

## **Kapitel 1: Indledning**

[1.1. Kommissorium](#)

[1.2. Sammensætning](#)

[1.3. Udvalgets nærmere forståelse af kommissoriet](#)

[1.4. Udvalgets tilrettelæggelse og gennemførelse af sit arbejde](#)

## **Kapitel 2: Sammenfatning af udvalgets anbefalinger**

## **Kapitel 3: Grundlæggende principper for fordeling**

## **Kapitel 4: Fordeling**

[4.1. Principperne for fordeling før 1973](#)

[4.2. Nugældende regler og praksis vedrørende fordeling](#)

[4.3. Reglerne om fordeling i forslag til lov om fuldbyrdelse af straf mv.](#)

[4.4. Nærmere beskrivelse af praksis inden for visse områder og visse grupper af indsatte samt udvalgets overvejelser og forslag](#)

[4.4.1. Anbringelse i åbent eller lukket fængsel](#)

[4.4.2. Nærhedsprincippet](#)

[4.4.3. Straflængder](#)

[4.4.4. Individuelle behov](#)

[4.4.5. Kvindelige indsatte](#)

[4.4.6. Recidivister](#)

[4.4.7. Alder](#)

[4.4.8. Stofmisbrugere](#)

[4.4.9. Sexkriminelle](#)

[4.4.10. Indsatte med psykiske problemer](#)

[4.4.11. Særligt undvigelsestruede](#)

[4.4.12. Etniske grupper](#)

## **Kapitel 5: Fordelingsprocedure centralt og lokalt**

[5.1. Den centrale fordelingsprocedure i dag](#)

[5.2. Udvalgets overvejelser og forslag vedrørende en central procedure](#)

[5.2.1. Vedrørende kompetenceforholdene](#)

[5.2.2. Vedrørende oplysningsgrundlaget](#)

[5.2.3. De forvaltningsretlige regler i forbindelse med afgørelsen om udståelsessted](#)

[5.3. Anbringelse efter retsplejelovens §777, 1. pkt.](#)

[5.4. Central visitations-/modtagelsesafdeling](#)

[5.4.1. Den centrale modtagelsesafdeling i Kumla i Sverige](#)

[5.4.2. Det svenske differentieringsudvalgs anbefaling om modtagelsesafdelinger](#)

[5.4.3. Udvalgets overvejelser og forslag vedrørende en central visitationsafdeling.](#)

[5.5. Lokal fordelingsprocedure](#)

[5.5.1. Den lokale fordelingsprocedure i dag](#)

[5.5.2. Udvalgets overvejelser og forslag vedrørende den lokale fordelingsprocedure](#)

## **Kapitel 6: Overførsel**

[6.1. Regler vedrørende overførsel](#)

[6.1.1. Overførsel fra lukket til åben anstalt](#)

[6.1.2. Overførsel fra åben til lukket anstalt](#)

[6.1.3. Udstationering](#)

[6.2. Reglerne om overførsel i forslag til lov om fuldbyrdelse af straf mv.](#)

[6.3. Praksis vedrørende overførsel](#)

[6.3.1. Overførsel fra lukket til åbent fængsel](#)

[6.3.2. Overførsel fra åbent til lukket fængsel](#)

[6.3.3. Udstationering til pension](#)

[6.4. Udvalgets overvejelser og forslag](#)

[6.4.1. Generelt om overførsel mellem lukkede og åbne institutioner](#)

[6.4.2. Overførsel fra lukket til åbent fængsel](#)

[6.4.3. Overførsel fra åbent til lukket fængsel](#)

## **Kapitel 7: Halvåbne afdelinger**

[7.1 Baggrund for ønsket om en øget differentiering inden for Kriminalforsorgens åbne institutioner](#)

[7.2 Forsøgsvis etablering af halvåbne afdelinger](#)

[7.2.1 Forudsat karakteristik af klientellet](#)

[7.2.2. Visitationsmuligheder til halvåbne afdelinger](#)

[7.2.3. Juridisk grundlag for overførsel til og ophold i halvåben afdeling](#)

[7.2.4. Foreløbig evaluering af halvåbne afdelinger](#)

[7.3. Udvalgets overvejelser](#)

[7.4. Politisk beslutning om etablering af halvåbne afdelinger](#)

## **Kapitel 8: Fællesskab**

[8.1. Regler vedrørende fællesskab](#)

[8.2. Praksis vedrørende fællesskab](#)

[8.3. Afdelingsstørrelse](#)

[8.4. Udvalgets overvejelser og forslag](#)

## **Kapitel 9: Arresthusenes rolle**

[9.1. Regler](#)

[9.2. Reglerne om placering i arresthus i forslag til lov om fuldbyrdelse af straf mv.](#)

[9.3. Personer, der afventer overførsel til en straffuldbyrdelsesinstitution efter endelig dom](#)

[9.3.1. Praksis](#)

[9.3.2. Udvalgets overvejelser og forslag](#)

[9.4 Personer der midlertidigt udstår straf i arrestsektoren efter beslutning om overførsel fra en åben straffuldbyrdelsesinstitution til en lukket](#)

[9.4.1. Praksis](#)

[9.4.2. Udvalgets overvejelser og forslag](#)

[9.5. Korttidsstraffede i arresthusene](#)

[9.5.1. Praksis](#)

[9.5.2. Udvalgets overvejelser og forslag](#)

## **Kapitel 10: Vold og trusler om vold mellem indsatte og over for personalet**

[10.1. Trivselsundersøgelsen \(bind 2\)](#)

[10.2. Klientundersøgelsen \(bind 2\)](#)

[10.3. Rapporten vedrørende vold og trusler om vold mod Kriminalforsorgens personale \(bind 2\)](#)

[10.4. Indtryk fra udvalgets besøg i Kriminalforsorgens institutioner](#)

[10.5. Udvalgets overvejelser og forslag](#)

## **Kapitel 11: Personalemæssige og økonomiske konsekvenser**

[11.1 Forslag der kan holdes inden for den nuværende bevilling](#)

[11.2 Forslag der kan give besparelser i forhold til den nuværende bevilling](#)

[11.3 Forslag der giver forøgede udgifter i forhold til den nuværende bevilling](#)

[11.4 Øgede driftsudgifter](#)

---

# Kapitel 1 - Indledning

## 1.1. Kommissorium

Differentieringsudvalget blev nedsat af Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen den 24. august 1998.

Udvalgets kommissorium er følgende:

„Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen har nedsat et udvalg, der har til opgave at overveje, hvorvidt der bør ske ændringer i de gældende regler og principper for fordelingen af indsatte set i lyset af udviklingen i samfundet samt i udviklingen i Kriminalforsorgens klientel.

Udviklingen i klientellet er bl.a. karakteriseret ved stadig flere indsatte med misbrugsproblemer, flere indsatte med psykiske lidelser, flere negativt stærke indsatte og flere andengenerations indvandrere blandt de indsatte. Udvalget skal i sine overvejelser inddrage problemerne med vold mellem indsatte.

Udvalget skal afgive redegørelse om sine overvejelser og forslag.

Udvalget forudsættes navnlig at koncentrere sine overvejelser om følgende områder:

### I. Fordelingen af fængselsdømte

Udvalget skal overveje, hvorvidt de grundlæggende principper for fordelingen af indsatte i institutionerne, herunder det geografiske nærhedsprincip, fortyndingsprincippet og princippet om fællesskab, bør lempes eller eventuelt erstattes af andre principper. I den forbindelse skal udvalget overveje, hvorvidt der er behov for øget differentiering mellem forskellige grupper af indsatte på henholdsvis særlige fængsler eller særlige afdelinger i fængslerne. Dette kan fx være begrundet i ordens- eller sikkerhedsmæssige hensyn eller være for at tilgodese særlige behov hos de indsatte. Udvalget skal i den forbindelse overveje:

- Hvorvidt der er behov for en øget differentiering af sikkerheden i fængslerne, fx med henblik på anbringelse af stofmisbrugere eller andre svage grupper af indsatte, som ikke er specielt undvigelsestruede. Det bør overvejes, om sådanne fængsler eller afdelinger kan medvirke til at begrænse antallet af overførsler fra åben til lukket institution. Udvalget skal i denne forbindelse

overveje, om der er behov for at indføre et formaliseret system til klassificering af indsatte efter differentierede sikkerhedskategorier. I givet fald skal udvalget udarbejde forslag til et sådant klassificeringssystem.

- Hvorvidt den aktuelle brug af arresthusene til strafafsoning, herunder til midlertidigt ophold af længere varighed, er hensigtsmæssig, eller der bør ske ændringer heri.
- Hvorvidt der er behov for et åbent fængsel med en særlig afdeling for indsatte med behov for psykiatrisk behandling (som et modstykke til Anstalten ved Herstedvester, men i åbent regi).
- Hvorvidt det vil være hensigtsmæssigt at etablere flere, mindre ressourcekrævende åbne fængsler for visse afsonere med henblik på at frigøre ressourcer til et tungere klientel.

## II. Vold og trusler mellem indsatte

Udvalget skal undersøge problemerne med vold og trusler mellem indsatte. På grundlag heraf skal gruppen komme med forslag til en overordnet plan for, hvordan disse problemer kan begrænses.

I forbindelse med sine overvejelser forudsættes udvalget at iværksætte en analyse af Kriminalforsorgens aktuelle belæg.

Udvalget bør være opmærksom på de internationale bestemmelser, der vedrører fuldbyrdelsen af straf, herunder FN's og Europarådets resolutioner om standard minimum regler for behandlingen af indsatte.

Udvalget skal endvidere i sine overvejelser inddrage de anbefalinger og kommentarer, som Europarådets komité til forebyggelse af tortur mv. har fremsat i sin rapport af 3. april 1997 om sit besøg i Danmark i efteråret 1996. Det gælder navnlig komitéens bemærkninger om vold mellem indsatte (punkterne 51-53, 66-67 og 91), om afsoning af længere straffe i arresthus (punkt 82) og den generelle bemærkning i punkt 67 om, at det som overordnet målsætning bør sikres, at alle indsatte, herunder varetægtsarrestanter, kan tilbringe en rimelig del af dagen (dvs. otte timer eller mere) uden for deres celler, beskæftiget med fornuftige aktiviteter af vekslende karakter (gruppeaktiviteter, uddannelse, sport, arbejdsstræning).

Endelig skal udvalget i sine overvejelser inddrage resultaterne af den igangværende analyse af Kriminalforsorgens behov for anlæg af nye fængsler eller reovering af eksisterende anstalter, som forventes at foreligge i efteråret 1998.

Udvalget kan nedsætte undergrupper og kan afgive delindstillinger. Endvidere kan udvalget inddrage yderligere sagkyndig bistand, bl.a. forudsættes det, at Kriminalforsorgens psykiatriske konsulent inddrages i overvejelserne vedrørende kommissoriets punkt I.c.

Udvalgets forslag bør være ledsaget af overvejelser om eventuelle behov for justeringer af det berørte personales kvalifikationer samt et overslag over de eventuelle økonomiske og andre personalemæssige konsekvenser, der må forventes at være forbundet med forslagene.

Udvalget skal afgive sin redegørelse inden 1. juli 1999.

### 1.2. Sammensætning

Som medlemmer af udvalget blev udpeget følgende:

Professor Lars Nordskov Nielsen (formand),  
Professor, dr. jur., Flemming Balvig, Det retsvidenskabelige Institut D,  
Vicedirektør Annette Esdorf, direktoratets 2. afdeling,  
Kontorchef Marianne Secher, direktoratets 2. kontor,  
Kontorchef Erik Bang, direktoratets 3. kontor,

Kontorchef Jakob Schiøler, direktoratets 4. kontor,  
Fængselsinspektør J. Borg Nielsen, Foreningen af Fængselsinspektører m.fl.,  
Forbundsformand Frits Christensen, Dansk Fængselsforbund,  
Forstander Frede Kruse-Christiansen, Kriminalforsorgsforeningen,  
Overassistent Lone Støwer Petersen, HK-Landsklubben for Kriminalforsorgen,  
Politimester P. Bjørnholdt Løhde, Foreningen af Politimestre i Danmark,  
Fængselsinspektør Troels Bloch, Statsfængslet i Vridsløselille,  
Overvagtimester Ingolf Farvin, Statsfængslet ved Horserød,  
Forsorgsleder Hannah Kjærstrup Hagerup, Københavns Fængsler,  
Arrestforvarer Peter E. Jyndevad Kristensen, Arresthuset i Kolding.

Forsknings- og dokumentationskonsulent, dr. jur., Britta Kyvsgaard, Justitsministeriet, er tilforordnet udvalget.

Sekretariatet:

Sekretariatsleder Tine Vigild  
Fuldmægtig Birgitte Nystrup Lundgren  
Fuldmægtig Anette Løndahl  
Fuldmægtig Mette Majken Hvidtfeldt.

### 1.3. Udvalgets nærmere forståelse af kommissoriet

Spørgsmålet om indsattes fordeling mellem institutioner kan ikke – og bør i hvert fald ikke kunne – behandles som et isoleret spørgsmål, for eksempel alene relateret til de nuværende institutioner. Spørgsmålet om de indsattes institutionsmæssige placering kan ikke vurderes uden sammenholdning med de behandlingsmuligheder/aktivitetmuligheder og opholdsvilkår i øvrigt, som de enkelte institutioner kan eller bør kunne tilbyde.

Dette synspunkt ligger bag udvalgets undersøgelse af fængslernes ressourcer og trivselsmæssige forhold. Og dette er også baggrund for, at udvalget er gået nærmere ind på differentiering på en flerhed af afdelingstyper inden for de enkelte fængsler.

### 1.4. Udvalgets tilrettelæggelse og gennemførelse af sit arbejde

Udvalget har afholdt ni møder og to seminarer af to dages varighed. Udvalget har endvidere besøgt Statsfængslet i Vridsløselille, Anstalten ved Herstedvester, Statsfængslet i Nyborg, Statsfængslet i Horsens, Statsfængslet ved Horserød, Arresthuset i Helsingør, Statsfængslet i Ringe, Statsfængslet Renbæk, Fængselsafdelingen i Amstrup, Statsfængslet Møgelkær og Statsfængslet i Jyderup. Udvalgets repræsentanter har ved disse besøg haft samtaler med anstaltens ledelse, undertiden med samarbejdsudvalg og som regel med de indsattes talsmænd. Der henvises for en sammenfatning af besøgene til bilag 3.

Udvalget har endvidere besøgt Ringerike Kretsfængsel i Norge og har foretaget en todagesrejse til Sverige, hvor medlemmer af udvalget besøgte Riksmottagningen i Kriminalvårdsanstalten Kumla i Örebro og holdt møde med repræsentanter fra Kriminalvårdsstyrelsen, jf. bilag 4.

Udvalget har desuden foranlediget gennemført tre undersøgelser; en klientundersøgelse, en trivselsundersøgelse og en undersøgelse vedrørende vold og trusler om vold over for Kriminalforsorgens personale.

Klientundersøgelsen er udarbejdet af forsknings- og dokumentationskonsulent, dr. jur., Britta Kyvsgaard. Designet for undersøgelsen er udarbejdet i samarbejde med en af udvalget nedsat underarbejdsgruppe.

Klientundersøgelsens primære formål er at belyse sammensætningen af Kriminalforsorgens klientel ud fra en række personlige, sociale og kriminalitetsmæssige oplysninger og at belyse forskelle i klientellet mellem såvel institutionstyper som mellem de enkelte institutioner. Gennem undersøgelsen er endvidere indhentet oplysninger om disciplinærforhold og andre forhold vedrørende selve afsoningen. Såvel de personlige, sociale og kriminalitetsmæssige oplysninger som oplysningerne vedrørende forholdene under afsoningen er analyseret med henblik på at pege på forhold, der har betydning for fordelingen af indsatte mellem institutionerne. Undersøgelsen bygger på et spørgeskema, der anonymt oplyser om den enkelte indsattes forhold. Skemaet er besvaret af den indsattes kontaktperson eller det medlem af personalegruppen, der i øvrigt har størst kendskab til den indsatte. Undersøgelsen omfatter alle de personer, der pr. 23. februar 1999 afsonede en straf i et fængsel eller arresthus. Klientundersøgelsen er optrykt i bind 2 til nærværende betænkning.

Trivselsundersøgelsen er udarbejdet af professor, dr. jur., Flemming Balvig. Designet for undersøgelsen er udarbejdet i samarbejde med en af udvalget nedsat underarbejdsgruppe.

Trivselsundersøgelsens primære formål er at undersøge de indsattes vurdering af vilkårene i arresthusene og fængslerne, herunder hvilke negative og positive oplevelser den indsatte har/har haft i institutionen og de indsattes oplevelser med volds- og trusselsepisoder i institutionerne. Undersøgelsen blev gennemført som en spørgeskemaundersøgelse blandt indsatte i Statsfængslet Renbæk, Statsfængslet ved Horserød, Statsfængslet i Nyborg, Statsfængslet i Ringe og Arresthuset i Århus. Et analyseinstitut forestod den egentlige udformning af spørgeskemaet og den praktiske gennemførelse i det enkelte fængsel. Trivselsundersøgelsen er optrykt i bind 2 til nærværende betænkning.

Rapporten vedrørende vold og trusler om vold mod Kriminalforsorgens personale er udarbejdet af forsknings- og dokumentationskonsulent, dr. jur., Britta Kyvsgaard. Designet for undersøgelsen er udarbejdet i samarbejde med den underarbejdsgruppe, der ligeledes har medvirket til udarbejdelsen af designet for Trivselsundersøgelsen.

Undersøgelsen vedrørende vold og trusler om vold over for Kriminalforsorgens personale er resulteret i en samlet oversigt over arten og karakteren af de voldsproblemer, der findes i fængsler og arresthuse. Den belyser en speciel side af trivslen i institutionerne. Undersøgelsen bygger på oplysninger fra Direktoratet for Kriminalforsorgens indberetningsordning om vold og trusler om vold mod ansatte i fængsler og arresthuse. Rapporten vedrørende vold og trusler om vold mod Kriminalforsorgens personale er optrykt i bind 2 til nærværende betænkning.

Derudover har udvalget gennemført flere mindre undersøgelser, der har resulteret i udarbejdelse af en samlet oversigt over de enkelte fængslers profil jf. bilag 5.

Endelig har udvalget udarbejdet en oversigt over de enkelte fængslers gældende modtagelsesprocedure, jf. bilag 6.

Udvalget har afsluttet sit arbejde i februar 2000.

---

## Kapitel 2 - Sammenfatning af udvalgets anbefalinger

Udvalgets kommissorium, der er gengivet i *kapitel 1*, omfatter to spørgsmål:

1. Bør de grundlæggende principper for fordelingen af indsatte i institutionerne lempes eller eventuelt erstattes af andre principper?
2. Undersøgelse af problemerne med vold og trusler mellem indsatte og på grundlag heraf fremkomme med forslag til en overordnet plan for, hvordan disse problemer kan begrænses.

Disse to emner er tildels overlappende, idet det må påregnes, at et hovedmiddel til begrænsning af de eventuelle volds- og trusselsproblemer er en rationel institutionsmæssig fordeling af de indsatte.

Spørgsmålet om indsattes fordeling mellem institutioner kan efter udvalgets opfattelse ikke – og bør i hvert fald ikke – behandles som et isoleret spørgsmål relateret til de nuværende institutioner. Spørgsmålet om de indsattes institutionsmæssige placering kan ikke vurderes uden sammenholdning med de behandlingsmuligheder/aktivitetmuligheder og opholdsvilkår i øvrigt, som de enkelte institutioner kan eller bør kunne tilbyde. Dette synspunkt ligger bag udvalgets undersøgelse af fængslernes ressourcer og trivselsmæssige forhold. Og dette er også baggrund for, at udvalget er gået nærmere ind på differentiering på en flerhed af afdelingstyper inden for de enkelte fængsler.

Udvalget har i *kapitel 3* formuleret de principper, der efter udvalgets opfattelse bør være de grundlæggende/overordnede principper for de indsattes institutionsmæssige placering.

Efter en gennemgang af de fordelingsprincipper, der indeholdes i de europæiske fængselsregler og i dansk materiale, herunder navnlig Kriminalforsorgens Principprogram fra 1993, formulerer udvalget følgende hovedhensyn, der bør være bestemmende for de indsattes placering:

Hensynet til *sikkerheden*, forstået som hensynet til at undgå undvigelse/bortgang fra institutionerne og kriminalitet under straffuldbyrdelsen. Udvalget forstår sikkerhedsstrategi som omfattende både defensiv sikkerhedsstrategi (fysiske værn og personalemæssig kontrol) og offensiv sikkerhedsstrategi (trivselsgivende miljøer, der kan modvirke motivation til undvigelse mv.).

Hensynet til den *institutionsmæssige orden*, herunder en orden, der indebærer en rimelig *beskyttelse* af de enkelte indsatte.

Hensynet til *behandlingen af de indsatte*, dvs. hensynet til ved placeringen at bestræbe, at behandlingsbehov kan imødekommes gennem den pågældende institutions ressourcer.

*Humanitære hensyn*, der har deres udgangspunkt i respekt for det enkelte menneske – her den enkelte indsatte – som medmenneske og dermed respekt for de almindeligt anerkendte menneskerettigheder.

Udvalgets kommissorium kan umiddelbart synes at bygge på forudsætningen om, at udvalget – bl.a. med støtte i den foretagne klientundersøgelse – foreslår fordelingskriterier med henblik på dissens anvendelse i forhold til det nuværende institutionssystem. Hovedopgaven måtte således være at vurdere, hvilke indsatte der efter behov og personlighedsmæssige forhold i øvrigt „matcher“ hvilke institutioner/institutionstyper. Det er imidlertid indlysende, at udvalget ikke kan løse denne „matchningsopgave“ på grundlag af det nuværende institutionssystem med dets struktur og indhold. Udvalget må derfor – uden at gå i enkeltheder med hensyn til reformspørgsmål vedrørende institutionsstruktur og -indhold – pege på behovet for ændringer i denne henseende, som er påkrævet med henblik på en tilfredsstillende løsning af fordelingsopgaven. Allerede kommissoriet peger da også på nogle enkeltspørgsmål, som kan være relevante i denne sammenhæng.

Betænkningens *kapitel 4* behandler på mere indgående måde spørgsmålet om, hvilke kriterier der bør bestemme eller dog påvirke de indsattes institutionsmæssige placering.

Det første afsnit af udvalgets anbefalinger mv. (4.4.1.) angår fordelingen på åbne og lukkede fængsler, medens det påfølgende afsnit (4.4.2.) behandler det såkaldte nærhedsprincip. I afsnit 4.4.3. behandles strafængdens betydning, medens afsnittene 4.4.4. – 4.4.12. tager udgangspunkt i bestemte kategorier



af indsatte og tager stilling til, hvilken betydning kategoriseringen bør tillægges for institutionsvalg/afdelingsvalg inden for institutionerne.

#### 4.4.1. Anbringelse i åbent eller lukket fængsel

Efter udvalgets opfattelse er det væsentligt, at placering af domfældte i lukket fængsel begrænses mest muligt. Herfor taler flere grunde:

En placering i de lukkede fængsler – og da navnlig i de ældre lukkede fængsler – lader sig kun vanskeligt forene med nutidige forestillinger om, hvilke opholdsvilkår der bør tilbydes de indsatte, ligesom det heller ikke er foreneligt med de synspunkter, der ligger til grund for de europæiske fængselsregler og Kriminalforsorgens Principprogram. Hertil kommer, at det lukkede fængsel med det miljø, det nødvendigvis skaber, sætter forholdsvis snæver ramme for behandlingsmulighederne.

Endelig må ressourcemæssige hensyn nødvendigvis tages i betragtning. Ikke alene er lukkede pladser langt dyrere end åbne, - men der er for tiden en væsentlig overbelastning – med betænkelige ventetider til følge – af det lukkede anstaltssystem, som nødvendigvis må tvinge til overvejelse af kriterierne for placering i lukket/åbent fængsel.

Det er udvalgets opfattelse, at der kan og bør ske en vis begrænsning med hensyn til placering i lukket fængsel. Bl.a. fængselsbesøgene har efterladt et indtryk af, at der sker nogle unødvendige placeringer i lukket fængsel.

Udvalget finder, at den nødvendige vej til begrænsning af placeringerne i lukket anstalt først og fremmest består i nogle ændringer i fordelingsproceduren – ændringer, der kan modvirke, at nogen bliver anbragt i lukket anstalt uden en forudgående grundig prøvelse af, om sådan placering er klart påkrævet. Herom henvises til kapitel 5.

#### 4.4.2. Nærhedsprincippet

Udvalget foreslår, at nærhedsprincippet meget absolutte karakter modificeres i forhold til anbringelsescirkulærets §4. Udvalget finder det uhensigtsmæssigt at knæsette et hovedprincip, som dels ikke er praktisk gennemførligt, dels – hvis det fastholdes konsekvent – kan indebære tilsidesættelse af andre relevante placeringshensyn.

Udvalget er af den opfattelse, at nærhedsprincippet skal være et vægtigt, men et ikke afgørende princip. Det bør anvendes, med betydelig vægt, i en samvurdering med andre relevante placeringshensyn. Hensynets prioritet over for andre placeringshensyn bør praktiseres på den måde, at hensynets fravigelse forudsætter en konkret begrundelse af rimelig vægt.

Hvis en placering bestemmes mod den indsatte tilkendegivne ønske, har han krav på begrundelse i overensstemmelse med forvaltningslovens regler herom.

Hensynet bør naturligvis tillægges stor vægt i den fremtidige planlægning vedrørende projektering af nye fængsler.

Med henblik på tilfælde, hvor nærhedsprincippet fraviges til fordel for andre kriterier, er der efter udvalgets opfattelse grund til at overveje mulighederne for at yde kompensation på de områder, der umiddelbart betyder mest for de indsatte kontakt til omverdenen, det vil navnlig sige udgangs- og besøgs mulighederne.

#### 4.4.3. Indsatte med særlig lange eller særlig korte straffetider

Udvalget foreslår ikke fængsler reserveret for langtidsstraffede eller fængselsafdelinger, der anvendes specifikt til sådanne indsatte, men foreslår, at der søges tilvejebragt mulighed for, at der i alle fængsler kan indrettes afdelinger med rolige forhold til fx nogle af de indsatte med lange straffe og andre, der fx på grund af relativ høj alder, personlighedsmæssige forhold mv. har tilsvarende beskyttelsesbehov.

Udvalget foreslår, at der på udvalgte fængsler etableres personalefri afdelinger/afdelinger med lav bemanning til den gruppe af indsatte, som ikke har brug for så meget opsyn eller støtte/hjælp, herunder korttidsstraffede.

#### 4.4.4. Individuelle behandlingsbehov

De bygningsmæssige rammer sætter visse begrænsninger for de tilbud/aktiviteter, som det enkelte fængsel kan tilbyde. Dette skyldes bl.a. bygningsmassens alder. Mange af de nuværende institutioner er bygget i det forrige århundrede, hvor behandlingsfilosofien ikke var „pladskrævende“. Mange af de aktiviteter, som det i dag er relevante at beskæftige de indsatte med, er derimod temmelig pladskrævende. Der er i den resultatkontrakt, der i 1999 blev indgået mellem Justitsministeriet og Direktoratet for Kriminalforsorgen, afsat penge til i de kommende år at forbedre de bygningsmæssige rammer.

Udvalget understreger betydningen af, at der om de domfældte forud for afgørelsen om institutionsplacering foreligger fyldestgørende oplysninger om behandlingsbehov mv.

Med henblik på at forbedre mulighederne for at vælge den institutionsmæssige placering, der modsvarer behandlingsbehov, foreslår udvalget, at der udvikles en database, der indeholder en meget grundig beskrivelse af hvert fængsel og dets aktiviteter.

Det er udvalgets opfattelse – navnlig baseret på Klientundersøgelsen og fængselsbesøgene – at Kriminalforsorgen har et markant behov for styrkelse af behandlingsindsatsen i videste forstand: arbejdsmæssigt, uddannelsesmæssigt (i institutionerne eller gennem frigang), fritidsaktiviteter, behandlingsprogrammer mv.

Udvalget indstiller derfor, at disse spørgsmål underkastes en selvstændig udvalgsbehandling.

#### 4.4.5. Kvindelige indsatte

Udvalget foreslår, at fængselsafdelingen i Amstrup nedlægges som (åben) kvindefængselsafdeling, og at der i stedet tilvejebringes hensigtsmæssig kapacitet til kvinder i et åbent fængsel i Jylland, fx i Statsfængslet Møgelkær – med mulighed for fællesskab med mænd, men også med mulighed for placering i en separat kvindeafdeling.

Udvalget finder principielt, at der bør være mulighed for, at også kvinder, som findes uegnede til placering i åbent regi, kan udstå straffe i lukket fængsel uden bofællesskab med mandlige indsatte.

Under hensyn til at der i Statsfængslet i Ringe efter det oplyste ikke forekommer problemer med de eksisterende forhold i fængslet og til erfaringerne fra Anstalten ved Herstedvester, hvor ingen kvindelige indsatte indtil nu har ønsket at udstå straffen adskilt fra de mandlige indsatte, samt under hensyn til en fornuftig ressourceudnyttelse, finder udvalget at burde afstå fra at foreslå, at der på nuværende tidspunkt gives høj prioritet til etablering af en separat afdeling for kvinder i lukket regi.

#### 4.4.6. Recidivister

Udvalget finder ikke, at bestemte fængsler skal forbeholdes recidivister eller førstegangskriminelle.

Udvalget vil heller ikke anbefale bestemte mønstre for afdelingsmæssig fordeling af de omtalte grupper, men anbefaler, at institutionerne er opmærksomme på de hensyn der bør tages til beskyttelsesbehovet for nogle indsatte, som aldrig har været i fængsel før, fx ved at placere dem på de afdelinger, som udvalget har foreslået etableret under bl.a. afsnit 4.4.3. til for eksempel nogle indsatte med lange straffe og andre, der på grund af relativ høj alder eller personlighedsmæssige forhold har rimeligt krav på strafudståelse under mere beskyttede – roligere – forhold.

#### 4.4.7. Alder

Udvalget foreslår ikke ændringer med hensyn til placering i lukket fængsel (Ringe) af unge under 23 år. Udvalget finder det dog hensigtsmæssigt at foreslå, at der for indsatte, der er fyldt 22 år, foretages en konkret vurdering af, hvor strafudståelsen skal ske. Hvis mere end halvdelen af den faktiske afsoningstid ligger efter, at den indsatte fylder 23 år, taler det med vægt for, at der vælges et andet strafudståelsessted end Statsfængslet i Ringe.

Udvalget har ikke fundet grundlag for at fremkomme med forslag til oprettelse af afdelinger specielt for ældre indsatte. Men der bør, for så vidt bygningsforholdene tillader det, være beskyttede afdelinger for indsatte, der på grund af alder og eventuelt andre grunde – straffetidens længde eller personlighedsmæssige forhold, jf. 4.4.3. og 4.4.6. – har behov for ophold under forholdsvis rolige forhold.

#### 4.4.8. Stofmisbrugere

Udvalget kan bl.a. på grundlag af Klientundersøgelsens resultater tilslutte sig følgende anbefalinger fra Direktoratet for Kriminalforsorgens rusmiddelgruppe, som udvalget har samarbejdet med.

- Der bør foretages en grundlæggende narkotikakonsumundersøgelse i lighed med den alkoholkonsumundersøgelse, der tidligere er udarbejdet inden for Kriminalforsorgens område. Der tilsigtes hermed et nyt design for Kriminalforsorgens fremtidige opgørelse over stofmisbrugere.
- Der bør etableres en forsøgsordning omfattende indsatte i Arresthuset i Århus og Københavns Fængsler med henblik på at styrke en tidlig indsats over for stofmisbrugerne – herunder også kvindelige stofmisbrugere, som der er forholdsvis mange af på Københavns Fængsler – så snart de indleder deres ophold i Kriminalforsorgen. Forsøget forudsættes at bygge på anvisningerne i „Vejledende retningslinier for samarbejdet mellem Kriminalforsorgen og de sociale myndigheder“ fra 1998 om fælles handleplaner.
- Der bør forsøgsvis etableres særlige motivationsafdelinger, som alene anvendes til stofmisbrugere, med mulighed for afrusning. Disse afdelinger skal fungere som trinnet før egentlige behandlingsafdelinger.
- Der bør med udgangspunkt i importmodellen indrettes flere egentlige behandlingsafdelinger i både de åbne og de lukkede fængsler, således at det bliver muligt for både mænd og kvinder at gennemføre et helt behandlingsforløb i Kriminalforsorgens institutioner.
- Der bør med henblik på realiseringen af de foreslåede initiativer ske en væsentlig opkvalificering og uddannelse af det personale, som skal indgå i arbejdet.

Udvalget foreslår, at de ovenfor skitserede reformer fremskyndes mest muligt i erkendelse af, at Kriminalforsorgens nuværende praksis med hensyn til indsatte med misbrugsproblemer er åbenbart utilstrækkelige, hvilket ikke mindst gælder de kvindelige misbrugere, som i dag kun har meget få muligheder for behandling under strafudståelsen.

#### 4.4.9. Sexkriminelle

Udvalget foreslår:

- Der bør etableres en åben afdeling på Sjælland, behandlingsmæssigt knyttet til Anstalten ved Herstedvester, og tilsvarende en eller to åbne afdelinger i Jylland i forbindelse med et eller to af de åbne fængsler og behandlingsmæssigt tilknyttet Risskov eller Universitetshospitalet i Odense. Disse afdelinger skal overvejende være til sexkriminelle og indsatte med psykiske problemer, men også til andre, der kan have gavn af den behandling og de opholdsvilkår, der tilbydes.
- Afdelingerne skal kunne fungere som beskyttede afdelinger for de indsatte, som har et beskyttelsesbehov.
- Disse afdelinger bør tillige kunne anvendes til (udslusning af) sexkriminelle fra Herstedvester, såfremt dette efter en konkret vurdering er hensigtsmæssigt og forsvarligt, og der ikke er andre mere hensigtsmæssige udslusningsmuligheder.
- Det bør sikres, at kapaciteten på visitationsafdelingen på Anstalten ved Herstedvester er tilstrækkelig til, at alle, der dømmes for en seksualforbrydelse, kan blive visiteret dér og ikke indkaldes direkte til åbent fængsel.
- De varetægtsarrestanter, der er sigtet for sædelighedskriminalitet, og som bliver udsat for chikane og forfølgelse i arresthusene, bør samles, således at de kan få særlig beskyttelse og eventuel behandling. Det vil imidlertid ikke være hensigtsmæssigt at samle dem i ét arresthus, dels fordi det vil medføre, at de bliver „stemplet“, dels fordi det vil være upraktisk for politiets efterforskning. Der bør derfor indrettes et antal afdelinger fordelt på fx fem regioner, to i Jylland, en på Fyn, og to på Sjælland.

Disse afdelinger vil også kunne bruges til andre grupper af indsatte, der har et beskyttelsesbehov, fx kvinder og svage indsatte. Der er ikke noget grundlag for at antage, at en sådan blanding ikke skulle være forsvarlig. Derved bliver afdelingerne også mere fleksible, hvilket er med til at sikre en mere effektiv udnyttelse.

- En nærmere beskrevet personalemæssig normering af de åbne afdelinger, der må bestemmes af de forholdsvis tunge behandlingsmæssige opgaver.

#### 4.4.10. Indsatte med psykiske problemer

Udvalget foreslår:

- at de indsatte i videst muligt omfang tilbydes behandling i det almindelige behandlingssystem – ambulante eller ved anbringelse i medfør af straffelovens §49, stk. 2, på psykiatriske hospitaler og egnede institutioner.
- at der sker en generel oprustning af samtlige (åbne) fængsler for at gøre dem bedre til at løfte opgaven. Oprustningen bør dels være en styrkelse af den psykiatriske og psykologiske bistand, dels efteruddannelse af fængselsfunktionærer.
- at indsatte med svære psykiske problemer bør kunne overføres til en åben afdeling, hvor der er mulighed for behandling, jf. forslaget under afsnit 4.4.9. om at etablere to til tre åbne afdelinger navnlig for sexkriminelle og indsatte med svære psykiske problemer.

#### 4.4.11. Særligt undvigelsestruede

Udvalget finder, at det må forudses, at der til stadighed vil være nogle indsatte, som, fordi de er undvigelsestruede/farlige, ikke kan være i et almindeligt fællesskab. Dette problem bør efter udvalgets opfattelse løses ved etablering af en eller flere afdelinger med høj grad af fysisk og dynamisk sikkerhed, som giver mulighed for en større frihed internt på afdelingerne. De indsatte bør tilbydes en indholdsmæssig forsvarlig straffuldbyrdelse med tilfredsstillende arbejde, undervisning og fritidsaktiviteter i fællesskab.

Udvalget gør opmærksom på, at det i forbindelse med opførelse af et nyt fængsel bør tilstræbes at etablere en meget høj grad af ydre sikkerhed, som vil betyde større frihed internt i fængslet.

#### 4.4.12. Etniske grupper

Udvalget vurderer, at de etniske grupper kan gå hen og blive et af Kriminalforsorgens største problemer, hvis problemet ikke i tide forsøges imødegået.

Udvalget er tilbøjeligt til at antage, at det foreliggende problem ikke er et fordelingsproblem, og at der derfor ikke er grundlag for at oprette særlige fængsler eller fængselsafdelinger til de etniske indsatte. Der er derimod behov for behandlingsmæssige tiltag for at imødegå de berørte problemer, der overvejende har karakter af kultursammenstødsproblemer.

Problemet er af en sådan art, at udvalget vurderer, at der er behov for at trække på særlig ekspertise udefra for at få belyst problemets omfang og karakter. Udvalget foreslår derfor, at problemstillingen, under hensyntagen til problemets karakter og kompleksitet, overvejes nærmere i en arbejdsgruppe ud fra såvel en sikkerhedsmæssig som en behandlingsmæssig vinkel. Udvalget har over for direktoratet – i en skrivelse af 6. oktober 1999 – foreslået, at en sådan arbejdsgruppe nedsættes, hvilket nu er sket.

I *kapitel 5* behandles problemer vedrørende central og lokal fordelingsprocedure.

Udvalget foreslår:

- Kompetencen med hensyn til afgørelse af, i hvilken institution de dømte bør placeres, bør – som den almindelige regel – fortsat være hos Direktoratet for Kriminalforsorgen.
- Der bør sikres et solidere grundlag for direktoratets afgørelser om de indsattes institutionsmæssige placering, således at både sikkerhedsmæssige, behandlingsmæssige og humanitære hensyn tilgodeses. Derfor foreslås
- *at* arresthusets oplysningsblanket, der indsendes til direktoratet, udbygges, så der i højere grad opfordres til fyldestgørende, uddybende og begrundede udtalelser, bl.a. vedrørende spørgsmålet om placering i åbent eller lukket fængsel; der er efter udvalgets opfattelse risiko for, at den nuværende praksis fører til, at der i for høj grad bliver lagt vægt på afgangsbetømmelsen fra tidligere fængselsophold og tidligere institutioners udtalelse om den pågældende, fremfor på arresthusets aktuelle vurdering af den pågældende.
- *at* Kriminalforsorgen i Frihed inddrages både i de sager, hvor den dømte er varetægtsarrestant, og også i sager, hvor den dømte er på fri fod inden indsættelsen til afsoning, i disse tilfælde dog kun, hvis straffen er på mere end 3 måneder. I de sager, hvor den pågældende under straffesagen har været varetægtsfængslet, men efterfølgende er på fri fod, kunne Kriminalforsorgen i Frihed afgive sin udtalelse i samråd med det arresthus, hvor den pågældende har været varetægtsfængslet.
- *at* høringen af det fængsel, hvor den dømte sidst udstod straf, besvares af personale, som kender/kendte den indsatte.
- Der bør indføres en fast procedure, hvorefter der foretages partshøring og gives skriftlig afgørelse med begrundelse i overensstemmelse med forvaltningslovens regler herom.
- Opholdstiden i arresthus før overførsel til fuldbyrdelsesinstitution bør efter omstændighederne afkortes gennem anvendelsen af reglen i retsplejelovens §777, 1. pkt., hvorefter varetægtsarrestanter kan overføres til fuldbyrdelsesinstitution. Med henblik herpå foreslås lovbestemmelsen ændret, således at overførsel ikke fortsat betinges af rettens godkendelse.
- Da kravet om soliditet i grundlaget for placeringsafgørelse har en særlig vægt, når talen er om længerevarende fængselsophold, foreslås det, at der for personer, der er idømt fængsel i fire år eller mere, etableres en særlig, central visitationsafdeling. Den forudsættes placeret i en lukket anstalt. Den bør ikke anvendes over for dømte, for hvis vedkommende det på forhånd er åbenbart, at de skal placeres i åben institution. Opholdet bør være forholdsvis kortvarigt. Opholdet bør have et normal-maksimum på fem uger. Kompetencen til at træffe afgørelse om anbringelse bør ligge i direktoratet, men den bør udøves i samråd med visitationsafdelingen. Personalet på en visitationsafdeling bør bestå af socialrådgivere, psykologer samt af fængselsfunktionærer, der har fået en efteruddannelse med henblik på arbejdet på en sådan afdeling, og eventuelt andre sagkyndige. Opholdet i visitationsafdeling skal benyttes til gennem informationsindsamling og gennem forskellige tests at tilvejebringe et optimalt grundlag for at vurdere, hvad den indsatte personlighedsmæssige forhold tilsiger af sikkerhedsforanstaltninger, af behandlingsmæssige indsatser (i videst forstand) og af opholdsvilkår i øvrigt.

- Udvalget foreslår, at der i de enkelte institutioner fastlægges målsætninger, som er bestemmende for en fyldestgørende lokal modtagelsesprocedure.

Disse målsætninger bør være:

- Den indsatte skal informeres ordentligt om fængslet, herunder i form af en pjece, der sendes/udleveres til den dømte inden straffuldbyrdelsens begyndelse/overførslen.
- Den indsatte skal ved fremmøde have yderligere skriftlig information samt en informerende samtale ved ankomsten, eventuelt en rundvisning i fængslet.
- Den indsatte skal i forbindelse med modtagelsesprocessen have en „behandlings“-samtale(r) vedrørende arbejde, undervisning, særlige behandlingsprojekter, fritidsaktiviteter, muligheder for bistand til løsning af sociale problemer mv.
- Derefter bør der for den enkelte indsatte udarbejdes en handleplan, jf. §31 i lovforslaget til straffuldbyrdelsesloven (fremsat for Folketinget den 8. december 1999).
- Den indsatte bør have mulighed for medindflydelse (udtaleret) med hensyn til afdelingsmæssig og beskæftigelsesmæssige placering.

I *kapitel 6* behandles overførsel af indsatte mellem fængsler – fra lukket til åbent fængsel og fra åbent til lukket fængsel.

Udvalget har den opfattelse, at den overordnede betragtning for stillingtagen til disse overførselsspørgsmål bør svare til den overordnede betragtning for fordelingen umiddelbart efter dom: Indsatte i lukkede institutioner bør overføres til åbne institutioner, når der ikke (længere) foreligger de tvingende grunde, som oprindeligt ansås for at kræve fravigelse af hovedreglen om, at placering efter dom skulle ske i åben institution. Omvendt bør indsatte i åben institution ikke overføres til lukket institution, medmindre der nu viser sig tvingende forhold, der gør fortsat placering i åben institution utilrådelig.

Udvalget foreslår ikke ændringer i teksten i de regler om overførsel, som findes i det nu fremsatte lovforslag om straffuldbyrdelse, men fremsætter nogle generelle synspunkter med henblik på dels de administrative bestemmelser, der måtte blive fastsat med hjemmel i den foreslåede lovs §30, dels den administrative praksis, der skal udvikles.

Med hensyn til *overførsel fra lukket til åbent fængsel* finder udvalget det rigtigst at fastholde den regel, at overførsel til åben anstalt *skal* ske, når det ikke er utilrådeligt/betænkeligt.

Udvalget fremhæver betydningen af, at overførselsspørgsmål bliver taget op til overvejelse, når der er reelt grundlag for, at overvejelsen kan føre til et positivt resultat, og at vægten bør lægges på, at overførselsspørgsmålet gøres til et element i den handleplan, som foreskrives i lovforslagets §31, og som forudsættes undergivet løbende tilpasning. Overførsel til åbent fængsel bør – hvor det overhovedet kan komme i betragtning – være noget, der fra straffuldbyrdelsens begyndelse er præsenteret for den indsatte gennem den omtalte handleplan som en del af normalforløbet og ikke som en ekstraordinær efterfølgende foranstaltning.

Der bør med hensyn til overførsel til åbent fængsel tages samme – forholdsvis højt prioriterede – hensyn til nærhedsprincippet, som ved den fordeling, der sker umiddelbart efter dom. Herudover bør besøgs- og udgangsmuligheder søges sikret gennem kompensationsordninger som omtalt ovenfor i kapitel 4.

Udvalget er blevet gjort opmærksom på et muligt behov for flere pensionspladser, idet der i dag er ganske mange indsatte, der udstår den sidste del af deres straf på en pension. Udvalget skal anbefale, at det nærmere overvejes, om der er behov for en udbygning af kapaciteten på pensionerne, og i den forbindelse kan det også overvejes, hvilket klientel og behandlingsindhold der bør være.

Overvejelser af denne art vil eventuelt kunne indgå i det udvalg, som foreslås nedsat vedrørende behandlingsindsatsen i videste forstand i Kriminalforsorgen (arbejde, uddannelse, behandlingsprogrammer, fritid mv.) jf. afsnit 4.4.4.

Med hensyn til *overførsel fra åbent til lukket fængsel* formulerer udvalget det grundsynspunkt, at de problemer, som den indsatte frembyder i det åbne fængsel, og som ellers kunne føre til overførsel til lukket fængsel, så vidt muligt bør løses på anden måde.

I forbindelse hermed peger udvalget på følgende løsningsveje:

1. De åbne fængsler bør råde over bygningsmæssige faciliteter, således at de selv kan gennemføre strafcelle-/enrumsanbringelse. Indtil dette kan ske, bør der – som det kendes fra praksis – samarbejdes med et nærliggende arresthus, der da fungerer som hjælpeafdeling for det åbne fængsel.
2. Som omtalt i kapitel 7 bør placering i halvåbne afdelinger i væsentlig grad kunne reducere behovet for overførsel til lukket fængsel.
3. Der bør være åbenhed over for den mulighed, at en indsat, der ikke kan tilpasse sig forholdene i det åbne fængsel, hvor han er placeret, måske kan fungere på en anden åben institution, og derfor bør forsøges anbragt her, før overførsel til lukket fængsel eventuelt gennemføres.
4. De omtalte statistiske oplysninger – i afsnit 6.3.2. – viser, at der er betydelige forskelle mellem overførselsprocenterne (andel af omsætningstallet) for de forskellige åbne fængsler. Overførselsprocenterne varierer fra 6 procent til 17 procent. Der er naturligvis flere grunde til disse forskelle, men det turde være urealistisk at bortse fra den mulighed, at holdningsmæssige forskelle spiller en vis rolle. Udvalgets institutionsbesøg har da også efterladt det indtryk, at de lukkede fængsler i et vist omfang modtager indsatte, hvis omplacering til lukket fængsel forekommer dem forholdsvis svagt begrundet; dette gælder naturligvis navnlig, hvor reststraffetiden er forholdsvis kort.

I *kapitel 7* behandles anvendelsen af halvåbne afdelinger.

Udvalget er enig i den foreliggende politiske beslutning om udvikling i perioden 2000-2002 af en væsentlig større kapacitet i halvåbne anstalter.

Udvalget er ligeledes enig i de nu foreliggende retningslinier vedrørende anvendelsesområdet for halvåbne institutioner. Det gælder de proceduremæssige retningslinjer, hvorefter halvåbne fængsler forudsættes anvendt til overførsler fra åbne og efter omstændighederne også lukkede fængsler og i visse tilfælde til direkte placeringer umiddelbart efter dom. Og det gælder retningslinierne vedrørende klientellets personlighedsmæssige karakteristika; centralt er i denne forbindelse den betragtning, at det halvåbne fængsel er egnet for indsatte, der ikke er egnet til det – typisk forholdsvis omfattende – fællesskab i det almindelige åbne fængsel, men på den anden side hverken ud fra beskyttelsessynspunkter eller med henblik på at modvirke undvigelse nødvendigvis skal placeres i lukket fængsel.

Udvalget finder, at der bør lægges afgørende vægt på, at de halvåbne afdelinger ikke udvikler sig til aflastende „opbevaringsafdelinger“, men tildeles de ressourcer, der er nødvendige for at sikre, dels at undvigelser/bortgange modvirkes, dels at institutionsopholdet får det nødvendige niveau med hensyn til behandling, herunder så vidt muligt meningsfuld beskæftigelse, og med hensyn til humanitær standard.

I *kapitel 8* behandles regler og praksis vedrørende indsattes placering i fællesskab.

Det er udvalgets opfattelse, at udgangspunktet fortsat skal være, at straf udstås i fællesskab.

Udvalget fremhæver imidlertid betydningen af, at institutionerne er meget agtpågivende over for det forhold, at der er et – tilsyneladende stigende – antal indsatte, som af forskellige grunde ikke kan begå

sig i det almindelige fællesskab og derfor er henvist til at søge om placering på beskyttet afdeling eller i frivilligt enrum.

Da et påtvunget fællesskab, som opleves som en belastning, har indlysende ugunstige virkninger, og da det er helt uacceptabelt, at den omtalte udvikling fører til – ganske vist formelt set frivillige – enrumsanbringelser, foreslår udvalget, at der er åbenhed med hensyn til at give indsatte mulighed for at blive placeret på beskyttede afdelinger med begrænset fællesskab. Disse afdelinger skal kunne tilbyde faciliteter og aktivitetsmuligheder, der mest muligt svarer til de øvrige afdelinger i fængslet.

*Kapitel 9* omhandler udvalgets forslag vedrørende arresthusenes rolle med hensyn til straffuldbyrdelse.

Udvalget finder, at der bør tages udgangspunkt i en opfattelse af, at arresthusenes kerneopgave er at huse anholdte og varetægtsfængslede, om end der må anerkendes et begrænset behov for pladser til dømte i arresthusene.

Efter udvalgets opfattelse har arresthusene på to områder for tiden for vidtgående funktioner:

Bl.a. på grund af ventetider for anbringelse i det fængsel, hvor straffen skal udstås, har de dømte jævnligt et alt for langvarigt ophold i arresthuset i tiden mellem varetægtsfængslingens ophør og overførsel til fængsel.

Udvalget fremhæver, at der bør ske overførsel fra arresthus til fuldbyrdelsesinstitution umiddelbart efter, at der er givet fuldbyrdelsesordre og truffet endelig afgørelse om institutionsplacering – og at det bør sikres, at fuldbyrdelsesordre meddeles og afgørelse om fuldbyrdelsessted træffes uden ugrundet ophold.

Udvalget er dog opmærksom på, at kapacitetsforholdene aktuelt gør det svært at efterleve kravet om straks-overførsel og anbefaler derfor, at der arbejdes videre med kapacitetsmæssige tiltag, som vil gøre det muligt at efterleve udvalgets anbefaling.

Det forekommer i vidt – og for vidt – omfang, at indsatte efter en beslutning om overførsel fra åbent til lukket fængsel, placeres i arresthus, indtil der bliver plads i det lukkede fængsel. Og det er jævnligt forekommende, at den pågældende ikke overføres til det lukkede fængsel, men udstår hele reststraffen i arresthuset.

Det er udvalgets hovedsynspunkt, at arresthusene principielt ikke bør anvendes til midlertidig placering af indsatte, der overføres fra et åbent fængsel til et lukket fængsel. Udvalget finder, at udgangspunktet bør være, at der i en sådan situation bør ske overførsel direkte fra det åbne fængsel til det modtagende lukkede fængsel. Såfremt det af kapacitetsmæssige grunde ikke er muligt at overføre den indsatte på tidspunktet for afgørelsen om overførsel, er det udvalgets opfattelse, at den pågældende som udgangspunkt bør kunne afvente overførsel i det åbne fængsel.

Vigtigt er, at overførsel til halvåben afdeling overvejes fremfor overførsel til lukket fængsel. Udvalget har i øvrigt i det nævnte kapitel anbefalet, at der oprettes en enrums- og strafafdeling i samtlige åbne fængsler. Det er udvalgets opfattelse, at de nævnte enrums- og strafafdelinger både bør have et sikkerhedsmæssigt niveau og så vide rammer for placering af indsatte, at der undtagelsesvis tillige kan ske midlertidig placering af indsatte, der ikke kan placeres i halvåben afdeling, og som derfor i det almindelige åbne fængsel må afvente mulighed for overførsel til lukket institution.

Uanset udvalgets overvejelser må det forventes, at der vil være et mindre antal indsatte, hvis forhold indebærer, at de konkret er så uegnede til at forblive i den åbne anstalt, at der kan blive tale om at overføre umiddelbart til arrestsektoren. Sådanne indsatte bør også i arrestsektoren tilbydes rimelige fuldbyrdelsesvilkår, jf. afsnit 9.5.2. om indretning af arresthuse med varierede beskæftigelses- og uddannelsesmuligheder.



Som anført ovenfor, er det udvalgets opfattelse, at arresthusene primært bør anvendes til anholdte og varetægtsfængslede. Fuldbyrkelse af straf bør som udgangspunkt ske i fængslerne – for kortvarige fængselsstraffes vedkommende i almindelighed i de åbne fængsler. Udvalget har dog ingen bemærkninger til bestemmelserne i lovforslaget om straffuldbyrkelse om begrænset anvendelse af arresthusene til korte straffe. Det er udvalgets opfattelse, at det også i fremtiden skal være muligt at udstå en korttidsdom i et arresthus; dette kan have fordele i forhold til både kapacitetsudnyttelsen og den enkelte domfældte, der konkret kan få bedre muligheder for at udstå straffen i nærheden af sin familie mv.

Udvalgets kommissorium bestemte, at udvalget skulle undersøge problemerne med vold og trusler mellem indsatte og på grundlag heraf komme med et forslag til en overordnet plan for, hvordan disse problemer begrænses. Udvalgets behandling af dette spørgsmål findes i *kapitel 10*.

Spørgsmålet er belyst gennem de undersøgelser, udvalget har foranlediget gennemført. Trivselsundersøgelsen, Klientundersøgelsen og rapporten vedrørende vold og trusler om vold mod Kriminalforsorgens personale. Hertil kommer oplysninger fra udvalgets fængselsbesøg.

Udvalget finder, at der som tilfældet – i hvert fald gennemgående – allerede er, bør reageres med konsekvens og rimelig strenghed over for vold mv. Dette må først og fremmest ske for at give et klart signal om, at den voldelige adfærd er helt uacceptabel.

Udvalget anser det dog for vigtigere, at der gennemføres foranstaltninger, der er egnet til at forebygge vold mv.

Som anført må det påregnes, at et hovedmiddel til begrænsning af volds- og trusselsproblemer er en rationel institutionsmæssig fordeling af de indsatte. Udvalget antager, at forslagene om forskellige typer af specialafdelinger og den dermed forbundne differentiering vil være egnet til at modvirke volds- og trusselsituationer. Det gælder vel ikke mindst etableringen af afdelinger, der fungerer som beskyttelsesafdeling.

De nuværende halvåbne afdelinger synes at have haft en vis tryghedsskabende effekt, efter de indsattes udsagn bl.a. på grund af, at der sker celleafslåsning af stuerne om natten. Der synes grund til at overveje at gennemføre forsøg hermed i et almindeligt åbent fængsel.

Det er i øvrigt udvalgets opfattelse, at de forebyggende foranstaltninger primært bør være foranstaltninger, der fremmer trivslen i institutionen, herunder sikrer god dialog mellem personale og indsatte og mellem indsatte indbyrdes.

I denne henseende kan udvalget i alt væsentligt tilslutte sig de forslag, der er indeholdt i Trivselsundersøgelsen under etiketterne „ den anden vej“ og „ den tredje vej“. Disse to „veje“ kan og bør kombineres. De forslag, der indeholdes i disse „veje“, svarer da også i det væsentlige til udvalgets forslag i forskellige afsnit i betænkningen:

Udvalget lægger afgørende vægt på, at ophold i åbent fængsel i videst muligt omfang foretrækkes fremfor lukket, jf. kapitel 4 om fordeling, kapitel 6 om overførsel mellem fængsler og kapitel 7 om halvåbne fængselsafdelinger.

At udvalget i det væsentlige er enig i, at indsatte bør placeres så geografisk tæt ved deres familie mv. som muligt, fremgår af forslaget om prioritet til nærhedsprincippet og forslaget om forskellige former for kompensation, hvis nærhedsprincippet ikke kan få fuld vægt.

Udvalget er enig i, at der bør gives indsatte medindflydelse (partshøring) på fængslets afgørelse om opholdsafdeling og beskæftigelsessted, jf. kapitel 5.

Det er i og for sig ønskeligt, som anført i Trivselsundersøgelsen, „at have et udbud af afdelinger på de enkelte anstalter, der er dækkende for så mange af de indsattes interesser og ønsker som muligt“. Det er på den anden side også ønskeligt – og nødvendigt – at der er visse udbudsforskelle anstalterne imellem, jf. kapitel 4.

Udvalget er enig i betydningen af udbygningen af netværkskontakter (besøg og udgang).

Som omtalt i kapitel 4 er det vigtigt at udbygge de indsattes „muligheder for at strukturere deres tid og give denne tid et attraktivt indhold gennem især de arbejdsmæssige muligheder og de fritidstilbud, der etableres“. Udvalget foreslår i kapitel 4 afsnit 4.4.4., at der iværksættes et selvstændigt udvalgsarbejde med henblik på at imødekomme „et markant behov for styrkelse af behandlingsindsatsen i videste forstand: arbejdsmæssigt, fritidsaktiviteter, uddannelsesmæssigt, behandlingsprogrammer m.v.“

Der ligger i udvalgets forslag en tilslutning til Trivselsundersøgelsens opfattelse af, at der bør gives de indsatte „gode muligheder for at leve en dagligdag, der dels ikke er alt for ensformig, dels ikke er ydmygende..“ Og til den betydning, Trivselsundersøgelsen tillægger det, at Kriminalforsorgen har „et personale, som er motiverede for og gode til at skabe en positiv kontakt til de indsatte“. At der heri ligger en udfordring til uddannelse og efteruddannelse er indlysende.

I *kapitel 11* er der en overordnet beskrivelse af de økonomiske og personalemæssige konsekvenser af udvalgets forslag.

---

## Kapitel 3 - Grundlæggende principper for fordeling

Der findes som bekendt visse principielle tilkendegivelser af, hvorledes indsatte bør fordeles mellem institutioner.

I *De Europæiske Fængselsregler* (vedtaget af Europarådets ministerkomité den 12. februar 1987) – der vel ikke er bindende retsregler, men har deklarationens henstillende karakter – bestemmes i punkt 11-13:

„11.

1. Ved de indsattes fordeling til forskellige institutioner eller systemer tages behørigt hensyn til deres juridiske og retslige situation (varetægtsfængslet eller domfældt, førstegangsløsovertræder eller vaneforbryder, kort eller lang straf), særlige krav til deres behandling, deres lægelige behov, deres køn og alder.
2. Mænd og kvinder anbringes i princippet adskilt, selv om de sammen kan deltage i organiserede aktiviteter som del i et etableret behandlingsprogram.
3. Varetægtsfængslede anbringes i princippet adskilt fra domfældte, med mindre de indvilliger i at blive anbragt sammen med disse eller inddraget i organiserede aktiviteter, der er til gavn for dem.
4. Unge fanger anbringes under forhold, der i videst muligt omfang beskytter dem mod skadelig indflydelse, og som tager hensyn til de behov, der er specielle for deres alder.

12. Formålet med inddeling eller geninddeling af indsatte skal være:

- a. at holde indsatte, som på grund af deres strafferegister eller personlighed kan forventes at have gavn heraf, eller som kan udøve en dårlig indflydelse, adskilt fra andre og
- b. at hjælpe ved fordelingen af de indsatte med henblik på at lette deres behandling og sociale gentilpasning, idet der tages hensyn til forvaltning og sikkerhedskrav.

13. Separate institutioner eller separate afdelinger i en institution skal så vidt muligt anvendes for at lette forvaltningen af forskellige behandlingssystemer eller fordelingen af specifikke kategorier af indsatte.“

Disse regler skal ses i sammenhæng med de principielle „behandlingsregler“ i fængselsreglernes punkt. 64-65:

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

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

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

Disse europæiske regler modsvarer – vel ikke i alle detaljer – men i hovedprincipperne af tilkendegivelser i *Kriminalforsorgens Principprogram fra 1993*, hvorefter det er Kriminalforsorgens *formål* at medvirke til at begrænse kriminaliteten.

Der er opstillet visse *krav* for dette arbejde: Menneskeværd (respektere anerkendte menneskerettigheder), ukrænkelighed (ikke andre begrænsninger end hvad der følger af lovgivningen og af fuldbyrdelsen af dommen), retshåndhævelse (tilrettelæggelsen af straffuldbyrdelsens gennemførelse skal respektere de almindeligt anerkendte hensyn, der ligger bag straffen) og retsfølelsen (Kriminalforsorgen skal tage hensyn til den almindelige retsfølelse i samfundet og hos ofrene).

Principprogrammet beskriver Kriminalforsorgens *hovedopgave* således:

„Kriminalforsorgen (skal)

- udøve den kontrol, der er nødvendig for at fuldbyrde straffen
- støtte og motivere den dømte til gennem personlig, social, arbejds- og uddannelsesmæssig udvikling at leve en kriminalitetsfri tilværelse.“

I programmets hovedafsnit om *principper* anføres bl.a.

1. NORMALISERING  
Kriminalforsorgen skal ved tilrettelæggelsen af dagligdagen, og hver gang der træffes konkrete afgørelser, have forholdene i det almindelige samfund for øje.
2. ÅBENHED  
Kriminalforsorgen skal tilrettelægge sin virksomhed således, at de dømte får gode muligheder for at knytte og vedligeholde forbindelsen til de pårørende og det almindelige samfundsliv. På samme måde skal forbindelsen mellem Kriminalforsorgens tjenestesteder og det omgivende samfund styrkes mest muligt.
3. ANSVARLIGHED  
Kriminalforsorgens virksomhed skal tilrettelægges således, at de dømte får mulighed for at udvikle ansvarlighed, selvrespekt og selvtillid samt motiveres til at være aktive i bestræbelserne på at muliggøre et liv uden kriminalitet.

#### 4. SIKKERHED

Kriminalforsorgen skal fuldbyrde de idømte straffe således, at der tages hensyn til beskyttelsen af den almindelige borger mod kriminalitet og til beskyttelse af den indsatte mod overgreb og skadelig påvirkning fra andre.

#### 5. MINDST MULIG INDGRIBEN

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

#### 6. OPTIMAL RESSOURCEANVENDELSE

Kriminalforsorgen skal anvende ressourcerne effektivt, fleksibelt og behovsorienteret og skal derfor sørge for at have kvalificeret personale, som såvel uddannelsesmæssigt som holdningsmæssigt er i stand til at udføre dets opgaver i overensstemmelse med principprogrammet.

Straffelovens regler om frihedsstraf indeholder ikke bestemmelser om overordnede hensyn, der bestemmer de indsattes fordeling på institutioner/institutionstyper, udover §44 om at hæftedømte kun må hensættes sammen med andre fanger, der udstår straf af hæfte.

*Direktoratet for Kriminalforsorgens cirkulære af 29. august 1983 om anbringelse af indsatte* indeholder en række kriterier for indsattes fordeling mellem institutioner, og disse kriterier viser i vidt omfang, hvilke overordnede hensyn der findes at burde være relevante for fordelingen:

Modvirken af farlighed og undvigelsesrisiko, tilpasningsmuligheder i forhold til institutionen, herunder medindsatte, og geografiske hensyn (nærhedsprincippet med dets krav om – så vidt muligt – at holde relativt kort afstand mellem bopæl og institution), der vel omfatter både behandlingsmæssige og humanitære hensyn.

Efter *udvalgets opfattelse* bør følgende hovedhensyn være bestemmende for indsattes placering/fordeling:

Hensynet til *sikkerheden*, forstået som hensynet til at undgå undvigelse/bortgang og kriminalitet under straffuldbyrdelsen. Efter udvalgets opfattelse er det vigtigt, at sikkerhedshensyn forstås bredt. Det drejer sig ikke (alene) om et nødvendigt niveau af fysiske værn og personalekontrol (defensiv sikkerhedsstrategi), men også om – også selv om det kan nødvendiggøre en reduktion af den defensive sikkerhed – tilstedeværelse af trivselsgivende institutionsmiljøer, der kan reducere motivationen til undvigelse mv. (konstruktiv sikkerhedsstrategi), jf. Engbo i *Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskab* 1996, side 257ff.

Hermed overlapper det nævnte hensyn til dels hensynet til *institutionsmæssig orden*. Som på ethvert andet sted, hvor grupper skal leve sammen, er det nødvendigt, at der gælder og kan håndhæves regler til sikring af et rimeligt ordensniveau, herunder at der er opholdsvilkår, som indebærer en rimelig beskyttelse af de enkelte indsatte. Også dette begreb må forstås bredt som dækkende både praktisk-fysisk orden og samværsformer (kommunikationsformer).

Hensynet til *behandlingen af de indsatte*. Behandlingsbegrebet er som bekendt – navnlig efter det, der af nogen med urette betegnes som behandlingstankens fallit i begyndelsen af 1970'erne – blevet kontroversielt. Det synes undertiden overset, at det afgørende nye i 1970'erne var afskaffelse af tidsbestemte – og som følge heraf uforholdsmæssigt lange – frihedsberøvelser. I forbindelse hermed er måske sket en begrænsning i troen på mulighederne for udvælgelse af indsatte til en dyberegående individuel terapi. Efter udvalgets opfattelse er det imidlertid ganske klart Kriminalforsorgens opgave i frihedsberøvelsestiden, navnlig ved tilbud om beskæftigelse, undervisning, fritidsaktiviteter, social og undertiden psykologisk eller psykiatrisk assistance og kontakt med omverdenen og dens ressourcer – dels at modvirke de skadevirkninger, som hyppigt kan være en følge af frihedsberøvelsen, og da navnlig hvis denne (eventuelt i overdreven grad) er stærkt sikkerhedsorienteret, dels at søge at forbedre de indsattes mulighed for en kriminalitetsfri tilværelse efter løsladelsen. En væsentlig del af behandlingsarbejdet kan bære – og bør vel kun bære – etiketten „normalisering“.

Udvalget kan således ganske tilslutte sig synspunkterne i Kriminalforsorgens principprograms principper 1, 2 og 3 med overskrifterne „normalisering“, „åbenhed“ og „ansvarlighed“.

Det ovennævnte hensyn falder til dels – men også kun til dels – sammen med *humanitære hensyn*. Men disse hensyn har et andet udgangspunkt, nemlig respekten for det enkelte menneske som ligeværdigt medmenneske og dermed respekten for de almindeligt anerkendte menneskerettigheder, jf. „krav“ 1 („menneskeværd“) i principprogrammets hovedafsnit om „Krav“ og „princip 5“ („Mindst mulig indgriben“) i programmets hovedafsnit om „Principper“.

Udvalgets opgave er navnlig at overveje, hvorvidt de gældende principper for fordelingen af indsatte mellem institutionerne „bør lempes eller eventuelt erstattes af andre principper“.

Meningen med dette kapitel har alene været at angive – næsten i overskriftsform – de helt overordnede hensyn, der bør søges tilgodeset ved fordelingen af de indsatte. Udvalget foretager ikke på dette stadium nogen prioritering af de fire hensyn, men forudsætter, at der ved den mere detaljerede udformning af fordelingskriterier og disses anvendelse foretages en afbalanceret afvejning af de nævnte hensyn som værende i princippet ligevægtige.

Udvalgets kommissorium kan umiddelbart synes at bygge på forudsætningen om, at udvalget – bl.a. med støtte i Klientundersøgelsen – foreslår fordelingskriterier med henblik på disses anvendelse i forhold til det nuværende institutionssystem. Hovedopgaven måtte således være at vurdere, hvilke indsatte der efter behov og personlighedsmæssige forhold i øvrigt „matcher“ hvilke institutioner/institutionstyper. Det er imidlertid indlysende, at udvalget ikke kan løse denne „matchnings-opgave“ på grundlag af det nuværende institutionssystem med dets struktur og indhold. Udvalget må derfor – uden at gå i enkeltheder med hensyn til reformspørgsmål vedrørende institutionsstruktur og -indhold – pege på behovet for ændringer i denne henseende, som er påkrævet med henblik på en tilfredsstillende løsning af fordelingsopgaven. Allerede kommissoriet peger da også på nogle enkeltspørgsmål, som kan være relevante i denne sammenhæng.

---

## Kapitel 4 - Fordeling

Af udvalgets kommissorium fremgår det, at udvalget overordnet har til opgave at overveje, hvorvidt der bør ske ændringer i de gældende regler og principper for fordelingen af indsatte, set i lyset af udviklingen i samfundet samt udviklingen i Kriminalforsorgens klientel. Dette kapitel indeholder blandt andet en beskrivelse af reglerne, principperne og praksis for fordeling, historisk og i dag, samt en kortfattet gennemgang af visse regler om fordeling/anbringelse i forslag til lov om fuldbyrdelse af straf mv. Desuden indeholder kapitlet en nærmere beskrivelse af praksis inden for visse områder og visse grupper af indsatte (se nærmere afsnit 4.4.). Endelig omfatter kapitlet udvalgets overvejelser og forslag vedrørende fordeling.

### 4.1. Principperne for fordeling før 1973

Det historiske udgangspunkt har været, at alle personer, som blev idømt frihedsstraf, blev anbragt i lukkede institutioner med betydelige sikkerhedsforanstaltninger og med intensiv kontrol af de indsatte tilstedeværelse og færden i institutionen. 1866-straffelovens katalog af frihedsstraffe fuldbyrdes alle i sådanne sikrede regimer.

En gennemgribende reform af straffesystemet skete ved straffeloven af 15. april 1930, der trådte i kraft den 1. januar 1933. Ved siden af regler om to normalstrafarter: fængsel og hæfte udformedes i de – indtil 1973 – gældende regler den særlige delvis tidsbestemte strafart ungdomsfængsel med henblik på

„varige opdragende og uddannende foranstaltninger“ og den tidsbestemte straf „psykopatfængsel“ for „strafegnede“ karakterafvigende (psykopater). Herudover blev der givet regler om en helt eller delvis tidsubestemt særforanstaltning: psykopatforvaring (strafegnede psykopater), sikkerhedsforvaring (farlige recidivister), arbejds hus (vedvarende kriminelle) og helbredelsesanstalt for drankere.

De personer, som dømtes til ungdomsfængsel og arbejds hus, var de første, der som udgangspunkt skulle anbringes under „friere forhold“ (de åbne anstalter – henholdsvis Søbysøgård og Sdr. Omme).

Afsoningen af hæftestrafte og kortere fængselsstraffe henlagdes til arresthusene.

I 1940'erne blev i forbindelse med retsopgørets kapacitetskrav de første åbne lejre/fængselsafdelinger oprettet. Flere af de således oprettede afdelinger blev hurtigt omdannet til åbne statsfængsler, efterhånden med egen ledelse. De åbne statsfængsler skulle modtage domfældte, der skønnedes egnet til anbringelse under friere forhold og i større fællesskab, og der udviklede sig efterhånden en praksis, hvorefter der anbragtes flere i åbne end i lukkede statsfængsler.

I en cirkulæreskrivelse af 13. januar 1969 om indsattes placering blev vendepunktet i udviklingen tilkendegivet. I cirkulæreskrivelsen anførtes det:

„Direktoratet ..... vil fremtidig følge nedennævnte retningslinier ved fordelingen mellem statsfængslerne af mænd, der er idømt frihedsstraf.

§1. For så vidt pladsforholdene i de åbne anstalter tillader det, vil de dømte blive anbragt i disse anstalter, medmindre sådan anbringelse findes utilrådelig.“

Anbringelse i åben institution er herefter blevet hovedreglen i den forstand, at det kræver en begrundelse i det enkelte tilfælde at fravige denne.

Med ændringerne i straffeloven i 1973 afskaffedes ungdomsfængsel og psykopatfængsel samt de ovennævnte helt eller delvis tidsubestemte særforanstaltninger. De nærmere regler for fuldbyrdelse af hæfte og fængsel blev herefter fastsat i Justitsministeriets bekendtgørelse af 21. juni 1973. Bekendtgørelsens regel om, at fængselsstraf udstås i åben anstalt, medmindre det af særlige grunde findes utilrådeligt, angiver den retstilstand, der fortsat er gældende.

## 4.2. Nugældende regler og praksis vedrørende fordeling

Straffeloven indeholder ikke i dag nærmere bestemmelser om institutionerne for straffuldbyrdelse og ingen regler om, hvordan de fængselsdømte fordeles i institutionerne.

I henhold til straffelovens §49, stk. 1, er der i bekendtgørelse af 21. juni 1973 om fuldbyrdelse af frihedsstraf fastsat regler om fuldbyrdelse af frihedsstraf, der udstås i Kriminalforsorgens institutioner.

Efter bekendtgørelsens §1, stk. 1, skal fængselsstraf udstås i åbent fængsel, medmindre det af særlige grunde findes utilrådeligt. Kortvarig strafudståelse kan dog ske i et arresthus (Københavns Fængsler), jf. bekendtgørelsens §1, stk. 2.

I medfør af bekendtgørelsens §3, stk. 1, er der af direktoratet udarbejdet et cirkulære af 18. maj 1994 om iværksættelse af udståelse af frihedsstraf eller forvaring mv. (iværksættelsescirkulæret), og et cirkulære af 29. august 1983 om anbringelse af personer, der er idømt frihedsstraf eller forvaring, og om overførsel af indsatte mellem Kriminalforsorgens institutioner (anbringelsescirkulæret).

Iværksættelsescirkulæret indeholder blandt andet regler om proceduren, når en person skal anmeldes til direktoratet med henblik på afgørelse af anbringelsessted, samt om, hvilke oplysninger der skal foreligge på afgørelsestidspunktet, jf. kapitel 5 nedenfor.

Anbringelsescirkulæret indeholder kriterierne for fordelingen af de indsatte mellem de enkelte institutioner.

Fængselsdømte mænd og kvinder anbringes som nævnt ovenfor i åbent fængsel, medmindre det af særlige grunde findes utilrådeligt, jf. anbringelsescirkulærets §3, stk. 1 og §6, stk. 2. Denne hovedregel bygger på det grundlæggende princip, at frihedsberøvelsen ikke må være mere indgribende, end formålet tilsiger.

Ved vurderingen af, om udståelse i et åbent fængsel skønnes utilrådelig, foretager direktoratet en samlet vurdering. §3, stk. 2 i anbringelsescirkulæret angiver, hvilke kriterier der navnlig kan medføre, at anbringelse i et åbent fængsel kan findes utilrådeligt. Disse er farlighed, undvigelsesrisiko, manglende tilpasningsevne og risiko for uheldig indflydelse på medindsatte, samt straffetidens længde. Cirkulæret indeholder retningslinier for disse kriterier:

### Den dømtes farlighed

Der foretages en helhedsbedømmelse af den pågældendes personlighed på grundlag af dels foreliggende personlige oplysninger, herunder personundersøgelse og mentalklæring, dels arten af den nu pådømte kriminalitet og de omstændigheder, hvorunder kriminaliteten er begået. Udover at der lægges vægt på farlighed under fængselsopholdet, vurderes også farlighed ved en eventuel undvigelse.

### Undvigelsesrisiko

Der lægges her vægt på tidligere undvigelser eller undvigelsesforsøg, udeblivelse fra udgang og udeblivelse fra tilsigelse til strafudståelse. Der anlægges en konkret vurdering af, om de omstændigheder, der kan have betinget en tidligere undvigelse mv., kan påregnes at ville gøre sig gældende på ny. Endelig vil det også blive tillagt vægt, i hvilket omfang undvigelsesrisiko skønnes at indebære risiko for kriminalitet under undvigelse.

I praksis vil der, når det drejer sig om førstegangssindsatte, sjældent være oplysninger, som kan begrunde en antagelse om risiko for unddragelse af strafudståelsen. Det kan imidlertid stille sig anderledes, fx når der er truffet bestemmelse om udvisning af landet. Som udgangspunkt antages det da, at der eksisterer en formodning om, at pågældende vil søge at unddrage sig strafudståelsen – eventuelt som led i et forsøg på at unddrage sig udvisningen. Tilsvarende gælder tilfælde, hvor retten har truffet bestemmelse om varetægtsfængsling, fordi der er bestemte grunde til at antage, at den pågældende vil unddrage sig forfølgningen eller fuldbyrdelsen, jf. retsplejelovens §762, stk. 1, nr. 1.

### Tilpasningsevne og risiko for uheldig indflydelse på medindsatte

Ved dette kriterium foretages en vurdering af den pågældendes formodede evne til at tilpasse sig forholdene i et åbent fængsel og risikoen for, at den pågældende på grund af en udpræget asocial holdning vil påvirke medindsatte i en uheldig retning. Personer, der har været ude i et massivt stofmisbrug, nævnes som en persongruppe, hvor disse forhold jævnlige vil gøre sig gældende.

Oplysninger under straffesagen, herunder om den hidtidige strafbare virksomheds karakter, kan efter praksis indebære anbringelse i lukket fængsel. Det forhold, at den dømte må antages at have været hovedmand eller i øvrigt har indtaget en central position i en organiseret enhed med tilknytning til den kriminelle virksomhed, taler med vægt for anbringelse i lukket anstalt. Derudover taler det med vægt for

anbringelse i lukket fængsel, hvis det må antages, at der som følge af en forudgående tilknytning til en bestemt personkreds eller gruppering er opstået et afhængighedsforhold – et forhold, der kan være grundlag for pression eller være en stærk tilskyndelse for en domfældt til at forestå indsmugling eller forhandling af narkotika i et åbent fængsel. Risikoen for, at en indsat vil forestå organiseret indsmugling eller forhandling, antages dog generelt ikke at være så nærliggende i de tilfælde, hvor en domfældts ophold i fængslet vil blive af kort varighed.

Risikoen for misbrug af de friere forhold kan også dreje sig om anden form for strafbar adfærd eller adfærd, der må antages at kunne medføre disciplinære problemer.

I tilfælde, hvor det må antages, at domfældte vil udøve en uheldig indflydelse på andre, herunder tvinge eller forsøge at tvinge eller påvirke andre til ulovligheder eller på anden måde udøve pression imod andre indsatte, der indebærer forulempelse eller ufrihed, sker anbringelse i lukket fængsel. Forhold af denne karakter vil som regel gøre sig gældende for personer, der er eller har været medlemmer af en rockergruppering.

## Straffetidens længde

Længere straffetid vil indgå i den samlede vurdering, men vil ikke i sig selv udelukke anbringelse i åbent fængsel. For dømte med en straffetid på fem år eller derover vil anbringelse dog normalt ske – indledes – i lukket fængsel. Dette skyldes dels et hensyn til retsfølelsen dels den erfaring, at det i sig selv kan være særdeles belastende og vanskeligt at gennemføre et langvarigt ophold i åbent fængsel med dettes udelukkende psykiske hindringer for undvigelse. Der tages ved vurderingen af straffetidens længde hensyn til den tid, der resterer til datoen for løsladelsen, herunder prøveløsladelsen efter straffelovens §38, stk. 1 (efter udståelse af totredjedele af straffen).

Anbringelse allerede i indledningsfasen i åbent fængsel kan dog ske, hvis konkrete omstændigheder i sagen indebærer, at anbringelsen ikke anses for betænkelig.

Listen over kriterierne er ikke udtømmende, men er de grunde, der navnlig skal tillægges vægt, hvorfor der er plads til, at utilrådelighedsbegrebet i et vist omfang løbende kan tilpasses skiftende tiders behov med hensyn til fordelingen af dømte.

## Behov for psykiatrisk assistance

Dømte mænd, der skønnes at have et særligt behov for psykiatrisk assistance, vil i almindelighed – eventuelt midlertidigt – blive anbragt i Anstalten ved Herstedvester, jf. anbringelsescirkulærets §4, stk. 3. Mænd, der er dømt for overtrædelse af straffelovens §210 eller §§216-236, anbringes som udgangspunkt indledningsvis i visitations- og observationsafdelingen i Anstalten ved Herstedvester, jf. anbringelsescirkulærets §4, stk. 4. I denne anstalt anbringes i almindelighed også mænd, der er dømt til forvaring, jf. anbringelsescirkulærets §5.

Afgørelsen om anbringelsessted for dømte kvinder, der har behov for psykiatrisk assistance, og kvinder, der er idømt forvaring, træffes efter en konkret vurdering i hvert enkelt tilfælde, jf. anbringelsescirkulærets §7, stk. 4.

## Nærhedsprincippet

Når der konkret er truffet afgørelse om anbringelse i henholdsvis et åbent eller et lukket fængsel ud fra ovennævnte kriterier, er udgangspunktet for placering det geografiske nærhedsprincip. Dette fremgår af anbringelsescirkulærets §4, stk. 1, hvorefter fængselsdømte så vidt muligt anbringes i et fængsel i det



amt, hvor han har bopæl eller ophold, eller hvortil han har anden personlig tilknytning. Dette kan fraviges, når særlige forhold taler derfor, jf. anbringescirkulærets §4, stk. 2.

En konsekvens af at lægge hovedvægten på et geografisk nærhedsprincip er, at der sker en vilkårlig blanding af forskellige grupper af indsatte i de enkelte institutioner (fortyndingsprincippet). Dette betyder, at der overordnet ikke sker en fordeling af indsatte mellem fængslerne i relation til alder, den aktuelle eller tidligere kriminalitet, behandlingsbehov eller sociale omstændigheder i øvrigt, men omvendt at der over tid sker en vilkårlig fordeling og sammenblanding af de forskellige grupper af indsatte.

Det geografiske nærhedsprincip lader sig kun realisere i begrænset omfang. Hovedårsagen hertil er fængselskapacitetens fordeling, idet kapacitetsbehovet på Sjælland ikke imødekommes af det aktuelle antal pladser, der er til rådighed i denne landsdel.

### 4.3. Reglerne om fordeling i forslag til lov om fuldbyrdelse af straf mv.

Straffelovrådet har i 1998 afgivet en betænkning (nr. 1355), der indeholder et forslag til en lov om fuldbyrdelse af straf. Straffelovrådet har ved udformningen af lovudkastet taget udgangspunkt i det lovudkast, der er udarbejdet af den arbejdsgruppe, som blev nedsat i 1985 med henblik på at forberede rådets arbejde (betænkning nr. 1181/1989).

Der er den 8. december 1999 fremsat lovforslag, der i høj grad er i overensstemmelse med straffelovrådets udkast.

Gennemførelsen af straffuldbyrdelsesloven indebærer en samlet regulering af et retsområde, der hidtil i det væsentlige har været administrativt reguleret på grundlag af nogle få bestemmelser om straffuldbyrdelse i navnlig straffeloven og retsplejeloven.

Baggrunden for overvejelserne om udarbejdelse af en særlig lov på dette område var navnlig den mere principielle opfattelse af, at fuldbyrdelse af straf og især af frihedsstraf er et retsområde af så indgribende karakter, at den retlige regulering af området bør ske ved lov og ikke i det væsentlige ved administrative forskrifter. Et andet væsentligt punkt var, at en særlig lov om fuldbyrdelse mv. bør kunne tjene til vejledning for de dømte om straffuldbyrdelsens indhold.

Der har under forberedelsen været enighed om, at der er så betydelig forskel på vilkårene i henholdsvis et åbent fængsel, et lukket fængsel og et arresthus, herunder forskel med hensyn til beskæftigelses- og uddannelsesmuligheder og opholdsvilkår i øvrigt, at loven bør indeholde bestemmelser om valg af afsoningssted, og om mulighederne for senere at flytte den indsatte til et andet afsoningssted.

Lovslagets kapitel 7 (§§20-30) regulerer spørgsmålet om valg af udståelsessted, og spørgsmålet om mulighederne for senere at overføre den indsatte til et andet udståelsessted.

Lovforslaget indeholder visse ændringer i forhold til reglerne i dag. Nedenstående indeholder en kort beskrivelse heraf.

Efter lovforslagets §21 skal fængselsstraf normalt fuldbyrdes i fængsel. Kortvarig fængselsstraf kan fuldbyrdes i arresthus i det omfang, det er nødvendigt af hensyn til den samlede udnyttelse af pladserne i Kriminalforsorgens institutioner. §21, stk. 3 regulerer, i hvilke tilfælde fængselsstraf i øvrigt kan fuldbyrdes i arresthus. §21, stk. 3, nr. 1 og 2, medfører en udvidelse af muligheden for at anbringe i arresthus, idet fængselsstraf kan fuldbyrdes i arresthus, hvis (1) det må anses for nødvendigt for at forebygge overgreb på medindsatte, personale eller andre i institutionen, eller (2) der er bestemte grunde til at antage, at den dømtes farlighed eller kriminalitet gør det nødvendigt for at forebygge

undvigelse, brandstiftelse eller indsmugling eller handel med euforiserende stoffer. §21, stk. 3, nr. 1, sigter blandt andet til tilfælde, hvor der ved anmeldelsen til straffuldbyrdelse foreligger kendskab til, at den dømte hører til gruppen af „negativt stærke“ indsatte. Anvendelse af §21, stk. 3, nr. 2, vedrørende euforiserende stoffer, kræver ikke, at den dømte må antages at ville indsmugle eller handle med euforiserende stoffer i større omfang, men bestemmelsen forudsættes dog alene anvendt, når der er spørgsmål om at forebygge indsmugling eller handel af ikke bagatelagtig karakter.

Efter lovforslagets §22, stk. 1, skal fuldbyrdelse af straf i fængsel normalt ske i åbent fængsel, hvilket svarer til de nugældende regler.

§22, stk. 2-6, indeholder bestemmelser om, i hvilket tilfælde fuldbyrdelse af straf skal eller kan ske i lukket fængsel. §22, stk. 3, og stk. 5, nr. 1, medfører en udvidelse af muligheden for at anbringe i lukket fængsel. §22, stk. 3, er indholdsmæssigt identisk med §21, stk. 3, nr. 1, og sigter til samme tilfælde (se ovenfor). §22, stk. 5, nr. 1, åbner mulighed for, at der mod den dømtes vilje kan ske anbringelse i lukket fængsel i beskyttelsesøjemed. Bestemmelsen sigter blandt andet på personer, der har behov for beskyttelse for at undgå udnyttelse, mobning, trusler, vold eller andre overgreb fra medindsatte, og personer, der er stofmisbrugere og andre, der er fysisk og psykisk svagt funderet, og som eventuelt tillige har stiftet gæld til medindsatte, samt indsatte, der på grund af deres kriminalitet, herunder navnlig mishandling af børn og sædelighedskriminalitet, ikke tolereres af medindsatte. §22 i lovforslaget indebærer ikke i øvrigt ændringer i forhold til de nugældende regler mv. om anbringelse i lukket fængsel.

§23 omhandler valg af udstæelsessted og bygger på, at det geografiske nærhedsprincip er udgangspunktet, hvilket ikke indebærer ændringer i forhold til de nugældende regler mv. om valg af fuldbyrdelsesinstitution.

Lovforslagets §§24-29 omhandler overførsel (se kapitel 6).

## 4.4. Nærmere beskrivelse af praksis inden for visse områder og visse grupper af indsatte samt udvalgets overvejelser og forslag

Det er udvalgets opfattelse, at der ved den nærmere analyse af den nuværende fordelingspraksis og udformningen af forslag til, hvordan fordelingen i fremtiden bør være, bør anvendes en overordnet systematik, som afspejler det tankemæssige forløb i overvejelserne.

Udgangspunktet bør tages i de foreliggende institutionstyper. Det centrale er her sondringen mellem lukkede og åbne fængsler samt halvåbne afdelinger, som er en mellemform, der forsøgsvis afprøves i de åbne fængsler. Udvalget har i forbindelse med besøg på fængslerne oplevet den store betydning valget mellem åbent og lukket fængsel har for den enkelte indsatte. Udvalget har, jf. 4.4.1. nøje overvejet, hvorledes fordelingen mellem åbent og lukket fængsel bør være. Dette gælder både anbringelse direkte efter dom og ved overførsel mellem åbne og lukkede fængsler og omvendt. Overførselsspørgsmålet behandles imidlertid særskilt i kapitel 6.

Efter dette indledende spørgsmål drøftes nærhedsprincippet betydning (den indsatte mulighed for geografisk at være tæt på sin familie under afsoningen) for valg af det konkrete fængsel, hvor straffen skal udstås. Det er et princip, som de indsatte, udvalget har talt med, har lagt meget stor vægt på.

Udvalget finder imidlertid, at navnlig mere behandlingsmæssigt orienterede synspunkter kan føre til, at det er nødvendigt at prioritere en behandlingsmulighed forud for nærhedsprincippet, og at disse behandlingsmuligheder ofte er tæt knyttet til bestemte kategorier/grupper af indsatte fx stofmisbrugere, sædelighedskriminelle m.fl.

Nogle af disse gruppe bliver i visse sammenhænge betegnet som svage indsatte, og det har tidligere i forskellige arbejdsgrupper vedrørende svage indsatte været drøftet, hvordan man kunne gøre noget særligt for disse grupper for at forbedre deres ophold i fængslerne. Endvidere har udvalget set på andre kategorier af indsatte end dem, som har et særligt behandlingsbehov, eller som kan betegnes som svage, fx særligt undvigelsestruede, etniske indsatte m.fl.

Det bemærkes i den forbindelse, at udvalget ikke har overvejet fordelingen af de indsatte som betegnes som negativt stærke indsatte, idet der allerede på baggrund af betækningsarbejder er truffet politisk beslutning om, at denne gruppe placeres på særlige afdelinger, hvor de er adskilt fra de øvrige indsatte i fængslet.

#### 4.4.1. Anbringelse i åbent eller lukket fængsel

Som det fremgår af afsnit 4.2. er hovedreglen i dag, at anbringelse skal ske i åbent fængsel. Anbringelse i lukket fængsel må kun ske, hvis der er særlige grunde – herunder navnlig nogle nærmere angivne grunde, fx undvigelsesrisiko – til at anse anbringelse i åbent fængsel for utilrådeligt.

Det fremgår af direktoratets indsættelsesstatistik, at der ud af det samlede antal indsættelser i 1998 skete placering i et åbent fængsel i 89 procent af tilfældene, mens der i 11 procent af tilfældene skete indsættelse i lukkede fængsler. Tallene er ekskl. hæftedømte og indsatte i arrestsektoren.

Når man ser på den gennemsnitlige belægsfordeling i fængslerne i 1999 for indsatte, der udstår straf af fængsel/forvaring, så var 39 procent placeret i lukket fængsel og 61 procent i åbent fængsel.

Hvis man ser på den gennemsnitlige belægsfordeling i fængslerne og arresthusene og Københavns Fængsler i 1999 for indsatte der udstår straf af fængsel/forvaring, så var 30 procent placeret i lukket fængsel, 46 procent i åbent fængsel og 24 procent i arresthus/Københavns Fængsler, hvilket betyder, at 54 procent udstår deres fængselsstraf i lukket regi.

I forslaget til lov om straffuldbyrdelse er hovedreglen om placering i åbent fængsel fastholdt.

Lovforslagets bestemmelser om institutionsplacering er nærmere omtalt i afsnit 4.3. Udvalget finder ikke anledning til her at gå nærmere ind på alle enkelte bestemmelser i lovforslagets §22 om fordeling på åbne og lukkede fængsler, men vil dog kommentere bestemmelserne i §22, stk. 2, der har følgende indhold:

„Fuldbyrdelse af straffen skal dog ske i lukket fængsel, når straffen er på 5 år eller mere. Fuldbyrdelsen af straffen skal imidlertid også i dette tilfælde ske i åbent fængsel, hvis det ikke findes betænkeligt efter det i øvrigt oplyste om den dømte.“

Om denne bestemmelse udtalte udvalget i en skrivelse af 14. september 1999 til direktoratet, at bestemmelsen ikke gav udvalget „anledning til bemærkninger, såfremt der hver gang foretages en meget nøje og grundig konkret vurdering af den dømtes forhold for at se, om det er muligt at fuldbyrdelsen kan ske i åbent fængsel. Udvalget overvejer for tiden, hvordan man kan sikre, at der foretages en grundig vurdering, herunder muligheden for at indsatte med en vis strafflængde skal påbegynde afsoningen i en visitationsafdeling“. Hvis udvalgets forslag (kapitel 5) om etablering af en visitationsafdeling med særligt sigte på personer, der er idømt fængsel i fire år eller derover, gennemføres, vil den omtalte femårsregel kun få begrænset selvstændig betydning.

Det lovudkast (fra Straffelovrådet), der dannede grundlag for lovforslaget, indeholdt en bestemmelse om, at straffuldbyrdelse i almindelighed skulle ske i lukket fængsel, hvis den dømte efter tidligere straffuldbyrdelse var løsladt fra lukket fængsel, fordi betingelserne for overførsel til åbent fængsel ikke var opfyldt.

Udvalget foreslog i den nævnte skrivelse, at denne bestemmelse udgik af lovforslaget, og dette er sket.

Udvalget finder ikke tilstrækkelig grund til at foreslå ændringer i lovforslagsteksten vedrørende fordelingen på lukket-åbent fængsel, som denne tekst nu foreligger.

Udvalget ønsker imidlertid at gøre nogle generelle bemærkninger om valget mellem åbent og lukket fængsel – med henblik på den fremtidige administrative fordelingspraksis og – eventuelt – udformningen af administrative bestemmelser herom med hjemmel i bestemmelsen i §30 i den foreslåede lov.

Efter udvalgets opfattelse er det væsentligt, at placering af domfældte i lukket fængsel begrænses mest muligt. Herfor taler flere grunde:

En placering i de lukkede fængsler – og da navnlig i de ældre lukkede fængsler – lader sig kun vanskeligt forene med nutidige forestillinger om, hvilke *opholdsvilkår* der bør tilbydes de indsatte, ligesom det heller ikke er foreneligt med de synspunkter, der ligger til grund for de europæiske fængselsregler og Kriminalforsorgens Principprogram. Hertil kommer, at det lukkede fængsel med det miljø, det nødvendigvis skaber, sætter forholdsvis snævre rammer for behandlingsmulighederne. Endelig må ressourcemæssige hensyn nødvendigvis tages i betragtning. Ikke alene er lukkede pladser langt dyrere end de åbne, men der er for tiden en væsentlig overbelastning – med betænkelige ventetider til følge – af det lukkede anstaltssystem, som nødvendigvis må tvinge til overvejelse af kriterierne for placering i lukket/åbent fængsel.

Det er udvalgets opfattelse, at der kan og bør ske en vis begrænsning med hensyn til placering i lukket fængsel. Bl.a. fængselsbesøgene har efterladt et indtryk af, at der sker nogle unødvendige placeringer i lukket fængsel.

Der er således peget på det næsten paradoksale, at nogle „frifodsfolk“ (ikke varetægtsfængslet efter dom) med forholdsvis korte straffe i et vist omfang er „selvmødere“ (til straffuldbyrdelsens begyndelse) på de lukkede anstalter. I det hele synes det muligt i vidt omfang at friholde de lukkede fængsler for korttidsstraffede.

Udvalget finder, at den nødvendige vej til begrænsning af placeringerne i lukket anstalt først og fremmest består i nogle ændringer i fordelingsproceduren – ændringer, der kan modvirke, at nogen bliver anbragt i lukket anstalt uden en forudgående grundig prøvelse af, om sådan placering er klart påkrævet. Herom henvises til kapitel 5.

## 4.4.2. Nærhedsprincippet

### 4.4.2.1. Baggrund for nærhedsprincippet

Når der konkret er truffet afgørelse om anbringelse i henholdsvis et åbent eller et lukket fængsel ud fra ovennævnte kriterier, er udgangspunktet for placering det geografiske nærhedsprincip. Dette princip foreskriver, at den dømtes geografiske tilhørsforhold er afgørende for, hvor pågældende skal placeres. Dette skal som udgangspunkt ske så tæt på bopælen som muligt.

Hensynet bag dette princip er afledt af et af de vigtigste principper for Kriminalforsorgens virksomhed, normaliseringsprincippet, og er begrundet i den almindelige erfaring om, at det i enhver henseende er væsentligt at vedligeholde og udbygge de indsattes personlige, familiemæssige og arbejdsmæssige relationer, herunder relationerne til Kriminalforsorgens afdelinger i frihed og det almindelige sociale system.

Det er herved forudsat, at strafudståelse i nærheden af den dømtes bopæl har indlysende fordele for både den indsatte og familiens kontaktmuligheder. Udgang belastes ikke af lange rejsetider, og der er flere muligheder for besøg, hvilket er af stor betydning, især for indsatte som ikke har udgangstilladelse.

Herudover er bopælskriteriet af afgørende betydning for de praktiske muligheder for gennem frigang at tilrettelægge arbejdsstræning og uddannelsesforløb uden for fængslet, som kan videreføres også efter løsladelsen.

#### *4.4.2.2. Konsekvens af nærhedsprincippet*

En konsekvens af at lægge hovedvægten på et geografisk nærhedsprincip er omvendt, at der sker en vilkårlig blanding af forskellige grupper af indsatte i de enkelte institutioner. Dette betyder, at der overordnet ikke sker en fordeling af indsatte mellem fængslerne under hensyn til alder, kriminalitet (seneste og tidligere), behandlingsbehov eller sociale omstændigheder i øvrigt, men omvendt, at der over tid sker en vilkårlig fordeling og sammenblanding af de forskellige grupper af indsatte.

#### *4.4.2.3. Nærhedsprincippet i praksis*

Når der konkret er truffet afgørelse om anbringelse i enten et åbent eller et lukket fængsel, og den dømte ikke har særlige behov, som eksempelvis psykiatrisk assistance eller andet særligt behandlingsbehov, sker den videre visitation på baggrund af den dømtes bopæl. I et bilag til anbringelsescirculæret er det ud fra nærhedsprincippet fastlagt, hvordan fordelingen mellem fængslerne skal være i relation til landets politikredse, idet fængslerne med visse undtagelser modtager de dømfældte på baggrund af, i hvilken politikreds den pågældende har eller senest havde bopæl.

Som det fremgår af Klientundersøgelsen er der i gennemsnit knap 100 km. mellem hjem og institution for samtlige indsatte i Kriminalforsorgens institutioner.

Det fremgår endvidere af undersøgelsen, at afstanden mellem fuldbyrdelsesinstitution og bopæl er af særlig betydning, afhængig af hvor lang en straf, den indsatte skal udstå. Ifølge undersøgelsen har indsatte med korte straffe (under tre måneder) gennemgående lidt større afstand mellem bopæl og fuldbyrdelsesinstitution end indsatte med længere straffe. Forskellene er dog meget små, og uanset straffens længde har mere end halvdelen af de indsatte mere end 50 km. til deres hjem, og godt en tredjedel har mere end 100 km. Det gælder også den del af de indsatte, som har tilladelse til udgang, samt de indsatte, hvis straffe overstiger tre år, og som altså gennem flere år skal søge at holde en kontakt med familie/venner.

Umiddelbart tyder undersøgelsen således ikke på, at der ved fordelingen af de indsatte er taget særligt hensyn til indsatte med lange straffe, således at disse indsatte er blevet placeret på institutioner i nærheden af deres hjem.

Undersøgelsen viser endvidere, at indsatte med børn gennemgående har lidt kortere afstand til hjemmet end øvrige indsatte, idet de i gennemsnit har 86 km. mod knap 98 km. for de øvrige indsatte. Halvdelen af dem har dog mere end 50 km. til hjemmet og for knap en tredjedel er afstanden længere end 100 km. Så selv om situationen er lidt bedre for nogle af de indsatte med børn, er der ikke tale om en generel eller markant bedre situation.

#### *4.4.2.4. Undtagelser fra nærhedsprincippet*

Det geografiske nærhedsprincip modificeres i praksis ikke alene ved nogle konkrete afgørelser, men også og navnlig på grund af fordeling af kapacitet i både det åbne og lukkede anstaltssystem, herunder

navnlig det forhold, at kapacitetsbehovet på eksempelvis Sjælland ikke imødekommes af det aktuelle antal pladser, der er til rådighed i denne landsdel.

Dette betyder, at personer fra Storkøbenhavn, der konkret vurderes egnede til at udstå straffen i et åbent fængsel, som udgangspunkt anbringes i et åbent jysk fængsel, medmindre særlige familiemæssige omstændigheder taler derimod. I så fald placeres de pågældende personer i enten Statsfængslet ved Horserød eller Statsfængslet i Jyderup.

Herudover er der flere landsdækkende funktioner, som alene varetages ét enkelt sted, og derfor i praksis umuliggør anvendelsen af nærhedsprincippet under funktionsområdet. Som eksempler på sådanne funktioner kan nævnes placering af kvinder i lukket fængsel (Statsfængslet i Ringe), unge mænd under 23 år, som skal udstå straf i lukket fængsel (Statsfængslet i Ringe), samt personer, der har behov for psykiatrisk assistance eller er dømt for sædelighedskriminalitet (Anstalten ved Herstedvester).

Etableringen af forskellige typer af særlige afdelinger, såsom stoffrie afdelinger, kontraktfængselsafdelinger, sygeafdelinger, særlige afdelinger til negativt stærke indsatte, beskyttede afdelinger og halvåbne afdelinger har endvidere betydet, at mange dømte fordeles og placeres i institutionerne af andre hensyn end nærhedsprincippet.

Indeholdt i ovennævnte anbringelsescirkulære er endvidere nogle generelle forbehold til anbringelse efter nærhedsprincippet, idet pladsforholdene i Kriminalforsorgens institutioner kan betyde, at der kan ske anden placering end den, der fremgår af cirkulærets bestemmelser.

Dette sker i praksis som led i direktoratets overordnede kapacitetsstyring og begrundes i, at direktoratet har en forpligtelse til sikre, at enten et for højt eller et for lavt belæg fordeles på rimelig måde mellem de institutioner, der kan modtage det pågældende klientel. I praksis kan omfordelingen ske enten akut eller mere permanent.

Såfremt der akut er behov for belægsmæssig aflastning af eksempelvis et åbent fængsel, træffer direktoratet afgørelse om enten at flytte allerede fremmødte personer til et andet åbent fængsel eller ændre at et antal afgørelser om anbringelsessted, således at ikke-fremmødte personer tilsiges til et andet åbent fængsel i stedet for det belægsmæssigt pressede åbne fængsel.

Såfremt der på baggrund af længere tids erfaring viser sig et behov for mere permanent at ændre fordelingen mellem to eller flere fængsler, sker dette ved, at direktoratet træffer afgørelse om (indtil videre) at ændre fordelingen af personer fra en eller flere politikredse. Dette betyder således, at personer fra den/de pågældende politikreds(e) fremover som udgangspunkt skal anbringes i et andet åbent henholdsvis lukket fængsel end før ændringen.

Som det fremgår af det ovenfor anførte, ville nærhedsprincippet, såfremt det kunne efterleves fuldt ud og uden modhensyn, udgøre en begrænsende faktor i forhold til en effektiv udnyttelse af den samlede kapacitet. Dette sker imidlertid ikke i praksis. Der lægges overordnet vægt på at sikre en optimal udnyttelse af den samlede bygningsmasse og direktoratets styring heraf.

#### *4.4.2.5. Udvalgets overvejelser*

Udvalget har overvejet, om det fortsat er relevant at have et hovedprincip om nærhed eller om det skal være et kriterium, som vægtes sammen med andre kriterier.

Fra udvalgets besøg på de enkelte fængsler er det et åbenbart indtryk, at de indsatte lægger meget vægt på at være i nærheden af deres familie. Bestemmende herfor er naturligvis navnlig en vurdering af besøgs- og udgangsmuligheden, en vurdering som jævnligt vil være i overensstemmelse med almindelig kriminalpolitisk vurdering.

Tilsvarende fremgår det af Trivselsundersøgelsen, at de indsatte gennemgående finder, at den geografiske afstand fra fængslet til familie/venner er af stor betydning, og at utilfredsheden med stor afstand, er dominerende.

Det fremgår endvidere af Trivselsundersøgelsen, at problemet med lang afstand til familie/venner opleves som særligt stort i Statsfængslet i Ringe, hvilket i rapporten antages at hænge sammen med fængslets funktion som landsfængsel for unge dømte i lukket fængsel.

Omvendt fremgår det af rapporten, at de geografiske problemer opleves som betydeligt mindre omfattende i de åbne fængsler, der tillige anvendes som nærhedsfængsel.

Udvalget lægger vægt på, at det for de indsatte opleves som afgørende vigtigt at udstå straffen i så tæt geografisk nærhed til familie/venner som muligt og at den deraf følgende styrkelse af besøgs- og udgangsmuligheden må anses for behandlingsmæssigt relevant.

Omvendt finder udvalget det uhensigtsmæssigt at knæsatte et hovedprincip, som dels ikke er praktisk gennemførligt, dels, hvis det fastholdes konsekvent, kan indebære tilsidesættelse af andre relevante placeringshensyn.

Udvalget er af den opfattelse, at nærhedsprincippet skal være et særlig vægtigt, men ikke afgørende princip. Det bør anvendes, men med betydelig vægt, i en samvurdering med andre relevante placeringshensyn.

Hvis en placering bestemmes mod den indsatte tilkendegivne ønske, har han krav på begrundelse i overensstemmelse med forvaltningslovens regler herom.

Hensynet bør naturligvis tillægges stor vægt i den fremtidige planlægning vedrørende projektering af nye fængsler.

Med henblik på tilfælde, hvor nærhedsprincippet fraviges til fordel for andre kriterier, er der efter udvalgets opfattelse grund til at overveje mulighederne for at yde kompensation på de områder, der umiddelbart betyder mest for de indsatte kontakt til omverdenen, det vil navnlig sige udgangs- og besøgs mulighederne.

#### 4.4.3. Straflængder

Modsat tidligere findes der ikke i dag fængselsafdelinger udelukkende til langtidsindsatte eller korttidsindsatte. Udvalget har imidlertid under besøgene i fængslerne erfaret, at der er en vis tendens til, at indsatte med en lang straffetid samles på bestemte afdelinger. Disse indsatte kan have et ønske om at være for sig selv på de pågældende afdelinger, hvor der typisk er mere ro. Samtidig er der fængsler, der internt placerer korttidsstraffede på en bestemt afdeling.

Udvalget har drøftet spørgsmålet, om der skal være fængsler, der er reserveret til indsatte med lange eller korte straffe.

Udvalget kan ikke anbefale denne løsning.

Udvalget finder imidlertid, at der bør søges tilvejebragt mulighed for, at der i alle fængsler kan indrettes afdelinger med rolige forhold til fx nogle af de indsatte med lange straffe og andre, der fx på grund af relativ høj alder, personlighedsmæssige forhold mv. har tilsvarende beskyttelsesbehov.

Udvalget har endvidere drøftet, at man kunne oprette afdelinger med mindre personale fx til personer med korte straffe, der ikke har større behov for tilsyn, støtte mv. Sådanne afdelinger kan oprettes i både

de lukkede og de åbne fængsler. Et lukket fængsel – Anstalten ved Herstedvester – har en personalefri afdeling. Udvalget foreslår derfor, at der etableres personalefri afdelinger med lav bemanning på udvalgte fængsler til den gruppe af indsatte, som ikke har brug for så meget opsyn eller støtte/hjælp, herunder korttidsstraffede.

#### 4.4.4. Individuelle behov

Der er i de europæiske fængselsregler (se nærmere kapitel 3) redegjort for en lang række forhold som der skal tages hensyn til ved fordelingen til forskellige institutioner, fx køn, alder, retlige status m.v.

Artikel 65 fastslår, at der skal gøres alt for at sikre, at institutionssystemerne er udformet og ledet med henblik på, at livsbetingelserne er forenelige med menneskelig værdighed, og med henblik på at mindske frihedsberøvelsens skadelige virkninger, styrke båndene til samfundet uden for og skabe mulighed for at de indsatte kan udvikle færdigheder og evner, som kan forbedre deres muligheder for en vellykket gentilpasning efter løsladelsen.

Disse hovedprincipper findes også i Kriminalforsorgens Principprogram fra 1993.

Det er Kriminalforsorgens opgave at sørge for, at straffuldbyrdelsen kan ske i institutioner, som har sådanne rammer, at de opfylder disse principper. De bygningsmæssige rammer, de foreliggende tilbud om behandling og opholdsvilkår i øvrigt og fordelingen af de indsatte, skal sikre, at de indsatte tager mindst mulig skade af frihedsberøvelsen og så vidt muligt får øget forudsætningerne for en kriminalitetsfri tilværelse efter løsladelsen.

De bygningsmæssige rammer sætter visse begrænsninger for de tilbud/aktiviteter, som det enkelte fængsel kan tilbyde. Dette skyldes bl.a. bygningsmassens alder. Mange af de nuværende institutioner er bygget i det forrige århundrede, hvor behandlingsfilosofien ikke var så „pladskrævende“. Mange af de aktiviteter, som det i dag er relevante at beskæftige de indsatte med, er derimod temmelig pladskrævende. Der er i den resultatkontrakt, som i 1999 blev indgået mellem Justitsministeriet og Direktoratet for Kriminalforsorgen, afsat penge til i de kommende år at forbedre de bygningsmæssige rammer.

Indholdet af tilbudene til de indsatte er en meget væsentlig faktor i bestræbelserne på at mindske skadevirkningerne og udvikle de indsatte evner og færdigheder. Det er derfor relevant at se på, hvad det er, de enkelte fængsler kan tilbyde.

Udvalget har set nærmere på, hvilke afdelingstyper der findes, hvilke aktiviteter der tilbydes i de enkelte fængsler, og hvilke personalegrupper der i det daglige har kontakt med de indsatte.

Udvalget har udarbejdet en oversigt over de enkelte fængsles „profiler“. Oversigten er medtaget som bilag 5. Oversigten kan give et overblik over de enkelte fængsles ressourcer. Det er imidlertid ikke muligt alene ud fra oversigten at sige noget præcist om, i hvor høj grad de enkelte fængsler evner at imødekomme de enkelte indsatte ønsker/behov. Her spiller det, der under tiden betegnes „virksomhedskultur“, en vis rolle. Som eksempler kan nævnes, at kommunikationen mellem personale og indsatte erfaringsmæssigt varierer i tæthedegrad. Som et helt andet eksempel kan nævnes, at vel er reglerne om frigang til uddannelse de samme på alle fængsler, men der er nogle fængsler, som har tradition for at have mange indsatte på frigang, mens andre har langt færre.

Det fremgår af oversigten, at afdelingsplaceringen typisk sker i almindeligt fællesskab. Afdelinger med afdelingsbegrænset fællesskab forekommer dog, fx for indsatte der tilhører gruppen af negativt stærke indsatte, indsatte der har behov for eller er motiveret for behandling mod misbrug af narkotika eller er en „svag“ indsat, der ønsker ophold på en „beskyttet“ afdeling. Der er kun få fængsler, der har „specialafdelinger“ til fx korttidsdømte.



Udvalget finder, at der bør være tilbud om afdelinger for indsatte, som ikke ønsker det store blandede fællesskab, se fx afsnit 4.4.7. alder.

Udvalget er opmærksom på, at oprettelsen af flere specialafdelinger for bestemte grupper af indsatte, fx motivationsafdelinger for stofmisbrugere, jf. afsnit 4.4.8. og afdelinger for sexdømte, jf. afsnit 4.4.9., vil vanskeliggøre en talmæssigt set maksimal udnyttelse af Kriminalforsorgens samlede kapacitet, således som det er forudsat i den resultatkontrakt, der er indgået mellem Justitsministeriets departement og Kriminalforsorgen. Udvalget ønsker imidlertid at understrege at en ensidig læggen vægt på en talmæssigt set maksimal kapacitetsudvikling er uforenelig med, hvad centrale kriminalpolitiske målsætninger om behandling og respekt for humane hensyn tilsiger.

I bestræbelserne på at mindske skadevirkningerne af fængselsopholdet og at øge forudsætninger for, at den indsatte kan gennemføre en kriminalitetsfri tilværelse efter løsladelsen, er beskæftigelsen/aktiveringen formentlig den vigtigste faktor. Beskæftigelsen er i AUF-betænkningen fra 1986 defineret som arbejde og undervisning, herunder produktionsskoler. I dag er behandlingsprogrammer, fx træning i cognitive skills og behandling mod narkotikamisbrug en del af beskæftigelsen. Endvidere er fritidsaktiviteter en vigtig aktivitet for at udfylde den ubundne fritid.

Hovedformålet med beskæftigelsen i fængslerne antages at være arbejdstrening. Før i tiden kunne de indsatte tage en lærlingeuddannelse, hvilket i dag forekommer yderst sjældent. Udvalget har som nævnt foretaget en undersøgelse af de enkelte fængsels aktivitetsmæssige ressourcer, som meget nøje beskriver de aktiviteter, der er på de enkelte fængsler i såvel arbejdstiden som i fritiden. Undersøgelsens resultater indgår i de nævnte fængselsprofiler.

Hovedparten af det arbejde, der tilbydes de indsatte, er montagearbejde af forskellig sværhedsgrad. I dag er kun ca. 22 procent af arbejdspladserne i de lukkede fængsler og ca. 31 procent i de åbne fængsler egentlige produktionsarbejdspladser. Dette er for så vidt ikke overraskende, når man ser på oplysningerne i Klientundersøgelsen om de indsattes erhvervserfaring. I de lukkede fængsler var kun 21 procent af de indsatte i arbejde inden indsættelsen, mens 34 procent af de indsatte i de åbne fængsler var i arbejde inden indsættelsen.

Der er stor forskel på den undervisning, som tilbydes i henholdsvis de lukkede og de åbne fængsler. I de lukkede fængsler er der tilrettelagt en ret differentieret og individuel undervisning, mens der i de åbne fængsler ikke er så mange tilbud, hvilket bl.a. hænger sammen med de større muligheder for frigang til uddannelse uden for fængslet. Det fremgår af Klientundersøgelsen, at 34 procent af de indsatte ikke har afsluttet 9. klasse, hvilket indikerer, at der er et stort skolemæssigt efterslæb, som på mange måder er afgørende for mange af de anstrengelser, der gøres for at forbedre mulighederne for, at den indsatte kan leve en kriminalitetsfri tilværelse efter løsladelsen.

Generelle behandlingsprogrammer er gennem de seneste år blevet udbygget og udgør i dag en vigtig del af beskæftigelsen/aktiveringen af de indsatte. Nogle af programmerne, fx behandlingen på Kongens Ø-afdelingen på Statsfængslet i Vridsløselille, har skemalagt hele dagen for de indsatte, og de er beskæftiget på afdelingen og kommer således ikke på fængslets almindelige arbejdspladser. I andre programmer, fx cognitive skills, er de indsatte kun beskæftiget et par timer fire dage om ugen og er resten af tiden beskæftiget med arbejde eller undervisning.

Undersøgelsen af de enkelte fængsels fritidstilbud viser, at der på alle fængsler er mulighed for en lang række aktiviteter, som dog ikke alle er aktuelle hele året, og som svinger meget, alt efter hvad de indsatte har lyst til. Aktiviteterne spænder fra at sidde og se tv hele dagen til hård fysisk aktivitet. I forbindelse med udvalgets fængselsbesøg oplyste de indsatte, at de som udgangspunkt syntes, at de tilbud, som de enkelte fængsler har, er meget gode, men at der ofte bliver aflyst aktiviteter, fordi der ikke er personale til at gennemføre dem. Aktivitetsudbudet er derfor ikke helt så godt, som det ser ud på papiret.

Det er udvalgets opfattelse, at §31, stk. 2, i forslaget til straffuldbyrdsloven om, at der skal udarbejdes handleplaner for hver enkelt indsat, vil være med til at sikre, at strafudstælsen bruges til at få skabt det bedst mulige grundlag for løsladelsen.

Det er vigtigt at få belyst, hvad den enkelte indsatte har behov for. Konkrete ønsker bør så vidt muligt imødekommes, navnlig hvis de kan være med til, at han efter løsladelsen kan få et liv uden kriminalitet. Det er principielt rigtigt, at der er mulighed for den indsatte til at få indflydelse på indholdet af den opholdstid, som han bliver tvunget til at tilbringe i en af Kriminalforsorgens institutioner.

For at kunne finde det strafudstælsessted, der passer bedst til den enkelte domfældte, skal den centrale anmeldelsesenhed imidlertid have de nødvendige informationer om, hvad det er for nogle tilbud, der kan være relevante og ønskelige for den domfældte, og derudover skal der være et bredt og varieret tilbud i Kriminalforsorgens institutioner.

Udvalget har derfor set nærmere på, hvilke oplysninger om den domfældte, der i dag søges tilvejebragt i forbindelse med afgørelsen om strafudstælsessted. En beskrivelse af hvilke oplysninger der er tilgængelige i dag, og hvilke overvejelser og forslag udvalget har til hvilke oplysninger der i fremtiden skal foreligge før der træffes afgørelse, er behandlet i kapitel 5, herunder forslag om oprettelse af en egentlig visitationsafdeling for domfældte med længerevarende straffe, hvor formålet er at få et fyldestgørende og grundigt billede af den enkeltes behov.

Derudover skal udvalget foreslå, at der udvikles en database, som indeholder en meget grundig beskrivelse af hvert fængsel og dets aktiviteter. Et sådant detaljeret edb-baseret system kombineret med en større viden i anmeldelsesenheden i direktoratet om den dømtes behov, skulle gerne give en mere optimal anbringelse. Systemet bør opbygges sådant, at man ved at taste nogle data om den domfældte ind (mand, åbent fængsel, undervisning 9. klasse) får et bud på, hvilke fængsler der vil kunne opfylde disse behov. Den endelige beslutning skal foretages „manuelt“, hvor de principper, der i øvrigt har indflydelse på beslutningen om anbringelsen, indgår, fx nærhedsprincippet.

Det er udvalgets opfattelse – navnlig baseret på Klientundersøgelsen og fængselsbesøgene – at Kriminalforsorgen har et markant behov for styrkelse af behandlingsindsatsen i videste forstand: arbejdsmæssigt, uddannelsesmæssigt (i institutionerne eller gennem frigang), fritidsaktiviteter, behandlingsprogrammer mv.

Udvalget indstiller derfor, at disse spørgsmål underkastes en selvstændig udvalgsbehandling.

#### 4.4.5. Kvindelige indsatte

Kvinder udgør en relativt lille andel af det samlede klientel i fængsler og arresthuse. I 1998 var det gennemsnitlige belæg af kvinder i fængsler og arresthuse på i alt 174,6, heraf 32,7 i de lukkede fængsler, 51,6 i de åbne fængsler og 90,3 i Københavns Fængsler og arresthusene. Af de 90,3 i Københavns fængsler og arresthusene udstod 27,3 fængselsstraf, mens resten var anholdte eller varetægtsfængslede. Den samlede andel af kvinder udgjorde således i 1998 i gennemsnit 5,1 procent af det samlede belæg i fængsler og arresthuse.

Klientundersøgelsen viser, at der ikke er åbenlyse forskelle mellem kvindelige og mandlige indsatte med hensyn til alvorligheden af den aktuelle kriminalitet og straffens styrke, men at de kvindelige indsatte i øvrigt har en mindre kriminelt belastet fortid end de mandlige. På en række andre områder synes kvinderne derimod at være de mest belastede eller have de vanskeligste forhold. Det gælder tilknytningen til arbejdsmarkedet og evnen til eller muligheden for at forsørge sig selv, og det gælder psykiske problemer og misbrug. Undersøgelsen tyder dermed på, at de kvindelige indsatte kan have et særligt behov for hjælp under strafudstælsen, mens de oplysninger, der findes om muligheden for relevant behandling for misbrug, modsætningsvis peger på, at disse muligheder sjældnere findes for de

kvindelige end for de mandlige indsatte. Blandt andet er det i dag ikke muligt at tilbyde kvindelige indsatte behandling svarende til den behandling, som findes på Kongens Ø – afdelingen i Statsfængslet i Vridsløselille. Der henvises i den forbindelse til kapitel 4.4.8. nedenfor, hvori er anført en række forslag fra direktoratets rusmiddelgruppe, som blandt andet også omfatter etablering af flere behandlingstilbud for kvindelige indsatte.

Kriterierne for fordeling af dømte kvinder er med enkelte undtagelser svarende til kriterierne for fordelingen af dømte mænd, jf. §§6 og 7 i anbringelsescirkulæret.

I praksis kan kriterierne på grund af de begrænsede anbringelsesmuligheder kun følges delvis. Af åbne fængsler er kun Statsfængslet i Horserød og Fængselsafdelingen Amstrup (20 pladser) indrettet til modtagelse af dømte kvinder. Horserød har afdelinger med begge køn samt en separat kvindeafdeling, mens Amstrup udelukkende modtager kvinder. Fængselsdømte kvinder, der er uegnede til anbringelse i åbent fængsel, kan efter de gældende regler kun modtages i Statsfængslet i Ringe, medmindre de skønnes at have særligt behov for psykiatrisk bistand og derfor anbringes i Anstalten ved Herstedvester. I Ringe placeres begge køn sammen på afdelingerne, og der er således ikke en separat kvindeafdeling. Fængslet har imidlertid en familieafdeling overvejende med kvinder samt disses børn og/eller ægtefæller/samlevende. I Anstalten ved Herstedvester modtages kvinder med behov for psykiatrisk behandling. Anstalten råder over to separate kvindeafdelinger, som blev etableret i november 1998 på baggrund af udtalelser fra Folketingets Ombudsmand. Kvinderne på disse afdelinger bor for sig selv, men har fællesskab med mandlige indsatte i arbejdstiden og i fritiden. Såfremt kvinderne ønsker det, kan de vælge at udstå straffen helt afsondret fra de mandlige indsatte. Anstalten har oplyst, at der frem til oktober 1999 endnu ikke har været nogen kvinder, som har ønsket at benytte denne mulighed.

Arresthusene og Københavns Fængsler modtager såvel kvinder som mænd.

Ægtefæller og samlevende har mulighed for at udstå straf sammen i Statsfængslet ved Horserød og i Statsfængslet i Ringe.

Udvalget har besøgt Fængselsafdelingen Amstrup den 25. august 1999. Det samlede indtryk fra besøget var, at Amstrup ikke har tidsvarende boforhold og beskæftigelsesforhold. Fængselsafdelingens bygningsmæssige stand er mindre god, jf. også Bygningsanalysen fra 1998. Dette gælder boafsnittet, der – med armatur – har en lukket institutions karakter, og i særdeleshed den træbarak, som benyttes til beskæftigelse af de indsatte.

Udvalget har ikke kunnet foretage nærmere beregninger af omkostningerne ved den foreslåede bygningsmæssige omstrukturering.

På denne baggrund finder udvalget, at Fængselsafdelingen Amstrup bør erstattes af mere hensigtsmæssig kapacitet i et åbent fængsel i Jylland, fx i Statsfængslet Møgelkær. Denne anbringelsesmulighed for kvinder bør tillige omfatte mulighed for placering på en separat kvindeafdeling. Efter FN's Standard Minimumsregler og De Europæiske Fængselsregler (artikel 11. 2) bør mænd og kvinder i princippet anbringes adskilt, hvis de ønsker det.

Med henvisning hertil finder udvalget principielt, at der bør være mulighed for, at også kvinder, som findes uegnede til placering i åbent regi, kan udstå straffen adskilt fra mandlige indsatte. Som anført ovenfor, har Statsfængslet i Ringe ikke nogen separat kvindeafdeling. Statsfængslet har over for udvalget oplyst, at det meget sjældent forekommer, at kvindelige indsatte fremsætter ønske om at blive placeret separat fra mandlige indsatte. Nogle kvindelige indsatte giver udtryk for, at de foretrækker at udstå straffen sammen med jævnaldrende og mere modne mænd i stedet for de helt unge, som er i Statsfængslet i Ringe. I sådanne tilfælde tilbyder fængslet kvinderne en plads i fængslets familieafdeling, hvor der er mulighed for at udstå straffen under mere rolige forhold. Det er på baggrund af disse

erfaringer Statsfængslet i Ringes vurdering, at der ikke er tilstrækkeligt grundlag for at etablere en separat kvindeafdeling i fængslet.

Under hensyn til at der i Statsfængslet i Ringe efter det oplyste ikke forekommer problemer med de eksisterende forhold i fængslet og til erfaringerne fra Anstalten ved Herstedvester, hvor ingen kvindelige indsatte indtil nu har ønsket at udstå straffen separat fra de mandlige indsatte, samt under hensyn til en fornuftig ressourceudnyttelse, finder udvalget at burde afstå fra at foreslå, at der på nuværende tidspunkt gives høj prioritet til etablering af en separat afdeling for kvinder i lukket regi.

I de få tilfælde, hvor kvinder af forskellige grunde ikke ønsker eller ikke kan være på Statsfængslet i Ringe, bør der som en slags „nødventil“ findes en konkret løsning med overførsel til et arresthus. Det bør tilstræbes, at man benytter et af de større arresthuse, eventuelt Københavns Fængsler, hvor man har bedre faciliteter til at huse afsonere i længere tid.

#### 4.4.6. Recidivister

Før i tiden adskilte man i et vist omfang recidivister (vedvarende kriminelle) fra de øvrige indsatte, fx ved placering i arbejds hus. Derved søgte man at modvirke, at førstegangssatsatte blev udsat for uheldig påvirkning fra medindsatte, der var mere forankret i kriminalitet/kriminelle miljøer.

Der er i dag ikke fængsler, som er forbeholdt indsatte, der har været indsat flere gange før. På den anden side påvirkes fordelingen af begyndere og recidivister i nogen grad af de ovenfor omtalte kriterier for fordelingen mellem åbne og lukkede institutioner. Men ellers er udgangspunktet, at alle indsatte blandes på de enkelte fængsler og fængselsafdelinger, og at den konkrete placering inden for det enkelte fængsel mere eller mindre sker efter, hvor der er plads.

Den indsatte s kriminelle karriere har derfor i dag navnlig en indirekte betydning for institutionsforløbet, fx med hensyn til afgørelser om udgang og prøveløsladelse.

Udvalget finder ikke, at bestemte fængsler skal forbeholdes til fx recidivister eller til førstegangskriminelle

Udvalget vil heller ikke anbefale bestemte mønstre for afdelingsmæssig fordeling af de omtalte grupper, men anbefaler, at institutionerne er opmærksomme på de hensyn, der bør tages til nogle indsatte, som aldrig har været i fængsel før, fx ved at placere dem på de afdelinger, som udvalget har foreslået etableret under bl.a. afsnit 4.4.2. til fx nogle af indsatte med lange straffe og andre, der på grund af relativ høj alder eller personlighedsmæssige forhold har rimeligt krav på strafudståelse under mere beskyttede – roligere – forhold.

#### 4.4.7. Alder

##### 4.4.7.1. Unge

Tidligere, inden 1973, blev en væsentlig del af de unge lovovertrædere dømt til ungdomsfængsel på delvis ubestemt tid. De unge skulle undergives „varige opdragende og uddannende foranstaltninger“ og være „beskyttet“ mod dårlig indflydelse fra ældre og mere hærdede indsatte.

I henhold til FN konvention af 20. november 1989 om Barnets Rettigheder artikel 37 c skal børn under 18 år, der berøves friheden, holdes adskilt fra voksne, medmindre en sådan adskillelse ikke anses at tjene barnets tarv, og skal have ret til at opretholde kontakten med sin familie gennem brevveksling og besøg, bortset fra særlige omstændigheder.

Det fremgår af de Europæiske Fængselsregler artikel 11, at unge fanger skal anbringes under forhold, der i videst muligt omfang beskytter dem mod skadelig indflydelse, og som tager hensyn til de behov, der er specielle for deres alder.

De gældende regler for behandlingen af varetægtsarrestanter og afsonere under 18 år fremgår af cirkulære af 5. januar 1999 om behandling af 15-17 årige, der anbringes i Kriminalforsorgens anstalter og arresthusene.

Det fremgår heraf, at *varetægtsarrestanter*, såfremt de ikke kan anbringes i varetægtssurrogat, ikke uden direktoratets samtykke må dele opholdsrum med indsatte over 17 år. Det skal løbende overvejes, hvem de kan have fællesskab med, og der skal gøres notat om, med hvem fællesskab tillades og begrundelsen herfor mv.

De unge, der idømmes *hæfte eller fængsel*, skal i videst muligt omfang overføres til egnet hjem eller institution efter reglerne i straffelovens §49, stk. 2, og det skal overvejes, om den indsatte kan løslades på prøve efter straffelovens §38, stk. 2 (på halv tid).

De domfældte under 18 år, som skal i lukket fængsel, placeres i Statsfængsel i Ringe eller i arresthus. Forvaringsdømte kan dog anbringes i Anstalten ved Herstedvester.

For indsatte som er placeret i arresthus eller i Anstalten ved Herstedvester gælder de samme regler om fællesskab mv. som for varetægtsarrestanter.

De unge, der skal i åbent fængsel, er siden den 15. januar 1999 anbragt efter de almindelige fordelingsregler/retningslinjer, der dog kan fraviges, hvis det skønnes velbegrundet ud fra en konkret vurdering.

I de åbne fængsler placeres de unge efter en konkret vurdering på en afdeling, hvor fællesskab med de øvrige indsatte er i overensstemmelse med pågældendes tarv, og hvor hensynet til at beskytte den unge mod uheldig påvirkning bedst tilgodeses. Der skal foretages notat om valg af afdeling og om de overvejelser, der ligger til grund for beslutningen. Den unge må ikke uden direktoratets godkendelse dele opholdsrum med indsatte over 17 år. Det åbne fængsel er forpligtiget til at føre et særligt tilsyn med de 15-17 årige, og skal mindst hver 14. dag drøfte, om den indsatte forhold giver grundlag for at foretage ændringer med hensyn til placeringen og gennemførelsen af straffuldbyrdelsen i øvrigt.

Som følge af vedtagelsen af FN's børnekonvention blev der i 1992 oprettet en separat afdeling med seks pladser i Statsfængslet på Søbysøgård for de unge under 18 år, som skulle udstå straf i åbent fængsel. Den landsdækkende afdeling blev nedlagt i forbindelse med, at det nye cirkulære af 5. januar 1999 trådte i kraft, da man ikke havde gode erfaringer med at samle de unge.

Klientundersøgelsen viste, at der var 11 indsatte under 18 år, som udstod straf, svarende til 0.4 procent af samtlige dømte. Af de 11 indsatte under 18 år var de fem anbragt i henhold til straffelovens §49, stk. 2.

Der var tre indsatte der var registreret i lukkede fængsler, heraf var én anbragt i henhold til straffelovens §49, stk. 2. Der var fem indsatte registreret i åbne fængsler, heraf var 3 anbragt i henhold til straffelovens §49, stk. 2, og endelig var der registreret tre indsatte i arresthuse, men ingen af dem var anbragt i henhold til straffelovens §49, stk. 2.

Aldersgruppen 15-24 år, i alt 532 indsatte, udgør ca. 20 procent af den samlede fangepopulation. Af de 532 indsatte i aldersgruppen 15-24 år var kun 23 anbragt i henhold til straffelovens §49, stk. 2, hvilket svarer til 33 procent af det samlede antal anbringelser i henhold til straffelovens §49, stk. 2.

Udvalget har drøftet de unges opholdsforhold med fængselsinspektør Bodil Phillip, Statsfængslet i Ringe, som har oplyst, at de unge meget let bliver påvirket af ældre indsatte. Det kan være positivt, men som oftest er det negativt. Det er vigtigt, at de unge ikke udsættes for denne påvirkning, og at der gives dem tilbud, som er målrettet mod deres aldersgruppe.

Udvalget er opmærksom på, at det er en ulempe, at de unge samles ét sted i landet, fordi der derved ofte er stor afstand til de unges hjem. Omvendt er fordelene ved, at de unge er samlet et sted, at man kan give bedre og mere målrettede tilbud til aldersgruppen. Den tætte personalekontakt, de små afdelinger og arbejdspladser, uddannelses tilbud, sportsaktiviteter mv. giver mulighed for en god kontakt til de unge, som er en vigtig forudsætning for at give en meningsfuld straffuldbyrdelse.

Reglerne om udgang og besøg kan i nogen grad kompensere for afstanden til hjemmet, idet der er mulighed for at give længere udgange og yde tilskud til rejsen, herunder også de besøgendes rejser.

Udvalget finder, at de nugældende regler om placeringen af unge under 18 år, som er udarbejdet i 1999, er i overensstemmelse med, hvad der er bedst for denne aldersgruppe. Også aldersgrænsen for unge mænd, der skal i lukket fængsel, på 23 år er rimelig. Man kan i hvert fald ikke hæve aldersgrænsen for unge mænd, uden at der bliver tale om meget „voksne“ indsatte, som kan påvirke de yngre indsatte i uheldig retning. Man kunne overveje, om aldersgrænsen skulle sættes lidt ned, fx til 21 år, da man i dag har flere indsatte over 23 år, idet der ikke automatisk sker overførsel til et andet lukket fængsel, når den indsatte fylder 23 år. Et sådant forslag vil formentlig have nogle kapacitetsmæssige konsekvenser – det vil blive svært at holde belægget.

Udvalget finder det dog hensigtsmæssigt at foreslå, at der for indsatte, der er fyldt 22 år, foretages en konkret vurdering af, hvor strafudståelsen skal ske. Hvis mere end halvdelen af den faktiske strafudståelsestid ligger efter, at den indsatte fylder 23 år, og det drejer sig om en længerevarende straf, taler det med vægt for, at der vælges et andet strafudståelsessted end Statsfængslet i Ringe.

Udvalget finder heller ikke at burde foreslå, at der indrettes et særligt fængsel eller særlige afdelinger for de helt unge, der skal udstå straf i åbent fængsel. Derimod bør man sikre, at alle institutioner, der har de helt unge, er meget opmærksomme på de særlige behov (beskæftigelse og fritidsaktiviteter), som den gruppe har, samt på de særlige foreskrifter, som fremgår af cirkulæret af 5. januar 1999, og som skal sikre at de helt unge ikke udsættes for uheldig påvirkning fra voksne indsatte.

#### *4.4.7.2. Ældre*

Der er ikke nogen særlige regler om anbringelse af ældre domfældte. Der er heller ikke nogen fast praksis eller en særlig procedure, som følges, når man i anmeldelsesenheden skal træffe bestemmelse om anbringelse af en ældre domfældt. Det vil dog altid blive undersøgt, om den ældre domfældte er så svækket eller plejkrævende, at man bør overveje en anbringelse i henhold til straffelovens §49, stk. 2.

Udvalget har ikke fundet grundlag for at fremkomme med forslag til oprettelse af afdelinger specielt for ældre indsatte. Udvalget er ganske enig i, at fængslerne bør være opmærksomme på om ældre indsatte er så svækket og/eller plejkrævende, at en anbringelse i henhold til §49, stk. 2, bør overvejes. I øvrigt bør der for så vidt bygningsforholdene tillader det, være beskyttede afdelinger for indsatte, der på grund af alder og eventuelt andre grunde – straffetidens længde eller personlighedsmæssige forhold – har behov for ophold under forholdsvis rolige forhold – se tillige under afsnit 4.4.2. straf længder.

### 4.4.8. Stofmisbrugere

#### *4.4.8.1. Omfanget og arten af stofmisbrug*

Andelen af stofmisbrugere<sup>1</sup> i Kriminalforsorgens institutioner har været stadigt stigende i de sidste 20 år. Andelen af stofmisbrugere ved indsættelsen i Kriminalforsorgens institutioner er således steget fra 16 procent i 1971 til 36, 3 procent i 1997, hvorefter andelen er faldet med 0,8 procent-points (15 personer) fra 1997 til 1998. Antallet af stofmisbrugere er i perioden fra 1991 til 1998 steget med 265 personer svarende til en stigning på 26,4 procent. Andelen af stofmisbrugere er størst i de lukkede fængsler (53 procent) og mindst i de åbne fængsler (26 procent). I arresthusene ligger andelen på 36 pct. af belægget.

Ifølge Klientundersøgelsens oplysninger var en fjerdedel af de indsatte misbrugere af hård narkotika inden indsættelsen. Også Klientundersøgelsen viser markante forskelle mellem de lukkede og de åbne institutioner på dette område, idet andelen af misbrugere er dobbelt så stor i de lukkede som i de åbne fængsler. I forbindelse med straffuldbyrdelsen reduceres andelen af misbrugere ligesom forskellen mellem åbne og lukkede fængsler mindskes. For de lukkede fængsler halveres andelen af misbrugere af hårde stoffer i forbindelse med strafafsoningen, mens der er tale om en reduktion på godt 40 procent blandt indsatte i åbne fængsler. Disse generelle tendenser dækker over nogen variation fængslerne imellem. Samlet vurderet er der tale om en nettoafgang af misbrugere af hårde stoffer, som svarer til 12 procent af samtlige indsatte i undersøgelsen.

Klientundersøgelsen tyder på, at flere kvindelige end mandlige strafafsonere var misbrugere inden indsættelsen. Mens 50 procent af mændene misbrugte et eller flere rusmidler inden indsættelsen, drejer det sig således om 60 procent af kvinderne. Kvindernes misbrug inden indsættelsen er endvidere i højere grad end mændenes præget af primært hårde stoffer og sekundært af hash. Under indsættelsen er andelen af misbrugerne lige stor for kvinder og mænd. Igen indgår dog i højere grad hårde stoffer i kvindernes end i mændenes misbrug.

Det fremgår af Klientundersøgelsen, at i det omfang den indsatte misbruger heroin eller anden form for hård narkotika under indsættelsen, er institutionen i de fleste tilfælde i stand til at tilbyde den indsatte en relevant behandling herfor. For 40 procent af misbrugerne findes en sådan behandlingsmulighed dog ikke og kun godt en fjerdedel af de indsatte med misbrug af hård narkotika er i behandling. En væsentlig del af de indsatte er tilsyneladende ikke motiverede for at blive behandlet for deres misbrug.

Klientundersøgelsen viser, at næsten halvdelen af dem, der var misbrugere inden indsættelsen, kan betegnes som blandingsmisbrugere. I særlig grad forekommer et misbrug af hård narkotika og hash hyppigt i kombination, nemlig for mere end to tredjedele af blandingsmisbrugere.

29 procent af de indsatte angives at have haft et misbrug af hash, marihuana eller khat inden indsættelsen, mens 37 procent angives at have det under indsættelsen. Det vurderes dog i undersøgelsen, at den reelle tilvækst i antallet af hashmisbrugere er noget mindre – knap 4 procent. I langt de fleste tilfælde eksisterer der ikke på institutionen mulighed for at behandle de indsatte for misbrug af hash. Generelt gælder i øvrigt, at i det omfang, muligheden for behandling eksisterer, er det ikke altid muligt at iværksætte den, idet den indsatte ikke er interesseret heri. Det indebærer, at andelen af hashmisbrugere i behandling under afsoning er meget ringe.

Endelig fremgår det af Klientundersøgelsen, at mens der under strafudståelsen er en stor nettoafgang blandt misbrugere af hård narkotika, så er der en nettotilvækst i antallet af hashmisbrugere. Men kun godt halvdelen af tilvæksten drejer sig om egentlig nytilgang af misbrugere, altså personer, som ikke forud for indsættelsen vides at have haft et misbrug af nogen art.

#### *4.4.8.2. Behandling af stofmisbrugere*

Siden problemerne med stofmisbrug i fængslerne opstod, har Kriminalforsorgen benyttet et fortyndingsprincip ved anbringelse af stofmisbrugere. Dette princip blev i sin tid anbefalet af „Arbejdsgruppen vedrørende behandlingen af stofmisbrugere i fængselsvæsenets anstalter“, der stærkt

frarådede, at man koncentrerede stofmisbrugere i enkelte anstalter på grund af risikoen for derved at fastholde de pågældende i et stofmisbrugermiljø. Arbejdsgruppen henviste i den forbindelse yderligere til, at der ikke fandtes noget behandlingsprogram for narkomaner, der kunne gøre en sådan koncentration rimelig. Fortyndingsprincippet hvilede på den forudsætning, at andelen af stofmisbrugere i den enkelte institution ikke oversteg 15-20 procent af det totale belæg.

I 1979 blev dette udgangspunkt fastholdt i endnu en arbejdsgruppe med „Indstilling om foranstaltninger mod vold, indsmugling og handel med narkotiske stoffer mv. i Kriminalforsorgens lukkede anstalter“. Samtidig kunne arbejdsgruppen med henvisning til tidligere uheldige erfaringer ikke anbefale oprettelse af specialinstitutioner eller specialafdelinger (ud over en allerede eksisterende i Nyborg Statsfængsel) til anbringelse af stofmisbrugere. Man pegede i stedet blandt andet på muligheden for opdeling af afdelingerne til mindre enheder samt øget brug af straffelovens §49, stk. 2, for at nedbringe antallet af narkomaner.

Siden begyndelsen af 90'erne er der sket en opblødning af fortyndingsprincippet, først med etablering af en stoffri afdeling i Statsfængslet ved Horserød for både stofmisbrugere og ikke-stofmisbrugere, der ønsker ophold i et stoffrit miljø, og herefter i 1994 med etablering af to kontraktfængselsafdelinger i henholdsvis Statsfængslet i Nyborg og Statsfængslet i Ringe.

I 1996 anbefalede „Arbejdsgruppen vedrørende svage indsatte i Kriminalforsorgens anstalter og arresthuse“ i sin indstilling, at man på baggrund af den høje og stigende andel af stofmisbrugere gik videre i retning af oprettelse af specialafdelinger, både egentlige kontraktfængselsafdelinger med et behandlingsindhold og stoffri afdelinger. Endvidere blev det anbefalet, at der sikres mulighed for nedtrapning – enten på selve kontraktfængselsafdelingen eller på en særlig afdeling afsondret fra det øvrige fængsel med henblik på, at indsatte, der er motiveret for at ophøre med stofmisbrug, kan komme videre til stoffri afdeling eller kontraktfængselsafdeling i åbent regi. I øvrigt fandt arbejdsgruppen, at flere fængsler bør overveje at indrette stoffri afdelinger, der både giver mulighed for, at ikke-stofmisbrugere kan undgå stofproblematikken, og skaber et incitament for stofmisbrugstruede til ikke at påbegynde eller fortsætte et stofmisbrug under afsoningen.

Arbejdsgruppen indstillede desuden, at man kunne tilbyde indsatte placering på særlige enrum- eller beskyttede afdelinger med internt fællesskab i arbejdstid og fritid, men afsondret fra øvrige indsatte. Sådanne beskyttede afdelinger findes i dag i visse af de lukkede fængsler, således at blandt andet stofmisbrugere kan udstå straffen afsondret fra øvrige indsatte. (se kapitel 8).

Endvidere lagde arbejdsgruppen vægt på, at bestræbelserne for en øget anvendelse af straffelovens §49, stk. 2, til anbringelse og behandling uden for fængselsregi fortsætter.

Siden arbejdsgruppens indstilling blev afgivet, er der oprettet en kontraktfængselsafdeling i Statsfængslet i Sdr. Omme og i Arresthuset i Maribo. Sidstnævnte afdeling er imidlertid nedlagt igen. I november 1996 blev der åbnet yderligere en stoffri afdeling i det gamle arresthus i Horsens med plads til 16 indsatte. Der er ikke oprettet egentlige nedtrappingsafdelinger.

Statsfængslet i Vridsløselille åbnede i september 1997 på forsøgsbasis en behandlingsafdeling for stofmisbrugere med plads til 15 indsatte. Behandlingen varetages af behandlere fra den private behandlingsinstitution „Kongens Ø“ og sker i tæt samarbejde med fængslets personale. Den tilgrundliggende ideologi for behandlingen er Minnesotamodellen. Det er første gang Kriminalforsorgen indgår i en såkaldt „importmodel“, hvor behandlere ude fra inviteres ind et dansk fængsel med henblik på at behandle indsatte, som er afhængige af narkotika. Det overordnede princip, som ligger til grund for forsøget, er, at indsatte skal have adgang til behandling på samme niveau og de samme steder som landets øvrige borgere. Reelt har en række indsatte narkomaner dog hidtil været afskåret fra at benytte samfundets almindelige behandlingstilbud til narkomaner. Det er forudsat, at de indsatte på afdelingen på sigt skal udsluses til fortsat behandling uden for fængslet – eventuelt på Kongens Ø's egen



behandlingsinstitution. Der arbejdes således helt fra opholdets begyndelse målrettet på at forberede den enkeltes løsladelse i samarbejde med det amt, hvor den indsatte er hjemmehørende. Erfaringerne med afdelingen har været så positive, at det er blevet besluttet at udbygge behandlingssamarbejdet med Kongens Ø med en ekstra afdeling med yderligere 15 pladser, som er taget i brug i september 1999. Der er udarbejdet en ekstern forskningsmæssig evaluering af projektet – Straf og misbrugsbehandling under samme tag – som blev offentliggjort i februar 2000.

Kvinder har ikke mulighed for anbringelse på Kongens Ø-afdelingerne, og Kriminalforsorgen kan p.t. heller ikke andetsteds tilbyde en sådan behandlingsmulighed for kvinder.

Hertil kommer, at der i 1998 blev etableret halvåbne afdelinger i Statsfængslet ved Horserød og i Statsfængslet Møgelkær. På disse afdelinger er størsteparten af klientellet stofmisbrugere. For en nærmere beskrivelse af disse afdelinger henvises til kapitel 7 nedenfor.

#### *4.4.8.3. Udvalgets overvejelser*

Udvalget har til brug for sine overvejelser vedrørende placering af indsatte stofmisbrugere anmodet Direktoratet for Kriminalforsorgens rusmiddelgruppe om forslag til behandlingsinitiativer mv., der kan forbedre forholdene for såvel stofmisbrugere som de øvrige indsatte. I den anledning er rusmiddelgruppen fremkommet med følgende oplæg:

- Gruppen foreslår, at der foretages en grundlæggende narkotikakonsumundersøgelse i lighed med den alkoholkonsumundersøgelse, der tidligere er udarbejdet inden for Kriminalforsorgens område. Der peges på, at en sådan undersøgelse vil kunne danne grundlag for et nyt design for Kriminalforsorgens opgørelse over stofmisbrugere (stofcensus).
- Det foreslås, at der etableres en forsøgsordning omfattende indsatte i Arresthuset i Århus og Københavns Fængsler med henblik på at styrke en tidlig indsats over for stofmisbrugerne – herunder også kvindelige stofmisbrugere, som der er forholdsvis mange af på Københavns Fængsler – så snart de indleder deres ophold i Kriminalforsorgen. Forsøget forudsættes at bygge på anvisningerne i „Vejledende retningslinier for samarbejdet mellem Kriminalforsorgen og de sociale myndigheder“ fra 1998 om fælles handleplaner. Det forudsættes, at arbejdet sker i tæt samarbejde med det almindelige behandlingssystem. Ordningen skal omfatte systematiske samtaler med alle nyindsatte i arresthuset med henblik på indsamling af oplysninger om de pågældendes eventuelle stofmisbrug. Der skal ske en målrettet motivering af stofmisbrugerne, blandt andet ved anvendelse af en insisterende pædagogik.
- Det foreslås, at der forsøgsvis etableres særlige motivationsafdelinger, som alene anvendes til stofmisbrugere, med mulighed for afrusning. Disse afdelinger skal fungere som trinnet før egentlige behandlingsafdelinger. Efter gruppens opfattelse vil målgruppen for sådanne afdelinger være indsatte, som kan placeres i et regime svarende til de etablerede halvåbne afdelinger. Ophold på en motivationsafdeling bør være et tilbud til alle indsatte, såvel mandlige som kvindelige, som har behov for dette tilbud.
- Endvidere har rusmiddelgruppen foreslået, at der med udgangspunkt i importmodellen indrettes flere egentlige behandlingsafdelinger i både de åbne og de lukkede fængsler, således at det bliver muligt for både mænd og kvinder at gennemføre et helt behandlingsforløb i Kriminalforsorgens institutioner. Denne vurdering bygger blandt andet på erfaringerne fra Kongens Ø – afdelingen i Statsfængslet i Vridsløselille, hvortil der har været stor søgning. Arbejdsgruppen tillægger det stor vægt, at der bliver tale om en bred vifte af tilbud, således at der ikke alene fokuseres på Minnesotamodellen, men også på andre behandlingsmetoder.

Rusmiddelgruppen har påpeget, at en forudsætning for at de foreslåede initiativer kommer til at virke efter hensigten er, at der sker en væsentlig opkvalificering og uddannelse af det personale, som skal indgå i arbejdet.

Udvalget kan blandt andet i lyset af Klientundersøgelsens resultater tilslutte sig rusmiddelgruppens anbefalinger.

Særligt for så vidt angår forslaget om etablering af motivationsafdelinger finder udvalget, at de relevante indsatte til sådanne afdelinger vil være personer, som ikke længere kan være i åbent fængsel, og som typisk vil være kandidater til placering i de halvåbne afdelinger. I lyset heraf vil det være mest hensigtsmæssigt, at motivationsafdelingerne placeres i forbindelse med halvåbne afdelinger som led i disse afdelingers bestræbelser på at beholde flere indsatte i åbne fængsler.

Udvalget foreslår, at de ovenfor skitserede reformer fremskyndes mest muligt i erkendelse af, at Kriminalforsorgens nuværende praksis med hensyn til indsatte med misbrugsproblemer er åbenbart utilstrækkelige, hvilket ikke mindst gælder de kvindelige misbrugere, som i dag kun har meget få muligheder for behandling under afsoningen.

#### 4.4.9. Sexkriminelle

Personer, der er dømt for seksualforbrydelser, har altid hørt til gruppen af svage og ofte forfulgte indsatte. I fængslerne hører disse indsatte til i bunden af „fangehierarkiet“. I Kriminalforsorgen i Frihed kan gruppen bedre gemme sig, med mindre de er meget kendte i lokalmiljøet.

Persongruppen har været drøftet i to arbejdsgrupper om „svage“ indsatte i henholdsvis 1994 og 1996.

I indstillingen fra 1994 redegjorde arbejdsgruppen for, at der var et særligt behov for vejledning af incest- og sædelighedskriminelle mv. De indsatte, der er varetægtsfængslede, forudsattes vejledt af arresthusets personale om mulighederne for at udstå straffen borte fra lokalområdet og – i mere grelle tilfælde – i arresthus, og at opnå overførsel i medfør af straffelovens §49, stk. 2, eller udstationering. Arbejdsgruppen indstillede, at domfældte på fri fod blev vejledt på tilsvarende måde af afdelingerne i Kriminalforsorgen i Frihed.

Direktoratet fastsatte i januar 1995 en ordning, hvorefter direktoratet i forbindelse med afgørelsen om udståelsessted rettede skriftlig henvendelse til den pågældende med oplysning om, at han ville kunne få vejledning vedrørende sin strafudståelse i den lokale kriminalforsorgsafdeling, og at han skulle henvende sig inden en given frist, såfremt han ønskede indflydelse på valg af strafudståelsessted.. Denne ordning ophørte den 1. oktober 1997 i forbindelse med den nye visitationsordning på Anstalten ved Herstedvester, som omtales nedenfor.

I indstillingen fra 1996 foreslog arbejdsgruppen, at alle sexdømte skulle visiteres via en særlig afdeling i Anstalten ved Herstedvester med henblik på at vurdere, om de havde behov og var motiveret for behandling. For personer, der var dømt for alvorlig sexkriminalitet, burde strafudståelsen og behandlingen som hidtil ske i Anstalten ved Herstedvester. Forslaget er blevet gennemført som en forsøgsordning – se nærmere nedenfor.

Folketinget vedtog den 8. april 1997 et forslag til ændring af straffeloven, som indebar en forstærket indsats mod seksualforbrydelser, herunder navnlig seksualforbrydelser mod børn. Loven, som trådte i kraft 1. maj 1997, indebar at der blev iværksat to forsøgsordninger: En ordning med behandling som alternativ til frihedsstraf på grundlag af en betinget dom og en visitationsordning i Anstalten ved Herstedvester for personer idømt ubetinget frihedsstaf.

Kriminalforsorgens cirkulæreskrivelse af 25. september 1997 redegør nærmere for ændringerne, blandt andet i iværksættelsescirkulæret, som følge af forsøgsordningerne.

Målgruppen for *forsøgsordningen med behandling som alternativ til frihedsstraf* er navnlig incestkriminelle jf. straffelovens §210, og domfældte for blufærdighedskrænkelser jf. straffelovens §232, personer der har haft samleje med deres plejebarn, jf. straffelovens §223, stk. 1, samt personer, der har haft samleje med en person, der er indsat eller anbragt i et fængsel, børne- og ungdomsinstitution, et psykiatrisk hospital eller lignende, hvor den pågældende gør tjeneste, jf. straffelovens §219.

Forsøgsordningen forudsættes i almindelighed alene at komme på tale som alternativ til ubetinget frihedsstraf på 4-6 måneder og op til omkring 1½ år.

Der bliver i de pågældende sager udfærdiget både en personundersøgelse og en mentalundersøgelse. Undersøgelserne danner grundlag for det regionale visitationsudvalgs afgørelse af, om den sigtede er egnet til og motiveret for at indgå i et behandlingsforløb.

Som vilkår for den betingede dom fastsættes altid en prøvetid, tilsyn af Kriminalforsorgen, og et vilkår om, at den dømte undergiver sig psykiatrisk-sexologisk behandling af mindst to års varighed på en af de tre behandlingsinstitutioner i behandlingsnetværket, som omfatter Rigshospitalet, Psykiatrisk Hospital i Århus og Odense Universitetshospital/Psykiatrisk Hospital i Middelfart.

Behandlingsforløbet har typisk tre faser, som indledes med et ophold på en af Kriminalforsorgens pensioner af 3-6 måneders varighed, hvorfra den dømte går til ambulant behandling i ca. et år; i den sidste fase er den dømte i tilsyn af Kriminalforsorgen i yderligere et halvt år.

Målgruppen for *visitationsordningen i Anstalten ved Herstedvester* er personer, som har fået en ubetinget frihedsstraf for overtrædelse af straffelovens §210 om incest eller kapitel 24 om forbrydelser mod kønssædeligheden. Kerneområdet er personer, der skal udstå mere end 30 dage og mindre en fire år. Dømte med en fængselsstraf på fire år eller derover vil som hidtil primært skulle placeres i Anstalten ved Herstedvester. Hvis reststraffen er på mindre end 30 dage, kan man ikke nå at visitere den dømte.

Visitationen, som er obligatorisk, foregår på anstaltens afdeling Q med otte pladser. Afdelingen er bemandet med ti fængselsfunktionærer, en psykiater, en psykolog (for tiden to, da den ene er tilknyttet forskningsprojektet), en socialrådgiver samt en fængselssygeplejerske.

Opholdet var forudsat at vare 4-6 uger; i praksis er opholdet på i gennemsnit fem uger.

Formålet med opholdet på visitationsafdelingen er at få afklaret, om den dømte er motiveret og egnet til ambulant behandling på en af de ovenfor nævnte tre behandlingsinstitutioner i netværket.

Opholdet afsluttes med, at der tages stilling til, hvor den dømte skal udstå frihedsstraffen.

Udgangspunktet er, at den dømte skal overføres til fortsat strafudståelse i et åbent fængsel, medmindre anbringelse i åbent fængsel er utilrådeligt; i dette tilfælde vil strafudståelsen som hovedregel fortsætte i Anstalten ved Herstedvester. Det er Anstalten ved Herstedvester, der træffer afgørelsen om, hvor straffen skal udstås. For ikke at få for store afstande mellem strafudståelsesstedet og behandlingsstedet fraviges de almindelige placeringsregler i anbringescirkulæret.

Forsøgsperioden er på tre år og udløber i efteråret 2000. Der er afsat midler til at foretage en evaluering og forskningsmæssig opfølgning.

Der har i perioden fra 1. oktober 1997 til 1. april 1999 været en samlet tilgang til visitationsafdelingen på 138 indsatte. Ca. 50 procent af dem har været eller er blevet motiveret for at gå i psykiatrisk-sexologisk behandling.

Visitationsordningens omfang er blevet større end ventet, og dette har bevirket, at ventetiden på at blive indkaldt til visitationsafdelingen er vokset betydeligt i begyndelsen af 1999. Derfor blev det besluttet mere generelt at indkalde dømte, der var på fri fod, til strafudståelse direkte i åbent fængsel.

De dømte fik tilbudt visitationssamtale med en repræsentant fra Anstalten ved Herstedvester.

Det har imidlertid vist sig, at med denne ordning bliver kun ca. 20 procent af de dømte motiveret for at gå i behandling.

I perioden fra oktober 1997 til oktober 1999 har 87 personer påbegyndt behandling på en af de tre klinikker i behandlingsnetværket; heraf er de 34 fra ordningen med behandling som alternativ til frihedsstraf og 53 fra visitationsordningen på Anstalten ved Herstedvester.

Disse tiltag har imidlertid ikke løst problemerne med overgreb og forfølgelse, som denne gruppe af indsatte undertiden bliver udsat for i fængslerne og arresthusene.

Nogle af de øvrige fængsler, herunder navnlig Statsfængslet Møgelkær, har givet udtryk for, at de også er i stand til at kunne tilbyde indsatte, der er dømt for sexkriminalitet, en ordentlig strafudståelse, men det beror dog på, hvilken type (robust eller nervøs mv.) den indsatte er.

Udvalget har på besøgene ved fængslerne fået bekræftet oplysningerne om, at visse af de indsatte, der er dømt for seksualforbrydelser, navnlig mod børn (pædofili), bliver terroriseret og forfulgt i sådan en grad, at de føler sig tvunget til at lade sig overføre til et andet fængsel med henblik på enrumsanbringelse eller et arresthus for at kunne være i fred. Det hænder også, at de bliver udstationeret til en af Kriminalforsorgens pensioner, som næsten alle er i stand til at tackle denne type indsatte.

Det er vanskelig for de indsatte, der er dømt for seksualforbrydelser, at være anonyme, idet de medindsatte ofte kræver at se en domsudskrift, hvis de har mistanke om, at en indsat er dømt for seksualforbrydelser. Der er nogle indsatte, som får tilvejebragt en falsk domsudskrift, men dette er erfaringsmæssigt ikke nogen garanti for, at de medindsatte ikke finder ud af sandheden.

Ifølge Klientundersøgelsen var 3 procent (80 personer) af de indsatte pr. 23. februar 1999 dømt for seksualkriminalitet. Godt halvdelen af dem udstår deres straf i Anstalten ved Herstedvester.

Det fremgår af undersøgelsen, at det ikke er alle indsatte, dømt for seksualforbrydelser, som har problemer under strafudståelsen. Det er navnlig de indsatte, der samtidig er psykisk svage, som får problemer.

Det er udvalgets opfattelse, at der er muligheder for at tilbyde indsatte, som skal i lukket fængsel, anstændige forhold under strafudståelsen, hvor de ikke bliver forfulgt, i hvert fald i Anstalten ved Herstedvester, der har oplyst, at der ikke forekommer chikanerier i væsentligt omfang, og at der bliver slået hårdt ned med store bøder, hvis det konstateres, at der sker forfølgelse.

Udvalget finder, at der med de nye forsøgsordninger er skabt nogle gode muligheder for ambulant, sexologisk behandling, men at Kriminalforsorgen ikke fuldt ud er i stand til at sikre denne gruppe af indsatte betryggende bomæssige forhold i de åbne fængsler.

Der er et særligt problem vedrørende personer, der er sigtet for en seksualforbrydelse, og som er varetægtsarrestanter. De pågældende personer synes typisk at gå „frivilligt“ i enrum for at undgå forfølgelse. Det er endvidere vanskeligt at sikre den fornødne behandling, mens de er indsat i arresthus. Udvalget har derfor overvejet, om der fremover bør etableres regionale beskyttede afdelinger til placering af de varetægtsarrestanter, der har psykiske problemer, er sigtet for seksualforbrydelser mv. Det er tanken, at sådanne særlige afdelinger vil skulle bemannes med personale, som har en efteruddannelse, som gør dem særligt egnede til at arbejde på en sådan beskyttet afdeling.

På baggrund af de ovennævnte betragtninger foreslår udvalget:

- Der bør etableres en åben afdeling på Sjælland, som behandlingsmæssigt er tilknyttet Anstalten ved Herstedvester, og tilsvarende en eller to åbne afdelinger i Jylland i forbindelse med et eller to af de åbne fængsler og behandlingsmæssigt tilknyttet Risskov eller Odense Universitetshospital. Disse afdelinger skal overvejende være til sexkriminelle og indsatte med psykiske problemer, men også til andre, der kan have gavn af den behandling og de opholdsvilkår, der tilbydes.

- Personer med et beskyttelsesbehov kan ligeledes placeres i en af disse afdelinger.

Disse afdelinger bør tillige kunne anvendes til (udslusning af) sexkriminelle fra Anstalten ved Herstedvester, såfremt dette efter en konkret vurdering er hensigtsmæssigt og forsvarligt, og der ikke er andre mere hensigtsmæssige udslusningsmuligheder.

- Det bør sikres, at kapaciteten på visitationsafdelingen på Anstalten ved Herstedvester er tilstrækkelig til, at alle, der dømmes for en seksualforbrydelse, kan blive visiteret dér og ikke indkaldes direkte til åbent fængsel.
- Anstalten ved Herstedvester skal have kompetencen til at træffe afgørelse om, hvem der skal visiteres via Herstedvesters visitationsafdeling, og hvor de efterfølgende skal placeres.
- De varetægtsarrestanter, der er sigtet for sædelighedskriminalitet, og som bliver udsat for chikane og forfølgelse i arresthusene, bør samles, således at de kan få særlig beskyttelse og eventuel behandling. Det vil imidlertid ikke være hensigtsmæssigt at samle dem i ét arresthus, dels fordi det vil medføre, at de bliver „stemplet“, dels fordi det vil være upraktisk for politiets efterforskning. Der bør derfor indrettes et antal afdelinger fordelt på fx fem regioner, to i Jylland, en på Fyn, og to på Sjælland.

Disse afdelinger vil også kunne bruges til andre grupper af indsatte, der har et beskyttelsesbehov, fx kvinder og svage indsatte, da der ikke er noget grundlag for at antage at en sådan blanding ikke skulle være forsvarlig. Derved bliver afdelingerne også mere fleksible, hvilket er med til at sikre en mere effektiv udnyttelse.

Udvalget er ikke i stand til præcist at angive, hvor mange åbne behandlingspladser der er behov for, men skønner – når der også forudsættes pladser til nogle indsatte med psykiske problemer jf. afsnit 4.4.10. nedenfor – at der i Jylland/Fyn er behov for 20-30 pladser og på Sjælland er behov for 25-45 pladser. Udvalget går ud fra, at pladserne under alle omstændigheder må etableres i mindst to omgange, således at der indledningsvis etableres et forholdsvis lille antal pladser, og at der derefter sker udvidelse af antallet af pladser, for så vidt der viser sig behov for det. Dette vil også betyde, at afdelingerne kan udnyttes bedre.

Udvalget finder, at bemanningen på disse afdelinger skal være dels specialister (psykiatere/psykologer, sundhedspersonale, socialrådgivere m.fl.), som på Sjælland kan tænkes tilknyttet Anstalten ved Herstedvester, og som i Jylland/Fyn kan være tilknyttet Psykiatrisk Hospital i Århus og Odense Universitetshospital/Psykiatrisk Hospital i Middelfart, dels fængselsfunktionærer der skal være specielt uddannet svarende til den uddannelse, som personalet på Anstalten ved Herstedvester har.

Udvalget finder, at personaletætheden bør være større end på en almindelig åben fængselsafdeling. Personalet bør navnlig bestemmes af behandlingsmæssige hensyn.

Der skal være mulighed for følgende behandlinger i disse åbne behandlingsafdelinger:

- Psykiatrisk/psykologisk/sexologisk behandling
- Miljøterapeutisk behandling
- Socialpædagogisk behandling/ADL-træning (almindelig dagliglivs træning)
- Gruppeterapi (flere forskellige programmer)
- Individuel terapi

Udvalget skal foreslå, at der etableres mulighed for beskæftigelse, dels i fællesskab (fængslets almindelige arbejds- og undervisningstilbud), dels separat på eller ved afdelingen for de indsatte, som ikke ønsker eller kan være sammen med indsatte fra andre afdelinger i fængslet.

#### 4.4.10. Indsatte med psykiske problemer

Indsatte med svære psykiske problemer kan inden for Kriminalforsorgen kun tilbydes institutionsmæssig behandling i den lukkede Anstalten ved Herstedvester, jf. afsnit 4.2. om fordelingsreglerne. Det samme gælder varetægtsarrestanter med behov for psykiatrisk assistance, såfremt de ikke kan indlægges på psykiatrisk hospital eller lignende jf. cirkulære af 13. september 1978 om anbringelse af varetægtsarrestanter.

Der er ikke mulighed for en egentlig psykiatrisk behandlingsindsats over for indsatte, der har ophold i åbent fængsel.

Til de lukkede fængsler, undtagen Statsfængslet i Ringe, er der tilknyttet en psykiatrisk konsulent i 8-10 timer pr. uge. Det er kun halvdelen af de åbne fængsler, der har tilknyttet en psykiatrisk konsulent og kun i et meget begrænset omfang, 1-6 timer pr. uge; dette betyder, at der sjældent bliver tale om egentlige behandlingsforløb, snarere om en psykiatrisk vurdering af, om der er behov for psykiatrisk eller psykologisk behandling.

Ifølge cirkulære af 9. juni 1978 om anvendelsen af straffelovens §49, stk. 2, over for psykiatiske patienter er det muligt at overføre en indsat, der har behov for psykiatrisk behandling, til psykiatiske hospitaler og andre relevante institutioner.

I de lukkede fængsler er der, undtagen i Statsfængsel i Horsens, ansat en psykolog i 6-12 timer pr. uge.

Af de åbne fængsler er det kun Statsfængslet i Sdr. Omme, der har ansat en psykolog (12 timer pr. uge).

De øvrige fængsler har mulighed for at benytte en fælles pulje i direktoratet, hvorfra fængslerne kan søge om økonomisk tilskud, når de skønner, at de har en indsat, som har brug for psykologisk bistand. Denne pulje bliver ikke brugt ret meget; dette skyldes måske manglende kendskab ude i fængslerne til puljens eksistens.

Det fremgår af Klientundersøgelsen, at ca. en fjerdedel af de indsatte har tegn på psykiske problemer, hvilket er belyst ved at se på, hvor mange der tidligere har været indlagt til psykiatrisk behandling eller på anden vis har modtaget psykiatrisk behandling eller under nuværende strafudståelse har været i psykiatrisk behandling eller konsultation.

Af Trivselsundersøgelsen fremgår det, at muligheden for at kunne tale med en psykiater eller en psykolog ikke har den store betydning for trivslen; de indsatte i Statsfængslet i Ringe har dog tilkendegivet at være meget tilfredse med muligheden for at kunne tale med en psykolog.

Udvalget har i forbindelse med besøgene i fængslerne drøftet, om tilbudene til indsatte med psykiske problemer er tilstrækkelige. Anstalten ved Herstedvester pegede på behovet for en åben afdeling/et åbent fængsel for indsatte, som har behov for psykiatrisk assistance. En sådan afdeling kunne med fordel placeres i nærheden af Anstalten ved Herstedvester. I Statsfængslet i Jyderup gav de indsatte udtryk for, at der ikke er et stort behov for psykiatrisk behandling, men at der er mange indsatte, som kunne have brug for at tale med en psykolog for at bearbejde årsagen til, at de har begået kriminalitet.

Udvalget har drøftet behovet for at etablere en åben institution/afdeling i tilknytning til Anstalten ved Herstedvester, eventuelt kombineret med et ambulatorium. En stor del af de indsatte, som er på Anstalten ved Herstedvester, er så stærkt karakterafvigende, at de som udgangspunkt ikke kan anbringes i et åbent fængsel. Der vil imidlertid være nogle indsatte på Anstalten ved Herstedvester, som kan udsluses via en åben afdeling. Endvidere er der behov for, at de indsatte, som i dag ikke får en psykiatrisk/psykologisk behandling, fordi de er anbragt i et åbent fængsel, hvor der ikke tilbydes sådan behandling, får mulighed for at få relevant behandling.

Udvalget skal på denne baggrund foreslå:

- at de indsatte i videst muligt omfang tilbydes behandling i det almindelige behandlingssystem, såvel ambulant som ved anbringelse i medfør af straffelovens §49, stk. 2, på psykiatriske hospitaler og egnede institutioner
- at der sker en generel oprustning af samtlige (åbne) fængsler for at gøre dem bedre til at løfte opgaven. Oprustningen bør være dels en styrkelse af den psykiatriske og psykologiske bistand, dels efteruddannelse af fængselsfunktionærer.
- at indsatte med svære psykiske problemer bør kunne overføres til en åben afdeling, hvor der er mulighed for behandling jf. forslaget oven for under afsnit 4.4.9. om etablering af to til tre åbne afdelinger for sexkriminelle.

#### 4.4.11. Særligt undvigelsestruede

Udvalget har fået oplyst, at der for tiden er 10-15 indsatte i de lukkede fængsler, som er særligt undvigelsestruede og/eller farlige.

Nogle af disse indsatte er undergivet meget restriktive forhold, som bl.a. indebærer, at de er totalt adskilt fra de øvrige indsatte. De er som hovedregel placeret i enrum med en meget høj grad af personaleovervågning. Udlukning fra cellen sker kun i forbindelse med toiletbesøg og gårdtur. Endvidere sker der udlukning til besøg, hvilket for flere af disse indsatte kun finder sted i begrænset omfang. Når celledøren åbnes, er der ofte 2-3 fængselsfunktionærer til stede, og alle øvrige indsatte på afdelingen er lukket inde på deres celler.

Risikovurderingen, der ligger til grund for disse restriktioner/forholdsregler, vil ofte blive anset for gældende i længere tid, da det typisk drejer sig om indsatte med længerevarende straffe. Det er derfor vigtigt, at der skabes/opretholdes en tæt kontakt til personalet, og at det løbende overvejes, om der kan lempes på vilkårene, fx ved at tillade begrænset fællesskab med en enkelt medindsat, mulighed for at dyrke kondi på afdelingen eller lignende.

De nævnte opholdsvilkår er meget belastende for de indsatte, og de er ikke egnede til at mindske den risiko, som er begrundelsen for dem. Tværtimod må der påregnes psykiske virkninger, som kan øge farligheden og undvigelsestendensen. At vilkårene i høj grad kan være hæmmende for eller helt umuliggøre behandlingsmæssige bestræbelser, er en selvfølge.

Hvis man placerer disse indsatte i fællesskab, som i dag indebærer betydelig grad af frihed, vil man skulle tage nogle forholdsregler, som vil forringe vilkårene for de øvrige indsatte væsentligt.

Når det har været nødvendigt at indføre de nævnte restriktioner over for denne gruppe af indsatte, skyldes det navnlig, at de bygningsmæssige forhold og den ydre sikkerhed ikke er tilstrækkelig god.

Udvalget har overvejet, om den særligt sikrede afdeling i Kumla-fængslet i Sverige kunne anvendes som model for en tilsvarende afdeling i Danmark. Dette fandt udvalget dog ikke umiddelbart er tilfældet, ikke mindst på grund af den belastning, som opholdet på en sådan afdeling er for både an- og indsatte.

Udvalget finder, at de nuværende forhold – som allerede berørt – reelt gør den pågældende persongruppe mere undvigelsestruet og farlig og også i øvrigt modvirker det, der burde være fængselsopholdets formål. Der bør derfor arbejdes mod en løsning, hvor de pågældende i det daglige kan være i fællesskab og deltage i arbejds- og fritidsaktiviteter med andre.

Udvalget har fået oplyst, at der i forbindelse med resultatkontrakten for Kriminalforsorgen (se nærmere afsnit 7.4.) er bevilliget penge til renovering og vedligeholdelse af fængslerne, og at nogle af disse penge bl.a. forudsættes brugt til at sikre visse afdelinger på en måde, så de opfylder en sådan grad af sikkerhed, at der kan placeres særligt undvigelsestruede sammen med udvalgte indsatte.

Da det må forudses, at der til stadighed vil være nogle indsatte, som, fordi de er undvigelsestruede/farlige, ikke kan være i et almindeligt fællesskab, finder udvalget umiddelbart, at problemet bør løses ved etablering af en eller flere afdelinger med høj grad af fysisk og dynamisk sikkerhed, som giver mulighed for en større frihed internt på afdelingerne. De indsatte bør tilbydes en indholdsmæssig forsvarlig straffuldbyrdelse, hvor der er tilbud om arbejde, undervisning og fritidsaktiviteter i fællesskab.

Udvalget gør opmærksom på, at det i forbindelse med opførelse af et nyt fængsel bør tilstræbes at etablere en meget høj grad af ydre sikkerhed, som vil betyde større frihed internt i fængslet.

Udvalget er opmærksom på, at der i 1989 blev indrettet et lille antal særligt sikrede celler til visse nærmere bestemte indsatte, der er dømt for farlig kriminalitet, og som under indsættelsen er undveget eller har forsøgt at undvige ved hjælp af personfarlige metoder, og som fortsat antages at frembyde en undvigelsesrisiko.

Cellerne er så vidt muligt større end normale celler og indrettet med bedre udstyrsstandard. Reglerne for opholdet i disse celler kan rummes inden for de almindelige cirkulærer, men direktoratet valgte at udarbejde en særlig cirkulæreskrivelse, hvor udgangspunktet er, at alt er meget restriktivt, og at man giver visse lempelser hen ad vejen. Den begrænsede kontakt til medindsatte forudsættes kompensert ved, at der er hyppig personalekontakt.

Der har i tidens løb kun siddet fire indsatte i cellerne efter det særlige regelsæt. Cellerne bruges i dag som almindelige celler bl.a. for særligt undvigelsestruede som typisk er enrumsanbragt og er udstyret som almindelige celler.

Behovet for denne specialordning vil blive begrænset meget – og i bedste fald bortfalde – hvis en ordning som skitseret ovenfor gennemføres. Helt kan der dog ikke bortses fra, at et behov for det, der her er kaldt specialordningen, kan opstå, og muligheden herfor er også forudsat i bemærkningerne til forslaget til lov om fuldbyrdelse af straf.

Udvalget foreslår således ikke en ophævelse af den nævnte specialordning og nedlæggelse af de særlige celler, som ordningen forudsætter.

#### 4.4.12. Etniske grupper

Udvalget har i forbindelse med besøgene i fængslerne ved samtaler med både personalet og de indsatte fået indtryk af, at der ikke generelt er problemer med etniske minoriteter i fængslerne. Der er flere af de indsatte, der har givet udtryk for, at der er mindre „racisme“ i fængslerne end uden for. Nogle indsatte finder imidlertid også, at de udenlandske indsatte kan være for dominerende, hvis der placeres for mange på samme afdeling, og at det derfor er bedre at blande dem med øvrige indsatte; derved undgås „ghettodannelser“. Talsmanden for de udenlandske indsatte i Nyborg har dog tilkendegivet, at det kunne være en fordel at samle de udenlandske indsatte, idet udlændinge har forskellige behov og problemer i forhold til de øvrige indsatte.

Ifølge Klientundersøgelsen var der pr. 23. februar 1999 296 fremmede statsborgere svarende til 11 procent af de indsatte. De kommer fra 57 forskellige lande. Der er kun få fra de øvrige nordiske lande, hvilket antageligt beror på, at der mellem disse lande er nem adgang til at overføre til straffuldbyrdelse i hjemlandet. Næsten halvdelen af de udenlandske statsborgere kommer fra europæiske lande, især forholdsvis mange fra det eksjugoslaviske område, Tyrkiet og Polen. Udlændinge fra Mellemøsten kommer især fra Iran, Irak og Libanon, mens der fra Asien kommer relativt mange fra Pakistan. Der er indsatte fra 20 forskellige afrikanske lande, hvilket betyder, at der kun er få fra de enkelte lande.



En tredjedel af de udenlandske statsborgere i fængslerne og arresthusene var uden fast tilknytning til Danmark ved indsættelsen, men de øvrige havde fast bopæl i Danmark og status som enten indvandrere eller efterkommere. Dertil kommer de indvandrere og efterkommere, som er danske statsborgere.

Blandt de 122 indvandrere med fremmed statsborgerskab er 27 dømt til udvisning efter endt strafudståelse, mens det tilsvarende gælder for seks af de 66 efterkommere med fremmed statsborgerskab.

Der er betydelig flere udenlandske statsborgere i de lukkede end i de åbne fængsler.

Udvalget er blevet bekendt med, at problemer knyttet til de etniske minoriteter har udviklet sig i løbet af 1999, og at der nu tegner sig et noget andet billede, navnlig i Statsfængslet i Ringe, hvor der opleves store vanskeligheder med nogle andengenerationsindvandrere/„nydanskere“. Det drejer sig primært om unge af palæstinensisk eller tyrkisk oprindelse. Personalet føler sig utrygge, fordi de unges udfald kan være meget voldsomme og uforudsigelige. De unge kan endvidere verbalt være meget grove over for det kvindelige personale. Det er karakteristisk, at de unge råder over et meget begrænset ordforråd på dansk, selvom de er født og opvokset i Danmark, og at de er meget vanskelige at beskæftige i fængslet.

De etniske grupper kan efter Direktoratet for Kriminalforsorgens skøn gå hen og blive et af Kriminalforsorgens største problemer, hvis problemet ikke i tide forsøges imødegået.

Der er da også allerede iværksat initiativer til imødegåelse af problemet. Der er således i forbindelse med regeringens initiativ over for utilpassede unge afsat midler til at Kriminalforsorgen kan:

- Øge rekrutteringen af personale med flerkulturel baggrund gennem særlige ansættelsesinitiativer (ligestillingskonsulent, særlig forskole).
- Ansætte en udslusningskonsulent, som skal følge det enkelte fængsels sagsbehandling i forbindelse med personer fra den omhandlede målgruppe.
- Oprette en mentorordning i tilknytning til de enkelte afdelinger af Kriminalforsorgen i Frihed.
- Iværksætte et særligt behandlingsprogram for unge med etnisk minoritetsbaggrund i Kriminalforsorgens institutioner, herunder programmet Anger Management Programme, der som hovedformål har at lære deltagerne at beherske/styre deres aggresioner.

Under udvalgets drøftelser har der været tilbøjelighed til at antage, at det foreliggende problem ikke er et fordelingsproblem, og at der derfor ikke er grundlag for at oprette særlige fængsler eller fængselsafdelinger til de etniske indsatte. Der er derimod behov for behandlingsmæssige tiltag for at imødegå de berørte problemer, der overvejende har karakter af kultursammenstødsproblemer.

Problemet er af en sådan art, at udvalget vurderer, at der er behov for at trække på særlig ekspertise udefra for at få belyst problemets omfang og karakter.

Udvalget foreslår derfor, at problemstillingen, under hensyntagen til problemets karakter og kompleksitet, overvejes nærmere i en arbejdsgruppe ud fra såvel en sikkerhedsmæssig som en behandlingsmæssig vinkel.

Udvalget har på denne baggrund den 6. oktober 1999 skrevet til direktoratet og foreslået, at en sådan arbejdsgruppe bliver nedsat snarest. Direktoratet har efterfølgende truffet beslutning om at nedsætte en sådan arbejdsgruppe. Kopi af udvalgets skrivelse er optaget som bilag 9.

---

1.

Ved en stofmisbruger forstås her en person, som *inden for det sidste halve år forud for indsættelsen* mere end ganske få gange har indtaget et eller flere euforiserende stoffer (inklusive hash). Det er vanskeligt at indhente sikre data herom, og opgørelsen af stofbrugere (stofcensus) er derfor behæftet med nogen usikkerhed. Det lægges til grund, at en stor del af stofbrugerne fortsætter med at benytte euforiserende stoffer under indsættelsen, om end der ikke findes statistisk dokumentation herfor.

---

# Kapitel 5 - Fordelingsprocedure centralt og lokalt

## 5.1. Den centrale fordelingsprocedure i dag

- a. Som det fremgår af kapitel 4 indeholder iværksættelsescirkulæret blandt andet regler om proceduren, når en person skal anmeldes til direktoratet med henblik på afgørelse af udståelsessted, og når en person skal henvises til et udståelsessted, samt om, hvilke oplysninger der skal foreligge på afgørelsestidspunktet. Reglerne i §§1-25 angår personer, der er på fri fod efter dommen, og reglerne i §§26-41 angår domfældte, der er varetægtsfængslet efter dommen.
- b. Direktoratet for Kriminalforsorgen har som udgangspunkt kompetencen til at træffe afgørelse om anbringelsessted, jf. iværksættelsescirkulæret §1, stk. 1.

Politiet afgør dog ud fra en konkret vurdering for personer, der skal udstå hæftestraf eller bødeforvandlingsstraf, om afsoningen skal ske i et arresthus eller i det åbne fængsel, der modtager hæftedømte fra politikredsen, jf. iværksættelsescirkulærets §13, stk. 1. Udgangspunktet er, at der skal ske anbringelse i en hæfteinstitution.

Efter iværksættelsescirkulærets §2 skal personer, der skal udstå en *fængselsstraf*, som udgangspunkt *anmeldes* af politiet til direktoratet. Anmeldelse til direktoratet sker ved brug af et formularsæt (formularsæt DfK 27 – vedlagt som bilag 10). Anmeldelse skal ske, så snart der foreligger fuldbyrdelsesordre og uanset eventuel ny straffesag. I den tid, der forløber fra domsdatoen, til der foreligger fuldbyrdelsesordre, er den pågældende på fri fod eller fortsat varetægtsfængslet og anbragt i et arresthus. Undtagelsesvis kan den pågældende være overført til et fængsel efter reglerne i retsplejelovens §777 (se nedenfor afsnit 5.3).

I visse tilfælde skal der ikke ske anmeldelse til direktoratet, jf. iværksættelsescirkulærets §1, stk. 2.

Anmeldelse skal således ikke ske, såfremt

1. der er idømt en straf af fængsel under fem år for kriminalitet, der omfatter overtrædelse af straffelovens §119, §123 eller §§244-246 (*voldsdomme*).
2. der resterer *mindre end 30 dage* til datoen for løsladelse, herunder prøveløsladelse i henhold til straffelovens §38, stk. 1.
3. den pågældende i en anden sag er idømt fængselsstraf, og der *allerede er truffet bestemmelse* om, at denne skal udstås i anstalt.
4. der i medfør af §13, stk. 2, i Justitsministeriets cirkulære nr. 220 af 16. december 1963 om samarbejde med Finland, Island, Norge og Sverige angående fuldbyrdelse af straf mv. er fremsat begæring om *fuldbyrdelse i et andet nordisk land*.

Der skal *dog altid* ske anmeldelse til direktoratet (også af hæftestrafte), hvis den domfældte er *under 18 år*.

I de sager, der er nævnt i punkt 1.-3., skal der ske *indberetning* fra politiet til direktoratet.

I de sager, der er nævnt i punkterne 1. og 2, henviser politiet den dømte til det arresthus eller det åbne fængsel, hvor fængselsdømte fra politikredsen som udgangspunkt anbringes. Det fremgår af den seneste oversigt af 5. januar 1999 fra direktoratets 2. afdeling, hvor voldsdømte fra de forskellige politikredse som udgangspunkt skal anbringes.

I de tilfælde, der er nævnt i punkt 3, skal politiet blot underrette udståelsesstedet om den nu idømte straf.

I de i punkt 4 nævnte tilfælde modtager direktoratet fra en tilsvarende styrelse i et af de nordiske lande en anmodning om overførsel til Danmark samt straffesagens akter, hvorefter direktoratet tager stilling til, om betingelserne for overførsel er opfyldt. Er den dømte varetægtsfængslet, foreligger der endvidere oplysninger om den dømtes ophold i et arresthus.

- c. *Anmeldelse til direktoratet* sker som nævnt ved brug af *et formularsæt* (DfK 27). Det er politiet i den retskreds, hvor straffesagen er behandlet, der skal sørge for formularsættets udfyldelse. Sagsbehandlingen i direktoratet er henlagt til en særlig enhed, Anmeldelsesenheden.

Følgende oplysninger fremgår blandt andet af formularsættets – forside (DfK 27): Straffens længde og kriminalitetens art, tidligere fængelsessted, samt eventuelle særlige udtalelser fra politiet. Vedlagt formularsættet fremsender politiet yderligere den aktuelle *domsudskrift*, samt *sagens akter* (eksempelvis personundersøgelse, mentalerklæring og udtalelse fra Retslægerådet). Er akterne i brug til andet formål, bør disse snarest muligt eftersendes til den anstalt (arresthus), hvor straffen skal udstås.

Såfremt den domfældte ikke tidligere har været indsat og ikke er varetægtsfængslet efter dommen, sendes ovenstående oplysninger til direktoratet med henblik på, at der træffes afgørelse om udståelsessted.

For domfældte, der er varetægtsfængslet efter dommen, og som inden for de sidste tre år har udstået fængsel eller forvaring i statsfængsel (Anstalten ved Herstedvester), indhenter arresthuset (Københavns Fængsler) en udtalelse fra vedkommende anstalt. Anstaltens udtalelse indhentes ved anvendelse af en blanket (arrv.5, jf. bilag 10). Anstaltens udtalelse indeholder blandt andet en vurdering af den dømtes egnethed til at udstå straffen i et åbent fængsel. Skønner fængslet, at det findes utilrådeligt at anbringe den dømte i et åbent fængsel, skal dette begrundes. Udtalelse fra en åben anstalt om anbringelse i en anden åben anstalt eller fra en lukket anstalt om anbringelse i en anden lukket anstalt skal ligeledes begrundes. I januar 1995 blev der på baggrund af arbejdsgruppeindstillingen om stærke og svage indsatte (1994) indføjet en rubrik i blanket arrv. 5., hvor arresthuset skal anføre bemærkninger om domfældtes aktuelle forhold under opholdet, således at disse oplysninger også tilgår den tidligere fængselsanstalt, når denne høres om fremtidig anbringelsessted. De forhold, der ønskes belyst gennem arresthusets påtegning, vil typisk være, hvorvidt anbringelse i åben anstalt efter arresthusets foreløbige vurdering findes tilrådelig, forhold til narkotiske stoffer, forhold til alkohol, behov for lægelig, evt. psykiatrisk assistance, hvorvidt der er forsøgt eller gennemført undvigelse fra arresthuset eller politiet i forbindelse med den nuværende sag, og om der under arresthusopholdet er afviklet udgang.

Arresthuset, hvor den pågældende opholder sig, udfylder til brug for direktoratet *en særlig blanket* (bagsiden af blanket 8 i formularsættet DfK 27, jf. bilag 10). Af denne blanket fremgår blandt andet oplysninger om erhvervmæssig baggrund, indsattes eventuelle ønsker under strafudståelsen om arbejde og uddannelse, fysisk og psykisk tilstand, eget ønske om anbringelsessted, og eventuelle tidligere undvigelse eller forsøg herpå. Desuden vurderer arresthuset, om det findes tilrådeligt at anbringe den pågældende i et åbent fængsel.

Derudover modtager direktoratet *afgangsbedømmelser* (bedømmelse vedrørende den indsattes tidligere strafudståelse) fra institutionerne (vedlagt som bilag 11). Oplysninger herfra kan ligeledes indgå i afgørelsen om udståelsessted. Udfærdigelse af afgangsbetømmelser påbegyndtes i januar 1995 på baggrund af arbejdsgruppeindstillingen om stærke og svage indsatte (1994). Direktoratet henstillede til anstalterne, at der skulle udfærdiges afgangsbetømmelser vedrørende fængselsdømte med henblik på at forbedre grundlaget for at vurdere fremtidigt anbringelsessted. I april 1998 blev anstalterne og arresthusene anmodet om altid at udfærdige afgangsbetømmelse i forbindelse med løsladelse. For så vidt angår varetægtsarrestanter anmodede direktoratet om, at der udfærdiges en afgangsbetømmelse, hvis varetægtsophold har været særligt problematisk.

Når direktoratet har truffet en afgørelse om udståelsessted, sendes domsudskriften, eventuelle særakter, samt formularsættet (blanketterne 2-8) til det aktuelle udståelsessted eller den aktuelle politikreds (ved afsoning i et arresthus).

Statsfængslet, hvortil afgørelsen er sendt, har mulighed for inden for en frist af otte dage at udtale sig imod at modtage den dømte. Direktoratet foretager en fornyet vurdering af spørgsmålet om udståelsessted på grundlag af de nu indkomne oplysninger.

Der oprettes i almindelighed ikke en sag i direktoratet vedrørende afgørelsen om udståelsessted, og direktoratet sender ikke en skriftlig afgørelse til den dømte. Kun i de tilfælde, hvor der foreligger eller efterfølgende indsendes en ansøgning vedrørende afgørelsen om afsoningssted, modtager den pågældende et skriftligt svar.

Den normale procedure fraviges i følgende sagstyper:

1. For så vidt angår personer, der er idømt en *fængselsstraf på otte år eller derover* eller forvaring, opretter direktoratet en konkret sag allerede på tidspunktet for modtagelsen af anmeldelsen. Der udarbejdes et kort referat på sagen vedrørende blandt andet kriminalitetens art, straffens længde, konklusion på eventuel mentalerklæring og udtalelse fra Retslægerådet, samt hvor længe den pågældende har været varetægtsfængslet. Derudover kopieres domsudskrift(er), eventuel mentalerklæring og udtalelse fra Retslægerådet til sagen.
2. Også for så vidt angår anmeldelse af *15-17 årige* opretter direktoratet en konkret sag på tidspunktet for modtagelsen af anmeldelsen. Det er normalt først på dette tidspunkt, at direktoratet får kendskab til sagen. Herefter sendes sagen til den af Kriminalforsorgens afdelinger i frihed, hvor den pågældende tager ophold eller er bosiddende, med anmodning om, at afdelingen udarbejder en indstilling til direktoratet – som udgangspunkt om anbringelse efter reglerne i straffelovens §49, stk. 2. I enkelte sager bliver direktoratet kort efter domsdatoen og inden fuldbyrdelsesordre foreligger kontakttet, enten skriftligt eller telefonisk, af afdelingen eller af den institution, hvor den pågældende sidder varetægtsfængslet, med henblik på, at direktoratet allerede på dette tidspunkt påbegynder arbejdet med at finde et egnet anbringelsessted til den pågældende. Ligeledes kan det forekomme, at afdelingen har udarbejdet en indstilling til direktoratet inden fuldbyrdelse af dommen. I de fleste sager modtager direktoratet en indstilling fra afdelingen om anbringelse efter reglerne i straffelovens §49, stk. 2, enten på en af Kriminalforsorgens pensioner eller på en institution uden for Kriminalforsorgen. Hvis en anbringelse efter reglerne i straffelovens §49, stk. 2, (undtagelsesvis) ikke er mulig, skal den pågældende placeres i et arresthus eller et fængsel efter de almindelige fordelingsregler i anbringelsescirculæret og bilaget hertil. Placering i en af Kriminalforsorgens anstalter eller arresthuse forudsætter, at direktoratet skønner, at mulighederne for anbringelse efter reglerne i straffelovens §49, stk. 2, anses for udtømt. Med hensyn til sager, hvor den pågældende er dømt for sædelighedskriminalitet, henvises til bemærkningerne nedenfor.
3. I sager om personer, der er dømt for overtrædelse af straffelovens §210 eller §§216-236 (*seksualforbrydelser*), sendes anmeldelsen ligeledes til direktoratet, hvorefter direktoratet sender sagen direkte videre til Anstalten ved Herstedvester. Det er således ikke direktoratet, men Anstalten ved Herstedvester, som træffer den egentlige afgørelse om udståelsessted. Sager vedrørende 15-17 årige sendes ligeledes til Anstalten ved Herstedvester, hvorefter anstalten som udgangspunkt udarbejder en indstilling til direktoratet om anbringelse efter reglerne i straffelovens §49, stk. 2.
4. I sager, hvor den dømtes sag indgår i *et større sagskompleks*, anmoder direktoratet normalt anklagemyndigheden om en nærmere redegørelse om de dømtes indbyrdes forhold og den enkeltes rolle under sagen.

Direktoratet kan som nævnt ændre beslutningen om udståelsesstedet (*„omanmelde“*), når det statsfængsel, hvor anmeldelsen er sendt til, inden for en bestemt frist udtaler sig imod at modtage den dømte. Direktoratet foretager en fornyet vurdering af spørgsmålet om udståelsessted. Tilsvarende gælder med hensyn til henvisninger af voldsdømte. Det fængsel, hvortil henvisning er sket, kan udtale sig imod

placeringen, hvorefter direktoratet på ny vurderer spørgsmålet. Derudover kan pladshensyn medføre en ændring af udståelsesstedet.

Endvidere kan direktoratet altid træffe afgørelse om ændring af udståelsessted efter *ansøgning fra den dømte*.

- d. Forslaget til en lov om fuldbyrdelse af straf indeholder ikke en nærmere regulering af proceduren om afgørelse af afsoningssted. I forslaget §30 foreslås en bemyndigelse for justitsministeren til at fastsætte regler om anbringelse og overførsel efter §§21-29.

## 5.2. Udvalgets overvejelser og forslag vedrørende en central procedure

Af ovenstående gennemgang af proceduren ved afgørelse om udståelsessted fremgår det, at oplysningsniveauet er meget forskelligt i sagerne om afgørelse af udståelsessted, alt efter kriminalitetens art, den dømtes alder, om den fængselsdømte er på fri fod eller er frihedsberøvet på anmeldesestidspunktet, og om den pågældende tidligere har udstået en fængselsstraf i en af Kriminalforsorgens anstalter.

Der vil, afhængigt af oplysningsniveauet, være forskel på, i hvor høj grad direktoratet er i stand til at foretage en „sikker“ vurdering af den dømtes egnethed til strafudståelse i åbent fængsel ud fra de opstillede kriterier i anbringescirkulæret og ligeledes tage hensyn til den enkeltes eventuelle behov og ønsker.

Udvalget har derfor drøftet, om der er behov for en ændring i kompetenceforholdene (afsnit 5.2.1.), og om der er behov for et bedre oplysningsgrundlag, herunder på hvilken måde man i givet fald eventuelt kan forbedre oplysningsgrundlaget (afsnit 5.2.2.).

Endvidere har udvalget set på de forvaltningsretlige regler i forbindelse med afgørelsen om udståelsesstedet (afsnit 5.2.3.).

### 5.2.1. Vedrørende kompetenceforholdene

I Sverige er kompetencen ikke som i Danmark placeret centralt (hos Kriminalvårdsstyrelsen). I Sverige er der i alt 37 lokale myndigheder, som typisk består af en varetægtsinstitution, et fængsel og en afdeling af Kriminalvården i frihed. Der er én overordnet chef for hver af disse 37 lokale myndigheder. Kompetencen til at træffe afgørelse om placering af indsatte med straffe under fire år er delt mellem enhederne inden for den lokale myndighed. Det betyder, at chefen for varetægtsinstitutionen træffer afgørelse om placering af personer, der er i varetægt, mens chefen for Kriminalvården i frihed træffer afgørelse om placering af personer, der er på fri fod.

Udvalget har overvejet, om det kunne være hensigtsmæssigt efter det svenske mønster at delegere kompetencen for så vidt angår personer på fri fod ud til Kriminalforsorgens afdelinger med henblik på at forbedre grundlaget for at træffe en mere konkret og individuel afgørelse.

Det er dog udvalgets opfattelse, at det dels med henblik på den mest hensigtsmæssige udnyttelse af den samlede kapacitet, dels med henblik på det indholdsmæssigt set mest hensigtsmæssige institutionsvalg, må foretrækkes, at kompetencen fortsat – som den almindelige regel – er centralt placeret (i direktoratet). Det sidstnævnte hensyn får en særlig vægt, når der, som foreslået af udvalget, i institutionerne sker en udbygning med forskellige typer af specialafdelinger.

Udvalget foreslår således, at den nuværende kompetenceordning bibeholdes.

## 5.2.2. Vedrørende oplysningsgrundlaget

Udvalget tager udgangspunkt i den opfattelse, at det påhviler direktoratet på grundlag af et fyldestgørende informationsmateriale – så vidt muligt – at træffe det placeringsvalg for den indsatte, som er det mest hensigtsmæssige ud fra en samlet vurdering af – navnlig – sikkerhedsmæssige hensyn, hensyn til den dømtes behandling, herunder beskæftigelse mv., og opholdsvilkår i øvrigt.

Udvalget forudsætter, at denne opgave bliver mere krævende, hvis udvalgets øvrige forslag følges. Fængslerne vil skulle kunne give flere behandlingstilbud, og de enkelte fængsler kommer til i langt videre omfang at omfatte specialafdelinger, herunder halvåbne afdelinger, beskyttede afdelinger, afdelinger for sexkriminelle og indsatte med psykiske problemer og afdelinger for stofmisbrugere.

Det følger heraf, at placeringsafgørelserne for at være hensigtsmæssige må have karakter af at være – i udpræget grad – individuelle afgørelser. Udvalget finder således ikke, at der bør formuleres mere massive fordelingskriterier, fx gennem introduktion af et klassifikationssystem med opdeling af de indsatte i sikkerhedsklasser.

Det er udvalgets opfattelse, at de nuværende oplysningsskemaer stort set indeholder gode og relevante spørgsmål og for så vidt skulle give mulighed for at fremkalde de relevante oplysninger. Udvalget finder dog, at skemaet på bagsiden af blanket 8 i formularsættet Dfk 27 er udformet således, at der ikke er tilstrækkelige opfordringer til og muligheder for arresthuset til at give uddybende, nærmere begrundede besvarelser.

Visse informationssøgninger med henblik på afgørelse om anbringelse, herunder om behov vedrørende arbejde/undervisning, bør kunne indledes allerede i varetægtstiden. Dog bør undersøgelser med henblik på at afdække egentligt behandlingsbehov ikke indledes på dette tidspunkt.

Det er udvalgets opfattelse, at den nuværende praksis ikke i tilstrækkelig grad åbner mulighed for en ny vurdering af de personer, der tidligere har afsonet en straf. Der er en risiko for, at der i for høj grad bliver lagt vægt på afgangsbetømmelsen fra tidligere fængselsophold og tidligere institutioners udtalelse om den pågældende, fremfor på arresthusets aktuelle vurdering af den pågældende.

Navnlig for så vidt angår domfældte personer på fri fod er der enighed om, at man ikke i tilstrækkelig grad inddrager Kriminalforsorgen i frihed ved konkrete afgørelser af, hvor den domfældte skal anbringes.

Det ville være ønskeligt, hvis man med hjælp fra Kriminalforsorgen i Frihed kunne få uddybet/efterprøvet oplysninger dels vedrørende frifodsfolk, navnlig i de tilfælde, hvor Kriminalforsorgen i Frihed tidligere har haft kontakt med den pågældende (for eksempel i forbindelse med personundersøgelse eller tilsyn), dels vedrørende varetægtsarrestanter, navnlig – men ikke alene – hvis Kriminalforsorgen i Frihed har haft kontakt med den pågældende i varetægtstiden.

I Sverige placeres dømte på fri fod som nævnt ved bestemmelse af „frivården“<sup>1</sup>. For at opnå et bedre beslutningsgrundlag for denne gruppe i forbindelse med anstaltsplacering foreslår det svenske differentieringsudvalg, at frivården tager kontakt med den dømte, inden der træffes beslutning om anstaltsplacering. Der peges i den forbindelse på, at frivården bør gennemføre et analysearbejde, som modsvarer det udredningsarbejde, der skal gennemføres i placeringsafdelingerne (se nedenfor afsnit 5.4.2.)

Udvalget anbefaler, at der for både varetægtsarrestanter og personer på fri fod tilvejebringes et bedre oplysningsgrundlag til brug for direktoratets afgørelser om udståelsessted.

Udvalget foreslår, at et bedre oplysningsgrundlag frembringes ved:

- en udbygning og ændring af arresthusets oplysningsblanket (bagsiden af F8 i anmeldelsesblanketten – Dfk 27), så der i højere grad opfordres til fyldestgørende, uddybende og begrundede udtalelser,
- at Kriminalforsorgen i Frihed inddrages i de sager, hvor den dømte er varetægtsarrestant, samt også i sager, hvor den dømte er på fri fod inden indsættelsen til afsoning, i disse tilfælde dog kun, hvis straffen er på mere end tre måneder. I de sager, hvor den pågældende under straffesagen har været varetægtsfængslet, men efterfølgende er på fri fod, kunne Kriminalforsorgen i Frihed afgive sin udtalelse i samråd med det arresthus, hvor den pågældende har været varetægtsfængslet.
- at høringen af det fængsel, hvor den dømte sidst udstod straf, besvares af personale, som kender/kendte den indsatte.

Udvalget er gjort bekendt med, at politiet har indledt overvejelser om konvertering af den nuværende blanketprocedure til en elektronisk sagsbehandling. Udvalget går ud fra, at der ikke herved sker nogen svækkelse af det informationsgrundlag, som fordelingsafgørelserne efter udvalgets opfattelse forudsætter.

### 5.2.3. De forvaltningsretlige regler i forbindelse med afgørelsen om udståelsessted

Som det fremgår af afsnit 5.1., oprettes der som udgangspunkt ikke en sag i direktoratet vedrørende afgørelsen om udståelsessted, og direktoratet sender ikke en skriftlig afgørelse til den dømte. Kun i de tilfælde, hvor der foreligger eller efterfølgende indsendes en ansøgning vedrørende afgørelsen om afsoningssted, sker der efter forvaltningslovens regler partshøring og meddelelse af skriftligt svar med begrundelse.

I dag sker der i arresthusene en kontradiktion/partshøring på mundtlig basis, ved at personalet orienterer den pågældende om, hvad man har tænkt sig at indstille til direktoratet, og hvilke oplysninger der ligger til grund herfor.

Udvalget er af den opfattelse, at der bør indføres en fast procedure, hvorefter der foretages partshøring og sendes en skriftlig afgørelse med begrundelse til den dømte (både frifodsfolk og varetægtsarrestanter) i overensstemmelse med reglerne i forvaltningslovens kapitel 5 – 7 (§§19 – 26).

Udvalget foreslår for så vidt angår *varetægtsarrestanter* følgende vedrørende partsaktindsigt og partshøring:

- at arresthuset i de tilfælde, hvor arresthuset vil indstille til direktoratet, at den pågældende anbringes i lukket institution/halvåben afdeling, foretager en mundtlig partshøring og udleverer kopi af eventuelle udtalelser.
- at direktoratet i de tilfælde, hvor direktoratet – modsat arresthusets og eventuelt et tidligere udståelsessteds indstilling – agter at træffe afgørelse om anbringelse i lukket institution/halvåben afdeling, partshører den pågældende.

Udvalget foreslår for så vidt angår *frifodsfolk* følgende vedrørende partshøring:

- at direktoratet i de tilfælde, hvor direktoratet agter at træffe afgørelse om anbringelse i lukket institution/halvåben afdeling, og hvor den pågældende ikke kan antages at være bekendt med de oplysninger, som ligger til grund for direktoratets afgørelse (for eksempel en afgangsbetømmelse), partshører den pågældende. Samme procedure bør gælde for voldsdømte, hvor fristen for eventuelle bemærkninger fra den pågældende imidlertid bør være meget kort (for eksempel 2 dage)

Udvalget foreslår følgende vedrørende skriftlig afgørelse:

- at direktoratet i alle tilfælde, hvor den pågældendes ønske om placering tilkendegivet skriftligt eller mundtligt (over for arresthuset) ikke imødekommes, sender den pågældende en begrundet afgørelse om udståelsessted.

### 5.3. Anbringelse efter retsplejelovens §777, 1. pkt.

Der er i kapitel 9 redegjort nærmere for de overvejelser, udvalget har haft om mulighederne for en mere hensigtsmæssig placering af varetægtsarrestanter, og i relation hertil det høje belæg i arresthusene. Et af de emner, der har været drøftet i den forbindelse, er anvendelsen af retsplejelovens §777, 1. pkt.

Efter retsplejelovens §777, 1. pkt., kan en varetægtsarrestant med rettens godkendelse anbringes i en anstalt for personer, der udstår frihedsstraf eller forvaring, eller i hospital mv., jf. straffelovens §§68 og 69, hvis han selv, anklagemyndigheden og institutionens ledelse samtykker heri.

Henvendelser om overførsel til fuldbyrdelsesanstalt efter reglerne i retsplejelovens §777, 1. pkt. ekspederes gennem direktoratet. Efter modtagelse af en henvendelse fra enten en varetægtsarrestant eller anklagemyndigheden tager direktoratet i alle tilfælde stilling til, om anbringelse efter eventuel domfældelse for det påsigtede forhold kan antages at (kunne) finde sted i en bestemt anstalt/den pågældende anstalt/et bestemt åbent fængsel. Denne afgørelse træffes ud fra de almindelige regler om fordeling (afsnit 4.2). Henvendelser fra den pågældende selv eller fra den anden, der varetager den pågældendes interesser, sendes til anklagemyndigheden til udtalelse. Såfremt anklagemyndigheden ikke har indvendinger imod anbringelse efter §777, 1. pkt., anmodes den pågældende anstalt om en udtalelse. Henvendelser, der indsendes til direktoratet via anklagemyndigheden, sendes direkte til vedkommende anstalt med anmodning om en udtalelse. Hvis den hørte anstalt ikke har indvendinger imod anbringelse i anstalten, orienteres anklagemyndigheden om, at Kriminalforsorgen kan meddele samtykke til, at den pågældende overføres til en straffuldbyrdelsesinstitution. Herefter kan anklagemyndigheden forelægge spørgsmålet for retten.

Til brug for overvejelserne om anvendelsen af bestemmelsen har udvalget anmodet Foreningen af politimestre i Danmark (Politimesterforeningen) og Den Danske Dommerforening (Dommerforeningen) om en beskrivelse af anklagemyndighedens og domstolenes procedure ved anmodninger om overførsel i henhold til §777, samt foreningernes vurdering af den nuværende anvendelse af bestemmelsen.

Udvalget gjorde i den forbindelse foreningerne opmærksom på, at udvalget er af den opfattelse, at der er tale om en bestemmelse, som kan være med til at mindske presset på arresthusene, samtidig med at der typisk kan gives arrestanterne mere hensigtsmæssige og rimelige opholdsvilkår.

Udvalget gjorde desuden opmærksom på, at det var udvalgets opfattelse, at bestemmelsen kun blev anvendt i begrænset omfang, hvilket kunne have sammenhæng med selve proceduren for beslutning om overførsel.

Politimesterforeningen har blandt andet udtalt:

„Det er Politimesterforeningens opfattelse, at muligheden for anticiperet strafafsoning anvendes meget sjældent, og at dette til en vis grad skyldes, at anklagemyndigheden ikke er opmærksom på, at dette kan være hensigtsmæssigt med henblik på at mindske presset i arresthusene.

Det er Politimesterforeningens opfattelse, at varetægtsfængslingens øjemed ofte vil være til hinder for overførsel til afsoningsanstalt. I de fleste sager vil en overførsel dog kunne ske under en eventuel anke af dommen i første instans, uden at dette vil modvirke hensigten med varetægtsfængslingen. En overførsel efter dom i første instans ville være meget egnet til at lette presset på arresthusene, idet de domfældte ofte sidder varetægtsfængslet i længere tid indtil ankesagen kan domsforhandles. Det er imidlertid Politimesterforeningens opfattelse, at en del



domfældte anker strafudmålingen alene for at forblive i arresthus så længe som muligt, hvorefter anken frafalder umiddelbart før ankesagens domsforhandling. Arrestanten vil derfor ikke give det nødvendige samtykke til overførsel.

Med henblik på at opnå en mere udbredt anvendelse af anticiperet strafafsoning kunne reglerne herom udformes, således at der fortsat blev opretholdt en bestemmelse svarende til retsplejelovens §777, hvor der i almindelighed kræves samtykke fra arrestanten, anklagemyndigheden og retten, men at der blev tilføjet en regel om, at retten efter dom i første instans kan bestemme, at arrestanten kan overføres til den form for afsoningssted, som den idømte straf/foranstaltning skal afsones i, indtil fuldbyrdelse kan finde sted. Det skal alene være en forudsætning herfor, at anklagemyndigheden giver sit samtykke hertil, og at institutionen har fået lejlighed til at udtale sig herom."

Politmesterforeningens forslag til forenkling af fremgangsmåden indebærer således en bevarelse af den nuværende regel og tilføjelse af en regel om, at retten efter dom i første instans kan bestemme, at arrestanten uden dennes samtykke kan overføres til en strafudstælsesinstitution.

Dommerforeningen har blandt andet udtalt:

„Dommerforeningen kan bekræfte, at bestemmelsen kun anvendes i meget begrænset omfang, og da altid begrundet i særlige forhold vedrørende arrestanten. Foreningen er ikke bekendt med, at det i noget tilfælde er sket for at regulere belægget i arresthusene.

Da bestemmelsen anvendes så sjældent, har der næppe dannet sig særlige procedurer for anvendelsen, udover hvad der fremgår af loven. Det er foreningens indtryk, at beslutningen typisk træffes i et grundlovsforhør eller i et retsmøde, hvor der skal tages stilling til fristforlængelse. Der afholdes normalt ikke retsmøde udelukkende med det formål at træffe bestemmelse efter §777.

Et forslag til forenkling af fremgangsmåden ved overførsel til afsoningsanstalt eller hospital kunne være, at man ændrer §777, således at overførsel ikke kræver rettens godkendelse. Dette forekommer foreningen ubetænkeligt, når arrestanten, anklagemyndigheden og institutionens ledelse alle skal samtykke."

Der er i udvalget enighed om at foreslå, at retsplejeloven ændres således, at overførsel til en strafudstælsesinstitution inden fuldbyrdelig dom *ikke* kræver rettens godkendelse. Det er vigtigt, at direktoratet fortsat inddrages i sagerne med henblik på henvisning til rette institution.

Under udvalgets overvejelser har der været peget på spørgsmålet, om der burde gennemføres en ordning, hvorefter der med rettens godkendelse kan ske overførsel af en varetægtsfængslet til fuldbyrdelsesanstalt *uden* den pågældendes samtykke. Udvalget finder imidlertid, at en sådan ordning giver anledning til principielle betænkeligheder. Den ville da ikke være i overensstemmelse med de europæiske fængselsregler, pkt. 11.3. (ovenfor side 22 i kapitel 3).

## 5.4. Central visitations-/modtagelsesafdeling

Udvalget har inspireret af den svenske ordning, jf. nedenfor, med henblik på at sikre en solid vurdering af placeringsspørgsmålet overvejet fordele og ulemper ved en central modtagelsesafdeling.

### 5.4.1. Den centrale modtagelsesafdeling i Kumla i Sverige

Udvalget har som nævnt i afsnit 1.4. foretaget en todagesrejse til Sverige, hvor medlemmer af udvalget blandt andet besøgte Riksmottagningen i Kriminalvårdsanstalten Kumla i Örebro.

Riksmottagningen, der åbnede den 1. april 1997, er en central modtagelsesafdeling for mænd, der er idømt fængsel i fire år og derover. Riksmottagningen har 55 pladser.

Formålet med Riksmottagningen er at sikre så optimal en anbringelse af hver enkelt afsoner som muligt, både i relation til den pågældendes egne behov og i relation til samfundsmæssige krav om sikker placering.

Samtlige dømte mænd med mindst fire års fængsel overføres/indkaldes til Riksmottagningen umiddelbart efter endelig dom med henblik på en nærmere udredning. Denne udredning skal afdække hvilke behov og krav, der skal opfyldes ved den konkrete anstaltsplacering af hver enkelt indsat.

I de tilfælde, hvor der skønnes at være behov for særlig undersøgelse vedrørende anstaltsplaceringen for dømte mænd med under fire års fængsel, kan placering i Riksmottagningen også finde sted. Placeringen skal i så fald ske i samråd med Kriminalvårdsstyrelsen. Placering i disse tilfælde kan blandt andet blive aktuel for dømte, der er kendt fra tidligere, og hvor den pågældendes forhold gør, at den mest hensigtsmæssige anstaltsplacering bør ske efter undersøgelse i Riksmottagningen, og for (tidligere ukendte) dømte, hvor observationer under varetægtstiden eller andre oplysninger taler for en placering i Riksmottagningen før beslutning om anstaltsplacering.

Endvidere kan undvigelse eller anden episode, som sikkerhedsmæssigt kan have en afgørende betydning for den pågældendes fortsatte anstalts- eller afdelingsplacering, medføre, at dømte, der allerede udstår straf, undtagelsesvis placeres i Riksmottagningen.

Under den indsattes ophold i Riksmottagningen skal der udarbejdes en „riskprofil“ og en „behovsprofil“. Profilerne skal udgøre det skriftlige grundlag for afgørelse om de vilkår, som skal gælde for straffuldbyrdelsen, herunder i hvilken sikkerhedsklasse den indsatte bør placeres. Profilerne skal udarbejdes ved strukturerede interviews af den indsatte, personlighedstests og andre tests, som gennemføres sammen med den indsatte samt på grundlag af sammenfatning af de oplysninger, som findes dokumenteret i dom og sagsakter, information fra andre kilder, samt observationer af den indsatte under opholdet i afdelingen. Herudover indgår den indsattes egne ønsker og forventninger til både fuldbyrdelsesforløbet og anbringelsesstedet i udredningen.

Udredningsarbejdet forestås af Riksmottagningens ansatte, der omfatter en leder, to psykologer, fire „udredere“ med akademisk baggrund (jurister og socionomer) og 20 i basispersonalegruppen (de indsattes kontaktpersoner). Basispersonalet er særligt udvalgt og har fået en måneds efteruddannelse specielt med henblik på arbejdet i Riksmottagningen.

Den enkelte udredning foretages af et team bestående af en udreder, den indsattes kontaktperson og evt. en psykolog.

Afgørelsen om anstaltsplaceringen meddeles den indsatte under opholdet. Det skriftlige materiale, som skal danne grundlaget for afgørelsen, skal foreligge i så god tid, at afgørelsen om anstaltsplacering kan meddeles inden for 3 uger efter ankomsten. Opholdstiden i Riksmottagningen må ikke overstige seks uger. Den reelle opholdstid har dog vist sig at være nærmere 7-8 uger, dog maksimalt 12 uger.

Repræsentanter fra Kriminalvårdsstyrelsen kommer en gang om ugen til Riksmottagningen, hvor der på et fællesmøde på baggrund af det udarbejdede forslag træffes afgørelse om placering i sikkerhedskategori og fastsættelse af særlige vilkår. Den indsatte kan deltage i fællesmødet.

Kriminalvårdsstyrelsen sikrer samtidig, at grundlaget for udredningen er tilstrækkeligt og i overensstemmelse med reglerne, herunder at den indsatte har kendskab til samtlige oplysninger. Såfremt den indsatte ikke forstår svensk, sker der oversættelse ved tolkebistand.

Såfremt de indsatte ikke ønsker at deltage i mødet eller have en personlig samtale med repræsentanter fra Kriminalvårdsstyrelsen træffes der afgørelse på det foreliggende grundlag.

På baggrund af Kriminalvårdsstyrelsens afgørelse om indplacering i sikkerhedsklasser træffer Riksmottagningens leder afgørelse om den konkrete anstaltsplacering og kontakter selv den pågældende anstalt. Den indsatte vil typisk blive flyttet i løbet af 1-3 dage.

Ved valg af den konkrete anstalt tages hensyn til de oplysninger, der er fremkommet via Riksmottagningens udredning af den indsatte, ligesom nærhedsprincipets fordele og ulemper skal overvejes.

Der er stor personaletæthed på Riksmottagningen, som består af fire særskilte afdelinger. Én af afdelingerne er for „nydomfældte“, én er en særlig beskyttet afdeling og to af afdelingerne er for tidligere dømte personer.

Der er i september 1997 udarbejdet en redegørelse om Riksmottagningen. Det fremgår blandt andet af denne redegørelse, at undersøgelserne ved Riksmottagningen har vist en klar og meget stor forhøjelse af kvaliteten af det materiale, som skal danne grundlag for afgørelsen om placering. Den indsatte tager del i undersøgelsen og ser psykologudtalelsen, inklusive „risk- og behovsprofilen“, inden afgørelsen træffes. Den indsatte får således mulighed for at korrigere eventuelle fejl og/eller kommentere bedømmelser af ham mv. Den personlige opmærksomhed, som den indsatte får, synes også at påvirke den pågældende til aktivt at medvirke til et godt afgørelsesgrundlag. Dette gælder fortrinsvis ikke tidligere straffede personer. Dømte, som allerede har anstaltserfaring, har ikke altid værdsat, formået eller ønsket at se det positive i den undersøgelsesvirksomhed, som finder sted ved Riksmottagningen. Generelt er de indsattes mening dog positiv. Det skriftlige materiale/dokument, der udarbejdes under opholdet, følger den indsattes sag under hele afsoningen.

#### 5.4.2. Det svenske differentieringsudvalgs anbefaling om modtagelsesafdelinger

I august 1999 afgav det svenske differentieringsudvalg en betænkning, hvori der indgår forslag om etablering af yderligere modtagelsesafdelinger. Udvalget har således på baggrund af de erfaringer, der er indhøstet med den centrale Riksmottagning i Kumla, foreslået, at der etableres nogle mere specielle modtagelsesafdelinger („placeringsafdelinger“) for personer, der er idømt mellem et og fire års fængsel.

Der peges på, at sådanne afdelinger vil kunne placeres i de eksisterende klasse I og II anstalter<sup>2</sup> fordelt rundt i landet. Det foreslås, at der på disse afdelinger foretages udredningsarbejde på tilsvarende vis som i Riksmottagningen i Kumla. Det vurderes, at antallet af indsatte i sådanne afdelinger vil være på ca. 1.700 pr. år. Med en udredningstid på 4 uger, har man beregnet, at der vil være behov for 140-150 årspladser ved en belægsprocent på 90.

For så vidt angår unge mænd under 25 år foreslås etableret en særlig afdeling. Herved er det muligt at overholde kravet om særskilt „verksamhet“ for unge, der ikke er fyldt 21 år.

Endvidere har udvalget peget på, at kvindelige indsatte bør have samme mulighed som mænd for placering på en særlig modtagelsesafdeling.

Indsatte, som har været varetægtsfængslet, og som er idømt under et års fængsel, skal (fortsat) placeres direkte i anstalt fra arresthus.

### 5.4.3. Udvalgets overvejelser og forslag vedrørende en central visitationsafdeling.

Det er udvalgets opfattelse, inspireret af de svenske erfaringer, at der vil være fordele ved at etablere en central visitationsafdeling med henblik på tilvejebringelse af et solidt grundlag for afgørelse af, hvilken placering der er mest hensigtsmæssig ud fra sikkerhedsmæssige hensyn og ud fra hensyn til den dømtes behandling og opholdsvilkår i øvrigt.

Udvalget anbefaler således, at der etableres en sådan visitationsafdeling. Den forudsættes placeret i en lukket anstalt. Den bør ikke anvendes over for dømte, for hvis vedkommende det på forhånd er åbenbart, at de skal placeres i åben institution. Den bør heller ikke anvendes med hensyn til personer, der efter retsplejelovens §777 er overført til fuldbyrdelsesanstalt, medmindre direktoratet i det enkelte tilfælde måtte finde behov herfor.

Det er kun dømte med længere straffe, der bør være omfattet af en sådan ordning. Udvalget finder, at grænsen, i hvert fald indtil videre, bør ligge ved personer, der er idømt fængselsstraf i fire år eller derover. I de tilfælde, hvor direktoratet efter en konkret vurdering skønner, at der er behov for særlig undersøgelse vedrørende anstaltsplaceringen for dømte med under fire års fængsel, bør placering i visitationsafdelingen også kunne finde sted.

Det fremgår af direktoratets anmeldelsesstatistik, at der i 1998 var 257 personer, der blev anmeldt til udståelse af en dom på tre år og derover. Det tilsvarende tal for domme på fire år og derover var 143 personer, mens tallet for domme på fem år og derover var 103 personer.

Såfremt udvalgets anbefaling om at placere personer, der skal udstå en dom på fire år eller derover tages til efterretning, vil det indebære, at der med en gennemsnitlig opholdstid på maksimalt fem uger vil være behov for indretning af omkring 20 pladser i en modtagelsesafdeling.

Udvalget finder, at ophold på en eventuel central visitationsafdeling bør være forholdsvis kortvarig. Opholdet bør have et normal-maksimum på fem uger.

I den forbindelse bemærkes det, at udvalget finder det vigtigt, at det fængsel, hvortil den pågældende skal overføres, har en pligt til at modtage den pågældende kort tid efter, at afgørelse om placering er truffet.

Kompetencen til at træffe afgørelse om anbringelse bør ligge i direktoratet, jf. også den svenske ordning, men den bør udøves i samråd med visitationsafdelingen.

Umiddelbart synes der ikke at være grund til på en central visitationsafdeling at differentiere med hensyn til køn og alder.

Sexkriminelle vil automatisk være undtaget som følge af den særlige visitationsordning for sexkriminelle, som er omtalt overfor.

Personalet på en visitationsafdeling bør bestå af socialrådgivere, psykologer samt af fængselsfunktionærer, der har fået en efteruddannelse med henblik på arbejdet på en sådan afdeling, og eventuelt andre sagkyndige. Den konkrete fordeling mellem faggrupper og den præcise normering beror på en fastlæggelse af indholdet af de tests og undersøgelser, der skal udføres på afdelingen.

Det materiale, som skal danne grundlaget for afgørelsen, bør bestå af oplysninger, der forelå inden overførsel til en visitationsafdeling, suppleret med oplysninger indhentet under opholdet (for eksempel oplysninger om sociale forhold, eventuelt misbrugsproblemer mv.), observationer af den indsatte under opholdet i afdelingen, eventuelle personlighedstest, arbejdsprøvning samt en sikkerhedsvurdering.

Herudover bør den indsatte egne ønsker og forventninger til både fuldbyrdelsesforløbet og strafudståelsesstedet indgå i grundlaget for afgørelsen.

## 5.5. Lokal fordelingsprocedure

### 5.5.1. Den lokale fordelingsprocedure i dag

Et af de områder, som udvalget har beskæftiget sig med i forbindelse med sine besøg i fængslerne, er proceduren ved modtagelsen af fængselsdømte. På baggrund af, at erfaringerne fra besøgene viste, at der er store forskelle på den måde, de domfældte modtages på i fængslet, iværksatte udvalget en nærmere spørgeskemaundersøgelse i alle fængsler af den aktuelle måde, hvorpå man har indrettet modtagelsen af de dømte.

Oplysningerne fra denne undersøgelse viser blandt andet, at alle fængslerne har en eller anden form for modtagelsesprocedure. Endvidere bekræfter oplysningerne erfaringerne fra besøgene om en stor forskel i modtagelsesproceduren.

Ud af Kriminalforsorgens 16 fængsler, er det kun Anstalten ved Herstedvester og Statsfængslet i Vridsløselille, som har en egentlig modtagelsesafdeling. Opholdstiderne på disse er varierende.

I *Statsfængslet i Vridsløselille* indledes opholdet i fængslet med et ophold i modtageafdelingen, hvorfra den pågældende bliver overført til en bo-afdeling i én af fløjene. På modtageafdelingen forsøger man at få et så godt kendskab som muligt til den indsatte og dennes ønsker, med henblik på at sikre en så hensigtsmæssig placering som muligt.

I forbindelse med opholdet på modtageafdelingen bliver den indsatte orienteret om fængslets uddannelses- og beskæftigelsesmuligheder, og alle indsatte kommer på fængslets modtageværksted, hvorfra der fordeles til fængslets øvrige værksteder. I samråd med den indsatte bliver der taget stilling til den indsatte beskæftigelsesmæssige placering.

Man forsøger i videst mulige omfang at tilgodese de indsatte egne ønsker om placering, og herudover har man indtil nu gennemgående holdt sig til et princip om en forholdsvis ligelig fordeling af forskellige nationaliteter og af korttids- og langtidsdømte på de enkelte afdelinger.

Som konsekvens af belægssituationen er det imidlertid ofte vanskeligt at foretage den optimale afdelingsplacering af de indsatte, idet placering ofte må ske dér, hvor der på indsættelsestidspunktet er plads.

Indsættelse i *Anstalten ved Herstedvester* (bortset fra indsættelse af personer, der er idømt en frihedsstraf for seksualforbrydelser) indledes normalt med et ophold i modtageafdelingen. Dette gælder dog ikke kvinder og grønlændere, som indsættes direkte på den afdeling, hvor de skal være. Når indsættelsen sker akut, kommer den indsatte direkte på afdeling I, der blandt andet har en afdeling for indsatte, der er meget psykisk svage.

På modtageafdelingen drøftes blandt andet afdelingsplacering og beskæftigelsesplacering med den indsatte. For så vidt angår afdelingsplacering vurderer personalet den pågældende person i forhold til miljøet på den enkelte afdeling.

Modtagelsen på de *øvrige fængsler* varetages enten af vagtmesterkontoret, af indrulleringskontoret eller af personale på den afdeling, som den dømte ved indsættelsen bliver placeret på. Hvis personen ikke er afdelingsplaceret, er det vagtmesterkontoret, der står for de indledende visitationer, oplysninger, informationer m.m. I hvor stor udstrækning de indsatte i forbindelse med modtagelsesproceduren får

kontakt med institutionens faggrupper, herunder behandlergrupper, afhænger af, om det er vagthavende funktionær eller kontaktperson, der alene informerer om disse og deres tilhørende fagområder (fx beskæftigelsesmuligheder), eller om der afholdes møder med de respektive faggrupper. Ligeledes er der forskel med hensyn til antallet af møder og deres omfang, samt hvorledes de er planlagt. Visse institutioner har faste ugentlige dage, hvor der afholdes møder, mens andre afholder dem, når det pågældende personale møder.

Nogle institutioner har en fastlagt modtagelsesprocedure, mens andre har en uformuleret mere „tilfældig“/„sådan plejer vi“ modtagelse.

Alle institutioner har på modtagelsesdagen en informationsgennemgang med den nyankomne. Der er forskel med hensyn til, om der udsendes skriftlig information inden indsættelse, og om skriftlig information udddeles eller kun gøres tilgængelig ved indsættelsen samt forskel med hensyn til informationens omfang.

I fem institutioner udarbejdes der handlingsplaner for de indsatte i forbindelse med indsættelsen.

En del af institutionerne har rundvisning, nogle steder med gennemgang af hele institutionen, andre steder med en rundvisning på afdelingen, hvor den pågældende skal have ophold, og nogle steder med gennemgang af cellen, herunder opregning af cellens inventar.

Omfanget og arten af informationer, der gives under indrulleringen, varierer meget.

For så vidt angår afdelingsplaceringen kan man skelne mellem de institutioner, der inden den dømtes møde har foretaget placering på en afdeling, og institutioner, hvor den dømte under indrulleringen har indflydelse på placeringen.

Afdelingsplaceringen afgøres i de fleste tilfælde ud fra pladsforhold, og principielt under en vis hensyntagen til straffængder samt til, om institutionen har et tidligere kendskab til den dømte.

Erfaringerne fra udvalgets fængselsbesøg tegner dog et billede af, at pladsforholdene næsten er helt afgørende for afdelingsplaceringen.

Med hensyn til beskæftigelsesplacering og uddannelse bliver de indsatte som regel spurgt om ønsker og behov.

Ikke alle institutionerne har en fast procedure vedrørende stillingtagen til de indsattes helbredsmæssige problemer. Det er ikke alle indsatte, der straks/hurtigt får afklaret deres sociale og økonomiske forhold med en kontaktperson eller anden person.

Der er kontaktpersonsordning på 12 af fængslerne. De fleste af institutionerne tilstræber, at kontaktpersonen modtager den indsatte eller udpeges, når indsatte møder op, men de fleste fængsler har anført, at dette er svært i praksis. Således går der i mange tilfælde nogle dage, før den første samtale med indsatte kan gennemføres. Kontaktpersonen forsøget at skabe et generelt billede af afsonerens situation samt klare akutte problemer.

### 5.5.2. Udvalgets overvejelser og forslag vedrørende den lokale fordelingsprocedure

Udvalget understreger, at det er vigtigt, at der i fængslerne er en modtagelsesprocedure, hvilket ikke mindst gør sig gældende i de fængsler, hvor der er en høj grad af differentiering internt mellem forskellige afdelinger.

Efter udvalgets opfattelse, er det afgørende, hvilken information der gives den indsatte ved modtagelsen (og eventuelt før indsættelsen). Det afgørende er ikke, om der er modtagelsesafdeling eller i øvrigt en mere detaljeret formuleret modtagelsesprocedure.

Det er udvalgets opfattelse, at der bør opstilles målsætninger for modtagelsen.

Den indsatte skal informeres ordentligt om fængslet, herunder i form af en pjece, der sendes/udleveres til den dømte før straffuldbydelsens begyndelse/overførslen.

Den indsatte skal ved fremmøde have yderligere skriftlig information samt en informerende samtale ved ankomsten, eventuelt en rundvisning i fængslet.

Den indsatte skal i forbindelse med modtagelsesprocessen have „behandlings“-samtale(r) – om arbejde, undervisning, særlige behandlingsprojekter, fritidsaktiviteter, assistance med hensyn til sociale problemer mv.

Det bemærkes i den forbindelse, at direktoratet i marts 1999 har anmodet de åbne anstalter om at sikre, at de indsatte ved ankomsten til anstalten i forbindelse med anstaltens modtagelsesprocedure indskræpes reaktionerne ved at bortgå fra anstalten.

Det bemærkes endvidere, at en arbejdsgruppe i november 1999 har afgivet en indstilling om forebyggelse af selvmordsadfærd, hvoraf det fremgår, at der er størst risiko for selvmord de første uger efter indsættelsen. Arbejdsgruppen har derfor peget på, at der under indsættelsessamtale også observeres for nogle nærmere beskrevne risikofaktorer for selvmord.

For så vidt angår afdelingsplacering, er udvalget af den opfattelse, at den indsatte bør have mulighed for at få indflydelse herpå, dog ikke således at den indsatte har krav på en bestemt afdelingsplacering. Det samme bør efter udvalgets opfattelse gælde for spørgsmål om beskæftigelsesmæssig placering samt overførsel mellem forskellige afdelinger, såfremt det administrativt er muligt.

Efter gennemførelse af samtale mv. bør der for den enkelte indsatte udarbejdes en handleplan, som foreslået i §31 i forslaget til straffuldbydelseslov.

---

1.  
Svarer til Kriminalforsorgen i Frihed.

2.  
De svenske lukkede anstalter er inddelt i sikkerhedsklasse I-III. Anstalterne i sikkerhedsklasse I er højsikkerhedsfængsler, hvor man i videst muligt omfang har sikret, at der hverken er mulighed for flugt fra anstalten eller befrielse udefra. Sikkerhedsklasse II svarer til sikkerhedsklasse I bortset fra, at der ikke er særlige foranstaltninger til at hindre befrielse udefra. Sikkerhedsklasse III skal alene kunne forhindre flugt, der ikke kræver nogen form for planlægning.

---

## Kapitel 6 - Overførsel

Udvalget har drøftet spørgsmålene om overførsel af indsatte mellem Kriminalforsorgens institutioner, herunder fra lukket til åben institution og fra åben til lukket institution.

### 6.1. Regler vedrørende overførsel

Reglerne om overførsel af indsatte findes i §§8-20 i Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgens cirkulære af 29. august 1983 om anbringelse af personer, der er idømt frihedsstraf eller forvaring, og om overførsel af indsatte mellem Kriminalforsorgens institutioner (anbringescirkulæret).

Reglerne i cirkulærets §§8-10 vedrører overførsel fra arresthus (Københavns Fængsler) til andet arresthus eller anstalt. Cirkulærets §§11-17 omhandler overførsel fra anstalt til anden anstalt eller arresthus, og §§18-20 regulerer overførsel af indsatte, der har behov for psykisk assistance og overførsel til Vestre Hospital.

Reglerne om udstationering findes i §§20-23 i Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgens cirkulære af 18. marts 1986 om udgang til indsatte (udgangscirkulæret) §§20 – 23.

Nedenstående indeholder en kort gennemgang af de overførselsregler, som er relevante i forhold til udvalgets overvejelser og forslag, samt ligeledes en kort gennemgang af udstationeringsreglerne.

For så vidt angår ophold i arresthusene i forbindelse med overførsel henvises til kapitel 9.

### 6.1.1. Overførsel fra lukket til åben anstalt

Det er lederen af det lukkede fængsel, der har kompetencen til at træffe beslutning om overførsel til åbent fængsel af indsatte, der udstår fængsel i under otte år, jf. anbringescirkulærets §11. For personer, der udstår fængsel i otte år og derover eller forvaring, afgøres spørgsmålet af direktoratet.

Det fremgår endvidere af anbringescirkulærets §17, at uenighedsspørgsmål mellem afgivende og modtagende institution om grundlaget for en overførsel, skal forelægges direktoratet af den institution, der mener, at overførsel bør ske.

Efter anbringescirkulærets §11, stk. 1, overføres indsatte, der er anbragt i lukket anstalt, til åben anstalt, når sådan anbringelse ikke findes utilrådelig. Der anvendes her et utilrådelighedskriterium (eller ikke-utilrådelighedskriterium) svarende til det kriterium, der er afgørende for den afgørelse om anbringelse i lukket eller åbent fængsel, som efter §3 i anbringescirkulæret skal træffes umiddelbart efter dommen.

Spørgsmålet om overførsel tages op til overvejelse senest, når den pågældende har gennemført to uledsagede udgange uden misbrug som led i et regelmæssigt udgangsforløb, jf. §11, stk. 2. Dette gælder dog ikke overførsel af indsatte, der udstår fængsel i otte år eller derover eller forvaring, idet sager om overførsel for denne gruppe afgøres konkret på fællesmøder mellem direktoratet og anstalten eller efter indstilling til direktoratet.

Der er grund til at understrege, at de to omtalte vellykkede uledsagede udgange ikke er en betingelse for overførsel til åben anstalt. Sådan overførsel skal ske, når anbringelse i åben institution ikke (længere) findes utilrådelig. Betydningen af de to udgange er, at de udløser en forpligtelse for anstalten til at tage overførselsspørgsmålet op til overvejelse.

Afgørelse om overførsel af udenlandske indsatte, der kan påregnes udvist af landet efter strafudståelsen, afgøres af direktoratet.

### 6.1.2. Overførsel fra åben til lukket anstalt

Afgørelse om overførsel fra en åben til en lukket anstalt uden den indsatte samtykke træffes for personer, der udstår fængsel i under otte år, af lederen i den åbne anstalt, hvor den dømte er indsat, jf. anbringescirkulærets §13. For personer, der udstår fængsel i otte år og derover eller forvaring, er det direktoratet, der træffer afgørelse om overførsel.



I lighed med overførsel fra lukket til åben institution gælder anbringelsescirkulærets §17, hvorefter der er hjemmel til at forelægge uenighedsspørgsmål mellem afgivende og modtagende institution om grundlaget for en overførsel for direktoratet.

Efter cirkulærets §12, stk. 1, kan indsatte i åben anstalt overføres til en lukket, hvis fortsat ophold i den åbne anstalt er åbenbart utilrådeligt, og denne bedømmelse helt eller delvis beror på enten groft disciplinært forhold (stk. 1, nr. 1) eller andre bevislige forhold fra den indsatte side, som enten viser, at den pågældende ikke kan tilpasse sig forholdene i den åbne anstalt, herunder hvis der skønnes at være fare for undvigelse, eller at der er risiko for uheldig indflydelse på medindsatte (stk. 1, nr. 2). Endvidere kan overførsel bero på fængselslægens erklæring om den indsatte helbredstilstand, jf. §12, stk. 1, nr. 3.

Der er ikke givet vejledende eksempler på forhold, der særligt skal iagttages ved beslutning om overførsel fra et åbent til et lukket fængsel, men retningslinierne vedrørende den oprindelige anbringelse må være vejledende.

Cirkulærets §13 regulerer spørgsmålet om kompetence og behandlingen af sager om overførsel efter cirkulærets §12.

Ved overførsel fra lukket til åben anstalt og omvendt finder reglerne i §4, stk. 1 og 2, om nærhedsprincip og undtagelse herfra tilsvarende anvendelse.

### 6.1.3. Udstationering

Den nærmere regulering af udstationering findes i §§20-23 i udgangscirkulæret.

Indsatte, der opfylder de tidsmæssige betingelser for frigang, jf. frigangsreglerne i §§15-19, kan udstationeres, såfremt udgang af praktiske grunde ikke kan gennemføres som frigang, eller det undtagelsesvis skønnes særlig formålstjenligt, at udgang gennemføres som udstationering, jf. udgangscirkulærets §20. Denne bestemmelse henviser til cirkulærets §15 (om frigang) og kræver, at de der nævnte tilfælde foreligger, hvilket vil sige at der som udgangspunkt er tale om, at udstationering sker i så nær tilslutning til løsladelsen som muligt, for at undgå de negative virkninger af et for langt tidsmæssigt interval mellem frigangen og løsladelsen. Det er endvidere en forudsætning, at udstationering til beskæftigelse hos arbejdsgiver eller deltagelse i undervisning findes formålstjenlig med henblik på at formidle overgangen til løsladelsen.

Efter cirkulærets §21 skal udstationering normalt placeres i den sidste del af opholdstiden og kan gives i indtil fire uger, eller når særlige omstændigheder taler derfor i indtil tre måneder. Er den indsatte ikke fyldt 21 år ved indsættelsen, kan der ske udstationering af længere varighed, når ganske særlige forhold taler derfor.

Under udstationeringen er den indsatte underlagt de regler, der gælder for den institution, den pågældende er udstationeret til. Der kan yderligere fastsættes særlige vilkår af hensyn til misbrugsrisikoen og af hensyn til retshåndhævelsen, jf. vejledning til udgangscirkulæret.

Reglerne om udstationering omfatter ikke indsatte, der udstår fængsel i otte år eller derover, eller er anbragt i forvaring. Spørgsmålet om udstationering for disse langtidspåsatte afgøres på fællesmøder mellem direktoratet og anstalten. Efter praksis sker der udstationering af disse indsatte i normalt op til et år. I de tilfælde, hvor der foreligger særlige omstændigheder, kan der dog ske udstationering for en længere periode.

## 6.2. Reglerne om overførsel i forslag til lov om fuldbyrdelse af straf mv.

Som nævnt i afsnit 4.3. er spørgsmålet om mulighederne for at overføre den indsatte til et andet strafudståelsessted reguleret i kapitel 7 (§§24-29) i forslaget til lov om fuldbyrdelse af straf mv.

§§24 og 25 samt §§27 og 28 regulerer spørgsmålet om overførsel mellem henholdsvis åbent og lukket fængsel og mellem fængsel og arresthus. §26 regulerer adgangen til overførsel mellem ensartede institutioner. §29 omhandler valget af det konkrete udståelsessted i tilfælde, hvor der er sket overførsel i medfør af §§24-28, og bestemmer, at bestemmelserne i §23 om kriterier for valg af udståelsessted ved straffuldbyrdelsens begyndelse finder tilsvarende anvendelse. Efter §30 fastsætter justitsministeren de nærmere regler om overførsel.

Nedenfor gives en kort beskrivelse af de punkter, på hvilke overførselsreglerne i lovforslaget indeholder ændringer i forhold til reglerne i dag.

Lovforslagets §25 regulerer, i hvilke tilfælde en indsat i et åbent fængsel kan overføres til lukket fængsel. §25, stk. 1, nr. 4 og stk. 2, 1. pkt. er ny i forhold til gældende ret. Efter §25, stk. 1, nr. 4, kan overførsel ske, hvis der kan påvises bestemte grunde til at antage, at den indsatte under sit ophold i det åbne fængsel ved sin adfærd eller på anden vis har udøvet overgreb på medindsatte eller personale. §25, stk. 2, 1. pkt., medfører, at der kan ske overførsel blandt andet i tilfælde, hvor der på det tidspunkt, hvor beslutningen om anbringelse i åbent fængsel blev truffet, ikke forelå oplysninger, der kunne begrunde anbringelse i lukket fængsel af hensyn til muligheden for at forebygge overgreb på medindsatte eller personale. Hvis det efterfølgende viser sig, at den indsatte i kraft af sin fysiske eller psykiske styrke eller sit tilhørsforhold til en særlig gruppe eller lignende udgør en risiko for overgreb på medindsatte eller personale, vil den indsatte kunne overføres til lukket anstalt, hvis det er nødvendigt for at forebygge denne risiko.

§25, stk. 4, nr. 1, er ligeledes ny i forhold til gældende ret. Efter denne bestemmelse kan der ske overførsel til lukket fængsel, hvis det må anses for nødvendigt for at beskytte den indsatte mod overgreb. Bestemmelsen sigter blandt andet på personer, der på baggrund af det hidtidige strafudståelsesforløb har vist sig at have behov for beskyttelse for at undgå udnyttelse, mobning, trusler, vold eller andre overgreb fra medindsatte, for eksempel stofmisbrugere og andre, der er fysisk og psykisk svagt funderet, og som eventuelt tillige har stiftet gæld til medindsatte. Endvidere sigter bestemmelsen på beskyttelse af indsatte, der på grund af deres kriminalitet, herunder navnlig sexkriminalitet, ikke tolereres i fællesskabet.

§25, stk. 5, indeholder en lovfæstelse af gældende praksis, hvorefter den indsatte under behandlingen af spørgsmålet om overførsel til lukket fængsel midlertidigt kan anbringes i arresthus, når der er grund til at antage, at betingelserne for overførsel er opfyldt. Såfremt den indsatte samtykker heri, kan der i stedet ske overførsel til lukket fængsel.

Lovforslagets §26 åbner som noget nyt mulighed for at overføre mellem ensartede udståelsesinstitutioner, mod den indsatte ønske, for at beskytte den indsatte mod overgreb og for at forebygge overgreb på medindsatte, personale eller andre i institutionen.

Lovforslagets §28, der regulerer overførsel af indsatte fra fængsel til arresthus, indeholder i stk. 1, nr. 1 og 2, en udvidelse af muligheden for at overføre til arresthus. (Se nærmere herom i kapitel 9)

## 6.3. Praksis vedrørende overførsel

### 6.3.1. Overførsel fra lukket til åbent fængsel

Direktoratet modtager ikke løbende indberetninger om antallet af indsatte, der ifølge ovennævnte bestemmelser overføres fra lukket til åbent fængsel. Ligeledes er direktoratet ikke løbende i besiddelse af

oplysninger om, hvor mange personer der aktuelt opfylder de betingelser, herunder navnlig betingelsen vedrørende to uledsagede udgange, der betyder, at overførselsspørgsmålet skal tages op til behandling efter anbringelsescirkulærets §11, stk. 2.

Direktoratet foretog omkring årsskiftet 1997/1998 en stikprøvevis undersøgelse af, hvor mange personer der aktuelt i de lukkede fængsler opfyldte betingelserne i §11, stk. 2. Direktoratet bad samtidig de lukkede fængsler tilkendegive, hvorvidt spørgsmålet om overførsel til åben institution havde været overvejet, og hvilket resultat disse overvejelser var endt med. Såfremt spørgsmålet om overførsel til en åben anstalt ikke var overvejet, blev fængslet bedt om at oplyse årsagen hertil.

På baggrund af de oplysninger, direktoratet fik fra de lukkede fængsler i Vridsløselille, Nyborg, Ringe og Horsens fremgik det, at ca. 60 personer i de fire lukkede fængsler aktuelt havde gennemført mindst to uledsagede udgange uden problemer. Om denne persongruppe var oplyst, at syv personer var langtidsindsatte (personer, der er idømt fængsel i otte år eller derover eller forvaring), 16 var rockerrelaterede, seks var placeret på en kontraktafdeling og 11 personer ønskede ikke at blive overført til en åben anstalt. Med hensyn til de resterende ca. 20 personer var der dels verserende sager om overførsel til en åben anstalt, dels afgørelser, hvor der var givet afslag på overførsel til en konkret åben anstalt på grund af tidligere disciplinære forhold i anstalten e. lign.

Det bemærkes, at Anstalten ved Herstedvester ikke deltog i høringen.

Opgørelsen blev foretaget under „rockerkrigen“, hvor rockerrelaterede personer af sikkerhedsmæssige årsager skulle placeres i et lukket fængsel.

Som opfølgning på denne undersøgelse foretog direktoratet til brug for Differentieringsudvalgets fortsatte overvejelser i juli 1999 en tilsvarende stikprøvevis undersøgelse af status i fængslerne i Statsfængslet i Vridsløselille, Statsfængslet i Nyborg, Statsfængslet i Horsens, Statsfængslet i Ringe og Anstalten ved Herstedvester. Formålet var at klarlægge, hvor mange personer der ultimo juli 1999 fortsat havde ophold i et lukket fængsel efter at have gennemført mindst to uledsagede udgange uden misbrug.

Direktoratet anmodede endvidere fængslerne om at oplyse, om spørgsmålet om overførsel til et åbent fængsel havde været overvejet, og i givet fald med hvilket resultat.

Undersøgelsen viste, at der den givne dag sad i alt 75 personer i lukkede fængsler, der havde gennemført mindst to uledsagede udgange uden problemer. Hertil kom syv personer, der var indsat i Anstalten ved Herstedvester, og som af konkrete lægefaglige grunde fortsat burde forblive på anstalten, uanset at de pågældende var i et uledsaget udgangsførløb.

Af de 75 personer var 13 langtidsdømte, 10 var karakteriseret som negativt stærke indsatte, syv personer stod foran snarlig prøveløsladelse, 11 havde fået afslag på overførsel, ni ønskede ikke overførsel, og resten var enten under overvejelse, indsat i kontraktafdeling eller mistænkt for at have begået ny kriminalitet. Der fremkom ikke helt klare oplysninger om overvejelser af overførselsspørgsmålet.

Det skal understreges, at der er tale om en statusopgørelse foretaget på én bestemt dag, der i øvrigt var forskellig i de forespurte fængsler.

På baggrund af undersøgelserne har udvalget konstateret, at der samlet set er ganske mange personer, hvis overførsel til åbent fængsel ifølge bestemmelserne i cirkulærets §11, stk. 2, skulle overvejes/have været overvejet, men ikke er blevet overført. De foreliggende oplysninger giver ikke præcise oplysninger om overførselsovervejelsernes tidspunkt og grundlag.

Det er udvalgets umiddelbare indtryk, at der gennemgående har været rimelige begrundelser for at overførsel ikke er sket, og ikke mindst, at det i flere tilfælde er de indsatte selv, der har ønsket ikke at blive overført og derved komme længere væk fra familien.

Det blev i den forbindelse oplyst, at erfaringen fra Statsfængslet i Vridsløselille er, at de indsatte hellere vil placeres i enten fængslets afdeling J (frigangsafdeling) eller i den separate åbne fængselsafdeling Kastanienborg frem for i et åbent fængsel. Dette skyldes primært de geografiske forhold, men også at de indsatte oplever opholdet på en frigangsafdeling og det eventuelle påfølgende ophold i en pension som friere end i et åbent fængsel. Dette betyder, at de indsatte hellere vil forblive i Statsfængslet i Vridsløselille, indtil overførsel til pension eller andet kan ske. Udvalget har tildels fået et tilsvarende billede fra besøgene i de øvrige lukkede fængsler, uden at billedet dog har været så markant som i Vridsløselille.

### 6.3.2. Overførsel fra åbent til lukket fængsel

Direktoratet modtager kvartalsvis indberetninger fra de åbne fængsler om antal af og årsag til overførsler fra åbne fængsler til lukkede institutioner, og på baggrund heraf udarbejdes der én gang om året en kvalitativ undersøgelse af grundlaget for overførslerne.

Det fremgår heraf, at der i 1998 har været i alt 531 overførsler fra åbne til lukkede institutioner.

Såfremt det forudsættes, at

- den indsatte løslades på fuld tid, hvis 2/3-tidspunktet er passeret på overførselsdatoen
- den indsatte løslades på 2/3-tidspunktet, hvis dette tidspunkt ikke er passeret på overførselsdatoen

kan den gennemsnitlige *restafsoningslængde* ifølge beregninger foretaget i direktoratets statistikenhed opgøres til 122 dage.

Dette betyder, at de 531 overførte personer i gennemsnit har 122 dage tilbage at afsones i, svarende til i alt 64.782 dage.

Afviklet over et år vil det samlede belæg af overførte personer i gennemsnit være 177 indsatte.

Af disse 177 indsatte vil nogle være placeret i et arresthus, andre i en halvåben afdeling og endelig nogle i lukkede fængsler.

I 1999 har der i de første tre kvartaler været i alt 373 personer, der er overført fra åbne institutioner. Heraf er 291 overført til lukket institution og 82 til halvåbne afdelinger.

Under udvalgets besøg i Kriminalforsorgens institutioner har flere af de lukkede institutioner tilkendegivet, at der modtages et vist antal indsatte fra åbne fængsler, som ikke burde placeres i lukket fængsel. Det vurderes, at en stor del af disse indsatte i stedet burde placeres i en halvåben afdeling i de åbne fængsler. Et af de lukkede fængsler har blandt andet påpeget, at det er et problem, at det typisk er „svage“ indsatte, der overføres fra de åbne fængsler.

### 6.3.3. Udstationering til pension

En opgørelse over beboere på Kriminalforsorgens pensioner i perioden 1994 – 1999 viser, at den samlede kapacitet på 169 pladser igennem perioden i stigende grad har været anvendt til afsonere – enten udstationerede fra åbent/lukket fængsel i den sidste del af strafudståelsestiden eller anbragt i medfør af straffelovens §49, stk. 2.

Statistisk materiale fra 1994 viser, at ud af et gennemsnitligt belæg på 135 beboere på pensionerne var de 67 afsonere. Det tilsvarende tal for 1999 viser, at 98 beboere ud af det gennemsnitlige belæg på i alt 154 personer var afsonere. Udvalget har fået oplyst, at denne udvikling skyldes, at der dels er etableret pensioner, som er formålsbestemt til at modtage personer, der udstår straf, dels at alle pensioner er med i forsøgsordningen vedrørende sexkriminelle (se side 52). Herudover anvendes reglerne om udstationering og placering i medfør af straffelovens §49, stk. 2, i større omfang end tidligere.

Udvalget har fået oplyst, at pensionerne i dag har ventelister, og at man skønner, at der bør etableres 25-35 flere pladser for at kunne imødekomme denne efterspørgelse.

## 6.4. Udvalgets overvejelser og forslag

### 6.4.1. Generelt om overførsel mellem lukkede og åbne institutioner

Den overordnede betragtning for stillingtagen til disse overførselsspørgsmål bør svare til den overordnede betragtning for fordelingen umiddelbart efter dom: Indsatte i lukkede institutioner bør overføres til åbne institutioner, når der ikke (længere) foreligger de tvingende grunde, som oprindeligt ansås for at kræve fravigelse af hovedreglen om, at placering efter dom skulle ske i åben institution. Omvendt bør indsatte i åben institution ikke overføres til lukket institution, medmindre der nu viser sig tvingende forhold, der gør fortsat placering i åben institution utilrådelig.

Der er navnlig tre grunde, der tilsiger at placering i åben institution gives størst prioritet ved både fordeling og overførsel: Hensynet til at sikre anstændige boforhold tilsiger, at ophold i de lukkede fængsler – og da særligt de ældre fængsler – i videst muligt omfang søges undgået. De åbne institutioner giver typisk bedre end de lukkede grundlag for behandling i vid forstand eller normalisering af levevilkår. Endelig taler ressourcemæssige hensyn i samme retning – og i øvrigt med stor vægt.

Udvalget har ikke fundet anledning til at foreslå ændringer i teksten i reglerne om overførsel, som findes i det nu fremsatte lovforslag om straffuldbyrdelse, men finder – også ud over det ovenfor anførte – at burde fremkomme med nogle generelle synspunkter med henblik på dels de administrative bestemmelser, der måtte blive fastsat med hjemmel i den foreslåede lovs §30, dels den administrative praksis, der skal udvikles.

### 6.4.2. Overførsel fra lukket til åbent fængsel

Disse overførsler har – foruden de fordele, der som omtalt ovenfor er knyttet til placering i åben frem for lukket institution – typisk en særlig funktion som udslningsanstalt eller med andre ord som et middel til at fremme en successiv tilpasning til friere forhold, der senere går over i løsladelsessituationen.

Efter udvalgets opfattelse er det rigtigst at fastholde den regel, som i dag findes i anbringelsescirkulærets §11, stk. 1, og i lovforslagets §24, og som – kort sagt – går ud på, at overførsel til åben anstalt *skal* ske, når det ikke er utilrådeligt/betænkeligt.

Udvalget finder imidlertid grund til at fremhæve, at etableringen – den skete og den forventede – af halvåbne afdelinger bør kunne begrænse det omfang, hvori overførsel fra den lukkede institution findes utilrådelig. Overførsel til en halvåben afdeling er selvsagt gennemgående mindre betænkelig end overførsel til en helåben institution.

Det bør sikres, at overførselsspørgsmål bliver taget op til overvejelse, når der er reelt grundlag for, at overvejslen kan føre til et positivt resultat.

Udvalget er tvivlende over for, om denne overvejelsespligt (også) bør knyttes til et eller flere bestemte forhold, for eksempel to vellykkede uledsagede udgange. En sådan regel kan naturligvis have positiv virkning, hvis den nøje overholdes, men det kan også befrygtes, at den utilsigtet kommer til at fungere som en minimumsregel.

Snarere bør vægten lægges på, at overførelsspørgsmålet gøres til et element i den handleplan, som foreskrives i lovforslagets §31, og som forudsættes undergivet løbende tilpasning.

Blandt andet gennem besøgene på institutionerne har udvalget fået bekræftet, hvad der også fremgår af de ovenfor i afsnit 6.3.1. refererede undersøgelser, at en betragtelig grund til, at der ikke sker overførelse fra lukket til åben institution er, at den indsatte ikke ønsker overførelse. Det kan der være flere grunde til: Det åbne fængsel ligger længere væk fra den indsattes normale bopæl end det lukkede fængsel, besøgs- og udgangsmulighederne vil derfor kunne blive problematiske. Den indsatte føler sig måske „tryk“ ved det nuværende ophold og/eller angst for miljøskiftets konsekvenser.

Både anbringelsescirkulæret og lovforslaget er formuleret således, at der tilsyneladende ingen vægt lægges på den indsattes ønsker. Baggrunden herfor er vel, dels at det er betragtet som selvfølgelig – hvad det ikke er – at den indsatte foretrækker den åbne anstalt med dens mildere regime frem for den lukkede anstalt, dels at de grunde, der ligger bag overførelsesreglen, og som er omtalt ovenfor, som udgangspunkt er uafhængige af den indsattes ønsker.

Der kan imidlertid ikke ganske bortses fra, at den indsattes protest mod overførelse bør tillægges betydning. Den kan i hvert fald være så bastant, at den illustrerer en undvigelsesrisiko, som må hindre overførelse.

I øvrigt mener udvalget, at der bør lægges vægt på følgende:

Overførelse til åbent fængsel bør – hvor det overhovedet kan komme i betragtning – være noget der fra straffuldbyrdens begyndelse er præsenteret for den indsatte gennem den omtalte handleplan som en del af normalforløbet og ikke som en ekstraordinær efterfølgende foranstaltning.

Der bør med hensyn til overførelse til åbent fængsel tages samme – forholdsvis højt prioriterede – hensyn til nærhedsprincippet, som ved den fordeling, der sker umiddelbart efter dom. Herudover bør besøgs- og udgangsmuligheder søges sikret gennem kompensationsordninger som omtalt ovenfor i afsnit 4.4.2.

I lovforslagets §24 bestemmes, at overførelse fra lukket til åbent fængsel – som skulle ske efter lovbestemmelsens hovedregel – kan undlades, hvis den resterende straffetid er ganske kort. Som alternativ vil der kunne ske udslusningsplacering ved udstationering til en pension eller ved placering i en fængselsafdeling, der fungerer som frigangsafdelinger, der har friere forhold.

Udvalget er blevet gjort opmærksom på et muligt behov for flere pensionspladser. Udvalget skal anbefale, at det nærmere overvejes, om der er behov for en udbygning af kapaciteten på pensionerne, og i den forbindelse kan det også overvejes hvilket klientel og behandlingsindhold, der bør være.

Overvejelser af denne art vil eventuelt kunne indgå i det udvalg, som foreslås nedsat vedrørende behandlingsindsatsen i videste forstand i Kriminalforsorgen (arbejde, uddannelse, behandlingsprogrammer, fritid mv.) jf. afsnit 4.4.4.

### 6.4.3. Overførelse fra åbent til lukket fængsel

Udvalget finder det rigtigst at knæsatte en grundholdning, hvorefter de problemer, som den indsatte frembyder i det åbne fængsel, og som ellers kunne føre til overførsel til lukket fængsel, så vidt muligt bør løses på anden måde.

I denne forbindelse finder udvalget det endvidere vigtigt at understrege, at overførsel til lukket fængsel ikke er og ikke bør fungere som en disciplinærstraf over for den indsatte. Hermed er naturligvis ikke afvist, at disciplinærforsøelser kan være relevante dele af grundlaget for overførsel. Men det er vigtigt at fastholde, at overførsel ikke sker, fordi den indsatte bør straffes, men fordi hans forhold, herunder eventuelt mere eller mindre alvorlige disciplinærforsøelser, viser, at han er markant uegnet til at forblive i den åbne anstalt.

Udvalget skal med de ovenfor anførte udgangspunkter pege på følgende løsningsveje:

1. De åbne fængsler bør råde over bygningsmæssige faciliteter, således at de selv kan gennemføre strafcelle-/enrumsanbringelse. Indtil dette kan ske, bør der – som det kendes fra praksis – samarbejdes med et nærliggende arresthus, der da fungerer som hjælpeafdeling for det åbne fængsel.
2. Som omtalt i kapitel 7 bør placering i halvåbne afdelinger i væsentlig grad kunne reducere behovet for overførsel til lukket fængsel.
3. Der bør være åbenhed over for den mulighed, at en indsat, der ikke kan tilpasse sig forholdene i det åbne fængsel, hvor han er placeret, måske kan fungere på en anden åben institution, og derfor bør forsøges anbragt her, før overførsel til lukket fængsel eventuelt gennemføres.
4. De ovenfor omtalte statistiske oplysninger- i afsnit 6.3.2 – viser, at der er betydelige forskelle mellem overførselsprocenterne (andel af omsætningstallet) for de forskellige åbne fængsler. Overførselsprocenterne varierer fra 6procent til 17procent. Der er naturligvis flere grunde til disse forskelle, men det turde være urealistisk at bortse fra den mulighed, at holdningsmæssige forskelle spiller en vis rolle. Udvalgets institutionsbesøg har da også efterladt det indtryk, at de lukkede fængsler i et vist omfang modtager indsatte, hvis omplacering til lukket fængsel forekommer dem forholdsvis svagt begrundet; dette gælder naturligvis navnlig, hvor reststraffetiden er forholdsvis kort.

I anbringelsescirkulærets §17 er det forudsat, at det lukkede fængsel i et sådant tilfælde kan erklære sig uenig i overførslen – med den virkning, at det åbne fængsel må forelægge overførsels- spørgsmålet for direktoratet, hvis spørgsmålet ønskes fastholdt. En tilsvarende bestemmelse vil formentlig blive fastsat med hjemmel i §30 i den foreslåede straffuldbyrdslov.

Efter de oplysninger, der foreligger for udvalget, bliver anbringelsescirkulærets §17 sjældent anvendt. Praksis bør efter udvalgets opfattelse ændres, således at der også i den lukkede institution foretages en prøvelse af overførselsgrundlaget. Det vil være hensigtsmæssigt med henblik på at sikre dels større ensartethed, dels den ønskede tilbageholdenhed med hensyn til placering i lukket fængsel.

Agtpågivenhed i denne sidstnævnte henseende er der et særligt behov for, hvis utilstrækkelig kapacitet i de lukkede fængsler fører til – som tilfældet længe har været – at de overførte indsatte i længere tid – eventuelt i hele reststraffetiden – placeres i arresthus. Det her berørte spørgsmål vil blive behandlet nærmere i kapitel 9.

---

## Kapitel 7 - Halvåbne afdelinger

### 7.1 Baggrund for ønsket om en øget differentiering inden for Kriminalforsorgens åbne institutioner

Igennem de seneste år har det kunnet konstateres, at det belægsmæssige pres på de lukkede fængsler, inklusive arresthusene, er steget markant, hvorimod udnyttelsen af de åbne fængsler har ligget under det forudsatte måltal herfor.

Dette skyldes bl.a., at der igennem 1997 var en stigning på ca. 100 personer i dagligt belæg af anholdte/varetægtsarrestanter i forhold til det niveau, der igennem de senere år har været normen. Til illustration heraf kan det oplyses, at der i hele 1997 var et gennemsnitligt belæg af varetægtsarrestanter mv. på 917 personer mod 826 i hele 1996.

Stigningen fortsatte ind i 1998, hvor der var et gennemsnitligt belæg af arrestanter på 948.

Udover det stigende antal varetægtsarrestanter har Kriminalforsorgen igennem de senere år oplevet en udvikling i sammensætningen af klientellet i retning af, at flere domfældte indsatte tilhører marginale grupper af henholdsvis svage og stærke indsatte. Denne marginalisering antages at have stor indflydelse på det faktum, at der overføres mange indsatte fra de åbne fængsler til lukkede institutioner, begrundet i de indsattes manglende tilpasning til vilkårene i den åbne institution. I 1997 blev der således overført ca. 600 personer fra åben til lukket institution, fordi de bedømtes som uegnede til fortsat ophold i åben institution.

Ved sådanne overførsler fra åbent til lukket fængsel vil der ofte være tale om et midlertidigt ophold i et arresthus, indtil der bliver plads i det lukkede fængsel. Dette midlertidige ophold kan variere fra dage til mange måneder, afhængigt af ventetid for overførsler til det enkelte lukkede fængsel. Undertiden lykkes det slet ikke at gennemføre den planlagte overførsel fra arresthuset til det lukkede fængsel.

Dette betyder, at landets arresthuse belægsmæssigt bliver belastet med fængselsdømte, som efter en konkret vurdering oprindeligt var placeret i åbent regi, men som har vist sig ikke at kunne begå sig i det åbne fængsel. En del af disse indsatte antages at være personer, som fortsat vil kunne begå sig i åbent regi, såfremt de bliver udskilt fra det store fællesskab, der typisk findes i et åbent fængsel, og bliver placeret i et mere afgrænset fællesskab og omgivet af tættere personalekontakt kombineret med større ydre sikkerhed.

## 7.2 Forsøgsvis etablering af halvåbne afdelinger

Som konsekvens heraf blev det i 1998 besluttet forsøgsvist at etablere to halvåbne afdelinger i henholdsvis Statsfængslet Møgelkær (30 pladser) og Statsfængslet ved Horserød (23 pladser) til anbringelse af personer, der ikke kan tilpasse sig forholdene i et almindeligt åbent fængsel. Disse pladser antages både at imødekomme de pågældende personers behov for at få ophold adskilt fra det store fællesskab i det åbne fængsel og at indebære en mere hensigtsmæssig placering af de indsatte end i et lukket fængsel samt at indebære en tiltrængt belægsmæssig aflastning af det lukkede system. Afdelingen i Statsfængslet Møgelkær åbnede den 1. september 1998, mens afdelingen i Statsfængslet ved Horserød åbnede den 1. oktober 1998.

### 7.2.1 Forudsat karakteristik af klientellet

Grundlaget for placering i en halvåben afdeling fremgår af direktoratets skrivelse af 12. juli 1999, jf. bilag 12.

De halvåbne afdelinger var oprindeligt tiltænkt kun at skulle modtage indsatte, som i modsat fald ville blive overført til lukket institution. Her var især tænkt på den erfaringsmæssigt store gruppe, der i de åbne fængsler betragtes som undvigelsestruede, men som dog ikke antages at ville undvige, såfremt de udskilles fra det store fællesskab i fængslet og omgives af tættere personalekontakt og øget opsyn.



Den pågældende persongruppe antages hyppigt at udgøres af stofmisbrugere eller på anden måde at tilhøre gruppen af svage indsatte, som typisk overføres til lukket institution for dér at gå i frivilligt enrum.

Det er således vigtigt at bemærke, at betegnelsen undvigelsestruet i denne forbindelse typisk beskriver den situation, hvor der skønnes at bestå en risiko for, at den indsatte for at undgå trusler, vold eller pres med hensyn til at indsmugle narkotika, opbevare narkotika eller lignende bortgår fra det åbne fængsel eller udebliver fra udgang.

Samlet kan det oprindeligt forudsatte klientel til halvåbne afdelinger beskrives således:

- Personer, som tidligere er blevet overført til lukket institution, fordi de i de åbne fængsler betragtes som undvigelsestruede, men som dog ikke antages at ville undvige, såfremt de udskilles fra det store fællesskab i fængslet og omgives af tættere personalekontakt og øget opsyn.
- Stofmisbrugere eller personer, der på anden måde tilhører gruppen af svage indsatte, som typisk overføres til lukket institution for dér at gå i frivilligt enrum.
- Undvigelsestruede personer, som typisk betegnes som undvigelsestruede, fordi der skønnes at være en risiko for, at de for at undgå trusler, vold eller pres med hensyn til at indsmugle narkotika, opbevare narkotika eller lignende vil bortgå fra det åbne fængsel eller udeblive fra udgang.

Der har ikke været tale om en udtømmende opstilling, idet der konkret har været mulighed for at placere også andre kategorier af indsatte i én af de to halvåbne afdelinger.

### 7.2.2. Visitationsmuligheder til halvåbne afdelinger

Det var oprindelig forudsat, at der alene skulle ske visitation til en halvåben afdeling ved overførsel fra andre afdelinger i det åbne fængsel, som afdelingen hører til, og fra andre åbne fængsler. Det var således kun de åbne fængsler, der havde muligheden for at visitere en indsat til en halvåben afdeling, hvorimod hverken direktoratet eller Kriminalforsorgens øvrige institutioner havde adgang til at søge overførsel til en halvåben afdeling.

I løbet af 1999 blev det imidlertid åbenbart, at det ikke alene med den oprindeligt fastsatte visitationsadgang var muligt at belægge afdelingerne optimalt. Ved direktoratets skrivelse af 12. juli 1999 blev det derfor bestemt, at direktoratet efter forudgående høring af de to respektive fængsler i fremtiden kan anmelde personer direkte (dvs. umiddelbart efter dom) til placering i en af de halvåbne afdelinger.

Herudover blev det bestemt, at der fremover også skulle kunne ske visitation til halvåbne afdelinger fra de lukkede fængsler og arresthuse.

Samlet set kan visitationsadgangen til halvåbne afdelinger skitseres således:

1. *De åbne fængsler* kan konkret indstille til én af de halvåbne afdelinger, at der sker overførsel dertil frem for til et lukket fængsel.
2. *Direktoratets 2. kontor* kan i forbindelse med behandling af spørgsmålet om placering af domfældte personer i Kriminalforsorgens institutioner (anmeldelse) bestemme, at der skal ske placering i en halvåben afdeling i stedet for i en lukket institution.
3. *De lukkede fængsler* kan konkret indstille til én af de halvåbne afdelinger, at der sker overførsel dertil, såfremt det for en indsat fra den relevante persongruppe ikke skønnes tilrådeligt umiddelbart at overføre den pågældende til et åbent fængsel.
4. *Arresthusene* kan konkret indstille til én af de halvåbne afdelinger, at der sker overførsel dertil, såfremt en person fra den relevante persongruppe midlertidigt er overført fra et åbent fængsel til arresthuset og det overførende fængsel har truffet afgørelse om overførsel til lukket institution.

Det bemærkes hertil, at begge de halvåbne afdelinger har afgørende indflydelse på, hvilke personer der konkret findes at opfylde betingelserne for at blive placeret i en halvåben afdeling.

### 7.2.3. Juridisk grundlag for overførsel til og ophold i halvåben afdeling

Det juridiske grundlag for overførsel til en halvåben afdeling forudsætter i sin nuværende form at være en betragtning om „det mindre i det mere“, idet der konkret kunne være truffet beslutning om overførsel til lukket institution i henhold til bestemmelserne i overførselscirkulærets §12, stk. 1 og 3. Som det mindre i det mere kan der herefter træffes bestemmelse om, at der alene skal ske overførsel til en halvåben afdeling.

De halvåbne afdelinger fungerer efter reglerne for åbne institutioner, idet der lokalt vil være udfærdiget et særligt regelsæt for den halvåbne afdeling, der typisk vil være mere restriktivt end reglerne for ophold i fængslets øvrige afdelinger.

Som konsekvens af, at regelgrundlaget som udgangspunkt er et åbent regime, forudsætter overførsel fra en halvåben afdeling til en lukket institution, at der efter overførslen til den halvåbne afdeling konkret er opstået et nyt grundlag for overførsel til lukket institution.

Det er forudsat, at begge de halvåbne afdelinger primært vil komme til at modtage indsatte fra den øvrige del af det statsfængsel, som afdelingen er tilknyttet.

Ledige pladser i de halvåbne afdelinger vil dog – som allerede berørt – også kunne anvendes til –navnlig – indsatte fra de øvrige åbne anstalter, idet ledig kapacitet i Statsfængslet ved Horserød primært vil blive anvendt til indsatte fra Statsfængslet i Jyderup, mens ledig kapacitet i den halvåbne afdeling i Statsfængslet Møgelkær især forventes at blive udnyttet ved overførsel af indsatte fra de øvrige åbne fængsler i Jylland og på Fyn. Og som anført i 7.2.2. er der også videregående anvendelsesmuligheder.

### 7.2.4. Foreløbig evaluering af halvåbne afdelinger

Det var i forbindelse med etablering af de to halvåbne afdelinger forudsat, at afdelingerne alene skulle have midlertidig karakter med henblik på nærmere overvejelse i Differentieringsudvalget af de indholdsmæssige kriterier.

Direktoratet har derfor anmodet de halvåbne afdelinger om at indsamle materiale om samtlige indsatte, og på baggrund heraf er der udarbejdet en beskrivende rapport om forholdene i de halvåbne afdelinger med afsæt i det samlede antal tilgange og afgang fra afdelingerne. Rapporten er vedlagt nærværende betænkning som bilag 13.

Udvalget har besøgt begge de to halvåbne afdelinger. Det har i forbindelse med besøgene været udvalgets indtryk, at afdelingerne kan vurderes som et hensigtsmæssigt alternativ til lukket fængsel, herunder som et påkrævet brud på det store fællesskab i fængslet.

Fængselsledelserne har tilkendegivet, at det generelt har vist sig effektivt at adskille den relevante personkreds fra fængslets øvrige indsatte, idet flere personer derved kan fastholdes i det åbne regi. Dette har bekræftet behovet for halvåbne afdelinger, idet man herved har lagt vægt på, at man fra begyndelsen har opstillet det succeskriterium, at de indsatte skal sikres en anstændig afsoning.

Generelt har erfaringerne fra de to afdelinger været positive, og fængslets ledelser har erfaret, at de halvåbne afdelinger giver hele fængslet en dæmpende effekt. Hertil kommer, at de indsatte i de halvåbne afdelinger har givet udtryk for, at de er glade for at dørene låses om natten, og at der i det hele taget er tale om en mere værdig afsoning.

For en nærmere uddybning af de kvalitative erfaringer fra afdelingerne henvises til statusnotater pr. 31. december 1999 fra henholdsvis Statsfængslet Møgelkær og Statsfængslet ved Horserød, jf. bilag 14.

Afdelingerne har efter en indkøringsperiode vist sig at være særdeles effektive i forhold til det samlede antal overførsler fra de respektive åbne fængsler. I en etårig periode – 1. oktober 1998 til 30. september 1999 – har antallet af overførsler fra åbne fængsler til halvåbne afdelinger udgjort 102. I samme periode er 418 indsatte overført fra åbne fængsler til arresthusene og de lukkede fængsler. Før indførelsen af halvåbne afdelinger lå overførselstallet typisk på ca. 600 om året. De halvåbne afdelinger har således betydet, at markant færre personer overføres til den lukkede sektor.

De halvåbne afdelingers effekt på det samlede antal overførsler fra de åbne fængsler fremgår af tabellen.

	1998 (3 første kvartaler)	1999 (3 første kvartaler)
Afgørelser om overførsel i alt	384	373
Direkte til lukket fængsel	10	19
Via arresthus	227	170
Forblive i arresthus	139	102
Til halvåbenafdeling	8	82

I de tre første kvartaler af 1998 var der i alt 384 personer, der blev bestemt overført fra åben institution. Det tilsvarende tal for de tre første kvartaler af 1999 var 373 personer.

I 1998 (3 første kvartaler) var der otte personer, der blev overført til en halvåben afdeling, mens der i 1999 har været 82 personer, der ud af det samlede antal overførte er blevet placeret i en halvåben afdeling. Dette betyder, at knap 25 procent af samtlige overførte personer i de første tre kvartaler i 1999 er forblevet i det åbne system, om end dette er sket i form af en halvåben placering.

Det er udvalgets opfattelse, at afdelingerne har en stor effekt ved at fastholde en stor del af de indsatte i åbent regi.

#### Klientellet

På baggrund af den udarbejdede rapport om de halvåbne afdelinger har det vist sig karakteristisk for de indsatte, at de har mange tidligere domme, og at de fleste indsatte er dømt for berigelseskriminalitet, der typisk kan relateres til et narkomisbrug. Der er dog også personer, der er dømt for vold og narkokriminalitet.

Det er fængslernes erfaring, at klientellet især har omfattet stofmisbrugere og psykisk svage personer, hvoraf mange har haft brug for psykiatrisk bistand. Helt grundlæggende er der tale om personer, der har

massive sociale problemer og en meget kortsynet livsopfattelse. De pågældende ønsker generelt ikke beskæftigelse og kommer typisk fra familier, der altid har været på overførselsindkomst. De er generelt i opposition til alle, og er derfor meget svære at arbejde med i større grupper. Man har derfor taget den konsekvens, at personalet, hvor det er muligt, opdeler de indsatte i grupper på 4 – 5 indsatte ad gangen, hvilket har givet en vis effekt. Dette vil typisk være relevant i forbindelse med afvikling af fritidsaktiviteter og afdelingsmøder.

## Beskæftigelsestilbud

Det har været udvalgets umiddelbare opfattelse, at de beskæftigelsesmæssige muligheder for indsatte i halvåbne afdelinger generelt ikke har været optimale.

Indsatte på afdelingerne har selv påpeget dette ved udvalgets besøg, og har anbefalet, at der åbnes op for at tilbyde beskæftigelse inden for murefaget, malerfaget, landbrug, snedkeri, produktivt arbejde i øvrigt, metalarbejde, træarbejde eller flere produktionsskoler.

Det har i Møgelkær vist sig, at det montageværksted, der er reserveret til brug for de indsatte i den halvåbne afdeling, ikke har været i stand til at fastholde de pågældende. Det er derfor nødvendigt at korrigere beskæftigelsesmulighederne, og det er ledelsens opfattelse, at dette blandt andet bør ske ved at opdele værkstedets indsatte i flere mindre grupper med hver deres funktionær tilknyttet.

## 7.3. Udvalgets overvejelser

Udvalget har taget til efterretning, at direktoratets ovennævnte skrivelse af 12. juli 1999 er det foreløbige grundlag for procedure og visitation til de halvåbne afdelinger.

På baggrund heraf kan det konstateres, at de halvåbne afdelinger kan modtage brede kategorier af indsatte, uanset at afdelingerne er en del af et åbent fængsel.

Dette indebærer, at indsatte, som har været eller frygtes at blive udsat for chikane fra medindsatte, kan placeres i de halvåbne afdelinger.

Det kan endvidere konstateres, at de indsatte, som kan placeres i en halvåben afdeling, er personer, der ikke i sig selv er undvigelsestruede, men alene er undvigelsestruede i forhold til det store fællesskab. Der kan være flere grunde til dette, heraf gæld, trusler om repressalier mv., og det kan konstateres, at de pågældende ved at blive afskærmet fra fællesskabet, som i denne sammenhæng må siges at være undvigelsesfremkaldende, kan forblive i et åbent fængsel.

På baggrund af den beskrivende rapport, jf. bilag 13, der er udarbejdet om halvåbne afdelinger, kan det generelt udledes, at man i de halvåbne afdelinger får en koncentration af ressourcetsvage personer og dermed en koncentration af problemer, som betyder, at afdelingerne objektivt set tilsyneladende fungerer dårligt.

Det er imidlertid udvalgets opfattelse, at dette ikke nødvendigvis betyder, at de konkrete problemer for de enkelte indsatte forstærkes, men at man derimod gør dem synlige. De indsatte i de halvåbne afdelinger udgør de absolut svageste af Kriminalforsorgens samlede klientel, og der er et massivt behov for afhjælpning af de enkelte indsattes situation. Udvalget finder derfor, at de halvåbne afdelinger i kraft af deres blotte tilstedeværelse er med til at gøre disse indsatte synlige, således at man mere målrettet kan og bør afsætte ressourcer til dem for derved at opnå en bedre straffuldbyrdelse for gruppen som helhed og et bedre liv for den enkelte indsatte.

Udvalget er derfor af den opfattelse, at det er vigtigt at fastholde en positiv holdning til de halvåbne afdelinger, men at man omvendt skal være meget opmærksom på, at afdelingerne ikke bliver et sted, hvor de svage indsatte blot bliver placeret uden videre tiltag. Dette harmonerer med oplysninger fra talsmænd om, at de halvåbne afdelinger er et godt alternativ til lukket institution, men at det navnlig inden for beskæftigelsesområdet er nødvendigt at etablere flere tilbud for ad denne vej at styrke afdelingerne, så de – også behandlingsmæssigt – får et rimeligt niveau.

Konkluderende finder udvalget, at det under hensyn til klientellets sammensætning i Kriminalforsorgens institutioner er nødvendigt at differentiere afdelingerne i de åbne fængsler, for ad denne vej at fastholde flest mulige indsatte i åbent regi. Udvalget anbefaler derfor, at der etableres det fornødne antal halvåbne afdelinger til at sikre, at samtlige åbne fængsler har optimale muligheder for at overføre indsatte, der er omfattet af den ovenfor nævnte beskrivelse af klientellet til halvåbne afdelinger. Forslaget er på linie med forslagene i kapitel 4 (4.4.1), 5 og 6 med sigte på i videst muligt omfang at begrænse indsættelser i de lukkede fængsler.

Udvalget finder generelt ikke, at alle de halvåbne afdelinger nødvendigvis skal have samme indhold. Eksempelvis bør det overvejes at give den åbne afdeling, der behandlingsmæssigt foreslås tilknyttet Anstalten ved Herstedvester, status som en halvåben afdeling, der vil have et særpræg bestemt af klientellet. Ligeledes kan det overvejes, at motivationsafdelinger til stofmisbrugere og afdelinger for kvindelige indsatte kan blive etableret i samme regi.

Der bør lægges vægt på, at de halvåbne afdelinger kan have en reel beskyttelsesfunktion, der kan sammenlignes med afdelinger med begrænset fællesskab i de lukkede fængsler i både Nyborg og Horsens. Dette betyder bl.a., at man kan tilbyde også indsatte med ophold i de lukkede fængslers enrumsafdelinger at blive overflyttet til halvåbne afdelinger.

Udvalget anbefaler endvidere, at det nærmere overvejes, hvordan de beskæftigelsesmæssige muligheder i de halvåbne afdelinger kan forbedres i forhold til det definerede klientel. Udvalget er opmærksom på, at man i Statsfængslet Møgelkær oprindeligt havde knyttet et montageværksted til afdelingen, og at dette værksted tidligere var fængslets mest attraktive arbejdsplads. Værkstedet blev valgt netop på grund af udbudet af arbejde, fordi man derved havde mulighed for meget forskelligartet arbejde med indbygget avancementsmulighed for de indsatte. Generelt har det imidlertid vist sig, at de oprindeligt forudsatte opgaver har været for avancerede til de indsatte, der konkret har været placeret i den halvåbne afdeling, og man er derfor nødt til at ændre beskæftigelsestilbudene i afdelingen.

I Statsfængslet ved Horserød er de indsatte beskæftiget med montagearbejde svarende til traditionelt arresthusarbejde, hvilket udvalget ikke finder er tilfredsstillende ved længere tids indsættelse.

Udvalget anbefaler, at de halvåbne afdelinger fremover ikke blot får en beskyttende funktion ved at tage indsatte ud af det store fællesskab, men dertil også tilbyder de indsatte en indholdsmæssig lødig straffuldbyrdelse og herunder sikrer dem en tilfredsstillende beskæftigelse.

Udvalget finder, at der vel principielt bør etableres forbedrede beskæftigelsestilbud for de indsatte i halvåbne afdelinger afsondret fra fængslets øvrige indsatte, men at det omvendt ikke kan afvises, at det kan være nødvendigt konkret at tilbyde indsatte fra halvåbne afdelinger beskæftigelse på fængslets almindelige værksteder for dermed at sikre den enkelte indsatte et tilfredsstillende tilbud. Dette vil i givet fald harmonere med, at de indsatte fra halvåbne afdelinger følges med de øvrige indsatte til/fra udgang og frigang.

Udvalget er i øvrigt af den opfattelse, at det nærmere bør overvejes at tage beskæftigelsen ud af produktionen, således at der ikke er noget krav om økonomisk overskud. Dette vil betyde, at beskæftigelsen kan tilrettelægges mere målrettet for de indsatte i de halvåbne afdelinger og dermed betyde en mere meningsfyldt straffuldbyrdelse.

## 7.4. Politisk beslutning om etablering af halvåbne afdelinger

Som led i aftalen om finansloven for 1999 blev der indgået en politisk flerårsaftale for Kriminalforsorgen for perioden 1999-2003, hvor 1999 anvendtes som udviklingsår. Flerårsaftalen blev i februar og marts måned 1999 konkretiseret i en politisk godkendt udmøntningsplan samt en resultatkontrakt mellem Justitsministeriet og Kriminalforsorgen.

Inkluderet i de aftalte økonomiske rammer er afsat midler til at konvertere i alt ca. 120 åbne pladser til halvåbne pladser i løbet af perioden. Det er i resultatkontrakten forudsat, at de ca. 30 pladser skal konverteres i 2000, yderligere ca. 30 pladser i 2001 og de resterende ca. 60 pladser i 2002.

Udover konvertering af disse i alt ca. 120 pladser er der afsat driftsmidler til en fortsættelse af initiativer indbudgetteret på FL 1998, hvorunder Møgelkærs halvåbne afdeling hører. Dette betyder, at det politisk er forudsat, at der ved udgangen af 2002 skal være etableret i alt ca. 150 halvåbne pladser.

De 23 halvåbne pladser i Statsfængslet ved Horserød drives midlertidigt for midler, der oprindeligt var forudsat anvendt til 25 lukkede pladser i tilknytning til et andet åbent fængsel. Dette indebærer, at der i forhold til resultatkontraktens forudsætning allerede er etableret 23 af de i alt 120 pladser, der skal etableres i løbet af de næste 2-3 år.

---

## Kapitel 8 - Fællesskab

I efterkrigsårene er der pågået en udvikling, som åbner for øgede muligheder for fællesskab mellem indsatte. Indtil slutningen af 60'erne var det dog det normale, at indsatte, som ønskede at være sammen med medindsatte, måtte have dette fællesskab i opholdsstuer, på afdelingen, på sportspladsen, i hobbylokalerne og lignende steder, hvor der samtidig var personale til stede. I løbet af 70'erne blev der i de lukkede fængsler også etableret ordninger, hvorefter de indsatte fik tilladelse til besøg i hinandens opholdsrum. Endvidere har der i Statsfængslet i Vridsløselille gennem en lang årrække eksisteret en ordning, hvorefter de indsatte har mulighed for i fritiden at besøge hinanden på tværs af afdelingerne.

### 8.1. Regler vedrørende fællesskab

Ved straffelovsændringen i 1965 blev der i straffelovens §34 optaget følgende bestemmelse:

„Justitsministeren fastsætter regler om, i hvilket omfang fængsel skal udstås i enrum eller i fællesskab. De dømte skal dog så vidt muligt have ophold i enrum om natten.“

I Justitsministeriets bekendtgørelse af 21. juni 1973 om fuldbyrdelse af frihedsstraf er det i §4, stk. 1, bestemt, at straffen i almindelighed udstås i fællesskab. Hæftedømte må ikke uden deres samtykke anbringes i fællesskab med andre kategorier af indsatte.

Efter §4, stk. 2, 1. pkt., kan institutionens leder eller den, der bemyndiges dertil, når særlige forhold taler for det, bestemme, at den indsatte midlertidigt skal have ophold i enrum. Nærmere regler om udelukkelse fra fællesskab er fastsat i Justitsministeriets cirkulære nr. 164 af 14. september 1978 om adgangen til at anbringe indsatte i enrum.

Indsatte, der ønsker at tilbringe fritiden i enrum, skal, hvor forholdene gør det muligt, have adgang hertil. De indsatte skal – som nævnt – så vidt muligt være i enrum om natten.

I §33 i forslag til lov om fuldbyrdelse af straf mv. er indsat en bestemmelse om indsatte adgang til fællesskab under opholdet i afsoningsinstitutionen. Bestemmelsens stk. 1 fastslår, at en indsat så vidt muligt skal have adgang til fællesskab med andre indsatte. Efter stk. 2 skal fængselsstraf, såfremt den indsatte selv ønsker det, og forholdene tillader det, fuldbyrdes uden eller med begrænset fællesskab.

Efter §33, stk. 3, fremgår det, at såfremt den indsatte selv ønsker det, og forholdene tillader det, fuldbyrdes fængselsstraf uden fællesskab med indsatte af modsat køn, bortset fra fællesskab i arbejdstiden.

Efter §33, stk. 4, kan fængselsstraf i øvrigt kun fuldbyrdes uden fællesskab i de situationer, der er omfattet af §§63-64 i lovforslaget. Disse regler om udelukkelse fra fællesskab mod den indsatte ønske svarer i princippet til de nuværende regler om enrumsanbringelse i cirkulæret af 14. september 1978.

§33 medfører en lovfæstelse af gældende ret, hvorefter den indsatte har adgang til at udstå fængselsstraf med eller uden fællesskab med andre. Der sker som nævnt heller ikke ændringer i forhold til de nugældende regler m.v. om udelukkelse fra fællesskab (enrumsanbringelse).

I de almindelige bemærkninger til lovforslagets §33 er det anført, at udtrykket „fællesskab“ ikke omfatter en adgang for de indsatte til selv at vælge, hvilke andre indsatte de vil være sammen med, eller en ret til samvær med alle øvrige indsatte. Efter den nugældende praksis har flertallet af de indsatte i lukkede fængsler kun adgang til fællesskab i fritiden med indsatte på den afdeling, hvor de selv er anbragt.

Endvidere forudsættes det, at institutionerne som hidtil kan træffe afgørelse om, på hvilken af institutionens forskellige afdelinger de enkelte indsatte skal placeres. Det gælder også placering på særlige afdelinger for bestemte kategorier af indsatte, for eksempel stofmisbrugere. Selv om en sådan placering udelukker de pågældende fra samvær med indsatte, der ikke hører til de særlige kategorier, indebærer den nuværende praksis ikke et brud på den indsatte adgang til fællesskab, forudsat at de indsatte har adgang til indbyrdes fællesskab.

## 8.2. Praksis vedrørende fællesskab

I takt med den stigende marginalisering blandt klientellet i institutionerne, i grupper af henholdsvis svage og stærke indsatte, har adgangen til fællesskab for nogle af de svage indsatte vist sig i betydeligt omfang at være – ikke som oprindelig forudset et gode – men tværtimod en belastning, som har resulteret i, at svage indsatte har måttet søge i frivilligt enrum eller søge om placering på beskyttede afdelinger med begrænset fællesskab.

Denne problemstilling er behandlet indgående i to indstillinger af henholdsvis april 1994 fra arbejdsgruppen vedrørende stærke og svage indsatte i Kriminalforsorgens anstalter og arresthuse og af marts 1996 fra arbejdsgruppen vedrørende svage indsatte i Kriminalforsorgens anstalter og arresthuse.

I indstillingen om svage indsatte fra marts 1996, peges der på nogle generelle foranstaltninger, der kan give beskyttelse for de svage indsatte – eller begrænse behovet for beskyttelse. Det anbefales, at der – i det omfang, der er behov for det – indrettes afdelinger med begrænset fællesskab og med faciliteter og aktivitetsmuligheder, der mest muligt svarer til det øvrige fængsels.

Til belysning af udviklingen vedrørende frivilligt enrum kan det oplyses, at antallet af afsluttede anbringelser i frivilligt enrum i de lukkede fængsler og Københavns Fængsler i perioden 1989-1995 er steget fra 500 til 791 om året. Siden er der dog i perioden 1996-1998 sket et fald på ca. 150 anbringelser fra 697 til 534 anbringelser, hvilket er et fald på 32 procent i forhold til 1995, hvor antallet af anbringelser toppede. Dette fald må antages blandt andet at have en vis sammenhæng med den øgede fokusering på at dæmme op for problemerne med negativt stærke indsatte dominans overfor deres medindsatte.

For at imødekomme behovet for at begrænse fællesskabet for nogle indsatte vedkommende findes der i de lukkede statsfængsler i dag afdelinger, hvor der er begrænset fællesskab. Det drejer sig om dels beskyttede afdelinger, dels enrumsafdelinger. Afdelingerne kan i korthed beskrives som følger:

Statsfængslet i Vridsløselille har en afdeling (BII), hvor indsatte, der ønsker at udstå straffen i enrum, er placeret. På denne afdeling er der mulighed for cellefællesskab (to og to) efter en måneds ophold på afdelingen. Cellefællesskab foregår efter kl. 18 og senest til kl. 20.30. Derudover er der en afdeling (BI), hvor indsatte, der er anbragt i enrum, straffecelle, og eventuelt varetægtsfængslede (primært varetægtsfængslede i isolation) er placeret.

Statsfængslet i Ringe har en beskyttet afdeling med plads til 10 indsatte. På denne afdeling bor personer, der selv har ønsket det, eventuelt indsatte, som tidligere har været anbragt frivilligt i enrum, samt indsatte, som statsfængslet allerede ved indsættelsen skønner vil have vanskeligt ved at klare sig på en almindelig fællesskabsafdeling. De indsatte er beskæftiget på en projektskole, har fællesskab på afdelingen i fritiden og kan deltage i fængslets fællesaktiviteter, hvis de ønsker det. Derudover er der en isolationsafdeling med syv pladser, hvor der også bor indsatte, som ønsker at være i enrum.

Statsfængslet i Horsens har to afdelinger med i alt 44 pladser med begrænset fællesskab for de indsatte, der ønsker at afsone i frivilligt enrum. Statsfængslet oprettede den anden af disse afdelinger omkring 1990 i takt med et stigende antal anmodninger om placering i frivilligt enrum. Der er fællesskab med andre frivilligt enrumsanbragte på arbejdspladser, under gårdtur og i fritiden. Der er mulighed for cellefællesskab (to og to) om aftenen, eller gangfællesskab i fælles opholdsrum i mindre grupper på højst fire indsatte. Endvidere udgør fængslets afdeling 5 en beskyttet afdeling med 20 pladser, placeret selvstændigt i forhold til fængslets øvrige afdelinger. Her placeres indsatte, som ikke skønnes at kunne klare sig på en almindelig fællesskabsafdeling. Der er almindeligt fællesskab på afdelingen, som har eget kondirum. De indsatte på afdelingen deltager i fængslets almindelige beskæftigelse.

Statsfængslet i Nyborg har to beskyttede afdelinger med begrænset fællesskab – afdeling NØ med 19 pladser og M2 med 22 pladser. Indsatte, der ønsker ophold i frivilligt enrum, anbringes i isolationsafdelingen. Indsatte på NØ er i arbejdstiden beskæftiget på et særligt værksted. Indsatte på M2 beskæftiges på et montageværksted. I fritiden opholder de indsatte sig på afdelingen. De indsatte på NØ og M2 har ikke adgang til lokaler og arrangementer i det øvrige fængsel. Optagelse på disse afdelinger finder sted efter personalets vurdering.

I det åbne fængselsregi har de halvåbne afdelinger samme beskyttende funktion som de ovenfor beskrevne afdelinger med begrænset fællesskab i de lukkede fængsler, jf. kapitel 7 ovenfor. De halvåbne afdelinger giver mulighed for at de indsatte, som ikke kan begå sig i det store fællesskab i de åbne fængsler, kan udstå straffen under mere beskyttede former.

Endvidere fungerer kontraktfængselsafdelingerne, de narkofrie afdelinger og Kongens Ø – afdelingen i Statsfængslet i Vridsløselille som et „kvalificeret“ alternativ til almindelige beskyttede afdelinger med begrænset fællesskab, jf. nærmere herom i afsnit 4.4.8.

### 8.3. Afdelingsstørrelse

Spørgsmålet om afdelingsstørrelse, herunder hvor mange indsatte det er hensigtsmæssigt at placere sammen i en enhed, er en faktor, som har indflydelse på det psykiske miljø og de indsattes trivselsmuligheder i fællesskabet med andre indsatte på en afdeling.

Der er ikke fastsat regler for, hvad der skal anses for at et passende antal indsatte i en afdeling.



I den ovenfor nævnte indstilling om svage indsatte fra marts 1996 anbefales det, at man ved etablering og indretning af fængselsinstitutioner generelt bør satse på små og overskuelige enheder, og at afdelinger helst ikke skal være større end 10-12 pladser.

Senest er det i bygningsanalysen for Kriminalforsorgen fra 1998 anført, at en hensigtsmæssig afdelingsstørrelse blandt andet afhænger af, hvilken type indsatte der er tale om. Der peges på, at erfaringerne fra det nuværende system viser, at afdelinger på 20-24 pladser er for store og uoverskuelige. Til gengæld er afdelinger med 12 pladser, således som det bl.a. kendes fra kontraktafdelingerne, lettere at overskue og giver mere ro blandt de indsatte.

Endvidere henvises i bygningsanalysen til, at svenske erfaringer tyder på, at hvis man indretter afdelingerne for små, opstår der gnidninger mellem de indsatte. Det anføres, at umiddelbart vil mindre afdelinger være mere personalekrævende på grund af kravet om minimumsbemanding, men at en hensigtsmæssig placering af afdelingerne i forhold til hinanden dog formentlig vil kunne reducere et øget personalebehov.

## 8.4. Udvalgets overvejelser og forslag

Som det er beskrevet ovenfor, er situationen i fængslerne – særligt i de lukkede fængsler – i dag sådan, at der til stadighed er et – tilsyneladende stigende – antal indsatte, som af forskellige grunde ikke kan begå sig i det almindelige fællesskab og derfor er henvist til at søge om placering på beskyttet afdeling eller i frivilligt enrum. Forholdet er det paradoksale, at en forholdsvis bred adgang til fællesskab kan have kontraeffekt i retning af flere enrumsanbringelser.

Det er vigtigt, at institutionerne er meget atgtpågivende over for dette forhold. Et påtvunget fællesskab, som opleves som en belastning, har indlysende ugunstige virkninger. Risikoen for undvigelse/bortgang øges og den formindskede trivsel reducerer behandlingsmæssige muligheder og mulighederne for at fastholde en rimelig humanitær standard.

Det er i almindelighed helt uacceptabelt, at den omtalte udvikling fører til – ganske vist formelt set frivillige – enrumsanbringelser. Der bør derfor ikke være tilbageholdenhed med hensyn til at give indsatte mulighed for at blive placeret på beskyttede afdelinger med begrænset fællesskab. Sådanne beskyttede afdelinger skal kunne tilbyde faciliteter og aktivitetsmuligheder, der mest muligt svarer til det øvrige fængsels. Dette er i tråd med anbefalingerne i den ovenfor nævnte betænkning af marts 1996 om svage indsatte.

Spørgsmålet om, hvilken afdelingsstørrelse, der bør fastholdes, kan naturligvis ikke besvares uafhængigt af, hvilke typer af indsatte det drejer sig om. I betragtning af arten af de personlighedsmæssige forhold, som typisk vil begrunde placeringen i beskyttet afdeling, anser udvalget det dog for helt overvejende sandsynligt, at en tilfredsstillende gruppefunktion normalt vil forudsætte, at afdelingerne – som også anbefalet i den ovennævnte indstilling af 1996 – er af en størrelsesorden på 10-12 pladser.

---

## Kapitel 9 - Arresthusenes rolle

Udvalgets overvejelser og forslag vedrørende arresthusenes rolle skal ses i sammenhæng med visse af de tidligere behandlede spørgsmål, idet arresthusene kan have flere funktioner i forbindelse med et fuldbyrdelsesforløb. Arresthusene anvendes både i forbindelse med varetægtsfængsling, som straffuldbyrdelsesinstitution efter endelig dom, og som „mellestation“ for indsatte, hvor der er truffet beslutning om overførsel mellem to straffuldbyrdelsesinstitutioner – navnlig fra åbent til lukket fængsel.

Dette kapitel vil indeholde en gennemgang af de områder, der ikke tidligere er berørt samt en opsummering af de tidligere omtalte forslag vedrørende anvendelse af arresthusene.

## 9.1. Regler

Reglerne om anbringelse i eller overførsel til et arresthus findes i Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgens cirkulære af 29. august 1983 om anbringelse af personer, der er idømt frihedsstraf eller forvaring, og om overførsel af indsatte mellem Kriminalforsorgens institutioner.

Efter anbringelsescirkulærets §2, stk. 2, kan fængselsdømte mænd anbringes i arresthus (Københavns Fængsler), såfremt strafudståelsen bliver kortvarig, eller særlige forhold taler derfor. Denne regel gælder ligeledes for fængselsdømte kvinder, jf. §6, stk. 2.

Vedrørende overførsel fra arresthus (Københavns Fængsler) til andet arresthus eller anstalt fremgår det af §8, stk. 1, at indsatte kan overføres til andet arresthus eller anstalt, såfremt pladsforholdene eller andre særlige forhold taler derfor.

Når en indsat efter undvigelse eller udgangsmisbrug indsættes i arresthus (Københavns Fængsler), skal arresthuset (Københavns Fængsler) straks underrette den institution, hvor den pågældende var anbragt, jf. §10, stk. 1, 1.pkt.

Efter §10, stk. 2, skal institutionen snarest muligt træffe bestemmelse om, hvorvidt den pågældende skal tilbageføres eller anbringes i anden institution. Tilbageførsel eller overførsel til anden institution skal ske snarest muligt.

Som det fremgår af afsnit 6.1.2. kan indsatte i åben anstalt ifølge §12, stk. 1, overføres til lukket anstalt, hvis fortsat ophold i den åbne anstalt er åbenbart utilrådeligt, og denne bedømmelse helt eller delvis beror på nærmere angivne forhold.

Reglerne i stk. 1 finder tilsvarende anvendelse ved midlertidig overførsel til arresthus (Københavns Fængsler). Såfremt den indsatte skal tilbageføres til åben anstalt, kan anbringelse i arresthus (Københavns Fængsler) ikke uden direktoratets godkendelse opretholdes i mere end fire uger, jf. i det hele §12, stk. 3.

## 9.2. Reglerne om placering i arresthus i forslag til lov om fuldbyrdelse af straf mv.

Spørgsmålet om placering af korttidsdømte personer i arresthus er reguleret i kapitel 7 (§§20-21) i forslaget til lov om fuldbyrdelse af straf mv. (skriftligt fremsat den 8. december 1999).

Det fremgår af §20, stk. 1, at fængselsstraf skal fuldbyrdes i fængsel eller arresthus, jf. dog stk. 2, hvorefter der er hjemmel til at anbringe i – eller overføre til – Kriminalforsorgens pensioner eller særlige institutioner uden for Kriminalforsorgens regi.

Ifølge §21, stk. 1, skal fængselsstraf normalt fuldbyrdes i fængsel. Det følger dog af stk. 2, at kortvarig fængselsstraf kan fuldbyrdes i arresthus i det omfang, det er nødvendigt af hensyn til den samlede udnyttelse af pladserne i Kriminalforsorgens institutioner.

Herudover følger det af §21, stk. 3, at fængselsstraf kan fuldbyrdes i arresthus, hvis

1. det må anses for nødvendigt for at forebygge overgreb på medindsatte, personale eller andre i institutionen

2. der er bestemte grunde til at antage, at den dømtes farlighed eller kriminalitet gør det nødvendigt at forebygge undvigelse, brandstiftelse eller indsmugling eller handel med euforiserende stoffer
3. det må anses for nødvendigt for at beskytte den dømte mod overgreb, eller
4. den dømte efter de lægelige oplysninger bør anbringes i Vestre Hospital

Ifølge §21, stk. 4, kan fængselsstraf i øvrigt kun fuldbyrdes i arresthus, hvis den dømte selv ønsker det og

1. har udgang til arbejde, uddannelse eller anden godkendt aktivitet, eller
2. særlige familiemæssige eller andre personlige forhold taler for det.

## 9.3. Personer, der afventer overførsel til en straffuldbyrdelsesinstitution efter endelig dom

### 9.3.1. Praksis

Det har været et ønske gennem Klientundersøgelsen at belyse spørgsmålet om, i hvilket omfang de indsatte afsoner en del af – eller hele – dommen i et arresthus (Københavns Fængsler).

En samlet beregning i undersøgelsen peger på, at halvdelen af samtlige indsatte har udstået straf i arresthus. Det vil sige, at de ikke umiddelbart efter fuldbyrdelsesordre er overført til en egentlig strafudståelsesanstalt, men at de – typisk – er påbegyndt afsoningen i det arresthus, de opholdt sig i på datoen for fuldbyrdelsesordren. Enkelte indsatte – syv procent af samtlige – forventes at udstå hele deres straf i arresthus. Det bemærkes, at undersøgelsen omhandler både personer, der er på fri fod efter domsafsigelsen, samt personer der fortsat er fængslet efter afsigelse af dom.

Det er beregnet, at den halvdel af de indsatte, der har udstået straf i arresthus, i gennemsnit minimum har udstået 48 dage og maksimum 66 dage i arresthuset.

#### ***Personer der afventer overførsel til lukket fængsel***

Inden for gruppen af personer, der i arresthus afventer overførsel til lukket fængsel efter endelig dom, har det i de senere år kunnet konstateres, at der på landsplan kan være nogen ventetid, som fortrinsvis skyldes et manglende antal pladser i de lukkede fængsler.

Dette harmoner med den omstændighed, at det igennem de seneste år har kunnet konstateres, at det belægsmæssige pres på de lukkede fængsler er steget markant, hvorimod udnyttelsen af de åbne fængsler frem til 1999 har ligget under det forudsatte måltal.

Dette kan især tilskrives et øget antal varetægtsfængslinger og flere domme inden for det kriminalitetstunge område samt en ændring af Kriminalforsorgens klientel, som samlet betyder, at en større del af afsoningsmassen skal afsones i lukkede institutioner i forhold til tidligere.

Udvalget er opmærksom på, at det især er arrestsektoren, som bærer konsekvenserne af den nævnte skævvridning mellem åben og lukket sektor, da de lukkede fængsler naturligvis ikke kan modtage flere indsatte end kapaciteten tilsiger.

Arresthusene har derfor i stigende grad været belastet af personer, der efter dom eller efter overførsel fra et åbent fængsel afventer overførsel til et lukket fængsel. Dette harmonerer ikke til fulde med, hvad der bør være arresthusenes kerneopgave, nemlig at huse anholdte og varetægtsarrestanter lokalt eller i nærområderne, omend der må anerkendes et begrænset behov for pladser i arresthusene til dømte.

### ***Personer der afventer overførsel til åbent fængsel***

For overførsel af domfældte til åbne fængsler er det ved direktoratets skrivelse af 24. januar 1995 bestemt, at de åbne fængsler med virkning fra 1. marts 1995 skal modtage domfældte personer senest 14 dage efter fuldbyrdelsesordre. Reglen er fortsat gældende og ifølge udvalgets erfaringer følges reglen i den udstrækning, dette er kapacitetsmæssigt forsvarligt, dog således, at det i givne situationer sker som led i direktoratets overordnede kapacitetsstyring.

## 9.3.2. Udvalgets overvejelser og forslag

### ***Varetægtsarrestanter***

For så vidt angår varetægtsfængslede personer anbefaler udvalget som allerede nævnt i afsnit 5.3., at retsplejelovens §777 ændres således, at overførsel til en strafudståelsesinstitution inden fuldbyrdelig dom ikke kræver rettens godkendelse. Direktoratet må fortsat inddrages i sagerne med henblik på henvisning til rette institution.

### ***Personer, der afventer overførsel til lukket institution***

Udvalget finder det beklageligt, at der er så lang ventetid på overførsel til lukket institution, som tilfældet har været i de seneste år.

Udvalget finder grundlæggende, at der bør ske overførsel fra arresthus til fuldbyrdelsesinstitution umiddelbart efter, at der er givet fuldbyrdelsesordre og truffet endelig afgørelse om institutionsplacering – og at det bør sikres, at fuldbyrdelsesordre meddeles og afgørelse om fuldbyrdelsessted træffes uden ugrundet ophold.

Udvalget er dog opmærksom på, at kapacitetsforholdene aktuelt gør det svært at efterleve kravet om straks-overførsel og anbefaler derfor, at der arbejdes videre med kapacitetsmæssige tiltag, som vil gøre det muligt at efterleve udvalgets anbefaling.

Som det fremgår af de tidligere kapitler er udvalget grundlæggende af den opfattelse, at der ikke bør være et længere ophold i lukket regi end de konkrete, sikkerhedsmæssige forhold tilsiger. Udvalget har som konsekvens af dette anbefalet, at der udover de i kapitel 4 nævnte tiltag i forbindelse med fordelingen af indsatte, oprettes halvåbne afdelinger i åbne fængsler, jf. kapitel 7, og at regler og praksis vedrørende overførsel mellem lukkede og åbne fængsler indrettes på at begrænse overførsler til lukkede fængsler og fremme overførsler til åbne fængsler, jf. kapitel 6.

Såfremt udvalgets anbefalinger følges, vil det have den konsekvens, at flere indsatte får større mulighed for at udstå deres straf helt eller delvist i den åbne sektor, hvorved der vil blive frigjort kapacitet i den lukkede sektor. Dette vil for arrestsektoren have den umiddelbare effekt, at flere indsatte end tidligere kan overføres direkte til et åbent fængsel, herunder eventuelt halvåbne afdelinger, hvilket vil betyde et mindre pres på de lukkede fængsler, som derved får lettere ved at modtage personer fra arresthusene.

En anden umiddelbar konsekvens må forventes at blive, at færre personer konkret skønnes uegnet til at udstå straf i åbent regi, hvorfor arresthusene vil modtage færre korttidsafsonere.

### ***Personer der afventer overførsel til åben institution***

Udvalget er enig i den praksis, der igennem de senere år har været gældende for personer, der skal overføres til fortsat afsoning i åben institution. Udvalget anbefaler derfor, at der også fremover skal være et krav om, at de åbne fængsler skal modtage domfældte fra arrestsektoren senest 14 dage efter fuldbyrdelsesordre.

## 9.4 Personer der midlertidigt udstår straf i arrestsektoren *efter* beslutning om *overførsel* fra en åben straffuldbyrdelsesinstitution til en lukket

### 9.4.1. Praksis

Det fremgår af direktoratets overførselsstatistik, at der i de tre første kvartaler af 1999 er truffet i alt 189 afgørelser om at overføre personer fra åbne til lukkede fængsler (se tabellen side 94). Ud af disse 189 personer er de 170 personer, svarende til knap 90 procent, overført til et arresthus, for dér at afvente pladsledighed i et åbent fængsel.

Det bemærkes, at der herudover var i alt 102 personer, for hvem der blev truffet beslutning om overførsel fra åben institution til arresthus, for dér at udstå resten af straffen.

På grund af de senere års kapacitetsudnyttelse er det kun i meget få tilfælde muligt for de åbne fængsler at skaffe umiddelbar plads til de pågældende indsatte i lukkede fængsler, og man vælger derfor som den umiddelbare konsekvens af beslutningen om overførsel at placere den indsatte midlertidigt i et arresthus.

Omvendt betyder det samtidigt, at arrestsektoren bliver belastet med personer, der oprindeligt var bestemt indsat i et åbent fængsel, og som må afvente pladsledighed i et lukket fængsel. På grund af den skævvridning, jf. ovenfor afsnit 9.2.1, der gennem de senere år har kunnet konstateres mellem den åbne og de lukkede sektor, kan der være meget lange ventetider på en plads i et lukket fængsel. De lukkede fængsler bliver derfor nødt til at prioritere mellem indsatte, der afventer pladsledighed, og vælger derfor ofte at modtage personer, der har det mest hensigtsmæssige tidsperspektiv. Det betyder, at en del indsatte med en kortere reststraf kan risikere at skulle afsone resten af dommen i arresthus.

### 9.4.2. Udvalgets overvejelser og forslag

Det er udvalgets hovedsynspunkt, at arresthusene principielt ikke bør anvendes til midlertidig placering af indsatte, der overføres fra et åbent fængsel til et lukket fængsel. Udvalget finder, at udgangspunktet bør være, at der i en sådan situation bør ske overførsel direkte fra det åbne fængsel til det modtagende lukkede fængsel. Såfremt det af kapacitetsmæssige grunde ikke er muligt at overføre den indsatte på tidspunktet for afgørelsen om overførsel, er det udvalgets opfattelse, at den pågældende som udgangspunkt bør kunne afvente overførsel i det åbne fængsel.

Udvalget er som nævnt i afsnit 6.4.3. endvidere af den opfattelse, at de åbne fængsler i videre omfang bør være i stand til selv at klare de forhold, der i dag kan føre frem til en overførsel fra åben til lukket institution.

Vigtigt er, at overførsel til halvåben afdeling overvejes frem for overførsel til lukket fængsel. Udvalget har i øvrigt i det nævnte kapitel anbefalet, at der oprettes en enrums- og strafafdeling i samtlige åbne fængsler. Det er udvalgets opfattelse, at de nævnte enrums- og strafafdelinger både bør have et sikkerhedsmæssigt niveau og så vide rammer for placering af indsatte, at der undtagelsesvis tillige kan ske midlertidig placering af indsatte, der ikke kan placeres i halvåben afdeling, og som derfor i det almindelige åbne fængsel må afvente mulighed for overførsel til lukket institution.

Uanset udvalgets overvejelser må det forventes, at der vil være et mindre antal indsatte, hvis forhold indebærer, at de konkret er så uegnede til at forblive i den åbne anstalt, at der kan blive tale om at overføre umiddelbart til arrestsektoren. Sådanne indsatte bør også i arrestsektoren tilbydes rimelige fuldbyrdelsesvilkår, jf. i det hele afsnit 9.5.2. nedenfor om indretning af arresthuse med varierede beskæftigelses- og uddannelsesmuligheder.

## 9.5. Korttidsstraffede i arresthusene

### 9.5.1. Praksis

Såfremt en domfældt person efter en konkret vurdering ikke findes egnet til ophold i åbent fængsel skal der ske placering i lukket institution. Kortere domme fuldbyrdes som udgangspunkt i et arresthus, og grænsen for sådan afsoning har i en længere periode været ca. tre måneder.

Som led i den overordnede kapacitetsstyring bestemte direktoratet i løbet af sommeren 1999, at grænsen for korttidsafsonere i arresthusene midlertidigt hæves til seks måneder.

Baggrunden for dette er, at der i løbet af 1999 har været nogen ventetid for overførsel af personer, der i arresthusene afventer plads i et af de lukkede fængsler, og formålet har derfor været at begrænse antallet af disse personer i arresthusene.

### 9.5.2. Udvalgets overvejelser og forslag

Det er udvalgets opfattelse, at det også i fremtiden skal være muligt at udstå en korttidsdom i et arresthus, og at dette endog kan have fordele i forhold til både kapacitetsudnyttelsen og den enkelte domfældte, der konkret kan få bedre muligheder for at udstå straffen i nærheden af sin familie mv.

Det er dog som allerede beskrevet i afsnit 9.3.2. vigtigt, at de indsatte tilbydes rimelige opholdsvilkår, og at disse i så vid en udstrækning som muligt svarer til forholdene i fuldbyrdelsesinstitutionerne. Udvalget er opmærksom på, at de bygningsmæssige forhold i mange arresthuse er til hinder for, at der kan skabes optimale opholdsforhold, og derfor anbefales det, at der fordelt rundt om i landet indrettes et antal arresthuse, der bygningsmæssigt får mulighed for at have flere beskæftigelses-, undervisnings-, og fritidsfaciliteter end aktuelt. Sådanne arresthuse kan anvendes til at huse dømte, der enten begrundet i konkrete eller kapacitetsmæssige forhold forventes at skulle have et arrestophold som ikke er helt kortvarigt.

Dette harmonerer endvidere med direktoratets anbefaling vedrørende ny arreststruktur, jf. Bygningsanalyse 1998, udarbejdet af Direktoratet for Kriminalforsorgen og Forsvarets Bygningstjeneste.

I denne analyse foreslås det, at der indføres en regionsstruktur, hvor landet opdeles i regioner svarende til politiets regioner, og at der fremover etableres en regionalstruktur med to former for arresthuse, regionsarresthuse og akutte arresthuse (akuthuse).

Baggrunden for at foreslå regionsarresthuse er, at der allerede i dag i praksis er tale om regional arrestbetjening, idet politikredsenes varierende behov for arrestpladser nødvendiggør, at en given regions arresthuse aflaster hinanden med pladser.

Det er forudsat, at der derved skabes bedre muligheder for at gennemføre AUF-strukturen, bl.a. ved at der bliver bedre plads til arbejds-, undervisnings- og fritidsfaciliteter end der er i dag i de små lokale arresthuse, hvor flertallet er bygget i 1880-tallet og således er særdeles utidssvarende i forhold til de krav som stilles i dag.

Opførelsen af regionsarresthuse skal dels ske i form af nybygning, dels ved konvertering af visse af de større eksisterende arresthuse, hvor det allerede ved opførelsen blev forudsat, at kapaciteten ville dække mere end det lokale politis behov for varetægtspladser.

---

# Kapitel 10 - Vold og trusler om vold mellem indsatte og over for personalet

Af udvalgets kommissorium fremgår det, at udvalget skal undersøge problemerne med vold og trusler mellem indsatte og på grundlag heraf komme med et forslag til en overordnet plan for, hvordan disse problemer begrænses. Det fremgår endvidere af kommissoriet, at udvalget i sine overvejelser skal inddrage de bemærkninger om vold mellem indsatte, som rapporten af 3. april 1997 fra Europarådets komité til forebyggelse af tortur mv. indeholder.

Som det fremgår af kapitel 1, har udvalget foranlediget tre undersøgelser gennemført, og de tre undersøgelser berører i forskelligt omfang spørgsmålet om vold og trusler om vold mellem indsatte og i forholdet mellem personalet og de indsatte. Derudover har udvalget under samtalerne med ledelse og talsmænd ved besøgene i Kriminalforsorgens institutioner berørt spørgsmålet om vold og trusler om vold mellem indsatte.

Nedenfor refereres relevante resultater fra de tre undersøgelser, og der gives en kort beskrivelse af de indtryk fra besøgene i institutionerne, som har været gennemgående samt udvalgets forslag.

## 10.1. Trivselsundersøgelsen (*bind 2*)

I denne rapport er gengivet resultaterne fra en spørgeskemaundersøgelse blandt 340 indsatte i fem af Kriminalforsorgens institutioner (Statsfængslet i Nyborg, Statsfængslet i Ringe, Statsfængslet ved Horserød, Statsfængslet Renbæk og Arresthuset i Århus). Resultaterne belyser de indsattes grad af tilfredshed med forholdene i disse institutioner samt forekomsten af trusler, vold og lignende.

Undersøgelsen viser, at der generelt er flere indsatte, der er utilfredse med institutionsvilkårene, end indsatte, der er tilfredse. For hver indsat, der trives godt, og som er meget tilfreds med forholdene, er der fem, der vantrives, det vil sige indsatte, som er meget utilfredse med forholdene.

Den generelle utilfredshed er mere udbredt blandt yngre indsatte end blandt ældre, mere udbredt blandt gengangere end blandt førstegangssindsatte, og utilfredsheden øges med den tid, de pågældende har tilbragt i fængslet/arresthuset. Blandt indsatte med en anbringelsestid på mere end tre måneder er utilfredsheden med forholdene i fængslerne/arresthusene dominerende.

I undersøgelsen er de indsatte blandt andet blevet spurgt om, i hvilket omfang de i den institution, de aktuelt befinder sig i, har været udsat for mobning, trusler og/eller vold/overgreb fra henholdsvis medindsatte og ansatte.

Det er blevet overladt til de indsatte selv at lægge i begreberne „mobning“, „trusler“, og „vold/overgreb,“ hvad de subjektivt har ment, der bør lægges i dem. Det, der således afdækkes i undersøgelsen, er den subjektive virkelighed, som de indsatte oplever den, og som de har valgt at udtrykke den inden for de rammer, spørgeskemaet giver.

Undersøgelsen viser blandt andet, at godt halvdelen af de indsatte giver udtryk for, at de hverken har været udsat for mobning, trusler eller vold/overgreb fra personalets side. Omvendt giver 15procent udtryk for, at de har været udsat for såvel mobning som trusler og overgreb/vold. Man kan ikke vide om de indsatte har sondret mellem om de har været udsat for lovlig eller ulovlig magtanvendelse.

Mobningen og truslerne er mere udbredte end volden/overgrebene.

Med hensyn til situationen mellem de indsatte indbyrdes giver tæt ved 2 ud af 3 udtryk for, at de under deres nuværende ophold i fængslet/arresthuset hverken har været udsat for mobning, trusler eller overgreb/vold fra medindsatte. Omvendt siger 14 procent, at de har været udsat for såvel mobning som trusler og overgreb/vold

Også i forholdet mellem indsatte er mobning og trusler mere udbredt end volden/overgrebene.

Uanset hvilke konkrete handlinger besvarelserne dækker over, så siger procentstørrelserne noget om det klima – dets grad af mildhed eller hårdhed – som de indsatte oplever at befinde sig i og under i forhold til såvel medindsatte som ansatte. Procenterne fortæller, at en ikke ubetydelig minoritet af de indsatte i de fem anstalter oplever/opfatter forholdet til de medindsatte og/eller personalet som barskt/hårdt/risikabelt.

De indsatte, der oplever sig udsat for mobning, trusler eller overgreb/vold fra personalet, er i vid udstrækning de samme indsatte, som oplever sig udsat for mobning, vold mv. fra medindsattes side. Indsatte, der giver udtryk for at være blevet udsat for mobning, vold mv. fra personalets side, giver således i langt højere grad end andre indsatte udtryk for at være blevet udsat for mobning, vold mv. fra medindsatte.

Dette giver sig også udslag i, at det i ret stor udstrækning er de samme baggrundsfaktorer og institutionelle faktorer, der udviser sammenhæng med overgrebsrisikoen fra såvel ansatte som indsatte. Risikoen for at blive udsat for mobning, trusler mv. fra personale og/eller medindsatte har ingen statistisk væsentlig sammenhæng med de indsattes alder, hvilket er lidt bemærkelsesværdigt, fordi voldsrisikoen i almindelighed er stærkt aldersafhængig. Heller ikke køn og forældrenes fødested giver konsekvente eller stærke udslag. Kriminel fortid udviser derimod stærk sammenhæng med overgrebsrisikoen.

De indsatte i Statsfængslet i Nyborg fremstår som de indsatte, der oftest har været udsat for trusler og overgreb/vold mv. fra såvel ansatte som medindsatte. De indsatte i Statsfængslet Renbæk oplever sig markant mindre udsat for forskellige overgreb fra personalets side, mens situationen i forhold til mulige overgreb fra medindsatte er den samme som i de andre institutioner under ét. I Statsfængslet ved Horserød synes trusler i en vis udstrækning generelt at være mindre forekommende end i andre institutioner. Dette gælder også overgreb/vold fra personalets side. Situationen i Statsfængslet i Ringe og Arresthuset i Århus adskiller sig ikke fra det gennemsnitlige.

Det relativt hårde/barske/risikable klima i Statsfængslet i Nyborg kan i en vis udstrækning forklares ved, at det er i dette fængsel, der huser flest recidivister, og hvor de indsatte har siddet relativt længst, men også kun til en vis grad. Sammenligner man med indsatte i andre institutioner med samme kriminelle fortid og samme hensiddelsestid, viser det sig stadig, at de indsatte i Nyborg oplever sig mere udsatte.

Det billede, der tegnes af de oplevede overgrebs sammenhæng med baggrundsfaktorer og institutionelle faktorer ud fra en offersynsvinkel, suppleres og modificeres til en vis grad af det billede, man får frem, når man ser på, hvad de indsatte har oplevet, at andre indsatte har været udsat for. Fraværet af betydningen af køn og forældres fødested genfindes dog. Det samme gør tilstedeværelsen af den kraftige sammenhæng med kriminel fortid/recidiv.

Jo længere tid de indsatte har været på den aktuelle anstalt, desto flere af dem har oplevet, at andre er blevet udsat for forskellige overgreb fra medindsatte. Når denne tendens sammenholdes med den konstante tendens til, at indsattes personlige risiko for at blive udsat ikke øges i takt med strafudståelsestiden, synes den mulighed afkræftet, at langtidsindsatte i undersøgelsen generelt underdriver volden mv. blandt de indsatte. Det er altså ikke dette, der er forklaringen på, at langtidsindsatte ikke har oplevet mere vold mv. på egen krop fra medindsatte end korttidsindsatte.



For alder er der den sammenhæng, som man kunne forvente ud fra den almindelige voldsrisiko. Jo yngre de indsatte er, desto oftere har de oplevet andre udsat for diverse overgreb fra medindsatte. Det er den samme tendens, der slår igennem, når man kan se, at de – relativt unge – indsatte i Statsfængslet i Ringe i højere grad end i de andre anstalter under ét har været vidner til vold mv. fra medindsatte.

For så vidt angår personer, der er tiltalt eller dømt for sædelighedskriminalitet, indgår der så få, at sikre statistiske konklusioner ikke kan drages. Tallene, som de umiddelbart fremtræder, viser, at en væsentlig større del af de sædelighedskriminelle har oplevet sig udsat for mobning, trusler og/eller overgreb/vold fra de medindsattes side.

Voldskriminelle har ikke været mere indblandet i vold mv. i anstalterne som ofre end andre indsatte, hverken i forhold til personalet eller de indsatte, og de angiver heller ikke hyppigere at have været vidne til diverse overgreb.

Narkotikakriminelle har ikke selv været mere udsat end andre, men angiver noget hyppigere, at de har været vidne til, at andre er blevet udsat for diverse overgreb fra medindsattes side.

Sammenfattende er Trivselsundersøgelsens hovedresultater opsummeret i „Et trivselsprogram“, hvor der blandt andet anvises tre veje, som man kan gå for at søge at undgå vantrivsel blandt indsatte i fængsler og arresthuse.

Om den første vej henvises til rapportens side 110

Den anden vej går ud på i videst muligt omfang at placere indsatte på anstalter, hvis grundlæggende karakter og placering er trivselsfremmende. Det nævnes, at det især drejer sig om:

- At placere flest muligt indsatte den størst mulige del af deres indsættelsestid på en åben anstalt
- At placere indsatte så geografisk tæt ved deres familie/venner som muligt
- At give de enkelte indsatte størst mulig indflydelse på, hvilken afdeling på en anstalt, de placeres på, herunder ved overflytning fra en afdeling til en anden afdeling
- At have et udbud af afdelinger på de enkelte anstalter, der er dækkende for så mange af de indsattes interesser og ønsker som muligt

Den tredje vej er i videst muligt omfang at give forholdene i anstalterne en struktur og et indhold, der er trivselsfremmende. Særligt centralt er nævnt:

- At give de indsatte så gode vilkår, som det overhovedet er muligt for at opretholde/udbygge en så hyppig og tæt kontakt med deres netværk (familie og venner) uden for anstalten, ikke mindst i form af udgang
- At give de indsatte gode muligheder for at strukturere deres tid og give denne tid et attraktivt indhold gennem især de arbejdsmæssige muligheder og de fritidstilbud, der etableres
- At give de indsatte gode muligheder for at leve en dagligdag, der dels ikke er alt for ensformig og dels ikke er ydmygende (vedrører blandt andet måltider/mad, badeforhold/toiletforhold, vareudbud/varepriser, celleindretning/indretning af besøgsrum, aflønning/penge til rådighed/egenforvaltning af økonomi mv.)
- At sikre at man har et personale, som er motiveret for og god til at skabe en positiv kontakt til de indsatte

## 10.2. Klientundersøgelsen (*bind 2*)

I Klientundersøgelsen er det belyst, i hvilket omfang der har været problemer med vold under en eventuel tidligere eller under den nuværende afsoning, og om volden retter sig mod personalet eller mod andre indsatte.

Undersøgelsen belyser, hvorvidt der er forskelle mellem de indsatte, der begår vold under afsoningen, og de øvrige indsatte, og hvilke forhold der influerer på risikoen for vold.

Analysen viser, at institutionens art i sig selv har betydning for vold, idet der – alt andet lige – er større sandsynlighed for, at indsatte i lukkede end i åbne fængsler eller arresthuse begår vold. Undersøgelsen tyder dermed på, at institutionens karakter kan være med til at fremme volden i fængslerne.

Eventuelle vanskeligheder under en tidligere indsættelse synes også at være indikation på problemer med vold. Der er således større sandsynlighed for, at indsatte, som under seneste strafudståelse blev idømt disciplinærstraf, tvangsmæssigt overført til anden anstalt eller lignende, begår vold under den nye strafudståelse, end at andre indsatte gør det.

Arten af den kriminalitet, der aktuelt udstås straf for, påvirker også sandsynligheden for, at vold forekommer. Sandsynligheden for vold er således størst blandt indsatte, der er dømt for grov personfarlig kriminalitet. Undersøgelsen viser derimod ikke, at kriminalitetens art opvejer en eventuel betydning af straffens længde. Analysen peger således på, at ved siden af kriminalitetens art påvirkes sandsynligheden for vold også af straffens længde, således at jo længere straffen er, desto større er risikoen for vold.

Den indsatte personlige forhold spiller også en vis rolle for sandsynligheden for vold. Sandsynligheden for vold vokser, såfremt der er tegn på, at den indsatte har eller har haft psykiske problemer. Endvidere influerer den indsatte alder på sandsynligheden for vold, idet risikoen for at begå vold er størst blandt yngre indsatte. Endelig ses også, at den indsatte forhold under strafudståelsen påvirker sandsynligheden for vold, idet indsatte, der er aktiveret (i arbejde, under uddannelse eller i behandling) under indsættelsen, med mindre sandsynlighed end andre vil begå vold under afsoningen.

Undersøgelsen viser også, at der er en række forhold, som ikke kan påvises at influere på den generelle sandsynlighed for vold. Det gælder for eksempel forhold som misbrug af alkohol, narkotika, euforiserende stoffer mv. inden indsættelsen, den indsatte civilstatus og familieforhold i øvrigt og den indsatte køn. Indsatte sociale forhold inden indsættelsen – om vedkommende havde en erhvervsuddannelse eller var i arbejde umiddelbart inden indsættelsen – påvirker heller ikke sandsynligheden for vold. Det samme gælder den indsatte kriminelle karriere, idet tidligere straffe i sig selv ikke ændrer sandsynligheden for at de pågældende begår vold.

Skal man på denne baggrund tegne en grov profil af indsatte, der har størst sandsynlighed for at begå vold mod personalet eller mod medindsatte, bliver den således: Det er en yngre indsat i et lukket fængsel, som allerede under den forrige afsoning afstedkom problemer i fængslet. Vedkommende er idømt en langvarig straf for grov personfarlig kriminalitet, har antagelig psykiske problemer og er ikke aktiveret under indsættelsen.

Ser man separat på henholdsvis de indsatte, der alene har begået vold mod ansatte, og de, der alene har begået vold mod medindsatte, viser der sig nogle forskelle.

Statsborgerskab er et af de forhold, der her har forskellig betydning. De, der har begået vold mod medindsatte, er således – relativt set – hyppigere fremmede end danske statsborgere. Dette forhold influerer derimod ikke på sandsynligheden for vold mod personalet. Mens indsatte sociale forhold inden indsættelsen som nævnt ikke kan påvise at have en sammenhæng med den generelle sandsynlighed for vold, så viser de sig at influere på sandsynligheden for vold mod medindsatte. De, der ikke var i arbejde inden indsættelsen, har således større sandsynlighed for at begå vold mod medindsatte end dem, der var i arbejde ved indsættelsen. Tilsvarende ses ikke for vold mod personalet.

Eventuelle anbringelser uden for hjemmet inden det fyldte 18. år, som heller ikke har en indflydelse på den generelle sandsynlighed for vold, ser ud til at have en betydning for vold mod personalet. Der er

således større sandsynlighed for, at indsatte, som har været anbragt uden for hjemmet under opvæksten, begår vold mod personalet end indsatte, som ikke har været anbragt uden for hjemmet.

Forbrydelsens art viser sig at have en særlig kraftig betydning i forbindelse med vold mod medindsatte. Mønstret er det samme som nævnt over for. Til gengæld er forbrydelsens art ikke forbundet med vold mod personalet.

Omvendt forholder det sig med sanktionens længde. Denne influerer stærkt på sandsynligheden for vold mod personalet, men derimod ikke på sandsynligheden for vold mod alene medindsatte.

Endelig nævnes, at institutionens art spiller en rolle for såvel vold mod personalet som vold mod medindsatte, men at betydningen heraf er særlig kraftig for vold mod ansatte. Det vil sige, at ansatte i lukkede fængsler i særlig grad risikerer vold.

Samlet kan dette tyde på, at konflikter mellem indsatte især risikerer at udvikle sig til vold, såfremt i hvert fald én af de involverede parter er fremmed statsborger, den indsatte er dømt for grov personfarlig kriminalitet, og såfremt vedkommende har en svag social baggrund, eksemplificeret ved arbejdsforholdene inden indsættelsen. De indsatte, der retter volden mod ansatte, er derimod især karakteriseret ved tidligt i deres liv at have fået institutionserfaringer, idet de har været anbragt uden for hjemmet under opvæksten, og ved at have udstået langvarige straffe i lukkede fængsler.

### 10.3. Rapporten vedrørende vold og trusler om vold mod Kriminalforsorgens personale (*bind 2*)

Siden 1. januar 1996 er vold og trusler om vold mod ansatte i fængsler og arresthuse blevet indberettet til direktoratet på et særligt skema. Skemaet er kun i nogen grad udformet med henblik på en kvantitativ bearbejdning af de oplysninger, der indgår heri. Den redegørelse for volds- og trusselsepisoden, indberetningerne omhandler, er således ikke foretaget efter et nøje fastlagt skema, men der findes dog visse spørgsmål vedrørende hændelsen, som i alle tilfælde skal besvares. Indberetningerne giver også i de fleste tilfælde tilstrækkelige oplysninger til, at man kan få et indtryk af forhold omkring episoden og dermed også systematisere oplysningerne.

Det er disse oplysninger, der er anvendt i undersøgelsen og til udarbejdelsen af rapporten med henblik på at få en samlet oversigt over arten og karakteren af de voldsproblemer, der findes i fængsler og arresthuse.

Undersøgelsen er baseret på oplysningerne fra indberetningsskemaerne vedrørende perioden 1. januar 1996 til 31. december 1998 – altså en tre års periode.

Af sammenfatningen i rapporten fremgår følgende:

„I perioden 1996-1998 er der indberettet i alt 355 tilfælde af vold og trusler om vold mod personalet i fængsler og arresthuse. 208 af disse voldsepisoder er også anmeldt til politiet. Indberetningstallene for de enkelte år tyder på et fald i antallet af voldsepisoder.

En væsentlig del af episoderne udspiller sig i de lukkede fængsler, men det skal understreges, at der er store forskelle i omfanget af voldsepisoder i de enkelte anstalter, hvilket – såfremt denne tendens fortsætter – på sigt bør lede til mere dybtgående undersøgelser, som kan belyse, hvad der fremmer eller hæmmer voldsepisoderne i fængsler og arresthuse.

Det er forholdsvis sjældent, at en episode involverer mere end én gerningsmand. Det sker hyppigere, at den involverer mere end ét offer.

Mange episoder er forbundet med omstændigheder, hvor magtforskellen mellem den indsatte og den ansatte er særligt tydeliggjort, hvilket indikerer, at den spændte situation, som dette kan afstedkomme, kan have haft betydning for, at volden udløses.

Godt halvdelen af episoderne indebærer trusler om vold, mens de øvrige omfatter vold eller forsøg herpå. I hovedparten af episoderne har volden ikke ført til egentlige fysiske skader, og i intet tilfælde er oplyst om skader, som kan karakteriseres som livstruende. Episodernes alvorlighed kan imidlertid ikke vurderes alene på denne baggrund, da trusler om vold kan være mindst lige så faretruende som egentlig vold. De fire episoder i undersøgelsen, som må vurderes som egentlig livstruende, har således ikke medført fysiske skader eller i hvert fald kun skader af begrænset omfang. Alle fire episoder involverer gidseltagning, hvor et våben eller en spids genstand har været rettet mod – typisk – offerets hals.

De psykiske følger af episoderne er umulige at vurdere på baggrund af indberetningskemaerne, også fordi der tilsyneladende er stor tilbageholdenhed med at anvende tilbud om krisepsykiatrisk hjælp. Vurderet ud fra, hvor mange der har fået tilbudt en sådan hjælp, har omkring halvdelen af episoderne haft psykiske følger.

De fleste af de voldsepisoder, der anmeldes til politiet, leder til en strafferetlig afgørelse ud over påtaleopgivelse og frifindelse, men de leder sjældent til frihedsberøvelser, der varer længere end et par måneder.”

## 10.4. Indtryk fra udvalgets besøg i Kriminalforsorgens institutioner

Selvom de erfaringer om vold og trusler mv. mellem indsatte og over for personalet, som udvalget under sine besøg i Kriminalforsorgens institutioner har modtaget, ikke giver et klart overordnet billede af voldens/truslernes omfang, karakter, ofre mv. i institutionerne, kan erfaringerne imidlertid være vejledende for udvalgets drøftelser og forslag, når erfaringerne ses i sammenhæng med de ovennævnte undersøgelses resultater.

Af de indsatte, der udsættes for vold, trusler eller lignende, er særlig to grupper af indsatte blevet nævnt under besøgene. Det drejer sig om sædelighedskriminelle og narkotikamisbrugere. Derudover er „stikkere“ blevet nævnt som en gruppe, der udsættes for overgreb. En af årsagerne til, at narkotikamisbrugere udsættes for overgreb, er, at denne persongruppe ofte opleves som problematiske på en almindelig afdeling, blandt andet som mistænkt for tyverier. Bortset fra Anstalten ved Herstedvester og til dels Statsfængslet Renbæk er indsatte, der er dømt for seksualforbrydelser, meget ilde set blandt de øvrige indsatte. I nogle af fængslerne har talsmændene i den forbindelse oplyst, at nyindsatte bliver afkrævet domsudskrifter med henblik på dokumentation for, hvilken kriminalitet de er dømt for. I Statsfængslet Renbæk oplyste talsmændene, at det her er muligt for de sædelighedskriminelle at udstå straffen fredeligt, men at disse indsatte isoleres socialt fra de øvrige indsatte og således ikke deltager i fritidsaktiviteterne. I Anstalten ved Herstedvester oplyste ledelsen, at personalet har tæt kontakt til de indsatte, og at der er meget kommunikation mellem indsatte og personalet; dette blev anset for at være en af årsagerne til, at der ikke skønnedes at være et problem vedrørende overgreb. Anstalten oplyste endvidere, at man slår hårdt ned over for vold og trusler mv. mellem indsatte, for at vise, at dette absolut ikke tolereres.

Vedrørende separationen af de negativt stærke indsatte i Statsfængslet i Nyborg blev det oplyst fra ledelsens side, at der siden samlingen af disse indsatte på én afdeling, er sket et fald i den groveste vold mellem indsatte, hvorimod den „almindelige“ vold forekommer på samme niveau som før samlingen. Der er blevet skabt et magttomrum blandt de indsatte. Ledelsen i Statsfængslet i Horsens var af den opfattelse, at noget lignende ville ske der. Nogle af de indsattes talsmænd i Statsfængslet i Nyborg var

modsat af den opfattelse, at der forekom mere vold og flere trusler efter oprettelsen af afdelingen for negativt stærke indsatte.

## 10.5. Udvalgets overvejelser og forslag

At vold mv. så vidt muligt bør undgås i Kriminalforsorgens institutioner er en selvfølge. Som anført i Trivselsundersøgelsen (afsnit 6) kan voldssituationer mv. i fængslerne betragtes som særlig problematisk, fordi muligheden for at undslippe dem er mindre inden for fængslet. Personalet bør have en effektiv beskyttelse mod vold; det er i øvrigt også forudsat i straffeloven. Men det er naturligvis også en selvfølge, at vold over for indsatte – vold mellem indsatte – må modvirkes effektivt. Sådant voldsudøvelse er i markant grad i strid med fængselsopholdets målsætninger. Den fremmer undvigelse, den er ødelæggende for behandlingsmuligheder og selvsagt helt uforeneligt med målsætningen om humanitært forsvarlige opholdsvilkår.

På denne baggrund finder udvalget, at der som tilfældet – i hvert fald gennemgående – allerede er, bør reageres med konsekvens og rimelig strenghed over for vold mv. Dette må først og fremmest ske for at give et klart signal om, at den voldelige adfærd er helt uacceptabel.

Vigtigere end sanktionspolitikken er imidlertid gennemførelse af foranstaltninger, der er egnet til at forebygge vold mv.

Som anført i kapitel 2 (indledningen) må det påregnes, at et hovedmiddel til begrænsning af volds- og trusselsproblemer er en rationel institutionsmæssig fordeling af de indsatte. Udvalget antager, at forslagene om forskellige typer af specialafdelinger og den dermed forbundne differentiering vil være *egnet* til at modvirke volds- og trusselsituationer. Det gælder vel ikke mindst etableringen af afdelinger, der fungerer som beskyttelsesafdelinger.

De nuværende halvåbne afdelinger synes at have haft en vis tryghedsskabende effekt, efter de indsattes udsagn bl.a. på grund af, at der sker celleafslåsning af stuerne om natten. Der synes grund til at overveje at gennemføre forsøg hermed i et almindeligt åbent fængsel.

Det er i øvrigt udvalgets opfattelse, at de forebyggende foranstaltninger primært bør være foranstaltninger, der fremmer trivslen i institutionen, herunder sikrer god dialog mellem personale og indsatte og mellem indsatte indbyrdes.

I denne henseende kan udvalget i alt væsentligt tilslutte sig de forslag, der er indeholdt i Trivselsundersøgelsen under etiketterne „den anden vej“ og „den tredje vej“ jf. afsnit 10.1. Disse to „veje“ kan og bør kombineres. De forslag, der indeholdes i disse „veje“, svarer da også i det væsentlige til udvalgets forslag i forskellige afsnit i betænkningen:

Udvalget lægger afgørende vægt på, at ophold i åbent fængsel i videst muligt omfang foretrækkes fremfor lukket, jf. kapitel 4 om fordeling, kapitel 6 om overførsel mellem fængsler og kapitel 7 om halvåbne fængselsafdelinger.

At udvalget i det væsentlige er enig i, at indsatte bør placeres geografisk så tæt ved deres familie mv. som muligt, fremgår af forslaget om prioritet til nærhedsprincippet og forslaget om overvejelse af forskellige former for kompensation, hvis nærhedsprincippet ikke kan få fuld vægt.

Udvalget er enig i, at der bør gives indsatte medindflydelse (partshøring) på fængslets afgørelse om opholdsafdeling og beskæftigelsessted, jf. kapitel 5.

Det er i og for sig ønskeligt, som anført i Trivselsundersøgelsen, „at have et udbud af afdelinger på de enkelte anstalter, der er dækkende for så mange af de indsattes interesser og ønsker som muligt“. Det er

på den anden side også ønskeligt – og nødvendigt – at der er visse udbudsforskelle anstalterne imellem, jf. kapitel 4.

Udvalget er enig i betydningen af udbygningen af netværkskontakter (besøg og udgang).

Som omtalt i kapitel 4 er det vigtigt at udbygge de indsatte „muligheder for at strukturere deres tid og give denne tid et attraktivt indhold gennem især de arbejdsmæssige muligheder og de fritidstilbud, der etableres“. Udvalget foreslår i afsnit 4.4.3, at der iværksættes et selvstændigt udvalgsarbejde med henblik på at imødekomme „et markant behov for styrkelse af behandlingsindsatsen i videste forstand: arbejdsmæssigt, fritidsaktiviteter, uddannelsesmæssigt, behandlingsprogrammer mv.“

Der ligger i udvalgets forslag en tilslutning til Trivselsundersøgelsens opfattelse af, at der bør gives de indsatte „gode muligheder for at leve en dagligdag, der dels ikke er alt for ensformig, dels ikke er ydmygende“. Og til den betydning, Trivselsundersøgelsen tillægger det, at Kriminalforsorgen har „et personale, som er motiveret for og god til at skabe en positiv kontakt til de indsatte“. At der heri ligger en udfordring til uddannelse og efteruddannelse er indlysende.

---

## Kapitel 11 - Personalemæssige og økonomiske konsekvenser

Det fremgår af kommissoriet, at udvalgets forslag bør være ledsaget af overvejelser om eventuelle behov for justeringer af det berørte personales kvalifikationer samt et overslag over de eventuelle økonomiske og andre personalemæssige konsekvenser, der må forventes at være forbundet med forslagene.

En del af udvalgets forslag kan holdes inden for de eksisterende udgiftsrammer, nogle af forslagene giver besparelser og nogle af forslagene medfører øgede udgifter. I hvilket omfang de forslag, der indebærer forøgede udgifter, kan finansieres af de besparelser, som følger af nogle af de øvrige forslag, er vanskeligt at vurdere. Det skyldes navnlig, at de fleste forslag er beskrevet overordnet, og en mere præcis vurdering af udgifterne vil kræve, at forslagene beskrives mere detaljeret. Udvalget finder, at det først er relevant at foretage disse beregninger, når Direktoratet for Kriminalforsorgen har taget stilling til, om et konkret forslag skal gennemføres. Derved spilder man ikke ressourcer på at beskrive og beregne forslag, som måske ikke straks gennemføres, og opnår, at beregningerne er aktuelle, når de skal bruges.

### 11.1 Forslag der kan holdes inden for den nuværende bevilling

De forslag, der vedrører ændringer i kriterierne for institutionsfordeling, administrative procedurer mv. vil som udgangspunkt ikke medføre ekstra udgifter. Som eksempel herpå kan nævnes:

- Etablering af rolige afdelinger til indsatte, der skønnes at burde „skånes“ for det store blandende fællesskab, førstegangssindsatte, visse langtidsstraffede, ældre indsatte eller andre.
- Forskellige ændringer af blanketter og procedurer mv.

### 11.2 Forslag der kan give besparelser i forhold til den nuværende bevilling

I 1998 var den gennemsnitlige udgift pr. døgn i et lukket fængsel 1423 kr. og i Anstalten ved Herstedvester 2032 kr. Den gennemsnitlige udgift i et åbent fængsel var 719 kr. og 437 kr. i hæfteinstitutionerne.

Overordnet skønnes det, at hvis udgifterne i et åbent fængsel svarer til faktor 1, så er faktoren 1:1 ½ for en halvåben afdeling og 1:2 for et lukket fængsel.

Når man ser på gennemsnitsudgiften pr. døgn i henholdsvis de lukkede, de halvåbne og de åbne fængsler, er det tydeligt, at udgiften pr. indsat er langt mindre i et åbent fængsel end i et lukket. Det betyder, at der kan spares penge ved at flest muligt indsatte udstår deres straf i et åbent fængsel.

Flere af udvalgets forslag indebærer/tilstræber en ændret fordeling/omfordeling mellem de lukkede og de åbne fængsler fx ved:

- Flere domfældte placeres i åbent fængsel fra strafudståelsens påbegyndelse
- Færre indsatte overføres fra åbent fængsel til lukket fængsel, bl.a. ved at der i stedet sker anbringelse i halvåbne afdelinger
- Flere indsatte overføres fra lukket til åbent fængsel
- Etablering af strafafdelinger i alle de åbne fængsler, hvilket indebærer at de indsatte ikke optager plads i den lukkede sektor (enrumsafdelinger). En afledet effekt vil være, at der tillige skal anvendes færre ressourcer til transport.

Dertil kommer udvalgets forslag om personalefri afdelinger samt forslag om fængsler, eller afdelinger i bestående fængsler, til indsatte med korte straffe. Gennemførelsen af disse forslag vil betyde, at der ikke vil være behov for så meget sagsbehandling/personale, som på andre afdelinger.

### 11.3 Forslag der giver forøgede udgifter i forhold til den nuværende bevilling

I det omfang flere indsatte kan udstå deres straf i et åbent fængsel, er der penge til rådighed til (delvis) dækning af de forslag, som indebærer øgede udgifter. De forslag, som navnlig indebærer øgede udgifter, er forslagene om specialafdelinger, som dels skal have ekstra personale og nye faggrupper, dels kræver uddannelse/efteruddannelse af personalet og dels skal indrettes/etableres. En afledet virkning heraf vil være, at det bliver sværere at udnytte den samlede kapacitet effektivt, jf. nedenfor.

#### *A. Ekstra personale og uddannelse*

I forbindelse med oprettelsen af de nedenfor nævnte specialafdelinger skal der, som følge af en højere personaletæthed, ansættes flere fængselsfunktionærer. Dertil kommer socialrådgivere, sundhedspersonale og specialister mv. på de åbne afdelinger for sexkriminelle, indsatte med psykiske problemer samt stofmisbrugsproblemer.

Endvidere skal det undersøges, hvor stor en ekstra arbejdsopgave det er for Kriminalforsorgen i Frihed at deltage i tilvejebringelsen af et bedre oplysningsgrundlag i forbindelse med beslutningen om, hvor en person skal udstå sin straf.

I forbindelse med etablering af nye specialafdelinger er der brug for en opkvalificering og efteruddannelse af det personale, som skal gøre tjeneste på de pågældende afdelinger. Det er svært at skønne, hvad udgiften hertil vil være, da det afhænger af, hvilke medarbejdere der skal efteruddannes, hvor lang en uddannelse der er tale om osv.

#### *B. Etableringsudgifter*

Der vil være *udgifter til indretning af nye afdelinger*, men hvor stor denne udgift vil blive hænger nøje sammen med, hvor forslagene konkret gennemføres, herunder i hvilket omfang de kan gennemføres

inden for allerede bestående rammer. Det er derfor ikke muligt på nuværende tidspunkt at sige noget mere præcist om, hvor stor udgiften vil blive.

De afdelinger, som udvalget foreslår indrettet, er:

- Indretning af *kvindeafdeling* i Jylland, i forbindelse med nedlæggelsen af Fængselsafdelingen i Amstrup
- Indretning af 25-45 *åbne behandlingspladser* for sexkriminelle, indsatte med psykiske problemer m.fl. på Sjælland vil betyde, at der skal indrettes 2-4 afdelinger med enestuer, beskæftigelses- og fritidsfaciliteter, grupperum mv. Indretning af ca. 20-30 tilsvarende behandlingspladser svarende til 2-3 afdelinger i et (to) åbnet fængsel i Jylland. Indretning af fem afdelinger i arresthuse spredt ud over landet til et tilsvarende klientel
- Etablering af afdelinger til indsatte med *stofmisbrugsproblemer*
- Indretning af formentlig to afdelinger med *høj fysisk sikkerhed* til undvigelsestruede indsatte, herunder beskæftigelse i særligt sikrede værksteder og adgang til særligt sikrede gårdtursarealer mv.
- Etablering af en central *visitationsafdeling* med 15-20 pladser
- Indretning af yderligere tre *halvåbne afdelinger* med hver 30 pladser

Udvikling af en *database* med detaljerede oplysninger om alle fængslernes tilbud/aktiviteter, herunder beskæftigelse og sundhed mv. vil også indebære en merudgift. En sådan database skulle gøre det nemmere og hurtigere for direktoratets anmeldelsesenhed at finde det fængsel, som passer bedst til den indsatte som skal placeres.

Det skønnes at prisen for at udvikle en sådan database er ca. 100.000 kr.

En forbedring af *besøgsfaciliteterne* er vanskelig at anslå udgifterne til. Der er allerede igangsat nogle initiativer til forbedring af besøgforholdene, så de bliver mere børnevenlige.

## 11.4 Øgede driftsudgifter

Det er ikke muligt på nuværende tidspunkt at opgøre de *øgede lønudgifter* (driftsudgifter), da det beror på hvor mange årsværk, typen af årsværk mv. der skal være på de enkelte specialafdelinger og hvor mange der frigøres ved at flere udstår deres straf i et åbent fængsel.

Det øgede antal specialafdelinger vanskeliggør en høj *udnyttelse af kapaciteten*, idet man ikke kan placere andre indsatte end dem, afdelingen er beregnet til. Det betyder, at kapacitetsudnyttelsen ikke fremover kan forventes at blive helt så høj som nu. Ganske vist kan man spare de variable udgifter, men til gengæld stiger de faste udgifter pr. indsat, når der ikke kan komme så mange gennem systemet som nu.

Eventuelle bedre muligheder for at pårørende kan få *tilskud til rejser* i forbindelse med besøg betyder, at Kriminalforsorgen skal betale, i det omfang de sociale myndigheder ikke vil. Derudover vil det betyde øgede udgifter, hvis de indsatte får flere udgange som kompensation for ikke at udstå deres straf i nærheden af deres hjem.