

Direktoratet for Kriminalforsorgen

Den 30. juli 2015

Redegørelse om praksis for prøveløsladelse og genindsættelse

Baggrunden for notatet:

På baggrund af den faktuelle beskrivelse vedrørende Omar Abdel Et- Hussein (OH) frem til angrebene den 14. og 15. februar 2015 har Justitsministeriet ved brev af 27. marts 2015 bedt Direktoratet for Kriminalforsorgen om:

1. At kortlægge praksis for prøveløsladelse. Kortlægningen kan, i det omfang det findes hensigtsmæssigt, ske på baggrund af sager fra en af direktoratet nærmere afgrænset periode.
2. At overveje, om prøveløsladelse bør ske i mindre omfang end efter gældende praksis. Der bør i den forbindelse ses på, hvilken betydning forhold under afsoning, herunder eventuelle disciplinære afgørelser, skal tillægges i relation til mulighed for prøveløsladelse.

Justitsministeriet har endvidere tilkendegivet:

3. At der er behov for at stramme op på, hvordan kriminalforsorgen følger op på, at dømte, der prøveløslades, overholder fastsatte vilkår, og anmodet direktoratet om at afgive en orientering om, hvilke tiltag der iværksættes for at sikre en mere effektiv opfølgning på prøveløsladelse. Direktoratet skal i den forbindelse bl.a. beskrive praksis for genindsættelse, når der sker brud på vilkår.

Ad 1. Praksis for prøveløsladelse

Afgrænsning

I lyset af baggrunden for Justitsministeriets anmodning omhandler denne redegørelse regler og praksis mv. for såkaldt ordinær prøveløsladelse efter straffelovens § 38, stk. 1, når den dømte har afsonet to tredjedele af straffen. Redegørelsen omhandler således ikke regler og praksis mv. for de særlige muligheder for tidlig prøveløsladelse efter straffelovens § 38, stk. 2, og § 40 a. Den omhandler heller ikke prøveløsladelse af livstidsdømte efter straffelovens § 41.

Det er Direktoratet for Kriminalforsorgen, der som overordnet myndighed fastlægger praksis for prøveløsladelse inden for lovens rammer.

Indtil reorganiseringen af kriminalforsorgen (jf. lov nr. 152 af 18. februar 2015 om ændring af bl.a. straffuldbyrdelsesloven) pr. 6. maj 2015 blev gennemført også i forhold til konkrete klientsager, skete dette navnlig ved afgørelse af konkrete sager, og ved udsendelse af praksisnotater til og afholdelse af praksismøder og temadage for medarbejdere i kriminalforsorgens institutioner.

Direktoratet for Kriminalforsorgen har fundet allerede på dette grundlag at kunne beskrive praksis og har således ikke til brug for redegørelsen gennemgået konkrete sager fra en nærmere afgrænset periode.

Gældende regler og praksis for prøveløsladelse efter straffelovens § 38, stk. 1

Der er i straffelovens 6. kapitel og i bekendtgørelse nr. 420 af 9. april 2015 om løsladelse af dømte, der udstår fængselsstraf, (løsladelsesbekendtgørelsen) fastsat regler om adgangen til prøveløsladelse. Derudover er der fastsat nærmere retningslinjer for behandlingen af sager om prøveløsladelse i vejledning nr. 9208 af 13. april 2015 om løsladelse af dømte, der udstår fængselsstraf (løsladelsesvejledningen).

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

Prøveløsladelse i medfør af straffelovens § 38, stk. 1, er forudsat som et regelmæssigt led i fuldbyrdelse af fængselsstraffe på 2 måneder og derover.

Ifølge straffelovens § 38, stk. 4, er det en forudsætning for løsladelse på prøve, at den dømtes forhold ikke gør løsladelsen utilrådelig, at der er sikret den dømte passende ophold og arbejde eller andet underhold, og at den pågældende erklærer at ville overholde de vilkår for løsladelsen, som fastsættes.

Prøveløsladelse anses for at være et godt kriminalpolitisk instrument, der kan medvirke til at resocialisere den dømte. Prøveløsladelse giver således mulighed for at kunne støtte og kontrollere den dømte efter løsladelsen i form af tilsyn og eventuelle særvilkår, der i mange tilfælde rækker ud over datoen for endt straf.

Endvidere vil reststraffen udgøre en straftrussel, der kan motivere den løsladte til at overholde tilsynets forskrifter og vilkår og dermed medvirke til at afholde den prøveløsladte fra at begå ny kriminalitet.

Ingen af delene er der mulighed for, hvis løsladelse først sker ved endt straf.

Utilrådelighedsvurderingen

At den dømtes forhold ikke må gøre prøveløsladelsen utilrådelig, indebærer, at der efter en konkret vurdering ikke må antages at foreligge en væsentlig risiko for recidiv til ikke bagatelagtig kriminalitet, som ikke formodes at kunne begrænses ved tilsyn af kriminalforsorgen og eventuelle særvilkår.

Om kriminaliteten kan betragtes som bagatelagtig beror på en konkret vurdering. I denne vurdering indgår kriminalitetens art, tidligere kriminalitet og den indsatte personlige forhold. Længden af den straf, som kan idømmes, vil ikke i sig selv være afgørende for, om kriminaliteten kan betragtes som bagatelagtig, men vil sammen med kriminalitetens art være et moment, der indgår i vurderingen. Det bemærkes, at voldskriminalitet, uanset straffens længde, ikke betragtes som bagatelagtig kriminalitet.

Afgørelsen om prøveløsladelse skal, når sagen er tilstrækkeligt oplyst, træffes ud fra en samlet afvejning af alle omstændigheder, som taler enten for eller imod prøveløsladelse. Ved denne vurdering skal der i alle tilfælde foretages en konkret og aktuel utilrådelighedsvurdering, hvor der tages stilling til, hvor stor vægt de forskellige omstændigheder skal tillægges i den aktuelle sag. Der er således ikke mulighed for at fastlægge, at visse momenter altid vil føre til, at prøveløsladelse enten meddeles eller nægtes.

Visse momenter vil dog typisk indgå med særlig vægt:

- Antallet af tidligere løsladelser og betingede domme.

Afslag vil kunne komme på tale, hvis der inden for de seneste år har foreligget flere løsladelser eller betingede domme med tilbagefald til ny kriminalitet, uden at man dog tillægger en betinget dom helt samme negative vægt som en forudgående prøveløsladelse.

Afslag vil dog også kunne komme på tale, selvom den indsatte ikke tidligere har været prøveløsladt. Der sigtes herved navnlig til personer, der under en tidligere tilsynsperiode i henhold til betinget dom, samfundstjenestedom, behandlingsdom eller lignende har udvist en udtalt grad af manglende vilje til samarbejde med kriminalforsorgen, jf. vejledning om tilsyn med prøveløsladte, betinget dømte m.v., kapitel 2, pkt. 3 og 4.

- Den indsatte forhold under tidligere tilsynsperioder.

Der lægges vægt på, hvor hurtigt den indsatte er recidiveret efter den sidste løsladelse. Endvidere lægges vægt på den indsatte forhold til kriminalforsorgen, herunder foreliggende erfaringer med hensyn til gennemførelse af tilsynsforanstaltninger.

- Den nu foreliggende løsladelsessituation.

Prøveløsladelse vil - selvom de ovenfor nævnte momenter isoleret set måtte føre til afslag - kunne komme på tale, hvor der skønnes at foreligge en særlig gunstig løsladelsessituation, f.eks. med hensyn til arbejds-, opholds- eller uddannelsesmuligheder, den indsatte forhold til pårørende m.v., og/eller at der under den aktuelle strafudståelse må antages at være sket en væsentlig holdningsændring hos den indsatte, som mindsker risikoen for tilbagefald til ny kriminalitet.

Omvendt vil afslag kunne komme på tale, hvis der foreligger en særlig dårlig løsladelsessituation med deraf følgende forhøjet recidivrisiko, også selv om de ovenfor nævnte momenter isoleret set ville have ført til en positiv afgørelse. Ved vurderingen af løsladelsessituationen kan en verserende sag, der kan forventes at føre til fængselsstraf, medføre afslag, hvis det skønnes, at en forestående fængselsstraf vil forværre den pågældendes mulighed for social tilpasning og dermed forværre løsladelsessituationen. I disse sager vil der ofte være et særligt behov for tilsyn, hvis der træffes afgørelse om prøveløsladelse.

I vurderingen af, om prøveløsladelse efter § 38, stk. 1, bør finde sted, indgår andre momenter end de ovenfor nævnte, herunder bl.a. følgende:

- Ung alder.

For unge indsatte (under 21 år) vil prøveløsladelse kunne komme på tale, uanset at en samlet vurdering af de øvrige nævnte momenter taler herimod.

- Kriminalitetens art.

Kriminalitetens art vil have en vis betydning for bedømmelsen af risikoen for ny kriminalitet. Risiko for tilbagefald til personfarlig kriminalitet vil med større vægt tale mod prøveløsladelse end risiko for tilbagefald til (ikke professionel) berigelseskriminalitet.

- Forhold under afsoningen.

Indsatte forhold under afsoningen tillægges vægt, i det omfang disse kan give anledning til at formode, at der er risiko for recidiv til fornyet kriminalitet. Dette kan eksempelvis være oplysninger om ny kriminalitet under afsoningen, stofmisbrug, misbrug af udgang og eventuelle undvigelser.

Der henvises til løsladelsesvejledningens pkt. 6-12.

- Indsatte der er idømt fængsel i 8 år eller derover (langtidsindsatte)

For personer med lange straffe indgår den foreliggende løsladelsessituation med betydelig vægt i utilrådelighedsvurderingen, herunder navnlig, om den indsatte er stabiliseret ved f.eks. udslusning via en af kriminalforsorgens pensioner. Ifølge praksis vil det som hovedregel være en forudsætning for prøveløsladelse af langtidsindsatte, at de har gennemført et længerevarende problemfrit udslusningsforløb. Et typisk udslusningsforløb for en langtidsdømt vil kort skitseret se således ud: Påbegyndelse af ledsagede udgange efter udståelse af en tredjedel af straffen, herefter overgang til uledsagede udgange efter udståelse af halvdelen af straffen, og efter afvikling af en uledsaget udgang på tilfredsstillende vis kan der ske overførsel til åbent fængsel. Det vil endvidere efter et længerevarende uledsaget udgangsforløb kunne være relevant med frigang til arbejde eller uddannelse og eventuelt udstationering til en pension eller til egen bopæl med fodlænke i en periode, inden prøveløsladelse finder sted. Et sådant udslusningsforløb er som regel nødvendigt blandt andet for at kunne vurdere, om den indsatte er i stand til at administrere stadig større frihedsgoder, inden prøveløsladelse finder sted.

Langtidsindsatte, der har tilknytning til en rockergruppering, placeres i lukkede fængsler på særlige afdelinger for negativt stærke indsatte, hvorfra de bliver udluset i form af udgang til familien og evt. frigang til arbejde eller uddannelse, inden prøveløsladelse finder sted. Disse indsatte vil således ikke have mulighed for at blive overført til åbent fængsel eller til en af kriminalforsorgens pensioner på grund af risikoen for negativ stærk adfærd overfor medindsatte.

- Rocker- og banderelaterede indsatte

Med virkning fra den 1. juli 2014 er der som led i indsatsen mod rocker- og bandekriminalitet indsat nye bestemmelser i bl.a. straffelovens § 38, stk. 5, og § 39, stk. 3, jf. lov nr. 733 af 25. juni 2014 om ændring af straffeloven, retsplejeloven, lov om våben og eksplosivstoffer, lov om politiets virksomhed og lov om fuldbyrdelse af straf mv. (Initiativer mod rocker- og bandekriminalitet mv.).

Bestemmelsen i § 38, stk. 5, indebærer, at der ikke kan ske prøveløsladelse, hvis den dømte af politiet skønnes at have tilknytning til en gruppe af personer, som på tidspunktet for prøveløsladelse er aktivt involveret i en verserende voldelig konflikt med en anden gruppe af personer, og politiet oplyser, at der inden for den gruppe, som den dømte skønnes at have tilknytning til, som led i konflikten er anvendt skydevåben mv.

Bestemmelsen i straffelovens § 39, stk. 3 indebærer, at der, hvis ikke særlige omstændigheder taler herimod, skal fastsættes skærpede vilkår ved prøveløsladelse af dømte, som af politiet skønnes at have tilknytning til en gruppe af personer, hvor de pågældende personer tilsammen står bag omfattende og alvorlig kriminalitet, hvis den pågældende selv har begået visse

former for grovere kriminalitet og er idømt en længere fængselsstraf (1 år eller derover). De skærpede vilkår indebærer, at den dømte i hele prøvetiden ikke må opholde sig sammen med eller på anden måde have kontakt med andre med tilknytning til den pågældende gruppe, medmindre der er tale om nærtstående, eller der er tale om ophold eller kontakt som led i varetagelsen af et anerkendelsesværdigt formål.

Høring af anklagemyndighed og politiet

Inden der træffes afgørelse om løsladelse på prøve, skal der indhentes en udtalelse fra anklagemyndigheden, hvis kriminalforsorgsområdet har oplysninger, som giver grund til at antage, at anklagemyndigheden kan fremkomme med særlige oplysninger, som er af betydning for afgørelsen. Dette fremgår af løsladelsesbekendtgørelsens § 8, stk. 1, nr. 2.

Denne bestemmelse er af særlig relevans i forhold til indsatte, der er dømt for terror eller politisk motiveret kriminalitet, og - efter angrebene den 14. og 15. februar 2015 - tillige i alle tilfælde, hvor der er tale om en indsat, som er indberettet til direktoratets sikkerhedsenhed og PET på grund af tegn på radikaliserings og ekstremisme. Politidirektøren inddrager Politiets Efterretningstjeneste, inden høringssvaret sendes tilbage til kriminalforsorgen.

Hvis politidirektøren udtaler sig imod prøveløsladelse, skal sagen sendes til direktoratet til afgørelse, og hvis politiets udtalelse er begrundet i sikkerhedsmæssige forhold, vil dette efter praksis være et moment, der tæller afgørende imod prøveløsladelse.

Direktoratet kan oplyse, at direktoratet i samarbejde med Rigsadvokaten, Rigspolitiet og PET er i gang med at udarbejde nye retningslinjer for behandlingen af sager om bl.a. prøveløsladelse, når den indsatte er dømt for terror, politisk motiveret kriminalitet eller som i øvrigt efter kriminalforsorgens opfattelse viser tegn på radikaliserings og ekstremisme. I de sager, hvor kriminalforsorgsområdet mener, at den indsatte skal prøveløslades og derfor skal høre anklagemyndigheden og herunder PET herom, vil sagen i alle tilfælde skulle afgøres af Direktoratet for Kriminalforsorgen, hvortil anklagemyndigheden sender deres høringssvar.

Når denne fremgangsmåde er valgt er det dels fordi den indsatte ellers kan regne ud, om PET har fokus på ham (og derfor typisk udtaler sig imod prøveløsladelse) og dels for at begrænse den kreds af personer i kriminalforsorgen, der får kendskab til PETs oplysninger i sagen.

Hvis klienten på anmeldelsestidspunktet havde eller senere får tilknytning til en rocker- eller bandegruppering mv., skal der i alle tilfælde ske høring af politidirektøren vedrørende både utilrådelighedsvurderingen og spørgsmålet om

fastsættelse af skærpede vilkår efter straffelovens § 39, stk. 3, jf. ovenfor under punkt 3.1. Dette fremgår af løsladelsesbekendtgørelsens § 8, stk. 2.

Hvis politidirektøren udtaler sig imod prøveløsladelse, fordi det efter politiets opfattelse er utilrådeligt, og området fortsat mener, der skal ske prøveløsladelse, skal sagen afgøres af Direktoratet for Kriminalforsorgen og ikke af Kriminalforsorgsområdet, som ellers er det normale. Dette fremgår af løsladelsesbekendtgørelsens § 26, stk. 1, nr. 2.

Det forhold, at politidirektøren udtaler sig imod prøveløsladelse på grund af utilrådelighed, indgår som et moment blandt flere i utilrådelighedsvurderingen og tillægges som udgangspunkt negativ vægt. Afhængig af indholdet af politiets udtalelse og sagens øvrige momenter vil Direktoratet for Kriminalforsorgen dog i denne situation godt kunne give tilladelse til prøveløsladelse imod politidirektørens anbefaling.

Hvis politidirektøren oplyser, at prøveløsladelse ikke kan finde sted, med henvisning til straffelovens § 38, stk. 5, vil Direktoratet for Kriminalforsorgen dog ikke kunne træffe afgørelse om tilladelse til prøveløsladelse imod politidirektørens anbefaling.

Vilkårsfastsættelse

Om vilkårsfastsættelsen følger det af straffelovens § 39, stk. 1, at prøveløsladelse betinges af, at den pågældende ikke i prøvetiden begår nyt strafbart forhold. Prøvetiden kan som udgangspunkt ikke overstige 3 år.

Det kan herudover fastsættes som vilkår for prøveløsladelsen, at den pågældende i hele prøvetiden eller en del af denne undergives tilsyn. Yderligere vilkår kan fastsættes efter reglerne i straffelovens § 57, f.eks. at den pågældende overholder særlige bestemmelser vedrørende opholdssted, arbejde, uddannelse, anvendelse af fritid eller samkvem med bestemte personer, at den pågældende underkaster sig misbrugsbehandling, psykiatrisk behandling, om fornødent på et hospital, eller lignende.

Udvikling i prøveløsladelsespraksis samt direktoratets initiativer i denne forbindelse

Prøveløsladelse efter straffelovens § 38, stk. 1 er som nævnt forudsat som et regelmæssigt led i fuldbyrdelsen af fængselsstraffe på 2 måneder og derover.

Vedrørende utilrådelighedsvurderingen, jf. nu straffelovens § 38, stk. 4, fremgår det af betænkning nr. 1099/1997, at Straffelovrådet finder, at det følger af forarbejderne til bestemmelsen, at de administrative myndigheder skal fastlægge nærmere retningslinjer for dette kriterium, men at det er en bindende forudsætning, at prøveløsladelse er regelmæssigt indtrædende. Praksis skal være

tilrettelagt således, at området for utilrådelig løsladelse kun omfatter *en mindre gruppe*.

Ikke desto mindre har andelen af indsatte, der får afslag på prøveløsladelse på 2/3 tid gennem en årrække været stigende. I 1993 fik kun 14 % afslag på prøveløsladelse på 2/3 tid. I 2012 var tallet steget til 26 %.

På denne baggrund har Direktoratet for Kriminalforsorgen afholdt to temadage om praksis for prøveløsladelse i medfør af straffelovens § 38, stk. 1 for medarbejdere fra kriminalforsorgens institutioner. Ud over at sikre at prøveløsladelse på 2/3 tid skal være det normale, og at nedbringe afslagsprocenten, var formålet med temadagene at ensrette praksis, fordi der havde vist sig at være en vis usikkerhed omkring praksis.

Den første temadag blev afholdt den 20. juni 2012 og omhandlede praksis for prøveløsladelse i medfør af straffelovens § 38, stk. 1.

Den anden temadag blev afholdt den 1. maj 2013 og handlede om vilkårsfastsættelsen i forbindelse med prøveløsladelse efter straffelovens § 38, stk. 1, og hvad der anses for at være passende ophold.

Direktoratet for Kriminalforsorgen har som opfølgning på temadagene sendt anonymiserede praksisnotater om sager, hvor Direktoratet for Kriminalforsorgen har været uenigt i fængslets afslag på prøveløsladelse, ud til alle kriminalforsorgens institutioner for at udbrede kendskabet til praksis. Direktoratet for Kriminalforsorgen har samtidig sendt statistisk materiale over udviklingen i andelen af afslag på prøveløsladelse på 2/3 tid på de enkelte institutioner. På denne måde har de enkelte institutioner ikke alene kunnet se deres egen udvikling, men også andre institutioners udvikling, alt sammen for at styrke fokus på disse sager.

Temadagene og direktoratets opfølgning herpå har allerede i 2013 vist sig at have den ønskede effekt. Således var afslagsprocenten for prøveløsladelse på 2/3 tid faldet fra 27 % i 2011 til 21 % i 2013. I 2014 er den steget lidt igen til 23 %.

Nedenstående tabel viser afslag på prøveløsladelser ved 2/3 - straffetid i perioden 2005-2014. Antal og andel

	Antal afslag jf. § 38, stk. 1	Antal prøveløs- ladelser, jf. § 38, stk. 1	Afslag i procent af alle § 38,1 sager
2014	807	2.663	23
2013	753	2.841	21
2012	901	2.552	26
2011	930	2.544	27
2010	913	2.483	27

2009	903	2.570	26
2008	932	2.520	27
2007	1.030	2.957	26
2006	984	3.024	25
2005	988	3.015	25

Note: En del af de indsatte, der får afslag på prøveløsladelse ved 2/3 tid, bliver senere prøveløsladt på et tidspunkt mellem 2/3 og endt straf.

I kriminalforsorgens flerårsaftale for 2013-2016 indgår et projekt, der har til formål at belyse udviklingen i afslag på prøveløsladelse.

Der er tale om en todelt undersøgelse, som indeholder:

- a) En historisk gennemgang af udviklingen i afslag på prøveløsladelse fra 1980 til 2014, herunder en diskussion af mulige årsager til denne udvikling.
- b) En registeranalyse på baggrund af en population af løsladte, der har fået afslag på prøveløsladelse heriblandt en sammenligning med den øvrige klientpopulation. Analysen foretages på baggrund af data fra kriminalforsorgens klientundersøgelse 2011.

Det har ikke været muligt at udvikle et undersøgelsesdesign, så der kan udføres en tilbundsgående analyse af ændringer over tid i sagsbehandlingspraksis ved afgørelser om prøveløsladelse. Analysen vil derfor på et mere overordnet plan forholde sig til udviklingen i afslag på prøveløsladelse og inddrage relevante undersøgelser og litteratur i en diskussion af den generelle udvikling på området.

Projektet er heller ikke en undersøgelse af prøveløsladelsesinstitutionen som sådan.

Af rapportering forventes i september 2015.

Den konkrete sag, der danner grundlag for denne redegørelse

OH blev prøveløsladt to gange. Der var tale om ordinære prøveløsladelser efter afsoning af to tredjedele af straffen.

Den første prøveløsladelse fandt sted den 1. juli 2011, og den anden prøveløsladelse fandt sted den 27. juli 2012.

Direktoratet for Kriminalforsorgen har gennemgået prøveløsladelsessagerne for at vurdere, om afgørelserne er truffet i overensstemmelse med gældende regler og praksis. Det skal understreges, at gennemgangen og direktoratets vurderinger er foretaget ud fra den dokumentation, der er umiddelbart tilgængelig i direktoratets elektroniske sagsbehandlingssystem (Klientsystemet) og altså uden inddragelse af de institutioner og personale, som har været involveret i sagerne.

Den første prøveløsladelse

Den anden prøveløsladelse

Ad 2. Bør prøveløsladelse ske i mindre omfang?

Direktoratet for Kriminalforsorgen har på baggrund af den konkrete sag overvejet, om prøveløsladelse bør ske i mindre omfang end efter gældende praksis.

Direktoratet finder imidlertid ikke, at en konkret sag, hvor der er skønnet forkert, i sig selv bør give anledning til generelle stramninger af praksis.

Derimod finder Direktoratet for Kriminalforsorgen, at sagen har afdækket et behov for at tydeliggøre og indskærpe praksis, således at det understreges

- med hvilken vægt forhold under varetægtsfængsling og afsoning, herunder ny kriminalitet, disciplinære forhold, misbrug og manglende vilje til at samarbejde med kriminalforsorgens personale skal indgå i utilrådelighedsvurderingen, og
- med hvilken vægt ung alder skal indgå i utilrådelighedsvurderingen.

Direktoratet for Kriminalforsorgen foreslår, at tydeliggørelsen og indskærpelsen af praksis bør indarbejdes i løsladelsesvejledningen, hvilket vil kunne ske således:

Forhold under indsættelsen

I løsladelsesvejledningens punkt 12 fremgår det på nuværende tidspunkt, at "den indsattes forhold under afsoningen skal tillægges vægt, i det omfang disse kan give anledning til at formode, at der er risiko for recidiv til fornyet kriminalitet. Dette kan eksempelvis være oplysninger om ny kriminalitet under afsoningen, stofmisbrug, misbrug af udgang og eventuelle undvigelse."

Direktoratet for Kriminalforsorgen foreslår, at løsladelsesvejledningens punkt 12 uddybes, så der kommer til at stå følgende:

"Forhold under indsættelsen

Den indsatte forhold under indsættelsen (afsoningen og en evt. varetægtsfængsling) skal tillægges vægt i det omfang, disse kan give anledning til at formode, at der er risiko for recidiv til fornyet kriminalitet.

Det er ikke muligt udtømmende at opregne, hvilke forhold under afsoningen og en evt. varetægtsfængsling, der kan være af relevans, men i det følgende nævnes nogle forhold af særlig relevans:

Ny kriminalitet eller grove disciplinære forhold under varetægtsfængslingen og afsoningen, f.eks. i form af voldelig adfærd eller stofmisbrug, vil typisk med betydelig vægt tale imod prøveløsladelse, medmindre den indsatte efterfølgende har undergået en betydelig holdningsændring, gennemført misbrugsbehandling, adfærdskorrigerende behandling eller lignende. Tilsvarende gælder, hvis den indsatte f. eks. ved en konfrontationssøgende adfærd over for personalet har demonstreret manglende vilje til at ophøre med kriminel adfærd.

Også f.eks. misbrug af udgang og eventuelle undvigelse kan indgå i utilrådelighedsvurderingen i det omfang disse kan give anledning til at formode, at der er risiko for fortsat kriminel adfærd og dermed recidiv til fornyet kriminalitet. Når forhold under varetægtsfængslingen og/eller afsoningen rejser relevant tvivl om utilrådeligheden, bør det overvejes, om den indsatte bør deltage i og kan profitere af et eller flere adfærdskorrigerende behandlingsprogrammer og/eller i misbrugsbehandling for at nedsætte risikoen for ny kriminalitet, før der kan ske prøveløsladelse.”

Ung alder

I løsladelsesvejledningens punkt 10 fremgår det på nuværende tidspunkt, at ”for unge indsatte (under 21 år) vil prøveløsladelse kunne komme på tale, uanset at en samlet vurdering af de øvrige nævnte momenter taler herimod.”

Direktoratet for Kriminalforsorgen foreslår, at løsladelsesvejledningens punkt 10 uddybes, så der kommer til at stå følgende:

”Ung alder.

For unge indsatte (under 21 år) vil prøveløsladelse kunne komme på tale, uanset at en samlet vurdering af de øvrige nævnte momenter taler herimod. Det er dog en forudsætning, at der ikke har foreligget væsentlige problemer under varetægtsfængslingen og afsoningen, som bør føre til afslag, jf. pkt. 12 nedenfor. Det vil endvidere normalt være en forudsætning for prøveløsladelse, at den indsatte har haft en god udslusning i form af udgang til f.eks. familien, samt evt. frigang til uddannelse eller arbejde og evt. udstationering, før prøveløsladelse finder sted. Det er desuden en forudsætning for prøveløsladelse, at den unge har en god løsladelsessituation i form af arbejde, uddannelse eller anden forsørgelse, samt passende ophold.”

Netop overfor de unge er der behov for en god udslusning og løsladelsessituation, idet de unge har det højeste recidiv. Generelt mindskes det samlede recidiv jo ældre de dømte er. Fra 33 % for gruppen under 18 år til 16 % for gruppen på over 60 år (grundpopulation 2010).

Afslutningsvis bemærkes, at behandlingen af sager om prøveløsladelse af unge sker efter samme høringsregler mv. som andre sager. Dette betyder f.eks, at hvis klienten er knyttet til en rocker- eller bandegruppering, skal politidirektøren altid høres om utilrådelighed og behovet for fastsættelse af skærpede vilkår.

Afsluttende bemærkninger

Der er med reorganiseringen af kriminalforsorgen sket en række ændringer, som giver et bedre grundlag for at sikre en ensartet praksis på tværs af institutionerne.

Således er et af målene med reorganiseringen, at der ved etablering af 4 kriminalforsorgsområder sker en betydelig styrkelse af det decentrale arbejde, herunder på klientsagsområdet.

Herudover skal nævnes, at kriminalforsorgen nu i langt højere grad end tidligere arbejder med faglige standarder for klientsagsbehandlingen, og direktoratet har i forbindelse med reorganiseringen på klientsagsområdet i samarbejde med kriminalforsorgsområderne udarbejdet en tjekliste og en vidensbog om prøveløsladelse efter § 38, stk. 1.

Ad 3. Tiltag til sikring af effektiv opfølgning på prøveløsladelse og praksis for genindsættelse

Regler om kriminalforsorgens tilsyn og reaktioner ved overtrædelse af vilkår fastsat ved prøveløsladelse

Reglerne om tilsyn og reaktion som følge af vilkårsovertrædelse findes i bl.a. straffelovens § 40, stk. 2 og 3, jf. straffuldbyrdelseslovens § 86, tilsynsbekendtgørelsen og bekendtgørelse om kriminalforsorgens reaktioner ved overtrædelse af vilkår fastsat ved prøveløsladelse, betinget dom m.v.

Etablering af tilsynet og kontakthypighed

Efter tilsynsbekendtgørelsen skal første tilsynssamtale finde sted senest en uge efter prøveløsladelsen. Herefter skal kontakthypigheden fastsættes ud fra en samlet vurdering af behovet for støtte og kontrol, dog således at der i tilsynsperiodens første to måneder skal være kontakt mindst hver anden uge. I den resterende tilsynsperiode kan kontakten indskrænkes til en gang om måneden,

medmindre klientens forhold tilsiger hyppigere kontakt. Kontakthypigheden kan dog begrænses, hvis særlige omstændigheder taler derfor.

Reaktioner ved vilkårsovertrædelser

Af bekendtgørelse om kriminalforsorgens reaktioner ved overtrædelse af vilkår fremgår det bl.a., at hvis en klient, der er prøveløsladt eller betinget benådet, overtræder vilkåret om tilsyn og/eller eventuelle særvilkår, kan kriminalforsorgen i overensstemmelse med straffelovens § 40, stk. 2 og 3,

- 1) tildele advarsel,
- 2) ændre vilkårene og forlænge prøvetiden inden for den i § 39 fastsatte længstetid eller
- 3) under særlige omstændigheder bestemme, at klienten skal indsættes til udståelse af reststraffen.

Overtræder klienten vilkår, skal kriminalforsorgen umiddelbart herefter træffe foranstaltninger med henblik på at sikre overholdelsen af vilkåret.

Består vilkårsovertrædelsen i, at klienten unddrager sig tilsynet, skal kriminalforsorgen på udeblivelsesdagen eller umiddelbart derefter ved brev pålægge klienten at tage personlig kontakt med kriminalforsorgen snarest. Reagerer klienten ikke på dette brev, skal kriminalforsorgen aflægge besøg på klientens bopæl eller opholdssted, hvis det findes formålstjenligt efter en konkret vurdering. I modsat fald erstattes besøget af et skriftligt pålæg.

Hvis klienten overtræder forskrifter eller vilkår, uden at vilkårsovertrædelsen medfører en afgørelse om genindsættelse, kan kriminalforsorgen give et pålæg om at overholde forskrifterne og vilkårene.

Fører dette ikke til, at tilsynet genetableres, eller overtræder klienten i øvrigt vilkåret om tilsyn eller særvilkår, og må vilkårsovertrædelsen antages at medføre en nærliggende risiko for kriminalitet, skal kriminalforsorgen overveje at anmode politiet om anholdelse og eventuelt varetægtsfængsling med henblik på indskærpelse af vilkår eller eventuelt genindsættelse, jf. henholdsvis retplejelovens § 756 og § 763.

Særligt om regler og praksis for genindsættelse

Regler om genindsættelse

For at kunne træffe afgørelse om genindsættelse skal der for det første være tale om, at klienten har overtrådt vilkåret om tilsyn eller et eller flere af særvilkårene.

Beslutningen om genindsættelse er den alvorligste af reaktionerne på vilkårsovertrædelser. En beslutning om genindsættelse medfører, at der administrativt iværksættes en frihedsberøvelse.

Det er ikke tilstrækkeligt, at den prøveløsladte har overtrådt vilkårene. Efter straffelovens § 40, stk. 2, nr. 3, skal der også foreligge "særlige omstændigheder".

Heri ligger dels et krav om, at der er nærliggende risiko for kriminalitet, jf. punkt 7 i vejledning om kriminalforsorgens reaktioner ved overtrædelse af vilkår fastsat ved prøveløsladelse, betinget dom m.v., dels et krav om at recidivrisikoen ikke findes at kunne begrænses ved vilkårsindskærpelse eller ved fastsættelse af andre/yderligere vilkår.

Udover vilkårsovertrædelser, skal der således samlet set kunne påvises:

- en konkret nærliggende risiko for nyt strafbart forhold,
- som ikke kan imødegås ved vilkårsindskærpelse og/eller fastsættelse af yderligere vilkår, og
- som gør fortsat prøveløsladelse utilrådelig.

Praksis for genindsættelse

Ved vurderingen af, om der skal ske genindsættelse til udståelse af reststraffen, er det centrale, om der er risiko for ny kriminalitet. I afgørelsen indgår en række momenter, herunder:

- Hvilken slags kriminalitet er der risiko for? Er der f.eks. tale om personfarlig eller meget omfangsrig kriminalitet?
- Verserende sigtelser efter prøveløsladelsen (hvilken type kriminalitet/gerningstidspunkt mv.).
- Arten af tidligere pådømt kriminalitet (er det personfarlig kriminalitet/misbrugsrelateret kriminalitet).
- Hvad er baggrunden for den pådømte kriminalitet?
- Tidligere (ligeartet) kriminalitet.
- Hvilke vilkår er overtrådt? Har vilkårsovertrædelser betydning for risikoen for ny kriminalitet?
- Sociale problemer i relation til risiko for ny kriminalitet.
- Om klienten tidligere under tilsynet er vilkårsindskærpet.

Følgende forhold kan f.eks. tale for, at der træffes afgørelse om genindsættelse:

- Klienten er prøveløsladt efter udståelse af straf for personfarlig kriminalitet.
- Klienten har - udover vilkårsovertrædelser - begået ny kriminalitet i tilsynstiden.
- Klienten har en risikofyldt levevis, herunder er ude i et misbrug.
- Klientens tidligere kriminalitet er begået i påvirket tilstand.

- Recidivrisikoen findes ikke at kunne begrænses
 - ved vilkårsindskærpelse
 - ved fastsættelse af andre/yderligere vilkår
 - ved at udmønte et betinget vilkår.

Følgende forhold kan f.eks. tale imod genindsættelse, således at der i stedet træffes afgørelse om f.eks. vilkårsindskærpelse:

- Klienten er førstegangsstraffet.
- Klienten er prøveløsladt efter udståelse af ikke-personfarlig kriminalitet.
- Der er tale om en kort reststraf.
- Recidivrisiko kan afhjælpes
 - ved at udmønte et betinget vilkår
 - ved fastsættelse af andre/yderligere vilkår
 - ved vilkårsindskærpelse
 - ved skærpet tilsyn.
- Klienten har ordnede sociale forhold.

Det er direktoratets opfattelse, at der som regel sker varetægtsfængsling i de tilfælde, hvor den prøveløsladte har begået *alvorlig* personfarlig kriminalitet, således at det ikke bliver aktuelt for direktoratet at skulle træffe afgørelse om genindsættelse, og således at reststraffen eventuelt medoptages ved afslutningen af den verserende sag.

Sker der ikke varetægtsfængsling, vil det forhold, at klienten har begået ny personfarlig kriminalitet, med stor vægt tale for udløsning af reststraffen i form af genindsættelse, hvis der tillige er tale om overtrædelse af tilsynsvilkåret og/eller særvilkår.

Nedenstående tabel viser antallet af genindsættelser i perioden 2005-2014.

Genindsættelser

Genindsatte/tilbageførte

	Prøveløsladte fængselsdømte
2014	49
2013	43
2012	38
2011	45
2010	68
2009	53
2008	46
2007	45
2006	72
2005	36

Den konkrete sag, der danner grundlag for denne redegørelse

Samlet vurdering

Gennemgangen af sagen viser imidlertid, at der kan være behov for at henlede politiets opmærksomhed på, at kriminalforsorgen skal orienteres, når der rejses sigtelse mod en person, som kriminalforsorgen har i tilsyn, jf. cirkulære om indberetning af vilkårsovertrædelse m.v., begået af personer, der er undergivet tilsyn af kriminalforsorgen.

Det andet tilsynsforløb

Samlet vurdering:

Tiltag til sikring af effektiv opfølgning på prøveløsladelse:

Indskærpelse af de gældende regler for Kriminalforsorgens tilsyn og reaktioner ved vilkårsovertrædelser

Direktoratet finder ikke, at der er grundlag for at antage, at de svigt, der skete under det tilsyn, OH var undergivet indtil foråret 2013, har haft nogen betydning i forhold til de angreb, han begik i februar 2015.

Uanset dette finder direktoratet, at gennemgangen af sagerne vedrørende OH viser behov for, at det indskræpes over for kriminalforsorgsområderne, at de gældende regler om tilsyn og reaktioner ved vilkårsovertrædelser skal overholdes. Dette kan ske ved, at der sendes en skrivelse med følgende indhold til områderne:

"Indskærpelse af de gældende regler for kriminalforsorgens tilsyn og reaktioner ved overtrædelse af vilkår fastsat ved prøveløsladelse

Angrebene i København den 14. og 15. februar 2015 har som bekendt givet anledning til flere overvejelser om bl.a. behovet for at sikre en mere effektiv opfølgning på, at prøveløsladte overholder fastsatte vilkår.

Som led heri skal direktoratet hermed indskærpe gældende regler for kriminalforsorgens tilsyn og reaktioner ved overtrædelse af vilkår fastsat ved prøveløsladelse.

Reglerne om kriminalforsorgens tilsyn og reaktioner ved vilkårsovertrædelse i forbindelse med en prøveløsladelse findes i:

- Straffelovens § 40, stk. 2 og 3
- Straffuldbydelseslovens § 86
- Tilsynsbekendtgørelsen. Der er til bekendtgørelsen knyttet et cirkulære og en vejledning.
- Bekendtgørelse om kriminalforsorgens reaktioner ved overtrædelse af vilkår fastsat ved prøveløsladelse, betinget dom mv. Der er til bekendtgørelsen knyttet en vejledning.

Direktoratet skal her særligt fremhæve følgende.

Risiko- og behovsvurdering (RNR):

I starten af tilsynsperioden, typisk ved anden samtale, skal der udarbejdes en risiko- og behovsvurdering. Tilsynsfrekvensen fastlægges herefter med udgangspunkt i klientens risiko- og behovsniveau og under hensyntagen til klientens øvrige situation, herunder behov for bistand og kontrol. Såvel tilsynsfrekvensen som tilsynsindholdet skal differentieres, så der er en mere intensiv tilsynskontakt og -opfølgning i forhold til klienter, der har høj risiko for tilbagefald til ny kriminalitet.

Kontakthypighed:

Den første tilsynssamtale skal finde sted senest en uge efter prøveløsladelsen. Det er videre ifølge reglerne forudsat, at der i hvert fald i de første to måneder af tilsynsforløbet er en forholdsvis tæt kontakt med klienten, da der skal være kontakt mindst hver anden uge, medmindre særlige omstændigheder taler for, at dette krav om kontakthypighed fraviges.

Reaktioner ved vilkårsovertrædelse:

Særligt i forhold til kriminalforsorgens reaktioner ved vilkårsovertrædelse skal direktoratet her fremhæve, at det er vigtigt,

- at der sker behørig opfølgning på udeblivelser fra tilsynssamtaler, herunder navnlig
 - ved vilkårsindskærpelser af klienten,

- om nødvendigt ved at efterlyse klienten hos politiet med henblik på eventuel vilkårsindskærpelse eller genindsættelse, og
- at der sker behørig opfølgning på overtrædelse af et eller flere af særvilkårene.

Direktoratet skal i den forbindelse understrege vigtigheden af, at kriminalforsorgen også løbende, i forbindelse med at klienten overtræder vilkår om tilsyn og/eller særvilkår, er opmærksom på, om vilkårsovertrædelsen sammenholdt med klientens samlede risiko- og behovsniveau giver grundlag for at antage, at der er nærliggende risiko for, at klienten vil begå ny kriminalitet.

Direktoratet skal også understrege, at kriminalforsorgen skal være særligt opmærksom på, om tegn på radikaliserings sammenholdt med vilkårsovertrædelsen giver grundlag for at antage, at der er nærliggende risiko for ny kriminalitet, og om der herefter er grundlag for at træffe afgørelse om genindsættelse.

Direktoratet skal endvidere påpege vigtigheden af, at der i Klientsystemet gøres behørigt notat om tilsynsforløbet, herunder om kriminalforsorgens overvejelser mv., når klienten ikke overholder de fastsatte vilkår.”

Revision af reglerne om tilsyn mv.

Det er direktoratets umiddelbare vurdering, at en systematisk risiko- og behovsvurdering kunne have medvirket til et skærpet fokus på OH's risikofaktorer og dermed kravet om hyppigere tilsynsfrekvens, mere intensivt tilsynsindhold samt opfølgning og kontrol. På de tidspunkter, hvor OH blev prøveløsladt, arbejdede kriminalforsorgen imidlertid endnu ikke med sådanne systematiske risiko- og behovsvurderinger.

Aktuelt (2013-2016) implementerer kriminalforsorgen RNR-principperne i Kriminalforsorgen i Frihed, som fører tilsyn med bl.a. prøveløsladte. RNR betyder Risk - Need - Responsivity og er en kriminalpræventiv model udviklet i Canada til arbejdet med klienter.

RNR-modellen, der implementeres, består konkret af:

- 1) risiko- og behovsvurderingsredskabet LS/RNR - *Level of Service/Risk Need Responsivity* (redskabet er fuldt implementeret pr. februar 2015)
- 2) tilsynsmodellen MOSAIK - *Motiverende Samtaleintervention i Kriminalforsorgen* (modellen vil være fuldt implementeret medio 2016)

LS/RNR er et evidensbaseret, struktureret risiko- og behovsvurderingsredskab, som anvendes med henblik på at kunne iværksætte den rette intervention i den rette dosis til den rette klient.

Vurderingen munder ud i, at klienten kategoriseres som hørende til i én af fem risikogrupper: Meget høj, høj, mellem, lav eller meget lav risiko for recidiv.

Tilsynsindsatsen tilpasses og differentieres herefter således, at jo højere risiko og behov klienten har, jo mere intensivt sættes der ind. Dette gælder såvel i forhold til fremmødehyppighed til tilsynssamtaler, tilsynets indhold som kontrol/opfølgning.

Faktorer, der lægges vægt på i risiko- og behovsvurderingen, omfatter bl.a. historik med antisocial adfærd, prokriminell holdning og tænkning, antisocialt adfærdsmønster og antisocial omgangskreds. Disse faktorer kaldes "*the big four*", da det er disse faktorer, der forskningsmæssigt har vist størst sammenhæng med risiko for recidiv.

Tilsynsmetoden MOSAIK er udviklet med udgangspunkt i RNR-forskningen og skal anvendes i tilsynssamtaler med klienter med høj eller meget høj risiko for recidiv. MOSAIK følger op på og adresserer de risici og behov, der er identificeret i LS/RNR, og har fokus rettet mod "*the big four*".

Direktoratet for Kriminalforsorgen vil i tilknytning til implementeringen af RNR-principperne inkorporere disse i regelsættet, bl.a. således, at det tydeligt fremgår, at der skal føres skærpet tilsyn med de klienter, der ved anvendelse af disse principper viser sig at have højest risiko for recidiv.