

Beslutningsforslag nr. B 82. Fremsat den 5. februar 1985 af Lenger (VS), Albrechtsen (VS), Anne Grete Holmsgård (VS), Elisabeth Bruun Olesen (VS) og Tinning (VS)

## Forslag til folketingsbeslutning

### om ændring af reglerne om udgang for de indsatte i anstalter og arresthuse

Folketinget opfordrer regeringen til at ændre reglerne om udgang for de indsatte i anstalter og arresthuse, således

- at normen for udgang med henblik på besøg hos bestemte personer fastlægges som én udgang à 53 timer hveranden uge,
- at retten hertil indtræder fra straffuldbyrdelsens begyndelse og uanset straffens længde, medmindre der ved domsafsigelsen er truffet anden bestemmelse,
- at fortabelse af udgang ikke kan anvendes som sanktion i forbindelse med håndhæ-

- velsen af fængslernes disciplinære regler,
- at fortabelse af udgang kan ske som følge af konkret misbrug i form af udeblivelse eller ny kriminalitet, idet dog fængselsledelsens beslutning herom af den indsatte kan indbringes for domstolene eller for en anden uafhængig dømmende myndighed med kompetence i fuldbyrdelsessager, samt
  - at fradømmelse af retten til udgang i intet tilfælde kan ske for mere end 6 måneder ad gangen.

## Bemærkninger til forslaget

### 1. De nuværende regler

Justitsministeriet, direktoratet for kriminalforsorgen, har den 10. juni 1976 udsendt cirkulære nr. 126 om udgang til indsatte. Cirkulæret har hjemmel i bekendtgørelse af 21. juni 1973, § 24, om fuldbyrdelse af frihedsstraf og i borgerlig straffelov, §§ 35 og 36.

Udgangstilladelse forudsætter generelt, at der ikke skønnes at foreligge fare for »misbrug«. Her tænkes konkret på personer, som 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«.

Endvidere anbefales forsigtighed, hvis den indsatte tidligere har gjort sig skyldig i undvigelse eller har begået strafbart forhold under tidligere udgang – samt »i øvrigt har misbrugt udgang«. I denne vurdering kan bl.a. inddrages tidligere afsoning.

Kompetencen til bevilling af udgang ligger hos lederne af de enkelte anstalter og arresthuse for så vidt angår indsatte, som afsoner fængsel i mindre end fem år. Direktoratet for kriminalforsorgen træffer afgørelse eller inddrages, hvad angår indsatte, som afsoner mere end fem års fængsel. De enkelte ledere har dog kompetencen til at afgøre ansøgning om »§ 31-udgang«, også selv om den indsatte afsoner en længerevarende frihedsstraf. En »§ 31-udgang« tillades med henblik på bl.a. besøg hos alvorligt syge, nærtstående personer, deltagelse i begravelse, møde i retten eller for anden offentlig myndighed samt lægeundersøgelser.

I forbindelse med udgang kan der fastsættes endog meget detaljerede vilkår. Således kan udgang gøres betinget af ledsagelse, ligesom der kan træffes beslutning om, hvor eventuel overnatning skal ske, og hvorvidt den indsatte må nyde spiritus før eller under udgangen, eller om han eventuelt skal undergive sig behandling mod brug af alkohol.

Udgangstilladelse forudsætter endvidere et bestemt formål. Der kan eksempelvis gives tilladelse med henblik på beskæftigelse eller undervisning (cirkulærets § 15 ff), besøg hos bestemte personer (§ 24), særlige formål (besøg hos sygt familie, begravelse, lægeundersøgelse) (§ 31, stk. 1). For indsatte med fængselsstraffe over 30 dage kan tilladelse yderligere gives med henblik på familiebegivenheder, varetagelse af personlige interesser, indgåelse af ægteskab og fremskaffelse af arbejde eller ophold i forbindelse med løsladelse (§ 31, stk. 2) samt med henblik på at deltage i gudstjeneste, hvis en sådan ikke holdes inden for institutionens mure (§ 37).

Udgange til indsatte i åbne fængsler gives normalt 1. gang efter 4 ugers ophold, mens udgange til indsatte i lukkede fængsler normalt gives 1. gang efter udståelse af ¼ af straffen, dog tidligst efter 10 uger. Der findes en række afvigelser fra disse normer, både i restriktiv og liberal retning.

En udgang med henblik på besøg hos bestemte personer varer normalt 53 timer og bevilges hver tredje uge. Den indsatte har dog mulighed for at opspare op til 4 sådanne udgange.

Alle former for udgang skal af den pågældende myndighed skønnes »formålstjenlig«.

### 2. Omfang af udgangstilladelser

I 1983 blev der i alt givet 25.452 udgangstilladelser fra anstalter og arresthuse. De fleste udgange, 49,9 pct., blev givet med henblik på besøg hos familie. 21,3 pct. blev givet til foretagelse af indkøb, fremskaffelse af ophold eller arbejde i forbindelse med løsladelsen, og 21,0 pct. blev givet i forbindelse med besøg og vedrører således alene de åbne fængsler. De resterende udgange, 7,8 pct., vedrører samtlige øvrige formål.

Kun i forbindelse med 125 (0,5 pct.) af disse udgange blev der konstateret ny kriminalitet. Dog er der i forbindelse med yderligere 1.726 udgange registreret »anden form for misbrug«; men det er ikke muligt at beskrive denne kategori nærmere, da den omfatter et antal helt banale forsinkelser,

afvigelser fra en tvangsruete og »uberrettiget« køb af f.eks. Ekstra Bladet, en is eller en cigar.

Ved årets udgang var 40 (0,2 pct.) ikke vendt tilbage fra en udgang.

Det bemærkes dog, at der er relativt flere tilfælde af ny kriminalitet fra de anstalter, der er mest restriktive med bevilling af udgang, mens der er relativt færre tilfælde af ny kriminalitet fra de anstalter, der er mest liberale. Der er således en tendens til, at det absolutte antal tilfælde af ny kriminalitet er konstant, uanset antallet af udgangstilladelser!

En tilsvarende tendens kan iagttages inden for den seneste 10 års periode, idet antallet af tilfælde af ny kriminalitet under udgang ligger ret konstant, mens antallet af udgangstilladelser er steget fra 16.384 i 1975 til 25.452 i 1983. Relativt set er der således sket et fald i tilfældene med ny kriminalitet: fra 1,0 pct. i 1975 til 0,5 pct. i 1983.

### 3. Formålet med udgangstilladelser

Der ses ikke nogetsteds en egentlig formålsbeskrivelse for udgangstilladelserne. Det er dog almindeligvis underforstået, at udgangene skal »vænne den indsatte til« at færdes i samfundet, efterhånden som løsladelsen nærmer sig. I praksis anvendes udgangstilladelserne dog nok så meget som sanktionsmiddel i forbindelse med anstaltens disciplinære system – på linje med bøder og strafcelle.

Denne utilsigtede anvendelse følger af, at udgangscirkuleret på to væsentlige punkter overlader det til et skøn, om en bestemt udgang er »formålstjenlig«, og om der foreligger risiko for »misbrug«. Begrebet »misbrug« er tillige overmåde bredt og upræcist defineret og anvendes i praksis ca. 15 gange så ofte om andre situationer end om »ny kriminalitet«. Derfor indebærer udøvelsen af dette skøn en ganske stor mulighed for vilkårlighed.

Forslagsstillerne finder, at der må opstilles en formålsbeskrivelse for udgangstilladelserne. I overensstemmelse med den opfattelse, at sanktionssystemet primært skal bringe lovovertrædere i stand til at fungere på en tilfredsstillende måde uden ny kriminalitet, foreslås følgende formålsbeskrivelse:

»Der bevilges udgang til indsatte i fængslerne, for at disse i videst muligt omfang kan bevare kontakten med det omgivende samfund. Udgangstilladelser skal sikre en kontinuerlig forbindelse mellem den indsatte og hans familie, opbygning af et socialt sikkerhedsnet, deltagelse i kulturelle og foreningsmæssige aktiviteter samt modvirke umyndiggørelse og fremmedgjorthed.«

Justitsministeren har i besvarelse af spørgsmål nr. S 603 fra medlem af folketinget Jørgen Lenger (se Folketingstidende 1983–84, 2. samling, forhandlingerne sp. 7566) bl.a. udtalt:

»Justitsministeriet er enig i, at deltagelse i kulturelle og foreningsmæssige aktiviteter under udgang fra et fængsel kan være formålstjenlig med henblik på den pågældendes behandling, herunder forberedelsen af hans løsladelse.«

Forslagsstillerne mener, at de nuværende regler er for restriktive til, at det nævnte formål kan opfyldes.

De afgørende hindringer er, at tilladelserne er for få, og at mange indsatte må vente flere år, før de får deres første tilladelse. Det underforståede formål om tilvænnning til samfundet besværliggøres, fordi der først er sket en »afvænnning«. Dertil kommer, at risikoen for misbrug bl.a. tager udgangspunkt i, hvilken lovovertrædelse den indsatte har begået. Dette er efter forslagsstillerens opfattelse et særdeles upræcist – og dermed helt uanvendeligt – kriterium.

### 4. Placering af beslutningskompetencen

Forslagsstillerne finder det principielt betænkeligt, at den udøvende myndighed – fængselsledelserne og direktoratet for kriminalforsorgen – besidder den endelige kompetence til at træffe beslutning om et så vitalt spørgsmål for sanktionens hårdhed som udgangstilladelsernes omfang og hyppighed.

Domstolenes afgørelse reduceres på denne måde til upræcise bestemmelser om, at den domfældte i en periode (hvorfor der eventuelt kan trækkes 33 $\frac{1}{3}$  pct.) skal lade sig underkaste en ikke nærmere defineret foranstaltning, hvis indhold ligger uden for den dømmende myndigheds kompetence og i et vist omfang er undergivet vilkårlig administrativ opsyn.

Den indsatte klagemuligheder er begrænset til andre udøvende myndigheder. Ganske vist har justitsministeren i flere tilfælde måttet skride ind og omgøre åbenbart urimelige afslag; men hovedreglen er dog, at den første administrative myndighed altid får sin afgørelse stadfæstet af de øvrige administrative myndigheder i systemet.

Der findes end ikke nogen begrundelsespligt for de trufne afgørelser. Dette følger bl.a. af, at forudsætningerne for udgangstilladelse – »formålstjenlighed« og »risiko for misbrug« – indebærer, at der kan inddrages irrationelle og ukontrollerbare overvejelser i de enkelte afgørelser.

I det ovenfor citerede spørgsmål nr. S 603 fra medlem af folketinget Jørgen Lenger til justitsministeren blev der således givet afslag i en konkret sag ud fra begrundelsen: »I den sag, der omtales i begrundelsen for spørgsmålet, har man imidlertid ikke fundet det forsvarligt at tillade udgang.« Den pågældende er dømt for en lovovertrædelse, der i alle instanser opfattes som begået i »affekt«, men selv om han indbragte samme spørgsmål for en række andre administrative myndigheder, modtog han på intet tidspunkt nogen anden begrundelse og stod således magtesløs over for den truffe afgørelse.

##### 5. Forslagets indhold

Beslutningsforslaget går ud på at øge antallet af udgange, særligt med henblik på besøg hos bestemte personer (forstået som familie, venner, foreninger m.v.). Der foreslås en norm på én sådan udgang hver anden weekend, som hovedregel med en varighed på 53 timer, dvs. fra fredag kl. 16 til søndag kl. 21.

Denne norm er en ret for den indsatte, medmindre andet bestemmes. Der skal efter beslutningsforslaget ikke afsones en bestemt del af straffen, før retten indtræder. Dog skal domstolene i domsafsigelsen kunne træffe anden beslutning på baggrund af en konkret vurdering. Det forudsættes dog, at retten i intet tilfælde kan fradømmes den indsatte for mere end seks måneder uden ny domstolsprøvelse. Forslaget skal derfor ses i sammenhæng med forslagsstillernes øvrige forslag om at afskaffe sanktioner, som administrativt ændrer indholdet i den afsagte dom.

Såfremt den udøvende myndighed, kriminalfor-sorgen, finder udgang fortsat uforsvarlig efter udløbet af det halve år, skal den indsatte have ret til at indbringe en eventuel beslutning om længerevarende fradømmelse for en domstol eller en anden uafhængig dømmende myndighed med kompetence i fuldbyrdelsesspørgsmål. Fradømmelse skal altid være tidsbegrænset og begrundet.

I tilfælde af misbrug, der kan berettige til fradømmelse (udeblivelse eller ny kriminalitet), følges samme procedure.

Det er forslagsstillernes intention at sikre den

indsattes retssikkerhed over for vilkårlige afgørelser og utilsigtet anvendelse af udgangstilladelse som disciplinærmiddel. Den udøvende myndighed skal pålægges begrundelsespligt, idet den dømmende myndighed i modsat fald må følge den indsatte påstand om at bevare sin ret til udgang.

Uanset at den skitserede model kan virke resourcekrævende, finder forslagsstillerne, at den må følges, idet frihedsberøvelse er et så alvorligt indgreb i den enkeltes integritet, at råderummet for skøn og vilkårlighed må minimeres. Nægtelse af udgangstilladelse indebærer en så alvorlig skærpelse af en afsagt dom, at der må sikres kontrol med, at den indsatte ikke udsættes for afslag, uden at de er særdeles velbegrundede, og uden at der er mulighed for afprøvning af spørgsmålet ved en domstol eller en anden tilsvarende myndighed.

Allerede fra afsoningens start vil udgangstilladelserne kunne påvirke den indsatte mulighed for senere at klare sig i samfundet igen. Derfor må begrænsninger heri være undtagelsen, mens den indsatte ret til udgang må være reglen.

Forslagsstillerne har ikke i nærværende forslag præciseret, hvorvidt den dømmende myndighed skal være en domstol eller en særlig myndighed med dømmende kompetence, f.eks. en fængselsombudsmand. Beslutning herom må træffes særskilt. Forslagsstillerne har samtidig fremsat forslag om oprettelse af et uafhængigt organ med kompetence til at træffe afgørelse i fuldbyrdelsesspørgsmål (beslutningsforslag nr. B 78).

Det forventes, at afgørelser efter retningslinjerne i nærværende beslutningsforslag vil blive truffet i overensstemmelse med såvel forslagets ordlyd som de i bemærkningerne skitserede intentioner.

##### 6. Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget er uden økonomiske konsekvenser. Derimod må der i starten forventes forøgede administrative konsekvenser. Disse vil dog være af forbigående karakter, idet der må forventes en praksis i overensstemmelse med beslutningsforslaget. Når en sådan har udmøntet sig, vil de enkelte anstalter forvalte retningslinjerne på en sådan måde, at kun egentlige tvivlstilfælde vil give anledning til domstolsprøvelse.