



JUSTITSMINISTERIET

Politi- og Strafferetsafdelingen

Dato: 20. marts 2014  
Kontor: Straffulbyrdelseskontoret  
Sagsbeh: Klaus Toftgaard  
Sagsnr.: 2013-1922-0018  
Dok.: 1112386

## Forslag

til

Lov om ændring af straffeloven, lov om fuldbyrdelse af straf m.v. og retsplejeloven  
(Reorganisering af kriminalforsorgen)

### § 1

I straffeloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 1028 af 22. august 2013 som senest ændret ved lov nr. 168 af 26. februar 2014, foretages følgende ændringer:

**1.** I § 38, stk. 2, 2. pkt., ændres ”han med hensyn til bestemte grupper af sager” til: ”ministeren”.

**2.** I § 40, stk. 2, ændres ”justitsministeren” til: ”justitsministeren eller den, ministeren bemyndiger dertil,” og i § 41, stk. 1, ændres ”justitsministeren” til: ”justitsministeren eller den, ministeren bemyndiger dertil”.

**3.** Efter § 43 indsættes:

”§ 43 a. Justitsministeren kan fastsætte bestemmelse om adgangen til at klage over afgørelser, der er truffet efter §§ 38-43, herunder at afgørelserne ikke kan indbringes for højere administrativ myndighed. Justitsministeren kan i den forbindelse fastsætte nærmere regler om klagefrist, behandling af klagesager og opsættende virkning af klager.”

Slotsholmsgade 10  
1216 København K.

Telefon 7226 8400  
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk  
jm@jm.dk

## § 2

I lov om fuldbyrdelse af straf m.v., jf. lovbekendtgørelse nr. 435 af 15. maj 2012 som senest ændret ved lov nr. 84 af 28. januar 2014, foretages følgende ændringer:

1. *Overskriften* til kapitel 1, affattes således:

”Kapitel 1

*Lovens område og kriminalforsorgens organisation mv.*”.

2. *Overskriften* før § 2 affattes således:

”*Kriminalforsorgens organisation mv.*”.

3. § 2 affattes således:

”§ 2. Justitsministeriet er den øverste administrative myndighed for kriminalforsorgen.

*Stk. 2.* Direktoratet for Kriminalforsorgen under Justitsministeriet varetager den centrale ledelse og administration af fuldbyrdelsen af de i § 1 nævnte straffe m.v.

*Stk. 3.* Under Direktoratet for Kriminalforsorgen oprettes et antal kriminalforsorgsområder.

*Stk. 4.* Justitsministeren fastsætter antallet af kriminalforsorgsområder, områdernes geografiske afgrænsning samt fordelingen af lokale kriminalforsorgsmyndigheder imellem områderne.

*Stk. 5.* Justitsministeren kan i sager af større eller principiel betydning beslutte at overtage Direktoratet for Kriminalforsorgens eller et kriminalforsorgsområdes beføjelser efter loven. Direktoratet for Kriminalforsorgen kan tilsvarende i sager af større eller principiel betydning beslutte at overtage et kriminalforsorgsområdes beføjelser efter loven.

*Stk. 6.* I ansættelses- og personalesager kan Direktoratet for Kriminalforsorgens afgørelser ikke påklages til justitsministeren. Det gælder dog ikke, hvor Direktoratet for Kriminalforsorgen i 1. instans har truffet afgørelser i disciplinærsager og i andre sager, hvor der er truffet afgørelse om afsked.”

4. I § 31, *stk. 1*, udgår ”af denne”.

5. I § 31, *stk. 2, 1. pkt.*, § 33 a, *stk. 4, 1. og 2. pkt.*, § 33 a, *stk. 5, 1. og 2. pkt.*, § 43, *stk. 2*, § 44, *stk. 1 og stk. 2*, § 55, *stk. 2, 1. pkt.*, § 61, *stk. 1*, § 63, *stk. 8, 2. pkt.*, § 73, *stk. 1, 1. pkt.*, § 73, *stk. 2, 1. pkt.*, og § 73, *stk. 3*, ændres ”Institutionen” til: ”Kriminalforsorgsområdet”.

6. I § 33 a, stk. 1, § 60, stk. 7, § 60 a, stk. 1, og § 63, stk. 1-2, ændres ”Institutionens leder eller den, der bemyndiges dertil,” til: ”Kriminalforsorgsområdet”.

7. I § 33 a, stk. 5, 1. pkt. og § 110 a ændres ”Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen,” til: ”Direktoratet for Kriminalforsorgen”.

8. I § 35, stk. 1, 2. pkt., ændres ”institutionens leder eller den, der bemyndiges hertil,” til: ”kriminalforsorgsområdet”.

9. I § 37, stk. 3, 1. pkt. og § 53, stk. 2, ændres ”Institutionens leder” til: ”Kriminalforsorgsområdet”.

10. I § 37, stk. 3, 2. pkt., ændres ”Lederen” til: ”Kriminalforsorgsområdet”.

11. I § 52, 1. pkt., ændres ”Institutionen” til: ”Kriminalforsorgsområdet”, og ”fra institutionen” udgår.

12. I § 53, stk. 1, 2. pkt., § 55, stk. 4, § 60, stk. 2, § 66, stk. 1, og § 67, stk. 1, ændres ”institutionens leder eller den, der bemyndiges dertil,” til: ”kriminalforsorgsområdet”.

13. I § 54, stk. 2, og § 60, stk. 1, ændres ”og institutionen” til: ”og kriminalforsorgsområdet”.

14. I § 55, stk. 3, § 60, stk. 8, § 62, stk. 1, § 63, stk. 3, 1. og 2. pkt., og § 89, stk. 1, ændres ”institutionen” til: ”kriminalforsorgsområdet”.

15. I § 60, stk. 8, udgår ”institutionens leder eller den, der bemyndiges dertil, uden retskendelse”.

16. I § 64, stk. 1, ændres ”institutionens” til: ”kriminalforsorgsområdets”.

17. I § 67, stk. 1, nr. 8, og § 123 a ændres ”institutionens leder” til: ”kriminalforsorgsområdet”.

18. I § 74, stk. 1, 1. pkt., ændres ”den institution, hvor den pågældende er indsat,” til: ”kriminalforsorgsområdet”.

19. I § 78 c, stk. 1, nr. 2, 3, 6 og to steder i nr. 8, og § 78, d, stk. 1, 2. pkt., ændres ”tilsynsmyndigheden” til: ”kriminalforsorgsområdet”.

**20.** § 78 d, stk. 2, ophæves.  
Stk. 3 bliver herefter stk. 2.

**21.** I § 78 f, stk. 2, § 82, stk. 1 og stk. 2, 1. pkt., § 95, stk. 1, og stk. 2, 1. pkt., og § 101, stk. 3, 1. pkt., ændres ”Tilsynsmyndigheden” til: ”Kriminalforsorgsområdet”.

**22.** § 86, stk. 2, ophæves.  
Stk. 3-5 bliver herefter stk. 2-4.

**23.** I § 86, stk. 3, der bliver stk. 2, udgår ”i øvrigt”, og 2. pkt. ophæves.

**24.** I § 86, stk. 4, der bliver stk. 3, ændres ”Der skal snarest efter modtagelsen af de i stk. 2 og 3 nævnte indberetninger træffes” til: ”Kriminalforsorgen skal snarest træffe”.

**25.** I § 86, stk. 5, der bliver stk. 4, udgår ”, om afgivelse af indberetninger efter stk. 2 og 3”, og ”efter stk. 3” ændres til: ”efter stk. 2”.

**26.** I § 89, stk. 2, ændres ”institutionernes” til: ”kriminalforsorgsområdene”.

**27.** I § 91, stk. 4, ændres ”om henstand” til: ”om eftergivelse, henstand”.

**28.** I § 93 indsættes som *stk. 2-4*:

”*Stk. 2.* Justitsministeren fastsætter bestemmelser om fuldbyrdelse af forvandlingsstraf for bøde, herunder om den administrative behandling af sager om fritagelse for eller udsættelse med fuldbyrdelse af forvandlingsstraf for bøde.

*Stk. 3.* Afgørelser vedrørende fuldbyrdelse af forvandlingsstraf for bøde, der træffes af politiet eller af restanceinddrivelsesmyndigheden, kan ikke indbringes for højere administrativ myndighed, jf. dog stk. 4.

*Stk. 4.* Justitsministeren kan fastsætte regler om, at afgørelser efter stk. 3 kan indbringes for Direktoratet for Kriminalforsorgen. Justitsministeren kan i den forbindelse fastsætte nærmere regler om klagefrist, behandling af klagesager og opsættende virkning af klage.”

**29.** § 111 affattes således:

”§ 111. Afgørelser, der træffes af en myndighed inden for kriminalforsorgen, kan ikke påklages til højere administrativ myndighed, jf. dog stk. 3.

*Stk. 2.* Afgørelser, der træffes i henhold til denne lov af andre myndigheder end kriminalforsorgens myndigheder, kan ikke indbringes for højere administrativ myndighed, jf. dog stk. 3 og kapitel 16.

*Stk. 3.* Justitsministeren kan fastsætte regler om, at afgørelser, der er truffet af kriminalforsorgsområderne, jf. stk. 1, eller af andre myndigheder end kriminalforsorgens myndigheder, jf. stk. 2, kan påklages til Direktoratet for Kriminalforsorgen. Justitsministeren kan i den forbindelse fastsætte nærmere regler om klagefrist, behandling af klagesager og opsættende virkning af klager.”

**30.** I § 112, nr. 7 og 8, ændres ”§ 86, stk. 4” til: ”§ 86, stk. 3”.

**31.** I § 113, stk. 1, ændres ”som har truffet den oprindelige afgørelse” til: ”som den pågældende var indsat i på tidspunktet for den oprindelige afgørelse”.

**32.** I § 114, stk. 1, og § 117 ændres ”justitsministeren” til: ”Direktoratet for Kriminalforsorgen”.

### § 3

I retsplejeloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 1139 af 24. september 2013, foretages følgende ændringer:

**1.** I § 178, stk. 6, § 771, stk. 2, og § 777, 1. pkt., ændres ”institutionens ledelse” til: ”kriminalforsorgsområdet”.

**2.** I § 178 indsættes efter stk. 9 som nyt stykke:

”*Stk. 10.* Afgørelser vedrørende forvarede personer, der er truffet af en myndighed inden for kriminalforsorgen, kan ikke indbringes for højere administrativ myndighed, jf. dog stk. 11, 2. pkt.”

Stk. 10 bliver herefter stk. 11.

**3.** I 178, stk. 10, der bliver stk. 11, indsættes som 2. pkt.:

”Ministeren kan i den forbindelse fastsætte regler om, at afgørelser, der er truffet af kriminalforsorgsområderne vedrørende personer, der er taget i forvaring, kan påklages til Direktoratet for Kriminalforsorgen. Ministeren kan endvidere fastsætte nærmere regler om klagefrist, behandling af klagesager og opsættende virkning af klager.”

4. I § 494, stk. 2, 3. pkt., og § 497, stk. 3, ændres ”stk. 3-10” til: ”stk. 3-11”.

5. Efter § 775 indsættes:

”§ 775 a. Afgørelser vedrørende varetægtsarrestanter, der er truffet af en myndighed inden for kriminalforsorgen, kan ikke indbringes for højere administrativ myndighed, jf. dog § 776, 2. pkt.”

6. I § 776 indsættes efter 1. pkt.:

”Justitsministeren kan i den forbindelse fastsætte regler om, at afgørelser, der er truffet af kriminalforsorgsområderne vedrørende varetægtsarrestanter, kan indbringes for Direktoratet for Kriminalforsorgen. Justitsministeren kan endvidere fastsætte nærmere regler om klagefrist, behandling af klagesager og opsættende virkning af klage.”

#### § 4

Justitsministeren fastsætter tidspunktet for lovens ikrafttræden.

#### § 5

Sager, hvor der er truffet afgørelse af en institution inden tidspunktet for lovens ikrafttræden, kan påklages til Direktoratet for Kriminalforsorgen efter de hidtil gældende regler. Direktoratet for Kriminalforsorgens afgørelser i sager, der er påklaget efter 1. pkt., kan ikke påklages til Justitsministeriet.

#### § 6

Loven gælder ikke for Grønland og Færøerne, men kan ved kongelig anordning sættes helt eller delvis i kraft for Færøerne med de afvigelser, som de færøske forhold tilsiger.

## *Bemærkninger til lovforslaget*

### *Almindelige bemærkninger*

#### **1. Lovforslagets baggrund og indhold**

- 1.1. Lovforslagets baggrund
- 1.2. Lovforslagets indhold

#### **2. Afskaffelse af Direktoratet for Kriminalforsorgens adgang til direkte referat**

- 2.1. Gældende ret
- 2.2. Lovforslagets udformning

#### **3. Oprettelse af Kriminalforsorgsområder**

- 3.1. Gældende ret
- 3.2. Lovforslagets udformning

#### **4. Fordeling af opgaver mellem kriminalforsorgsområder og direktoratet**

- 4.1. Gældende ret
  - 4.1.1. Generelt om det retlige grundlag for kriminalforsorgens opgaver
  - 4.1.2. Afgørelser efter straffuldbyrdelsesloven
  - 4.1.3. Afgørelser efter straffeloven
  - 4.1.4. Afgørelser efter retsplejeloven
  - 4.1.5. Benådning
- 4.2. Lovforslagets udformning
  - 4.2.1. Generelle overvejelser
  - 4.2.2. Afgørelser efter straffuldbyrdelsesloven
  - 4.2.3. Afgørelser efter straffeloven
  - 4.2.4. Afgørelser efter retsplejeloven
  - 4.2.5. Benådning

#### **5. Varetagelse af opgaver i kriminalforsorgsområderne**

- 5.1. Gældende ret
- 5.2. Lovforslagets udformning

## **6. Adgang til klage over direktoratets og kriminalforsorgsområdernes afgørelser**

### 6.1. Gældende ret

- 6.1.1. Afgørelser efter straffuldbyrdelsesloven
- 6.1.2. Afgørelser efter straffeloven
- 6.1.3. Afgørelser efter retsplejeloven
- 6.1.4. Afgørelser truffet på andet retligt grundlag end lov
- 6.1.5. Afgørelser vedrørende benådning
- 6.1.6. Ansættelses- og personalesager

### 6.2. Lovforslagets udformning

- 6.2.1. Generelle overvejelser
- 6.2.2. Fastsættelse af kriterier for adgangen til administrativ rekurs.
- 6.2.3. Generelt om udformning af klagereglerne
- 6.2.4. Klageadgang til Direktoratet for Kriminalforsorgen
  - 6.2.4.1. Klageadgang for afgørelser efter straffuldbyrdelsesloven
  - 6.2.4.2. Klageadgang for afgørelser efter straffeloven
  - 6.2.4.3. Klageadgang for afgørelser efter retsplejeloven
  - 6.2.4.4. Klageadgang ved afgørelser truffet på andet retligt grundlag end lov
  - 6.2.4.5. Klageadgang vedrørende benådning
- 6.2.5. Direktoratets adgang til call-in
- 6.2.6. Klageadgang til Justitsministeriets departement
- 6.2.7. Justitsministeriets adgang til call-in
- 6.2.8. Ansættelses- og personalesager

## **7. Økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige**

## **8. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet mv.**

## **9. Administrative konsekvenser for borgerne**

## **10. Miljømæssige konsekvenser**

## **11. Forholdet til EU-retten**

## **12. Hørte myndigheder, organisationer mv.**

## **13. Sammenfattende skema**

### **1. Lovforslagets baggrund og indhold**

#### *1.1. Lovforslagets baggrund*

I forbindelse med aftalen om kriminalforsorgens økonomi 2013-2016 blev aftaleparterne (regeringen, Enhedslisten, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti) enige om, at der med aftalen skal iværksættes en omstillingsproces med henblik på at gennemføre effektiviseringer i kriminalfor-



sorgens virksomhed. Det blev som et led heri besluttet, at der skal gennemføres en reorganisering af kriminalforsorgen.

Som opfølgning herpå er der udarbejdet et forslag til en reorganisering af kriminalforsorgen. Forslaget bygger på ”Hvidbog om reorganisering i kriminalforsorgen”, juli 2013, og den efterfølgende kvalificering heraf, der har fundet sted i regi af kriminalforsorgen.

Den foreslåede reorganisering af kriminalforsorgen skal medvirke til at tilvejebringe den nødvendige effektivisering og samtidig sikre en høj kvalitet i den kriminalforsorgsfaglige opgaveløsning.

Hovedelementet i forslaget er etableringen af et antal nye kriminalforsorgsområder. Det enkelte område, der skal omfatte de lokale kriminalforsorgsmyndigheder i området, skal have ansvaret for varetagelsen af kriminalforsorgens opgaver i de lokale institutioner (fængsler, arresthuse og kriminalforsorgen i frihed mv.). Forslaget har samtidig til formål at skabe rammerne for, at Direktoratet for Kriminalforsorgen i højere grad vil kunne fokusere på overordnede spørgsmål vedrørende strategi, styring og faglig støtte.

Forslaget til reorganisering indebærer i den forbindelse, at kompetencen til at træffe afgørelse på en række nærmere bestemte områder skal overføres fra direktoratet til kriminalforsorgsområderne, der således som altovervejende hovedregel vil skulle stå for den konkrete opgaveløsning. Visse konkrete sager af særlig eller tværgående karakter vil dog fortsat skulle varetages af direktoratet.

Det indgår endvidere som et element i den foreslåede reorganisering, at adgangen til at klage over de lokale kriminalforsorgsmyndigheders afgørelser, der i dag omfatter enhver afgørelse, fremover skal tilrettelægges således, at afgørelser af mere indgribende karakter fortsat skal kunne påklages til direktoratet, mens andre afgørelser, der ikke har en sådan indgribende karakter, ikke længere vil kunne påklages.

Endelig foreslås det at ophæve det eksisterende direkte ministerreferat, som i dag gælder for direktøren for kriminalforsorgen, og som indebærer, at direktoratet refererer direkte til justitsministeren og træffer afgørelse på dennes vegne. I stedet foreslås etableret en sædvanlig direktoratsmodel, hvor der etableres et sædvanligt administrativt over-/underordningsforhold mellem Justitsministeriet og direktoratet, dog såle-

des at der som udgangspunkt ikke vil være adgang til at klage over direktoratets afgørelser til Justitsministeriet.

### *1.2. Lovforslagets indhold*

En række af de elementer, der indgår i den foreslåede reorganisering af kriminalforsorgen, vil kunne gennemføres administrativt. Der er, hvor det er fundet relevant i forhold til lovforslagets indhold, kort redegjort herfor.

Der vil dog også være behov for at foretage visse lovændringer som led i udmøntningen af den foreslåede reorganisering.

Formålet med lovforslaget er at foretage de ændringer af straffeloven, straffuldbyrdelsesloven og retsplejeloven, der er nødvendige for at gennemføre en reorganisering af kriminalforsorgen.

Lovforslaget indeholder forslag om – som følge af ophævelsen af det direkte ministerreferat, som i dag gælder for direktøren for kriminalforsorgen – at ændre de regler i straffuldbyrdelsesloven, der afspejler direktoratets særlige organisatoriske indplacering. Der henvises til lovforslagets pkt. 2.

Lovforslaget indeholder endvidere forslag om at ændre straffuldbyrdelsesloven således, at der oprettes et antal kriminalforsorgsområder under Direktoratet for Kriminalforsorgen, og således at justitsministeren i den forbindelse bemyndiges til at fastsætte regler om kriminalforsorgsområdernes geografiske afgrænsning mv. Der henvises til lovforslagets pkt. 3.

Den overførsel af afgørelseskompetencen i konkrete sager fra direktoratet til kriminalforsorgsområderne, som foreslås som led i reorganiseringen, vil i meget vidt omfang kunne gennemføres administrativt. Der vil dog være behov for enkelte ændringer af straffuldbyrdelsesloven og straffeloven. Der henvises til lovforslagets pkt. 4.

I tilknytning hertil indeholder lovforslaget forslag om, at straffuldbyrdelsesloven ændres således, at de bestemmelser i straffuldbyrdelsesloven, der i dag henlægger en opgave til den lokale institution, fremover henlægger opgaven til kriminalforsorgsområdet. Der henvises til pkt. 5.

Endelig indeholder lovforslaget forslag om at ændre straffuldbyrdelseslovens regler om adgang til administrativ rekurs (klage). Adgangen til at klage til direktoratet over de afgørelser, der træffes af kriminalforsorgsom-

råderne, foreslås fremover at skulle omfatte afgørelser af mere indgribende karakter over for den enkelte, mens øvrige afgørelser ikke længere vil være omfattet af klageadgangen. Det foreslås endvidere, at der – svarende til hvad der gælder i dag – ikke vil være adgang til at påklage direktoratets afgørelser til Justitsministeriet. Lovforslaget er udformet således, at adgangen til at klage over såvel direktoratets afgørelser som kriminalforsorgsområdernes afgørelser generelt afskæres, men at justitsministeren bemyndiges til at fastsætte regler om, at afgørelser, der er truffet af kriminalforsorgsområderne, kan påklages til direktoratet. Det nærmere omfang af klageadgangen vil herefter blive fastsat administrativt med undtagelse af klageadgangen i ansættelses- og personalesager, hvor der foreslås en ordning, der svarer til retsplejelovens § 109, stk. 2 og 3, vedrørende adgangen til at påklage Rigspolitiets afgørelser i disciplinærsager og i andre sager, hvor der er truffet afgørelse om afsked.

Tilsvarende foreslås der i straffeloven og i retsplejeloven fastsat regler om administrativ rekurs for så vidt angår de afgørelser, som kriminalforsorgens myndigheder træffer i henhold til disse love.

Som led i ændringen af klageadgangen på straffuldbydelsesområdet foreslås det, at der etableres en adgang for justitsministeren til i særlige tilfælde at overtage kriminalforsorgsmyndighedernes kompetence (såkaldt call-in). Det foreslås endvidere, at direktoratet får en tilsvarende adgang til call-in i forhold til kriminalforsorgsområderne. De foreslåede bestemmelser om call-in vil omfatte de tilfælde, hvor direktoratets eller kriminalforsorgsområdernes beføjelser er fastsat i loven. På andre områder vil adgangen til call-in følge af det sædvanlige administrative over-/underordningsforhold.

Der henvises til lovforslagets pkt. 6.

## **2. Afskaffelse af Direktoratet for Kriminalforsorgens adgang til direkte referat**

### *2.1. Gældende ret*

Den samlede kriminalforsorg hører under Justitsministeriet og består af Direktoratet for Kriminalforsorgen og de lokale kriminalforsorgsmyndigheder.

Direktoratet for Kriminalforsorgen varetager den centrale ledelse og administration af fuldbyrdelsen af straf, jf. straffuldbydelseslovens § 2.

Ved afgørelsen af konkrete sager og udfærdigelse af administrative forskrifter refererer Direktoratet for Kriminalforsorgen direkte til justitsministeren og træffer dermed afgørelse på ministerens vegne. Denne særlige organisatoriske indplacering af direktoratet med et såkaldt direkte referat betyder også, at direktoratets afgørelser ikke kan påklages til Justitsministeriets departement.

Det sædvanlige administrative over-/underordningsforhold mellem et ministerielt departement og en styrelse eller et direktorat indebærer bl.a., at direktoratet eller styrelsen refererer til departementet og ikke direkte til ministeren, at departementet som den overordnede myndighed kan udstede generelle og konkrete tjenestebefalinger til direktoratet eller styrelsen, og at departementet fungerer som klageinstans for direktoratets eller styrelsens afgørelser.

Det administrative forhold mellem Justitsministeriets departement og Direktoratet for Kriminalforsorgen adskiller sig således fra, hvad der normalt gælder mellem et departement og en styrelse eller et direktorat.

Det direkte referat for Direktoratet for Kriminalforsorgen er fastsat i Justitsministeriets skrivelse af 5. maj 1980.

Det fremgår af denne skrivelse, at direktøren for kriminalforsorgen i sit embede står umiddelbart under justitsministeren ved afgørelse af konkrete sager samt udfærdigelse af generelle forskrifter vedrørende fuldbyrdelse af strafferetlige retsfølger, herunder gennemførelse af tilsyn og andre foranstaltninger. Undtaget er dog afgørelser og regler, der har større principiel betydning, eller som må antages at medføre ikke uvæsentlige økonomiske konsekvenser, eller som i øvrigt stiller krav om en samlet vurdering, i hvilken der i væsentligt omfang skal inddrages synspunkter og hensyn, der normalt varetages af andre myndigheder end kriminalforsorgen.

På straffuldbyrdelseslovens område har det direkte referat fundet udtryk i bl.a. lovens § 2, hvori direktoratet betegnes som "Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen". Denne betegnelse, der også er anvendt i administrative bestemmelser udstedt i medfør af straffuldbyrdelsesloven, afspejler, at direktøren for kriminalforsorgen står umiddelbart under justitsministeren ved afgørelse af visse nærmere bestemte konkrete og generelle sager om straffuldbyrdelse.

Ved afgørelsen af sager inden for retsplejelovens område (vedrørende varetægtsarrestanter og vidneforvarede mv.) og inden for straffelovens område står direktøren for kriminalforsorgen ligeledes umiddelbart under justitsministeren. Det direkte referat er afspejlet i de administrative forskrifter på de nævnte områder, hvor opgaverne er henlagt til Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen.

Det direkte referat omfatter herudover også afgørelser truffet af direktoratet på ulovbestemt grundlag, eksempelvis afgørelser truffet med hjemmel i anstaltsforhold og afgørelser om erstatning uden for kontrakt, således at de ulovbestemte afgørelser truffet af direktoratet ikke kan påklages til Justitsministeriets departement.

For så vidt angår ansættelses- og personalesager behandles disse som udgangspunkt i kriminalforsorgens regi uden klageadgang til Justitsministeriets departement. Sager, hvor der skal ske kongelig udnævnelse (tjenestemænd i lønramme 36 eller højere lønrammer, jf. tjenestemandenslovens § 3, stk. 2, jf. § 1, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 371 af 18. maj 2005 om kongelig udnævnelse af visse tjenestemænd), og sager om uansøgt afsked af tjenestemænd forelægges justitsministeren på grundlag af det direkte referat.

Den nærmere kompetencefordeling internt i kriminalforsorgen i ansættelses- og personalesager er fastsat administrativt, jf. bekendtgørelse nr. 217 af 5. marts 2010 om delegation af ansættelses- og afskedigelseskompetence i kriminalforsorgen og cirkulære af 13. maj 1986 om behandling af disciplinærsager vedrørende tjenestemænd i kriminalforsorgens anstalter og arresthuse.

## *2.2. Lovforslagets udformning*

Den gældende ordning, hvor Direktoratet for Kriminalforsorgen har et direkte referat til justitsministeren, foreslås afskaffet. Herved vil direktoratet fremover få samme organisatoriske placering, som almindeligvis gælder for direktorater og styrelser.

Det er i dag ikke almindelig praksis, at direktorater eller styrelser har direkte referat til den pågældende ressortminister. En afskaffelse af det direkte referat vil skabe en klarere fordeling mellem Justitsministeriet og direktoratet for så vidt angår varetagelsen af kriminalforsorgsmæssige opgaver mv.

Ophævelsen af det direkte referat vil ske administrativt ved en ophævelse af Justitsministeriets skrivelse af 5. maj 1980.

Derudover foreslås det, at straffuldbyrdelseslovens § 2 ændres, således at direktoratet ikke længere omtales som ”Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen”, men alene som ”Direktoratet for Kriminalforsorgen”. Tilsvarende ændringer vil blive foretaget i de administrative regler, der med hjemmel i retsplejeloven er fastsat for varetægtsarrestanter og vidneforvarede mv. samt i øvrige administrative regler fastsat med hjemmel i straffuldbyrdelsesloven.

Etableringen af et sædvanligt administrativt over-/underordningsforhold mellem Justitsministeriet og direktoratet indebærer bl.a., at Justitsministeriet i medfør af over-/underordningsforholdet vil kunne give generelle og konkrete tjenestebefalinger til direktoratet og kriminalforsorgsområderne om udførelsen af deres virksomhed. Det forudsættes, at ministeriets overordnede styring af kriminalforsorgen fortrinsvis sker gennem direktøren for kriminalforsorgen, herunder eksempelvis gennem en årlig direktørkontrakt, og at ministeriet er tilbageholdende med at give konkrete tjenestebefalinger i enkeltsager, der er under behandling hos kriminalforsorgen.

Særligt for så vidt angår ansættelses- og personalesager henvises der til lovforslagets pkt. 6.2.8.

### **3. Oprettelse af Kriminalforsorgsområder**

#### *3.1. Gældende ret*

Kriminalforsorgens opgaver varetages på lokalt plan af de stedlige kriminalforsorgsmyndigheder. Organisatorisk omfatter de stedlige kriminalforsorgsmyndigheder dels afdelinger af Kriminalforsorgen i frihed, dels de lokale kriminalforsorgsinstitutioner.

Kriminalforsorgen i frihed har til opgave at føre tilsyn med bl.a. betinget dømte, prøveløsladte, personer, der er idømt samfundstjeneste, og personer, der udstår straf på bopælen under intensiv overvågning og kontrol (afsoning i fodlænke). Kriminalforsorgen i frihed er organisatorisk opdelt i 13 afdelinger (kontorer), der varetager gennemførelse af tilsyn mv.

De lokale kriminalforsorgsinstitutioner omfatter fængsler og arresthuse. Hertil kommer kriminalforsorgens pensioner, der har til opgave at fungere som anbringelsessted for navnlig udstationerede og personer, der er an-

bragt efter straffuldbyrdelseslovens § 78. Der er i alt 13 statsfængsler. Arresthusene omfatter Københavns fængsler, 36 arresthuse uden for København samt syv arrestafdelinger i statsfængslerne. Endelig er der otte pensioner.

Organisatorisk fungerer de enkelte lokale kriminalforsorgsmyndigheder som selvstændige enheder i kriminalforsorgen og indgår i et sædvanligt over-/underordningsforhold til direktoratet.

### *3.2. Lovforslagets udformning*

Det foreslås, at der som led i reorganiseringen af kriminalforsorgen etableres et antal kriminalforsorgsområder, der som udgangspunkt skal omfatte de lokale kriminalforsorgsmyndigheder, der geografisk er placeret inden for det enkelte område.

Det enkelte område skal udgøre én myndighed. Det skal bestå af en områdeledelse, nogle centrale områdefunktioner placeret i et områdekontor samt de kriminalforsorgsmyndigheder, der er placeret inden for området. De enkelte institutioner vil fortsat skulle varetage opgaver vedrørende gennemførelse af straffuldbyrdelse, men hver enkelt institution vil organisatorisk være del af én samlet myndighed, kriminalforsorgsområdet. De enkelte institutioner i området skal referere til områdeledelsen.

Kriminalforsorgsområderne vil organisatorisk høre under Direktoratet for Kriminalforsorgen og vil – svarende til det, der i dag gælder mellem direktoratet og de enkelte institutioner – indgå i et sædvanligt administrativt over-/underordningsforhold i forhold til direktoratet.

På kriminalforsorgens område vil der således fremover være to myndighedsniveauer: Direktoratet vil udgøre et myndighedsniveau, og områderne vil udgøre et myndighedsniveau. Dertil kommer Justitsministeriet som den øverste administrative myndighed. Om forholdet mellem Justitsministeriet og direktoratet henvises til pkt. 2.

Den foreslåede organisering af kriminalforsorgen har bl.a. til formål at sikre en faglig og kompetencemæssig styrkelse af de lokale institutioners opgavevaretagelse. Ved at samle de lokale institutioner i områder skabes et stærkere og bredere fagligt miljø, og mulighederne for at udveksle og indsamle viden og erfaringer på tværs af de enkelte institutioner styrkes. En fælles ledelse for et større antal lokale myndigheder vil endvidere medføre mulighed for en større sammenhæng og koordinering i kriminalforsorgens

samlede opgavevaretagelse, og det vil også være muligt at sikre et mere sammenhængende forløb for den enkelte klient. Større organisatoriske enheder vil desuden skabe grundlag for mere effektiv sagsbehandling og yderligere understøtte en ensartet praksis i sager på strafuldbyrdelsesområdet.

Med den foreslåede faglige og administrative styrkelse af det lokale niveau i kriminalforsorgen vil der samtidig være mulighed for, at direktoratet i højere grad kan fokusere på bl.a. overordnet ledelse, strategi og styring samt faglig støtte mv. af kriminalforsorgsområderne og betjening af Justitsministeriet m.fl.

Den geografiske afgrænsning af de foreslåede områder samt fordelingen af lokale kriminalforsorgsmyndigheder imellem områderne vil blive fastsat administrativt.

Det er hensigten, at der vil blive etableret fire kriminalforsorgsområder. Det endelige antal områder fastsættes af justitsministeren under hensyn til, hvad der administrativt og organisatorisk findes mest hensigtsmæssigt, og antallet kan ændres, hvis der findes behov herfor.

Det er endvidere hensigten, at områderne skal afgrænses således, at de i videst muligt omfang følger de eksisterende geografiske grænser for andre myndigheder, som kriminalforsorgen samarbejder med, herunder politikredse, retskredse samt regioner og kommuner. Dette vil også styrke områdernes muligheder for samarbejde med omverdenen.

Enkelte steder vil der dog være forhold internt i kriminalforsorgen, hvor hensyn til samarbejde, samdrift og fælles klientel mv. kan veje tungere end at følge de eksisterende grænser for andre myndigheder, eller hvor der af tilsvarende grunde er behov for at lade en institution, der geografisk hører til ét område, administrativt høre til et andet kriminalforsorgsområde.

Der henvises i øvrigt til den foreslåede § 2, stk. 4 (lovforslagets § 2, nr. 3, og bemærkningerne hertil), der indeholder en bemyndigelse for justitsministeren til at fastsætte antallet af kriminalforsorgsområder, områdernes geografiske afgrænsning samt, hvilke institutioner der skal henhøre under hvert område.

#### **4. Fordeling af opgaver mellem kriminalforsorgsområder og direktoratet**



#### *4.1. Gældende ret*

##### *4.1.1. Generelt om det retlige grundlag for kriminalforsorgens opgaver*

Kriminalforsorgen (Direktoratet for Kriminalforsorgen og de lokale kriminalforsorgsmyndigheder) har generelt til opgave at fuldbyrde straf og dermed medvirke til at begrænse kriminalitet.

Den nærmere regulering af kriminalforsorgens opgaver følger først og fremmest af straffuldbyrdelsesloven, der indeholder regler om fuldbyrdelse af ubetingede fængselsstraffe, betingede domme, samfundstjeneste, bødestrafte og forvaring.

Endvidere varetager kriminalforsorgen visse opgaver vedrørende straffuldbyrdelse efter straffeloven. Kriminalforsorgen træffer således afgørelse i sager om prøveløsladelse. Kriminalforsorgen varetager også visse opgaver efter retsplejeloven. Det drejer sig om behandlingen af anholdte, der er anbragt i arresthus, varetægtsarrestanter samt personer (vidner og skyldnere mv.), der er taget i forvaring efter retsplejeloven.

Nogle afgørelser i forbindelse med straffuldbyrdelse – som f.eks. afgørelser om erstatning uden for kontrakt og afgørelser vedrørende såkaldte anstaltsforhold – træffes på ulovbestemt grundlag.

Kriminalforsorgen træffer endvidere afgørelse i visse sager om benådning.

Derudover træffer kriminalforsorgen afgørelse i ansættelses- og personale-sager. Der henvises nærmere herom til pkt. 6.1.6 og pkt. 6.2.8.

Kriminalforsorgens opgaver er generelt fordelt således, at direktoratet – foruden den overordnede styring – træffer visse mere indgribende afgørelser mv., hvorimod de lokale kriminalforsorgsmyndigheder varetager en række forskellige opgaver vedrørende fuldbyrdelse af straf mv. Det drejer sig dels om opgaver, der har karakter af myndighedsudøvelse, og som indebærer, at den enkelte institution har kompetence til at træffe en række afgørelser vedrørende fuldbyrdelse af straf mv., dels en række opgaver, der har karakter af faktisk forvaltningsvirksomhed, og som omfatter den løbende drift af den enkelte institution og den praktiske gennemførelse af strafafsoningen mv.

Fordelingen af afgørelseskompetence mellem Direktoratet for Kriminalforsorgen og de lokale kriminalforsorgsmyndigheder er i nogle tilfælde

fastsat i loven, mens den i en række andre tilfælde er fastsat i administrative bestemmelser udstedt i medfør af loven.

Straffuldbyrdsområdet og den retlige regulering af kriminalforsorgens opgaver er i øvrigt generelt præget af, at lovreglerne på området i en række tilfælde alene indeholder en mere overordnet regulering, mens den nærmere regulering i vidt omfang er fastsat i administrative bestemmelser udstedt i medfør af loven.

#### *4.1.2. Afgørelser efter straffuldbyrdsloven*

Reglerne i straffuldbyrdslovgivningen om, hvem der skal træffe afgørelse, er forskellige fra område til område.

I hovedtræk er kompetencefordelingen udformet således, at Direktoratet for Kriminalforsorgen – foruden varetagelse af den centrale ledelse og administration af kriminalforsorgen – har til opgave at træffe afgørelse om en række spørgsmål, der er knyttet til *straffuldbyrdslovens indledende fase*. Det drejer sig bl.a. om valg af afsoningsinstitution, jf. lovens §§ 20-23. Det drejer sig endvidere bl.a. om afgørelse om tilladelse til fuldbyrdelse af straf på bopælen under intensiv overvågning og kontrol (afsoning i fodlænke), jf. herom lovens §§ 78 a-c.

Herudover træffer direktoratet som udgangspunkt afgørelse om anbringelse af dømte efter lovens § 78, stk. 1-2, i institution mv. uden for fængsel eller arresthus.

Enkelte opgaver vedrørende straffuldbyrdslovens indledende fase varetages dog af de lokale kriminalforsorgsmyndigheder. Det drejer sig bl.a. om straffetidsberegning efter lovens §§ 14 og 16.

Afgørelse om udsættelse af fuldbyrdelsen af fængselsstraf efter § 10 træffes som udgangspunkt af politidirektøren, bortset fra tilfælde, hvor der samtidig søges om benådning eller om udsættelse indtil videre. I disse tilfælde træffes afgørelsen af direktoratet.

Afgørelser vedrørende *straffuldbyrdslovens gennemførelse* træffes i vidt omfang af de lokale kriminalforsorgsmyndigheder. Det gælder bl.a. afgørelse om overførsel mellem institutioner, jf. §§ 24-29. Det gælder endvidere meddelelse af tilladelse til udgang, jf. §§ 46-50, spørgsmål vedrørende indsattes rettigheder og pligter under opholdet i afsoningsinstitutionen, jf. generelt lovens kapitel 8, og indsattes kontakt til samfundet uden for insti-

tutionen, jf. lovens kapitel 9, samt afgørelser om indgreb over for indsatte og idømmelse af disciplinærstraf mv., jf. lovens kapitel 10 og 11. Gennemførelsen af tilsyn med bl.a. betinget dømte og personer, der er idømt samfundstjeneste, varetages også af de lokale kriminalforsorgsmyndigheder, jf. §§ 81-88.

Visse afgørelser vedrørende straffuldbyrdelsens gennemførelse træffes dog som altovervejende hovedregel af direktoratet. Det gælder bl.a. visse afgørelser vedrørende overførsel mellem institutioner efter lovens §§ 24-29 og tilladelse til udgang, jf. §§ 46-50, når der er tale om langtidsindsatte, dvs. indsatte, der udstår straf af 8 års fængsel eller derover eller forvaring. Opnåelse af frihedsgoder og lempelser af afsoningsforløb for langtidsindsatte hører generelt under direktoratet under hensyn til sagernes særlige karakter.

Direktoratet træffer herudover i nogle særlige tilfælde afgørelse om udgang. Det er bl.a. tilfældet i sager om udgang, hvor institutionen finder, at der bør gives tilladelse til udgang, uanset at dette frarådes af politidirektøren (de såkaldte uenighedssager). Tilsvarende træffer direktoratet afgørelse om overførsel mellem afsoningsinstitutioner, såfremt der er uenighed mellem institutionerne om, hvorvidt overførsel skal ske.

Direktoratet træffer endvidere afgørelse, hvis der er spørgsmål om at give dispensation fra de tidsmæssige betingelser for meddelelse af tilladelse til udgang, der følger af bekendtgørelse om udgang til indsatte, der udstår fængselsstraf eller forvaring i kriminalforsorgens institutioner (udgangs bekendtgørelsen).

Derudover træffer direktoratet afgørelse om udgang i form af udstationering til eget hjem med fodlænke, jf. § 48.

Afgørelse om tilbagekaldelse af en tilladelse til at afsone på bopælen træffes tillige af direktoratet, jf. § 78 e.

Kompetencen til at træffe afgørelser vedrørende *straffuldbyrdelsens ophør* er i vidt omfang delt mellem direktoratet og de lokale kriminalforsorgsmyndigheder. Direktoratet træffer bl.a. afgørelse om prøveløsladelse efter udståelse af to tredjedele af straffetiden (ordinær prøveløsladelse), jf. straffelovens § 38, stk. 1, for langtidsindsatte, mens øvrige afgørelser om ordinær prøveløsladelse træffes af de lokale kriminalforsorgsmyndigheder.

Der henvises nærmere til pkt. 4.1.3 nedenfor om afgørelseskompetencen efter straffelovens regler om prøveløsladelse.

Afgørelse om erstatning for uforskyldte indgreb under afsoningen, jf. §§ 106-107, træffes af direktoratet, jf. bekendtgørelse om behandlingen af krav fra dømte og varetægtsarrestanter om erstatning i anledning af uforskyldte indgreb under fuldbyrdelse af straf mv.

Det kan endelig nævnes, at direktoratet på en række områder træffer den endelige afgørelse i de såkaldte ”uenighedssager”. Det drejer sig om sager, hvor der er uenighed mellem to institutioner eller mellem en institution og en afdeling af kriminalforsorgen i frihed. Det drejer sig endvidere om sager, hvor der er uenighed mellem en institution inden for kriminalforsorgen og politiet.

Som nævnt under pkt. 4.1.1 følger direktoratets og de lokale kriminalforsorgsmyndigheders afgørelseskompetence i en række tilfælde af administrative bestemmelser.

Straffuldbyrdelsesloven indeholder dog også bestemmelser, der henlægger kompetencen til enten direktoratet eller de lokale myndigheder. Det gælder f.eks. visse af reglerne i lovens kapitel 8 om indsattes rettigheder og pligter under opholdet i afsoningsinstitutionen samt kapitel 9 om indsattes kontakt til samfundet uden for institutionen. Endvidere findes der regler om afgørelseskompetence i bl.a. lovens kapitel 10 om indgreb over for den indsatte.

Herudover indeholder straffuldbyrdelsesloven enkelte bestemmelser, der fastslår, at der skal ske *indberetning til direktoratet*.

Det drejer sig om bestemmelsen i § 78 d, stk. 2, om indberetning til direktoratet ved overtrædelse af de vilkår, der gælder for straffuldbyrdelse på bopælen under intensiv overvågning og kontrol. Det samme gælder, hvis den dømte ikke længere opfylder betingelserne for straffuldbyrdelse på bopælen, eller hvis kriminalforsorgens tilsyn ikke kan gennemføres på grund af den dømtes adfærd.

Det drejer sig endvidere om § 86, stk. 2, om indberetning til direktoratet om overtrædelse af vilkår for prøveløsladelse, såfremt vilkårsovertrædelserne må antages at medføre en nærliggende risiko for kriminalitet. Såfremt den prøveløsladte overtræder vilkår om samfundstjeneste, der er fastsat i

medfør af straffelovens § 40 a, stk. 1, skal kriminalforsorgen afgive indberetning herom til direktoratet uanset vurderingen af risikoen for ny kriminalitet. Det følger endvidere af § 86, stk. 3, at kriminalforsorgen kan give et pålæg om at overholde forskrifterne og vilkårene, hvis den prøveløsladte i øvrigt overtræder forskrifter eller vilkår. Er der tidligere givet pålæg i anledning af tilsvarende overtrædelse, afgives indberetning til direktoratet.

Reglerne om indberetning er navnlig fastsat med henblik på, at direktoratet kan tage stilling til, om en meddelt tilladelse til afsoning i fodlænke skal tilbagekaldes, jf. hertil § 78 e, eller til spørgsmål om konsekvenserne af vilkårsovertrædelse i forbindelse med prøveløsladelse, jf. § 86, stk. 4.

I begge tilfælde henhører det under Kriminalforsorgen i frihed, der varetager tilsynet med fodlænkeafsonere og prøveløsladte, at foretage indberetning til direktoratet.

#### *4.1.3. Afgørelser efter straffeloven*

Straffelovens 6. kapitel indeholder bl.a. generelle regler om kompetencen til at træffe afgørelse om prøveløsladelse (§§ 38-42). I tilknytning hertil indeholder straffuldbyrdsloven nærmere regler om bl.a. tidspunktet for beslutning om prøveløsladelse (§ 80) og om gennemførelse af tilsyn og eventuelle særvilkår ved prøveløsladelse (§§ 81-87). Endvidere er der i bekendtgørelse om løsladelse af dømte, der udstår fængselsstraf (løsladelsesbekendtgørelsen), fastsat regler om behandlingen af sager om prøveløsladelse, herunder om den nærmere fordeling af afgørelseskompetencen.

Det følger af straffelovens § 38, stk. 1, at justitsministeren eller den, der bemyndiges dertil, afgør om den dømte skal løslades på prøve, når to tredjedele af straffetiden, dog mindst 2 måneder, er udstået.

Det er i løsladelsesbekendtgørelsen fastsat, at afgørelse om, hvorvidt indsatte skal løslades på prøve efter straffelovens § 38, stk. 1, som udgangspunkt træffes af fængslet eller arresthuset, jf. bekendtgørelsens § 25, stk. 1. I visse nærmere angivne tilfælde træffes afgørelsen dog af Direktoratet for Kriminalforsorgen. Det er således bl.a. tilfældet, hvis den indsatte udstår fængsel i 8 år eller derover, jf. løsladelsesbekendtgørelsens § 26. Direktoratet træffer endvidere bl.a. afgørelse, hvis der er uenighed mellem institutionen og vedkommende afdeling af kriminalforsorgen om vilkårsfastsættelsen.

Efter straffelovens § 38, stk. 2, kan løsladelse på prøve ske tidligere, når særlige omstændigheder taler derfor, og den dømte har udstået halvdelen af straffetiden, dog mindst 2 måneder. Det fremgår af bestemmelsen, at afgørelse herom træffes af justitsministeren eller den, som han med hensyn til bestemte grupper af sager bemyndiger dertil.

Straffelovens § 38, stk. 2, giver ikke justitsministeren en generel adgang til at bemyndige andre til at træffe afgørelse efter bestemmelsen. Det følger således af bestemmelsens ordlyd, at bemyndigelse kun kan ske med hensyn til ”bestemte grupper af sager”.

Af forarbejderne til bestemmelsen fremgår det, at adgangen til delegation forudsættes anvendt i sagsgrupper, hvor afgørelsen træffes efter en helt fast praksis. Som eksempel herpå nævnes i forarbejderne sager om prøveløsladelse af udlændinge, der efter strafudståelsen skal udvises.

Afgørelse om, hvorvidt indsatte skal løslades på prøve efter straffelovens § 38, stk. 2, træffes som udgangspunkt af direktoratet efter indstilling fra fængslet eller arresthuset, jf. § 28 i løsladelsesbekendtgørelsen. I en række nærmere angivne tilfælde, herunder hvis der er tale om udenlandske indsatte, der udstår fængselsstraf i indtil 8 år, og som efter udståelse af straffen skal udvises med indrejseforbud, træffes afgørelsen dog af fængslet eller arresthuset, jf. bekendtgørelsens § 29.

Straffelovens § 40 a indeholder en særlig bestemmelse om prøveløsladelse efter udståelse af halvdelen af straffetiden (noget for noget-ordningen). Det følger af bestemmelsen, at afgørelse herom træffes af justitsministeren eller den, ministeren bemyndiger dertil.

Bestemmelsen i § 40 a indebærer, at justitsministeren kan bemyndige andre til at træffe afgørelse om prøveløsladelse. I forarbejderne til bestemmelsen er det dog anført, at afgørelseskompetencen i hvert fald i en opstartsperiode skal ligge hos Direktoratet for Kriminalforsorgen af hensyn til at sikre en ensartet praksis.

I løsladelsesbekendtgørelsen er der fastsat nærmere regler om kompetencen til at træffe afgørelse om prøveløsladelse efter straffelovens § 40 a. Det følger af bekendtgørelsens § 30, at afgørelsen træffes af afsoningsinstitutionen, hvis den dømte afsoner en dom på mindre end 8 måneders fængsel. I andre tilfælde træffes afgørelsen af direktoratet efter indstilling fra fængslet eller arresthuset.

Straffelovens § 41, stk. 1, regulerer spørgsmålet om prøveløsladelse af personer, der er idømt straf af fængsel på livstid. Det fremgår af bestemmelsen, at justitsministeren afgør, om den dømte skal løslades på prøve, når 12 år af en straf af fængsel på livstid er udstået.

I overensstemmelse hermed fremgår det af løsladelsesbekendtgørelsens § 31, at afgørelse efter straffelovens § 41 om prøveløsladelse af livstidsdømte træffes af Direktoratet for Kriminalforsorgen efter indstilling fra fængslet eller arresthuset.

Straffeloven indeholder endvidere regler om overtrædelse af vilkår mv. for prøveløsladelse. Det følger af § 40, at kompetencen til at træffe afgørelse ved overtrædelse af vilkår for prøveløsladelse træffes af justitsministeren, medmindre der er tale om, at overtrædelsen består i et strafbart forhold, der begået i prøvetiden. I så fald tilkommer kompetencen retten, jf. § 40, stk. 1.

Bestemmelsen i § 40 finder ligeledes anvendelse i forbindelse med prøveløsladelse af livstidsdømte efter § 41, stk. 1, jf. herved § 42, stk. 2. Reglerne kan tillige finde anvendelse ved overtrædelse af vilkår fastsat ved betinget benådning, jf. herved § 43.

Afgørelse om reaktion på vilkårsovertrædelse træffes i de tilfælde, hvor kompetencen henhører under justitsministeren, af Direktoratet for Kriminalforsorgen.

I tilknytning til straffelovens regler om vilkårsovertrædelse mv. indeholder straffuldbyrdelseslovens § 86, stk. 2-3, som ovenfor nævnt nærmere regler om, at der i visse tilfælde af vilkårsovertrædelse skal ske indberetning herom til direktoratet. Det følger endvidere af § 86, stk. 4, at der snarest efter modtagelsen af de i stk. 2 og 3 nævnte indberetninger skal træffes afgørelse om eventuel reaktion som følge af vilkårsovertrædelsen, jf. straffelovens § 40, stk. 2 og 3, og § 42, stk. 2.

Som det fremgår, er reglerne i straffeloven om kompetencen til at træffe afgørelse i sager om prøveløsladelse udformet således, at det i visse tilfælde tilkommer justitsministeren eller den, som ministeren bemyndiger dertil, at træffe afgørelsen, jf. herved § 38, stk. 1 og 2, og § 40 a. I andre tilfælde tilkommer kompetencen (alene) justitsministeren, jf. herved § 40 og § 41.

I de tilfælde, hvor kompetencen tilkommer justitsministeren, vil direktoratet som følge af det direkte referat handle umiddelbart på ministerens vegne og således træffe afgørelse på vegne af ministeren. Er der derimod tale om, at kompetencen er henlagt til de lokale kriminalforsorgsmyndigheder, vil kompetencen blive udøvet på grundlag af en bemyndigelse fra ministeren.

De forskellige formuleringer kan imidlertid give anledning til en vis tvivl om omfanget af ministerens adgang til at overlade beføjelsen til at træffe afgørelse i sager om prøveløsladelse til andre (underordnede) myndigheder.

Det gælder særligt i forhold til, om der i de bestemmelser i straffeloven, der henlægger kompetencen alene til justitsministeren, er tilsigtet en vis snævrere adgang til at overlade opgaven til andre.

For så vidt angår de bestemmelser i straffeloven, der henlægger kompetencen til justitsministeren eller den, der bemyndiges dertil, bemærkes særligt for så vidt angår bestemmelsen i § 38, stk. 2, at denne indebærer, at justitsministeren alene kan overlade afgørelseskompetencen til andre for så vidt angår bestemte grupper af personer. Som anført ovenfor følger der således ikke af bestemmelsen en generel kompetence for ministeren til at henlægge afgørelseskompetencen til andre (underordnede) myndigheder.

#### *4.1.4. Afgørelser efter retsplejeloven*

Kriminalforsorgen forestår anbringelse af varetægtsfængslede i varetægtsfængsel (arresthus).

De nærmere regler om varetægtsfængslede forhold er fastsat i retsplejelovens §§ 770-778 og i bekendtgørelse om ophold i varetægt (varetægtsbekendtgørelsen). Endvidere er en række af de bekendtgørelser, som er udstedt om straffuldbyrkelse, tillagt gyldighed i forhold til varetægtsarrestanter i medfør af retsplejelovens § 776. På en række områder er reglerne for varetægtsfængslede i et vist omfang forskellige fra reglerne om dømte. Det gælder områder som anbringelse, udgang og besøg til varetægtsarrestanter, adgang til brevveksling og til at føre telefonsamtaler, jf. retsplejelovens §§ 770-778 og varetægtsbekendtgørelsen.

På en række andre områder er der fastsat fælles administrative regler for varetægtsarrestanter og dømte. Det gælder områder som disciplinærstraf,



magtanvendelse og sikringsmidler, jf. de bekendtgørelser om straffuldbyrdelse, der er tillagt gyldighed for varetægtsarrestanter.

Kriminalforsorgen forestår endvidere forvaring af vidner og skyldnere.

Reglerne om forvaring af vidner og skyldnere er fastsat i retsplejelovens §§ 178, 494, stk. 2, og 497, stk. 2. Der er endvidere med hjemmel i retsplejelovens § 178, stk. 10, fastsat nærmere regler om disse personers forhold i bekendtgørelse om personer, der tages i forvaring efter retsplejeloven.

Kompetencen til at træffe afgørelse vedrørende varetægtsfængslede forhold og vedrørende vidne- og skyldnerforvarede forhold ligger som alt-overvejende hovedregel hos den lokale kriminalforsorgsmyndighed (arresthuset).

Efter retsplejelovens § 778 indgives varetægtsfængslede klager over fængselspersonalets adfærd til vedkommende fængselsinspektør (arrestinspektør) eller til Direktoratet for Kriminalforsorgen. Har klageren ikke fået medhold, eller er der ikke truffet endelig afgørelse inden 2 uger efter indgivelsen, kan klagen indbringes for retten.

#### *4.1.5. Benådning*

Efter grundlovens § 24 kan kongen benåde for straf.

Benådning sker ved kongelig resolution efter indstilling fra Justitsministeriet (dvs. Direktoratet for Kriminalforsorgen), medmindre der er tale om at eftergive frihedsstraffe på indtil 40 dage, eller om at imødekomme en ansøgning om, at en uforskyldt varetægtsperiode, i stedet for at udløse erstatning efter retsplejelovens § 1018 a, bringes til afkortning i en ikke fuldbyrdet frihedsstraf. I disse tilfælde er Justitsministeriet (dvs. Direktoratet for Kriminalforsorgen) generelt bemyndiget til at træffe afgørelse om benådning, jf. kongelig resolution af 24. juni 1975 og kongelig resolution af 26. august 1981.

Det følger endvidere af bekendtgørelse nr. 694 af 25. juni 2009, at afgørelser om afslag på benådning træffes af Direktoratet for Kriminalforsorgen. Finder Direktoratet for Kriminalforsorgen, at benådning bør afslås, får ansøgeren derfor meddelelse om, at der ikke vil blive søgt udvirket benådning.

Ved kongelig resolution af 24. juni 1975 er Politidirektøren i København og politimestrene (dvs. de nuværende politidirektører) bemyndiget til at træffe afgørelse om eftergivelse eller nedsættelse af bøder og konfiskationer. Bemyndigelsen vedrører afgørelse med hensyn til ansøgning om eftergivelse og nedsættelse af bøder og konfiskationer på ikke over 10.000 kr.

## *4.2. Lovforslagets udformning*

### *4.2.1. Generelle overvejelser*

*4.2.1.1.* Som det fremgår af afsnit 3.2, har den foreslåede reorganisering af kriminalforsorgen og etablering af en række kriminalforsorgsområder bl.a. til formål at sikre en faglig og kompetencemæssig styrkelse af det decentrale niveau i kriminalforsorgen.

Den faglige styrkelse af det decentrale niveau vil skabe grundlag for, at varetagelsen af konkrete opgave på kriminalforsorgens område som hovedregel vil kunne ske decentralt. På den baggrund er det hensigten, at kompetencen til at træffe afgørelse i konkrete sager som hovedregel skal henhøre under kriminalforsorgsområderne, mens direktoratet alene vil bevare sin afgørelseskompetence i sager af helt særlig karakter mv.

Opgaver, som varetages mest hensigtsmæssigt på decentralt niveau, påtænkes således flyttet fra Direktoratet for Kriminalforsorgen til kriminalforsorgsområderne. Opgaverne kan dermed varetages tættere på den enkelte indsatte, og der kan sikres en større sammenhæng i og koordination af kriminalforsorgens opgavevaretagelse. Direktoratet kan samtidig i højere grad fokusere på mere overordnede spørgsmål vedrørende bl.a. ledelse, strategi og styring af kriminalforsorgen samt faglig støtte til de lokale myndigheder.

*4.2.1.2.* Efter Justitsministeriets opfattelse er der dog visse konkrete opgaver vedrørende straffuldbyrdelse, som fortsat mest hensigtsmæssigt varetages af direktoratet, eller som har en sådan særlig karakter, at de fortsat bør henhøre under direktoratet.

Det drejer sig for det første om visse opgaver vedrørende straffuldbyrdelsens indledende fase, dvs. spørgsmål vedrørende valg af afsoningsinstitution mv. Det er således hensigten, at direktoratet skal træffe afgørelse vedrørende fordelingen af dømte på tværs af kriminalforsorgsområderne (som derefter træffer afgørelse om den endelige placering i områdenes institutioner). Det skønnes desuden mest hensigtsmæssigt, at afgørelse om valg af

afsoningsinstitution mv. i enkelte særlige tilfælde fortsat træffes af direktoratet. Det drejer sig for det andet om visse afgørelser om tildeling af frihedsgoder og lempelser af afsoningsforløb for livstids- og forvaringsdømte. Der henvises nærmere herom til pkt. 4.2.2 nedenfor.

Derudover vil visse afgørelser, hvor der er uenighed om afgørelsen mellem forskellige kriminalforsorgsområder eller mellem et kriminalforsorgsområde og politiet, fortsat skulle behandles af direktoratet.

4.2.1.3. Som der er redegjort for ovenfor, er fordelingen af opgaver mellem direktoratet og de lokale kriminalforsorgsmyndigheder fastsat dels på lovniveau, dels i administrativ regulering.

Der foretages ikke med lovforslaget ændringer af, i hvilke tilfælde kompetencen er fastsat i henholdsvis lov og i administrative forskrifter.

I de tilfælde, hvor det i dag i loven er angivet, hvilken myndighed der konkret skal træffe afgørelse eller varetage en bestemt opgave, vil dette også fremover være således. Er der derimod tale om, at de konkrete kompetenceforhold er fastsat administrativt, vil dette også ske fremover.

De ændringer i fordelingen af opgaver mellem direktoratet og de lokale kriminalforsorgsmyndigheder, der påtænkes gennemført som led i den foreslåede reorganisering, knytter sig til forhold, der i dag er reguleret administrativt. Ændringerne vil kunne udmøntes administrativt og kræver således ikke i sig selv lovændringer.

Det bemærkes i den forbindelse, at der med lovforslaget gennemføres en mere omfattende ændring af kriminalforsorgens organisatoriske opbygning. Lovforslaget giver således anledning til mere generelle overvejelser om den hidtidige praksis for fordelingen af opgaver på kriminalforsorgens område. Der henvises i den forbindelse til pkt. 4.2.2-4.2.5 nedenfor om de påtænkte ændringer, der bl.a. har betydning for udformningen af den fremtidige klageadgang på kriminalforsorgens område.

4.2.1.4. Endvidere vil der være behov for at foretage en enkelt konsekvensændring i straffuldbyrdelsesloven, der knytter sig til den gældende fordeling af opgaver, jf. pkt. 4.2.2.

Derudover er der bl.a. som følge af den foreslåede ophævelse af det direkte ministerreferat behov for at ændre straffelovens regler om prøveløsladelse,

således at der sikres en udtrykkelig adgang for justitsministeren til at kunne overlade kompetencen til at træffe afgørelse i disse sager til underordnede myndigheder, jf. pkt. 4.2.3.

4.2.1.5. Særligt for så vidt angår ansættelses- og personalesager bemærkes det, at det er hensigten, at der i højere grad skal ske delegation af kompetencen internt i kriminalforsorgen, end det er tilfældet i dag, jf. nærmere herom under pkt. 2.1. I det omfang kompetencen bliver delegeret til kriminalforsorgsområderne, vil afgørelser, der træffes af disse, kunne påklages til direktoratet, jf. pkt. 6.2.8. Den nærmere kompetencefordeling vil som i dag blive fastsat administrativt.

4.2.1.6. Det bemærkes, at spørgsmålet om fordeling af opgaver mellem direktoratet og kriminalforsorgsområderne løbende vil blive overvejet og – hvis der måtte være behov herfor – justeret på grundlag af de erfaringer, som efterhånden indhøstes med den ændrede organisering af kriminalforsorgen.

#### 4.2.2. Afgørelser efter straffuldbyrdelsesloven

4.2.2.1. Som anført er det hensigten, at en række af de afgørelser, der i dag træffes af Direktoratet for Kriminalforsorgen, fremover skal træffes af kriminalforsorgsområderne. De fornødne ændringer vil som udgangspunkt kunne ske ved ændring af administrative bestemmelser udstedt i medfør af straffuldbyrdelsesloven. Der vil dog samtidig være behov for at foretage en enkelt konsekvensændring i straffuldbyrdelsesloven, jf. herom nedenfor.

De påtænkte ændringer af opgavefordelingen omfatter bl.a. visse afgørelser, der træffes i forbindelse med *straffuldbyrdelsens indledende fase*.

Som anført ovenfor under pkt. 4.2.1 er det hensigten, at direktoratet skal stå for den overordnede fordeling af dømte til kriminalforsorgsområderne, hvorefter områderne træffer afgørelse om den endelige placering i områdernes institutioner. Det er således hensigten, at afgørelseskompetencen i sager vedrørende anbringelse (valg af afsoningsinstitution) skal ligge hos kriminalforsorgsområderne. Kriminalforsorgsområderne vil bl.a. skulle træffe afgørelse om anbringelse i fængsel eller arresthus og om anbringelse i åbent eller lukket fængsel. Det skønnes dog mest hensigtsmæssigt, at direktoratet fortsat træffer afgørelse vedrørende anbringelse i ”særpladser”, hvilket f.eks. kan være relevant ved valg af afsoningsinstitution for rocker- og bandemedlemmer og dømte med risiko for radikaliserings.

Endvidere påtænkes kompetencen til at træffe afgørelse om anbringelse af dømte i institution mv. uden for fængsel eller arresthus overført til kriminalforsorgsområderne.

Det er herudover hensigten, at kompetencen til at meddele tilladelse til strafudståelse på bopælen (afsoning i fodlænke), der i dag ligger hos direktoratet, fremover skal ligge hos kriminalforsorgsområderne. Fodlænkeordningen har virket siden 1. juli 2005, og der er gennem årene etableret en klar praksis for anvendelse af denne afsoningsform. Tilladelse til afsoning i fodlænke beror bl.a. på en vurdering af den enkeltes egnethed til at udstå straffen på bopælen, hvilket belyses bl.a. ved en vurdering af den pågældendes boligforhold og beskæftigelsesforhold (i form af arbejde, uddannelse eller lignende), som naturligt kan foretages af det enkelte kriminalforsorgsområde på grundlag af kriminalforsorgsområdets kendskab til den dømtes egne forhold og de lokale forhold mv.

Endvidere er det hensigten, at kompetencen til at træffe afgørelse om udsættelse af fuldbyrdelsen af fængselsstraf generelt skal ligge hos kriminalforsorgsområderne. Politidirektørenes nuværende kompetence på dette område, jf. ovenfor pkt. 4.1.2, påtænkes derfor overført til kriminalforsorgsområderne.

4.2.2.2. Kompetencen til at træffe en række afgørelser vedrørende *straf-fuldbyrdelsens gennemførelse* påtænkes ligeledes at blive overført til områderne. Det er således hensigten, at kriminalforsorgsområderne også skal træffe afgørelser vedrørende lempelser af afsoningsforløbet (det vil bl.a. sige spørgsmål vedrørende udgang til særlige formål mv., udgang for at besøge bestemte nærstående personer og udgang i form af frigang og udstationering samt spørgsmål om overførsel fra f.eks. lukket til åbent fængsel) også for så vidt angår langtidsindsatte, dvs. indsatte, der udstår tidsbestemt straf af fængsel i 8 år eller mere. Direktoratet vil dog fortsat bevare kompetencen til at træffe afgørelse for så vidt angår livstids- eller forvaringsdømte.

Kriminalforsorgsområderne påtænkes også at skulle træffe afgørelse vedrørende krav om erstatning i anledning af uforskyldte indgreb under fuldbyrdelse af straf mv.

Kompetencen til at tilbagekalde en tilladelse til afsoning i fodlænke påtænkes ligeledes flyttet fra direktoratet, som varetager opgaven efter de gældende regler, til kriminalforsorgsområderne. De lokale kriminalfor-

sorgsmyndigheder varetager i dag tilsynet med fodlænkeafsonere og har dermed erfaring med området.

Som en konsekvens af, at kompetencen til at tilbagekalde en tilladelse til afsoning i fodlænke fremover vil skulle ligge hos områderne, vil der ikke længere skulle ske indberetning til direktoratet. På den baggrund foreslås bestemmelsen i straffuldbyrdelseslovens § 78 d, stk. 2, ophævet.

#### *4.2.3. Afgørelser efter straffeloven*

*4.2.3.1.* Det er hensigten, at afgørelser om prøveløsladelse efter straffeloven fremover som hovedregel skal træffes af kriminalforsorgsområderne. Dette gælder dog ikke afgørelser om prøveløsladelse af livstidsdømte, der – under hensyn til navnlig sådanne sagers helt særlige karakter – fortsat vil skulle træffes af Direktoratet for Kriminalforsorgen.

Det er endvidere hensigten, at afgørelser vedrørende reaktion som følge af vilkårsovertrædelser skal træffes af kriminalforsorgsområderne, herunder også for så vidt angår livstidsdømte. Dette skal bl.a. ses på baggrund af, at kriminalforsorgsområderne generelt varetager tilsynet med prøveløsladte mv.

Den nærmere fordeling af kompetencen mellem direktorat og kriminalforsorgsområderne vil blive fastsat administrativt.

Det bemærkes i den forbindelse, at den foreslåede afskaffelse af det direkte referat mellem direktoratet og justitsministeren, jf. ovenfor pkt. 2, vil indebære, at direktoratet ikke længere handler umiddelbart på ministerens vegne i sager om prøveløsladelse, men at direktoratets udøvelse af justitsministerens beføjelser fremover – svarende til den almindelige ordning for direktorater og styrelser – skal ske på grundlag af en bemyndigelse.

*4.2.3.2.* Som det fremgår af pkt. 4.1.3, kan det give anledning til en vis tvivl, i hvilket omfang justitsministeren ved bemyndigelse kan overlade afgørelseskompetencen i sager om prøveløsladelse mv. til andre. Det kan som nævnt ovenfor særligt give anledning til tvivl, om der i de bestemmelser, der henlægger kompetencen til (alene) justitsministeren, er tilsigtet en vis snævrere adgang til delegation sammenholdt med de bestemmelser, der henlægger kompetencen til justitsministeren eller den, ministeren bemyndiger dertil.

For at sikre, at justitsministeren fremover kan overlade sine beføjelser i sager om prøveløsladelse dels til direktoratet, dels til de lokale kriminalforsorgsområder foreslås det at ændre straffeloven, således at der anvendes en ensartet ordlyd i beskrivelsen af justitsministerens kompetence i sager om prøveløsladelse og vilkårsovertrædelse.

Dette kan som udgangspunkt ske ved i straffelovens bestemmelser om prøveløsladelse at henlægge afgørelseskompetencen under justitsministeren. Justitsministeren vil herefter i overensstemmelse med almindelige principper om delegation kunne overlade kompetencen til en underordnet myndighed, og der vil ikke være behov for i bestemmelserne at angive, at justitsministeren kan bemyndige andre til at varetage denne opgave. Det vil i så fald indebære, at der skal foretages en ændring af de bestemmelser, der henlægger kompetencen til ”justitsministeren eller den, ministeren bemyndiger dertil”, mens de bestemmelser, der i dag henlægger kompetencen til (alene) justitsministeren, ikke ændres. Det er imidlertid netop de bestemmelser i straffeloven, der i dag henlægger kompetencen til (alene) justitsministeren, der kan give tvivl om adgangen til delegation, jf. ovenfor. På den baggrund har Justitsministeriet *konkret* fundet det mest hensigtsmæssigt at ændre ordlyden af disse bestemmelser, således at ”justitsministeren” ændres til ”justitsministeren eller den, ministeren bemyndiger dertil”.

Det foreslås således, at straffelovens bestemmelser om prøveløsladelse og om vilkårsovertrædelse (§ 38, stk. 2, 2. pkt., § 40, stk. 2, og § 41, stk. 1) ændres, så kompetencen til at træffe afgørelse fremover generelt tilkommer justitsministeren eller den, ministeren bemyndiger dertil.

De foreslåede ændringer indebærer, at justitsministeren i overensstemmelse med almindelige forvaltningsretlige principper generelt kan overlade udøvelsen af ministerens beføjelser til en underordnet myndighed.

Særligt for så vidt angår bestemmelsen i § 38, stk. 2, bemærkes det, at forslaget således indebærer, at justitsministerens kompetence til at overlade afgørelseskompetencen ikke længere vil være begrænset til bestemte grupper af personer.

Der henvises til lovforslagets § 1, nr. 1-2.

4.2.3.3. De bestemmelser i straffeloven, der i dag henlægger kompetencen til justitsministeren eller den, ministeren bemyndiger dertil, vil ikke blive

ændret. Det drejer sig om § 38, stk. 1 (om afgørelse om prøveløsladelse efter udståelse af to tredjedele af straffetiden) og § 40 a (om prøveløsladelse efter noget for noget-ordningen). På grundlag af disse bestemmelser vil justitsministeren fortsat kunne overlade beføjelsen i sådanne grupper af sager til andre (underordnede) myndigheder.

Derimod foreslås det at ophæve straffuldbyrdelseslovens § 86, stk. 2 vedrørende indberetning til Direktoratet for Kriminalforsorgen af overtrædelse af vilkår for prøveløsladelse, da kompetencen til at træffe afgørelse som reaktion på vilkårsovertrædelse fremover påtænkes at skulle høre under kriminalforsorgsområderne. Endvidere foreslås visse konsekvensændringer af straffuldbyrdelseslovens § 86, stk. 3-5.

Der henvises til lovforslagets § 2, nr. 22-25.

#### *4.2.4. Afgørelser efter retsplejeloven*

På retsplejelovens område vil der ikke blive overført afgørelseskompetence fra Direktoratet for Kriminalforsorgen til kriminalforsorgsområderne.

#### *4.2.5. Benådning*

Benådning meddeles af Dronningen, jf. grundlovens § 24, og vil derfor også fremover ske efter indstilling fra justitsministeren. Det er i den forbindelse hensigten, at indstillingen til Dronningen ved Justitsministeriets foranstaltning også fremover sker efter forudgående sagsbehandling (herunder partshøring mv.) i Direktoratet for Kriminalforsorgen.

Som det fremgår af pkt. 4.1.5 ovenfor, ligger afgørelseskompetencen i dag i henhold til kongelig resolution og som følge af det direkte referat hos direktoratet, hvis der er tale om at eftergive frihedsstraffe på 40 dage eller derunder eller om at imødekomme en ansøgning om, at en uforskyldt varetægtsperiode i stedet for at udløse erstatning bringes til afkortning i en ikke fuldbyrdet frihedsstraf.

Efter Justitsministeriets opfattelse bør afgørelseskompetencen i sådanne sager også fremover ligge hos direktoratet.

Efter Justitsministeriets opfattelse bør politidirektørerne kunne træffe afgørelse vedrørende bøder og konfiskation i samme omfang som hidtil, jf. herom ovenfor under pkt. 4.1.5.

## **5. Varetagelse af opgaver i kriminalforsorgsområderne**



### *5.1. Gældende ret*

Efter de gældende straffuldbyrdelsesregler er en række afgørelser henlagt til de lokale kriminalforsorgsmyndigheder. I straffuldbyrdelseslovgivningen sondres der generelt mellem afgørelser, der træffes af "institutionen", og afgørelser, der træffes af "institutionens leder eller den, der bemyndiges dertil".

Det fremgår af forarbejderne til straffuldbyrdelsesloven, at spørgsmålet om, hvem der skal træffe en afgørelse, har beroet på en vurdering af, hvor indgribende den pågældende afgørelse er for den indsatte. I de tilfælde, hvor den pågældende afgørelse er af en vis indgribende karakter, er det således udtrykkeligt fastsat i straffuldbyrdelsesloven, at afgørelsen skal træffes af institutionens leder eller den, der bemyndiges dertil, mens kompetencen i de mindre indgribende tilfælde er henlagt til institutionen.

Denne sondring er endvidere anvendt ved udstedelse af administrative regler i medfør af såvel straffuldbyrdelsesloven som retsplejeloven, således at kompetencen er henlagt til institutionens leder eller den, der bemyndiges hertil, i de tilfælde, hvor der skønnes at være tale om afgørelser af en vis indgribende karakter, mens kompetencen i de mindre indgribende tilfælde er henlagt til institutionen.

I begge situationer er det op til den lokale leder nærmere at fastlægge de lokale kompetenceforhold. Det antages dog, at adgangen til intern delegation er videst, hvis kompetencen er henlagt til "institutionen", mens adgangen til intern delegation antages at være undergivet nogle snævrere grænser i de tilfælde, hvor kompetencen er henlagt til "institutionens leder eller den, der bemyndiges dertil".

Det betyder bl.a., at hvis kompetencen er henlagt til institutionens leder eller den, der bemyndiges dertil, bør institutionens leder ved fastlæggelsen af de lokale kompetenceforhold og arbejdsgange skærpe kravene til modtagerens faglige forudsætninger for at varetage den pågældende opgave, i forhold til de tilfælde, hvor kompetencen er henlagt til institutionen.

Der kan i øvrigt henvises til vejledning nr. 11991 af 29. juni 2001 om adgangen til intern delegation i kriminalforsorgens regioner.

Straffuldbyrdelseslovgivningen indeholder herudover en række regler, der henlægger kompetencen til "kriminalforsorgen". Der er her typisk tale om

bestemmelser, der mere generelt pålægger kriminalforsorgen at varetage bestemte opgaver, og hvor den nærmere kompetencefastlæggelse må afgøres konkret.

Retsplejeloven indeholder endvidere enkelte bestemmelser, der henlægger visse opgaver til den lokale kriminalforsorgsinstitution, jf. herved retsplejelovens § 178, stk. 6, § 771, stk. 2 og § 777, 1. pkt.

## *5.2. Lovforslagets udformning*

*5.2.1.* Den foreslåede etablering af kriminalforsorgsområder indebærer, at de lokale kriminalforsorgsmyndigheder, der henhører under området, og den pågældende områdeledelse (områdekantoret) fremover vil udgøre én organisatorisk enhed, jf. ovenfor pkt. 3.

Kompetencen til at træffe afgørelser i konkrete sager vil fremover som hovedregel ligge hos kriminalforsorgsområdet, og det vil fremover henhøre under den enkelte områdeledelse (områdedirektøren) at fastlægge de nærmere kompetenceforhold og arbejdsgange for kriminalforsorgsområdets opgavevaretagelse.

Det forhold, at kriminalforsorgsområdet fremover som hovedregel skal træffe afgørelse i konkrete sager, vil som udgangspunkt ikke være til hinder for, at områdeledelsen træffer beslutning om, at f.eks. bestemte typer af afgørelser kan træffes lokalt i den enkelte institution. Der kan f.eks. være tale om at give de enkelte institutioner adgang til at træffe beslutninger af hastende karakter, hvor det ikke er muligt at afvente områdekantorets afgørelse i sagen. Der kan endvidere være tale om andre typer afgørelser, som af områdeledelsen skønnes mest hensigtsmæssigt at kunne varetages lokalt i institutionen.

*5.2.2.* Som der er redegjort for ovenfor, bygger straffuldbyrdelsesloven i dag på en sondring mellem afgørelser, der træffes af institutionen, og afgørelser, der træffes af institutionens leder eller den, der bemyndiges dertil. Sondringen har navnlig betydning for adgangen til delegation inden for den enkelte institution, således at der for visse afgørelser af mere indgribende karakter må udvises en vis tilbageholdenhed i forbindelse med intern delegation af sådanne opgaver til en underordnet i institutionen.

Da kompetencen til at træffe afgørelse i konkrete sager fremover som udgangspunkt skal ligge hos kriminalforsorgsområdet, er der efter Justitsministeriets opfattelse ikke behov for i den sammenhæng at opretholde en

sondring mellem afgørelser af mere eller mindre indgribende karakter. Det forudsættes i den forbindelse, at områdeledelsen vil tilrettelægge kompetenceforholdene og arbejdsgangen i det enkelte område i overensstemmelse med de principper om intern delegation i kriminalforsorgen, som er beskrevet i pkt. 5.1.

Det foreslås på den baggrund, at de bestemmelser i straffuldbyrdelsesloven og i retsplejeloven, der henlægger afgørelseskompetence til ”institutionen” eller til ”institutionens leder eller den, der bemyndiges dertil”, ændres således, at kompetencen i stedet henlægges til ”kriminalforsorgsområdet”.

De bestemmelser, der henlægger kompetencen til ”kriminalforsorgen”, foreslås ikke ændret, og bestemmelser, der anvender betegnelsen ”institution” som beskrivelse for den fysiske institution, videreføres også uændret.

Der henvises til lovforslagets § 2, nr. 5-6, 8-19, 21 og 26. Der henvises endvidere til lovforslagets § 3, nr. 1.

## **6. Adgang til klage over direktoratets og kriminalforsorgsområdernes afgørelser**

### *6.1. Gældende ret*

#### *6.1.1. Afgørelser efter straffuldbyrdelsesloven*

*6.1.1.1. Straffuldbyrdelseslovens kapitel 22 indeholder nærmere regler om bl.a. administrativ klageadgang (rekurs).*

Efter bestemmelsen i § 111, stk. 1, kan afgørelser truffet i henhold til loven af de lokale kriminalforsorgsmyndigheder (dvs. kriminalforsorgen i frihed samt kriminalforsorgens institutioner, dvs. pensioner, arresthuse og fængsler) påklages til justitsministeren. Det samme gælder for de afgørelser, der træffes af politiet eller restanceinddrivelsesmyndigheden i henhold til straffuldbyrdelsesloven.

Bestemmelsen i § 111 er en lovfæstelse af den almindelige adgang til administrativ rekurs, hvorefter en afgørelse truffet af en underordnet myndighed kan påklages til en overordnet myndighed inden for samme forvaltningsgren.

Det fremgår af bestemmelsens stk. 2, at klage til justitsministeren som udgangspunkt skal iværksættes inden 2 måneder efter, at afgørelsen er meddelt den dømte.

Der følger ikke herudover nogen regulering af adgangen til at påklage de lokale kriminalforsorgsmyndigheders afgørelser, og enhver afgørelse efter straffuldbyrdelsesloven, der er truffet af en lokal myndighed inden for kriminalforsorgen, vil således kunne indbringes for justitsministeren.

En klage over en afgørelse, der er truffet af en lokal kriminalforsorgsmyndighed, skal i praksis indbringes for Direktoratet for kriminalforsorgen.

Som der er nærmere redegjort for i pkt. 2.1, refererer direktoratet ved afgørelse af konkrete sager direkte til justitsministeren og træffer dermed afgørelse på dennes vegne (det direkte referat).

Den særlige organisatoriske indplacering af direktoratet indebærer, at afgørelser truffet af direktoratet ikke kan indbringes for Justitsministeriets departement. Direktoratet træffer således på justitsministerens vegne den endelige administrative afgørelse i klagesager efter straffuldbyrdelsesloven. Tilsvarende gælder de tilfælde, hvor direktoratet træffer afgørelse i første instans.

6.1.1.2. Særligt for så vidt angår kompetencen til at træffe afgørelser i første instans hos de lokale kriminalforsorgsmyndigheder henhører det under den lokale leder nærmere at fastlægge de lokale kompetenceforhold under hensyn til de forudsætninger om adgangen til intern delegation i kriminalforsorgens institutioner, der følger af straffuldbyrdelsesloven, jf. herom nærmere pkt. 5.1.

I det omfang en afgørelse i henhold til intern delegation er truffet af en anden end institutionens leder, har den indsatte ikke krav på, at lederen behandler en klage over en afgørelse truffet af den underordnede. Den underordnedes afgørelse træffes på lederens vegne, og en klage over afgørelsen skal derfor indbringes for direktoratet. Institutionens leder er dog ikke afskåret fra på grundlag af en klage at tage afgørelsen op til fornyet overvejelse, men den indsatte har som nævnt ikke krav på det. I praksis vil en klage ofte blive indgivet til lederen af den lokale kriminalforsorgsmyndighed, der har truffet afgørelsen, hvorefter lederen vil have lejlighed til at tage afgørelsen op til fornyet overvejelse. Hvis afgørelse herefter fastholdes, vil klagen blive sendt til direktoratet.

6.1.1.3. Foruden den generelle regulering af adgangen til administrativ rekurs i § 111 er der i straffuldbyrdslovens kapitel 16 om fuldbyrdelse af bødestrafte fastsat regler om adgang til at klage.

Det følger således af § 90, stk. 4, at politiets afgørelse om henstand med eller afdragsvis betaling af bøder ikke kan indbringes for højere administrativ myndighed.

Endvidere er der i 91, stk. 4, givet justitsministeren bemyndigelse til at fastsætte nærmere regler om, at restanceinndrivelsesmyndighedens afgørelser om henstand med eller afdragsvis betaling af bøder ikke kan indbringes for højere administrativ myndighed. Det er i medfør heraf i bekendtgørelse om klageadgang i sager om inddrivelse af bøder, konfiskationsbeløb og sagsomkostninger fastsat, at restancemyndighedens afgørelse kan påklages til direktoratet, dog således at klageadgangen er afskåret i forhold til afgørelser om henstand og afdragsvis betaling med beløb på 15.000 kr. eller derunder, jf. bekendtgørelsens § 1, stk. 2.

6.1.1.4. Straffuldbyrdslovens § 112 indeholder en særlig bestemmelse, der giver adgang til en særlig enkel og udvidet *domstolsprøvelse* af visse afgørelser. Det følger således af bestemmelsen, at visse endelige administrative afgørelser inden for en frist på 4 uger kan begæres indbragt for retten af den dømte. De afgørelser, der er omfattet af ordningen, vedrører straffetidsberegning, tilbageholdelse af breve af hensyn til beskyttelse af den forurettede ved lovovertrædelsen, afgørelser om disciplinærstraf i form af strafcelle i mere end 7 dage, konfiskation, modregning af erstatningsbeløb af en vis størrelse, nægtelse af prøveløsladelse efter udståelse af to tredjedele af straffen, genindsættelse af en prøveløsladt, indsættelse af en betinget benådet og afgørelser om nægtelse af erstatning i anledning af uforskyldt udståelse af fængselsstraf eller anbringelse i strafcelle i mere end 7 dage.

Det fremgår af lovens forarbejder, at de afgørelser, der er omfattet af adgangen til domstolsprøvelse efter § 112, er udvalgt, fordi de har lighed med straffesager eller i øvrigt har særligt indgribende betydning for den indsatte. Derimod er afgørelser, der er begrundet i hensynet til at opretholde orden og sikkerhed i kriminalforsorgens institutioner, holdt uden for ordningen, da sådanne afgørelser er anset for mindre velegnede til domstolsprøvelse.

Til forskel fra den almindelige prøvelsesordning efter grundlovens § 63 kræver prøvelsesadgangen i § 112 alene, at den indsatte skal tilkendegive, at sagen ønskes indbragt for retten. Herefter har kriminalforsorgen pligt til at sørge for, at dette sker.

Øvrige endelige afgørelser truffet af kriminalforsorgen kan indbringes for retten i medfør af grundlovens § 63.

Endvidere kan direktoratets (endelige) afgørelser indbringes for Folketingets Ombudsmand.

#### *6.1.2. Afgørelser efter straffeloven*

Der er ikke i straffeloven eller i administrative forskrifter udstedt i medfør heraf fastsat nærmere regler om *administrativ rekurs* for så vidt angår afgørelser om løsladelse på prøve, jf. lovens 6. kapitel.

Adgangen til at klage over afgørelser vedrørende prøveløsladelse følger dermed de almindelige principper for administrativ rekurs.

Afgørelser om løsladelse på prøve, der er truffet af de lokale kriminalforsorgsmyndigheder, kan således påklages til Direktoratet for Kriminalforsorgen.

Som følge af det direkte referat kan direktoratets afgørelse i klagesager vedrørende afslag på prøveløsladelse – svarende til ordningen på straffuldbyrdelseslovens område, jf. ovenfor pkt. 6.1.1 – ikke indbringes for Justitsministeriets departement. I det omfang kompetencen til at træffe afgørelse i 1. instans er henlagt til direktoratet, er der ligeledes ikke adgang til at indbringe sagen for Justitsministeriets departement.

Som det fremgår af pkt. 6.1, er visse afgørelser om prøveløsladelse mv. omfattet af adgangen til *domstolsprøvelse* efter straffuldbyrdelseslovens § 112 (nr. 6-8). Det drejer sig om nægtelse af prøveløsladelse efter straffelovens § 38, stk. 1 (om prøveløsladelse efter udståelse af to tredjedele af straffen) og efter § 41 (om livstidsdømtes adgang til prøveløsladelse, når 14 år af straffen af fængsel på livstid er udstået). Det drejer sig endvidere om afgørelser om genindsættelse af en prøveløsladt til udståelse af reststraf i henhold til straffelovens § 40, stk. 2 eller 3, eller til udståelse af straf af fængsel på livstid i henhold til straffelovens § 42, stk. 2. Det drejer sig endelig om afgørelser om indsættelse af betinget benådede til udståelse af straf eller reststraf i henhold til straffelovens § 43.

Øvrige endelige afgørelser om prøveløsladelse truffet af kriminalforsorgen kan indbringes for retten i medfør af grundlovens § 63, ligesom direktoratets (endelige) afgørelser kan indbringes for Folketings Ombudsmand.

### *6.1.3. Afgørelser efter retsplejeloven*

Der er ikke i retsplejeloven fastsat nærmere regler om *administrativ rekurs* for så vidt angår kriminalforsorgens afgørelser vedrørende varetægtsarrestanter og øvrige personer, der er taget i forvaring efter retsplejeloven og er anbragt i varetægtsfængsel (arresthus).

Klageadgangen følger de almindelige principper for administrativ rekurs. Det indebærer, at varetægtsarrestanter og personer, der er taget i forvaring efter retsplejeloven, har mulighed for at klage over institutionens afgørelse til Direktoratet for Kriminalforsorgen, jf. herved også varetægtsbekendtgørelsens § 94, stk. 1.

Direktoratets direkte referat indebærer, at direktoratets afgørelse i klagesager omfattet af reglerne i retsplejeloven ikke kan indbringes for Justitsministeriets departement. I det omfang kompetencen til at træffe afgørelse i 1. instans er henlagt til direktoratet, er der ligeledes ikke adgang til at indbringe afgørelsen for Justitsministeriets departement.

Retsplejelovens § 778 indeholder en særlig en regel, hvorefter klager over fængselspersonalets adfærd indgives til vedkommende fængselsinspektør (arrestinspektør) eller til direktoratet. Har klageren ikke fået medhold, eller er der ikke truffet endelig afgørelse inden 2 uger efter indgivelsen, kan klagen indbringes for retten. Med ”fængselspersonalets adfærd” menes den tjenstlige optræden og ikke de afgørelser, som fængselspersonalet træffer som led i sagsbehandlingen.

For så vidt angår adgangen til *domstolsprøvelse* bemærkes, at kriminalforsorgens afgørelser efter retsplejeloven kan indbringes for retten i medfør af grundlovens § 63. Straffuldbyrddelseslovens § 112 om domstolsprøvelse omfatter ikke varetægtsarrestanter eller vidner mv., der tages i forvaring efter retsplejeloven.

Endvidere kan direktoratets (endelige) afgørelser indbringes for Folketings Ombudsmand.

### *6.1.4. Afgørelser truffet på andet retligt grundlag end lov*

Afgørelser, som de lokale kriminalforsorgsmyndigheder træffer på andet grundlag end lov, f.eks. vedrørende såkaldte anstaltsforhold, kan påklages administrativt som følge af det almindelige over-/underordningsforhold mellem direktoratet og de lokale kriminalforsorgsmyndigheder. En afgørelse truffet af en lokal kriminalforsorgsmyndighed vil således kunne påklages til direktoratet.

Som følge af det direkte referat vil direktoratets afgørelser truffet på andet retligt grundlag ikke kunne indbringes for Justitsministeriets departement. Det gælder såvel de afgørelser, som direktoratet træffer som 1. instans som de afgørelser som direktoratet træffer som 2. instans.

#### *6.1.5. Afgørelser vedrørende benådning*

Som det fremgår af pkt. 4.1.5 ovenfor, har Direktoratet for Kriminalforsorgen, kompetence til at give afslag på benådning og til at træffe afgørelse om, at en domfældt skal benådes for kortere straffe.

Direktoratets direkte referat indebærer, at direktoratets afgørelser om afslag på benådning ikke kan påklages til Justitsministeriets departement.

#### *6.1.6. Ansættelses- og personalesager*

Som anført ovenfor under pkt. 2.1 er retsstillingen i dag således, at ansættelses- og personalesager behandles i kriminalforsorgens regi uden rekursadgang til Justitsministeriets departement.

### *6.2. Lovforslagets udformning*

#### *6.2.1. Generelle overvejelser*

*6.2.1.1.* Som led i den foreslåede reorganisering af kriminalforsorgen er der anledning til nærmere at overveje, hvorledes adgangen til administrativ rekurs på kriminalforsorgens område fremover bør tilrettelægges.

Den foreslåede reorganisering indebærer, at et større antal sager vil blive behandlet og afgjort lokalt. Bl.a. dette giver anledning til at overveje, om der bør ske en vis begrænsning af adgangen til at indbringe områdernes afgørelser for direktoratet, eller om det fortsat bør være således, at enhver afgørelse kan påklages.

Ved overvejelserne herom har Justitsministeriet taget udgangspunkt i, at kriminalforsorgen løbende træffer afgørelser, der er af indgribende karakter for enkeltpersoner. Hensynet til den enkeltes retssikkerhed indgår der-



for som et helt centralt element i straffuldbyrdelseslovgivningen og i den løbende varetagelse af kriminalforsorgens opgaver.

Hensynet til den enkeltes retssikkerhed varetages bl.a. gennem den adgang til administrativ rekurs og domstolsprøvelse, som er beskrevet ovenfor under pkt. 6.1.

Hensynet til den enkeltes retssikkerhed varetages imidlertid også på andre måder. Det sker bl.a. gennem kvaliteten af den sagsbehandling, der løbende finder sted i kriminalforsorgen, herunder gennem den administrative udfyldning af straffuldbyrdelseslovens regler i form af bl.a. vejledninger for behandlingen af konkrete sagskategorier. Det sker endvidere bl.a. gennem fordelingen af opgaver mellem direktoratet og de lokale institutioner, således at bl.a. visse afgørelser af særlig eller mere indgribende karakter træffes af direktoratet og dermed på grundlag af den særlige indsigt i juridiske og kriminalforsorgsmæssige forhold, som direktoratet besidder.

Netop i de tilfælde, hvor direktoratet træffer afgørelse i 1. instans, er der ikke etableret en adgang til en prøvelse i to administrative instanser. Der gælder således ikke på kriminalforsorgens område en ubetinget adgang til få enhver afgørelse prøvet i to administrative instanser.

6.2.1.2. På den baggrund har Justitsministeriet nærmere overvejet, hvorledes klageadgangen til direktoratet fremover bør tilrettelægges.

Efter Justitsministeriets opfattelse taler en række forhold for – som led i reorganiseringen – at indføre en vis begrænsning i adgangen til at kunne påklage kriminalforsorgsområdernes afgørelser til direktoratet.

Justitsministeriet skal i den forbindelse pege på, at de lokale kriminalforsorgsmyndigheder træffer afgørelser om en lang række forskelligartede forhold vedrørende fuldbyrdelse af straf mv., og at *afgørelsernes indgribende karakter varierer*. Den ubegrænsede klageadgang, der gælder i dag, indebærer imidlertid, at også en række afgørelser, der er af mindre indgribende karakter, kan påklages til direktoratet. Efter Justitsministeriets opfattelse taler denne forskel i afgørelsernes indgribende karakter generelt for, at der kan ske en vis begrænsning i klageadgangen for mindre indgribende afgørelser, hvis hensynet til den enkeltes retssikkerhed varetages på anden vis.

Justitsministeriet skal endvidere pege på, at der med den foreslåede etablering af en række kriminalforsorgsområder vil ske *en faglig og kompetencemæssig styrkelse* af de lokale kriminalforsorgsmyndigheders sagsbehandling. Dette vil bl.a. medvirke til at styrke kvaliteten af den sagsbehandling, der finder sted lokalt, og derved yderligere sikre, at de konkrete sager behandles grundigt og korrekt. Den faglige styrkelse af de lokale kriminalforsorgsmyndigheders sagsbehandling indebærer efter Justitsministeriets opfattelse, at der ikke i samme grad som efter den gældende ordning er behov for at give den enkelte indsatte mv. adgang til at klage over afgørelser af mindre indgribende karakter, der træffes af de lokale kriminalforsorgsmyndigheder.

I den forbindelse kan der desuden peges på, at den foreslåede reorganisering bl.a. har til formål *at styrke direktoratets muligheder for at yde faglig støtte* til de lokale kriminalforsorgsmyndigheder. En styrkelse af direktoratets faglige støtte til de lokale kriminalforsorgsmyndigheder taler efter Justitsministeriets opfattelse tillige for, at der kan ske en vis begrænsning i den enkeltes adgang til administrativ rekurs, idet der hermed sker en styrkelse af kvaliteten af den sagsbehandling, der finder sted lokalt.

Herudover skal Justitsministeriet mere generelt pege på, at overflytningen af visse sagskategorier fra direktoratet til områderne som udgangspunkt indebærer, at der bliver flere sagsområder, der vil kunne påklages. Dette taler også efter Justitsministeriets generelt for at overveje en vis begrænsning i klageadgangen, således at klageadgangen og *de administrative ressourcer hos særligt direktoratet kan koncentreres om mere indgribende afgørelser*.

Efter en samlet vurdering er det således Justitsministeriets opfattelse, at en vis nærmere afgrænsning af klageadgangen ikke vil give anledning til betænkeligheder for den enkeltes retssikkerhed. Justitsministeriet finder således generelt, at adgangen til at klage over kriminalforsorgsområdernes afgørelser kan afskæres for så vidt afgørelser af mindre indgribende karakter. Der henvises til afsnit 6.2.2, der indeholder en nærmere gennemgang af, hvorledes kredsen af mindre indgribende afgørelser foreslås afgrænset.

6.2.1.3. En begrænsning af adgangen til at klage over visse af de lokale kriminalforsorgsmyndigheders afgørelser afskærer ikke direktoratet fra som tilsynsmyndighed at gribe ind i konkrete sager, hvis områderne har truffet en forkert afgørelse eller begået grovere sagsbehandlingsfejl. Dette

gælder også i de tilfælde, hvor kriminalforsorgsområdet træffer den endelige afgørelse.

Herudover bemærkes det, at den indsatte mv. – uafhængigt af om der er adgang til at klage til direktoratet – vil have mulighed for at anmode kriminalforsorgsområdet om at *genoptage* en sag til ny behandling. Tages sagen op til fornyet behandling, vil kriminalforsorgsområdet efter de almindelige forvaltningsretlige principper have mulighed for at træffe en ny afgørelse i sagen.

Etableringen af kriminalforsorgsområder giver endvidere mulighed for, at visse afgørelser om de indsatte forhold træffes af områdekontoret, mens andre afgørelser træffes af den enkelte institution, jf. herom pkt. 5. Er der tale om, at den enkelte institution har truffet en afgørelse, vil en beslutning om at tage sagen op til fornyet behandling også kunne træffes af områdekontoret.

6.2.1.4. Det bemærkes, at den særlige enkle adgang til domstolsprøvelse, der følger af straffuldbyrdslovens § 112, ikke foreslås ændret.

Det kan også nævnes, at der vil være mulighed for at indbringe kriminalforsorgsområdernes (endelige) afgørelser for Folketingets Ombudsmand.

6.2.1.5. For så vidt angår de sager, der vil blive overflyttet fra direktoratet til kriminalforsorgsområderne, er det Justitsministeriets opfattelse, at spørgsmålet om, hvorvidt der skal være adgang til klage over denne kategori af afgørelser, bør vurderes efter samme principper som spørgsmålet om etablering af klageadgang i øvrigt. I de tilfælde, hvor der gives adgang til at klage, vil der være tale om en udvidelse af klagemulighederne i forhold til den gældende klageadgang, mens der på de områder, hvor der ikke gives adgang til klage, vil være tale om en videreførelse af den gældende adgang til at alene at få behandlet en sag i én instans.

Spørgsmålet om, hvorvidt der – når direktoratets direkte referat afskaffes – bør være adgang til at påklage direktoratets afgørelser til Justitsministeriet, eller om den gældende ordning, hvorefter direktoratet træffer den endelige afgørelse, bør videreføres uændret, behandles nærmere nedenfor i pkt. 6.2.6.

6.2.2. *Fastsættelse af kriterier for adgangen til administrativ rekurs.*

6.2.2.1. Spørgsmålet om klageordninger på straffuldbyrdesområdet har været drøftet i forbindelse med straffuldbyrdeslovens tilblivelse. Der kan i den forbindelse henvises til bl.a. Straffelovrådets betænkning nr. 1355/1998 om en lov om fuldbyrdelse af straf mv.

Overvejelserne om klageordninger har i særlig grad vedrørt spørgsmålet om behovet for at udbygge den administrative klageadgang inden for kriminalforsorgen (dvs. adgangen til at påklage de lokale kriminalforsorgsmyndigheders afgørelser til Direktoratet for Kriminalforsorgen, jf. ovenfor pkt. 6.1.) med en adgang til domstolsprøvelse eller etablering af et sagkyndigt nævn.

Overvejelserne om klageordninger mandede ud i en anbefaling om etablering af en domstolsprøvelse, der har fundet udtryk i straffuldbyrdeslovens § 112, jf. herom ovenfor under pkt. 6.1.1. Overvejelserne byggede på, at en adgang til domstolsprøvelse dels skal omfatte afgørelser, der har en lighed med straffesager (dvs. afgørelser, der retter sig mod handlinger, den pågældende har foretaget sig), dels skal omfatte afgørelser, der er begrundet i hensynet til den forurettede ved lovovertrædelsen eller retter sig mod det tidspunkt, hvor den indsatte kan forvente at blive prøveløsladt eller løsladt.

6.2.2.2. Ved afgrænsningen af, hvilke afgørelser der fremover bør kunne påklages til direktoratet, har Justitsministeriet i forbindelse med udarbejdelsen af dette lovforslag fundet det mest hensigtsmæssigt at tage udgangspunkt i de nævnte overvejelser.

Det er i den forbindelse Justitsministeriets opfattelse, at den administrative klageadgang inden for kriminalforsorgen bør omfatte en bredere kreds af afgørelser end bestemmelsen i § 112.

Ved den nærmere administrative afgrænsning af klageadgangen vil der således blive taget udgangspunkt i følgende forhold:

Det er således *for det første* hensigten, at adgangen til at klage over afgørelser truffet af det enkelte kriminalforsorgsområde skal omfatte afgørelser, hvorved der sker en fravigelse af en vis indgribende karakter i forhold til et almindeligt afsoningsforløb. Ved den nærmere afgrænsning af klageadgangen vil der således blive taget udgangspunkt i den forventning, som en dømt efter reglerne i straffuldbyrdesloven og administrative forskrifter kan have til forløbet af et almindeligt afsoningsforløb.

Et almindeligt afsoningsforløb omfatter navnlig en gradvis forøgelse af frihedsgraderne under straffuldbyrdelsen, idet den dømte herved kan vænnes til en tilværelse i frihed uden kriminalitet. Med udtrykket en gradvis forøgelse af frihedsgraderne sigtes dels til lempelser af afsoningsforløbet (som f.eks. overførsel fra lukket til åbent fængsel eller meddelelse af prøveløsladelse efter to tredjedelen af straffetiden), dels til adgang til visse frihedsgoder under afsoningen (som f.eks. tilladelse til udgang).

En afgørelse, der fraviger eller må anses for en skærpelse i forhold til det straffuldbyrdelsesforløb, der normalt kan påregnes, påtænkes således omfattet af klageordningen, hvis der er tale om en afgørelse af en vis indgribende karakter. Det kan f.eks. være et afslag på overførsel fra lukket til åbent fængsel på et tidspunkt, hvor den pågældende efter et normalt afsoningsforløb ville opfylde betingelserne herfor.

Det bemærkes i den forbindelse, at straffuldbyrdelseslovens regler i en række tilfælde er udformet således, at den indsatte først, når bl.a. nogle nærmere bestemte tidsmæssige betingelser herfor er opfyldt, kan opnå adgang til det pågældende frihedsgode eller den pågældende lempelse af afsoningsforløbet. Det er således først på det tidspunkt, hvor den indsatte opfylder den tidsmæssige betingelse, at den enkelte kan have en forventning om opnåelse af godet mv., og det er først på dette tidspunkt, at et afslag på godet vil indebære en skærpelse i forhold til det forventelige afsoningsforløb.

Det er *for det andet* hensigten at afgrænse klageadgangen således, at der gives adgang til at klage til direktoratet over afgørelser, der i øvrigt må anses for at være af særligt indgribende karakter for den enkelte. Der kan i den forbindelse være tale om afgørelser, der har en lighed med straffesager (dvs. afgørelser, der retter sig mod handlinger, den pågældende har foretaget sig).

De foreslåede principper vil endvidere blive lagt til grund ved afgrænsningen af klageadgangen i forhold til kriminalforsorgsområdernes afgørelser efter straffeloven og retsplejeloven.

6.2.2.3. Reorganiseringen af kriminalforsorgen indebærer, at visse afgørelser, der i dag træffes af direktoratet, fremover skal træffes af kriminalforsorgsområderne, jf. lovforslagets pkt. 4.2. Disse afgørelser er ikke i dag undergivet klageadgang, fordi direktoratet træffer den endelige administra-

tive afgørelse, jf. hertil ovenfor pkt. 2. I forbindelse med overflytningen af afgørelseskompetencen til kriminalforsorgsområderne vil der skulle tages stilling til, om der er behov for at give adgang til at klage, uanset at der ikke i dag gælder en sådan adgang.

Det er i den forbindelse Justitsministeriets opfattelse, at nogle af de afgørelser, der flyttes fra direktoratet til kriminalforsorgsområderne, har en sådan karakter, at der bør være adgang til at klage til direktoratet. Det vil for eksempel være tilfældet for afgørelser om genindsættelse af en prøveløsladt til udståelse af reststraf og om tilbagekaldelse af en tilladelse til udståelse af straf på bopælen, jf. nedenfor under pkt. 6.2.4.1.11. I disse tilfælde vil der være tale om, at der etableres adgang til en to-instans prøvelse. En række af afgørelserne vil omvendt være af mindre indgribende karakter. Det er hensigten, at disse afgørelser fortsat ikke skal kunne påklages. Det gælder for eksempel afgørelser om afslag på afsoning i fodlænke samt overførsel af indsatte mellem ensartede afsoningsinstitutioner.

Som det fremgår af pkt. 6.2.4 nedenfor, er det hensigten, at der for en række afgørelser skal gives adgang til klage til direktoratet. Den foreslåede afgrænsning indebærer samtidig, at mindre indgribende afgørelser fremover ikke vil være omfattet af klageadgang.

Særligt for så vidt angår sager om benådning og sager om ansættelses- og personalesager henvises til henholdsvis pkt. 6.2.4.5 og 6.2.8.

### *6.2.3. Generelt om udformning af klagereglerne*

*6.2.3.1.* Den foreslåede ændring af klageadgangen vil indebære, at der fremover alene vil være adgang til at klage over visse nærmere bestemte afgørelser.

Den nærmere regulering af klageadgangen for så vidt angår afgørelser truffet inden for rammerne af *straffuldbydelsesloven foreslås* udmøntet således, at der i straffuldbydelsesloven indføres en bestemmelse i § 111, stk. 1, hvorefter afgørelser, der træffes af en myndighed inden for kriminalforsorgen, ikke kan påklages til højere administrativ myndighed.

Formålet med bestemmelsen er generelt at afskære administrativ rekurs. Bestemmelsen vil omfatte de afgørelser, der er truffet af de lokale kriminalforsorgsmyndigheder (kriminalforsorgsområderne) i tilknytning til gennemførelsen af et straffuldbydelsesforløb. Fremover vil udgangspunktet

således være – i modsætning til i dag – at de lokale kriminalforsorgsmyndigheders afgørelser ikke kan påklages.

Den foreslåede bestemmelse vil endvidere omfatte de afgørelser, der træffes af Direktoratet for Kriminalforsorgen. Spørgsmålet om rekurs fra direktoratet til Justitsministeriet er nærmere behandlet nedenfor i pkt. 6.2.6.

Det foreslås imidlertid samtidig, at der i tilknytning hertil indsættes en bestemmelse i § 111, stk. 3, der bemyndiger justitsministeren til at fastsætte regler om, at afgørelser truffet af kriminalforsorgsområderne skal være undergivet klageadgang til direktoratet. Justitsministeren vil herefter administrativt kunne fastsætte, i hvilke tilfælde der skal være adgang til at klage.

Med den foreslåede fremgangsmåde, hvor administrativ rekurs som udgangspunkt generelt afskæres, men hvor der i administrative forskrifter fastsættes regler om adgang til klage, vil det klart fremgå for den enkelte dømte, i hvilke tilfælde den pågældende kan klage over en afgørelse.

Den foreslåede fremgangsmåde skal endvidere bl.a. ses på baggrund af, at den nærmere fordeling af kompetencen til at træffe afgørelser efter straffuldbyrdelsesloven i en række tilfælde er fastsat administrativt. Ved fremover at fastsætte klageadgangen i administrative forskrifter vil det også kunne sikres, at reglerne løbende kan tilpasses, hvis der administrativt gennemføres ændringer i fordelingen af opgaver mellem direktoratet og de lokale kriminalforsorgsmyndigheder.

Det foreslås endvidere, at der i straffuldbyrdelsesloven indføres en bestemmelse i § 111, stk. 2, hvorefter afgørelser, der træffes i henhold til loven af andre myndigheder end kriminalforsorgens myndigheder, ikke kan påklages til højere administrativ myndighed. Bestemmelsen tager sigte på de tilfælde, hvor andre myndigheder end direktoratet eller kriminalforsorgsområderne træffer afgørelse efter straffuldbyrdelsesloven. Der kan f.eks. blive tale om, at politiet igen får adgang til at træffe afgørelser inden for straffuldbyrdelseslovens område. Også for sådanne afgørelser foreslås det at bemyndige justitsministeren til at fastsætte regler om klageadgang, jf. den foreslåede § 111, stk. 3.

Der henvises i øvrigt til lovforslagets § 2, nr. 29, og bemærkningerne her til.

6.2.3.2. Herudover foreslås det, at der i straffuldbyrdelsesloven gives direktoratet adgang til i særlige tilfælde at beslutte at overtage et kriminalforsorgsområdes beføjelser efter loven. Der henvises nærmere til pkt. 6.2.5 nedenfor.

6.2.3.3. De foreslåede bestemmelser om klageadgang omfatter afgørelser, der træffes i tilknytning til et straffuldbyrdelsesforløb. Hermed sigtes til afgørelser, der træffes i henhold til straffuldbyrdelsesloven, og afgørelser, der træffes som led i fuldbyrdelsen, men som træffes på ulovbestemt grundlag.

Straffuldbyrdelsesloven indeholder foruden de generelle regler om administrativ klageadgang i kapitel 22 en særskilt regulering af spørgsmålet om klageadgang for så vidt angår politiets og restanceinddrivelsesmyndighedernes afgørelser om fuldbyrdelse af bødestrafte, jf. lovens kapitel 16.

Det skønnes mest hensigtsmæssigt at opretholde denne opdeling af klage-reglerne i straffuldbyrdelsesloven.

Der er – som led i ændring af klagereglerne – endvidere anledning til at foretage enkelte ændringer af reglerne i lovens kapitel 16. Der foreslås således indsat en bestemmelse, der udtrykkeligt bemyndiger Justitsministeren til at fastsætte regler om fuldbyrdelse af forvandlingsstraf for bøde, herunder om den administrative behandling af sager om fritagelse for eller udsættelse med fuldbyrdelse af forvandlingsstraf for bøde. Der foreslås endvidere indsat en bestemmelse, der nærmere regulerer justitsministerens adgang til at fastsætte regler vedrørende klageadgang for så vidt angår afgørelse om forvandlingsstraf for bøde, ligesom der foreslås en mindre justering af bestemmelsen i § 91, stk. 4, hvorefter justitsministeren bemyndiges til at fastsætte nærmere regler om klage over restanceinddrivelsesmyndighedens afgørelser om eftergivelse, henstand med eller afdragsvis betaling af bøder.

Udmøntningen af klageadgang på området for bødestrafte og de foreslåede lovændringer er nærmere beskrevet nedenfor under pkt. 6.2.4.1.13.

Der henvises i øvrigt til lovforslagets § 2, nr. 27 og 28, og bemærkningerne hertil samt til pkt. 6.2.4.1.13 nedenfor.

6.2.3.4. For så vidt angår afgørelser i henhold til *retsplejeloven* (om vare-tægtsarrestanter samt vidne- og skyldnerforvarede) foreslås der en regule-



ring af klageadgangen, som svarer til den foreslåede regulering af klageadgangen i straffuldbyrdelsesloven

Der henvises i øvrigt til lovforslagets § 3, nr. 2, 3, 5 og 6, og bemærkningerne hertil.

6.2.3.5. For så vidt angår kriminalforsorgens afgørelser om prøveløsladelse efter *straffeloven* foreslås den nærmere regulering af klageadgangen udmøntet således, at justitsministeren i straffeloven bemyndiges til at fastsætte bestemmelser om adgangen til at klage over afgørelser, der træffes efter straffelovens 6. kapitel, herunder om afskæring af administrativ rekurs. De nærmere regler vil herefter kunne fastsættes administrativt, og der vil i medfør af den foreslåede bestemmelse kunne fastsættes regler om adgang til og afskæring af klageadgang både for afgørelser, der træffes af kriminalforsorgsområderne (som 1. instans), og for afgørelser, der træffes af direktoratet (som 1. eller som 2. instans). Den foreslåede fremgangsmåde skal særligt ses på baggrund af, at den administrative regulering af spørgsmålet om prøveløsladelse er fastsat i en enkelt administrativ forskrift, og at der derfor i denne bekendtgørelse kan fastsættes en samlet regulering af spørgsmålet om klageadgang.

Der henvises i øvrigt til lovforslagets § 1, nr. 3, og bemærkningerne hertil.

6.2.3.6. De foreslåede bestemmelser omfatter ikke afgørelser om aktindsigt eller afgørelser i ansættelses- og personalesager.

For så vidt angår afgørelser i ansættelses- og personalesager foreslås en selvstændig regulering heraf. Der henvises herom til lovforslagets § 2, nr. 3, og bemærkningerne hertil.

For så vidt angår afgørelser i aktindsigtssager bemærkes det, at adgangen til at klage over afgørelser om aktindsigt efter forvaltningsloven og offentlighedsloven vil følge af bestemmelserne i forvaltningslovens § 16, stk. 4, og offentlighedslovens § 37, stk. 1. Det indebærer, at der kan klages over afgørelser om aktindsigt, hvis der er adgang til at klage over afgørelsen af den sag, som anmodningen om aktindsigt vedrører.

#### *6.2.4. Klageadgang til Direktoratet for Kriminalforsorgen*

I det følgende redegøres der for Justitsministeriets overvejelser om, hvordan den foreslåede adgang til at fastsætte regler om administrativ rekurs påtænkes udnyttet, jf. hertil pkt. 6.2.4.1 om afgørelser efter straffuldbyr-

delsesloven, pkt. 6.2.4.2 om afgørelser efter straffeloven og pkt. 6.2.4.3 om afgørelser efter retsplejeloven.

Der redegøres således for en række centrale sagskategorier, hvor det er hensigten at fastsætte regler om klageadgang. Det bemærkes, at omfanget af klageadgangen løbende vil blive overvejet og justeret, såfremt der vurderes at være behov herfor. Det vil bl.a. kunne være tilfældet i forbindelse med ændringer af de materielle regler. Derudover kan der bl.a. som følge af de erfaringer, som efterhånden indhøstes med anvendelse af de foreslåede klageregler, opstå behov for justering af klagereglerne.

#### *6.2.4.1. Klageadgang for afgørelser efter straffuldbyrddelsesloven*

*6.2.4.1.1.* Det er hensigten, at der i medfør af den foreslåede bemyndigelsesbestemmelse vil blive fastsat regler om adgang til at klage over en afgørelse efter lovens §§ 14 eller 16 om *straffetidsberegning*.

Efter § 14 skal kriminalforsorgen ved en beregning af straffetiden fastlægge tidspunktet for løsladelse efter udståelse af hele straffen, tidspunktet for eventuel prøveløsladelse efter udståelse af to tredjedele af en tidsbestemt straf, jf. straffelovens § 38, stk. 1, og tidspunktet for eventuel prøveløsladelse efter udståelse af 12 år af en straf af fængsel på livstid. Såfremt straffuldbyrddelsen afbrydes, eller forudsætningerne for straffetidsberegningen i øvrigt ændres, skal kriminalforsorgen foretage en omberegning af straffetiden, jf. lovens § 16.

Afgørelse herom vil skulle træffes af kriminalforsorgsområdet.

Beregning – eller omberegning – af straffetiden er af afgørende betydning for, hvornår den dømte kan forventes at blive løsladt, og for hvornår spørgsmål om lempelser af afsoningsforløbet og adgang til frihedsgoder som f.eks. udgang tages op til overvejelse. Det er derfor generelt hensigten at fastsætte regler om klageadgang i relation til afgørelser truffet af kriminalforsorgsområderne efter straffuldbyrddelseslovens §§ 14 eller 16 om straffetidsberegning, medmindre klagen er begrundet i uenighed om straffedommens fortolkning, jf. retsplejelovens § 998.

Det bemærkes, at adgangen til domstolsprøvelse efter straffuldbyrddelseslovens § 112 omfatter afgørelser efter §§ 14 og 16.

*6.2.4.1.2.* Det er endvidere hensigten, at der i medfør af den foreslåede bemyndigelsesbestemmelse vil blive fastsat regler om adgang til at klage

over visse afgørelser om anbringelse (valg af afsoningsinstitution mv.) og senere overførsel mellem afsoningsinstitutioner.

Reglerne om anbringelse og overførsel af dømte findes i straffuldbyrdeslovens kapitel 7 (§§ 20-29) og i bekendtgørelse om anbringelse og overførsel af personer, som skal udstå fængselsstraf eller forvaring (anbringelses- og overførselsbekendtgørelsen).

Reglerne bygger på et grundlæggende princip om, at frihedsberøvelsen ikke må være mere indgribende, end formålet tilsiger. Det fremgår således af § 22, stk. 1, at fuldbyrdelse af straf som hovedregel skal ske i åbent fængsel.

Afgørelser om anbringelse (valg af afsoningsinstitution) og overførsel vil fremover skulle træffes af kriminalforsorgsområderne. Afgørelser vedrørende anbringelse af livstidsdømte og personer i forvaring samt visse afgørelser om overførsel af disse personer vil dog fortsat henhøre under Direktoratet for Kriminalforsorgen, ligesom direktoratet fortsat vil træffe afgørelse om anbringelse i ”særpladser”, hvilket f.eks. kan være relevant ved valg af afsoningsinstitution for rocker- og bandemedlemmer og dømte med risiko for radikaliserings.

Der kan efter Justitsministeriets opfattelse peges på to sagskategorier, hvor der kan være behov for adgang til klage over en afgørelse om *anbringelse (valg af afsoningsinstitution)*.

Det gælder for det første afgørelser truffet efter straffuldbyrdeslovens regler om *anbringelse i arresthus*, idet anbringelse i arresthus efter Justitsministeriets opfattelse vil udgøre en væsentlig fravigelse i forhold til et normalt afsoningsforløb.

Fængselsstraf fuldbyrdes i fængsel eller arresthus, jf. § 20, stk. 1. Udgangspunktet er, at fængselsstraf fuldbyrdes i fængsel, jf. § 21, stk. 1. Kortvarig fængselsstraf kan dog fuldbyrdes i arresthus, i det omfang det er nødvendigt af hensyn til den samlede udnyttelse af pladserne i kriminalforsorgens institutioner, jf. § 21, stk. 2. Endvidere kan fængselsstraf fuldbyrdes i arresthus under visse nærmere betingelser, f.eks. hvis det må anses for nødvendigt for at forebygge overgreb på medindsatte, personale eller andre i institutionen, jf. § 21, stk. 3. Desuden kan fængselsstraf under visse betingelser fuldbyrdes i arresthus, hvis den dømte selv ønsker det, jf. § 21, stk. 4.

Det er hensigten at give adgang til at klage over en afgørelse vedrørende anbringelse i arresthus, der er truffet i medfør af straffuldbyrdelseslovens § 21, stk. 3. Klageadgangen vil dog ikke omfatte dømte, der inden for de seneste 2 år fra afgørelsestidspunktet er løsladt fra lukket institution, da der gennem årene har udviklet sig en praksis, hvorefter det forhold, at den dømte inden for de sidste to år er løsladt fra lukket institution, med vægt vil tale imod anbringelse i åbent fængsel.

Anbringelse i arresthus af kapacitetsmæssige hensyn, jf. § 21, stk. 2, eller efter den dømtes eget ønske, jf. § 21, stk. 4, påtænkes endvidere ikke at blive undergivet klageadgang.

Der kan *for det andet* peges på afgørelser truffet efter straffuldbyrdelseslovens regler om *anbringelse i lukket fængsel*, idet en afgørelse om anbringelse i lukket fængsel efter Justitsministeriets opfattelse som udgangspunkt tillige vil indebære en væsentlig fravigelse i forhold til et normalt afsøgningsforløb.

Som ovenfor nævnt fremgår det således af straffuldbyrdelseslovens § 22, stk. 1, at fuldbyrdelse af en fængselsstraf normalt sker i åbent fængsel. Dette gælder dog ikke fuldbyrdelse af straf på 5 år eller mere, der som udgangspunkt skal fuldbyrdes i lukket fængsel, jf. stk. 2, medmindre det ikke findes betænkeligt efter det i øvrigt oplyste om den dømte at fuldbyrde straffen i et åbent fængsel. Herudover fremgår det af bestemmelsens stk. 3, at fuldbyrdelse af straf i fængsel kan ske i lukket fængsel, hvis det må anses for nødvendigt for at forebygge overgreb på medindsatte, personale eller andre i institutionen. Det samme gælder efter bestemmelsens stk. 4, hvis der efter de i øvrigt foreliggende oplysninger om den dømte og efter kriminalitetens art er bestemte grunde til at antage, at den dømte ved anbringelse i åbent fængsel vil 1) undvige eller 2) begå strafbart eller groft disciplinært forhold eller udvise anden adfærd, der er åbenbart uforenelig med ophold i åbent fængsel. Efter stk. 5 kan fuldbyrdelse af straf i fængsel endvidere ske i lukket fængsel, hvis det må anses for nødvendigt for at beskytte den dømte mod overgreb eller 2) den dømte efter de lægelige oplysninger bør anbringes i Anstalten ved Herstedvester. Endelig fremgår det af stk. 6, at fuldbyrdelse af straf i fængsel desuden kan ske i lukket fængsel, hvis den dømte selv ønsker det og særlige familiemæssige eller andre personlige forhold taler for det.

Det er hensigten at fastsætte regler om adgang til at klage over afgørelser om anbringelse i lukket fængsel efter § 22, stk. 3-5, såfremt afgørelsen angår en domfældt med en straf af fængsel i under 5 år. Klageadgangen vil dog ikke omfatte dømte, der inden for de seneste 2 år fra afgørelsestidspunktet er løsladt fra lukket institution, da der gennem årene har udviklet sig en praksis, hvorefter det forhold, at den dømte inden for de sidste to år er løsladt fra lukket institution, med vægt vil tale imod anbringelse i åbent fængsel.

Efter Justitsministeriets opfattelse kan der endvidere peges på to sagskategorier, hvor der kan være behov for adgang til at klage over en afgørelse om *overførsel mellem afsoningsinstitutioner*.

Det gælder *for det første* afgørelser truffet efter straffuldbydelseslovens regler om, at der (efter anbringelse i åbent fængsel) kan ske *overførsel til lukket fængsel*, og at der (efter anbringelse i fængsel) kan ske *overførsel til arresthus*. I begge tilfælde vil der være tale om en skærpelse i forhold til et sædvanligt afsoningsforløb.

Det følger af § 25, stk. 1-4, at en indsat, der er anbragt i et åbent fængsel, kan overføres til lukket fængsel under visse nærmere betingelser. Der kan eksempelvis ske overførsel til lukket fængsel, hvis den pågældende er undveget eller har forsøgt herpå. Tilsvarende følger det af lovens § 28, at en indsat under visse betingelser kan overføres fra fængsel (herunder åbent fængsel) til arresthus, f.eks. hvis det må anses for nødvendigt for at forebygge overgreb på medindsatte, personale eller andre i institutionen.

Det er hensigten generelt at give mulighed for at klage over en afgørelse om overførsel fra åbent til lukket fængsel eller om overførsel fra fængsel til arresthus. Der er tale om afgørelser af indgribende karakter, og sådanne afgørelser vil også indebære en fravigelse af skærpende karakter fra hovedprincippet om, at anbringelse sker i åbent fængsel.

Klageadgangen påtænkes at omfatte de tilfælde, hvor der – efter at der er truffet afgørelse om afsoning i et *fængsel* – træffes afgørelse om overførsel af den indsatte til *arresthus*, jf. straffuldbydelseslovens § 28.

Klageadgangen påtænkes endvidere at omfatte de tilfælde, hvor der – efter at der er truffet afgørelse om afsoning i et *åbent* fængsel – træffes afgørelse om overførsel til *lukket* fængsel, jf. straffuldbydelseslovens § 25.

Efter Justitsministeriets opfattelse kan der *for det andet* peges på afgørelser truffet efter straffuldbyrdelseslovens regler om overførsel af en dømt, der afsoner i et lukket fængsel, til åbent fængsel og om overførsel af en dømt, der afsoner i et arresthus, til fængsel, såfremt der ved afgørelsen meddeles afslag på overførsel. I begge tilfælde vil et *afslag* på overførsel indebære en skærpelse i forhold til et sædvanligt afsoningsforløb.

I § 24 og § 27 er det således fastsat, at der skal ske overførsel fra lukket til åbent fængsel eller fra arresthus til fængsel, når visse forudsætninger er til stede. I tilknytning hertil er der i anbringelses- og overførselsbekendtgørelsens §§ 7 og 19 fastsat nærmere regler om institutionernes pligt til af egen drift at overveje spørgsmålet om overførsel fra lukket til åbent fængsel og fra arresthus til fængsel.

Efter Justitsministeriets opfattelse bør der være adgang til at klage over visse afgørelser om *afslag på overførsel* fra lukket til åbent fængsel og fra arresthus til fængsel.

For det første finder Justitsministeriet, at der skal være mulighed for at klage over afslag på overførsel fra lukket til åbent fængsel efter straffuldbyrdelseslovens § 24, stk. 1, når den indsatte er anbragt i lukket fængsel efter straffuldbyrdelseslovens § 22, stk. 2-4, og har gennemført to uledsagede udgange uden misbrug som led i et regelmæssigt udgangsforløb (weekendudgang). Tilsvarende gælder, hvis den indsatte er overført fra åbent til lukket fængsel efter § 25, stk. 1-4.

Justitsministeriet finder for det andet, at der skal være mulighed for at klage over afslag på overførsel fra arresthus til fængsel efter straffuldbyrdelseslovens § 27, stk. 1, når den indsatte er anbragt i arresthus efter straffuldbyrdelseslovens § 21, stk. 3, nr. 1-3, og har gennemført to uledsagede udgange uden misbrug som led i et almindeligt udgangsforløb (weekendudgang). Tilsvarende gælder, hvis den indsatte er overført fra fængsel til arresthus efter § 28, stk. 1.

For det tredje finder Justitsministeriet, at der skal være mulighed for at klage over fornyet afslag på overførsel i de umiddelbart ovenfor nævnte tilfælde, når der er forløbet 6 måneder, siden der sidst blev truffet afgørelse om spørgsmålet.

Det bemærkes, at de nævnte sagskategorier er afgrænset i overensstemmelse med reglerne i anbringelses- og overførselsbekendtgørelsen om in-

stitutionernes pligt til af egen drift at overveje spørgsmålet om overførsel fra lukket til åbent fængsel og fra arresthus til fængsel.

6.2.4.1.3. Den foreslåede bemyndigelse til at fastsætter regler om klageadgang påtænkes endvidere anvendt til at fastsætte regler om adgang til at klage over visse afgørelser om *udelukkelse fra fællesskab*.

Reglerne om indsattes adgang til fællesskab findes i straffuldbyrdelseslovens §§ 33 og 33 a samt i bekendtgørelse om indsattes adgang til fællesskab mv. med andre indsatte i kriminalforsorgens institutioner (fællesskabsbekendtgørelsen).

Hovedprincippet, der følger af § 33, stk. 1, indebærer, at en indsat så vidt muligt skal have adgang til fællesskab med andre indsatte.

Der kan ske en midlertidig begrænsning eller ophævelse af fællesskabet i institutionen eller dele af denne for en større kreds af indsatte, når helt ekstraordinære ordens- eller sikkerhedsmæssige hensyn gør det påkrævet, herunder når det under hensyn til en generelt truende stemning i institutionen er nødvendigt af hensyn til medindsattes eller personalets sikkerhed, jf. § 33 a, stk. 1. Bestemmelsen tager bl.a. sigte på nødretslignende situationer og på tilfælde, hvor mere ordensmæssige hensyn af ekstraordinær karakter gør det nødvendigt midlertidigt at begrænse eller ophæve fællesskabet.

Endvidere kan den enkelte indsatte udelukkes fra fællesskab med andre indsatte i en række nærmere angivne situationer, jf. herved § 63, stk. 1. Det gælder, hvis det er nødvendigt 1) for at forebygge undvigelse, strafbar virksomhed eller voldsom adfærd, 2) for at gennemføre foranstaltninger, der er nødvendige af sikkerhedshensyn eller for at forebygge smittefare, eller 3) fordi den indsatte udviser en grov eller oftere gentagen utilladelig adfærd, som er åbenbart uforenelig med fortsat ophold i fællesskab med andre indsatte.

Det følger endvidere af lovens § 64, stk. 1, at der kan træffes afgørelse om, at 1) en indsat kortvarigt af ordens- eller sikkerhedsmæssige grunde skal opholde sig i eget opholdsrum eller i særlig observationscelle eller 2) en indsat, der nægter at være beskæftiget med en af institutionen godkendt aktivitet, skal opholde sig i eget opholdsrum eller på andet anvist opholdssted i arbejdstiden.

Herudover følger det af § 63, stk. 5, at der under nærmere betingelser kan ske isolation af indsatte, der afsoner straf for visse former for grov kriminalitet. Efter § 63, stk. 9, kan der endvidere træffes afgørelse om udelukkelse fra fællesskab i mere end 3 måneder, såfremt der foreligger helt særlige omstændigheder.

Afgørelse om begrænsninger i retten til fællesskab efter § 33 a, stk. 1, § 63, stk. 1, og § 64, stk. 1, vil skulle træffes af det enkelte kriminalforsorgsområde.

Retten til fællesskab er – som det fremgår af lovens § 33, stk. 1 – en grundlæggende ret for den enkelte indsatte. Efter Justitsministeriets opfattelse bør der sikres en adgang til at klage over særligt indgribende afgørelser truffet af kriminalforsorgsområderne, hvorved der gøres begrænsninger i denne ret. Det er derfor hensigten at fastsætte regler om adgang til at klage over afgørelser efter straffuldbyrdsloven herom.

Det vil navnlig gælde afgørelser efter § 33 a, stk. 1, om midlertidig begrænsning eller ophævelse af fællesskabet i institutionen eller dele af denne og afgørelser truffet over for den enkelte indsatte om udelukkelse fra fællesskab efter straffuldbyrdslovens § 63, stk. 1.

Tilsvarende er det hensigten at give adgang til klage, såfremt der efter § 33, stk. 1, træffes afgørelse om begrænsninger i adgangen til fællesskab, som skyldes, at det ikke er muligt at etablere fællesskab mellem den pågældende indsatte og en eller flere andre indsatte, og som indebærer, at den indsatte ikke har fællesskab med en eller flere andre indsatte, uanset at der ikke er truffet afgørelse om at udelukke den pågældende fra fællesskab efter lovens § 63. Der kan eksempelvis være tale om en indsat, der er anbragt på en særlig sikret afdeling, hvor det ikke er muligt at etablere fællesskab mellem den pågældende og andre indsatte.

Det er endvidere hensigten, at visse mere indgribende afgørelser efter § 64, stk. 1, nr. 1, skal være omfattet af klageadgangen. Det gælder således afgørelser om anbringelse i særlig observationscelle af ordens- eller sikkerhedsmæssige grunde.

6.2.4.1.4. Den foreslåede bemyndigelse til at fastsætte regler om klageadgang påtænkes tillige anvendt til at fastsætte regler om adgang til klage over visse afgørelser vedrørende *adgangen til udgang*.



Ved udgang forstås et under straffuldbyrdelsen tilladt fravær fra institutionen i et bestemt tidsrum, der medregnes i straffetiden.

Reglerne om udgang findes i straffuldbyrdelseslovens §§ 46-50 og i bekendtgørelse om udgang til indsatte, der udstår fængselsstraf eller forvaring i kriminalforsorgens institutioner (udgangsbekendtgørelsen).

Reglerne om udgang indebærer generelt, at en indsat kan få tilladelse til udgang, når udgangsformålet er rimeligt begrundet i uddannelsesmæssige, arbejdsmæssige, behandlingsmæssige, familiemæssige eller andre personlige hensyn, der ikke er bestemte grunde til at antage, at den indsatte i forbindelse med udgangen vil begå ny kriminalitet, unddrage sig fortsat straffuldbyrdelse eller på anden måde misbruge udgangstilladelsen, og hensynet til retshåndhævelsen ikke taler mod.

En indsat kan meddeles tilladelse til udgang til særlige formål og udgang med henblik på besøg hos bestemte personer mv. En indsat kan endvidere meddeles udgang i form af frigang, som udstationering eller til udflugter mv. Der henvises nærmere til udgangsbekendtgørelsens afsnit II.

Efter bekendtgørelsens § 38 og § 40, jf. § 35, stk. 1 og 2, kan der gives tilladelse til regelmæssig eller lejlighedsvis udgang for at besøge bestemte personer. Hvis den indsatte ikke har bestemte personer at besøge, kan der lejlighedsvis gives tilladelse til udgang med henblik på ophold i egen bolig eller tilladelse til en individuel udflugt eller lignende, hvis særlige omstændigheder taler derfor, jf. bekendtgørelsens § 40, stk. 2.

Tilladelse til udgang kan i de nævnte tilfælde først gives efter ophold i et bestemt tidsrum i institutionen eller efter udståelse af en bestemt del af straffen, jf. bekendtgørelsen §§ 36 og 37.

Efter bekendtgørelsens § 31, stk. 1, kan der gives tilladelse til udgang til visse særlige formål. Det drejer sig om udgang med henblik på 1) at besøge en nærstående person, som er alvorligt syg, 2) at være til stede ved en nærståendes begravelse, 3) at møde i retten eller for anden offentlig myndighed i tilfælde, hvor vedkommende myndighed finder det påkrævet, eller 4) lægeundersøgelse eller -behandling, der ikke hensigtsmæssigt kan finde sted i institutionen.

Der er i bekendtgørelsens § 24 fastsat nærmere regler om institutionernes pligt til af egen drift at overveje spørgsmålet om udgang til besøg hos bestemte personer.

Afgørelse om udgang vil som hovedregel skulle træffes af kriminalforsorgsområdet.

Det anses som et almindeligt led i afsoningen, at der – når de nærmere tidsmæssige betingelser er opfyldt – gives tilladelse til regelmæssig eller lejlighedsvis udgang til besøg hos bestemte personer eller til ophold i egen bolig mv. for indsatte, der ikke har bestemte personer at besøge. Et afslag på udgang må – når de tidsmæssige betingelser er opfyldt – anses for en væsentlig afvigelse fra et normalt afsoningsforløb, og der bør derfor efter Justitsministeriets opfattelse være en nærmere afgrænset adgang til at klage over afslag på udgang i de nævnte tilfælde. Klageadgangen påtænkes afgrænset i overensstemmelse med institutionernes pligt til af egen drift at overveje spørgsmålet om udgang til besøg hos bestemte personer og vil således omfatte afslag på eller tilbagekaldelse af tilladelse til regelmæssig eller lejlighedsvis udgang efter straffuldbydelseslovens § 46 til en indsat, der opfylder de tidsmæssige betingelser for udgang, når der er tale om udgang til besøg hos bestemte personer eller udgang til ophold i egen bolig eller individuel udflugt, hvis den indsatte ikke har bestemte personer at besøge, og særlige omstændigheder taler herfor. Endvidere vil klageadgangen omfatte fornyet afslag på udgang i de nævnte tilfælde, når der er forløbet 6 måneder, siden der sidst blev truffet afgørelse om spørgsmålet.

Udgang til visse særlige formål efter udgangsbekendtgørelsens § 31, stk. 1, nr. 1-4, gives af væsentlige humanitære hensyn, eller hvor den indsatte tilstedeværelse er påkrævet. Afslag herpå bør derfor kun komme på tale ved meget tungtvejende sikkerhedsmæssige årsager, hvor misbrugsrisikoen ikke skønnes at kunne nedsættes, selv om udgang sker med ledsager. Såfremt der meddeles afslag på udgang efter § 31, stk. 1, bør der efter Justitsministeriets opfattelse ligeledes være adgang til at klage til Direktoratet for Kriminalforsorgen.

6.2.4.1.5. Den foreslåede bemyndigelse påtænkes desuden anvendt til at fastsætte regler om adgang til at klage over *afslag på besøg*.

Reglerne om adgangen til besøg for indsatte, der udstår fængselsstraf eller forvaring, findes i straffuldbydelseslovens §§ 51-54 og bekendtgørelse

om adgangen til besøg mv. til indsatte, der udstår fængselsstraf eller forvaring i kriminalforsorgens institutioner (besøgsbekendtgørelsen).

Efter straffuldbyrdelseslovens § 51, stk. 1, har en indsat ret til mindst ét ugentligt besøg af mindst 1 times varighed og så vidt muligt af 2 timers varighed. Der kan gives tilladelse til besøg i videre omfang, jf. § 51, stk. 1, 2. pkt. Efter bestemmelsens stk. 2 har en indsat uden de i stk. 1 nævnte begrænsninger ret til at modtage besøg af den advokat, der er beskikket for eller valgt af den pågældende som forsvarer i den straffesag, der har ført til indsættelse i institutionen, eller i en verserende straffesag. Det samme gælder besøg i øvrigt af advokater, der efter retsplejelovens § 733 er antaget af justitsministeren til at beskikkes som offentlige forsvarere. Efter bestemmelsens stk. 3 har en udenlandsk indsat uden de i stk. 1 nævnte begrænsninger ret til samtale med hjemlandets diplomatiske eller konsulære repræsentanter.

Straffuldbyrdelseslovens § 53, stk. 1, indeholder en hjemmel til ud fra ordens- eller sikkerhedsmæssige hensyn at fastsætte begrænsning i de indsat-tes ret til besøg. I medfør heraf er der i besøgsbekendtgørelsens § 4 fastsat regler om, at besøg af bestemte personer kan forbydes, og at en meddelt besøgstilladelse kan inddrages, hvis dette i det enkelte tilfælde findes påkrævet af ordens- eller sikkerhedsmæssige grunde.

Efter straffuldbyrdelseslovens § 54, stk. 1, har en indsat ret til at have sit barn hos sig i institutionen, hvis den indsatte selv er i stand til at passe barnet. For børn, der er fyldt 1 år, men ikke 3 år, forudsættes det desuden, at institutionen og de sociale myndigheder finder, at forholdene i institutionen er forenelige med hensyn til barnet, jf. § 54, stk. 2.

Afgørelser om besøg vil skulle træffes af kriminalforsorgsområderne.

Retten til at modtage besøg er af så grundlæggende karakter, at der efter Justitsministeriets opfattelse bør være adgang til at klage over visse mere omfattende indgreb i denne ret. Det forudsættes på den baggrund, at klageadgangen fastsættes, så den omfatter afgørelser efter straffuldbyrdelseslovens § 53 om afslag på besøg efter straffuldbyrdelseslovens § 51, stk. 1, af nærtstående familiemedlemmer og andre personer, til hvem den pågældende har en tilknytning, som må ligestilles med sådanne familiebånd. Afgørelser om afslag på besøg af advokat, jf. § 51, stk. 2, og af diplomatisk konsulær repræsentant, jf. § 51, stk. 3, forudsættes tillige omfattet af klageadgang. Det forudsættes endvidere, at tilbagekaldelse af de omhandlede

besøgstilladelser skal være undergivet klageadgang. Endelig forudsættes det, at der skal være adgang til at klage over afgørelser efter § 54, stk. 1 og 2, om afslag på at have sit barn hos sig i institutionen.

6.2.4.1.6. Adgangen til at fastsætte klageregler påtænkes endvidere anvendt til at fastsætte regler om adgang til at klage over visse afgørelser om *indgreb i retten til brevveksling*.

Efter straffuldbyrdelseslovens § 55, stk. 1, har en indsat ret til brevveksling. Stk. 2-4 regulerer spørgsmålene om åbning, lukning og gennemlæsning af breve til og fra indsatte. Stk. 5 regulerer spørgsmålet om tilbageholdelse og tilbagesendelse af tilsendte breve, og stk. 6 regulerer spørgsmålet om underretning af afsenderen af brevet i forbindelse med tilbageholdelse af et brev.

Gennemlæsning af breve til og fra den indsatte kan alene ske, hvis dette skønnes påkrævet af ordens- eller sikkerhedsmæssige hensyn eller for at beskytte den forurettede ved lovovertrædelsen, jf. § 55, stk. 3. I tilfælde, hvor der er sket gennemlæsning af et brev, kan der ske tilbageholdelse af brevet, hvis det af ordens- eller sikkerhedsmæssige hensyn eller af hensyn til beskyttelse af den forurettede ved lovovertrædelsen ikke bør afsendes, jf. stk. 4. Herudover fremgår det af § 55, stk. 5, at et tilsendt brev, der af grunde som nævnt i stk. 4 ikke bør udleveres, skal tilbagesendes, men at et tilsendt brev også kan tilbageholdes, hvis det anses for påkrævet af sikkerhedsmæssige hensyn.

Afgørelser om indgreb i retten til brevveksling vil skulle træffes af kriminalforsorgsområderne.

Afgørelse om tilbageholdelse af et brev efter lovens § 55, stk. 4, er et indgreb af en sådan karakter, at der efter Justitsministeriets opfattelse bør være klageadgang til Direktoratet for Kriminalforsorgen.

Det bemærkes, at afgørelser om indgreb efter § 55, stk. 4, er omfattet af adgangen til domstolsprøvelse efter § 112, såfremt afgørelsen er begrundet i hensynet til beskyttelse af den forurettede ved lovovertrædelsen.

6.2.4.1.7. Der påtænkes med hjemmel i den foreslåede bemyndigelsesbestemmelse desuden fastsat regler om adgang til at klage over indgreb i de indsattes *ret til kontakt til medierne*.

Reglerne herom findes i straffuldbyrdelseslovens § 59 og i bekendtgørelse om adgangen til kontakt til medierne for indsatte i kriminalforsorgens institutioner.

Reglerne indebærer, at en indsat har ret til i institutionen at udtale sig og i den forbindelse at lade sig fotografere til medierne, jf. § 59, stk. 1. Efter bestemmelsens stk. 2 kan denne ret dog begrænses af ordens- eller sikkerhedsmæssige hensyn, for at beskytte den forurettede ved lovovertrædelsen eller for i øvrigt at modvirke en åbenbar krænkelse af retsfølelsen.

Afgørelser om indsattes kontakt til medierne vil skulle træffes af kriminalforsorgsområderne.

Retten til kontakt til medierne har en grundlæggende karakter, og udgangspunktet er således, at der skal gives tilladelse til interview mv. Afslag kan dog gives, hvis særlige forhold undtagelsesvis og efter en konkret vurdering i den enkelte sag fører til, at et eller flere af de hensyn, der er nævnt i § 59, stk. 2, med afgørende vægt taler mod at give tilladelsen.

På den baggrund er det Justitsministeriets opfattelse, at afgørelser om begrænsninger i retten til kontakt til medierne bør være omfattet af klageadgangen.

6.2.4.1.8. I medfør af den foreslåede bemyndigelse påtænkes der endvidere fastsat regler om adgang til at klage over *afgørelser om visse fysiske indgreb* foretaget over for de indsatte i medfør af straffuldbyrdelsesloven.

Regler om indgreb over for de indsatte er fastsat i straffuldbyrdelseslovens kapitel 10 (§§ 60-66).

Efter § 60, stk. 1, kan der under visse betingelser ske undersøgelse af den indsattes person og opholdsrum, mens § 60 a giver mulighed for at træffe bestemmelse om, at en indsat skal afgive urinprøve med henblik på at undersøge for eventuel indtagelse af euforiserende stoffer mv. Efter § 60, stk. 2, kan institutionens leder eller den, der bemyndiges dertil, af ordens- eller sikkerhedsmæssige hensyn træffe bestemmelse om en nærmere undersøgelse af den indsattes person, hvis der er bestemte grunde til at antage, at den indsatte er i uretmæssig besiddelse af effekter. Efter § 61 kan der optages fotografi og fingeraftryk af den indsatte med henblik på senere identifikation. § 62 giver adgang til under visse betingelser at anvende magt over for en indsat (magtanvendelsen kan ske ved greb, skjold, stav, peber-

spray og tåregas, jf. herved § 62, stk. 2), og efter §§ 65 og 66 kan der under visse betingelser anvendes sikringsmidler i form af håndjern og sikringscelle.

Afgørelser om indgreb vil som altovervejende hovedregel skulle træffes af kriminalforsorgsområderne.

De pågældende indgreb er af meget forskellig karakter og intensitet.

Nogle af indgrebene – som f.eks. fotografering og optagelse af den indsat-tes fingeraftryk efter § 61 og urinprøveafgivelse efter § 60 a – må anses for at være af mindre indgribende karakter og vil derfor ikke blive omfattet af administrative regler om klageadgang.

Andre indgreb har omvendt en sådan karakter, at der efter Justitsministeriets opfattelse bør være klageadgang. Det vil være tilfældet ved afgørelser efter § 60, stk. 1, om undersøgelse af den indsat-tes person, der indebærer afklædning, samt afgørelser efter § 60, stk. 2, om nærmere undersøgelse af indsat-tes person. Desuden forudsættes det, at der fastsættes regler om klageadgang ved afgørelser efter § 62 om anvendelse af magt over for den indsatte samt afgørelser efter §§ 65 og 66 om anvendelse af sikringsmidler (i form af håndjern og sikringscelle).

6.2.4.1.9. Den foreslåede bemyndigelsesbestemmelse påtænkes endvidere anvendt til at fastsætte regler om adgang til at klage over visse afgørelser om anvendelse af *disciplinærstraf, forhørs-celle, konfiskation og modregning af erstatningsbeløb*.

Reglerne om disciplinærstraf, forhørs-celle, konfiskation og modregning af erstatningsbeløb findes i kapitel 11 i straffuldbyr-delsesloven (§§ 67-74). Endvidere er der fastsat administrative regler herom i bekendtgørelse om udståelse af straf-celle, anvendelse af forhørs-celle og behandlingen af disciplinær-sager i fængsler og arresthuse (disciplinærstraf-bekendtgørelsen), i bekendtgørelse om behandlingen af sager om konfiskation i kriminalfor-sorgens institutioner (konfiskations-bekendtgørelsen) samt bekendtgørelse om behandlingen af sager om modregning af erstatningsbeløb over for indsatte i kriminalforsorgens institutioner (modregnings-bekendtgørelsen).

Bestemmelsen i lovens § 67 angiver de tilfælde, hvor der kan anvendes *disciplinærstraf*. Disciplinærstraf anvendes i praksis navnlig ved manglende

overholdelse af personalets anvisninger eller ved besiddelse af ulovlige genstande, herunder euforiserende stoffer.

Som disciplinærstraf kan anvendes advarsel, bøde eller strafcelle, jf. § 68, stk. 1. Efter bestemmelsens stk. 2 kan strafcelle dog kun anvendes ved visse mere kvalificerede forseelser. §§ 69 og 70 indeholder nærmere bestemmelser om bøde og strafcelle. Det fremgår i den forbindelse af § 70, stk. 2, at en indsat, der er ikendt strafcelle, anbringes i særlig afdeling eller eget opholdsrum eller i et arresthus, og at den indsatte er udelukket fra fællesskabet i institutionen under anbringelsen.

Den indsatte kan anbringes i *forhørscele*, hvis der er begrundet mistanke om, at den pågældende har overtrådt bestemmelser, der må antages at medføre strafcelle som disciplinærstraf, og hvis det er nødvendigt af hensyn til gennemførelsen af undersøgelser i disciplinærsagen, jf. § 71.

Der kan efter § 73, stk. 1, træffes afgørelse om *konfiskation*, når genstande og penge er ulovligt indført, erhvervet eller tilvirket i institutionen. Det samme gælder, når genstande og penge søges indsmuglet til indsatte, jf. § 73, stk. 2.

Efter § 74 kan det bestemmes, at et *erstatningsbeløb* for skade på ting, som den indsatte har forvoldt ved ansvarspådragende adfærd, skal modregnes i den indsattes vederlag for beskæftigelse. Den indsatte skal dog mindst have udbetalt en ydelse til dækning af personlige fornødenheder.

Afgørelser om disciplinærstraf, forhørscele, konfiskation og modregning af erstatningsbeløb, jf. §§ 67-74, vil fremover skulle træffes af det enkelte kriminalforsorgsområde.

Efter Justitsministeriets opfattelse kan ikendelse af disciplinærstraf i en række tilfælde have en sådan indgribende karakter, at afgørelsen bør kunne påklages. Det er således tilfældet, hvis der som disciplinærstraf anvendes strafcelle, jf. herved § 70, stk. 1. Endvidere bør der efter ministeriets opfattelse være adgang til at klage over anbringelse i forhørscele efter lovens § 71. Derimod påtænkes der ikke givet adgang til at klage over afgørelse om disciplinærstraf i form af advarsel eller bøde.

Det bemærkes i den forbindelse, at en afgørelse om disciplinærstraf i form af strafcelle i mere end 7 dage er omfattet af adgangen til domstolsprøvelse efter § 112.

Afgørelser efter §§ 73 og 74 om konfiskation og modregning er omfattet af adgangen til domstolsprøvelse efter § 112, hvis værdien af det konfiskerede henholdsvis det modregnede beløb overstiger det almindelige vederlag, der udbetales indsatte for en uges beskæftigelse.

Justitsministeriet finder, at der bør være en tilsvarende adgang til at påklage disse afgørelser til Direktoratet for Kriminalforsorgen.

6.2.4.1.10. Det er endvidere hensigten at fastsætte regler om adgang til at klage over visse afgørelser om anbringelse *uden for fængsel eller arresthus*.

Reglerne om anbringelse uden for fængsel eller arresthus indebærer, at den dømte midlertidigt eller for hele eller resten af straffetiden anbringes på hospital, i familiepleje, i egnet hjem eller institution, når 1) den dømte har behov for særlig behandling eller pleje, som i væsentlig grad kan tilgodeses i den pågældende institution mv., 2) der på grund af den dømtes alder, helbredstilstand eller andre særlige omstændigheder er særlige grunde til ikke at anbringe eller beholde den dømte i fængsel eller arresthus, og 3) afgørende hensyn til retshåndhævelsen ikke taler imod anbringelse uden for fængsel eller arresthus. Der henvises til straffuldbyrdelseslovens § 78.

Udgangspunktet er, at domme til ubetinget fængselsstraf eller forvaring afsones i fængsel eller arresthus, medmindre der efter dommen er indtrådt sådanne væsentlige ændringer i den dømtes forhold, at det kan begrunde fravigelse af dette udgangspunkt.

Dette gælder dog ikke dømte under 18 år, hvor udgangspunktet er det modsatte. Det fremgår således af § 78, stk. 2, at dømte under 18 år anbringes i institution mv. som omhandlet i § 78, stk. 1, medmindre afgørende hensyn til retshåndhævelsen taler imod anbringelse uden for fængsel og arresthus. Som altovervejende hovedregel anbringes unge under 18 år ikke i fængsel. I de helt særlige tilfælde, hvor det sker, vil de som altovervejende hovedregel blive anbragt i en afdeling med andre unge.

Kriminalforsorgsområdet vil fremover skulle træffe afgørelse om anbringelse af unge under 18 år uden for fængsel eller arresthus. Det samme gælder øvrige afgørelser efter § 78, stk. 1, om anbringelse uden for fængsel eller arresthus.



En afgørelse om anbringelse i fængsel eller arresthus vil have en indgribende karakter over for den unge og vil indebære en fravigelse i forhold til et sædvanligt afsoningsforløb for unge afsonere, der som anført ovenfor som altovervejende hovedregel anbringes i egnet institution efter § 78. Det er på den baggrund hensigten at give den enkelte unge en adgang til at klage over en afgørelse om afslag på anbringelse efter § 78.

Såfremt en dømt, der er under 18 år, i medfør af § 78, stk. 1, jf. stk. 2, har fået meddelt tilladelse til fuldbyrdelse af fængselsstraf uden for fængsel eller arresthus, vil en tilbagekaldelse af denne tilladelse ligeledes indebære en skærpelse af den unges straffuldbyrdelsesforløb. En sådan tilbagekaldelse forudsættes derfor også at blive omfattet af klageadgang.

Der påtænkes ikke fastsat regler om adgang til at klage over øvrige afgørelser efter § 78 om afslag på anbringelse uden for fængsel eller arresthus, idet der ikke herved sker en fravigelse fra et almindeligt afsoningsforløb.

Der vil endvidere ikke være adgang til at klage i de særlige tilfælde, hvor der sker anbringelse uden for fængsel eller arresthus mod den pågældendes vilje. Det skyldes, at der efter Justitsministeriets opfattelse ikke vil være tale om en afgørelse af særligt indgribende karakter.

6.2.4.1.11. Det er desuden hensigten, at der med hjemmel i bemyndigelsesbestemmelsen vil blive fastsat regler om adgang til at klage over afgørelse om tilbagekaldelse af en tilladelse til at udstå straf på bopælen under intensiv overvågning og kontrol (afsoning i fodlænke).

Reglerne om fuldbyrdelse af straf på bopælen under intensiv overvågning og kontrol findes i straffuldbyrdelseslovens kapitel 13 a. I tilknytning hertil har Justitsministeriet udstedt bekendtgørelse om fuldbyrdelse af straf på bopælen under intensiv overvågning og kontrol.

En tilladelse til strafudståelse på bopælen vil kunne meddeles personer, der er idømt fængselsstraf i indtil 6 måneder, jf. § 78 a, stk. 1. Der kan som udgangspunkt meddeles tilladelse til strafudståelse på bopælen uanset kriminalitetens art og den dømtes alder.

§ 78 b indeholder regler om betingelser for meddelelse af tilladelse. Der gælder bl.a. krav til den dømtes boligforhold, beskæftigelse mv. § 78 c indeholder regler om vilkår for tilladelse til strafudståelse på bopælen, mens § 78 d indeholder regler om gennemførelse af tilsyn, kontrol mv. Endelig

indeholder §§ 78 e og 78 f regler om tilbagekaldelse af tilladelse til strafudståelse på bopælen.

Afgørelser om tilladelse til afsoning i fodlænke på bopælen vil fremover skulle træffes af kriminalforsorgsområderne. Det samme gælder spørgsmålet om tilbagekaldelse af sådanne tilladelser.

En afgørelse om *tilbagekaldelse af tilladelse* til strafudståelse på bopælen, hvorved den pågældende i stedet skal afsone i et fængsel, har en indgribende karakter og vil indebære en fravigelse fra et sædvanligt afsoningsforløb for personer, der er meddelt tilladelse til afsoning i fodlænke. Det er på den baggrund hensigten at give adgang til at klage over afgørelser om tilbagekaldelse. Derimod er det ikke hensigten at give adgang til at klage over afslag på tilladelse til straffuldbydelse på bopælen, idet der ikke her ved er tale om en fravigelse af et sædvanligt afsoningsforløb

6.2.4.1.12. Den foreslåede bemyndigelsesbestemmelse påtænkes endvidere anvendt til at fastsætte regler om adgang til at klage over visse afgørelser om *afslag på erstatning* i anledning af uforskyldte indgreb under straffuldbydelsen.

De pågældende afgørelser træffes efter reglerne i straffuldbydelseslovens §§ 106 og 107.

Efter § 106, stk. 1, har en indsat ret til erstatning efter reglerne i retsplejelovens § 1018 a, såfremt den indsatte uforskyldt har 1) udstået fængselsstraf i for lang tid, 2) været anbragt i forhørscele, strafcelle eller sikringscelle eller 3) været udelukket fra fællesskab. Efter stk. 2 har en dømt, der har udstået straf på bopælen under intensiv overvågning og kontrol (afsoning i fodlænke), ret til erstatning efter reglerne i retsplejelovens § 1018 a, hvis den dømte uforskyldt har udstået straf i for lang tid. Endvidere har en dømt, der uforskyldt har afviklet for meget samfundstjeneste, ret til erstatning efter reglerne i retsplejelovens § 1018 a, jf. stk. 3.

Der kan efter § 107 tillægges den, der under fuldbyrdelse af straf mv. har været udsat for andre uforskyldte indgreb end de i § 106 nævnte, erstatning efter reglerne i retsplejelovens § 1018 a.

Som eksempler på uforskyldte indgreb, der kan udløse erstatning efter § 107, er i forarbejderne til bestemmelsen nævnt uberettiget overførsel fra åben til lukket institution og uberettiget tilbagekaldelse af udgang.

En afgørelse om nægtelse af erstatning efter § 106 i anledning af uforskyldt udståelse af fængselsstraf i for lang tid eller anbringelse i strafcelle i mere end 7 dage er omfattet af adgangen til domstolsprøvelsen efter § 112.

Afgørelser om erstatning vil fremover skulle træffes af kriminalforsorgsområderne.

Det er hensigten at fastsætte regler, der generelt giver adgang til at klage over afgørelser efter straffuldbyrdelseslovens §§ 106 og 107 om afslag på erstatning for et uforskyldt indgreb, hvis den materielle afgørelse (dvs. afgørelse om selve indgrebet) kan påklages til Direktoratet for Kriminalforsorgen.

Adgangen til at klage over en afgørelse om afslag på erstatning vil således følge adgangen til at klage over selve afgørelsen. Der vil således generelt være adgang til at klage over navnlig afslag på erstatning på grundlag af fejl ved beregning af straffetiden, jf. pkt. 6.2.4.1.1 ovenfor, visse afgørelser vedrørende prøveløsladelse, jf. pkt. 6.2.4.2 nedenfor, afgørelse om anvendelse af strafcelle som disciplinærstraf samt anbringelse i forhørs-celle, jf. pkt. 6.2.4.1.9 ovenfor, anbringelse i sikringscelle, jf. pkt. 6.2.4.1.8 ovenfor, samt visse afgørelser om udelukkelse fra fællesskab, jf. pkt. 6.2.4.1.3 ovenfor.

I relation til adgangen til at klage over afgørelser om afslag på erstatning truffet i medfør af straffuldbyrdelseslovens § 107, kan det nævnes som eksempel, at der vil være adgang til at klage over overførsel fra åbent til lukket fængsel, jf. pkt. 6.2.4.1.2 ovenfor. Afslag på et heraf afledt erstatningskrav fremsat i medfør af straffuldbyrdelseslovens § 107 vil således tillige kunne påklages til direktoratet.

*6.2.4.1.13. Endelig er det hensigten at fastsætte regler om klageadgang for afgørelser om fuldbyrdelse af bødestrafte.*

Regler om fuldbyrdelse af bødestrafte findes i straffuldbyrdelseslovens §§ 90-93 og i administrative forskrifter (bekendtgørelse om opkrævning af visse bøder, konfiskationsbeløb og sagsomkostninger mv. samt afgørelse om udståelse af forvandlingsstraf for bøde (bødebekendtgørelsen) og bekendtgørelsen om klageadgang i sager om inddrivelse af bøder, konfiskationsbeløb og sagsomkostninger).

Afgørelser om fuldbyrdelse af bødestraffe omfatter tre kategorier af sager:

Det drejer sig for det første om reglerne om *betaling af bøder (opkrævning)*, jf. straffuldbyrdelseslovens § 90.

En bøde skal betales til politiet, medmindre andet er bestemt i afgørelsen, jf. § 90, stk. 1. Efter bestemmelsens stk. 2 kan politiet kan dog på skyldnernes anmodning tillade henstand med eller afdragsvis betaling af bøden.

Politiets afgørelse om henstand med eller afdragsvis betaling af bøder kan ikke indbringes for højere administrativ myndighed, jf. § 90, stk. 4.

Bestemmelsen i § 90, stk. 4, videreføres uændret, og der vil således fortsat ikke være adgang til at klage over politiets afgørelse om betaling (opkrævning) af bøder.

Afgørelser om bødestraffe omfatter for det andet reglerne om *inddrivelse af ikke-betalte bøder*, jf. straffuldbyrdelseslovens § 91.

Hvis en bøde ikke betales, inddrives den af restanceinddrivelsesmyndigheden under Skatteministeriet, medmindre restanceinddrivelsesmyndigheden skønner, at inddrivelse ikke er mulig eller væsentligt vil forringe den pågældendes levevilkår, jf. § 91, stk. 1.

Restanceinddrivelsesmyndigheden kan i forbindelse med inddrivelsen af bøder meddele tilladelse til afdragsvis betaling eller henstand, jf. § 91, stk. 2, eller eftergive gælden, jf. § 13 i lov om inddrivelse af gæld til det offentlige.

Restanceinddrivelsesmyndighedens afgørelser om (afslag på) afdragsvis betaling, henstand eller eftergivelse af bøder mv. kan påklages til Direktoratet for Kriminalforsorgen, dog således at klageadgangen for så vidt angår afgørelser om henstand eller afdragsvis betaling er afskåret for mindre beløb (15.000 kr. eller derunder), jf. bekendtgørelsen om klageadgang i sager om inddrivelse af bøder, konfiskationsbeløb og sagsomkostninger.

Restanceinddrivelsesmyndighedens afgørelser vil bero på en vurdering af dels økonomiske forhold (skyldneres betalingsevne), dels ikke-økonomiske forhold (som f.eks. sygdom eller andre personlige omstændigheder).

Afgørelser ud fra en vurdering af *skyldnerens betalingsevne* hviler typisk på hensyn, som er væsensforskellige fra reglerne om straffuldbyrdelse. Det er derfor Justitsministeriets opfattelse, at sådanne afgørelser uanset beløbs størrelse ikke længere skal kunne påklages til Direktoratet for Kriminalforsorgen. Fremover påtænkes klageadgangen derfor alene at omfatte afgørelser vedrørende *ikke-økonomiske forhold*. Endvidere påtænkes klageadgangen alene at omfatte afgørelser om afslag på *eftergivelse* af bøde og således alene ved afslag, hvor det er vurderet, at de ikke-økonomiske forhold, som den bødepligtige har gjort gældende, ikke anses for tilstrækkelige til eftergivelse. Afgørelser vedrørende henstand eller afdragsvis betaling påtænkes derimod ikke omfattet, da disse afgørelser efter Justitsministeriets opfattelse er af mindre indgribende karakter.

Reglerne om klageadgang over restanceinddrivelsesmyndighedens afgørelser er fastsat i medfør af straffuldbyrdelseslovens § 91, stk. 4, hvorefter justitsministeren kan fastsætte bestemmelse om, at restanceinddrivelsesmyndighedens afgørelse om henstand med eller afdragsvis betaling af bøder ikke kan indbringes for højere administrativ myndighed.

Det foreslås at ændre bestemmelsen i § 91, stk. 4, således at det præciseres, at justitsministerens adgang til at fastsætte bestemmelse om begrænsning af klageadgang også omfatter restanceinddrivelsesmyndighedens afgørelse om eftergivelse af bøder.

Der henvises i øvrigt til lovforslagets § 2, nr. 27, og bemærkningerne her til.

Det bemærkes, at reglerne i straffuldbyrdelsesloven om fuldbyrdelse af bødestraffe i vidt omfang finder tilsvarende anvendelse ved opkrævning og inddrivelse af konfiskationsbeløb, jf. retsplejelovens § 997, stk. 3, af sagsomkostninger, jf. retsplejelovens § 1013, stk. 4, og af offerbidrag, jf. § 5 i lov om en Offerfond.

Det er hensigten at indføre tilsvarende administrative regler om adgangen til at klage over afgørelser, der træffes på de nævnte områder i retsplejeloven og i offerfondloven, som der foreslås indført vedrørende klager over fuldbyrdelse af bødestraffe, jf. ovenfor.

Afgørelser om fuldbyrdelse af bødestraffe omfatter endelig som den tredje kategori *afgørelser om udståelse af bødeforvandlingsstraf* i tilfælde, hvor

bøden ikke er betalt, og hvor restanceinddrivelsesmyndigheden finder, at det ikke er muligt at inddrive bøden.

Afgørelse om udståelse af forvandlingsstraf for bøde træffes af politiet, jf. bødebekendtgørelsen. Det gælder både andre bøder end tvangsbøder og tvangsbøder, jf. bekendtgørelsens § 8, stk. 1, og § 14. Afgørelsen kan påklages til direktoratet efter straffuldbyrdslovens § 111, jf. bekendtgørelsens § 13, stk. 1, og § 15.

Er der truffet afgørelse om udståelse af bødeforvandlingsstraf, kan den pågældende for så vidt angår andre bøder end tvangsbøder ansøge om udsættelse med eller fritagelse for udståelse af straffen dels på grund af økonomiske forhold (skyldnerens betalingsevne), dels under henvisning til ikke-økonomiske forhold (sygdom eller andre personlige omstændigheder mv.). Afgørelse om udsættelse eller fritagelse på grund af ikke-økonomiske forhold træffes af politiet, mens ansøgninger begrundet i økonomiske forhold behandles af restanceinddrivelsesmyndigheden som en ansøgning om henholdsvis henstand med eller eftergivelse af bøden.

Et afslag på udsættelse med eller fritagelse for udståelse af bødeforvandlingsstraf kan påklages til direktoratet, jf. straffuldbyrdslovens § 111, stk. 1.

Det er hensigten, at der også fremover skal være adgang til at klage over politiets afgørelser om udståelse af *bødeforvandlingsstraf* (for andre bøder end tvangsbøder og for tvangsbøder). Det er endvidere hensigten at give adgang til at klage over politiets afgørelser om *afslag på udsættelse med eller fritagelse for bødeforvandlingsstraf* (for andre bøder end tvangsbøder). Der vil her være tale om afgørelser, der bygger på en vurdering af skyldnerens ikke-økonomiske forhold. Derimod er det ikke hensigten at opretholde en klageadgang for så vidt angår afgørelser vedrørende bødeforvandlingsstraf truffet af restanceinddrivelsesmyndigheden. Svarende til, hvad det er hensigten med hensyn til restanceinddrivelsesmyndighedens afgørelser om inddrivelse, er det således ikke hensigten at opretholde adgangen til at klage over afslag på udsættelse og fritagelse med henvisning til økonomiske forhold.

Mens straffuldbyrdslovens kapitel 16 i øvrigt indeholder særlige regler om klageadgang, så gælder dette ikke afgørelser om bødeforvandlingsstraf, der i stedet reguleres af de almindelige klageregler i § 111.

Det foreslås, at adgangen til at klage over afgørelser om forvandlingsstraffe fremover nærmere reguleres i straffuldbyrdeleslovens kapitel 16 og dermed i tilknytning til lovens øvrige regulering af fuldbyrdelse af bødestrafte.

Svarende til, hvad der foreslås efter § 111, foreslås det således fastsat, at afgørelser om fuldbyrdelse af forvandlingsstraf for bøde ikke kan påklages til højere administrativ myndighed, medmindre andet bestemmes af justitsministeren. Der foreslås også givet justitsministeren adgang til at fastsætte nærmere regler om klagefrist mv.

Der henvises i øvrigt til forslaget til § 93, stk. 3 og 4, i straffuldbyrdelesloven, jf. lovforslagets § 1, nr. 28 og bemærkningerne hertil.

#### *6.2.4.2. Klageadgang for afgørelser efter straffeloven*

Som det er anført i pkt. 6.2.3 ovenfor, foreslås det, at justitsministeren bemyndiges til at fastsætte bestemmelser om adgangen til at klage over de afgørelser om prøveløsladelse og vilkårsovertrædelse mv., der træffes efter straffelovens 6. kapitel, herunder regler om afskæring af administrativ rekurs.

Der henvises til pkt. 4.1.3, der indeholder en nærmere gennemgang af reglerne om løsladelse på prøve.

Afgørelse om løsladelse på prøve vil – med undtagelse af afgørelser om livstidsdømte – fremover skulle træffes af kriminalforsorgsområderne. Afgørelse om reaktion som følge af vilkårsovertrædelse mv. vil fremover i alle tilfælde skulle træffes af kriminalforsorgsområderne.

Prøveløsladelse efter udståelse af to tredjedele af straffen efter straffelovens § 38, stk. 1, er forudsat som et normalt led i straffuldbyrdelsen og må betragtes som den ordinære løsladelsesform.

Det er på den baggrund hensigten at fastsætte nærmere regler om adgangen til at klage over en afgørelse truffet af et kriminalforsorgsområde om afslag på prøveløsladelse efter straffelovens § 38, stk. 1, herunder om adgang til at klage over en afgørelse om fornyet afslag på prøveløsladelse efter § 38, stk. 1, når visse betingelser er opfyldt.

Adgangen til at klage over et fornyet afslag påtænkes udformet således, at afgørelser efter § 38, stk. 1, kan påklages, når indsatte, der afsoner fæng-

selsstraffe på under 8 år, har udstået yderligere 3 måneder af straffen, siden der blev truffet afgørelse om nægtelse af prøveløsladelse. For så vidt angår indsatte, der afsoner fængselsstraffe på 8 år eller derover, vil der være en tilsvarende adgang til at klage, når der er udstået yderligere 6 måneder af straffen.

Efter Justitsministeriets opfattelse vil en afgørelse om genindsættelse til udståelse af reststraffen ved overtrædelse af vilkårene for prøveløsladelse eller en betinget benådning, jf. lovens § 40, stk. 2 og 3 samt § 40, stk. 2 og 3, jf. § 43, være af så indgribende betydning for den dømte, at der ligeledes i disse tilfælde bør være adgang til at klage til Direktoratet for Kriminalforsorgen. Klageadgangen påtænkes også at omfatte afgørelser om genindsættelse over for livstidsdømte, jf. § 42, stk. 2.

Med den foreslåede afgrænsning af klageadgangen omfattes den samme type af afgørelser, der er omfattet af adgangen til domstolsprøvelse efter § 112, nr. 6-8, dog således at afgørelse om afslag på meddelelse af prøveløsladelse til livstidsdømte træffes af direktoratet og derfor ikke er omfattet af klageadgangen.

Det er ikke herudover hensigten at give adgang til at klage over afgørelser om løsladelse på prøve.

#### *6.2.4.3. Klageadgang for afgørelser efter retsplejeloven*

Som det fremgår af pkt. 6.2.3, foreslås bestemmelserne om administrativ rekurs i retsplejeloven udmøntet efter samme principper som bestemmelserne om administrativ rekurs i straffuldbyrdsloven.

Dette indebærer, at der i retsplejeloven foreslås indføjet en bestemmelse, hvorefter afgørelser vedrørende varetægtsarrestanter, der er truffet i henhold til loven, ikke kan påklages til højere administrativ myndighed. Bestemmelsen vil omfatte såvel afgørelser, der er truffet af Direktoratet for Kriminalforsorgen, som afgørelser, der er truffet af kriminalforsorgsområderne.

Det foreslås endvidere, at der indsættes en bestemmelse, der bemyndiger justitsministeren til at fastsætte nærmere regler om, at afgørelser truffet af kriminalforsorgsområderne skal være undergivet klageadgang til direktoratet.



Den foreslåede bemyndigelse vil dels blive anvendt til at fastsætte nærmere regler om klageadgangen på de områder, hvor forholdene for varetægtsfængslede er reguleret i varetægtsbekendtgørelsen, og hvor reglerne i et vist omfang adskiller sig fra reglerne for dømte. Endvidere vil den foreslåede bemyndigelse blive anvendt til at fastsætte nærmere regler om klageadgang på de områder, hvor der gælder helt fælles administrative regler for varetægtsfængslede og dømte, idet afgørelser vedrørende varetægtsfængslede træffes på grundlag af reglerne for dømte.

Klagereglerne for varetægtsfængslede vil blive udformet efter samme retningslinjer og i forhold til den samme type af afgørelser, som gælder for dømte, jf. herom pkt. 6.2.4.1. Det er således generelt hensigten at give varetægtsfængslede adgang til at klage over visse afgørelser vedrørende udelukkelse fra fællesskab, afslag på udgang, afslag på besøg, indgreb i retten til brevveksling, begrænsninger i ret til kontakt til medierne, afgørelse om visse fysiske indgreb, afgørelser om disciplinærstraf, strafcelle, konfiskation og modregning af erstatningsbeløb samt afslag på erstatning.

Der henvises på den baggrund generelt til pkt. 6.2.4.1, idet det bemærkes, at der på enkelte punkter kan være behov for mindre justeringer eller afvigelser ved udformning af klagereglerne for varetægtsfængslede i forhold til, hvad der påtænkes at gælde for dømte.

Nogle af de regler, der gælder for dømte, finder ikke anvendelse på varetægtsfængslede, og der vil i så fald ikke være behov for at fastsætte regler om klageadgang. Det gælder afgørelser vedrørende straffetidsberegning og afgørelser vedrørende anbringelse.

Der vil på tilsvarende vis blive foretaget en regulering af vidne- og skyldnerforvaredes adgang til at klage over afgørelser vedrørende deres forhold.

Der henvises i øvrigt til lovforslagets § 3, nr. 2-6 samt bemærkningerne hertil.

#### *6.2.4.4. Klageadgang ved afgørelser truffet på andet retligt grundlag end lov*

Den foreslåede bestemmelse i straffuldbyrdslovens § 111, stk. 1, jf. ovenfor under pkt. 6.2.3, indebærer endvidere, at der ikke vil være adgang til at klage til Direktoratet for Kriminalforsorgen i de tilfælde, hvor kriminalforsorgsområderne træffer afgørelse på andet retligt grundlag end lov. Dette drejer sig bl.a. om afgørelser om såkaldte anstaltsforhold, hvorved

der f.eks. træffes afgørelse af hensyn til den almindelige ro og orden i en kriminalforsorgsinstitution, uden at der er hjemmel i skreven lov. Der henvises i øvrigt til pkt. 6.1.4 ovenfor.

#### *6.2.4.5. Klageadgang vedrørende benådning*

Det er med lovforslaget forudsat, at afgørelser om benådning skal træffes af Direktoratet for Kriminalforsorgen, og kriminalforsorgsområderne vil ikke have kompetence i sådanne sager. Der henvises i den forbindelse generelt til afsnit 6.2.6 om klageadgang til Justitsministeriet.

#### *6.2.5. Direktoratets adgang til call-in*

Det foreslås, at der i straffuldbyrddelsesloven gives Direktoratet for Kriminalforsorgen adgang til i særlige tilfælde at beslutte at overtage et kriminalforsorgsområdes beføjelser efter loven.

Den foreslåede bestemmelse sigter på at etablere en adgang for direktoratet til i sager af større eller principiel betydning at overtage kriminalforsorgsmyndighedernes afgørelseskompetence i enkeltsager eller i grupper af sager (såkaldt call-in). Den foreslåede bestemmelse omfatter de situationer, hvor kriminalforsorgsområdets beføjelser er fastsat i loven.

Det bemærkes, at direktoratet også uafhængigt af den foreslåede bestemmelse om call-in i kraft af det almindelige over-/underordningsforhold vil kunne give generelle og konkrete tjenestebefalinger i de tilfælde, hvor et kriminalforsorgsområde i loven tillægges kompetence til at træffe afgørelse.

I de tilfælde, hvor kriminalforsorgsområdets beføjelser ikke fremgår af loven, men følger af bemyndigelse, vil adgangen til call-in følge af over-/underordningsforholdet mellem direktoratet og kriminalforsorgsområderne. Direktoratet vil således også i disse tilfælde kunne beslutte at overtage områdernes kompetence i enkeltsager eller i grupper af sager, herunder i sager, som ikke har større eller principiel betydning. Der kan f.eks. være tale om afgørelser vedrørende meddelelse af prøveløsladelse. Adgangen til call-in vil gælde, uanset om der er rekursadgang til direktoratet.

Det forudsættes, at direktoratet vil være tilbageholdende med at udnytte adgangen til call-in.

Der henvises i øvrigt til den foreslåede bestemmelse i straffuldbyrddelseslovens § 2, stk. 5, jf. lovforslagets § 2, nr. 1, og bemærkningerne hertil.

### *6.2.6. Klageadgang til Justitsministeriets departement*

6.2.6.1. Den i dag gældende særlige organisatoriske indplacering af Direktoratet for Kriminalforsorgen indebærer, at direktoratet træffer den endelige administrative afgørelse på vegne af ministeren, og at der ikke i dag er nogen adgang til at påklage direktoratets afgørelser til anden administrativ myndighed.

Som følge af, at direktoratets direkte referat foreslås afskaffet, vil der hermed blive etableret et sædvanligt administrativt over-/underordningsforhold mellem Justitsministeriet og direktoratet. Der henvises herom til lovforslagets pkt. 2.2.

Afgørelser, der træffes af en underordnet myndighed, kan som udgangspunkt påklages til den overordnede myndighed ud fra almindelige forvaltningsretlige principper om administrativ rekurs. Den foreslåede afskaffelse af det direkte referat vil derfor have som konsekvens, at direktoratets afgørelser som udgangspunkt vil kunne påklages til Justitsministeriets departement.

6.2.6.2. Efter Justitsministeriets opfattelse er der imidlertid heller ikke fremover behov for, at direktoratets afgørelser skal kunne påklages til Justitsministeriet. Det foreslås derfor at afskære klageadgangen. Det gælder såvel de afgørelser, hvor direktoratet træffer afgørelse i første instans, som de afgørelser, hvor direktoratet træffer afgørelse som anden instans, dvs. direktoratets afgørelser i klagesager over afgørelser truffet af kriminalforsorgsområderne.

Som følge heraf vil direktoratet – svarende til, hvad der gælder i dag – også fremover træffe den endelige administrative afgørelse i sager efter straf-fuldbyrdsloven.

Det bemærkes, at en indsat i de tilfælde, hvor direktoratet efter den gældende ordning har truffet en afgørelse på vegne af justitsministeren, ikke har noget krav på, at justitsministeren behandler en klage over afgørelsen.

Den foreslåede ordning skal bl.a. ses i lyset af, at direktoratet besidder en særlig indsigt i kriminalforsorgsfaglige og straffuldbyrdsretlige forhold, som Justitsministeriet ikke besidder i samme omfang. Bl.a. på den baggrund skønnes der ikke at være grund til at give mulighed for at påklage direktoratets afgørelser til Justitsministeriets departement.

Endvidere bemærkes det, at den særlige adgang til domstolsprøvelse, som følger af straffuldbyrdelseslovens § 112, vil blive videreført uændret. Direktoratets afgørelser, der er omfattet heraf, vil således fortsat kunne indbringes for domstolene efter denne bestemmelse.

Den foreslåede begrænsning i adgangen til at klage til Justitsministeriet afskærer desuden ikke Justitsministeriet fra – som tilsynsmyndighed – at gribe ind i konkrete sager, hvis direktoratet eller et kriminalforsorgsområde f.eks. har truffet en forkert afgørelse eller begået grovere sagsbehandlingsfejl, jf. herom pkt. 6.2.7 om adgangen til call-in.

Der henvises til den foreslåede bestemmelse i § 111, stk. 1, jf. lovforslagets § 2, nr. 29, hvorefter afgørelser, der træffes af en myndighed inden for kriminalforsorgen, ikke kan påklages til højere administrativ myndighed. Den foreslåede afskæring af administrativ rekurs vil bl.a. omfatte afgørelser, der træffes af direktoratet, og som således ikke kan påklages til Justitsministeriet.

Særligt for så vidt angår ansættelses- og personalesager henvises til pkt. 6.2.8 nedenfor.

Der henvises endvidere til de foreslåede bestemmelser i retsplejelovens § 178, stk. 10, og § 775 a, jf. lovforslagets § 3, nr. 2 og 5, hvorefter afgørelser, der træffes af en myndighed inden for kriminalforsorgen i henhold til retsplejeloven, ikke kan påklages til højere administrativ myndighed. Den foreslåede afskæring af administrativ rekurs vil bl.a. omfatte afgørelser, der træffes af direktoratet.

Endelig henvises til den foreslåede bestemmelse til straffelovens § 43 a, jf. lovforslagets § 1, nr. 3, hvorefter justitsministeren kan fastsætte bestemmelse om adgangen til at klage over afgørelser, der er truffet efter reglerne i straffeloven om prøveløsladelse, herunder at afgørelserne ikke kan indbringes for højere administrativ myndighed. Bemyndigelsen vil blive anvendt til bl.a. at fastsætte regler, der afskærer klageadgangen til Justitsministeriet.

For så vidt angår sager, hvor direktoratet i tilknytning til gennemførelsen af et straffuldbyrdelsesforløb træffer afgørelse på ulovbestemt grundlag – eksempelvis anstaltsordninger – indebærer den foreslåede bestemmelse i §

111, stk. 1, at direktoratets afgørelser ikke vil kunne påklages til Justitsministeriets departement.

Afskæringen af klageadgangen fra direktoratet til Justitsministeriet vil også omfatte afgørelser om afslag på benådning, der træffes af direktoratet.

#### 6.2.7. *Justitsministeriets adgang til call-in*

Det foreslås, at der i straffuldbyrdelsesloven gives justitsministeren adgang til i særlige tilfælde at beslutte at overtage direktoratets eller et kriminalforsorgsområdes beføjelser efter loven i sager, der har større eller principiel betydning, jf. den foreslåede § 2, stk. 5, jf. lovforslagets § 2, nr. 3.

Den foreslåede bestemmelse sigter på at etablere en adgang for justitsministeren til at overtage kriminalforsorgsmyndighedernes afgørelseskompetence i enkeltsager eller i grupper af sager (såkaldt *call-in*). Bestemmelsen omfatter de situationer, hvor direktoratets eller kriminalforsorgsområdets beføjelser er fastsat i loven. Der kan f.eks. være tale om afgørelser, der træffes af direktoratet eller kriminalforsorgsområdet efter reglerne i lovens kapitel 10 om indgreb over for den indsatte.

Det bemærkes, at justitsministeren også uafhængigt af den foreslåede bestemmelse om *call-in* i kraft af det almindelige administrative over-/underordningsforhold vil kunne give generelle og konkrete tjenestebefalinger i de tilfælde, hvor direktoratet eller et kriminalforsorgsområde i loven er tillagt kompetence til at træffe afgørelse.

I de tilfælde, hvor kriminalforsorgsmyndighedernes beføjelser ikke fremgår af loven, men følger af bemyndigelse fra justitsministeren, vil adgangen til *call-in* følge af over-/underordningsforholdet mellem justitsministeren og kriminalforsorgsmyndighederne. Justitsministeren vil således også i disse tilfælde kunne beslutte at overtage kriminalforsorgsmyndighedernes afgørelseskompetence i enkeltsager eller i grupper af sager. Der kan f.eks. være tale om afgørelser vedrørende meddelelse af prøveløsladelse. Adgangen til *call-in* vil gælde, uanset at rekursadgangen til justitsministeren er afskåret.

Det forudsættes, at justitsministeren generelt vil være tilbageholdende med at udnytte adgangen til *call-in*.

Der henvises i øvrigt til lovforslagets § 2, nr. 3, og bemærkningerne hertil.

#### *6.2.8. Ansættelses- og personalesager*

Sager inden for ansættelses- og personaleområdet har det fællestræk, at de i høj grad baserer sig på skøn. Til illustration kan nævnes sager om ansættelse, hvor Direktoratet for Kriminalforsorgens afgørelse særligt bygger på vandelskrav, vedkommendes egnethed som den er kommet til udtryk ved interviews under ansættelsesproceduren, de øvrige i sagen foreliggende oplysninger samt antallet af ledige stillinger. Lignende (skønsmæssige) forhold gør sig på tilsvarende vis gældende for de øvrige konkrete afgørelser på dette område.

Det er på den baggrund Justitsministeriets opfattelse, at det ikke med reorganiseringen af kriminalforsorgen er hensigtsmæssigt, hvis der generelt i ansættelses- og personalesager bliver adgang til at påklage direktoratets afgørelser til departementet.

Justitsministeriet lægger herved vægt på, at afgørelserne i disse sager beror på skønsmæssige overvejelser af en sådan karakter, at ministeriets grundlag for at foretage en materiel prøvelse i sagerne er yderst begrænset. Hertil kommer, at direktoratet fungerer som den overordnede ansættelses- og personalemyndighed for størstedelen af kriminalforsorgens personale, hvilket bl.a. udmønter sig i udformning af personalepolitikker og øvrige generelle retningslinjer for kriminalforsorgens personale, hvorfor en klageadgang til justitsministeren er mindre velbegrundet. Endelig vil direktoratets (endelige) afgørelse kunne indbringes for Folketingets Ombudsmand af den pågældende, ligesom denne efter de almindelige regler om domstolsprøvelse af forvaltningsakter, jf. grundlovens § 63, vil kunne indbringe afgørelsen for domstolene.

Justitsministeriet finder dog ikke, at den nævnte klagebegrænsning bør gælde konkrete afgørelser i disciplinærsager angående tjenstemandsansatte og i andre sager, hvor der træffes afgørelse om afskedigelse, jf. straks nedenfor.

Disciplinærsagerne har en så indgribende betydning for de pågældende, at de efter Justitsministeriets opfattelse adskiller sig fra de øvrige ansættelses- og personalesager, der behandles af direktoratet. Eksempelvis er der i tjenstemandslovgivningen fastsat en række skærpede formelle retssikkerhedsgarantier (f.eks. om tjenstligt forhør), der afhængigt af tjensteforseelsens grovhed vil skulle iagttages i forbindelse med sagens behandling, og som i mangel heraf kan medføre disciplinærafgørelsens ugyldighed. Hertil kommer valget af sanktionsform (f.eks. bøde, forflyttelse eller degrade-

ring) og dennes meget indgribende betydning for den pågældende tjenestemand.

Det er endvidere Justitsministeriets opfattelse, at også andre sager, hvor direktoratet har truffet afgørelse om afskedigelse, ligeledes har en sådan indgribende betydning, at der bør være adgang til at påklage direktoratets afgørelser i første instans herom til Justitsministeriet.

Justitsministeriet finder på den anførte baggrund, at der med reorganiseringen af kriminalforsorgen bør etableres adgang til at påklage direktoratets afgørelser i første instans om afskedigelse eller om disciplinære sanktioner. Ministeriet lægger herved også vægt på, at disse sager ikke i samme omfang som øvrige ansættelses- og personalesager beror på skønsmæssige afvejninger af en sådan karakter, at ministeriets grundlag for at foretage en materiel prøvelse i sagen er yderst begrænset. Som eksempel kan nævnes, at ministeriet i disciplinærsager bl.a. påser, at en pålagt sanktion ikke står i misforhold til den begåede forseelse (proportionalitetsprincippet).

Det tilføjes, at den foreslåede begrænsning i adgangen til at klage over visse af direktoratets afgørelser i ansættelses- og personalesager ikke afskærer Justitsministeriet fra – som tilsynsmyndighed – at gribe ind i konkrete sager, hvis direktoratet har truffet en forkert afgørelse eller begået grovere sagsbehandlingsfejl.

Justitsministeriets forslag til en begrænsning af klageadgangen i ansættelses- og personalesager svarer til, hvad der efter retsplejelovens § 109, stk. 2 og 3, gælder for klager over Rigspolitechefens afgørelser i disciplinærsager og i andre sager, hvor der er truffet afgørelse om afsked.

Det bemærkes endelig, at afgørelser i sager om ansættelses- og personalesager, der træffes af kriminalforsorgsområderne, vil kunne påklages til Direktoratet for Kriminalforsorgen.

## **7. Økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige**

...

## **8. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet mv.**

...

## **9. Administrative konsekvenser for borgerne**

...

## 10. Miljømæssige konsekvenser

Lovforslaget har ingen miljømæssige konsekvenser.

## 11. Forholdet til EU-retten

Lovforslaget indeholder ikke EU-retlige aspekter.

## 12. Hørte myndigheder

Et udkast til lovforslaget har været sendt i høring hos følgende myndigheder, organisationer mv.:

Østre Landsret, Vestre Landsret, Sø- og Handelsretten, samtlige byretter, Domstolsstyrelsen, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Procesbevillingsnævnet, Rigsadvokaten, Foreningen af Statsadvokater, Foreningen af Offentlige Anklagere, Rigspolitiet, Politiforbundet i Danmark, Politidirektørforeningen, Kriminalforsorgsforeningen, Foreningen af Fængselsinspektører m.fl., Fængselsforbundet i Danmark, HK-Landsklubben for Kriminalforsorgen, Kriminalforsorgens lokale præsteforening, Landsklubben af socialrådgivere ansat i Kriminalforsorgen, Dansk Socialrådgiverforening, Socialpædagogernes Landsforening, Advokatrådet, Danske Advokater, Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Institut for Menneskerettigheder, Amnesty International, Retssikkerhedsfonden, Retspolitisk Forening, Kriminalpolitisk Forening (KRIM), Det Kriminalpræventive Råd, Ligebehandlingsnævnet, FOA – Fag og Arbejde, Kommunernes Landsforening, Ankestyrelsen, Danske Regioner, Foreningen af Socialchefer i Danmark, Foreningen SAVN.

## 13. Sammenfattende skema

	Positive konsekvenser/ mindreudgifter	Negative konsekvenser/ merudgifter
Økonomiske konsekvenser for stat, kommuner og regioner		
Administrative konsekvenser for stat, kommuner og regioner		



ner		
Økonomiske konsekvenser for erhvervslivet		
Administrative konsekvenser for erhvervslivet		
Administrative konsekvenser for borgerne		
Miljømæssige konsekvenser	Ingen	Ingen
Forholdet til EU-retten	Lovforslaget indeholder ikke EU-retlige aspekter	

*Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser*

Til § 1

(Straffeloven)

Til nr. 1-2 (§ 38, stk. 2, 2. pkt., § 40, stk. 2, og § 41, stk. 1)

De foreslåede ændringer indebærer, at kompetencen til at træffe afgørelse i sager om prøveløsladelse og genindsættelse mv. generelt henhører under justitsministeren, eller den ministeren bemyndiger dertil. Justitsministeren vil på den baggrund generelt kunne overlade udøvelsen af sine beføjelser til at træffe afgørelse om prøveløsladelse og genindsættelse mv. til en underordnet myndighed inden for kriminalforsorgen.

Bemyndigelsen vil blive anvendt til at overlade afgørelseskompetencen i sager om prøveløsladelse og genindsættelse til kriminalforsorgsområderne. Kompetencen til at træffe afgørelse vedrørende prøveløsladelse af livstidsdømte vil dog blive delegeret til Direktoratet for Kriminalforsorgen.

Der henvises til lovforslagets almindelige bemærkninger pkt. 4.2.3.

Til nr. 3 (§ 43 a)

Bestemmelsen indebærer, at justitsministeren bemyndiges til at fastsætte bestemmelse om adgangen til at klage over afgørelser, der er truffet efter §§ 38-43. Ministeren vil i den forbindelse kunne bestemme, at afgørelserne ikke kan indbringes for højere administrativ myndighed

Bemyndigelsen til at afskære klageadgang til højere administrativ myndighed omfatter såvel afgørelser, der er truffet af Direktoratet for Kriminalforsorgen, som afgørelser, der er truffet af de lokale kriminalforsorgsområder.

Den foreslåede bestemmelse indebærer endvidere, at justitsministeren administrativt kan fastsætte nærmere regler om klagefrist, behandling af klagesager og opsættende virkning af klager.

Efter lovforslagets vedtagelse vil der administrativt blive fastsat regler om klageadgang. Den nærmere afgrænsning af de afgørelser, der påtænkes at kunne påklages, er beskrevet i pkt. 6.2.4.2 i de almindelige bemærkninger.

## *Til § 2*

### *(straffuldbyrdelsesloven)*

Til nr. 1 og 2 (overskriften til kapitel 1 og overskriften før § 2)

Det foreslås at ændre overskriften til kapitel 1, fra ”Lovens område og den centrale myndighed” til ”Lovens område og kriminalforsorgens organisation mv.”

Det foreslås endvidere at ændre overskriften før § 2 fra ”Den centrale myndighed” til ”Kriminalforsorgens organisation mv.”.

Den foreslåede ændring afspejler, at bestemmelsen i lovens § 2, der i dag alene omtaler Direktoratet for Kriminalforsorgen, foreslås ændret, jf. lovforslagets § 2, nr. 3, og fremover vil indeholde en overordnet fastlæggelse af kriminalforsorgens organisation og myndighedsniveauer.

Til nr. 3. (§ 2)

Med den foreslåede *stk. 1* fastslås det, at Justitsministeriet er den øverste administrative myndighed for kriminalforsorgen. Bestemmelsen, der er ny,

skal ses i sammenhæng med den foreslåede afskaffelse af det direkte referat mellem direktøren for kriminalforsorgen og justitsministeren, jf. den foreslåede bestemmelse i stk. 2 og de almindelige bemærkninger pkt. 2. Bestemmelsen afspejler, at der etableres et sædvanligt administrativt over-/underordningsforhold mellem Justitsministeriet og Direktoratet for Kriminalforsorgen.

Den foreslåede *stk. 2* indebærer, at Direktoratet for Kriminalforsorgen varetager den centrale ledelse og administration af fuldbyrdelsen af de i § 1 nævnte straffe. Bestemmelsen svarer til den hidtil gældende § 2 i straffuldbyrdelsesloven, men er som følge af forslaget om at afskaffe det direkte referat til justitsministeren ændret, således at direktoratet ikke længere betegnes som Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen, men alene som Direktoratet for Kriminalforsorgen.

Bestemmelsen er i øvrigt som hidtil tænkt som vejledning til de dømte om, hvilken myndighed der varetager den centrale ledelse og administration af fuldbyrdelsen af straf.

Der henvises i øvrigt til pkt. 2.2. i de almindelige bemærkninger.

Den foreslåede bestemmelse i *stk. 3* indebærer, at der under Direktoratet for Kriminalforsorgen etableres et antal kriminalforsorgsområder, der omfatter de lokale kriminalforsorgsinstitutioner inden for det geografiske område. Det er hensigten, at der skal etableres fire kriminalforsorgsområder. Det endelige antal områder fastsættes af justitsministeren under hensyn til, hvad der administrativt og organisatorisk findes mest hensigtsmæssigt, og antallet kan ændres, hvis der findes behov herfor, jf. hertil den foreslåede *stk. 4*.

Det enkelte område skal udgøre én myndighed og skal bestå af en områdeledelse, nogle centrale områdefunktioner placeret i et områdekontor samt de kriminalforsorgsmyndigheder, der er placeret inden for det geografiske område. Det bemærkes dog, at der vil være mulighed for at lade en institution, der geografisk hører under ét område, administrativt høre under et andet kriminalforsorgsområde, jf. hertil den foreslåede *stk. 4*.

De enkelte institutioner vil fortsat skulle varetage opgaver vedrørende gennemførelse af straffuldbyrdelse, men hver enkelt institution vil organisatorisk være del af kriminalforsorgsområdet. De enkelte institutioner i området skal referere til områdeledelsen.

De fire kriminalforsorgsområder vil organisatorisk høre under direktoratet og vil indgå i et sædvanligt administrativt over-/underordningsforhold i forhold til direktoratet. Der henvises i øvrigt til pkt. 3 i de almindelige bemærkninger.

*Stk. 4* er en bemyndigelsesbestemmelse, hvorefter justitsministeren bemyndiges til at fastsætte antallet af kriminalforsorgsområder, områdernes geografiske afgrænsning samt fordelingen af lokale kriminalforsorgsmyndigheder imellem områderne.

Den geografiske afgrænsning af de foreslåede områder vil efter lovforslagets vedtagelse blive fastsat i bekendtgørelsesform. Det er hensigten, at områderne skal afgrænses således, at de i videst muligt omfang følger de eksisterende geografiske grænser for andre myndigheder, som kriminalforsorgen samarbejder med, herunder politikredse, retskredse samt regioner og kommuner. Enkelte steder vil der dog være forhold internt i kriminalforsorgen, hvor hensyn til samarbejde, samdrift og fælles klientel mv. kan veje tungere end at følge de eksisterende grænser for andre myndigheder, eller hvor der af tilsvarende grunde er behov for at lade en institution, der geografisk hører under ét område, administrativt henhøre under et andet kriminalforsorgsområde.

Der henvises i øvrigt til de almindelige bemærkninger pkt. 3.

Den foreslåede bestemmelse i *stk. 5, 1 pkt.*, indebærer, at justitsministeren har adgang til at beslutte at overtage direktoratets eller et kriminalforsorgsområdes beføjelser efter loven i sager, der har større eller principiel betydning.

Bestemmelsen omfatter de situationer, hvor direktoratets eller kriminalforsorgsområdets beføjelser er fastsat i loven.

Bestemmelsen kan anvendes såvel før som efter, at der er truffet afgørelse af den relevante myndighed i kriminalforsorgen. Er der truffet afgørelse, kan justitsministeren – inden for rammerne af de almindelige forvaltningsretlige principper om tilbagekaldelse af en forvaltningsafgørelse – omgøre afgørelsen. Er der ikke truffet afgørelse, vil justitsministeren kunne træffe afgørelse eller anmode den sædvanlige afgørelsesmyndighed om at træffe afgørelse efter nærmere fastlagte retningslinjer.

Bestemmelsen kan anvendes såvel i forhold til det enkelte kriminalforsorgsområde som i forhold til Direktoratet for Kriminalforsorgen.

Den foreslåede bestemmelse omfatter såvel enkeltsager som grupper af sager. Justitsministeren kan således – f.eks. på baggrund af en henvendelse fra en borger – blive opmærksom på, at en konkret sag rejser principielle spørgsmål og på det grundlag beslutte at udnytte beføjelsen til call-in. Der kan endvidere være tale om, at ministeren beslutter, at bestemte grupper af sager skal forelægges ministeren inden afgørelse.

Adgangen til at overtage sager foreslås at omfatte større eller principielle sager. Der kan f.eks. være tale om at anvende beføjelsen til call-in i tilfælde, hvor der er sket større regelændringer, og hvor der er behov for at fastlægge en ensartet praksis. Der kan også tænkes tilfælde, hvor afgørelsen må anses for at være af særligt indgribende betydning over for den enkelte, hvor sagen i øvrigt rejser retlige tvivlsspørgsmål, eller hvor der kan være uenighed mellem forskellige myndigheder under Justitsministeriet om sagens løsning. Desuden kan der være tale om sager vedrørende indsatte, der har begået grovere former for kriminalitet, eller hvor der kan være hensyn til andre. Endelig kan nævnes tilfælde, hvor der er truffet åbenbart forkerte afgørelser eller begået grovere sagsbehandlingsfejl.

Det forudsættes, at ministeren anvender adgangen til at overtage sager med tilbageholdenhed.

Der henvises til de almindelige bemærkninger pkt. 6.2.7.

Den foreslåede bestemmelse i *stk. 5, 2. pkt.* indebærer, at direktoratet har en adgang til at overtage et kriminalforsorgsområdes beføjelser efter loven, der indholdsmæssigt svarer til det ovenfor anførte vedrørende Justitsministeriets adgang til at overtage beføjelser efter loven. Der forudsættes ligeledes, at direktoratet anvender adgangen til at overtage sager med tilbageholdenhed.

Der henvises til de almindelige bemærkninger pkt. 6.2.5.

Efter *stk. 6, 1. pkt.*, afskæres den almindelige klageadgang til justitsministeren som følge af over-/underordningsforholdet i ansættelses- og personalesager. Med bestemmelsen afskæres adgangen til at påklage såvel afgørelsens materielle indhold som spørgsmål om sagsbehandlingsfejl, der måtte knytte sig til afgørelsen, som f.eks. manglende begrundelse og inha-

bilitet mv. Bestemmelsen indebærer, at Direktoratet for Kriminalforsorgens afgørelser i disse sager er endelige. *Stk. 6, 2. pkt.*, fastsætter dog, at der i sager, hvor Direktoratet for Kriminalforsorgen i første instans træffer afgørelse i disciplinærsager og i andre sager, hvor direktoratet træffer afgørelse om afsked, er klageadgang til justitsministeren.

Der henvises til de almindelige bemærkninger pkt. 6.2.8.

Til nr. 4-6, 8-19, 21 og 26 (§ 31, stk. 1, § 31, stk. 2, 1. pkt., § 33 a, stk. 1, § 33 a, stk. 4, 1. og 2. pkt., § 33 a, stk. 5, 1. og 2. pkt., § 35, stk. 1, 2. pkt., § 37, stk. 3, 1. pkt., § 37, stk. 3, 2. pkt., § 43, stk. 2, § 44, stk. 1 og stk. 2, § 52, 1. pkt., § 53, stk. 1, 2. pkt., § 53, stk. 2, § 54, stk. 2, § 55, stk. 2, 1. pkt., § 55, stk. 3, § 55, stk. 4, § 60, stk. 1, § 60, stk. 2, § 60, stk. 7, § 60, stk. 8, § 60 a, stk. 1, § 61, stk. 1, § 62, stk. 1, § 63, stk. 1-2, § 63, stk. 3, 1. og 2. pkt., § 63, stk. 8, 2. pkt., § 64, stk. 1, § 66, stk. 1, § 67, stk. 1, § 67, stk. 1, nr. 8, § 73, stk. 1, 1. pkt., § 73, stk. 2, 1. pkt., § 73, stk. 3, § 74, stk. 1, 1. pkt., § 78 c, stk. 1, nr. 2,3 6 og 8, § 78 d, stk. 1, 2. pkt., § 78 f, stk. 2, § 82, stk. 1 og stk. 2, 1. pkt., § 89, stk. 1, § 89, stk. 2, § 95, stk. 1 og stk. 2, 1. pkt., § 101, stk. 3, 1. pkt. og § 123 a)

De foreslåede ændringer indebærer, at de bestemmelser i straffuldbyrdesloven, der henlægger afgørelseskompetencen til lokale kriminalforsorgsmyndigheder (f.eks. ”institutionens leder” eller ”institutionens leder eller den, der bemyndiges dertil”), ændres således, at kompetencen i stedet henlægges til ”kriminalforsorgsområdet”.

Ændringen af § 31, stk. 1, der omhandler vejledning af den indsatte, har til hensigt at præcisere, at det fremover vil være kriminalforsorgsområdet, der har det overordnede ansvar for vejledningen.

Ændringerne skal ses på baggrund af, at lovforslaget indebærer, at varetagelsen af opgaver på kriminalforsorgens område fremover generelt skal henhøre under kriminalforsorgsområderne.

Spørgsmålet om fordeling af opgaver inden for et område vil henhøre under den enkelte områdeledelse. Der er ikke som følge af de foreslåede ændringer noget til hinder for, at den enkelte områdeledelse konkret beslutter at bemyndige de lokale institutioner til at træffe afgørelse i bestemte typer af sager, herunder f.eks. afgørelser af mere hastende karakter eller andre typer af afgørelser, som den enkelte områdeledelse finder mest hensigtsmæssigt kan varetages lokalt i institutionen.

Det forudsættes ikke nødvendigvis, at fordelingen af kompetence udføres ensartet i de enkelte kriminalforsorgsområder. Der kan således være visse forskelle i, hvordan områderne konkret tilrettelægger varetagelsen af deres opgaver, således at f.eks. afgørelser, der træffes i en lokal institution i et område, i et andet område træffes i områdekontoret. Justitsministeren og Direktoratet for Kriminalforsorgen vil dog i medfør af det almindelige over-/underordningsforhold kunne fastsætte nærmere regler for områdenes virke og varetagelse af deres opgaver, herunder, hvis der skønnes behov herfor, regler om arbejdsgangene i forbindelse med behandling af bestemte kategorier af sager.

Der henvises til de almindelige bemærkninger pkt. 5.

Til nr. 7 (§ 33 a, stk. 5, 1. pkt. og § 110 a)

Bestemmelserne – der er en konsekvens af ophævelsen af det direkte referat til justitsministeren, som direktøren for kriminalforsorgen hidtil har haft – indebærer, at Direktoratet for Kriminalforsorgen ikke længere omtales som Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen, men alene som Direktoratet for Kriminalforsorgen.

Der henvises til den foreslåede ændring af § 2, jf. lovforslaget § 2, nr. 3.

Til nr. 20 (§ 78 d, stk. 2)

Bestemmelsen er en konsekvens af, at det er hensigten, at kompetencen til at træffe afgørelse om at tilbagekalde en tilladelse til afsoning i fodlænke skal overgå fra direktoratet til kriminalforsorgsområderne. På den baggrund foreslås det, at § 78 d, stk. 2, der omhandler indberetning til Direktoratet for Kriminalforsorgen i tilfælde af bl.a. overtrædelse af vilkårene for afsoning i fodlænke, ophæves.

Til nr. 22-25 (§ 86, stk. 2-4)

Bestemmelserne er en konsekvens af, at det er hensigten, at kompetencen til at træffe afgørelse om reaktion som følge af overtrædelse af vilkår for prøveløsladelse og betinget benådning skal overgå fra direktoratet til kriminalforsorgsområderne. Som følge heraf foreslås det, at der sker en ophævelse af § 86, stk. 2, og § 86, stk. 3, 2. pkt., der omhandler indberetning

til Direktoratet for Kriminalforsorgen ved vilkårsovertrædelse. Der foreslås endvidere enkelte konsekvensrettelser.

Til nr. 27-28 (§ 91, stk. 4 og § 93, stk. 2-4)

Efter den gældende § 91, stk. 4, kan justitsministeren fastsætte bestemmelse om, at restanceinddrivelsesmyndighedens afgørelse om henstand med eller afdragsvis betaling af bøder ikke kan indbringes for højere administrativ myndighed.

Det foreslås at udvide bestemmelsen, således at justitsministeren tillige kan fastsætte bestemmelse om, at restanceinddrivelsesmyndighedens afgørelse om eftergivelse af bøder ikke kan indbringes for højere administrativ myndighed.

Det er hensigten at fastsætte nærmere regler om, at restanceinddrivelsesmyndighedens afgørelser om afslag på eftergivelse af bøder alene kan påklages, hvis afslaget er begrundet i ikke-økonomiske forhold. Er der derimod tale om afslag på grund af økonomiske forhold (manglende betalingsevne), vil der ikke kunne klages herover.

Der henvises til lovforslagets almindelige bemærkninger pkt. 6.2.4.1.13.

Forslaget til § 93, stk. 2, indebærer, at Justitsministeren udtrykkeligt bemyndiges til at fastsætte regler om fuldbyrdelse af forvandlingsstraf for bøde, herunder den administrative behandling af sager om fritagelse for eller udsættelse med fuldbyrdelse af forvandlingsstraf for bøde.

Forslaget til § 93, stk. 3, indebærer, at afgørelser vedrørende fuldbyrdelse af forvandlingsstraf for bøde, der træffes af politiet eller restanceinddrivelsesmyndigheden, ikke kan påklages til højere administrativ myndighed. Forslaget til § 93 stk. 4, indebærer, at justitsministeren bemyndiges til at fastsætte bestemmelse om, at afgørelser – uanset stk. 3 – skal være undergivet klageadgang til Direktoratet for Kriminalforsorgen. Justitsministeren bemyndiges i den forbindelse til at fastsætte nærmere regler om klagefrist, behandling af klagesager og opsættende virkning af klage. Den nærmere afgrænsning af de afgørelser, der påtænkes at kunne påklages, er beskrevet i pkt. 6.2.4.1.13 i de almindelige bemærkninger.

Til nr. 29 (§ 111)



Forslaget til *stk. 1* indebærer, at der ikke er adgang til at klage til højere administrativ myndighed over afgørelser, der er truffet af en myndighed inden for kriminalforsorgen.

Den foreslåede bestemmelse omfatter såvel afgørelser, der er truffet efter bestemmelser i loven, som afgørelser, der er truffet med hjemmel i administrative forskrifter udstedt i medfør af loven. Bestemmelsen omfatter desuden afgørelser, der træffes i forbindelse med varetagelse af kriminalforsorgens opgaver og i tilknytning til gennemførelsen af et straffuldbyrhedsforløb, men som træffes på ulovbestemt grundlag. Der kan f.eks. være tale om afgørelser vedrørende såkaldte anstaltsforhold, som træffes af en myndighed inden for kriminalforsorgen.

Den foreslåede bestemmelse omfatter afgørelser, der træffes af en myndighed inden for kriminalforsorgen. Hermed sigtes til afgørelser, der er truffet af Direktoratet for Kriminalforsorgen, og afgørelser, der er truffet af de lokale kriminalforsorgsmyndigheder. Ved afgørelser, der er truffet af Direktoratet for Kriminalforsorgen indebærer bestemmelsen, at afgørelserne ikke kan påklages til Justitsministeriet, mens bestemmelsen for så vidt angår afgørelser truffet af kriminalforsorgsområderne indebærer, at klageadgangen til direktoratet afskæres.

*Stk. 2* indebærer, at afgørelser, der træffes i henhold til loven af andre myndigheder end kriminalforsorgen, ikke kan påklages til højere administrativ myndighed. Bestemmelsen tager sigte på de tilfælde, hvor andre myndigheder end Direktoratet for Kriminalforsorgen eller kriminalforsorgsområderne træffer afgørelse efter straffuldbyrhedsloven. Der kan f.eks. blive tale om, at politiet får adgang til at udføre opgaver på straffuldbyrhedslovens område og i den forbindelse træffer afgørelse. Der kan endvidere f.eks. være tale om, at gennemførelsen af tilsyn i forbindelse med prøveløsladelse overlades til andre myndigheder, jf. herom lovens § 87.

Efter den foreslåede bestemmelse i *stk. 3* bemyndiges justitsministeren til at fastsætte regler om, at afgørelser truffet af kriminalforsorgsområderne eller af andre myndigheder end kriminalforsorgens myndigheder – uanset *stk. 1* og *2* – skal være undergivet klageadgang til Direktoratet for Kriminalforsorgen. Efter lovforslagets vedtagelse vil der i bekendtgørelsesform blive fastsat nærmere regler om klageadgang.

Den nærmere afgrænsning af de afgørelser, der påtænkes at kunne påklages, er beskrevet i pkt. 6.2.4.1 i de almindelige bemærkninger.

Der vil med hjemmel i stk. 3 tillige kunne fastsættes regler om adgang til at klage til direktoratet over afgørelser truffet af kriminalforsorgsområderne på ulovbestemt grundlag.

Bestemmelsens stk. 3 bemyndiger endvidere justitsministeren til at fastsætte nærmere regler om klagefrist, behandling af klagesager og opsættende virkning af klager.

Det bemærkes i den forbindelse, at justitsministeren efter den gældende § 111, stk. 4, allerede kan fastsætte regler om behandling af klagesager mv., hvilket således videreføres uændret.

Det bemærkes endvidere, at det følger af bestemmelsen i den gældende § 111, stk. 2, at klage til justitsministeren skal iværksættes inden to måneder efter, at afgørelsen er meddelt den dømte, og at justitsministeren i særlige tilfælde kan bortse fra overskridelse af denne frist. Af den gældende § 111, stk. 3, fremgår det videre, at en klage til justitsministeren ikke har opsættende virkning, medmindre den, der har truffet afgørelsen eller justitsministeren træffer bestemmelse herom. Det er hensigten i medfør af den foreslåede bemyndigelsesbestemmelse at fastsætte administrative bestemmelser, der indholdsmæssigt svarer til de gældende bestemmelser i § 111, stk. 2 og 3.

Spørgsmål om adgang til klage over afgørelser vedrørende fuldbyrdelse af bødestraf foreslås nærmere reguleret i kapitel 16 og falder uden for den foreslåede bestemmelse.

Til nr. 30 (§ 112, nr. 7 og 8)

Ændringen er en redaktionel konsekvensrettelse som følge af, at der foretages ændringer i § 86, jf. lovforslagets § 2, nr. 22.

Til nr. 31 (§ 113, stk. 1)

Efter det gældende § 113, stk. 1, 1. pkt., sker indbringelse af en sag (efter lovens § 112) for byretten i den retskreds, hvor den institution, som har truffet den oprindelige afgørelse, er beliggende.

Som følge af, at afgørelse fremover vil blive truffet af kriminalforsorgsområderne, foreslås bestemmelsens 1. pkt. ændret således, at det vil fremgå, at indbringelse skal ske for byretten i den retskreds, hvor den institution, som den pågældende var indsat i på tidspunktet for den oprindelige afgørelse, er beliggende.

Til nr. 32 (§ 114, stk. 1, og § 117)

Bestemmelserne indebærer, at indbringelse af endelige administrative afgørelser for retten, jf. § 112, foretages af Direktoratet for Kriminalforsorgen, og at det – udover retten – er direktoratet, der har kompetence til at bestemme, at sagen skal have opsættende virkning.

### *Til § 3*

#### *(Retsplejeloven)*

Til nr. 1 (§ 178, stk. 6, § 771, stk. 2 og § 777, 1. pkt.)

Efter bestemmelsen i § 178, stk. 6, kan den ret, der træffer afgørelse om at tage et vidne i forvaring, under særlige omstændigheder bestemme, at institutionens ledelse med politiets samtykke kan give en person i forvaring udgangstilladelse med ledsager for et kortere tidsrum.

Efter bestemmelsen i § 771, stk. 2, kan institutionens ledelse under særlige omstændigheder med politiets samtykke give en varetægtsarrestant udgangstilladelse med ledsager for et kortere tidsrum.

Efter bestemmelsen i § 777 kan en varetægtsarrestant anbringes i en anstalt for personer, der udstår fængselsstraf eller forvaring, eller i hospital mv., jf. straffelovens §§ 68 og 69, hvis den pågældende selv, anklagemyndigheden og institutionens ledelse samtykker heri.

Det foreslås, at de pågældende bestemmelser ændres, således at den kompetence, som nu ligger hos institutionens ledelse, i stedet henlægges til ”kriminalforsorgsområdet”. Ændringerne skal ses på baggrund af, at lovforslaget indebærer, at kompetencen til at træffe afgørelse i konkrete sager som hovedregel skal henhøre under kriminalforsorgsområderne.

Der henvises til de almindelige bemærkninger pkt. 5.

Til nr. 2 og 5 (§ 178, stk. 10, og § 775 a)

De foreslåede bestemmelser indebærer, at der som udgangspunkt ikke vil være adgang til at klage til højere administrativ myndighed over kriminalforsorgens afgørelser vedrørende varetægtsarrestanter og vidneforvarede.

De foreslåede bestemmelser omfatter afgørelser, der er truffet af Direktoratet for Kriminalforsorgen, og afgørelser, der er truffet af de lokale kriminalforsorgsmyndigheder. Ved afgørelser, der er truffet af Direktoratet for Kriminalforsorgen, indebærer bestemmelsen, at afgørelserne ikke kan påklages til Justitsministeriet, mens bestemmelsen for så vidt angår afgørelser truffet af kriminalforsorgsområderne indebærer, at klageadgangen til direktoratet afskæres.

Bestemmelsen omfatter desuden afgørelser, der træffes i forbindelse med varetagelse af kriminalforsorgens opgaver, men som træffes på ulovbestemt grundlag og i tilknytning til gennemførelsen af et straffuldbyrdesforløb. Der kan f.eks. være tale om afgørelser vedrørende såkaldte anstaltsforhold, som træffes af en myndighed inden for kriminalforsorgen, f.eks. under en arrestants anbringelse i varetægtsfængsel.

Der henvises til pkt. 6.2.4.3 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Til nr. 3 og 6 (§ 178, stk. 11 og § 776, 2. pkt.)

Efter de foreslåede bestemmelser bemyndiges justitsministeren til at fastsætte regler om, at afgørelser truffet af kriminalforsorgsområderne vedrørende varetægtsarrestanter og vidneforvarede – uanset at klageadgangen generelt afskæres, jf. lovforslagets § 3, nr. 2 og nr. 5 – skal være undergivet klageadgang til Direktoratet for Kriminalforsorgen. Justitsministeren bemyndiges endvidere til at fastsætte regler om klagefrist, behandling af klagesager og opsættende virkning af klager.

Efter lovforslagets vedtagelse vil der i bekendtgørelsesform blive fastsat nærmere regler om klageadgang. Klagereglerne vil blive udformet efter samme principper som de klageregler, der – i medfør af straffuldbyrdeslovens § 111 – vil gælde for indsatte mv.

Der henvises til de almindelige bemærkninger pkt. 6.2.4.3.

Til nr. 4 (§ 494, stk. 2, 3. pkt. og § 497, stk. 3)

Den foreslåede bestemmelse indebærer, at de foreslåede ændringer vedrørende varetægtsarrestanter og vidneforvarede også tillægges virkning for personer, der er taget i forvaring efter retsplejelovens § 494, stk. 2, eller § 497, stk. 2. For denne persongruppe vil adgangen til at klage således også blive afskåret, idet justitsministeren dog ligeledes får en bemyndigelse til at fastsætte nærmere regler om, at afgørelser truffet af kriminalforsorgsområderne skal være undergivet klageadgang til Direktoratet for Kriminalforsorgen.

#### *Til § 4*

Det foreslås, at justitsministeren fastsætter tidspunktet for lovens ikrafttræden.

Bestemmelsen skal ses i sammenhæng med den generelle ændring af den organisatoriske struktur for kriminalforsorgen, som delvist vil blive gennemført administrativt. Det er hensigten, at reorganiseringen af kriminalforsorgen skal være gennemført den 1. oktober 2014, og at lovforslaget derfor skal træde i kraft sammen dag.

#### *Til § 5*

Der er tale om en overgangsbestemmelse.

Bestemmelsen indebærer, at afgørelser, der er truffet inden lovens ikrafttræden, kan påklages til Direktoratet for Kriminalforsorgen efter de hidtil gældende regler. Bestemmelsen indebærer endvidere, at Direktoratet for Kriminalforsorgens afgørelser i sager, der er påklaget efter lovens ikrafttræden, og som behandles i henhold til hidtil gældende regler, ikke kan påklages til Justitsministeriet.

#### *Til § 6*

Bestemmelsen vedrører lovens territoriale gyldighed.

Den foreslåede bestemmelse fastslår, at de foreslåede lovændringer ikke gælder for Færøerne og Grønland. De foreslåede ændringer af straffuldbyrdelsesloven og straffeloven, jf. lovforslagets § 1 og § 2, kan dog ved kongelig anordning sættes helt eller delvis i kraft for Færøerne med de ændringer, som de færøske forhold tilsiger.