligere tilsynsperioder*. Det fremgår, at det er væsentligt, om den indsatte tidligere har udvist en udtalt grad af manglende vilje til at samarbejde med tilsynsmyndighederne.[350] Derved vil det have formodningen mod sig, at tilsyn vil kunne virke recidivhæmmende.

Den foreliggende løsladelsessituation kan føre til, at der meddeles tilladelse eller afslag, uanset udfaldet af ovenstående, såfremt løsladelsessituationen vurderes til at være hhv. meget god eller meget dårlig. Dette kan baseres på arbejds-, opholds- eller uddannelsesmuligheder og/eller, hvis der

[347] Bet. 1099/1987, s. 216-217.
[348] Løsladelsesvejledningen, pkt. 6.
[349] Dette er også konklusionen i en undersøgelse foretaget som afgangsprojekt ved Diplomuddannelsen i Kriminologi (Løppenthin 2011), hvor afslagspraksis i hhv. 2000 og 2010 i lukkede fængsler er undersøgt.
[350] Bet. 1099/1987, s. 217, og løsladelsesvejledningen, pkt. 7 og 8.

"under den aktuelle strafudståelse må antages at være sket en væsentlig holdningsændring hos den indsatte".[351] I løsladelsesvejledningen er det tilføjet, at holdningsændringen skal mindske risikoen for tilbagefald til ny kriminalitet, hvilket dog må formodes også at have været en forudsætning tidligere. I forbindelse med vurderingen af løsladelsessituationen kan det modsat tale imod prøveløsladelse, hvis der er verserende sager mod indsatte, der konkret skønnes at virke hindrende for muligheden for *"social tilpasning"*. Herved begrundes yderligere afsoning for det idømte forhold altså med risiko for straf for et andet forhold, der endnu ikke er blevet pådømt.[352]

Tidligere var det praksis at lægge vægt på *ung alder*, og det blev fortolket således, at for indsatte under ca. 24-25 år, burde prøveløsladelse hyppigt komme på tale, uanset en samlet vurdering af de øvrige nævnte momenter talte imod. I dag er denne aldersgrænse nedsat, så det gælder unge under 21 år.[353] Her er der således helt tydeligt sket en skærpelse af vurderingen.

For så vidt angår *kriminalitetens art* kan denne tillægges betydning, men ifølge begge kilder ud fra den betragtning, at risiko for recidiv til personfarlig kriminalitet vil tale med større vægt end risiko for tilbagefald til ikke-personfarlig kriminalitet.

Straffetidens længde spillede tidligere en rolle, men er ikke medtaget i den aktuelle vejledning om praksis. En længere resttid (tiden fra udståelse af 2/3-dele til udståelse af hele straffen) talte tidligere for en prøveløsladelse efter § 38, stk. 1. I forbindelse med § 40 a taler det imod en prøveløsladelse, jf. nedenfor, kap. 5.

Et andet moment, der er udgået, er betydningen af en forestående *prøveløsladelse af en meddomfældt* med nogenlunde tilsvarende domslængde. Tidligere kunne dette føre til løsladelse desuagtet, at flere andre momenter eventuelt talte imod. Dette må antages at have bygget på en lighedsbetragtning, således at nogenlunde enslydende domme for samme forhold blev fuldbyrdet ens, men er nu altså udgået af vejledningen, hvorved understreges, at spørgsmålet om idømmelse af straf ikke svarer til spørgsmålet om yderligere afsoning på et senere tidspunkt, hvor der i stigende grad lægges vægt på lovovertræderens individuelle forhold og afsoningsforløbet.

Der skal ikke ved vurderingen lægges vægt på, om den indsatte har gjort sig fortjent til prøveløsladelse, men siden 2000 har det været et kriterium i afvejningen af sagerne, om det på baggrund af indsattes *adfærd under afsoningen* kan dokumenteres, at der er en væsentlig risiko for ny kriminalitet.[354] Det er dog fortsat en fremadrettet risikovurdering og ikke en afvejning af, om indsattes adfærd gør pågældende fortjent til en prøveløsladelse, men spørgsmålet er, om det i praksis er så let at skelne.

[351] Bet. 1099/1987, s. 217, og løsladelsesvejledningen, pkt. 9.
[352] Kritisk heroverfor Greve 2009, og Løppenthin 2011 s. 25f. og 39f.
[353] Løsladelsesvejledningen, pkt. 10.
[354] Løsladelsesvejledningen, pkt. 12.

4.2. Den skærpede utilrådelighedsvurdering

Det fremgår af 1987-betænkningen, at recidivrisikoen ifølge praksis kun måtte være ringe, men at der blev gradueret. Bedømmelsen var således ikke helt så streng, hvor der forelå vigtige humanitetshensyn svarende til sædvanlige benådningsgrunde, som ved løsladelse på baggrund af en individuel helhedsvurdering.[355]

Af løsladelsesvejledningen fra 2014 fremgår blot, at foruden sagerne vedrørende unge, der på gerningstidspunktet var under 18, og indsatte dømt for hash- eller khatkriminalitet i et andet nordisk land,[356] gælder det, at recidivrisikoen skal skønnes at være ringe.[357]

4.3. Vilkårsfastsættelse

4.3.1. Ved ordinær og ekstraordinær prøveløsladelse, § 38

Vilkårsfastsættelsen følger af strl § 39, hvis stk. 1 og 2 lyder som følger:

»Løsladelse betinges af, at den pågældende ikke i prøvetiden begår strafbart forhold. Prøvetiden kan ikke overstige 3 år. Hvis den resterende straffetid overstiger 3 år, kan der dog fastsættes en prøvetid på indtil 5 år.

Stk. 2. Det kan fastsættes som vilkår for løsladelsen, at den pågældende i hele prøvetiden eller en del af denne undergives tilsyn. Yderligere vilkår kan fastsættes efter reglerne i § 57. Vilkår om ophold i hjem, hospital eller anden institution har ikke gyldighed for længere tidsrum end den resterende straffetid.«

Det er således en betingelse for prøveløsladelse, at der fastsættes vilkår om prøvetid, og denne overhængende straftrussel ses da også fremhævet som argument for overhovedet at have en bestemmelse om prøveløsladelse.[358] De fakultative vilkår består i tilsyn efter § 39, stk. 2, og derudover henvises til strl § 57 om vilkår ved betinget dom, der har følgende ordlyd:

»Retten kan som vilkår for udsættelsen bestemme, at den dømte i hele prøvetiden eller en del af denne skal undergives tilsyn. Endvidere kan retten fastsætte andre vilkår, som findes formålstjenlige, herunder at den dømte

1) overholder særlige bestemmelser vedrørende opholdssted, arbejde, uddannelse, anvendelse af fritid eller samkvem med bestemte personer,

2) tager ophold i egnet hjem eller institution; for sådant ophold fastsættes ved dommen en længstetid, der i almindelighed ikke kan overstige 1 år,

3) afholder sig fra misbrug af alkohol, narkotika eller lignende medikamenter,

[355] Bet. 1099/1987, s. 222.
[356] Der gælder en særlig praksis for disse indsatte, se løsladelsesvejledningens pkt. 28.
[357] Løsladelsesvejledningen, pkt. 21-29.
[358] Bet. 1099/1987, s. 238.

4) underkaster sig afvænningsbehandling for misbrug af alkohol, narkotika eller lignende medikamenter, om fornødent på hospital eller i særlig institution,

5) underkaster sig en struktureret, kontrolleret alkoholistbehandling af mindst et års varighed,

6) underkaster sig psykiatrisk behandling, om fornødent på hospital,

7) retter sig efter tilsynsmyndighedens bestemmelser om indskrænkninger i rådigheden over indtægter og formue og om opfyldelse af økonomiske forpligtelser,

8) betaler erstatning for tab, der er forvoldt ved lovovertrædelsen,

9) efter kommunens afgørelse undergives foranstaltninger efter § 52 i lov om social service, eventuelt af nærmere angiven art, og efterkommer de forskrifter, kommunen meddeler den pågældende.«

Hvordan de enkelte vilkår fortolkes skal ikke gennemgås her.[359] Det, der derimod er af relevans for afhandlingen, er, på hvilket grundlag det vurderes, hvorvidt det er nødvendigt og formålstjenligt med vilkår.[360] Af løsladelsesvejledningens pkt. 37 fremgår, at vilkåret om prøvetid i udgangspunktet fastsættes til 2 år. Ved længere reststraffe sker forhøjelse og ved kortere kan den nedsættes til 1 år. Ifølge pkt. 40 fastsættes tilsynsperioden i almindelighed til 1 år. Også her kan længden variere på baggrund af længden af reststraffen. Om særvilkår er anført i pkt. 41:

»I forbindelse med prøveløsladelse efter straffelovens § 38, stk. 1 og 2, fastsættes særvilkår efter straffelovens § 39, stk. 2, jf. § 57, under hensyn til den indsattes individuelle forhold med henblik på at støtte den dømtes indsats for en kriminalitets- og misbrugsfri tilværelse.

Fastsættelse af særvilkår bør ske efter en nøje vurdering af, om fastsættelse af det enkelte særvilkår er formålstjenligt med henblik på begrænsning af den indsattes recidivrisiko. (…) Hvis den indsatte modsætter sig særvilkår, der skønnes formålstjenlige med henblik på begrænsning af den indsattes recidivrisiko, bør der gives afslag på prøveløsladelse.«

Vilkår fastsættes således på baggrund af en fremadrettet vurdering af risikoen for recidiv.

4.3.2. Ved tidlig prøveløsladelse, strl § 40 a

Vilkårsfastsættelsen sker iht. § 40 a, stk. 2-5:

[359] Her henvises til Kriminalforsorgsudvalgets betænkning nr. 519 fra 1969 om vilkår ved betingede domme og prøveløsladelser og planlægningsudvalgets betænkning nr. 752 fra 1975 Kriminalforsorg – socialforsorg.

[360] Se om praksis for fastsættelse af vilkår på baggrund af redegørelserne, nedenfor, kap. 5.

»Stk. 2. Det fastsættes som vilkår for prøveløsladelse efter stk. 1, at den dømte undergives tilsyn indtil det tidspunkt, hvor der er forløbet to tredjedele af straffetiden. Efter dette tidspunkt kan der fastsættes vilkår om, at den pågældende fortsat undergives tilsyn.

Stk. 3. Som vilkår for prøveløsladelse efter stk. 1, nr. 1, kan fastsættes et eller flere yderligere vilkår efter reglerne i § 57 og vilkår om, at den dømte skal udføre ulønnet samfundstjeneste. § 39, stk. 3, finder tilsvarende anvendelse.

Stk. 4. Som vilkår for prøveløsladelse efter stk. 1, nr. 2, fastsættes, at den dømte skal udføre ulønnet samfundstjeneste. Der kan fastsættes yderligere vilkår efter reglerne i § 57. § 39, stk. 3, finder tilsvarende anvendelse.

Stk. 5. Vilkår om samfundstjeneste kan ikke udstrækkes ud over to tredjedele af straffetiden. Tilsynsmyndigheden kan dog træffe afgørelse om, at vilkår om samfundstjeneste skal have en varighed ud over dette tidspunkt, hvis særlige grunde taler derfor, dog ikke ud over den samlede straffetid.

Derudover skal der som ved al prøveløsladelse fastsættes *prøvetid*, jf. strl § 39, stk. 1, jf. § 40 a, stk. 7.

Ifølge § 40 a, stk. 2, er fastsættelse af *tilsyn* obligatorisk ved anvendelse af nr. 1 frem til det tidspunkt, hvor to-tredjedele af straffetiden er forløbet. Tilsynsmyndigheden står også for gennemførelsen af samfundstjeneste, og derved bliver tilsyn også altid relevant ved nr. 2, jf. sfbl § 81, 2. pkt. sammenholdt med, at vilkår om samfundstjeneste er obligatorisk ved løsladelse iht. nr. 2, jf. § 40 a, stk. 4. I bemærkningerne til lovforslaget fra 2003 er anført, at alle, der løslades iht. § 40 a, bør undergives tilsyn, da der er tale om en ordning, som under særlige betingelser fraviger det sædvanlige udgangspunkt, hvorefter prøveløsladelse som regel sker, når to-tredjedele af straffetiden er udstået. Der er derfor behov for, at den dømte følges af kriminalforsorgen under prøveløsladelsen.[361]

Efter § 40 a, stk. 3 og 4, kan der ved løsladelse iht. § 40 a fastsættes *særvilkår* efter strl § 57, hvor dette findes formålstjenligt med henblik på at støtte den dømtes indsats for en kriminalitets- og misbrugsfri tilværelse, og der kan desuden fastsættes vilkår om fuldførelse af et af kriminalforsorgens adfærdskorrigerende programmer.[362] Ved løsladelse iht. nr. 2 vil det normalt ikke være nødvendigt med særvilkår om behandling eller uddannelse med henblik på at forebygge fremtidig kriminalitet, da det er forudsat, at løsladte har gode personlige forhold, og at særvilkår derfor er unødvendige.[363] Der kan dog ifølge forarbejderne være behov for vilkår vedrørende overholdelse af særlige forskrifter angående opholdssted, arbejde, anvendelse af fritid eller samkvem med bestemte personer.

Vilkår om *samfundstjeneste* kan fastsættes ved løsladelse iht. § 40 a, stk. 1, nr. 1, jf. stk. 3, særligt hvor der ikke er fastsat andre *"mærkbare"* særvil-

[361] LSF 122/2003, bemærkningerne, pkt. 3.5.
[362] LSF 122/2003, bemærkningerne, pkt. 3.5.
[363] LSF 122/2003, bemærkningerne, pkt. 3.5.

kår, eller hvor der er tale om en længere reststraf på ca. 1 år eller mere.[364] Ved anvendelse af nr. 2 er vilkåret obligatorisk, jf. § 40 a, stk. 4. Vilkår om samfundstjeneste fastsættes for at sikre et pønalt element og samtidig støtte den dømtes resocialisering.[365] Samfundstjenesten kan normalt ikke strækkes ud over det tidspunkt, hvor løsladte ville have afsonet to-tredjedele af straffetiden, jf. § 40 a, stk. 5, da tidlig prøveløsladelse ellers ville kunne opfattes som mindre attraktivt end ordinær prøveløsladelse.[366] Endvidere er det forudsat i forarbejderne, at der skal være forholdsmæssighed mellem den samlede forpligtelse som følge af vilkårsfastsættelsen, herunder samfundstjenesten, og reststraffen, således at de fastsatte vilkår ikke må være urimelige eller stå i misforhold til reststraffen, og således at de ikke er hindrende for, at løsladte kan opnå reelt arbejde og på fuldt integreret i samfundet.[367] Mere generelt om samfundstjenestens effekt er angivet:

»Det antages i almindelighed, at muligheden for en resocialiserende effekt af samfundstjeneste er størst, når samfundstjenesten har en længere periode end 3 måneder. Hvis en sådan forudsætning skulle være fuldt ud bestemmende for udformningen af den foreslåede ordning, ville den foreslåede regel i § 40 a, stk. 5, betyde, at prøveløsladelse med vilkår om samfundstjeneste som udgangspunkt ville være udelukket med hensyn til indsatte, der afsoner fængselsstraffe under 1 års varighed. Justitsministeriet har under hensyn til, at samfundstjeneste efter forslaget bl.a. forudsættes anvendt med hensyn til personer, der har særligt gode personlige forhold, ikke fundet, at der er anledning til at foreslå en sådan tidsmæssig begrænsning. Det bemærkes dog, at det i praksis kan vise sig vanskeligt at gennemføre samfundstjenesteforløb på under 2 måneders varighed.«[368]

Indsatte skal erklære at ville overholde vilkårene og findes egnet hertil, jf. § 40 a, stk. 6. Kravet om egnethed er overført fra ordningen med fastsættelse af samfundstjeneste som vilkår for betinget dom.[369]

5. Administrativ klageadgang og domstolsprøvelse

Det følger af sfbl § 111, stk. 1, at fængslernes afgørelser kan påklages til DfK. Dette gælder således, hvor fængslerne har kompetence til at træffe afgørelse om prøveløsladelse. DfK har kompetencen i langt de fleste af § 40 a-sagerne, og her er således ingen klageadgang. Endvidere er der ikke ret til domstolsprøvelse.

[364] LSF 122/2003, bemærkningerne, pkt. 3.5.
[365] LSF 122/2003, bemærkningerne, pkt. 3.5.
[366] LSF 122/2003, bemærkningerne, pkt. 3.6.
[367] LSF 122/2003, bemærkningerne, pkt. 3.6.
[368] LSF 122/2003, bemærkningerne, pkt. 3.6.
[369] LSF 122/2003, bemærkningerne, pkt. 3.8.

Det er i arbejdsgruppens kommissorium i betænkningen fra 1989 om en lov om fuldbyrdelse af straf angivet, at spørgsmålet om domstolsprøvelse i forbindelse med arbejdsgruppens arbejde også skal ses i sammenhæng med spørgsmålet om klageadgang for de indsatte.[370] Straffelovrådet havde tidligere taget stilling til spørgsmålet om klageadgang i forbindelse med afslag på prøveløsladelse og havde i den forbindelse taget stilling til fordel for oprettelsen af et nævn frem for til fordel for indførelsen af en særlig adgang til domstolsprøvelse. I kommissoriet blev arbejdsgruppen anmodet om at tage stilling til klageadgangen for så vidt angik andre afgørelsestyper.[371] Først og fremmest når arbejdsgruppen frem til, at den eksisterende klageordning, der alene hvilede på det almindelige princip om rekurs til højere instans, burde udbygges:

»Baggrunden for overvejelserne om en udbygning af det gældende klagesystem i Kriminalforsorgen må herefter især ses som en følge af den mere principielle opfattelse, at Kriminalforsorgen træffer afgørelser af så indgribende karakter for enkeltpersoner, at disse bør have adgang til at indbringe sagen til prøvelse hos en myndighed uden for Kriminalforsorgen. En sådan opfattelse er i overensstemmelse med den tendens, der i de senere år har været i retning af at indføre særlige retssikkerhedsgarantier på områder, hvor afgørelserne har særligt indgribende betydning. (…)

Til støtte for den opfattelse, at der bør etableres en særlig klageadgang med hensyn til særligt indgribende afgørelser, kan endvidere anføres, at en sådan klageadgang vil kunne bevirke en generel styrkelse af tilliden til de afgørelser, som træffes af Kriminalforsorgen, ligesom dette, at man har mulighed for at klage til en instans uden for det sædvanlige kriminalforsorgsmæssige system, kan medvirke til, at de indsatte lettere forstår eller i al fald accepterer også afgørelser, som går dem imod.«[372]

Arbejdsgruppen har herefter foretaget en gennemgang af samtlige afgørelsestyper for at finde ud af, hvilke der kan karakteriseres som så indgribende, at der bør etableres en klageadgang til en instans uden for Kriminalforsorgen. Et hovedsynspunkt for arbejdsgruppen i forbindelse med betænkningen fra 1989 om en straffuldbyrdelseslov er, at *"der i det væsentlige alene er tilstrækkeligt grundlag for indførelse af den særlige klageadgang ved særligt indgribende afgørelser vedrørende udstrækningen eller intensiteten af frihedsberøvelsen"*.[373] Dertil kommer, at arbejdsgruppen endvidere finder det særligt indiceret, hvor afgørelsen tillige indebærer en fravigelse fra en hovedregel eller et udgangspunkt, som det er tilfældet ved den almindelige prøveløsladelsesbestemmelse i straffelovens § 38, stk. 1.

[370] Bet. 1181/1989, s. 15.
[371] Bet. 1181/1989, s. 17.
[372] Bet. 1181/1989, s. 333.
[373] Bet. 1181/1989, s. 334.

Arbejdsgruppen diskuterede herefter, hvorvidt anbefalingerne skulle lyde på et nævn eller domstolskontrol, og i sidste ende blev domstolskontrol indført, jf. sfbl § 112, nr. 6.

Der er derimod ikke indført direkte adgang til domstolsprøvelse af afgørelser efter straffelovens § 40 a via straffuldbyrdelsesloven. I bemærkningerne til lovforslag nr. 122/2003 er det anført:

»Afslag på tidlig prøveløsladelse i medfør af den foreslåede § 40 a bør efter Justitsministeriets opfattelse ikke være omfattet af den udvidede domstolsadgang i straffuldbyrdelseslovens § 112. Adgangen til prøveløsladelse efter den foreslåede § 40 a, har ikke ligesom prøveløsladelse efter straffelovens § 38, stk. 1, karakter af en egentlig hovedregel, hvorefter en indsat som almindeligt udgangspunkt kan forvente at blive prøveløsladt efter halvdelen af straffetiden. Den indsatte skal derimod gøre noget særligt, eller der skal foreligge særlige personlige forhold mv., for at det kan komme på tale at prøveløslade den pågældende efter den foreslåede § 40 a. En indsat vil således ikke i almindelighed kunne have samme berettigede forventning om prøveløsladelse efter § 40 a, som efter hovedreglen i § 38, stk. 1. Det kan også anføres, at afgørelser om prøveløsladelse i henhold til den foreslåede § 40 a som ovenfor nævnt vil bero på en skønsmæssig vurdering af bl.a. den indsattes adfærd mv. under fængselsopholdet, som Kriminalforsorgen vil være nærmest til at foretage.«[374]

Justitsministeriet anførte således to grunde til, at der ikke skal gælde samme lette adgang til domstolsprøvelse af sager omhandlende § 40 a, som ved sager omhandlende § 38, stk. 1.[375] Den første begrundelse er, at halvtidsløsladelse ikke har karakter af en egentlig hovedregel, og indsatte vil således ikke have samme berettigede forventning om løsladelse som efter § 38, stk. 1. Herved sluttes modsætningsvis fra begrundelsen for indførelse af domstolsprøvelse anført i 1989-betænkningen. Den anden begrundelse er, at prøveløsladelse iht. § 40 a beror på en skønsmæssig vurdering af bl.a. den indsattes adfærd mv. under fængselsopholdet, som Kriminalforsorgen antages at være nærmest til at foretage. I lyset af Buscks bemærkninger om magt og retssikkerhed gengivet ovenfor i kapitel 2, afsnit 1, kan dette tolkes sådan: Fordi Kriminalforsorgens magtudøvelse ikke er indskrænket og indsattes retssikkerhed varetaget ved en klar formulering af bestemmelsen, skal den heller ikke søges varetaget ved hjælp af judiciel kontrol. Hvor skønsgrund-

[374] Bemærkningerne, pkt. 3.10.

[375] Indsatte vil herefter være henvist til at anlægge et civilt søgsmål efter grundlovens § 63, Andre sagstyper er henlagt til afgørelse i institutionerne. Iht. sfbl § 111, stk. 1, kan institutionernes afgørelser påklages til justitsministeren, og sagerne bliver herefter i praksis afgjort af direktoratet. Det følger af § 2, nr. 29, i L 739/2014, at klageadgangen generelt skal afskæres, og loven forventes at træde i kraft til maj 2015. Det er Justitsministeriets opfattelse, at retssikkerheden kan varetages ved en styrkelse af sagsbehandlingen i institutionerne, jf. LSF 190/2013, pkt. 6.2.såfremt han eller hun ønsker sagen prøvet ved domstolene.

laget er så vagt beskrevet som tilfældet er, vil domstolenes mulighed for at efterprøve afgørelserne dog sandsynligvis ikke være gode.

Det følger af § 2, nr. 29, i L 739/2014 om reorganisering af kriminalforsorgen, at den administrative klageadgang iht. sfbl § 111 generet bliver afskåret, og herefter vil klage kun kunne ske på områder, hvor justitsministeren fastsætter regler herom. Loven forventes at træde i kraft til maj 2015. Det er Justitsministeriets opfattelse, at retssikkerheden kan varetages ved en styrkelse af sagsbehandlingen i institutionerne.[376]

6. Retlige rammer for behandling af § 40 a-sagerne

6.1. Regler og retningslinjer for straffuldbyrdelse

Straffeloven angiver betingelserne for at en person kan ifalde straf. Dertil kommer en opregning af de sanktioner, som en tiltalt kan blive idømt. Som det fremgår ovenfor, er det også fortsat i straffeloven, at hjemmelsgrundlaget for prøveløsladelse kan findes.

Straffuldbyrdelsesloven[377] indeholder enkelte regler af processuel karakter, nemlig § 79 om løsladelsestidspunktet og § 80 om tidspunktet for afgørelse om løsladelse iht. straffelovens § 38, stk. 1 (almindelig prøveløsladelse), og § 41 (prøveløsladelse af livstidsdømte). Sfbls § 80, stk. 2, indeholder bemyndigelsen til justitsministeren til at fastsætte nærmere regler om prøveløsladelse.

De fleste forhold vedrørende fuldbyrdelse og tilværelsen som indsat er reguleret i bekendtgørelser udstedt af Justitsministeriet med hjemmel i straffuldbyrdelsesloven, herunder bekendtgørelse om løsladelse af dømte, der udstår fængselsstraf. I afhandlingen er anvendt bekendtgørelse nr. 773 af 26. juni 2014 om løsladelse af dømte, der udstår fængselsstraf (herefter løsladelsesbekendtgørelsen).[378] Heri er fastsat regler angående sagsbehandlingen i forbindelse med afgørelser om prøveløsladelse, om høringer af andre myndigheder, om kompetencefordelingen og om løsladelsesdatoen. Der er ikke i løsladelsesbekendtgørelsen fastsat bestemmelser, der vedrører det indholdsmæssige i Kriminalforsorgens afgørelser, alene processuelle bestemmelser. En del forhold vedrørende sagsbehandlingen er endvidere indeholdt i cirkulærer udstedt af DfK. De interne forskrifter, der skal følges i forbindelse med de sager, hvor kompetencen til at træffe afgørelse ligger i direktoratet, er således fastsat i Cirkulære om behandling m.v. af sager, hvor

[376] LSF 190/2013, pkt. 6.2.

[377] LBK nr. 435 af 15. maj 2012 om fuldbyrdelse af straf m.v. (Straffuldbyrdelsesloven).

[378] Reorganiseringen af Kriminalforsorgen medfører ændringer i regler om kompetencefordeling og klageadgang, og de nye regler forventes at træde i kraft 6. maj. Her forventes også en ny udgave af løsladelsesbekendtgørelsen.

afgørelse om prøveløsladelse træffes af Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen.[379]

Til mange af bekendtgørelserne er knyttet vejledninger udstedt af DfK til brug ved afgørelserne i de konkrete sager. I løsladelsesvejledningen[380] er gengivet flere af de hensyn, der har ført til indførelsen af § 40 a, og som er nævnt i bemærkningerne til lovforslaget. Vejledningen gengiver således de fortolkningsbidrag, der er indlagt i lovforarbejderne. Endvidere indeholder vejledningerne information om administrativ praksis, således at det fremgår, hvad de sædvanligvis inddrages af kriterier i afgørelserne, og i et vist omfang også, hvilken vægt det enkelte kriterium tillægges. Af Justitsministeriets vejledning om udarbejdelse af administrative forskrifter fremgår:

»Vejledningsformen anvendes ved udsendelse af stof, der ikke er bindende. Vejledningsformen skal således f.eks. anvendes ved orientering om reglers indhold og baggrund og i forbindelse med meddelelse af oplysninger om fortolkning og administration af regler.
I vejledninger kan der også gives anvisninger på, hvordan en bestemt bindende forskrift eksempelvis kan tænkes overholdt. I vejledninger kan der som nævnt ikke fastsættes forskrifter, der er bindende.« [381]

I 2005, 2006, 2007, 2008 og 2010 udarbejdede DfKs klientkontor redegørelser indeholdende en oversigt over udvalgte sager, som DfK har afgjort i perioden 1. april 2004, hvor bestemmelsen trådte i kraft, til 31. december 2008. Enkelte sager er omtalt i referater fra DfKs praksismøder, som afholdes med repræsentanter fra bl.a. fængslerne, og i praksisnotater. I september 2014 kom en opdateret udgave af Redegørelsen 2010, og her er medtaget omtale af praksis efter ændringerne af § 40 a i hhv. 2011 og 2013. Der henvises til sidetal i både Redegørelsen 2010 og 2014, hvor teksten figurerer begge steder, idet interviewundersøgelsen er udført i 2012-2013. Denne information er således ment som oplysning om, hvorvidt informanterne havde mulighed for at kende indholdet.

Redegørelserne bygger på forarbejder samt administrativ praksis og er ikke direkte bindende for de ansatte og indsatte. Fængslerne er dog underordnede myndigheder i forhold til direktoratet, og fængslerne har som sådanne pligt til at følge direktoratets praksis, som redegørelserne er udtryk for.[382] Det store arbejde med redegørelserne er da også udført i et forsøg på at sikre en vis ensartethed, dvs. overholdelse af lighedsgrundsætningen, ligesom kompetencen i de fleste sager længe har ligget i DfK og først nu med reorganiseringen bliver lagt ud.

[379] Cirkulære nr. 41 af 18. maj 2004.
[380] Vejl. nr. 9439 af 27. juni 2014.
[381] Vejledning nr. 153 af 22. september 1987, pkt. 7.
[382] Garde m.fl. 2009, s. 138.

Mange af de regler og retningslinjer, der gælder for sagsbehandlingen i Kriminalforsorgen, er optrykt i en regelsamling med et blåt omslag, der går under betegnelsen "Den blå" eller "Den blå bog". Kriminalforsorgens Principprogram indeholder endvidere principper af betydning for sagsbehandlingen, se om principprogrammet ovenfor, kap. 3, afsnit 5.

6.2. Forvaltningsretlige regler og retsgrundsætninger mv.

Forvaltningsloven, offentlighedsloven og persondataloven gælder alle for Kriminalforsorgens område. Særligt for Kriminalforsorgen er udstedt *"Vejledning om forvaltningsloven og offentlighedsloven for kriminalforsorgens personale"*,[383] der indeholder fortolkningsbidrag, der sigter på at løse de særlige fortolkningsproblemer, som forvaltningsloven og offentlighedsloven giver anledning til inden for Kriminalforsorgens område. Vejledningen er fra 1997, dvs. at efterfølgende ændringer af bestemmelser om bl.a. videregivelse af oplysninger og undtagelse af visse sager fra aktindsigt ikke indgår.[384] I 1989-betænkningen om en lov om straffuldbyrdelse fastslår udvalget, at det er praktisk overflødigt at fastsætte særlige regler om eller henvisninger til forvaltningslov og offentlighedslov i en lov om straffuldbyrdelse, men udvalget understreger væsentligheden af de forvaltningsretlige regler.[385] På trods af de mange væsentlige diskussioner ift. indsattes retssikkerhedsmæssige stilling, vil afhandlingen ikke behandle for eksempel indsattes ret til begrundelse og aktindsigt, ansattes tavshedspligt, saglighed i forhold til indhentning af oplysninger, herunder ved søgning i Klientsystemet, videregivelse af oplysninger mv., da afhandlingen omhandler selve skønsudøvelsen og dermed den materielle side af retssikkerhedsbegrebet.[386]

Retsgrundsætninger spiller en væsentlig rolle ved konkrete afgørelser. Forvaltningsretten er til en vis grad styret af retlige principper, der hviler på uskreven ret baseret på fx domme, ombudsmandsudtalelser og tilsynsafgørelser og udledes således af prøvelsesmyndighedernes praksis, forvaltningens egen praksis, lovgivningspraksis og den generelle påvirkning fra EU-retten og de internationale menneskerettigheder.[387]

[383] Vejl. nr. 11122 af 3. marts 1997.

[384] Af særlig betydning for Kriminalforsorgens personale er til eksempel forvaltningslovens § 11, stk. 2, om undtagelse af partens aktindsigt i sager om anbringelse, overførsel og udelukkelse. Reglen blev oprindelig indført som forvaltningslovens § 9, stk. 4, i 2002.

[385] Bet. 1181/1989, s. 321.

[386] Der er efterhånden et omfattende regelsæt, der udover de alment gældende forvaltningsretlige regler omfatter særregler for straffuldbyrdelsesområdet i og uden for forvaltningsloven, bl.a. som følge af hensynet til den, der blev forurettet ved lovovertrædelsen (jf. bekendtgørelse nr. 823 af 26. juni 2013 om underretning ved udgang og løsladelse mv. samt ved medvirken i tv- eller radioprogrammer eller portrætinterview).

[387] Andersen 2014, s. 31.

Jens Garde og Karsten Revsbech formulerer det således:

»En retsgrundsætning er en uskreven regel, som antages at blive lagt til grund, i sidste ende af domstolene, ved afgørelse af retlige spørgsmål inden for det område, som den dækker. En retsgrundsætning, der er almindelig, angår ikke kun et mere specielt og begrænset område, men er af betydning over et bredt felt, f.eks. – som de her omtalte retsgrundsætninger – inden for hele det forvaltningsretlige område (dvs. i forbindelse med alle eller i hvert fald de fleste forvaltningsretlige beslutninger og afgørelser).«[388]

Retsgrundsætningerne sætter således rammer for forvaltningens afgørelsesvirksomhed og skønsudøvelse. I det følgende vil fire grundsætninger af betydning for de senere analyser og diskussioner i afhandlingen blive beskrevet. Det gælder grundsætningen om saglig forvaltning, lighedsgrundsætningen, proportionalitetsgrundsætningen og grundsætningen om pligtmæssigt skøn.

6.2.1. Grundsætningen om saglig forvaltning

Hovedsynspunktet bag grundsætningen om saglig forvaltning er, at en forvaltningsmyndighed er forpligtet til at varetage en vis kreds af offentlige anliggender og interesser.[389] Grundsætningen har en sammenhæng med legalitetsprincippet og er en grundsætning udviklet gennem retspraksis som et krav til afgørelsens materielle rigtighed eller lovlighed.[390] Det afgørende er:

»om den pågældende forvaltningsafgørelse set ud fra lovens formål, som det må fastlægges på grundlag af formålsparagraffer, lovens indhold i øvrigt, forarbejderne og specialitetsprincipperne, er båret af sagligt vedkommende hensyn eller præmisser. Hovedvægten ligger dermed på afgørelsens objektive præmisser, ikke på den subjektive hensigt. Det er også en del af grundsætningen om saglig forvaltning, at der er pligt til positivt at inddrage relevante saglige hensyn i afvejningen, dvs. grundsætningen har også et positivt indhold, og det er ikke tilstrækkeligt, at forvaltningen har undladt at tage usaglige hensyn.«[391]

I praksis forstås det hovedsageligt som et krav til forvaltningsafgørelsens materielle rigtighed eller lovlighed.

»Dvs. at spørgsmålet, om der foreligger magtfordrejning, er ensbetydende med, om den pågældende forvaltningsafgørelse set ud fra lovens formål, som det må fastlægges på grundlag af formålsparagraffer, lovens indhold i øvrigt, forarbejderne og specialitetsprincipperne, er båret af sagligt vedkommende hensyn eller præmisser.«[392]

[388] Garde m.fl. 2009, s. 116-118.
[389] Garde 2009, s. 226.
[390] Garde 2009, s. 223.
[391] Garde 2009, s. 223.
[392] Garde 2009, s. 223.

En administrativ praksis er i reglen ikke bindende for den pågældende forvaltningsmyndighed og kan ændres, hvis der er tale om en generel kursændring inden for lovens rammer og af saglige grunde. Der må imidlertid ikke forekomme enkeltstående ubegrundede afvigelser fra praksis. Overordnede myndigheders praksis, i aktuelle tilfælde Direktoratet for Kriminalforsorgen, er bindende for underordnede myndigheders praksis. Konkret stræber Kriminalforsorgen da også efter lighed i de sideordnede myndigheders praksis, så indsatte ikke er forskelligt stillet, alt efter hvilket fængsel vedkommende er placeret i, medmindre sådanne forskelle er begrundet i lov eller bekendtgørelse, fx er der variationer i reglerne for afsoning i åbne contra lukkede fængsler.

Det er en fortolkningsopgave at fastlægge den enkelte lovs eller bemyndigelses formål, og hertil er bl.a. opstillet to såkaldte specialitetsprincipper:[393]

- det organisatoriske specialitetsprincip, hvorefter en myndighed som udgangspunkt ikke kan varetage hensyn, som det ifølge loven tilkommer en anden forvaltningsmyndighed at varetage
- det materielle specialitetsprincip, hvor der sondres efter hjemmelsgrundlaget, dvs. at et hensyn, der kan være sagligt ved varetagelsen af én af myndighedens opgaver, kan være usagligt i forbindelse med varetagelsen af en anden af myndighedens opgaver

Som et eksempel i relation til det organisatoriske specialitetsprincip kan nævnes, at Kriminalforsorgen ved vilkårsfastsættelse skal indtænke sammenhængen mellem vilkåret og risikoen for ny kriminalitet. Eksempelvis kan et behandlingsvilkår ikke alene fastsættes ud fra sundhedsmæssige betragtninger eller et vilkår om tilsyn alene ud fra socialfaglige betragtninger. Disse formål er det primært op til andre myndigheder at varetage. Hvor grænsen går, afhænger dog her som mange andre steder af en konkret vurdering, og Garde anfører, at det er et vanskeligt spørgsmål, hvor strengt specialitetsprincipperne bør håndhæves.[394] Der er dog det vigtige aspekt, at en myndighed kun bør beskæftige sig med områder, som den har sagkundskab til at bedømme.[395]

Som eksempel i relation til det materielle specialitetsprincip kan nævnes, at det i forbindelse med ordinær prøveløsladelse efter strl § 38, stk. 1, vil være et usagligt hensyn ved afgørelsen at lægge vægt på afsoningsforholdene i det omfang, de *ikke* har direkte betydning for risikoen for ny kriminali-

[393] Garde 2009, s. 241ff.
[394] Garde 2009, s. 242.
[395] Garde 2009, s. 243.

tet, hvorimod det ved strl § 40 a er et sagligt hensyn at tillægge afsoningsforløbet betydning i sig selv. Begge afgørelser administreres af Kriminalforsorgen.

Konkluderende skriver Garde:

»Specialitetsprincipperne anvendes, hvor man ved fortolkning kan konstatere, at det hensyn, der er inddraget i afgørelsen, adskiller sig klart fra den pågældende lovs formål. Ligger det varetagne hensyn derimod i grænseområdet af lovens formål, vil det naturligvis være vanskeligere for kontrolinstanser med rimelig sikkerhed at fastslå, at der foreligger usaglige hensyn.«[396]

Hvorvidt et hensyn er sagligt eller usagligt afhænger af, hvilken sammenhæng det forekommer i.[397] Det er dog muligt at angive hensyn, der i almindelighed vil være usaglige, som varetagelsen af sagsbehandlerens egne personlige eller økonomiske interesser,[398] eller saglige som fx hensynet til borgerens retsbeskyttelse eller til grundlovens frihedsrettigheder eller menneskerettighederne.[399]

6.2.2. Lighedsgrundsætningen

Lighedsgrundsætningen har nær sammenhæng med grundsætningen om saglig forvaltning, når denne opfattes som ensbetydende med spørgsmålet, om forvaltningens afgørelser er båret af sagligt vedkommende hensyn eller præmisser.[400] På baggrund af formuleringen af præmisserne i en række domme konkluderer Jens Garde, at der eksisterer en almindelig lighedsgrundsætning, hvorefter væsentligt lige forhold skal behandles lige i retlig henseende.[401] Lighedsgrundsætningen har betydning under afvejningsfasen, da der stilles krav om konsekvens i forvaltningens afgørelser, forskelsbehandling skal begrundes sagligt, og der skal være en vis ensartethed i vægtningen af lovlige hensyn.[402] Lighedsgrundsætningen medfører således, at såfremt der er en fast praksis på et område, kræver en fravigelse en saglig grund.[403] Baggrunden kan være indvundne erfaringer eller en ændret udvikling eller opfattelse på området.[404] Praksisregler kan endvidere fraviges i det enkelte tilfælde, når der anføres en saglig begrundelse.[405] En afvigelse fra

[396] Garde 2009, s. 245.
[397] Garde 2009, s. 229.
[398] Garde 2009, s. 229.
[399] Garde 2009, s. 242.
[400] Garde 2009, s. 252.
[401] Garde 2009, s. 253.
[402] Garde 2009, s. 254 og 256.
[403] Andersen 2010, s. 128 (Obs! ny udgave) og Garde m.fl. 2009, s. 261.
[404] Garde m.fl. 2009, s. 143.
[405] Garde m.fl. 2009, s. 143.

administrativ praksis, der ikke har en saglig begrundelse, vil være i strid med lighedsgrundsætningen.[406]

6.2.3. Proportionalitetsgrundsætningen

Såfremt Kriminalforsorgen har et valg mellem flere typer af indgreb følger det af proportionalitetsgrundsætningen, at Kriminalforsorgen er forpligtet til at vælge det mindst indgribende, som er tilstrækkeligt til opnåelse af det ønskede resultat. Indgrebet skal således være nødvendigt.[407] Indgrebet må kun anvendes, hvis det står i rimeligt forhold til det mål, der forfølges, da den forvaltningsretlige proportionalitetsgrundsætning også indebærer et krav om forholdsmæssighed.[408]

I Kriminalforsorgens principprogram er anført princippet om mindst mulig indgriben. Det er uddybet således:

»Kriminalforsorgen skal vælge den mindst indgribende foranstaltning, som er egnet til at løse en bestemt opgave.

Det daglige arbejde med indsatte og klienterne og deres problemer er karakteriseret ved, at opgaverne kan løses på mange måder. Den sikreste måde – at indsætte et maximum af ressourcer eller af magt – er ikke nødvendigvis den mest hensigtsmæssige. Opgaven er tværtimod at udvikle løsningsmodeller, som indebærer den mindst mulige indgriben i klientens eller den indsattes liv, men som samtidig er egnet til at løse de opgaver, der skal løses.

Ofte vil det være hensigtsmæssigt at gribe ind så tidligt som muligt og dermed forebygge, at situationen udvikler sig i en uheldig retning.«[409]

Princippet om mindst mulig indgriben udmøntes bl.a. ved, at personalet skal have de fornødne kundskaber og færdigheder til at løse konflikter med fredelige midler og anvende skånsomhed ved alle indgreb, der indebærer magtanvendelse. Derudover er det nævnt i principprogrammet, at:

»5.2 vi skal anvende grundsætningen om proportionalitet i forbindelse med disciplinærstraf, magtanvendelse og lignende reaktioner, således at der bliver tale om et forholdsmæssigt indgreb i den konkrete situation. Det samme gælder ved vilkårsfastsættelse i forbindelse med prøveløsladelse mv. (..)

5.4 vi skal kun anvende kontrol i forbindelse med tilsyn, særvilkår og andre ikkefrihedsberøvende foranstaltninger, i det omfang det er nødvendigt for at sikre gennemførelsen af et effektivt tilsyn m.v.«[410]

[406] Garde m.fl. 2009, s. 144.
[407] Garde 2009, s. 264.
[408] Garde 2009, s. 264.
[409] Kriminalforsorgens Principprogram, s. 14.
[410] Kriminalforsorgens Principprogram, s. 21.

Det fremgår af strl § 57, at det at anvende særvilkår skal være formålstjenligt. Dette svarer til, at proportionalitetsprincippet kan suppleres med et almindeligt forvaltningsretligt krav om afgørelsens egnethed: den skønsmæssige forvaltningsafgørelse med karakter af indgreb er retsstridig, såfremt den som middel er klart uegnet til at opfylde sit formål.[411]

Proportionalitetsprincippet findes også i en strafferetlig variant, hvor det stiller krav om et rimeligt forhold mellem den konkrete lovovertrædelse og straffen herfor. Strl § 80, stk. 1, fastslår således, at der ved fastsættelse af straffen skal tages hensyn til straffens grovhed.[412]

Pligten til at anvende det mindst indgribende af de egnede midler indeholdes også i Kriminalforsorgens principprogram,[413] således at det mindst indgribende middel skal anvendes, der samtidig er egnet til at løse Kriminalforsorgens opgaver. Særligt er denne variant af proportionalitetsprincippet understreget i straffuldbyrdelsesloven ved anvendelse af ikke pønale indgreb som til eksempel undersøgelse af person eller opholdsrum, jf. § 60, stk. 3, og magtanvendelse, jf. § 62, stk. 3.

Om udmøntningen af princippet står der i principprogrammet blandt andet:

»vi skal anvende grundsætningen om proportionalitet i forbindelse med disciplinærstraf, magtanvendelse og lignende reaktioner, således at der bliver tale om et forholdsmæssigt indgreb i den konkrete situation. Det samme gælder ved vilkårsfastsættelse i forbindelse med prøveløsladelse mv..«[414]

For så vidt angår vilkårsfastsættelse, anvendes proportionalitetsprincippet nu i både den strafferetlige og den forvaltningsretlige variant, idet praksis for vilkårsfastsættelse officielt blev ændret med indførelsen af § 40 a, hvorefter vilkårsfastsættelse ikke længere blot fastsættes til imødegåelse af recidivrisiko, men nu også med straffende formål, hvor der ikke er behov for såkaldt mærkbare præventive vilkår, eller hvor løsladelse sker iht. nr. 2, hvor der altid er knyttet vilkår om udførelse af samfundstjeneste.[415] Den samlede vilkårsfastsættelse skal stå mål med reststraffen.

6.2.4. Grundsætningen om pligtmæssigt skøn

Hvor lovgivningen overlader forvaltningen et skøn, er der i vid udstrækning pligt til at skønne. I forbindelse med § 40 a er der ikke tvivl om, at lovgivningsmagten ønsker, at afgørelserne skal tage hensyn til indsattes individu-

411 Garde 2009, s. 270.
412 Proportionalitetsprincippet i denne variant er beskrevet ovenfor kap. 2, afsnit 1.4.3.
413 Kriminalforsorgens Principprogram 1998, s. 14.
414 Kriminalforsorgens Principprogram 1998, s. 21.
415 Se om vilkårsfastsættelsen, kap. 4, afsnit 4.3.

elle forhold, dvs. træffe afgørelse på baggrund af et samlet skøn over den særlig indsats eller dømtes forhold afvejet over for retsfølelse mv. Der gælder herefter en formodning imod, at skønnet helt kan afskæres ved interne regler.[416] Omvendt er der tale om et spændingsforhold mellem denne grundsætning om tilpasning af sagen til det konkrete tilfælde og lighedsgrundsætningen.[417] Denne sikres ved en nogenlunde fast praksis, og der er da heller ikke noget i vejen for opstilling af interne retningslinjer som vejledning for skønnet, men det er afgørende, *"om myndigheden er sig bevidst, at der kan gøre fravigelser, og at reglerne ikke anvendes så mekanisk, at den individuelle vurdering af sagerne i virkeligheden er bortfaldet."*[418]

7. Sagsbehandling

7.1. Væsentlige sagsbehandlingsregler i relation til § 40 a-sagerne

Det er Direktoratet for Kriminalforsorgen, der varetager den centrale ledelse og administration af fuldbyrdelsen af straffene, jf. sfbl § 2. I forbindelse med behandling af konkrete, tungere sager eller, hvor der er brug for en vis ensretning fx i forbindelse med implementeringen af nye sagstyper som § 40 a-sagerne, ligger afgørelseskompetencen i DfK.

Ved indførelsen af § 40 a blev DfK således tillagt afgørelseskompetencen i samtlige sager. Efter ændringerne i 2011 har fængslet nu kompetence til at afgøre sager, der vedrører indsatte, der er idømt mindre end 8 måneders fængsel iht. løsladelsesbekendtgørelsens § 30. I de sager, hvor DfK har kompetencen, skal fængslet udfærdige en indstilling, der indeholder en stillingtagen til sagens afgørelse, jf. løsladelsesbekendtgørelsens § 30. Fastholdelsen af kompetencefordelingen blev i 2010 begrundet således:

»Kompetencen til at træffe afgørelse om prøveløsladelse i medfør af § 40 a ligger i Direktoratet for Kriminalforsorgen. Dette er begrundet i hensynet til at sikre en ensartet praksis. Det er dog i lovforarbejderne forudsat, at kompetencen efter en opstartsperiode vil kunne delegeres til institutionerne.

Selvom ordningen nu har været gældende i ca. 6 år, og der har dannet sig en praksis, finder Direktoratet for Kriminalforsorgen fortsat ikke, at der bør ske delegation af kompetencen til institutionerne. Dette er begrundet i, at der til stadighed dukker nye problemstillinger op, som mest hensigtsmæssigt afklares i Direktoratet for Kriminalforsorgen, at der er forskel på, hvor mange sager der rejses af de enkelte institutioner, hvilket kan tyde på, at der endnu ikke er et fuldstændigt kendskab hos institutionerne til sagsbehandlingen

[416] Garde 2009, s. 272.
[417] Garde 2009, s. 271.
[418] Garde 2009, s. 278.

og praksis, og at der stadig er tale om et forholdsvis nyt sagsområde, som har politisk bevågenhed, hvilket taler for en fortsat centralisering af kompetencen.«[419]

I 2010 var det således direktoratets opfattelse, at der fortsat dukkede nye problemstillinger op, og at fængslerne ikke havde et fuldstændigt kendskab til sagerne. Kompetencen er endnu ikke udlagt, men det forventes i skrivende stund, at den til maj 2015 udlægges til de ny kriminalforsorgsområder.[420]

Hvor indsatte er udstationeret fra et fængsel til en pension iht. til udgangsbekendtgørelsens kap. 11, er det fortsat fængslet, der har kompetencen til at træffe afgørelse om prøveløsladelse, jf. løsladelsesbekendtgørelsens § 25.

I forbindelse med sager om løsladelse iht. strl § 40 a, er der ikke fastsat en pligt for Kriminalforsorgen til at tage spørgsmålet op af egen drift, som det er tilfældet ved ordinær prøveløsladelse efter strl § 38, stk. 1. Spørgsmålet om, hvorvidt indsatte kan komme i betragtning til prøveløsladelse iht. § 40 a skal dog drøftes af personalet i forbindelse med udarbejdelse af handleplanen, jf. løsladelsesbekendtgørelsens § 17, stk. 1, og kan herefter tages op af egen drift, og ellers kan indsatte ansøge om at få spørgsmålet behandlet, jf. § 17, stk. 2.

Det følger af sfbl § 31, at indsatte efter indsættelsen snarest skal vejledes om sine rettigheder, pligter og øvrige forhold under straffuldbyrdelsen. Det må være særligt påkrævet med en grundig vejledning i sager om prøveløsladelse, der angår meget indgribende forhold, og hvor afgørelserne hviler på løst beskrevne kriterier. I betænkningen om en lov om straffuldbyrdelse fra 1989 anbefalede Straffelovrådets arbejdsgruppe da også, at dømte ved ankomst til institutionen skulle gives en udførlig orientering om regler for opholdet i fængslet og om institutionens forhold i øvrigt, og denne orientering skulle gives hurtigst muligt.[421] Dette er ikke mindre vigtigt, hvor indsattes opførsel og afsoningsforhold i øvrigt kan være afgørende for, hvornår indsatte bliver løsladt.

Stk. 2 i bestemmelsen foreskriver, at der i samarbejde med den indsatte snarest efter indsættelsen skal udarbejdes en plan for strafudståelsen og tiden efter løsladelsen. Planen skal jævnligt sammenholdes med den indsattes

[419] Redegørelsen 2010, s. 43.

[420] Medmindre der er uenighed mellem området og politi- og anklagemyndigheden. Mail af 19. november 2014 fra DfK's klientkontor.

[421] Bet. 1181/1989, s. 110. S. 276-277 i forbindelse med en gennemgang af bestemmelserne om tilsyn understreger arbejdsgruppen igen betydningen af vejledning. Arbejdsgruppen fandt, at den prøveløsladte bør vejledes af institutionen forinden løsladelsen *og* af tilsynsmyndigheden efter løsladelsen for at sikre en forståelse af de pligter, som vilkårene ved en prøveløsladelse pålægger den løsladte. Tilsynsmyndighedens vejledningspligt følger i dag af sfbl § 82, stk. 1.

forhold under strafudståelsen og om nødvendigt søges tilpasset ændringer i forholdene. Der er i stk. 3 adgang til at begrænse pligten til at udfærdige handleplaner, og dette er sket ved bekendtgørelse.[422] Efter bkg. § 1 skal der ikke udarbejdes handleplan, hvor fængselsstraffen er 4 måneder eller derunder, medmindre særlige forhold gør sig gældende. Om handleplanen er angivet i relation til § 40 a:

»Kravene til den indsattes indsats kan eventuelt beskrives i den handleplan for den indsatte, der udarbejdes af Kriminalforsorgen. En sådan beskrivelse i en handleplan vil ikke være en forhåndstilkendegivelse om prøveløsladelse efter halvdelen af straffetiden, men vil fastsætte retningslinjer for den indsatte om, hvad den pågældende skal gøre for at kunne komme i betragtning til tidlig prøveløsladelse.«[423]

Ifølge handleplansvejledningen styrker handleplanen en systematisk sagsbehandling, som inddrager alle den dømtes forhold.[424] Det er dermed et vigtigt redskab i arbejdet med at sikre muligheden for at kunne leve en kriminalitetsfri tilværelse og give dømte medansvar for afsoningen eller tilsynsperioden og deres tilværelse generelt.[425] Det følger af vejledningens pkt. 7, at den dømte skal søges motiveret til at deltage i arbejdet, *"idet det bedste udbytte af arbejdet med handleplaner opnås, hvis den dømte deltager aktivt og er enig i og motiveret for de planer, der bliver lagt"*. Vil den dømte ikke deltage, skal der ifølge pkt. 8 alligevel udarbejdes en handleplan, som afspejler de mål, tjenestestedet vil arbejde hen imod for den pågældende. Når der er tale om at kunne komme i betragtning til en § 40 a, må det være nødvendigt at indsatte medvirker.

Indsatte har ifølge løsladelsesbekendtgørelsen krav på at blive orienteret om fængslets indstilling, og indsatte har ret til at udtale sig herom, jf. løsladelsesbekendtgørelsen § 10, stk. 1. En tilladelse skal snarest muligt forkyndes for indsatte, og indsatte skal vejledes udførligt om afgørelsens betydning, jf. bekendtgørelsens § 11, stk. 1. Ved afslag på prøveløsladelse skal fængslet udfærdige et notat om begrundelsen, der skal opfylde kravene i forvaltningslovens § 24, jf. løsladelsesbekendtgørelsens § 12. Herudover gælder forvaltningslovens regler generelt for sager afgjort i forbindelse med straffuldbyrdelse, jf. fvl § 2, stk. 1.

[422] Bekendtgørelse nr. 727 af 26. juni 2006 om begrænsning af Kriminalforsorgens pligt til at udarbejde handleplaner efter straffuldbyrdelsesloven for indsatte, prøveløsladte og betinget dømte.
[423] Bemærkningerne til L 122/2003.
[424] Vejledning nr. 9399 af 26. juli 2013 om udarbejdelse af handleplaner, pkt. 6.
[425] Handleplansvejledningen, pkt. 6.

7.2. Sagsbehandlingen i praksis

Før 2001 var det i § 26 i fuldbyrdelsesbekendtgørelsen fra 1973 om institutionens sagsbehandling som nævnt fastsat, at spørgsmålet om den indsattes beskæftigelse, om overførsel til fortsat strafudståelse i anden institution, om benådning eller løsladelse på prøve og andre væsentlige spørgsmål vedrørende den indsatte i almindelighed skulle behandles af et råd, bestående af funktionærer ved institutionen. Det var i § 27 fastsat, at den indsatte, hvis forhold blev behandlet, havde ret til at være til stede og redegøre for sine synspunkter.

Arbejdsgruppen bag 1989-betænkningen fandt det ikke nødvendigt med en lignende regel i loven, og en sådan blev heller ikke indført. Direktøren for Kriminalforsorgen udstedte i 2001 en vejledning om adgangen til intern delegation i Kriminalforsorgens institutioner,[426] og i de fleste fængsler er traditionen med såkaldte afgørelsesråd, enhedsmøder, afsnitsmøder eller afgørelsesmøder fortsat. Det er således ikke inspektøren, der træffer afgørelserne, men en del sagstyper skal forbi inspektøren eller et andet medlem af fængslets inspektion, i nogle fængsler er det her den fængselsfuldmægtige kommer ind. Ved afgørelsesmøderne i fængslerne deltager repræsentanter fra betjentgruppen på afdelingen, afdelingslederen, socialrådgiveren og nogle steder også repræsentanter fra sygeafdeling, lærergruppen og inspektionen. Såfremt det drejer sig om prøveløsladelse har rådets konklusion ikke status af egentlig afgørelse, men det er en indstilling til inspektionen eller direktoratet, som efterfølgende skal tage endelig stilling til afgørelsen. Som ved 1973-bekendtgørelsen sikres derved, at der til mødet sidder en eller flere, som har personkendskab til indsatte.

Generelt sagsbehandles primært i Kriminalforsorgens Klientsystem, der er opbygget af moduler inddelt efter de enkelte sagstyper, handleplaner, personjournal, personundersøgelse, disciplinærrapporter med efterfølgende forhør mv. Klientsystemet giver mulighed for, at sagsbehandlerne kan udtrække designoversigt opbygget efter udvalgte kriterier som til eksempel afdeling, prøveløsladelsessager i en bestemt periode, hovedkriminalitet mv. Alle Kriminalforsorgens ansatte har adgang til Klientsystemet, hvilket vil sige, at sagsbehandlerne i DfK kan se de samme oplysninger, som sagsbehandlerne i den institution, der har afgivet indstilling, forudsat at alle oplysninger er indeholdt i Klientsystemet, og altså ikke i praksis er bundet af de oplysninger og vurderinger, institutionen har udvalgt og skrevet ind i indstillingen. Med systemet er endvidere søgt sikret, at processuelle regler som følge af forvaltningsloven eller Justitsministeriets bekendtgørelser overholdes, idet sagsbehandlerne skal sætte flueben i rubrikker, når til eksempel partshøring eller forkyndelse af afgørelser er foretaget. Som antydet i flere

[426] Vejledning nr. 11991 af 29. juni 2001.

interviews,[427] giver Klientsystemet endvidere mulighed for kontrol af kollegaers arbejde i form af oplysninger om varigheden af en handleplansevaluering eller indholdet i referater af indsættelsessamtaler og beskrivelser i handleplaner.

Oplysningerne om sagsbehandlingen i praksis stammer primært fra korrespondance og interviews med ansatte fra hhv. Statsfængslet på Kragskovhede (efterår/vinter 2012) og Statsfængslet Renbæk (sommer 2013). Endvidere også fra lidt mere uformel samtale med personer under besøgene i fængslerne. Det var gennemgående, at den primære metode til oplæring er sidemandsoplæring og gennem egen erfaring med arbejdet.[428] Dette har særligt betydning, fordi blot to af informanterne har erfaring fra andre institutioner, end den de på interviewtidspunktet var ansat i, og denne erfaring ligger over 10 år tilbage. Der tages forbehold for, at arbejdsgange kan være ændret siden interviewtidspunktet, men for at samspillet mellem information om arbejdsgange og andre udtalelser kan hænge sammen, tages udgangspunkt i forholdene på interviewtidspunktet.[429]

7.2.1. Statsfængslet på Kragskovhede

Den dag indsatte ankommer til fængslet, tager den vagthavende betjent på afdelingen en kortere samtale med indsatte om emner som eventuelle ydelser fra det offentlige og eventuelle ønsker til behandling. En kontaktperson (betjent) tildeles inden for de første dage, og inden 10 dage skal selve indsættelsessamtalen være foretaget af kontaktpersonen.[430] Indsættelsessamtalen skrives ind i handleplansmodulet og forelægges for afdelingens socialrådgiver. Samtalen fungerer derved også som første handleplanssamtale, og under indsættelsessamtalen bør det da også indgå i betjentens overvejelser, om indsatte er kandidat til en § 40 a-løsladelse.[431] Det er der ifølge B1 nogle betjente, der gør allerede der, og nogle, der ikke gør, og ifølge hende kan man godt *"fange dem ved indsættelsessamtalen"*, fordi man kan se, om de har familie, godt netværk, arbejde osv.[432] I det hele taget skal kontaktpersonen overveje, hvornår det påregnes, at indsatte kan blive løsladt:

[427] Til eksempel S6, s. 10, omtalt i kapitel 8, afsnit 2.2. om socialrådgivernes rolle.
[428] Eks. B4, s. 6.
[429] Det relevante regelgrundlag er i det væsentlige det samme, men fra maj 2015 bliver en del kompetencer udlagt til Kriminalforsorgsområderne som følge af L 739/2014, og sagsbehandlingen i fængslerne bliver forankret i områderne. Det er dermed også ønsket i højere grad at ensrette den sagsbehandling, der foregår i institutionerne.
[430] S1, s. 6-7.
[431] S1, s. 6.
[432] B1, s. 3.

»Der er selvfølgelig mange ting, der ikke kan vurderes der, men hvis det nu er en, der har siddet 15 gange, og vi nærmest er holdt op med at prøveløslade, fordi der sker ingenting; manden vil ikke noget, og han fortsætter sit misbrug hver gang han kommer ud. Så ved man godt, at det bliver nok fuld tid. Men ved de fleste tænker man jo: prøveløsladelse, eller begynder at forholde sig til, at hvis du skal opnå din prøve, så er det her, du skal gøre noget. Og det er selvfølgelig også der, de *(betjentene)* opdager de her, der skriger til himlen, at det var nok en paragraf 40 a.«[433]

For betjenten på den narkofri- og behandlingsafdeling er fokus på nr. 2, hvilket nok har en naturlig forklaring derved, at der er en vis sandsynlighed for, at den narkofri huser indsatte med gode forhold. Betjenten angiver dog, at det er forskelligt fra betjent til betjent, om man overvejer § 40 a.[434]

To af de tre interviewede betjente på Kragskovhede giver udtryk for, at betjentene foretager det, jeg vil kalde en indledende screening enten af effektivitetshensyn: at spare socialrådgiveren for unødigt arbejde,[435] eller for at undgå at stikke den indsatte blår i øjnene, hvor løsladelsen efter betjentens opfattelse ikke er mulig.[436] Det er herved også vigtigt, at de er bekendt med den rette fortolkning af bestemmelsen, som hvis de vejledte personer, de mente var omfattet, hvilket understreges af, at den ene af interviewpersonerne karakteriserer indholdet af § 40 a på en måde, der bedre svarer til halvtidsløsladelse iht. § 38, stk. 2.[437] Den tredje betjent giver udtryk for, at han altid vejleder om helt grundlæggende ting som de tidsmæssige betingelser, men at han ellers henviser til socialrådgiveren.[438] Der afholdes ugentligt introduktionsmøde om sagsbehandlingsregler for nye indsatte, og i møderne deltager socialrådgiverne.[439]

Afgørelserne vedrørende de indsatte træffes på Kragskovhede på centrale afgørelsesmøder, der foregår tre gange ugentligt. På møderne deltager repræsentanter fra de forskellige faggrupper. Det er afdelingslederne, der har afgørelseskompetencen, mens fængslets juridiske fuldmægtig fungerer som legalitetskontrol; *"hun sidder der for at sikre, at vi ikke bryder loven, groft sagt"*,[440] men går tilsyneladende ikke umiddelbart ind i det konkrete skøn.[441] Juristen og socialrådgivernes faglige leder er gennemgående personer på møderne, mens de tre afdelingsledere skiftes til at være til stede.

[433] S1, s. 7.
[434] B1, s. 3.
[435] B2, s. 3f.
[436] B1 s. 4.
[437] B2, s. 3.
[438] B3, s. 4-5.
[439] S2.
[440] S3, s. 26
[441] S3, s. 26-27.

Betjentene på Kragskovhede havde som udgangspunkt 4-5 kontaktindsatte hver,[442] dvs. 4-5 indsatte, som de skulle forholde sig særligt til, og hvor de som udgangspunkt foretog den sagsbehandling, som var henlagt til betjentgruppen. De afholdt indsættelsessamtale, udfærdigede indstillinger til afgørelser om udgang og til afgørelser om ordinær prøveløsladelse iht. strl § 38, stk. 1, men ikke til § 40 a-afgørelser; *"den ryger lige videre til socialrådgiveren"*.[443] Det er socialrådgiverne, der udfærdiger indstillinger til § 40 a, og når betjenten har fremlagt sin indsættelsessamtale for socialrådgiveren, bliver betjenten ikke yderligere hørt om sin vurdering af personen eller sagen.[444] På Kragskovhede sidder socialrådgiverne på afdelingerne, og betjentens eventuelle kendskab til relevant information om indsatte, der bør indgå i § 40 a-sagerne, tilgår socialrådgiveren i det daglige.[445]

De forskellige indstillinger til afgørelser om udgang, prøveløsladelse osv. forelagde betjente og socialrådgiver på afgørelsesmøderne, og det var op til den enkelte at sørge for, at sagerne overholdt fristerne og blev sat på dagsordenen til møderne. Vagtplaner og afgørelsesmøder blev ikke afstemt, så der kunne godt gå en uge, hvor en betjent ikke havde mulighed for at deltage i et afdelingsmøde, og det var så op til betjenten selv at sørge for, at sagen kom på ugen før om nødvendigt.[446]

7.2.2. Statsfængslet Renbæk

Renbæk er en uddannelsesinstitution, dvs. at de har betjente i praktik under uddannelsen. Betjentene har en oplæring i ca. 4 uger, hvorefter de bliver tildelt en til to kontaktindsatte, hvor de selv forestår sagsbehandling med de andre betjente *"på sidelinjen"*.[447]

Når indsatte ankommer til Renbæk, er det den betjent, der er på afdelingen ved ankomsten, der forestår indsættelsessamtalen. Inden for ca. 3 uger møder indsatte sin kontaktperson (betjent), der forestår 1. handleplanssamtale.[448] Som regel er den første afgørelse, der skal træffes, spørgsmålet om almindelig weekendudgang, som indsatte kan påbegynde efter 30 dage. I Renbæk er det kontaktpersonen, der forbereder sagen og derefter går op til socialrådgiveren for at diskutere vilkår mv. I fællesskab træffer de afgørelsen.[449] I Renbæk kommer sagen altså ikke omkring et afgørelsesmøde, som det ellers er praksis på de fleste om ikke alle andre åbne fængsler.

[442] B2, s. 3.
[443] B2, s. 3. Samme melding fra B1, s. 3.
[444] B1, s. 5.
[445] B1, s. 6.
[446] B2, s. 4.
[447] B4, s. 7.
[448] B4, s. 4.
[449] B4, s. 5.

En af betjentene taler altid med de indsatte om § 40 a ved indsættelsessamtalen, men det fremgår af interviewet, at det ikke er alle betjente i Renbæk, der gør det, da informanten i tilfælde, hvor det ikke er gjort ved indsættelsessamtalen, tager snakken ved 1. handleplanssamtale.[450]

I Renbæk drøftes indsatte på handleplansmøder, hvori betjentene fra afdelingen, afdelingsleder, souschef på afdelingen og afdelingens socialrådgiver deltager. Der er handleplansmøder en gang om måneden, og dette er lagt sammen med afdelingens personalemøde. Det vil sige at alle betjente har mødepligt, hvis de ikke har ferie eller er syge, også selvom det ikke er i forbindelse med en vagt.[451] Den enkelte indsattes forhold drøftes minimum hver 3. måned, når der er pligt til handleplansevaluering.[452] Handleplansmøderne er således der, hvor alle afdelingens ansatte bliver orienteret om, hvordan den enkelte indsattes afsoning forløber, og hvilke tiltag af beskæftigelsesmæssig eller behandlingsmæssig art, der iværksættes under afsoningen.[453] Det er kontaktpersonen (en betjent), der udarbejder handleplanen.

I det daglige sidder socialrådgiverne samlet i administrationsbygningen til forskel fra Kragskovhede, hvor de er placeret på afdelingerne. Afgørelser om udgang og prøveløsladelse træffes i praksis af en af betjentene og socialrådgiveren. Ved udgang sker det ved, at kontaktpersonen eller den betjent, der har vagt på afdelingen, forinden forbereder sagen og derefter tager den med op på socialrådgiverens kontor. Ofte har der ikke forinden været afholdt handleplansmøde, fordi dette ikke kan nås inden fristen for behandling af udgang er udløbet.[454] Prøveløsladelse har typisk været forudset ved handleplansarbejdet, og det er socialrådgiveren, der udarbejder indstillingen til prøveløsladelse. Ved både udgang og prøveløsladelse er en af de væsentlige opgaver for socialrådgiverne at vurdere behovet for at fastsætte vilkår.[455]

Renbæks behandlingsafdeling ligger i en bygning, hvor den ene halvdel består af behandlingsafdeling for indsatte, der er i behandling for misbrug af alkohol eller narkotika, og den anden halvdel er en stoffri afdeling.[456] De indsatte på denne afdeling kommer med domme fra 3 måneder og opefter (kan være op til 7-8 år). Behandlingen foregår ikke fysisk på afdelingen, og fritiden foregår i fællesskab med andre indsatte. Der sidder også indsatte på behandlingsafdelingen, der ikke er i behandling, for pladserne skal fyldes op.[457] Nogle gange er der kun to i behandling.

[450] B4, s. 6.
[451] S4, s.7.
[452] S4, s. 5.
[453] S4, s 5.
[454] S4, s. 5.
[455] S4, s. 5 og 6.
[456] S4, s. 2.
[457] S4, s. 4.

8. Sammenfatning

Løsladelse iht. § 38, stk. 1, efter afsoning af to-tredjedele af straffetiden betragtes som et regelmæssigt led i straffuldbyrdelsen, dvs. den ordinære afslutning på frihedsberøvelsen. Spørgsmålet er dog, om det fortsat kan anses for regelmæssigt, hvor den samlede afslagsprocent ligger over 20%. At afslagsprocenten har været stigende skyldes, at det er en betingelse for prøveløsladelse iht. bestemmelsen, at prøveløsladelse ikke findes utilrådeligt. Dette kriterium er ikke præciseret i lovteksten, hvilket gentagende gange er kritiseret i litteraturen. Indholdet fastlægges således gennem administrativ praksis, og denne har vist sig at være foranderlig.

Straffelovens § 40 a blev indført i 2004. Baggrunden var mangel på fængselspladser. Forslaget blev endvidere begrundet med ønsket om, at prøveløsladelsen efter § 40 a skal kunne tildeles som belønning til indsatte, der har gjort en særlig indsats, eller hvor den indsattes forhold gør yderligere afsoning unødvendig, hvor der i stedet fastsættes vilkår om samfundstjeneste. Prøveløsladelsen skal her have undtagelsens karakter og gives efter konkrete, individuelle bedømmelser af, om indsatte er egnet til at komme ud og gøre noget godt for samfundet. Med indførelsen af strl § 40 a blev administrationens adgang til at disponere over dømtes frihed i form af regulering af frihedsberøvelsens længde udvidet. Bestemmelsens ordlyd er upræcis, hvilket medfører en risiko for vilkårlighed.

Det er endvidere en betingelse, at recidiv til ny kriminalitet skønnes at være ringe. Recidivrisikoen vurderes på baggrund af den såkaldte utilrådelighedsvurdering, der fortolkes i tre varianter på baggrund af stort set samme ordlyd i straffeloven. En foreliggende recidivrisiko kan søges nedsat ved hjælp af vilkår for fx behandling, uddannelse eller tilsyn ved Kriminalforsorgen i Frihed. Dertil kommer, at der i forbindelse med anvendelse af strl § 40 a skal fastsættes vilkår for samfundstjeneste, hvor indsatte løslades iht. nr. 2 om gode forhold, og kan fastættes vilkår for samfundstjeneste, hvor løsladelsen sker iht. nr. 1. I begge tilfælde sker det for at sikre et fortsat pønalt element. Dette blev i et høringssvar fra Københavns byret karakteriseret som fastsættelse af straf og en revision af rettens dom. Justitsministeriet erklærede sig uenig i den opfattelse, idet også afsoningsforholdene inddrages i spørgsmålet om prøveløsladelse. Dette får derved afgørende principiel betydning.

De retlige rammer for sagsbehandlingen af prøveløsladelsessagerne udgøres af løsladelsesbekendtgørelsen og forvaltningslovens bestemmelser. Dertil kommer fire væsentlige grundsætninger som har betydning for skønsudøvelsen. Der er tale om grundsætningen om saglig forvaltning, hvorefter

usaglige hensyn ikke må tillægges vægt, men omvendt gælder en pligt til at inddrage alle saglige hensyn i de enkelte sager, således at det sikres, at lighedsgrundsætningen overholdes. Proportionalitetsgrundsætningen fastsætter, at et indgreb skal være nødvendigt og egnet, dvs. at såfremt flere indgreb er mulige og egnede, skal det mindst indgribende vælges. Grundsætningen om pligtmæssigt skøn fastslår, at når et skøn er overladt til forvaltningen på baggrund af en individualiseringsformodning, må skønnet ikke afskæres ved interne regler. Dog kan forvaltningen opstille retningslinjer med vejledende udgangspunkter for skønnet. Igen for at sikre, at lige forhold behandles lige.

Sagsbehandlingen foregår i Kriminalforsorgens Klientsystem, der indeholder moduler over de enkelte sagstyper. Herigennem søges sagsbehandlingsreglerne overholdt, idet de ansatte skal sætte flueben ud for eksempelvis partshøring. Klientsystemet giver alle Kriminalforsorgens ansatte i de forskellige institutioner og i direktoratet adgang til de samme oplysninger, såfremt disse er indført i systemet. I Kragskovhede er det socialrådgiverne, der udarbejder handleplaner, mens det i Renbæk er betjentene. Begge steder er det socialrådgiverne, der står for at udarbejde selve indstillingen om prøveløsladelse til direktoratet.

Kapitel 5

Kriminalforsorgens praksis

Dette kapitel indeholder en analyse af praksis, som denne har udviklet sig og ser ud nu ca. 10 år efter indførelsen af bestemmelsen. Kapitlet bygger på redegørelser om konkrete sager udfærdiget årligt af DfK fra 2005-2008 og derefter i en samlet redegørelse fra 2010 (herefter Redegørelsen 2010), opdateret i september 2014 (herefter Redegørelsen 2014). Dertil kommer praksisnotater og praksismødereferater ligeledes fra DfK. Det er som tidligere nævnt en svaghed, at der ikke konsekvent i de angivne eksempler er nævnt årstal for kriminalitet, dom og afgørelse om prøveløsladelse.[458]

Kapitlet indeholder således en analyse af, hvad straffelovens § 40 a handler om, og hvad myndighederne tillægger vægt ved afgørelserne. Det vil sige, hvordan det er muligt for indsatte at gøre sig fortjent til en løsladelse efter § 40 a, hvad enten denne finder sted, når blot halvdelen af straffen er afsonet eller forskudt til et tidspunkt mellem afsoning af halvdelen og to-tredjedele af straffen. Det er et andet væsentligt formål med indholdet at tydeliggøre, i hvor høj grad afgørelserne hviler på meget konkrete vurderinger i de enkelte sager. Derfor er i afhandlingen medtaget en del sagseksempler til illustration.

Endvidere inddrages enkelte citater fra interviews foretaget i Statsfængslet på Kragskovhede og Statsfængslet Renbæk. Der gøres opmærksom på, at de udsagn, der citeres i dette og de følgende kapitler, dels er taget ud af en større kontekst, dels er citeret fra en samtale og kun omskrevet i så begrænset omfang som muligt af hensyn til forståelsen, og hvor der, som det sker i samtaler, kunne ske indholdsmæssige spring. Hensigten med citaterne er ikke at henlede opmærksomheden på informantens måde at udtrykke sig på, men at bidrage til en forståelse af de udfordringer, informanterne står med i det daglige arbejde. Citaterne er således alene tænkt som supplement til de øvrige kilder, men er uundværlige, såfremt man ønsker et mere indgående kendskab til, hvordan bestemmelsen omsættes til praksis. Som nævnt i kapitel 2 blev DfKs klientkontor anmodet om at medvirke i interviewundersø-

[458] For en beskrivelse af metoden ved dokumentanalysen, se kap. 2, afsnit 2.3.

gelsen. Dette, fordi langt de fleste af afgørelserne bliver truffet af jurister i klientkontoret på baggrund af indstillinger og vurderinger foretaget af fængslerne, og da det måtte forventes at kunne nuancere billedet af sagsbehandlingen. Klientkontoret fandt dog kun at kunne bidrage med oversigter over praksis i form af redegørelser og praksisnotater.[459]

Der er kriterier, der er særlige for henholdsvis nr. 1 og nr. 2, og disse gennemgås først, hvorefter de kriterier, der er fælles for de to led, vil blive gennemgået i afsnit 4. Analysen af skønnet over retsfølelsens betydning i sagerne er placeret i kap. 6, og herefter følger i kap. 7 en perspektivering og diskussion af kravet om en særlig indsats for at nedsætte recidivrisikoen og den sammenhæng mellem behandlingsmæssige tiltag og risikoen for ny kriminalitet, der her er understreget. Her i kap. 5 analyseres primært, hvad der kan udledes om vurderingerne af den særlige indsats af de skriftlige redegørelser om praksis. Diskussion af selve skønsudøvelsen og samspillet mellem de forskellige hensyn, særligt hensynet til retsfølelse, til behandling og til indsattes retssikkerhed er henlagt til kap. 8.

Fokus i denne afhandling ligger i sagsbehandlingsmæssig henseende på selve afgørelsen om prøveløsladelse, dvs. Kriminalforsorgens vurdering af, om betingelserne i straffelovens § 40 a er opfyldt. Det efterfølgende forløb vil derfor ikke blive omtalt, herunder eksempelvis reglerne for tilsynsforløb eller mulige reaktioner i tilfælde, hvor den løsladte overtræder de vilkår, som løsladelsen er betinget af. Desuden vil teknisk prøveløsladelse, dvs. hvor dømte er på fri fod, men har siddet varetægtsfængslet så længe, at halvdelen af straffetiden er udstået, blive udeladt.

1. Kort om antallet af sager siden indførelsen i 2004

Direktoratet for Kriminalforsorgen udgiver årlige statistikberetninger, der indeholder statistikoplysninger om bl.a. tilgang af indsatte, belæg, undvigelser og afgang af indsatte, herunder prøveløsladelse.[460] Heraf fremgår også, hvor mange indsatte, der blev løsladt efter straffelovens § 40 a fra henholdsvis lukkede og åbne fængsler, pensioner og senere også fodlænke.

Det er ikke muligt af beretningerne at læse, hvor mange indsatte der fik afslag, dvs. at det heller ikke er muligt at udlede, hvor mange sager fængslerne i alt behandler årligt. På forespørgsel har DfK oplyst, at der ikke føres statistik over afslag.[461] Derimod føres statistik over antallet af løsladelser

[459] Jf. mail af 6. marts 2013 fra DfKs klientkontor.

[460] Statistikberetningerne ligger på Kriminalforsorgens hjemmeside: www.kriminalforsorgen.dk

[461] Mail af 4. december 2012 fra statistik- og sundhedskontoret i DfK. For tidligere år er det dog muligt at finde opgørelse over afslag i statistikbilaget til den samlede redegørelse fra

fordelt på de enkelte åbne fængsler, dog med den undtagelse, at direktoratet ikke udarbejder statistik over, hvilke åbne fængsler der har truffet afgørelse i de sager, hvor indsatte fysisk er blevet løsladt fra en pension iht. straffelovens § 40 a,[462] og de enkelte fængsler har heller ikke de oplysninger. På baggrund af disse forbehold og det faktum, at der generelt er tale om et meget spinkelt talmateriale på grund af de relativt få løsladelser, skal man være varsom med konklusionerne. Tallene er da også primært medtaget i afhandlingen med det formål at give læseren en fornemmelse af, hvor mange prøveløsladelser § 40 a fører til årligt, og en indikation på, hvordan løsladelserne fordeler sig på institutionerne. Dette har som nævnt haft betydning for valget af interviewfængsler, se ovenfor kap. 2, afsnit 2.4. Der indgår således også kun bud på fortolkningsmuligheder af tallene i meget begrænset omfang.

I tabel 4 gengives antallet af løsladte iht. strl § 40 a siden indførelsen i 2004 og frem til 2013. Bestemmelsen trådte i kraft 1. april 2004, så tallene for dette år omfatter en periode på 9 måneder. Som nævnt blev det først muligt for fodlænkeafsonere med udvidelsen i 2011 at blive løsladt iht. § 40 a.[463]

Tabel 4. Antal løsladte efter straffelovens § 40 a siden indførelsen af bestemmelsen i 2004-2013:[464]

Årstal	Nr. 1	Nr. 2	I alt	Antal prøveløsladelser i alt	Andel af det samlede antal prøveløsladelser i %
2013	167	141	308	3.848	8,00
2012	119	104	223	3.456	6,45
2011	107	102	209	3.340	6,26
2010	68	65	133	3.095	4,30
2009	73	78	151	3.173	4,76
2008	88	69	157	3.034	5,77
2007	86	67	153	3.372	4,54
2006	68	89	157	3.372	4,66
2005	57	58	115	3.339	3,44
2004	38	33	71	2.878	2,47

2010, der dækker årene 2004-2008, men da det ikke er ført ajour, medtages afslagstallene ikke i tabellerne.

[462] Når en indsat bliver udstationeret iht. udgangsbekendtgørelsens § 50, stk. 1, er det fortsat det udstationerende fængsel, der har sagsbehandlingen vedrørende prøveløsladelse, jf. løsladelsesbekendtgørelsens § 25, stk. 2.

[463] Se ovenfor, kapitel 4, afsnit 3.2.

[464] Kriminalforsorgens statistikberegning for 2013, tabel 7.2.

Efter at praksis var løbet i gang, tog antallet af § 40 a-løsladelser et mindre dyk i 2010 for så at stige noget i 2011, og stigningen er fortsat. Næste tabel indeholder en oversigt over fordelingen af løsladelser efter afsoningsform ved løsladelsen:

Tabel 5. Antal løsladte iht. hhv. straffelovens § 40 a, stk. 1, nr. 1 og nr. 2, fra 2004-2013 fordelt på afsoningsform ved løsladelse:[465]

Årstal	Åbent fængsel		Lukket fængsel		Kbh.s fængsler og arresthuse		Pension		Fodlænke	
	Nr. 1	Nr. 2	Nr. 1	Nr. 2	Nr. 1	Nr. 2	Nr. 1	Nr. 2	Nr. 1	Nr. 2
2013	111	77	1	-	-	-	46	27	8	35
2012	80	57	-	-	3	2	31	21	5	24
2011	74	61	1	-	1	4	28	23	3	14
2010	48	53	2	-	1	-	17	12	-	-
2009	45	49	1	-	3	2	24	27	-	-
2008	55	47	2	-	3	4	28	18	-	-
2007	66	53	5	-	3	4	12	10	-	-
2006	51	68	5	2	1	4	11	15	-	-
2005	44	48	4	-	2	4	7	6	-	-
2004	28	27	2	-	3	1	5	5	-	-

Som man kan læse af tabellen, står fodlænken for en del af den stigning i antallet af prøveløsladelser, der skete i 2011. Fodlænkeafsonere vil i en del tilfælde på forhånd opfylde betingelserne for en løsladelse iht. § 40 a, stk. 1, nr. 2, idet der til en tilladelse til afsoning i fodlænke stilles relativt strenge krav til den dømtes boligforhold og beskæftigelsesmæssige forhold samt den dømtes egnethed til at overholde de af Kriminalforsorgen fastsatte vilkår, jf. straffuldbyrdelseslovens § 78 b. Dommen skal dog fortsat lyde på mere end 3 måneders ubetinget fængsel, før § 40 bliver relevant.[466] Udvidelsen af området for § 40 a i 2011 havde således muligvis en lille effekt for så vidt angår løsladelser iht. nr. 2, men ellers vurderes udvidelserne i 2011 og 2013 af klientkontoret i DfK til at have haft ringe effekt.[467]

For så vidt angår straflængderne, fremgår det af nedenstående tabel, at de korteste domme har ligget på 8 måneder, hvilket frem til 2011 var det kortest mulige, mens de længste domme lyder på mere end 10 år. Opgørelsen gælder dog kun for årene 2004-2008, idet statistikken, der fulgte som bilag til Redegørelsen 2010, ikke er ajourført med opdateringen af redegørelsen i

[465] Kriminalforsorgens statistikberetninger for 2004-2013.

[466] I 2013 blev der ifølge Kriminalforsorgens statistik iværksat 2.512 afsoninger i fodlænke, og blot 43 af dem blev løsladt iht. strl § 40 a.

[467] Mail af 19. november 2014 fra klientkontoret i DfK.

2014. Det kan dog give et indtryk af, at det handler om endog meget lange domme for alvorlige lovovertrædelser.

Tabel 6. Straflængder fra 2004-2008 for udvalgte kategorier af sager omfattet af politihøring[468]

	2004-05	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**
Narkotika	10 mdr. – 6 år, 6 mdr.	8 mdr. – 10 år, 6 mdr.	10 mdr. – 9 år	9 mdr. – 9 år	10 mdr. – 9 år
Berigelse	1 år – 5 år, 10 mdr.	1 år – 5 år	8 mdr. – 6 år	9 mdr. – 5 år, 7 mdr.	8 mdr. – 7 år
Røveri	10 mdr. – 6 år	1 år – 4 år	1 år – 7 år, 6 mdr.	2 år – 7 år, 9 mdr.	1 år – 6 år
Vold/vold m. død t. følge	8 mdr. – 6 år	1 år, 5 mdr. – 6 år	1 år – 2 år, 11 mdr.	8 mdr. – 7 år, 9 mdr.	8 mdr. 1 år
Manddrab el. forsøg	5 år – 10 år	8 år (1 sag)	4 år, 6 mdr. – 6 år	6 år 10 år	3 år 5 år, 6 mdr.
Sædelighed	1 år og 3 år	10 mdr. – 3 år	1 år, 3 mdr. – 3 år	-	1 år, 6 mdr. (1 sag)
Brandstiftelse	1 år, 3 mdr. (en sag)	1 år – 7 år	1 år, 3 mdr. – 6 år	9 mdr. – 2 år, 7 mdr.	1 år, 3. mdr. (1 sag)

Indsatte med narkodomme står for en stor andel af tilladelserne, og som man kan læse ud af tabellen, kan der her være tale om kriminalitet, som af lovgiver og domstole er blevet vurderet til at være endog meget alvorlig.[469] Næste tabel indeholder en oversigt over recidivprocenten inden for en 2 årig-måleperiode fra løsladelsen[470] fordelt på samtlige prøveløsladelser, prøveløsladelser iht. strl § 38, stk. 1, (ordinær prøveløsladelse) og prøveløsladelse iht. § 40 a. Tallene er fra seneste recidivstatistik fra 2012, hvor de nyeste tal er fra 2010.

[468] Bilag til 5 års redegørelsen om prøveløsladelse i medfør af straffelovens § 40 a "noget for noget"-ordningen af 26. marts 2010. Bilaget indeholder ikke oplysninger om straflængderne i andre sagstyper. Tallene fra de første måneder af 2005 indgår to gange, idet det første år løber fra 1. april 2004-31. marts 2005, mens de følgende år følger kalenderårene. Der tages forbehold for, at den foretagne kategorisering i bilaget heller ikke på dette område er konsekvent, hvilket dog er forsøgt her.

[469] Dette omtales nærmere i kap. 6, afsnit 1.3.4.

[470] Hvilket er udgangspunktet for recidivstatistikken, jf. Kriminalforsorgens recidivstatistik 2012, s. 6.

Tabel 7. Recidivprocenter fordelt på det samlede antal prøveløsladelse og prøveløsladelse iht. hhv. § 38, st. 1, og § 40 a[471]

	2006	2007	2008	2009	2010
Samtlige fængselsdømte[472]	31,0	30,5	31,8	33,4	33,7
Løsladte efter § 38, stk. 1	35,3	33,2	34,2	37,4	37,9
Løsladt efter § 40 a	8,4	8,5	7,6	4,6	6,8

Samlet set skete i perioden en stigning, men for andelen af § 40 a-løsladte var der tale om et fald. Såfremt alene tages udgangspunkt i recidivet inden for to år efter løsladelsen sammenkoblet med en nyttebetragtning (indsatsen har virket), humanitetsbetragtninger (unødvendigt med yderligere fængsling) og økonomisk betragtning (sparer penge, da fængselspladser er dyre) synes tidlig løsladelse efter § 40 a at være en meget positiv ordning. I 2010 var recidivprocenten således 6,8% mod en recidivprocent for alle fængselsdømte på 33,7%. I Kapacitetsanalysen fra 2011 beskrives ordningen på baggrund af det lave antal recidiv i en periode i 2005-2006 som meget velfungerende.[473] Mere generelt har Kriminalforsorgen dog angivet, at recidivstatistikken ikke kan bruges som mål for, hvor effektiv Kriminalforsorgens behandling er:

»Det er vigtigt at huske, at recidivstatistikken ikke kan bruges som et mål for, hvor effektiv Kriminalforsorgens behandling af de dømte er. Fald og stigninger over tid i recidivet i de forskellige grupper af løsladte eller tilsynsdømte afspejler først og fremmest ændringer i klientsammensætningen i grupperne. For eksempel er målgruppen for fodlænke blevet udvidet flere gange i de senere år, hvilket afspejler sig i ændringerne i recidivet for såvel denne gruppe som for gruppen af dømte, der har afsonet deres straf i fængsel.«[474]

Det lave recidiv må dog kunne tages som udtryk for, at Kriminalforsorgen er i stand til at udpege nogle af de mindst recidivtruede, men i løbet af afhandlingen vil opfattelsen af ordningen med tidlig prøveløsladelse som meget velfungerende blive nuanceret.

2. En særlig indsats

Ifølge strl § 40 a, stk. 1, nr. 1, kan halvtidsløsladelse komme på tale, såfremt den dømte har ydet en særlig indsats for ikke på ny at begå kriminalitet. Før 1. juli 2011 var en særlig indsats uddybet med ordene: *"herunder ved at*

[471] Kriminalforsorgens recidivstatistik 2012, s. 14 og 22.
[472] Ordet fængselsdømte anvendes i Kriminalforsorgens egne recidivstatistikker. Gruppen dækker også dømte, der afsonede i fodlænke.
[473] Kapacitetsanalysen 2011, s. 32.
[474] Kriminalforsorgens årsrapport 2011, s. 26.

deltage i behandlings- eller uddannelsesforløb". Som nævnt i kap. 4 er bestemmelsen siden udvidet med ordene *"arbejdstræning"* og *"arbejde"*.

I bemærkningerne til lovforslaget fra 2003 står der om nr. 1:

»En særlig indsats kan f.eks. bestå i, at den indsatte under fængselsopholdet gennemfører et relevant uddannelsesforløb eller deltager i afvænningsbehandling for et eventuelt alkohol- eller stofmisbrug eller i et særligt adfærdskorrigerende program.

Det vil bero på en konkret vurdering i det enkelte tilfælde, om den indsatte kan anses for at have ydet den nævnte særlige indsats.« [475]

Om formålet med reglen er det i bemærkningerne anført:

»Det foreslås således for det første, at indsatte, der har vist vilje og evne til at forbedre sine muligheder for ikke på ny at begå kriminalitet, skal kunne opnå prøveløsladelse efter at have afsonet halvdelen af fængselsstraffen. En tidlig prøveløsladelse til disse indsatte kan ses som en belønning for en særlig indsats, som den pågældende har ydet i forbindelse med afsoningen med henblik på at kvalificere sig til en kriminalitetsfri tilværelse.«[476]

Indsatte skal lægge en indsats, hvorefter fængslet og direktoratet vurderer, om denne indsats er særlig. Det er endvidere et krav ifølge ordlyd og forarbejder, at indsatsen skal have sammenhæng med kriminaliteten, da indsatsen skal foretages *"for ikke på ny at begå kriminalitet"*, dvs. at indsatsen skal nedsætte recidivrisikoen. Fængslet og DfK vurderer herefter, om indsatsen er tilstrækkelig til, at indsatte kan blive prøveløsladt som modydelse *i det konkrete tilfælde*. Straffelovens § 40 a skal således virke som et incitament for den indsatte til at gå i behandling.

2.1. Behandlingsforløb

I bemærkningerne til lovforslaget er nævnt eksempler på behandling og adfærdskorrigerende programmer, som Kriminalforsorgen råder over eller kan give tilladelse til deltagelse i uden for fængslerne, og som kan være relevante i forbindelse med § 40 a.[477] Ud over deltagelse i et behandlingsforløb på en behandlingsinstitution uden for fængslet eller på en behandlingsafdeling i fængslet, er adfærdskorrigerende programmer omfattet af ordet *"behandlingsforløb"* i bestemmelsen. Det Kognitive Færdighedsprogram er ifølge bemærkningerne et adfærdskorrigerende program, der sigter på at *"ændre den kriminelles måde at tænke og løse problemer på"*. Kurset består af 38 lektioner á hver 2 timer, og der undervises som udgangspunkt 3-4 gange om ugen. Vredesprogrammet (Anger Management) bygger ligeledes på kogniti-

[475] LSF nr. 122/2003, bemærkningerne til lovforslagets enkelte bestemmelser (til § 1, nr. 4).
[476] LSF 122/2003, bemærkningerne, pkt. 3.2.
[477] LSF 122/2003, bemærkningerne, pkt. 3.2.

ve teorier og har til formål at lære deltagerne teknikker til at håndtere deres vrede, så den ikke medfører voldelig og aggressiv adfærd. Anger Management kører over 8 lektioner á hver 2 timer. For så vidt angår Det Kognitive Færdighedsprogram har det i flere tilfælde været tilstrækkeligt til en løsladelse iht. nr. 1, at den indsatte har deltaget i et enkelt kursusforløb og accepterer et vilkår om samfundstjeneste ved løsladelse. Ifølge flere informanter gælder dette dog ikke på Kragskovhede. Her er det ikke praksis at indstille til prøveløsladelse iht. nr. 1, såfremt indsatte blot har gennemgået et af Kriminalforsorgens behandlingsprogrammer, men der skal yderligere til.[478] Omvendt i Renbæk.[479]

Antabusbehandling og metadonbehandling kan ikke i sig selv begrunde en løsladelse, fordi der alene er tale om støttemedicin. Det er derfor et krav, at der ud over medicinen er tale om det, DfK henviser til som *"egentlig behandling"* i form af f.eks. ophold på en af Kriminalforsorgens behandlings- eller kontraktafdelinger. DfK nævner følgende sag:

»(…) den indsatte udstod 3 straffe på i alt 14 måneders fængsel for blandt andet spirituskørsel. Han var tidligere flere gange straffet for ligeartet kriminalitet. Den indsatte mente, at antabusindtagelse var tilstrækkelig behandling. Fængslet var imidlertid ikke enig heri, idet fængslet fandt, at han havde behov for en egentlig behandling henset til hans mange domme for spirituskørsel. Direktoratet for Kriminalforsorgen var enig med fængslet og meddelte på denne baggrund den indsatte afslag på løsladelse i medfør af § 40 a, stk. 1, nr. 1.«[480]

Det er DfKs opfattelse, at heller ikke deltagelse i AA- og NA-møder i sig selv kan danne grundlag for tidlig prøveløsladelse, og DfK nævner til belysning følgende sag:

»(…) indsatte udstod 3 straffe på fængsel i henholdsvis 1 år, 9 måneder og 6 måneder for spirituskørsel og kørsel i frakendelsestiden. Han var tidligere straffet adskillige gange for ligeartet kriminalitet. Den indsatte havde et mangeårigt massivt alkoholmisbrug, men havde ikke under afsoningen ønsket noget behandlingstilbud. Han havde dog i de sidste 7 måneder deltaget i ugentlige AA-møder.

Fængslet indstillede, at den indsatte blev meddelt afslag på tidlig løsladelse i medfør af § 40 a, stk. 1, nr. 1, og lagde vægt på, at deltagelse i AA-møder under afsoningen ikke kunne siges at have en recidivhæmmende effekt og derfor ikke udgøre en særlig indsats i forhold til princippet om "noget for noget".

Direktoratet for Kriminalforsorgen var enig heri og meddelte den indsatte afslag på tidlig prøveløsladelse navnlig under henvisning til, at deltagelse i AA-møder efter direktoratets opfattelse ikke i sig selv kan udgøre en særlig indsats, som kan begrunde løsla-

[478] S1, s. 7f, og S3, s. 9.
[479] S4, s. 8.
[480] Redegørelsen 2010, s. 6, og Redegørelsen 2014, s. 8.

delse efter § 40 a, stk. 1, nr. 1. Tilsvarende gælder med hensyn til deltagelse i NA møder.«[481]

Begrundelsen for afslaget er, at fængslet og DfK finder, at deltagelse i AA-møder generelt ikke kan have recidivhæmmende effekt og derfor ikke kan udgøre en særlig indsats. Det vil sige, at der i disse tilfælde i praksis ikke foretages et konkret skøn over indsatsens varighed, antal timer og effekt, men at skønnet begrænses ud fra en henvisning til indsatsens objektive karakter. På linje med deltagelse i AA-møder kan deltagelse i motivationssamtaler i arresthusene heller ikke i sig selv danne grundlag for tidlig prøveløsladelse. DfK meddelte derfor afslag til en indsat på trods af 9 måneders deltagelse i motivationssamtaler i et arresthus.[482]

Af redegørelserne fremgår en enkelt sag om familiebehandling:

»Deltagelse i familiebehandling i Familiehuset på Pensionen Engelsborg vil kunne være en tilstrækkelig indsats til løsladelse efter § 40 a, stk. 1, nr. 1. Direktoratet for Kriminalforsorgen meddelte i overensstemmelse hermed tilladelse til prøveløsladelse efter § 40 a, stk. 1, nr. 1, til en 19-årig kvindelig indsat, der var anbragt i Familiehuset på Pensionen Engelsborg i medfør af straffuldbyrdelseslovens § 78 med henblik på familiebehandling. Indsatte, der var idømt fængsel i 1 år og 6 måneder for grov narkotikakriminalitet, var enlig mor til en søn på 1 ½ år.

Fængslet[483] vurderede, at det var recidivhæmmende, at den indsatte lærte at sætte barnets behov forud for egne behov.

Anklagemyndigheden udtalte sig ikke imod løsladelsen, der skete på vilkår af 2 års prøvetid, 12 måneders tilsyn samt fortsat tilknytning til Familiehuset.«[484]

I eksemplet er det vurderet, at recidivrisikoen nedsættes ved, at moderen lærer at sætte barnets behov foran egne behov.

Deltagelse i psykologbehandling kan også opfylde kravene til en særlig indsats som i denne sag fra 2006:

»Den ene sag drejede sig om en indsat, der udstod fængsel i 1 år og 3 måneder for navnlig spirituskørsel og uagtsomt manddrab begået i oktober måned 2003. Den dræbte var indsattes bror.

Den indsatte modtog under varetægtsfængslingen og 6 måneder herefter psykologbehandling med henblik på at få bearbejdet det skete. Endvidere havde indsatte fuldført Cognitive Skills, ligesom han ca. 14 dage inden det forventede løsladelsestidspunkt skulle påbegynde en uddannelse på Teknisk Skole.

[481] Redegørelsen 2010, s. 6f, og Redegørelsen 2014, s. 8.
[482] Redegørelsen 2010, s. 7, og Redegørelsen 2014, s. 8.
[483] Hvor indsatte er udstationeret til pension, er det oftest det udstationerende fængsel, der afgør spørgsmålet om løsladelse, jf. udgangsbekendtgørelsen § 25, stk. 2.
[484] Redegørelsen 2010, s. 7, og Redegørelsen 2014, s. 9.

Anklagemyndigheden udtalte sig ikke imod tidlig prøveløsladelse og henviste til den hengåede tid, siden kriminaliteten blev begået, at domfældte ikke var varetægtsfængslet på domstidspunktet, samt at domfældtes familie havde opretholdt kontakten med domfældte, uagtet at han ved den kriminelle handling forårsagede sin broders død. Anklagemyndigheden fandt på denne baggrund ikke, at retshåndhævelsen på afgørende måde talte mod en tidlig prøveløsladelse.

Fængslet indstillede, at den indsatte blev løsladt på prøve i medfør af § 40 a, stk. 1, nr. 1, på vilkår af 2 års straffrit liv, tilsyn til 2/3 tid, at han, såfremt tilsynsmyndigheden fandt det fornødent, skulle undergive sig en lægelig godkendt behandling mod misbrug af alkohol, samt at han fortsatte en før løsladelsen påbegyndt uddannelse på Teknisk Skole.

Direktoratet for Kriminalforsorgen var enig heri og lagde ved afgørelsen navnlig vægt på, at den indsatte havde ydet en særlig indsats i form af psykologbehandling samt gennemførelse af Det Kognitive Færdighedsprogram, at han skulle påbegynde en uddannelse umiddelbart inden løsladelsen samt på det af anklagemyndigheden oplyste. Det var en forudsætning for tilladelsen, at den pågældende blev optaget på Teknisk Skole inden løsladelsen.«[485]

DfK lægger ved afgørelsen navnlig vægt på, at indsatte har deltaget i psykologbehandling og Det Kognitive Færdighedsprogram og opstiller den forudsætning, at den indsatte bliver optaget på Teknisk Skole inden løsladelsen. DfK berører i referatet i redegørelsen ikke eksplicit spørgsmålet om, hvorvidt der forelå en recidivrisiko, og hvordan psykologbehandling, adfærdstræning og uddannelse havde sammenhæng med en eventuel recidivrisiko i den konkrete sag. Det er angivet, at psykologbehandlingen skete med det formål at få bearbejdet det skete. I en sag fra 2007, der synes at have en del til fælles med ovenstående sag, er løsladelse da også sket iht. nr. 2, hvor der ikke er krav om en særlig indsats for ikke på ny at begå kriminalitet:

»Den 1. gangs straffede indsatte udstod fængsel i 1 år og 3 måneder for uagtsomt manddrab begået i alkoholpåvirket tilstand i en stjålet bil. Han var meget påvirket af kriminaliteten og gik til psykolog for at få bearbejdet det passerede. Han havde bolig, arbejde, et godt netværk, var uden misbrugsproblemer, ligesom afsoningen var forløbet problemfrit.

Anklagemyndigheden udtalte sig ikke imod tidlig løsladelse.

Den indsatte fik tilladelse til tidlig prøveløsladelse efter § 40 a, stk. 1, nr. 2, på vilkår af 2 års prøvetid samt tilsyn og udførelse af samfundstjeneste indtil to-tredjedels tid. Løsladelsen skete godt 2 år efter, at kriminaliteten var begået.«[486]

Det afhænger af en konkret vurdering, om svigt i indsatsen i form af til eksempel enkeltstående tilbagefald i forbindelse med misbrugsbehandling, har afgørende betydning for vurderingen af § 40 a-sagen.[487]

[485] Redegørelsen 2010, s. 18, og Redegørelsen 2014, s. 24.
[486] Redegørelsen 2010, s. 19, og Redegørelsen 2014, s. 25.
[487] Redegørelsen 2010, s. 8, og Redegørelsen 2014, s. 14.

Indsatte, der har et udtalt behov for behandling mod alkoholmisbrug, og som er dømt for kriminalitet begået i alkoholpåvirket tilstand, har ifølge praksis mulighed for at blive løsladt iht. § 38, stk. 2.[488] Strl § 40 a er subsidiær i forhold til § 38, stk. 2, jf. § 40 a, stk. 1. Derfor skal § 38, stk. 2, overvejes forinden overvejelse om § 40 a. Muligheden gælder ikke andre former for misbrug.

2.2. Uddannelsesforløb

Hvad uddannelse består i er uddybet i et svar fra justitsministeren til Folketingets Retsudvalg:

»En særlig indsats kan blandt andet bestå i, at den indsatte uddanner sig under afsoningen, enten inde i fængslet som selvstuderende, i fængslets skole eller uden for fængslet i form af udgang (frigang) til undervisning. Der kan være tale om uddannelse på mange forskellige niveauer fra f.eks. folkeskolens 9. eller 10. klasse til universitetsstudier. Der er ikke krav om et bestemt antal uddannelsestimer for at kunne komme i betragtning til tidlig prøveløsladelse efter § 40 a, stk. 1, nr. 1, idet dette blandt andet afhænger af, hvilken uddannelse der er tale om. Ud over selve uddannelsestimerne skal den indsatte typisk også lave lektier.«[489]

Hvis den indsatte dumper til eksamen, kan deltagelsen i uddannelse *som udgangspunkt* ikke udgøre en særlig indsats i sig selv. Til eksempel er nævnt følgende sag:

»Den indsatte havde under afsoningen været selvstuderende, men bestod ikke eksamen. Den indsatte havde ikke mulighed for at gå til reeksamen. Direktoratet for Kriminalforsorgen fandt på denne baggrund, at den indsatte ikke havde ydet en tilstrækkelig særlig indsats for ikke på ny at begå kriminalitet, hvorfor han blev meddelt afslag på tidlig løsladelse efter § 40 a, stk. 1, nr. 1.

Udgangspunktet, hvorefter der ikke kan ske prøveløsladelse efter § 40 a, stk. 1, nr. 1, til indsatte, der ikke består eksamen, kan imidlertid fraviges, såfremt det konkret vurderes, at den indsatte har arbejdet seriøst med studierne, men til trods herfor ikke består eksamen.«[490]

Det fremgår dog sidst i eksemplet, at udgangspunktet kan fraviges *"såfremt det konkret vurderes, at den indsatte har arbejdet seriøst med studierne, men til trods herfor ikke består eksamen"*. Dette lægger op til en vurdering af indsattes ihærdighed, der tager hensyn til indsattes evner, og ikke blot til det objektive resultat, dvs. her en bestået eksamen. I den konkrete sag spiller

[488] Løsladelsesvejledningen, pkt. 25.
[489] Justitsministerens svar af 18. maj 2011 på spørgsmål nr. 7 fra Retsudvalget i anledning af LF 174/2010.
[490] Redegørelsen 2010, s. 8, og Redegørelsen 2014, s. 13.

en udefrakommende faktor endvidere en væsentlig rolle: om den indsatte har mulighed for reeksamen. Dette er et moment, den indsatte ikke har indflydelse på.

2.3. Arbejdstræning

I 2011 blev bestemmelsen udvidet, så arbejdstræning i fængsler nu også kan udgøre en særlig indsats. I forarbejderne er begrebet defineret således:

»Ved arbejdstræning forstås forløb, hvor den indsatte lærer basale funktioner knyttet til varetagelsen af et arbejde. Disse funktioner kan bl.a. være social omgang på arbejdspladsen, at modtage og udføre en ordre fra en overordnet, samarbejde med øvrige ansatte, rettidighed og undervisning i arbejdsmarkedsregler. Arbejdstræning kan foregå i fængslet, f.eks. i tilknytning til et eller flere af fængslets værksteder, eller i en godkendt virksomhed i forbindelse med frigang efter § 44 i udgangsbekendtgørelsen.

Målgruppen for arbejdstræning er indsatte, der ikke tidligere har varetaget et arbejde over en længere sammenhængende periode på grund af manglende basale jobkvalifikationer, og indsatte, der har været uden for arbejdsmarkedet i et længere stykke tid og af den grund ikke længere kan siges at have de nødvendige basale kvalifikationer til varetagelsen af et job.

Justitsministeriet finder det formålstjenstligt, at indsatte af denne karakter, som ønsker at yde en særlig indsats for ikke på ny at begå kriminalitet, fremover kan kvalificere sig til prøveløsladelse efter § 40 a, stk. 1, nr. 1, gennem arbejdstræning. Det vil bero på en konkret vurdering i det enkelte tilfælde, om den indsatte kan anses for at have ydet en særlig indsats ved arbejdstræningen, der kan begrunde tidlige prøveløsladelse.«[491]

Det fremgår ikke af forarbejderne, om arbejdstræning skal være et tilrettelagt forløb, eller hvem der skal forestå undervisningen i arbejdsmarkedsregler, blot at det hviler på en konkret vurdering. Med indførelsen af arbejdstræning som særlig indsats, kædes recidivrisiko sammen med værdier som rettidighed og samarbejde, der vel ikke i en smal forståelse kan siges at være kriminalitetsrelaterede.

Ifølge Kapacitetsanalysen retter arbejdstræning sig mod *"indsatte, der ikke har erfaring med at være beskæftiget enten på grund af konjunkturbestemte forhold eller på grund af egne forhold"*.[492] Ifølge justitsministeren ville udvidelsen, der også inkluderede nedsættelsen af mindstetiden til 2 måneder, medføre, at det årlige antal løsladelser ville nå 4-500 fra de ca. 160, det før havde ligget på.[493] Justitsministerens forventninger til frigjorte fængselspladser var på baggrund af Kapacitetsanalysen 50 frigjorte pladser

[491] LSF 174/2010, bemærkningerne, pkt. 4.3.
[492] Kapacitetsanalysen 2011, s. 33.
[493] Justitsministerens svar på spm. nr. 11 fra Folketingets Retsudvalg angående LSF 174/2010.

årligt.[494] Af Redegørelsen 2014 fremgår, at DfK har fået forelagt meget få sager, og at der endnu ikke (september 2014) var meddelt tilladelse til én eneste på baggrund af arbejdstræning som særlig indsats.[495] Dette begrundes med, at målgruppen for arbejdstræning ofte også har andre problemer, til eksempel adfærdsmæssige problemer eller misbrugsproblemer, og vurderingen af recidivrisikoen, og dermed grundlaget for kravet om en særlig indsats, vil derfor typisk tage afsæt i, at de har styr på deres misbrug, adfærd m.v. Dette kræver altså behandling eller programvirksomhed og ikke arbejdstræning.

En konkret sag gengivet i et praksisnotat fra direktoratets klientkontor fra november 2011 illustrerer, hvilke overvejelser der ifølge DfK kan være aktuelle ved afgørelse af, om der er tale om arbejdstræning i bestemmelsens forstand. Fængslet havde indstillet til løsladelse iht. § 40 a, stk. 1, nr. 1, på baggrund af arbejdstræning som en særlig indsats, og om sagen er angivet:

»Den pågældende havde i ca. 4 måneder af sin afsoning arbejdet i fængslet ved bygningsvæsenet og havde fået gode udtalelser fra sin værkmester, som blandt andet havde oplyst, at den indsatte havde været omgængelig og udført arbejdsopgaverne upåklageligt, samt at han havde lært at møde til tiden og begå sig på en arbejdsplads, hvorfor han nu fandtes bedre rustet til en genindtræden på arbejdsmarkedet.

Om den indsattes personlige forhold var det oplyst, at den indsatte, som var 24 år, tidligere i 2 ½ år havde været i et læreforhold som kok, samt efterfølgende i ca. 1 år havde været i et læreforhold som tømrer. Sidstnævnte læreforhold var blevet afbrudt som følge af uoverensstemmelser, og indsatte havde ved indsættelsen været arbejdsløs i ca. 6 måneder. Indsatte ønskede fortsat at finde en læreplads og færdiggøre sin uddannelse som tømrer, og fængslet havde foranlediget kontakt til High Five med henblik på hjælp og støtte til dette.

Direktoratet traf afgørelse om, at den indsatte ikke var omfattet af ordningen vedrørende arbejdstræning, idet målgruppen for arbejdstræning er indsatte, der ikke tidligere har varetaget et arbejde over en længere sammenhængende periode på grund af manglende basale kvalifikationer, og indsatte, der har været uden for arbejdsmarkedet i et længere stykke tid og af den grund ikke længere kan siges at have de nødvendige basale kvalifikationer til varetagelsen af et job.

Formuleringen *"indsatte, der ikke tidligere har varetaget et arbejde over en længere sammenhængende periode"* skal forstås, som indsatte, der aldrig har haft et arbejde eller kun kortvarigt har haft et arbejde. Formuleringen *"indsatte, der har været uden for arbejdsmarkedet i et længere stykke tid"* skal forstås, som indsatte, der tidligere har haft et arbejde, men som af den ene eller den anden grund ikke har haft arbejde i en længere periode.

[494] Justitsministerens svar på spm. nr. 1 fra Folketingets Retsudvalg angående LSF 174/2010.
[495] Redegørelsen 2014, s. 10.

Det er således et kriterium for ordningen, at der sker en tillæring eller opøvning af helt basale kvalifikationer, der relaterer sig til varetagelsen af et job. Forløbet skal således adskille sig fra almindelig beskæftigelse under afsoningen ved at resultere i en egentlig udvikling eller forandring af indsatte, som bedrer mulighederne for, at denne kan indgå på arbejdsmarkedet.

Henset til, at den indsatte vurderedes allerede ved indsættelsen at have været i besiddelse af sådanne helt basale kvalifikationer, som er nødvendige for at indgå på arbejdsmarkedet, navnlig fordi han tidligere havde bestridt to lærepladser, at den indsatte alene havde været arbejdsløs i ca. 6 måneder og havde planer om at opnå et nyt læreforhold og dermed færdiggøre sin håndværksuddannelse, blev han ikke fundet omfattet af ordningen.

Sagen illustrerer grænsedragningen mellem at gennemføre et beskæftigelsesforløb og et arbejdstræningsforløb under afsoningen.«[496]

Det fremgår af citatet, at forløbet skal adskille sig fra almindelig beskæftigelse under afsoningen ved at *"resultere i en egentlig udvikling eller forandring af indsatte, som bedrer mulighederne for, at denne kan indgå på arbejdsmarkedet."* Her understreges således, at det ikke er tilstrækkeligt med en adfærdsændring.[497]

I den konkrete sag vurderede fængslet på baggrund af bedømmelsen af de faktiske forhold, at indsatte havde gennemført arbejdstræning derved, at han lærte at møde til tiden og begå sig på en arbejdsplads, hvorfor han vurderedes til at være bedre rustet til en genindtræden på arbejdsmarkedet. Dette må afspejle fængslets opfattelse af begrebet arbejdstræning og dermed deres fortolkning af retsfaktum. DfK var uenig i, at der kunne være tale om arbejdstræning i det nævnte tilfælde på baggrund af forarbejdernes angivelse af målgruppen for reglen. Indsatte havde således bestridt to lærepladser og havde kun været arbejdsløs i 6 måneder. Han havde desuden planer om igen at gå i lære. På den baggrund blev det vurderet, at han havde besiddet de nødvendige kvalifikationer allerede ved indsættelsen. Dette er et eksempel på, at DfK ved fortolkning af bestemmelsen læner sig overordentligt meget op ad forarbejdernes ordlyd.[498] Vurderingen af behovet for arbejdstræning sker således her på baggrund af det faktum, at indsatte tidligere har været i læreforhold, uden vurdering af, hvordan dette er forløbet, og ikke på baggrund af en konkret bedømmelse af den indsattes faktiske adfærd på fængslets arbejdsplads.

Angående cellearbejde i et arresthus er det angivet i et notat fra DfK om arbejdstræning, at cellearbejde ikke umiddelbart kan udgøre arbejdstræning,

[496] Praksisnotat af 9. november 2011 fra DfKs klientkontor: *Arbejdstræning som løsladelsesgrundlag efter straffelovens § 40 a, stk. 1, nr. 1. Grænsedragning mellem at gennemføre et beskæftigelsesforløb og et arbejdstræningsforløb under afsoning.* J.nr. 11-40-0082.

[497] Se nærmere om dette, kap. 7, afsnit 2.

[498] Et andet eksempel er ved begrebet kriminelt mønster, se nedenfor, afsnit 3.1. Se endvidere om fortolkningen af jus, kap. 8, afsnit 1.1.

men at det ikke udelukker, at man påbegynder et arbejdstræningsforløb i forbindelse med varetægtsfængsling: *"Hvis man kan arrangere det efterfølgende med aftagerfængslet, vil det sandsynligvis tælle i til den indsattes fordel i en senere vurdering af et arbejdstræningsforløb, hvis man i forbindelse med cellearbejde har optrådt pligtopfyldende, leveret resultater til tiden (overholdt akkorden) m.v."*[499]

Arbejdstræning vil ifølge DfK ikke være relevant, såfremt indsatte skal løslades til førtidspension eller folkepension, da det er en forudsætning for løsladelse, at den indsatte har et *"reelt og realistisk ønske om at ville udvikle sig og bruge de tillærte færdigheder til at komme i beskæftigelse eller deltage i uddannelse efter endt afsoning"*.[500] Dette er illustreret med følgende sagseksempel, hvor fængslet havde indstillet til løsladelse iht. nr. 1 på baggrund af arbejdstræning:

»Den indsatte havde i ca. 4 måneder arbejdet i fængslets have som gartner, og han havde fået gode udtalelser fra sin værkmester, som blandt andet havde oplyst, at den indsatte havde gennemgået en positiv udvikling og gjort en særlig arbejdstræningsindsats. Om den indsattes personlige forhold var det oplyst, at den indsatte var førtidspensionist på grund af sin fysiske helbredstilstand. Han havde gigt og betændelse i nakken samt nedsat funktion i venstre side af kroppen. Han havde før indsættelsen haft et fritidsarbejde, og den indsatte havde tilkendegivet, at han ville genoptage sit fritidsarbejde i samme omfang efter løsladelsen.

Direktoratet mente ikke, at den indsatte kunne prøveløslades efter § 40 a, stk. 1, nr. 1, alene på grund af arbejdstræning i fængslet. Begrundelsen herfor var, at den indsatte var førtidspensionist på grund af sin fysiske helbredstilstand, som var så dårlig, at han aldrig ville være i stand til at varetage et arbejde udover det fritidsarbejde, som han havde inden indsættelsen og arbejdstræningen pegede derfor ikke fremad mod en bedre løsladelsessituation.«[501]

Det er et krav, at fængslet ved tilrettelæggelsen af indsattes beskæftigelse skal overveje, om arbejdstræning kan være relevant for indsatte, og om denne ønsker dette.[502] Baseret på det faktum, at der i september 2014 endnu ikke var eksempler på løsladelser, og at de ovenfor refererede sager viser, at fængslerne i disse sager ikke har forstået reglen korrekt, synes reglen enten ikke at have en målgruppe, eller også mangler indførelsen af reglen om ar-

[499] Praksisnotat af 14. september 2011 fra DfKs klientkontor: *Praksisnotat nr. 1 om arbejdstræning*. J.nr. 11-40-0082. S. 2.
[500] Praksisnotat af 14. september 2011 fra DfKs klientkontor: *Praksisnotat nr. 1 om arbejdstræning*. J.nr. 11-40-0082. S. 1.
[501] Redegørelsen 2014, s. 10.
[502] Praksisnotat af 14. september 2011 fra DfKs klientkontor: *Praksisnotat nr. 1 om arbejdstræning*. J.nr. 11-40-0082. S. 2.

bejdstræning som særlig indsats at blive fulgt op af tilstrækkelig vejledning af sagsbehandlerne.

2.4. Arbejde

Tidligere kunne arbejde inden for eller uden for institutionen efter praksis ikke kvalificere til en særlig indsats. Derimod er det i redegørelsen fra 2005 nævnt, at der i et enkelt tilfælde er bevilget løsladelse efter nr. 1, hvor en indsat havde fremskaffet arbejde uden for fængslet, og hvor der ved løsladelsen blev pålagt vilkår om fortsat arbejde efter løsladelsen.[503]

I 2013 blev en særlig indsats i form af arbejde indført i § 40 a. I bemærkningerne til lovforslaget er anført følgende:

»Den foreslåede udvidelse indebærer i overensstemmelse med aftalen[504], at almindeligt arbejde – på lige fod med deltagelse i behandlingsforløb, uddannelsesforløb og arbejdstræning – efter en konkret vurdering skal kunne kvalificere indsatte til tidlig prøveløsladelse. Det bemærkes i den forbindelse, at indsatte efter straffuldbyrdelseslovens § 38, stk. 1, har både ret og pligt til at være beskæftiget ved deltagelse i arbejde, uddannelse eller anden godkendt aktivitet under afsoningen, idet pligten til beskæftigelse dog ikke gælder for indsatte i arresthusene. Der er således grund til at understrege, at den blotte opfyldelse af beskæftigelsespligten ikke i sig selv vil kunne danne grundlag for tidlig prøveløsladelse. Forslaget sigter derimod på tilfælde, hvor den indsatte ved varetagelsen af et arbejde under afsoningen har ydet en særlig indsats for at undgå tilbagefald til ny kriminalitet, navnlig ved at ruste sig til at passe et arbejde efter endt afsoning. Denne mulighed vil f.eks. kunne være relevant for indsatte, som har været på fri fod forud for afsoningen, og som før indsættelsen har været uden arbejde i længere tid, eller for dømte, der har været uden for arbejdsmarkedet i en længere periode som følge af længerevarende varetægtsfængsling.

Ved almindeligt arbejde forstås eksempelvis arbejde inden for institutionens arbejds- eller økonomidrift, som ikke har karakter af arbejdstræning, herunder bl.a. bygningsvedligeholdelse, gangmandstjeneste og produktionsvirksomhed. Forslaget vil således kunne motivere dømte, som ikke har de fornødne kvalifikationer til varetagelsen af et job, til under afsoningen at yde en særlig indsats for at ruste sig til at passe et arbejde og dermed styrke deres muligheder for at leve en kriminalitetsfri tilværelse.

Det bemærkes, at det fortsat vil bero på en konkret vurdering i det enkelte tilfælde, om den indsatte ved varetagelsen af arbejdet kan siges at have ydet en sådan særlig indsats, at det kan danne grundlag for tidlig prøveløsladelse.«[505]

Der synes ikke at være meget vejledning i ovenstående, og det er en anelse svært at gennemskue, hvor meget en særlig indsats i form af arbejde adskil-

[503] Redegørelsen 2005, s. 6.
[504] Den politiske flerårsaftale for Kriminalforsorgen 2013-2016 indgået mellem Regeringen, Enhedslisten, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti.
[505] LSF 133/2013, bemærkningerne, pkt. 3.2.2.

ler sig fra en særlig indsats i form af arbejdstræning. Igen lægges der op til meget konkrete vurderinger. I Redegørelsen 2014 er nævnt tre tilladelsessager iht. nr. 1 som belysning af praksis og her gengives de to:

»Den 37-årige førstegangsafsoner mødte den 16. maj 2013 i et åbent fængsel for at afsone 2 domme på fængsel i henholdsvis 3 måneder og 60 dage for tyveri.

1/2 og 2/3 af straffen var udstået henholdsvis den 31. juli 2013 og den 25. august 2013. Den indsatte havde arbejdet indenfor gartnerfaget, men havde været arbejdsløs i et par år før afsoningen. Han var dagpengeberettiget, men modtog sygedagpenge. Dette skyldtes en depression over et dødsfald i den nærmeste familie og den forestående afsoning.

Den 4. juni 2013 påbegyndte den indsatte arbejde med at forskønne fængslets park. Han mødte altid frisk og i god tid, holdt sig beskæftiget og passede indgåede aftaler. Han udførte arbejdet til stor tilfredshed. Det var takket være dette arbejde, at den indsatte klarede at komme gennem afsoningen. Når den indsattes psykiske tilstand var blevet helt stabiliseret, skulle han søge et arbejde på almindelige vilkår.

Fængslet traf på denne baggrund afgørelse om tidlig prøveløsladelse efter straffelovens § 40 a, stk. 1, nr. 1 på vilkår af 2 års prøvetid og 6 måneders tilsyn. Han blev løsladt på halvtidsdatoen.«[506]

Her er der tale om en meget kort eftergivelse i forhold til ordinær prøveløsladelse. Sagen illustrerer en afgørende forskel i forhold til arbejdstræning, idet indsatte tilsyneladende ikke havde behov for at indlære basale funktioner i forhold til at indgå på en arbejdsplads, men på grund af sygdom havde været ude af arbejdsmarkedet i 2 år. Grunden til, at indsatsen adskiller sig fra blot at opfylde beskæftigelsespligten synes at være, at det er Kriminalforsorgens opfattelse, at arbejdet har en nærmest terapeutisk effekt på indsatte, og/eller at han udførte arbejdet til stor tilfredshed. Et andet eksempel:

»Den 36-årige indsatte afsonede fængsel i 1 år og 7 måneder for grov narkotikakriminalitet og overtrædelse af våbenloven. Han var ikke tidligere straffet og afsonede i et åbent fængsel. 1/2 og 2/3 af straffen var afsonet henholdsvis den 26. november 2013 og den 3. marts 2014.

Den indsatte var uddannet industrislagter. Han var efterfølgende gået i gang med en uddannelse som mejerist, som han imidlertid måtte stoppe med på grund af en kronisk tarmsygdom. Han havde været arbejdsløs siden 2009. Under afsoningen arbejdede han som gangmand, hvor han kunne tilrettelægge rengøringsopgaverne på en sådan måde, at han dels kunne klare de fysiske udfordringer og dels havde mulighed for pauser af hensyn til sin sygdom. Der var i samarbejde med kommunen udarbejdet en beskæftigelsesplan for den indsatte, som skulle i arbejdsprøvning ved løsladelsen. Planen var, at den indsatte stille og roligt skulle tilbage på arbejdsmarkedet.

Anklagemyndigheden var blevet hørt og var positiv med hensyn til tidlig prøveløsladelse.

[506] Redegørelsen 2014, s. 12f.

Direktoratet traf afgørelse om tilladelse til prøveløsladelse på ½ tid, jf. straffelovens § 40 a, stk. 1 nr. 1, på vilkår af 2 års prøvetid, 1 års tilsyn, betinget arbejdsvilkår og betinget narkovilkår (han havde tidligere haft et periodevis misbrug af amfetamin).

Direktoratet lagde ved afgørelsen vægt på, at han havde været arbejdsløs siden 2009, men under afsoningen havde klaret arbejdet som gangmand. Dette arbejde betød, at der var blevet lagt en beskæftigelsesplan efter løsladelsen, hvor han på sigt skulle tilbage på arbejdsmarkedet igen.«[507]

Den indsatte kan her kun have udført arbejdet til stor tilfredshed, hvis man medregner hans helbredsmæssige situation, så igen understreges den nøje vurdering af indsattes personlige forhold. En særlig indsats for den ene er ikke nødvendigvis en særlig indsats for den anden.

I den næste sag sker løsladelsen af indsatte iht. § 40 a, stk. 1, nr. 2, idet indsatte ikke kunne løslades på baggrund af arbejde:

»Det åbne fængsel indstillede til direktoratet, at den indsatte kunne løslades på prøve i medfør af straffelovens § 40 a, stk. 1, nr. 1, fordi han under sin afsoning havde gjort en usædvanlig god indsats i form af arbejde i fængslet. Den indsatte havde været beskæftiget i fængslets landbrug, og da han var uddannet landmand, bidrog han i høj grad både praktisk og teoretisk.

Direktoratet undersøgte, i hvilket omfang han havde været beskæftiget forud for afsoningen. Det blev oplyst, at den indsatte, siden han var 21 år, havde været selvstændig indenfor landbrug og også var det ved indsættelsen. Ved løsladelsen skulle han på ny arbejde i sin egen virksomhed

Direktoratet vurderede på denne baggrund, at han ikke kunne løslades på grund af arbejde under afsoningen. Det skyldtes, at han i en næsten 30-årig periode havde været selvstændigt erhvervsdrivende indenfor landbrug, og han havde derfor ikke brug for at arbejde i fængslet for at ruste sig til et arbejde efter løsladelsen.

Den indsatte fik dog tilladelse til prøveløsladelse efter straffelovens § 40 a, stk. 1, nr. 2, fordi han havde gode personlige forhold.[508]

Arbejdstræning kræver, at indsatte mangler basale færdigheder til at begå sig på en arbejdsplads, dvs. at hans adfærd typisk er problemet. Arbejde som særlig indsats kræver tilsyneladende, at indsatte af andre grunde har *"behov for at ruste sig"* til et arbejde efter løsladelsen. Dette kan fx være på grund af, at sygdom eller en ulykke[509] har holdt indsatte ude af arbejdsmarkedet i en længere periode forud for afsoningen.

[507] Redegørelsen 2014, s. 13.
[508] Redegørelsen 2014, s. 13.
[509] Tilladelsessag fra Redegørelsen 2014, s. 13. Den er ikke refereret her.

2.5. Varigheden af og tidspunktet for den særlige indsats

I praksis opereres med et krav til den nedre grænse for varigheden af den særlige indsats, der følger kravet til mindstetiden for afsoningen iht. § 40 a. Dvs. at det før 2011 var et krav i praksis, at den særlige indsats varede 4 måneder,[510] mens det efter lovændringen i 2011 er et krav, at indsatsen har varet minimum 2 måneder.[511] Samme steder fremgår, at det ikke er en enkelt indsats, der nødvendigvis skal opfylde kravet, men det kan udgøres af flere indsatser tilsammen. Kravet til varigheden følger således ikke af lovteksten, men af praksis, og udvidelsen af bestemmelsen i 2011 kan derved være større end tydeliggjort, fordi indsatte med længere domme i enkelte tilfælde muligvis kan komme ud mod kortere indsatser. Det fremgår af Redegørelsen 2014, at der kan skrues på kravet til indsatsen alt efter, hvor stærkt hensynet til retsfølelsen er:

»Den indsatte skal som udgangspunkt have ydet en særlig indsats i mindst 2 måneder.

Om praksis kan det oplyses, at længden af den særlige indsats, som den indsatte skal yde for at kunne blive tidligt prøveløsladt, bl.a. afhænger af, hvilken kriminalitet den indsatte er dømt for og straffens længde. Jo længere straffen er og jo grovere kriminalitet, den indsatte er dømt for, desto større krav stilles der til den indsats, som den indsatte skal yde for at blive tidligt prøveløsladt. Den særlige indsats skal som udgangspunkt vare i mindst 2 måneder, før en indsat kan blive tidligt prøveløsladt. I sager om grov kriminalitet vil det dog typisk være nødvendigt, at den særlige indsats varer i længere tid for at opveje hensynet til retshåndhævelsen. Efter praksis vil en særlig indsats i 2 måneder typisk kun være tilstrækkeligt for dømte med under 8 måneder i straf, mens dømte med straf på 8 måneder og derover som regel skal yde en indsats i længere tid. Længden heraf afhænger som nævnt af bl.a. kriminalitetens art og straffens længde.«[512]

Dvs. at der sker en proportionalitetsafvejning, som ligner den strafferetlige proportionalitetsafvejning med fokus på forbrydelsen. Den særlige indsats har således ifølge praksis ikke alene til formål at nedsætte recidivrisikoen, da dette jo for så vidt lige såvel for den med 4 år som for den med 3 år i dom kan være sket efter 6 måneders indsats som efter 5 måneders indsats. Den særlige indsats har også til formål at sone forbrydelsen og imødegå retsfølelsen. Udviklingen har tegnet sig i tidligere praksis, men det er først nu, at DfK selv fastslår, at det er en fast linje. Det fremadskuende behandlingshensyn kombineres altså her med det bagudskuende hensyn til retsfølelsen. Ikke blot vurderingen af nødvendigheden af vilkår, men også vurderingen af behandlingsindsatsen tilføres derved med § 40 a et pønalt element. Et eksempel fra praksis, hvor dette bliver særligt tydeligt, er følgende:

[510] Redegørelsen 2010, s. 8.
[511] Redegørelsen 2014, s. 13.
[512] Redegørelsen 2014, s. 7f.

»Det vil endvidere kunne forekomme, at den indsatte skal yde mere end én indsats for at kunne blive løsladt på prøve i medfør af straffelovens § 40 a, stk. 1, nr. 1. Som eksempel kan nævnes en sag, hvor den indsatte udstod i alt 3 straffe på tilsammen 7 år, 7 måneder og 30 dage for navnlig overtrædelse af straffelovens § 191. Den indsatte havde under afsoningen deltaget i Cognitive Skills, der varede i 2 måneder. Herudover havde han i 2 måneder været i gang med en uddannelse på Teknisk Skole.

Anklagemyndigheden udtalte sig imod tidlig prøveløsladelse under henvisning til kriminalitetens alvorlige karakter.

Direktoratet for Kriminalforsorgen meddelte afslag på tidlig prøveløsladelse på afgørelsestidspunktet, men tillod prøveløsladelse ca. 2 måneder senere. Direktoratet lagde ved afgørelsen vægt på kriminalitetens alvorlige karakter, straffens længde, den lange resterende straffetid (der resterede ca. 12 måneder til 2/3 tid på afgørelsestidspunktet) samt at anklagemyndigheden havde udtalt sig imod tidlig prøveløsladelse. Direktoratet fandt således, at den indsatte udover gennemførelsen af Det Kognitive Færdighedsprogram, skulle have været i gang med en uddannelse i længere tid, før løsladelse kunne komme på tale.«[513]

I første omgang står indsatsen ikke mål med den begåede lovovertrædelse. Der bliver her lagt vægt på kriminalitetens alvorlige karakter, straffens længde, den lange resterende straffetid, *og* at anklagemyndigheden havde udtalt sig imod. I realiteten er det kriminalitetens alvorlige karakter, der har været afgørende, for den lange straf og dermed den lange resterende straffetid ved udståelse af halvdelen er en direkte konsekvens af dommernes vurdering af kriminaliteten som værende alvorlig. Dette vil anklagemyndighedens vurdering også ofte være.[514] Det kan derfor opfattes således, at begrundelsen fra Kriminalforsorgens side pustes kunstigt op.

Som tidligere nævnt kan Det Kognitive Færdighedsprogram i kombination med et vilkår om samfundstjeneste danne grundlag for en løsladelse iht. straffelovens § 40 a, stk. 1, nr. 1. Det vil sige at det tidligere krav om, at den særlige indsats under afsoningen skulle vare minimum 4 måneder, generelt blev fraveget i disse sager, da disse kurser har en varighed på ca. 10-12 uger.

DfK har på forespørgsel fra en ansat i fodlænken udtalt sig om muligheden for at vurdere en særlig indsats for indsatte med korte domme:

»Anvendelsen i praksis af lempelsen af de tidsmæssige betingelser forudsætter, at der i løbet af en periode på ned til 2 måneder dels kan foretages en vurdering af, om den indsatte har ydet en sådan indsats eller har sådanne personlige forhold, at betingelserne for tidlig prøveløsladelse i straffelovens § 40 a, stk. 1, nr. 1 eller 2, er opfyldt, dels kan træffes afgørelse om prøveløsladelse så betids, at afgørelsen i givet fald kan effektueres ved periodens udløb.

[513] Redegørelsen 2010, s. 7f, og Redegørelsen 2014, s. 13.
[514] Se mere herom nedenfor kap. 6, afsnit 3.

Det er direktoratets opfattelse, at disse tidsmæssige rammer som udgangspunkt vil kunne håndteres i praksis. Dette er navnlig begrundet i, at kompetencen til at træffe afgørelse om tidlig prøveløsladelse vedrørende dømte med under 8 måneder i fængselsstraf ligger i institutionen, ligesom der i disse sager ikke skal foretages høring af anklagemyndigheden, såfremt den dømte har været på fri fod mellem dom og strafudståelse. Der vil dog undtagelsesvist kunne være sager, hvor dette ikke kan nås. I disse sager vil den dømte i stedet for kunne løslades på forskudt ½ tid.«[515]

Flere af de interviewede sagsbehandlere giver udtryk for, at det efter deres opfattelse kan være vanskeligt for indsatte med korte domme at nå at gøre en særlig indsats, hvorfor det sjældent sker i praksis. På spørgsmålet om, hvorvidt de i fængslet selv har afgjort nogle sager, hvor de har haft kompetencen, fordi indsatte har haft en dom på under 8 måneder, svarer en socialrådgiver fra Kragskovhede:

»Jeg tror, at der har været en enkelt, men det er noget i den stil, to måske. (…) Hvis de kommer med 6 måneder, så snakker vi 3 måneder, og hvis de så har siddet lidt i varetægt, og vi skal lige have dem til at gøre en særlig indsats… Vi kan ikke nå det. De når det ikke rigtigt, altså.«[516]

Det fremgår af forarbejderne og bemærkningerne til lovforslaget,[517] at den særlige indsats skal lægges under og efter afsoningen. Heri medregnes en eventuel varetægtsperiode. DfK fortolker dog bestemmelsen sådan, at en indsats, fx misbrugsbehandling, der er indledt forinden afsoning (og ikke i varetægt), men som fortsætter under afsoning, fordi den indsatte skønnes at have behov for det, kan tælle med efter en konkret vurdering.[518] Det fremgår ikke nærmere af skrivelsen, hvad der indgår i denne vurdering.

3. Den dømtes forhold

Dette afsnit handler om bestemmelsens nr. 2, hvorefter indsatte kan blive løsladt, såfremt hendes eller hans forhold taler derfor. Det er angivet i redegørelserne fra 2010 og 2014, at de indsatte, som er blevet løsladt på prøve iht. § 40 a, stk. 1, nr. 2, typisk har opfyldt følgende betingelser:

[515] Mailkorrespondance af 3. august 2011 mellem Klientkontoret i DfK og sagsbehandler i KiF.
[516] S1, s. 9. Interviewet er fra slutningen af 2012, hvor fængslet havde haft kompetencen i ca. 1½ år. Også til eksempel S2, s. 5f.
[517] Lovforslag nr. 122/2003, bemærkningerne pkt. 1.
[518] Mail af 3. august 2011 fra direktoratets klientkontor. Er rundsendt i klientkontoret og mellem praktikere i fængsler og fodlænke. Den må derfor forventes fulgt af det personale, der kender indholdet.

– Førstegangsstraffet eller førstegangsafsoner
– Gode boligforhold
– Arbejde eller uddannelse ved løsladelsen
– Gode familiemæssige og sociale forhold
– Ingen misbrugsproblemer
– En i det væsentlige problemfri afsoning
– Ringe recidivrisiko[519]

Derudover fremgår det af et par eksempler, at indsattes alder også tillægges vægt, se nærmere herom nedenfor, afsnit 3.5. Det er kendetegnende for nr. 2, at flere af interviewpersonerne beskriver det som en mulighed for dem, der blot har begået en fejl, og som har lært af det.[520] Gode boligforhold omtales ikke nærmere. Kriteriet er ikke uddybet i redegørelserne, hvor det i sagsreferaterne blot konstateres, at indsatte har bolig.[521] Kravene til indsattes afsoningsforløb er omtalt under afsnit 4.2. Der stilles strengere krav ved løsladelse iht. nr. 2 end efter nr. 1.

3.1. Kriminelt mønster

Det er ifølge praksis og forarbejder en forudsætning for prøveløsladelse iht. nr. 2, at den indsattes forbrydelse ikke er udtryk for et *"kriminelt mønster"*.[522] Kriteriet er opstillet ved siden af karakteristikken af målgruppen som typisk havende gode og stabile personlige forhold og et godt socialt netværk. Der kan godt være tale om mange forhold i samme sag, så længe indsatte er førstegangsstraffet eller førstegangsafsoner, og derved tillægges det tilsyneladende vægt, om det tidligere har været forsøgt at påvirke indsatte gennem straf. Til illustration nævner DfK følgende sag:

»(E)n 1. gangs straffet indsat blev meddelt tilladelse til prøveløsladelse i medfør af § 40 a, stk. 1, nr. 2, uanset han udstod straf af fængsel i 2 år for 68 forhold af tyveri og hæleri, begået over en periode på knapt 3 år.«[523]

Såfremt den indsatte havde været opdaget og dømt efter 1½ år for halvdelen af forholdene og så igen efter 1½ år på fri fod for 34 nye forhold, havde situationen sandsynligvis set anderledes ud. På linje hermed blev prøveløsla-

[519] Redegørelsen 2010, s. 9 og Redegørelsen 2014, s. 14.
[520] Til eksempel B1, s. 7.
[521] Løsladtes boligmæssige forhold har for nylig været genstand for debat i medierne. Diskussionen udelades her.
[522] LSF 122/2003, bem. pkt. 3.3., og Redegørelsen 2014, s. 14.
[523] Redegørelsen 2010, s. 9, og Redegørelsen 2014, s. 14.

delse tilladt i en sag, hvor direktoratet lagde vægt på, at det var tilfældigt, at der blev tale om 2 domme og ikke kun én dom.[524]

Som eksempel på en sag, hvor relativt gamle domme blev tillagt vægt, nævner DfK følgende sag:

»Den indsatte udstod 2 års fængsel for grov narkotikakriminalitet. Han var to gange tidligere dømt for ligeartet kriminalitet. Således var han i 1990 idømt fængsel i 3 år og 6 måneder og i 1995 fængsel i 4 år. Fængslet indstillede, at den indsatte blev meddelt afslag på prøveløsladelse, hvorfor der ikke var foretaget politihøring.

Selvom forstraffene lå henholdsvis 17 år og 12 år tilbage i tiden, fandt Direktoratet for Kriminalforsorgen, at der forelå et kriminelt mønster henset til kriminalitetens alvorlige art, straffenes længde og det samlede antal af straffe.«[525]

Der er således tale om, at det skal være et mønster af kriminalitet af en vis grovhed. Berigelseskriminalitet vurderes ikke at være så afgørende som personfarlig kriminalitet, men kan føre til afslag:

»Den indsatte udstod 4 års fængsel og 3 års fængsel for berigelseskriminalitet. Han var 3 gange tidligere dømt for ligeartet kriminalitet. Således var han i 1996 idømt fængsel i 1 år og 6 måneder, i 1997 ligeledes fængsel i 1 år og 6 måneder og i 1998 fængsel i 2 år og 6 måneder.

Fængslet indstillede, at den indsatte blev meddelt afslag på prøveløsladelse, hvorfor der ikke var foretaget politihøring.

Selvom den pågældende ikke udstod straf for personfarlig kriminalitet, fandt Direktoratet for Kriminalforsorgen, at antallet af straffe sammenholdt med længden af straffene medførte, at der var tale om et kriminelt mønster.«[526]

I en anden sag førte en 8 måneders-voldsdom til afslag, da indsatte 2 gange tidligere var dømt for vold, uagtet at de tidligere domme var betingede, således at indsatte aktuelt var førstegangsafsoner.

»Den indsatte udstod 8 måneders fængsel for vold. Han var 2 gange tidligere straffet for vold. Således var han i 1998 idømt en betinget dom med udsat straffastsættelse og i 2002 idømt en betinget dom på 40 dages fængsel.

Anklagemyndigheden havde udtalt sig imod tidlig prøveløsladelse under henvisning til arten af nuværende og tidligere kriminalitet.

Selvom den pågældende således var førstegangsafsoner, fandt Direktoratet for Kriminalforsorgen, at der forelå et kriminelt mønster henset til det samlede antal af straffe og kriminalitetens art.«[527]

[524] Redegørelsen 2010, s. 10, og Redegørelsen 2014, s. 15.
[525] Redegørelsen 2010, s. 11, og Redegørelsen 2014, s. 16.
[526] Redegørelsen 2010, s. 11, og Redegørelsen 2014, s. 16.
[527] Redegørelsen 2010, s. 11, og Redegørelsen 2014, s. 16.

Det vil ifølge praksis som hovedregel blive betragtet som kriminelt mønster, hvis den indsatte tidligere er straffet for ligeartet kriminalitet af ikke uvæsentlig betydning. Der er ikke fastsat en frist for, hvor længe en forstraf vil blive tillagt negativ vægt, *"og dermed være medvirkende til, at der foreligger et kriminelt mønster"*, men dette beror på en konkret vurdering.[528] I denne vurdering indgår navnlig kriminalitetens art, antallet og karakteren af forstraffe og anklagemyndighedens udtalelse i sagen. I de i Redegørelsen 2014 refererede sager, er alene gengivet, hvorvidt anklagemyndigheden udtalte sig *imod tidlig prøveløsladelse*, hvilket de ikke gjorde i de nævnte tilladelsessager, og i den ene afslagssag, hvor anklagemyndigheden ifølge referatet er hørt (sagen nævnt ovenfor om 8 måneders fængsel for vold), udtalte anklagemyndigheden sig imod tidlig prøveløsladelse under henvisning til arten af nuværende og tidligere kriminalitet. Det fremgår ikke, om vurderingen hvilede på hensynet til recidivrisiko, retsfølelse, eller hvorvidt det siger noget om karakteren af dømtes forhold mere generelt.

En sag, der tilsyneladende lå på vippen, angik en ung indsat, hvor Kriminalforsorgen lagde vægt på alderen, og at der ikke forelå et *egentligt* kriminelt mønster:

»Den 20-årige indsatte udstod fængsel i 1 år for forsøg på røveri, begået i august 2005 samt fængsel i 30 dage for dokumentfalsk, begået i september 06. Sidstnævnte kriminalitet blev begået ca. 7 måneder efter, at der var afsagt dom i 1. instans for røveriforsøget. Den pågældende var i øvrigt ikke straffet.

Direktoratet for Kriminalforsorgen fandt ikke, at der forelå et egentligt kriminelt mønster og lagde ved afgørelsen om tilladelse tillige vægt på, at den pågældende var ung og burde have en chance til. Statsadvokaten havde ikke udtalt sig imod tidlig prøveløsladelse.«[529]

Formuleringen synes at afspejle, at såfremt det vurderes, at der er tale om et kriminelt mønster, er prøveløsladelse iht. nr. 2 allerede af den grund udelukket. Dvs. at spørgsmålet om et kriminelt mønster ikke blot indgår som et moment blandt flere i den endelige afvejning af dømtes forhold over for retsfølelseshensyn osv., men at det som nævnt er en forudsætning for prøveløsladelse, at der ikke er tale om et kriminelt mønster. Det ville nok være simplere at lade vurderingen af tidligere straffe indgå i den endelige afvejning af dømtes forhold på linje med social stand, familiemæssige forhold etc., fremfor at være så stærkt bundet af fortolkningen af selve begrebet

[528] Redegørelsen 2010, s. 9, og Redegørelsen 2014, s. 15. Dette er på linje med reglen i strl § 81, nr. 1, hvorefter det indgår som skærpende moment ved udmåling af straffen ved domstolen, såfremt gerningsmanden tidligere er straffet af betydning for sagen.
[529] Redegørelsen 2010, s. 10, og Redegørelsen 2014, s. 15.

"kriminelt mønster". Det ville vel ikke stride mod lovgivers intention, men omvendt netop ikke udgøre en begrænsning af det skøn over dømtes forhold, som ikke er angivet i lovteksten.

3.2. Arbejde eller uddannelse ved løsladelsen

Det afhænger af en konkret vurdering, om der skal stilles krav om, at den indsatte har arbejde eller uddannelse ved løsladelsen, hvor løsladelse sker iht. nr. 2:

»Det vil bero på en konkret vurdering af hver enkelt sag, om dette moment skal være opfyldt. Ved vurderingen heraf indgår, om arbejde eller uddannelse kan siges at have en recidivhæmmende effekt. Skønnes arbejde eller uddannelse at have en recidivhæmmende effekt, vil der typisk blive stillet krav herom som forudsætning for løsladelse. Dette gælder dog ikke, hvis den indsatte er helbredsbetinget uarbejdsdygtig eller modtager pension/efterløn.«[530]

Direktoratet nævner herefter to sager til illustration:

»Den indsatte udstod fængsel i 2 år for at have smittet en anden person med HIV. Den indsatte var 1. gangs straffet, havde en videregående uddannelse, arbejdede op til indsættelsen som gymnasielærer, var uden misbrugsproblemer, ligesom han havde haft et i det væsentlige problemfrit afsoningsforløb. Den indsatte havde bolig, samlever samt mange gode venner og bekendte. Han havde ikke et konkret arbejdstilbud ved løsladelsen, men var henvist til at leve af kontanthjælp.

Direktoratet for Kriminalforsorgen meddelte den indsatte tilladelse til løsladelse efter § 40 a, stk. 1, nr. 2 uden krav om arbejde ved løsladelsen, idet direktoratet vurderede, at recidivrisikoen var ringe.

Som eksempel på en sag, hvor Direktoratet for Kriminalforsorgen stillede krav om arbejde som forudsætning for prøveløsladelse efter straffelovens § 40 a, stk. 1, nr. 2, kan nævnes en sag, hvor den indsatte udstod fængsel i 10 måneder for navnlig grov narkotikakriminalitet. Som årsag til kriminaliteten oplyste den indsatte, at han var økonomisk presset. Direktoratet for Kriminalforsorgen fandt, at arbejde havde en recidivhæmmende effekt, hvorfor der blev stillet krav herom som forudsætning for løsladelse.«

Ved vurderingen af, hvorvidt indsatte kan siges at have gode personlige forhold, indgår således, om indsatte har arbejde eller er/skal i gang med uddannelse ved løsladelse. Man kan enten anskue det på den måde, at integration i uddannelse eller på arbejdsmarkedet er tegn på integration i samfundet og konkludere stabilitet og gode forhold ad den vej, eller man kan konkret kæde det sammen med recidivrisikoen i den enkelte sag. Det er det sidste, direktoratet synes at gøre her. Sammenholder man de to eksempler, laver direktoratet samme øvelse, som ved den traditionelle vilkårsfastsættelse: først

[530] Redegørelsen 2010, s. 12, og Redegørelsen 2014, s. 17.

overvejes, om der foreligger en recidivrisiko, der ikke kan betegnes som ringe, dernæst overvejes anvendelige vilkår. Af det andet eksempel kan læses, at arbejde vurderes til at have en recidivhæmmende effekt, såfremt den indsattes tidligere kriminalitet har haft et økonomisk motiv. Omvendt i det første eksempel, hvor kriminaliteten ikke har et berigelsesmoment, og den indsatte i øvrigt har stabile forhold.

Den eneste ombudsmandsudtalelse, der foreligger angående strl § 40 a, vedrører dette punkt. Direktoratet havde meddelt en indsat, at det ifølge praksis var *"en forudsætning for, at man kan siges at have gode personlige forhold, jf. straffelovens § 40 a, stk. 1, nr. 2, at man har et arbejde, eller at man skal til at påbegynde eller er i gang med en uddannelse ved løsladelsen"*.[531] Dette ligger i tråd med den første anskuelsesmåde beskrevet ovenfor. Ombudsmanden var uenig i dette og udtalte, at *"ordlyden af straffelovens § 40 a – og sammenhængen mellem de enkelte stykker i bestemmelsen – klart taler imod at der kan opstilles ufravigelige betingelser for prøveløsladelse ud over dem som er nævnt i loven"*.[532] Direktoratet gav ombudsmanden ret, og forudsætningen er således kædet direkte sammen med recidivrisikoen.

3.3. Gode familiemæssige og sociale forhold

Ofte henvises blot til en god kontakt til nærmeste familie såsom ægtefælle eller børn, og det formuleres i stil med:

»Han havde i øvrigt gode personlige og sociale forhold. Således havde han bolig, var under uddannelse, havde et godt og støttende netværk, var uden misbrugsproblemer, ligesom afsoningen var forløbet problemfrit.«[533]

De gode sociale forhold synes således at dække over de andre punkter i opstillingen ovenfor under indledningen til afsnit 3.

3.4. Ingen misbrugsproblemer

Hvorvidt indsatte har misbrugsproblemer er et vurderingsspørgsmål, der kan hvile på oplysninger om, hvorvidt indsatte var påvirket, da kriminaliteten blev begået, har aflagt urene urinprøver, er fundet i besiddelse af genstande til brug ved indtagelse af narkotika etc. Det er ikke eksplicit beskrevet i redegørelserne. Se mere om sagsbehandlernes beskrivelse af vurderingen, nedenfor, kapitel 7.

[531] FOU 2005.208.
[532] FOU 2005.208.
[533] Redegørelsen 2014, s. 25.

3.5. Indsattes alder

Ung alder nævnes ikke eksplicit som et kriterium, der kan indgå i afgørelserne efter straffelovens § 40 a. Det fremgår dog af to af sagseksemplerne, at ung alder har haft indflydelse på den konkrete afgørelse om løsladelse iht. nr. 2. For det første drejer det sig om en sag nævnt ovenfor under afsnit 3.1. om kriminelt mønster, hvor en 20-årig indsat bl.a. udstod fængsel i 1 år for forsøg på røveri. DfK tillagde det vægt i positiv retning ved afgørelsen om tilladelse til løsladelse, at *"pågældende var ung og burde have en chance til"*.[534] Dertil kommer en anden sag om en 20-årig:

»Den 20-årige indsatte udstod 2 års fængsel for grov narkotikakriminalitet. Han var ikke tidligere straffet, havde bolig og arbejde, et godt netværk i sin familie, kæreste og venner, var uden misbrugsproblemer, ligesom recidivrisikoen skønnedes at være ringe. Den indsatte blev imidlertid to gange med ca. 1 ½ måneds mellemrum fundet i besiddelse af en mobiltelefon, hvorefter han valgte at anskaffe sig en fastnettelefon. Bortset herfra var afsoningen forløbet problemfrit.

Anklagemyndigheden udtalte sig efter omstændighederne ikke imod, at den indsatte, som indstillet af fængslet kunne løslades på prøve i medfør af § 40 a, stk.1, nr. 2 på vilkår af 2 års prøvetid og tilsyn og udførelse af samfundstjeneste frem til 2/3 tid.

Direktoratet for Kriminalforsorgen tiltrådte efter omstændighederne indstillingen og lagde ved afgørelsen vægt på, at han bortset fra besiddelsen af 2 mobiltelefoner opfyldte alle betingelser for prøveløsladelse efter § 40 a, stk. 1, nr. 2, at han var ung og at anklagemyndigheden ikke udtalte sig imod tidlig løsladelse. Løsladelsen skete ca. ½ år efter fundet af den sidste mobiltelefon.«[535]

Det er ikke i forarbejderne, løsladelsesvejledningen eller redegørelserne angivet, hvornår der kan tages hensyn til indsattes alder, dvs. hvor gammel indsatte må være eller, hvilken vægt det tillægges. I de to eksempler er indsatte 20 år på afgørelsestidspunktet. Ved utilrådelighedsvurderingen i prøveløsladelsessagerne efter § 38, stk. 1 og stk. 2, kan ung alder ifølge løsladelsesvejledningen indgå som et moment, og ung alder er i den forbindelse i vejledningens pkt. 10 og pkt. 26 defineret som under 21 år. Endvidere er det for så vidt angår halvtidsløsladelse iht. § 38, stk. 2, i vejledningens pkt. 24 angivet, at løsladelse skal overvejes, hvis den indsatte på gerningstidspunktet var under 24 år, ikke tidligere har udstået fængselsstraf og udstår en straf af fængsel i under 2 år for ikke farlig kriminalitet. Dette har måske været vejledende.

I Renbæk tillægger mindst en af socialrådgiverne ung alder betydning,[536] og det gør hun med inspiration i vejledningen om de andre løsladelsesmuligheder. Hun uddyber sin motivation:

[534] Redegørelsen 2010, s. 10, og Redegørelsen 2014, s. 15.
[535] Redegørelsen 2010, s. 30f, og Redegørelsen 2014, s. 40.
[536] I de andre interviews er spørgsmålet ikke berørt direkte.

»Jeg trækker de ting med, som jeg synes, vægter, fordi min holdning er, at de unge mennesker, de skal videre i noget uddannelse, noget arbejde, de skal ikke sidde her.«[537]

Hensynet til ung alder synes ikke nødvendigvis at tale for en 2'er i Statsfængslet på Kragskovhede, men det opfattes enten neutralt eller direkte negativt, fordi der er en sandsynlighed for, at den unge ikke er færdig, og den unge kan opfattes som utilpasset eller en *"ung fløs"*.[538] Dvs. at unge indsatte er stillet forskelligt, alt efter hvor de afsoner. Det er dog langt fra sådan, at holdningen er præget af afstandtagen og foragt for de unge. En af socialrådgiverne virker en anelse opgivende, når talen falder på de unge:

»S: (…) mange af dem er unge – måske har de en eller to domme fra tidligere, altså, det er sådan lidt…jeg synes…(sukker dybt)…er ikke helt færdig altid. Når man sender dem ud herfra, så tænker jeg nogle gange: vi kan jo ikke nå at gøre noget for dem – det er ikke det de vil endnu, de skal blive voksne, før de forstår, at… Jeg løslod en i sidste uge, han havde halvandet år eller sådan noget, men jeg tror ikke…han kommer da igen, og jeg har sagt det meget til ham og forsøgt at snakke med ham om, hvad han kunne gøre anderledes, men han er jo ikke klar til at lytte. Det er træls. Men jeg synes, at når vi har dem her, så er de egentlig så gode, fordi der er så mange gode faste rammer, men når du så kigger på, hvad der er udenfor, så er der bare ingenting til at… Og vi kan jo ikke tilbyde dem noget efter løsladelsen. Kommunen vil gerne vente med at tage over, til de bliver løsladt. De (*de indsatte*) kan nå at lave mange streger, inden de (*kommunen*) når at få sat en indsats i gang.

F: I samarbejder slet ikke om indsatser inden?

S2: Vi prøver. Men egentlig så har de jo ingen forpligtelser for indsatte, når de er indsat.[539] (…)

F: Lægger I nogensinde vægt på indsattes alder, hvis de er meget unge, altså i forhold til 40 a?

S2: Man kan jo godt tænke, om de er ved at være færdige. (…) Der kan jeg godt tænke, hvis det er sådan en spradebasse: jamen han er lige startet på det her. Men jeg har også tænkt, at ham – en af dem som jeg fik løsladt på halvtid i starten – det var jo sådan en ung fyr, som virkelig bare havde lavet en fejl, så han fik det også, fordi man tænkte på grund af hans unge alder, at der var ingen grund til, at han skulle sidde her nu og præges mere af det system her, så man kan godt spotte dem også. Men jeg tænker ikke sådan, at jeg ser fordele og ulemper i, om de er unge eller gamle. Det er mere adfærden.«[540]

Citatet er også et eksempel på, hvor svært det kan være at beskrive de vurderinger, der ligger til grund for løsladelserne. Spørgsmålet er, hvor stort et problem det er, hvis fagpersonen ikke kan gøre direkte rede for skønnet. Af-

[537] S6, s. 28.
[538] B1, s. 4, og B3, s. 10.
[539] S2, s. 3.
[540] S2, s. 20.

gørende er vel, om det reelt er udtryk for en usikker retstilstand og vilkårlighed eller blot er sprogligt svært at gengive. I citatet fra Renbæk giver sagsbehandleren direkte udtryk for, at hun anvender sin egen holdning i arbejdet. Spørgsmålet er så igen, om hun giver udtryk for en professionel holdning. Her ligger hendes holdning i hvert fald på linje med afgørelser fra direktoratet. Se mere om betydningen af sagsbehandlerens person, kapitel 8, afsnit 2.4.

I en sag gengivet nedenfor, kapitel 6, afsnit 1.3.1. om grov kriminalitet mod sagesløs, nævnes i direktoratets begrundelse for tilladelsen blandt andet gerningspersonens alder på gerningstidspunktet. Gerningsmanden var i dette tilfælde i den høje ende, 62 år, og dette kan tilsyneladende også tillægges vægt. Ligeledes i en af sagerne om våbenkriminalitet.[541] Det følger af løsladelsesvejledningens pkt. 26, at der i forbindelse med løsladelse efter strl § 38, stk. 2, kan lægges vægt på, om indsatte på gerningstidspunktet var over 50 år.

På baggrund af praksis kan der således ikke siges noget entydigt om, hvornår dømtes alder tillægges vægt, og på dette område fremstår praksis uklar. Der er således en risiko for, at hensynet ikke bliver inddraget i alle sager med yngre eller ældre dømte.

4. Kriterier, der indgår i afgørelserne efter både nr. 1 og nr. 2

I dette afsnit beskrives de betingelser, som er fælles for afgørelserne i alle § 40 a-sagerne. Ifølge loven drejer det sig om:

- halvdelen af straffen, dog mindst 2 måneder, er udstået
- den dømtes forhold gør ikke løsladelsen utilrådelig
- der er sikret den dømte passende ophold
- der er sikret den dømte passende arbejde eller andet underhold
- den dømte er egnet til og erklærer sig villig til at overholde de vilkår, der er fastsat ved løsladelsen

Hensynet til retshåndhævelsen diskuteres i kapitel 6.[542]

Endvidere er væsentlige momenter i vurderingen begrundet i forarbejderne eller udviklet i praksis:

- straffens længde

[541] Redegørelsen 2014, s. 28f.

[542] I 2014 blev indføjet et nyt stk. 5 i strl § 38, og den deri indeholdte regel om indsatte med rocker- eller bandetilknytning gælder også for § 40 a-løsladelse, jf. § 40 a, stk. De særlige vilkår for grupperinger behandles som nævnt ikke i afhandlingen.

– indsattes afsoningsforløb og adfærd
– længden af tid til udståelse af to-tredjedel af straffen
– løsladelse bevilget "efter omstændighederne"
– hensyn til indsattes børn
– løsladelse på baggrund af en samlet vurdering af nr. 1 og nr. 2

De her nævnte kriterier fremgår af referaterne af de konkrete sager i DfKs redegørelser.

4.1. Halvdelen af straffen, dog mindst 2 måneder, er udstået

Ved indførelsen af bestemmelsen var mindstetiden 4 måneder. Formålet med at operere med en mindstetid blev angivet i bemærkningerne til lovforslaget:

»Den foreslåede adgang til tidlig prøveløsladelse for personer, der har gjort en særlig indsats under afsoningen, forudsætter, at den indsatte har haft lejlighed til over en vis tid at vise sin vilje og evne til at forbedre sine muligheder for ikke på ny at begå kriminalitet. Tilsvarende vil vurderingen af, om en indsats forhold samlet set er så gode, at det skønnes unødvendigt, at den pågældende afsoner reststraffen i fængslet, forudsætte, at fængselsmyndighederne har haft mulighed for at følge den pågældende i en vis periode. Adgangen til tidlig prøveløsladelse foreslås derfor gjort betinget af, at mindst 4 måneder af straffetiden er udstået. Da den gældende adgang til prøveløsladelse efter 2/3 tid opretholdes uændret, og indsatte med en dom på 6 måneders fængsel derfor vil kunne prøveløslades efter denne regel, vil tidlig prøveløsladelse i praksis kun finde anvendelse ved domme af længere varighed end 6 måneder.«[543]

Ved lovændringen i 2011 blev mindstetiden nedsat til 2 måneder på baggrund af Kapacitetsanalysen, der som tidligere nævnt viste, at der var brug for at få frigjort pladser.[544] Det forudsættes således, at personalet på blot 2 måneder kan få det fornødne kendskab til indsatte til at vurdere, om han eller hun opfylder kriterierne for at blive prøveløsladt efter § 40 a. I bemærkningerne til lovforslaget fra 2011 blev det angivet:

»Det er Justitsministeriets opfattelse, at disse tidsmæssige rammer vil kunne håndteres i praksis. Justitsministeriet lægger herved vægt på, at ordningen med prøveløsladelse efter straffelovens § 40 a har været gældende i ca. 7 år, og at der således hos institutionerne er opnået et godt kendskab til ordningen, herunder hvilke krav der stilles for at komme i betragtning til en tidlig prøveløsladelse. Endvidere agter Justitsministeriet (Direktoratet for Kriminalforsorgen) administrativt at gennemføre forslaget fra analysen om, at fængslerne får kompetence til at træffe afgørelse om prøveløsladelse efter § 40 a for indsatte med domme under 8 måneders fængsel, jf. punkt 3.5 ovenfor, i modsætning til i dag, hvor af-

[543] LSF 122/2003, bem. pkt. 3.4.
[544] Kapacitetsanalysen, s. 33.

gørelsen i alle tilfælde træffes af Direktoratet for Kriminalforsorgen efter indstilling fra fængslerne. Dermed vil sagsbehandlingstiden blive kortere. For personer, der udstår straffen i fodlænke, vil kompetencen blive henlagt til tilsynsmyndigheden, således som det i dag gælder for prøveløsladelse efter straffelovens § 38, stk. 1.«[545]

Man lægger således vægt på, at jus nu er indlært, men faktum må jo dog stadig være nyt fra sag til sag, så forudsætningen må også være en stor tiltro til sagsbehandlernes evne til at læse mennesker. Sagsbehandlingsgangen blev som nævnt i citatet forenklet og sagsbehandlingstiden forkortet. Flere af de interviewede sagsbehandlere giver udtryk for, at det ikke er så ligetil at løse opgaven i praksis.

4.2. Indsattes afsoningsforløb og adfærd

Vurderingen af indsattes afsoningsforløb er i sagens natur et kriterium, som er nyt på prøveløsladelsestidspunktet i forhold til ved idømmelsen af straffen ved domstolene. De mulige virkninger af et sådant kriterium i form af umiddelbar adfærdsregulering er omtalt nærmere nedenfor kap. 7, afsnit 2.1. Der er anvendt forskellige formuleringer i lovforslaget. I relation til nr. 1 er anført:

»En mulighed for tidlig prøveløsladelse bør selvsagt ikke omfatte personer, som udviser en negativ eller kriminel adfærd i fængslet, f.eks. begår vold, fremsætter trusler mod fængselspersonale eller medfanger eller sælger narkotika eller andre ulovlige stoffer i fængslet.«[546]

Og i relation til nr. 2:

»Det er en forudsætning, at den pågældendes afsoningsforløb har været i det væsentlige problemfrit, dvs. at den indsatte ikke f.eks. flere gange er udeblevet fra udgang eller har begået kriminalitet under afsoningen eller alvorligt har chikaneret fængselspersonale eller andre indsatte.«[547]

Denne forskel i formuleringen har ikke blot formel betydning, men har haft betydning for dannelsen af praksis, og der er forskel på, hvilke krav der stilles til afsoningsforløbet, alt efter om der er tale om en nr. 1 eller en nr. 2-løsladelse. Fortolkningen er skærpet, hvor løsladelse sker på baggrund af den dømtes gode personlige forhold.

4.2.1. Ved anvendelse af nr. 1 – en særlig indsats

[545] LSF 174/2010, bemærkningerne, pkt. 4.1.
[546] LSF 122/2033, bemærkningerne, pkt. 3.2.
[547] LSF 122/2003, bemærkningerne pkt. 3.3.

Det er angivet i Redegørelsen 2014, at der *"med udtrykket »negativ adfærd« tænkes på tilfælde, hvor den indsatte på trods af deltagelse i et behandlings- eller uddannelsesforløb udviser en adfærd, der er uforenelig med de ordens- og sikkerhedsmæssige forhold i fængslet"*.[548] Som eksempler på fortolkningen nævnes først en sag, hvori indsatte fik sin løsladelse trods to gange at være fundet i besiddelse af mobiltelefon.[549] Dernæst følger en sag, hvor indsatte er ikendt flere disciplinærstraffe for relativt små brud på reglerne i afsoningsinstitutionen:

»Den indsatte, der var førstegangsafsoner, udstod 5 års fængsel for grov narkotikakriminalitet. Han havde gennemført Det Kognitive Færdighedsprogram, ligesom han var påbegyndt frigang til uddannelse. Den indsatte havde i perioden fra februar 2005 til marts 2007 haft i alt 8 disciplinærsager: I februar 2005 blev der fundet ½ gram hash på den celle, hvor han var på besøg. Sagen blev afgjort med en bøde på 300 kr. I marts måned 2005 fik han en disciplinærstraf for at nægte at afgive urinprøve. I marts 2006 blev han ikendt en bøde på 100 kr. for besiddelse af en slankepille, i juni 2006 fik han destrueret en mobiltelefon, i juli 2006 blev han ikendt en bøde på 25 kr. for besiddelse af en vitaminpille, i november 2006 fik han destrueret en tilvirket sodavandsdåse, ligesom han senere i november 2006 fik destrueret en trådløs router og et trådløst netkort og i marts 2007 fik han en advarsel for ikke at have fulgt rejseplanen i forbindelse med frigang.

Anklagemyndigheden havde udtalt sig imod tidlig prøveløsladelse og henviste blandt andet til, at hensynet til retshåndhævelsen talte herimod på grund af kriminalitetens art og straffens længde samt den indsattes disciplinære forseelser under afsoningen.

Direktoratet for Kriminalforsorgen meddelte - på trods af de forholdsmæssig mange disciplinærstraffe - den indsatte tilladelse til prøveløsladelse i medfør af § 40 a, stk. 1, nr. 1, på vilkår af 2 års prøvetid, 1 års tilsyn af Kriminalforsorgen, at han i tilsynstiden fortsatte den påbegyndte uddannelse, og at han frem til to-tredjedelsdatoen udførte ulønnet samfundstjeneste, således at han skulle udføre ¼ time for hver dag, han blev løsladt før to tredjedelstid. Direktoratet for Kriminalforsorgen lagde ved afgørelsen vægt på, at selv om der var tale om mange disciplinærsager, var der ikke tale om alvorlige sager som f. eks. vold, trusler, salg af narkotika eller lignende. Men henset til disciplinærsagerne, at anklagemyndigheden havde udtalt sig imod tidlig prøveløsladelse, samt at der var tale om en forholdsvis lang rykning, idet der på løsladelsestidspunktet resterede ca. 9 måneder til to tredjedelsdatoen, fandt Direktoratet for Kriminalforsorgen, at den indsatte tillige skulle have vilkår om udførelse af samfundstjeneste. Antallet af samfundstjenestetimer blev dog halveret i forhold til det sædvanlige under henvisning til, at den pågældende tillige skulle fortsætte den påbegyndte uddannelse.«[550]

Anklagemyndigheden udtalte sig imod under henvisning til:

– hensynet til retshåndhævelsen på grund af kriminalitetens art og straffens længde

[548] Redegørelsen 2010, s. 27, og Redegørelsen 2014, s. 36.
[549] Redegørelsen 2010, s. 27, og Redegørelsen 2014, s. 36.
[550] Redegørelsen 2014, s. 36f.

– de disciplinære forseelser (negativ adfærd)

DfK's begrundelse for prøveløsladelsen:

– ikke alvorlige sager (ikke tilstrækkelig negativ adfærd – vægt på karakteren af og ikke antallet af normbrud over en forholdsvis lang periode)
– udført en særlig indsats

Indsatte fik vilkår om et års tilsyn og uddannelsesvilkår, dvs. fravigelse af udgangspunktet i § 40 a, stk. 2, i skærpende retning. Vilkår om samfundstjeneste blev fastsat med begrundelse i:

– disciplinærsagerne (som i forvejen var afgjort med disciplinærstraf)
– det faktum, at anklagemyndigheden udtalte sig imod (komme anden myndighed i møde)
– forholdsvis lang rykning – ca. 9 mdr.

Det pønale vilkår, samfundstjeneste, kan anvendes til at svække retsfølelsens betydning og udligne/straffe, at afsoningsforløbet var lidt dårligere end påkrævet. Dette er en mærkbar konsekvens af det nye syn på vilkårsanvendelse, der ikke blot skal nedsætte en eventuel recidivrisiko.

I følgende sag tillagde DfK betydelig vægt, at der ved ny kriminalitet under afsoningen alene blev ikendt en betinget dom:

»Den indsatte var udstationeret til en af Kriminalforsorgens pensioner og var ca. ½ år før direktoratets afgørelse bortgået fra pensionen i ca. 2 ½ time. Den pågældende blev tilbageført til moderanstalten og ikendt 7 dages strafcelle, hvorefter han returnerede til pensionen, der gerne på ny ville modtage den pågældende. Endvidere blev den pågældende idømt 14 dages betinget fængsel for bortgangen.

Direktoratet lagde ved afgørelsen om tilladelse til prøveløsladelse i medfør af § 40 a, stk. 1, nr. 1 vægt på, at den pågældende efter en kortvarig tilbageførsel til moderanstalten returnerede til pensionen, ligesom han alene blev idømt en betinget dom for bortgangen.«[551]

I denne sag lader DfK det tale for en *tilladelse,* at indsatte alene er idømt en betinget dom. Det følger modsat, at såfremt indsatte var idømt en ubetinget straf, var han sandsynligvis blevet nægtet løsladelse iht. § 40 a, hvorved konsekvensen for bortgangen ville være strafcelle, ubetinget frihedsstraf og yderligere afsoning som følge af nægtelse af prøveløsladelse. Denne slutning understøttes af følgende eksempel på en afslagssag:

[551] Redegørelsen 2014, s. 37.

»Den indsatte var under afsoningen gået i behandling for misbrug af euforiserende stoffer. Han blev imidlertid meddelt afslag på prøveløsladelse i medfør af § 40 a, stk. 1, nr. 1, uanset fængslet og anklagemyndigheden var positive, idet den pågældende under afsoningen havde begået ny kriminalitet (trusler mod vidne) med forventet ubetinget fængselsstraf i 4 måneder til følge.«[552]

Det vil sige, at den nye kriminalitet betyder yderligere afsoning oveni den af domstolene idømte straf. Det kan ikke antages, at domstolene tager højde herfor.

4.2.2. Ved anvendelse af nr. 2 – dømtes forhold taler derfor

Som eksempel på fortolkningen af kravene til afsoningsforløbet og indsattes adfærd i forbindelse med § 40 a, stk. 1, nr. 2, nævnes i Redegørelsen 2014:

»Den indsatte fik afslag på prøveløsladelse i medfør af § 40 a, stk. 1, nr. 2, blandt andet fordi han var fundet i besiddelse af en mobiltelefon og i et tilfælde var testet positiv for cannabis. Han blev ikendt bøder for begge forseelser. De disciplinære forseelser blev begået henholdsvis ca. 4 måneder og ca. 2 måneder før Direktoratet for Kriminalforsorgens afgørelse.«[553]

Sammenholdes eksemplet med det ovenfor under afsnit 4.2.1. anførte om løsladelse trods 8 disciplinærstraffe, understreges den forskel, der er i vurderingen af afsoningsforløbet efter hhv. nr. 1 og nr. 2. En sag om en fodlænkeafsoner:

»Den dømte afsonede straffen på 4 måneders fængsel på bopælen med fodlænke. Denne tilladelse blev imidlertid tilbagekaldt, fordi han havde drukket alkohol. Han blev derfor overført til fortsat afsoning i et åbent fængsel.

IO afdelingen meddelte ham afslag på tidlig prøveløsladelse efter straffelovens § 40 a, stk. 1, nr. 2, fordi han ikke havde haft en i det væsentlige problemfri afsoning. Han klagede til direktoratet over afslaget.

Direktoratet fastholdt afdelingens afslag og var således enig med afdelingen i, at tilbagekaldelsen af tilladelsen til afsoning på bopælen med fodlænke med deraf følgende overførsel til åbent fængsel indebar, at han ikke havde haft en i det væsentlige problemfri afsoning.«[554]

Afslaget begrundes med overførslen og ikke med den vilkårsovertrædelse, der ligger til grund for overførslen. Generelt kan man stille det spørgsmål, om ikke det i forbindelse med prøveløsladelsesspørgsmålet burde indgå, hvad den indsatte på baggrund af bedømmelsen i de forudgående sager har

[552] Redegørelsen 2014, s. 38.
[553] Redegørelsen 2014, s. 39.
[554] Redegørelsen 2014, s. 39.

foretaget sig, i stedet for at lade myndighedens reaktion indgå som det selvstændige moment i den endelige afvejning.

4.2.3. Besiddelse af mobiltelefon under afsoningen i strid med reglerne

Det er strafbart at være i besiddelse af mobiltelefon i lukkede fængsler og arresthuse, jf. straffelovens § 124, stk. 4. Ifølge § 2, nr. 11, i genstandsbekendtgørelsen[555] er det heller ikke i åbne fængsler tilladt at være i besiddelse af mobiltelefoner. Overtrædelse af bestemmelsen i genstandsbekendtgørelsen sanktioneres med disciplinærstraf, jf. bekendtgørelsens § 35, stk. 2. I Redegørelsen 2014 er nævnt nogle afgørelser vedrørende besiddelse af mobiltelefon, der ifølge DfK belyser de forskellige krav til afsoningsforløbet, som stilles alt efter, om der er tale om anvendelse af § 40 a, stk. 1, nr. 1 eller nr. 2. I forbindelse med nr. 2 er kravene mere restriktive.

»Det kan oplyses, at besiddelse af mobiltelefon i førstegangstilfælde ifølge praksis som udgangspunkt ikke medfører, at der gives afslag på prøveløsladelse i medfør af straffelovens § 40 a, stk. 1, nr. 2. Derimod vil besiddelse af mobiltelefon i anden gangs tilfælde som udgangspunkt medføre afslag på tidlig prøveløsladelse efter straffelovens § 40 a, stk. 1, nr. 2, da den indsatte på dette tidspunkt må antages at være bekendt med, at det ikke er tilladt at besidde mobiltelefon i fængslet men desuagtet gør det alligevel.«[556]

Direktoratets beskrivelse af praksis viser, at en meget konkret vurdering angående et disciplinært forhold, kan få store konsekvenser for den indsatte i form af nægtelse af prøveløsladelse efter § 40 a. Besiddelsen af mobiltelefon er endvidere forinden prøveløsladelsesafgørelsen sanktioneret disciplinært og/eller strafferetligt. Da mobiltelefoner ikke uden for fængslerne er ulovlige, må indgribende afgørelser af den beskrevne type forudsætte, at personalet vejleder den indsatte om de alvorlige konsekvenser af at være i besiddelse af en mobiltelefon i selv et åbent fængsel. Muligvis er det et sådant hensyn, der ligger bag det, som eksemplet også viser, at direktoratet som udgangspunkt tager hensyn til indsattes mulige ukendskab til forbuddet mod mobiltelefoner i førstegangstilfælde og anser det som en formildende omstændighed modsat det almindelige strafferetlige udgangspunkt, at ukendskab til loven ikke diskulperer.

[555] Bekendtgørelsen nr. 1124 af 25. september 2013 om indsattes adgang til at medtage, besidde og råde over egne genstande m.v. og penge i Kriminalforsorgens institutioner (genstandsbekendtgørelsen). Der kan iht. § 2, stk. 3, tillades installering af egen telefon *på eget opholdsrum*.

[556] Redegørelsen 2010, s. 30, og Redegørelsen 2014, s. 39.

4.3. Straffens længde og længden af tid til udståelse af to-tredjedele af straffen

Sammen med kriminalitetens art anvendes disse to kriterier primært til at understrege retsfølelsens betydning. Kriminalforsorgen foretager en selvstændig vurdering af kriminalitetens art, mens straffens længde er udtryk for dommernes vurdering af det samlede forhold på gerningstidspunktet udmålt på baggrund af straffelovens bestemmelser om straffens fastsættelse. Længden af tid til udståelse af to-tredjedel af straffen ved afsoning af halvdelen af straffen vil være en direkte følge af straffens længde, men vil i sagens natur blive et svækket moment, som tiden går. Det har dog fortsat så nær sammenhæng med kriminalitetens art og straffens længde, at det virker en anelse voldsomt at tillægge de tre kriterier selvstændig vægt.

4.4. Hensynet til indsattes børn

Dette argument fremgår ikke særskilt i redegørelserne, og det tyder heller ikke på, at der i forarbejder, ordlyd eller praksis generelt skulle være grundlag for at lade hensynet til indsattes børn indgå med særlig vægt. Hensyn til hjemmet afhjælpes ved hyppigere udgang efter udgangsbekendtgørelsens § 10, eller i helt særlige tilfælde ved løsladelse efter straffelovens § 38, stk. 2. Det sker dog, at momentet tillægges vægt til fordel for løsladelse efter strl § 40 a, se til eksempel en sag nedenfor, under afsnit 5.[557]

4.5. Ej mødt i overensstemmelse med tilsigelsen

Det er fastsat i iværksættelsesbekendtgørelsen § 9, stk. 1, at den dømte skal møde efter indkaldelse.[558] Ifølge Redegørelsen 2014 er det forudsat, at hvis den pågældende ikke er mødt til afsoning i overensstemmelse med tilsigelsen, vil dette tale imod løsladelse efter § 40 a.[559] I denne vurdering indgår, om den pågældende bevidst har forsøgt at gemme sig for myndighederne. Såfremt dette er tilfældet, vil DfK som altovervejende hovedregel meddele den pågældende afslag på tidlig løsladelse. Som eksempel på en tilladelsessag nævnes:

»Den indsatte var idømt i alt 3 straffe for spirituskørsel og kørsel i frakendelsestiden. Han var tidligere straffet flere gange for blandt andet ligeartet kriminalitet. Han havde de sidste ca. 7 år haft et misbrug af alkohol, og det var på grund af dette misbrug, at han igennem længere tid ikke havde åbnet sin post. Da han efter ca. 1 måned åbnede brevet med tilsigelsen til afsoning, ringede han selv til politiet og oplyste, at han først nu havde taget sig sammen til at åbne brevet. Han blev efterfølgende hentet af politiet og indsat til afso-

[557] Fra Redegørelsen 2014, s. 21.
[558] Bekendtgørelse nr. 755 af 24. juni 2013 om iværksættelse af fængselsstraf, forvaring og forvandlingsstraf for bøde i fængsel eller arresthus (iværksættelsesbekendtgørelsen).
[559] Redegørelsen 2014, s. 35.

ning. Under afsoningen deltog han i alkoholistbehandling i fængslet og blev på den baggrund meddelt tilladelse til prøveløsladelse i medfør af § 40 a, stk. 1, nr. 1, blandt andet på vilkår af fortsat alkoholistbehandling. Direktoratet for Kriminalforsorgen lagde ved afgørelsen navnlig vægt på, at han selv havde meldt sig til politiet, samt at det var på grund af hans alkoholmisbrug, som han under afsoningen var gået i behandling for, at han ikke havde åbnet posten.«[560]

Her er spørgsmålet ikke, hvorvidt indkaldelsen er nået frem til adressaten, men hvorvidt indsatte bevidst har undladt at gøre sig bekendt med den. I den nævnte sag findes således undskyldelige omstændigheder således i form af misbrug, som den indsatte efterfølgende har gjort en indsats overfor. I den næste sag var det derimod et spørgsmål om, hvorvidt indkaldelsen overhovedet var nået frem:

»Den indsatte, der ikke tidligere var straffet, var tilsagt til at skulle udstå fængsel i 9 måneder for grov momskriminalitet. Den pågældende mødte imidlertid ikke til afsoning i overensstemmelse med tilsigelsen, hvorfor han efter ca. 1 uge blev anholdt og indsat i arresthus. Efter endnu en uges tid blev han overført til et åbent fængsel til fortsat afsoning. Den indsatte oplyste, at han aldrig havde fået indkaldelsen til afsoning. Fængslet vurderede, at den pågældende var meget troværdig og fandt det på den baggrund meget tvivlsomt, at han bevidst skulle have gemt sig for myndighederne. På denne baggrund blev han heller ikke ikendt udgangskarantæne, og han afviklede et helt problemfrit udgangsforløb.

Endvidere udtalte anklagemyndigheden sig ikke imod tidlig prøveløsladelse.

Direktoratet for Kriminalforsorgen meddelte den indsatte tilladelse til prøveløsladelse i medfør af § 40 a, stk. 1, nr. 2, og lagde ved afgørelsen vægt på fængslets vurdering af, at han ikke bevidst havde forsøgt at gemme sig for myndighederne, at han ikke var blevet ikendt udgangskarantæne, men afviklede et problemfrit udgangsforløb, ligesom anklagemyndigheden var positiv.«[561]

Her afhænger meget altså af indsattes troværdighed. Udeblivelse fra tilsigelse til afsoning altså kan få meget alvorlige konsekvenser i form af afslag på løsladelse iht. § 40 a og udgangskarantæne i 3 måneder fra påbegyndelsen af afsoningen iht. udgangsbekendtgørelsens § 22, stk. 1, jf. sfbl § 50. I praksis følges fremgangsmåden beskrevet i *Skrivelse om visse spørgsmål ved behandling af sager om udeblivelse efter tilsigelse til afsoning*, hvoraf fremgår:

»Det er praksis som udgangspunkt at anse afgørelser, breve mv. afsendt fra en offentlig myndighed for i overensstemmelse med sædvanlig postgang (A-post) at være kommet frem til adressaten dagen efter afsendelse. Bevisbyrden for at et brev afsendt af en offent-

[560] Redegørelsen 2014, s 35.
[561] Redegørelsen 2014, s. 35f.

lig myndighed anses for at være kommet frem, påhviler den offentlige myndighed. Kriminalforsorgens institutioner vil normalt kunne løfte denne bevisbyrde ved at henvise til en fast, pålidelig procedure for afsendelse af post. Det er videre en forudsætning, at der i det konkrete tilfælde ikke er holdepunkter for at antage, at den faste procedure blev fraveget på tidspunktet for afsendelsen. I den forbindelse skal det undersøges, at det pågældende brev var stilet til korrekt folkeregisteradresse (og ikke efterfølgende er kommet retur).

Brevet må herefter anses for at være kommet frem, medmindre der foreligger oplysninger, der kan sandsynliggøre et andet forløb. I den forbindelse bemærkes, at det er et grundlæggende princip i dansk forvaltningsret (officialprincippet), at det er den myndighed, der skal træffe afgørelse i en sag, der har ansvaret for at få sagen tilstrækkelig oplyst. Sagsoplysningen kan ske i samarbejde med andre myndigheder eller evt. parten selv. Uanset at der fra myndighedens side nærmere er redegjort for proceduren for afsendelse af post (intern postgang), vil officialprincippet i visse sager kunne tilsige, at der, for at sagen kan betragtes som fuldt oplyst, skal indhentes oplysninger om f.eks. den eksterne postgang hos Post Danmark. I de tilfælde, hvor en dømt påberåber sig, at indkaldelsen til afsoning ikke er modtaget, skal institutionen derfor ligeledes vurdere, om der er grundlag for i den konkrete sag at igangsætte en undersøgelse af den eksterne postgang.«[562]

Således er det i realiteten op til indsatte at sandsynliggøre, at der er sket en fejl i forbindelse forsendelsen af indkaldelsen.

I Redegørelsen 2014 er nævnt følgende afslagssag:

»Den indsatte var indkaldt til afsoning af fængsel i 8 måneder fra den 6. februar 2008. Den pågældende mødte imidlertid først til afsoning den 16. marts 2008. Hun blev på grund af for sent fremmøde ikendt 3 måneders udgangskarantæne.

Fængslet indstillede, at den indsatte blev meddelt afslag på prøveløsladelse efter § 40 a, stk. 1, nr. 2, fordi hun var mødt for sent til afsoning uden rimelig grund. Den indsatte oplyste blandt andet, at hun var taget på ferie i udlandet, og at hendes datter medio februar 2008 var blevet kontaktet af politiet, som oplyste, at moderen var efterlyst, da hun ikke var mødt til afsoning i overensstemmelse med tilsigelsen. Den indsatte oplyste endvidere blandt andet, at hun umiddelbart herefter selv kontaktede politiet og oplyste at hun ville rejse til Danmark hurtigst muligt. Den pågældende kom imidlertid først til Danmark medio marts måned 2008, hvor hun henvendte sig til fængslet.

Direktoratet for Kriminalforsorgen meddelte den indsatte afslag på prøveløsladelse efter § 40 a, stk. 1, nr. 2, og lagde vægt på, at den indsatte bevidst har unddraget sig straffuldbyrdelsen, idet hun først rejste tilbage til Danmark medio marts 2008, selvom at hun allerede medio februar 2008 var blevet bekendt med, at hun var efterlyst af dansk politi i forbindelse med udeblivelse fra afsoning.«[563]

[562] Skrivelse nr. 36 af 19. april 2006 fra Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen.
[563] Redegørelsen 2014, s. 35.

Her er igen tale om, at en overtrædelse kan få alvorlige konsekvenser for den indsatte, som ikke er lette at påregne, da særligt sammenhængen mellem udeblivelse og prøveløsladelse ikke nødvendigvis er lige logisk for alle. Man kan diskutere, om der er proportionalitet mellem udeblivelse fra afsoning, som altså senere sker, og så nærmest automatisk udgangskarantæne og nægtelse af prøveløsladelse. Udgangskarantæne er et præventivt indgreb, men i forbindelse med tilfældet udeblivelse fra afsoning synes karantæne og nægtelse af prøveløsladelse at fungere som en straf for overtrædelsen. I den sidste af sagerne nævnes ikke andre argumenter for afslaget end udeblivelsen, og det må her igen kræves, at der trods udeblivelse laves en konkret vurdering i sagen, idet det ellers vil være ulovlig afgrænsning af skønnet, da det ikke fremgår af lovbestemmelsen, at det er en betingelse for at blive løsladt iht. § 40 a, at indsatte ikke er udeblevet fra afsoning og med det in mente kan man måske overveje, om det i praksis hellere skal fortolkes som et *næsten* ufravigeligt krav ud fra overvejelser om proportion.

4.6. Vurdering af recidivrisikoen

Det er ifølge lovforslaget og praksis et krav, at recidivrisikoen vurderes til at være ringe ved løsladelsen.[564] At risikoen er ringe kan eventuelt afhænge af, om indsatte fortsat er i behandling eller under uddannelse, se nedenfor under afsnit 7 om vilkårsfastsættelse. I to af de refererede sager i Redegørelsen 2014 er der givet afslag, idet indsatte tidligere har været i gang med lignende tiltag, uden at det har forhindret nyt recidiv. I den ene sag drejede det sig om misbrugsbehandling[565] og i den følgende sag uddannelse:

»Den indsatte udstod fængsel i 10 måneder for navnlig overtrædelse af straffelovens § 191 idømt i oktober måned 2005. Han var tidligere i juli måned 2003 straffet for ligeartet kriminalitet. Den indsatte havde i 2003 fuldført Handelsskolens grunduddannelse, og i perioden 2004-2005 var han påbegyndt en højere handelsuddannelse. Under den aktuelle afsoning var han påbegyndt HF, hvilket var baggrunden for, at fængslet indstillede til Direktoratet for Kriminalforsorgen, at den indsatte blev løsladt på prøve i medfør af straffelovens § 40 a, stk. 1, nr. 1.

Anklagemyndigheden udtalte sig imidlertid imod tidlig prøveløsladelse under henvisning til kriminalitetens alvorlige karakter, samt at han i 2003 var dømt for fuldstændig ligeartet kriminalitet, hvilket indikerede en væsentlig recidivrisiko.

Direktoratet for Kriminalforsorgen meddelte afslag på tidlig prøveløsladelse og lagde ved afgørelsen navnlig vægt på, at han tidligere havde været i gang med tilsvarende uddannelser som den aktuelle, men alligevel flere gange begik ny kriminalitet. Direktoratet for Kriminalforsorgen skønnede på denne baggrund, at risikoen for tilbagefald til ny kriminalitet ikke var ringe.«[566]

[564] LSF 122/2003, bemærkningern, pkt. 3.8., og Redegørelsen 2014, s. 41.
[565] Redegørelsen 2014, s. 41f.
[566] Redegørelsen 2014, s. 41f.

Med følgende sag illustreres betydningen af, at den indsatte vejledes om, at det ikke er tilstrækkeligt at gøre en indsats for en bedre tilværelse, men at indsatsen skal kunne kædes sammen med recidivrisikoen, der skal nedsættes:

»Den indsatte udstod blandt andet fængsel i 3 år og 6 måneder for røveri. Den indsatte havde under afsoningen afviklet frigang til undervisning i foreløbig 5 måneder. Uddannelses- og erhvervsvejlederen udtalte sig positivt om den indsattes skoleforløb. Den pågældende var tidligere straffet med fængsel i 2 år og 6 måneder for vold med døden til følge.

Direktoratet for Kriminalforsorgen anerkendte, at den indsatte havde ydet en indsats ved at påbegynde et uddannelsesforløb. Direktoratet for Kriminalforsorgen meddelte imidlertid afslag på tidlig løsladelse efter § 40 a, stk. 1, nr. 1 og lagde ved afgørelsen navnlig vægt på, at risikoen for tilbagefald til ny kriminalitet ikke skønnedes at være ringe. Direktoratet fandt, at en relevant indsats for ikke på ny at begå personfarlig kriminalitet ville være et af de adfærdsregulerede programmer som f.eks. VFP - Voldsforebyggelsesprogrammet, Det Kognitive Færdighedsprogram eller Anger Management, henset til at den indsatte såvel nu som tidligere var straffet for alvorlig personfarlig kriminalitet.«[567]

Er indsatte dømt for sædelighedskriminalitet eller har indsatte et misbrug af euforiserende stoffer eller alkohol, skal der tilsyneladende behandling til, før recidivrisikoen anses for at kunne være nedsat. I forbindelse med et afslag på § 40 a til en indsat, der var dømt for voldtægt, synes det alene at være kriminalitetens art, der fører til den konklusion, at der overhovedet er tale om en recidivrisiko:

»Den indsatte udstod fængsel i 2 år for overtrædelse af straffelovens § 216. Den pågældende nægtede sig skyldig i den pådømte kriminalitet og blev på denne baggrund fundet uegnet til psykiatrisk/sexologisk behandling. Under afsoningen påbegyndte den indsatte en uddannelse som tømrer, ligesom han havde gode personlige og sociale forhold.

Direktoratet for Kriminalforsorgen var enig med fængslet i, at den pågældende ikke kunne løslades på prøve i medfør af straffelovens 40 a, idet risikoen for tilbagefald til ny kriminalitet ikke skønnedes at være ringe, henset til at han ikke havde været i psykiatrisk/sexologisk behandling.«[568]

Sammenholdt med Kriminalforsorgens egen recidivstatistik, ifølge hvilken recidivprocenten for indsatte med sædelighedskriminalitet som hovedkriminalitet mellem 2006 og 2010 har ligget på mellem 6,6% og 11,3%,[569] synes dette at være en unødvendig streng praksis, såfremt der ikke forelå en afgø-

[567] Redegørelsen 2014, s. 41.
[568] Redegørelsen 2014, s. 42.
[569] Kriminalforsorgens recidivstatistik 2012, figur 5, s. 18.

rende konkret begrundelse i sagen. Ifølge formuleringen følger konstateringen af recidivrisiko af, at indsatte ikke har været i behandling. Normalt foretages den omvendte: på baggrund af en konkret risikovurdering afgøres, at der er behov for behandling. Indsatte er dømt for en overtrædelse, som han benægter, og han er sat i fængsel som straf. På trods af sædelighedsdømtes lave tilbagefaldsprocent, vendes bevisbyrden tilsyneladende i den konkrete sag, således at indsatte skal dokumentere, at der ikke er en recidivrisiko, og det kan han kun gøre ved at tilstå og acceptere psykiatrisk/sexologisk behandling.

I forhold til misbrug af euforiserende stoffer er der som nævnt andet sted det problem, at det ikke er entydigt, hvornår der er tale om et misbrug.[570]

5. Løsladelse bevilget "efter omstændighederne"

Det sker, at direktoratet har bevilget løsladelse "efter omstændighederne". Der synes her at være tale om en udvidende fortolkning af bestemmelsen, men ikke nødvendigvis ud fra bestemmelsens formål. Det er lidt uklart, hvad formuleringen dækker over, og det kan måske fortolkes sådan, at direktoratet ikke ønsker, at disse afgørelser skal danne præcedens. Omvendt er de medtaget i redegørelsen for at illustrere, hvornår bestemmelsen kan anvendes. Dette taler for, at eksemplerne ønskes anvendt – eller i det mindste kan anvendes – som vejledning af fængslerne på den måde, at rimelighedsbetragtninger kan medføre løsladelse.

Der er blandt andet tale om følgende eksempel, hvor indsatte blev løsladt efter nr. 2:

»Den pågældende udstod 2 straffe på fængsel i henholdsvis 3 år og 6 måneder og 3 år for overtrædelse af toldloven begået i 2003. Han var tidligere straffet for ligeartet kriminalitet. Således var han i 1999 blevet løsladt på prøve efter udståelse af fængsel i 3 år.

Direktoratet for Kriminalforsorgen meddelte efter omstændighederne tilladelse til tidlig prøveløsladelse. Ved afgørelsen blev der lagt vægt på, at den indsatte havde gjort meget for at rette op på sin tilværelse, at hans søn havde massive problemer, som kunne afhjælpes ved at den indsatte blev løsladt før tid, samt at politiet var positive med hensyn til tidlig løsladelse.«[571]

Denne afgørelse synes at afvige en del fra praksis, som den er skitseret ovenfor. Hensynet til den dømtes forhold fortolkes generelt således, at der skal være tale om *gode personlige forhold*. Henvisningen til, at indsattes søn har massive problemer, som kan afhjælpes ved at løslade indsatte, passer

[570] Se kap. 7, afsnit 1.2.1.
[571] Redegørelsen 2014, s. 15.

ikke i den kategori. Såfremt der er tale om en anden fortolkning af ordlyden, således at *"den dømtes forhold"* ikke behøver alene at dække gode forhold, synes der ikke at være grundlag for denne tolkning i forarbejder, ordlyd eller praksis som udtrykt ved redegørelserne. Desuden synes argumentet om, at den indsatte har gjort meget for at rette op på sin tilværelse at passe bedre til en nr. 1-løsladelse end en nr. 2-løsladelse.

Som eksempel på en sag, hvor indsatte efter omstændighederne blev løsladt efter nr. 1 kan nævnes følgende:

»Den 41-årige indsatte udstod fængsel i 7 år og 9 måneder for navnlig vold med døden til følge. Han var 2 gange tidligere straffet for vold. Således var han i 1999 og 2001 idømt fængsel i henholdsvis 30 dage og 40 dage. Den indsatte havde under afsoningen gennemført et behandlingsforløb på ca. 14 måneder for misbrug af alkohol og euforiserende stoffer. Endvidere havde han gennemført behandlingsprogrammet Anger Management. Afsoningen var forløbet problemfrit. Den indsatte skulle ved løsladelsen tage ophold hos sin samlever gennem 20 år, som ikke var misbruger. Parret havde 2 børn på 5 år og 16 år. Det ældste barn var anbragt på en institution, idet han var dømt for røveri. Den indsatte var meddelt tilladelse til udgang hver 14. dag af hensyn til sønnen, som forventedes hjembragt indenfor kort tid. På grund af kriminalitetens grove karakter hørte fængslet anklagemyndigheden om spørgsmålet om tidlig prøveløsladelse.

Statsadvokaten udtalte sig efter omstændighederne ikke herimod.

Fængslet indstillede til Direktoratet for Kriminalforsorgen, at den indsatte blev meddelt tilladelse til tidlig prøveløsladelse i medfør af § 40 a, stk. 1, nr. 1 på vilkår af 5 års straffrit liv, tilsyn til to tredjedelstid og at han, såfremt tilsynsmyndigheden fandt det fornødent, skulle undergive sig en lægelig godkendt behandling mod misbrug af euforiserende stoffer og alkohol.

Direktoratet for Kriminalforsorgen meddelte efter omstændighederne den indsatte tilladelse til tidlig løsladelse efter § 40 a, stk. 1, nr. 1 på de indstillede vilkår samt yderligere på vilkår af, at den indsatte indtil to tredjedelstidspunktet skulle udføre ulønnet samfundstjeneste svarende til ½ time for hver dag, den indsatte blev løsladt, før to tredjedele af straffen var udstået. Dette vilkår blev fastsat for at sikre et pønalt element på grund af kriminalitetens grove karakter. Direktoratet for Kriminalforsorgen lagde ved afgørelsen vægt på, at den indsatte havde ydet en indsats både med hensyn til sit stof- og alkoholmisbrug og med hensyn til sit temperament. Endvidere lagde Direktoratet for Kriminalforsorgen vægt på, at den indsatte var en ressourcestærk person, som ved en løsladelse fik bedre mulighed for at støtte sin søn. Endelig blev det tillagt vægt, at anklagemyndigheden ikke udtalte sig herimod. Løsladelsen skete godt 1 år før to tredjedelstidspunktet.«[572]

Igen er der tale om en afgørelse, der fremstår meget konkret. For at afveje, at der er tale om kriminalitet af meget grov karakter, fastsættes der vilkår om samfundstjeneste i tilgift til et betinget behandlingsvilkår. Der lægges endvidere vægt på, at indsatte har et barn, der har brug for den indsattes til-

[572] Redegørelsen 2014, s. 21.

stedeværelse, og der er lagt vægt på, at *"den indsatte var en ressourcestærk person"*.

Sagseksemplerne i redegørelserne giver indtryk af, at løsladelse efter omstændighederne anvendes ud fra en rimelighedsbetragtning. Det kan synes sympatisk, at direktoratet på denne måde er rede til at afhjælpe reelt svære vilkår, men det kan også give praksis et skær af vilkårlighed.

6. Grænseområdet mellem nr. 1 og nr. 2

6.1. Muligheden for løsladelse efter nr. 1, hvor indsatte har gode personlige forhold

Fordelen for indsatte ved at blive løsladt iht. nr. 1 i stedet for nr. 2 er, at der ikke nødvendigvis skal fastsættes vilkår om samfundstjeneste. Derfor sker det, at indsatte selv ønsker at blive løsladt efter nr. 1. Direktoratet refererer en sag, hvor der er meddelt tilladelse:

»Om praksis kan det oplyses, at der er meddelt tilladelse til løsladelse i medfør af § 40 a, stk. 1, nr. 1, til indsatte med gode personlige forhold, hvis de indsatte forud for indsættelsen var uden beskæftigelse og eventuelt forsørget af kontanthjælp eller har været varetægtsfængslet i sagen og derved heller ikke har været i stand til at skaffe sig beskæftigelse og først under strafudståelsen påbegynder en uddannelse med henblik på at skaffe et nyt indkomstgrundlag.

Omvendt er der sket løsladelse i medfør af § 40 a, stk. 1, nr. 2, af en indsat, der først var indstillet til løsladelse efter § 40 a, stk. 1, nr. 1, grundet uddannelse under afsoningen, idet den indsatte var i beskæftigelse ved påbegyndelsen af strafudståelsen, ligesom han under strafudståelsen fik ny beskæftigelse.«[573]

Der foreligger ved nr. 1 et krav om en særlig indsats, der har sammenhæng med risikoen for ny kriminalitet. Såfremt risikoen for recidiv er lav eller ikkeeksisterende fra starten, er det ikke muligt at lave en særlig indsats. Dvs. at der skal ske en forandring i indsattes forhold, for at indsatte kan blive løsladt iht. nr. 1.

6.2. Løsladelse på baggrund af en samlet vurdering af nr. 1 og nr. 2

Ifølge direktoratet forekommer det også, at en indsat ikke fuldt ud opfylder betingelserne for at blive løsladt på prøve efter enten nr. 1 eller nr. 2, men hvor den indsatte alligevel meddeles tilladelse til tidlig prøveløsladelse efter en samlet vurdering af alle omstændigheder i sagen.

[573] Redegørelsen 2010, s. 12.

»Den indsatte, der var 1. gangs straffet, udstod fængsel i 1 år for grov narkotikakriminalitet. Den indsatte havde en god økonomi, idet han ejede flere ejendomme, han var gift på 25. år, skulle efter et langt arbejdsliv gå på efterløn ved en evt. løsladelse, ligesom han havde et godt netværk. Endvidere var afsoningen forløbet uden problemer. Han havde et normalt forhold til alkohol, men havde siden 1992 haft et misbrug af rygeheroin og metadon. Den indsatte havde ikke bevæget sig i de almindelige ordinære misbrugskredse, men misbruget bestod af, at en nær ven til den indsatte og den indsatte et par aftener om ugen hyggede sig med stofferne. Familien kendte ikke noget til misbruget. Den indsatte gennemførte imidlertid en metadon-nedtrapning under indsættelsen og aflagde negative urinprøver. Anklagemyndigheden udtalte sig endvidere ikke imod tidlig løsladelse.

Direktoratet for Kriminalforsorgen fandt ikke, at den indsatte kunne løslades i medfør af § 40 a, stk. 1, nr. 2, idet han i kraft af sit langvarige stofmisbrug ikke skønnedes at have gode personlige og sociale forhold. Direktoratet for Kriminalforsorgen fandt heller ikke, at den indsatte havde ydet en tilstrækkelig særlig indsats for ikke på ny at begå kriminalitet, idet metadon-nedtrapning ikke i sig selv kan udgøre en særlig indsats efter § 40 a, stk. 1, nr. 1, ligesom nedtrapningen var sket over en periode på kun 2 ½ måned, hvor indsatsen normalt skal have en varighed på 4 måneder.

Direktoratet for Kriminalforsorgen meddelte imidlertid - efter en samlet vurdering af momenterne i sagen - den indsatte tilladelse til prøveløsladelse efter § 40 a, stk. 1, nr. 1 på vilkår af 2 års straffrit liv, 12 måneders tilsyn af Kriminalforsorgen, at han, såfremt tilsynsmyndigheden fandt det nødvendigt, skulle undergive sig behandling for narkotikamisbrug, samt at han indtil to tredjedelstidspunktet skulle udføre 30 timers samfundstjeneste. Der resterede på løsladelsestidspunktet 1½ måned til to tredjedele af straffetiden ville være udstået.«

Afgørelser som denne demonstrerer, hvor bredt Kriminalforsorgen fortolker den skønsbeføjelse, der er blevet delegeret til dem. Det nærmer sig en næsten fri bedømmelse, blot indgrænset af nogle meget vage formuleringer som *"retshåndhævelse"* (retsfølelse), *"særlig indsats"* og *"indsattes forhold"*, hvoraf de to sidstnævnte heller ikke opfattes som faste grænser for skønnet. Der er tale om en udvidende fortolkning i forbindelse med en begunstigende afgørelse, men i realiteten også mere magt til forvaltningen til at regulere længden af den faktiske afsoningstid, dvs. at det, der kan opfattes som et gode i den konkrete sag, generelt set kan synes mindre attraktivt, hvis man sætter retssikkerheden højt.

7. Vilkårsfastsættelse

Som anført[574] er vilkårsfastsættelsen ved prøveløsladelse traditionelt sket ud fra præventive hensyn til nedsættelse af en væsentlig recidivrisiko og ikke som en konvertering af sanktionen fra en straffetype (indespærring) til en

[574] Ovenfor, kap. 4, afsnit 4.3.

anden (samfundstjeneste). Ved løsladelser iht. nr. 2 skal der være tale om så gode forhold, at recidivnedsættende vilkår som udgangspunkt ikke vil være nødvendige.[575] Vilkårsfastsættelse *til nedsættelse af recidivrisikoen* er derfor primært interessant ved løsladelser iht. nr. 1 og sker på følgende måde:

- Ved vurderingen af sagen fastslås, at der foreligger en risiko for tilbagefald til ikke-bagatelagtig kriminalitet. I tilfældet § 40 a er det tilstrækkeligt for at gå videre til næste trin, at denne risiko er ringe.
- Det overvejes hvilke vilkår, der kan være egnede til at eliminere eller nedsætte den foreliggende risiko til ringe.
- Af eventuelt flere mulige vilkår vælges det eller de vilkår, der både vurderes som egnede, men også som de mindst indgribende af de mulige vilkår.

Når et *pønalt eller mærkbart vilkår* skal fastsættes for at imødegå det faktum, at retsfølelsen i den konkrete sag skønnes at tale imod prøveløsladelse, sker det tilsyneladende på følgende måde:

- Ved vurdering af sagen fastslås, at retsfølelsen eller anklagemyndigheden taler imod prøveløsladelse.
- Ved en nr. 1-løsladelse overvejes, om de recidivnedsættende vilkår anses tilstrækkeligt mærkbare til at imødegå retsfølelsen og/eller anklagemyndighedens negative udtalelse.
- Ved løsladelse iht. nr. 2, og i tilfælde, hvor der ikke er tilstrækkeligt mærkbare vilkår ved en nr. 1-løsladelse, fastsættes samfundstjeneste (og tilsyn) og længden heraf kan reguleres, så det opvejer hensynet til retsfølelsen og/eller anklagemyndighedens udtalelse i den konkrete sag.

Til forskel fra § 38, stk. 4, er det efter § 40 a, stk. 6, et krav, at den dømte vurderes egnet til at overholde de fastsatte vilkår. Spørgsmålet er, om det har den store praktiske betydning, da et vilkår fastsat for at imødegå recidivrisikoen i forbindelse med § 38, stk. 1, også skal vurderes at kunne have en effekt i den konkrete sag, dvs. være egnet eller formålstjenligt. Og vilkåret skal *kun* fastsættes, såfremt det er nødvendigt, dvs. at er vilkåret ikke egnet, evt. fordi indsatte ikke er egnet til at overholde det, vil løsladelsen være utilrådelig, da den væsentlige recidivrisiko derved ikke er nedsat.

7.1. Samfundstjeneste

Ved fastsættelse af samfundstjeneste skal der tages hensyn til, om der er fastsat andre vilkår. Der er faste udgangspunkter for beregningen af samfundstjenestetimer, således at den løsladte herefter skal afvikle ½ times samfundstjeneste for hver dag, den pågældende bliver løsladt før to-tredjedele af straffen er udstået, dog mindst 30 timer og højest 300 timer, jf. strl § 40 a,

[575] Redegørelsen 2014, s. 48.

stk. 7, jf. § 63, stk. 1, 1. pkt. Samfundstjenesten kan normalt ikke strækkes ud over afsoning af to-tredjedele af straffen, da løsladelse efter § 40 a så vil kunne opfattes som mindre attraktivt end § 38, stk. 1-løsladelse.[576]

7.1.1. Ved anvendelse af nr. 1 – en særlig indsats

Eksempler fra praksis, hvor antallet af samfundstjenestetimer blev nedsat:

»Den indsatte havde under afsoningen af en straf på 6 års fængsel for overtrædelse af straffelovens § 191 påbegyndt en uddannelse og blev som følge heraf løsladt på prøve i medfør af § 40 a, stk. 1, nr. 1, blandt andet på vilkår af 1 års tilsyn samt at han skulle fortsætte den påbegyndte uddannelse. Da uddannelsen imidlertid afsluttedes halvvejs inde i tilsynsforløbet, fastsatte Direktoratet for Kriminalforsorgen endvidere vilkår om udførelse af samfundstjeneste, men kun med ¼ time for hver dag, der resterede fra løsladelsestidspunktet og frem til 2/3 af straffen ville være udstået. Baggrunden for det lavere antal samfundstjenestetimer var, at den indsatte var under uddannelse i den første halvdel af tilsynstiden.«[577]

Såfremt traditionel praksis var fulgt, ville samfundstjeneste her ikke være begrundet, medmindre samfundstjenesten anses nødvendig, for at recidivrisikoen kan siges at være ringe.

»Den indsatte havde under afsoningen af en straf ligeledes på fængsel i 6 år for overtrædelse af straffelovens § 191 påbegyndt en uddannelse og blev som følge heraf løsladt på prøve i medfør af straffelovens § 40 a, stk. 1, nr. 1, blandt andet på vilkår af 1 års tilsyn, at han skulle fortsætte med uddannelsen i tilsynstiden, samt at han skulle udføre ulønnet samfundstjeneste med ¼ time for hver dag, den pågældende blev løsladt før 2/3 datoen.

Direktoratet for Kriminalforsorgen lagde ved afgørelsen om vilkåret om udførelse af samfundstjeneste vægt på, at der resterede 1 år, til 2/3 af straffen ville være udstået, samt at den indsattes afsoningsforløb ikke havde været uproblematisk, idet han blandt andet tre gange var fundet i besiddelse af en mobiltelefon eller tilbehør hertil. Antallet af samfundstjenestetimer blev imidlertid halveret under henvisning til, at der også blev fastsat vilkår om at fortsætte med uddannelsen i hele tilsynstiden.«[578]

Her fremstår samfundstjenesten som en ekstra straf oveni straffen for besiddelse af mobiltelefon, fordi indsattes afsoningsforløb herefter ikke kan beskrives som uproblematisk. Dog kan man igen argumentere for, at samfundstjenesten skal være med til at forbedre og normalisere indsatte ved en nedsættelse af recidivrisikoen, men dette er ikke her påpeget.

Som eksempel på fastsættelse af samfundstjeneste, hvor der ikke var mærkbare vilkår:

[576] Løsladelsesvejledningen, pkt. 44.
[577] Redegørelsen 2014, s. 46.
[578] Redegørelsen 2014, s. 46.

»Den indsatte havde under afsoningen af en straf på 3 års fængsel for overtrædelse af straffelovens § 191 gennemført behandling mod misbrug af narkotika, ligesom han havde deltaget i behandlingsprogrammerne Cognitive Skills og Anger Management. Desuden havde han deltaget i undervisning først i fængslets skole og senere på VUC. Der var dog ingen konkrete uddannelsesplaner ved en eventuel løsladelse.

Direktoratet for Kriminalforsorgen meddelte den indsatte tilladelse til tidlig løsladelse efter § 40 a, stk. 1, nr. 1, på vilkår af 2 års straffrit liv, 1 års tilsyn af Kriminalforsorgen, at han, såfremt tilsynsmyndigheden fandt det nødvendigt, skulle undergive sig narkotikabehandling, samt at han skulle udføre ulønnet samfundstjeneste frem til to tredjedels tid, således at den indsatte skulle udføre ½ times samfundstjeneste for hver dag, den pågældende blev løsladt før to tredjedelsdatoen. Direktoratet for Kriminalforsorgen lagde ved afgørelsen om vilkåret om samfundstjeneste vægt på, at der ikke længere var særlige behandlingsbehov eller behov for uddannelse, som kunne følges op med mærkbare vilkår efter § 57.«[579]

Omvendt:

»Den indsatte udstod fængsel i 2 år og 3 måneder for navnlig berigelseskriminalitet. Han var under afsoningen påbegyndt behandling mod misbrug af narkotika og skulle fortsætte med behandlingen efter løsladelsen, bl.a. ved at tage ophold på en behandlingsinstitution.

Anklagemyndigheden udtalte sig ikke imod tidlig løsladelse, men fandt, at det - under henvisning til kriminalitetens karakter og omfang - burde overvejes at fastsætte vilkår om udførelse af samfundstjeneste.

Direktoratet for Kriminalforsorgen meddelte den indsatte tilladelse til tidlig prøveløsladelse efter § 40 a, stk. 1, nr. 1 på vilkår af 2 års straffrit liv, 1 års tilsyn af Kriminalforsorgen samt at han fortsatte en før løsladelsen påbegyndt behandling mod misbrug af euforiserende stoffer. Direktoratet for Kriminalforsorgen fandt ikke grundlag for at fastsætte vilkår om samfundstjeneste, idet der dels alene resterede knap 4 måneder til to tredjedelsdatoen, dels fortsat var et behandlingsbehov, hvorfor der blev fastsat vilkår om at fortsætte misbrugsbehandlingen.«[580]

Her var de mærkbare vilkår altså tilstrækkeligt til at imødegå retsfølelsen og anklagemyndighedens udtalelse.

7.1.2. Ved anvendelse af nr. 2 – dømtes forhold taler derfor

Om samfundstjeneste i forbindelse med nr. 2-løsladelser står der i vejledningen:

[579] Redegørelsen 2014, s. 46f.
[580] Redegørelsen 2014, s. 47.

»Ligeledes er grunden til, at der efter § 40 a, stk. 4, skal fastsættes vilkår om samfundstjeneste ved prøveløsladelse efter § 40 a, stk. 1, nr. 2, ifølge forarbejderne dels et ønske om at sikre et pønalt element, dels at støtte den dømtes resocialisering.«[581]

Ifølge praksis fastsættes der som udgangspunkt kun vilkår om tilsyn frem til to tredjedelsdatoen og ingen vilkår efter strl § 57 ved nr. 2-løsladelser.[582]

8. Løsladelsestidspunktet

Ved løsladelsesdatoen forstås den beregnede dato for prøveløsladelse, jf. løsladelsesbekendtgørelsen § 19. Prøveløsladelse kan dog også ske forskudt, såfremt indsatte ikke på dagen opfylder betingelserne, men dette sker på et senere tidspunkt. Af og til kan også Kriminalforsorgens forhold gøre, at løsladelsestidspunktet opstår pludseligt eller bliver udskudt, hvilket påpeges af S5, der giver udtryk for, at der af og til gives en prøveløsladelse forskudt, selvom indstillingen er sendt til DfK, og den indsatte opfylder betingelserne på halvtidsdatoen:

»F: Hvordan er din opfattelse af, at indsatte får det at vide og så skal ud med det samme (*fordi datoen er overskredet*)?

S5: Frustrerende. Både for den indsatte og for os andre. Du kan jo godt få at vide fredag eftermiddag, at nu har de *(DfK)* tiltrådt indstillingen, men du kan ikke løslade folk, selvom de egentlig opfylder de tidsmæssige betingelser og måske har gjort det et par dage. Det kan du ikke, fordi du kan ikke komme i kontakt med de mennesker, som skal vide, at nu har de *(DfK)* tiltrådt.

F: Så holder I den indsatte frem til, det er på plads?

S5: Mm *(bekræftende)*. Hvis de har en weekendudgang, så sender vi dem på weekend og aftaler: ”nu kommer du tilbage på søndag, og så på mandag så får vi det hele på plads, så du kan gå mandag.

F: Hvordan tager de det?

S5: Det tager de fint. De har jo stadig den der eufori over, at den er gået igennem. Inden er de jo meget bekymrede og bange og urolige, fordi det trækker ud. Nogle gange tror jeg, at inde ved direktoratet er det noget med, at hvis politiet har talt imod, så kan den være vanskelig at træffe afgørelsen, eller der er simpelthen så travlt, så det kan være svært at få de der 40 a på plads.

F: Men det er ofte, fordi de har for travlt, eller hvad oplever I?

S5: Mm *(bekræftende)*.

F: Så bliver de skubbet?

S5: Mm *(bekræftende)*. Nogen gange rykker vi og skriver venligt til dem: ”han opfylder de der tidsmæssige betingelser nu her i morgen, og det gavner ikke den indsatte, at det

[581] Løsladelsesvejledningen, pkt. 44.

[582] Redegørelsen 2014, s. 48.

skal gå huhej tjullabang, fordi først skal man bearbejde sådan en positiv oplevelse, at man må komme ud og bliver anerkendt for det, man har gjort, og så er det bare ud af porten. Følelsesmæssigt og visuelt, så har man jo noget heroppe, som holder en tilbage.«[583]

Det antages, at løsladelsessituationen er vigtig, og at der derfor bl.a. skal ske en god overlevering af ansvaret for indsattes eventuelle forsorgsmæssige behov fra Kriminalforsorgen til kommunerne og tilsynsmyndigheden.[584] Der er ofte flere instanser, der skal informeres, når en indsat bliver løsladt iht. § 40 a, fordi det i praksis ikke sker uden vilkår og dermed med deltagelse af Kriminalforsorgen i Frihed, behandlingsinstitution, uddannelsesinstitution, arbejdsplads eller samfundstjenestested og dertil kommer evt. en afdeling hos kommunerne. Såfremt indsatte skal løsladelse iht. nr. 1, er der vilkår om fortsat behandling, uddannelse eller arbejde, og ellers et vilkår om samfundstjeneste, jf. praksisgennemgangen ovenfor.

For den indsatte kan uvisheden frem mod løsladelsestidspunktet være plagsom, også selvom § 40 a ikke er en rettighed men et gode, der kun tilstås de få. Det er derfor bedst stemmende med etiske overvejelser, om løsladelsesdatoen kan gives i så god tid, at en vis forberedelse – også af familien, der skal tage imod den indsatte – kan ske.

Dertil kommer, at flere af sagsbehandlerne i Renbæk giver udtryk for, at de ikke får meddelelsen direkte, når en indstilling til prøveløsladelse er tiltrådt, men selv skal holde sig opdateret i Klientsystemet:

»Når det nærmer sig det tidspunkt, hvor de *(DfK)* skal træffe en afgørelse, så går jeg ind på vedkommende, og så klikker jeg på prøveløsladelsen, og det er sådan set det første, jeg gør, når jeg kommer ind om morgenen, og når jeg går til frokost og efterfølgende, og inden jeg går.«[585]

Dette virker ikke som den mest hensigtsmæssige måde at bruge ressourcerne på.

9. Sammenfatning

Behandlingskategorien omfatter også Kriminalforsorgens programvirksomhed, hvoraf Det Kognitive Færdighedsprogram har særlig betydning i relation til strl § 40 a, da deltagelse i dette program i sig selv kan udgøre en særlig indsats. Omvendt kan deltagelse i motivationssamtaler og AA-møder ik-

[583] S5, s. 8.
[584] Dette blev af planlægningsudvalget i betænkningen Kriminalforsorg – Socialforsorg kaldt kontinuitetsprincippet. Se ovenfor, kap. 3, afsnit 4.
[585] S5, s. 8.

ke udgøre særlige indsatser i sig selv. Såfremt der er tale om misbrug, kræves ifølge DfK *"egentlig behandling"*. Ordet behandlingsforløb dækker altså ifølge praksis over misbrugsbehandling, familiebehandling og programvirksomhed. Programvirksomhed er udviklet for at lære indsatte at reagere hensigtsmæssigt på tilskyndelser til aggression, kriminalitet etc. Det er ikke behandling mod deciderede sygdomme. Desuagtet, at uddannelsesforløb, arbejdstræning og arbejde således ikke er dækket af bestemmelsens behandlingsbegreb, skal aktiviteten have direkte indvirkning på recidivrisikoen, dvs. at indsatsen skal medvirke til, at indsatte overholder de givne regler og normaliseres af hensyn til resten af samfundet, dvs. af nyttehensyn. Der er således ikke blot tale om, at indsatte tilbydes undervisning mv. ud fra et princip om, at tilværelsen i fængslet skal ligne tilværelsen udenfor mest muligt.

I 2011 blev arbejdstræning indført som en særlig indsats, og i 2013 blev bestemmelsen udvidet med arbejde. Dette har dog kun haft begrænset effekt.

For at indsatte kan siges at have gode personlige forhold, må der ikke være tale om, at indsattes kriminalitet er udtryk for et kriminelt mønster. Dette synes at blive opfattet som et ufravigeligt krav, dvs. at hvor Kriminalforsorgen finder, at der er tale om kriminelt mønster, afskæres resten af skønnet. Det kan være en betingelse for at statuere gode personlige forhold, at indsatte har arbejde eller uddannelse ved løsladelsen. Særligt hvor kriminaliteten er motiveret af økonomiske årsager. Indsatte må ikke have misbrugsproblemer, og det synes at tale for løsladelse, såfremt indsatte er i den yngre eller ældre ende, men praksis synes ikke helt klart på dette punkt, eftersom det ikke fremgår direkte af vejledning eller redegørelser.

Det er en betingelse for løsladelse efter begge regler, at indsatte som minimum har afsonet 2 måneder, og at der foreligger et nogenlunde pænt afsoningsforløb. Kravene til afsoningsforløbet er strengere ved nr. 2 end ved løsladelse iht. nr. 1.

DfK fortolker bestemmelsen udvidende, således at der kan tillades løsladelse, hvor hverken betingelserne i nr. 1 eller nr. 2 i sig selv er opfyldt, men hvor der foreligger § 38, stk. 2-lignende tilfælde, eller hvor løsladelse meddeles efter omstændighederne eller på baggrund af en kombination af nr. 1 og nr. 2.

Kapitel 6

Retsfølelsen som kriterium i konkrete afgørelser om prøveløsladelse

Den pønale retsfølelse som beskrevet i kapitel 2, afsnit 1.2., spiller en betydelig rolle ved afgørelse af sager iht. straffelovens § 40 a. I dette kapitel vil retsfølelsens anvendelse i første omgang blive skitseret ved hjælp af DfK's redegørelser om praksis. Da sagsreferaterne i redegørelserne generelt er relativt kortfattede og sjældent indeholder beskrivelser af gerningsforholdet og skadevirkninger, skal tolkningerne ikke tages som udtryk for at forklare den enkelte sag, men som led i overvejelsen om retsfølelsens mulige omfang som begreb, og dens betydning ved afgørelserne.

I afsnit 2 er fokus flyttet til den enkelte sagsbehandler. Der blev med interviewundersøgelsen søgt bud på, hvordan sagsbehandlerne definerer og vurderer retsfølelsen i forbindelse med anvendelsen af strl § 40 a. Som tidligere nævnt er der alene tale om sagsbehandlere i 1. instans.[586]

Herefter analyseres Kriminalforsorgens inddragelse af politi- og anklagemyndighedens vurdering af spørgsmålet om prøveløsladelse, herefter generelt refereret til som anklagemyndigheden, idet det i langt de fleste tilfælde vil være en jurist herfra, der udtaler sig. Anklagemyndigheden kan udtale sig om alle sagens momenter, men ofte henvises til hensynet til retshåndhævelsen, og i forarbejderne er høringen netop kædet sammen med angivelsen af et varsomhedsområde knyttet til retshåndhævelsen, hvorfor analysen af inddragelsen af anklagemyndighedens vurdering er placeret i nærværende kapitel.

I afsnit 4 diskuteres forskellige problemstillinger, der aktualiseres, når den pønale retsfølelse inddrages i konkrete sager om prøveløsladelse.

[586] Se generelt for beskrivelse af anvendt metode og overvejelser herom, kap. 2, afsnit 2.

1. Praksis vedrørende retsfølelsens inddragelse i § 40 a-sagerne

1.1. Varsomhedsområdet

Som udgangspunkt kan § 40 a ifølge forarbejderne anvendes, uanset hvilken kriminalitet den pågældende er dømt for. I praksis opereres dog med et *varsomhedsområde*, som er udledt af et forbehold, der fremgår af forarbejderne til strl § 40 a:

»Over for indsatte, der afsoner straffe for de groveste forbrydelser, bør der imidlertid udvises en meget betydelig varsomhed med at anvende adgangen til tidlig prøveløsladelse. For personer, der har begået grov kriminalitet med fare for personers liv eller helbred, eller som har deltaget i omfattende organiseret kriminalitet (f.eks. rockerkriminalitet), vil hensynet til retshåndhævelsen således normalt tale imod, at der træffes afgørelse om tidlig prøveløsladelse i medfør af de foreslåede regler.«[587]

Der er ifølge forarbejderne adgang til at tage hensyn til særlige omstændigheder ved kriminaliteten, også set i lyset af hensynet til retsfølelsen:

»Der vil i praksis kunne forekomme enkeltstående tilfælde, hvor det efter en konkret samlet vurdering vil være rimeligt og forsvarligt, at den pågældende prøveløslades efter de foreslåede regler, selv om den indsatte er dømt for en meget alvorlig lovovertrædelse. Det kan f.eks. være tilfældet, hvis en indsat har begået drab i stærkt affekt, og ikke tidligere har været straffet, har særdeles gode personlige forhold og et meget positivt afsoningsforløb.«[588]

Det nævnte eksempel kan muligvis tolkes således i lyset af retsfølelsen: affekten gør, at forholdet opfattes som i mindre grad dadelværdigt og derved mindre moralsk forkasteligt – noget udefrakommende må have fremkaldt affekten og fungerer som undskyldelig omstændighed. Personen må ikke tidligere have været straffet, da det ikke må være "typisk" for personen og et tegn på personens karakter eller indikere en recidivrisiko. Affekten skal have været afgørende. Det er lidt mere uklart, hvorfor det er afgørende i forhold til den moralske fordømmelse af selve handlingen, om personen har gode personlige forhold. Eventuelt henvises der med oplysningen til, at grundlaget for løsladelsen (gode personlige forhold efter nr. 2) skal være bedre, såfremt kriminalitetens art ligger inden for varsomhedsområdet. Det meget positive afsoningsforløb handler om tiden efter dommen og inden løsladelsen, og årsagen til denne overvejelse kunne være, at den person, der har handlet forkert i affekt, bagefter kan understrege dette ved at acceptere samfundets straf og fordømmelse og indordne sig under forholdene, når der

[587] LSF 122/2003, bemærkningerne, pkt. 3.7.
[588] LSF 122/2003, bemærkningerne, pkt. 3.7.

henses til, at det går igen fra behandlingen af lovforslaget i Folketinget til udtalelser fra sagsbehandlere, at indsattes erkendelse og anger spiller en rolle ved vurderingen af retsfølelsen.[589] Igen kan det også blot betyde, at andre momenter med stor vægt skal tale for løsladelse. Dansk Folkeparti understregede i Retsudvalget på lignende måde vigtigheden af, at der skal foreligge væsentlige omstændigheder, og illustrerede det med følgende meget konkrete eksempel:

»Dansk Folkeparti har dog stor forståelse for det eksempel på en morder, der kan komme på tale til tidlig prøveløsladelse, nemlig en forælder, der i affekt har slået sit barns morder ihjel. En sådan kvinde/mand er ikke en typisk morder, men en person, der har handlet under stort stress på grund af mordet på sit barn.«[590]

Et andet eksempel fra bemærkningerne til lovforslaget på, at der kan ske undtagelse fra varsomhedsområdet, er følgende:

»Det kan f.eks. også være tilfældet, hvis en indsat er dømt for alvorlig narkotikakriminalitet, begået ved i enkelte tilfælde at fungere som kurér for at finansiere et tidligere stofmisbrug. Hvis en sådan strafafsoner gør en særlig indsats for at komme ud af stofmisbruget, bør det ikke på forhånd være udelukket, at den pågældende kan komme i betragtning til en tidlig prøveløsladelse efter de foreslåede regler.«[591]

I dette eksempel understreges igen det enkeltstående præg, handlingen skal have haft. Igen er der noget, der styrer gerningsmanden (her et misbrug), og igen skal der være et efterfølgende moment, der mildner den moralske dom (arbejdet med og succesfuldt overvundet misbruget). I eksemplet har personen fungeret som kurér, dvs. uden direkte kontakt til aftagerne og ikke hjernen bag det hele.

Af et bilag med faktuelle oplysninger om praksis udsendt med Redegørelsen 2010 fremgår, at varsomhedsområdet omfatter *"personer, der udstår straf for visse meget alvorlige former for kriminalitet, f.eks. drab, grov vold, brandstiftelse, voldtægt, grovere røverier og grove narkotikaforbrydelser eller i øvrigt lovovertrædelser af professionel (organiseret) karakter"*.[592] Bi-

[589] Eks. S6, s. 25.
[590] L 122/2003, bet. afgivet af Retsudvalget, pkt. 2. Et par måneder før, under 1. behandlingen, havde DF givet udtryk for, at de ikke kunne acceptere, at lovforslaget skulle gælde alle, men deres holdning havde ændret sig, og alle partier stemte i sidste ende for forslaget.
[591] LSF 122/2003, bemærkningerne, pkt. 3.7.
[592] Fakta om prøveløsladelse i medfør af straffelovens § 40 a "noget for noget" i perioden fra den 1. april 2004 til den 31. december 2008, s. 3. Udsendt som bilag til Redegørelsen 2010 og igen med den opdaterede redegørelse i 2014. Bilaget er dog ikke opdateret siden 2010.

laget indeholder opgørelse over løsladelser inden for varsomhedsområdet inden for de første ca. 5 år.

Tabel 8. Sager inden for varsomhedsområdet fra 2004-2008[593]

	2004-05	2005	2006	2007	2008
§ 40 a-sager i alt	218	226	318	304	334
Antal tilladelser	93	113	157	154	157
Antal og andel af tilladelser, der var omfattet af varsomhedsområdet	51 54,8%	78 69,0%	87 55,4%	107 69,5%	111 70,7%
Antal og andel af tilladelser, der omhandlede grov narkotikakriminalitet (strl § 191)	35 37,6%	60 53,1%	69 43,9%	96 62,3%	103 65,6%

Som det ses af tabellen omhandlede en stor del af løsladelserne, der ligger inden for varsomhedsområdet, grov narkotikakriminalitet. Resten fordelte sig på grov vold, vold med døden til følge, røveri, manddrab og forsøg herpå, sædelighedskriminalitet og brandstiftelse:

Tabel 9. Fordeling efter kriminalitetens art inden for varsomhedsområdet fra 2004-2008[594]

	2004-05	2005	2006	2007	2008
Grov narkotikakriminalitet	35	60	69	96	103
Groft røveri	2	2	3	-	2
Grov vold, herunder vold med døden til følge	6	2	2	5	2
Manddrab og forsøg herpå	5	1	2	2	2
Sædelighedskriminalitet	2	4	5	-	1
Brandstiftelse	1	9	6	4	1

Forbeholdet i forarbejderne er eneste vejledning fra lovgivers side om skønnet over befolkningens retsfølelse i forbindelse med afgørelserne om prøve-

[593] Fakta om prøveløsladelse i medfør af straffelovens § 40 a "noget for noget" i perioden fra den 1. april 2004 til den 31. december 2008. Tallene for de første måneder af 2005 er tilsyneladende medtalt 2 gange, idet det første år går fra 1. april 2004-31. marts 2005 og herefter er tallene gjort op for hele år følgende kalenderårene 2005, 2006, 2007 og 2008.

[594] Fakta om prøveløsladelse i medfør af straffelovens § 40 a "noget for noget" i perioden fra den 1. april 2004 til den 31. december 2008, punkterne om varsomhedsområdet. Kategorierne er ikke konsekvente i bilaget, og opstillingen i tabellen er derfor kun for at give et indtryk af fordelingen. De tre første måneder af 2005 er tilsyneladende talt med 2 gange, hvilket giver en vis usikkerhed omkring tallene for 2005.

løsladelse, idet der ikke i loven er opstillet kriterier, der kan eller skal inddrages.

1.2. Politihøringsområdet

Det forudsættes i forarbejderne, at *"der forinden der træffes afgørelse om prøveløsladelse af personer, som er omfattet af det nævnte varsomhedsområde, foretages en høring af politimesteren på det sted, hvor straffesagen blev behandlet"*.[595] I løsladelsesbekendtgørelsen er det i § 8, stk. 1, nr. 3, formuleret således, at der forinden afgørelse om prøveløsladelse af en indsat, der er dømt for *"farlig kriminalitet"*, skal indhentes en udtalelse fra anklagemyndigheden i den kreds, hvor straffesagen blev behandlet, såfremt institutionen finder, at der er grundlag for prøveløsladelse. Under kategorien farlig kriminalitet hører ifølge § 8, stk. 1, nr. 3:

»forsætlig brandstiftelse eller anden almenfarlig forbrydelse, grovere volds- eller sædelighedsforbrydelse, berigelsesforbrydelse forbundet med vold eller trussel om vold eller i øvrigt lovovertrædelser af særlig grov eller professionel karakter. Dette gælder dog ikke indsatte, der er idømt under 8 måneders fængsel, og som har været på fri fod mellem domfældelsen og iværksættelsen af straffuldbyrdelsen.«

Bestemmelsens beskrivelse af farlig kriminalitet er identisk med beskrivelsen i forbindelse med høring af politiet i udgangssager, jf. udgangsbekendtgørelsen § 15, stk. 1, nr. 1. Der er således administrativt i bekendtgørelse og praksis oprettet et politihøringsområde, der ikke ganske er identisk med det beskrevne varsomhedsområde, som ifølge forarbejderne angav området for høringen, hvilket bekræftes af bilaget om praksis fra 2010, hvor de to områder behandles særskilt, og der er flere tilladelsessager omfattet af politihøringsområdet end af varsomhedsområdet.[596] Om høringen står der i Redegørelsen 2014 (min kursivering):

»Høringen omfatter samme kriminalitetstyper, (men ikke samme situationer), som anklagemyndigheden skal høres om, inden der træffes afgørelse om udgang. Høringen skal således også foretages *(i modsætning til ved udgang)*, selvom den indsatte, der er dømt for farlig kriminalitet mv., har været på fri fod mellem dom og strafudståelse. Det præciseres, at indsatte, der er dømt for berigelseskriminalitet af særlig grov karakter (straffelovens §§ 286 og 289), er omfattet af høringsreglen. *Høringen foretages blandt andet med henblik*

[595] LSF 122/2003, bemærkningerne, pkt. 3.7.

[596] Denne opdeling af de to områder var muligvis forudsat. I hvert fald er det angivet i Justitsministeriets kommenterede høringsoversigt til LF 122/2003, at høringsområdet i forbindelse med § 40 a skulle svare til høringsområdet i forbindelse med udgang. LF 122/2003, bilag 1, pkt. 8.

på, at anklagemyndigheden kan få lejlighed til at udtale sig om, hvorvidt hensynet til retshåndhævelsen efter anklagemyndighedens vurdering taler imod prøveløsladelse.«[597]

I sager, der ikke er omfattet af høringsreglen, vil retsfølelsen typisk ikke tale imod, men det kan være tilfældet.[598] Det er hverken i forarbejder eller redegørelser eksplicit angivet, med hvilke andre formål høringen foretages. I sfbl § 46, stk. 2, er farlig kriminalitet kædet sammen med risikoen for misbrug af udgangstilladelsen og *ikke* hensynet til retshåndhævelsen, og det sker, at anklagemyndigheden i forbindelse med høring i § 40 a-sagerne udtaler sig om risikoen for ny kriminalitet. For så vidt angår besvarelsen af høringen er anført:

»(S)åfremt den indsatte er dømt i byretten, er det den relevante politidirektør, der skal høres. Er den indsatte dømt i landsretten, er det den relevante statsadvokat, der skal høres, mens det er Rigsadvokaten, der skal høres, hvis den indsatte er dømt i Højesteret.

Der stilles krav om, at det er en jurist eller politiinspektøren/vicepolitiinspektøren, der udtaler sig i sagen.«[599]

Efterhånden som der har dannet sig en mere fast praksis, har direktoratet oftere truffet afgørelse om løsladelse i sager, hvor anklagemyndigheden har udtalt sig imod prøveløsladelse.[600]

Tabel 10. Antallet af sager fra 2004-2008, hvor der skete høring af anklagemyndigheden[601]

	2004-05	2005	2006	2007	2008
§ 40 a-sager i alt	218	226	318	304	334
Antal tilladelser	93	113	157	154	157
Antal og andel af tilladelser, der var omfattet af høringsområdet	85 91,4%	110 97,3%	153 97,5 %	150 97,4%	152 96,8%
Antal og andel af høringerne i tilladelsessagerne, der var positive	84 98,8%	86 78,2%	118 77,1 %	119 79,3%	119 78,3%

[597] Redegørelsen 2010, s. 4, og Redegørelsen 2014, s. 4.
[598] Redegørelsen 2010, s. 4, og Redegørelsen 2014, s. 5.
[599] Redegørelsen 2014, s. 4.
[600] Redegørelsen 2014, s. 43.
[601] Bilag til Redegørelsen 2010. Tallene for de første måneder af 2005 er tilsyneladende medtalt 2 gange, idet det første år går fra 1. april 2004-31. marts 2005 og herefter er tallene gjort op for hele år følgende kalenderårene 2005, 2006, 2007 og 2008.

Hvor DfK det første år nødigt kom til en konklusion, der afveg fra politi- og anklagemyndighedens, har dette med tiden ændret sig, så der i 2008 var 33 sager, hvor indsatte blev løsladt på trods af negativ udtalelse fra politi- og anklagemyndigheden. Det er ikke muligt af bilaget at se, hvor mange af det samlede antal af sager, der lå henholdsvis inden for varsomhedsområdet og inden for høringsområdet, men af tallene fremgår, at politi- og anklagemyndigheden høres i en del flere sager end, hvad synes at være forudsat i forarbejderne. Varsomhedsområdet synes således ifølge praksis at være vejledende for selve Kriminalforsorgens vurdering af retsfølelsen[602] og dennes betydning i den samlede afgørelse om prøveløsladelse eller ej, mens politihøringsområdet angiver, hvornår politi- og anklagemyndighedens oplysninger eller vurdering skal inddrages i sagen. I 2011 blev reglerne i løsladelsesbekendtgørelsens § 8 ændret, så domme under 8 måneder, hvor indsatte har været på fri fod mellem dom og indsættelse til afsoning, dvs. enten kun delvist eller slet ikke varetægtsfængslet i perioden, er undtaget fra høring. Dette betyder imidlertid ikke, at sagerne nødvendigvis falder uden for varsomhedsområdet.

Politihøringsområdet er som nævnt tilsyneladende inspireret af politihøringsområdet i forbindelse med udgang. I praksis synes det fortolket således, at høringen ikke blot sker som en hjælp til oplysning af sagen, men at det direkte indgår selvstændigt i spørgsmålet om prøveløsladelse eller ej, om politiet har udtalt sig negativt eller ej. Politihøringen bliver derved anvendt som et selvstændigt kriterium, således at det i sig selv taler imod prøveløsladelse, hvis anklagemyndigheden har udtalt sig negativt, dvs. at det afgørende ikke er, om indholdet af høringssvaret tilfører sagen nye oplysninger, men anklagemyndigheden synes at blive en væsentlig aktør i forbindelse med selve afgørelsen af sagen. Se mere herom nedenfor, afsnit 3.

1.3. Kriminalitetens art

Kriminalitetens art har særlig relevans for Kriminalforsorgens vurdering af, hvorvidt retsfølelsen skønnes at tale imod en prøveløsladelse.[603] Dertil kommer, at kriminalitetens art kan spille en rolle i forbindelse med recidivrisikovurderingen, da det her generelt spiller ind, om der er tale om risiko for tilbagefald til "ikke-bagatelagtig kriminalitet". I praksis har kriminalitetens art i relation til § 40 a dog primært interesse ved vurderingen af retsfølelsen. Det er ikke blot arten, men også karakteren af og omstændighederne omkring den konkrete kriminalitet, der tillægges vægt. I redegørelserne lægges særlig vægt på offerets karakter af sagesløs eller værgeløs, om opholdssted ved løsladelsen ligger nær gerningsstedet, om der er tale om sædelighedskriminalitet, alvorlig kriminalitet i trafikken, våbenkriminalitet

[602] Se sagsreferaterne gengivet i de følgende afsnit.
[603] Redegørelsen 2010, s. 13, og Redegørelsen 2014, s. 18.

og/eller rocker-/bandetilknytning. De væsentligste af punkterne uddybes i det følgende.

1.3.1. Grov personfarlig kriminalitet mod sagesløs

Grov personfarlig kriminalitet mod en sagesløs person enten i offerets eget hjem eller på åben gade kan føre til afslag under henvisning til retsfølelsen.[604] Tilsyneladende tillægges det også vægt, om det er sket i forening med eller efter forudgående aftale med andre.[605] Af eksemplerne i Redegørelsen 2014 fremgår, at der også kan være tale om forsvarsløse ofre. Ifølge strl § 81, nr. 11, indgår det som skærpende omstændighed i forbindelse med strafudmålingen ved domstolene, om gerningsmanden har udnyttet forurettedes *"værgeløse stilling"*, og ifølge § 81, nr. 2, om gerningen er udført af flere i forening. Der er dermed ved strafudmålingen med stor sandsynlighed taget stilling til samme forhold. Som eksempel på praksis i § 40 a-sagerne nævnes følgende sag:

»Den indsatte udstod fængsel i 1 ½ år for grov vold (havde stukket en tilfældig mand med en kniv på åben gade) og fængsel i 4 måneder for vold. Han var flere gange tidligere dømt for vold. Han havde haft et langvarigt alkohol- og stofmisbrug.

Fængslet indstillede, at den indsatte blev løsladt i medfør af § 40 a, stk. 1, nr. 1, på grund af velgennemført Cognitive Skills samt igangværende uddannelse, på vilkår af 2 års prøvetid, 1 års tilsyn, et betinget narkovilkår, et ubetinget uddannelsesvilkår samt udførelse af samfundstjeneste i 40 timer.

Politimesteren udtalte sig imod tidlig prøveløsladelse på grund af arten af nuværende kriminalitet og tidligere ligeartede forstraffe.

Direktoratet for Kriminalforsorgen gav afslag alene på grund af kriminalitetens karakter (den tilfældige grove gadevold).«[606]

Afslaget følger *alene* af den aktuelle kriminalitets karakter. Retsfølelsens afgørende betydning understreges, da indsatte på baggrund af DfK's formulering må antages at opfylde de andre betingelser for en prøveløsladelse, herunder betingelsen om en særlig indsats, her i form af velgennemført kursus i kognitive færdigheder og uddannelse. Til løsladelsen er endvidere knyttet såkaldt mærkbare eller pønale vilkår i form af *både* uddannelsesvilkår og vilkår om samfundstjeneste på en reststraf[607], der ikke kan være mere end 11 måneder lang og en fremrykning af løsladelsestidspunktet i forhold

[604] Redegørelsen 2010, s. 13, og Redegørelsen 2014, s. 18.
[605] Redegørelsen 2010, s. 14, og Redegørelsen 2014, s. 18.
[606] Redegørelsen 2010, s. 13f, og Redegørelsen 2014, s. 19.
[607] Tiden fra løsladelsestidspunktet til endt straf.

til ordinær prøveløsladelse på to-tredjedel på lidt over 3½ måned.[608] Der erindres om, at samfundstjeneste ikke er et fast vilkår i forbindelse med løsladelse iht. nr. 1.

I næste sag var der tale om grov vold efter indtrængen i forurettedes hjem og løsladelse iht. nr. 2, idet indsatte vurderedes til at have gode personlige forhold:

»Den pågældende udstod fængsel i 9 måneder for blandt andet grov vold (overtrædelse af straffelovens § 245) begået imod forsvarsløse personer ved indtrængen i deres hjem og under anvendelse af våben. Kriminaliteten blev begået i forening med flere meddomfældte. Den indsatte var tidligere (i 2004) idømt en betinget dom for vold.

Fængslet indstillede, at indsatte kunne prøveløslades i medfør af § 40 a, stk. 1, nr. 2, under henvisning til hans gode personlige forhold. Han var 1. gangs afsoner, uden misbrugsproblemer, havde haft en problemfri afsoning, havde bolig og arbejde ved løsladelsen samt en tæt tilknytning til sine 3 børn, øvrige familie samt omgangskreds.

Statsadvokaten udtalte sig imidlertid imod tidlig prøveløsladelse under henvisning til hensynet til retshåndhævelsen, henset til kriminalitetens art og omstændighederne omkring kriminaliteten. Statsadvokaten henviste endvidere til, at den indsatte tidligere var straffet for vold.

Direktoratet for Kriminalforsorgen meddelte den indsatte afslag på tidlig prøveløsladelse under henvisning til hensynet til retshåndhævelsen på grund af kriminalitetens art samt omstændighederne omkring kriminaliteten.«[609]

Direktoratet lægger igen alene vægt på den aktuelle kriminalitet, og her at forurettede betragtedes som forsvarsløse. Straffen blev ved dommen fastsat til 9 måneder, så reststraffen kan ved halvtid ikke have været på mere end 4½ måned. Fremrykningen af løsladelsestidspunktet i forhold til ordinær prøveløsladelse efter udståelse af to-tredjedele af straffetiden (som i dette tilfælde med en 1. gangs afsoner må betragtes som rimeligt sikker) er maksimalt 1½ måned.

I en anden sag var gerningsmanden dømt for blandt andet at have slået en sovende mand i hovedet med en fyldt vinflaske, men DfK tager ikke eksplicit stilling til dette forhold:

»Den indsatte udstod fængsel i 3 år for navnlig overtrædelse af straffelovens § 245, jf. § 246. Den indsatte var dømt for blandt andet at have slået en sovende mand i hovedet med en fyldt vinflaske. Om baggrunden for kriminaliteten var det oplyst, at den indsattes mangeårige veninde, som havde et alkoholmisbrug og deres fælles kammerat havde været i byen på druktur, og da de kom hjem, generede de ham, hvilket pludselig blev for meget

[608] To-tredjedels løsladelse er dog som påpeget ovenfor, kap. 4, ikke en selvfølge. Se om udgangspunktet for vilkårsfastsættelse ovenfor, kap. 4, afsnit 4.3., og om praksis for vilkårsfastsættelse ved anvendelse af § 40 a, kap.5, afsnit 7.

[609] Redegørelsen 2010, s. 14, og Redegørelsen 2014, s. 19.

for ham, hvorfor han slog kammeraten i hovedet med vinflasken. Den indsatte, der ikke tidligere var straffet, var rystet over, at han kunne finde på dette. Han var - i modsætning til kammeraten og veninden - ikke påvirket af alkohol på gerningstidspunktet. Han havde ikke længere kontakt til veninden og kammeraten.

Fængslet vurderede, at den indsatte kunne løslades på prøve efter § 40 a, stk. 1, nr. 2, og henviste til, at han havde bolig, et godt netværk navnlig i kraft af sin datter og dennes familie, havde indtægt i form af efterløn, ingen misbrugsproblemer ligesom han havde haft en i det væsentlige problemfri afsoning. På grund af kriminalitetens grove karakter blev anklagemyndigheden hørt.

Anklagemyndigheden havde ikke indvendinger imod tidlig løsladelse.

Direktoratet for Kriminalforsorgen meddelte efter omstændighederne den indsatte tilladelse til prøveløsladelse efter § 40 a, stk. 1, nr. 2, på vilkår af 2 års straffrit liv samt tilsyn og udførelse af ulønnet samfundstjeneste frem til to-tredjedelstid. Direktoratet for Kriminalforsorgen lagde ved afgørelsen vægt på, at den indsatte havde gode sociale forhold, var 1. gangs straffet, uden misbrugsproblemer, alderen på gerningstidspunktet (62 år), at anklagemyndigheden var positiv, samt at der alene var tale om en rykning på ½ år. Direktoratet for Kriminalforsorgen lagde endvidere vægt på, at der ved fastsættelse af vilkåret om samfundstjeneste var sikret et pønalt element.«[610]

Her blev gerningsforholdet eller følgerne heraf ved straffedommen vurderet til at være omfattet af strafskærpelsesreglen i strl § 246,[611] og straffen blev udmålt til 3 år. De sidste to eksempler viser, at direktoratets vurdering af den forskyldte straf på baggrund af lovovertrædelsen og individuelle forhold ved gerningsmanden ikke er ækvivalent med dommernes vurdering. Dette understreger, at afvejningen på domstidspunktet ikke svarer til den afvejning, Kriminalforsorgen foretager på et senere tidspunkt. I de to sidstnævnte tilfælde var det fastslået ved dommene, at den forskyldte straf for den begåede vold i det første af de to eksempler var 9 måneders ubetinget fængsel, mens den forskyldte straf i det sidstnævnte eksempel førte til 3 års ubetinget fængsel. På løsladelsestidspunktet vurderede DfK, at retsfølelsen med afgørende vægt talte imod løsladelse i det første eksempel, men ikke i det andet eksempel. Om det har haft betydning, at gerningstidspunktet sandsynligvis lå tættere på vurderingen i det første eksempel fremgår ikke, men antagelsen om, at retsfølelseshensyn svækkes, som tiden går, er en grundantagelse ved prøveløsladelse generelt, idet de generalpræventive krav og det mere spontane behov for at udvise misbilligelse primært gør sig gældende umiddelbart

[610] Redegørelsen 2010, s. 16, og Redegørelsen 2014, s. 21.

[611] Strl § 246: *"Har et legemsangreb, der er omfattet af § 245 eller § 245 a, været af en så grov beskaffenhed eller haft så alvorlige skader eller døden til følge, at der foreligger særdeles skærpende omstændigheder, kan straffen stige til fængsel i 10 år."* Nærmere oplysninger om dommernes begrundelse for subsumption og udmåling er ikke gengivet i redegørelsen.

efter lovovertrædelsen er begået, bl.a. i forbindelse med domsafsigelsen.[612] Men det medfører altså med en vis sandsynlighed, at man i nogle tilfælde vil have større chance for at blive løsladt iht. § 40 a, når man idømmes en længere dom end en kortere på et område, der er omfattet af buddet om varsomhed, selvom den foretagne handling isoleret bedømt er grovere eller har medført alvorligere skadevirkninger.[613]

Eksemplerne kan også tolkes som en indikation på, at der kan være en risiko ved de meget konkrete afgørelser, hvor de momenter, der kan indgå, ikke er opregnet, men udvælges fra sag til sag, og hvor beskrivelserne af den indsatte og dennes forhold kan være mere eller mindre udførlige. DfK træffer afgørelse på baggrund af beskrivelser af sagen foretaget af forskellige institutioner og sagsbehandlere. Ovenstående sager er alene gengivet i referat, men det er alligevel bemærkelsesværdigt, at direktoratet i sidstnævnte tilfælde tilsyneladende slet ikke forholder sig til, at volden er udøvet mod en sovende person, og at domstolen har fundet gerningsindholdet eller følgerne heraf omfattet af § 246. Beskrivelserne i sagen angår de undskyldelige momenter set fra gerningsmandens side og ikke de skader, forurettede er blevet påført. I det sidste tilfælde foretages mere tydeligt et meget konkret skøn af den samlede sag, hvilket altså fører til, at den indsatte *"efter omstændighederne"* får en tilladelse. Indsatte har i begge tilfælde gode personlige forhold, og det bemærkes, at sikringen af det fortsatte pønale element ved at fastsætte vilkår om samfundstjeneste i forbindelse med løsladelse efter nr. 2 er et argument uden selvstændig vægt i den konkrete sag, idet dette gælder alle løsladelser efter nr. 2 og med selv samme formål. Det ville man således kunne fremhæve i hver eneste sag efter nr. 2. I følgende sag, er der omvendt i referatet gjort meget ud af beskrivelsen af de momenter, der taler imod løsladelse:

»Den indsatte udstod fængsel i 9 måneder navnlig for overtrædelse af straffelovens §§ 244 og 288. Kriminaliteten var begået i forening med to medgerningsmænd mod en sagesløs person på åben gade. Offeret blev overfaldet i to omgange, hvor han til sidst blev frataget sit hævekort og pinkode, hvorefter den indsatte og medgerningsmændene nogle timer efter overfaldet hævede i alt 9.000 kr. fra diverse hæveautomater.

Fængslet indstillede, at den indsatte blev løsladt på prøve i medfør af § 40 a, stk. 1, nr. 2, og lagde i den forbindelse vægt på, at den indsatte var førstegangsafsoner, var mødt til tiden, skulle bo hjemme, havde mulighed for at starte i et læreforhold, var uden misbrugsproblemer, havde haft en i det væsentlige problemfri afsoning, ligesom han havde et godt netværk.

Anklagemyndigheden udtalte sig imod tidlig prøveløsladelse blandt andet under henvisning til, at den indsatte var dømt for at have begået et groft gaderøveri i forening med

[612] Bet. 1099/1987, s. 234.

[613] Henvisningen til § 246 skyldes ikke nødvendigvis tilsigtede handlinger, da kravet til den subjektive skyld, for så vidt angår følgerne, alene er uagtsomhed, jf. strl § 20.

to medgerningsmænd, og at den indsatte nærmest var ophavsmand til overfaldet. Anklagemyndigheden henviste endvidere blandt andet til, at sagen var meget omtalt i medierne, og at gerningsstedet var et mindre samfund, hvorfor det ville være krænkende for retsbevidstheden, såfremt den indsatte blev løsladt før tid.

Direktoratet for Kriminalforsorgen meddelte afslag på tidlig løsladelse navnlig af hensyn til retshåndhævelsen grundet kriminalitetens art, herunder at der var tale om et sagesløst offer, at han ville tage ophold i det mindre lokalsamfund, hvor kriminaliteten var begået, samt at anklagemyndigheden havde udtalt sig imod tidlig løsladelse.«[614]

Dømtes alder er ikke nævnt, men der er en formodning om, at han er ung, da han har en læreplads og skal bo hjemme. I sagen understreges igen retsfølelsens meget store betydning, idet indsatte på baggrund af lærepladsen og et godt netværk har en forholdsvis god løsladelsessituation, og der maksimalt ville være tale om en rykning på 1½ måned i forhold til to-tredjedelsløsladelse. DfK tillægger det her som i andre sager selvstændig vægt, at anklagemyndigheden har udtalt sig imod tidlig løsladelse. Anklagemyndigheden har i denne sag uddybet sine overvejelser med, at der er tale om et *"groft gaderøveri"*, som indsatte *"nærmest var ophavsmand til"*, at sagen var meget omtalt i medierne, og at indsatte skulle løslades til det mindre samfund, hvor forbrydelsen var begået.

1.3.2. Sædelighedskriminalitet mod børn

Retsfølelsen spiller en meget stor rolle i sager, der omhandler sædelighedskriminalitet begået mod børn (min kursivering):

»Om praksis for prøveløsladelse i medfør af § 40 a, stk. 1, nr. 1, af indsatte, der er dømt for seksuelt misbrug af børn, og som har gået til sexologisk/psykiatrisk behandling kan det oplyses, at sagerne *klart ligger indenfor varsomhedsområdet, og at hensynet til retshåndhævelsen på grund af kriminalitetens karakter, normalt vil tale imod løsladelse* efter § 40 a. *På den anden side vil muligheden for tidlig prøveløsladelse kunne motivere de dømte til at gå i sexologisk/psykiatrisk behandling og dermed nedsætte risikoen for tilbagefald til ny ligeartet kriminalitet*. Afgørelse om prøveløsladelse træffes på baggrund af en samlet konkret vurdering af alle momenter i sagen, herunder forholdenes antal og varighed, længden af den tid, der resterer til 2/3 af straffen vil være udstået, anklagemyndighedens udtalelse i sagen og barnets alder.«[615]

Her bliver det tydeligt, at hensynet til retsfølelsen kan komme i konflikt med hensynet til behandling og dermed med Kriminalforsorgens hovedformål, der som nævnt er at medvirke til begrænsning af kriminalitet.

Af Redegørelsen 2014 fremgår to sager, hvor DfK har givet tilladelse til § 40 a til sædelighedsdømte:

[614] Redegørelsen 2010, s. 15, og Redegørelsen 2014, s. 20.
[615] Redegørelsen 2010, s. 16, og Redegørelsen 2014, s. 22.

»Direktoratet har endvidere givet tilladelse til tidlig prøveløsladelse til en indsat, der bl.a. var dømt for besiddelse af børneporno. Sagen drejede sig om en indsat, der afsonede fængsel i 5 år og 6 måneder. De 5 års fængsel var idømt for grov narkotikakriminalitet, mens de 6 måneders fængsel var idømt for børneporno. Kriminaliteten bestod i besiddelse og udbredelse af 85 billeder og 10 film indeholdende børneporno. Han benægtede denne del af kriminaliteten.

Anstalten ved Herstedvester vurderede, at han ikke havde behov for sexologisk behandling, og at recidivrisikoen var ringe. Han havde under afsoningen deltaget i Breathe Smart, Anger Management og psykologsamtaler. Han var uden misbrugsproblemer og havde haft en problemfri afsoning. Desuden udtalte anklagemyndigheden sig ikke imod tidlig prøveløsladelse.

Direktoratet meddelte ham tilladelse til tidlig prøveløsladelse efter § 40 a, stk. 1, nr. 1, på vilkår af 3 års prøvetid, 1 års tilsyn samt udførelse af ulønnet samfundstjeneste frem til 2/3 tid.«[616]

I denne sag udgjorde sædelighedskriminaliteten kun en mindre del af grundlaget for dommen. Sagkundskaben når det kommer til sædelighedskriminalitet, findes primært i Herstedvester. Det må antages at have haft en væsentlig betydning i forbindelse med afgørelsen, at Herstedvester har vurderet, at der i den pågældende sag ikke var behov for sexologisk behandling.

I Redegørelsen nævnes også en tilladelsessag, hvor indsatte har deltaget i sexologisk/psykiatrisk behandling. Indsatte var idømt 3 år for sædelighedskriminalitet mod mindreårig:

»Den 1. gangs straffede indsatte var idømt 3 års fængsel for seksuelt misbrug af sin 12-årige datter i en 6 måneders periode. Pågældende havde under afsoningen gået til sexologisk/psykiatrisk behandling og politimesteren udtalte sig ikke imod tidlig prøveløsladelse.

Direktoratet meddelte den indsatte tilladelse til prøveløsladelse i medfør af § 40 a, stk. 1, nr. 1, på forskudt halv tid, bl.a. på vilkår af fortsat sexologisk/psykiatrisk behandling.«[617]

Af referatet fremgår ikke nærmere om DfK's overvejelser i sagen. I samme afsnit nævnes en afslagssag, hvor en indsat ligeledes har deltaget i sexologisk/psykiatrisk behandling. Her var den indsatte idømt 3½ år for sædelighedskriminalitet mod mindreårig:

»Den indsatte udstod fængsel i 3 år og 6 måneder for over 100 tilfælde af seksuelt misbrug af sin steddatter over en 7 års periode fra hun var 7 år til hun var 14 år. Uanset, at han havde gået til sexologisk/psykiatrisk behandling igennem længere tid, kunne Direkto-

[616] Redegørelsen 2014, s. 22f. (Er ikke med i Redegørelsen 2010.)
[617] Redegørelsen 2010, s. 17, og Redegørelsen 2014, s. 22.

ratet for Kriminalforsorgen ikke tiltræde fængslets indstilling om prøveløsladelse i medfør af § 40 a, stk. 1, nr. 1, på grund af hensynet til retshåndhævelsen. Direktoratet lagde vægt på, at den indsatte igennem meget lang tid havde udsat sin steddatter for særdeles alvorlige sædelighedskrænkelser i langt over hundrede tilfælde, begyndende fra hun var kun 7 år gammel. Af samme grunde havde statsadvokaten udtalt sig imod tidlig prøveløsladelse.«[618]

I forhold til tilladelsessagen angående misbrug af eget barn ovenfor, løb gerningstiden i nærværende sag over en meget længere periode (7 år mod 6 måneder), og ofret var yngre (7 år ved forholdets start mod 12 år). Dertil kommer, at der var tale om mange forhold. Det må dog formodes, at der også var tale om alvorlige sædelighedskrænkelser i tilladelsessagen, da strafudmålingen lød på 3 år, hvorfor det måske er mindre tydeligt, hvor grænsen går. Det fremgår ikke, om det havde gjort en forskel, om anklagemyndigheden i den sidste sag ikke havde udtalt sig imod, hvor længe de indsatte har gået i behandling, eller hvornår i afsoningsforløbet afgørelse om afslag er truffet; på halvtid eller forskudt til et tidspunkt mellem afsoning af halvdelen eller to-tredjedele af straffen. Lidt det samme kan fremføres om den sidste af de i Redegørelsen 2014 nævnte sager:

»Den indsatte, der udstod fængsel i 3 år for et meget stort antal seksuelle overgreb mod sin datter fra hun var 5 år til hun var 16 år, og som ikke tidligere var straffet, blev – uanset at han havde gået til sexologisk/psykiatrisk behandling - meddelt afslag på prøveløsladelse i medfør af § 40 a, stk. 1, nr. 1, idet hensynet til retshåndhævelsen talte herimod. Direktoratet lagde ved afgørelsen vægt på det store antal overgreb mod datteren, begået over en 11-årig periode fra hun kun var 5 år gammel, samt at statsadvokaten havde udtalt sig imod tidlig prøveløsladelse.«[619]

Den dømte havde her modtaget en dom på 3 år som i tilladelsessagen. I ingen af de refererede sager omtales recidivrisikoen. Generelt kan i relation til sædelighedsdømte nævnes, at recidivprocenten for denne gruppe er lille set i forhold til anden kriminalitet. Ifølge Kriminalforsorgens recidivstatistik 2012 var recidivet i 2010 33% for fængselsdømte over en to-årig observationsperiode, dvs. inden for to år efter løsladelse, til ny ubetinget dom eller dom med tilsyn.[620] For sædelighedsdømte var recidivet til ny ubetinget dom eller dom med tilsyn over en 2-årig periode på 7%, mens det for volds-, narkotika- og færdselslovsdømte lå på mellem 25% og 28%. Statistikken blev toppet af tyveri- og røveridømte med et recidivtal på hhv. 38% og 36%.[621]

[618] Redegørelsen 2010, s. 17, og Redegørelsen 2014, s. 23.
[619] Redegørelsen 2010, s. 17, og Redegørelsen 2014, s. 23.
[620] Kriminalforsorgens recidivstatistik 2012, s. 14.
[621] Kriminalforsorgens recidivstatistik 2012, s. 18.

De sidste ca. 10 år har sædelighedsdømte udgjort omkring 5% af de indsatte, hvilket vil sige ca. 125 af en population på ca. 2.507 indsatte.[622]

1.3.3. Alvorlig kriminalitet i trafikken

Alvorlig kriminalitet i trafikken ligger *ikke* inden for det såkaldte varsomhedsområde, men har i perioder inden for de sidste 10 år haft megen medieomtale og stor politisk bevågenhed. DfK synes da også på dette område at være mindre tilbøjelig til at gå imod anklagemyndighedens vurdering, som her tillægges stor selvstændig betydning, end DfK til eksempel er i sager om grov narkotikakriminalitet, som ligger inden for varsomhedsområdet. DfK er således kun gået imod anklagemyndighedens vurdering i én af ti refererede sager om alvorlig kriminalitet i trafikken.

Sagerne er gode til at illustrere retsfølelsens betydning, da det i mange af sagerne er det eneste moment, der taler imod en prøveløsladelse, idet indsatte i de fleste sager opfylder alle andre kriterier iht. nr. 1 eller nr. 2 ifølge DfK's vurdering. Der er gennemgående ingen bemærkninger om recidivrisiko. Kendetegnende for disse sager er, at det meget ofte drejer sig om uagtsom forvoldelse af skade på ven eller pårørende, ofte endda uagtsomt manddrab, og den indsatte er selv påvirket af det skete på flere måder end gennem straffen. Til illustration heraf kan nævnes følgende sag:

»Den ene sag drejede sig om en indsat, der udstod fængsel i 1 år og 3 måneder for navnlig spirituskørsel og uagtsomt manddrab begået i oktober måned 2003. Den dræbte var indsattes bror.

Den indsatte modtog under varetægtsfængslingen og 6 måneder herefter psykologbehandling med henblik på at få bearbejdet det skete. Endvidere havde indsatte fuldført Cognitive Skills, ligesom han ca. 14 dage inden det forventede løsladelsestidspunkt skulle påbegynde en uddannelse på Teknisk Skole.

Anklagemyndigheden udtalte sig ikke imod tidlig prøveløsladelse og henviste til den hengåede tid, siden kriminaliteten blev begået, at domfældte ikke var varetægtsfængslet på domstidspunktet, samt at domfældtes familie havde opretholdt kontakten med domfældte, uagtet at han ved den kriminelle handling forårsagede sin broders død. Anklagemyndigheden fandt på denne baggrund ikke, at retshåndhævelsen på afgørende måde talte mod en tidlig prøveløsladelse.

Fængslet indstillede, at den indsatte blev løsladt på prøve i medfør af § 40 a, stk. 1, nr. 1, på vilkår af 2 års straffrit liv, tilsyn til 2/3 tid, at han, såfremt tilsynsmyndigheden fandt det fornødent, skulle undergive sig en lægelig godkendt behandling mod misbrug af alkohol, samt at han fortsatte en før løsladelsen påbegyndt uddannelse på Teknisk Skole.

Direktoratet for Kriminalforsorgen var enig heri og lagde ved afgørelsen navnlig vægt på, at den indsatte havde ydet en særlig indsats i form af psykologbehandling samt gennemførelse af Det Kognitive Færdighedsprogram, at han skulle påbegynde en uddannelse umiddelbart inden løsladelsen samt på det af anklagemyndigheden oplyste. Det var en

[622] Direktoratet for Kriminalforsorgen: Statistik 2013, tabel 3.7.

forudsætning for tilladelsen, at den pågældende blev optaget på Teknisk Skole inden løsladelsen.«[623]

Af anklagemyndighedens udtalelse fremgår, at i hvert fald anklagemyndigheden finder det af betydning for vurderingen af retsfølelsen, hvordan forurettedes familie stiller sig til gerningsmanden. I disse sager kender forurettedes familie i flere tilfælde gerningsmanden.

Sagerne illustrerer også, at formuleringen af § 40 a og inddragelsen af retsfølelseshensynet gør det muligt hurtigt at ændre praksis, når opfattelsen af en kriminalitetstype skifter på baggrund af stærk medieomtale eller lignende. I 2005 skete der således skærpelse af straffene for spirituskørsel og uagtsomt manddrab i den sammenhæng. Om skærpelsernes betydning for § 40 a-sagerne står der i Redegørelsen 2014:

»Direktoratet for Kriminalforsorgen har siden indførelsen af "noget for noget" ordningen i 2004 givet tilladelse til prøveløsladelse efter § 40 a til indsatte, som er dømt for spirituskørsel og uagtsomt manddrab. I midten af 2005 skete der en skærpelse af straffen for særlig hensynsløs kørsel, hvor kørslen resulterer i uagtsomt manddrab.

Som eksempel, hvor disse skærpelser bl.a. indgik i Direktoratet for Kriminalforsorgens vurdering af spørgsmålet om prøveløsladelse efter § 40 a, kan nævnes en sag fra 2005, hvor den indsatte udstod fængsel i 2 år for uagtsomt manddrab og spirituskørsel. Den indsatte, der ikke tidligere var straffet, havde under afsoningen ydet en særlig indsats i form af alkoholistbehandling og uddannelse. På denne baggrund indstillede fængslet til Direktoratet for Kriminalforsorgen, at den pågældende kunne meddeles tilladelse til prøveløsladelse i medfør af § 40 a, stk. 1, nr. 1.

Politimesteren udtalte sig imidlertid imod tidlig prøveløsladelse under henvisning til hensynet til retsfølelsen. Politimesteren henviste til, at den indsatte havde slået et andet menneske ihjel, hvorfor en tidlig løsladelse ville krænke retsfølelsen dels i befolkningen som sådan, dels i relation til afdødes nære pårørende samt i relation til de andre personer, der var involveret i ulykken.

Direktoratet for Kriminalforsorgen meddelte den indsatte afslag på prøveløsladelse i medfør af § 40 a, stk. 1, nr. 1, idet hensynet til retshåndhævelsen talte herimod. Direktoratet lagde ved afgørelsen vægt på kriminalitetens art, at der for nylig var sket en skærpelse af straffen på dette område, samt at politimesteren havde udtalt sig imod tidlig løsladelse.«[624]

Det må formodes, at strafskærpelsen ikke var trådt i kraft på gernings- og domstidspunktet, men strafskærpelser kan altså desuagtet få betydning for vurderingen af prøveløsladelse. Det fremgår ikke, hvorvidt forurettede var passager i bilen.

[623] Redegørelsen 2010, s. 18, og Redegørelsen 2014, s. 24.
[624] Redegørelsen 2014, s. 23. Også i Redegørelsen 2010, s. 17.

Skærpelsen betyder ikke, at der ikke meddeles tilladelse i den omhandlende sagstype, men som nævnt tilsyneladende sjældent, hvor anklagemyndigheden udtaler sig imod. Det er dog sket i en sag fra 2008, hvor anklagemyndigheden og direktoratet *ikke* var enige om betydningen af retsfølelseshensynet, og hvor hensynet i højere grad end vanligt er søgt konkretiseret og uddybet (min kursivering):

»Den indsatte udstod fængsel i 2 år og 3 måneder for uagtsomt manddrab, spirituskørsel og særlig hensynsløs kørsel. Den dræbte var en af indsattes venner, som havde drukket sammen med indsatte før ulykken. Kriminaliteten blev begået i august 2006 og den indsatte havde ikke været varetægtsfængslet i sagen.

Fængslet indstillede, at den 22-årige indsatte kunne prøveløslades efter § 40 a, stk. 1, nr. 1, på vilkår af 2 års prøvetid, 1 års tilsyn, at han skulle fortsætte behandlingen mod misbrug af alkohol, og at han såfremt tilsynsmyndigheden fandt det nødvendigt, skulle undergive sig behandling mod misbrug af euforiserende stoffer. Fængslet begrundede indstillingen med at den indsatte, der var førstegangsafsoner, under afsoningen havde deltaget i misbrugsbehandling i ca. 9 måneder, at han havde deltaget i Det kognitive Færdighedsprogram og Prison Smart, at han havde bolig, arbejde, en uproblematisk afsoning samt et godt socialt netværk.

Anklagemyndigheden udtalte sig imod tidlig løsladelse og henviste til, at hensynet til retshåndhævelsen talte herimod, idet der var tale om uagtsomt manddrab forvoldt i forbindelse med spirituskørsel, og at *den indsatte var idømt en efter retspraksis betydelig straf*, hvilket understregede forholdets grovhed. Anklagemyndigheden bemærkede, at *retten ved strafudmålingen har lagt til grund, at kørslen var af usædvanlig grov og hensynsløs karakter*. Uagtet den indsattes gode personlige forhold, og at han havde gennemgået et positivt forløb i forbindelse med afsoningen, var det anklagemyndighedens opfattelse, at hensynet til retshåndhævelsen, dels i befolkningen dels hos afdødes pårørende burde veje tungere end hensynet til, at den indsatte kunne prøveløslades.

Direktoratet for Kriminalforsorgen meddelte i september 2008 den indsatte tilladelse til tidlig løsladelse efter § 40 a, stk. 1, nr. 1, på de af fængslet indstillede vilkår. Direktoratet for Kriminalforsorgen fandt, at hensynet til retshåndhævelsen, som var det eneste moment, der talte imod en tidlig prøveløsladelse, ikke skulle tillægges afgørende vægt og begrundede dette med, at den indsatte ikke var varetægtsfængslet under sagen, at forurettede selv havde indvilliget i at være i bilen og selv havde drukket sammen med den indsatte forud for ulykken, at der var gået godt 2 år siden kriminaliteten blev begået og at den indsatte havde ydet en særlig indsats for ikke på ny at begå kriminalitet ved deltagelse i misbrugsbehandling samt adfærdsregulerende programmer.«[625]

Herefter foretages som noget nyt i Redegørelsen 2014 til forskel fra Redegørelsen 2010 en opsummering af elementer, der efter DfK's opfattelse har betydning ved afgørelse af sagerne omhandlende alvorlig kriminalitet i trafikken:

[625] Redegørelsen 2014, s. 26f.

»Det kan på baggrund af de gennemgåede sager konkluderes, at navnlig følgende momenter indgår i vurderingen af, om en indsat, der er dømt for alvorlig kriminalitet i trafikken, opfylder betingelserne for tidlig prøveløsladelse efter § 40 a:

Det taler for en tilladelse, hvis

- der er gået ca. 2 år eller mere, siden kriminaliteten blev begået,
- den indsatte ikke har været varetægtsfængslet i sagen,
- den forurettede kendte den dømte og har sat sig ind i bilen velvidende at den dømte havde drukket alkohol/taget stoffer,
- anklagemyndigheden er positiv med hensyn til tidlig prøveløsladelse.

Herudover kan det indgå som et positivt element i vurderingen, at den indsatte er gået i behandling for et evt. alkohol- eller stofmisbrug.«[626]

Hvis der skal være gået mere end 2 år siden, at kriminaliteten blev begået, er der større sandsynlighed ved en længere end ved en kortere dom, dvs. antageligvis ved en grovere lovovertrædelse end ved en relativt mindre grov. Dette er en naturlig konsekvens af at tillægge retsfølelsen så stor betydning, hvis man samtidig antager, at retsfølelsen svækkes over tid.

Når det har betydning, om indsatte har været varetægtsfængslet under sagen, tillægges retsfølelsesvurderingen på det tidspunkt, hvor den står stærkest, selvstændig vægt i prøveløsladelsesvurderingen. Derved får afgørelsen om varetægt konsekvenser, som dommerne ikke kan forventes at have tage højde for. Det er ikke anført, *hvorfor* spørgsmålet om varetægt har betydning for vurderingen af retsfølelsens vægt på tidspunktet for prøveløsladelse, og om det eventuelt alene gælder varetægt iht. retsplejelovens § 762, stk. 2, nr. 1, på baggrund af, at hensynet til retshåndhævelsen efter oplysninger om forholdets grovhed skønnes at kræve, at sigtede ikke er på fri fod. Når spørgsmålet om varetægtsfængsling fremhæves, mens spørgsmålet om den konkrete strafudmåling i forhold til det generelle niveau, som i sagen ovenfor er fremhævet af anklagemyndigheden, ikke fremhæves af direktoratet, synes der at blive lagt mere vægt på rettens vurdering før end efter endelig bevisførelse.

Det tredje af de opregnede momenter angår samtykkelignende betragtninger, hvor forurettede således må anses for at have accepteret risikoen for ulykke.

Som det fjerde moment nævnes eksplicit, at det tæller med selvstændig vægt, om anklagemyndigheden stiller sig positivt eller negativt i forhold til prøveløsladelse, uanset om dette standpunkt er begrundet eller ej. Denne måde at anvende anklagemyndighedens mere eller mindre begrundede vurdering af prøveløsladelsesspørgsmålet som selvstændigt kriterium i den endelige afvejning er væsensforskellig fra den høringssituation, hvor anklagemyndigheden anmodes om at fremkomme med oplysninger, der kan sup-

[626] Redegørelsen 2014, s. 27.

plere Kriminalforsorgens afgørelsesgrundlag.[627] Med opstillingen af faste kriterier, der kan indgå i skønsudøvelsen, således at der udvikles en fast praksis, kan det dog formodes, at anklagemyndighedens udtalelse fremover vil blive tillagt mindre vægt, hvor de resterende oplistede kriterier taler for en prøveløsladelse, cfr. sagerne om hhv. våbensamlere og indsatte dømt for grov narkotika i de følgende afsnit.

1.3.4. Grov narkotikakriminalitet

Som tidligere nævnt udgør sager angående personer, der er dømt for grove overtrædelser af narkotikalovgivningen omfattet af strl § 191, en meget stor del af tilladelsessagerne, desuagtet at disse ligger inden for varsomhedsområdet. § 191 er placeret i straffelovens kapitel 20 om almenfarlige forbrydelser og har følgende ordlyd:

»Den, som i strid med lovgivningen om euforiserende stoffer til et større antal personer eller mod betydeligt vederlag eller under andre særligt skærpende omstændigheder overdrager euforiserende stoffer, straffes med fængsel indtil 10 år. Angår overdragelsen en betydelig mængde særligt farligt eller skadeligt stof, eller har overdragelsen af et sådant stof i øvrigt haft en særligt farlig karakter, kan straffen stige til fængsel i 16 år.

Stk. 2. På samme måde straffes den, der i strid med lovgivningen om euforiserende stoffer indfører, udfører, køber, udleverer, modtager, fremstiller, forarbejder eller besidder sådanne stoffer med forsæt til at overdrage dem som nævnt i stk. 1.«

Af en skrivelse til fængslerne fra DfK fra 2008 er anført, at der *"for denne gruppe sager har udviklet sig en fast praksis for prøveløsladelse i medfør af straffelovens § 40 a"*.[628] Dette har betydning for vægten af anklagemyndighedens udtalelse, idet DfK på områder med fast praksis går imod en eventuel negativ udtalelse fra anklagemyndigheden, såfremt sagen klart ligger inden for praksis.[629] Dette sker antageligvis ud fra en lighedsbetragtning. Det lige i disse sager vil således være kriminalitetens art.[630]

I den daværende Venstre- og Konservative regerings regeringsgrundlag fra 2003 var kampen mod narkotikakriminalitet på programmet:

»**Forstærket kamp mod narko**

Der skal dæmmes op for narkotikamisbruget. Regeringen vil fastholde linjen i den danske narkotikapolitik. En lovliggørelse af narkotika vil ødelægge tilværelsen for mange unge mennesker og deres familier. Det er ikke vejen frem.

[627] For en uddybning af dette, se nedenfor, afsnit 3.

[628] Skrivelse til fængslerne af 23. januar 2008 vedrørende forhåndshøring af anklagemyndigheden om prøveløsladelse i medfør af straffelovens § 40 a i frigangssager, s. 2.

[629] Redegørelsen 2014, s. 43.

[630] Yderligere overvejelser om spørgsmålet om lighed fremgår af kap. 8, afsnit 3.2.

Regeringens strategi bygger på en konsekvent holdning til narkokriminalitet (nultolerance) og på øget fokus på behandlingen af narkomaner.

Regeringen vil fremlægge et samlet forslag til, hvorledes narkotikamisbruget imødegås ved en konsekvent retshåndhævelse og ved øget forebyggelse og styrkelse af behandlingstilbud. For at bremse tilgangen af nye stofmisbrugere ønsker regeringen, at straffen for at besidde og bruge narkotika skærpes, og at strafferammen for grov narkokriminalitet forhøjes fra 6 til 10 år.

Nul-tolerance indebærer, at det altid mindst skal udløse bødestraf, når personer gribes med ulovlige euforiserende stoffer.«[631]

Strafferammerne blev herefter i 2004 forhøjet fra 6 år til 10 år i strenge tilfælde og fra 10 år til 16 år under skærpende omstændigheder.[632] Forud var gået Straffelovrådets betænkning om straffastsættelse og strafferammer, hvor flertallet på 6 medlemmer udtalte:

»(B)estemmelsens strafmaksima under hensyn bl.a. til forbrydelsens grovhed og farlighed bør skærpes fra henholdsvis 6 og 10 års fængsel til 10 og 16 års fængsel. Strafmaksima i § 191 vil herved i højere grad afspejle strafværdigheden af denne forbrydelse.«[633]

Mindretallet bestående af to medlemmer udtalte sig imod:

»De følgende bemærkninger vedrører alene spørgsmålet om højestestraffen efter 2. pkt. Den nugældende ramme på 10 års fængsel kan sammenlignes med strafferammen i andre faredelikter; i straffelovens § 252 er der en ramme på 8 års fængsel, som Straffelovrådet ikke foreslår ændret; ovenfor har Straffelovrådet foreslået en strafferamme på 16 års fængsel for § 180. Medens § 252 typisk omfatter situationer, hvor en afgrænset gruppe af personer udsættes for fare, forvoldes faren i §§ 180 og 191 oftest i situationer, hvor der samtidig kan være tale om en meget omfattende og lidet konkretiseret personkreds af ofre. På den anden side retter faren i § 180 sig typisk mod sovende personer, som ikke selv på nogen måde har accepteret risikoen. Det er således velbegrundet, at der er en stigende strafferamme gennem §§ 252, 191 og 180.

Ovenfor er fremført, at udviklingen i narkotikakriminalitetens grovhed skulle kunne begrunde en højere ramme. Dette argument kan kun tillægges vægt, hvis man siden skærpelsen af strafmaksimum i 1975 har set forbrydelser af en grovhed, som man ikke da

631 Regeringsgrundlaget 2003.

632 Lov nr. 218 af 31. marts 2004 om ændring af straffeloven og retsplejeloven (Ændring af strafferammer og bestemmelser om straffastsættelse m.v.).

633 Bet. 1424/2003, s. 652. I betænkningen henvises til forslag til EU-rammeafgørelse om fastsættelse af mindsteregler for gerningsindholdet i strafbare handlinger i forbindelse med ulovlig narkotikahandel og sanktionerne herfor. Rammeafgørelsen blev vedtaget d. 25. oktober 2004 (Rådets rammeafgørelse 2004/757/RIA) og kravet til medlemslandenes sanktioner er angivet i artikel 4, der ikke foreskriver mindstekrav til højestestraf på over 10 år.

realistisk forestillede sig, og dette er ikke sandsynligt. I øvrigt ses ingen dokumentation for en udvikling af den angivne art.«[634]

Mindretallet fandt således ikke, at nødvendigheden af strafforhøjelse var dokumenteret. Lovgiver valgte som nævnt at forhøje strafferammerne, og forhøjelsen skulle omfatte alle medvirkende, jf. følgende fra bemærkningerne til lovforslaget:

»Efter praksis udmåles selv i meget grove sager typisk en lavere straf til personer, der alene indtager en mindre rolle i forbindelse med overdragelsen af stoffet (f.eks. kurerer). Straffen er normalt lavere end den straf, der under tilsvarende omstændigheder udmåles til personer, der indtager en central og ledende rolle i narkotikahandlen. Forslaget tilsigter at have en skærpende effekt også på strafudmålingen over for personer med en mindre selvstændig rolle i overdragelsen af stoffet (f.eks. kurerer), hvis hovedmandens straf bedømt efter stoffets omfang og karakter ville lægge tæt på de hidtidige strafmaksima i bestemmelsen.«[635]

Dømte efter strl § 191 har de seneste 10 år udgjort den ene af de to største grupper af indsatte fordelt efter kriminalitetens art. Den anden gruppe er de voldsdømte. De sidste par år er andelen af voldsdømte dog faldet en smule, og de narkodømte er nu den største gruppe og udgjorde i 2013 18,7% af de indsatte.[636] Det kan virke inkonsekvent, at narkodømte kommer ud efter afsoning af blot halvdelen af straffen i så relativt stort omfang, idet man samme år som indførelsen af "noget for noget" (2004) ikke blot som nævnt forhøjede strafferammerne, men også skærpede straffen for besiddelse af euforiserende stoffer generelt i samfundet og indførte nul-tolerance over for narkotikamisbrug i fængslerne og dermed skærpet urinprøvekontrol.[637] Omvendt kan argumenteres for, at både straf/kontrol og belønning/behandling har samme formål: at *"holde folk fri af narko"*. Nul-tolerancen i Kriminalforsorgen med urinprøverne sættes ind over for misbruget, mens flere af de indsatte med en lang dom efter § 191 har været i behandling eller ikke har et misbrug, hvorfor de eventuelt opfylder betingelserne iht. nr. 2 eller ved at have udført en særlig indsats i form af uddannelse, behandlingsprogrammer eller arbejde. Under finanslovsforhandlingerne i 2003 om finansloven for 2004 blev Venstre- og Konservativ-regeringens "noget for noget"-princip debatteret i forhold til indsatsen mod narkotika i fængslerne, men også i samfundet generelt. MF for Venstre, Kristian Jensen, udtalte:

[634] Bet. 1424/2003, s. 653.
[635] LSF 99/2003, bemærkningerne pkt. 4.7.
[636] Direktoratet for Kriminalforsorgen: Statistik 2013, tabel 3.7.
[637] Kriminalforsorgens årsrapport 2004, s. 4-5, og Lov nr. 445 af 9. juni 2004 om ændring af lov om euforiserende stoffer og straffuldbyrdelsesloven (Skærpet indsats mod narko m.v.).

»"Noget for noget" er jo gennemført ganske klart i finanslovaftalen for Kriminalforsorgen. Det er bl.a. spørgsmålet om, at hvis man opfører sig ordentligt og lever op til et fornuftigt forløb, mens man er i fængsel, har man mulighed for at få en tidligere prøveløsladelse.

Jeg vil i øvrigt sige til fru Anne Baastrup, at "noget for noget" er noget af en skævvridning af, hvad ideologien er. "Noget for noget" er det princip, som ligger bag det regeringsgrundlag fra i sommer, som jeg præsenterede. Men Venstres ideologiske holdning er fortsat en liberal indgangsvinkel til dette samfund, hvor vi bl.a. går ud fra, at folk skal have tryghed - forstået på den måde, at der skal være gode fængsler, der kan holde folk inde og holde folk fri af narko.

Vi har også sat penge af til narkobehandling. I det oplæg, vi havde til satspuljeforhandlingerne, var vi med på at få narkobehandlingen ind, og derfor er det vigtigt at sige, at sammen med SF vil vi gerne arbejde for at få vore fængsler så narkofri som overhovedet muligt. Det er nemlig utilstedeligt, at der er narko i fængslerne, når vi ikke vil acceptere den i samfundet omkring os.«[638]

Narkotikakriminalitet er i mange år blevet betragtet som farlig kriminalitet. I 1987-betænkningen om strafferammer og prøveløsladelse som i løsladelsesvejledningen fra 2014 er angivet, at i forbindelse med løsladelse iht. § 38, stk. 2, vil der ved den samlede vurdering i almindelighed ikke blive lagt vægt på arten eller omfanget af den pådømte kriminalitet. *"Det vil dog kunne tale imod løsladelse på prøve i henhold til § 38, stk. 2, at den indsatte er dømt for farlig kriminalitet, f.eks. overtrædelse af straffelovens § 191"*.[639] I 1987-betækningen var det andet eksempel røveri, og i 2014-vejledningen er dertil kommet grovere vold. Her understreges igen det strenge syn på overtrædelser af strl § 191. I en betænkning fra 2014 om samfundstjeneste er anført:

»Et krav om individuelt at vurdere forsvarligheden af samfundstjeneste, før samfundstjeneste i givet fald anvendes, indebærer logisk set ingen anden begrænsning i anvendelsen af samfundstjeneste end den selvfølgelige, at anvendelse af en ikke-frihedsberøvende foranstaltning ud fra en samlet vurdering af kriminaliteten og gerningsmanden skal være forsvarlig.[640] (…)

Det bemærkes herved, at samfundstjeneste efter Straffelovrådets opfattelse normalt ikke vil kunne komme på tale i sager, der henføres under straffelovens § 191 (hvor der er forholdsvis mange domme med ubetinget fængsel op til 1 år).«[641]

Når straffesystemet ses som et hele, synes der dog i en vis grad at være tale om modstridende signaler. Straffelovrådets flertal begrundede forhøjelsen af

[638] Fra 1. behandlingen af finanslovsforslaget for 2004 d. 9. september 2003.
[639] Bet. 1099/1987, s. 222, og løsladelsesvejledningen, pkt. 27.
[640] Bet. 1545/2014 om samfundstjeneste, s. 162.
[641] Bet. 1545/2014 om samfundstjeneste, s. 190.

rammerne med strafværdigheden af overtrædelsen af § 191, og der idømmes markante domme. Strafværdighed kan som bekendt bygge på andre overvejelser end blot retsfølelse, men det står klart, at Straffelovrådet, lovgiver og domstole opfatter disse sager som endog meget alvorlige. Derimod stemmer Kriminalforsorgens praksis efter strl § 40 a, hvor retsfølelsen isoleret indgår som et selvstændigt kriterie, måske netop mere med befolkningens faktiske retsfølelse, udledt af Balvigs konklusioner i en undersøgelse af danskernes retsfølelse og retsfornuft fra 2010. På baggrund af en sag om indsmugling af en betydelig mængde kokain (førstegangstilfælde), der ville give 2-2½ års ubetinget fængsel, kunne han konkludere, at hovedparten af danskerne synes, at strafniveauet i sådanne sager er alt for høj.[642] Den almindelige umiddelbare retsfølelse synes således ikke helt så streng på dette område som politikernes, hvilket kan anføres til støtte for Kriminalforsorgens løsladelsespraksis. Det er dog muligvis heller ikke uden betydning, at såfremt Kriminalforsorgens praksis ift. grov narkotikakriminalitet blev skærpet, forsvandt en stor del af bestemmelsens anvendelsesområde.

1.3.5. Våbenkriminalitet

Grov våbenkriminalitet, jf. strl § 192 a, ligger inden for varsomhedsområdet.[643] Bestemmelsen har følgende ordlyd:

»Med fængsel fra 1 år indtil 6 år straffes den, der overtræder lovgivningen om våben og eksplosivstoffer eller artikel 4, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 258/2012 af 14. marts 2012 ved under særligt skærpende omstændigheder at indføre, udføre, transportere, erhverve, overdrage, besidde, bære, anvende, tilvirke, udvikle eller med henblik på udvikling forske i

1) skydevåben eller

2) andre våben eller eksplosivstoffer, når våbnet eller eksplosivstofferne på grund af deres særdeles farlige karakter er egnet til at forvolde betydelig skade.

Stk. 2. Den, der i øvrigt overtræder lovgivningen om våben og eksplosivstoffer under særligt skærpende omstændigheder, straffes med fængsel indtil 6 år.

Stk. 3. Ved fastsættelse af straffen for ulovlig besiddelse af skydevåben efter stk. 1, nr. 1, skal det indgå som en skærpende omstændighed, at skydevåbnet besiddes på offentligt tilgængeligt sted. Besiddes der samtidig ammunition, der kan affyres med skydevåbnet, skal dette indgå som en yderligere skærpende omstændighed ved straffastsættelsen.«

I 2009 skete der en skærpelse af straffen for våbenkriminalitet for at styrke indsatsen mod bandekriminalitet.[644] For at et forhold omfattet af kriminalisering i våbenloven subsumeres under strl § 192 a skal der foreligge *særligt*

[642] Balvig 2010, s. 11.
[643] Redegørelsen 2014, s. 27.
[644] Lov nr. 501 af 12. juni 2009 om ændring af straffeloven, retsplejeloven, våbenloven, lov om politiets virksomhed, lov om fuldbyrdelse af straf m.v. og forvaltningsloven

skærpende omstændigheder, og hvorvidt dette er tilfældet kommer an på en samlet vurdering, jf. U 2010.2552 H. Ifølge lovforslaget tilsigtedes generelt en skærpelse af straffen for besiddelse, uanset om det var et led i et bandeopgør, idet *"der er tale om forbrydelser, som potentielt indebærer betydelig fare for menneskers liv eller helbred, hvor der normalt ikke vil være nogen som helst undskyldende omstændigheder, og som er uforenelige med almindelige borgeres ønske om at leve i et fredeligt og trygt samfund, hvor man ikke skal være bange for at blive et tilfældigt skudoffer"*.[645] Med U 2011.494 H begyndte Højesteret at operere med et farekriterie, som er anvendt konsekvent i de efterfølgende højesteretsafgørelser.[646] Begrundelsen for ikke at henføre våbenbesiddelsen i U 2011.494 H til strl § 192 a, stk. 1, nr. 1, var, at *"besiddelse af våbnet efter en samlet vurdering ikke kan anses at have indebåret en nærliggende risiko for, at det ville blive brugt til fare for andre"*.[647] Ifølge forarbejderne kan det endvidere tillægges vægt ved vurderingen af skærpende omstændigheder, om der er tale om tilhørende ammunition, våbnets farlighed, mængden og systematisk overtrædelse.[648]

DfK nævner som eksempel på en sag, hvor skærpelsen indgik i vurderingen af prøveløsladelse iht. § 40 a, en sag fra juni 2009:

»Den indsatte udstod fængsel i 2 år for overtrædelse af straffelovens § 192 a, stk. 2, jf. våbenloven, ved blandt andet at have opbevaret 2 maskingeværer, 2 pistoler, 2 revolvere og 491 stk. ammunition samt at have overdraget sin automatiske hjemmeværnsriffel til anden person med forsæt til at denne skulle sælge våbnet videre.

Fængslet indstillede, at den indsatte blev løsladt på prøve efter § 40 a, stk. 1, nr. 2, og henviste til, at han var 1. gangs straffet, havde et godt socialt netværk, havde bolig og et tilbud om arbejdsprøvning, var uden misbrugsproblemer, ligesom afsoningen var forløbet problemfrit. Den indsatte forklarede den begåede kriminalitet med, at han pga. en ulykke hvor han kom til skade, følte sig ubrugelig i forhold til alle bortset fra personer, som ville bruge hans viden om våben.

Anklagemyndigheden udtalte sig imod tidlig prøveløsladelse og begrundede dette med hensynet til retshåndhævelsen, idet den indsattes handlinger har bidraget til, at flere særdeles farlige våben er kommet i omløb på det illegale marked.

Direktoratet for Kriminalforsorgen meddelte den indsatte afslag på tidlig prøveløsladelse, idet hensynet til retshåndhævelsen skønnedes at tale herimod, idet han var dømt for opbevaring af en meget stor mængde farlige våben, og at anklagemyndigheden havde udtalt sig imod tidlig løsladelse med den anførte begrundelse.«[649]

[645] LSF 211/2008, bem. pkt. 3.2.1.
[646] Toftegaard Nielsen 2013, s. 265.
[647] Højesterets begrundelse i U 2011.494 H.
[648] LSF 211/2008, bemærkningerne.
[649] Redegørelsen 2014, s. 28.

Anklagemyndigheden udtalte sig imod på grund af retshåndhævelsen, da indsatte havde bidraget til at særdeles farlige våben kom i omløb på det illegale marked. DfK gav afslag alene under henvisning til, at retshåndhævelsen skønnedes at tale imod. Dette på grund af *opbevaring* af en stor mængde farlige våben *og* på grund af anklagemyndighedens udtalelse og begrundelse. Fra 2009 nævnes også følgende tilladelsessag:

»(I)ndsatte udstod fængsel i 1 år og 6 måneder ved på sin bopæl og i sin bil at have besiddet et stort våbenlager. Om baggrunden for kriminaliteten oplyste den indsatte, at han havde samlertilladelse til gamle våben fra før år 1900, men at det var blevet en besættelse for ham at samle på våben og derfor havde en del funktionsdygtige våben, der var af nyere dato. Den indsatte havde ikke brugt de våben, der var i våbensamlingen.

Fængslet indstillede, at den indsatte blev løsladt på prøve efter § 40 a, stk. 1, nr. 2, og henviste til, at han var 1. gangs straffet, havde et godt socialt netværk, havde bolig og arbejde, var uden misbrugsproblemer, ligesom afsoningen var forløbet problemfrit.

Anklagemyndigheden udtalte sig ikke imod tidlig prøveløsladelse.

Direktoratet for Kriminalforsorgen tiltrådte fængslets indstilling på vilkår af 2 års prøvetid og tilsyn og udførelse af samfundstjeneste frem til to tredjedels tid. Selvom den indsatte var dømt for grov våbenkriminalitet, fandt direktoratet, at hensynet til retshåndhævelsen i det konkrete tilfælde ikke talte imod tidlig løsladelse og lagde herved vægt på, at den indsatte alene opbevarede de nævnte våben som samlerobjekter, uden at de kom i omløb på det illegale marked (våbensamlere).«[650]

Anklagemyndigheden udtaler sig her ikke imod prøveløsladelsen, og DfK meddeler tilladelse. DfK nævner som den afgørende forskel på de to sager, at der i den ene skete overdragelse af farlige våben, mens der i den anden alene var tale om at samle våben.[651] I slutningen af 2013 justerede DfK praksis, så der nu også er givet tilladelse til indsatte, der har overdraget våben, og her stopper overensstemmelsen mellem anklagemyndigheden og Kriminalforsorgens vurderinger. Følgende sager nævnes i Redegørelsen 2014 som eksempler:

»Den 71-årige førstegangsstraffede indsatte var idømt 4 ½ års fængsel for grov våbenkriminalitet ved i 11 tilfælde at have modtaget og overdraget våben til flere andre og ved at have opbevaret flere våben uforsvarligt. 1/2 af straffen var afsonet den 1. december 2013, og 2/3 af straffen ville være afsonet den 1. september 2014. Han afsonede straffen i et åbent fængsel. Om baggrunden for kriminaliteten kan det oplyses, at den indsatte var meget optaget af gamle våben og var medlem af en skytteforening. Han forklarede den begåede kriminalitet med, at hans gode hjerte løb af med ham. Der var nogle personer i skytteforeningen, der gerne ville have våben, og han ringede derfor rundt til nogle, som

[650] Redegørelsen 2014, s. 28.
[651] Redegørelsen 2014, s. 28.

han kendte i forbindelse med sin interesse for gamle våben. Han skaffede våben, både defekte og nogle der virkede, men han havde ingen økonomisk interesse i det.

Anklagemyndigheden blev hørt og udtalte sig imod tidlig prøveløsladelse på grund af hensynet til retshåndhævelsen, bl.a. fordi han var idømt 4 ½ års fængsel for grov våbenkriminalitet.

Direktoratet gav tilladelse til tidlig prøveløsladelse imod anklagemyndighedens udtalelse. Direktoratet lagde vægt på, at han opfyldte alle de andre betingelser for tidlig prøveløsladelse efter straffelovens § 40 a, stk. 1, nr. 2. Det eneste, der talte imod, var kriminalitetens art og politiets negative udtalelse. Direktoratet lagde især vægt på, at der ikke var tale om, at den indsatte bevidst solgte våben til det kriminelle miljø, herunder til rocker-bandemiljøet, men at den indsatte havde overdraget våben for at hjælpe andre med samme interesse for våben som ham, og uden at han fik penge for det. Desuden lagde direktoratet vægt på hans høje alder, og at hans kone led af en alvorlig uhelbredelig sygdom, som sammen med afsoningen gjorde, at den indsatte var psykisk skrøbelig.

Løsladelsen skete på forskudt ½ tid den 20. december 2013 på vilkår af 3 års prøvetid, samt tilsyn og udførelse af samfundstjeneste frem til 2/3 tid.«[652]

Anklagemyndigheden udtalte sig imod på grund af retshåndhævelsen bl.a. grundet kriminalitetens art og dommens længde. Direktoratet meddelte tilladelse på baggrund af, at indsatte *ikke bevidst* havde overdraget våben til det kriminelle miljø, men for at hjælpe andre med samme interesse for våben som ham, og at han ikke fik penge for det. Afgørelsen synes således i høj grad at hvile på konkrete oplysninger om indsattes bevæggrunde for lovovertrædelsen og hans personlige forhold i form af pårørendes alvorlige sygdom og egen psykiske skrøbelighed, frem for på vurdering af gerningsindholdet. Sidstnævnte er § 38, stk. 2-momenter, og antyder, at ved at kombinere de forskellige løsladelseshjemler, sker der nu i højere grad prøveløsladelse på baggrund af meget konkrete humanitære, behovs- eller rimelighedsbetragtninger end tidligere. Såfremt indsatte opfyldte kriterierne til en løsladelse iht. § 38, stk. 2, ville denne som tidligere nævnt gå forud, jf. § 40 a, stk. 1. Det følger da også modsætningsvist af det følgende i redegørelsen, at DfK lægger vægt på § 38, stk. 2-lignende omstændigheder i forbindelse med afgørelser efter strl § 40 a:

»På linje hermed er de to næste sager. Her er der dog tale om ”rene” § 40 a sager, dvs. uden at der også foreligger § 38, stk. 2 lignende omstændigheder (alder samt helbred).[653]

Den 57-årige førstegangsstraffede indsatte var idømt 4 års fængsel for grov våbenkriminalitet. Han var dømt for ulovlig besiddelse af en stor mængde våben og ammunition, for forsøg på overdragelse af et våben samt for at have opbevaret flere våben uforsvarligt. Han afsonede straffen i et åbent fængsel. ½ af straffen var afsonet den 24. august 2013, og 2/3 af straffen ville være afsonet den 24. april 2014. Om baggrunden for kriminaliteten

[652] Redegørelsen 2014, s. 28-29.
[653] Redegørelsen 2014, s. 29.

kan det oplyses, at våbensamling altid havde været den indsattes store hobby, og at der ikke på noget tidspunkt havde været tale om salg/penge.

Anklagemyndigheden blev hørt og udtalte sig imod tidlig prøveløsladelse på grund af hensynet til retshåndhævelsen, bl.a. fordi han var idømt 4 års fængsel for grov våbenkriminalitet.

Direktoratet gav tilladelse til tidlig prøveløsladelse imod anklagemyndighedens udtalelse. Direktoratet lagde vægt på, at han opfyldte alle andre betingelser for tidlig prøveløsladelse efter straffelovens § 40 a, stk. 1, nr. 2. Det eneste, der talte imod, var kriminalitetens art og anklagemyndighedens negative udtalelse. Direktoratet lagde især vægt på, at der hovedsalig var tale om besiddelse af ulovlige våben, og at der ikke var tale om, at den indsatte bevidst havde forsøgt at sælge våbenet til personer i det kriminelle miljø, herunder rocker-bandemiljøet, men derimod om et forsøg på overdragelse som led i hans interesse for våben. Løsladelsen skete på forskudt ½ tid den 19. december 2013 på vilkår af 2 års prøvetid samt tilsyn og udførelse af samfundstjeneste frem til 2/3 tid.«

Og en lignende sag:

»Den 66 årige førstegangsstraffede indsatte var idømt 4 ½ års fængsel for grov våbenkriminalitet. 1/2 af straffen var afsonet den 1. december 2013 og 2/3 af straffen ville være afsonet den 1. september 2014. Han afsonede straffen i et åbent fængsel. Han var dømt for at have overdraget i alt 20 skydevåben til dels med tilhørende ammunition og for at have besiddet 20 skydevåben til dels med tilhørende ammunition. Om baggrunden for kriminaliteten kan det oplyses, at den indsatte brugte meget af sin fritid på gamle våben og våbenhistorie. Han havde været udrejst af landet i længere tid, herunder da våbenloven blev strammet, og han havde derfor ikke fulgt med på dette område.

Anklagemyndigheden udtalte sig imod tidlig prøveløsladelse på grund af hensynet til retshåndhævelsen navnlig fordi den indsatte var idømt 4 ½ års fængsel for grov våbenkriminalitet.

Direktoratet gav tilladelse til tidlig prøveløsladelse imod anklagemyndighedens udtalelse. Direktoratet lagde vægt på, at han opfyldte alle andre betingelser for tidlig prøveløsladelse efter straffelovens § 40 a, stk. 1, nr. 2. Det eneste, der talte imod, var kriminalitetens art og politiets negative udtalelse. Men også her lagde direktoratet især vægt på, at der ikke var tale om en bevidst og professionel overdragelse af våben møntet på det kriminelle miljø, herunder rocker-bandemiljøet, men om besiddelse og overdragelse af våben som led i hans store interesse for våben. Løsladelsen skete på forskudt ½ tid den 19. december 2013 på vilkår af 3 års prøvetid samt tilsyn og samfundstjeneste frem til 2/3 tid.«

Omvendt har direktoratet givet afslag på tidlig prøveløsladelse til en indsat, der bevidst havde overdraget våben til rockermiljøet, også selv om anklagemyndigheden havde udtalt sig positivt om tidlig prøveløsladelse, og våbenkriminaliteten kun udgjorde en del af grundlaget for dommen og strafudmålingen.

»Sagen drejede sig om en 28-årig indsat, der navnlig afsonede en straf på fængsel i 3 år og 6 måneder for grov narkotikakriminalitet og grov våbenkriminalitet. Våbenkriminaliteten bestod i, at han havde besiddet et oversavet haglgevær på et offentligt tilgængeligt sted og bevidst havde overdraget det til en person fra en rockergruppe på et tidspunkt, hvor der verserende et bandeopgør. ½ af straffen var afsonet den 3. oktober 2013, og 2/3 af straffen er afsonet den 22. maj 2014. Han var også tidligere dømt for våbenkriminalitet.

Det åbne fængsel indstillede til direktoratet, at den indsatte kunne prøveløslades efter § 40 a, stk. 1, nr. 1, og henviste til, at han havde gennemført Det Kognitive Færdighedsprogram og Anger Management samt påbegyndt 10. klasse i august måned 2013. Fængslet indstillede, at prøveløsladelsen skete på vilkår af 3 års prøvetid, 1 års tilsyn og ubetinget uddannelsesvilkår.

Anklagemyndigheden udtalte sig ikke imod tidlig prøveløsladelse, men fandt, at det burde overvejes, at der ved siden af vilkåret om skolegang blev fastsat vilkår om samfundstjeneste.

Direktoratet anerkendte, at han havde ydet en særlig indsats mod på ny at begå kriminalitet ved at gennemføre Anger Management, Det Kognitive Færdighedsprogram og ved at starte på uddannelse. Han kunne dog ikke blive tidligt prøveløsladt, fordi hensynet til retshåndhævelsen talte imod det. Det gjorde den, fordi han havde overdraget et farligt våben til en person fra en rockergruppe til brug i et verserende bandeopgør, og han tidligere var dømt for våbenkriminalitet. Afgørelsen blev truffet den 27. september 2013.«[654]

I den sidste sag tillægges tidligere dom for våbenkriminalitet betydning ved vurderingen af *retsfølelsens* betydning for afgørelsen om prøveløsladelse i afsoningen af den aktuelle sag.[655] For så vidt angår våbenoverdragelse er der i den aktuelle dom tale om et enkelt tilfælde. Helt afgørende for DfK har det således været, at det er sket i forbindelse med bandekonflikten. I forhold til fængslet skærper DfK beskrivelsen af indsattes hensigt med overdragelsen fra *"han havde besiddet et oversavet haglgevær på et offentligt tilgængeligt sted og bevidst havde overdragt det til en person fra en rockergruppe på et tidspunkt, hvor der verserede et bandeopgør"* til *"han havde overdraget et farligt våben til en person fra en rockergruppe til brug i et verserende bandeopgør"*. Det må hvile på den antagelse, at det ifølge den almindelige retsfølelse i befolkningen er fuldstændig afgørende, om salget sker til det kriminelle miljø, i den aktuelle sag ifølge DfK decideret med henblik på anvendelse under en konflikt, end om våben i det hele taget ulovligt bringes i omløb med risiko for fare for menneskers liv og helbred til følge. På baggrund af ovenstående kan konkluderes, at anklagemyndigheden og Kriminalforsorgen vurderer spørgsmålet om prøveløsladelse meget forskelligt i disse sager.

[654] Redegørelsen 2014, s. 30f.

[655] Se om vurderingen af kriminelt mønster på baggrund af forstraffe i forbindelse med anvendelse af nr. 2 i kap. 5, afsnit 3.1.

Sagerne er interessante, fordi der i tilladelsessagerne er tale om lange straffe set i sammenhæng med, at normalstrafferammen har et maksimum på 6 år, og de idømte domme ligger på 4 og 4½ år. Der må altså have været tale om sager, hvor der ifølge dommerne har foreligget særligt skærpende omstændigheder. Anklagemyndigheden læner sig op ad dommernes vurdering og udmåling og udtaler sig imod prøveløsladelse i de rene våbendomme. Omvendt siger DfK nej i en sag, hvor anklagemyndigheden ikke udtaler sig imod. Helt afgørende er det ifølge vurderingen på prøveløsladelsestidspunktet, om overdragelse *bevidst* er sket til det kriminelle miljø, herunder rocker- og bandemiljøet, og altså ikke om dømte er medvirkende til, at ulovlige våben generelt er i omløb og kan være til fare for andre.

Fælles for de to forbrydelsestyper som grov narkotikakriminalitet og våbenbesiddelse, der i straffeloven er kategoriseret under almenfarlige forbrydelser, er i denne henseende, at de kan føre til endog meget lange straffe ved domstolene, men i forbindelse med prøveløsladelsesvurderingen er kriminalitetens art ikke i samme grad i sig selv et tungtvejende moment mod prøveløsladelse – uanset at det i udgangspunktet ligger inden for varsomhedsområdet. De to forbrydelsestyper har endvidere i mange tilfælde det tilfælles, at der ikke er sket en skade, der åbenbart og påviseligt har sammenhæng med gerningen. Der er ikke konkrete, synlige ofre at tage stilling til.

1.4. Opholdssted ved løsladelsen ligger nær gerningsstedet

Den omstændighed, at den indsatte ved løsladelsen vil tage ophold nær det sted, hvor gerningen er begået, kan føre til afslag på prøveløsladelse. Dette moment skiller sig ud derved, at dommerne ikke har inddraget det i deres vurdering af personen eller de øvrige omstændigheder i sagen. Som eksempel på en afslagssag er bl.a. anført den sidste af sagerne nævnt i afsnit 1.3.1. ovenfor om grov personfarlig kriminalitet mod sagesløs.

Kriteriet synes motiveret af, at forurettede, pårørende eller personer, der på anden måde kan være påvirket af forbrydelsen, ikke skal udsættes for det ubehag, det eventuelt ville medføre, såfremt de stødte ind i dømte. Som eksempel på en afslagssag nævner DfK følgende:

»Som eksempel kan nævnes en sag, hvor den indsatte udstod fængsel i 1 år og 6 måneder for blandt andet overtrædelse af straffelovens § 252, ved at have afsikret en håndgranat tæt på beboelse og i overværelse af flere personer.

Fængslet indstillede, at indsatte kunne prøveløslades i medfør af § 40 a, stk. 1, nr. 2, og henviste til indsattes gode personlige forhold. Indsatte var 1. gangs afsoner, havde ingen misbrugsproblemer, afsoningen var forløbet problemfrit, han havde bolig og tilbud om arbejdsprøvning ved løsladelsen, ligesom han havde en god kontakt til sin familie.

Politimesteren udtalte sig imidlertid imod tidlig løsladelse af hensyn til retshåndhævelsen på grund af kriminalitetens grovhed.

Direktoratet for Kriminalforsorgen meddelte den pågældende afslag på prøveløsladelse i medfør af § 40 a, stk. 1, nr. 2, af hensyn til retshåndhævelsen. Direktoratet lagde i denne forbindelse vægt på kriminalitetens alvorlige karakter og at han ville tage ophold i den samme (mindre) by, hvor kriminaliteten blev begået.«[656]

Det er således ikke alene af hensyn til konkrete navngivne ofre.

1.5. Indsatte med tilknytning til en rocker- eller bandegruppering

I lovforslaget er rockerkriminalitet omtalt i forbindelse med varsomhedsområdet og dermed knyttet sammen med vurderingen af retsfølelsen.[657] Generelt er reglerne om prøveløsladelse blevet skærpet for grupperinger, jf. indførelsen af det nye stk. 5 i strl § 38, som også gælder for løsladelser iht. § 40 a, jf. § 40 a, stk. 7. Vilkårene for grupperingerne skal ikke nærmere diskuteres i afhandlingen, men kort om praksis kan angives, at der er udvidede regler om høring af politiet, hvor der er oplysninger om, at indsatte tilhører en rocker- eller bandegruppering.[658] Politiet skal udtale sig om, hvorvidt prøveløsladelse findes utilrådelig, og om der er behov for skærpede vilkår.

Det er ikke i sig selv diskvalificerende, at en indsat er medlem af en rockergruppe, men ifølge redegørelsen fra 2014 har DfK endnu ikke meddelt tilladelse til indsatte, der på afgørelsestidspunktet var rockerrelateret.[659]

»I 2 sager, hvor de indsatte var medlemmer af en rockergruppe (hhv. Bandidos og HA) meddelte Direktoratet for Kriminalforsorgen afslag på prøveløsladelse i medfør af § 40 a, under henvisning til, at de var idømt lange straffe for alvorlig rockerrelateret kriminalitet (fængsel i hhv. 3 år og 9 måneder og 4 år og 6 måneder for overtrædelse af straffelovens § 191) begået i forening med anden rocker/andre rockere. Såfremt de pågældende var dømt for ikke rockerrelateret kriminalitet, ville det forhold, at de var rockere ikke bevirke, at de var afskåret fra prøveløsladelse efter § 40 a.«[660]

Som tidligere nævnt udgør narkodømte en stor del af dem, der bliver løsladt iht. § 40 a, og det er ikke i eksemplet oplyst, om andre årsager talte imod prøveløsladelse end retsfølelsen. Det er således ikke eksplicit angivet, om afslaget alene hviler på hensynet til retsfølelsen, eller om det ses i sammenhæng med en vurdering af risikoen for recidiv. I følgende sag var indsatte udtrådt af Bandidos i good standing:

»Den indsatte udstod fængsel i 5 år for grov narkotikakriminalitet. Han var tidligere straffet med 8 måneders fængsel for ligeartet kriminalitet. Den indsatte var tidligere medlem

[656] Redegørelsen 2010, s. 14, og Redegørelsen 2014, s. 20.
[657] LSF 122/2003, bemærkningerne pkt. 3.7.
[658] Redegørelsen 2014, s. 5.
[659] Redegørelsen 2014, s. 34.
[660] Redegørelsen 2010, s. 25, og Redegørelsen 2014, s. 34.

af rockergruppen Bandidos, herunder på tidspunkterne for den begåede kriminalitet, men var efterfølgende udtrådt i "good standing". Han havde ejerbolig, hustru og barn, var uden misbrugsproblemer, ligesom afsoningen var forløbet problemfrit. Den indsatte havde under afsoningen påbegyndt en uddannelse, og det var på dette grundlag fængslet indstillede, at han kunne løslades efter § 40 a, stk. 1, nr. 1.

Anklagemyndigheden udtalte betydelig betænkelighed ved en tidlig løsladelse og lagde i den forbindelse vægt på, at den indsatte flere gange var straffet for grov narkotikakriminalitet, og at han tidligere havde været tilknyttet rockermiljøet som medlem af Bandidos.

Direktoratet for Kriminalforsorgen meddelte den indsatte tilladelse til prøveløsladelse efter § 40 a, stk.1, nr. 1, på vilkår af 2 års prøvetid, 12 måneders tilsyn samt fortsat uddannelse. Direktoratet for Kriminalforsorgen lagde vægt på, at den indsatte opfyldte betingelserne for tidlig prøveløsladelse. Da han havde lagt sit liv helt om, herunder at han ikke længere var rockerrelateret, skønnedes recidivrisikoen tillige at være ringe. Samme praksis gælder for indsatte, der har tilknytning til en bandegruppering.«[661]

Her kædes tilknytningen til rockergrupperingen sammen med recidivrisikoen. Dvs. at der sandsynligvis er relativt lille chance for indsatte for at blive løsladt iht. strl § 40 a, såfremt indsatte på løsladelsestidspunktet har tilknytning til en rocker- eller bandegruppering.

1.6. Langtidsindsatte

Ifølge DfK er det udgangspunktet, at langtidsafsonere ikke kan løslades efter § 40 a, fordi retsfølelsen normalt taler imod løsladelse af indsatte, der har begået grov kriminalitet med fare for personers liv eller helbred eller som har deltaget i omfattende organiseret kriminalitet.[662] Der sker dog, at DfK finder, at det er rimeligt og forsvarligt at løslade en langtidsindsat:

»Den indsatte var idømt 8 års fængsel for manddrab. Han havde ikke tidligere udstået fængselsstraf, og der resterede kun 5 ½ måned til ordinær prøveløsladelse. Han havde i de seneste 8 måneder været udstationeret til en af Kriminalforsorgens pensioner med henblik på frigang til beskæftigelse, en beskæftigelse som han selv havde været i stand til at erhverve sig.

Anklagemyndigheden udtalte sig ikke imod tidlig prøveløsladelse.

Direktoratet tillod, at den pågældende kunne prøveløslades i henhold til § 40 a, stk. 1, nr. 1, eller rettere en analogi hertil (på afgørelsestidspunktet var arbejde ikke direkte omtalt som særlig indsats i § 40 a, stk. 1, nr. 1), idet direktoratet i den konkrete sag fandt, at den indsatte havde gjort en særlig indsats for ikke på ny at begå kriminalitet ved at han – som havde afsonet igennem længere tid – havde været i stand til at erhverve sig beskæftigelse og havde kunnet beholde jobbet igennem længere tid. Som vilkår for prøveløsladel-

[661] Redegørelsen 2010, s. 25, og Redegørelsen 2014, s. 34.
[662] Redegørelsen 2014, s. 32.

sen blev fastsat 4 års straffrit liv, 2 års tilsyn samt at den pågældende skulle fortsætte med sin beskæftigelse.«[663]

DfK anvender her en analogislutning og udvider dermed området for anvendelsen af bestemmelsen. Der resterede forholdsvis kort tid til ordinær prøveløsladelse, og det er gennemgående for de refererede sager, at løsladelse iht. § 40 a for langtidsdømte (8 år og derover) er sket forskudt, dvs. på et senere tidspunkt mellem udståelse af halvdelen og to-tredjedele af straffen.

1.7. Afsluttende bemærkninger om praksis

Retsfølelsen er særligt knyttet til et varsomhedsområde forudsat i forarbejderne. Efterfølgende er administrativt fastsat et politihøringsområde, der ikke ganske svarer til varsomhedsområdet, men som omfatter flere gerningstyper end varsomhedsområdet. Politiet høres herefter i en meget stor del af sagerne, undtaget er dog domme under 8 måneder, hvor indsatte har været på fri fod.

Ifølge redegørelserne er det primært kriminalitetens art, der har betydning ved vurdering af retsfølelsen, herunder hvor lang tid, der er forløbet siden gerningstidspunktet, og hvorvidt indsatte har været varetægtsfængslet. Særligt fremhæves i redegørelserne sædelighedskriminalitet mod børn, uagtsomt manddrab grundet spirituskørsel og våbenoverdragelse. I vurderingen inddrages også oplysninger om forurettede eller dømte. Ved manddrab i forbindelse med spirituskørsel har det betydning, om forurettede selv sad i bilen velvidende, at dømte havde drukket alkohol, og hvordan forurettedes pårørende har forholdt sig til dømte efterfølgende. Ved våbenoverdragelsen har det betydning, hvad dømtes hensigt hermed var. I forbindelse med vold har det betydning, om forurettede karakteriseres som sagesløs eller forsvarsløs. Vurderingen er således ikke blot gerningsorienteret, men også individorienteret. Der tages hensyn til oplysninger om både forurettede og dømte. Ved dømte bliver der lagt vægt på hendes eller hans hensigter, hvilket blot bliver mere tydeligt i det følgende, hvor oplysningerne om praksis ifølge redegørelserne bliver suppleret af oplysninger hidrørende fra de interviewede sagsbehandlere i fængslerne. Det fremgår heraf, at vurderingen af retsfølelsens betydning i de konkrete afgørelser i høj grad afhænger af bedømmelse af kvaliteter ved indsattes tænkning og personlighed, som indgår i overvejelser om motivation, vilje til forandring, erkendelse, anger og kriminelle tilbøjeligheder. Generelt er det en smule uklart, om det skyldes, at retsfølelsen formildes eller ændres, eller om den blot tillægges mindre vægt i den endelige afvejning, hvor indsatte oprigtigt viser erkendelse og anger i form

[663] Redegørelsen 2010, s. 23, og Redegørelsen 2014, s. 32.

af en særlig indsats, eller ved ikke at være iøjnefaldende kriminel og give indtryk af at have begået en fejl.

2. Sagsbehandlernes vurdering af retsfølelsen

Dette afsnit bygger som nævnt på udtalelser fra interviewundersøgelsen. Udsagnene er medtaget for at give et bedre billede af, hvordan de ansatte efter egen opfattelse forholder sig til retsfølelsen, dvs. at oplysningerne skal supplere det skriftlige materiales information om praksis. Her er gengivet længere citater, da udtryksmåden og manglen på konkrete beskrivelser kan pege på, at anvendelsen af retsfølelsen som kriterium i konkrete sager giver nogle udfordringer. Endvidere er flere af spørgsmålene til informanterne gengivet, da de særligt på dette område kan have en vis betydning for måden, der svares på.

De interviewede sagsbehandlere har et lidt forskelligt syn på retsfølelsen, dens indflydelse på sagerne og Kriminalforsorgens opgave i den henseende. Et langt stykke ad vejen svarer opfattelsen af befolkningens retsfølelse hos de ansatte godt til befolkningens faktiske retsfølelse,[664] idet det er personfarlig kriminalitet, som anses for mest stødende, og der er en tendens til at sammenligne disse straffe med straffene for økonomisk kriminalitet og grov narkotikakriminalitet og finde bl.a. voldsdomme for milde. Et meget tydeligt eksempel er B2's svar på det spørgsmål, om hun kunne forestille sig, at det kunne være fornuftigt at anvende belønning i andre situationer end prøveløsladelse efter § 40 a:

»De har fået en dom af en dommer, fordi de er kriminelle; de har gjort noget, der er forkert. Så tænker jeg: retsfølelse! Jeg ville være ked af det som mor, hvis min datter var blevet udsat for en eller anden ting, om det så er vold eller incest, pædofile eller hvad det nu måtte være. Jeg ville godt nok være ked af at se, ja, groft sagt, idioten rende rundt på halvtid, bare fordi han har passet sit arbejde, eller han har lagt en ren urinprøve; han skal edderhak'me tage den straf, som dommeren har givet ham, så hårdt straffer vi altså heller ikke her i Danmark. Og kig lige rundt i fængslet, det ligner jo mest af alt et højskoleophold! (…) Hvis man så begynder at lempe lidt på alle de ting bare på grund af god opførsel og sådan noget, det har jeg det svært med…rigtig svært. Det synes jeg simpelthen, det må krænke så mange menneskers retsfølelse, så det basker. Jeg synes, at man glemmer at tænke på ofrene i det her. Det kan godt være, at vi ikke får bedre mennesker ud af, at de bliver siddende en måned, to, et halvt år eller et eller andet mere. Det kan godt være. Men retfærdigheden over for dem, som er ofrene i den her sag, den må gå forud for, at han skal have det godt, banditten, altså. (…) Jeg synes generelt ikke, at straffen er ret hård herhjemme for noget som helst. Jo, den er, hvis du har snydt staten, eller noget økonomisk eller det er noget andet svindel af sådan nogle fuldstændigt ligegyldige ting, havde

[664] Målt ved flere undersøgelser, bl.a. refereret i Balvig 2014. Se ovenfor kap. 2, afsnit 1.2.

jeg nær sagt. Selvfølgelig er det ikke ligegyldigt, vel, men det er ikke noget, der har gjort særligt meget ondt på et andet menneske…andet end vores velfærdssamfund… Der straffer vi simpelthen, så det basker, men lige så snart det handler om mennesker, lige så snart du har slået en eller anden ned, lige så snart du har pillet ved et eller andet barn, så giver det ikke en skid. Jeg synes ikke, vi straffer hårdt nok i forvejen!«[665]

B2 giver udtryk for en opfattelse af ansvar for at varetage befolkningens retsfølelse. Hun identificerer sig tilsyneladende umiddelbart med forurettede og deres familier, og hun giver meget præcist udtryk for, hvordan hun opfatter retsfølelsen. Ingen af de andre sagsbehandlere udtaler sig helt så direkte. Da samtalen falder på de narkodømte, skifter B2's fokus:

»Fordi han har dealet noget narko, taget det med over grænsen i en lastbil, det er ikke sådan noget, jeg synes, der gør ondt på Hr. og Fru Danmark (…) Han derinde *(henviser til stuen med narkodømt)* har fået 5 år i en dom og ryger ud efter 2½ år, det vil jo ikke…det vil jo ikke ændre noget, om han så bliver siddende her i 3½ år

F: Nej, men tror du, at det gør det for de andre?

B2: Nej, men der er jo så den der retsfølelse. Og der er det så, jeg sidder og tænker, at hvis jeg nu sad som civil hjemme i stuen: okay, han har fået 2½ år, han har nok forstået det. Om han sidder 3½ år, det gør ham jo ikke klogere til ikke at gøre det næste gang.«[666]

B2 giver her udtryk for den opfattelse, som også andre sagsbehandlere, DfK[667] og befolkningen[668] synes at dele, at grov narkotikakriminalitet iht. strl § 191 ikke støder retsfølelsen i samme omfang som vold. Hun har tidligere givet udtryk for tanker om resocialisering og Kriminalforsorgens ansvar for at hjælpe de dømte videre,[669] og man må derfor ikke læse citatet, som om B2 er imod Kriminalforsorgens støttende virksomhed. Hun foretrækker prøveløsladelse frem for endt straf, men rollen som varetager af befolkningens retsfølelse står altså meget stærkt hos hende trods bevidstheden om, at straf ikke gavner i form af at forbedre den indsatte. Det er helt tydeligt, at det her er den pønale retsfølelse, der beskrives.

Argumentet om, at indsatte har fået en dom af en dommer, og den skal man ikke pille for meget ved, kan man også anvende til støtte for at styrke retssikkerheden og begrænse administrationens adgang til at korrigere straffedommene med mere og mere løst beskrevne prøveløsladelsesregler. Argumentet kan yderligere være en hjælp til at påtage sig den opgave at støtte indsatte, da man kan sige til sig selv, at det er andres opgave at fordømme indsatte og støtte forurettede, jf. flere af udsagnene nedenfor.

[665] B2, s. 6f.
[666] B2, s. 10f.
[667] Fast praksis for løsladelse af § 191-dømte, se ovenfor, afsnit 1.3.4.
[668] Balvig 2010, s. 11.
[669] B2, s. 9.

På spørgsmålet om, hvordan og på hvilket grundlag man i Kragskovhede vurderer retsfølelsen svarer socialrådgiveren S1, at det sker på baggrund af begrundelserne for straffen og straffens udmåling i dommen og på baggrund af politiets udtalelse, såfremt de fremkommer med oplysninger, som fængslet ikke allerede kender og har medtaget i vurderingen.[670] S1 nævner herefter grov vold, meget grov narkotikakriminalitet og drab som eksempler på, hvornår det nærmest vil være umuligt at blive løsladt. Som B2 opfatter S1 ellers prøveløsladelse som en positiv ting: *"Hellere få dem ud lidt før og få noget tilsyn og sådan nogle ting på, så man kan have hånd i hanke med dem og også komme til at hjælpe dem lidt længere tid"*.[671] Den ordinære prøveløsladelse er tilsyneladende meget indarbejdet og opfattes ikke som stridende mod retsfølelsen. Selvom S1 som sådan lader til at betragte hensynet til retsfølelsen som et naturligt element ved halvtidsløsladelse, har hun tidligere i interviewet givet udtryk for, at retsfølelsen ifølge hendes opfattelse kan svinge:

»F: Kan I se en rød tråd i det, når afgørelserne kommer tilbage *(fra DfK)*?

S1: Ikke altid.

F: Har du indtryk af, hvorfor? Hvad baggrunden kan være?

S1: Nogle gange synes jeg, at man kan spotte, hvad er oppe i medierne. Hvis der er noget, der er rigtig meget fokus på. Men det er ikke kun 40 a, det er på alt muligt. Hvis der nu er en kendt eller stor sag, der lige har været i medierne, så er man altså ekstra fokuseret på, at det skal ikke gå galt her. Lige sådan, hvis det er sådan noget med, at nu skal vi lukke folk ud noget før, de skal også resocialiseres. Så er der rigtig meget fokus, og så kan man måske lidt nemmere få sin 40 a igennem. Altså, sådan er det jo, strømningerne, det afspejler jo det. (…)«[672]

Indsattes chance for at forudberegne løsladelsestidspunktet og hensynet til en vis lige behandling af lige forhold over en periode af en vis længde underordnes på denne måde hensynet til befolkningens retsfølelse, som denne fremstår i medierne. S4 beskriver, hvordan det også indgår i overvejelserne om at afprøve sager, hvad der fra politisk hold er fokus på: *" grænserne de rykker sig jo også nogen gange: hvad er der politisk fokus på lige nu. Det kan godt have indflydelse"*.[673] Denne risiko, forudsat at man ser det som et problem, blev også påpeget under 1. behandlingen af lovforslaget af retsordfører for socialdemokratiet Morten Bødskov:

»Vi mener, at når der så tidligt og så direkte i forslaget står, at beslutningerne ikke må virke stødende på den generelle retsfølelse, så mener vi, at der er lagt et kriterium ind for

[670] S1, s. 20f.
[671] S1, s. 21.
[672] S1, s. 16.
[673] S4, s. 22.

de afgørelser, som skal træffes, som er meget diffust. Vi frygter rent faktisk, at de beslutninger, som vil blive truffet, jo selvfølgelig vil være påvirket af, hvad den retspolitiske debat fra tid til anden er.«[674]

Forudsigelsen synes altså at have holdt stik, i hvert fald i et vist omfang.

Følgende udsagn fra socialrådgiveren S2 understreger det dilemma, der kan være ved som socialarbejder at skulle varetage både hensynet til forurettede eller pårørende *og* hensynet til dømte:

»Jeg har det lidt sådan, at nu sidder vi og arbejder med den indsatte her, og vi skal hjælpe ham til at ændre sig og i bedre vilkår. Så den familie *(pårørende/forurettede)* skal have hjælp et andet sted, hvor de kan rumme deres frustrationer. Så det er sgu vigtigt, at vi skiller det ad. Selvfølgelig er retsfølelsen, men han bliver ikke et dårligere menneske af – jo altså, det blev han jo lige, da han lavede det – men jeg kan godt se det gode menneske alligevel og tænke: fuck, hvor er jeg glad for, at jeg ikke er den familie, der sidder der, men jeg håber, at der er nogen, der tager sig af dem. Nu har der også været meget med den sag, hvor hende der blev skubbet ud af vinduet, hun fik ingen hjælp, og det gjorde han, og han fik bare lov til at komme videre. Vi bliver nødt til at se på den mand, vi sidder med, og så selvfølgelig skal vi tænke, jamen er det okay? Men hvis han har et godt forløb her, og det har været en fejl, for igen: en 40 a, så er det jo, fordi at man kan se: shit, det har han sgu fortrudt, og det var bare et uheld. Så tænker jeg ikke, at retsfølelsen er det, der er afgørende for, om han skal ud på en 40 a, fordi hans liv skal jo gerne gå videre alligevel (sukker). Så der må være nogen, der hjælper dem der, der sidder med… Men selvfølgelig skal vi tænke på det, altså.

F: Men hvordan vurderer I den?

S2: (...) Altså imod er jo næsten altid retsfølelsen, når man skriver en indstilling, så er den jo med. For det gælder jo alle sager, om det er vold, eller om det er trusler, eller om det er drab, eller…«[675]

Citatet giver indtryk af, at det kan komplicere opgaven for fængslets sagsbehandlere i arbejdet med den indsatte, hvis de skal forholde sig for indgående til forurettede eller pårørende til forurettede eller den skade, den forurettede er blevet påført. Eckhoff påpegede i 1957 i relation til overvejelser om, hvorvidt en overordnet myndighed skal kunne indskrænke skønsudøvelse ved underordnede myndigheder i form af generelle regler eller praksis, at hvor tjenestemanden i den underordnede myndighed har stor og direkte kontakt med borgeren, er det en stor lettelse at kunne henvise til et reglement, tidligere praksis eller lignende, når han fx afslår en ansøgning. Han fortsatte:

[674] Førstebehandling af L 122/2003, Folketingsåret 2003/2004, 1. samling. (webarkiv.ft.dk)
[675] S2, s. 22f.

»Jo enklere og jo lettere konstaterbare kjennetegn avgjørelserne bygges på, desto større muligheter er det for tjenestemannen å overbevise seg selv og andre om at det er "systemet" eller "ordningen" og ikke han personlig som har ansvaret for det som bliver gjort. Det er mulig at denne tendens til å flykte fra skjønnets frihet inn i den trygge regelbundethet, på mange områder må betegnes som uheldig. Men tendensen synes å være så utbredt og den fremmes av så sterke psykologiske og sosiale krefeter, at den neppe kan motvirkes i særlig grad ved at domstolene kjenner ugyldig en og annen avgjørelse med den begrunnelse at forvaltningsorganet har fulgt selvfjorte regler istedenfor å utøve pligtmessig skjønn.«[676]

I forbindelse med fuldbyrdelse af frihedsstraf er der måske flere gode forklaringer på undgåelse af skønnet over retsfølelsen. For det første, at socialrådgiverne qua deres uddannelse og forsorgsopgaven primært har fokus på det fremadrettede, på ressourcerne, som S5 udtrykker det,[677] og retsfølelsen kan opfattes som direkte modstridende hermed, jf. flere af citaterne. For det andet opfattes begrebet af nogle som svært eller diffust i sig selv. For det tredje vedrører skønnet spørgsmålet om længden af frihedsstraf, og jo tættere, man er på den berørte person, des sværere kan det sandsynligvis forekomme at meddele afslag, særligt baseret på et svært definerbart begreb. Jo vagere kriterier for afgørelserne, jo mere af det grundlæggende ansvar lægges ud til den enkelte sagsbehandler, der skal kunne stå inde for afgørelsen. Følger man en fast regel og klare hensyn må det være lettere at møde kritikken eller forargelsen fra offentligheden, såfremt den konkrete løsladelse bliver mødt med stærk kritik, eller såfremt indsatte relativt hurtigt recidiverer til ny kriminalitet. Også S4 berører spørgsmålet om kompetence- og ansvarsfordeling:

»F: Hvad lægger I vægt på, når I vurderer retsfølelsen?

S4: Jamen, altså, jeg synes, at det er sådan en rigtig svær en. Fordi mange gange, så flytter de jo heller ikke tilbage til samme område, hvor de måske har begået kriminaliteten, hvor det kan virke stødende. Hvis de har gjort en indsats for at komme videre i deres liv og har haft et godt afsoningsforløb, jamen, så synes jeg da, at de skal have en mulighed og en chance.

F: Synes du, at det giver god mening, at I skal sidde og vurdere retsfølelsen herude?

S4: Jeg synes, at det er rigtig svært. Rigtig svært. Fordi selvfølgelig skal vi kigge på, hvad de sidder her for, men det går jeg jo ikke ind og bedømmer personen på. Han har jo fået sin dom. Der er heldigvis nogle andre, der siger, hvor meget de skal have, ikke. Så jeg synes, at det er rigtig svært. At hvis de har gjort en indsats for at…

F: Hvordan vil du definere retsfølelsen?

S4: (Tænker) Hvordan jeg vil definere det… (lavmælt til sig selv) Men det er jo, om det vil virke… (Sukker) stødende på offeret og mennesker, der er derude. Men mange

[676] Eckhoff 1957, s. 153f.
[677] S5, s. 30.

gange uanset, om de ville, så offeret synes jo næsten altid, at den indsatte måske har fået for lidt i straf.

F: Men det er meget offeret, du tænker, at man tager hensyn til?

S4: Ja, og samfundet i det hele taget, men jeg har jo også lidt den: der er nogen, der har taget stilling til, at han skal have 6 år i dom, han har gjort en stor indsats for at komme ud på den anden side med positivt resultat. Så synes jeg som sagt, at de skal have muligheden.«[678]

I den refererede bid af samtalen spørges på fire forskellige måder til retsfølelsen, herunder til indsattes holdning til arbejdet med kriteriet. Citatet giver indtryk af, at socialrådgiveren helst ser på det foreliggende og vægter den særlige indsats, mens offeret og mennesker *"derude"* er der andre (dommere og lægdommere), der har taget stilling til i forbindelse med dommen. Det bedømmer hun ikke indsatte på. Ansvarsfraskrivelsen i forhold til befolkningens retsfølelse og indsattes skyld kan fungere som en nyttig og måske ofte nødvendig præmis, når man skal samarbejde med indsatte, have en god relation og bevare blikket rettet mod fremtiden og forebyggelse af ny kriminalitet.[679] S5 giver også udtryk for, at det er svært at vurdere retsfølelsen, og at hensynene i sagerne kan virke indbyrdes modstridende:

»Det er både den samfundsmæssige del, men det er jo også offeret, som jeg også kan sidde og tænke på. Men jeg tænker: vedkommende har jo fået sin dom, så vi skal jo videre. (…) Der har været så mange, der har taget vare omkring den *(retsfølelsen)* inden, så jeg tænker jo, at hvis man har besluttet sig til at vedkommende kan afsone i et åbent fængsel, at man har vurderet efter 30 dage, at så kan en person gå udgang, måske også til det område, hvor kriminaliteten har fundet sted, og jeg kan jo aldrig være sikker på, at vedkommende ikke møder en pårørende et sted. Og så siger man så også samtidig til den indsatte: *"jamen, kære ven, hvis du nu laver en eller anden form for en særlig indsats, så kan vi så se på, om du skal halvtidsløslades"*. Så kan det virke nogen gange modstridende, sådan i forhold til den der *(retsfølelse)*.«[680]

S3 giver nedenfor udtryk for den opfattelse, at der derudover er en risiko for, at man som sagsbehandler håndhæver retsfølelseshensynet mere strengt, såfremt man identificerer sig med forurettede eller pårørende. Hendes opfattelse er, at retsfølelsen er et diffust begreb. Hun giver udtryk for, at det efter hendes opfattelse er mere uransageligt (december 2012), hvor frigangssager[681] og § 40 a-sager ender, end det har været tidligere. Det vil sige, at hun

[678] S4, s. 21f.

[679] Dette bygges til dels på egen erfaring fra praksis og findes understøttet af interviewcitaterne.

[680] S5, s. 18f.

[681] I forbindelse med afgørelse om tilladelse til frigang er det et væsentligt moment, hvor lang tid før det forventede prøveløsladelsestidspunkt, frigangen skal opstartes. Dvs. at så-

her ikke nødvendigvis synes, at større erfaring med sagsbehandlingen hjælper:

»F: Men hvad har der ændret sig, tænker du?

S3: Jeg ved ikke, om det bare er blevet sværere at forudsige, hvor den lige lander, og lige i den sag, der tillagde man lige retsfølelsen enorm stor betydning eller…«

Om vurderingen udtaler hun:

»Samlet set og sammenholdt: hvad er det for en type kriminalitet, han har lavet, hvad var relationen til offeret, hvor geografisk fandt forbrydelsen sted contra, hvor vil han tage ophold og sammenholdt med, hvad han er for en type også. (…) Det kan jo være et passende begreb, for du kan jo altid bruge det: retsfølelsen er blevet krænket. Det kan politiet jo også skrive: nej, vi synes ikke, at han skal på udgang. Det er jo også taknemmeligt: "ærgerlig ærgerlig". Men hvordan kan vi imødegå det med vilkår, med noget som helst? – det kan vi ikke. Nå, så står vi der. (…) Samtidig kommer du jo heller ikke uden om det i det arbejde, vi sidder med. (…) Vi gør det egentlig heller ikke altid i 40 a. Det er igen en samlet vurdering. Samtidig er min holdning da også, at hvis loven den siger, at manden han kan blive løsladt, så er det jo samfundet, der må arbejde med deres følelser. Så må de stemme på noget andet næste gang, der er valg, hvis de ikke kan lide det. (…) Jeg er ikke fordømmende over for dem *(de indsatte)*, for det har jeg hele samfundet til at være, så det har jeg sådan, det behøver jeg ikke at gå og være, for det skal du nok møde andre steder fra. (…) Jeg tror da også, at det nogle gange er en nemmere tilgang, når de ved det. Så kan du også nok sige til dem, at: *"hvad, synes du det var smart at slå Fru Jensen ned og stjæle hendes taske, eller hvordan tror du, at hun har det nu?"* Men hvis du er meget fordømmende i din tilgang til det, så har de jo bare paraderne oppe, altså: *"hvad fanden rager det dig, og skal jeg stjæle din også"* (griner). Men jeg synes, at selve retsfølelsesbegrebet er jo diffust, og du kan jo vurdere det, som du har lyst i princippet. Eller, det kan man jo ikke, men hvis du ikke kan have dine egne holdninger ude, og hvis din egen knægt, han har fået bank sidste weekend, så kan det måske godt være, at man synes, at sådan en voldsmand, han er bare noget af det mest krænkende at sende ud, og det er jo vigtigt, at vi ikke sådan tager de ting med…«[682]

S3 giver udtryk for, at hun ud over kriminalitetens art tillægger det vægt, hvor indsatte vil tage ophold ved løsladelsen, men derudover hvad relationen mellem forurettede og indsatte var, og hvilken type menneske indsatte er. Her peges igen på, at det kan være en fordel i forbindelse med motivationsarbejdet, at sagsbehandleren ikke samtidig indtager en position som dommer over selve den kriminelle handling. Formålet er, at motivationsarbejdet og behandlingsindsatsen får større sandsynlighed for at virke. Endvi-

---

fremt der er udsigt til en løsladelse iht. § 40 a, kan tilladelse til frigang gives på et tidligere tidspunkt, end hvis der er udsigt til løsladelse på to-tredjedel iht. § 38, stk. 1.

[682] S3, s. 18ff.

dere påpeger S3 vigtigheden af, at sagsbehandlerne ved anvendelse af retsfølelsen holder egne holdninger ude.

S6 giver udtryk for, at hun tillægger den særlige indsats betydning i den henseende, så den kan svække retsfølelsens betydning:

”F: Fylder retsfølelsen meget, når du tænker 40 a?

S6: Det synes jeg ikke, at det gør i de sager, hvor jeg laver indstilling om 1’eren, en særlig indsats, fordi der har de jo været inde og bearbejde nogle ting. De har været inde og gøre en indsats for, at retsfølelsen skal ændres. Så det fylder ikke ved mig, eller det fylder ikke i min indstilling. Selvfølgelig bliver det nævnt, men i forhold til, at de har lavet den her indsats, så tænker jeg, at så er det behandlet. Man kan måske mere i forhold til gode personlige forhold, men igen: så er det jo typisk en, der laver noget én gang i livet, det kan alle komme til på en eller anden måde, komme ud i. Nogle gange er det ikke, eller selvfølgelig er det selvforskyldt, men nogen kan komme ud i noget, som måske ikke kunne have været undgået, tænker jeg lidt.«[683]

Ifølge S6 er det selve retsfølelsen, der ændres ved at indsatte laver en særlig indsats. Det undskyldelige element, der præger opfattelsen af løsladelserne iht. nr. 2 om dømtes forhold, nævnes af flere af de interviewede. Gennemgående fremgår det også, at sagsbehandlerne i fængslerne i praksis tillægger den særlige indsats større betydning end hensynet til retsfølelsen, og ikke mindst, at de har den holdning, at det *bør* den også gøre. Gennemgangen peger på en tendens, der kan fortolkes sådan, at sagsbehandlerne i fængslerne primært ser på kriminalitetens art ved valget af en særlig indsats, og eventuelt allerede på det tidspunkt udelukker bestemte kriminalitetstyper, jf. S1-citatet ovenfor. Såfremt der er indikationer på misbrug, bliver det altafgørende, om der vurderes at være et behandlingsbehov, og i så fald om indsatte er motiveret til behandling. Såfremt indsatsen succesfuldt erlægges, er retsfølelseskriteriet trådt i baggrunden, og det søges at udføre en rigtig god beskrivelse til støtte for en prøveløsladelse. Kommer der herefter et negativt svar fra anklagemyndigheden, kan spørgsmålet tages op, men ifølge flere informanter sendes sagen som oftest i DfK med en positiv indstilling, medmindre anklagemyndigheden fremkommer med afgørende nyt.

3. Anklagemyndighedens vurdering af spørgsmålet om prøveløsladelse

Høringen af anklagemyndigheden[684] sker som nævnt i afsnit 1.2. ovenfor på baggrund af løsladelsesbekendtgørelsens § 8:

[683] S6, s. 23.

[684] Dette benævnes af Kriminalforsorgen ”politihøringsområdet”.

»Inden der træffes afgørelse om løsladelse på prøve, indhentes en udtalelse fra anklagemyndigheden, hvis

(…)

3) der er tale om løsladelse på prøve i medfør af straffelovens § 40 a af indsatte, der er dømt for farlig kriminalitet, herunder forsætlig brandstiftelse eller anden almenfarlig forbrydelse, grovere volds- eller sædelighedsforbrydelse, berigelsesforbrydelse forbundet med vold eller trussel om vold eller i øvrigt lovovertrædelser af særlig grov eller professionel karakter. Dette gælder dog ikke indsatte, der er idømt under 8 måneders fængsel, og som har været på fri fod mellem domfældelsen og iværksættelsen af straffuldbyrdelsen.«

Høring sker således i de tilfælde, hvor fængslet har vurderet, at der på det foreliggende oplysningsgrundlag skal træffes afgørelse om tidlig prøveløsladelse. Høring af anklagemyndigheden blev forudsat i forarbejderne til § 40 a, men her er angivet, at politiet skal høres, hvor den omhandlede kriminalitet er omfattet af et varsomhedsområde, der var indkredset i forarbejderne. Da varsomhedsområdet er begrundet med hensynet til retshåndhævelsen, blev høringen således heri kædet sammen med retshåndhævelsen.[685] Hensynet til retshåndhævelsen er da også det eneste moment, der særskilt er nævnt i høringsskrivelsen, og det er i de fleste af de refererede sager i redegørelserne tilsyneladende det hensyn, som anklagemyndigheden henviser til. Derfor er diskussionen om høring af anklagemyndigheden placeret i dette kapitel på trods af, at det i praksis fortolkes sådan, at anklagemyndigheden kan udtale sig om alle sagens momenter.[686] Med høringsskrivelsen til anklagemyndigheden sendes således prøveløsladelsesindstillingen med beskrivelse af sagsgrundlaget, herunder fængslets argumenter for og imod prøveløsladelse. Ud over retsfølelsen, er det især recidivvurderingen, anklagemyndigheden udtaler sig om.[687]

Om betydningen af anklagemyndighedens udtalelse i sagen står der i Redegørelsen 2014:

»Direktoratet for Kriminalforsorgen administrerede i opstartsfasen med stor forsigtighed ved fastlæggelse af praksis. Dette medførte bl.a., at der i praksis ikke blev givet tilladelse til prøveløsladelse i medfør af § 40 a, når anklagemyndigheden havde udtalt sig herimod.

Da reglerne om tidlig prøveløsladelse havde været gældende i ca. 1 år, og der efterhånden havde dannet sig en praksis, justerede Direktoratet for Kriminalforsorgen praksis, hvorefter der i en række sager er givet tilladelse til prøveløsladelse på trods af en negativ udtalelse fra anklagemyndigheden, idet Direktoratet for Kriminalforsorgen vurderede, at

[685] LSF 122/2003, bemærkningerne, pkt. 3.7.
[686] Jf. mail af 23. februar 2015 fra klientkontoret i DfK.
[687] Jf. mail af 23. februar 2015 fra klientkontoret i DfK.

sagerne klart lå inden for praksis. Anklagemyndighedens udtalelse indgår dog fortsat som et vigtigt moment.

Det kan i den forbindelse oplyses, at der også på udgangsområdet skal foretages politihøring, såfremt den pågældende er dømt for farlig kriminalitet. Såfremt politiet udtaler sig imod udgang, men institutionen skønner, at den indsatte bør meddeles tilladelse til udgang, afgøres sagen af Direktoratet for Kriminalforsorgen. Det forhold, at politiet udtaler sig imod udgang, indgår som et moment blandt flere i Direktoratet for Kriminalforsorgens vurdering, men har som udgangspunkt ikke afgørende vægt.«[688]

I forbindelse med høringer om tidlig løsladelse iht. strl § 40 a, kan høringstemaet herefter angives som, hvorvidt anklagemyndigheden udtaler sig imod prøveløsladelse eller ej, og anklagemyndigheden kan udtale sig om alle sagens momenter. DfK refererer til høring i forbindelse med udgang, og som nævnt ovenfor afsnit 1.2. er høringsområdet i forbindelse med § 40 a administrativt fastsat i løsladelsesbekendtgørelsen, så det svarer til høringsområdet i forbindelse med udgang. Om høring af politiet i forbindelse med udgangssager blev i 1975 anført i betænkningen Kriminalforsorg - Socialforsorg:[689]

»Indtil udsendelsen af cirkulæret fulgte man på en del anstalter den praksis, at man, når der forelå tvivl om, hvorvidt der var risiko for misbrug af en udgangstilladelse uformelt drøftede spørgsmålet med den politimyndighed, der havde haft sagen til behandling. På baggrund af en offentlig debat om udgangsordningen og praksis på området gennemførtes ved det pågældende cirkulære en formalisering af høringsproceduren, således at visse udgangssager for så vidt angår visse personkategorier forelægges politiet til udtalelse, forinden afgørelse træffes. *Høringstemaet er politiets indstilling til ansøgningen, idet eventuelle indvendinger mod imødekommelse af ansøgningen skal begrundes.* Institutionen vil typisk kun forelægge ansøgningen for politiet i tilfælde, hvor man på det foreliggende beslutningsgrundlag finder udgang tilrådelig. *Det reelle høringstema vil derfor være eventuelt supplerende, institutionen ubekendte faktiske oplysninger af en sådan karakter, at de som bidrag til beslutningsgrundlaget kan ændre institutionens oprindelige indstilling.*«[690]

Udgang er i dag også betinget af, at retsfølelsen ikke taler imod, jf. sfbl § 46, stk. 1, nr. 3. Begrebet ”farlig kriminalitet” er i § 46 kædet sammen med risikoen for misbrug af udgangstilladelsen, jf. § 46, stk. 2, nr. 1. Af udgangsbekendtgørelsens § 15, stk. 1, fremgår imidlertid, at høring af politiet i forbindelse med farlig kriminalitet også vedrører spørgsmålet om, hvorvidt

[688] Redegørelsen 2014, s. 43.

[689] Betænkningen blev udarbejdet af et udvalg nedsat af Justitsministeriet (planlægningsudvalget). Udvalget havde til formål at se på den forsorgsmæssige indsats i forbindelse med straffuldbyrdelsen, jf. ovenfor kap. 3, afsnit 4.

[690] Bet. 752/1975 Kriminalforsorg – socialforsorg, s. 215.

hensynet til retshåndhævelsen skønnes at tale imod løsladelse. I betænkningen fra 1975 angives, at høringstemaet er politiets indstilling til ansøgningen, og at denne skulle begrundes. Herefter sluttes, at det *"reelle høringstema"* var faktiske, af Kriminalforsorgen ukendte oplysninger, der kunne supplere Kriminalforsorgens afgørelsesgrundlag. Det vil sige, at politiets opfattelse af udgangsspørgsmålet ifølge betænkningen ikke skulle lægges til grund som selvstændigt moment i afgørelsen. Lise Koch pointerede i 1982 ligeledes, at det ved indførelsen af udgangshøring blev forudsat, at høringstemaet var konkrete faktiske oplysninger, men at det i praksis havde udviklet til ofte at angå mere generelle henvisninger til misbrugsrisiko eller den almindelige retsbevidsthed, hvilket giver risiko for kompetenceforskydning, hvor udtalelsen følges op af afslag.[691]

Det fremgår af citatet fra redegørelsen lidt længere oppe, at hvor politiet udtaler sig imod udgang, indgår dette som et moment blandt flere i afgørelsen. At dette også er tilfældet i forbindelse med § 40 a fremgår af praksis. DfK tillægger anklagemyndighedens udtalelse stor betydning ved spørgsmålet om tidlig løsladelse, men har med tiden i højere grad fundet egne ben at stå på:

»Direktoratet for Kriminalforsorgen gik i de første ca. 4 år – inden afgørelse blev truffet imod anklagemyndighedens udtalelse – i dialog med anklagemyndigheden for at redegøre for praksis på området og med henblik på at sikre, at "det lige bliver behandlet lige".

Såfremt anklagemyndigheden imidlertid fastholdt sin negative udtalelse, har Direktoratet for Kriminalforsorgen som udgangspunkt givet tilladelse til prøveløsladelse, idet det modsatte ville skabe ulighed for loven.

Praksis viste, at det sjældent forekom, at dialogen med anklagemyndigheden medførte, at anklagemyndigheden ændrede holdning til spørgsmålet om tidlig prøveløsladelse og efterfølgende udtalte sig positivt herom.

Henset hertil samt til at ordningen havde været gældende i ca. 4 år, og der havde dannet sig en praksis - som anklagemyndigheden var blevet gjort bekendt med ved fremsendelse af redegørelserne om ordningen - besluttede Direktoratet for Kriminalforsorgen i sensommeren 2008 efter aftale med Rigsadvokaten, at Direktoratet for Kriminalforsorgen fremover som udgangspunkt ikke længere vil gå i dialog med anklagemyndigheden, før der træffes afgørelse imod anklagemyndighedens udtalelse. I sager af særlig karakter går Direktoratet for Kriminalforsorgen dog fortsat i dialog med anklagemyndigheden, før der træffes afgørelse om tilladelse imod anklagemyndighedens udtalelse.

Det er fortsat en forudsætning for at give tilladelse imod anklagemyndighedens udtalelse, at sagen klart ligger indenfor praksis.«[692]

Som eksempel på en sag, hvor DfK har givet tilladelse til prøveløsladelse, fordi sagen lå klart inden for praksis, nævnes i Redegørelsen:

[691] Koch 1982, s. 74.
[692] Redegørelsen 2014, s. 43.

»Den indsatte, der var førstegangsafsoner, udstod fængsel i henholdsvis 5 år for grov narkotikakriminalitet og 3 måneder for vold efter straffelovens § 244. Narkotikakriminaliteten var en konsekvens af den indsattes narkotikamisbrug, idet han skulle bruge penge til at finansiere sit misbrug. Endvidere var han påvirket af narkotika, da han begik volden. Den indsatte havde under varetægtsfængslingen været i behandling for sit misbrug i 16 måneder og havde siden aflagt rene urinprøver. Han blev efterfølgende overført til et åbent fængsel, hvor han gennemførte Det Kognitive Færdighedsprogram. Endvidere havde han deltaget i undervisning i dansk og matematik både i fængslets skole samt på teknisk skole i form af frigang. Efterfølgende var han påbegyndt en voksenuddannelse, der forventedes gennemført på 2 år. Den pågældende, der havde en samlever og 2 børn, havde haft en problemfri afsoning.

Fængslet indstillede, at den indsatte blev løsladt på prøve i medfør af straffelovens § 40 a, stk. 1, nr. 1, og lagde vægt på, at den indsatte havde ydet en særlig indsats for ikke på ny at begå kriminalitet.

Såvel politidirektøren som statsadvokaten og Rigsadvokaten udtalte sig imidlertid imod tidlig prøveløsladelse. Rigsadvokaten begrundede dette med, at en tidlig prøveløsladelse ville stride mod hensynet til retshåndhævelsen, ligesom der efter Rigsadvokatens opfattelse ikke forelå sådanne særlige omstændigheder, der undtagelsesvis ville gøre tidlig prøveløsladelse rimelig og forsvarlig. Rigsadvokaten henviste til lovforslagets bemærkninger herom.

Direktoratet for Kriminalforsorgen meddelte imidlertid tilladelse til tidlig prøveløsladelse i medfør af straffelovens § 40 a, stk. 1, nr. 1 på vilkår af 3 års prøvetid, 2 års tilsyn af Kriminalforsorgen, at den pågældende skulle fortsætte den før løsladelsen påbegyndte uddannelse, at den pågældende, såfremt tilsynsmyndigheden fandt det nødvendigt, skulle undergive sig behandling for misbrug af narkotika, samt at han frem til to tredjedelsdatoen skulle udføre ulønnet samfundstjeneste med ¼ time for hver dag, den pågældende blev løsladt før to tredjedelsdatoen. Sidstnævnte vilkår blev fastsat under henvisning til, at der var tale om en forholdsvis lang straf for grov kriminalitet, at anklagemyndigheden havde udtalt sig imod tidlig prøveløsladelse, og at den pågældende trods uddannelsen fandtes at have tid til at udføre samfundstjeneste. Da den pågældende imidlertid også havde vilkår om at fortsætte uddannelsen, blev antallet af samfundstjenestetimer halveret i forhold til udgangspunktet, hvorefter der skal udføres ½ times samfundstjeneste for hver dag, den indsatte bliver løsladt før to tredjedelstid.

Ved afgørelsen lagde Direktoratet for Kriminalforsorgen navnlig vægt på, at den indsatte havde ydet en massiv indsats på 3 forskellige områder for ikke på ny at begå kriminalitet, ligesom recidivrisikoen vurderedes at være ringe. Der resterede på løsladelsestidspunktet 10 måneder, til to tredjedele af straffen ville være udstået.[693]

Det fik dog stadig betydning, at anklagemyndigheden havde afgivet en negativ udtalelse, idet der blev påsat vilkår om samfundstjeneste, hvilket er et eksempel på, at vægten af retsfølelseshensynet relativeres ved hjælp af vilkår. Som en andens sag nævnes:

[693] Redegørelsen 2014, s. 44.

»Direktoratet gav tilladelse til prøveløsladelse efter § 40a, stk. 1 nr. 2, til en indsat, der var idømt fængsel i 1 år og 8 måneder for grov vold og frihedsberøvelse, begået i forening med en anden, og uanset at anklagemyndigheden udtalte sig herimod pga. hensynet til retshåndhævelsen.

Direktoratet lagde ved afgørelsen vægt på, at den indsatte havde gode sociale og personlige forhold, idet han ved løsladelsen havde bolig og arbejde, at han var førstegangsafsoner, havde haft et problemfrit afsoningsforløb, at det var 2 år og 8 måneder siden kriminaliteten blev begået, og at han havde været på fri fod mellem den begåede kriminalitet og afsoningen. Der var desuden tale om en kort rykning (ca. 2 måneder til 2/3 tid). Prøveløsladelsen skete på vilkår af 2 års prøvetid samt tilsyn og udførelse af ulønnet samfundstjeneste frem til 2/3 tid.«[694]

Det sker dog også, at direktoratet afslår prøveløsladelse under henvisning til kriminalitetens karakter, desuagtet at anklagemyndigheden ikke har udtalt sig imod tidlig prøveløsladelse, men det synes at være mere sjældent. Et eksempel er følgende sag placeret under afsnittet om grov personfarlig kriminalitet mod sagesløs:

»Den pågældende udstod fængsel i 12 år for i 1997 at have dræbt sine 2 børn på hhv. 5 og 8 år. Han var udstationeret til en pension bl.a. med henblik på at tage noget af den praktiske del af landbrugsuddannelsen.

Fængslet indstillede, at indsatte kunne prøveløslades i medfør af § 40 a, stk. 1, nr. 1, ca. 7 måneder før 2/3 af straffen var udstået på vilkår af 5 års prøve- og tilsynstid, udførelse af samfundstjeneste til 2/3 tid, et betinget psykiatrisk vilkår samt vilkår om ikke at tage ophold på steder, hvor der opholder sig børn under 15 år.

Politimesteren udtalte sig ikke imod tidlig prøveløsladelse under henvisning til den lange tid, der var gået, siden kriminaliteten blev begået, den indsattes problemfrie afsoning, de restriktive vilkår samt den korte resterende afsoningstid.

Uanset dette meddelte Direktoratet for Kriminalforsorgen afslag på tidlig prøveløsladelse på grund af hensynet til retshåndhævelsen, jf. kriminalitetens meget alvorlige karakter.«[695]

Afgørelsen er endnu et eksempel på, hvordan retsfølelsesmomentet kan få afgørende betydning, hvor alle andre betingelser for prøveløsladelse er opfyldt, og her var tillige tale om en relativt set meget kort rykning i forhold til tidspunktet for ordinær prøveløsladelse.

Anklagemyndighedens udtalelse tillægges generelt selvstændig vægt ved afgørelse af sagerne *ved siden af* Kriminalforsorgens vurdering af kriminalitetens art og retshåndhævelsen og indgår ikke i selve Kriminalforsorgens vurdering af retshåndhævelsen som et almindeligt led i sagens oplysning.

[694] Redegørelsen 2014, s. 44f.
[695] Redegørelsen 2010, s. 13, og Redegørelsen 2014, s. 19.

Således hviler til eksempel vurderingen af, om der foreligger et kriminelt mønster navnlig på kriminalitetens art, antallet og karakteren af forstraffe *og* anklagemyndighedens udtalelse i sagen,[696] og så langt som det nu kan konkluderes på baggrund af redegørelserne, begrunder anklagemyndigheden oftest deres udtalelse med netop kriminalitetens art og ikke med en konkret vurdering af den aktuelle risiko for at støde befolkningens retsfølelse eller med andre momenter i sagen. Såfremt det antages, at anklagemyndigheden eller politiet er mere kompetent til at vurdere retsfølelsens betydning i lokalområdet på løsladelsestidspunktet, bekræftes dette ikke umiddelbart af de udtalelser fra anklagemyndigheden, der er gengivet i redegørelserne, da sådan vurdering sjældent fremgår eksplicit. Det er som tidligere nævnt sådan, at anklagemyndigheden inviteres til at udtale sig om alle momenter i sagen, og at anklagemyndighedens vurdering af, hvorvidt der skal ske prøveløsladelse i sagen, indgår med selvstændig vægt i afgørelsen. På denne måde synes det at være forudsat, at anklagemyndigheden har den faglige indsigt i og det tilstrækkelige faktuelle grundlag for en korrekt vurdering af spørgsmålet om prøveløsladelse. Det må antages, at sandsynligheden for, at grundsætningen om saglig forvaltning i praksis overholdes, ville højnes, såfremt høringstemaet angik supplerende oplysninger til det faktuelle grundlag for Kriminalforsorgens afgørelse, frem for anklagemyndighedens selvstændige vurdering af prøveløsladelsen som sådan. Kriminalforsorgen og anklagemyndigheden står generelt set for varetagelse af forskellige opgaver i forbindelse med kriminalitetsbekæmpelsen, og de respektive sagsbehandlerne er oplært i hver deres regelsæt og administrative praksis. Om høringstemaet er i høringsskrivelsen til anklagemyndigheden blot anført, at *"høringen foretages blandt andet med henblik på, at anklagemyndigheden kan få lejlighed til at udtale sig om, hvorvidt hensynet til retshåndhævelsen efter anklagemyndighedens vurdering taler imod tidlig prøveløsladelse"*.[697] Dette giver ikke meget vejledning til den enkelte sagsbehandler i anklagemyndigheden.

Flere af de interviewede sagsbehandlere i fængslerne udtaler sig om inddragelsen af anklagemyndighedens høringssvar. S4 om politiets høringssvar:

»S4: Jeg synes som oftest, når vi sender noget til politihøring, og de kun skriver tilbage, at de mener, at det taler imod retsfølelsen og retshåndhævelsen…

F: Er det det eneste, der står?

S4: Ja, og det er ikke en begrundelse, og hvis de skriver det som oftest, så siger direktoratet også, at det gælder ikke. Det er ikke så tit, der er en meget uddybet forklaring, de skriver bare, de taler imod og så…

[696] Redegørelsen 2010, s. 9, og Redegørelsen 2014, s. 15.

[697] Høringsskrivelse til anklagemyndigheden. Standardblanket.

F: Er politiet ofte negativ?
S4: Det kommer an på, hvilken politikreds. Der er stor forskel, synes jeg.«[698]

S4 har den erfaring, at billedet ikke er helt så skarpt optegnet, som analysen af redegørelserne lægger op til. Det er hendes opfattelse, at DfK ikke tillægger anklagemyndighedens udtalelse særlig vægt, såfremt anklagemyndighedens vurdering ikke er konkret begrundet. S4 har desuden den opfattelse, at det varierer, hvor tilbøjelige de forskellige anklagemyndigheder er til at udtale sig imod prøveløsladelse. Den opfattelse giver S6 også udtryk for i citatet nedenfor. S6 siger om DfKs vurdering af retsfølelsen:[699]

»S6: Jeg synes, at de lægger vægt på det, når politiet taler imod. Så begynder de at lægge mere vægt på det. Ellers så føler jeg ikke, at de lægger mere vægt på det. Jeg har lige i sidste uge fået en ud, som politiet virkelig talte imod. Der var mange ting. Der var også noget med kognitiv skills, at det ikke varer 4 måneder. Men den indsats i de der ca. 3 måneder bliver jo betragtet som en særlig indsats alene *(i Kriminalforsorgens praksis)*, og han havde også været i misbrugsbehandling og flere ting. Politiet de pegede på, at det var ikke 4 måneder, som om vi ikke kendte reglerne og alt det der. Han *(indsatte)* vidste det godt selv. Han havde lavet 30 forhold i løbet af 3 uger, hvor han blandt andet havde været inde og true politiet eller snakke grimt til dem, så han vidste godt, at han ville få et dårligt svar fra politiet.

F: Oplever I, at hvis de har været i klammeri med politiet før, at så er politiet mere kritiske?

S6: Ja, det synes jeg. Og det vidste han også godt selv, og den kom også med en helt masse punkter. Normalt så siger de bare, at de taler imod på grund af retsfølelse og retshåndhævelse. Der kan man så svare, at der er ikke noget nyt i det, for det har man også været inde at vurdere på. I den her kunne jeg jo så også svare på hvert eneste punkt, at det er der taget højde for på baggrund af det og det og det. Det har direktoratet så også syntes, var ok, så det var fint. (…)

F: De *(DfK)* følger ofte jeres indstillinger, eller hvordan?

S6: Ja, det gør de. Hvis ikke politiet direkte kommer med noget nyt, som vi ikke har været opmærksomme på. Så tænker jeg, at de *(DfK)* tit følger vores indstillinger. Altså, nogen er jo helt klare, og nogen ligger sådan lige: er det nu nok, at de har lavet den her særlige indsats, i forhold til retsfølelse og retshåndhævelse og recidivrisikoen. Så ved vi også, at hvis politiet så også taler imod, så går det lettere den anden vej. Jeg mener, at vi må hellere prøve en for mange end en for lidt, det er så min holdning.

F: Har du indtryk af, at politiet, at de sætter sig meget ind i det og vurderer det grundig, inden de giver en udtalelse?

S6: De bruger i hvert fald nogen gange nok tid på det, vil jeg sige.

F: Sådan rent, at det tager lang tid inden, I får svaret?

[698] S4, s. 20f.
[699] Som tidligere nævnt er det en ulempe, at interviewundersøgelsen ikke omfatter samtaler med sagsbehandlere fra DfK, da de forskellige situationer kan se anderledes ud, derfra hvor de sidder.

S6: Nogen gange, ja.

F: Er det meget de samme kredse, I får nej fra?

S6: Ja. Det er personrelateret nogle gange. Og det er ikke kun i vores 40 a-sager, det er også i vores udgangssager, ja.«[700]

Udtalelserne fra S6 understøtter, at fængslerne og DfK i praksis forholder sig til, om anklagemyndigheden er fremkommet med faktuelle oplysninger, som fængslerne ikke havde taget højde for i deres vurdering af prøveløsladelsesspørgsmålet. Det ændrer dog ikke på, at anklagemyndighedens konklusion indgår som selvstændigt moment i afgørelserne, men det svækker tilsyneladende betydningen heraf.

Af udtalelsen fremgår, at anklagemyndighedens uenighed kan basere sig på en anden fortolkning af retsgrundlaget, og spørgsmålet er, om dette er et enestående tilfælde. Når anklagemyndigheden kan udtale sig om alle momenter i sagen, må der være en forventning om, at anklagemyndigheden følger med i praksisudviklingen på området, hvilket tilsyneladende ikke er sket her. I denne sag bliver anklagemyndighedens ukendskab til DfKs praksis tydeligt, da fortolkningen af kriteriet en særlig indsats omfatter Det Kognitive Færdighedsprogram. Hvorvidt anklagemyndighedens fortolkning af retsgrundlaget følger udviklingen i Kriminalforsorgen er ikke muligt at afgøre, hvor anklagemyndigheden enten ikke begrunder deres udtalelse eller blot henviser til retshåndhævelsen. Det er socialrådgiveren S6s opfattelse, at der netop skal nye oplysninger til, før DfK for alvor tillægger anklagemyndighedens udtalelse vægt. Det må antages, at det derved kunne være en fordel, om høringstemaet var mere konkret beskrevet i høringsskrivelsen. Flere af sagsbehandlerne giver udtryk for, at usaglige hensyn efter deres vurdering kan have en indflydelse på anklagemyndighedens vurdering. S6 fra Renbæk nævner et tilfælde i ovenstående citat, hvor indsatte ikke stod på god fod med politiet, og hvor det efter hendes opfattelse fik betydning for høringssvaret. S1 fra Kragskovhede giver udtryk for en lignende opfattelse:

»Vi har også fået nogle tilbage fra politiet, hvor de er meget negative, hvor man tænker: ja, okay, den fik måske også hele armen, og hvor den indsatte så er kommet og har sagt, at han har virkelig kæmpet i hele sin sag, har anket alt, og sådan lidt været efter dem.

F: Okay, du tænker, at politiet er negative, fordi de *(indsatte)* har været besværlige?

S1: (…) Jeg havde en, hvor de havde siddet et par år, hvor der ingenting var, og de *(politiet)* var helt sikre på, at de skulle ud at sælge narko bagefter. Altså, hvor de *(indsatte)* følte sig måske lidt forfulgt på det. Det kan godt være sådan lidt personafhængigt. Altså, vi gør jo, hvad vi kan, for at det ikke bliver det, ikke også, altså, får drøftet sagerne med kollegaer og sådan noget, men…«[701]

[700] S6, s. 24f.
[701] S1, s. 16.

På baggrund af de gengivne opfattelser fra sagsbehandlere i fængslerne synes billedet af høringstemaet at blive nuanceret, således at det i praksis tillægges vægt, hvad anklagemyndigheden anfører som begrundelse for sin udtalelse. Sammenholdt med bemærkningerne til lovforslaget og DfK's redegørelser danner der sig dog et broget billede. Dertil kommer, at nogle af informanterne giver udtryk for den opfattelse, at dele af anklagemyndigheden altid udtaler sig negativt uden konkret begrundelse,[702] ikke sætter sig ind i praksis, eller det for sagsbehandleren fremstår, som om anklagemyndigheden følger egen dagsorden. En tydelig afklaring af, hvad det/de væsentligste formål med høringen er, synes påtrængende. Særligt vurderingen angående behandlingstiltag og effekten heraf i det konkrete tilfælde må ligge udenfor det faglige område, anklagemyndigheden normalt beskæftiger sig med. Inddragelsen af anklagemyndighedens udtalelse kan således problematiseres, idet det forekommer som skjult kompetenceforskydning, eller som inddragelse af anklagemyndigheden som en form for interessent, såfremt der blot er tale om anklagemyndighedens ubegrundede indstilling til spørgsmålet om prøveløsladelse.

4. Retsfølelsen som afgørende moment i afgørelser om prøveløsladelse

Når retsfølelse*n* skal indgå i konkrete forvaltningsafgørelser må det være lovgivers udgangspunkt, at der gælder én konkret, nogenlunde definerbar, retsfølelse. Kriminalforsorgen har herefter i praksis opstillet forskellige kriterier, som ifølge myndigheden har betydning for retsfølelsen. Det drejer sig om momenter som:

- kriminalitetens art
    - grov eller farlig kriminalitet (varsomhedsområdet/politihøringsområdet)
- kriminalitetens karakter
    - forening med andre
    - organiseret/rocker- eller banderelateret
    - lang gerningstid
    - mange forhold
- hensynet til forurettede
    - skadernes omfang
    - tage ophold nær dem
    - deltaget i konfliktråd[703]
- tiden, der er forløbet siden gerningstidspunktet

[702] Også B4 og S3.
[703] Redegørelsen 2014, s. 9.

- dommens længde (tid fra gerning til halv-tid)
- fri fod og afventning af afsoning taler til indsattes fordel

– hensynet til befolkningen, primært moralske hensyn
- udvist anger og erkendelse og forandret sig
- tidligere straffet
- lovovertrædelsen var en fejl – taler til indsattes fordel

– anklagemyndighedens udtalelse
– længden af reststraffen og længden til udståelse af to-tredjedele af straffen
– aktuel medieomtale
– politisk fokus

Såfremt retsfølelsen taler imod, kan dens betydning i afgørelsen svækkes ved fastsættelse af vilkår om samfundstjeneste og omfanget heraf. Ovenstående skal på ingen måde opfattes udtømmende eller som skarpt adskilte kategorier, men er alene for at give et billede af, hvad der lægges vægt på. Retsfølelsen indgår i den samlede vurdering, så det kan være svært at gennemskue, hvorvidt forskellige kriterier, der er inddraget i de enkelte sager, lige netop i den sag hviler på overvejelser om recidivrisiko, retsfølelse eller mangel på gode forhold. I forbindelse med praksis efter § 40 a rejser sig det spørgsmål, om sproget kan influere på indtrykket af, om retsfølelsen står stærkt i den enkelte sag. I nogle af sagerne er særlige omstændigheder ved gerningsmanden tydeliggjorte som egen eller pårørendes sygdom, manglende kendskab til lovgivningen eller den manglende intention om at ville ondt,[704] og der er lagt mindre vægt på beskrivelsen af forbrydelsens elementer. I andre sager er disse derimod tillagt vægt, fx ved oplysninger som, at dømte nærmest var ophavsmand til kriminaliteten, eller at der var tale om forsvarsløse ofre. Her skal ikke tages stilling til, hvorvidt de forskellige kriterier er tegn på styrket eller svækket retsfølelse, men med den rige variation af momenter af betydning for befolkningens opfattelse af kriminalitet må den store udfordring være i praksis at huske at få inddraget alle relevante kriterier i de enkelte sager, der afgøres af de forskellige sagsbehandlere. Kompetencen er da netop også bibeholdt i DfK i de fleste sager for at søge at undgå, at praksis udvikler sig for forskelligt.

I et svar til retsudvalget i 2003 angav justitsministeren:

”Kriminalforsorgen (skal) allerede i dag inddrage hensynet til retshåndhævelsen efter andre regler i straffuldbyrdelsesloven. Det gælder bl.a. ved vurderingen af, om en indsat skal have tilladelse til udgang fra fængslet, om den dømte skal anbringes i institution uden for Kriminalforsorgen, og om der kan ske strafafbrydelse. Der er på disse områder opbygget en administrativ praksis. Justitsministeriet finder det på den anførte baggrund

[704] Se til eksempel våbensagerne i afsnit 1.3.5. ovenfor. S4 udtrykker om dømt i en våbensag, at det ikke var for at true, at han havde begået kriminaliteten, S4, s. .

ikke betænkeligt, at retshåndhævelseshensyn skal inddrages ved beslutninger om tidlig prøveløsladelse efter lovforslaget.«[705]

Justitsministerens argument fortæller ikke andet, end at retsfølelsen bliver anvendt på andre områder, hvor der er opbygget en administrativ praksis. Hvorvidt denne praksis er vilkårlig eller konsistent er ikke undersøgt. Muligvis eksisterer der en myndighedsdefineret størrelse. Det siger ikke nødvendigvis noget om, hvem i befolkningen, og hvor mange, der deler denne retsfølelse. Hvad der aktuelt er fokus på i medier og politik afspejler ikke nødvendigvis flertallets opfattelse af, hvad retsfølelsen tilsiger, eller flertallets opfattelse af, at det er retsfølelsen forstået i dens mest umiddelbare udtryk ved mødet med en konkret historie, der bør gælde. Sat i relation til legalitetskravet kan om den omfattende anvendelse af begrebet anføres, at det *"mangler den klarhed og præcision, som må kræves af bestemmelser, der hjemler så væsentlige indgreb i borgeres retspositioner"*[706]

På baggrund af forsøg på at måle befolkningens retsfølelse opdeler Flemming Balvig begrebet i to: retsfølelse og retsfornuft. Retsfølelsen er den umiddelbare, uinformerede opfattelse, hvor retsfornuften er det, der gives udtryk for, når sagens omstændigheder er kendt.[707] Tendensen er som nævnt, at retsfølelsen ser strengere på kravet om straf end retsfornuften. I forbindelse med idømmelsen af straffen medvirker i flere tilfælde lægdommere. Lægdommere sikrer netop repræsentation af befolkningens opfattelse, men *på et informeret grundlag*. Dommerne skal ikke her fortolke, hvad de tænker, men lægdommerne medvirker direkte ved afgørelse af skyldsspørgsmålet og straffastsættelsen. I forbindelse med prøveløsladelse, hvor der ikke er adgang til at inddrage repræsentanter for befolkningen, der på informeret grundlag kan give oplysning om deres opfattelse af rimeligheden af løsladelse. Dog tyder særligt inddragelsen af behandlingsmæssige overvejelser i vurderingen på, at retsfølelsen her nærmer retsfornuften, som skitseret af Balvig. Som refereret i kap. 2, afsnit 1.2. inddrager retsfornuften i højere grad nyttebetragtninger.

Om retsfølelsens betydning i forbindelse med fuldbyrdelsen blev i Straffelovrådets betænkning fra 1987 om strafferammer og prøveløsladelse anført:

»Det er langtfra sikkert, at et straffesystem fungerer bedst, når der altid eller næsten altid er overensstemmelse mellem de idømte straffetider og den faktiske frihedsberøvelse. Der kan tværtimod være nogle ret håndgribelige fordele ved, at frihedsstraffe under fuldbyrdelsen kan afkortes i forhold til de ved dom udmålte straffe. Ved strafudmålingen har

[705] JMs svar til retsudvalget, LSF 122/2003, bilag 13.
[706] Greve 2001, s. 12.
[707] Balvig 2014 og ovenfor, kap. 2, afsnit 1.2.

domstolene straffens generalpræventive virkninger for øje og giver udtryk for den grad af forkastelighed fra et samfundsmæssigt synspunkt, som man tilmåler den begåede forbrydelse. De generalpræventive krav og det mere spontane behov for at udtrykke en misbilligelse af lovovertrædelsen gør sig først og fremmest gældende, medens lovovertrædelsen endnu er i frisk erindring, og bl.a. på domstidspunktet. Når sagen er afsluttet og straffuldbyrdelsen er begyndt, har man ikke længere den samme oplevelse af straffetidernes nødvendighed. Man kommer mere til at hæfte sig ved det for den dømtes situation og fremtidsmuligheder og for hans pårørende belastende i den fortsatte frihedsberøvelse. Dette gør sig i særlig grad gældende med hensyn til langvarige straffe. Men også for så vidt angår mange af de straffe, der ikke kan kaldes langvarige, må man regne med et vist i selve strafinstitutionen indbygget spændingsforhold mellem på den ene side den oplevelse af straffens nødvendighed og passende målestokke, der er fremherskende på domstiden, og på den anden side den opfattelse af fortsat frihedsberøvelses nytte og meningsfuldhed, der gør sig gældende under straffuldbyrdelsen, og som på disse stadier - hvor de fleste andre har glemt individet og hans forbrydelse - i særlig grad er blevet et anliggende for Kriminalforsorgen, foruden naturligvis for den indsatte. I mindst grad gør de her omtalte hensyn sig gældende med hensyn til de kortvarige straffe, og der kan næppe i synspunkter som de anførte søges afgørende argumenter imod, at straffe på nogle måneder udstås fuldtud efter dommenes indhold.

De her omtalte synspunkter har flere gange fundet udtryk i betænkninger og anden litteratur om prøveløsladelsen i forskellige lande. For Danmarks vedkommende kan bl.a. henvises til betænkningen "Alternativer til frihedsstraf", hvor det blev drøftet, om man lige så godt kan afkorte straffe ved ændringer i strafudmålingen som ved brug af prøveløsladelse. Betænkningen fremhævede: *"at generalpræventive og repressive hensyn på domsstadiet ofte vil tale for anvendelsen af en streng reaktion, således at den samfundsmæssige fordømmelse af lovovertrædelsen markeres i et offentligt retsmøde. En strafafkortning, der gennemføres på fuldbyrdelsesstadiet gennem reglerne om prøveløsladelse, vil ikke på samme måde støde an mod generalpræventive og repressive hensyn. Det er en almindelig erfaring, at det repressivt og generalpræventivt prægede krav om en følelig reaktion navnlig gør sig gældende indtil straffesagens afslutning og herefter i almindelighed afdæmpes og afløses af en mere forsonlig indstilling. Ud fra socialpsykologiske synspunkter kan det derfor være en fordel, at en afkortning af frihedsstraffen gennemføres gennem reglerne om prøveløsladelse fremfor ad domstolsvejen"* (s. 60).«[708]

Den aktuelle politiske linje bygger ikke på ovenstående opfattelse, men tillægger befolkningens retsfølelse afgørende betydning for store dele af fuldbyrdelsesforløbet. Spørgsmålet om, hvornår et straffesystem fungerer godt, hænger nært sammen med formålet. Er formålet at begrænse kriminalitet, er et stort fokus på retsfølelseshensynet ikke nødvendigvis bedste middel. Er formålet derimod at overbevise befolkningen om, at forurettede og befolkning har aktier i straffen helt frem til, at den er endelig udstået, er en gentagen fremhævelse af retsfølelseshensynet i retsgrundlaget for forløbet fra sigtelse til endt straf og i forbindelse med regeringsgrundlag, politiske debatter

[708] Bet. 1099/1987, s. 234f.

og programskrifter derimod et velegnet middel. Hvor stort behovet for at udtrykke misbilligelse er, må også afhænge af, hvem der er adressat for signalet og hvorfor. Det i citatet omtalte spændingsforhold mellem oplevelsen af straffens nødvendighed og fortsat frihedsberøvelses nytte og meningsfuldhed synes udtrykt ved sagsbehandlernes oplevelse af, at det kan være svært at forene sagsbehandlerens og indsattes arbejde for, at indsatte efter endt afsoning kan leve en tilværelse uden kriminalitet, med et meget stærkt fokus på retsfølelsen, der ifølge straffuldbyrdelsesloven og straffeloven kan hindre udgang, frigang til uddannelse eller arbejde, overførsel til behandlingsinstitution og prøveløsladelse.[709]

Generelt synes synet på prøveløsladelse da også at have skiftet fra, at det var tiltænkt personer med særligt behov for efterforsorg, og dermed hvor der forelå risiko for recidiv, hvor kun de farligste skulle holdes tilbage, til at angå personer, hvor fortsat frihedsstraf ikke er nødvendig set i lyset af, at der blot foreligger en lille eller ingen recidivrisiko.[710]

Retsfølelsen repræsenterer et komplekst samspil mellem forhold som for eksempel kriminalitetens art, dens grovhed, dømtes demonstration af anger og erkendelse af fejl, og en særlig indsats som bevis eller som soning ud over selve frihedsberøvelsen som soning. Ved skønsprægede afgørelser er som nævnt tidligere nævnt en risiko for en vis vilkårlighed.

Reststraffen tillægges en vis betydning, men ellers er det ikke helt entydigt, hvor stor vægt dommernes, herunder lægdommernes, vurdering af strafværdigheden generelt tillægges, og det synes primært at være anklagemyndigheden, der henviser til dommens længde. Kriminalisering og domsudmåling baserer sig da også på andre momenter end blot den aktuelle almindelige retsfølelse i befolkningen, men de senere år synes fastsættelse af strafferammer i vid udstrækning at blive begrundet med netop folkets forventninger til straffen.[711] Der gøres ikke meget ud af spørgsmålet i afhandlingen, idet grundlaget for sammenligning er ufuldstændigt, da det sjældent fremgår af sagerne, hvad rettens begrundelse for strafudmålingen hviler på, og da det ikke synes som en lige til opgave at afgøre, i hvor høj grad retten og Kriminalforsorgen træffer afgørelser ud fra samme oplysninger, dvs. oplysninger der allerede var til stede ved dommens afsigelse. Dvs. at der heller ikke kan konkluderes på, om Kriminalforsorgens afgørelser, hvor retsfølelsen er udslagsgivende, baseres på

- om retsfølelsen i befolkningen er svækket siden gerningen, evt. som følge af en særlig indsats

[709] Sfbl §§ 46 og 78, stk. 1, nr. 1.

[710] Jf. ovenfor kap. 2, afsnit 1.4.1. om stigning i afslagsprocenten og Løppenthin 2011.

[711] Se til eksempel Toftegaard Nielsen 2003, og Justitsministerens fremsættelsestale i forbindelse med fremsættelsen af LF 122/2003 om indførelse af § 40 a.

– om Kriminalforsorgens opfattelse af den almindelige befolkning i retsfølelsen er anderledes end dommere, lægdommere og anklagemyndighedens, dvs. hvorvidt Kriminalforsorgen tillægger de samme momenter samme vægt i forhold til fortolkning af retsfølelseskriteriet, eller hvorvidt der eventuelt er sket en saglig eller usaglig vægtforskydning i forhold til domstidspunktet

Anvendelsen af retsfølelsen som selvstændigt kriterium i sager under fuldbyrdelsen må nødvendigvis rejse disse spørgsmål, som det ikke synes muligt at afklare. Derved accepteres en forholdsvis stor risiko for, at det samlede retssystem bliver inkonsekvent.

Som antydet i kapitel 2, afsnit 1.4.3., om det strafferetlige proportionalitetsprincip, opfattes retsfølelse og proportionalitetsprincip i afhandlingen som to sider af samme sag, idet de er defineret som et ønske om forholdsmæssighed mellem forbrydelse og straf. Det, der for denne skelnen må være afgørende, er, hvad grundlaget for vurderingen af forholdsmæssighed består i. Er den "fortjente" straf afgjort af overvejelser om moral? Om nytte? Om etik? Om skyldsgraden? Om graden af fristelse? Om samfundsøkonomi? I 1980 fremførte Britta Kyvsgaard kritik af nyklassicisternes fremsatte ønsker om at lade straffeloven afspejle samfundsmedlemmernes moralske vurderinger i forbindelse med fastsættelsen af det rette forhold mellem forbrydelse og straf.[712] I den relation angik forslagene afgørelserne om udmålingen ved domstolene. Hun anførte, at de moralske vurderinger af kriminalitet på mange måder er irrationelle størrelser og betinget af meget andet end omfanget, skadeligheden eller farligheden ved kriminelle handlinger.[713] Hun anførte herefter bud på andre elementer af de moralske vurderinger. Blandt andet vil moralske vurderinger sikkert ofte være kædet sammen med forestillinger om den kriminelles motiver, psykiske tilstand og karakter. *"Det kan betyde at kriminelle handlinger, der forekommer forståelige og nærliggende for det enkelte individ, ikke mødes med så megen misbilligelse som kriminelle handlinger, det forekommer perverse eller meget afvigende."*[714] Dette afspejles i dag i den generelle omtale af sædelighedsdømte, og Kriminalforsorgens strenge praksis på dette område, se ovenfor afsnit 1.3.2. Endvidere er informanternes omtale af kandidater til løsladelse iht. § 40 a, stk. 1, nr. 2, præget af, at disse indsatte opfatte som kommet i fængslet ved en fejl[715] og ikke værende iøjnefaldende kriminelle.[716] Iøjnefaldende kriminelle må antages at være defineret ved på en måde at afvige fra den herskende norm i samfundet.

[712] Kyvsgaard 1980, s. 91f.
[713] Kyvsgaard 1980, s. 91.
[714] Kyvsgaard 1980, s. 91.
[715] B1 og B4.
[716] S1, s. 6.

Endvidere vil den moralske vurdering sandsynligvis være afhængig af den mulige identifikation med offeret. Det vil sige, at de gerninger, der er direkte rettede mod nogle personer, vurderes anderledes end gerninger, hvor der ikke er synlige ofre.[717] Dette er vel betydende for den holdning, som bl.a. B2 giver udtryk for, at personfarlig kriminalitet slet ikke straffes hårdt nok set i sammenhæng med økonomisk kriminalitet. En lidt anden variant er den kriminelle gernings synlighed, hvor skaderne ikke er direkte observerbare, som dermed opfattes som mindre forkastelige.[718] Dette kan være en forklaring på, hvorfor Kriminalforsorgen i sager om våbenkriminalitet og grov narkotikakriminalitet ikke synes at finde, at de lange domme i sig selv understreger varsomheden, men at våbensamlere, der ikke *"bevidst"* sælger til det kriminelle miljø, eller ikke ville true nogen[719] ikke fortjener så streng en straf. De sidste er i øvrigt en del ældre end gennemsnittet og svarer vel i flere sager ikke til forestillingerne om en forbryder.

De foran anførte betragtninger adskiller sig meget fra det udgangspunkt, der tillægger graden af fristelse betydning.[720] Dertil kommer overvejelser om personlige ressourcer, der burde betyde, at en person afstår fra kriminalitet. I et moralsk lys kunne sådanne overvejelser føre til, at det anses mere dadelværdigt, når netop den pæne borger med den gode indkomst begår en forbrydelse, end når det er den socialt dårligt stillede.

De endelige svar på de fleste af diskussionerne i dette afsnit afhænger af, hvordan man bedømmer samfundet og grundlæggende krav til behandlingen af medmennesker. Man kan fremhæve retssikkerhedsmæssige hensyn, og så vil anvendelsen af et så diffust kriterium som retsfølelsen ikke kunne forsvares, eller man kan fremhæve, at det første og fremmest må gælde offeret og den lovlydige del af befolkningen, og derved må indsattes rettigheder nødvendigvis undertrykkes. Man kunne måske også vælge en middelvej og søge at afbøde skader af kriminalitet for såvel offer som gerningsmand. Eventuelt som foreslået af Vagn Greve og Annika Snare i artiklen *"Offeret og kriminalpolitikken – Strafferetlige perspektiver"* ved at se situationen som strafferetlig og tilstanden som socialretlig,[721] dvs. tilbyde offeret hjælp ad anden vej. Dette ville også sætte Kriminalforsorgens sagsbehandlere fri til hovedsageligt at fokusere på at begrænse kriminaliteten.

5. Sammenfatning

[717] Kyvsgaard 1980, s. 92.
[718] Kyvsgaard 1980, s. 92.
[719] S4, s. 23.
[720] Vestergaard 1980.
[721] Greve & Snare 2013.

Hensynet til retsfølelsen spiller en væsentlig rolle i forbindelse med afgørelser efter strl § 40 a. Dette er dog også tydeligvis lovgivers intention. Lovgiver uddyber ikke, hvad der menes med den almene eller generelle retsfølelse i befolkningen, men det fremgår, at det opfattes sådan, at retsfølelsen generelt kræver, at der ikke straffes for mildt. Der opstilles herefter et varsomhedsområde, som omhandler de forbrydelser, der anses for at være særligt grove. Såfremt indsatte har begået en forbrydelse, der ligger inden for varsomhedsområdet, taler det imod tidlig prøveløsladelse. Varsomhedsområdet bygger på kriminalitetens art og sammenholdt med praksis fremgår det, at det er befolkningens faktiske, pønale retsfølelse der lægges vægt på.

Forbeholdet i forarbejderne angående varsomhed ved de groveste forbrydelser er den eneste vejledning fra lovgivers side om skønnet over befolkningens retsfølelse i forbindelse med afgørelserne om prøveløsladelse, idet der ikke i loven er opstillet kriterier, der kan eller skal inddrages. Herefter tillægges særligt kriminalitetens art vægt. Men derudover er i praksis lagt vægt på forurettedes, pårørendes og lokalsamfundets retsfølelse, hvor indsatte har til hensigt at flytte tilbage til et område nær gerningsstedet. Såfremt andre elementer taler afgørende for en prøveløsladelse, kan retsfølelsen opvejes, således at denne ikke fører til afslag, men eventuelt fortsat tillægges tilstrækkelig betydning til fastsættelse af samfundstjeneste, hvor andre mærkbare vilkår ikke er indicerede.

Høringsområdet modsvarer ikke, som forudsat i lovforslaget, varsomhedsområdet. Anklagemyndigheden udtaler sig således om prøveløsladelsen i et videre omfang. Det er ikke angivet i forarbejderne, hvad formålet med høringen er, ud over at det er sat i sammenhæng med varsomhedsområdet og dermed hensynet til retsfølelsen. Ifølge praksis anmodes anklagemyndigheden om at udtale sig om alle sagens momenter, men ofte begrundes udtalelsen ikke med andet end retshåndhævelsen, eventuelt uddybet ved kriminalitetens art. Det er derfor på baggrund af praksis i DfK's redegørelser svært at afgøre, om anklagemyndigheden generelt anser begrebet retshåndhævelse som synonymt med begrebet retsfølelse i forbindelse med strl § 40 a.

Sagsbehandlerne i Kriminalforsorgen synes mere tydeligt at opfatte retshåndhævelse lig begrebet retsfølelse, men indtrykket på baggrund af interviewsamtalerne er, at retsfølelseshensynet oftere træder i baggrunden, når indsatte har gjort en særlig indsats og derigennem har vist en erkendelse af, at hun eller han har begået en fejl. En forsigtig konklusion kan være, at Kriminalforsorgens sagsbehandlere, som er mere inde i sagerne og de konkrete omstændigheder, ikke tillægger retsfølelsen så stor vægt, mens anklagemyndigheden, der ofte ikke møder indsatte efter dommen, medmindre indsatte gør sig uheldigt bemærket, og som har mindre erfaring med arbejdet med bestemmelsen og de konkrete tilfælde, til tider tillægger retsfølelsen helt grundlæggende og mere principiel betydning. Anklagemyndigheden

har naturligt fokus på det straffende element frem for det behandlingsmæssige qua denne myndighedens funktion i arbejdet med kriminalitetsbekæmpelse, og de kender ikke de konkrete afsoningsforløb, hvori de udtaler sig, eller praksis så indgående, som Kriminalforsorgen. Dette ligger på linje med Balvigs sondring mellem retsfølelse og retsfornuft.[722] Kriminalforsorgen vurderer selvstændigt retsfølelsen i de fleste sager, men på områder, hvor der er meget fokus i medierne (alvorlig kriminalitet i trafikken), følges anklagemyndighedens vurdering tilsyneladende i vidt omfang. At anklagemyndigheden kan udtale sig om alle sagens momenter giver den usikkerhed, at det kan være meget forskelligt, hvad de forskellige kredse og anklagere tillægger vægt, idet det har formodningen imod sig, at de har et indgående kendskab til praksis, og det ikke i høringsskrivelsen er præciseret, hvad de kan udtale sig om. Endvidere er det ikke præciseret, hvorvidt der ønskes eventuelle supplerende oplysninger eller blot resultatet af anklagemyndighedens vurdering af retshåndhævelsen, som anklagemyndigheden forstår dette begreb – hvilket synes uklart.

Når Kriminalforsorgen selvstændigt lægger vægt på kriminalitetens art, er det beskrivelsen af kriminaliteten i dommen, der lægges vægt på, og tilsyneladende ikke dommernes vurdering af kriminaliteten. Strafudmålingen skeles der dog til, da der skal tages stilling til reststraffens længde *og* længden af tid til to-tredjedels løsladelse. Dette stemmer godt overens med, at de forskellige hensyn i straffesystemet ikke behøver at veje lige tungt i alle dele af systemet. Det er en konsekvens ved at tillægge retsfølelsen, det bagudskuende (for)dømmende straffehensyn, afgørende vægt i forbindelse med afgørelser om prøveløsladelse, at man derved bevæger sig ind i den dømmende magts kerneområde. Uanset at man kan have medlidenhed med ofrene eller sympati for harmen i befolkningen, så kunne det gavne med en eksplicit diskussion af, om dette er en ønsket udvikling.

Det har længe været anerkendt, at der skal tages hensyn til befolkningens retsbevidsthed eller retsfølelse i forbindelse med overvejelser om rammerne og indholdet af *straffesystemet som sådan*, men hvor lovgiver ikke på forhånd opstiller klare kriterier for, hvornår dette skal ske, kommer vurderingen af, hvad retsfølelsen tilsiger, til at ligge hos mange forskellige sagsbehandlere. En lidt anden problemstilling påpeges her af de ansatte, da de som konsekvens ikke blot kan koncentrere sig om den indsatte og de behov, indsatte har i forhold til resocialisering. Retsfølelsen og altså varetagelsen af til tider modsatrettede hensyn til ofret og befolkningen kan modarbejde dette arbejde, og det er den ansatte, der selv skal forholde sig til begge dele. Nogle vælger så som eksempelvis S2 og S4 at sige, at det må andre tage sig af. Ansatte i fængslerne er i forvejen sat på en vanskelig opgave, fordi vi som samfund forventer af dem, at de medvirker til en påvirkning af den indsatte.

[722] Se ovenfor kap. 2, afsnit 1.2.

Der er en risiko for, at retsfølelse udvikler sig til en myndighedsdefineret størrelse påvirket af dem, der råber højst i medier og politik. Det understøtter den fare, der er ved at lægge så stort fokus på retsfølelsen fra politikerne og mediernes side. Diskussionen om straf og strafformål bliver meget ensidig. Dette må antages igen at kunne smitte af på befolkningens opfattelse af straf.

Retsfølelsen og ønsket om at slå hårdt ned på kriminalitet kan stå i vejen for behandling og opfyldelse af Kriminalforsorgens hovedformål, som er begrænsning af kriminalitet. Dette kommer særligt til udtryk i afsnittene om grov narkotikakriminalitet og sædelighed.

Kapitel 7

Behandling og normalisering

Som følge af § 40 a kan indsatte blive løsladt mod at have gjort en særlig indsat for ikke på ny at begå kriminalitet. Af kap. 5 ovenfor fremgår eksempler på, hvilke indsatser, der til nu er blevet bedømt som særlige, og har dannet grundlag for løsladelse iht. bestemmelsen, og hvad DfK tillægger betydning i sagerne. Det er som tidligere nævnt netop Kriminalforsorgens hovedformål at medvirke til en begrænsning af kriminaliteten, og det er Kriminalforsorgens toleddede hovedopgave, at den skal sikre straffens gennemførelse *og* skal hjælpe og påvirke den dømte til at leve en kriminalitetsfri tilværelse. Der er således et ønske om, at de individer, der har begået forbrydelser, ændrer adfærd. Ellers har det formodningen imod sig, at der sker en begrænsning af kriminaliteten. Et element i forbindelse hermed er afskrækkelse ved hjælp af straffen og den dermed tilføjede lidelse, men dertil kommer støttende og motiverende tiltag. Med indførelsen af § 40 a blev der udtrykt ønske om at sætte mere fokus på behandling af indsatte og understøtte, at dem, der kan og vil forbedre sig i form af indordning under samfundets normer, får chancen for det. På denne måde bliver løsladelsesmuligheden et incitament for indsatte til at ændre adfærd og tage imod de tilbud om behandling, som Kriminalforsorgen stiller til rådighed.

Behandling er knyttet til individualpræventive hensyn. Det er den enkelte lovovertræder, der skal påvirkes, så han eller hun ikke igen overtræder loven. Behandlingsmuligheder i fængslerne kan være sat i stand som et tilbud til indsatte på trods af afsoningen af hensyn til indsatte selv, dvs. båret af overvejelser om etik, Kriminalforsorgens normaliseringsprincip og rettigheder.[723] Eller behandlingen kan begrundes med henvisning til resten af samfundet ud fra den opfattelse, at samfundet ikke kan tolerere, at den indsatte overtræder reglerne, og derfor skal indsatte motiveres eller tvinges til at gå i behandling, til eksempel med muligheden for prøveløsladelse som belønning eller under trussel om afslag på prøveløsladelse som straf. Det er det

[723] Der er således også behandling*garanti* for indsatte, jf. sfbl § 45 a.

sidste hensyn, der træder mest markant frem i forbindelse med § 40 a, hvilket ikke betyder, at det ikke kan gavne de indsatte, at der nu er mere fokus på behandling.

I nærværende kapitel undersøges på baggrund af praksis og interviews, hvilken indflydelse behandlingsmæssige overvejelser og det formodede behandlingsbehov hos den indsatte har i forbindelse med sagsbehandlingen af sager om § 40 a, hvor det danner en del af grundlaget for skønsudøvelsen.[724] Som nævnt i kapitel 2 anvendes et bredere behandlingsbegreb end det terapeutiske/medicinske, således at begrebet behandling også omfatter personalets tiltag over for indsatte i form af fx motiverende samtaler, hjælp til at finde bolig og beskæftigelse, arbejdstræning osv. Under dette behandlingsbegreb henregnes som nævnt også de forestillinger om normalitet, som sagsbehandlerne gør sig. I forbindelse med strl § 40 a skal behandlingen sigte mod at virke recidivnedsættende, så den normalitet, der stiles mod, kan beskrives som en ikke-kriminel adfærd eller personlighed.

Der er ikke fokus på teorien bag de enkelte behandlingsformer eller behandlingsmodeller eller effekten af forskellige behandlingstiltag. Formålet med kapitlet er at belyse, hvordan bedømmelsen af sagens faktum sker, hvor der er tale om løsladelse på baggrund af *"en særlig indsats for ikke på ny at begå kriminalitet"*. For at kunne afgøre dette, bør det ved indsættelsen overvejes,[725] om indsatte senere vil kunne komme i betragtning til en løsladelse, og derfor:

- *om* der foreligger en recidivrisiko,
- *hvad* der er årsag til denne recidivrisiko, og
- *hvilke(t)* tiltag der kan nedsætte den konkrete risiko

På afgørelsestidspunktet skal det vurderes:

- om recidivrisikoen er tilstrækkeligt nedsat ved indsatsen (er personen oprigtigt forbedret?), eller om det eventuelt med en vis sandsynlighed kan sikres ved vilkårsfastsættelse, til eksempel vilkår om fortsat behandling eller uddannelse ved løsladelsen,
- om den erlagte indsats kan karakteriseres som særlig, og
- om retsfølelsen herefter (fortsat) skønnes at tale imod på en måde, så der er behov for yderligere indsats eller fastsættelse af vilkår om samfundstjeneste for at sikre et pønalt element ved løsladelsen

Det står centralt i afhandlingen, hvordan afvejningen af væsentlig hensyn foretages i praksis, og i det foregående og dette kapitel træder dette element

[724] Se mere herom nedenfor, kap. 8.
[725] Som det er fremgået af kap. 5.

tydeligere frem for så at lede op til diskussioner herom i kap. 8. I dette kapitel handler det primært om, hvordan behandlingsbestræbelserne spiller sammen med andre hensyn, der bliver væsentlige, hvor behandlingen foregår under afsoning af frihedsstraf. Det følger således af praksis og analysen i foregående kapitel, at retsfølelsen spiller en rolle og kan føre til afslag på prøveløsladelse på trods af udførelse af en særlig indsats. Dertil kommer hensyn til effektivitet, sikkerhed mv., og i kap. 8 vil det særligt dreje sig om balanceringen mellem hensynene til behandling og retsfølelse over for hensyn til indsattes retssikkerhed.

I kap. 5 er praksis primært beskrevet på baggrund af DfK's redegørelser, og i det følgende forsøges relevante faktorer uddybet for en bedre forståelse af, hvad udvælgelsen heraf bygger på, og hvordan sagsbehandlerne bedømmer dem. Her vil interviewsamtalerne i højere grad blive inddraget. Det understreges, at det ikke ligger inden for afhandlingens ramme at undersøge og diskutere, hvorvidt antagelser om forskellige faktorers kriminalitetsfremmende eller -hæmmende effekt er dokumenteret eller ej.

Formålet med nærværende kapitel er at påpege en række problemstillinger, der bliver særligt relevante, når et afgørende kriterium for prøveløsladelse baseres på en udvikling hos/forandring af indsatte. I det efterfølgende kapitel (kap. 8) belyses, hvordan betingelserne for sagsbehandlingen yderligere kompliceres, når hensynet til behandling i de konkrete § 40 a-afgørelser afvejes over for hensyn til retsfølelse og til retssikkerhed.

1. Vurdering af behandlingsbehov

1.1. Karakteristik af normalitet set i sammenhæng med § 40 a

Når behandling i form af en særlig indsats opfattes som et middel til normalisering af indsattes adfærd eller person, hvad er så den standard for det normale, som indsattes adfærd og personlige forhold måles op imod? Og hvad synes at være sagsbehandlernes forestillinger om karakteren af indsattes problemer?[726] Svaret må baseret på ordlyden i § 40 a blive, at det normale, som ønskes opnået i den relation, er en kriminalitetsfri tilværelse, dvs. en ikke-kriminel adfærd eller personlighed. Herefter bliver det interessant at se på, hvilke forhold eller egenskaber der ifølge administrativ praksis og den enkelte sagsbehandler indikerer en recidivrisiko, og hvilke der ikke gør.

I utilrådelighedsvurderingen indgår elementer som alder, tidligere prøveløsladelser etc., som til dels angår risikofaktorer knyttet til dømte, til dels angår, hvorvidt straf og tilsyn tidligere har været anvendt til at påvirke døm-

[726] Se definitionen af behandlingsbegrebet ovenfor, kap. 2, afsnit 1.3., og Egelund & Böcker Jacobsen 2006, s. 7.

te og med hvilken effekt.[727] Når sagsbehandlerne skal udfylde handleplanen og indstilling til prøveløsladelse sker dette på skemaer, hvor relevante kriterier er indikeret ved hjælp af punkter, der skal udfyldes med beskrivelse, og disse supplerer kriterierne gengivet i løsladelsesvejledningen om utilrådelighedsvurderingen. Indstillingen, som personalet skal udfylde i forbindelse med anvendelsen af § 40 a, skal indeholde oplysninger om

- boligforhold
- økonomiske forhold
- arbejde/uddannelse
- fritidsinteresser
- netværk
- helbred og behandling, herunder eventuelt misbrug
- personlig adfærd under afsoning
- plan for tiden efter løsladelsen
- nærmere beskrivelse af aktuel kriminalitet samt tidspunkt(er) og baggrund herfor.

Disse indikatorer har ved anvendelse af § 40 a betydning ved vurderingen af, om indsatte udgør en risiko for samfundet, om der er stor, lille eller ingen sandsynlighed for, at personen igen vil begå lovovertrædelser. I afhandlingen lægges herefter til grund, at det, der kendetegner den normalitet, som indsatte ved behandlingsindsatsen skal bringes tilbage til, er de momenter, der i indstillingerne til § 40 a-løsladelse anføres som argumenter *for* prøveløsladelse, og som taler imod en risiko for recidiv og taler imod vilkårsfastsættelse. Argumenter, der taler *imod* prøveløsladelse, og som taler for recidiv og for vilkårsfastsættelse er omvendt indikationer på det afvigende, på risikoen for normbrydende adfærd.

Det følger direkte af bestemmelsen, at det er en betingelse for løsladelse, at indsatte har passende ophold og arbejde eller andet underhold, jf. § 40 a, stk. 6. Se nærmere om praksis ovenfor kap. 5.[728] Uddannelse kan antages at være relevant, fordi uddannelse i sig selv berettiger til økonomiske ydelser, og uddannelse efterhånden er en forudsætning for senere at anskaffe sig et legalt arbejde.

Ifølge idékataloget til handleplanerne,[729] kan oplysninger om interesser, fritid og sociale kompetencer både før, under og efter dom bruges til at finde ressourcer og, hvad der *motiverer* indsatte.[730] Fritiden antages endvidere i

[727] Utilrådelighedsvurderingen er beskrevet ovenfor, kap. 4, afsnit 4.

[728] Løsladtes boligsituation har nyligt være genstand for medieopmærksomhed, men vil ikke blive diskuteret her. Som anført i kap. 5 ovenfor er der ikke meget oplysning i redegørelserne om vurderingen af *"passende ophold"*.

[729] Findes i Kriminalforsorgens Klientsystem i handleplansmodulet under hjælpefunktionen.

[730] Idékatalog til handleplanerne. Findes i Kriminalforsorgens sagsbehandlingssystem Klientsystemet.

kataloget på baggrund af samtaler med indsatte at være den tid, der for indsatte er den største udfordring, hvorfor det er væsentligt at der undgås for meget *"ustruktureret fritid"* allerede under afsoningen, ligesom fritidsinteresser i samvær med andre kan øge sociale kompetencer.[731]

For så vidt angår netværk, er det af og til i de konkrete sagseksempler i redegørelsen anført, om der er familiemedlemmer eller andre, som indsatte har god kontakt til. I sagen om en gymnasielærer, der var dømt for at have smittet en person med HIV anføres det til støtte for prøveløsladelsen, at indsatte har samlever og mange gode venner og bekendte,[732] og i andre sager fremhæves, at indsatte har *"et godt netværk"*,[733] men hvad der nærmere ligger i dette er ikke uddybet i redegørelserne. Kontaktpersonerne bør ifølge undervisningsbogen have fokus på netværkets sociale position, om de er en ressource eller ej,[734] eller om de er decideret kriminalitetsvedligeholdende.[735]

Oplysninger om helbred og behandling, herunder oplysninger om misbrug, er relevante, da det blandt andet siger noget om arbejds- og uddannelsesparathed, og da misbrug ifølge praksis er en væsentlig faktor i forhold til vurderingen af risiko for ny kriminalitet. Det antydes, at til eksempel hashrygning for flere indsatte dog også kan være en reaktion på et behov for at slippe egne tanker under frihedsberøvelsen.[736]

Ved vurderingen af den personlige adfærd under afsoningen lægges særligt betjentenes rapporter angående indsatte til grund, jf. redegørelserne, dvs. indsattes eventuelle normbrydende adfærd i fængslet. Dette kan have to årsager: for det første kan det tolkes sådan, at såfremt indsatte ikke opfører sig ordentligt, har hun eller han ikke fortjent en prøveløsladelse. For det andet kan det indgå i vurderingen på den måde som påpeget af S1:

»Er det en af dem, som begår sig fint og passer sine ting og kommer lige så stille og spørger om de ting, han nu skal spørge om, eller er det en af dem, som sviner os hver eneste gang, han har været på kontoret? Det bliver der kigget på. Det er jo selvfølgelig noget adfærd, men hvis ikke han kan komme ind og spørge mig om noget og få et nej, uden at han sviner mig til og truer mig hele vejen ned ad gangen, jamen kan han så gå ud og passe en uddannelse fx? Så vil han jo også ryge ind i ikke at kunne fungere der. Så vil han jo også hurtigt blive smidt ud derfra.«[737]

[731] Meek Hansen 2014, s. 19.
[732] Sagen er gengivet ovenfor, kap. 5, afsnit 3.2., og i Redegørelsen 2014, s. 17.
[733] Se til eksempel Redegørelsen 2014, s. 21, 24, 25 og 26.
[734] Idékatalog til handleplan.
[735] Meek Hansen 2014, s. 17.
[736] S2, s. 18.
[737] S1, s. 18.

Antagelsen synes her at være, at adfærden under afsoningen og de fængselsmæssige rammer i høj grad kan fortælle noget om adfærden uden for fængslet. Dvs. at ved sin adfærd i fængslet viser indsatte, om han eller hun generelt kan begå sig. Ifølge løsladelsesvejledningens pkt. 12 er det da også et kriterium i utilrådelighedsvurderingen, om indsattes afsoningsforhold giver anledning til at antage, at der er risiko for ny kriminalitet. Tidligere adfærd bliver generelt inddraget som en indikation på, i hvilken henseende indsatte eventuelt igen vil overtræde loven, og en nærmere beskrivelse af aktuel kriminalitet samt tidspunkt og baggrund herfor skal også ske, jf. de refererede punkter fra indstillingen. Konsekvensen heraf kan være en skærpet recidivvurdering, da det er afgørende, om der er tale om risiko for recidiv til bagatelagtig eller ikke-bagatelagtig kriminalitet. Kriminaliteten siger endvidere noget om, i hvilken grad og hvordan indsatte afviger fra det normale, og dermed hvilken behandlingsmæssig indsats, der kan være relevant. Tidligere var det tilsyneladende den modsatte opfattelse, der var gældende: at man ikke af opførsel inden for murene kunne slutte noget om opførslen uden for murene. Som formuleret af Greve:

»Tidligere lagde man ikke vægt på forholdene under den aktuelle afsoning. Det var velbegrundet. For det 1ste er manglende evne til at tilpasse sig det kunstige liv i en institution ikke nødvendigvis udtryk for manglende evne til at tilpasse sig det normale samfund. For det 2det kan netop de mest problematiske personer have et særligt behov for den støtte og kontrol, som de vil kunne få under en prøveløsladelse. For det 3dje er grove overtrædelser af institutionernes regler allerede blevet straffet disciplinært; en afvisning af prøveløsladelse ville derfor betyde dobbelt straf. (Jf. SOU 1993: 76 s. 28).«[738]

Det spiller en rolle, om indsatte har en plan for tiden efter løsladelsen, der er realistisk i forhold til at forebygge ny kriminalitet. I forbindelse med § 40 a er det særligt vigtigt, da der blot må være en ringe risiko for ny kriminalitet.

Det blev under 1. behandlingen af lovforslaget i Folketinget i 2003 fremført af flere retsordførere, at det var væsentligt, at der med bestemmelsen blev lagt stor vægt på behandlingsdelen på grund af dens karakter af støtte og hjælp til indsatte. Det burde ifølge flere også omfatte det at lære helt basale ting som at stå op om morgenen etc.,[739] dette har igen betydning for varetagelsen af uddannelse eller arbejde.

1.2. Vurdering af behovet for og valg af en særlig indsats

Som angivet i kap. 4, afsnit 7.1., skal det ved udarbejdelse af handleplanen overvejes, om indsatte kan komme i betragtning til § 40 a. Her lægges en

[738] Greve 2009, s. 61 om løsladelse efter § 38, stk. 1.

[739] Enhedslistens Line Barfoed og SFs Anne Baastrup er inde på sådanne tanker, jf. 1. behandlingen i Folketinget af L 122/2003.

plan for afsoningen, og i denne kan indgå en relevant og nødvendig særlig indsats.

På Kragskovhede foregår opstart af handleplanen ved, at den betjent, der er kontaktperson for indsatte, foretager en indsættelsessamtale med indsatte ud fra punkterne i handleplanen, og derefter skrives samtalen ind i handleplansmodulet i Klientsystemet, hvorefter socialrådgiverne tager over.[740] De 6 informanter fra Kragskovhede har forskelligt indtryk af, om betjentene vejleder om § 40 a i forbindelse med indsættelsessamtale. En af betjentene angiver, at det er hendes indtryk, at det blot er nogle betjente, der tager den ved indsættelsen,[741] mens de to andre betjente giver udtryk for, at de altid har bestemmelsen med i tankerne, men endnu ikke har haft nogen kandidater.[742] Den ene af de to vælger at undlade at informere om bestemmelsen, såfremt den ikke vil være en mulighed,[743] den anden betjent oplyser, at han altid informerer, men at han ikke kan yde nærmere vejledning, men må henvise til socialrådgiveren.[744] Det er socialrådgivernes opfattelse, at betjentene ikke ved så meget om bestemmelsen, ikke vejleder eller blot opfanger de oplagte.[745] Generelt er indtrykket på baggrund af interviewsamtalerne med informanter fra Kragskovhede, at informanterne ikke giver konkrete beskrivelser af § 40 a, stk. 1, nr. 1, hvilket understreges af, at de lyder langt mere sikre, når talen falder på nr. 2. Dette kan måske forklare, hvorfor det primært er nr. 2, der anvendes. Desuden er der som tidligere nævnt det særlige forhold ved praksis på Kragskovhede, at Det Kognitive Adfærdsprogram ikke i sig selv vurderes at kunne udgøre en særlig indsats. Fire af de seks informanter, herunder alle tre socialrådgivere, giver udtryk for, at de selv savner vejledning om bestemmelsen.[746] Det angives endvidere, at der ikke synes at være mange muligheder for, at indsatte kan komme til at udføre en særlig indsats, der vil være relevant i forhold til § 40 a, og først kort før interviewtidspunktet er en behandlingsafdeling opstartet.[747] Ud over behandling nævnes frigang til uddannelse.[748]

I Renbæk er det betjenten, der udarbejder handleplanen, og alle informanterne herfra giver udtryk for, at der sker vejledning under indsættelsessamtalen eller ved første handleplanssamtale, som skal finde sted inden 3 uger.

[740] Eks. S1, s. 7. Se ovenfor kap. 4, afsnit 7.2.1.
[741] B1, s. 3.
[742] B2, s. 4 og 5; B3, s. 4.
[743] B2, s. 3f.
[744] B3, s. 4.
[745] S1, s. 6; S2, s. 7; S3, s. 6f.
[746] B3, s. 7 og 8; S1, s. 24; S2, s. 10, 21 og 28; S3, s. 16.
[747] Eks. S1, s. 5.
[748] S1, s. 7; S3, s. 6.

Som illustreret ved en sag om arbejdstræning omtalt ovenfor i kap. 5, afsnit 2.3., kan manglende vejledning eller forkert praksis i fængslerne føre til, at en indsat yder en indsats, som han eller hun tror, vil kvalificere til en særlig indsats på grund af vejledning fra fængslet. I sagen havde fængslet indstillet, at indsatte kunne få tilladelse til løsladelse på baggrund af 4 måneders særlig indsats i form af arbejdstræning. En indsats, som DfK efterfølgende fandt, at indsatte slet ikke havde haft behov for. Dette understreger det, at fængslets korrekte forståelse af reglerne og kendskab til praksis er afgørende for indsatte, hvor indsattes chance for i sidste ende at opfylde kravene i bestemmelsen i så høj grad kan afhænge af de ansattes indsats.

1.2.1. Særligt om misbrugsbehandling

Før 1997 var der ingen misbrugsbehandling i Kriminalforsorgens institutioner, og kun et fåtal af de indsatte kom i behandling uden for fængslerne.[749] Misbrugsbehandlingen bygger ifølge Kriminalforsorgen på Kriminalforsorgens normaliseringsprincip, dvs. at forholdene i fængslerne skal ligne det øvrige samfund.[750] Indsatte skal således i videst muligt omfang benytte det øvrige samfunds behandlingstilbud, medmindre indsatte anses for flugttruet, farlig, eller det ville stride mod retsfølelsen at indsatte blev flyttet fra fængslet.[751] I praksis sker afsoning på behandlingsinstitution uden for Kriminalforsorgen sjældent, og i dag har alle fængsler tilbud om behandling. Også denne behandling sker med Kriminalforsorgens normaliseringsprincip i fokus og skal spejle det øvrige samfunds behandlingstilbud.[752] Dog er der den forskel, at det sker inden for fængslets mure og underlagt de samme regler, som gælder for resten af de indsatte. Dertil kommer som nævnt tidligere, at sådan behandling kan være en særlig indsats og føre til en løsladelse iht. strl § 40 a, hvorfor behandling i flere tilfælde ikke sker uden fokus på recidivrisiko og dermed sammenhængen mellem misbrug, misbrugsbehandling og kriminalitet.

Vurderingen af, hvorvidt der foreligger behov for misbrugsbehandling, træffes i praksis ofte af behandlere,[753] men også hvor der ikke er misbrugsbehandlere involveret, skal sagsbehandlere som fængselsbetjente, socialrådgivere og jurister forholde sig til, om den indsatte har et behandlingsbehov

[749] Kriminalforsorgen 2012: Behandlingsindsatsen mod misbrug i fængslerne. Årsberetning 2011, s. 3.
[750] Kriminalforsorgen 2012: Behandlingsindsatsen mod misbrug i fængslerne. Årsberetning 2011, s. 3.
[751] Kriminalforsorgen 2012: Behandlingsindsatsen mod misbrug i fængslerne. Årsberetning 2011, s. 3.
[752] Kriminalforsorgen 2012: Behandlingsindsatsen mod misbrug i fængslerne. Årsberetning 2011, s. 4.
[753] Eks. S2, s. 5.

eller et såkaldt behandlingskrævende misbrug. Mistanke om et behandlingsbehov kan indgå i recidivvurderingen ved overvejelser om prøveløsladelse efter udståelse af to-tredjedele, idet et misbrug forøger risikoen for tilbagefald til kriminalitet af ikke-bagatelagtig karakter. I mange tilfælde bygges konklusionerne på, hvorvidt indsatte har aflagt urene urinprøver eller på, om indsatte var påvirket på det tidspunkt, hvor han begik kriminaliteten. For så vidt angår urinprøverne fremgår det af flere af interviewene, at det fortolkes restriktivt, dvs. at der i hvert fald visse steder ikke er langt fra aflæggelsen af en uren urinprøve til den konklusion fra personalets side, at der er tale om et misbrug.[754]

Efter at der er kommet flere behandlere i fængslerne, anmodes de ofte i § 40 a-sagerne om en udtalelse om den indsattes behandlingsbehov, hvis der i forbindelse med dommen eller afsoningen er fremkommet oplysninger om, at indsatte har indtaget stoffer. Dette har muligvis nuanceret billedet lidt. På spørgsmålet om, hvad behandlerne vurderer, svarer socialrådgiveren fra behandlingsafdelingen på Kragskovhede:

»De skriver, at de (*indsatte*) har været i behandling så og så lang tid, om de passer det stabilt og arbejder godt med tingene, hvad man tænker fremover, og hvad de (*indsatte*) selv har givet udtryk for. Det kan også være, at der kommer nogen (*til indsættelse*), der har taget stoffer, og de er måske kommet med en positiv urinprøve, men resten er blevet rene, men der er stoffer i deres dom. Så kan man sige: jamen, de har ikke et misbrug. Det har været noget, de engang imellem har taget i weekenden, men det er ikke et misbrug som sådan. Så kommer de ud til behandleren og får en eller flere samtaler, så hun kan lave en beskrivelse af, hvordan det her forbrug/misbrug – hvad man nu kalder det – har været, og at man ikke vurderer, at de har et behandlingsmæssigt misbrug, der er ikke et behandlingsmæssigt behov. Fordi, selvfølgelig er det et misbrug, selvom de kun gør det, når de er i byen, men det kan ikke, det er måske ikke noget, man kan sætte noget behandling ind overfor.«[755]

Under afsoning kan al brug af rusmidler sanktioneres disciplinært, jf. straffuldbyrdelseslovens § 67, nr. 5, og benyttelsen dokumenteres ved hjælp af urinprøver. Der er dog mere usikkerhed om, hvorvidt der i de forskellige tilfælde er tale om et forbrug eller misbrug af euforiserende stoffer, der i relation til § 40 a vil udløse et krav om behandling. Usikkerheden fremgår af ovenstående citat, og det er ikke et enestående tilfælde. Skelner man mellem misbrug og behandlingskrævende misbrug eller mellem forbrug og misbrug, eller skelner man slet ikke? Det står ikke helt klart.[756] I eksemplet med an-

[754] S2 og Løppenthin 2011.
[755] S1, s. 10.
[756] I undersøgelsen af afslagspraksis i lukkede fængsler fra 2011 konkluderede Løphentin, at *"der i al væsentlighed ikke skelnes mellem lejlighedsvis forbrug og misbrug, men at alle tilsyneladende bliver vurderet ens"*. Løphentin 2011, s. 17.

tabusbehandling kap. 5, afsnit 2.1. er det blot angivet, at fængslet finder, at indsatte har behov for egentlig behandling henset til de mange domme for spirituskørsel, han gennem tiden er idømt, og derfor får han afslag. Det, der må ligge til grund for afslaget er, at fængslet og DfK finder, at der uden behandling ikke er en ringe recidivrisiko, for der er fortsat tale om dom til strafafsoning og ikke dom til behandling. Praksis synes at pege i retning af, at ved aflæggelse af positiv urinprøve eller andre indikationer på, at der kan være et misbrug, væltes bevisbyrden over på indsatte, der ved en erklæring fra en behandler om det modsatte eller et langt forløb med rene urinprøver kan bevise, at der ikke er tale om en tilstand, der kræver misbrugsbehandling. Spørgsmålet er særligt afgørende, hvor den indsatte ikke ønsker behandling, eller den relevante behandling ikke kan nås før datoen for halvtid, idet indsatte i så tilfælde ikke vil kunne løslades iht. § 40 a, og derved må afsone i længere tid på grund af det, der af Kriminalforsorgen er karakteriseret som et misbrug.

Særligt er fokus i de senere år steget, for så vidt angår indtagelse af hash. Om dette skriver tre forskere fra Center for rusmiddelforskning:

»Der er således sket en politisk holdningsændring i forhold til, hvordan cannabis skal håndteres både i samfundet og i landets fængsler og arresthuse. Fra at være indirekte accepteret af både fængselspersonale og indsatte, bl.a. som et middel til at håndtere stress, kedsomhed og depression påført af fængselslivet, er cannabis blevet et stof, der skal bekæmpes og sanktioneres på linie med andre narkotiske stoffer.«[757]

Et par af de interviewede socialrådgivere giver udtryk for, at det kan virke som en overreaktion, at Kriminalforsorgen og/eller samfundet reagerer så voldsomt på enkeltpersoners forbrug af hash. I forbindelse med afsoning kan det på baggrund af ovenstående citat overvejes, om det kan karakteriseres som en normal eller unormal reaktion at søge en form for virkelighedsflugt, når man er frihedsberøvet og placeret i et fængsel med tanke på, hvad personerne har foretaget sig og været involveret i forud for straffen, og hvad der følger af frihedsberøvelsen. S2 udtrykker det på denne måde:

»Men jeg tror ofte, at det er sådan en godnatbønne, de lige skal have sig, fordi så er det den måde, de finder ro på, og så er de frie for at ligge og tænke på deres familier, der er derhjemme, og det er det, de plejer at gøre for at få ro i kroppen. Og jeg synes ikke, at det er ok, at de ryger hash, men det kan bare ikke hjælpe noget, at man er så dømmende, altså.«[758]

[757] Kolind, Frank & Dahl 2008, s. 5.
[758] S2, s. 18.

Det er sandsynligvis ikke altid lige til at skulle tilpasse sig en tilværelse i frihed, mens man samtidig er underlagt fængselsmæssige rammer.

Svensson skriver, at socialarbejderen ved vurderingen af personen sammenligner denne med normalen, *"which arguably most often entails the ideals pertaining to the middle class"*.[759] Dette kan vedrøre normale leveforhold, normal drikkeadfærd og normale reaktioner i en specifik situation. Dette stemmer godt med ønskerne om, at indsatte skal lære at begå sig på arbejdspladsen, møde rettidigt, tage imod ordrer, undlade at ryge hash etc. Socialt arbejde i fængslerne handler som socialt arbejde generelt ikke bare om at gøre godt, men inkluderer også udøvelse af magt og indflydelse på en måde, der formentlig tjener det formål at stabilisere *"middle-class power"*.[760]

2. § 40 a som disciplinærmiddel

Der synes generelt at være enighed fra politikere til socialrådgivere om, at fængselstraf i sig selv ikke forbedrer nogen, men at tiden kan anvendes til forbedringstiltag.[761] Målet for den særlige indsats er en effekt, der varer ud over selve frihedsberøvelsen. Dvs. ikke blot en umiddelbar disciplinering eller adfærdsregulering under afsoningsforholdet. Normalisering i form af recidivnedsættelse forudsætter en længerevarende effekt af behandlingen, og normalisering kendetegner derved den disciplinering, der varer efter løsladelsen. Først ses nærmere på den umiddelbare disciplinerende effekt, dernæst på normaliseringsbestræbelserne.

Afsnittet er relevant for forståelsen af den skønsudøvelse, der beskrives i kap. 8. I dette afsnit analyseres forskellige aspekter ved arbejdet med motivation til behandling og vurderinger af indsatserne.

2.1. Umiddelbar disciplinerende effekt eller adfærdsregulering

Med § 40 a udtrykkes et ønske om en umiddelbar disciplinering eller adfærdsregulering under afsoning ved hjælp af truslen om afslag, idet løsladelsen er betinget af et rimeligt eller uproblematisk afsoningsforløb. Denne tråd samles op af de ansatte, som ved vejledningen om § 40 a og undervejs i afsoningen understreger betingelsen om gode afsoningsforhold. S3 udtaler:

»Vi gør jo også altid opmærksom på det, hvor vi kan se, at: der kunne godt være noget 40 a i dig, altså, noget halvtidsløsladelse. Det er en mulighed for dig. Vi vurderer, at du er i målgruppen, så det er jo vigtigt, at du allerede nu gør op med dig, selv, er det det, du vil

[759] Svensson 2009, s. 235.
[760] Svensson 2009, s. 235.
[761] Eks. S3, s. 40, og B1, s. 7.

gå efter, fordi så skal du ikke have nogen disciplinære forhold, og så skal du sørge for at holde din sti ren. Så på den måde kan det godt nogle gange være et styreredskab under afsoningen.«[762]

Som Straffelovrådet påpegede i betænkningen fra 1987 tillægges også ordinær prøveløsladelse i praksis flere steder vægt som motivationsfaktor:

»Blandt fordelene ved prøveløsladelse er ikke her anført, at udsigten til at opnå prøveløsladelse ansporer de domfældte til at vise god opførsel under straffuldbyrdelsen. Dette formål har utvivlsomt spillet en væsentlig rolle på tidligere stadier af retsudviklingen, da man endnu fandt det nødvendigt at følge en restriktiv praksis med hensyn til prøveløsladelse. Det har været naturligt at betragte prøveløsladelse som en belønning til dem, der havde udvist tilfredsstillende forhold under strafafsoningen, medens nægtelse af prøveløsladelse omvendt var en nærliggende konsekvens af disciplinære forseelser og andre forhold, der tydede på, at fængselsopholdet endnu ikke havde virket efter hensigten. I visse andre lande har sådanne synspunkter endnu betydning, således at risikoen for nægtelse af prøveløsladelse bliver et middel til at fremme disciplin og orden i fængslet.

I dansk praksis er den domfældtes forhold under strafudståelsen i almindelighed ikke en faktor, der påvirker afgørelser om at tillade eller nægte prøveløsladelse, se herom oplysningerne ovenfor i kap. 12.3.3.

Det er dog Straffelovrådet bekendt, at man fra nogle sider inden for Kriminalforsorgen tillægger det en positiv betydning for anstaltsmiljøet og behandlingssituationen, at der består en mulighed for prøveløsladelse, men også en risiko for afslag. Selvom det er de indsatte bekendt, at der sker prøveløsladelse i det store flertal af tilfælde, hvor de tidsmæssige betingelser er opfyldt, kan muligheden for et afslag dog være en motivationsfaktor, der letter samarbejdet med personalet om forståelsen af den dømtes situation og de forsorgsmæssige opgaver ved forberedelsen af tiden efter løsladelsen. Denne fordel er altså efter det her refererede synspunkt knyttet til en prøveløsladelsesordning, der ikke er obligatorisk, og det må fremhæves, at en udnyttelse af den beskrevne motivationsfaktor ikke er det samme som at gøre den indsattes opførsel i fængslet til et væsentligt grundlag for afgørelser om prøveløsladelse eller afslag.«[763]

I citatet omtales de forsorgsmæssige indsatser. Siden har pkt. 12 i løsladelsesvejledningen fået følgende ordlyd:

»Forhold under afsoningen. Indsattes forhold under afsoningen tillægges vægt, i det omfang disse kan give anledning til at formode, at der er risiko for recidiv til fornyet kriminalitet. Dette kan eksempelvis være oplysninger om ny kriminalitet under afsoningen, stofmisbrug, misbrug af udgang og eventuelle undvigelser.«

[762] S3, s. 5. Også til eksempel B1, s. 5.
[763] Bet. 1099/1987 om strafferammer og prøveløsladelse, s. 239-240.

Det vil sige, at disciplinære forhold generelt tillægges vægt i forbindelse med utilrådelighedsvurderingen. Spørgsmålet er, om den teoretiske distinktion kan holdes i praksis.

Det må til tider være svært at afgøre, om indsatte varigt har ændret adfærd, eller blot har indrettet sig midlertidig af strategiske hensyn. Et tilfælde, der godt nok ikke vedrører § 40 a, men halvtidsløsladelse efter § 38, stk. 2, viser, at adfærden også her bliver tillagt stor betydning:

»For nylig havde jeg en, hvor vi kiggede på halv-tid på 38, 2, på grund af ung alder. På afdelingen sagde de, at han var en rod, og at han ikke ville snakke med dem, og der var ikke nogen indikation på, at han skulle kunne søge halv-tid i hvert fald ikke efter deres vurdering. Hvor jeg så snakkede med dem om, at *"jeg har de her ting at forholde mig til, og hvis han er sådan, som I fortæller mig, hvorfor er det så, at jeg ikke kan læse det nogen steder."* Fordi hvis jeg kunne læse det i handleplanen, så ville jeg snakke med ham om det (…) Jeg kunne fortælle ham, at *"på afdelingen synes man ikke, at det ser ud som om, at det kører for dig, hvad er det lige, der sker?"* Og da jeg så bad dem om at få ham konfronteret med det og få det ind i handleplanen, så fik jeg det. Det er nok tre uger siden, tror jeg. Så fik jeg i mandags en mail på, at han er SÅ samarbejdsvillig, og han havde pludselig haft en mulighed for at se, at det faktisk er sådan, de opfatter ham. For ellers havde han jo ikke mulighed for at ændre sig. Nu har han ændret sig. «[764]

Her er det igen spørgsmålet, om man er overbevist om, at en varig ændring sker så hurtigt, eller om indsatte blot indså, at såfremt han ikke ændrede sin adfærd nu og her, ville han miste nogle goder.[765]

Et andet udsagn kan tolkes sådan, at der i sig selv sker en normalisering til fængselsforhold ved gentagne afsoninger:

»B5: Vi har 8 pladser nede i den ende, hvor vi også har strafceller, og der er det sådan lidt ældre. (…) Og der er stille, vi mærker dem næsten ikke. Hvorimod de unge, de kan så lige pludselig ikke forstå: jamen hvorfor kan vi ikke bare det, og hvorfor skal vi ikke det.

F: De giver lidt mere arbejde også, måske?

B5: Ja. Men altså også, at forståelsen af, at vi sidder i fængsel; vi kan måske ikke lige det, vi har planlagt.

F: Er der flere af dem *(de unge)*, der er førstegangs?

B5: Ja, det er der nok, ja.

F: Hvorimod de ældre, de kender måske systemet ret godt efterhånden?

B5: Ja, mm (bekræftende).«[766]

[764] S6, s. 15.

[765] Bl.a. omtaler Uggerhøj (2005) beboere på en døgninstitutions beskrivelse af den selvkontrol, de udøver under opholdet. Det er ikke svært at forestille sig, at noget af det samme skulle gøre sig gældende for indsatte i et fængsel.

[766] B5, s. 3.

Det er ønskeligt som personale, at de indsattes opførsel er tålelig, men det er ønskeligt som samfund, at de er i stand til at klare sig selv efter endt afsoning.

2.2. Varig forandring

Med den særlige indsats er målet en mere varig forandring, således at risikoen for nye lovovertrædelse er nedsat efter løsladelsen. Dette kan til eksempel ske ved at søge at påvirke indsattes måde at tænke på ved hjælp af misbrugsbehandling eller behandlingsprogrammer baseret på kognitive teorier. Også oplæring i faglige færdigheder eller opøvning i almindelige adfærdsregler kan som nævnt godtages. Beskæftigelse er derved en faktor, som antages at modvirke recidiv, og for så vidt angår arbejdstræning rækker formålet endnu videre. Her handler det ikke blot om oplæring i et håndværk, men oplæring i arbejdspladskultur og almindelig social omgang:

»Ved arbejdstræning forstås forløb, hvor den indsatte lærer basale funktioner knyttet til varetagelsen af et arbejde. Disse funktioner kan bl.a. være social omgang på arbejdspladsen, at modtage og udføre en ordre fra en overordnet, samarbejde med øvrige ansatte, rettidighed og undervisning i arbejdsmarkedsregler.«[767]

I forbindelse med en konkret sag om arbejdstræning skrev DfK:

»Det er således et kriterium for ordningen, at der sker en tillæring eller opøvning af helt basale kvalifikationer, der relaterer sig til varetagelsen af et job. Forløbet skal således adskille sig fra almindelig beskæftigelse under afsoningen ved at resultere i en egentlig udvikling eller forandring af indsatte, som bedrer mulighederne for, at denne kan indgå på arbejdsmarkedet.«[768]

Sammenholdt med, at formålet med arbejdstræning er indlæring af basale funktioner i form af rettidighed og social omgang på arbejdspladsen, skal arbejdstræning således have en decideret disciplinerende og opdragende funktion. Indsatte skal ikke blot undgå at bryde strafferetlige normer, men skal dokumentere en nedsættelse af risikoen for denne type normbrud ved at sandsynliggøre over for Kriminalforsorgen, at han eller hun varigt har accepteret og indordnet sig under sociale og samfundsmæssige normer, også af anden karakter end de strafferetlige. I undervisningsbogen for kontaktpersoner er da også anført, at værkmestrene på fængslets arbejdspladser bør have en tydelig funktion i det (re)socialiserende arbejde, da det *"er dem,*

[767] LSF 174/2010, bemærkningerne, pkt. 4.3.

[768] Praksisnotat af 9. november 2011 fra DfKs klientkontor: *Arbejdstræning som løsladelsesgrundlag efter straffelovens § 40 a, stk. 1, nr. 1. Grænsedragning mellem at gennemføre et beskæftigelsesforløb og et arbejdstræningsforløb under afsoning.* J.nr. 11-40-0082.

som tilrettelægger arbejdssituationen og har mulighed for at observere den enkeltes indsats, indlæring og sociale kompetencer".[769]

I de tilfælde, hvor det alene er resultatet, der er afgørende, betyder indsattes motivation for at deltage i fx et kognitiv adfærdstræningskursus eller uddannelse i sig selv ikke det store, såfremt indsatsen gennemføres. I en spørgeskemaundersøgelse blandt indsatte på behandlingsafdelingerne i Kriminalforsorgen i 2012 svarer næsten 82 %, at de er i behandling for at trappe ned eller komme ud af stofmisbruget. Blot knap 13 % svarer, at de er i behandling for at blive tidligere løsladt.[770]

Blandt personalet i fængslet kan der være uenighed om, hvilken betydning det har, om behandling og vilje til tilpasning i forbindelse med § 40 a har karakter af sekundær motivation frem for at være den primære årsag til deltagelse, dvs. at den primære motivation er muligheden for løsladelsen. Det kan opfattes som uoprigtigt, hvis indsatte ikke primært går i behandling for at få behandling. Dvs. om indsatte erkender at have et problem eller en afvigende adfærd, eller om det blot er et ønske om at komme ud – underforstået, at den uærlighed enten støder og/eller medfører, at behandlingen ingen effekt vil have. Anette Carstens, der har undersøgt sagsbehandleres motivationsarbejde i forbindelse med klientsamtaler angående aktivering, påpeger, at viljen opfattes som et moralsk begreb.[771] Der kan være et modsigelsesforhold, hvor incitament, middel eller tvang (her § 40 a, hos Carstens økonomisk tvang) anvendes for at opnå et mål (accept af og tilpasning til normer), og hvor incitamentet virker og tilpasning sker, men hvor indsattes motivation alene relaterer sig til incitamentet eller midlet og ikke til tilpasningen. Dette på grund af, at målet og forventningen for sagsbehandleren og myndigheden er at opnå en form for indre vilje, der går ud over midlet/tvangen.[772] Incitamentet i form af prøveløsladelse kan opfattes som uforeneligt med en reel indre vilje. Nogle sagsbehandlere ser dog anderledes på det. Til eksempel S6 giver udtryk for en mere nuanceret opfattelse:

»F: Hvor man tænker, at denne indsats kunne være god for vedkommende, men indsatte er tøvende, sker der her noget motivationsarbejde?
S6: Ja, det synes jeg, at der gør. Man bruger jo selvfølgelig tit den begrundelse med, at der kunne være en tidligere løsladelse i sigte. Der er nogle, der tænker, at hvis ikke, at de (*indsatte*) kan gøre det, uden at det er det (*halvtidsløsladelse*), de tænker på, så kan det være lige meget. Hvor jeg vender den om og siger, at det kan godt være, at det er det, der

[769] Meek Hansen 2014, s. 18.
[770] Direktoratet for Kriminalforsorgen 2012: Resultater fra spørgeskemaundersøgelse blandt indsatte på behandlingsafdelinger i Kriminalforsorgen, s. 9. Undersøgelsen angik indsatte i både åbne og lukkede fængsler.
[771] Carstens 2005, s. 50.
[772] Carstens 2005, s. 52f.

har været indgangen til det, han gerne vil, men lige pludselig når han så kommer i gang, så får han altså en hel del ud af det, og så er det der, at han faktisk først vender, og så bliver det rigtig positivt. Og der er rigtig mange, der kommer i gang med noget, som inden tænker: *"ej, det er sgu også kun, fordi jeg skal tidligere ud"*, som så får en anden oplevelse af det, når de kommer i gang. De dygtige behandlere vi har, fanger dem i, at her er der noget, her er der ikke noget. Det kan godt være, at det tager 5 gange, inden han er klar til at sige, at nu arbejder jeg med det i mine tanker og hele vejen rundt. Det kan også være, at det tager 1 gang, det kan også være, at det tager 10 gange, men trods alt, så oplever jeg, at de får noget ud af det. Og det kan jeg mærke på dem, når jeg snakker med dem næste gang, at de har en anden indgangsvinkel til det. Så jeg bruger meget tid på at motivere, også når jeg kan se, at der ikke sker noget. Så kan jeg godt finde på at trække den indsatte over og høre ad: *"hør nu lige her, hvad havde du egentlig forestillet dig til løsladelse og så videre?"*«[773]

S6 tror på, at det næsten uundgåeligt vil føre noget positivt med sig, uanset indsattes motivation ved indgangen til behandlingen. Det er underordnet for hende, om behandling er primær eller sekundær motivation, men hun oplever det som et gavnligt redskab med § 40 a.

Carstens fandt, at udviklingen i kravet til ledige i 1990'erne kan beskrives som *"fra en ydre til indre rådighed. Eller sagt på en anden måde: en bevægelse fra jura til moral"*.[774] Denne udvikling synes også at kunne beskrive udviklingen på det retspolitiske område, hvor et øget fokus på hensynet til retsfølelsen og det forkastelige i kriminelle handlinger fremhæves med nedprioritering af retssikkerheden til følge.

Mange indsatser i Kriminalforsorgen hviler i dag på teorier om ændring af kognitive færdigheder. Det gælder både misbrugsbehandling og behandlingsprogrammer som Samtaler om kriminalitet, Anger Management, Booster og så Det Kognitive Færdighedsprogram (Cognitive Skills). Beskrivelsen af det sidste lød i lovforslaget om indførelse af § 40 a således (med mine udhævninger):

»Cognitive Skills er et adfærdskorrigerende program, der sigter på at *ændre den kriminelles måde at tænke og løse problemer på*. Programmet er udviklet i Canada og har været anvendt i Kriminalforsorgen i Danmark siden 1994. Målgruppen er indsatte i fængsler og i Kriminalforsorgens pensioner samt klienter i tilsyn med det fælles kendetegn, at de blandt andet mangler evnen til at løse problemer, og hvis ageren er præget af impulsivitet. Deltagerne gennemgår et grundigt interview inden optagelse for sikre, at de tilhører målgruppen. Programmet har til formål at *forbedre deltagernes kognitive færdigheder*, så de dermed *lærer at løse konflikter på en mere hensigtsmæssig måde*. Undervisningen sigter mod at ændre de kriminelles måde at tænke og løse problemer på, således at de på længere sigt vælger ikke-kriminelle adfærdsmønstre.

[773] S6, s. 12.
[774] Carstens 2005, s. 40.

Kurset består af 38 lektioner af hver 2 timer, og der undervises som udgangspunkt 3-4 gange om ugen.

Kan følges op af programmet Booster, der indeholder 9 lektioner af 2½ times varighed og repeterer læren fra kognitiv-kurset.«[775]

Målet med Det Kognitive Færdighedsprogram er altså at ændre indsattes adfærd ved at ændre indsattes måde at tænke på, så indsatte på længere sigt vælger ikke-kriminelle adfærdsmønstre, men tilpasser sig reglerne i samfundet. Psykologen Nicole Rosenberg indleder en artikel om kognitiv terapi med en omskrivning af Descartes' berømte udsagn *"Jeg tænker, altså er jeg"*, med et bud på et motto for kognitiv terapi: *"Jeg tænker, altså kan jeg forandre mig"*.[776]

Det Kognitive Færdighedsprogram tilbydes bredt, og det er således udgangspunktet, at det ikke afhænger af, hvilken type kriminalitet, indsatte har begået.[777] Således er programmet til eksempel indgået i sager, hvor indsatte er dømt for grov narkotikakriminalitet[778], grov vold[779], spirituskørsel medførende uagtsomt manddrab[780] og drab[781]. I en sag, hvor indsatte var dømt for røveri, nævnte direktoratet Det Kognitive Færdighedsprogram som et af de programmer, der ville have været relevant for indsatte, der både aktuelt og tidligere var dømt for alvorlig personfarlig kriminalitet,[782] og i en sag fra 2014 om røveri, havde indsatte deltaget i programmet.[783]

I Renbæk udfærdiger instruktørerne ikke udtalelser, men under forberedelsen af prøveløsladelsen taler socialrådgiveren evt. med indsatte om, hvorvidt de efter et kursus *"kan mærke en forskel"*.[784] Ellers er det blot det faktum, at de har gennemført Det Kognitive Færdighedsprogram, der fører til den konklusion, at indsatte har gjort noget for at mindske risikoen for recidiv.[785]

En af socialrådgiverne understreger, at i hvert fald hun ikke blot vurderer på behandlingsstatus nu og her, men også prognosen i forhold til, om effekten af behandlingen varer ved:

[775] L 122/2003, bem. pkt. 3.2.
[776] Rosenberg 2011, s. 269.
[777] Eks. S3, s. 9, og min egen erfaring.
[778] Redegørelsen 2014, s. 13, 30, 36f og 44.
[779] Redegørelsen 2014, s. 19.
[780] Redegørelsen 2014, s. 24 og 26f.
[781] Redegørelsen 2014, s. 32f.
[782] Redegørelsen 2014, s. 41.
[783] Redegørelsen 2014, s. 22.
[784] S4, s. 8.
[785] S4, s. 8.

»Det er jo recidivrisikoen ved, at når man skal indstille noget, så skal man også sikre sig i den anden ende ved, at de er hjulpet videre. Det kan sagtens være ved en, der er færdigbehandlet, hvor jeg tænker: men det er fint nok, så længe han er her, men når han kommer ud og kommer ud i alle de ting, som har været et problem for ham, inden han kom ind, jamen, så har han måske brug for at få den støtte i et misbrugsbehandlingsforløb.[786]

Det vil sige, at det inddrages i overvejelserne, om indsattes forbedring er afhængig af faste rammer som i fængslet. Dette kan således være afgørende for vilkårsfastsættelsen.

Det fremgår af redegørelserne, at DfK til tider vurderer, at indsatte har brug for *"egentlig"* behandling, og det, DfK refererer til som *"egentlig"* behandling[787], fx er ophold på en af Kriminalforsorgens behandlings- eller kontraktafdelinger:

Misbrugsbehandling på Kongens Ø-afdelingen i Vridsløselille
Ophold på Kongens Ø-afdelingen i Statsfængslet i Vridsløselille retter sig mod stofmisbrugere og bygger på den såkaldte Minnesotamodel og tolvtrinsprogrammet. Behandlingen er tilrettelagt med henblik på, at stofmisbrugeren bliver og forbliver stoffri efter endt behandling. Behandlingen på afdelingen udføres i samarbejde med den selvejende institution Kongens Ø. Der er på afdelingen plads til 24 indsatte. Behandlingen følges typisk op med efterbehandling på f.eks. Arresøhøj eller i »Halfway house», som er institutioner, der drives af Kongens Ø.

Kontraktafdelinger i fængslerne
Ophold i kontraktfængselsafdelinger er tilrettelagt med henblik på, at stofmisbrugeren bliver og forbliver stoffri efter endt behandling. Behandlingen, der varetages af fængselspersonalet, bygger på en kontrakt indgået mellem den indsatte og kontraktafdelingen, hvorefter den indsatte forpligter sig til at deltage aktivt i afdelingens tilbud, ikke at indtage stoffer samt afgive urinprøve. Behandlingen er herudover i høj grad koncentreret om optræning i »almindelig daglig livsførelse» samt trekantssamtaler med kontaktperson og supervisor.[788]

I Renbæk sætter man ifølge en af betjentene på afdelingen behandlingen til at være mellem 10 og 12 uger, dvs. at indsatte ifølge hende skal have minimum 12 uger til prøveløsladelsesdatoen, medmindre de har været i forbehandling i et arresthus.[789] Ifølge en anden kan behandlingen også bestå i enesamtaler 1-2 gange om ugen over 4 måneder. Det vil sige, at behandlingen ikke er så intensiv i disse tilfælde.[790] På Kragskovhede skal der helst

[786] Interview med S6, s. 14.
[787] Redegørelsen 2014, s. 8.
[788] L 122/2003, bem. pkt. 3.2.
[789] B4, s. 3.
[790] S5, s.

være tre måneder til (prøve)løsladelsesdatoen.[791] Begge steder bor der også indsatte på behandlingsafdelingen, der ikke er i behandling. Om dette siger S4:

»Der er indsatte, hvor man vurderer, men de kan godt sidde der, nede på behandlingsafdelingen, selvom de ikke er i behandling. Det er for at fylde pladserne op, ikke, vi kan jo ikke have nogle pladser, der er tomme. For nogen gange har vi kun haft 2 i behandling heroppe.

F: Oplever I, at det er et problem, at dem, der er i døgnbehandling, de er sammen med dem, der ikke er? Altså, at det bliver sværere at motivere dem og fastholde dem, eller?

S4: Ja, det kan det godt være, ja. Men det kan også have en anden indvirkning, hvis man har… De skulle jo gerne være stoffri, de andre også. Men det kan godt være lidt besværligt.«[792]

Dette er et eksempel på, at behandlingshensyn og ressourcehensyn støder sammen, og hensynet til ressourcer vinder. Kravet om fuldt belæg følger af ønsket om maksimal udnyttelse af afsoningskapaciteten i forsøget på at undgå ventelister uden for store ekstraomkostninger.

2.3. Reaktionen på afslag

Flere fortæller om følgen, hvor udsigten til en § 40 a-løsladelse forsvinder, eller hvor indsatte modtager et afslag, at så kan motivationen til i det hele taget at hænge i forsvinde helt:

»F: Tror du, at den mulighed for halvtidsløsladelse, den har nogen betydning for, hvordan de indsatte opfører sig?

B1: (Overvejer) Det kan den måske godt have ved nogen…

F: Ja, men det er ikke noget, I sådan har en klar fornemmelse af?

B1: Nu kan jeg så lige tage ham der igen, som jeg fortalte om, der havde fået afslag på en 40 a, bare for at give et eksempel. Han går jo så også frigang, og der var på et tidspunkt, hvor jeg havde en samtale med ham, fordi han havde lidt svært ved sommetider at komme hjem til tiden, når han skulle være hjemme og kunne godt komme med en historie med: så var toget kørt, og du ved. De prøver jo alle kneb. Og der sagde jeg til ham, at nu skal du jo lige huske, at den der 40 a, den svæver i luften, ikke: *"ja ja, men han havde det også sådan, at hvis ikke han fik den, så ville han bare skide på alt så"*, sagde han. Men det er jo ikke, det er en træls holdning, ikke også. Men der tænker jeg bare, han er også, han er sådan en ung en, han skal bare, ja... Og han fik den jo så ikke, og det kan man godt mærke på ham, så nu skal jeg så have en snak med ham i dag, når han kommer hjem.«[793]

[791] S1.
[792] S4, s. 4.
[793] B1, s. 6.

S1 fortæller, at de indsatte kan finde det uretfærdigt og blive skuffede.[794] S4 fortæller om en indsat, der havde deltaget i uddannelse, og som fik afslag. Herefter opgav han at gå til eksamen.[795] S5 anfører, at de indsatte bliver kede af det og opfatter det som en straf.[796] Hun beretter om et konkret eksempel, som tydeligvis har berørt hende:

»Den sidste *(der fik afslag)* var, fordi vedkommende havde gået i noget behandling længe, og så op til der, hvor de skal træffe afgørelsen, der aflægger han en positiv urinprøve. Det er jo ikke særligt godt. (…) Indsatte siger, at han følte, at presset var blevet større og større jo tættere, han kom på datoen, så han tog bare et hiv. Inden, der havde der ikke været noget, og det havde vi flere urinprøver som bevis på. Så tog han så et hiv, og så sagde jeg: *"jamen, ved du hvad, jeg prøver at forklare det til direktoratet. Vi ved godt, at der kan være det der kæmpe pres der"*. Så jeg kontaktede jo direktoratet og forklarede, at det var jo noget, vi havde taget hånd omkring ved hans eventuelle halvtidsløsladelse. Nå. Så kontakter direktoratet mig så efter et døgn eller sådan noget, og så siger de, at på nuværende tidspunkt må de give et afslag på grund af den der urinprøve, men de vil tage en vurdering om 4 uger. Og han skulle så fortsætte med det, han havde været i gang med. Så siger jeg: *"men det synes jeg bare er lidt skørt, fordi han kan sådan set gå på totredjedel, det kan han om 7 uger, så han ved jo stadigvæk ikke, om han er solgt, eller han har fået den. Nu skubber han den bare 4 uger mere. Så det er jo et ulideligt pres, I sætter på ham, så jeg synes egentlig, at I skal bare sige, hvad det er, I tænker. At I giver ham afslag, og så er den ikke længere i stedet for at stille noget i udsigt"*. Så skulle jeg jo så spørge den indsatte, hvad han ville, og han blev jo ked af det og blev gal. Så spurgte han mig, om de slet ikke havde forståelse for mennesker, der sad i sådan en situation: Om hende, der tog den der beslutning der, om hun aldrig nogensinde havde været på slankekur og så var faldet i chokoladebøtten. (…) Så jeg blev bare nødt til at spørge: *"skal vi bare trække den (ansøgningen) tilbage, eller hvad synes du?"* Så han trak den tilbage.

F: Fortsatte han i behandling?

S5: Nej.

F: Hvad med hans urinprøver efterfølgende?

S5: De var positive. (…)

F: Oplever du nogen gange, at de folk, du taler med i direktoratet, har svært ved at se nogle af de ting, de mere socialfaglige?

S5: Nogen gange så har jeg en oplevelse af, at de glemmer mennesket bagved: at der er en årsag til, hvorfor folk de sidder i fængsel. Fordi, de har nogle ting i deres rygsæk, som gør, at de ikke bare handler så rationelt, som vi andre gør, og velovervejet og alt det, som normalbefolkningen gør. Vi sidder i hvert fald *(i Renbæk)* og snakker om: jamen, hvis vores indsatte er et billede af vores samfund, ikke, de har jo på et tidspunkt… De er jo ganske almindelige mennesker som alle os andre, ikke, og hvis det var så let at styre sit liv, som der bliver lagt op til, så skulle der aldrig være nogen mennesker, som var, som led af anoreksi eller var overvægtige eller ryger eller drikker eller kører for hurtigt eller

[794] S1, s. 17.
[795] S4, s. 24.
[796] S5, s. 21.

noget sådan. Så skulle der jo aldrig være, så kunne vi egentlig bare lukke så, Frellsens chokolade kunne jo godt lukke, Dansk Tobakskompagni kunne bare lukke, og politiet kunne bare lukke. Men sådan er verden jo bare ikke, fordi vi alle sammen er udstyret med nogle ting, som nogen gange modarbejder.«[797]

S5 mindes kun at have oplevet 3, der fik afslag. Eksemplet illustrerer betydningen af, at behandlingen er knyttet op på en væsentlig juridisk afgørelse. Dvs. at det moment, der skulle virke motiverende med *behandling som formål*, også kan virke kontraproduktivt, således at indsatte, der ikke kan modstå presset frem til, afgørelsen er faldet, risikerer at tabe det hele på gulvet. Derved understreges igen nødvendigheden af, at personalet i fængslerne er påpasselige med ikke at stille for meget i udsigt og følger den officielle linje. Flere understreger da også, at det er vigtigt ikke at stikke de indsatte blår i øjnene. S5 gengiver efterfølgende en samtale, der tilsyneladende er tilbagevendende blandt sagsbehandlerne i fængslet; de er ikke nødvendigvis helt enige i det officielle syn på de indsatte. Omvendt må igen anføres, at samtlige informanter på nær en enkelt betjent stiller sig positive over for strl § 40 a og synes, at den er til at anvende i praksis, når de bliver spurgt til deres overordnede indstilling til bestemmelsen. Det kan måske tolkes således, at intentionen om behandling og støtte til indsattes erkendte eller uerkendte *ønske* om forandring opfattes overordentligt positivt, men at problemerne opstår, når det skal passe ind i en juridisk afgørelse, som unægtelige må blive rammen, når incitamentet er prøveløsladelse, og samtidig ske under hensyntagen til den almindelige retsfølelse.

3. Behandling under afsoning af frihedsstraf

Kriminalforsorgens anden hovedopgave betegnes traditionelt som Kriminalforsorgens behandlingsmæssige virksomhed. Det er i betænkningen fra 1989 om en lov om fuldbyrdelse af straf angivet, at denne del også indgår i den sikkerhedsmæssige virksomhed, for så vidt angår bekæmpelse af kriminalitet under afsoningen.

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

Frivillighed anses for det mest hensigtsmæssige og effektive grundlag for virksomheden med at styrke den indsattes muligheder for mere varigt at leve en kriminalitetsfri til-

[797] S5, s. 21f.

værelse. Kriminalforsorgens behandlingsmæssige virksomhed er derfor i væsentlig grad præget af tilbud til den indsatte.«[798]

Endvidere var behandlingsvirksomheden ifølge betænkningen ikke begrænset til den hjælp og bistand, der måtte formodes at nedsætte risikoen for ny kriminalitet, men den var motiveret af den opfattelse, at indsatte bør have hjælp, hvis de har behov for det. Behandlingsvirksomheden var således i lige så høj grad *"bestemt af en holdning af medmenneskeligt ansvar som af nyttemæssige behandlingssynspunkter"*.[799] Der gives også udtryk for en lignende holdning i forbindelse med behandlingen af lovforslaget ved indførelsen af § 40 a, men som et udløb af "noget for noget"-tankegangen og ønsket om at hjælpe dem, der *vil* gøre noget for samfundet, var der tydeligst fokus på behandlingens nyttefunktion fra et samfundsmæssigt synspunkt.

Engbo anførte i 1997, at fra at behandling i Kriminalforsorgen var fangebehandling som et bredt begreb dækkende uddannelsesmæssige, arbejdsmæssige og andre behandlingsmæssige hensyn, er det overgået til at være mere ens med *"dets naturlige sproglige forståelse"*, dvs. ikke behandling mod kriminalitet, men behandling mod diagnosticerede lidelser som psykiatriske lidelser, misbrug, sexologiske lidelser mv.[800]

»Udviklingen kan beskrives således, at medens den indsatte før i tiden måtte *tåle* at blive underkastet behandling, *fordi* han var i fængsel, har han nu *ret* til at modtage behandling, *på trods af* at han er i fængsel.«[801]

Der er noget der tyder på, at udviklingen igen går den anden vej, og med *"behandlingsprogrammerne"*[802] og indførelsen af § 40 a synes fangebehandlingsbegrebet at være levende i et vist omfang, idet det er behandling mod kriminel tankegang eller kriminel adfærd. Muligvis er den indsatte ikke tvunget til at gå i behandling, men såfremt vedkommende ønsker muligheden for løsladelse efter halvdelen af straffetiden og ikke har tilstrækkeligt gode personlige forhold til løsladelse, er et behandlingsprogram en nærliggende mulig løsning. Uddannelse og arbejde er ikke i bestemmelsen anført under begrebet behandling, men uddannelses- eller arbejdsindsatsen skal medføre en nedsættelse af recidivrisikoen og kædes derved sammen med kriminaliteten og skal have recidivnedsættende og dermed normaliserende funktion.

[798] Bet. 1181/1989, s. 49.
[799] Bet. 1181/1989, s. 49.
[800] Engbo 2005, s. 23.
[801] Engbo 2005, s. 24.
[802] Se også Scharff Smith 2003 og 2005.

Ifølge Engbo indebærer normalisering i principprogrammets forstand, at de indsattes rettigheder og livsvilkår i øvrigt, som ikke direkte beror på den geografiske frihed, skal svare til almindelige livsvilkår i samfundet. *"Normalisering i denne radikale forståelse er ikke længere blot et vejledende princip, men udtrykker en* demokratisk standard: *Udover indespærringen i sig selv konstituerer straffedommen ikke en ret for Staten til at gribe ekstraordinært ind i det enkelte menneskes liv under afsoningen."*[803] Engbo argumenterer her for, at vi ikke ser så meget på nyttevirkning i opbygningen af serviceinstitutioner i fængslerne, men ser dem ud fra normaliseringsbegrebet, således at begrundelsen for behandling, socialrådgiverstøtte, undervisning osv. følges af, at indsatte skal være stillet som borgerne i resten af samfundet og selv må afgøre, om servicen nytter.[804] Men også uden for fængslerne indeholder social behandling elementer af både støtte og kontrol og kan iværksættes mere eller mindre frivilligt. Dog må tvangselementet alt andet lige være større, når social behandling foregår i fængsler, og vigtigheden af frivillighedsaspektet bliver dermed understreget.

3.1. Motivationsarbejdet

Det er et vigtigt i gennemførelsen af den behandlingsmæssige virksomhed, at denne varetages af alle personalegrupper i institutionen.[805] Fængselsbetjentene fungerer hver især som kontaktperson for et antal indsatte og skal som sådan medvirke til, at den indsatte selv får mulighed for at yde en indsats for at ændre sit kriminelle mønster.[806] Betjentene har vejledningspligt, og om dette arbejde står der i undervisningsbogen *"Kontaktperson i Kriminalforsorgen"*:[807]

»Det at være vejleder stiller krav til både det personlige engagement og de faglige kompetencer. Det er også meget tålmodighedskrævende, idet der er store vanskeligheder og stor modstand knyttet til den udviklings- og forandringsproces, det vil kræve af den indsatte at forlade gamle velkendte mønstre og erstatte dem med andre, som set fra samfundets normer og love er mere hensigtsmæssige.«[808]

Socialrådgiverne har samtaler med indsatte i forbindelse med konkrete sager om fx frigang til uddannelse eller beskæftigelse eller i forbindelse med prø-

[803] Engbo 1997, s. 4.
[804] Engbo 1997, s. 4. Henviser til Kriminalforsorgens normaliseringsbegreb.
[805] Bet. 1181/1989, s. 50.
[806] Meek Hansen 2014, s. 11.
[807] Meek Hansen 2014. Bogen er skrevet til brug ved uddannelse som fængselsbetjent og til personer, der allerede fungerer som kontaktpersoner for indsatte. Den er udarbejdet på norsk, men oversat og tilpasset danske forhold.
[808] Meek Hansen 2014, s. 12.

veløsladelse. Socialrådgiveren skal også søge at støtte og motivere, men skal samtidig træffe afgørelse om indsattes muligheder også under hensyntagen til indsattes ønsker. Til tider kan der blot gives afslag på baggrund af manglende opfyldelse af de tidsmæssige betingelser, men ofte sker et afslag på baggrund af oplysninger om den indsattes person eller forhold.

Behandling er ifølge Egelund og Böcker Jakobsen et *"institutionaliseret" begreb i den forstand, at det antyder en positiv, men uspecifik bestræbelse på at hele, udvikle og forbedre det menneske, der på den ene eller anden måde vurderes som mangelfuldt."*[809] Motivationen hos den ansatte er ofte god, og ansatte ser da også ofte behandling som noget positivt, og flere af informanterne udtrykker ønske om at hjælpe eller gøre noget for indsatte.[810] Særligt S2 giver udtryk for, at det er frustrerende, når man ikke rigtigt kan *"gøre noget"*, og det er tydeligt gennem interviewet, at det ligger hende meget på sinde at kunne gøre noget for de indsatte, og hun ser de mange regler og urinprøver som begrænsninger. Det skal således på ingen måde betvivles, at personalets intentioner med behandlingen overvejende er gode. Mik-Meyer skriver om socialarbejderens rolle:

»Klienter er – uagtet om man som socialarbejder bryder sig om det eller ej – tvunget til at deltage i diverse projekter, som de "tilbydes", ligesom personalets professionalitet er defineret af den bedrevidende position, de automatisk har i mødet med de – i personalets optik – udviklingstrængende klienter. Asymmetrien er således et institutionelt forankret forhold, som hverken klienter eller socialarbejdere kan ændre på.«[811]

Det ligeværdige møde er således ifølge Mik-Meyer ikke muligt.

Et godt udtryk for denne ambivalens er følgende citat, hvor en af socialrådgiverne svarer på, hvad der sker, hvis en indsat undlader at møde til en eller flere behandlingssamtaler:

»S6: Hvis jeg kan se, at det har en betydning for dem videre – det har alt selvfølgelig – men nogen kan man jo heller ikke tvinge, det er heller ikke for at tvinge, men hvor jeg kan se, at…og de selv har et stort ønske om, at der skal kigges på halvtid, så vil jeg tage dem op og sige: *"ved du hvad, jeg ved, der er nogen, der skal kigge på det her senere, og så får jeg svært ved at indstille positivt, hvis det er, at du ikke kan det eller ikke har lyst til det"*. Og jeg har haft nogen, der så er gået i gang igen.

F: Men der er også nogen, der bare opgiver det?

S6: Ja, det er der. Men nogen gange så er det noget med at få en forklaring på, hvad de egentlig skal bruge det til, og hvad det betyder, og så er det, som jeg sagde til dig før, det der med, at der er nogen, der måske skal have 10 behandlinger inden, de egentlig finder ud af, hvad det er, de skal bruge det til, og nogen kan nøjes med de her 3 behandlinger og

[809] Egelund & Böcker Jakobsen 2006, s. 7.
[810] Eksempelvis B5, s. 14, B6, s. 13 og flere steder hos S2.
[811] Mik-Meyer 2004, s. 603.

er bare godt i gang. Og ham med de 10 behandlinger skal jeg måske snakke med det om, at det kan godt være, at det ikke er, at du ikke har oplevet endnu, at det hjælper dig, men prøv lidt endnu for at se om… Har du lyst til at prøve lidt endnu – man skal selvfølgelig ikke sige, hvad de skal – så kan vi jo se, om det kan give en ændring.«[812]

Der er tale om motivation, men der ligger hele tiden latent en trussel om, at mulighederne bliver færre, såfremt indsatte ikke retter ind. Socialrådgiveren er ikke i tvivl om, at behandlingen er af det gode, og at den indsatte ofte selv vil indse dette. Det er bare forskelligt, hvor lang tid det tager for den indsatte. Det er socialrådgiverens opgave at motivere, og strl § 40 a er et blandt flere incitamenter, men det kan også vendes den om og tydeliggøre, at der deri kan ligge et element af tvang, idet et afslag på strl § 40 a fører til yderligere frihedsberøvelse.

Den optimisme, der er udtrykt i citatet ovenfor, deles tilsyneladende ikke af hashbehandlerne i fængslerne:

»På den anden side vil behandlerne helst have klienter, der er oprigtigt motiverede, og ikke kun dem, der går i behandling for at undgå disciplinære sanktioner og straf. Behandlernes strategi går derfor på at afdække og arbejde med de indsattes motivation, så den også rækker ud over frygten for straf og ophævelse af orlov. Fx fortæller nogle behandlere, at indsatte kan være tilbøjelige til at miste motivationen og genoptage deres hashbrug i ugerne op til løsladelsen, da en fratagelse af orlov ikke længere har betydning.«[813]

At arbejde med begunstigelser frem for rettigheder under afsoningen kan således tilsyneladende have en motiverende effekt. I hvert fald for en stund.

Ved gennemlæsning af interviewene med sagsbehandlerne, synes der at tegne sig et billede af, at straffelovens § 40 a motiverer de ansatte i mindst lige så høj grad som de indsatte. Dette på baggrund af engagementet i sagerne og det udtryk for personlig begejstring, når noget nyt går igennem og grænser flyttes, men omvendt også personlig skuffelse, når en sag mødes med afslag i direktoratet.

3.2. Samspillet mellem hensyn

Hvor den mere ideelle juridiske tilgang er præget af retssikkerhedsmæssige overvejelser, kommer behandlingshensynene til tider på tværs, idet disse er funderede i konkrete behov og ikke nødvendigvis passer ind i tidsskemaer for afsoning osv. Denne udfordring må sagsbehandlerne forholde sig til i det daglige, og dette kan være en årsag til, at personale med forskellig uddannelsesmæssig baggrund ikke altid taler samme sprog eller anlægger samme

[812] Interview med S6, s. 14.
[813] Kolind, Frank & Dahl 2008, s. 6f.

vurderinger af, hvilke momenter i afgørelserne, der vejer tungest i de konkrete sager.

Rent praktisk skal det tilpasses Kriminalforsorgens forhold, hvilket fx havde den konsekvens i Kragskovhede, at der også boede indsatte på behandlingsafdelingen, der ikke var i behandling, for der var brug for afsoningspladserne.

Derved kommer også de praktiske muligheder for at udøve behandlingstiltag:

»For en ting er at lave en lov, men man skal nogen gange ned i vejledningen for at forstå, og selv der er det ikke altid klart, hvad de ønsker med den. Fordi ønsker de, at vi skal få flere ud, sådan så de får flere pladser til nogen af de hardcore, eller ønsker de reelt set at motivere nogen gennem at bruge den *(§ 40 a)*, eller hvad gør de? Og hvor meget skal vi tage stilling til, hvad der er ekstraordinært.

F: Synes du, at det er det samme på andre områder? At du mangler den formålsbeskrivelse, hvor du mangler at vide: hvad er det lige, vi vil med det her? – hvorfor er det, vi gør det her?

B3: (tænker) Jeg synes, at der er nogle steder, hvor der er nogle uklarheder i, hvordan vi skal få mål og middel til at hænge sammen, men jeg synes ikke, at de fleste andre steder er så…helt så uklare. Jeg synes fx, at der er nogle uklarheder, når man snakker om vores sociale aktiviteter med de indsatte, hvor der er nogle målsætninger, der er meget fine, men der er meget lidt tid, især her i det åbne. Og nogen steder i det lukkede er der sikkerhedsmæssige årsager til, at det kan være svært – eller det får man at vide – og der synes jeg, at hensigtserklæringer i sig selv er billige, hvis man ikke forstår, at det kræver nogle ressourcer på den ene eller anden måde at gennemføre det. Jeg har fx nogle ting, jeg godt kunne tænke mig at lave med de indsatte, men jeg har reelt set ikke lige tid lige nu til overhovedet…hvis det skal være, så bliver det nok i løbet af weekenden.«[814]

Den store forskel fra den gamle behandlingstanke synes at ligge i synet på den indsatte og opfattelsen af denne som et selvstændigt individ, der ikke er sygt, men som *vælger* eller *kan sættes i stand til at vælge* blandt forskellige handlemuligheder. Aude skrev i 1972 om skylden og, hvorvidt det var kriminologernes ærinde at afskrive skylden:

»I pålæggelse af et ansvar ligger der menneskeligt set et tillidsvotum, nemlig en forudsætning om, at man kunne have handlet anderledes. Har man begået et tyveri, er det bedre – således vil mange se på det – at blive straffet, fordi man ikke handlede, som man burde, end det er som syg eller defekt at blive undergivet sikkerhedsforanstaltninger, fordi sygdommen og defekten har gjort en farlig.

Den praktiske kriminalist vil i sit daglige arbejde få det stærkeste indtryk af, hvad handicap i form af dårlige opvækstforhold har betydet for den lovovertræder, som han sidder overfor, og han føler mindst af alle trang til at moralisere eller fordømme. Men ligeså be-

[814] B3, s. 8.

tænkeligt står det for ham alene at betragte den pågældende som et blot "produkt" af omstændighederne. Han ønsker at betragte ham som et menneske, der *kan* handle rigtigt og som *skal* handle rigtigt. I denne forventning ligger jævnsides med den praktiske hjælp, der kan ydes, måske en af de stærkeste drivkræfter til en frigørelse for en utilfredsstillende livsform.«[815]

Den rene behandlingstanke tog på sin vis skylden bort og var umenneskeliggjort. Forbryderen er defekt. Behandling i dag indebærer ikke dette menneskesyn. Mennesket har mulighed for igen at indgå og handle rigtigt. Mennesket skal have chancen for at vise dette. Det brede behandlingsbegreb i dag adskiller sig på denne vis fra fangebehandlingstanken. Som udtrykt af en fængselspræst:

»Der er en vigtig sammenhæng mellem skyld og værdighed – hvis man tager skylden fra et menneske, tager man også værdigheden. En svær baggrund kan være medvirkende til, at det er gået galt – men det fritager ikke for ansvar. Mange ser deres skyld i øjnene, mens de er varetægtsfængslet. Når retssagen så kommer, er de måske nok rastløse og usikre, men de har også en erkendelse af, at 'jeg ligger, som jeg har redt'.

Det eneste fælles træk ved de indsatte er, at de ærgrer sig over at sidde der. Man kan jo tænke på, hvordan man selv ville have det – med angsten for dommen og for, om familien vil være der bagefter.«[816]

Herefter kommer vi til det etiske spørgsmål, som påpeget af Vagn Greve: kan man hylde en retsstatsopfattelse af mennesket som autonomt og rationelt og samtidig undergive det en pligt til at ændre sig?[817] Burde vi ikke i stedet fastholde, at med straffen fælder vi en moralsk dom og signalerer, at der er handlinger, som samfundet ikke tolererer. Herefter afgør overtrædelsens alvorlighed, hvor streng straffen skal være, og dette kan der ikke efterfølgende ændres på, medmindre stærke humanitære årsager gør det nødvendigt. Sociologen Kaspar Villadsen anskuer magtudøvelsen i moderne velfærdsstater netop som et forsøg på at navigere mellem en rettighedsdiskurs, der forfægter borgerens ukrænkelige autonomi på den ene side, og et vedvarende imperativ om at sikre individets integration, velfærd, forpligtelse eller realisering af iboende potentialer på den anden.[818]

3.3. Indsamling og registrering af oplysninger

Når en vurdering af indsattes adfærd således skal inddrages i afgørelsen og behandlingsbegrebet er så bredt, at en vurdering af effekten og behovet i det

[815] Aude 1972, s. 61-62.
[816] Sognepræst Jens Kvist tilknyttet Arresthuset i Åbenrå i Bladet Kriminalforsorgen nr. 8, 2011, s. 22.
[817] Greve 2002, s. 89.
[818] Villadsen 2004, s. 614.

konkrete tilfælde må omfatte oplysninger om mangeartede forhold, skal der indhentes et stort antal oplysninger til brug ved sagens afgørelse. Enkelte personalegrupper kan ikke indsamle disse alene, så det fordrer godt samarbejde og gode optegnelser.

Under samtalen med en af betjentene, der godt nok fungerer som kontaktperson, men ikke har personlig erfaring med § 40 a, talte vi om samarbejdet med socialrådgiverne og andre afdelinger på fængslet:

»F: Hvordan samarbejder I med socialrådgiverne? For netop, når du siger, at den indsatte kan opføre sig på én måde et sted, men på en anden måde et andet sted, så må I jo samarbejde?

B2: Det gør vi også. Vi har jo tværfagligt samarbejde.

F: Da må I snakke om den enkelte indsatte?

B2: Jo, så holder jeg fx møde med socialrådgiveren. Hvis det fx handler om frigang, så har vi også skolelæreren inde over det. Det kan også være, at han (*indsatte*) går på en arbejdsplads ved siden af skolen eller bare kun på arbejdet, og skal have frigang til en tømrervirksomhed, så snakker jeg med tømreren (*i fængslet*), hvis det er derovre, han er: Hvordan er han i en arbejdssituation? Så vi snakker sammen hele vejen omkring. Jeg har også selv været værkmester, og de (*indsatte*) opfører sig helt anderledes. Du har et meget tættere samarbejde (*med indsatte*), fordi jeg som værkmester ikke er den, der skal stå og punke dem oven i hovedet med regler. De skal passe deres arbejde, skal de, og de skal lave noget, og så kan du få alle historierne, fordi dem skal jeg jo ikke punke dem oven i hovedet med bagefter. Jeg har jo ikke en dyt med deres sagsbehandling at gøre som værkmester. Så du har dem på en helt anden måde.

F: Men bruger du alligevel den viden så, bliver den viden brugt i afgørelserne, som værkmestrene sidder inde med?

B2: Ja, det gør den altså. Hvis der er en eller anden, du ligesom er lidt i tvivl om, passer han egentlig sit arbejde? – har han meget AV? – når han kommer, sidder han så bare og hænger? Nok mest, hvis det er, at det er en sag, hvor man kan sige: skal vi tilgodese ham eller skal vi ikke tilgodese ham, hvor ligger han henne her. Og det tror jeg nok også måske, man så bruger i større udstrækning nu, fordi du så sidder alene derovre *(til afgørelsesmødet centralt på fængslet)*, så er det altså rart nok lige at have…

F: Ja ja, men det var nemlig…det var i forhold til det, jeg tænkte på det, at I må jo stadigvæk, selvom I skal hen og fremlægge dem selv…

B2: …så er du nødt til at høre andre, hvordan og hvorledes, jo…«[819]

Betjenten synes ikke umiddelbart selv at se selvmodsigelsen i det, der bliver sagt. Den indsatte er mere åben, fordi forholdet på værkstedet opfattes mere uformelt, og det ikke er værkmestrene, der sidder og sagsbehandler. Men det er tydeligvis ikke korrekt, at værkmesteren ikke har indflydelse på eller medvirker ved behandlingen af konkrete sager og er med til at indsamle oplysninger om de indsatte, og grænserne for, hvad der kan komme til rent

[819] B2, s. 6.

faktisk at indgå i en vurdering i en sag, må være flydende. Dette bekræftes da også af beskrivelsen af værkmestrenes rolle som værende vigtig i forbindelse med det resocialiserende arbejde.[820]

Registreringen kan synes massiv og ligne overvågning af indsattes hele person. Men praksis giver ikke nødvendigvis indtryk af, at nogen personer sidder med det samlede billede – dog føres mere og mere fra de forskellige myndigheder i straffesystemet ind i samme elektroniske klientsystem. Det kan være svært rent faktisk at få overdraget informationen, det kræver at nogen læser den. I betænkningen kriminalforsorg, socialforsorg fra 1975 blev vigtigheden af god kommunikation understreget, i Projekt God Løsladelse[821] og igen i forbindelse med reorganiseringen. Et princip om kontinuitet, så indsatte ikke oplever, at systemet slipper. Dette kræver registrering og videregivelse af oplysninger, men når så mange aspekter af tilværelsen skal iagttages, opstår risikoen for, at det bliver vilkårligt, hvad der rent faktisk når videre. Hvilke oplysninger fra handleplaner føres videre i nye handleplaner? hvilke ryger over i indstillinger til løsladelser? hvilke hæfter de enkelte sagsbehandlere sig ved? får man slettet oplysninger, der ikke længere er relevante?

Det kan også glippe den vej rundt, at socialrådgiverne først sent får at vide, at en person, som er i målgruppen for § 40 a, til eksempel har aflagt en positiv urinprøve, der måske betyder, at indstillingen til løsladelse bliver negativ frem for positiv.[822]

En ting er de aspekter ved registreringen, der kan anses som noget negativt fra en retssikkerhedssynsvinkel. Noget andet er det, der glipper, hvor indsatte helt unødvendigt må starte helt eller delvist forfra, fortælle sin historie igen, må vente dage på penge ved løsladelsen eller ikke får den antabus eller metadon, pågældende har behov for.

4. Sammenfatning

I afhandlingen opereres med et socialt behandlingsbegreb omfattende alle de tiltag, personalet anvender i arbejdet med at påvirke den indsatte til en tilværelse uden kriminalitet. Målet er således nedsættelse af recidivrisikoen. Behandlingstiltag kan herefter opfattes som såvel støtte som kontrol.

Med straffelovens § 40 a udtrykkes ønske om en varig effekt, således at indsattes recidivrisiko er nedsat efter endt afsoning. Men bestemmelsen skal

[820] Meek Hansen 2014, s. 18.

[821] Se herom fx publikationen Køreplan for projekt god løsladelse på socialstyrelsens hjemmeside: www.socialstyrelsen.dk. Målet herfor er at sikre helhed, sammenhæng og klarhed i løsladelsessituationerne.

[822] S6, s. 12.

også sikre et godt afsoningsforløb og dermed en adfærdsregulering under selve strafudståelsen. Det er sagsbehandlerne der skal afgøre, om en decideret ændring er sket. Behandling indeholder elementer af både støtte og kontrol, og behandling i forbindelse med frihedsstraf vil altid have et overhængende element af trussel om tvang.

Straffelovens § 40 a skal virke som et incitament til at gå i behandling og dette har tilsyneladende også en vid effekt. Omvendt er der eksempler på, at dette udgør et stort pres, og såfremt prøveløsladelsen falder, falder motivationen til behandling eller uddannelse også.

Social behandling og sagsbehandling på baggrund heraf kræver indsamling af oplysninger. Oplysningerne indsamles i forbindelse med handleplansarbejde og samtaler, men også ved at indhente information fra andre ansatte som til eksempel værkmestre og behandlere. Også dette har to sider: det kan opfattes som overvågning af indsattes hele tilværelse, men det kan omvendt opfattes som en hjælp til, at indsatte ikke skal begynde forfra, hver gang hun eller han skifter sagsbehandler eller institution.

Kapitel 8

Skønsudøvelsen

I dette kapitel diskuteres forskellige aspekter ved skønsudøvelsen, som denne er illustreret i de foregående kapitler. Praksis tyder på, at der er en vis variation i fortolkningen af jus og inddragelsen af og bedømmelsen af fakta, og dette er det første tema, der tages op. Her er det relevant, hvilke kilder de forskellige myndigheder i sagsbehandlingen tyr til, når der søges information om, hvilke kriterier der skal lægges vægt på. Det er i særligt kap. 6 og 7 illustreret, at bedømmelsen af fakta i høj grad hviler på vurderinger over indsattes person og personlige forhold, og kilde til information herom er, foruden de andre faggrupper i fængslet, den indsatte selv. Derved bliver spørgsmålet om vurdering af indsattes troværdighed interessant.

Væsentligt i relation til sagsbehandlingen i Kriminalforsorgen er faggruppernes funktion og rollefordeling, da faggrupperne netop har hver sin faglige ballast. Det varierer fra institution til institution, hvilken faggruppe der udfører hvilke opgaver i forbindelse med sagsbehandlingen, men det gælder for alle institutioner, at socialrådgivere og betjente m.fl. forventes at bidrage til vurderingerne af de indsatte. Derfor bliver kommunikationen og samspillet mellem faggrupperne interessant. Da fængslerne i vid udstrækning alene står for udarbejdelsen af indstillinger til DfK og ikke selv træffer selve afgørelsen, bliver beskrivelserne i indstillingerne væsentlig for udfaldet af DfKs afgørelse i sagen.

I afsnit 3 diskuteres praksis ud fra retssikkerhedsmæssige hensyn i form af hensynet til muligheden for at forudberegne egen retsstilling, til lighed og proportionalitet. Anvendelsen af hhv. hensynet til den pønale retsfølelse og hensynet til en påvirkning af indsatte sammenstilles med hensynet til retssikkerhed for den dømte. Det er antagelsen, at skønsudøvelse naturligt medfører, at der vil være variationer i retsanvendelsen fra sagsbehandler til sagsbehandler, og dette kan være at foretrække frem for rigide regler, hvor der ikke er mulighed for individuel tilpasning – overhovedet. Omvendt kan skøn blive så brede og hvile på en så varieret inddragelse og beskrivelse af faktum, at sagerne bliver så konkrete, at det ikke er muligt at gennemskue,

om alt relevant er medtaget i den enkelte sag. For at undgå denne konsekvens kan inddrages forskellige skemaer eller indstillinger, men da disse i høj grad også hviler på skønsmæssige vurderinger af personerne, gives ingen vished for lighed i afgørelsesgrundlaget. Hvor stor en risiko for ulighed man kan acceptere på forskellige forvaltningsområder, må være et politisk spørgsmål. Det skal i den anledning bemærkes, at det som tidligere nævnt er et udgangspunkt for afhandlingen, at afslag på prøveløsladelse iht. § 40 a betragtes som en indgribende afgørelse, der regulerer længden af afsoningstiden. Dette på trods af, at § 40 a ikke anses for at være en rettighed. Indsatte har typisk ingen juridisk bistand i sagerne, ingen domstolsprøvelse og ingen klagemulighed.[823] Sagsbehandleren har pligt til at iagttage grundsætningen om saglig forvaltning og til at veje både for og imod prøveløsladelse. Des mere løst regelgrundlaget er beskrevet, efterfulgt af en praksis med detaljerede beskrivelser af små undtagelser og særlige omstændigheder, og des flere måder grundlæggende principper for eller hensyn med straffuldbyrdelsestiltag kan fortolkes og inddrages på, des sværere bliver opgaven for sagsbehandleren.

Sluttelig anføres nogle bemærkninger om § 40 a og forholdet til andre elementer af straffuldbyrdelsessystemet og til systemet som helhed.

Interviewudtalelser udgør en væsentlig del af empirien anvendt i dette kapitel, da til eksempel analysen af betydningen af samspillet mellem faggrupperne eller troværdighedsvurderingen af indsatte ikke kan foretages på baggrund af redegørelser om administrativ praksis. Til tider er derfor tale om længere citater, hvori sagsbehandleren beskriver, hvordan vurderinger foretages.

1. Grundlaget for skønnet

I dette afsnit diskuteres grundlaget for skønnet på baggrund af analyserne i de foregående kapitler i afhandlingen. Det er Kriminalforsorgen, der har pligt til at sørge for, at der indhentes tilstrækkeligt med oplysninger til, at sagsforberedelsen er forsvarlig, jf. officialprincippet.[824] Dette betyder ikke, at den enkelte institution selv skal indhente alle oplysninger, men den indsatte kan anmodes om selv at stå for en del heraf.[825]

[823] Det er hensigten, at kompetencen i 2015 lægges ud til de nyoprettede Kriminalforsorgsområder, men at sagerne fortsat ikke skal kunne påklages til en højere instans, jf. mail af 19. november 2014 fra Klientkontoret i DfK. Kun hvor der er uenighed mellem politi- og anklagemyndigheden og Kriminalforsorgsområdet skal sagen afgøres af DfK.

[824] Andersen 2014, s. 65f.

[825] Andersen 2014, s. 66.

1.1. Fortolkning af jus

Jus dækker over den regel, der danner grundlag for afgørelsen, og opdeles i to bestanddele: retsfaktum og retsfølge.[826] Retsfaktum er de kendsgerninger, der ifølge reglerne skal være til stede for, at retsfølgen kan indtræde. Retsfølgen er det, afgørelsen kan resultere i, her altså prøveløsladelse på nærmere angivne vilkår.

På baggrund af analysen af praksis kan konkluderes, at der ikke er fuldstændig enighed mellem sagsbehandlerne om, hvad retsfaktum i forbindelse med § 40 a dækker over. Til eksempel kan som nævnt gennemførelse af Det Kognitive Færdighedsprogram i Renbæk og i DfK føre til den konklusion, at indsatte opfylder betingelserne iht. nr. 1 i § 40 a, mens det ikke er tilfældet i Kragskovhede. Endvidere fortolkes kravet om mindst 4 måneders særlig indsats for indsatte med domme over 8 måneder af flere informanter fra Renbæk som et ufravigeligt krav, der derved medfører en risiko for "allerede fordi"-konklusioner, dvs. en afskæring af skønnet, hvor indsatsen ikke har varet 4 måneder.[827] Det har endvidere formodningen i sig, at alle sagsbehandlere overvejer muligheden af løsladelse på baggrund af analogislutninger, § 38, stk. 2-lignende forhold eller en kombination af nr. 1 og nr. 2.

Sagsbehandlerne i fængslerne anvender ikke til daglig lovteksten, men løsladelsesvejledningen, redegørelserne og/eller egen eller kollegaers erfaring som væsentligste kilde til information om, "hvad gælder".[828] Der skelnes endvidere ikke mellem bindene og ikke-bindende forskrifter. Der er dog som tidligere nævnt heller ikke meget vejledning at hente i lovens ordlyd, da man netop med bestemmelsen har ønsket, at Kriminalforsorgen kan tage hensyn til individuelle forhold hos de dømte.[829] DfK læner sig meget op ad bemærkningerne til lovforslagene. Som eneste afgørelsesinstans i langt de fleste af sagerne, har DfK endvidere en del flere sager samlet på færre hænder, men de ser fortsat kun de sager, som opdages og indsendes af fængslerne.

Selvom løsladelsesordningen ikke er indgående reguleret ved lov eller administrativ forskrift, som det var tilfældet med det sirligt indrettede progressive system, findes der sammenlagt en meget stor mængde skriftlig vejledning i relation til sagsbehandlingen og skønsudøvelsen af relevans for § 40 a. Denne bygger på forarbejderne og DfKs praksis og forventes fulgt af fængslerne som underordnede instanser. Noget tyder på, at det ikke er en mangel på regler og retningslinjer og beskrivelser af små nuancer og undtagelser, som medfører en uensartet sagsbehandling i praksis, men andre forhold. Således angiver til eksempel B2, at den blå generelt kan strækkes i

[826] Andersen 2014, s. 125.
[827] S4, s. 9, og S5, s. 7.
[828] Eks. S1, B2 og S2.
[829] Se om baggrunden for bestemmelsen, ovenfor, kap. 4, afsnit 3.1.

mange retninger og beskriver generelt en helt anden løsladelsesbestemmelse, S2 finder, at det er dødsdømt, såfremt det forventes, at alle selv læser reglerne, B4 følger primært socialrådgiverens anvisninger, S4 og S5 synes ikke at skelne mellem bindende og ikke bindende forskrifter, og B3 mener, at § 40 a-området er særligt uklart.[830] Dette skyldes ikke, at informanterne ikke går op i deres arbejde, men informanterne har en anden faglig bagage end den juridiske og andre primære mål for øje end legalitet, lighed og proportionalitet.[831]

1.2. Bedømmelsen af faktum

Faktum er de faktiske oplysninger, der er tilvejebragt i forbindelse med forvaltningens forberedelse af sagen.[832] Mange af de elementer, der indgår på faktum-siden i sagerne om prøveløsladelse, hviler på vurderinger, altså sagsbehandlerens bedømmelse af oplysninger om faktiske forhold. Ud over fængslets indstilling, som er nærmere omtalt i kap. 7, afsnit 1.1. ovenfor, skal der ifølge § 1 i løsladelsescirkulæret vedlægges bl.a. domsudskrifter og personundersøgelseserklæringer, hvor sagen skal sendes til DfK til afgørelse. I domsudskrifterne kan læses dommernes vurdering af kriminalitetens art og grovhed, personundersøgelsen fortæller om personundersøgerens vurdering af oplysninger om indsattes person og personlige forhold, herunder arbejdsmæssige, familiemæssige og helbredsmæssige forhold. Fængslets indstilling gengiver socialrådgiverens og eventuelt kontaktpersonens vurdering af indsattes person og forhold. Oplysningerne, der i vidt omfang stammer fra indsattes handleplan, kan oprindeligt komme fra arbejdspladser i fængslet, behandlingsafdelinger, samtaler med indsatte, disciplinærrapporter, tidligere afsoninger osv. Herefter træffer sagsbehandleren i DfK en afgørelse på baggrund af den bedømmelse af oplysningerne om faktiske forhold, den konkrete sagsbehandler finder underbygget af det foreliggende materiale.

For afgørelser i forvaltningen gælder fri bevisbedømmelse.[833] Dette betyder, at det er Kriminalforsorgen, der vurderer oplysningerne og afgør, hvilken beviskraft de skal tillægges. Det er ikke tilstrækkeligt, at den enkelte føler sig overbevist, vurderingen skal være meddelbar og støttes på *"iagttagelse og erfaring, som i almindelighed fører til same resultat, når det udøves af kyndige og uhildede bedømmere"*.[834] Mange af de forudgående vurderinger, der indgår i det faktuelle grundlag for afgørelsen, angår indsattes eventuelle kriminelle sindelag, eventuelle behov for behandling, eventuelle

[830] B3, s. 8; B2, s. 14; S2, s. 28; B4, s. 6; S4, s. 9f, og S5, s. 7.
[831] Denne antagelse understøttes konsekvent af interviewsamtalerne.
[832] Andersen 2014, s. 125.
[833] Revsbech, Nørgaard & Garde 2014, s. 286.
[834] Revsbech, Nørgaard & Garde 2014, s. 286.

udbytte af behandling osv.[835] Dertil kommer sagsbehandlerens overvejelser om, hvorvidt retsfølelsen antages at tale imod.[836] Det vil sige, at det meste af grundlaget for både fængslets vurdering og DfK's vurdering ikke er oplysninger, der nødvendigvis hviler på et entydigt eller sikkert grundlag. En del af oplysningerne stammer fra de indsatte selv, og ifølge B5 er sagsbehandleren afhængig af oplysninger fra indsatte.[837] Flere af informanterne har en vis mistillid til disse oplysninger og giver udtryk for, at de ikke nødvendigvis kan stole på indsattes oplysninger, men at de kan blive spundet historier på ærmet. En udtaler direkte: *"De (indsatte) prøver jo alle kneb."*,[838] og to andre giver udtryk for, at de indsatte kan være manipulerende eller beregnende.[839] S5 anfører, at tilfældet også kan være, at de indsatte mangler selverkendelse.[840] Omvendt mener S4, at man grundlæggende ikke skal møde indsatte med mistro.

S3 giver udtryk for, at det er svært at beskrive, hvad der er grundlaget for skønnet i sin helhed. Det beror på en mavefornemmelse og erfaring.[841] Da talen i interviewet falder på vurderingen af vægten af retsfølelsen holdt op over for den konkrete indsats, beskriver S6 arbejdet med vurderingerne således:

»F: Hvordan vurderer du, at i denne her sag, der vejer retsfølelsen tungt, så det er et stærkere argument, og derfor skal der noget ekstra til ved indsatte?

S6: Ja, det er selvfølgelig kriminalitetens art.

F: Er det alene det?

S6: Det er meget af det. Men det er selvfølgelig også det, at hvis jeg møder en person, der virkelig har vist, at han ved godt, at han har lavet noget lort, og at han gør alt, hvad han kan for at forbedre sig. Det tænker jeg ind og bruger det. Og han kan være kommet så og så langt, men det er også, hvad emner han har, hvad han formår, hvad han kommer med i bagagen.

F: Vurderer du det på baggrund af samtaler med ham?

S6: Ja og på baggrund af de oplysninger, jeg ellers har. Altså, det er en samlet vurdering. Men jeg kan ikke lave sådan en uden at have snakket med en mand. Direktoratet de sidder og skal afgøre nogle ting, hvor jeg nogle gange tænker, at det må være rigtig svært. De kan se alt det, jeg skriver, men… Man må i hvert fald skulle skrive sådan, så de også næsten kan læse det at sidde over for ham.

F: Føler du altid, at de har tillid til, hvad du skriver?

S6: Ja, det føler jeg.

[835] Beskrevet ovenfor i kap. 7.
[836] Se mere herom i kap. 6.
[837] B5, s. 14.
[838] B1, s. 6.
[839] S1, s. 19; B4, s. 9.
[840] S5, s. 15.
[841] S3, s. 6.

F: Hvor lang tid skal du have til at vurdere en mand på den måde?

S6: Det kommer an på, hvem han er, og hvad der har ligget forud for. Nogle gange skal jeg snakke med ham flere gange, og nogle gange så har jeg mødt ham i forbindelse med noget andet, vi har arbejdet med, og hvor jeg så tænker det ind, når jeg også snakker med ham om 40 a. Det optimale er jo, at man får en snak med alle, og ser hvordan det er, de kommer, og ser hvordan de udvikler sig. Derfor er det, jeg tænker, at den her indsættelsessamtale, den kunne jeg godt tænke mig. (…) Det ville være helt optimalt, men omvendt så må jeg også sige, at i og med at jeg har været i faget i så mange år, så har jeg nok rimelig let ved at lave nogle vurderinger af et menneske. Det er nok noget af det, jeg evner.

F: Tænker du, at det er en evne, du har optrænet gennem arbejdet?

S6: Ja, det synes jeg, at det er. Fordi jeg altid har arbejdet med sociale problemer.

F: Men tænker du så ikke, at det kan blive meget personafhængigt?

S6: Jo, absolut.

F: Ja, hvilken socialrådgiver, hvilken kontaktperson?

S6: Absolut. Jeg kan også mærke nogle gange, at nogen vil gerne snakke med den, og nogen vil gerne snakke med den. Det har også noget at gøre med, hvad de oplever.

F: Men ville det så også være sådan, at der vil være noget personale, der ikke evner det på samme måde?

S6: Ja *(udtales sikkert).*«[842]

Evnen til at vurdere mennesker beskrives her som en færdighed, der kan oplæres. Lidt senere i afhandlingen diskuteres betydningen af sagsbehandlerens person, men her peges på to forskellige betydninger af det: Der kan være forskel på kemien mellem sagsbehandleren og de enkelte indsatte, og der kan være forskel på sagsbehandlernes evner til at vurdere.[843] Det, der ifølge informanten indgår i vurderingen, er, hvad indsatte har med af evner og erfaring, om indsatte har erkendt, at det er *"noget lort"*, han har lavet, og om han gør alt, hvad han kan for at forbedre sig. Derfor er det nødvendigt med samtalen, og da DfK ikke selv har samtalen, må det for dem være nødvendigt med den gode troværdige beskrivelse. Dette understreges bl.a. af følgende citat fra samtalen med S4:

»Hvis de *(DfK)* ringer tilbage og spørger om noget, prøver vi jo altid at argumentere så godt vi kan for, at han skal have muligheden lige meget, hvad det er, om det er halvtid eller om det er… *(Hvis DfK er negativt indstillet)* spørger vi mere ind til: jamen, hvad er det, de har lagt vægt på. Nogen gange kan vi jo få dem til at vurdere igen, hvis – frigang eller sådan nogle ting – hvor vi siger: prøv lige at kigge på det på den måde. Jeg ved ikke, om det… For dem er sagen måske bare et stykke papir. (…) Og vi har mennesket siddende og ved, hvem han er. Og så er der også det der med, at man måske ikke altid er – det siger vi også til betjentene – det der med, at man har nogle oplysninger inde i sit hoved,

[842] S6, s. 25f.
[843] Se nedenfor, afsnit 2.4.

som man ikke har fået ned på papiret, men som man godt kan, når man så kommer til at snakke med dem derovre, når de så kommer frem.«[844]

Citatet understreger vigtigheden af at være omhyggelig med beskrivelserne i indstillingerne. Det må antages, at både den gode vurdering og den gode beskrivelse kræver tid. Det hensyn, at det skal være muligt at vurdere indsatte, førte til den begrænsning, at der oprindeligt skulle gå 4 måneder, før man kunne løslade. Med lovændringen i 2011 blev det som nævnt nedsat til 2 måneder. Kravet til mindstetiden er i forbindelse med § 40 a ikke begrundet med tid til indsattes forbedring, som det var tilfældet ved overvejelser om krav til mindstetiden i forbindelse med indførelsen af ordinær prøveløsladelse,[845] men med Kriminalforsorgens tid til kendskab og vurdering. På spørgsmålet om, hvor lang tid det kræver at vurdere en indsats person og forhold, svarer en af socialrådgiverne:

»Det er så svært at sige. Der er nogen, der kan sidde her et år og totalt manipulere. Jeg har haft en, der har siddet her i hvert fald over et halvt år og fastholdt sin historie, og det var sådan lidt: mon det kan være rigtigt? Og så i forbindelse med sin prøveløsladelse fortæller han, at det er da bare løgn alt det, han har sagt. Hvor man tænkte: okay, jeg kan så ikke regne ham ud overhovedet. Og det er godt nok nogle gange at blive mindet om, for det tror jeg ikke, at vi kan. Der er nogen, de er som en åben bog. Jeg har haft nogen, hvor jeg har sagt: *"okay, har du været ude at grave nogle af de der penge op, du har stjålet?"*, hvor man bare kan se: ja, det har han, hvor de simpelthen ikke kan lyve. Og så er der nogen, hvor de kan virkelig lyve, så man tror på det, og så bliver det igen, så må man virkelig holde sig til, hvad er det for nogle faktuelle ting, der står: hvad er det, vi ved, og ikke bare, hvad fortæller han. Så det bliver lidt til: hvis man har faktuelle ting nok, når vi har det, så kan vi være sikre, ellers kan vi ikke.«[846]

På spørgsmålet om, hvilke faktuelle oplysninger der vægter mest, svarer hun:

»Hvis det er en, der har været her før, så vi har noget materiale over tid, det er der, hvor jeg synes, at det er godt at kunne læse deres personjournal. Hvis de har en 10-årig karriere og kunne se, at det går rigtig slemt, og så går det bare bedre og bedre og bedre, og nu er han så bare lige blevet taget i en eller anden mindre ting, eller nu er der blevet afgjort en dom, der faktisk ligger et år eller mere tilbage eller et eller andet, hvor man kan sige, at okay, så har han så også lige haft 2 år, hvor han ikke er taget i noget, eller man kan sige, at det gik faktisk rimeligt godt, og vi fik den der kontaktperson, og han skulle også i gang med noget uddannelse, og nu er det bare gået helt ad Pommern til, og nu bor han bare på gaden og har et misbrug og… Det giver et meget godt billede. (…) Det kan også

[844] S4, s. 35.
[845] Gengivet i bet. 1099/1987 om strafferammer og prøveløsladelse, s. 213.
[846] S1, s. 19.

godt være her *(i fængslet)*, men det kræver selvfølgelig noget tid, hvis vi skal se det her. Men dem, vi har, der sidder med lidt længere domme, der kan vi sagtens bruge det her. Hvis de er kommet og sådan har været lidt på én måde og så har ændret sig hen under afsoningen, sagtens. Men så kræver det, at de har været her mere end 2 måneder.«[847]

Udsagnet understøtter den antagelse, at nedsættelsen af kravet til afsoningstiden fra 4 måneder til 2 måneder favoriserer indsatte, der løslades iht. nr. 2 om gode personlige forhold, hvor der ikke kræves en decideret forandring under afsoningen. Endvidere peger udsagnet på, at det er nødvendigt med oplæring i skønsudøvelsen, da det, at det fremstår som en positiv ting, at indsatte ikke har begået kriminalitet i 2 år eller kun har begået lidt kriminalitet, må afhænge af, om man sætter det i relation til en målestok, udgjort af de dømte mere generelt.

I forhold til den frie bevisbedømmelse, kan det på særligt disciplinærstrafområdet diskuteres, hvor meget der skal til, før disciplinærstraf kan anvendes. Her er det en almindelig udfordring i Kriminalforsorgen, at personalet til tider har en fornemmelse af, hvem af de indsatte, der orkestrerer brud på reglerne, men ikke nødvendigvis selv står for at gennemføre dem, men at personalet ikke kan bevise det.[848] Så rammer disciplinærstraffen måske skævt. I relation til § 40 a kan det have en mere indirekte betydning. Både for så vidt, at dem, der ikendes disciplinærstraffe, også risikerer afslag på § 40 a, men også hvor den relevante indsats vil være behandling. Her kan det til tider vurderes, at den indsatte ikke egner sig, idet enten motivationen eller evnen til at underordne sig regler mangler, således at indsatte på baggrund af en fængselsmæssig vurdering ikke optages på en behandlingsafdeling og dermed ikke får chancen for at kvalificere sig til § 40 a-løsladelse:

»F: Hvad er det for nogle fængselsmæssige hensyn, der kan gøre, at I siger nej *(til optagelse på behandlingsafdelingen)*?

S1: Det kan være, hvis der har været noget i forhold til personalet tidligere. Hvis det er nogen, der har fået en masse disciplinære, fordi de har været truende over for personalet eller…nogen vi kender fra tidligere med, at de vil ikke rigtigt efterkomme vores anvisninger, eller der kører en masse: sådan hvor vi kan ikke tage dem i noget, skulle jeg til at sige, men de har nogen til at rende rundt og give bank og sådan noget. Jamen så kan det godt være, at han kan sidde og være meget motiveret, men vi kan måske sige, at det kan vi ikke styre her. Så der kan være sådan nogle ting. Eller noget, man skal være opmærksom på. (…)

F: Er det så, fordi de vil ødelægge behandlingen?

S1: Ja. Vi har haft nogen, der søgte herop, hvor vi sagde, der handler det om, at de vil gerne op og se, om der er et marked at sælge på. De er egentlig ikke interesserede i be-

[847] S1, s. 19f.

[848] Engbo lægger til grund, at beviskravet ved disciplinærsager svarer til beviskravet i straffesager, jf. Engbo 2005, s. 268.

handlingen selv, de tænker bare: *"nu sidder her 14 sultne, og det kan være et godt og uudnyttet marked"*. Og så må vi simpelthen sige, det…

F: Hvordan har I opdaget det?

S1: Jamen det er jo, hvis det fx er en, der sidder på en anden afdeling, som vi har fornemmelsen af, at det er ham, der står for salget, men han bliver aldrig nogensinde taget med noget selv, han har andre til det. Så kan vi godt sige: det vil vi ikke have.

F: Og det er så betjentene dernedefra og så videre, I snakker med?

S1: Ja, altså, de skriver jo i det, og mange gange så snakker vi også sådan sammen, og ledelsen ved det jo også. Vores afdelingsleder ved godt, hvem er lige hvorhenne.«[849]

Det kan ikke på baggrund af citatet udledes, hvilke krav der generelt stilles til de fængselsmæssige vurderingerne af indsattes mulige optagelse på behandlingsafdeling. Citatet giver udtryk for, at det til tider er vurderinger hvilende på et løsere fundament. Resultatet af vurderingerne er ikke nødvendigvis forkerte, men når behandling kan være vejen til en tidligere løsladelse giver det anledning til at overveje, hvor sikkert et grundlag afslag på optagelse i behandling bør hvile på.

En betjent, der ikke selv har erfaring med at behandle selve § 40 a-sagerne, fortæller om flere forhold, der generelt kan vanskeliggøre en vurdering af indsatte og af recidivrisiko:

»F: Er de svære at vurdere?

B3: Nogle af dem er svære, nogle er nemme. Dem, der er dårligt fungerende, de er nemme. Der skal man selvfølgelig også vurdere dem menneskeligt, vi skal stadig prøve at give dem en chance, men hvor man på en anden måde kender deres problemer og… Der er nogle, der har lært systemet at kende, helt klart: de ved, hvad de skal sige, de ved, hvad de skal gøre, de ved måske nogen gange, om de lige skal tage et anger management, eller spørge om det, eller gå i behandling eller, hvad de skal. De kender virkelig systemet. Det er helt klart, at nogle af dem, de siger præcis, hvad de ved, vi spørger efter, og hvad vi gerne vil høre, og der må man jo så bare nogle gange sige: ja. Man kan så overveje, om man skal gøre opmærksom på *(i indstilling eller lignende)*, at indsatte har sagt sådan og sådan, og at det er måske ikke nødvendigvis min holdning og angive, hvad jeg tror, at han faktisk mener, selvom han har sagt noget andet.«[850]

Betjenten anfører videre, at han i første omgang kan vælge at løse opgaven ved at tydeliggøre i indstillingen, at han ikke er overbevist om, at indsatte taler sandt. Dette indgår så i den efterfølgende sagsbehandlers – typisk afdelingsleder/overvagtsmester, socialrådgiver eller jurist – samlede afvejning og afgørelse. Da DfK som nævnt ovenfor kun har det skriftlige grundlag, må det have væsentlig betydning, hvorvidt sagsbehandlerne i fængslerne anfører oplysninger om tillid eller mistillid til indsattes troværdighed. Betjen-

[849] S1, s. 4f.
[850] B3, s. 6.

ten inddeler i besvarelsen de indsatte i grupper: de dårligst fungerende, som er lette at læse, fordi deres udfordringer og mangel på ressourcer tydeligt fremgår, de mere velfungerende rent institutionsmæssigt, som ved, hvad de skal sige, og dertil kommer en tredje gruppe:

»Der er også dem, som også snyder sig selv – dem er der jo masser af – der tror, at den her gang, nu slutter det, nu kommer jeg aldrig tilbage, nu sker der noget nyt, og så kommer de tilbage, og de kan ikke finde ud af, de har ikke kompetencen og ja…så sidder de der igen 6 måneder senere…men jo faktisk tror på det, når de sidder og siger det, og det er jo også ærligt nok, et eller andet sted, men måske bare ikke er særligt gode til at forstå deres begrænsninger. Så...«[851]

Der kan altså for denne betjent være flere forhold, der besværliggør vurderingen.

1.3. Variationer mellem DfK, Kragskovhede og Renbæk

Det fremgår af analysen af praksis, at de to interviewfængsler har hver deres opfattelse af, hvad der er centralt i straffelovens § 40 a, og hvilken persongruppe denne primært handler om. Enten er klientellet forskelligt, tilbuddene i fængslet for få i Kragskovhede, eller også har sagsbehandlernes fokus og oplevelser af, hvad der kan gå igennem, betydning. På Kragskovhede har de meget fokus på nr. 2, og i Renbæk har nr. 1 særligt fokus. Således svarer en socialrådgiver fra Kragskovhede, at hun først og fremmest ser på, om indsatte er førstegangsafsoner, og det understreges i flere af interviewene, at det på Kragskovhede generelt er nr. 2, der er fokus på, når indsatte vurderes ift. § 40 a-reglerne,[852] og beskrivelsen af mulighederne efter nr. 1 fremstår mere diffus.[853] Det samlede indtryk på baggrund af interviewene er, at sagsbehandlerne ikke ser mange muligheder, som indsatte kan henvises til for at opfylde betingelsen om en særlig indsats. I Renbæk er det omvendt nr. 2, der anses for udelukket i de fleste tilfælde, særligt på baggrund af tidligere domme.[854]

Det virker sandsynligt, at den vej, institutionen først har betrådt, følges i de næste sager. S4 siger det på denne måde:

»Jeg synes, at vi har en god føling med, hvad der går igennem, og hvad der ikke går igennem. Altså, nogen gange, som vi siger, så prøver vi nogle sager, hvor vi siger til den indsatte: *"altså, den ligger på vippen, du må, altså, det er noget, vi prøver, det her"*. Og

[851] B3, s. 6.
[852] S3, s. 6; B1, s. 3.
[853] Eks. S3, s. 8; S2.
[854] B4, s. 6; S4, s. 8 og S5, s. 6.

nogen gange, så bliver grænserne rykket, og vi siger så: hov, den gik igennem, jamen, så kører vi.«[855]

Som anført ovenfor under beskrivelsen af jus sker oplæring desuden primært via kollegaer og lokale regler eller vejledninger. En socialrådgiver fra Kragskovhede udtaler, at erfaring har betydning, og at hun tager sager, hvori hun er i tvivl, med på møder med de andre socialrådgivere og den socialfaglige leder. Her drøftes sagen.[856] En betjent var stadig under uddannelse, da interviewet fandt sted. Det er hans opfattelse, at det meste angående sagsbehandling læres på fængslet, at der kun gives en kort gennemgang på uddannelsen. Efter hans opfattelse, har de også kun kort været inde på § 40 a på uddannelsen.[857] Dvs. at heller ikke ad denne vej er en ensartethed i fortolkningen sikret, idet de nye ansatte godt nok går på skole med betjente fra andre fængsler, men lærer sagsbehandlingen i det fængsel, hvor de er i praktik, og hvor de ofte bliver ansat efterfølgende. Blot to af de 12 interviewede har arbejdet i en anden institution end den aktuelle, begge betjente og i begge tilfælde var det over 10 år siden og blot 1-2 år, og disse to var også de eneste, der var ansat før indførelsen af § 40 a.

Når bestemmelsen er blevet udvidet, er der tilsyneladende ikke fulgt fyldestgørende vejledning med. Da interviewene blev foretaget, var nr. 1 blevet udvidet med arbejdstræning som en særlig indsats, og denne mulighed havde eksisteret hhv. 1 ½ år (Kragskovhede, december 2012) og 2 år (Renbæk, juni 2013). En af de interviewede socialrådgivere udtaler:

»Med det nye er kommet, at man også kan komme ud på baggrund af arbejdstræning, fx hvor nogle af dem, der aldrig nogen sinde har været i nærheden af arbejdsmarkedet, hvis vi har fået dem lært at stå op hver dag og gå over på deres arbejdsplads og sådan noget. Jeg har ikke oplevet, at vi har haft nogen af dem endnu, og det tror jeg egentlig mest handler om, at det er noget sværere at måle og veje på. Og man har ikke den der fornemmelse, fordi det er så nyt: hvornår er det nok? Må man være kommet kun 4 dage i ugen? Skal det være over en måned? Skal det være over 5 måneder?«[858]

Og en anden svarer på spørgsmålet om, hvorvidt fængslet har løsladt indsatte på baggrund af arbejdstræning:

»Jeg har ikke, overhovedet ikke. Og det er jo også super svært at læse om, altså, det er jo et eller andet sted bare sådan noget, der… Hvad er det, hvad er arbejdstræning? Hvor og

[855] S4, s. 23f.
[856] S1, s. 8.
[857] B3, s. 5-6.
[858] S1, s. 5.

hvad kan vi læse om det? Der blev godt nok sendt noget vejledning ud omkring det dengang, men det er jo stadigvæk meget diffust, synes jeg.«[859]

Særligt informanterne fra Kragskovhede giver således udtryk for, at de savner vejledning, når en bestemmelse som § 40 a indføres og udvides, herunder klar information om, hvad formålet er. Det må herefter antages, at det også må være svært at give indsatte tilstrækkelig vejledning, men det er paradoksalt nok de færreste af informanterne, der mener, at de ikke selv kan vejlede korrekt om bestemmelsen. Praksis i forvaltningen udvikles på baggrund af konkrete enkeltsager, og bestemmelsen har nu eksisteret i 10 år, men opfattelsen er altså fortsat, at den ikke er tilstrækkeligt klar. Såfremt retsstillingen skal forudberegnes på grundlag af administrativ praksis, taler det for, at denne ikke er entydig og ikke for foranderlig.[860]

S4 nævner, at socialrådgiverne har været samlet på tværs af landet til møder omhandlende vurderinger af sager om ordinær prøveløsladelse:

»Når vi har været til de her – nu har vi både sidste år og i år været til de møder omkring, lige omkring det her afslag – og der synes jeg da gerne, at det har været sådan, at vi har løsladt dem, selvom vi har kunnet se ud fra indstillingen, at de havde fået afslag *(prøvesager i grupper)*, da har vi været mindre restriktive end andre. Og der går vi ind, der er de anonymiseret de der opgaver, som man får sendt ud, hvor direktoratet også selv skal gå ind og se på, jamen, hvad ville de sætte på, ikke. Det er faktisk ret spændende. Hvor vi så sidder en bordfuld. Hold da op, man er ikke enige!«[861]

Hendes oplevelse er, at der er stor uenighed. Indtrykket er dog på baggrund af disse møder og på baggrund af direktoratets redegørelser om praksis i § 40 a-sagerne, at DfK i høj grad kerer sig om lighedsgrundsætningen, men at det meget upræcise regelsæt giver store udfordringer.

2. Faggruppernes funktion og rollefordeling

Kapitel 4 indeholder en beskrivelse af de to interviewfængslers sagsbehandlingsrutiner. Heraf fremgår, hvilken rolle henholdsvis betjente og socialrådgivere indtager organisatorisk. Grunden til at dette er relevant i forbindelse med spørgsmålet om skønsudøvelsen er blandt andet, at synet på de indsatte og på egen rolle og opgave i fængslet sandsynligvis har en betydning for, hvordan man vælger at udføre sit job, og om man anser sagsbehandlingsop-

[859] S3, s. 8.
[860] Også ved ordinær prøveløsladelse tyder det på, at fængslerne skønner meget forskelligt. Løppenthin 2011, s. 33.
[861] S4, s. 41.

gaverne for vigtige og nødvendige eller ej og dermed kan have betydning for kvaliteten af den del af arbejdet. Dette kan igen have betydning for, hvilken hjælp og vejledning den indsatte får.[862]

2.1. Betjentene

I de åbne fængsler fungerer de fleste betjente som kontaktpersoner for et antal indsatte. På Kragskovhede har betjentene typisk 4-6 indsatte og i Renbæk 3-4. Det varierer fra fængsel til fængsel, hvad kontaktpersonerne tager sig af (se ovenfor kap. 4). På Kragskovhede har betjentene ikke meget med sagsbehandlingen i forbindelse med § 40 a at gøre. I Renbæk synes det generelt at være mere, men de to erfarne betjente giver udtryk for, at ikke alle går så meget op i det, som de gør.[863]

Betjentene skal varetage både bløde opgaver som sagsbehandling, relationsdannelse og motivation til behandling og hårde opgaver som magtanvendelse, urinprøvekontrol mv. Det er almindeligt i Kriminalforsorgen at tale om slappere og strammere mellem personalet og personalegrupper.[864] Slapperne bliver opfattet som blødsødne og "fangevenlige", fordi de taler med de indsatte ud over, hvad der af strammerne anses for nødvendigt. Strammerne holder skarpt på reglerne og lidt til og betragtes af slapperne som ufleksible i deres tilgang til reglerne eller interesserer sig ikke for sagsbehandlingen overhovedet, fordi det er en blød opgave (en forsorgsopgave). Malene Molding Nielsen, der har skrevet ph.d.-afhandling om forholdet mellem indsatte og betjente, påpeger, at det ikke er muligt på denne måde at lave en skarp opdeling af personalet, bl.a. fordi der er flere måder at være strammere på, og da betjentene kan agere forskelligt på forskellige tidspunkter i karriereforløbet. Men hun finder, at der er stor forskel på, hvilken del af betjentrollen, de ansatte fokuserer på. Nogle interesserer sig for sagsbehandlingen, nogle for den mere direkte kontakt til de indsatte og nogle igen alene for arbejdstider og indtjening, der muliggør andet arbejde.[865] Grunden til, at dette er relevant, er, at betjentene generelt er tillagt de samme opgaver, dvs. at det kun er relativt få i særligt de åbne fængsler, der på grund af særlige funktioner som fx tjeneste i centralvagt eller lignende, ikke er tildelt kontaktpersoner, hvortil er knyttet sagsbehandlingsopgaver. Om betjentenes opgaver forklarer B3:

[862] Der gøres her forholdsvis lidt ud af temaet. For særligt interesserede henvises til udgivelser af Malene Molding Nielsen, fx hendes ph.d.-afhandling (Nielsen 2012) eller artiklen i antologien At skabe en professionel (Nielsen 2012). Endvidere er det et aspekt i undersøgelserne af ikke-jurister som retsanvendere, se Lemann Kristiansen 2001, s. 425.
[863] B4, og B5, s. 19.
[864] Jf. egen erfaring og til eksempel Nielsen 2012, s. 192ff., og S3, s. 37.
[865] Molding Nielsen 2012, s. 197.

»Så er der en stor del, der handler om at forberede prøveløsladelser og i det hele taget få en kontakt med især vores kontaktindsatte, og der prøver vi at sætte ekstra tid af til at få snakket med dem og se, hvordan det går med dem for at få et bedre kendskab til dem og derved kunne vurdere, hvordan vi skal hjælpe dem, og hvad vi eventuelt skal gøre i forhold til prøveløsladelse og andre ting.«[866]

Informanten har ikke selv erfaring med § 40 a, men fortæller indsatte, at de altid har ret til at søge, og synes umiddelbart at se det som en del af sin opgave at hjælpe kontaktindsatte med sagsbehandling, herunder prøveløsladelse.[867] I det følgende citat giver betjenten udtryk for de to led i hovedopgaven, sikkerhed *og* behandling:

»Det er at hjælpe dem med ting med deres familie og med andre ting, der igen både hjælper dem til at være klar, men også hvor de føler, at vi interesserer os for dem som mennesker, og derved skaber vi den her relation, som er så vigtig, når vi arbejder med mennesker. Og den er faktisk ufattelig vigtig – det er derfor, at vi snakker meget om dynamisk sikkerhed – for den er meget vigtig også for vores sikkerhed. For hvis de går rundt og bliver vældigt frustrerede og vrede over, at de føler, at de ikke får hjælp og andre ting, jamen så på et eller andet tidspunkt, så kammer det over, og så er der sandsynligvis en af os, der får en på panden. Så det er…det er den anden del af det, det er at prøve at arbejde med dem på forskellige måder; den ene er rent sagsbehandlingsmæssigt, selvfølgelig, men det andet det kan også være at prøve at lave fritidsinteresser med dem, hvis vi har tid, og bare lige den almindelige omtanke ved at spørge til deres børn eller til deres seneste udgang og…andre ting, der gør, at man får den her positive menneskelige relation.[868]

B2 giver udtryk for, at man ikke nødvendigvis behøver at have lyst til at lave fritidsaktiviteter for de indsatte eller lignende, for at varetage betjentopgaven:

»Fordi vi har jo også nogen, der rigtig gerne vil lave noget fritid fx, ikke, ture ud af huset eller noget andet form for fritid, og så er vi…så er der også en gruppe, som ikke har lyst til de ting, som egentlig bare passer deres arbejde, skidegodt, ro og orden på afdelingen, kan også godt drikke en kop kaffe med de indsatte, men det er bare ikke lige biograftuen, man tager på, fordi det er måske sådan lidt for grænseoverskridende eller et eller andet.«[869]

[866] B3, s. 3.
[867] B3, s. 4.
[868] B3, s. 3.
[869] B2, s. 13.

I de to betjentes opfattelser af betjentrollen spiller det sandsynligvis ind, at B3 aktuelt er under uddannelse, og relationsarbejde populært udtrykt er "det nye sort" i Kriminalforsorgen.[870] B2 har været ansat i mere end 12 år.

På Kragskovhede såvel som i Renbæk er det betjentene, der har den første handleplanssamtale og står bag de notater, som efterfølgende føres ind i handleplanen. Interviewede fængselsbetjente giver udtryk for, at nogle interesserer sig for behandling og andre ikke, og der er tilsyneladende stor forskel på, om de er involveret i § 40 a eller ej. De fleste informanter giver udtryk for, at ikke alle betjente tænker over § 40 a som mulighed.[871]

Praktiske forhold kan også udfordre arbejdet med sagsbehandlingen. Som påpeget flere gange er der kun ganske kort tid til nogle af vurderingerne, men dertil kommer at betjentenes arbejdsforhold ikke altid understøtter, at der er meget sagsbehandling at tage sig af. Af sikkerhedsmæssige årsager er der bedre bemanding i lukkede fængsler end i åbne, omvendt er sagsbehandlingsbyrden tungere i de åbne fængsler, fordi de indsatte afsoner kortere, dvs. man får relativt ofte nye kontaktindsatte, de har reelt flere muligheder i form af udgange, beskæftigelse, prøveløsladelse osv. Med den sidste af socialrådgiverne drejer samtalen også mere ind på dette emne. S6 har den opfattelse, at nye betjente måske har bedre forudsætninger for at sagsbehandle end flere af de ældre, da de begyndte i jobbet, da der er krav om en gymnasial uddannelse ved optagelse på betjentuddannelsen. De fysiske forhold understøtter dog ikke den del af arbejdet, da der sjældent er ro på betjentkontoret, og det kan være svært for betjentene at tage en pause fra andre pligter, som at være til rådighed for opkald udefra og fra kollegaer, der skal vende et fagligt spørgsmål.[872]

2.2. Socialrådgiverne

I begge fængsler er det socialrådgiverne, der udfærdiger selve indstillingerne til strl § 40 a på baggrund af bl.a. oplysningerne i handleplanerne. Den væsentlige forskel består i, at i Renbæk er det betjentene, der har udfærdiget handleplanen og derved lavet forarbejdet, på Kragskovhede er det socialrådgiverne selv. De 6 interviewede betjente giver udtryk for altid at være opmærksomme på og vejlede om § 40 a, mens socialrådgiverne har en mere nuanceret opfattelse. Generelt giver både betjente og socialrådgivere dog udtryk for, at betjentene ikke altid ser, hvis muligheden er der. S6 fortæller:

[870] Som udtrykt i privat samtale med en ansat. Alle betjente uddannet før 2010 skal efteruddannes under overskriften Lås op til fremtiden, hvor der arbejdes med roller, relationer og refleksion. Efteruddannelsen har egen hjemmeside under Kriminalforsorgens Udannelsescenters: www.kuc.dk.

[871] S1, s. 6; S3, s. 7; B4, s. 6.

[872] S6, s. 8ff.

»F: Du har altid en prøveløsladelsessamtale med dem *(indsatte)*?

S6: Ja, det har jeg. Fordi betjentene er ikke så meget involveret i selve processen omkring 40 a. De er heller ikke opmærksomme på, når de har en. Nogen få er, men ellers mærker jeg i hvert fald, at det er mig, der er obs på det, og hvis jeg overser en, så føler jeg, at det er min skyld, jeg føler ikke, at det er deres *(betjentenes)* skyld, selvom det egentlig er dem *(kontaktpersonerne)*, der har de der 4-5 stykker, som de skal følge op på *(kontaktindsatte)*, fordi jeg egentlig måske bare har taget det ansvar for at være sikker på, at det bliver gjort. Fordi jeg er bange for, at hvis ikke det bliver gjort, eller hvis det komme i sidste øjeblik, så har vi svært ved at få nogen igennem, i hvert fald til tiden.[873]

Socialrådgiveren har her tydeligt påtaget sig opgaven. Om det er motiveret af faglig stolthed, pligtfølelse eller medmenneskelighed angiver hun ikke, men hun føler sig ansvarlig.

Socialrådgiverne er afhængige af betjentenes arbejde, da en del af de oplysninger, som socialrådgiverne har brug for i deres sagsbehandling, kommer fra betjentene enten i det daglige eller via notater, rapporter eller handleplaner i Klientsystemet. I Renbæk er det betjentene, der skal opdatere handleplanerne, mens det i Kragskovhede er socialrådgiverne, der sidder med handleplanerne. I Renbæk kan socialrådgiverne påtale manglende udfyldelse eller opdatering af handleplanerne over for betjentene, hvilket kan ske på handleplansmøderne, men S6 giver udtryk for, at hun nogen gange gør betjenten opmærksom på det forud for mødet, fordi betjenten kan risikere at få *"skæld ud"* for det.[874] Socialrådgiverne i Renbæk skal godkende handleplanen, så de skal også kunne stå inde for den, og gennem Klientsystemet kan de følge med og se, om det til tider kun har taget 7 sekunder at opdatere en handleplan, hvilket kan indikere, at der ikke er lagt tilstrækkeligt med kræfter i det.[875]

2.3. Samspillet mellem faggrupperne

Som nævnt er det i Renbæk betjentene, der udarbejder handleplaner, mens det på Kragskovhede er socialrådgiverne. På Kragskovhede er socialrådgiverne placeret på afdelinger, mens de i Renbæk sidder samlet i administrationsbygningen.[876]

Renbæks handleplansmøder hjælper ifølge de ansatte til at sikre, at viden om indsatte bliver delt på afdelingen, også selvom kontaktpersonen for den konkrete indsatte ikke har været til stede i længere tid.[877] Om hvordan hun

[873] S6, s. 7-8.
[874] S6, s. 9.
[875] S6, s. 10.
[876] Se mere om sagsbehandlingen ovenfor, kap. 4, afsnit 7, og om fængslerne, kap. 2, afsnit 2.4.
[877] Eksempelvis S4, s. 7.

forsøger at sikre sig, at hun ikke overser indsatte, der har mulighed for at opfylde § 40 a, siger en af socialrådgiverne:

»Når de er kommet, så den efterfølgende måned, så kommer de ind på handleplansmødet, og så bliver de så taget op. Og jeg har opbygget sådan en systematik i mit arbejde, at jeg har en helt masse liggende her, og så hver gang, jeg laver en designoversigt,[878] jeg går ind og følger med – ikke og kontrollerer – bare følger med i, hvordan det går med udgang og hvordan, ja, om han har noget aktivt forhold i forhold til fritid, eller om han er med ude at gå tur. Bare lige få et billede af, hvordan og hvorledes, for ellers er jeg meget afhængig af, at der er andre, der beskriver ham. Og det er også rigtig godt, men jeg synes gerne, at jeg vil have andre *(oplysninger)* med, altså, jeg vil gerne have et bredt billede.«[879]

Ud over at sagen vendes på handleplansmødet, følger socialrådgiveren med via Klientsystemet. S5 vil ikke kalde det at kontrollere betjentenes arbejde, men sammenholdt med udtalelsen i afsnittet umiddelbart ovenfor, laver flere socialrådgivere en overvågning af sagsbehandlingen, hvilket ikke behøver at være et udtryk for decideret mistillid til betjentgruppen eller enkelte betjente, men kvaliteten af socialrådgivernes arbejde er afhængig af kvaliteten af betjentenes, ligesom det af tidligere afsnit kan konkluderes, at kvaliteten af DfK's arbejde med sagerne er afhængig af fængslernes. Endvidere påpeges, at der naturligt er forskel på de beskrivelser, der er lavet i dokumenterne i Klientsystemet:

»S5: Nogle er gode til at skrive det væsentligt, kort men væsentligt. Andre de er jo gode til at beskrive, og andre er ovre i prosaafdelingen.

F: Du kan altid regne med, at du har det væsentlige, når du sidder med handleplanen?

S5: Ja, og ved at jeg har en føling med dem mere eller mindre, så har jeg jo også dannet mit eget lille billede. Når vi snakker på handleplansmøde, så er det jo ofte sådan, at det er kontaktpersonen, der fremlægger, hvordan og hvorledes det går, og gennemgår handleplanen, og om der er forandringer fra sidst. Hvis det er en ny *(indsat)*, så gennemgår vi hele handleplanen, og så under opsummeringen, som jeg laver, så plejer jeg at spørge de andre: *"er det en opfattelse, I kan dele"* eller *"har du haft en oplevelse, som…"* et eller andet.

F: Okay, så det er en god idé med de der handleplansmøder?

S5: I hvert fald. Handleplansmøderne, de er meget intensive. Vi gennemgår handleplanen, og vi bruger også en del tid på at sidde og snakke om, hvordan og hvorledes det samlet går ud fra de andres oplevelse, hvordan den indsatte har det med de andre indsatte, og en kan måske: *"jamen, jeg synes, jeg oplever lige nu, at vedkommende er nede i en kælder, oplever I også det?" "Jamen, det er vist noget med, at sidste weekend, der var*

[878] Oversigt, der kan sammensættes ud fra valgte kriterier i Klientsystemet, fx over indsatte på den relevante afdeling.
[879] S5, s. 13.

kæresten på besøg, og der var de oppe at skændes". Nå men hvad kan der være af årsag til det ikke, og sådan nogle ting der.«[880]

I diskussionerne på handleplansmøderne inddrages på denne måde oplysninger om mange af indsattes livsforhold for at forstå den indsatte og dennes motivation for at opføre sig, som han eller hun gør.

De senere år er der kommet flere muligheder under afsoningen i form af ikke bare behandlingstiltag, men også øget anvendelse af fodlænkeafsoning, prøveløsladelse og samfundstjeneste. Reglerne er tydeligt blevet flere, med flere undtagelser og særordninger. Dette må kræve mere af den enkelte sagsbehandler. På spørgsmål herom svarer en socialrådgiver, at det nok også er derfor, at det er svært for alle betjente at vide det hele, så de primært koncentrerer sig om de dele af handleplanerne, der ikke kræver så mange vurderinger, men handler om bolig, forsørgelse, tidligere kriminalitet etc.[881]

Handleplansmøderne i Renbæk har den funktion, at alle afdelingens betjente og socialrådgiveren er med til at drøfte alle indsatte. Socialrådgiverne er ikke fysisk placeret på afdelingen, men sidder centralt i administrationsbygningen med de andre socialrådgivere. Det fremgår under flere af samtalerne, at det er et emne, der af og til diskuteres, da flere betjente ønsker socialrådgiverne ud på afdelingerne, hvor de indsatte er, mens socialrådgiverne generelt udtrykker tilfredshed med at sidde samlet. Det er opfattelsen, at det giver den styrke, at sagsbehandlingsspørgsmål kan vendes umiddelbart i det daglige, og personalemæssigt giver det den styrke, at socialrådgiveren ikke konsekvent er i undertal.[882] Det er ikke en hemmelighed, at på trods af mange gode intentioner om det modsatte, opstår der af og til konflikter mellem personalet, der på en eller anden vis afhænger af forholdet mellem de faglige grupperinger.[883] Under interviewsamtalerne i Renbæk er det ikke et tydeligt tema, men det berøres mere indirekte. Følgende udsagn fra S6 peger på nogle af de problemstillinger, der kan ligge til grund:

»Hvor de *(betjentene)* er jo sammen med dem *(de indsatte)*, og jeg kan også godt forstå, hvis de er irriteret på dem, hvis de hele tiden får et beskidt svar, eller hele tiden skal sige, at: nu stopper du altså! Og når de *(indsatte)* kommer op til mig, jamen så snakker vi jo bare om tingene, og så er der ingenting. Den kan de *(betjentene)* nogle gange have lidt svært ved. Jeg kan sagtens forstå den side af det, de *(betjentene)* har, og der er det jo bare, at vi skal trække de her ting frem, som står i den blå bog *(regelsamlingen)*, og så sam-

[880] S5, s. 13f.
[881] S6, s. 26.
[882] Dette baseres til dels på de transskriberede samtaler, men særligt på de mere uformelle drøftelser med informanterne forud og efter samtalerne.
[883] Flere gange er konflikterne nået ud i medierne. Særligt grelt var det i 00'erne, hvor to fængselsinspektører opsagde deres stillinger i hhv. Københavns Fængsler og Anstalten ved Herstedvester. Se til eksempel Politiken 20. marts 2002: *Magtkamp om danske fængsler*

menholde det med personen, og så prøve at få det vendt til, at det er det samlede, det handler om, og ikke kun nogle ting, som betjentene ser, eller som jeg ser, vi skal have det til at blive noget fælles.«[884]

S6 talte tidligere om, at det må være svært at vurdere de indsatte uden at have mødt dem.[885] Her er det samme tema, men med omvendt fortegn: betjentene er meget tæt på de indsatte, men dette kan ifølge socialrådgiveren gøre det svært for betjentene at træde et skridt tilbage og se det samlede billede holdt op mod regelgrundlaget. Hvad er relevant information, og hvor meget vejer et par fornærmelser imod i en prøveløsladelsessag?

En af betjentene på Kragskovhede nævner det som en ulempe, at de er overgået fra afsnitsmøder til afgørelsesmøder centralt i fængslet, da personkendskabet mindskes, fordi det ofte kun er den person, der forelægger indstillingen, der kender indsatte.[886] Det er konstant en overvejelse værd, om der er størst fordel ved et stort personkendskab eller et mindre, når konkrete sager skal afgøres. Til gengæld kan det medføre flere kritiske spørgsmål, af betjenten benævnt et krydsforhør.

2.4. Betydning af sagsbehandlerens person

Betydningen af, hvem man som indsat har som sagsbehandler i form af kontaktperson og socialrådgiver, berøres af flere af interviewpersonerne. De opfatter det sådan, at det kan have betydning for afgørelsen.[887] En af socialrådgiverne udtaler:

»Og så tror jeg, at uanset hvor meget man standardiserer, så bliver der også noget, der bliver personafhængigt. Både om jeg vil indstille den contra ville min kollega gøre det. Og også vil den person i direktoratet give det contra naboen derinde.«[888]

Når § 40 a kræver en del vejledning i det konkrete tilfælde, må de indsatte være afhængige af personale, der er opdateret og engageret. B5 om forskellene i betjentenes vurderinger:

»Men, der er jo så til en lille diskussion om, hvad man kan, og hvad man ikke kan. Og der har vi forskellige holdninger betjent til betjent, ikke også, hvad mit hjerte siger, og

[884] S6, s. 27f.
[885] Ovf. afsnit 1.2. S6, s. 25f.
[886] B2, s. 5.
[887] Hvilket også konkluderes i flere undersøgelser af ikke-jurister som retsanvendere. Se Lemann Kristiansen 2001, s. 425, om retsanvenderens holdning til regler. I den konkrete afhandling med fokus på pantefogders retsanvendelse.
[888] S1, s. 16.

hvad den andens hjerte siger: jamen, *"selvfølgelig skal du til den udgang"*, og den anden kan så sige: *"jamen, det skal du ikke"*.«[889]

Flere af betjentene giver udtryk for, at personlige holdninger og opfattelser kan spille ind, men dertil må man også kunne lægge evne, fortolkning af regler etc. Nogle af betjentene fra Kragskovhede foretager en indledende screening af de indsatte. Følgende udsagn gengiver et eksempel på denne screening, hvor betjenten dog har en lidt afvigende tolkning af § 40 a:

»Vi kan jo sige fra en start af, hvis det er en, der er vanekriminel, og der ikke rigtigt er noget med ung alder eller et specielt dårligt helbred eller et eller andet: *"det kan du jo lige så godt lade være med at søge, for du vil aldrig nogen sinde komme i betragtning"*. Men er det en, der er førstegangsafsoner, det kan være ung alder, det kan være dårligt helbred eller gammel eller lignende, så ryger den videre til socialrådgiveren. (…) Der er jo ikke nogen grund til at bruge socialrådgiverens tid, hvis vi kan sige med det samme: *"det kan du bare glemme det der"*.«[890]

Den persongruppe, som betjenten beskriver, synes bedre at passe med den persongruppe, som er omfattet af strl § 38, stk. 2. Udsagnet understøtter et behov for, at alle ansatte bliver informeret grundigt om bestemmelsen, når de forventes at kunne vejlede.

En socialrådgiver fra Renbæk begrunder, hvorfor det er vigtigt, at alle indsatte vejledes af betjentene om strl § 40 a, og hun giver udtryk for, at betjentene efter hendes opfattelse vejleder alle indsatte:

»Der kan være nogen, hvor det ud fra det beskrevne ikke umiddelbart kan ses, men hvor vi sammen kan se, at der er en mulighed for, at vedkommende kan gennemføre nogen af vores virksomhedsprogrammer, eller der kan også være noget i forhold til noget behandling. Det kunne godt være, at han har oplyst nu her, at han ikke har noget misbrug, men vi kan se, at det han har begået, har været, mens han har været påvirket, og ved at arbejde med det, det kan jo resultere i en 40 a. Der er også vejledning i at: for at man kan opfylde de betingelser for en 40 a og vi kan indstille positivt, så skal der heller ikke ske særligt meget under et afsoningsforløb. Altså, man skal kunne lægge rene urinprøver, og man skal følge de anvisninger, der er, og man skal være beskæftiget og gå i skole. Man skal prøve at få tingene til at fungere så meget, som overhovedet muligt, så man kan vise: ved en 40 a, hvor jeg også kommer ud tidligere end egentlig planlagt, så vil jeg stadigvæk kunne tage vare på mit liv og alt det, jeg skal. Så derfor så er det jo en vejledning i, at hvis og hvis og hvis, så kan det ende i noget, ikke.«[891]

[889] B5, s. 3.
[890] B2, s. 3f, og B1.
[891] S5, s. 9f.

Den vejledning, som her beskrives, må kræve, at vejlederen har et godt kendskab til, hvilke muligheder der foreligger. Det fremgår også af udsagnet, at der ved hjælp af vejledningen også sker en vis disciplinering.[892] Der er dermed en vis sandsynlighed for, at varetagelsen af vejledningspligten og eventuelt en indledende screening kan have en betydning for, om fængslet opdager alle relevante kandidater.

Betydningen af sagsbehandlerens person er da også understreget i den juridiske litteratur. Gammeltoft-Hansen kalder det et *"personligt præget spillerum"*,[893] og tidligere professor i retslære Henrik Zahle har påpeget, at retsanvendelse generelt må ses som et samspil mellem norm, person (retsanvender) og den konkrete sag:

»Enhver retsanvender bedømmer selv, hvordan lov eller præjudikat skal fortolkes, og bringer denne fortolkning i forhold til den enkelte sags konklusion. Også den rutinemæssige retsanvendelse foretages af en person, der bygger på en bestemt fortolkning af retsgrundlaget, og retsanvenderen tager sigte på den konkret foreliggende sag.

Vi må derfor se retsanvendelse som et samspil mellem norm, person (retsanvender) og den konkrete sag.«[894]

Det må nødvendigvis være sådan, at sagsbehandlerne ved udøvelse af skøn inddrager, hvad hun eller han ved om praksis, kender til af regler og principper for udøvelsen i den konkrete sagstype, hvordan hensyn til retsfølelse eller påvirkning af indsatte fortolkes etc. Det må derfor også være et principielt udgangspunkt for at acceptere skønsudøvelse, at den enkelte sagsbehandler oplæres heri.[895] På denne måde søges sikret, at skønnet ikke hviler på usaglige hensyn eller følelsesmæssige impulser. Viggo Bentzon skrev i 1914 i sin filosofiske afhandling om skøn og regel:

»Naar man taler om, at der drives Følelsespolitik, tages Følelse lig Sindsbevægelse, idet Personen lader personlig Sympati, Had eller Ærgerrighed raade for sine Handlinger (…)

Forskellen mellem Følelse lig Sindsbevægelse og lig Skøn er saaledes dybtgaaende. I det hævdvundne psykologiske Skema: Forestilling, Følelse og Vilje, har Skønnet netop ikke Plads under Følelsen. Det er nærmest beslægtet med Forestillingen, fordi det ligesom denne søger at fatte Virkeligheden objektivt rigtig; det nærmer sig Viljen ved at være det Udslag af hele Sjælelivets intellektuelle Virksomhed, der lægger Grunden til Beslutningen om en given Handling.

Men alligevel er der et Slægtskab mellem Skøn og Følelse, som vel maa paaagtes. Ikke blot er de begge Udslag af det ubevidste og uvilkaarlige Sjæleliv, saaledes at det ofte er

[892] Se om den umiddelbare disciplinering ovenfor, kap. 7, afsnit 2.1.
[893] Gammeltoft-Hansen 2006, s. 32.
[894] Zahle 1999, s. 67.
[895] Bentzon 1914.

svært at sige, hvilken af dem det er der dikterer en given Handling; men de kan ogsaa samvirke og delvis flyde sammen.«[896]

Det må særligt ved anvendelse af et kriterium som den pønale retsfølelse være vigtigt, at sagsbehandleren gør sig klart, hvordan vedkommende selv anvender kriteriet. Det skal være et udtryk for den samlede befolknings retsfølelse eller af hensynet til ofret, ikke et udtryk for sagsbehandlerens følelser. At det så i øvrigt kan være vanskeligt at estimere, hvad befolkningens retsfølelse tilsiger, er en anden sag.[897] Om besvarelsen af dommerens eller embedsmandens afgørelsers mange vanskelige spørgsmål skrev Bentzon, at:

»(I) de Tilfælde hvor hans Ræsonnement og de Regler han følger ikke vejleder ham tilstrækkelig, *(skal spørgsmålene)* blive besvarede ikke efter hans personlige Følelser, hans Vurdering udfra hans egne Interesser, men ved hans skolede samfundsmæssige Skøn, hans Vurdering efter upersonlige objektive Kriterier og Hensyn.«[898]

Skønnet må oplæres, og vurderingen må foretages ud fra objektive kriterier og hensyn. Hvordan disse er fastlagt i administrativ praksis efter sfbl § 40 a er beskrevet ovenfor i kap. 5. Ud over at praksis ikke synes ganske stringent, består tilsyneladende en stor udfordring i at gøre fængslernes sagsbehandlere bekendt med praksis.

Annette Carstens beskriver det som et paradoksalt forhold, at såfremt politikerne ønsker at ramme præcist og i dybden med lovgivning, må udmøntningen foretages via konkrete individuelle skøn i det yderste led af den person, der møder den konkrete klient, da disse vurderinger og beslutninger ikke lader sig beskrive i præcise regler.[899] En følge af dette bliver, at sagsbehandlerne tildeles stor magt, og deres opgaver bliver mere komplekse. Dertil lægges, at det i et af interviewene påpeges, at kemien mellem sagsbehandler og indsatte også kan spille en rolle.[900]

Det ovenstående skal ikke forstås sådan, at skønsudøvelse generelt i afhandlingen opfattes som førende til fuldstændig vilkårlige afgørelser. Men det skal understreges, at skøn altid indebærer en risiko for vilkårlighed, og det søges i dette kapitel generelt fremhævet, hvori disse risici særligt består, når det handler om skønsudøvelse på baggrund af strl § 40 a. Dertil kommer, at § 40 a omhandler dispositioner over andres frihed i form af beslutning om intensiteten af straffen efter afsoning af halvdelen af straffen. Både så vidt angår spørgsmålet om prøveløsladelse eller ej, men også for så vidt

[896] Bentzon 1914, s. 39f.
[897] Se om dette, ovenfor kap. 2, afsnit 1.2., og kap. 6.
[898] Bentzon 2014, s. 41.
[899] Carstens 2005, s. 43.
[900] S6, s. 26.

angår valg og omfang af vilkår. Herefter bliver det interessante spørgsmål, hvor vide beføjelser i meget indgribende sager, man skal overlade til forvaltningen og dermed et stort antal forskellige sagsbehandlere, såfremt en vis ensartethed fortsat ønskes? Netop af hensyn til en vis lighed i behandlingen af sagerne lå kompetencen i begyndelsen hos DfK, men som nævnt er et hjørne siden uddelegeret, og med reorganiseringen står de fleste sager nu til at blive uddelegeret.

3. Retssikkerhedsmæssige betragtninger

I de foregående to kapitler var omdrejningspunktet hhv. hensynet til retsfølelsen og hensynet til behandling, som begge er væsentlige i relation til strl § 40 a. I dette afsnit fokuseres på et tredje hensyn: hensynet til indsattes retssikkerhed. Dette hensyns væsentlighed understreges derved, at prøveløsladelsesafgørelser er afgørelser om længden af frihedsberøvelse.

I indledning til afhandlingen anførte jeg, at min faglige baggrund som jurist har indvirkning på, hvordan jeg ser på afgørelserne. Det er endog blevet tydeligere i forbindelse med arbejdet med afhandlingen, at hvorfra og med hvilken baggrund man anskuer problemstillingerne, og dertil hvilken persongruppe man fokuserer på, har betydning for opfattelsen af, hvordan vægtningen af de nævnte hensyn ideelt bør være i sager efter strl § 40 a. På baggrund af interviewene er indtrykket, at informanterne primært fokuserer på den del af de indsatte, der har mulighed for at komme i betragtning til en løsladelse, og derved ser denne som en god og rimelig mulighed. For denne gruppe ville en afskaffelse af muligheden i retssikkerhedens navn være en dyrt betalt.[901] Alternativt fokuseres på den almene befolkning eller ofrene, og så opfattes muligheden som stødende. Når fokus herefter flyttes til den gruppe af de indsatte, der på trods af at opfylde de tidsmæssige betingelser, af forskellige årsager ikke vil kunne komme i betragtning til en § 40 a, fx på grund af misbrug og manglende succes med behandling, tidligere kriminalitet, dårlige sociale forhold, for kort dom, manglende mulighed for at erlægge en relevant indsats på grund af fængslets forhold, for kortfristet eller utilstrækkelig vejledning, får hensynet til retssikkerheden mere tyngde. Herunder en del, der ligger på vippen, og til eksempel får afslag grundet den konkrete vurdering af retsfølelsen eller et kriminelt mønster. Dertil kommer retsfølgen, hvor intensiteten af vilkår med pønalt sigte afhænger af valg og omfang eller indhold af vilkår

I det følgende diskuteres retssikkerhedshensyn og anvendelsen af § 40 a. I afsnit 3.1 er omdrejningspunktet muligheden for at forudberegne egen rets-

[901] Cfr. Vestergaard 2001, s. 172, om spørgsmålet om afskaffelse af ordinær prøveløsladelse.

stilling, i afsnit 3.2. muligheden for at det lige behandles lige, og et forsøg på at beskrive, hvad det lige synes at være, og i afsnit 3.3. hvordan anvendelsen af strl § 40 a forholder sig til overvejelser om proportionalitet.

3.1. Forudberegnelighed

Gennemgangen af praksis i de foregående kapitler og citaterne fra interviewundersøgelsen peger i retning af, at det ikke er helt entydigt, hvordan bestemmelsen fortolkes af de forskellige myndigheder inden for Kriminalforsorgen. Dertil fremkommer det af praksis, at DfK fortolker bestemmelsen udvidende, så hjemlen i enkelte tilfælde har været analogislutning,[902] "særlige omstændigheder"[903] og § 38, stk. 2-lignedende forhold. Desuden løslades på baggrund af en samlet vurdering af nr. 1 og nr. 2.[904] Formelt er der tale om en begunstigende afgørelse, men udvidelsen af anvendelsesområdet på den beskrevne måde gør det ikke lettere at forudse, hvornår ens sag vil føre til en tilladelse, fx på baggrund af, at den indeholder særlige omstændigheder eller vil leve op til en kombination af de nr. 1 og nr. 2, som ikke er forudsat i hverken ordlyd eller forarbejder. Dertil kommer det spørgsmål, om det med nogen grad af rimelighed kan formodes og forventes, at alle institutioner og sagsbehandlere kender og følger denne praksis med udvidede muligheder? Strl § 40 a er langt fra den mest centrale bestemmelse i det daglige arbejde i Kriminalforsorgen, på trods af at muligheden har væsentlig betydning for en del af de indsatte.

3.1.1. Kvaliteten af lovbestemmelsen

Når anvendelsen af en lovbestemmelse giver udfordringer, peger det i retning af, at det kan være bestemmelsens indhold eller udformning, den volder problemer. I indledningen til Justitsministeriets vejledning om lovkvalitet er anført, at: *"Det er af afgørende betydning i et retssamfund som det danske, at lovgivningen er af høj kvalitet."*[905] Vejledningen er udarbejdet i samarbejde med Statsministeriet. Baggrunden for vejledningen er ikke blot hensynet til borgeren men også hensynet til de retsanvendende myndigheder:

»Når lovgivningen er vedtaget, anvendes den i praksis i første række af advokater, dommere, anklagemyndighed og andre forvaltningsmyndigheder. Også hensynet til dem stiller væsentlige krav til lovgivningens affattelse. Der må ikke slækkes på kravene til lovgivningens forståelighed mv. i tillid til, at læserens juridiske uddannelse eller træning vil klare de fortolkningsvanskeligheder, som en uklar eller i øvrigt dårlig lovgivning uund-

[902] Redegørelsen 2014, s. 32. Omtalt ovenfor, kap. 6, afsnit 1.6.
[903] Flere tilfælde omtalt ovenfor, kap. 5, afsnit 5.
[904] Omtalt ovenfor kap. 5, afsnit 6.2.
[905] Justitsministeriets vejl. nr. 9801 af 3. juni 2005 om lovkvalitet.

gåeligt medfører. En godt og klart affattet lov er under alle omstændigheder en nødvendig forudsætning for en ensartet retsanvendelse og dermed for forudsigelighed og retssikkerhed. Bl.a. af de anførte grunde kan det ikke i tilstrækkelig grad understreges, at lovforslag skal affattes klart, systematisk, let læseligt og pædagogisk.

Der er grund til at fremhæve, at en sådan affattelse ud over at imødekomme de ovenfor omtalte hensyn også er central for lovforslagets indholdsmæssige kvaliteter: den tvinger den, der skriver lovforslaget, til en langt klarere gennemtænkning af de indholdsmæssige spørgsmål, end tilfældet er, hvis der slækkes på de formelle krav. At det, der er uklart sagt, ofte er uklart tænkt, gælder også ved udarbejdelse af lovforslag.«[906]

Som højesteretsdommer og professor Jens Peter Christensen skriver, er alle vel enige om, at der skal være kvalitet i lovgivningen, men hvad det så nærmere betyder, er der mindre enighed om.[907] Ifølge Christensen kan der være tale om krav til indholdet og krav til processen, og for så vidt angår indholdssiden opstiller han 4 krav, som han finder vigtige:

- »Lovgivningen bør kunne forstås
- Den bør juridisk-teknisk være i orden
- Den bør være nødvendig
- Og det er ingen skade til, hvis lovgivningen virker efter hensigten«[908]

Det vigtigste i forhold til første pind er, at borgerne godt ved, hvad gælder, ikke at de selv kan læse og forstå lovteksten. Her ligger altså iflg. Christensen en stor formidlingsopgave, og ikke et krav om, at lovteksten umiddelbart skal kunne forstås af borgeren. Der må dog gælde et krav om, at lovteksten er formuleret, så de professionelle brugere kan forstå den, og at lovgivningen herefter formidles af disse til de berørte borgere på en forståelig og relevant måde.[909]

Denne formidlingsopgave må ikke være mindre påtrængende på et område, hvor en del af de berørte borgere heller ikke nødvendigvis er i stand til at læse andre tekster end lovtekster. Men når anvendelsen af bestemmelsen er så forskelligartet, tyder noget på, at de myndighedspersoner, der til daglig skal forvalte og formidle indholdet af bestemmelsen, ikke kan have ét klart fælles billede af, hvordan denne skal forstås. Herefter er det svært at forestille sig, at de ville kunne formidle det klart til borgeren. På den enkelte afdeling i det enkelte fængsel kan man til gengæld have en klar praksis, som formidles nogenlunde konstant og enslydende. Særligt hvor betjentene agerer ud fra den overbevisning, at det helt og holdent er socialrådgiverens om-

[906] Vejledning om lovkvalitet afsnit 2.1.
[907] Christensen 2006, s. 90.
[908] Christensen 2006, s. 91.
[909] Christensen 2006, s. 91.

råde, således at hun alene lægger linjen, men dette opvejer ikke, at lige behandling af lige forhold mellem institutioner og afdelinger er udfordret.

Christensen anfører, at det, hvad angår virkningen af lovgivningen, ofte er vanskeligt på forhånd at finde ud af, hvordan årsagssammenhængene vil være, ligesom det efterfølgende kan være svært at måle, hvilken virkning lovgivningen har haft, om nogen overhovedet.[910] I forbindelse med strl § 40 a var der på forhånd en del indsigelser, som måske faktisk gav politikerne en lidt større mulighed for at vurdere, hvilke virkninger § 40 a kunne antages at få, da både praktikere og forskere blandede sig i debatten. Nogle politikere ønskede da også at debattere kritikken, mens andre ikke fandt dette nødvendigt.[911] Daværende retsordfører for Venstre Birthe Rønn Hornbech begrundede en blank afvisning af kritikken således:

»Det er svært for mig at se, at lovgivere, som fremsætter et lovforslag, som teknisk er i orden, som ikke nogen kritiserer, ikke skulle kunne gøre det, selv om der fra nogle embedsmænd rettes lidt mistanke mod andre embedsmænd i systemet.«[912]

Særligt markerede fængselsinspektør Hans Jørgen Engbo sig i debatten i medierne, og han fremsendte som nævnt ovenfor i kap. 4, afsnit 3.1., et notat til retsudvalget, hvori han fremførte en række kritikpunkter og forsøg på forudsigelser. Ligeledes indgav Statsfængslet på Kragskovhede et høringssvar. Det kunne være disse indsigelser, hun refererer til. Hun havde tilsyneladende større tiltro til de ansatte i Kriminalforsorgen, end flere af de ansatte selv havde. Engbo var en blandt flere, der først og fremmest frygtede vilkårlighed i retsanvendelsen ved overladelsen af de meget vagt formulerede skønsbeføjelser til forvaltningen. Med hensyn til bemærkningen om, at ingen har kritiseret lovforslaget, er det uklart, om Hornbech henviser til Justitsministeriets jurister, men om Justitsministeriets lovkontor generelt, som gennemgår og besvarer Folketingets spørgsmål i forbindelse med udarbejdelsen af mange lovforslag, skriver Christensen:

»I praksis er lovafdelingen på denne måde – mere eller mindre på grund af historiske tilfældigheder – kommet til at varetage den opgave, som i andre lande varetages af egentlige lovråd. Denne løsning er ikke uproblematisk, al den stund at den betyder, at regeringens væsentligste kontrollant – Folketinget – henvises til at søge sin juridiske rådgivning hos den, der skal kontrolleres: regeringen.«[913]

[910] Christensen 2006, s. 92.
[911] Se førstebehandlingen af L 122/2003.
[912] Førstebehandling af L 122/2003.
[913] Christensen 2006, s. 90.

Fortolkningen af begreberne i strl § 40 a må give udfordringer derved, at begreber som en særlig indsats, dømtes forhold og retshåndhævelse kan fortolkes meget forskelligt. Dette søges løst ved vejledning i bemærkningerne til lovforslaget. Herom siges generelt i Justitsministeriets vejledning om lovkvalitet:

»Jævnligt opstår spørgsmålet om »lovgivning i bemærkningerne«. Det principielle udgangspunkt er her klart: selve lovteksten bør så vidt muligt udformes på en sådan måde, at alle retsspørgsmål løses her, således at bemærkningerne alene har karakter af uddybning og præcisering af anvendte udtryk mv. Det forudsætter, at den, der affatter lovforslaget, omhyggeligt og grundigt »tænker forslaget igennem«, konstruerer praktiske eksempler, konfronterer dem med lovteksten og herefter om fornødent tilpasser formuleringen, så den dækker.

For en realistisk betragtning kan dette udgangspunkt imidlertid ikke gælde undtagelsesfrit. I visse tilfælde er det ikke praktisk muligt eller hensigtsmæssigt at udforme en lovbestemmelse, der på én gang er præcis og samtidig dækkende i alle henseender. Det gælder f.eks., hvis de spørgsmål, som bestemmelsen regulerer, må løses ud fra en flerhed af hensyn, der ikke lader sig beskrive nøjagtigt og udtømmende i en lovtekst. Der kan f.eks. være tale om bemyndigelser til at dispensere fra en lovs bestemmelser eller til at udstede påbud eller forbud mv.

I sådanne tilfælde må selve bestemmelsen ofte konstrueres som en skønsregel (»hvis forholdene taler for det«, »under særlige omstændigheder« mv.), mens den nærmere angivelse af de hensyn, der skal lægges vægt på, anføres i bemærkningerne. Om bemyndigelser til at fastsætte generelle regler henvises til pkt. a nedenfor.

Sammenfattende kan det siges, at mens de almindelige bemærkninger har til formål at give et overordnet – men dækkende – billede af de foreslåede ændringer, har de specielle bemærkninger til formål så detaljeret og omhyggeligt som muligt at give anvisninger på de enkelte spørgsmål, som lovforslagets bestemmelser kan rejse.«[914]

Strl § 40 a har flere gange siden indførelsen været til debat i medierne og været kritiseret af politikere, da det tilsyneladende er kommet bag på flere, at personer, der er dømt for grovere kriminalitet, er omfattet.[915] Dette kan dog ikke komme som en overraskelse, da § 40 a ved indførelsen ikke var relevant for indsatte med domme på under 8 måneder.

For så vidt angår lovgivningsprocessen beskriver Christensen særligt tiden som problem. Når der endelig nedsættes lovforberedende kommissioner, tager det for lang tid, og fordelingen af lovforslag over Folketinget med stor pukkel til sidst, giver øget pres på i den fase.[916] Dertil kommer ifølge Christensen, at

[914] Vejledningen om lovkvalitet, pkt. 2.3.5.
[915] Se til eksempel Politiken, 15. marts 2012: *VKO fortryder sin retspolitik og kræver færre prøveløsladelser*.
[916] Christensen 2006, s. 93.

»…politisk enighed ofte først kan nås, når det er nødvendigt. Og flere forslag i luften giver mulighed for kompromiser på tværs.

Lovkvalitet handler ikke kun om jura og teknik, men også om magt og indflydelse. For en mindretalsregering, der skal søge sit flertal hos partier, der egentlig helst ser, at regeringen bliver væltet, kan timingen være særdeles væsentlig.«[917]

I forbindelse med § 40 a var tidspresset stort af den årsag, at der var stor mangel på fængselspladser. Dette ønskede alle at få løst. Det blev påpeget af Hans Jørgen Engbo og retsordfører for Enhedslisten Line Barfoed, at høringsfristen i forbindelse med høringen over lovforslaget var alt for kort.[918] I vejledning om lovgivningskvalitet er det angivet, at det er vigtigt at have klarhed over, *"hvilken indstilling de myndigheder og organisationer mv., som vil blive berørt af en lovregulering, har til det påtænkte lovforslag"*.[919] Det er blandt andet væsentligt for, at det pågældende ministerium kan vurdere, om *"lovudkastet ud fra tekniske og indholdsmæssige synspunkter kan anses for egnet og herunder forventes at "holde" i praksis"*, dvs. om bestemmelsen vil få den virkning, der var tilsigtet, dvs. her at frigøre fængselspladser (forkorte ventekøen), nedsætte recidivet, sænke strafmassen og øge deltagelsen i behandlingsprogrammer.[920] Dertil kommer, at høringssvarene ifølge vejledningen er væsentlige for *"Folketingets bedømmelse af, om lovforslaget kan anses for rimeligt og hensigtsmæssigt"* og for at sikre, at de berørte parter inddrages i udarbejdelsen af lovgivning, som vedrører deres forhold. Høringsfristen afpasses efter de nærmere omstændigheder, men bør ifølge vejledningen være så lang, at det er muligt for de hørte parter at udarbejde et fyldestgørende svar.

I forbindelse med § 40 a var høringsfristen 3 dage over en weekend, hvilket er forholdsvis kort tid til at udarbejde et fyldestgørende svar, og det må antages, at embedsmænd og andre ville være nødsaget til at arbejde over/udarbejde svaret i deres fritid. Om man mener, at det er et problem, er vel en holdningssag, men når selv personer med særlig interesse for og viden om lige præcis prøveløsladelse oplever fristen som for kort, har den vel især været for kort for de personer eller myndigheder, for hvem prøveløsladelse og/eller straffuldbyrdelse kun er en lille del af arbejdsområdet. Hvor spørgsmålet måske ikke er så relevant for disse personer, er det i særdeleshed relevant for de personer, der bliver berørt af bestemmelsen.

[917] Christensen 2006, s. 93.

[918] Engbos notat af 25. januar 2004, bilag 2 til LSF 122/2003, og Line Barfoed under 1. behandlingen af lovforslaget.

[919] Vejledningen om lovkvalitet, pkt. 5.5.

[920] Se mere om formålet med bestemmelsen ovenfor kap.4, afsnit 3.1.

Om klarhed i lovgivning i relation til "noget for noget"-princippet blev anført i den tidligere Venstre og Konservative regerings "noget for noget"-Principprogram fra 2004:

»For at opfylde formålet med "noget for noget" skal borgere og virksomheder let kunne forholde sig til princippet. Statens rolle i forhold til et "noget for noget"-princip er derfor at sikre en klar, præcis og let forståelig lovgivning. Borgere og virksomheder skal kunne forudsige konsekvenserne af deres handlinger.«[921]

På prøveløsladelsesområdet stemmer dette med Straffelovrådets holdning gengivet i 1987-betækningen om gennemsigtighed og forudsigelighed.[922] Det har dog formodningen imod sig, at borgerne kan forudsige konsekvenserne af deres handlinger, hvor enkelte disciplinærstraffe og udeblivelse fra tilsigelse til afsoning kan føre til afslag på prøveløsladelse på den måde, det sker i forbindelse med § 40 a, og når bestemmelsen ikke fortolkes ens i de forskellige fængsler. Endvidere afhænger mulighederne af de forskellige tilbud om indsatser, som fængslerne kan byde. Dertil kommer, at på trods af en velgennemført særlig indsats, kan indsatte blive meddelt afslag alene på baggrund af Kriminalforsorgens vurdering af hensynet til befolkningens pønale retsfølelse.

Socialdemokratiet mente, at problemet med de vage og diffuse kriterier kunne afhjælpes ved at indføre en adgang til domstolsprøvelse:

»Vi mener ikke, at man kan lægge så afgørende beslutninger i hænderne på Kriminalforsorgen, som her er tilfældet. Vi synes, at de kriterier, der ligger til grund for det i den udformning, som forslaget har fået, er for diffuse, og som sagt mener vi, at man kunne undgå meget af den potentielle usikkerhed, som ganske mange har givet udtryk for, ved at lade en domstolsprøvelse indgå i det her spørgsmål.«[923]

Det kan dog ikke antages, at indsattes retsstilling i sagerne bliver markant forbedret, såfremt domstolene efterfølgende kan tage stilling til et afslag på prøveløsladelse. Som Birthe Rønn Hornbech svarede Socialdemokratiets retsordfører Morten Bødskov, ændres formuleringen af lovforslaget ikke ved, at en anden instans tillægges afgørelseskompetencen eller en prøvelseskompetence.

Såfremt kvalitet kan måles på, om det efterfølgende er muligt med nogenlunde sikkerhed at forudberegne udfaldet af afgørelserne, er kvaliteten af § 40 a ikke god. Særligt for den almindelige borger giver den ikke meget vejledning, hvilket understreger, at der er behov for klar formidling.

[921] Regeringens noget for noget-program 2004, s. 9.
[922] Se ovenfor kap. 2, afsnit 1.4. om retssikkerhed.
[923] Retsfordfører for S, Morten Bødskov under 1. behandlingen af LSF 122/2003.

3.1.2. Behovet for udførlig vejledning

Straffelovens § 40 a stiller store krav til personalet om vejledning, så de indsatte for det første bliver klar over, at muligheden for tidlig løsladelse findes og finder ud af, hvad de skal bruge tiden på under afsoningen for at nå målet. Omvendt kræver den, at de ansatte kan forklare de indsatte, hvilke begrænsninger der er, så det primært er de indsatte, der har en realistisk chance for at opnå en tilladelse, der ansøger om den. Dette kan være af hensyn til myndigheden og de ansatte (ressourcer og effektivitet), idet alle der søger, har ret til at få sagen behandlet i direktoratet, men særligt af hensyn til de indsatte, da afslag på prøveløsladelse betyder fortsat frihedsberøvelse.

Ved gennemgangen af praksis bliver det tydeligt, at en grundig vejledning allerede ved indsættelsen kan være afgørende for, om den indsatte efter udståelse af halvdelen af straffen lever op til betingelserne i § 40 a. Dette gælder bl.a., fordi indsatte skal have oplysning om, hvilke muligheder for at yde en særlig indsats, indsatte kan tilbydes under afsoningen, og at disciplinærstraffe kan få overordentlig stor betydning for afgørelsen om løsladelse iht. bestemmelsen. Det følger også af hensigten med § 40 a – at den skal virke motiverende – at kendskab til bestemmelsen er nødvendigt.

Direktoratets beskrivelse af praksis for vurderingen af § 40 a, hvor indsatte under afsoningen er fundet i besiddelse af mobiltelefon i strid med reglerne viser, at en meget konkret vurdering angående et disciplinært forhold, kan få store konsekvenser for den indsatte i form af nægtelse af prøveløsladelse efter § 40 a. Besiddelsen af mobiltelefon er endvidere forinden prøveløsladelsesafgørelsen sanktioneret disciplinært og eller strafferetligt. Da mobiltelefoner ikke uden for fængslerne er ulovlige, må indgribende afgørelser af den beskrevne type forudsætte, at personalet vejleder den indsatte om de alvorlige konsekvenser af at være i besiddelse af en mobiltelefon i selv et åbent fængsel. Muligvis er det et sådant hensyn, der ligger bag, når direktoratet som udgangspunkt tager hensyn til indsattes ukendskab til forbuddet mod mobiltelefoner i førstegangstilfælde og anser det som en formildende omstændighed modsat det almindelige strafferetlige udgangspunkt, at ukendskab til loven ikke diskulperer.

I 2013 gennemførte DfK en brugerundersøgelse blandt indsatte i fængsler og arresthuse (Brugerundersøgelsen 2013). Heri indgik bl.a. spørgsmålet om rettigheder og inddragelse.[924] For så vidt angår åbent regi, er det blot 58%, der i høj eller nogen grad mener, at de får information om vigtige ting på afdelingen, der påvirker deres hverdag. Blot 55% angiver, at de i høj eller nogen grad forstår de beslutninger, der bliver taget om dem. 61% angiver i høj eller nogen grad at være med til at lave handleplanen vedrørende dem selv. Svarprocenten lå for indsatte i åbne fængsler på 66%, og som mulige årsa-

[924] Brugerundersøgelsen 2013, s. 26ff.

ger til, at svarprocenten ikke var på 100%, angives i undersøgelsen manglende læse- og/eller sprogkundskaber hos indsatte.[925] Manglen på sådanne kundskaber øger ikke chancen for at forstå beslutninger og handleplaner. Noget tyder således på, at vejledning om regler og formidling af afgørelser kan være bedre, og dette er som ovenfor anført særligt indiceret, hvor reglerne er mange og komplicerede, og afgørelserne meget konkrete. Af de interviewede sagsbehandlere mener de fleste, at de indsatte forstår vejledningen om § 40 a. Dette er lidt paradoksalt, da flere samtidig giver udtryk for, at de selv mangler vejledning om bestemmelsen. Som nedenstående citat viser, er der dog nok en del tilfælde, hvor det fremstår tydeligt, også for indsatte, at indsatte ikke falder ind under målgruppen for bestemmelsen:

»F: Kan du mærke nogle gange, at hvis der er nogen, der har fået, at der så er flere, der søger? – at det breder sig lidt?

B1: Ja det gør det. Jeg har nogen stykker nu, hvor der er blevet søgt halv tid til den ene, han fik så et afslag, og en anden en, som også jeg er kontaktperson for. De to de går frigang begge to, de hænger meget ud sammen, så han var jo også: *"jamen, hvorfor kan jeg ikke få, når han kan få?"* Sådan er det jo.

F: Hvis der er en, der begynder at snakke om 40 a, og du så tænker, at det er nok ikke muligt, gør du så meget ud af at fortælle, at det kan han godt droppe?

B1: Ja, så fortæller jeg ham, hvorfor han ikke har mulighed for det, ikke også, og så er den jo ligesom lukket der.

F: Bliver han alligevel skuffet, altså, søger de ikke nogen gange alligevel, eller hvordan?

B1: De skal jo have nogen krav. De skal som regel være førstegangsafsonere og have et godt job at komme ud til og have et godt netværk og bolig og så noget. Og hvis de allerede der kan se, jamen, jeg er ikke førstegangsafsoner, jeg har siddet tre gange før, jamen så kan du godt: *"farvel og tak, ikke"*. Der må jo heller ikke ligge nogen rapporter eller noget på dem.

F: Kan de godt selv se det så?

B1: Ja ja, det kan de.

F: Det er rimeligt til at forklare dem?

B1: Ja.«[926]

For en stor gruppe vil det sandsynligvis være forholdsvist enkelt at vejlede, idet de ikke opfylder de tidsmæssige betingelser, ikke kan nå at lave en særlig indsats, og til eksempel har misbrug eller mange domme bag sig. Sammenholdt med udviklingen generelt, har den teoretiske mulighed for en § 40 a dog i en del tilfælde den konsekvens, at spørgsmålet om længden af den

[925] Brugerundersøgelsen 2013, s. 5. Spørgeskemaet var oversat til engelsk, polsk, tyrkisk, rumænsk, litauisk samt arabisk.
[926] B1, s. 4.

faktiske afsoningstid bliver usikker for såvel domstole, som indsatte og ansatte i Kriminalforsorgen.

3.1.3. Usikkerhed om løsladelsesdatoen

En ordning med løsladelse, når resultatet er indtrådt, dvs. recidivrisikoen tilstrækkeligt nedsat eller indsatsen tilstrækkeligt stor, indebærer et element af tidsubestemthed. Dette gælder indtil videre kun § 40 a løsladelser. Datoen for endt straf er fast, men som nævnt tidligere blev af de 4.404 løsladte, hvor der enten i 2013 eller tidligere var truffet afgørelse om tilladelse eller afslag på prøveløsladelse, 592 løsladt efter udståelse af halvdelen af tiden (13,4%),[927] 157 blev løsladt mellem halv-tid og to-tredjedelstid (3,6%), 2.841 på ordinær prøveløsladelse på to-tredjedelsdatoen (64,5%), 257 mellem to-tredjedel og endt straf (5,9%) og 557 blev løsladt på endt straf (12,6%). Jo flere andre elementer, der spiller ind, som fx hensyn til behandling og retsfølelsens styrke på prøveløsladelsestidspunktet, jo mere fortrænges proportionalitetsprincippet som et princip, der styrer forholdet mellem forbrydelse og straf, som dette ser ud ved idømmelse af straffen.

I tredje udkast til 1930-straffeloven, der indførte tidsubestemthed i forbindelse, primært for så vidt angik individer, der ansås for at være upåvirkede af straf, var angivet:

»For Fangen er Løsladelsen det Lyspunkt, han under Strafudstaaelsen uafladelig har for Øje. Paa Forhaand at gøre Løsladelsesdagen uvis vil give Straffen en forøget Pine, som kun kan forsvares, hvis nytten heraf var ganske øjensynlig, men som udviklet er dette ingenlunde Tilfældet.«[928]

Spørgsmålet er, om nytten i dag kan opveje det? Dertil kommer, at afgørelserne om løsladelse iht. § 40 a ifølge flere informanter ofte kommer tæt på eller efter datoen for afsoning af halvdelen af straffen.

»F: Hvor god tid i forvejen har I afgørelserne?

S4: Det er meget forskelligt. Det kommer jo også an på, hvor lang en dom, det er. De to, jeg fik i sidste uge, de kunne faktisk gå dagen efter.

F: Og så kan I godt nå at få det hele klar?

S4: Dem, jeg havde i sidste uge, det var på plads med KiF *(tilsynsmyndigheden)*, og hvornår de skulle op og…

F: Var det så også til deres halvtid, det var ikke forskudt så?

S4: Nej, det var halv.

F: Ja, så kender man selvfølgelig… (datoen)

[927] En lovændring i 2012 har betydet, at langt flere udvisningsdømte er blevet prøveløsladt og udvist ved ½ tid og ikke som tidligere ved 7/12 tid, jf. note 16 i tabel 7.1. i Statistik 2013.
[928] UIII, 1923, spalte 107.

S4: Og der havde jeg haft dem ude ved misbrugscenteret og haft dem vurderet, og hvilket forløb de var blevet tilbudt og… Så det var bare lige at ringe op til dem og sige…

F: Kan de selv nå at indstille sig på det, at: nu kommer du ud i morgen?

S4: Den ene han, hvornår var det… Nej, han fik beskeden fredag og kom ud tirsdag. Og den anden han fik besked torsdag og skulle så ud fredag. Men ham den første, han var rigtig glad for lige at have haft de par dage der. Og der er jo også nogen, som får besked på dagen.

F: Ja, er det så de forskudte eller?

S4: Nej, det er også.

F: Også dem på halvtid?

S4: Ja.

F: Okay.

S4: Jeg synes nogen gange, så skubber de dem. Men det er jo, fordi de har travlt derovre i direktoratet, at de bliver skubbet helt.

F: Helt til dagen.

S4: Ja. (…)

F: Hvordan gør de *(direktoratet)* så, ringer de til dig?

S4: Nej. Jeg skal bare være heldig at gå ind og kigge. Nogle gange sender de en mail, at nu er den tiltrådt, eller… Andre gange så opdager vi det bare ved, at vi selv holder øje med den. Altså, nu har jeg fri kl. 2, og hvis jeg går ind 10 minutter i 2, så kan det være, at den er tiltrådt om formiddagen, men vi får ikke nogen… Og det kan godt være et problem, når de er tæt på deres løsladelsesdato.

F: Ja, det er klart, for så skal de jo have svar hurtigst muligt.

S4: Ja, det skal de. Og så er der jo nogle ting, der skal på plads.«[929]

I kapitel 7 blev tiden frem til afgørelsen beskrevet. Også S5 peger på, at afgørelsen til tider kommer sent:

»F: Ja, hvordan er din opfattelse af det? At det fungerer. At man så skal til… At indsatte får det at vide og så skal ud med det samme *(fordi datoen er overskredet)*?

S5: Frustrerende. Både for den indsatte og for os andre. Du kan jo godt få at vide fredag eftermiddag, at nu har de tiltrådt indstillingen, men du kan ikke løslade folk, selvom de egentlig opfylder de tidsmæssige betingelser og måske også har gjort det et par dage. Og du kan ikke, fordi du kan ikke komme i kontakt med de mennesker, som skal vide, at nu har de *(direktoratet)* tiltrådt.

F: Nej okay, og så holder I den indsatte frem til, at det er på plads?

S5: Mm *(bekræftende)*. Hvis de har en weekendudgang, så sender vi dem på weekend og aftaler: Nu kommer du tilbage på søndag, og så på mandag så får vi det hele på plads, så du kan gå mandag.

F: Hvordan tager de det?

S5: Det tager de fint. Altså, de har jo stadig den der eufori over, at den er gået igennem, for de har jo haft… Inden er de jo meget bekymrede og bange og urolige, fordi det trækker ud. Nogen gange tror jeg, at inde ved direktoratet, at det er noget med, at hvis po-

[929] S4, s. 32f.

litiet har talt imod, så kan den være vanskelig at træffe afgørelsen, eller der er simpelthen så travlt, så det kan også være svært at få de der 40 a på plads, eller hvad det nu kan dreje sig om.

F: Ja. Men det er ofte, fordi de har for travlt, eller hvad oplever I?

S5: Mm *(bekræftende)*.

F: Så bliver de skubbet?

S5: Mm *(bekræftende)*. Nogle gange rykker vi jo også og skriver sådan venligt til dem: Ja, han opfylder de der tidsmæssige betingelser nu her i morgen, og det gavner ikke den indsatte, at det skal gå i huhej tjullabang, fordi først skal man bearbejde sådan en positiv oplevelse, at man må komme ud, bliver anerkendt for det, man har gjort, og så er det bare ud af porten. Selvom vi ikke har nogen port, ikke, men det er jo følelsesmæssigt og visuelt, så har man jo noget heroppe, som gør, at der holder en tilbage.«[930]

Baggrunden for den lange ventetid er ifølge opfattelsen hos informanterne, at DfK mangler ressourcer og sætter § 40 a-afgørelserne bag i køen. Som tidligere nævnt bliver denne ikke anset for at være en rettighed på linje med ordinær prøveløsladelse iht. strl § 38, stk. 1. For indsatte kan det selvsagt være pinefuldt at vente på afgørelsen om, hvornår han igen er fri. Socialrådgiveren peger endvidere på, at indsatte ikke kan nå at omstille sig til den store forandring i tilværelsen, som en løsladelse udgør, og at de fastholder indsatte efter afgørelse om prøveløsladelse foreligger og betingelserne herfor er opfyldt, da de praktiske ting skal være i orden først. S5 påpeger også det uhensigtsmæssige i, at DfK tilsyneladende har for vane blot at notere i Klientsystemet, at en ansøgning om § 40 a er tiltrådt og ikke kontakter sagsbehandleren i fængslet direkte:

»Så jeg har sådan, når det nærmer sig det tidspunkt, hvor de skal træffe en afgørelse, ikke, så går jeg ind på vedkommende, og så klikker jeg på prøveløsladelsen, ikke, og det er sådan set det første, jeg gør, når jeg kommer ind om morgenen, og når jeg går til frokost og efterfølgende, og inden jeg går. Og der er da nogen gange, hvor jeg fx har kigget til frokost, der har der ikke været truffet nogen afgørelse. Og så har jeg måske haft planlagt, at jeg vil gå en time før eller et eller andet i den stil, og så kigger jeg lige, og så har de truffet afgørelsen uden at give besked.«

Med indførelsen af § 40 a og den generelle praksis med en del løsladelser på forskudt tid mellem afsoning af halvdelen og hele straffen, bliver det endvidere sværere på forhånd at beregne det faktiske løsladelsestidspunkt. Dette berører muligheden for frigang, idet der ved vurdering af kompetence til at afgøre frigangssager og også grundlaget for frigang tages udgangspunkt i den forventede løsladelsesdato, jf. udgangsbekendtgørelsen § 45. Det samme gælder udstationering, jf. udgangsbekendtgørelsen § 51. Det berører endvidere arbejdet med den gode løsladelse, da det her er vigtigt for aftaler

[930] S5, s. 7f.

med til eksempel andre myndigheder, at løsladelsestidspunktet er kendt. Her må det særligt byde på udfordringer, hvor en løsladelse tillades efter udståelse af halvdelen af straffetiden, og hvor indsatte kan løslades samme dag, som afgørelsen foreligger.

3.2. Lighed

En forståelig lovgivning skal ikke blot sikre, at borgerne kan forudsige egen retsstilling, men skal også sikre, at de myndigheder og sagsbehandlere, der skal afgøre sagerne, har en fælles forståelse af, hvordan og på hvilket grundlag, sagerne skal afgøres, så det bliver muligt ved anvendelsen af bestemmelsen at behandle lige forhold lige.

I kap. 4 ovenfor om baggrunden for bestemmelsen understreges en udtalelse fra Lene Espersen, at man ønskede meget individuelle afgørelser: *"Der er ingen grund til at skære alle over en kam, hvis der er nogen, der kan komme ud tidligere og gøre noget godt for samfundet."*[931] I kapitel 7 er anført, at det til realisering af politiske målsætninger kan være påkrævet at placere afvejningen af de væsentlige hensyn i det yderste led, dvs. hos sagsbehandleren. På et område, hvor myndighederne disponerer over andres frihed, kan dog anføres, at der bør tages højde for, at alle afgørelser, særligt om længden af frihedsberøvelsen, har stor betydning for den indsatte. Deraf følger, at risiko for vilkårlighed ikke i samme grad som på andre områder kan accepteres. På baggrund af det citerede, synes den daværende justitsminister endvidere at have den tilgang, at den tidligere løsladelse ikke sker af hensyn til indsatte, men af hensynet til samfundet. I citatet såvel som i forarbejderne udtrykkes et stærkt politisk ønske om individualisering. I tidligere kapitler er analyseret, hvordan strl § 40 a og den administrative praksis på baggrund heraf kom til at se ud. I dette afsnit diskuteres, hvordan dette forholder sig til grundsætningen om, at lige forhold skal behandles lige, herunder hvad praksis fortæller om, hvad det lige er. Dette fører til overvejelser om, hvorvidt indsatte i danske åbne fængsler har lige muligheder.

Indledningsvis bemærkes, at de fleste af informanterne synes at kunne se en rød tråd i afgørelserne. Der er dog også eksempler på, at DfK ifølge informantens opfattelse vægter de forskellige hensyn anderledes end sædvanligt. Her S1:

»Nogle gange synes jeg, at man kan spotte, hvad er oppe i medierne. Hvis der er noget, der er rigtig meget fokus på. Men det er ikke kun 40 a, det er på alt muligt. Hvis der nu er en kendt eller stor sag, der lige har været i medierne, så er man altså ekstra fokuseret på, at det skal ikke gå galt her. Lige sådan, hvis det er sådan noget med, at nu skal vi lukke folk ud noget før, de skal også resocialiseres. Så er der rigtig meget fokus, og så kan man

[931] Ritzaus Bureau, 17. december 2003: *Minister: Dømte skal ud på halv tid.*

måske lidt nemmere få sin 40 a igennem. Altså, sådan er det jo, strømningerne, det afspejler jo det. (…)«[932]

S3 anfører også, at det til tider kan være svært at forudsige, fx at *"lige i den sag, der tillagde man lige retsfølelsen enorm stor betydning"*[933] Hensynet til retsfølelsen kan ifølge S1 blive understreget af, at den konkrete sag har været i medierne, jf. citatet ovenfor. Ifølge andre informanter kan det skyldes, at anklagemyndigheden har udtalt sig imod prøveløsladelsen under henvisning til retshåndhævelsen.[934] Det kan med en vis sandsynlighed vel også være korrekt, at en medieeksponering medfører, at befolkningens retsfølelse angående den omhandlede kriminalitet eller den konkrete person er blevet strengere, hvorfor hensynet vejer tungere end det tidligere har gjort i lignende sager. Herefter kan retsfølelsen efter en kortere eller længere periode kølne igen, fordi sagen er blevet glemt. Derved kan argumenteres for, at det i den konkrete sag var sagligt at tillægge retsfølelsen mere vægt, end det er forekommet i sager, der for så vidt angik kriminalitetens art og karakter mv. synes lignende. Anskues det sådan, at det konkrete tilfælde har synliggjort, at befolkningens retsfølelse frem til sagen har været bedømt forkert, må det dog antages, at forskydningen i vægtningen af de enkelte hensyn følges i efterfølgende lignende sager, og der derved bliver tale om en decideret praksisændring. Det, der herefter kan påpeges som udgørende en udfordring for retssikkerheden er således ikke et spørgsmål om lige behandling på baggrund af bestemmelsen, men et spørgsmål om forudberegnelighed, idet det ikke nødvendigvis kan forudberegnes, hvornår retsfølelsen vækkes på et område, hvor den har været mere henslumrende. Endvidere kan i et større perspektiv diskuteres, hvorvidt det synes etisk korrekt at tillægge et så omskifteligt kriterium som retsfølelsen så meget vægt i konkrete enkeltafgørelser.

3.2.1. Viften af saglige hensyn og kriterier

På baggrund af analyserne i særligt kap. 5 og 6 fremgår, at der er en meget bred vifte af kriterier, der kan indgå i de konkrete afgørelser efter § 40 a. Såfremt grundsætningen om saglig forvaltning skal overholdes, kræves ikke blot, at Kriminalforsorgen *ikke* inddrager *u*saglige hensyn, men at det også sikres, at alle relevante hensyn inddrages i hver eneste sag.

[932] S1, s. 16.
[933] S3, s. 18.
[934] Flere andre informanter giver udtryk herfor. Se generelt kap. 6 ovenfor, hvor dog angives, at det er uklart, hvad anklagemyndigheden sigter til med henvisningen til retshåndhævelsen.

Kriminalforsorgen tillægger anklagemyndighedens vurdering af prøveløsladelsesspørgsmålet særlig betydning.[935] Der stilles ikke krav om, at anklagemyndigheden begrunder sin opfattelse af prøveløsladelsesspørgsmålet med henvisning til faktiske oplysninger vedrørende hverken indsattes forhold eller den almindelige retsfølelse. Derved bliver det ikke tydeligt, hvilke kriterier anklagemyndigheden går ud fra, eller hvilke konkrete hensyn, de tillægger vægt. Der må derfor være en stærk formodning imod, at hver enkelt sagsbehandler hos anklagemyndigheden arbejder ud fra de samme kriterier. Særligt, da det heller ikke i høringsskrivelsen fra Kriminalforsorgen er angivet, hvad anklagemyndigheden nærmere forventes at udtale sig om i disse sager. Dette bliver særligt problematisk set i forhold til indsattes retssikkerhed i de tilfælde, hvor anklagemyndighedens udtalelse udgør en væsentlig del af begrundelsen for et afslag.

Trods det brede skøn og liden vejledning i lovgivningen, er der mange detaljer at lære, idet praksis opstiller en bred vifte af kriterier. I artiklen *"Større retssikkerhed i socialt arbejde?"* anfører forfatterne i relation til sagsbehandlingsregler, at regelmængden, dens detaljeringsgrad og de forskellige hensyn i sig selv kan bidrage til manglende overholdelse af reglerne.[936] Det synes på baggrund af flere af interviewene, der ligger til grund for nærværende afhandling, som om sagsbehandlerne ikke er bekendte med alle nuancerne, som strl § 40 a indeholder. At den herefter suppleres med analogislutninger, løsladelse på baggrund af den samlede bestemmelse osv. medfører blot flere detaljer ved bestemmelsen, som bør kendes af alle sagsbehandlerne, fra den vejledende fængselsbetjent over socialrådgiveren, der udarbejder indstillingen, til en eventuel legalitetskontrol i institutionen udført af inspektionen, til den juridiske sagsbehandler i DfK. Når de relevante hensyn og grundlaget for prøveløsladelsen og vilkårsfastsættelsen dertil ved anvendelse strl § 40 a fortolkes afvigende i forhold til praksis ved ordinær prøveløsladelse, stiger risikoen for, at de forskellige hensyn og kriterier, der kan inddrages i afgørelserne, ikke fortolkes korrekt eller tillægges den korrekte betydning i de forskellige sagstyper. Det har formodningen imod sig, at alle sagsbehandlere i alle institutioner i praksis opererer med et enslydende katalog over kriterier. Som et eksempel kan nævnes, at gerningspersonens alder kan tillægges negativ eller positiv vægt, ud fra en opfattelse, der synes at hvile på, hvilke karakteristika man som sagsbehandler tillægger unge mennesker. Om de er personer, der bør have en chance til, eller om de er spradebasser, der ikke er færdige. Der synes ikke at være en fast praksis fra DfK, idet alderen blot nævnes i få sager og ikke er fremhævet i redegørelsernes opregning af relevante kriterier.

[935] Omtalt ovenfor, kap. 6, afsnit 3.
[936] Hielmcrone & Schultz 2007, s. 106.

3.2.2. Begrænsning og afskæring af skønnet

En måde at sikre ligebehandling er ved at begrænse eller afskære skønnet. Tidligere blev skønnet tilsyneladende begrænset af en intern regel i forhold til kravet om mindst 4 måneders særlig indsats, som fremgik af Redegørelsen 2010, men efter sænkningen af kravet til afsoningstiden til 2 måneder i 2011, hviler det på det udgangspunkt, at domme under 8 måneder kræver 2 måneders særlig indsats, mens længere domme i udgangspunktet kræver længere indsats. Varigheden afhænger af proportionalitetsbetragtninger over kriminalitetens art og dommens længde holdt op over for indsatsens varighed. Af nogle sagsbehandlere fortolkes det dog stadig som en ufravigelig regel:

»F: Holder I meget på, at indsatsen skal være 4 måneder?
S5: Altså, der står jo 4 måneder, når det er os, der ikke har kompetencen.
F: Hvor står det henne?
S5: Det står i 40 a, at man skal have gennemført en 4 måneders særlig indsats.
F: Nej, ikke i lovbestemmelsen.
S5: Nå, men så står det i vejledningen. Man skal have gennemført en 4 måneders…
F: Er du sikker på, det står?
S5: Ja.
F: Okay.
S5: Det er jeg. Og ved under *(8 måneder – ved fængslets kompetence)*, der er det 2 *(måneders særlig indsats)*.«[937]

Det er væsentligt at have retningslinjer for at sikre en vis ensartethed i retsanvendelsen. Problemet opstår, hvis det i sidste ende fører til "allerede fordi"-konklusioner. Dvs. at en indsats ansøgning om § 40 a bliver afvist allerede fordi, den særlige indsats ikke har varet i 4 måneder, og dette anses som et ufravigeligt krav og ikke et moment i den samlede vurdering. Citatet giver udtryk for dette, men direktoratets praksis er ikke nødvendigvis så håndfast. Begrænsningen i fængslet er i strid med grundsætningen om et pligtmæssigt skøn. Dette var ligeledes tilfældet ifølge ombudsmanden vedrørende et generelt krav om arbejde som forudsætning for en løsladelse iht. nr. 2, hvor indsatte var rask og i den arbejdsdygtige alder:

»En 57-årig indsat klagede over at Direktoratet for Kriminalforsorgen som betingelse for prøveløsladelse efter halv tid havde stillet vilkår om at den indsatte havde et arbejde. Baggrunden for afgørelsen var direktoratets praksis hvorefter det er en forudsætning for at en indsat – der er rask og i den arbejdsdygtige alder – opfylder en betingelse om at have gode personlige forhold, at han/hun har et arbejde eller er i gang med en uddannelse. Dette blev meddelt den indsatte i et efterfølgende brev hvori direktoratet uddybede be-

[937] S5, s. 6f.

grundelsen for afgørelsen. Direktoratet henviste i sin første udtalelse til ombudsmanden til den uddybende begrundelse.

I en foreløbig redegørelse udtalte ombudsmanden at ordlyden af straffelovens § 40 a og sammenhængen mellem de enkelte stykker i bestemmelsen klart taler imod at der kan opstilles ufravigelige betingelser for prøveløsladelse ud over dem som er nævnt i loven. Ombudsmanden gav endvidere udtryk for sin foreløbige opfattelse at direktoratets praksis savnede det fornødne hjemmelsmæssige grundlag og derfor var ulovlig.

Direktoratet beklagede at beskrivelsen af praksis i den uddybende begrundelse havde været formuleret for generelt og ufravigeligt, og skrev at det beror på en konkret vurdering af den enkelte sag om der skal stilles krav om arbejde mv.

Ombudsmanden udtalte herefter at det havde været ønskeligt om dette var kommet frem i forbindelse med direktoratets besvarelse af ombudsmandens høringsskrivelse.

Ombudsmanden konkluderede at direktoratet delte ombudsmandens opfattelse af lovgrundlaget, og tilsluttede sig endvidere direktoratets beklagelse for så vidt angik direktoratets beskrivelse af praksis over for den indsatte. Da direktoratet indirekte havde tilkendegivet at direktoratet var indstillet på at genoptage behandlingen af den konkrete sag – og en række lignende sager – afstod ombudsmanden fra at afgive en henstilling på dette punkt til direktoratet.

Direktoratet traf en ny afgørelse i forhold til den indsatte. Direktoratet fastholdt i afgørelsen det stillede vilkår – nu med en konkret begrundelse. Den indsatte klagede igen til ombudsmanden der herefter iværksatte endnu en undersøgelse som endnu ikke er afsluttet.«[938]

Direktoratet havde således formuleret sig generelt om kravet om arbejdet. Sagen er den eneste sag, der er behandlet uden for Kriminalforsorgen.

I analysen i kap. 5 er konkluderet, at der ifølge praksis er nogle former for indsatser, der anses for at være tilstrækkelige i sig selv, og nogle indsatser, der ikke i sig selv anses for at være tilstrækkelige, men som kan danne grundlag for løsladelse i kombination med andre indsatser. For så vidt angår de sidstnævnte foretages der derved ikke længere et konkret skøn over indsatsens udstrækning over tid, antallet af erlagte timer, resultatet af indsatsen (fx rene urinprøver) eller lignende.

Betingelsen om, at indsatte ikke må have et kriminelt mønster, synes at en ufravigelig regel og ikke blot et moment i den samlede vurdering. DfK anfører, at det er en forudsætning for prøveløsladelse iht. nr. 2, at der ikke er tale om et kriminelt mønster, se ovenfor kapitel 5, afsnit 3.1. Sagsbehandlerne i Renbæk nævner da også, at de generelt sjældent ser kandidater til nr. 2, fordi de altid har tidligere domme.

I forbindelse med § 40 a er der i forarbejderne til bestemmelsen givet stærkt udtryk for ønsket om individuelle afgørelser. Der er således en klar individualiseringsformodning, og det må antages, at skønnet ikke må begrænses således, at der opstilles ufravigelige regler. Dette på trods af et me-

[938] FOU 2005.208.

get stort behov for at sikre ensartethed, idet det på baggrund af afhandlingens kapitel 5-7 har formodningen imod sig, at der sker lige behandling af lige forhold. Det næste spørgsmål er da også, om der kan siges noget generelt om, hvad det lige er.

3.2.3. Hvad skal være lige?

Det fremgår, at det kognitive færdighedsprogram i sig selv kan udgøre en særlig indsats, og at der ikke konkret vurderes på effekten i det enkelte tilfælde. Her bliver den blotte gennemførelse afgørende. Ved misbrugsbehandling kan lægges vægt på, om indsatte er færdigbehandlet, men ellers kan tidsfaktoren blive afgørende (kravet til længden af den særlige indsats). Hvis den indsatte dumper til eksamen, kan deltagelsen i uddannelse *som udgangspunkt* ikke udgøre en særlig indsats i sig selv, men udgangspunktet kan fraviges *"såfremt det konkret vurderes, at den indsatte har arbejdet seriøst med studierne, men til trods herfor ikke består eksamen"*.[939] Eksemplet lægger op til en vurdering af indsattes ihærdighed, der tager hensyn til indsattes evner, og ikke blot til det objektive resultat, dvs. her en bestået eksamen. For så vidt angår AA-møder har DfK som nævnt i kapitel 5 fastslået, at dette ikke kan udgøre en særlig indsats i sig selv. Dvs. at der her ikke foretages et konkret skøn af hverken ihærdighed eller eventuelt resultat i form af afholdenhed. Derimod opfattes fængslets kontraktafdelinger, hvor der ikke foregår egentlig misbrugsbehandling, som egentlig behandling. Enesamtaler et par gange ugentlig kan opfattes som behandling, på trods af at det ikke er intensivt som døgnbehandling. At en moder lærer at sætte sit barns behov foran egne behov kan være en særlig indsats. Herudover kommer opøvning i basale behov for at kunne klare sig på en arbejdsplads, og en arbejdsindsats, der ikke blot er opfyldelsen af beskæftigelsespligten.

Det kan ikke undre, at det har taget over 10 år at få fastlagt en praksis, der kan medføre, at kompetencen bliver lagt ud. Det er tilsyneladende ikke en enkel opgave at afgøre, hvad der virker recidivnedsættende i det enkelte tilfælde, og sandsynligvis ikke lettere at sætte det på formel.

3.2.4. Lige muligheder?

Justitsministeren udtalte i forbindelse med 1. behandlingen til lovforslaget i 2003:

»Jeg synes, at hr. Helge Adam Møller i sin indledning sagde det meget rigtigt, nemlig at formålet med det her lovforslag ikke er at lave nogle regler, som alle kan blive omfattet af. Formålet er rent faktisk det helt modsatte, nemlig at give et tilbud til dem, som har gjort en ekstra indsats, eller for hvem det giver mening at give en chance på et tidligere

[939] Redegørelsen 2010, s. 8, og Redegørelsen 2014, s. 13.

tidspunkt. Det her er ikke noget med lighedsmageri og med at give noget til alle. Det er et spørgsmål om at give nogle gode vilkår til dem, der er egnede til det.«[940]

Særligt, når løsladelse kan afhænge af, at den dømtes forhold taler derfor, bliver det tydeligt, at nogle indsatte begunstiges frem for andre og har bedre muligheder. Ved nr. 1 kan det afhænge af forskellige forhold, jf. de følgende afsnit.

Når løsladelse kan ske forskudt bliver det for begge regler relevant, om det generelt ved indsættelsen overvejes, om indsatte, der ikke umiddelbart vil kunne opfylde betingelserne på tidspunktet for afsoning af halvdelen af straffen, vil kunne opfylde dem på et senere tidspunkt, hvor momenter som længden af tid til endt straf og rykning i forhold til ordinær prøve ikke vil tælle imod med samme vægt, og hvor indsatte kan have nået at lægge en særlig indsats af længere varighed. Dvs. om det generelt ved indsættelsen overvejes, om indsatte kan løslades iht. § 40 a på et eller andet tidspunkt mellem halvtid og to-tredjedels tid, for dette ville ifølge praksis altid være en mulighed, såfremt betingelserne opfyldes.

3.2.4.1. Muligheden for at lægge en særlig indsats

Muligheden for at lægge en særlig indsats kan være hæmmet af det, jeg i mangel af bedre har valgt at kalde ydre og/eller indre begrænsninger. De ydre begrænsninger vedrører de omstændigheder, den indsatte ikke har direkte indflydelse på og/eller, som er uafhængige af forhold angående indsattes person. De kan fx være af tidsmæssig karakter, afhængigheden af, hvornår behandlingsprogrammer, eksamen eller lignende falder, eller den fysiske placering af fængslet i forhold til uddannelsesmuligheder og samarbejde med uddannelsesinstitutioner.

De indre begrænsninger vedrører forhold angående indsattes person, som indsatte fra systemets betragtning kan have indflydelse på, fx motivation, eller som indsatte ikke har indflydelse på, fx kognitive evner.

Ydre begrænsninger

På behandlingsafdelingen i Kragskovhede ser man gerne, at de indsatte, der kommer til behandlingsafdelingen, har mindst 4 måneder tilbage før (prøve)løsladelse. Som begrundelse angives, at det er for, at de indsatte kan *"få noget ud af behandlingen, og også for at de andre ikke bare skal sige goddag og farvel og sidde og udøse deres liv til nogen, der bare…det skal ikke blive sådan en banegård."*[941] Dette kan være en begrænsning for indsatte, der har udstået en del af dommen i varetægt, eller som blot har en dom på 4-6 måneder, så halvdelen vil være udstået efter 2-3 måneder. I Renbæk er det

[940] 1. behandling af LSF 122/2003 i Folketinget.
[941] S1, s. 2.

3 måneder, der skal være tilbage, da behandlingen sættes til mellem 10 og 12 uger.[942]

Tilfældet omtalt i kapitel 5, afsnit 2.1. ovenfor, hvor indsatte deltog i motivationssamtaler i arresten i 9 måneder, men efterfølgende fik afslag på løsladelse efter § 40 a, fordi motivationssamtaler ikke kan udgøre en særlig indsats, illustrerer den ydre begrænsning der ligge i, at en stor del af dommen udstås i varetægt. Det er typisk ikke muligt at tilbyde egentlig behandling til varetægtsarrestanter. Principielt kan dette begrundes med, at varetægtsfanger ikke må påvirkes til at blive kriminalitetsfri, da de indtil videre formodes allerede at være det.[943] Dette argument må særligt have vægt, såfremt behandling knyttes an til recidivnedsættelse frem for som et tilbud om hjælp af humanitære årsager.

For de kvindelige indsatte kan det gælde, at der er få tilbud, fordi de fx ikke kan indgå på de fleste kognitivhold, da disse hold er kønsopdelte, og der typisk er relativt få kvindelige indsatte, hvorfor der er få hold. Dog er der nu nogle steder tilbud om programmet "Styrk og Vind" til kvinderne. Det er dog stadig ret afgørende, om gennemførelsen af et af programmerne i sig selv anses tilstrækkeligt i det enkelte fængsel, jf. kapitel 5, afsnit 2.1. om forskellen mellem Renbæk og Kragskovhede. For programvirksomheden gælder også, at der er et begrænset antal hold i det hele taget, og at der derfor ikke nødvendigvis er pladser nok.[944] Hvis man ikke har en længere dom, kan der være begrænset mulighed for at nå at deltage i kognitiv inden halvtid.

Uddannelsesmulighederne i det enkelte fængsel har også betydning. Nogle fængsler, men ikke alle, kører med et såkaldt VOKS-program,[945] hvor det er muligt at påbegynde deciderede grundforløb, før de tidsmæssige betingelser for udgang til uddannelse (såkaldt frigang) er opfyldt. Ovenfor er gengivet en sag, hvor det tilfælde, at der ikke var mulighed for reeksamen, spillede en stor rolle. I en anden sag blev det sat som forudsætning for løsladelsen, at indsatte blev optaget på teknisk skole.[946]

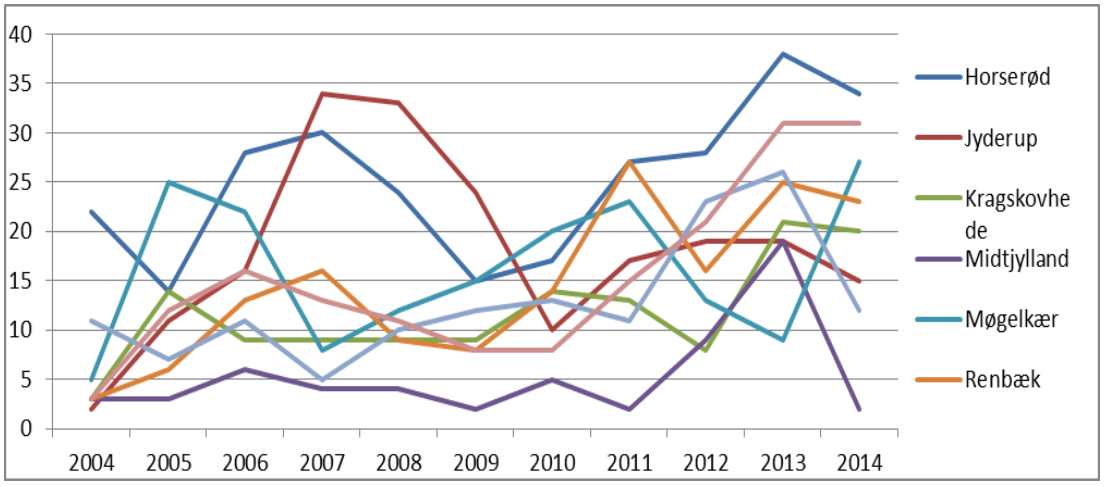
Ved arbejdstræning må det antages at kunne være afgørende, om fængslet får tilrettelagt deciderede forløb, der kan kvalificere til arbejdstræning.

På grundlag af interviewundersøgelsen og nedenstående graf sammenholdt med mere løse betragtninger, er det endvidere indiceret, at personalemæssige eller institutionsmæssige forhold har haft en betydning for udvik-

[942] B4, s. 3.
[943] Waaben 2001b, s. 203.
[944] S5, s. 14.
[945] VOKS står for Vejlednings- Og Kompetence System, jf. Kriminalforsorgens pjece Beskæftigelse i Kriminalforsorgen – kunsten at balancere mellem det hårde og det bløde.
[946] Redegørelsen 2010, s. 18, og Redegørelsen 2014, s. 24.

lingen i anvendelsen af § 40 a i de enkelte institutioner og for den enkelte sagsbehandlers anvendelse af bestemmelsen:

Graf over fordeling af sager på åbne fængsler 2004-2014[947]



Der er som tidligere nævnt tale om relativt få sager, og de følgende overvejelser over mulige forklaringer skal blot læses som forsigtige bud på mulige tolkninger. I Møgelkær var der ved indførelsen af bestemmelsen i 2004 sagsbehandlere, der interesserede sig meget for at forstå og anvende § 40 a, så man fik den implementeret med det samme, men socialrådgivergruppen i fængslet oplevede i årene 2006-2008 nogle personalemæssige udfordringer, hvorfor man i den periode måtte indskrænke fokus til "kerneydelserne" som til eksempel afgørelser om ordinær prøveløsladelse. Dette afspejles i tallene. Jyderup havde i perioden 2007-2009 en meget ihærdig fængselsfuldmægtig, der var indblandet i sagsbehandlingen, hvilket muligvis kan forklare stigningen af sagerne i den periode. Statsfængslet Midtjylland har kun 75 åbne pladser til indsatte med over 60 dage i dom, og de modtager nu primært svage indsatte. Generelt kan forskelle efterhånden nok i højere grad end tidligere skyldes, at placeringen af indsatte og dermed sammensætningen af klientellet i det enkelte fængsel påvirkes af mange former for særafdelinger, og nærhedsprincippet trænges i baggrunden. Igen giver det grund til at være tilbageholdende med at fortolke for meget på tallene. I 2013 har de fleste fængsler anvendt bestemmelsen mere, og direktoratets eget bud er, at stigningen skyldes, at bestemmelsen efter 10 år er ved at være kendt af institutionerne.[948] I DfK har der også med årene udviklet sig en mere fast praksis, så

[947] Tallene er modtaget i mails fra statistik- og sundhedskontoret i DfK. Tallene for 2014 dog fra en medarbejder ved Kriminalforsorgsområdet i Kolding i mail af 23. februar 2015.
[948] Mail fra Klientkontoret af 19. november 2014.

DfK oftere tillader løsladelse på trods af negativ udtalelse fra anklagemyndigheden.[949]

Dertil kommer de i nærværende kapitels afsnit 1 og 2 nævnte problemstillinger.

Indre begrænsninger

Behandling og uddannelse stiller krav til den indsattes kognitive færdigheder. Løsladelse på prøve forudsætter efter nr. 1, at den indsatte er i besiddelse af ressourcer til at udføre en særlig indsats.

Det kan være en hindring, at indsatte tidligere har udvist mangel på evne eller vilje til at indordne sig under fængslets regler og følge personalets anvisninger. I relation til optagelse på behandlingsafdelingen i fængslet på Kragskovhede, udtrykker en informant det således:

»Hvis det er nogen, der har fået en masse disciplinære, fordi de har været truende over for personalet eller nogen, hvor vi fra tidligere her erfaring med, at de vil ikke rigtigt efterkomme vores anvisninger, eller hvor vi kan ikke tage dem i noget, men de har nogen til at rende rundt og give bank og sådan noget. Så kan det godt være, at han kan sidde og være meget motiveret, men vi kan måske sige, at det kan vi ikke styre her.«[950]

Beslutningen om, hvorvidt indsatte kan optages på behandlingsafdelingen, bliver her truffet på baggrund af tidligere opførsel og en formodning om gentagelse af opførslen. Det fremgår endvidere af interviewet, at det samme gælder, såfremt det af indsattes personundersøgelse fremgår *"en meget lang liste af psykiatriske diagnoser, hvor vi må sige, at så kan vi ikke give det, de har brug for"*.[951]

Det er endvidere en forudsætning for løsladelse, at den indsatte har et *"reelt og realistisk ønske om at ville udvikle sig og bruge de tillærte færdigheder til at komme i beskæftigelse eller deltage i uddannelse efter endt afsoning"*.[952] Dvs. at man som sagsbehandler skal bedømme den indre motivation hos indsatte. Se mere om dette tema i kapitel 7.

3.2.4.2. Betingelsen om gode personlige forhold

Strafferetsprofessor Jørgen Vestergaard skriver:

»Generelt set vender straffesystemet på mange måder "den tunge ende nedad", både når det gælder, hvem det beskytter, og hvem det rammer. Den sociale selektion slår også

[949] Redegørelsen 2014, s. 43.
[950] S1, s. 4.
[951] S1, s. 4.
[952] Praksisnotat af 14. september 2011 fra DfKs klientkontor: *Praksisnotat nr. 1 om arbejdstræning*. J.nr. 11-40-0082. S. 1.

igennem på alle trin af retsforfølgningen og sanktioneringen. Straffesystemets endestation, frihedsstraffen, er en hyppigt forekommende destination for ressourcefattige grupper med store personlige og sociale problemer. Det samme er i nogen grad tilfældet for nogle af de forskellige alternativer til frihedsstraf. Dette er ikke i sig selv udtryk for social uretfærdighed; men forholdet kræver opmærksomhed. Nogle af dem, der får mærkbare/strenge straffe, har uden tvivl gjort sig skyldige i flere og grovere kriminelle forhold end både folk i almindelighed og domfældte i særdeleshed. Men helheden af strafferetlige foranstaltninger er også et – til dels rationelt, til dels vilkårligt – udtryk for, hvad samfundet takserer forhold som de begåede til.

Et samfund må bestandigt forholde sig til, om der er marginaliserede grupper, som med de til rådighed stående ressourcer kan inkluderes i samfundslivet og leve en acceptabel og – nogenlunde – kriminalitetsfri tilværelse, således at straffesystemet i mindst mulige omfang gør indgreb i de pågældendes tilværelse.«[953]

Samme problemstilling berøres af S3:

»Når du er helt nede i de der korte domme: jeg ved ikke, hvad det er, vi skal løslade dem på. Det er i hvert fald enormt socialt skævt, fordi du tilgodeser absolut 2'er-delen, dem, der i forvejen har. Og det er jo dem, der i forvejen har, på 2'eren, ikke. Så et eller andet sted, så passer det jo fint med udviklingen i vores samfund, hvor klasseforskellen bliver større og større, og dem der har, de får mere. Det er nok ikke lige det, man skal sige eller høre. (…) Jeg oplever ikke, at det er et givtigt arbejdsredskab med de nye regler (…)«[954]

Med de nye regler henviser S3 til nedsættelsen af kravet til afsoningstiden, således at løsladelse kan ske efter afsoning af blot 2 måneder.

At man så tydeligt stiller dem, der i forvejen har, bedre end resten, som det er tilfældet i forbindelse med straffelovens § 40 a, er et politisk valg. Jo mere fokus rykker sig mod gernings*personen* og forandring af dem, hvor der set fra samfundets eller systemets side er stærkt brug for det, jo større er behovet for at udskille dem, der ikke behøver normalisering og reservere ressourcerne til dem, hvor behovet er mærkbart. Spørgsmålet er bare, om straffesystemet på den måde bliver anvendt til at løse sociale problemer, og om det i givet fald er hensigtsmæssigt.

I kapitel 7 er anført, at social behandling kan ses som udtryk for "middleclass power".[955] Dvs. at den norm, der henføres til ved betragtninger om behandlingsbehov og behov for straf, såfremt straffens formål er behandling, er middelklassenormer, og dette stabiliserer middelklassens magt. Dette kan måske forklare, at det synes at være fuldt accepteret i det brede politiske spekter såvel som i befolkningen, at der argumenteres for og indføres regler om begunstigelse af indsatte med gode personlige forhold, hvilket i sagens

[953] Vestergaard 2012, s. 28f.
[954] S3, s. 12.
[955] Svensson 2009, s. 235.

natur medfører, at indsatte uden gode personlige forhold ikke har denne mulighed for prøveløsladelse. Ud fra ligheds- og proportionalitetsbetragtninger kan anføres, at jo mere, man har, jo mere har man måske at tabe ved en dom, således at indsatte stilles lige målt på konsekvenserne af dommen. Omvendt kunne man anføre, at personer med gode personlige forhold netop burde være i stand til at *vælge* alternative handlinger, således at de fortjener en strengere straf.[956]

3.2.5. Afsluttende bemærkninger om lighed

På baggrund af undersøgelsen i afhandlingen findes det sandsynliggjort, at det ikke er muligt at sikre, at lige forhold bliver behandlet lige iht. § 40 a. For at undgå risikoen for vilkårlighed under straffuldbyrdelsen helt, kunne man vælge slet ikke at give mulighed for skøn og lave reglerne for alle indsatte ens. Så ville regimet sandsynligvis blive meget strengt, da nogle indsatte udgør en forholdsvis stor risiko for undvigelse og ny kriminalitet.

På baggrund af analyserne i afhandlingen opstår flere spørgsmål:

- Hvad skal stilles lige?
- Hvad kan man med rimelighed forvente af sagsbehandlerne?
- Hvad kan være grundlag for forskelsbehandling?
    - behov/nød (dvs. humanitært/etisk begrundet)
    - egnet/bedrestillet/til gavn for samfundet/ingen recidivrisiko (dvs. begrundet i nyttetænkning)
    - behandling (begrundet i nyttetænkning *eller* begrundet etisk)
    - udvise anger/erkendelse (begrundet med retsfølelse)
    - retsfølelse (begrundet med behov for hævn, straffesystemets legitimitet)
- På hvilke områder kan forskelsbehandling i forhold til lige straf for lige gerning accepteres? (dvs. brud på lighed og proportionalitet)
    - fællesspisning på afdelinger (begrundet i ro og orden, dynamisk sikkerhed, stoffrihed)
    - enkeltudgange (begrundet med stærkt behov, dvs. humanitært/etisk; belønning)
    - weekendudgange (afslag begrundet med misbrugsrisiko, retsfølelse)
    - prøveløsladelse, dvs. længden af frihedsberøvelse (nytte (kan være til gavn i samfundet (ikke recidivtruet), behandling har virket: straf skal have effekt), retsfølelse)

S3 gav som eksempel på forskel i afsoningsforholdene mellem afdelingerne, at der på den narkofri afdeling i Kragskovhede af og til er fællesspisning med personalet eller udflugter. Dette kan ikke nødvendigvis fungere på andre afdelinger. Skal det så være årsag til, at man ikke gør det på den narkofrie, hvor en vis social støtte eller kontrol kan være med til at støtte stoffri-

[956] Cfr. Vestergaard 1980, s. 176.

hed?[957] Skal man nægte, at indsatte kan gå udgang af humanitære årsager til nærtstående eller for at "lette trykket"? Skal man give afslag på prøveløsladelse, fordi sagen nyligt har været i medierne? Hver dag skal Kriminalforsorgens ansatte tage stilling til spørgsmål, der ligner disse. Og det skal de i vid udstrækning være i stand til, for at hverdagen i fængslerne kan fungere. Det virker dog uholdbart, som Justitsministeriet og lovgiver gjorde i forbindelse med indførelsen af § 40 a, at argumentere for, at fordi der tidligere er overladt Kriminalforsorgen brede skøn og derved meget magt, kan man ubekymret fortsætte ad den vej. Samme argument anføres om inddragelsen af retsfølelsen.[958] Dette uden at se på, hvordan ordningerne fungerer i praksis, og hvilke konsekvenser det har for indsattes forhold *og* for ansattes mulighed for at overskue systemet og overholde regler og retsgrundsætninger. Med skøn følger magt og risikoen for vilkårlighed, og det vil aldrig blot være magten til at tillade, men også magten til at afslå. Ud fra et retssikkerhedsmæssigt synspunkt bør intensitetssynspunktet i forhold til legalitetsprincippet spille en væsentlig rolle, hvor der er tale om frihedsberøvelse, således at reguleringen af varigheden af frihedsberøvelsen ikke sker på baggrund af upræcise bestemmelser.

3.3. Proportionalitet

3.3.1. Ved udmåling af straffen

Den pønale retsfølelse i befolkningen relaterer i det væsentlige til kriminalitetens art og grovhed uden hensyn til gerningsmandens personlige forhold, som ofte ikke er kendt. Ønsket om at ramme forbrydelsens grovhed med en passende hård straf kan udtrykkes ved proportionalitetsprincippet forstået som et proportionalt forhold mellem forbrydelse og straf. Opfattelsen af, hvad der er samfundets proportionale modsvar på en given forbrydelse, og dermed hvor strafværdig forbrydelsen er, er kulturbestemt. Det repressive hensyn, som retsfølelsen udgør, er ikke eneste begrundelse for fastsættelse af strafferammer, og diskussioner om retsfølelsens indhold og legitimitet som strafbegrundelse berører grundlæggende spørgsmål ved indretningen af straffesystemet, der som nævnt i indledningen falder uden for afhandlingen. I Danmark kommer den gældende opfattelse til udtryk ved, at lovgiver i straffeloven har fastsat strafferammer for de enkelte kriminalitetstyper og kriterier for udmålingen af straffen inden for rammerne. Lovgiver kan her vælge at lade opfattelserne hos de demokratisk valgte afgøre, hvor niveauet skal ligge, eller følge eksperters vejledning herom. En tredje mulighed er, at politikerne som i forbindelse med ændringer af strafferammerne inden for

[957] Storgaard 2001.

[958] Se til eksempel 1. behandlingen af LF 122/2003, den kommenterede høringsoversigt, bilag 1, og bilag 13 med besvarelsen af retsudvalgets spm. nr. 1-6 og 11 i anledning af lovforslaget.

de seneste 15 år, i vidt omfang begrunder ændringerne med, at strafferammerne skal svare til et moderne samfund og befolkningens retsfølelse. Det er dog ikke alene befolkningens pønale retsfølelse, der skal have indflydelse på den efterfølgende udmåling, men det skal ifølge straffeloven også tillægges vægt, hvad forhold tilknyttet gerningsmandens person tilsiger.[959] Udmålingen skal generelt ske under hensyntagen til ensartethed i retsanvendelsen, jf. strl § 80, stk. 1. Det er herefter den enkelte domstol, der på baggrund af lovens beskrivelser skønner, hvor lang en eventuel fængselsstraf skal være.[960] Efter dommens afsigelse, kan gerningspersonen ændre på forhold tilknyttet egen person, men ikke på forhold ved selve kriminalitetens art eller grovhed. Som det fremgår af analyserne ovenfor, kan forhold tilknyttet egen person dog i visse tilfælde svække den pønale retsfølelses betydning i den konkrete afgørelse. Det afhænger dog fortsat af alvorligheden af forbrydelsen og længden af den udmålte straf, om en tilstrækkelig imødegåelse af retsfølelseshensynet i praksis for den enkelte er mulig, og derved kan et afslag på prøveløsladelse med stor sandsynlighed komme til at følge af de samme momenter, som lå til grund for udmålingen af straffen i første omgang, så forlængelsen af den reelle afsoningstid ad 2 omgange hviler på samme momenter.[961]

Samme år som vedtagelsen af § 40 a, blev bestemmelserne om straffastsættelse i straffeloven ændret på baggrund af en betænkning fra Straffelovrådet, og der blev indført konkrete beskrivelser af, hvad domstolene almindeligvis skal lade indgå ved vurderingen af formildende og skærpende omstændigheder i forbindelse med straffastsættelse og strafudmåling. Justitsministeriet lagde navnlig vægt på, at der *"herved kan sikres en højere grad af forudsigelighed og ensartethed i retsanvendelsen, idet det i videre omfang end hidtil vil komme til at fremgå af straffedommes præmisser, hvilke momenter der har haft betydning ved strafudmålingen."*[962] Det vil sige, at en del af formålet var at få dommernes begrundelser for udmålingen tydeliggjorte.

Ifølge strl § 80, stk. 1, skal der ved straffens fastsættelse lægges vægt på lovovertrædelsens grovhed og på oplysninger om gerningsmanden. Sådan

[959] Strl § 80.

[960] Her skal ikke diskuteres, hvorvidt lovgivers intention følges af domstolene i praksis. På trods af, at det kunne være relevant at sammenligne med, hvilke kriterier der bliver lagt vægt på i strafudmålingen ved domstolene konkret for at afsøge, i hvilket omfang momenter, der spiller en rolle i skærpende retning ved udmålingen også spiller en rolle ved vurderingen af retsfølelsen i forbindelse med prøveløsladelsessagen, er dette fravalgt. Det ville være en meget stor opgave.

[961] Mindretallet berører denne problemstilling vedrørende den almindelige utilrådelighedsvurdering i bet. 1099/1987, s. 262. Ligeledes Vestergaard 2001.

[962] LSF 99/2003, bem. pkt. 3.6.3.

kan man også beskrive de elementer, som skal indgå i en sag efter § 40 a. Domstolene skal foretage fastsættelsen under hensyntagen til ensartethed i retsanvendelsen, og Kriminalforsorgen skal iagttage det forvaltningsretlige lighedsprincip: det lige skal behandles lige.

I strl § 80, stk. 2, er det uddybet, hvad der skal tillægges vægt ved strafudmålingen:

»Ved vurderingen af lovovertrædelsens grovhed skal der tages hensyn til den med lovovertrædelsen forbundne skade, fare og krænkelse samt til, hvad gerningsmanden indså eller burde have indset herom. Ved vurderingen af oplysninger om gerningsmanden skal der tages hensyn til dennes almindelige personlige og sociale forhold, dennes forhold før og efter gerningen samt dennes bevæggrunde til gerningen.«

Lovovertrædelsens grovhed er i praksis den vigtigste udmålingsfaktor, *"den udtrykker en værdi, som straffen kan sættes i forhold til, og giver derved udgangspunkt for en proportionalitet mellem lovovertrædelse og straf, som modvirker excessive straffe og bidrager til ligelighed i strafvalget og strafudmålingen"*.[963]

Herefter er der i §§ 81 og 82 nærmere angivet henholdsvis skærpende og formildende omstændigheder, som i almindelighed skal indgå ved straffens fastsættelse. I en artikel om Straffelovrådets betænkning skriver strafferetsprofessor Gorm Toftegaard Nielsen:

»Det mest grundlæggende princip i strafferetten er legalitetsprincippet. Princippet sikrer både lovgivers indflydelse og dermed demokratiet på dette område og borgernes retssikkerhed ved, at de kun kan straffes, såfremt de har overtrådt allerede offentliggjorte regler. Både hensynet til den demokratiske legitimation og til borgernes retssikkerhed kræver, at loven er rimelig klar og præcis. Det er forholdsvis sjældent, at der i straffesager er spørgsmål om legalitetsprincippet i forhold til ansvaret. Det er derimod åbenbart, at det i næsten alle straffesager er umuligt ud fra loven at danne sig et bare nogenlunde billede af, hvad straffen skal være. Legalitetsprincippet holdes i hævd på det område, hvor det har ringe betydning i praksis, medens man vedrørende strafudmålingen tager meget afslappet på princippet.«[964]

Toftegaard Nielsen understreger dog de forbedringer, de nærmere angivelser af kriterier for skærpelser eller formildelser inden for hovedrammerne giver, idet dommerne derved har fået incitament til at begrunde strafudmålingen bedre end tidligere.[965] Det ændrer dog ikke ved, at strafudmåling sker

[963] Dahl Jensen 2013, s. 514.
[964] Toftegaard Nielsen 2003, s. 390.
[965] Toftegaard Nielsen 2003, s. 400. I artiklen kritiseres indledningsvis s. 387 den urimeligt korte tidsfrist for udarbejdelsen af betænkningen og de politiske slagord, der førte til udvidelser af det oprindelige kommissorium ved regeringsskiftet i 2001.

på baggrund af forholdsvist vagt formulerede bestemmelser, og at fra en retssikkerhedsorienteret synsvinkel, bliver denne problemstilling kun større, når det heller ikke i forbindelse med prøveløsladelse klart angives, hvilke kriterier der spiller ind, men at det i det hele taget i meget vidt omfang er op til forvaltningen at afgøre, om, hvorfor og hvornår løsladelse kan ske.

3.3.2. Ved vilkårsfastsættelse

Betingelsen for løsladelse iht. nr. 2 er, at den dømtes forhold skal tale for en løsladelse. Her vurderes risikoen for recidiv i forvejen at være ringe, hvorfor en forbedring eller påvirkning af indsatte ikke findes nødvendig. Fastsættelsen af vilkår sker derfor alene for at sikre et forsat pønalt element. At der fortsat skal sikres et pønalt element hviler på hensynet til retsfølelsen. Det samme gælder løsladelse iht. nr. 1, hvor der fastsættes samfundstjeneste, såfremt der ikke af hensyn til recidivrisikoen er fastsat vilkår, der er mærkbare. I forbindelse med fastsættelse af samfundstjeneste ved siden af særvilkår, er det forudsat i forarbejderne, at dette skal ske på en måde, så den forpligtelse, som de fastsatte vilkår samlet set indebærer for den prøveløsladte, ikke bliver urimelige eller står i misforhold til reststraffen.[966] Det fremgår af interviews og af Kriminalforsorgens årsrapport fra 2004, at der er indsatte, der ender med at foretrække ordinær prøveløsladelse, da dette typisk sker på mindre indgribende vilkår. Dette nok særligt, hvor der blot resterer kort tid til ordinær prøve er muligt. Når indsatte når frem til to-tredjedele, går vurderingen fra at gå på særlig indsats eller gode forhold til blot at handle om recidivrisikoen og en rimelig løsladelsessituation (bolig og underhold). En socialrådgiver udtrykker det således:

»Nogle gange så har de jo passeret halv tid, når de kommer her. Og så motivationen, den er sgu svær. Så du får godt nok skrappere vilkår, det gør man jo typisk på en 40 a, og så kan det være, at du kan få en måned eller et eller andet *(komme en måned tidligere ud end ved 38, 1, mod skrappere vilkår)*…det kan sgu være lige meget, synes de så. Så for at det skal give nogen mening, så skulle det kun være… Så synes jeg det skulle være forbeholdt de lidt længere domme.«[967]

Det fremgår, at det særligt gælder de korte domme. Det er svært at nå en indsats på 2, 3 eller 4 måneder, hvis man kun har en dom på 4-8 måneder, og det er i realiteten ikke meget tid, der eftergives. Som det kan læses i sagsreferaterne i særligt kapitel 5 og 6 i afhandlingen, er der til tider sat endog meget mærkbare vilkår på ved løsladelsen, trods relativt kort tid til udståelse af to-tredjedele af straffen. Dette kan også være relevant ved ordinær prøveløsladelse, idet den tidligere betingelse om, at prøveløsladelse ik-

[966] LSF 122/2003, bemærkningerne pkt. 3.5.
[967] S3, s. 7.

ke kunne ske ved en reststraf på under 30 dage i 2013 blev taget ud af strl § 38. Om lovændringen og konsekvenserne for vilkårsfastsættelsen, står der i løsladelsesvejledningen:

»Dette indebærer, at der med virkning fra den 1. juli 2013 – i modsætning til tidligere – i alle tilfælde kan ske prøveløsladelse, hvis den dømte opfylder betingelserne herfor, uanset at den resterende straffetid er mindre end 30 dage. Det fremgår af forarbejderne til loven, at baggrunden for ændringen er, at prøveløsladelse og de dertil knyttede muligheder for fastsættelse af prøvetid og vilkår er vigtige elementer i en vellykket udslusning af indsatte, idet prøvetid mv. kan hjælpe eller påvirke den dømte til at leve en kriminalitetsfri tilværelse efter løsladelsen.

Ifølge bemærkningerne til loven vil der ved fastsættelsen af såvel prøvetid som vilkår for løsladelsen kunne tages hensyn til længden af den resterende straffetid, således at prøvetidens varighed og vilkårenes omfang står i et rimeligt forhold til reststraffens længde.

(…) Det er således fremhævet i lovbemærkningerne, at den dømte vil have mulighed for at modsætte sig prøveløsladelsen på de vilkår, der angives, hvis den pågældende hellere vil afsone den resterende straffetid og derefter blive løsladt på fuld tid, dvs. uden prøvetid og vilkår.«[968]

Det er dog fortsat sådan, at indsatte selv vil kunne modsætte sig prøveløsladelsen, som pågældende kan ved § 40 a, men ændringen følger den øvrige tendens, at der i disse år er mere fokus på påvirkning, behandling og normalisering end på retssikkerhedsmæssige principper som proportionalitet. I det citerede fremstår det sådan, at der på ny er stor tiltro til effekten af prøvetid.

3.3.3. Hvor store konsekvenser af én handling?

Det store fokus på retsfølelsen og kravene til afsoningsforholdene medfører, at intensiteten af frihedsstraffen kan variere en del mere fra sag til sag, end domstolene har mulighed for at tage højde for. Pønale overvejelser indgår således ved mange af de administrative beslutninger og afgørelser: ved udmålingen af straffen, jf. strl § 80, ved placering af indsatte, jf. sfbl 23, stk. 2, nr. 9, ved udgang, jf. sfbl § 46, stk. 1, nr. 3, herunder frigang og udstationering, ved mediekontakt, jf. sfbl § 29, stk. 2, og ved prøveløsladelse, jf. § 40 a, stk. 1. Fx ved følgende eksempel fra redegørelsen fra 2008:

»Omvendt meddelte Direktoratet for Kriminalforsorgen afslag på prøveløsladelse i medfør af § 40 a, stk. 1, nr. 1 til en indsat, der havde haft alvorligere disciplinærsager. Sagen drejede sig om en indsat, som udstod fængsel i 3 år for navnlig berigelseskriminalitet. Han havde under afsoningen deltaget i undervisning såvel i som udenfor fængslet. Den indsatte var imidlertid ikendt en række disciplinærstraffe, herunder tre disciplinærstraffe for besiddelse af mobiltelefon. Endvidere blev samtlige genstande tilhørende den indsat-

[968] Løsladelsesvejledningens pkt. 14.

tes computer konfiskeret og hans tilladelse til at have computer blev inddraget, idet han var fundet i besiddelse af et trådløst netværk samt et simkort, ligesom han havde downloadet film fra Internettet og solgt disse videre til medindsatte. Desuden var den indsattes udgangstilladelse blevet tilbagekaldt i 3 uger, idet den indsatte havde misbrugt hash i fængslet.

Direktoratet for Kriminalforsorgen anerkendte at den indsatte havde ydet en særlig indsats under afsoningen. Direktoratet for Kriminalforsorgen fandt imidlertid, at den indsatte havde udvist en adfærd, der var uforenelig med de ordens- og sikkerhedsmæssige forhold i fængslet. Direktoratet for Kriminalforsorgen lagde herved vægt på, at den indsatte alene indenfor de seneste 3 måneder af afsoningen var blevet ikendt 3 disciplinærstraffe.«[969]

Direktoratet anerkender i sagen, at den indsatte har opfyldt kravet til en særlige indsats, men meddeler afslag på baggrund af *"at den indsatte havde udvist en adfærd, der var uforenelig med de ordens- og sikkerhedsmæssige forhold i fængslet"*. De forseelser mod fængselsreglerne, som den indsatte har begået for og er blevet straffet for disciplinært, medfører samtidig, at den indsatte ikke bliver prøveløsladt og derved skal tilbringe længere tid under frihedsberøvelse. Man kunne vælge som system, at forseelser enten medfører disciplinær afstraffelse i fængslet i form af fx bøde eller strafcelle, eller at forseelserne medfører udskydelse af tidspunktet for mulig prøveløsladelse. I Danmark har man valgt den løsning, at forseelserne skal kunne medføre både og. Ligeledes kan man stille spørgsmålstegn ved, om det er proportionelt to gange at have været i besiddelse af mobiltelefon i et åbent fængsel, og så disciplinærstraf *og* nægtelse af prøveløsladelse på den anden side.

4. Samspillet mellem hensynene

Når så stærke og grundlæggende modstridende hensyn skal afvejes over for hinanden, som er tilfælde i forbindelse med § 40 a, giver det som vist nogle udfordringer. Greve har da også anført:

»Det er umiddelbart nærliggende at tro, at regler og praksis inden for strafferetten, Kriminalforsorgen og strafferetsplejen skal være baseret på de samme principper. Det er da også åbenbart, at der skal være et samspil, men et samspil betyder ikke nødvendigvis, at alle instrumenter skal give samme lyd fra sig. Det kan meget vel være afgørende for straffesystemets totalfunktion, at de enkelte led i det store system udfylder forskellige funktioner.«[970]

[969] Redegørelsen 2014, s. 38.
[970] Greve 2002, s. 90.

Spørgsmålet er, om hensyn som fx hensynet til den generelle retsfølelse skal varetages både ved lovgivning, idømmelse af straffen og beslutninger under frihedsberøvelsen. Og hvor tungt dette hensyn bør veje i forhold til andre hensyn som lighed, proportionalitet etc. Dette søges ikke besvaret i afhandlingen, men må være et politisk spørgsmål.[971] I afhandlingen er søgt belyst, hvilke problemstillinger dette giver anledning til, dvs. hvad der bør tages højde for ved indretningen af straffuldbyrdelsessystemet ud fra de valgte hensyn. Det viser sig at have konsekvenser for retssikkerheden. Om skønsudøvelse på et andet område, hvor der også ofte er stærkt modstridende og meget væsentlige hensyn på spil, har Nina von Hielmcrone og Trine Schultz anført:

»Hvor de grundlæggende forvaltningsretlige principper i udgangspunktet skulle fremtræde som betydningsfulde redskaber i retsanvendelsen ved skønsmæssige afgørelser, er der en latent risiko for, at disse retlige normer fortrænges af andre normer. Det sociale område kan siges at være præget af et spændingsfelt mellem faglighed og myndighed, og for de praktikere, der behandler sager i forvaltningen, vil en udpræget retliggørelse formentlig blive opfattet som en svækkelse af den professionelles rolle og dermed socialfagligheden. Skønsmæssige bestemmelser og helhedssyn giver en større frihed for de socialfaglige professionsudøvere, og den gode afgørelse vil være den, der kan tage et individuelt udgangspunkt. Det faglige skøn vil med andre ord være omdrejningspunktet for, at sagsbehandleren i samarbejde med borgeren kan tilrettelægge en skræddersyet indsats.«[972]

Dette er understøttet af S3's frygt for, at alt indrettes efter laveste fællesnævner af hensyn til principper om lighed og retfærdighed.[973] Særligt ved narkotikakriminalitet og sædelighedskriminalitet bliver det dertil tydeligt, at retsfølelsens betydning baseret på kriminalitetens art kan stå i vejen for behandlingsindsatser, der udøves for at opfylde hovedformålet om begrænsning af kriminalitet. Recidivrisikoen søges nedsat, men retsfølelsen kan stå i vejen. Hvor der er konflikt mellem retsfølelse og behandling efter udøvelse af en særlig indsats, tyder det på, at sagsbehandlerne lader behandlingshensynet vinde. I de fleste sager har de sandsynligvis været involveret i opstart af den særlige indsats, og derved er det formodentlig vanskeligere at ændre indstillingen fra positiv til negativ, fx på baggrund af en negativ udtalelse fra politiet. Både begrænsninger i form af regler, men i særdeleshed form af det bagudskuende hensyn til retsfølelsen, der uanset en særlig indsats, motivation og personlig udvikling, kan hindre den indsatte i at blive løsladt og komme videre med sin tilværelse synes således at kunne stå i vejen. Muligvis af den årsag synes retsfølelseskriteriet ikke at være understreget kraftigt

[971] Se dog de retspolitiske betragtninger i afhandlingens kap. 9.
[972] Hielmcrone & Schultz 2007, s. 112.
[973] Nævnt i indledning til afhandlingen, kap. 1, afsnit 1.2.

af socialrådgiverne i interviewene. Dette bliver særligt fremtrædende, når det sammenholdes med en store vægt, retsfølelseskriteriet tillægges i redegørelserne på baggrund af afgørelserne i direktoratet, der alle er afgjort af jurister *efter* inddragelse af anklagemyndighedens vurdering.

5. Sammenfatning

Grundlaget for skønnet består af en retlig del og en faktisk del. Den retlige del byder primært på udfordringer derved, at der kan være forskel på, hvilket led i bestemmelsen, det enkelte fængsel har fokus på, men også på fortolkningen af de enkelte betingelser eller retningslinjer såsom indhold og varighed af en særlig indsats. Ved fastlæggelse af antagelser om faktuelle forhold er der en stor udfordring i at bedømme indsattes troværdighed. Hertil kommer at skønnet hviler på antagelser, der vedrører progression i behandlingsforløb, recidivrisiko mv., som alle hviler på summen af registreringer om mange forskellige forhold vedrørende den indsatte. Variationer mellem fængslerne ville muligvis i et vist omfang kunne imødegås ved øget vejledning og undervisning i reglerne. Det tyder på, at dette ikke sker i tilstrækkelig grad.

Flere informanter peger på, at de ansattes person kan have betydning for, hvorvidt der arbejdes videre med en sag. Ikke alle betjente vejleder, såfremt man skal tro flertallet af informanterne, og netop på grund af de mange mulige fortolkninger af bestemmelsen og den udvidende fortolkning i form af analogislutning, særlige omstændigheder og § 38, stk. 2-lignende forhold indicerer, at konkret vejledning er væsentlig, og at vejledningen bør hvile på sagsbehandlerens eget indgående kendskab til bestemmelsen. Et kendskab som flere sagsbehandlere selv angiver som værende mangelfuldt på grund af manglende vejledning fra centralt hold.

En anden udfordring ved de mange vurderinger er, at det kræver meget præcise og gode beskrivelser, når vurderingerne skal indgå i en afvejning, der foretages i næste led i sagsbehandlingen. Socialrådgiverne i Renbæk giver da også udtryk for, at de udfører en vis kontrol af betjentenes sagsbehandling og forsøger at danne sig et eget billede af sagen. Det samme gør DfK muligvis, men hvor socialrådgiverne i fængslerne til dels kan bygge indstillingen på betjentenes eller egen handleplan og dertil kan indkalde indsatte til en samtale, har DfK kun det skriftlige grundlag.

De meget konkrete afgørelser og de mange muligheder medfører den risiko, at det er sværere for indsatte at forudberegne egen retsstilling og om det kan betale sig at søge. Særligt når det fremgår, at betjente udfører en indledende screening, og i hvert fald i et tilfælde gør dette ud fra en forkert opfattelse af bestemmelsen, således at indsatte heller ikke modtager fyldest-

gørende vejledning. Når det sammenholdes med, at mange indsatte ikke i nogen eller høj grad forstår beslutninger, der træffes, eller efter egen opfattelse er med i udarbejdelsen af egen handleplan, må det formodes, at det langt fra er alle, der har en klar idé om, hvad § 40 a går ud på og, hvorvidt det for den enkelte er en mulighed.

Et vagt beskrevet grundlag for skøn giver også risiko for, at sagsbehandlerne ikke fortolker bestemmelsen ens, og derved har det formodningen imod sig, at lige forhold behandles lige. På baggrund af gennemgangen af praksis og fængslernes fokus på enten nr. 1 eller nr. 2 er det konkluderet, at der i forbindelse med anvendelsen af § 40 a sandsynligvis er større chance for at opnå en løsladelse i nogle fængsler end i andre. Endvidere er der ikke lige muligheder for at erlægge en særlig indsats, hvilket på linje med løsladelse på baggrund af gode forhold giver nogle indsatte en fordel frem for andre.

Med de meget individuelle afgørelser og muligheden for at løslade på det tidspunkt, hvor en effekt målt på recidivreduktion antages at foreligge, svækker hensynet til proportionalitetsprincippet, idet det ikke længere er forholdet mellem forbrydelse og straf, der alene er afgørende, og forskellen i straflængde for forskellige kriminalitetstyper kan administrativt øges. Endvidere berøres forholdet mellem forbrydelse og straf af, at én handling kan føre til disciplinærstraf, frihedsstraf som følge af dom og afslag på prøveløsladelse. Der følges en tendens, der fører i retning af mere fokus på hensynet til behandling af indsatte på baggrund af behandlingens nytteværdi og ikke af etiske/humanitære årsager eller overvejelser om mindst mulig indgriben i den fængsledes tilværelse og mere fokus på hensynet til befolkningens pønale retsfølelse.

Kapitel 9

Konklusion og perspektivering

»Kriminalforsorgens værdi er: kunsten at balancere mellem det hårde og det bløde. Værdien udtrykker, hvordan vi gør, når vi gør vores arbejde bedst. Den er retningsgivende for den enkelte medarbejder i Kriminalforsorgen.

Værdien indeholder de to sidestillede led af Kriminalforsorgens hovedopgave: På den ene side hensynet til kontrol og sikkerhed, på den anden side støtte og motivation. Værdien udtrykker ikke et enten-eller, men et både-og. Det er, når vi finder balancen, at vi gør vores arbejde godt!

Der skal ikke altid være lige dele af både det hårde og det bløde. Mange af vores arbejdssituationer kræver mere fra den ene side end den anden. Men når vi "tipper" lidt til den ene side, skal vi arbejde bevidst på at genoprette balancen. Det gælder både for Kriminalforsorgen overordnet og for den enkelte medarbejder i hverdagen.

For den enkelte medarbejder i Kriminalforsorgen er værdien en ledestjerne i hverdagen, hvor den daglige indsats skal holdes op imod evnen og kunsten at balancere mellem det hårde og det bløde.«[974]

I dette kapitel skal afhandlingen rundes af. I citatet er indholdet af Kriminalforsorgens grundlæggende værdi gengivet. Det handler om kunsten at balancere mellem det hårde og det bløde. For den enkelte betjent kan det betyde, at hun skal kunne hjælpe en indsat med at få styr på udfordringer i tilværelsen og udføre relationsarbejde, og samtidig skal hun være klar til at anvende magt om nødvendigt. For den enkelte socialrådgiver kan det betyde, at han skal forsøge at motivere til stoffrihed og uddannelse, men samtidig skal tage hensyn til straffen og strafudmålingen som fastsat af dommeren og til befolkningens retsfølelse. For det enkelte fængsel kan det betyde, at de fysiske rammer skal understøtte behandlingsmæssige formål, men samtidig

[974] Kriminalforsorgens hjemmeside, 11. februar 2015.

sikre indsattes tilstedeværelse og ro og orden. Der er ikke tvivl om, at det er med rette, at denne balance beskrives som en kunst.

I indledningscitatet i kapitel 1 anvendte Bentzon også ordet kunst om det at afveje væsentlige hensyn over for hinanden i forbindelse med skønsudøvelse. I afhandlingen er med tydelighed illustreret, at dette ord også her er rammende. Det er oplagt, at der på mange andre retsområder er stærkt konfliktende hensyn på spil, så det er ikke Kriminalforsorgens særlige karakter i den henseende, der er afhandlingens pointe. Det, der derimod gør sagsbehandling i Kriminalforsorgen særlig er, at den regulerer forhold under straffuldbyrdelse. De enkelte indgreb angår disponering over andres frihed, og straffuldbyrdelse er netop fuldbyrdelse af straf, som har det klare formål at tilføje andre lidelse. Lidelsen og kontrollen er ikke en utilsigtet bivirkning ved det sociale og juridiske arbejde i Kriminalforsorgen, men et af de to led i selve hovedopgaven, jf. sfbl § 3.

Dette forhindrer ikke, men bliver heller ikke mindre sandt af, at det under straffuldbyrdelsen søges at afbøde uheldige utilsigtede følgevirkninger af straffen, eller at der tilbydes behandlingsmæssige indsatser foranstaltet af psykologer, psykiatere, socialrådgivere, fængselsbetjente, værkmestre osv.

I afhandlingen er søgt belyst, hvilken betydning det har for de ansattes arbejde, når en konkret bestemmelse vedrørende mulighed for afkortning af frihedsberøvelsen, hviler på upræcise formuleringer af, hvad sagsbehandlerne skal basere afgørelsen på. Bestemmelsen er dog ikke enestående, og allerede i 1975 blev således fremsat kritik af, at skønsgrundlaget for afgørelse om indgreb eller begunstigelser under frihedsstraf var så vagt beskrevet.[975] Retsstatsprincipper er herefter blevet støvet af, men på trods af ordene om, at straffuldbyrdelsen hviler på rettigheder og pligter, synes respekten for det enkelte menneske i form af garantier mod vilkårlig behandling ikke at være fulgt med. Desuden er der ved anvendelse af behandling i forbindelse med straffelovens § 40 a et tydeligt element af tvang, idet indsattes manglende (ønske om) forandring resulterer i afslag på prøveløsladelse. Ikke blot er der den fysiske, synlige kontrol, men behandlingsindsatsen indeholder såvel støtte som kontrol. På den anden side har det store fokus på behandling medført, at der i vid udstrækning er tilbud om hjælp og støtte, som også kan opfattes som godt og positivt.

I det første af de følgende afsnit opsummeres, hvilke hensyn, der iagttages ved anvendelse af straffuldbyrdelseslovens § 40 a, og i hvilken form og med hvilken vægt disse indgår i afgørelserne.

I afsnit 2 følger nogle betragtninger om fordele og ulemper ved de valgte metoder. Hvilke begrænsninger, det muligvis har givet, og hvordan man eventuelt kan bygge videre på afhandlingen, der mest har karakter af en an-

[975] Busck 1975.

sats til diskussion af de store linjer i aktuel straffuldbyrdelse eller måske nærmere mangel på samme.

Det tredje afsnit indeholder retspolitiske betragtninger, som undersøgelsen i afhandlingen har givet anledning til.

1. Væsentlige hensyn i straffuldbyrdelsesretten

1.1. Retsfølelsen

I kapitel 2 blev det fastslået, at kriteriet retshåndhævelse i straffelovens § 40 a er synonymt med ordet retsfølelse, og at det er den pønale retsfølelse, der er tale om. Det vil sige, at det i forbindelse med prøveløsladelsessagen er spørgsmålet om, hvorvidt løsladelse skønnes at ville støde denne retsfølelse. Hvor rigtig myndighedens skøn er, vides ikke. Og det vides ikke, hvordan befolkningen som flest faktisk ville forholde sig til den konkrete løsladelse, såfremt opfattelsen blev dannet på et informeret grundlag.

Det område, hvor retsfølelsen ifølge lovbemærkningerne er særligt understreget, kaldes varsomhedsområdet. I bemærkningerne er det angivet, at anklagemyndigheden skal høres, inden der træffes afgørelse i sager inden for dette område. Der er dog efterfølgende administrativt fastsat et høringsområde, der ikke er identisk med varsomhedsområdet, men som svarer til høringsområdet ved udgang, der bygger på begrebet farlig kriminalitet. Dette ændrer ikke ved, at det særligt er kriminalitetens art, der tillægges vægt ved vurdering af retsfølelsens betydning i den konkrete sag, og ifølge praksis er det særligt kategorierne grov personfarlig kriminalitet mod sagesløs, sædelighedskriminalitet mod børn og kriminalitet med tilknytning til en rocker- eller bandegruppering.

Direktoratets praksis i sagerne er vurderet ud fra redegørelserne med sagsreferater. Heraf kan sluttes, at særligt anklagemyndighedens opfattelse af spørgsmålet om prøveløsladelse, hvori ofte henvises til retshåndhævelsen, spiller en væsentlig rolle. Således tæller dette moment som et selvstændigt kriterium ved siden af sagens øvrige momenter, heriblandt en eventuel anført begrundelse for anklagemyndighedens vurdering, og direktoratets egen vurdering af retsfølelsen. Anklagemyndigheden kan dog også udtale sig imod prøveløsladelse under henvisning til fx risikoen for ny kriminalitet. Ved alvorlig kriminalitet i trafikken synes det frem til nu at have været afgørende, hvorvidt anklagemyndigheden udtalte sig imod prøveløsladelse, men af seneste redegørelse fra 2014 fremgår nu eksplicit faste kriterier, der kan indgå i afvejningen. Dette kan muligvis gøre praksis mere sikker og dermed mindre påvirket af anklagemyndighedens udtalelse. Denne antagelse baseres på, at i sager om våbensamlere og indsatte dømt for grov narkotikakriminalitet, er der ifølge direktoratet en fast praksis, hvorefter anklage-

myndighedens udtalelse tillægges mindre vægt, såfremt denne er i strid med linjen ifølge fast praksis.

Generelt kan inddragelsen af anklagemyndighedens udtalelse problematiseres, idet det forekommer som skjult kompetenceforskydning, eller som inddragelse af anklagemyndigheden som interessent, såfremt der blot er tale om anklagemyndighedens ubegrundede indstilling til spørgsmålet. Det betvivles, at anklagemyndigheden besidder den nødvendige faglige kompetence til fagligt forsvarligt at tage stilling til spørgsmålet om prøveløsladelse.

Med § 40 a er der tydeligt sket en udvikling i retning af at mixe behandling og straf mere konsekvent i en blød/hård-cocktail. Vilkår, som før var fremadskuende, skal nu være "mærkbare", kravende til den recidivnedsættende, normaliserende særlige indsats skal afhænge af den begåede kriminalitets grovhed, så det også får pønal karakter. Retsfølelsen er dertil et selvstændigt element i afgørelserne. Reelt kan løsladelsen i første omgang udskydes på grund af retsfølelsen, dernæst på baggrund af de skærpede krav til den særlige indsats på grund af retsfølelsen, og til sidst kan indsatte blive pålagt særligt mærkbare vilkår, fx i form af samfundstjeneste eller vilkår om fortsat behandling, på grund af retsfølelsen. Den opdeling mellem dommernes bagudskuende *dømmende* vurdering, og administrationens fremadskuende *ikke-dømmende* vurdering, man tidligere tillagde vægt, er i § 40 a-sagerne ophævet.

Retsfølelsen spiller en betydelig rolle for politikernes udformning af straffebestemmelser og strafferammer. Retsfølelsen har betydning ved domstolenes konkrete udmåling af straffen. Retsfølelsen har nu også fortsat en stærk rolle under fuldbyrdelsen, herunder ved spørgsmålet om halvtidsløsladelse.

1.2. Behandling

I afhandlingen anvendes et socialt behandlingsbegreb. På denne måde bliver det muligt at analysere de forskellige tiltag og de ansattes rolle ved hjælp af undersøgelser foretaget på andre områder af socialt arbejde. Social behandling har et dobbelt formål: klientværn og samfundsværn. Sagsbehandlerne giver generelt udtryk for, at de gerne vil støtte de indsatte, og at deres arbejde synes for dem at have mest værdi, når de kan gøre noget for de indsatte. Det vil sige, når reglerne giver dem muligheder og ikke blot sætter begrænsninger i form af fx urinprøvekontrol og krav om overdreven ensartethed. På denne måde synes de at have en fællesinteresse med den indsatte. Det fremgår dog omvendt, at sagsbehandlerne sætter standarden for normen. De vurderer i sidste ende, hvilken indsats der kan være relevant, og de bedømmer (til dels), om indsatte kan blive løsladt på baggrund heraf. Derved får deres støtte til indsatte også karakter af samfundsværn, og der ligger et

element af tvang i rammen, når indsatte vælger behandling for at undgå at skulle blive i fængslet.

1.3. Retssikkerhed

Det aspekt ved retssikkerheden, der er fokus på i afhandlingen, er individets beskyttelse mod vilkårlig magtudøvelse. I forbindelse med udarbejdelsen af straffelovens § 40 a, blev hensynet til at kunne gøre indholdet af afgørelserne fleksible og tilpasse dem den enkelte lovovertræder samtidig med en konsekvent iagttagelse af den pønale retsfølelse givet en fremtrædende plads, og dette er sket på bekostning af beskyttelse af forudberegnelighed og beskyttelse mod ulighed og for lange straffe. Her erindres om ordene i betænkningen fra 1987 om prøveløsladelse:

»Hensynet til enkelhed og overskuelighed kan anføres til støtte for forslag om helt at afskaffe prøveløsladelsen. Skal prøveløsladelsen på den anden side opretholdes, kan det ske på en sådan måde, at straffesystemet alligevel har en meget enkel og overskuelig karakter, men prøveløsladelsen kan også gennemføres således, at systemet bliver kompliceret, domstolenes opgave med hensyn til strafudmåling uklar og de afsagte dommes konsekvenser – navnlig for de dømte – vanskelige at beregne på forhånd.[976]

(…) Ud fra synspunktet enkelhed, overskuelighed og forudberegnelighed må den mindst tilfredsstillende ordning være den, der i udpræget grad forudsætter prøveløsladelse anvendt efter et konkret skøn i de enkelte tilfælde.«[977]

Forinden indførelsen af § 40 a var afslagsprocenten i relation til ordinær prøveløsladelse steget. Utilrådelighedskriteriet er upræcist og foranderligt. På baggrund af analysen i afhandlingen kan konkluderes, at med indførelsen af straffelovens § 40 a er systemet blevet yderligere kompliceret, domstolenes opgave med hensyn til strafudmåling mere uklar og de afsagte dommes konsekvenser – navnlig for de dømte – vanskeligere at beregne på forhånd. Prøveløsladelse sker i ikke ubetydeligt omfang på et tidspunkt forskudt mellem afsoningen af halvdelen og to-tredjedele af straffen og afsoning af to-tredjedele og endt straf.

Spørgsmålet om retssikkerhed er vigtigt ved alle afgørelser på det straffuldbyrdelsesretlige område, da det handler om fuldbyrdelse af straf og derved ofte væsentlige indgreb i borgerens tilværelse. Den indsatte vil altid være i en udsat position, ikke mindst fordi indsatte under afsoningen helt eller delvist er fysisk afsondret fra familie, venner og samfundet udenfor. Straffelovens § 40 a vedrører reguleringen af den faktiske afsoningstid, hvilket vil sige en meget indgribende afgørelse, desuagtet at bestemmelsen ikke foreskriver en ret eller pligt.

[976] Bet. 1099/1987, s. 232.
[977] Bet. 1099/1987, s. 236.

På trods af, at velviljen i flere sager fremtræder sympatisk, særligt hvor der inddrages § 38, stk. 2-lignende forhold, medfører udvidelser af området og små særregler risiko for, at praksis ikke bliver ens rundt om i institutionerne.

1.4. Andre hensyn

Økonomiske hensyn slog stærkt igennem ved indførelsen af straffelovens § 40 a, og økonomiske hensyn spiller en rolle for, hvor mange behandlingstilbud og hvor meget personale der generelt er ansat i fængslerne. Dette element bør understreges på trods af, at det ikke optager meget plads i afhandlingen.

Etiske eller humanitære hensyn indgår i enkelte sager, hvor der er inddraget hensyn til børn eller egen eller pårørendes sygdom. De er ikke forudsat i forarbejderne, men i praksis synes det fortolket således, at det er en mulighed at løslade på en kombination mellem straffelovens § 38, stk. 2, og § 40 a.

Sikkerhedshensyn spiller afgjort en stor rolle, selvom dette stort set er forbigået i afhandlingen. Det antydes, at urinprøvekontrollen anses som et stort problem i forhold til at nå nogen vegne med sociale indsatser, fordi det kan udelukke muligheden for opstart af uddannelse eller arbejde uden for fængslet.

Der er i disse år generelt stort fokus på *evidens*, og der udarbejdes således mange rapporter om kriminalforsorgen, handleplaner, klientellet, behandlingsafdelinger osv. Som nævnt er der nedsat et udvalg til at se på, hvordan resocialiseringsindsatsen samlet kan forbedres.

Straffelovens § 40 a giver som al prøveløsladelse mulighed for *strafafkortning*. Dette er ikke diskuteret i afhandlingen. Det synes i sig selv at have spillet en rolle for visse politikere, der generelt har det syn, at ingen bliver bedre af at sidde i fængsel, derudover synes ønsket om strafafkortning at være motiveret af ønsket om besparelser.

1.5. Skønsudøvelsen

Desuagtet, at strl § 40 a har gode ting i sig, indebærer den også betydelige udfordringer for den myndighed og de enkelte sagsbehandlere, der skal håndtere bestemmelsen i praksis. Bestemmelsen har været med til at øge fokus på behandlingsindsatsen i Kriminalforsorgen, men den har også medført, at prøveløsladelsesinstituttet, rammerne og indholdet, er blevet mere uklart og vagt formuleret. De ansatte arbejder gerne med bestemmelsen, men på trods heraf fremstår praksis ikke stringent, og den har et præg af vilkårlighed. På baggrund af undersøgelsen er der en stærk formodning for, at det er lovgrundlaget, der er årsagen til problemet. Når så væsentlige, tunge, svært definerbare og modstridende hensyn skal afvejes i en og samme afgø-

relse, bliver Kriminalforsorgen tvunget til at lave en praksis med meget præcise beskrivelser af kategorier og små undtagelser og afvigelser, fordi de indsattes forhold er meget forskellige. Det medfører dertil en risiko for, at skønnet alligevel sættes under regel.

På baggrund af analyserne i afhandlingen fremstår praksis rigt facetteret og mangfoldig, hvilket dog ikke i denne sammenhæng kan ses som et gode. Det afgørende spørgsmål set i forhold til grundsætningen om saglig forvaltning bliver herefter, om alle relevante saglige hensyn huskes inddraget i de enkelte sager i institutionerne. Direktoratet har da også som konsekvens heraf beholdt kompetencen i de første 11 år.

I praksis er det primært socialrådgiverne, der anvender bestemmelsen i de to interviewfængsler. Socialrådgivernes faglighed er præget af tanker om behandling og normalisering, støtte og hjælp under rammer sat af lovgivningen og juridiske principper. Det fremgår af interviewene, at socialrådgiverne har fokus på mulighederne inden for bestemmelserne, og kun få af dem hæfter sig meget tydeligt ved begrænsningerne i det daglige arbejde. De gør det dog i det omfang, at de er meget bevidste om ikke at love for meget, således at indsatte får falske forhåbninger.

Det er forskelligt, hvilken del af bestemmelsen, der bliver lagt vægt på i de to interviewfængsler, og når man ser på statistikken, giver det indtryk af, at det også gælder for de andre fængsler. Dette handler om implementeringen og understreger, at det ikke blot er DfK og deres faste praksis, der skeles til, men at der også udvikler sig praksisser i fængslerne. Flere interviews understøtter, at praksis også på andre områder varierer mellem de forskellige institutioner, hvilket altid vil være en risiko ved afgørelser baseret på konkrete skøn. En interviewperson udtrykker tillige et stærkt ønske om, at nye tiltag ledsages af mere undervisning.

2. Vurdering af metode og teori

Det har generelt været en styrke at fokusere på en enkelt bestemmelse ved udforskningen af de forskellige hensyn, idet det kunne være vanskeligt at holde tungen lige i munden, og dette ville givet have været umuligt, såfremt der ikke var et konkret holdepunkt. Praksis iht. bestemmelsen har fungeret godt som illustration af den vanskelige opgave det er at forene eller afveje de mange hensyn, der indgår i det danske straffuldbyrdelsessystem.

Metoden og teorien har ført til en uddybning af forståelsen for de problemstillinger, der kan opstå, når strl § 40 a skal anvendes i praksis. På baggrund af problemformuleringen er dog lagt op til en meget bred undersøgelse, da der er mange problemstillinger i spil, og dette er netop en selvstændig pointe. Det giver dog omvendt den svaghed, at der ikke for alvor kan gås i

dybden med de enkelte hensyn: retsfølelse, retssikkerhed og behandling, eller i belysningen af afgørelsesprocedurer og -kompetencer og skønsudøvelse i Kriminalforsorgen mere generelt, prøveløsladelsesinstitutionen som sådan, politi- og anklagemyndighedens indflydelse på straffuldbyrdelsen, ikke-juristers sagsbehandling, behandlingsbegrebets udvikling inden for murene etc.

At anvende interviews til indsamling af empiri til brug ved afgørelsen har været meget frugtbart. Forud gik overvejelser om, hvor vanskeligt det ville blive henset til min manglende erfaring, og til det utraditionelle set fra et retsdogmatisk synspunkt. Men med god hjælp fra litteratur og kurser i emnet og en vis respekt for ikke at drage for vidtrækkende konklusioner af udtalelserne, er det min opfattelse, at interviewene har tilført afhandlingen væsentlig viden og værdi. Dog har det været meget vigtigt at være opmærksom på betydningen af min egen person, idet det ikke blot kan antages, at mere personlige egenskaber har haft betydning under samtaler, men også min status af tidligere ansat som jurist i et åbent fængsel.

Konkluderende er det dog min opfattelse, at de anvendte metoder har været velvalgte til at besvare afhandlingens problemformulering.

3. Retspolitiske betragtninger

Kriminalforsorgen har ganske rigtigt god erfaring med og evne til at håndtere meget svære vurderinger og skønsmæssige afgørelser, og de ansatte har vel på sin vis vænnet sig til at navigere i det. Dette kan dog aldrig afhjælpe de problemer, som modstridende hensyn og signaler fra lovgivnings- og regeringsmagten byder, når der indføres lappeløsninger og små udvidelser. På den baggrund er det en imponerende indsats der er lagt for dagen i forbindelse med at få oparbejdet en praksis efter § 40 a og systematiseret denne i redegørelser.

Hvordan man ser på det kan måske afhænge af fokus. Ud over at man grundlæggende kan være overbevist om, at størst mulig lighed i sidste ende giver størst mulig lykke eller bare er den eneste rigtige måde at sameksistere på, bl.a. for at undgå magtmisbrug, kan man også vælge at fokusere på dem, der får en afkortning, og som vil betale en høj pris for en afskaffelse af bestemmelsen. På baggrund af undersøgelsen i afhandlingen er det dog ikke mindre end en afskaffelse, der må blive anbefalingen. Som det mindre i det mere kunne skønnet begrænses ved fastsættelse af kriterier på lovniveau, men såfremt retsfølelsen fortsat skal inddrages, er spørgsmålet om det ville gøre den store forskel. Derimod bør fokus på behandling bibeholdes, men så det fremtræder som et klart tilbud til indsatte. Afhandlingen er heller ikke et argument for, at forholdene i afsoningsinstitutionerne bør være fuldstændigt

lige for alle, idet dette ikke er en mulighed. I så fald ville man som påpeget i betænkningen om en lov om fuldbyrdelse af straf, skulle lave reglerne ud fra, at der i relation til nogle indsatte kræves særligt restriktive afsoningsforhold for at straffen kan gennemføres.

Det er vel stadig et mindretal der går ind for, at prøveløsladelse afskaffes, og denne afhandling skal heller ikke på nogen måde ses som et argument for det standpunkt. Prøveløsladelse giver ikke blot indsatte, men også Kriminalforsorgen og de ansatte et incitament til at arbejde for en tålelig løsladelsessituation.

Til fordel for det forslag om obligatorisk prøveløsladelse, som af og til fremsættes, taler, at reglerne derved ville blive meget mere overskuelige, sagsbehandlerne ville skulle bruge mindre energi på at afgøre, *om* indsatte skal prøveløslades, og vil kunne bruge energien på at forholde sig til, *hvordan* forholdene i forbindelse med prøveløsladelsen kan være med til at sikre, at prøveløsladelsen får det bedst mulige forløb og bliver en hjælp til, at løsladte ikke recidiverer. Retsfølelseshensynet ryger derved helt ud af afgørelsen, og domstolene får tillagt hele kompetencen i forbindelse med fastlæggelse af dommens indhold, så vidt angår varigheden af frihedsberøvelsen. Der vil fortsat på det eksisterende regelgrundlag være elementer af straffens indhold, der reelt fastlægges af Kriminalforsorgen i form af valg af afsoningssted, eventuel udståelse i fodlænke, senere overførsler, udgangsforhold etc. Dette skal der ikke tages stilling til her.

En anden mulighed er at gå tilbage til to-tredjedelsløsladelse som det altoverskyggende udgangspunkt – og her menes på to-tredjedelsdatoen og ikke forskudt til et tidspunkt mellem to-tredjedele og endt straf. Retsfølelseshensynet bør her igen skubbes helt ud, og tilbage står så recidivvurderingen som det store omdrejningspunkt. Om dette er der ikke sagt meget i afhandlingen, men det er vigtigt at påpege, at forudsigelse af fremtidig kriminalitet i sig selv er et diskutabelt og svært håndterbart udgangspunkt.

På grund af den stærke kritik i afhandlingen af retsfølelseshensynet, er det vigtigt her til slut at pointere, at også jeg finder hensynet til ofrene og alle andres oplevelse af tryghed og tillid til systemet endog meget væsentligt. Man bør ikke rationalisere al følelse væk bag et skrivebord. Men fordi anvendelsen af retsfølelsen er så diffus, som den er, så forskellig fra individ til individ, at forbrydelserne også er forskellige og påvirker ofre forskelligt, at sagsbehandlerne er forskellige og forstår praksis forskelligt, bør retsfølelsen ikke spille en stor rolle i sidste led i straffesystemet. Medierne bærer en del af ansvaret for, at utrygheden spreder sig. Ikke forstået sådan, at de bærer en del af skylden for konkrete forbrydelser, men fordi medierne fortæller de samme horrible historier igen og igen og er med til at forme billedet af en tyv, en drabsmand, en voldsdømt eller en sædelighedsdømt i vores bevidsthed. Det er ikke ulovligt at medvirke til øget utryghed, så længe hand-

lingen ikke objektivt opfylder kriterierne i en straffebestemmelse, men det er heller ikke specielt sympatisk.

Sikring af indsattes – og dermed i praksis undergrænsen for retssikkerheden i Danmark – er ikke ensbetydende med, at samfundet ikke kan tage sig bedre af ofre for kriminalitet. Det er heller ikke ensbetydende med, at samfundet ikke fordømmer og straffer personer, der forbryder sig mod reglerne. I et demokrati er det desuden vigtigt, at der tages hensyn til folkets vilje – og altså også her til dets følelser. Det er dog min opfattelse, at det for de fleste borgere også vil være en stor fordel, såfremt der er en vis gennemsigtighed i den måde, de offentlige myndigheder forvalter den myndighed, der er blevet dem tillagt, og at den myndighed eller magt udøves inden for nogle forud fastlagte rammer.

En tidligere juridisk fuldmægtig i Kriminalforsorgen fortalte mig for nogle år tilbage, at en jurist fra en anden offentlig myndighed havde sagt til hende: *"Kan man ikke blive andet, kan man altid blive jurist i Kriminalforsorgen"*. På baggrund af undersøgelsen i afhandlingen skulle det gerne stå klart, at en antydning af, at usikkerhed eller manglende stringens i udførelsen af afgørelsesvirksomhed i Kriminalforsorgen overvejende skyldes sagsbehandlernes evner, rammer forbi målet.

Resumé

Formålet med afhandlingen er at diskutere særligt to hensyn, der i disse år spiller en stor rolle i forbindelse med fuldbyrdelse af frihedsstraf: hensynet til befolkningens retsfølelse og hensynet til påvirkning eller behandling af den indsatte. I afhandlingen tages udgangspunkt i straffelovens § 40 a ved analyserne af, hvordan Kriminalforsorgen og de enkelte sagsbehandlere fortolker og inddrager de nævnte hensyn.

Ifølge straffelovens § 40 a kan prøveløsladelse anvendes som belønning til indsatte, der har udført en særlig indsats. Den særlige indsats kan bestå i behandlings- eller uddannelsesforløb, arbejdstræning eller arbejde. Prøveløsladelse kan også tilstås indsatte, hvis personlige og sociale forhold taler derfor, når der i stedet fastsættes vilkår om samfundstjeneste. Yderligere frihedsstraf bliver her anset for unødvendig. Ifølge § 40 a må retsfølelsen ikke skønnes at tale imod løsladelsen, og risikoen for tilbagefald til ny kriminalitet skal vurderes at være ringe.

Afgørelsen om prøveløsladelse hviler således på et bredt skøn udført af Kriminalforsorgen. Det er et udgangspunkt for afhandlingen, at afgørelser, der vedrører varigheden af frihedsberøvelse, altid vil være afgørelser af væsentlig betydning for de indsatte. Derved betones behovet for retssikkerhedsgarantier i form af et klart formuleret retsgrundlag til sikring af forudberegnelighed og lige behandling af lige forhold. I afhandlingen undersøges, på hvilket retligt og faktisk grundlag skønnet udøves, og hvordan de enkelte kriterier afvejes over for hinanden.

Kapitel 1 og 2 indeholder problemformuleringen, beskrivelse af den analytiske ramme og de foretagne metodevalg. Ved besvarelse af problemformuleringen er ved siden af den retsdogmatiske metode anvendt en samfundsvidenskabelig i form af en semistruktureret interviewundersøgelse. Dette med det formål at opnå information om, hvordan bedømmelsen af sagens faktuelle forhold, herunder bedømmelsen af indsattes person, foretages i praksis.

Kapitel 3 og 4 beskriver diskussionernes historiske og retlige ramme.

I kapitel 5 analyseres praksis på baggrund af direktoratets redegørelser. Heri indeholdes referater af sager og oplistning af vejledende kriterier for skønsudøvelsen.

I kapitel 6 analyseres, hvordan retsfølelsen inddrages som væsentligt moment i sager om prøveløsladelse. Det har stor relevans for afgørelserne, om anklagemyndigheden udtaler sig imod prøveløsladelse, og dette gøres til genstand for diskussion.

Når prøveløsladelse kan tilstås som belønning for udførelsen af en særlig indsats for ikke på ny at begå kriminalitet, kan det anskues som en tilbagevenden til tidligere tiders idéer om fangebehandling. I afhandlingen anvendes et socialt behandlingsbegreb, og behandlingens mål defineres som normalisering af den indsatte. Normstandarden er her et liv uden kriminalitet. Hensynet beskrives i kapitel 7.

I kapitel 8 er omdrejningspunktet selve skønsudøvelsen, herunder afgørelsesgrundlaget, og de ansattes fortolkning og inddragelse af forskellige kriterier. I det sidste afsnit diskuteres, hvilken betydning prioriteringen af hensynet til retsfølelsen og hensynet til behandling har for indsattes behov for retssikkerhed i form af forudberegnelighed, lighed og proportionalitet.

Kapitel 9 indeholder konklusionen og enkelte retspolitiske betragtninger, som afhandlingen har givet anledning til. Afhandlingen viser, at understregningen af hensynet til retsfølelsen og hensynet til behandling sker på bekostning af hensynet til retssikkerheden. Skønsgrundlaget er i loven upræcist formuleret, således at de hensyn, der inddrages i afgørelserne, bliver mange og forskelligartede. Det har således formodningen imod sig, at der sker en lige behandling af lige forhold.

Abstract

The main aim of the thesis is to discuss two essential considerations that currently have great impact on decisions concerning inmates in Danish prisons: the consideration of public opinion and the consideration of normalization of the inmate. To explore how the considerations are applied when cases are decided, an analysis of the application of section 40(a) a of the Danish Criminal Code is conducted.

According to section 40(a), release on parole is used as a reward when a prisoner has made a special effort to reduce the risk of once more committing a crime. A special effort can consist of treatment, education or work and it is up to the Prison and Probation Service to decide whether an inmate's effort meets the requirements of the law or not. This means that it is the prison administration and not the court that determines the actual time that is to be spent in prison. In addition, parole is granted when the economic or social conditions of a prisoner demonstrate that further imprisonment is not necessary, when Community service is performed instead. Parole cannot be granted if public opinion is considered against it or the risk of recidivism is considered too high.

Decisions to release are a discretionary decisions carried out by the Prison and Probation Service. As the decisions define the amount of time to be spent in prison, an individual's need for protection against arbitrary execution of power becomes important. The thesis discusses how the discretionary decision is carried out, and how the rehabilitation of the prisoner and the public opinion is taken into consideration.

Chapters 1 and 2 contain a description of the research question, the method and the analytical tools used. As a legal dogmatic approach is found to be inadequate in examining the research question a study based on interviews is conducted in order to get information about how the discretionary decisions are carried out in the prisons in practice.

Chapters 3 and 4 present the historical and legal framework of the legal decisions to release on parole.

In chapter 5 the administrative practice as described by the Prison and Probation Service in internal guidelines is analyzed. It shows that there is a great variety in the standards the inmates have to meet to be granted parole.

How the public opinion is taken into consideration and what this means for the possibility of an inmate achieving a positive parole outcome is discussed in chapter 6. It is shown that it is of great consequence what the prosecution authority has to say in the matter.

Abstract

The use of release on parole as an incentive for inmates to enroll in educational activities or treatment brings alive an old idea of punishment as treatment for criminal conduct. Treatment is understood not in a medical, but in a social meaning of the word. In this regard, treatment aims at bringing individuals closer to the norms of society. In the case of section 40(a), the norm is defined as being able to live a life without crime. This discussion is placed in chapter 7.

When it is up to the Prison and Probation Service to decide when a person is normalized and can be released and whether or not the public opinion is considered against it, the outcome of the individual cases becomes difficult to predict. On the basis of the previous discussions in the thesis, chapter 8 focuses on the consequences of the emphasis on the high degree of individuality in the case work. It is shown that principles of equality and proportionality are given a low priority.

Chapter 9 contains the conclusion and considers some political aspects of the thesis' findings.

Litteraturliste mv.

Andersen, Jon (2014). *Forvaltningsret: Sagsbehandling, hjemmel, prøvelse* (8. udgave). Kbh.: Thomson Reuters.

Appel Nissen, Maria, Keith Pringle & Lars Uggerhøj (red.) (2007). *Magt og forandring i socialt arbejde*. Kbh.: Akademisk Forlag.

Aude-Hansen, Carl (1972). *Fra fængsel til frihed* (5. ændrede udgave). Albertslund: Det Danske Forlag.

Balvig, Flemming (2010). *Danskernes retsfølelse og retsfornuft – et forspil.* Det Juridiske Fakultet, Københavns Universitet.

Balvig, Flemming (2014). ”Folkets domstol”. I: Helle Krunke, Jens Elo Rytter, Jørn Vestergaard, Kristian Lauta & Peter Blume (red.): *Rettens magt - magtens ret. Festskrift til Henning Koch*. Kbh.: Jurist- og Økonomforbundet.

Bentzon, Viggo (1914). *Skøn og regel*. Kbh.: J. H. Schultz A/S.

Bruun, Frederik (1867). *Om Fuldbyrdelse af Strafarbeide.* Kbh.: Boghandler F. H. Gides Forlag.

Busck, Lars (1975). ”Retssikkerhed og fængselsstraf”. *Juristen & Økonomen*, årg. 57, s. 109ff.

Carstens, Annette (1998). *Aktivering - klientsamtaler og socialpolitik.* Kbh.: Hans Reitzel.

Carstens, Annette (2005). "Motivation i visitationssamtaler på aktiveringsområdet”. I: Margaretha Järvinen, Jørgen Elm Larsen & Niels Mortensen (red.), *Det magtfulde møde mellem system og klient* (1. udgave, 3. oplag). Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.

Christensen, Jens Peter (2006). ”Lovkvalitet”. *Juristen*, årg. 88, nr. 3, s. 89ff.

Christensen, Jens Peter, Jørgen Albæk Jensen & Michael Hansen Jensen (2012). *Dansk statsret*. Kbh.: Jurist- og Økonomforbundet.

Dalberg-Larsen, Jørgen (1995). ”Hvad er retssikkerhed, og hvordan kan den fremmes?” I: Peter Blume, Kirsten Ketscher & Steen Rønsholdt (red.): *Liv, arbejde og forvaltning. Festskrift til Ole Krarup.* Aarhus: GadJura A/S.

Dalberg-Larsen, Jørgen (2002a). ”Retssociologiske indslag i afhandlinger med andet primært sigte”. I: Ole Hasselbalch (red.), *Juridisk forskning.* Jurist- og Økonomforbundet. S. 76ff.

Dalberg-Larsen, J. (2002b). ”Fem opfattelser af retspolitik som retsvidenskabelig aktivitet i historisk og aktuel belysning”. I: Sten Schaumburg-Müller & Jens Evald (red.): *Om retspolitik*. Kbh.: Jurist- og Økonomforbundet, s. 9ff.

Dalberg-Larsen, Jørgen & Bettina Lemann Kristiansen (2014). *Lovene og livet. En retssociologisk grundbog.*(6. udgave). Kbh.: Jurist- og Økonomforbundet.

Dejbjerg Pedersen, René (2006). *Det forvaltningsretlige skøn*. Kbh.: Jurist- og Økonomforbundet.

Direktoratet for Fængselsvæsenet. (1939). *Almindelig Instruks for Fængselsvæsenet*

Direktoratet for Kriminalforsorgen (1998). *Kriminalforsorgens principprogram*. Kbh.: Kriminalforsorgen. Kbh: Direktoratet for Kriminalforsorgen. Kan findes via hjemmesiden: www.kriminalforsorgen.dk

Duedahl, Poul (2005). "Normalitet og afvigelse. Indfald, udfald og affald." I: Lars Andersen, Poul Duedahl & Louise N. Kallestrup (red.): *De måske udstødte. Historiens marginale eksistenser*. Ålborg: Aalborg Universitetsforlag, s. 13ff.

Eckhoff, Torstein (1957): Anmeldelse af Poul Andersen: Dansk Forvaltningsret. *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, årg. 38, hæfte 2, s. 152ff.

Eckhoff, Torstein (1971). *Rettferdighet ved utveksling og fordeling av verdier*. Oslo: Universitetsforlaget.

Egelund, Tine & Böcker Jakobsen, Turf (red.) (2006). *Behandling i socialt arbejde. Begreb & praksis*. Kbh.: Hans Reitzel.

Engbo, Hans Jørgen (1997). "Om behandling og anden fængselsservice. Er individualpræventiv nyttetænkning autoritær og menneskefjendsk?" *Rapport fra NSfKs 18. kontaktseminar og 39. forskerseminar i Hirtshals 1997*. Kbh: Nordisk Samarbejdsråd for Kriminologi.

Engbo, Hans Jørgen (2004). "Fængselsstraf som handelsobjekt". *Lov & Ret*, årg. 14, nr. 4, s. 4ff.

Engbo, Hans Jørgen (2005). *Straffuldbyrdelsesret* (2. udgave). Kbh.: Jurist- og Økonomforbundet.

Eskeland, Ståle (1989). *Fangerett: En studie av rettssikkerhet ved fullbyrdelse av fengselsstraff* (2. udgave). Oslo: Tano.

Evald, Jens & Sten Schaumburg-Müller (2004). *Retsfilosofi, retsvidenskab og retskildelære*. Kbh.: Jurist- og Økonomforbundet.

Foucault, Michel (2003). *Abnormal. Lectures at the collège de france 1974-1975*. New York: Picador.

Foucault, Michel (2008). *Overvågning og straf: Fængslets fødsel*. (4. oplag) Kbh.: Det lille forlag.

Fussing, Thorkil (1903). *Nogle træk til belysning af fængselsvæsenets administration.* Kbh.

Fussing, Thorkil (1921). *Bemærkninger om frihedsstraffe og med frihedsberøvelse forbundne sikkerhedsforanstaltninger. Under særligt hensyn til de i professor carl torps straffelovsudkast derom indeholdte bestemmelser*. Kbh.

Fussing, Thorkil (1924). "Forarbejder til den nye danske straffelov. Løsladelse på prøve". *Nordisk Tidsskrift for Strafferet*

Gammeltoft-Hansen, Hans (2006). ”Om fangers retssikkerhed”. I: Carl Lomholt, & Lene Kühle (red.): *Straffens menneskelige ansigt? En antologi om etik, ret og religion i fængslet*. Frederiksberg: Anis, s. 25ff.

Garde, Jens (2009). ”Saglige krav”. I: Jens Garde m.fl.: *Forvaltningsret. Almindelige emner.* (5. udgave, 2. oplag). Kbh.: Jurist- og Økonomforbundets Forlag. S. 149ff.

Greve, Vagn (2001). ”Straffuldbyrdelsesloven – og andre væsentlige ændringer i det danske sanktionssystem”. *Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskab*, årg. 88, nr. 1, s. 1ff.

Greve, Vagn, Beth Grothe Nielsen & Annika Snare (2001). *Nytter det? Mosaik om kriminalforsorg og kriminalpolitik*. Kbh.: Jurist- og Økonomforbundet.

Greve, Vagn (2002a). *Straffene*. Kbh.: Jurist- og Økonomforbundet.

Greve, Vagn (2002b). ”Straffuldbyrdelsens mål. Nogle retssammenligninger”. I: Petter Asp, Carl Erik Herlitz & Lena Holmqvist (red.): *Flores juris et legum. Festskrift till Nils Jareborg*. Uppsala: Iustus förlag, s. 265ff.

Greve, Vagn (2009). ”Førtidig løsladelse - retligt grundlag og anvendelse”. I: Jesper Ryberg (red.): *Løsladt - og hvad så?* Kbh.: Jurist- og Økonomforbundet, s. 43ff.

Greve, Vagn & Annika Snare (2013). ”Offeret og kriminalpolitiken. Strafferetlige perspektiver. I: Vagn Greve: *Forbryderen, Medmenneske eller fjende – og andre artikler*. Kbh.: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, s. 11ff.

Greve, Vagn (2013). *Forbryderen, Medmenneske eller fjende – og andre artikler*. Kbh.: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Hansen, Ole (2001). ”Praktisk dansk kriminalforsorg - og behandling”. I: Vagn Greve, Beth Grothe Nielsen & Annika Snare (red.): *Nytter det? Mosaik om kriminalforsorg og kriminalpolitik*. Kbh.: Jurist- og Økonomforbundet, s. 89ff.

Henrichsen, Carsten (1993). ”Retssikkerhed - en begrebsanalyse”. I: Peter Blume & Hanne Petersen (red.): *Retlig polycentri. Festskrift til professor dr.jur. Henrik Zahle*. Kbh: Retsvidenskabeligt Institut B og Akademisk Forlag, s. 307ff.

Henze, Martina (red.) (2010). *Direktoratet for Kriminalforsorgen 1910-2010*. Kbh.: Direktoratet for Kriminalforsorgen.

Hielmcrone, Nina von & Trine Schultz (2007). ”Magt og forandring i socialt arbejde.” I: Maria Appel Nissen, Keith Pringle & Lars Uggerhøj (red.): *Magt og forandring i socialt arbejde*. Kbh.: Akademisk Forlag, s. 93ff.

Kampmann, Erik (1933). ”Fængselsvæsenets udvikling gennem tiderne”. I: Christian Gjerløv (red.): *Dansk politistat*. Kbh.: Fr. Bagges Kgl. Hofbogtrykkeri, s. 109ff.

Koch, Lise (1982). ”Retspolitiske problemer – særlig med hensyn til kompetenceforhold – vedrørende beskyttelse og begrænsning af indsattes rettigheder under straffuldbyrdelse”. *Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskab*, årg. 69, nr. 2, s. 60ff.

Kolind, Torsten, Vibeke Asmussen Frank & Helle Vibeke Dahl (2008). ”Dilemmaer i hashbehandling i danske fængsler - behandlernes erfaringer”. *Stof*, nr. 12, s. 4ff.

Krabbe, Oluf H. (1932). *Om straffene og straffens fastsættelse. Seks foredrag over borgerlig straffelov*. Tillæg til ugeskrift for retsvæsen.

Kvale, Steinar & Svend Brinkmann (2009). *Interview: Introduktion til et håndværk*. (2. udgave). Kbh.: Hans Reitzel.

Kyvsgaard, Britta (1980). ”De strafferetlige ideologier”. I: Sten Heckscher, Annika Snare, Hannu Takala & Jørn Vestergaard (red.): *Straff och rättfärdighet – ny nordisk debatt*. Stockholm: P. A. Norstedt & Söners Förlag, s. 83ff.

Kyvsgaard, Britta (1998). *Den kriminelle karriere*. Kbh.: Jurist- og Økonomforbundet.

Kyvsgaard, B. (2001). ”Strafferetlig ideologi og praksis i det 20. århundrede”. I: Hildigunnur Ólafsdóttir (red.): *Skyldig eller sjuk? Om valet av påföljd för narkotikabruk*.. Helsingfors: Nordiska nämnden för alkohol- och drogforskning (NAD), s. 107ff.

Kyvsgaard, Britta (2012). ”100 års nordisk kriminalpolitik. Indlæg ved svensk kriminalistforenings 100-års jubilæum”. *Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskab*, årg. 99, nr. 2, s. 128ff.

Lemann Kristiansen, Bettina. (2001). *Pantefogderne og deres retsanvendelse*. Kbh.: Jurist- og Økonomforbundet.

Løppenthin, Niels (2008). ”Status og udfordringer for misbrugsbehandlingen i kriminalforsorgen”. *Stof*, nr. 12, s. 9ff.

Løppenthin, Niels (2011). *Er indsatte i danske fængsler blevet mere belastede? En analyse af udviklingen i antallet af afslag på prøveløsladelse fra 2000 til 2010*. Upubliceret afgangsprojekt ved Diplomuddannelsen i Kriminologi 2011. Henvisning sker med tilladelse fra forfatteren.

Mik-Meyer, Nanna (2004). *Dømt til personlig udvikling: Identitetsarbejde i revalidering*. Kbh.: Hans Reitzel.

Mik-Meyer, Nanna (2004). ”Personlig udvikling: En frigørende proces eller social kontrol i danske revalideringscentre?”. *Psyke & Logos*, årg. 25, nr. 2, s. 598ff.

Molding Nielsen, Malene (2012). ”Formelle og uformelle realiteter blandt fængselsfunktionærer: Om professionalisme, uklarhed, relationer og identitet”. I: Margaretha Järvinen, & Nana Mik-Meyer (red.): *At skabe en professionel. Ansvar og autonomi i velfærdsstaten*. Kbh.: Hans Reitzel, s. 188ff.

Nestius, Hans (1969). Behandling som straff : 23 debattinlägg om nordisk kriminalpolitik. Stockholm: Prisma.

Nilsson, Roddy (2009). *Michel foucault: En introduktion*. Kbh.: Hans Reitzel.

Nilsson, Roddy (2013). *Från cellfängelse till beteendeterapi: Fängelse, kriminalpolitik och vetande 1930-1980*. Malmö: Égalité.

Nilsson, Roddy (2013). ”From Learning to Labour to Learning to Self-Control: The Paradigmatic Change in Swedish Prison Policy”. *Journal of Scandinavian Studies in Criminology an Crime Prevention*, bind 14, nr. 1, s. 24ff.

Nordskov Nielsen, Lars (1991). ”Retssikkerheden under sparekniv og afbureaukratisering.” *Juristen*, årg. 73, nr. 9/10 (1991), s. 349ff.

Nyholm, Carthon K. V. (1865). ”Det irske Straffearbeidssystem tilligemed nogle bemærkninger om det danske”. *Tidsskrift for Retsvæsen*, 1865, s. 289ff.

Nørrelykke, Helle (2013). ”Socialrådgiverfagets opståen og udvikling”. I: Rikke Posborg, Helle Nørrelykke & Helle Antczak (red.): *Socialrådgivning og socialt arbejde. En grundbog*. Kbh.: Hans Reitzel, s. 11ff.

Olesen, Annette (2013). *Løsladt og gældsat*. Kbh.: Jurist- og Økonomforbundet.

Philip, Bodil. (2001). ”Det kognitive færdighedsprograms indførelse på statsfængslet i ringe og dets betydning for fængslet”. I: Vagn Greve, Beth Grothe Nielsen & Annika Snare (red.): *Nytter det? Mosaik om kriminalforsorg og kriminalpolitik*. Kbh.: Jurist- og Økonomforbundet, s. 105ff.

Rentzmann, William, Annette Esdorf & Jens Kruse Mikkelsen (2003). *Straffuldbyrdelsesloven med kommentarer*. Kbh.: Jurist- og Økonomforbundet.

Revsbech, Karsten, Carl Aage Nørgaard & Jens Garde (2014). *Forvaltningsret. Sagsbehandling* (7. udgave). Kbh.: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Rosenberg, Nicole K. (2011). ”Kognitiv terapi”. I: Benny Karpatschof & Boje Katzenelson (red.): *Klassisk og moderne psykologisk teori*. Kbh.: Hans Reitzels Forlag, s. 269ff.

Ryberg, Jesper (2006). *Retsfølelsen. En bog om straf og etik*. Frederiksberg: Roskilde Universitetsforlag.

Ryberg, Jesper (red.) (2009). *Løsladt - og hvad så?* Kbh.: Jurist- og Økonomforbundet.

Scharff Smith, Peter (2003). *Moralske hospitaler. Det moderne fængselsvæsens gennembrud 1770-1870.* Kbh.: Forum.

Scharff Smith, Peter (2005). ”Moralsk forbedring eller moderne disciplinering? Rehabilitering og fængsler gennem 200 år”. I: Lars Andersen, Poul Duedahl & Louise N. Kallestrup (red.): *De måske udstødte. Historiens marginale eksistenser*. Ålborg: Aalborg Universitetsforlag, s. 159ff.

Schiøler, Jakob (2012). *Straffuldbyrdelseslovens bestemmelser om indgreb over for indsatte*. Kbh.: Jurist- og Økonomforbundet.

Sherman, Brad (1988). ”Hermeneutics in law”. *The Modern Law Review*, Bind 51, hæfte 3, s. 386ff.

Smith, Eva (1991). ”Retspleje og retssikkerhed”. *Juristen*, 73 (9/10), s. 399ff.

Storgaard, Anette (1999). *Straf og misbrugsbehandling under samme tag*. Aarhus: Center for Rusmiddelforskning, Aarhus Universitet.

Storgaard, Anette (2000). *Straf og misbrugsbehandling under samme tag. Supplement.* Aarhus: Center for Rusmiddelforskning, Aarhus Universitet.

Storgaard, Anette (2001). ”Behandlingsideologiens come-back i små portioner”. I: Hildigunnur Ólafsdóttir (red.) *Skyldig eller sjuk? Om valet av påföljd för narkotikabruk.* Nordiska nämnden för alkohol- och drogforskning (NAD), s. 173ff.

Svensson, Kerstin (2001). ”Straf och behandling, två delar av samma helhet”. I: Hildigunnur Ólafsdóttir (red.) *Skyldig eller sjuk? Om valet av påföljd för narkotikabruk.* Nordiska nämnden för alkohol- och drogforskning (NAD), s. 183ff.

Svensson, Kerstin (2002). ”Caring power – coercion as care.” *Outlines. Critical Practice Studies*, bind 4, hæfte 2, s. 71ff.

Svensson, Kerstin (2003). ”Social work in the criminal justice system: An ambiguous exercise of caring power”. *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention*, bind 4, hæfte 1, s. 84ff.

Svensson, Kerstin (2009). ”Identity work through support and control”. *Ethics and Social Welfare*, bind 3, hæfte 3, s. 234ff.

Tamm, Ditlev (2002). ”Retshistoriske indslag i afhandlinger med andet primært sigte”. I: Ole Hasselbalch (red.): *Juridisk forskning. Artikelsamling.* Kbh.: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, s. 96ff.

Tanggaard, Lene & Svend Brinkmann (2010). *Kvalitative metoder: En grundbog*. Kbh.: Hans Reitzel.

Toftegaard Nielsen, Gorm (2003). ”Straffelovrådets betænkning om straffastsættelse og strafferammer”. *Juristen*, årg. 85, nr. 10, s. 387ff.

Toftegaard Nilesen, Gorm (2013). *Ansvaret* (4. udgave). Kbh.: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Toftegaard Nielsen, Gorm (2014). *Strafferet 2. Sanktionerne* (4. udgave). Kbh: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Tokkesdal, Louise & Ulla Lund (2004). *Prøveløsladelsesinstituttets historiske udvikling.* Specialeafhandling. Det Juridiske Fakultet, Københavns Universitet

Uggerhøj, Lars (2005). ”Menneskelighed i mødet mellem socialarbejder og klient - ideal eller realitet?” I: Margaretha Järvinen, Jørgen Elm Larsen & Nils Mortensen (red.): *Det magtfulde møde mellem system og klient*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag, s. 81ff.

Vestergaard, Jørn (1980). ”Om straffens strenghed og forbrydelsens baggrund”. I: Sten Heckscher, Annika Snare, Hannu Takala & Jørn Vestergaard (red): *Straff och rättfärdighet – ny nordisk debatt*. Stockholm: P. A. Norstedt & Söners Förlag, s. 166ff.

Vestergaard, Jørn (2001). ”Prøveløsladelse efter to tredjedeles tid - regelmæssig afkortning af fængselsstraffen?”. I: Vagn Greve, Beth Grothe Nielsen & Annika Snare (red.): *Nytter*

det? Mosaik om kriminalforsorg og kriminalpolitik. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, s. 171ff.

Vestergaard, Jørn (2012). *Strafferetlige sanktioner*. Kbh.: Gjellerup.

Villadsen, Kaspar (2004). "Socialt arbejde og subjektivering: Fra velfærdsplanlægning til postmoderne socialpolitik". *Psyke & Logos*, årg. 25, nr. 2, s. 613ff.

Villadsen, Kaspar (2006). "Behandlingsdiskursens historie. Om det sociale behandlingsarbejdes dannelse og forandring". I: Tine Egelund & Turf Böcker Jakobsen (red.): *Behandling i socialt arbejde. Begreb & praksis*. Gylling, Danmark: Hans Reitzels Forlag, s. 29ff.

Waaben, Knud (1978). "Prøveløsladelse". *Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskab*, årg. 65, s. 137ff.

Waaben, Knud (1999). *Strafferettens almindelige del I. ansvarslæren*. Kbh.: Thomson. GadJura.

Waaben, Knud (2001a). *Strafferettens almindelige del II. Sanktionslæren.* (5. udgave). Kbh.: GadJura.

Waaben, Knud (2001b). "Kriminalforsorgens plads i det strafferetlige system – Principielle og historiske udgangspunkter". I: Vagn Greve, Beth Grothe Nilsen & Annika Snare (red.): *Nytter det? Mosaik om kriminalforsorg og kriminalpolitik.* København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, s. 197ff.

Wästerfors, David, & Åkerström, Malin (2006). "Behandling som rekvisit i anstaltens interaktioner". I: Tine Egelund & Turf Böcker Jakobsen (red.): *Behandling i socialt arbejde. begreb & praksis*. Gylling, Danmark: Hans Reitzels Forlag, s. 139ff.

Zahle, Henrik (1994). *Bevisret: Oversigt*. Kbh.: Jurist- og Økonomforbundet.

Zahle, Henrik (1999). *Rettens kilder*. Kbh.: Christian Ejlers.

Betænkninger, analyser, beretninger og rapporter

Beretning fra Kontoret for Fængselsvæsenet 1874.

Betænkning om Pladsmangelen i Straffeanstalterne for Mænd afgivet af den af Direktøren for Fængselsvæsenet nedsatte Kommission. (1911). Fussing, Thorkil m.fl.

Betænkning afgiven af Straffelovskommissionen af 9. november 1917 (1923).

Foreløbig Betænkning om Fuldbyrdelse af Fængselsstraf (1946)

Den nordiske strafferetskomité (1970). *Prøveløsladelse.* Nordisk udredningsserie, 3/70. Stockholm: Nordisk Råd.

Betænkning 752/1975 Kriminalforsorg: Socialforsorg, bind I-III. Afgivet af det af Justitsministeriet den 24. august 1973 nedsatte planlægningsudvalg vedrørende forsorgsarbejdet inden for kriminalforsorgen.

Betænkning 1099/1987 om strafferammer og prøveløsladelse: Delbetænkning I om sanktionsspørgsmål. Afgivet af Straffelovrådet. Kbh.: Statens Informationstjeneste.

Betænkning 1181/1989 om en lov om fuldbyrdelse af straf mv. Afgivet af Straffelovrådet. Kbh.: Statens Informationstjeneste.

Betænkning 1355/1998 om en lov om fuldbyrdelse af straf mv. Delbetænkning III om sanktionsspørgsmål. Afgivet af Straffelovrådet.

Beskæftigelsesudvalget, Direktoratet for Kriminalforsorgen (2002). *Beskæftigelsen af indsatte i Kriminalforsorgens institutioner*.

Direktoratet for Kriminalforsorgen, Justitsministeriet & Finansministeriet (2011). *Analyse af Kriminalforsorgens fremtidige kapacitets- og sikkerhedsbehov*. Tilgængelig via Justitsministeriets hjemmeside: www.jm.dk

Direktoratet for Kriminalforsorgen (2004-2013). *Årsrapporter*. Tilgængelige via hjemmesiden: www.kriminalforsorgen.dk

Direktoratet for Kriminalforsorgen (2004-2013). *Statistikrapporter*. Tilgængelige via hjemmesiden: www.kriminalforsorgen.dk

Direktoratet for Kriminalforsorgen: *Brugerundersøgelsen 2013*. Tilgængelige via hjemmesiden: www.kriminalforsorgen.dk

Regler og retningslinjer

Kongelig Resolution af 25. Juni 1842. Trykt i Ny-Collegial Tidende for 1842, s. 158ff.

Kongelig Anordning af 30. December 1932 om Fuldbyrdelse af Fængselsstraf.

Kongelig Anordning af 10. Maj 1947 angående Fuldbyrdelse af Fængselsstraf.

Kongelig Anordning af 3. juli 1962 om fuldbyrdelse af fængselsstraf i statsfængsel.

Lov nr. 219 af 31. marts 2004 om ændring af straffeloven og lov om fuldbyrdelse af straf m.v. (Tidlig prøveløsladelse af dømte)

Lovbekendtgørelse nr. 435 af 15. maj 2012 om fuldbyrdelse af straf m.v. (Straffuldbyrdelsesloven)

Lovbekendtgørelse nr. 433 af 22. april 2014 Forvaltningsloven

Lovbekendtgørelse nr. 871 af 4. juli 2014 Straffeloven

Bekendtgørelse nr. 727 af 26. juni 2006 om begrænsning af kriminalforsorgens pligt til at udarbejde handleplaner efter straffuldbyrdelsesloven for indsatte, prøveløsladte og betinget dømte.

Bekendtgørelse nr. 773 af 26. juni 2014 om løsladelse af dømte, der udstår fængselsstraf (Løsladelsesbekendtgørelsen)

Bekendtgørelse nr. 774 af 26. juni 2014 om udgang til indsatte, der udstår fængselsstraf eller forvaring i kriminalforsorgens institutioner (Udgangsbekendtgørelsen)

Vejledning nr. 9399 af 26. juli 2013 vejledning om udarbejdelse af handleplaner (Handleplansvejledningen)

Vejledning nr. 9439 af 27. juni 2014 om løsladelse af dømte, der udstår fængselsstraf (Løsladelsesvejledningen)

Cirkulære nr. 41 af 18. maj 2004 om behandling m.v. af sager, hvor afgørelse om prøveløsladelse træffes af Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen

Direktoratet for Kriminalforsorgen (2005-2014). Redegørelser om prøveløsladelse i medfør af straffelovens § 40 a ”noget for noget ” ordningen.

Lovforslag, politiske aftaler, regeringsgrundlag mv.

Aftale mellem regeringen (Venstre og Det Konservative Folkeparti) og Dansk Folkeparti om Finansloven for 2004. Flerårsaftale for Kriminalforsorgen.

Noget for noget-program. Regeringen. 2004.

Aftale om Kriminalforsorgens økonomi 2013-16. Regeringen, Enhedslisten, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti. Findes på Justitsministeriets hjemmeside: www.jm.dk

Forkortelser

bkg:	bekendtgørelse
fvl:	forvaltningsloven
L:	lov
LF:	lovforslag (den samlede pakke)
LSF:	lovforslag som fremsat
LSV:	lovforslag som vedtaget
strl:	straffeloven
sfbl:	straffuldbyrdelsesloven

Oversigt over tabeller

Tabel 1 Kap. 2, afsnit 2.4.	Antal løsladelser iht. § 40 a, hhv. nr. 1 og nr. 2, fra de åbne fængsler fordelt på fængslerne i 2011
Tabel 2 Kap. 2, afsnit 2.4.	Antal løsladelser fra Statsfængslet på Kragskovhede iht. § 40 a fra 2004-2011.
Tabel 3 Kap. 2, afsnit 2.4.	Antal løsladelser fra Statsfængslet Renbæk iht. § 40 a fra 2004-2011
Tabel 4 Kap. 5, afsnit 1.	Antal løsladte efter straffelovens § 40 a siden indførelsen af bestemmelsen i 2004-2013
Tabel 5 Kap. 5, afsnit 1.	Antal løsladte iht. hhv. straffelovens § 40 a, stk. 1, nr. 1 og nr. 2, fra 2004-2013 fordelt på afsoningsform ved løsladelse
Tabel 6 Kap. 5, afsnit 1.	Straflængder fra 2004-2008 for udvalgte kategorier af sager omfattet af politihøring
Tabel 7 Kap. 5, afsnit 1.	Recidivprocenter fordelt på det samlede antal prøveløsladelse og prøveløsladelse iht. hhv. § 38, st. 1, og § 40 a
Tabel 8 Kap. 6, afsnit 1.1.	Sager inden for varsomhedsområdet fra 2004-2008
Tabel 9 Kap. 6, afsnit 1.1.	Fordeling efter kriminalitetens art inden for varsomhedsområdet fra 2004-2008
Tabel 10 Kap. 6, afsnit 1.2.	Antallet af sager fra 2004-2008, hvor der skete høring af anklagemyndigheden

Interviewguiden

Fængselsbetjente

Interviewet med fængselsbetjentene fokuserer på dagligdagen og belønning, vejledning etc.

Introduktion: Interviewet handler om § 40 a og dine erfaringer med at foretage vurderinger om indsattes adfærd osv. Interviewet skal bruges i forbindelse med udarbejdelsen af en ph.d.-afhandling ved Århus Universitet, hvor jeg vil citere fra interviewet. Jeg har tidligere været ansat i kriminalforsorgen, hvor jeg fik ideen til projektet, men jeg er ikke ansat længere.
Anonymitet: Dit navn vil blive anonymiseret, men det kan ikke garanteres, at kollegaer ikke vil kunne identificere dig. Dataene opbevares sikkert.
Optagelse med diktafon: Interviewet vil blive optaget på diktafon og transskriberet – anonymiseres i denne proces.
Tid: Interviewet tager mellem 15 og 30 minutter.

Har du spørgsmål, før vi går i gang?

Forskningsspørgsmål	**Interviewspørgsmål**
• **Om informanten og det konkrete arbejdssted**	• Dit **navn** • Hvor gammel er du (**alder**)? • Hvor længe har du været **ansat** i kriminalforsorgen inklusive uddannelse? • Hvor længe har du været ansat på Renbæk? (aktuelle arbejdsplads) • Hvilken **afdeling** arbejder du på? – er det en særafdeling? • Hvordan vil du beskrive **de indsatte** på afdelingen? (lange/korte domme, hårde/ikke-hårde kriminelle, i behandling eller "bare" afsoning) • Beskriv din **funktion** som fængselsbetjent i fængslet.
• **§ 40 a** - Hvordan forstår den ansatte bestemmelsen? – hvad vil det sige for ham/hende?	• Hvad vil du sige, at **§ 40 a handler om**? – hvordan vil du beskrive indholdet af bestemmelsen? • **Hvilke indsatte** er muligheden bestemt for?
• **Hvordan vejledes indsatte om muligheden for halvtidsløsladelse?** - Hvornår vejledes de indsatte? – fast rutine?	• **Hvem** skal vejlede indsatte om muligheden for § 40 a? • **Tænker du** over det ved indsættelsessamtalen? <u>Hvis det er informanten:</u> • **Hvordan** gør du det?

	• Er der nogle gange, du ikke gør det/gør du det altid? (også, hvor muligheden ikke synes at være realistisk) • Ser du det som en **vigtig** opgave? • Føler du, at du med nogenlunde **sikkerhed** kan vejlede den indsatte?
• **Hvordan vurderes, om den indsatte har gjort en særlig indsats?** - Hvordan vurderes, om indsatte er "ægte motiveret"? – hvem vurderer det? - Er betjentene aktive i forhold til at få øje på indsatte, der med den rette indsats kunne komme ud efter § 40 a?	• **Hvem** vurderer, om den indsatte har gjort en særlig indsats? • Tænker du over, når du får en ny **kontaktindsat**, om du kan **hjælpe** ham med at finde en indsats, der gøre ham til kandidat til en 40 a? • Har **din mening** indflydelse ved vurderingen af en særlig indsats? – hvordan har den indflydelse? • (Hvis ja) **Hvordan** vurderer du indsatsen? – hvad kigger du på? • Har det betydning, om den indsatte virker oprigtigt **motiveret**? – hvem vurderer det? • Er det din erfaring, at det motiverer indsatte til en ekstra indsats, at der er mulighed for halvtidsløsladelse? – kan du give eksempler?
• **Hvordan vurderes, om den indsattes personlige forhold er gode nok til en halvtidsløsladelse?**	• **Hvem** vurderer, om den indsattes personlige forhold er gode nok til halvtidsløsladelse? • Har **din mening** indflydelse? • (Hvis ja) **Hvad** lægger du vægt på? • **Indsattes boligforhold?** (ikke med ved Kragskovhede)
• **Recidivrisikoen**	• (<u>Hvis betjenten er med til at træffe afgørelserne</u>) **Hvordan** afgør I, om der er en recidivrisiko? • Lægger I meget **vægt** på, om der er en eventuel recidivrisiko?
• **Vurdering af den indsattes afsoningsforløb/adfærd**	• Betyder **din vurdering** af den indsattes adfærd noget ved vurderingen af § 40 a? • (Hvis ja) **Hvordan** vurderer du indsattes adfærd?
• **Vurderingen af retsfølelsen:**	• Er retsfølelsen **vigtig** for dig, når du vurderer indsatte i forhold til § 40 a?

- hvordan vurderes retsfølelsen?	• Skal du **tage stilling** til, om du selv synes, at retsfølelsen taler imod en løsladelse? • Hvor meget vægt tillægger du **anklagemyndighedens** udtalelse? – er det dit indtryk, at det tillægges meget vægt?
• **Hvordan påvirker § 40 a forholdet mellem ansatte og indsatte?** - Foucaults begreber disciplinering og overvågning	• **Tror du**, at § 40 a har betydning for de indsattes opførsel i dagligdagen? • Minder du nogle gange den indsatte om, at han skal holde sin **sti ren** for at opnå en § 40 a? • Er det nogen gange afgørende for dig, når du vurderer **andre sager**, om du synes, at den indsatte har opført sig godt eller dårligt? – kan du give eksempler? • Hvis du skriver en **rapport** på en indsat, tænker du så nogensinde på, at det kan påvirke muligheden for en § 40 a?
• **Hvordan sikres lighedsprincippet ved afgørelserne?** - Tilstræbes lighed af de ansatte?	• Kan du se en **rød tråd** i de afgørelser, der bliver truffet?
• **Hvad er informantens mere frie holdning til bestemmelser, evt. til prøveløsladelse generelt?**	• Hvad er din **personlige** og mere frie holdning til bestemmelsen? • Hvad mener du om, at indsatte kan løslades efter udståelse af **halvdelen** af straffen? • Synes du, at det er en god idé, at den **indsattes opførsel** på denne måde får betydning? – synes du, at det burde anvendes i større omfang? • Hvordan synes du, at bestemmelsen er at arbejde med **i praksis**? • Er det muligt at vurdere indsatte efter **2 måneders indsættelse**? • Synes du, at området for prøveløsladelse er blevet mere **kompliceret**?
• **Afslutning**	• Jeg har ikke mere at spørge om, er der noget, du gerne vil tilføje?

Socialrådgivere

Interviewet med **socialrådgivere** fokuserer på sagsbehandlingen, anvendelsen af regler/vejledning, grundlaget for afgørelserne osv.

Introduktion: Interviewet handler om § 40 a og dine erfaringer med at arbejde med halvtidsløsladelse efter denne bestemmelse. Interviewet skal bruges i forbindelse med udarbejdelsen af en ph.d.-afhandling ved Århus Universitet, hvor jeg vil citere fra interviewet. Jeg har tidligere været ansat i kriminalforsorgen, hvor jeg fik ideen til projektet, men jeg er ikke ansat længere.
Anonymitet: Dit navn vil blive anonymiseret, men det kan ikke garanteres, at kollegaer ikke vil kunne identificere dig. Dataene opbevares sikkert.
Optagelse med diktafon: Interviewet vil blive optaget på diktafon og transskriberet – anonymiseres i denne proces.
Tid: Interviewet tager mellem 1 og 2 timer.

Har du spørgsmål, før vi går i gang?

Forskningsspørgsmål	**Interviewspørgsmål**
• **Om informanten og det konkrete arbejdssted**	• Dit **navn** • Hvor gammel er du (**alder**)? • Hvor længe har du været **ansat** i kriminalforsorgen? • Hvor længe har du været ansat i Renbæk? (aktuelle arbejdsplads) • Hvilken **afdeling** arbejder du på? – er det en særafdeling? • Hvordan vil du karakterisere de indsatte på afdelingen? (lange/korte domme, hårde/ikke-hårde kriminelle, i behandling eller "bare" afsoning) • Beskriv din **funktion** som socialrådgiver i fængslet.
• **Generelt om § 40 a**	• Hvad vil du sige, at **§ 40 a handler om**? – hvordan vil du beskrive indholdet af bestemmelsen? • **Hvilke indsatte** er den beregnet på?
• **Hvordan træffes afgørelserne i praksis?** - Hvilke retningslinjer følges?	• Hvad er din **erfaring** med § 40 a? • Har du **aktuelt sager**? (hvis ja) beskriv gerne sagen (hvis nej) hvordan kan det være? – egner klientellet sig ikke? • Beskriv **din rolle** ved afgørelser efter § 40 a. • Hvordan er **sagsbehandlingsgangen**,

	når en indsat ankommer til afdelingen? – tiden for indsættelsessamtale? – tiden for påbegyndelse af handleplan? • Hvordan er **afgørelsesmøderne** struktureret på fængslet? • Hvor går du hen for at **søge vejledning** om, hvordan § 40 a anvendes? – læser du lovteksten? • Hvorfra kommer oplysningerne til de forskellige **punkter i indstillingen** (fra handleplan, samtale med indsatte eller…)? • Synes du, at § 40 a-sagerne **fylder meget**? • Hvor lang **tid** tager det typisk at behandle en § 40 a-sag? – svarer det til andre prøveløsladelsessager? • Hvor lang er **svartiden fra direktoratet**? • Sender du **prøveballoner** afsted?
• **Hvordan vurderes, om den indsatte har gjort en særlig indsats?** - Hvordan vurderes, om indsatte er "ægte motiveret"? – hvem vurderer det? - Er personalet aktivt i forhold til at finde på noget, den indsatte kan gøre som særlig indsats?	• **Hvem** vurderer, om den indsatte har gjort en særlig indsats? • Har **din mening** indflydelse? – hvordan har den indflydelse? • (Hvis ja) **Hvordan** vurderer du indsatsen? – hvad kigger du på? • Har det betydning, om den indsatte virker oprigtigt **motiveret**? – hvem vurderer det? • Er det din erfaring, at det **motiverer** indsatte til en ekstra indsats, at der er mulighed for halvtidsløsladelse? – kan du give eksempler? • Har du eller andre på fængslet været med til at løslade nogen på baggrund af **arbejdstræning**? (Hvis ja) kan du beskrive sagen? (Hvis nej) ved du, hvorfor det ikke er tilfældet? • Lægger I vægt på **indsattes alder** ved afgørelserne? • **Hvor lang tid** skal en indsat ca. være hos jer, før I kan vurdere ham og hans indsats? • Har indsatte mulighed for at tage **grundforløb** i fængslet/opstarte egentlig uddannelse? • (**Følgende *ikke* relevant på behand-**

	lingsafdelingen) Jeg kan se i redegørelserne, at indsatte er løsladt på baggrund af behandlingsprogrammer som kognitiv adfærdstræning - holder du eller andre på afdelingen løbende øje med, om der er indsatte, der kunne komme i betragtning til en § 40 a, hvis de gjorde en særlig indsats som fx gennemførelse af kognitiv adfærdstræningsprogram? – diskuterer I ved oprettelsen af handleplanen, hvad indsatte eventuelt kan gøre for at bedre sine chancer for at komme ud efter § 40 a?
• **Hvordan vurderes, om den indsattes personlige forhold er gode nok til en halvtidsløsladelse?**	• **Hvem** vurderer, om den indsattes personlige forhold er gode nok til halvtidsløsladelse? • Har **din mening** indflydelse? • **Hvad** bliver der lagt/lægger du vægt på? • Lægger I vægt på **indsattes alder** ved afgørelserne? • Tillægges indsattes **økonomiske** forhold meget vægt? (hvis ja) Hvordan? • Tillægges indsattes **familiemæssige** forhold meget vægt? (Hvis ja) Hvordan? • Tillægges **boligforholdene** meget vægt?
• **Hvordan vurderes den indsattes afsoningsforhold/adfærd?** - Inddrages fængselsbetjentene eller ses udelukkende på rapporter?	• Hvad lægger du vægt på, når du vurderer den indsattes **afsoningsforløb** og adfærd? • Spørger du **fængselsbetjentene** på afdelingen om deres mening?
• **Hvordan vurderes recidivrisikoen?**	• **Hvordan** afgør I, om der er en recidivrisiko? • Lægger I ved afgørelsen meget **vægt** på, om der er en eventuel recidivrisiko?
• **Hvordan vejledes indsatte om muligheden for halvtidsløsladelse?** - Hvornår vejledes de indsatte? – fast rutine?	• **Hvem** skal vejlede indsatte om muligheden for § 40 a? <u>Hvis det er informanten:</u> • **Hvordan** gør du det? • Er der nogle gange, du ikke gør

	det/gør du det **altid**? (også, hvor muligheden ikke synes at være realistisk) • Ser du det som en **vigtig** opgave? • Føler du, at du med nogenlunde **sikkerhed** kan vejlede den indsatte? • Kan den indsatte **forstå** et eventuelt **afslag**? – hvordan modtages det?
• **Vurderingen af retsfølelsen:** - hvordan vurderes retsfølelsen?	• Er retsfølelsen **vigtig for dig**, når du vurderer indsatte i forhold til § 40 a? • **Skal du** tage stilling til, om du selv synes, at retsfølelsen taler imod en løsladelse? • **Hvad** lægger du vægt på? • Lægger I vægt på, **hvor** i landet eller til hvem/hvad den indsatte skal løslades? • Hvor meget vægt tillægger du **anklagemyndighedens** udtalelse? – er det dit indtryk, at den tillægges meget vægt?
• **Hvordan påvirker § 40 a forholdet mellem ansatte og indsatte?**	• Tror du, at § 40 a har betydning for de indsattes **opførsel i dagligdagen**? • Minder du nogle gange den indsatte om, at han skal holde sin **sti ren** for at opnå en § 40 a? • Er det nogen gange afgørende for dig, når du vurderer **andre sager**, om du synes, at den indsatte har opført sig godt eller dårligt? – kan du give eksempler?
• **Hvordan sikres lighedsprincippet ved afgørelserne?** - Tilstræbes lighed af de ansatte?	• Synes du, at der er en **rød tråd** i afgørelserne? (svært spørgsmål – kan hurtigt opfattes ledende, så stil det kun, hvis det kan flettes ind naturligt)
• **Hvad er informantens mere frie holdning til bestemmelser, evt. til prøveløsladelse generelt?**	• Hvad er din personlige og mere frie **holdning** til bestemmelsen? • Hvad mener du om, at indsatte kan løslades **efter udståelse af halvdelen** af straffen? • Synes du, at det er en god idé, at den indsattes opførsel på denne måde får betydning? – synes du, at det burde anvendes i større omfang?

	• Hvordan synes du, at bestemmelsen er at arbejde med **i praksis**? • Er det muligt at vurdere indsatte efter 2 måneders indsættelse? • Synes du, at området for prøveløsladelse er blevet **mere kompliceret**?
• **Afslutning**	• Jeg har ikke mere at spørge om, er der noget, du gerne vil tilføje?