

BETÆNKNING

afgivet af

Arbejdsgruppen vedrørende
den fremtidige fordeling af arbejdsopgaverne
på kriminalforsorgens område mellem
Dansk forsorgsselskab og fængselsvæsenet

ex 2

BETÆNKNING NR. 631

1972

Indholdsfortegnelse

	Side
<i>Indledning</i>	5
<i>Kapitel I</i> Nogle hovedsynspunkter vedrørende det strafferetlige sanktionssystem	6
<i>Kapitel II</i> Historisk udvikling	8
<i>Kapitel III</i> Den nuværende organisation af direktoratet for fængselsvæsenet og Dansk forsorgsselskab	15
<i>Kapitel IV</i> Finansieringen af Dansk forsorgsselskabs virksomhed	18
<i>Kapitel V</i> Nærmere om det nuværende organisatoriske forhold mellem direktoratet for fængselsvæsenet og Dansk forsorgsselskab	21
<i>Kapitel VI</i> Baggrunden for en nyvurdering af den eksisterende organisatoriske struktur vedrørende forholdet mellem direktoratet for fængselsvæsenet og Dansk forsorgsselskab	23
<i>Kapitel VII</i> Arbejdsgruppens synspunkter	29
<i>Konklusion</i>	36
<i>Bilag</i> Skitse udarbejdet af Foreningen af forsorgsmedarbejdere under fæng- selsvæsenet og Dansk forsorgsselskab og indsendt til arbejdsgruppen i juni 1971	38

Indledning.

Arbejdsgruppen blev nedsat af justitsministeriet den 7. januar 1971 med den opgave at afgive indstilling om den fremtidige fordeling af arbejdsopgaverne på kriminalforsorgens område mellem forsorgsselskabet og fængselsvæsenet.

Til medlemmer af arbejdsgruppen beskikkedes:

Direktør for fængselsvæsenet, nu Folketingets ombudsmand, *L. Nordskov Nielsen*, formand.

Viceforstander *Svend Andreasen*, Dansk forsorgsselskabs ungdomspension Brøndbyhus.

Forsorgsleder *H. C. Brodersen*, stats- og ungdomsfængslet på Møgelkær.

Direktør *Poul Gaarden*, formand for Dansk forsorgsselskabs bestyrelse.

Fængselsinspektør *J. Heilbo*, statsfængslet på Kragsskovhede.

Vicefængselsinspektør *Ole Ingstrup*, statsfængslet på Kragsskovhede.

Kontorchef *J. Johnsen*, Dansk forsorgsselskab.

Landsretssagfører *Kjeld Lundgren*, medlem af Dansk forsorgsselskabs bestyrelse.

Som arbejdsgruppens sekretær beskikkedes

fuldmægtig *E. Taylor*, direktoratet for fængselsvæsenet. Endvidere har *Ole Ingstrup* deltaget i sekretariatsarbejdet.

Arbejdsgruppen har betragtet sin opgave som alene omfattende behandlingen af det principielle spørgsmål, om de opgaver, der i dag hører under Dansk forsorgsselskab, helt eller delvis bør overføres til en statslig enhedsstyrelse for kriminalforsorgen, der omfatter såvel fængselsvæsenets institutioner som den frie kriminalforsorg. Betænkningen er udarbejdet i overensstemmelse hermed og således med det sigte at tilvejebringe et grundlag for den politiske stillingtagen til det nævnte principielle spørgsmål. Derimod har man betragtet det som faldende uden for arbejdsgruppens opgave at fremkomme med indstillinger vedrørende løsningen af de forskellige praktiske problemer (personale, lokaler, institutioner m. v.), der knytter sig til en eventuel overførsel af forsorgsselskabet s opgaver til staten.

Som bilag er optrykt en skitse udarbejdet af Foreningen af forsorgsmedarbejdere under fængselsvæsenet og Dansk forsorgsselskab og indsendt til arbejdsgruppen i juni 1971.

København, november 1971.

Svend Andreasen

H. C. Brodersen

Poul Gaarden

J. Heilbo

Ole Ingstrup

J. Johnsen

Kjeld Lundgren

L. Nordskov Nielsen

Formand

E. Taylor
Sekretær.

Kapitel I.

Nogle hovedsynspunkter vedrørende det strafferetlige sanktionssystem.

Det strafferetlige sanktionssystem, således som det er udformet ved straffeloven, er meget differentieret. Alligevel kan hovedsanktionerne samles i tre hovedtyper: bøder, tilsyn og foranstaltninger, der gennemføres i tilslutning hertil («kriminalforsorg i frihed»), og frihedsberøvende sanktioner.

Udtrykket »kriminalforsorg«, der hidrører fra det svenske udtryk »kriminalvård«, er blevet gængs i nyere kriminalpolitisk litteratur og anvendes - uanset at det i denne henseende ikke er ganske dækkende - som fællesbetegnelse for alle mere varige foranstaltninger over for lovovertrædere, herunder såvel kriminalforsorg i frihed som frihedsberøvende foranstaltninger.

Jævnlige opstilles inden for kriminalforsorgen den institutionsmæssige kriminalforsorg som modsætning til den frie kriminalforsorg. Denne sondring er ikke skarp. På den ene side indgår institutionsophold som hyppige led i den frie kriminalforsorg, enten på grundlag af vilkår, f. eks. i betinget dom, eller på frivilligt grundlag; på den anden side muliggør reglerne om udgangstilladelse, at en person, medens han formelt udstår en frihedsstraf, kan have ophold i kortere tid under helt frie forhold. Dette vil blive uddybet nærmere senere i betænkningen.

Efter straffeloven er de frihedsberøvende foranstaltninger navnlig følgende: hæfte, fængsel og ungdomsfængsel (kapitel 6), arbejds- og sikkerhedsforvaring (kapitel 8) og forvaring (kapitel 9).

Tilsyn og dermed sammenhængende foranstaltninger («kriminalforsorg i frihed») kan efter straffeloven fastsættes som vilkår i betinget dom (§ 57, stk. 1, 1. pkt.) eller i resolution om prøveløsladelse fra fængsel (§ 39, stk. 2, 1. pkt.), ungdomsfængsel (§ 42, stk. 2), arbejds- og sikkerhedsforvaring (§ 66, stk. 2) samt ved dom eller kendelse i henhold til straffelovens § 70, herunder navnlig i forbindelse med prø-

vedskrivning fra forvaring. I forbindelse med tiltalefrafald kan efter retsplejelovens § 723 a, stk. 2, fastsættes vilkår som i betingede domme.

Når der ovenfor er talt om foranstaltninger, der kan fastsættes i tilslutning til tilsyn, sigtes til de regler om fastsættelse af særvilkår i forbindelse med tilsyn, som indeholdes i de ovenfor nævnte regler om betingede domme, prøveløsladelser, prøveudskrivninger m. v. Det drejer sig navnlig om regler om arbejde, ophold, herunder ophold i institution, og behandling for alkoholmisbrug eller stofmisbrug samt psykiatrisk behandling. Der henvises navnlig til den opregning af særvilkår (der ikke er udtømmende), som indeholdes i straffelovens § 57. I de fleste af de tilfælde, hvor der fastsættes bestemmelse om tilsyn, fastsættes der samtidig ét eller flere særvilkår.

Det fremgår af det anførte, at spørgsmålet om kriminalforsorg i frihed eller frihedsberøvende foranstaltning ikke er et enten-eller. Den ordinære betingede dom betyder vel, at den pågældende - hvis vilkåret overholdes - helt fritages for den frihedsberøvende foranstaltning, men straffelovens § 58 indeholder siden 1961 hjemmel for afsigelse af de såkaldte kombinationsdomme, hvorefter en del af en straf kan gøres betinget, medens den øvrige del skal fuldbyrdes. Reglerne om prøveløsladelse og prøveudskrivning er udtryk for en kombination af frihedsberøvelse og påfølgende kriminalforsorg i frihed.

Efter den gældende administrative organisation har direktoratet for fængselsvæsenet (hvis titel således ikke er dækkende) det centrale statslige ansvar for gennemførelse af alle strafferetlige sanktioner, det vil navnlig sige bøder, kriminalforsorg i frihed og frihedsberøvende foranstaltninger. Gennemførelsen af kriminalforsorg i frihed er imidlertid, ligesom foretagelsen af personundersøgelser i straffesager i henhold til retsplejelov-

vens § 800 a, delegeret til Dansk forsorgsselskab, med undtagelse af tilsynet med prøvedskrevne forvarede, idet dette tilsyn føres fra de to forvaringsanstalter.

Nedenfor anføres nogle statistiske oplysninger, der belyser dels hvor mange personer, der på et år undergives forskellige former for henholdsvis kriminalforsorg i frihed og frihedsberøvende foranstaltninger, dels hvor mange personer, der på et givet tidspunkt er undergivet disse foranstaltninger.

Det ses, at frihedsberøvende foranstaltninger anvendes hyppigere end kriminalforsorg i frihed, men at det antal personer, der på et givet tidspunkt er undergivet kriminalforsorg i frihed, er større end det antal personer, der på samme tidspunkt har ophold i fængselsvæsenets institutioner. Dette beror naturligvis på, at kriminalforsorg i frihed gennemgående er en længerevarende foranstaltning end frihedsberøvelse.

Tabel 1.

Antallet af løbende tilsyn ved begyndelsen og udgangen af 1970 – og tilgangen af tilsyn i samme år.

	Betingede domme	Kombinationsdomme	Retsplejelovens § 723	Straffelovens § 70	Benådnings	Prøveløsladte bortset fra ungdomsfængsel	Prøveløsladte fra ungdomsfængsel	I alt
Løbende tilsyn								
pr. 1. januar 1970.....	2.882	250	68	214	25	1.918	430	5.787
Tilgang i 1970.....	1.688	281	29	73	20	1.323	339	3.753
I alt.....	4.570	531	97	287	45	3.241	769	9.540
Tilsyn udløbet normalt....	1.211	162	41	44	2	948	161	2.569
Tilsyn udløbet ved overtrædelse.....	405	124	12	16	1	463	203	1.224
Løbende tilsyn								
pr. 31. december 1970...	2.954	245	44	227	42	1.830	401	5.743

Tabel 2.

Antallet af personer der i 1970 blev indsat (herunder genindsat) i fængselsvæsenets anstalter (varetægtsfængslede udeladt).

Hæfte.....	6.852
Fængsel.....	3.897
Særfængsel.....	151
Ungdomsfængsel.....	395
Arbejdshus.....	27
Sikkerhedsforvaring.....	-
Forvaring.....	69
I alt.....	11.391

Tabel 3.

Det gennemsnitlige daglige belæg i fængselsvæsenets institutioner i året 1970.

Hæfte.....	527
Fængsel.....	1.248
Særfængsel.....	111
Ungdomsfængsel.....	251
Arbejdshus.....	54
Sikkerhedsforvaring.....	9
Forvaring.....	163
lait.....	2.363
Varetægtsfængslede.....	963
I alt inklusive varetægtsfængslede.....	3.326

Kapitel II.

Historisk udvikling.

A. Direktoratet for fængselsvæsenet.

Ved forvaltningsreformen i 1848 oprettedes et embede som overinspektør for fængselsvæsenet, der skulle overtage overbestyrelsen af de civile »strafanstalter« som melleminstans mellem justitsministeriet og de enkelte strafanstalters bestyrelse.

I 1861 nedlagdes denne stilling som fast embede og afløstes af et særligt kontor for sager vedrørende fængselsvæsenet under justitsministeriets 1. departement.

I 1884 genoprettedes stillingen som overinspektør, men som honorarlønnet hverv. Ifølge justitsministeriets instruks havde Overinspektøren*) »i første række overbestyrelse af strafanstalterne, med hensyn til hvilke det tilkommer ham at afgøre ethvert opstående spørgsmål, der ikke efter forholdets natur eller særlig bestemmelse bliver at forelægge justitsministeriet, således at navnlig samtlige embeds- og bestillingsmænd ved strafanstalterne ere ham underlagte, ligesom enhver sag, hvis afgørelse ikke tilkommer de stedlige anstalters bestyrelse, forelægges ham, som derefter bestemmer, hvorvidt han selv kan afgøre samme, eller om den bør forelægges for ministeriet.

Overinspektøren har dernæst ved personligt tilsyn at forvisse sig om, at hver enkelt strafanstalt bestyres i nøje overensstemmelse med de for den givne love, anordninger og forskrifter og fremsætte forslag til afhjælpning af de mangler ved anstalternes indretning, virksomhed og bestyrelse, som han måtte erfare. Endelig påhviler det overinspektøren på lignende måde at føre tilsyn med samtlige varetægtsfængsler og med de kommunale arbejdsanstalter, der benyttes som tvangsarbejdsanstalter til afsoning af straf.«

I rigsdagssamlingen 1909-10 fremsattes forslag til lov om overbestyrelsen for fæng-

selsvæsenet, der gennemførtes ved lov nr. 100 af 18. april 1910. Lovens § 1 bestemmer: »Overbestyrelsen for Fængselsvæsenet henlægges under en af Kongen udnævnt Direktør, der står umiddelbart under Justitsministeren, og hvem det ved kgl. Resolution kan pålægges at overtage andre efter den gældende Ordning under Justitsministeriet henhørende Sager.«

Lovens andre bestemmelser vedrører normering af direktoratets personale.

Nyordningen blev begrundet nærmere i lovforslaget (Rigsdagstidende 1909-10 Tillæg A sp. 3076 f.), hvori blandt andet anførtes, at man måtte påregne, at også arrestvæsenet snart ville blive overtaget af staten. Dette skete den 1. april 1938.

Ved justitsministeriets bekendtgørelse nr. 136 af 26. maj 1910 henlagdes fra 1. oktober 1910 at regne til det nye direktorat - foruden de sager, overinspektøren hidtil havde behandlet - »sager vedrørende udståelse, eftergivelse og formildelse af straf og sager vedrørende æresoprejsning.«

Ved tjenestemandsløven nr. 489 af 12. september 1919 § 715 ophævedes loven af 1910, idet der samtidig i § 714 blev optaget en bestemmelse om, at direktøren står umiddelbart under justitsministeren, og om, at det ved kgl. resolution kan pålægges ham »at påtage sig andre efter gældende Ordning under Justitsministeriet hørende Sager«.

Ved kgl. resolution af 30. december 1920 ændredes kompetencefordelingen, således at »alle sager vedrørende udståelse, eftergivelse og formildelse af pålagt straf, for så vidt det ikke drejer sig om løsladelse af i strafanstalterne hensiddende fanger, og sager vedrørende æresoprejsning« fra 1. januar 1921 tilbageførtes til justitsministeriets departement. Ændringen af kompetencefordelingen begrundes i forestillingen med oprettelsen på

*) Citeret efter Rigsdagstidende 1909/10 Tillæg A sp. 3075 f.

normeringsloven af 28. juni 1920 af et nyt kontorchefsemede i justitsministeriet.

Denne ordning bekræftedes ved justitsministeriets skrivelse af 2. november 1932 i anledning af den nye straffelovs ikrafttræden, idet det heri hedder, at »justitsministeriets 3. ekspeditionskontor efter 1. januar 1933 behandler alle sager vedrørende eftergivelse og formildelse af straf med undtagelse af sager, der drejer sig om løsladelse af fanger, der henhidder i en statsanstalt.«

Ved normeringsloven for 1969-70 § 1, pkt. 55 og 350 ændredes lovgrundlaget for direktørens stilling i forhold til justitsministeren, idet der nu fastsættes en regel om, at »Justitsministeren bestemmer, i hvilket omfang direktøren i sit embede står umiddelbart under ministeren.« Nogen væsentlig ændring af direktørens stilling medførte lovændringen ikke, jfr. nedenfor om skrivelserne af 23. april 1969.

Før 1969 forelå ikke nogen klar stillingtagen til spørgsmålet om den administrative placering af det statslige ansvar vedrørende den frie kriminalforsorgs tilrettelæggelse, nærmere udformning m.v. Godkendelse af Dansk forsorgsselskabs vedtægter skete gennem direktoratet for fængselsvæsenet. På dettes budget optoges som nu bevillingerne til Dansk forsorgsselskab. Direktøren for fængselsvæsenet var som medlem af fængselsnævnet også medlem af tilsynsnævnet jfr. nedenfor s. 12. En embedsmand fra direktoratet for fængselsvæsenet har hele tiden været medlem af forsorgsselskabets bestyrelse. I det hele har der været en regelmæssig kontakt mellem Dansk forsorgsselskab og direktoratet for fængselsvæsenet. På den anden side udstedtes gennem justitsministeriets departement anordningen af 21. februar 1933 om tilsyn med betinget domfældte, prøveløsladte m. v.; og det var ligeledes justitsministeriets departement, der udstedte de 2 cirkulærer (nr. 179 og nr. 180) af 25. august 1966 om forskellige spørgsmål vedrørende betingede domme. Kriminalforsorgsudvalget af 1960 blev nedsat gennem departementet, jfr. nedenfor s. 14.

Dette spørgsmål er afklaret ved justitsministeriets skrivelse af 23. april 1969 om fængselsdirektørens kompetence og ministeriets cirkulærskrivelse af samme dato om sagsfordeling mellem justitsministeriets departement og direktoratet for fængselsvæse-

net (se Bestemmelser vedrørende fængselsvæsenet i Danmark 1969, s. 68-69). Hovedlinien i den førstnævnte skrivelse er, at direktøren for fængselsvæsenet som en hovedregel bevarer sin stilling som stående umiddelbart under justitsministeren, men at der herfra gøres enkelte undtagelser, hvoraf den vigtigste er budgetspørgsmål, der af direktøren forelægges for justitsministeriets departement. Samtidig bestemtes ved skrivelserne, at behandlingen af de sager om fuldbyrdelse af kriminalretlige følger, der hidtil havde hørt under justitsministeriets departement, skulle overføres til direktoratet for fængselsvæsenet (bortset fra sager vedrørende personer, der i henhold til afgørelser efter straffelovens § 70 har ophold på hospital for sindslidende eller er undergivet åndssvageforsorg). Det udtaltes, at nyordningen således navnlig omfattede følgende sager:

- 1) sager om benådning for frihedsstraf og udsættelse med afsoning,
- 2) sager om eftergivelse, henstand med betaling og tilladelse til afdragsvis betaling af bøder,
- 3) sager om eftergivelse af konfiskationsbeløb og tvivlsspørgsmål vedrørende inddrivelse af konfiskations- og sagsomkostningsbeløb,
- 4) sager om hensættelse af personer under 18 år til afsoning af forvandlingsstraf for bøder,
- 5) sager om tilsigelse til afsoning.
- 6) sager om fuldbyrdelse af grønlandske kriminaldomme,
- 7) sager om samarbejde med de andre nordiske lande om fuldbyrdelse af straffedomme og
- 8) sager om behandling af indsatte i forvaringsanstalterne og helbredelsesanstalten for drankere.

Gennem udtalelsen om, at de sager om fuldbyrdelse af kriminalretlige retsfølger, der hidtil havde hørt under departementet, nu overførtes til direktoratet for fængselsvæsenet, blev det præciseret, at direktoratet for fængselsvæsenet har det centrale statslige ansvar for tilrettelæggelse af såvel den institutionsmæssige som frie kriminalforsorg.

B. Dansk forsorgsselskab.

1. Fængselsselskaberne.

Bortset fra to mindre, lokale selskaber (Odense 1797 og Slesvig 1830) kendes

fængselselskaber i Danmark ikke forud for oprettelsen af Det københavnske Fængselselskab, der stiftedes 1. december 1843 i henhold til kongelig resolution af 25. juni 1842.

Selskabets opgaver omfattede ved stiftelsen forsøgsarbejde under såvel lovovertrædernes ophold i fængselsvæsenets institutioner som i tiden efter løsladelsen, men i takt med fængselernes overtagelse af arbejdet inden for deres egne rammer koncentrerede selskabets virksomhed sig om de løsladte tilbagevenden til det almindelige samfund (efterforsorg).

Fra ca. 1860 og 30 år frem i tiden oprettedes der flere nye lokale fængselselskaber, der dels i hovedsagen oprettedes i tilknytning til de eksisterende fængsler, dels i alt væsentligt koncentrerede deres arbejde omkring de løsladte fra de pågældende fængsler.

I 1913 blev klientellet fra Nyborg inddraget under det selskab, der oprindeligt var oprettet i tilknytning til Vridsløselille statsfængsel, og i 1924 stiftedes der et selskab vedrørende de sønderjyske landsdele.

Bestræbelser på at etablere en samling af de selvstændige selskaber indledtes i 1885 og afsluttedes ved organisering af »De danske Fængselselskabers Fællesbestyrelse« i 1891.

Fællesbestyrelsen havde formanden for det københavnske selskab som leder og blandt andre overinspektøren for fængselsvæsenet som medlem.

Herved sikredes den kontakt, som det blandt andet var fællesbestyrelsens opgave at etablere, i forholdet mellem de enkelte selskaber, den statslige administration og lovgivningsmagten.

Udover kontaktopgaven påhvilede der fællesbestyrelsen en fordelingsopgave vedrørende de tilskud af økonomiske midler, som selskaberne modtog fra privat og offentlig side, og hvorpå selskabernes økonomi grundede sig.

Året efter fællesbestyrelsens etablering oprettedes under bestyrelsen »Fængselselskabernes Fælleskontor« i København.

De to institutioner »Lyng« og »Assersbølgård«, der nu drives af Dansk forsøgsselskab, er oprettet i henholdsvis 1904 og 1899 og hørte oprindeligt under fængselselskaberne (en nærmere beskrivelse af institutio-

nerne findes i kriminalforsorgsudvalgets betænkning om tilsyn m. v. med betinget dømte og andre lovovertrædere nr. 400/1965, s. 20-22).

2. Fængselshjælpen.

Foreningen »Fængselshjælpen« blev etableret i København i 1902 og virkede uafhængigt af de selskaber, der er omtalt ovenfor.

Foreningen varetog i alt væsentligt alene opgaver vedrørende

- 1) unge mellem 14 og 18 år, som var fritaget for tiltale på vilkår af anden forsorg end værgerådsforsorg,
- 2) betinget benådede og
- 3) betinget dømte med vilkår om tilsyn (efter loven af 1905 om betingede domme).

Foreningen, der havde repræsentanter i alle købstæder og i flere landsogne, blev ledet af en bestyrelse med et forretningsudvalg, hvis leder, forretningsføreren, tillige varetog hvervet som leder af foreningens hovedkontor i København.

»Fængselshjælpen« ejede to institutioner, én for drenge: »Stengaarden«, og én for piger: »Engelsborg«. - Den førstnævnte er nedlagt i 1955, og den sidstnævnte drives nu af Dansk forsøgsselskab (se nærmere kriminalforsorgsudvalgets betænkning vedrørende tilsyn m. v. med betinget dømte og andre lovovertrædere s. 20).

5. Forsorgsudvalget af 1924 og tiden fra dette udvalgs betænkning i 1932 til 1951.

Det såkaldte forsorgsudvalg, som justitsministeren nedsatte den 22. december 1924, overvejede blandt andet spørgsmålet om den fremtidige organisation af forsorgsvirksomheden i tiden efter straffelovens gennemførelse i 1933.

Om udvalgets almindelige synspunkter vedrørende det her behandlede spørgsmål henvises til nedenfor s. 11-12.

Forsorgsvirksomheden blev i alt væsentligt i den følgende tid organiseret efter de retningslinier, som udvalget havde skitseret, og der blev således ved anordning nr. 54 af 21. februar 1933 oprettet et tilsynsnavn vedrørende tilsyn med betinget dømte, prøvelsladte m. v. samt vedrørende den i straffelovens § 56, stk. 2, omtalte særlige undersøgelse i sager angående betinget dom (personundersøgelser).

Herudover blev der under navnet »De danske Fængselselskabers Samvirke« etableret et fællesorgan for de bestående fængselselskaber og »Fængselshjælpen«.

Dette fællesorgan skiftede i 1941 navn til »Fængselshjælpen og Fængselselskabernes Samvirke« og tog underbetegnelsen »Dansk Værne- og Tilsynsselskab«.

Ved sammenslutningen mellem selskaberne og »Fængselshjælpen« overtog man blandt andet »Fængselshjælpen«'s ca. 50 repræsentanter rundt omkring i retskredsene, og til disse repræsentanter sendte politiet blandt andet anmodning om foretagelse af personundersøgelse i sager, hvor der var spørgsmål om anvendelse af betinget dom. Undersøgelserne foretoges af den pågældende repræsentant selv eller en anden medarbejder, og faldt sagen i retten senere ud til betinget dom, beskikkede retskredsrepræsentanten en tilsynsførende for den dømte eller overtog selv tilsynets førelse.

Forsorgsarbejdet i arresthusene påhvilede retskredsrepræsentanten. Ved statsfænglerne, sikkerhedsforvaringsanstalten og arbejds huset oprettedes lokale afdelinger under samvirket, idet disse afdelinger blev ledet af anstaltens inspektør. Afdelingerne skulle varetage efterforsorgen for de personer, der blev løsladt fra institutionerne.

Forsorgsafdelingerne ved ungdomsfængslerne og forvaringsanstalterne blev ikke tilknyttet Dansk forsorgsselskab.

De tidligere bestående selskaber blev opløst i 1951, idet man da stiftede »Dansk forsorgsselskab«, og ved stiftelsen overtog dette ikke alene de tidligere selskabers personale, men tillige de af selskaberne drevne institutioner og de til selskaberne hørende formuer.

4. Nærmere om overvejelserne i forsorgsudvalget af 22. december 1924.

Med vedtagelsen af straffeloven af 1930 blev der lagt grunden til en ny tænke måde og en ny praksis på den frie kriminalforsorgs område.

Medens der således nok forud for den nu gældende straffelovs ikrafttræden var et tilsynsarbejde i gang både omfattende betinget dømte og prøveløsladte, må man nok erkende, at den »moraliske forsorg«, som straffelovstillægget af 1931 omtalte i § 20, og som visse betinget dømte kunne undergives, i praksis i alt væsentligt var et københavnsk

fænomen. Også antallet af betinget løsladte med tilsyn var begrænset.

Ved straffelovens vedtagelse var der derimod tale om at indføre en videregående anvendelse af tilsyn som led i den kriminalpolitiske praksis.

På denne baggrund måtte »Forsorgsudvalget af 22. december 1924« overveje, om staten under den nye lov skulle fortsætte den hidtil praktiserede tilskudsordning til »Fængselshjælpen«'s tilsynsarbejde, og efter at være nået til den opfattelse, at staten ikke kunne indskrænke sin medvirken hertil, måtte man overveje, i hvilket omfang staten skulle tage del i den nye tilsynsvirksomhed.

Når udvalget - i alt fald ved betænkningens afgivelse i 1932 - ikke mente at burde stille forslag om, at staten for egen regning skulle overtage tilsynsvirksomheden, vadede dette begrundet i flere forhold.

For det første anså udvalget det for utvivlsomt, at en ordning, hvorved staten helt overtog varetagelsen af de nævnte tilsynsopgaver, ville medføre en betydelig forøgelse af statskassens hidtidige udgifter til disse formål. Man henviste således dels til, at de betydelige bidrag, der på daværende tidspunkt blev ydet forsorgsinstitutionerne fra privat side, ville falde bort, dels til, at man under en egentlig statsordning næppe - eller i alt fald kun i uvæsentligt omfang - ville kunne regne med at få vederlagsfri medhjælp til udførelse af en del af arbejdet. Disse hensyn vejede naturligvis dobbelt stærkt for udvalget under de økonomiske forhold, som eksisterede på betænkningsafgivelsens tidspunkt.

Udvalget mente ganske vist, at en rationel gennemførelse af den nye straffelovs regler om tilsyn i sig selv uundgåeligt måtte medføre en forøgelse af statens udgifter til disse formål uanset organisationsformen, men efter udvalgets forslag ville udgiftsforøgelsen dog utvivlsomt blive af betydeligt mindre omfang, end den som en egentlig statsordning ville føre med sig. Udvalget pegede på, at de forøgede udgifter, hvorom der var tale formentlig i tidens løb ville blive mere end opvejet af en mindreudgift på andre områder inden for den straffende retshåndhævelse, herunder fængslerne. Hertil kommer endelig udvalgets påpegning af den samfundsmæssige værdi, som det har at redde de begyndende lovovertrædere - særlig de

unge - for samfundet - en værdi som efter sagens natur (og udvalgets opfattelse) ikke kunne lade sig ansætte i penge.

Det var endvidere udvalgets opfattelse, at det både over for offentligheden og over for det klientel, som skulle undergives tilsyn, ville være af betydning, at virksomheden ikke i højere grad end nødvendigt kom til at fremtræde med præg af at være en statsinstitution. Udvalgets forslag tilsigtede derfor en ordning, hvorved der ganske vist på den ene side blev sikret staten den nødvendige kontrol med virksomheden for at opnå, at denne udførtes på ensartet og betryggende måde, men på den anden side således, at de opgaver inden for virksomheden, der særlig vender ud mod offentligheden, blev henlagt til private organer.

Til de anførte argumenter kom for udvalget, at det i virkeligheden var ganske umuligt på forhånd at have et overblik over udviklingen af tilsynsvirksomhedens omfang under den ny straffelov, og at det derfor var af vigtighed ved gennemførelsen af tilsynsorganisationen at styre den rigtige kurs mellem to yderligheder. På den ene side måtte man sørge for at have det fornødne apparat i orden til gennemførelsen af de bestemmelser, som straffeloven indeholder om tilsyn. På den anden side mente udvalget at burde tilråde varsomhed med på forhånd at skabe en omfattende organisation, inden man endnu havde haft lejlighed til at indvinde erfaring om, hvad en praktisk gennemførelse af lovens forskrifter måtte kræve.

Man fandt, at rammerne for organisationen burde udvides, efterhånden som tilsynsmyndighedens vækst gjorde det nødvendigt, og erindrede samtidig om, at det utvivlsomt måtte anses for en fordel, at den nye ordning kunne arbejde i så nøje tilslutning til allerede bestående ordninger som muligt. De eksisterende forsorgsinstitutioners erfaring anså man naturligt som betydningsfuld for, hvorledes arbejdet kunne og burde udføres, og man fandt, at nyordningen i høj grad måtte drage nytte af disse erfaringer.

Forsorgsudvalgets standpunkt kunne finde støtte i bemærkninger til § 65 i professor Carl Torps udkast af 1917 til lov om almindelige, borgerlige forbrydelser (motiverne side 87).

Udvalget anså det for muligt - endog sandsynligt - at udviklingen ville føre med

sig, at man med tiden måtte tage under overvejelse at gå over til en egentlig statsordning, men udvalget mente blot ikke, at det ved betænkningens afgivelse burde stille forslag om en sådan ordning.

På den anden side var det udvalgets opfattelse, at den betydelige udvidelse af tilsynsvirksomheden, som måtte blive følgen af den ny straffelovs regler om prøveløsladelse og tilsyn med betinget dømte, ville gøre det påkrævet, at staten på mere effektiv måde end tidligere fik indseende med tilsynsvirksomheden og den hjælpevirksomhed, som sluttede sig dertil.

Blandt andet i overensstemmelse med de anførte synspunkter tog udvalgets forslag sigte dels på en videre udformning af statens overtilsyn med hele forsorgsvirksomheden, dels på en kraftigere og mere rationel organisation og fordeling af det arbejde, der tænktes udført gennem de private institutioner.

Herefter blev grundtanken i udvalgets forslag, at der burde gennemføres en hjælpevirksomhed derved, at de allerede bestående private institutioner blev udbygget, og således, at der mellem disse institutioner blev tilvejebragt et nærmere samarbejde og en mere rationel afgrænsning af de enkelte institutioners virksomhedsområde.

Udvalgets arbejde førte blandt andet til gennemførelse af justitsministeriets tidligere nævnte anordning af 21. februar 1933 om tilsyn med betinget domfældte, prøveløsladte m. v. samt om den i straffelovens § 56, stk. 2, omhandlede særlige undersøgelse i sager angående betinget dom. Ved denne anordning blev oprettet et tilsynsnævn (§ 3) til på statens vegne at have indseende med tilsyns- og hjælpevirksomheden. Dette nævn blev identisk med fængselsnævnet. Tilsynsnævnets - på papiret - relativt omfattende opgaver er beskrevet i anordningens § 4. Som det senere skal omtales, døde nævnets funktion efterhånden helt ud.

5. Udvalget af 25. februar 1946 vedrørende spørgsmål om fuldbyrdelse af fængselsstraf m. v.

Spørgsmålet om statens overtagelse af tilsynsvirksomhed blev rejst kort tid efter besættelsen, blandt andet med henblik på de særlige problemer vedrørende tilsyn med landsvigerne. Det udvalg, justitsministeriet ned-

satte den 25. februar 1946 til behandling af spørgsmål vedrørende fuldbyrdelse af fængselsstraf m. v., var enstemmigt af den opfattelse, at der for landssvigernes vedkommende burde gennemføres en statsordning, hvilket også skete. Udvalget tog imidlertid ikke stilling til den fremtidige ordning af tilsynet vedrørende andre lovovertrædere.

6. *Forvaltningskommissionen af 1946.*

Senere blev det omtalte organisatoriske spørgsmål taget op af forvaltningskommissionen af 1946, jfr. kommissionens 5. betænkning s. 163-67. Sekretariatet kom på basis af sin undersøgelse til den opfattelse, at en statsovertagelse af tilsynsvirksomheden ville muliggøre en meget betydelig forenkling af virksomheden, hvorved væsentlige besparelser for statskassen kunne opnås, samtidig med at tilsynets effektivitet formentlig ville forøges. Sekretariatet drøftede spørgsmålet med direktoratet for fængselsvæsenet, der henviste til betænkningen fra forsorgsudvalget af 1924 og pegede på, at udviklingen, som forudsat af forsorgsudvalget, var gået mere og mere i retning af en egentlig statsordning. Direktoratet anså det for sandsynligt, at statsordningen måtte blive det endelige resultat af udviklingen, og fandt, at spørgsmålet burde tages op til indgående undersøgelse i et særligt udvalg.

Forvaltningskommissionen gav udtryk for, at man principielt måtte være af den opfattelse, at tilsynsvirksomheden måtte siges at være en naturlig statsopgave, som dog formentlig mest praktisk kunne løses i samarbejde med private personer og institutioner. Kommissionen anbefalede, at spørgsmålet om omorganisation af virksomheden blev gjort til genstand for overvejelse i et særligt udvalg.

Et sådant udvalg blev imidlertid ikke nedsat.

7. *Udvalget af oktober 1948, nedsat af Fængselshjælpens og Fængselselskabernes Samvirke.*

I 1948 nedsatte Fængselshjælpens og Fængselselskabernes Samvirke et internt udvalg til undersøgelse af visse forhold vedrørende tilsynsvirksomhed, særlig med henblik på en forbedring af administrationen af denne. Udvalget mente, at den ikke-statslige organi-

sationsform burde fastholdes, idet udvalget udtaler:

»Med hensyn til spørgsmålet om en ændret organisationsform er udvalget af den opfattelse, at de grunde, der i 1932 forelå for forsorgsudvalget til at foreslå den nugældende organisationsform, stadig er gældende. Der er for udvalget ingen tvivl om, at en egentlig statsordning vil blive betydeligt dyrere end den nuværende, navnlig fordi man ved en statsordning ikke vil kunne regne med vederlagsfri medhjælp til tilsynsarbejdet i samme omfang som nu. Navnlig med hensyn til de personer, der ikke har været i fængsel, det vil sige de betinget dømte og de betinget tiltalefritagne, er udvalget endvidere af den opfattelse, at det ikke mindst af hensyn til de pågældende personer vil være af overordentlig betydning at opretholde tilsynet som en privat institution.

Udvalget mener således ikke, at der ved det hidtil fremkomne materiale er tilvejebragt så vægtige grunde, at man kan anbefale ændringer i organisationsformen.«

8. *Seneste vedtægter for Dansk forsorgsselskab.*

Det er ifølge vedtægterne for Dansk forsorgsselskab (senest udformet 26. oktober 1960 og godkendt af justitsministeriet den 18. april 1961) selskabets formål ved hjælp af midler, der stilles til rådighed fra privat og offentlig side, at virke for forsorgen for personer, der er kommet i konflikt med straffeloven.

Til opfyldelse af dette ojemed varetager selskabet:

- 1) hjælpevirksomhed ved ydelse af økonomisk hjælp, herunder om fornødent også understøttelse af sådanne personers familie i tilfælde, hvor hjælp ikke kan fremskaffes på anden måde,
- 2) udførelse af den i retsplejelovens § 800 a omhandlede særlige undersøgelse og andre lignende undersøgelser,
- 3) tilsynsvirksomhed med personer, der fritages for tiltale, anses med betinget dom, prøveløslades eller i øvrigt ved dom eller administrativ beslutning sættes under tilsyn af selskabet.

Tilsynsvirksomheden udøves og de i retsplejelovens § 800 a omhandlede undersøgelser foretages under iagttagelse af de af ju-

stitsministeriet og tilsynsnævnet fastsatte regler.

Endvidere forestår selskabet:

- 4) driften af de under dette hørende optagelseshjem m. v. og træffer om fornødent beslutning om oprettelse af nye hjem eller virksomheder samt udfører
- 5) anden virksomhed, som kan tjene til at hjælpe de personer, der er kommet i konflikt med straffeloven, til at vende tilbage til almindeligt samfundsliv.

Der henvises til vedtægterne § 1, nr. 1-5.

9. *Straffelovskommissionens betænkning om forsorgsdomme og betingede domme.*

Straffelovskommissionen var i den nævnte betænkning (nr. 82/1953) opmærksom på problemet om tilsynsmyndighedens organisationsform og udtalte (s. 24-25), at man ved overgangen til Dansk forsorgsselskab i 1951 havde bevaret den private forsorg med offentlig støtte, og at kommissionen ikke på betænkningens afgivelsestidspunkt (juni 1953) fandt tilstrækkelig grund til at stille forslag om en fuldstændig afløsning af det nye system med en statslig forsorg. Man mente, at der foreløbig burde være lejlighed til at indvinde erfaringer under den nugældende ordning, idet man fandt grund til at tro, at forsorgsselskabet ville blive stadig

bedre rustet til at udfylde sine funktioner inden for kriminalpolitikken.

Skønt den skete organisationsændring i 1951 til dels var af formel art, havde den efter kommissionens opfattelse utvivlsomt været et incitament til en udvikling af den praktiske virksomhed.

10. *Kriminalforsorgsudvalget.*

Det ligger inden for de arbejdsopgaver, som det kriminalforsorgsudvalg, der blev nedsat ved justitsministeriets skrivelse af 9. september 1960, vil kunne tage op, at overveje placeringen af de arbejdsopgaver, som for tiden er henlagt til Dansk forsorgsselskab. Det er således blandt andet udvalgets opgave at overveje en revision af den tidligere omtalte anordning af 21. februar 1933 om tilsyn og personundersøgelser samt spørgsmålet om, hvilke praktiske foranstaltninger der bør iværksættes med henblik på en effektivisering af kriminalforsorgen for de ikke anstaltsanbragte kriminelle (betinget dømte, tiltalefritagne og benådede, prøveløsladte samt prøveudskrevne fra psykopatforvaring m. v.).

Kriminalforsorgsudvalget har imidlertid ikke på grundlag af dette kommissorium hidtil fundet tilstrækkeligt grundlag for at tage de organisatoriske spørgsmål vedrørende forholdet mellem forsorgsselskabet og den statslige kriminalforsorg op til behandling.

Kapitel III.

Den nuværende organisation af direktoratet for fængselsvæsenet og Dansk forsorgsselskab.

A. Direktoratet for fængselsvæsenet.

Efter den ændring af organisationen af fængselsdirektoratet, som fandt sted i 1969, er direktoratet for fængselsvæsenet organiseret i 4 ekspeditionskontorer, 1 afdeling vedrørende arrestvæsenet og 1 centralbogholderi, hvis nærmere indbyrdes sagsfordeling fremgår af den oversigt, der er anført i Bestemmelser vedrørende fængselsvæsenet i Danmark 1969, siderne 72-76.

Hovedfordelingen mellem kontorerne er følgende:

1. *ekspeditionskontor*: Sekretariatssager, personalesager samt sager vedrørende budget og regnskabsvæsen.
2. *ekspeditionskontor*: Enkeltafgørelser vedrørende de indsattes retsstilling og behandling, herunder sager om institutionsmæssig placering, udgang, prøveløsladelse, benådning samt klagesager.
3. *ekspeditionskontor*: De indsattes beskæftigelse og erhvervsuddannelse. De indsattes forplejning m. v. Budget og regnskabs-sager i forbindelse med de indsattes beskæftigelse. Sager vedrørende bygningsvæsen, inventar, maskiner m. v. Økonomivæsen.
4. *ekspeditionskontor*: Udfærdigelse af almindelige regler om de indsattes retsstilling og behandling. Generel planlægning af institutionssystemet og dets udnyttelse. Generelle sager om tilrettelæggelse af behandlingen af de indsatte, herunder såvel sager om fastlæggelse af særlige behandlingsprogrammer som om de enkelte behandlingsmidler. Kriminalstatistik og kriminologisk forskning, herunder samarbejde med institutter m. v. og fængselsvæsenets institutioner om forskningsarbejdet. Generelle sager om internationalt kriminalpolitisk samarbejde. Udgivelse af fængselsvæsenets årsberetning, »Bestem-

melser vedrørende fængselsvæsenet i Danmark« og andre publikationer. Biblioteksvæsen. Information af institutionerne og offentligheden. - Til 4. kontor er knyttet direktoratets forsorgskonsulent, undervisningskonsulent samt den såkaldte statistiske afdeling (fuldmægtig med studenterbistand m. v.).

Arrestvæsenet ledes af en fængselsinspektør i direktoratet. Herunder hører, for så vidt spørgsmålene ikke er henlagt til andre kontorer, overbestyrelsen af arresthusene, herunder personalesager, bygnings- og økonomi væsen, sager vedrørende de indsatte og inspektion.

B. Dansk forsorgsselskab.

Selskabet ledes af et repræsentantskab på 60 medlemmer, hvoraf de 48 er valgte medlemmer og 12 fødte medlemmer i deres egen-skab af ledere af fængselsvæsenets institutioner, samt af en bestyrelse på 16 medlemmer og et forretningsudvalg på 10 medlemmer.

Administrativt ledes selskabet af et sekretariat, bestående af en kontorchef, en fuldmægtig og to sekretærer. Dette sekretariat leder tillige selskabets centralkontor i København.

Foruden at varetage selskabets forretninger i Københavns-området virker centralkontoret som vejledende og bistandende for lokalkontorerne i landet på en række områder, ligesom der i centralkontoret føres et centralkartotek over samtlige løbende tilsyn i hele landet og et kartotek over, hvem der beskikkes som tilsynsførende.

Centralkontoret rummer foruden sekretariatet, bogholderiet, centralkartotekerne og en skrivestue 7 afdelinger, hvis opgaver fordeles sig således:

CK 1. Tilsyn med betinget dømte samt personer, der er dømt til tilsyn efter straffelo-

vens § 70. I afdelingen er der beskæftiget 1 afdelingsleder, 1 souschef og 7 heltidsansatte forsorgsmedarbejdere.

CK 3. Tilsyn med prøveløsladte fra statsfængsel, særfængsel og arbejds- og uddannelseshus. Afdelingen beskæftiger 1 afdelingsleder, 1 souschef og 7 heltidsansatte forsorgsmedarbejdere.

CK 4. Tilsyn med prøveløsladte fra ungdomsfængslerne. I afdelingen er beskæftiget 1 afdelingsleder og 4 heltidsansatte forsorgsmedarbejdere.

CK 5. Personundersøgelser. Afdelingen beskæftiger 1 afdelingsleder, 1 souschef og 4 heltidsansatte forsorgsmedarbejdere.

CK 6. Afdelingen for tilsyn med betinget dømte med alkoholistvilkår. Afdelingen beskæftiger 1 afdelingsleder og 5 heltidsansatte forsorgsmedarbejdere.

CK 7. Den sociale hjælpetjeneste ved Københavns politi. I afdelingen er der beskæftiget 1 afdelingsleder og 2 heltidsansatte forsorgsmedarbejdere.

CK 8. Afdelingen for tilsyn med betinget dømte og prøveløsladte med narkotikavilkår. I afdelingen er der beskæftiget 1 afdelingsleder, 1 souschef og 8 heltidsansatte forsorgsmedarbejdere.

Normeringsmæssigt eksisterer der endnu en afdeling (tidligere arbejds kontor) med 1 afdelingsleder og 1 heltidsansat forsorgsmedarbejder.

Efter forhandling med den offentlige arbejdsformidling har selskabet for tiden forsøgsvis fået stillet en arbejdsformidler til rådighed på selskabets centralkontor.

Herudover er 4 heltidsansatte forsorgsmedarbejdere knyttet til centralkontoret, men uden tilknytning til en særlig afdeling. De pågældende er beskæftiget med tilsynsarbejde.

Kontormæssigt beskæftiger centralkontoret 1 hovedbogholder, 3 kontorfuldmægtige, 6 overassistenter og 36 assistenter.

Der er endvidere til centralkontoret knyttet en psykiatrisk konsultation, som blandt andet betjenes af 11 deltidsansatte læger.

Uden for København har selskabet i alt 10 afdelinger - de såkaldte lokalafdelinger - samt en særlig afdeling ved hver af fængselsvæsenets anstalter bortset fra forvaringsanstalterne.

Selskabets 10 lokalafdelinger, der såvel

foretager personundersøgelser som udfører tilsynsvirksomhed, fordeler sig således:

1. Ålborg afdelingen, hvori der er ansat 1 afdelingsleder, 1 souschef, 3 forsorgsmedarbejdere, 2 heltidsansatte og 1 halvtidsansat kontorfunktionær.
2. Århus afdelingen, hvori der er ansat 1 afdelingsleder, 1 souschef, 4 forsorgsmedarbejdere og 5 kontorfunktionærer.
3. Viborg afdelingen, hvori der er ansat 1 afdelingsleder, 1 souschef, 3 forsorgsmedarbejdere, 2 heltidsansatte og 1 halvtidsansat kontorfunktionær.
4. Kolding afdelingen, hvori der er ansat 1 afdelingsleder, 1 souschef, 2 forsorgsmedarbejdere og 2 kontorfunktionærer.
5. Fyns afdelingen, hvori der er beskæftiget 1 afdelingsleder, 1 souschef, 3 forsorgsmedarbejdere og 3 heltidsansatte kontorfunktionærer.
6. Roskilde afdelingen, hvori der er beskæftiget 1 afdelingsleder, 1 souschef, 3 heltidsansatte forsorgsmedarbejdere og 4 kontorfunktionærer.
7. Bornholms afdelingen, hvori der er ansat 1 afdelingsleder og 1 halvtidsansat kontorfunktionær.
8. Lolland-Falster afdelingen, hvori der er beskæftiget 1 afdelingsleder, 1 forsorgsmedarbejder og 1 kontorfunktionær.
9. Hillerød afdelingen, hvori der er ansat 1 afdelingsleder, 2 forsorgsmedarbejdere og 2 kontorfunktionærer.
10. Esbjerg afdelingen, hvori der er ansat 1 afdelingsleder og 2 forsorgsmedarbejdere samt 2 kontorfunktionærer.

Herudover har selskabet nu afdelinger ved samtlige fængselsvæsenets institutioner. Disse afdelinger ledes af anstaltens leder. Forsorgspersonalet aflønnes ikke af selskabet, men af staten.

Til selskabet er der i øvrigt knyttet følgende 6 institutioner:

1. *Assersbølgård*, hvor der er beskæftiget 1 forstander, 1 forsorgsmedarbejder, 1 praktisk medhjælper og 1 kontormedhjælper; hertil kommer 2 lærere med henblik på de arbejdstekniske kurser.
2. *Brøndbyhus*, hvor der er ansat 1 forstander, 1 viceforstander, 1 forsorgsmedarbejder, 1 assistent og 1 kontormedhjælper.
3. *Engelsborg*, hvor der er ansat 1 forstander, 1 viceforstander (stillingen er ube-

sat), 1 forsorgsmedarbejder, 4 assistenter og 1 kontordame.

4. *Lyng*, hvor der er ansat 1 forstander, 1 forvalter, 1 fodermester og 1 kontormedhjælper, som er halvtidsbeskæftiget.
5. *Ringgården*, hvor der er ansat 1 forstander, 1 timelønnet afløser samt 1 kontordame, som har 1/4 tjeneste.
6. *Skejby*, hvor der er ansat 1 forstander, 1 viceforstander, 1 socialrådgiver og 1 kontordame, der har beskæftigelse den halve dag.

Dansk forsorgsselskab anvender ved gennemførelse af såvel tilsyn som personunder-

søgelse i vidt omfang private, honorarlønnede medhjælpere. For tiden er der til selskabet knyttet ca. 1000 private tilsynsførende, hvoraf ca. 260 tillige foretager personundersøgelser. De udfører arbejdet under vejledning og tilsyn af selskabets faste medarbejdere. For tiden udføres ca. 70 pct. af tilsynene og ca. 80 pct. af personundersøgelserne af private. Der henvises i øvrigt til kriminal forsorgsudvalgets betænkning nr. 563/1970 om rekruttering og instruktion af honorarlønnede tilsynsførende.

Dansk forsorgsselskabs personale pr. 1. april 1971 kan opgøres således:

Central-kontor	Åfdelinger	Hjemmene	I alt
Administrationspersonale	4		4
Afdelingsledere og forstandere	8	10	24
Forsorgsmedarbejdere	41	24	71
Andre medarbejdere		6	6
Faste tilsynsførende	4	8	4
Kontorpersonale	47	23	76
I alt	104	57	26
			187

Selskabets faste forsorgsmedarbejdere aflønnes efter et lønregulativ - senest af 15. marts 1971, godkendt af Dansk Socialrådgiverforening - og kontormedarbejderne efter overenskomst med HK. For de private tilsynsførende og personundersøgerne har finansudvalget fra 1. april 1968 godkendt en

honorarordning, hvorefter grundbeløbet for hvert tilsyn blev fastsat til 12 kr. månedligt + tillæg (pr. 1. april 1971 = 66 kr.) og grundbeløbet pr. personundersøgelse fastsat til 70 kr. + tillæg (340 kr. pr. 1. april 1971)..

Kapitel IV.

Finansieringen af Dansk forsorgsselskabs virksomhed.

A. Hovedpunkter af Dansk forsorgsselskabs driftsregnskab for finansåret 1970-71.

1. Tilsynsvirksomheden.

Betaling fra staten for:

5.705 tilsyn + 3.442 undersøgelser (1 undersøgelse = 0,53 tilsyn)	Indtægter
I alt 7.529 tilsyn å kr. 1.661,43 i 1/2 år	6.254.453,24
7.529 tilsyn å kr. 1.734,19 i V, år	6.528.358,26
	12.782.811,50
Særbevilling vedr. den virksomhed, der tidligere blev udøvet af politiets hjælpetjeneste.	100.000,00
Særbevilling til behandlingsarbejdet vedr. stofmisbrugere	670.000,00
	I alt... 13.552.811,50

Centralkontoret: :	Udgifter
Lønninger, honorarer, pensionsbidrag m.m	6.753.063,19
Afdelingerne:	
Lønninger, honorarer, pensionsbidrag m.m	4.443.496,41
Undersøgelser og tilsyn (honorarer til private tilsynsførende og personundersøgere).	4.131.059,04
Diverse afskrivninger	87.000,00
	I alt... 15.414.618,64
Driftsunderskud	1.861.807,14

2. Hjelpevirksomheden.

Statskassens tilskud	Indtægter
Private og andre	100.000,00
	569.772,10
	I alt... 669.772,10
	Udgifter
Centralkontoret, afdelingerne og institutionerne	1.045.273,59
Driftsunderskud	375.501,49

3. Institutionerne.

Tilskud fra statskassen	Indtægter
Betaling fra politimestre (efter reglerne om sagsomkostninger).	1.551.080,66
Indtægt fra beboere	1.332.036,10
Diverse andre indtægter	299.322,28
	531.708,38
	I alt... 3.714.147,42
	Udgifter
Lønninger, honorarer, vedligeholdelse, forplejning m.m	3.586.848,07
Driftsoverskud	127.299,35

B. Budget for 1971-72.

Finansloven for 1971-72 viser på direktoratet for fængselsvæsenets budget følgende poster vedrørende Dansk forsorgsselskab (ad § 18.3.04):

1. Dansk forsorgsselskab . . . 12.253.000 kr.
2. Dansk forsorgsselskabs institutioner 1.340.000 kr.

Om baggrunden for budgettets poster kan følgende oplyses: Finansudvalget har i 1967 godkendt, at der ydes Dansk forsorgsselskab tilskud, beregnet på grundlag af taksten 326 kr. pr. tilsyn, hvortil kommer et tillæg på (p. t.) 57 pct. samt dyrtidstillæg på (p. t.) 250,4 pct. af det forhøjede grundbeløb; en personundersøgelse regnes i denne forbindelse = 0,53 tilsyn.

Herudover er bevilget som særlige tilskud 100.000 kr. til den virksomhed, der tidligere blev udøvet af politiets hjælpetjeneste, og 150.000 kr. til selskabets almindelige hjælpevirksomhed. Til en intensivering af behandlingsarbejdet med stofmisbrugere er der bevilget et beløb på 670.000 kr.

Den lave statsbevilling til almindelig hjælpevirksomhed må ses på baggrund af, at de private midler, selskabet oppebærer, i det hele forudsættes anvendt til hjælpevirksomhed. Disse midler udgjorde i 1970-71 ca. 570.000 kr. og forventes i 1971-72 at ville udgøre et nogenlunde tilsvarende beløb.

For ophold på selskabets institutioner har bevillingsmyndighederne godkendt følgende takster:

	kr. pr. op- holdsdag
Assersbølgård	82,65
Brøndbyhus	53,65
Engelsborg	72,50
Lyng	35,60
Ringgården	56,55
Skejby	85,04

C. Forsorgsselskabets nuværende økonomiske situation.

I foråret 1971 ansøgte selskabet om forhøjelse af statens tilskud til undersøgelses- og tilsynsvirksomheden, der som nævnt ovenfor er fastsat til et grundbeløb på 326 kr. årligt pr. tilsyn, hvortil kommer de særligt gældende tillæg. Ansøgningen var begrundet i følgende hovedsynspunkter:

1. Til dækning af selskabets udgifter ved overtagelsen af Københavns politis sociale hjælpetjeneste er der som ovenfor nævnt under pkt. B ydet en årlig bevilling på 100.000 kr. Det forudsattes herved, at Københavns politi stillede lokaler og kontorhold i øvrigt til rådighed, men denne forudsætning er bristet, idet selskabet har måttet påtage sig samtlige kontorholdsudgifter. Det har desuden været påkrævet at udvide personalet ved afdelingen med yderligere 1 forsorgsmedarbejder (til 3) og timelønnet medhjælp. Den årlige udgift til afdelingens drift er for tiden ca. 215.000 kr.

2. Den oprindelige bevilling på 670.000 kr. årligt til den særlige afdeling i København til førelse af tilsyn med stofmisbrugere byggede på forudsætningen om et bestemt antal medarbejdere og bestemte udgifter til kontorhold m. v. samt på forudsætningen om, at alle tilsyn skulle føres af faste forsorgsmedarbejdere, og at ingen fast medarbejder skulle have mere end 25 tilsyn. Der er imidlertid sket en betragtelig forøgelse af antallet af stofmisbrugere, ikke alene i hovedstadsområdet, men også i det øvrige land (under tilsyn af Dansk forsorgsselskab var ifølge opgørelser i april 1970 409 stofmisbrugere og i april 1971 749 stofmisbrugere). Endvidere har den antagelse, der gik ud på, at de fast ansatte forsorgsmedarbejdere hver kunne varetage 25 af disse tilsyn på betrygende vis, vist sig ikke at holde stik, idet de indvundne erfaringer efter forsorgsselskabets opfattelse peger på, at ingen forsorgsmedarbejder bør have mere end 20 klienter af denne kategori. På denne baggrund har man foreslået en forøgelse af antallet af forsorgsmedarbejdere (og kontormedhjælpere), ikke alene til den særlige afdeling i København, men også til de af selskabets lokalafdelinger, hvor stofmisbrugerproblemet er særlig akut. Hertil kommer, at man har foreslået, at der etableres en ny afdeling i Randers. De samlede merudgifter til intensivring af behandlingsarbejdet med stofmisbrugere vil herefter andrage 1.730.000 kr.

3. Blandt andet i forbindelse med oprettelse af den særlige afdeling for stofmisbrugere i København så selskabet sig nødsaget til at indgå et større samlet lejemål i nærheden af lokalerne i Ny Kongensgade, hvorved selskabet er blevet påført forøgede hus-

lejeudgifter, der andrager godt 360.000 kr. mere for året 1970-71 end for året 1969-70.

4. Selskabet har anført, at økonomien i de seneste år har været præget af, at der er påført selskabet forskellige lovbundne udgifter, herunder bidrag til arbejdsmarkedets tilægspension og merværdiafgift, som ikke er blevet kompenseret gennem forhøjelse af selskabets bevillinger.

5. Den gradvise ændring af praksis, hvorefter såvel domstolene som justitsministeriet i stadig større omfang fastsætter kortere tilsynsperioder i betingede domme og prøveløsladelse, har medført en stagnation i antallet af verserende tilsyn og dermed i selskabets bevillinger, samtidig med at et stigende antal lovovertrædere årligt sættes under tilsyn af selskabet («omsætningstallet» øges). Under hensyn til, at resocialiseringsprocessen forudsættes gennemført på et eller to år, hvor man tidligere havde to eller tre år til rådighed, bør den årlige betaling pr. tilsyn øges som modstykke til den øgede indsats, der kræves.

6. Gennemførelsen af overenskomsten med HK i 1970 har for finansåret 1970-71 medført en forøgelse af lønudgiften med ca. 280.000 kr. Også forsorgspersonalets lønninger, som blev reguleret i april 1971 efter aftale med Socialrådgiverforeningen, har medført stigende omkostninger i størrelsesordenen ca. 580.000 kr. pr. år.

7. Endelig vil den samlede merudgift til lokalafdelingernes husleje andrage omkring 50.000 kr., hvorved bortses fra den eventuelle oprettelse af den nye Randersafdeling.

8. Kriminalforsorgsudvalget har i sin 3. betænkning over rekruttering og instruktion af honorarlønnede tilsynsførende (nr. 563/1970) stillet forslag om en væsentlig udvidelse af instruktionsvirksomheden for honorarlønnede tilsynsførende, herunder dels etablering af et kort grundkursus for alle nye tilsynsførende, dels en udbygning af den fortløbende instruktionsvirksomhed, som allerede finder sted i de fleste af selskabets afdelinger. Udgiften anslås til 230.000 kr. årligt.

På grundlag af det ovenfor anførte har selskabet udarbejdet et revideret budget for de forventede udgifter til kriminalforsorgens tilsynsvirksomhed m. v. i 1971-72, hvorefter den samlede udgift anslås til ca. 17.811.000

kr., hvilket vil sige en merudgift i forhold til de for indeværende finansår givne bevillinger på 4.638.000 kr. Ansøgningen er for tiden til overvejelse og behandling i justitsministeriet, direktoratet for fængselsvæsenet.

D. Særligt om midler til institutioner for stofmisbrugerne.

Kontaktudvalget vedrørende ungdomsnarkomanien har i september 1970 afgivet »Redegørelse II om visse sider af stofmisbrugerproblemet udvikling og forslag til påtrængende foranstaltninger«. I redegørelsen side 63 ff. stilles forslag om opførelse af 6 nye institutioner under Dansk forsorgsselskab.

Kontaktudvalget har i hovedtræk angivet de enkelte institutioners størrelse, klientel, personale m. v. Det fremgår henholdsvis af side 12 og side 70-71 i redegørelsen, at de samlede anlægsudgifter anslås til 14,5 mill. kr. og de årlige driftsudgifter (når alle 6 institutioner er opført) til 3,8 mill. kr. årligt.

Med henblik på gennemførelse af kontaktudvalgets forslag har regeringens økonomiudvalg godkendt følgende nye udgifter vedrørende forsorgsselskabet i budgetoverslagsperioden 1970-71-1974-75:

	1970-71 mill. kr.	1971-72 mill. kr.	1972-73 mill. kr.	1973-74 mill. kr.	1974-75 mill. kr.
Anlæg	2,0	2,5	4,0	6,0	0,0
Drift	0,0	0,625	1,25	2,525	3,8

I finansåret 1970-71 har der ikke været mulighed for påbegyndelse af anlægsarbejder. Anlægsudgifterne for 1970-71 og 1971-72 er derfor under ét medtaget på finansloven for 1971-72, nemlig med 4,5 mill. kr. (ved ændringsforslaget), som lån til forsorgsselskabet til påbegyndelse af opførelsen af nogle af de nævnte institutioner (§ 18.5.03.73.01).

I slutningen af august måned 1971 underrettede selskabets sekretariat direktøren for fængselsvæsenet om, at forsorgsselskabets bestyrelse havde vedtaget ikke at ville engagere sig i udbygningen af institutioner til stofmisbrugere, så længe spørgsmålet om selskabets forhold ikke var afklaret. Direktøren for fængselsvæsenet tog beslutningen til efterretning og tilkendegav samtidig, at fængselsvæsenet herefter selv hurtigst muligt måtte tilvejebringe de nødvendige institutioner og forestå driften af disse.

Kapitel V.

Nærmere om det nuværende organisatoriske forhold mellem direktoratet for fængselsvæsenet og Dansk forsorgsselskab.

Det fremgår af kapitel IV, at forholdet mellem Dansk forsorgsselskab og direktoratet for fængselsvæsenet har udviklet sig på en sådan måde, at forsorgsselskabet administrerer et budget på omkring 15 mill. kr., hvoraf noget over 95 pct. hidrører fra statstilskud.

Det er tidligere, side 6 og 9, om den principielle relation imellem direktoratet for fængselsvæsenet og forsorgsselskabet anført, at direktoratet har det centrale statslige ansvar for tilrettelæggelsen og gennemførelsen af den samlede kriminalforsorg, men at der for så vidt angår den frie kriminalforsorg foreligger, hvad der kan betegnes som et delegationsforhold imellem direktoratet og Dansk forsorgsselskab. Direktoratet har bemyndiget forsorgsselskabet til at udøve en række tidligere omtalte funktioner. Dette er senest sket ved justitsministeriets godkendelse af selskabets vedtægter ved ministeriets skrivelse af 18. april 1961*).

Det nævnte delegationsforhold er imidlertid, sammenlignet med den stilling, der inden for den almindelige sociale forsorg tilkommer private foreninger og institutioner, af særlig karakter, for så vidt som der ikke ved ministeriets godkendelse af selskabets vedtægter er taget forbehold med hensyn til indflydelse fra ministeriets side på selskabets virksomhed. Det er i vedtægternes § 8 med henblik på at sikre kontakt mellem selskabet og direktoratet for fængselsvæsenet bestemt, at en tjenestemand i direktoratet for fængselsvæsenet og en fængselsinspektør skal være medlemmer af selskabets bestyrelse, men principielt er direktoratet for fængselsvæsenet ikke repræsenteret i selskabets ledelse, og de to nævnte tjenestemænd udpeges ikke af direktoratet, men vælges af selskabets repræsentantskab. Den teoretiske mulighed for udøvelse af statsmyndighed i

forhold til forsorgsselskabet har beroet på muligheden for ensidig ophævelse af delegationen og for at begrænse pengebevillingerne, og udnyttelsen af disse muligheder i kriminalpolitisk øjemed har været urealistiske, fordi intet praktisk alternativ til forsorgsselskabet har eksisteret.

Selskabet er således i realiteten frit stillet med hensyn til valg af principielle kriminalpolitiske retningslinier for selskabets arbejde. Det er eksempelvis selskabet, der afgør, hvorledes selskabet skal være opdelt i afdelinger på sagsmæssigt og geografisk grundlag, hvorledes forholdet skal være mellem faste medarbejdere og private tilsynsførende og personundersøgere, og hvilke samarbejdsaftaler der skal indgås med andre sociale myndigheder; det er endvidere selskabet, der bestemmer sin rekrutterings- og uddannelsespolitik.

Den tidligere omtalte anordning af 1933 om tilsyn og personundersøgelser er ophævet ved lov nr. 253 af 4. juni 1969 om ændringer i retsplejeloven (§ 2, stk. 2). Dette er sket i overensstemmelse med en indstilling af 12. juni 1967 fra kriminalforsorgsudvalget (optaget som bilag 2 i udvalgets betænkning nr. 519/1969 om vilkår ved betingede domme og prøveløsladelser). Det tilsynsnavn, der var omtalt i anordningen, jfr. ovenfor s. 12, og som oprindeligt var tiltænkt en betragtelig kontrollerende funktion, havde inden for de sidste 15 år kun haft 5 sager og således mistet reel indflydelse på forsorgsselskabets arbejde. Det fremgår af justitsministeriets skrivelser af 28. april 1955 og 13. oktober 1969 (Bestemmelser vedrørende fængselsvæsenet i Danmark 1969, side 47-48), at en person, der er undergivet tilsyn, kan klage til justitsministeriet, men som anført i kriminalforsorgsudvalgets

*) I 1964 skete i realiteten en ændring af vedtægterne, idet forsorgsafdelingerne ved ungdomsfængslerne — for så vidt angår efterforsorgsarbejdet — blev tilknyttet Dansk forsorgsselskab.

nævnte indstilling vil ministeriets beføjelse i en sådan klagesag være begrænset til at give udtryk for sin opfattelse af det passede og at fremkomme med anmodninger om ændringer over for forsorgsselskabet. Der er i straffelovens § 57, stk. 2, optaget en bestemmelse om, at justitsministeren fastsætter nærmere regler om gennemførelse af tilsyn og særvilkår, og ved den nævnte ændring af retsplejeloven i 1969 er der på grundlag af kriminalforsorgsudvalgets indstilling af 1967 optaget en bestemmelse om, at justitsministeren fastsætter nærmere regler om foretagelsen af personundersøgelser. Det er imidlertid klart, at de 2 lovbestemmelser alene sigter til fastsættelse af nærmere detaljbestemmelser om fremgangsmåden ved gennemførelse af tilsyn og personundersøgelser, men ikke tager sigte på fastsættelse af bestemmelser af mere principiel kriminalpolitisk rækkevidde. I øvrigt har der ikke været særlig anledning til at udnytte de to bemyndigelser, idet forsorgsselskabet, til dels i samarbejde med kriminalforsorgsudvalget, har udfærdiget interne vejledninger for tilsynsførende og personundersøgere.

Man kan selvsagt anlægge forskellige vurderinger af det anførte. På den ene side kan man anlægge den opfattelse, at såvel principielle synspunkter som den omstændighed, at forsorgsselskabet næsten fuldstændig finansieres af staten, må tilsige, at staten har en afgørende indflydelse i praksis på den kriminalpolitik, der skal føres på den frie kriminalforsorgs område. På den anden side kan anføres, at forudsætningen for at opretholde Dansk forsorgsselskab som en privat institution må være, at staten giver forsorgsselskabet et betydeligt råderum med hensyn til valg af organisatorisk struktur og krimi-

nalpolitisk holdning. Disse synspunkter vil blive uddybet nærmere nedenfor.

I denne sammenhæng skal kort berøres et organisatorisk problem af mere speciel art. Dette vedrører spørgsmålet om tilsyn med prøveløsladte. Den omstændighed, at den løsladende anstalt af behandlingsmæssige grunde antages at burde have en vis indflydelse på tilsynsarbejdet, har i forbindelse med forsorgsselskabets stilling som en relativt selvstændig, privat organisation ført til udformning af særlige regler vedrørende samarbejdet imellem de løsladende anstalter (formelt den afdeling af forsorgsselskabet, der er knyttet til anstalten) og den forsorgsselskabsafdeling, der overtager tilsynet. De nærmere regler herom er for statsfængslernes vedkommende optaget i cirkulærskrivelse af 1. juli 1955 fra forsorgsselskabet til dets afdelinger (se forsorgsselskabets samling af cirkulærer og instrukser 1951-1965, s. 15 ff). Med hensyn til ungdomsfængsler er de modsvarende regler optaget i selskabets cirkulærskrivelse af 22. januar 1964, jfr. samme cirkulæresamling, side 82 ff. Det er unødvendigt her at gennemgå reglerne nærmere; det er tilstrækkeligt at pege på, at man på grundlag af den nuværende struktur har anset det for nødvendigt at fastsætte bestemmelser om en dobbelt administration i forskellige sager om vilkårsovertrædelse m. v., hvilket jævnlige kan forsinke behandlingen af de pågældende sager, som efter deres art bør behandles hurtigt; forslag fra Dansk forsorgsselskab om en simplificering af ekspeditionsgangen er for tiden under overvejelse, men har på grund af den nuværende struktur givet anledning til betænkelighed hos nogle af fængselsvæsenets anstaltsledere og forsorgsmedarbejdere.

Kapitel VI.

Baggrunden for en nyvurdering af den eksisterende organisatoriske struktur vedrørende forholdet mellem direktoratet for fængselsvæsenet og Dansk forsorgsselskab.

Der er i arbejdsgruppen enighed om, at en række forhold i de seneste årtiers udvikling gør det velbegrunder, at den opgavefordeling mellem fængselsvæsenet og forsorgsselskabet, der, som det fremgår af kapitel II, har sit særlige historiske udgangspunkt, tages op til fornyet vurdering i lyset af den stedfundne udvikling. Arbejdsgruppen skal i denne forbindelse navnlig pege på de nedenfor anførte omstændigheder:

1. Straffeloven af 1930 bygger på forudsætningen om bøder og de forskellige arter af frihedsstraf som normalreaktionerne, medens reglerne om betingede domme fremtræder som subsidiære regler, der giver domstolen en mulighed for på basis af en individuel vurdering at afstå fra anvendelsen af frihedsstraf og/eller bøde og foretrække en betinget dom, typisk forbundet med tilsyn.

Også reglerne om prøveløsladelse har i straffeloven af 1930 en relativt begrænset rækkevidde, idet de, for så vidt angår personer idømt tidsbestemt fængselsstraf, kun finder anvendelse, hvis personen er idømt fængselsstraf i mere end 9 måneder.

Lovgivningstilstanden efter 1930 var således karakteriseret ved at placere kriminalforsorgen i frihed som en subsidiær sanktionsform af begrænset rækkevidde.

Navnlig inden for det seneste tiår har lovgivningsmagten indtaget en principielt ændret indstilling til spørgsmålet om anvendelse af kriminalforsorg i frihed.

De nugældende regler om betingede domme, der hidrører fra straf felovsændringen 1961, bygger på straffelovskommissionens betænkning af 1953 om forsorgsdomme og betingede domme. Med henblik på de tilfælde, hvor der foreligger behov for kriminalforsorg i frihed, indeholdt betænkningen forslag om en ny domsform, dom direkte til

forsorg, som en sanktionsform sideordnet med straffelovens forskellige straffformer. Ved straffelovsændringen i 1961 opgav man straffelovskommissionens forslag om denne særlige domsform, men åbnede i stedet mulighed for anvendelse af to former for betingede domme, betingede domme med og uden straffastsættelse, jfr. straffelovens § 56.

Straffelovsændringen var imidlertid i mindst samme grad som straffelovskommissionens forslag udtryk for en klar afstandtagen fra tanken om en subsidiær placering af den betingede dom med tilsyn. Illustrerende i denne henseende er den formulering, man i 1961 gav straffelovens § 56, stk. 1: »Finder retten det upåkrevet, at straf kommer til fuldbyrdelse, bestemmes det i dommen (dvs. skal det i dommen bestemmes), at spørgsmålet om straffastsættelse udsættes og bortfalder efter en prøvetid.« Den frie kriminalforsorgs fremtrædende placering i foranstaltningssystemet er tilkendegivet ved denne obligatoriske formulering.

Efter en mindre ændring i 1956 af reglerne om prøveløsladelse skete der en radikal ændring af disse regler i 1965. Den væsentligste ændring bestod i, at der blev åbnet en almindelig adgang til prøveløsladelse med hensyn til alle tidsbestemte fængselsstraffe på mere end 4 måneder. Man gav med andre ord hermed udtryk for den almindelige opfattelse, at den frie kriminalforsorg, bortset fra helt korte frihedsstraffe, har sin plads som et regelmæssigt tilbehør til fuldbyrdelse af frihedsstraffe.

2. I overensstemmelse med den nævnte principielle ændring af lovgivningsmagtens holdning til den frie kriminalforsorgs placering og anvendelsesområde viser kriminalstatistikken da også en meget væsentlig udvikelse i anvendelsen af den frie kriminalfor-

sorg. Det er tilstrækkeligt herom at henvise til de statistiske oplysninger, som er anført side 7. Dansk forsorgsselskab fører nu tilsyn med omkring 6.000 personer, medens antallet af personer, der er undergivet strafferetlige retsfølger af frihedsberøvende karakter i fængselsvæsenets institutioner, udgør ca. 2.500 og således væsentligt under halvdelen af det klientel, der er undergivet tilsyn.

3. Den udvikling, der er skitseret ovenfor, har været ledsaget af et ændret syn på den arbejds metode, som den frie kriminalforsorg kræver. I sit historiske udgangspunkt har det arbejde, der nu hører under forsorgsselskabet, været et filantropisk orienteret hjælpearbejde, kombineret med en kontrolrende funktion i henhold til vilkårene i de betingede domme og resolutionerne om løsladelse på prøve. Den senere udvikling har ikke alene været karakteriseret ved, at den kontrollerende funktion er blevet betragtet som stadig mere og mere underordnet i forhold til den sociale indsats, men også og navnlig ved at det sociale hjælpearbejde er blevet anerkendt som et professionelt socialt arbejde, der med hensyn til metodik i princippet må bygge på de retningslinier, der er anerkendt for andet socialt arbejde. Dette har i meget betragteligt omfang været anerkendt af Dansk forsorgsselskab gennem selskabets personalepolitik, der har lagt betydelig vægt på at rekruttere uddannede socialrådgivere til arbejdet. Justitsministeriet har i sit bidrag til redegørelsen vedrørende per-

spektivplanlægningen 1970-1985 som sin opfattelse givet udtryk for, at arbejdet bør udføres af socialrådgiveruddannet personale i væsentligt videre omfang, end det hidtil er sket. Selv om dette ikke udelukker, at der fortsat vil være behov for en bred anvendelse af private tilsynsførende som hjælpere for de faste medarbejdere, må det dog erkendes, at den nævnte udvikling i væsentlig grad rækker ved de forudsætninger, hvorunder den frie kriminalforsorg oprindeligt er placeret i privat regie.

4. Den hidtidige organisatoriske struktur af forholdet mellem direktoratet for fængselsvæsenet og Dansk forsorgsselskab havde tidligere som modstykke en relativ klar funktionsdeling mellem den frie kriminalforsorg og den institutionsmæssige.

Den eneste mere betydningsfulde berøringsflade mellem de to funktioner forelå i forbindelse med prøveløsladelserne. Og disse havde tidligere et relativt begrænset omfang. Den straffelovsændring, der skete i 1965, medførte imidlertid omkring en fordobling af det årlige antal prøveløsladelser af personer idømt almindelig tidsbestemt fængselsstraf. Men også de følgende år har vist en meget betydelig stigning i antallet af prøveløsladelser efter straffelovens § 38, hvilket skyldes dels en ændring i løsladelsespraksis, dels en stigning i antallet af indsatte i fængselsvæsenets anstalter. Om udviklingen fra 1966 til 1969 henvises til nedenstående oversigt:

	1966	1967	1968	1969
Antal prøveløsladelser efter § 38, stk. 1	1088	1129	1346	1532
Antal prøveløsladelser efter § 38, stk. 2	30	11	20	34
Antal prøveløsladte efter § 38, stk. 1 og 2	1118	1140	1366	1566
Antal afslag efter § 38, stk. 1	286	302	277	265
heraf på grund af manglende samtykke fra den indsatte	96	115	106	101
heraf på grund af »utilrådelighed«	190	187	171	164

Hertil kommer, at straffelovsændringen af 1961 om betingede domme medførte en nydannelse, som indebar en anden mulighed for kombination i tidsfølge af fuldbyrdelse af frihedsstraf og kriminalforsorg i frihed; der sigtes herved til de på side 6 omtalte reg-

ler om de såkaldte kombinationsdomme i straffelovens § 58, stk. 1 (der afsiges årligt omkring 200 sådanne domme).

Udviklingen har imidlertid ikke alene været karakteriseret af den ovenfor omtalte stærke forøgelse i det antal tilfælde, hvori

der sker en kombination af forudgående fuldbyrdelse af frihedsstraf og efterfølgende kriminalforsorg i frihed. Mindst lige så stor interesse med henblik på det organisatoriske spørgsmål, arbejdsgruppen beskæftiger sig med, knytter sig til den udvikling, der er sket, til dels på basis af nye lovbestemmelser, med hensyn til den måde, hvorpå frihedsstraf kan fuldbyrdes, og tilsynsmæssige foranstaltninger gennemføres.

Ved straffelovsændringen i 1965 blev der i straffelovens § 35, stk. 2, og § 36 optaget regler, hvorefter der kan gives indsatte ud-

gange fra vedkommende kriminalinstitution til forskellige formål. Nærmere administrative bestemmelser herom er fastsat i justitsministeriets cirkulære af 30. juni 1971. De seneste år har vist en betragtelig udvidelse af praksis med hensyn til anvendelsen af disse bestemmelser på basis af de erfaringer, som løbende er indvundet ved udgangsordningernes anvendelse.

Nedenfor gives nogle statistiske oplysninger til belysning af det omfang, hvori udgange blev tilladt i 1970.

1970	Personer	Udgangstilladelser	Udgangsdage
<i>Familiebesøg:</i>			
Fængselsafsonere	1.598	1.936	6.130
Hæfte	÷	÷	÷
Ungdomsfængsel	391	416	920
Arbejdshus	24	38	189
Forvaring	203	205	670
Særfængsel	94	108	202
I alt	2.310	2.703	8.111
<i>Arbejdssøgning i forbindelse med prøveløsladelse:</i>			
Fængselsafsonere	175	176	1.109
Hæfte	÷	÷	÷
Ungdomsfængsel	273	276	2.207
Arbejdshus	34	34	79
Forvaring	26	26	39
Særfængsel	24	24	42
I alt	532	536	3.476
<i>Arbejdssøgning i øvrigt:</i>			
Fængselsafsonere	77	92	117
Hæfte	1	1	1
Ungdomsfængsel	42	46	46
Arbejdshus	÷	÷	÷
Forvaring	14	14	27
Særfængsel	21	21	54
I alt	155	174	245

Udgang til arbejde og uddannelse.

1970	Personer	Udgangstilladelser	Udgangsdage
Udgang til arbejde uden for anstalten. Overnatning i anstalt eller arresthus.....	83	83	3.565
Udgang til egentlig læreplads. Overnatning i anstalt eller arresthus.....	6	6	306
Udgang til egentlig læreplads. Overnatning uden for anstalten	16	16	782
Udgang i uddannelsesøjemed. Overnatning i anstalt eller arresthus.....	266	295	5.859
Udgang i uddannelsesøjemed. Overnatning uden for anstalten.....	157	190	4.032

Der er grund til at påregne, at der i den nærmeste tid på basis af indvundne erfaringer og på grundlag af betænkningen fra det undervisningsudvalg, der er nedsat under direktoratet for fængselsvæsenet, vil ske en betragtelig udvidelse af det antal tilfælde, hvori personer, der udstår straf, har ophold uden for vedkommende institution i uddannelsesøjemed.

Det er væsentligt at understrege, at der i forbindelse med udgange jævnlige vil foreligge behov for, at den indsatte kan have kontakt med tilsynsmyndigheden på samme måde som i forbindelse med en prøveløsladelse.

Ligesom det således har vist sig hensigtsmæssigt i den institutionsmæssige kriminal-

forsorg så at sige at isprænge elementer af fri kriminalforsorg, har der inden for den frie kriminalforsorg vist sig en øget erkendelse af, at flere og flere klienter frembyder, i hvert fald periodevis, så alvorlige menneskelige eller sociale problemer, at der opstår behov for institutionsophold. Mulighederne for sådanne ophold, der for tiden er helt utilstrækkelige, foreligger dels på enkelte institutioner uden for kriminalforsorgen, dels på forsorgsselskabets institutioner, dels på institutioner, der organisatorisk hører under direktoratet for fængselsvæsenet.

Med hensyn til ophold i forsorgsselskabets institutioner kan meddeles følgende oplysninger for året 1969 (i parentes er anført tallene for 1968-69):

	Gennemsnitsbelæg	Opholdsdage
»Assersbølgård«.....	21,6 (20,5)	7.891 (7.451)
»Brøndbyhus«.....	24,4 (25,0)	8.913 (9.148)
»Engelsborg«.....	17,6 (14,3)	6.440 (5.207)
»Lyng«.....	38,5 (37,8)	14.054 (13.790)
»Ringgården«.....	7,6 (8,1)	2.785 (2.964)
»Skejby«.....	15,4 ()	1.835 ()
I alt...	125,1 (105,7)	41.918 (38.560)

For fængselsvæsenets institutioner er nu etableret en ordning, hvorefter løsladte personer på frivilligt grundlag kan få ophold i disse institutioner (den såkaldte hospitantordning), jfr. justitsministeriets cirkulære af 12. august 1970 (Bestemmelser vedrørende fængselsvæsenet i Danmark 1970, s.

35). Denne ordning er navnlig af praktisk betydning med hensyn til personer, der er prøvedskrevet fra forvaring eller prøveløsladt fra ungdomsfængsel. Enkelte institutioner, der med hensyn til indretning og opholdsforhold i hovedsagen svarer til institutioner under forsorgsselskabet, modtager i

særlig grad sådanne hospitanter. Dette gælder de åbne afdelinger, der er knyttet til forvaringsanstalterne (Kastanienborg, Lys-holmgård og Amstrup) og, inden for det sidste halvår, den nyoprettede pension på Holsbjergvej ved forvaringsanstalten i Herstedvester. Hertil kommer, at der inden for den allernærmeste fremtid forventes oprettet institutioner under direktoratet for fængselsvæsenet med særligt henblik på stofmisbrugere eller stofmisbrugstruede unge, jfr. redegørelse II fra regeringens kontaktudvalg vedrørende ungdomsnarkomanien; en arbejdsgruppe under direktoratet arbejder for tiden med dette spørgsmål.

Den sammensmeltning af kriminalforsorg i frihed og institutionsmæssig kriminalforsorg, der er omtalt ovenfor, kendes også i andre lande, som det er naturligt at sammenligne med. Det kan forventes af denne gensidige integration, at de to former for kriminalforsorg vil blive et af de væsentligste træk i de kommende års vesteuropæiske kriminalpolitik, blandt andet støttet på arbejdet i den europæiske kriminalkomité.

5. Arbejdsgruppen har orienteret sig om udviklingen i andre europæiske lande med hensyn til det organisatoriske forhold mellem fængselsvæsen og fri kriminalforsorg. Oplysninger herom kan blandt andet hentes fra en rapport fra den europæiske kriminalkomité: »Practical Organisation of Measures for the Supervision and After-care of Conditionally Sentenced and Conditionally Released Offenders« (Council of Europe, Strasbourg 1970), jfr. navnlig Appendix I, afdeling IV (General Organisation of Probation and After-care Services) og de af 14 medlemslande afgivne svar (s. 75-241, specielt s. 79-80, 86, 95-96, 121-122, 138-139, 157, 163, 170, 178-179, 193, 205-206, 218 og 223-225).

Det er karakteristisk, at de lande, der i efterkrigsårene har indført eller overvejer at indføre kriminalforsorg i frihed, navnlig i tilknytning til nye former for betingede domme, bygger på en statslig organisation. Dette gælder således Belgien, Luxemburg, Frankrig og Italien; en undtagelse er den tyske forbundsrepublik, hvis private ordning vedrørende tilsyn, personundersøgelse m. v. etableredes umiddelbart efter krigen og formentlig i det hele må ses i sammenhæng med

en relativt svag statslig organisation af fængselsvæsenet.

Med hensyn til de øvrige lande, der er startet med en privat organisation, er udviklingen gennemgående præget af statslig overtagelse af den frie kriminalforsorg efter et mellemstadium, hvor man på den ene side har bevaret den private organisation, men på den anden side har ladet denne bygge på en overvejende statslig finansiering. I Sverige overtog staten i 1942 i princippet den frie kriminalforsorg, som nu sammen med fængselsvæsenet administreres af den svenske kriminalvårdsstyrelse. Styrelsen har et samarbejde med private foreninger for kriminalforsorg, navnlig med henblik på rekruttering af private tilsynsførende, der anvendes i meget stort antal (ca. 10.000). I Stockholm varetager Skyddsvärnet tilsyn med prøveløsladte og driver forskellige institutioner.

Spørgsmålet om en statslig overtagelse af den frie kriminalforsorg i Norge og Finland behandles for tiden i udvalg.

6. På grundlag af den gennemførte lovgivning og praksis, den faglige kriminalpolitiske debat og det planlægningsarbejde, der har fundet sted i direktoratet for fængselsvæsenet, og som blandt andet har manifesteret sig i direktoratets og justitsministeriets bidrag til redegørelsen vedrørende perspektivplanlægning 1970-1985, må det påregnes, at de nærmeste års reformarbejde på kriminalpolitikens område i en særlig grad vil blive præget af bestræbelser på at begrænse anvendelsen af frihedsstraf og på at foretage en radikal udbygning af den frie kriminalforsorg med øget investering i dels en effektivisering af tilsynsarbejdet, dels en tilvejebringelse af rimeligere muligheder for institutionsophold m. v. for personer, der er under tilsyn. Spørgsmålet vil blive omtalt nærmere nedenfor.

Man skal i denne sammenhæng blot understrege, at det stadium, hvorpå man herefter befinder sig i den kriminalpolitiske omformningsproces, gør det betydningsfuldt, at der tages en principiel stilling på nuværende tidspunkt til det organisatoriske spørgsmål, der er forelagt arbejdsgruppen.

Man skal endvidere pege på, at andre udvalg i den senere tid har beskæftiget sig med spørgsmål, hvis vurdering i høj grad er afhængig af en stillingtagen til det omtalte organisatoriske spørgsmål.

Kriminalforsorgsudvalget har således beskæftiget sig med spørgsmålet om en effektivisering af efterforsorgsarbejdet for prøveudskrevne forvarede og herunder drøftet, om efterforsorgsarbejdet vedrørende denne persongruppe fortsat i alt væsentligt burde falde uden for selskabets arbejdsområde. Under drøftelserne har der været anlagt forskellige synspunkter på dette spørgsmål. Man har anført, at der savnes en rationel begrundelse for en anden administrativ struktur af tilsynsarbejdet for prøveudskrevne forvarede end for andre kategorier af løsladte. Endvidere har det været anført, at geografiske forhold gør det nødvendigt, at tilsynsarbejde med prøveudskrevne forvarede, der tager bopæl længere borte fra udskrivningsanstalten, helt eller delvis udføres af den almindelige organisation for kriminalforsorg i frihed, for tiden Dansk forsorgsselskab.

Det forsorgsudvalg, der er nedsat under direktoratet for fængselsvæsenet med henblik på reform af forsorgsarbejdet i fængselsvæsenets institutioner, herunder arbejdet vedrørende løsladelsesforberedelse, har drøftet de problemer vedrørende dobbeltadministration, som knytter sig til den nuværende organisatoriske struktur, og som gør sig gældende i sager vedrørende prøveløsladtes overtrædelse af vilkår m. v., jfr. bemærkningerne ovenfor side 22.

Også løsningen af forskellige problemer vedrørende personaleuddannelse og vedrørende instruktion af private tilsynsførende beror på, hvilken organisatorisk ordning der vælges.

8. Arbejdsgruppens arbejdsopgave bør ses i sammenhæng med arbejdet i socialreformkommissionen, jfr. dennes første betænkning nr. 543/1969 om det sociale trykkesystem og den lovgivning, der er gennemført på grundlag heraf, samt de enhedsbestræbelser

vedrørende organisation, som dette reformarbejde er udtryk for.

Med udgangspunkt i en aftale mellem justitsministeren og socialministeren har repræsentanter udpeget af socialreformkommissionen samt repræsentanter for forsorgsselskabet og fængselsvæsenet haft drøftelser vedrørende de fremtidige muligheder for samarbejde mellem kriminalforsorgen og det almindelige sociale system. Man har herunder også haft for øje mulighederne for, at arbejdsopgaver, der i dag løses af forsorgsmedarbejderne i fængselsvæsenets institutioner og af Dansk forsorgsselskab, helt eller delvis kunne overtages af det almindelige sociale system.

På grundlag af disse drøftelser må det konkluderes, at der ikke inden for en nærmere fremtid er praktisk mulighed for en nærmere integration i forholdet mellem kriminalforsorgen og den almindelige sociale forsorg. Derimod giver såvel det gennemførte og påtænkte reformarbejde vedrørende den almindelige sociale forsorg og de stedfundne drøftelser grundlag for forventninger om, at samarbejdet mellem kriminalforsorgen og det almindelige sociale system kan smidiggøres og dermed effektiviseres.

Det er uden videre klart, at de praktiske muligheder for rationalisering af dette samarbejde har sammenhæng med den organisatoriske struktur, der vælges for kriminalforsorgen.

I tilknytning til det anførte er der også grund til at pege på relationen mellem kriminalforsorgens organisation og det arbejde, der pågår i den sociale uddannelseskommission vedrørende uddannelse af blandt andet kriminalforsorgens medarbejdere.

9. Endelig skal arbejdsgruppen pege på, at politiske partier i deres arbejde (programmer, konferencer m. v.) har vist en stigende interesse for spørgsmålet om etablering af enhedsorganisation i kriminalforsorgen.

Kapitel VII.

Arbejdsgruppens synspunkter.

1. Arbejdsgruppen ønsker indledningsvis at understrege følgende vedrørende den foreliggende *problemstilling*:

I den offentlige diskussion om det foreliggende organisatoriske problem ses dette ofte stillet op på den måde, at der er spørgsmål om, hvorvidt to sideordnede organer - det statslige direktorat for fængselsvæsen og det private Dansk forsorgsselskab - med hver sit funktionsområde skal sammenlægges. Dette er ikke en rigtig problemstilling. Som fremhævet side 21 er den gældende ordning, at der påhviler direktoratet for fængselsvæsenet det centrale statslige ansvar for gennemførelse af alle strafferetlige sanktioner (bøder, frihedsstraf, frihedsberøvende særforanstaltninger samt tilsyn og anden kriminalforsorg i frihed), men at der i forholdet mellem direktoratet og Dansk forsorgsselskab består et delegationsforhold, hvorefter Dansk forsorgsselskab er bemyndiget til at foretage udførelsen af den overvejende del af kriminalforsorgen i frihed, nemlig i princippet al kriminalforsorg i frihed bortset fra efterforsorgen for prøvedskrevne forvarede. Spørgsmålet er, om dette delegationsforhold skal bevares, ændres eller ophæves.

Som netop antydnet er det foreliggende problem ikke et skarpt enten-eller. Som tidligere nævnt har forsorgsselskabet for tiden 4 hovedfunktioner: Personundersøgelser, tilsyn og forsorgsmæssige foranstaltninger i tilknytning hertil, drift af institutioner (ungdomspensioner m. v.) samt økonomisk hjælpevirksomhed. Endvidere har selskabet forskellige opgaver, som falder ind under dets almindelige hjælpevirksomhed for lovovertrædere (vedtægternes § 1 nr. 5), dvs. rådgivning og forsorgsmæssig bistand til personer, der på helt frivilligt grundlag søger støtte hos selskabet, herunder personer, der løslades efter endt straf, varetægtsfængslede og korttidsstraffede i arresthusene samt anholdte eller sigtede, der henvises af politiet.

Hertil kommer tre mindre omfattende arbejdsopgaver, nemlig den sociale bistand til anholdte subsistensløse, som tidligere blev varetaget af Københavns politis sociale hjælpe-tjeneste, bistand med hensyn til rekruttering af tilsynsværger i henhold til straffelovens § 70, stk. 2, for bl. a. forvarede, og rekruttering af faste fængselsbesøgere i henhold til justitsministeriets cirkulære af 1. oktober 1970, jfr. Bestemmelser vedrørende fængselsvæsenet i Danmark 1970, side 45. Som det vil fremgå af det følgende, har arbejdsgruppen overvejet forskellige mellem-løsninger, herunder navnlig den, at personundersøgelser og tilsynsvirksomhed blev overtaget af direktoratet, medens forsorgsselskabet fortsatte sin virksomhed med hensyn til drift af institutioner og økonomisk hjælp.

Endvidere ønsker arbejdsgruppen at fremhæve, at det foreliggende spørgsmål ikke må forveksles med problemet om, hvorvidt der er basis for en privat indsats på kriminalforsorgens område. Der er i arbejdsgruppen enighed om, at et samarbejde med private personer er af den største betydning for kriminalforsorgens udførelse. Arbejdsgruppens overvejelser vedrører de organisatoriske rammer for og dermed også arten af den virksomhed, der er egnet for privat aktivitet.

Der er i arbejdsgruppen enighed om den principielle målsætning, der bør lægges til grund ved overvejelserne af det foreliggende organisatoriske spørgsmål. Navnlig de seneste år har været karakteriseret ved en stadig stærkere understregning af betydningen af socialarbejdet i såvel den institutionsmæssige som den frie kriminalforsorg. Værdien af en eventuel omorganisation af kriminalforsorgens struktur bør måles efter dens forventede egnethed til at effektivisere dette forsorgsarbejde.

2. Som argumentation for statens overtagelse af den frie kriminalforsorgs virksomhed er jævnlige henvisninger til, at denne arbejds-

opgave er en »naturlig« statsopgave, jfr. f. eks. referatet fra forvaltningskommissionens betænkning ovenfor side 13.

Det synes jævnlgt uklart, hvad der ligger i en sådan betragtning.

Undertiden bygger betragtningen formentlig på systematisk prægede overvejelser vedrørende lovgivningens indhold og den administrative og retsplejemæssige struktur. Personundersøgelser er et led i den i øvrigt statsligt organiserede strafferetspleje. Tilsyn er en af flere former for kriminalretlige foranstaltninger, som det i øvrigt er et statsligt anliggende at gennemføre.

Det er arbejdsgruppens opfattelse, at der kun kan tillægges sådanne systematiske overvejelser en meget begrænset betydning i sammenligning med reale vurderinger af, hvorledes samarbejdet og fordelingen af opgaverne mest hensigtsmæssigt gennemføres.

Der kan imidlertid i betragtningen om den frie kriminalforsorg som en »naturlig« statsopgave ligge et andet og mere væsentligt synspunkt. Foretagelse af personundersøgelser og gennemførelse af tilsyn betegner meget væsentlige og ansvarsfulde arbejdsopgaver. Tndholdet af en personundersøgelse kan blive afgørende for valget imellem betinget dom og ubetinget dom og dermed afgørende for, om en person skal frihedsberøves. Selve undersøgelsens foretagelse indebærer en række delikate problemer vedrørende grænsen for personundersøgelsens »indtrængen« i privatlivets område. Gennemførelse af tilsyn er undertiden en vanskelig balanceakt mellem på den ene side forholdelse og gennemførelse af en forpligtelse for klienten, fastlagt i dommen eller løsladelsesresolutionen, og på den anden side etablering og fastholdelse af et tillidsforhold, der er af afgørende betydning for hjælpearbejdet muligheder. Pligtforholdet og dermed tvangsmomentet i tilsynssituationen kommer navnlig frem i de tilfælde, hvor klienten gør sig skyldig i overtrædelse af vilkår. Den tilsynsførende skal da tage stilling til det vanskelige spørgsmål, om han kan forsøge at løse den foreliggende situation på egen hånd eller må indberette til den myndighed, der er kompetent til at træffe bestemmelse om fuldbyrdelse af straf. I sidstnævnte tilfælde stilles meget betydelige krav med hensyn til bevisfæstelse og objektivitet i bedømmelse.

På den her anførte baggrund må det gene-

relt konkluderes, at den del af forsorgsarbejdets virksomhed, der vedrører personundersøgelser og tilsyn, indebærer funktioner af en sådan art, at der kan anføres gode grunde for, at disse funktioner bør udøves af personer, der handler under det særlige offentlige ansvar, som påhviler personer, der handler i offentlig tjeneste.

5. Det er som allerede berørt af væsentlig betydning for gennemførelse af personundersøgelser og tilsyn, at der mellem personundersøgeren og den tilsynsførende på den ene side og klienten på den anden side kan etableres et *tillidspræget forhold* som grundlag for motivation, vejledning, rådgivning og assistance. Det er endvidere ud fra et forsorgsmæssigt synspunkt af væsentlig betydning, at den pågældende foranstaltning gennemføres på en sådan måde, at unødigt »stempling« af klienten som »kriminal« undgås.

Der er i arbejdsgruppen enighed om, at dette synspunkt må tages i betragtning ved overvejelserne af, hvilken organisatorisk form der bør foretrækkes.

Den opfattelse er anført, at det nævnte synspunkt med betydelig vægt taler for at opretholde den nuværende private ordning. Der er navnlig peget på, at det for så vidt angår betinget dømte, som ikke tidligere har udstået straf, er af væsentlig betydning, at tilsynet føres af en privat organisation, og at tilsynsforanstaltningen således ikke fuldbyrdes af det officielle system for strafferetlig retshåndhævelse.

Den overvejende opfattelse i udvalget er, at der ikke foreligger noget nærmere grundlag for antagelser om det pågældende forhold. Det er således for overvejelserne irrelevant at foretage sammenligninger mellem den holdning, klienter i dag måtte have til henholdsvis afdelinger af forsorgsselskabet og afdelinger inden for fængselsvæsenets institutioner. Spørgsmålet, der foreligger, er, hvilken indstilling og holdning klienter vil have til et eventuelt fremtidigt statsligt system for fri kriminalforsorg sammenlignet med holdningen til Dansk forsorgsselskabs nuværende afdelinger. Om dette spørgsmål kan der i virkeligheden kun gættes. Det fremhæves dog, at følgende punkter må inddrages i overvejelserne. Det er en udbredt opfattelse, at forsorgsselskabets afdelinger allerede i dag i virkeligheden jævnlgt opleves som offentlige institutioner, hvilket i og

for sig også kan være naturligt på baggrund af den statslige finansiering, det nære samarbejde med statslige myndigheder og forsorgsselskabets nuværende organisatoriske, herunder kontormæssige opbygning. Det må forudsættes, at der i tilfælde af en eventuel statslig overtagelse af den frie kriminalforsorg vil blive lagt afgørende vægt på, at de pågældende forsorgsafdelinger fremtræder som »neutrale« afdelinger. Hovedsynspunktet er i øvrigt, at det afgørende for klienternes holdning til de pågældende afdelinger ikke kan antages at være det formelle - i praksis i mere eller mindre skjulte - ejerforhold med hensyn til afdelingerne, men derimod personalets holdning og arten og omfanget af de ressourcer, som den frie kriminalforsorg er i stand til at stille til rådighed for klienterne, det være sig med hensyn til rådgivning og vejledning og med hensyn til mere økonomisk præget hjælp.

4. Under arbejdsgruppens overvejelser har fleksibiliteten eller smidigheden i forsorgsselskabets nuværende arbejdsmetoder været fremhævet, og der har været rejst spørgsmål om, hvorvidt en sådan *fleksibilitet* vil kunne fastholdes ved en statslig overtagelse af den frie kriminalforsorg. Arbejdsgruppen er også bekendt med, at dette spørgsmål har spillet en væsentlig rolle i drøftelser mellem forsorgsselskabets medarbejdere.

Det er fremgået, at der med fleksibilitet sigtes til to principielt forskellige forhold:

For det første har overvejelserne haft relation til det også i forbindelse med den almindelige socialreform centrale spørgsmål om »regelorientering« eller »klientorientering« i det sociale arbejde. Tendensen i det almindelige reformarbejde inden for den sociale forsorg går ganske klart i retning af at gøre arbejdet mindre regelorienteret og mere klientorienteret i betydningen at lægge afgørende vægt på at udforme hjælpesystemet således, at det i videst muligt omfang åbner mulighed for uden mere eller mindre formelle juridiske vurderinger at afpasse den sociale assistance efter klientens individuelle behov. Den samme tendens gør sig imidlertid gældende i reformarbejdet inden for fængselsvæsenets institutioner, som netop består i at ophæve tidligere regelbestemte restriktioner for i højere grad at give personalet mulighed for at individualisere behandlingen efter behov. Fængselsvæsenets repræ-

sentanter i arbejdsgruppen har understreget, at denne tendens må forventes at blive fortsat i fængselsvæsenets institutioner, og at man forudsætter, at den samme tendens skal gøre sig gældende i det fortsatte reformarbejde inden for den frie kriminalforsorgs område.

Det andet problem, der indgår i overvejelserne vedrørende større eller mindre fleksibilitet, er problemet om decentralisering. Decentralisering er et væsentligt træk i den udvikling, der for tiden finder sted i hele den statslige og kommunale administration og herunder som bekendt også i socialreformkommissionens arbejde. Også her gælder det, at den almindelige decentraliserings-tendens har præget udviklingen inden for fængselsvæsenet i snævrere forstand. Langt de fleste afgørelser vedrørende de enkelte indsatte er i de senere år delegeret fra direktoratet til de enkelte institutioner. Dette gælder således den overvejende del af afgørelserne vedrørende prøveløsladelse og udgangstilladelse. En ændring i denne udviklingslinje kan ikke forventes, og en eventuel statslig overtagelse af de funktioner, der for tiden udøves af Dansk forsorgsselskab, kan heller ikke forventes at føre til, at beføjelser, der for tiden ligger hos lokalafdelinger, tilbageføres til centralt plan. Tværtimod må det i overensstemmelse med de almindelige administrative bestræbelser påregnes, at det vil blive overvejet, om der foreligger rationaliseringsmuligheder gennem en yderligere delegation af beføjelser til lokale afdelinger.

Også med henblik på relationen til den frie kriminalforsorg kan der være grund til at berøre et mere internt delegationsspørgsmål i fængselsvæsenets institutioner. Uanset at der i institutionerne findes såvel institutionsråd som funktionærmøder, er vedkommende inspektør (ved forvaringsanstalterne overlægen) den formelle leder af institutionen. Den praktiske betydning heraf med hensyn til institutionernes forsorgsarbejde synes at være noget forskellig i de forskellige institutioner. Spørgsmålet vil blive nærmere belyst og overvejet i det forsorgsudvalg, der for tiden er nedsat under direktoratet for fængselsvæsenet, og som er omtalt ovenfor side 28. Fængselsvæsenets repræsentanter i arbejdsgruppen har imidlertid ønsket at understrege, at man må tillægge det meget væsentlig betydning, at fængselsvæsenets insti-

tiitionsledere giver deres forsorgsmedarbejdere en høj grad af selvstændighed med hensyn til forsorgsarbejdets udførelse. Dette er ikke alene begrundet i forsorgsmedarbejdernes særlige faglige forudsætninger for dette arbejde og i almindelige administrative rationaliseringshensyn, men må også tillægges afgørende betydning for et smidigt og effektivt samarbejde imellem forsorgspersonalet i fængselsvæsenets institutioner og forsorgspersonalet i den frie kriminalforsorgs afdelinger og i den almindelige sociale forsorg.

5. Arbejdsgruppen har drøftet, om kriminalforsorgens organisatoriske struktur kan antages at have betydning for *det omfang, hvori kriminalforsorg i frihed bringes i anvendelse*.

Disse drøftelser har deres grundlag i de seneste års almindelige kriminalpolitiske debat, der ud fra synspunkter om humanitet og effektivitet i kriminalforsorgen klart peger på en drejning af den kriminalpolitiske praksis i retning af en begrænsning i anvendelsen af, navnlig kortere, frihedsstraffe til fordel for dels bøder, dels kriminalforsorg i frihed gennem anvendelse af betingede domme med tilsyn.

Det turde uden videre være klart, at en almindelig oprustning af den frie kriminalforsorg til et mere effektivt virkende system må påregnes at påvirke restsmyndighedernes holdning i retning af i videre omfang end hidtil at finde det forsvarligt og hensigtsmæssigt at anvende betinget dom med tilsyn i stedet for ubetinget frihedsstraf. For så vidt en sådan effektivisering vil blive en følge af en ændret organisatorisk struktur, vil denne således indirekte føre til udvidet anvendelse af kriminalforsorg i frihed. Herom henvises i øvrigt til bemærkninger i et senere afsnit.

6. Arbejdsgruppen lægger betydelig vægt på den side 23 ff. omtalte *ændring af den tidligere grænse imellem den institutionsmæssige (»fængselsmæssige«) kriminalforsorg og den frie kriminalforsorg*. Det er på det anførte sted nærmere beskrevet, hvorledes udviklingen har medført en gensidig integration af institutionsmæssig og fri kriminalforsorg. Dette kræver en bestandig samordning af det sociale arbejde, der finder sted under institutionsophold og under ophold uden for institution.

I arbejdsgruppen er anført, at det nødvendige smidige samarbejde mellem forsorgsper-

sonale, der primært virker i institution, og forsorgspersonale, der primært virker uden for institution, mest hensigtsmæssigt organiseres under en enhedsledelse af den samlede kriminalforsorg.

Der er i denne forbindelse peget på visse konkrete punkter:

Man vil gennem en enhedsledelse komme bort fra de praktiske problemer, der knytter sig til den nuværende dobbeltadministration i forbindelse med stillingtagen til vilkårsovertrædelser, begået af prøveløsladte, jfr. ovenfor side 22.

Det er stærkt påkrævet, at forsorgsmedarbejdere, der i øvrigt virker uden for institutionen, gennem besøg i denne under klientens ophold her (eventuelt under fængselsmæssig anbringelse) kan aflægge besøg og på denne måde formidle kontinuitet i det samlede sociale behandlingsarbejde, herunder medvirke ved løsladelsesforberedelse.

I større og større omfang foreligger som nævnt tilfælde, hvor personer har udgangstilladelse af en sådan varighed, at situationen med hensyn til sociale problemer i realiteten må ligestilles med en prøveløsladelse. Det er nødvendigt, at der på en smidig måde kan etableres et samarbejde imellem institutionen og en afdeling i den frie kriminalforsorg.

Et integrationsspørgsmål af særlig betydning foreligger med hensyn til arresthusene. Et af de kriminalpolitiske spørgsmål vedrørende den institutionsmæssige kriminalforsorg, der for tiden prioriteres højest, er behandlingen af varetægtsfængslede. Navnlig på baggrund af de relativt langvarige fængslingstider er det helt nødvendigt, at der under varetægtsfængslingen (og straks efter at denne er sket) iværksættes et effektivt helhedsorienteret socialt arbejde, der efter dommen kan kontinuere i fuldbyrdesinstitutionen og efter løsladelsen. Et sådant arbejde forsømmes i væsentlig grad. De enkelte arresthuse er ikke store nok til at bære ansættelse af socialrådgivere. På grundlag af reglerne i afsnit IV i Dansk forsorgsselskabs cirkulærskrivelse af 1. juni 1955 (selskabets cirkulæresamling 1951-1965, side 21), gøres et betydningsfuldt arbejde af forsorgsselskabets lokalafdelinger og arrestforvarerne, men ressourcerne rækker ikke tilnærmelsesvis til et forsorgsarbejde af den karakter, som forholdene tilsiger. Spørgsmålet be-

handies for tiden af det forsorgsudvalg, der er nedsat under direktoratet for fængselsvæsenet. Den eneste praktikable løsning synes at være en normering af personale ved lokalafdelingerne for fri kriminalforsorg, således at det omtalte institutionsmæssige forsorgsarbejde kan få høj prioritet blandt lokalafdelingernes arbejdsopgaver. Sker dette, betyder det nye perspektiver for en virkelig kontinuitet i socialt arbejde med klienterne (personundersøgelse, forsorg under arrestophold, kontakt med fuldbyrdelsesinstitution efter dom, tilsynsarbejde).

7. Principielle *budgetmæssige synspunkter* kan anføres til støtte for en statslig overtagelse af den frie kriminalforsorg. Det kan ud fra sådanne synspunkter anses for mindre rigtigt, at en privat organisation driver en virksomhed og administrerer det tilhørende budget, når indtægterne på dette budget for over 95 procents vedkommende er statslige midler. For så vidt der ved sådanne betragtninger sigtes til spørgsmålet om statslig kontrol med selskabets pengeforbrug, må eventuelle betænkeligheder dog efter arbejdsgruppens opfattelse betragtes som rent principielle og uden praktisk baggrund. Forsorgsselskabet har lagt stor vægt på en forsigtig økonomisk administration, og denne administration har i det hele været bestemt af den omstændighed, at de statslige tilskud til forsorgsselskabets virksomhed har været utilstrækkelige til at sikre den udbygning af den frie kriminalforsorg, som efter arbejdsgruppens opfattelse burde være sket og i øvrigt måtte anses for forudsætninger for de lovgivningsmæssige reformer af 1961 og 1965 vedrørende henholdsvis betingede domme og udvidet adgang til prøveløsladelse.

Det kan derimod anses for betænkeligt ud fra et budgetmæssigt synspunkt, at staten ikke har større indflydelse, end tilfældet er, med hensyn til anvendelsesmåden for statstilskuddet. Dette spørgsmål er imidlertid en underafdeling af det bredere spørgsmål, som behandles nedenfor, og som angår hele problemet om statslig indflydelse på den kriminalpolitik, der føres på den frie kriminalforsorgs område. Spørgsmålet skal derfor ikke forfølges nærmere i dette afsnit.

S. Det er i arbejdsgruppen anført, at der knytter sig betragtelige *administrative, rationaliseringsmæssige fordele* til etablering af

en enhedsledelse af den samlede kriminalforsorg.

Med hensyn til nogle af fordelene på det lokale plan kan til dels henvises til bemærkningerne ovenfor under punkt 6.

Her skal derfor i hovedsagen omtales de fordele på det centrale plan, som er fremhævet under drøftelserne:

Der vil opnås en forenkling ved alene at arbejde med én personaleadministration.

Der vil knytte sig fordele til et centraliseret ansvar for den samlede personaleuddannelse i kriminalforsorgen. Fængselsvæsenets personaleskole har i et vist begrænset omfang allerede optaget personale fra forsorgsselskabet på nogle af skolens kurser. Skolen har to hovedopgaver dels selv at drive undervisningsvirksomhed, dels at formidle kontakt til andre uddannelsesmuligheder. Med hensyn til forsorgsselskabets personale foreligger navnlig to uddannelsesproblemer dels efteruddannelsen af selskabets faste medarbejdere, dels instruktion af private tilsynsførende, jfr. kriminalforsorgsudvalgets betænkning nr. 563/1970 om dette sidste spørgsmål, som endnu ikke har kunnet føres ud i livet. Ud fra et administrativt synspunkt og formentlig også af hensyn til at sikre effektivitet i uddannelsen må det anses for fordelagtigt, at den nuværende personaleskole fremtidig i det hele fungerer som en kriminalforsorgens personaleskole.

Også til etablering af en fælles bygningsadministration må der antages at knytte sig væsentlige fordele. Direktoratet for fængselsvæsenet har (direktoratets 3. kontor) personale specialiseret i behandling af byggesager. Der er ikke, og det kan heller ikke anses for hensigtsmæssigt at udvikle en speciel bygningsadministration inden for Dansk forsorgsselskabs rammer. Antallet af byggesager inden for den frie kriminalforsorgs område må forventes i den nærmeste fremtid at blive relativt omfattende og stille betydelige krav til både personale og ekspertise.

Der er en stigende erkendelse af, at en væsentlig del af behandlingsarbejdet i såvel fængselsvæsenets institutioner som inden for den frie forsorg kan og bør udføres gennem den almindelige forsorgs institutioner, gennem almindelige uddannelsesinstitutioner m. v. Der pågår for tiden og må forventes i den nærmeste fremtid i endnu videre omfang at ville pågå forhandlinger mellem på

den ene side forsorgsselskabet og fængselsvæsenet (og udvalg herunder, således det tidligere omtalte forsorgsudvalg), og på den anden side institutioner uden for kriminalforsorgen om etablering af samarbejdsaftaler (socialkontorer, børne- og ungdomsforsorg, revalidering, erhvervsvejledning, arbejdsformidling, institutionerne for fritidsundervisning m. v. - og samarbejde med de fremtidige sociale centre). Der knytter sig for begge parter væsentlige fordele til en organisationsform, hvorefter sådanne samarbejdsaftaler kan etableres mellem en enhedsorganisation for kriminalforsorgen og de almindelige sociale og pædagogiske institutioner m. v. Det her omtalte spørgsmål om rationalisering af et samarbejde vedrører både det centrale og det lokale plan.

Arbejdsgruppen ønsker at understrege betydningen af, at der lokalt etableres det tættest mulige samarbejde mellem på den ene side fængselsvæsenets institutioner (herunder også arresthusene) og den frie kriminalforsorgs afdelinger og på den anden side blandt andet de fremtidige sociale centre på amtsplan. Dette må forudsætte, at der i hvert amt etableres en afdeling for den frie kriminalforsorg, og at denne afdeling sammen med fængslerne, herunder arresthusene, i det pågældende amt får særlige samarbejdsrelationer med det sociale center.

Også på det centrale plan bør kriminalforsorgen udøves i tæt samarbejde med de sociale myndigheder, og der bør etableres direkte kontaktled mellem kriminalforsorgsstyrelse og socialstyrelse. Arbejdsgruppen skal pege på, at en sådan kontaktordning for så vidt angår undervisning i fængselsvæsenets institutioner allerede er etableret imellem direktoratet for fængselsvæsenet og undervisningsministeriet.

Spørgsmålet om fordele ved en enhedsledelse med henblik på tilrettelæggelse af behandlingsprogrammer må ses i sammenhæng med, at praktisk taget alt behandlingsmæssigt arbejde vedrørende indsatte i fængselsvæsenets institutioner må betragtes som omfattende såvel en institutionsmæssig som en ikke-institutionsmæssig behandlingsfase. Ved udarbejdelse af behandlingsplaner må disse to behandlingsformer vurderes som en enhed.

Endelig skal man pege på, at der for tiden i direktoratet for fængselsvæsenet søges op-

bygget en særlig sektion for dels statistisk arbejde, dels kriminologisk forskning, herunder såvel forskning, der skal foretages i direktoratet, som forskning, der skal søges etableret gennem samarbejde med de videnskabelige institutter. Det må anses for rationelt, at en sådan sektion kan fungere også på den frie kriminalforsorgs område.

En forudsætning for, at der kan opnås rationalisering gennem samordninger som de ovenfor omtalte, er imidlertid, at forsorgsmæssig sagkundskab gives en central placering i en eventuel fremtidig enhedsledelse for kriminalforsorgen. Det falder dog uden for arbejdsgruppens kommissorium at gå nærmere ind på direktoratets ledelsesforhold. Man skal indskrænke sig til at pege på, at en samordning af den institutionsmæssige og den frie kriminalforsorg må forudsætte, at socialt uddannet personale i væsentligt omfang og med central placering knyttes til direktoratet.

9. Som et afgørende argument for en statslig overtagelse af den frie kriminalforsorg er gjort gældende, at det er nødvendigt at sikre en enhedsledelse af kriminalforsorgen med henblik på koordineringen af den virksomhed, der omfatter de væsentlige kriminalpolitiske beslutninger. Der er herunder navnlig henvist til den mere langsigtede planlægning, således som denne manifesterer sig dels i den almindelige budgetlægning, dels i udarbejdelsen af de flerårige budgetrammer, dels — også udover de pengekrævende beslutninger — i udformningen af de retningslinier, som den kriminalpolitiske kurs med hensyn til fuldbyrdelse af kriminalretlige foranstaltninger bør følge.

Kriminalpolitik er som anden politik et spørgsmål om stillingtagen på grundlag af viden, som tilvejebringes ved forskning og praktiske erfaringer, og af »politiske« vurderinger. I betragtning af den forbindelse og gensidige integration, der er mellem den institutionsmæssige og den frie kriminalforsorg, er det nødvendigt, at politikken på de to områder bygger på et fælles vidensgrundlag og på en fælles grundholdning til de værdier, der er bestemmende for kriminalpolitikken.

Det er i denne forbindelse en både principiel og praktisk vigtig betragtning, at justitsministeren, og herunder det statslige direktorat, har ansvaret for tilrettelæggelse af den

samlede sanktionspolitik, og at dette ansvar må forudsætte, at ministeren og direktoratet både formelt og reelt på de to omtalte områder har samme mulighed for at være bestemmende for den politik, der skal føres med hensyn til gennemførelse af de kriminalretlige foranstaltninger.

Det må således være justitsministeren eller under ansvar over for ham direktoratet, der bestemmer, hvorledes den frie kriminalforsorgs forskellige funktioner indbyrdes skal prioriteres, hvorledes den geografiske fordeling af lokalafdelinger skal være, hvorledes samarbejdslinierne til de almindelige sociale og pædagogiske institutioner skal tilrettelægges, og hvorledes forholdet mellem anvendelse af faste, socialrådgiveruddannede medarbejdere og private tilsynsførende m. v. skal være, samt hvorledes samarbejdet imellem den frie kriminalforsorgs afdelinger og fængselsvæsenets institutioner bedst tilrettelægges.

De anførte betragtninger får en ganske særlig vægt, når det tages i betragtning, at det er realistisk at regne med, at man står over for bestræbelser for en radikal omlægning af sanktionspolitikken, der forudsætter en omstrukturering og væsentlig effektivisering af det nuværende apparat til den frie kriminalforsorgs udøvelse. Justitsministeriet har i sit bidrag til den arbejdsgruppe, der har udarbejdet »Perspektivplanlægning 1970-1985«, givet udtryk for, at den frie kriminalforsorg bør udbygges blandt andet efter følgende retningslinier:

Antallet af faste forsorgsmedarbejdere under den frie kriminalforsorg bør af hensyn til forsorgsarbejdets effektivitet udvides, således at hver forsorgsmedarbejders arbejdsområde begrænses til ca. 40 løbende tilsyn eller 80 personundersøgelser om året.

Det er forudsat, at førelse af tilsyn og foretagelse af personundersøgelser principielt henlægges til faste, uddannede forsorgsmedarbejdere. Lokalafdelingerne pålægges et

selvstændigt ansvar for udførelse af effektivt forsorgsarbejde i arresthusene.

Det er forudsat, at der i løbet af perioden 1970-1985 finder en gradvis udvidelse sted af antallet af institutionspladser fra de nuværende ca. 160 til ca. 600.

Med hensyn til rent økonomisk hjælpevirksomhed er forholdet det, at selskabet hidtil kun har haft ca. 100 kr. årligt til rådighed pr. løbende tilsyn, hvoraf statstilskuddet udgør mindre end 20 kr. Man finder disse midler aldeles utilstrækkelige og anslår en forhøjelse af statens tilskud til 500 kr. pr. årligt tilsyn.

Denne oprustning af den frie kriminalforsorg i forbindelse med en forventet mindre stigning i antallet af tilsyn og antallet af personundersøgelser vil forøge de årlige driftsudgifter fra de nuværende ca. 15 mill. kr. til ca. 48 mill. kr. Opførelsen af de nævnte institutioner vil kræve anlægsmidler på godt 50 mill. kr.

justitsministeriets bidrag til perspektivplanlægningen er resumeret i »Perspektivplanlægning 1970-1985«, 2. del, side 143 ff. Man skal særlig henlede opmærksomheden på udtalelserne i rapporten side 148-149: Det anføres her, at justitsministeriets plantal må anses som udtryk for en forsigtig vurdering fra justitsministeriets side - præget af, at dette udgiftsområde gennem årene ikke har haft en tilsvarende politisk opbakning som en række andre områder. Endvidere udtales, at man for så vidt angår fængselsvæsenet og den forebyggende kriminalitetsbekæmpelse »finder det nærliggende at overveje hensigtsmæssigheden af en større indsats end den i det foregående forudsatte«.

Det er gjort gældende i arbejdsgruppen, at de udviklingsopgaver, som kriminalforsorgen i almindelighed og navnlig den frie kriminalforsorg herefter står overfor, ikke hensigtsmæssigt løses uden en enhedsledelse (under ansvar over for justitsministeren) for den samlede kriminalforsorg.

Konklusion.

1) Man har i arbejdsgruppen overvejet den mulighed at fordele opgaverne således, at tilsynsvirksomheden og arbejdet med udfærdigelse af personundersøgelser overflyttes til staten, medens Dansk forsorgsselskabs øvrige opgaver — herunder navnlig institutionsdriften - fortsat varetages af selskabet.

Resultatet af disse overvejelser er blevet, at arbejdsgruppen foreslår, at man - hvis tilsyns- og undersøgelsesvirksomheden overføres til staten - tager skridtet fuldt ud og således navnlig også overfører institutionsdriften.

De synspunkter, som ovenfor er anført til støtte for en overførsel af tilsynsvirksomheden og arbejdet med udfærdigelse af personundersøgelser taler med samme styrke for en overførsel af de øvrige opgaver, som selskabet varetager. Specielt er det i tilknytning til bemærkningerne side 32 ff om planlægning og reformpolitik understreget, at netop institutionsområdet forventes i de nærmeste år at stille særlige krav til planlægning og principiel kriminalpolitisk stillingtagen, blandt andet vedrørende forholdet til fængselsvæsenets institutioner. Man lægger endvidere vægt på, at en fortsættelse af Dansk forsorgsselskabs virksomhed med en så reduceret opgavemængde, som vil følge af overflytning af tilsynsvirksomheden og arbejdet med personundersøgelserne, vil være utilfredsstillende for selskabets medarbejdere; personalet på institutionerne vil blive bragt i en isoleret stilling, som i flere henseender vil være klart uheldig.

Det er desuden anført, at man om få år antagelig atter ville stå over for en ny arbejdsdelingsproblematik, såfremt Dansk forsorgsselskab fortsætter alene med institutionsdriften og visse andre, mindre omfattende arbejdsopgaver.

2) Flertallet (*Andreasen, B roder sen, Heilbo, Ingstrup og Nordskov Nielsen*) finder, at en samlet vurdering af de synspunkter, der er anført ovenfor side 29 ff på afgørende måde taler for, at de arbejdsopgaver, der i

dag varetages af Dansk forsorgsselskab, bør overføres til direktoratet for fængselsvæsenet, der således vil komme til at udgøre en enhedsstyrelse for den samlede kriminalforsorg.

Flertallet lægger betydelig vægt på, at der gennem dannelsen af en enhedsledelse vil kunne opnås væsentlige administrative og koordineringsmæssige fordele, ligesom man har fundet, at den stadig mere udtalte udviskning af grænsen mellem den fængselsmæssige og den frie kriminalforsorg med særlig styrke taler for, at de to områder også i organisatorisk henseende udgør en enhed.

Mest afgørende for flertallet er dog det synspunkt, at en enhedsledelse er en forudsætning for tilfredsstillende, løbende koordinerende planlægning af den fremtidige kriminalpolitiske indsats på den samlede kriminalforsorgs område, jfr. side 34-35.

Et af flertallets medlemmer (*Andreasen*) har for sit vedkommende ønsket at understrege, at hans tilslutning til oprettelse af en fællesledelse for såvel den frie som den institutionsmæssige kriminalforsorg på afgørende måde er betinget af, at der træffes politiske beslutninger om udbygning af kriminalforsorgen i overensstemmelse med denne betænkningens tekst og principperne i justitsministeriets bidrag til regeringens »Perspektivplanlægning 1970-1985«, at der sikres aftaler mellem styrelse og medarbejdere om ubureaukratiske ledelsesformer på såvel centralt som lokalt plan, at der etableres aftaler om medarbejderindflydelse i ledelsesfunktionerne, og at der ved repræsentativ placering sikres forsorgsmedarbejderne indflydelse på den konkrete udformning af den fremtidige struktur i kriminalforsorgen og på de kommende ansættelsesforhold for alle nuværende medarbejdere i Dansk forsorgsselskab.

Flertallet ønsker at understrege, at der efter flertallets opfattelse fortsat er behov for en betydelig privat indsats i kriminalforsorgen. Spørgsmålet er alene, hvordan den organisatoriske relation til den statslige kri-

minalforsorg skal være, og med hensyn til hvilke opgaver det er hensigtsmæssigt at oppele til en privat indsats.

Selv om det forudsættes, at antallet af faste forsorgsmedarbejdere i den frie kriminalforsorg øges væsentligt, som der er givet udtryk *ior* i justitsministeriets bidrag til »Perspektivplanlægning 1970-1985«, vil der stadig - ikke alene i en overgangsperiode - være behov for private tilsynsførende. En begrænsning af antallet af tilsyn pr. fast forsorgsmedarbejder til 40 løbende tilsyn, som er omtalt side 35, bør ikke medføre, at private tilsynsførende fuldstændig afskrives. I en række tilfælde vil det være hensigtsmæssigt, at en privat person fungerer som »tilsynsførende«, dog næppe med funktioner svarende til dem, en privat tilsynsførende har efter den nuværende ordning, men snarere som en »kontaktmand« med en mindre officiel status.

Medlemmerne lægger imidlertid navnlig vægt på, at det for kriminalforsorgen er af afgørende betydning at få kontakt med repræsentanter for arbejdsmarkedet og boligmarkedet. En eventuel foreningsmæssig organisation vil endvidere kunne benyttes til at skaffe kontakter dels til forskellige typer af private foreninger, dels til at konsolidere de nødvendige kontakter til myndigheder inden for de sociale og pædagogiske sektorer.

Flertallet har betragtet det som faldende uden for arbejdsgruppens kommissorium at gå nærmere ind på, hvilken organisationsform der bør vælges for den private indsats - herunder om den bør tage sit udgangspunkt i det nuværende forsorgsselskab eller i en ny foreningsdannelse. Man ønsker dog at understrege betydningen af, at den pågældende organisation bygger på en bred repræsentation af de forskellige befolkningsgrupper og deres organisationer.

Et mindretal (Gaarden, Johnsen og Lund-

gren) ønsker at sammenfatte deres synspunkter således:

At ansvaret for tilrettelæggelsen af den samlede sanktionspolitik påhviler justitsministeren, og at ministeren følgelig træffer de væsentlige kriminalpolitiske beslutninger, gennemfører den langsigtede planlægning på området og forestår en eventuel forskning, står fast, men dette forhold synes at være uden videre betydning for spørgsmålet om Dansk forsorgsselskabs medvirken i det praktiske arbejde. Selskabet fører ikke nogen selvstændig kriminalpolitik, men bestræber sig for at udføre et afgrænset arbejde inden for afstukne rammer på en sådan måde, at det tjener såvel klienternes som det øvrige samfunds interesser, navnlig ved at inddrage en stor kreds af private i opgavernes løsning.

Ingen af de problemer af praktisk administrativ art, der er fremhævet i flertallets udtalelse, er af sådan karakter, at de ikke vil kunne løses uden at inddrage selskabets opgaver under den egentlige statsforvaltning, og der vil ved udvidelsen af statsforvaltningen opstå nye problemer af administrativ-teknisk art.

Der er således efter mindretallets opfattelse ikke på baggrund af den udvikling i kriminalforsorgen, der hidtil har fundet sted, tilstrækkelig begrundelse for inddragelse af selskabets opgaver.

Hvis det derimod - som antaget af flertallet - er realistisk at regne med en radikal omlægning af forsorgen, hvorefter udførelsen af tilsyn henlægges til faste, uddannede forsorgsmedarbejdere, og hjælpevirksomheden forøges, således at de årlige driftsudgifter stiger fra ca. 15 mill. kr. til ca. 48 mill. kr., erkender mindretallet, at der ikke mere er behov for selskabets medvirken, og vil ikke udtale sig imod, at dets virksomhed i sin helhed overgår til statsdrift.

Skitse over områder, som forsorgsmedarbejderne finder det ønskeligt,
at „Arbejdsgruppen vedrørende den fremtidige fordeling af
arbejdsopgaverne på kriminalforsorgens område" tager stilling til.

1. Forsorgsmedarbejderne er enige om, at Fængselsdirektoratets overtagelse af Dansk Forsorgsselskabs virksomhed skal være total. Når DF er beskåret for så væsentlige arbejdsområder som tilsynsvirksomheden og personundersøgelser, vil det tilbageværende grundlag for DF.s eksistens være særdeles ugunstigt.

2. På såvel centralt som på lokalt plan bør kriminalforsorgen udøves i et tæt samarbejde med de sociale myndigheder. På centralt plan f. eks. gennem direkte kontaktled mellem kriminalforsorgsstyrelse og socialstyrelse.

3. Direktoratet (det centrale plan) bør ledes af en forsorgsleder med en social grunduddannelse og en administrativ leder. Det er ønskeligt om disse stillinger placeres sideordnet på direktørplan.

4. Lokalt skal kriminalforsorgen i frihed udøves amtskommunalt (med afdelingskontorer i hvert amt). Det er ønskeligt, at der delegeres en bevillingskompetence ud til de enkelte afdelinger.

5. Der skal arbejdes hen mod en opbygning af regionalfængsler, således at det er de indsattes geografiske tilhørsforhold, der er kriteriet for afsoningssted.

6. Forsorgssektoren skal placeres markant i anstalterne. Således bør der, i forhold til

nu, ske en udvidelse af forsorgssektorens kompetence, f. eks. i bevillingsspørgsmål. Det ville være ønskeligt, at forsorgslederen (og undervisningslederen) blev placeret sideordnet med en administrativ chef.

7. Forsorgspersonalet skal have en social uddannelse. Der må ske en udbygning af den kursusvirksomhed for forsorgspersonale, der nu er i gang på Fængselsvæsenets Personaleskole. Der kan peges på en trinvis uddannelse, der over en årrække kan anses for en social basisuddannelse.

8. Hovedreglen i den fremtidige kriminalforsorg (tilsyn med betinget dømte og prøveløsladte) bør være professionelle tilsynsførende og undtagelsen honorarlønnede tilsynsførende (såkaldte private tilsynsførende). De honorarlønnede tilsynsførende bør i så stort omfang som muligt rekrutteres fra kommunernes sociale sektor.

9. Arresthusene skal underlægges den amtslige kriminalforsorg, så der sikres arresthusindsatte en forsvarlig forsorgsmæssig dækning.

10. Gennem samarbejde med boligforeninger, sociale myndigheder, børneværn, Ungbo m. m. skal der sikres straffelovsovertrædere de bedste muligheder for gode boliger.

