



Den 25. januar 2024.

# Forslag til nedsættelse af belægget i Kriminalforsorgens institutioner

Udarbejdet af Den Rets- og Kriminalpolitiske Tænketank Forsete

Fængslerne er overfyldte, og der kommer løbende flere og flere ind i "den tunge ende" (bandepakker mv.). Der kan ikke åbnes nye pladser, da der er en stor mangel på opsynspersonale. Hvis ikke overbelægningen af fængslerne skal fortsætte, ser Forsete ikke anden mulighed end at tage nogen ud i "den lette ende". Justitsminister Peter Hummelgaard har i skrivelse af 21. august 2023 (dok. 2917272) oplyst, at han er åben over for alle gode forslag, der kan lette presset på vores fængsler og arresthuse.

Forsete har på den baggrund udarbejdet en række forslag, der alle har det formål at nedbringe belægget.

Forslagene omfatter alene afsonere, der ikke tilhører de grupper, der kræver særlig opmærksomhed som f.eks. medlemmer af bandegrupper, indsatte som i hht en politifaglig vurdering har tilknytning til en gruppe af personer, der tilsammen står bag omfattende og alvorlig kriminalitet og indsatte, der er dømt for overtrædelse af en af de i straffelovens 12. eller 13. kapitel omhandlende forbrydelser (forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed og forbrydelser mod statsforfatningen og de øverste statsmyndigheder, terrorisme mv).

## 1. Prøveløsladelse efter straffelovens § 38

### 1.1. Straffelovens § 38, stk. 1

Prøveløsladelse efter udståelse af 2/3 af straffetiden er forudsat at være et regelmæssigt led i fuldbyrdelse af fængselsstraffe på to måneder og derover, jf. løsladelsesvejledningen pkt. 5. Andelen af prøveløsladelser er imidlertid i årenes løb faldet markant, så det i dag kun er lidt over halvdelen af de dømte, der prøveløslades efter bestemmelsen.

Efter § 38, stk. 4 er prøveløsladelse en rettighed, der fortabes, hvis der foreligger "utilrådelighed", dvs. en væsentlig risiko for recidiv til ikke-bagatelagtig kriminalitet, der ikke kan begrænses ved tilsyn og eventuelle særvilkår, jf. løsladelsesvejledningens pkt. 6. Prøveløsladelse er derimod ikke en belønning for god opførsel under afsoningen.

Med de senere års skærper syns begrundelsen for afslag på prøveløsladelse at være udvidet til også at omfatte forhold under afsoningen, som ikke relaterer sig til recidiv, f.eks. disciplinærstraffe for upassende

sprogbrug og besiddelse af mobiltelefoner, uagtet disse ikke formodes at være brugt eller tænkt brugt til fornyet kriminalitet.<sup>1 2</sup>

Afslag på prøveløsladelse bliver således i nogle tilfælde en urimelig ekstra straf for disciplinære forseelser – endog en ekstra straf med strafforlængende virkning. Sådan straf indgår ikke i det nye disciplinære strafsysteem, der blev indført i 2023, og den forekommer uheldig i en tid, hvor der er alvorlig mangel på fængselspladser.

### Forslag:

1. At det i løsladelsesvejledningen meget klart præciseres, at afslag på prøveløsladelse forudsætter utilrådelighed, dvs. en væsentlig risiko for recidiv til ikke-bagatelagtig kriminalitet, der ikke kan begrænses ved tilsyn og eventuelle særvilkår, og at disciplinære forseelser kun kan begrunde afslag på prøveløsladelse, hvis det konkret vurderes, at de har indflydelse på risikoen for recidiv. Det vil typisk ikke være tilfældet ved eksempelvis for sen tilbagekomst efter udgang, upassende adfærd/sprogbrug, overtrædelse af rygeforbud og positiv urinprøve for hash, hvis hash ikke indgår i den indsattes kriminalitet. Det vil typisk heller ikke være tilfældet ved besiddelse af mobiltelefoner, hvis der ikke foreligger oplysning om, at disse er brugt eller tænkt brugt til ny kriminalitet.<sup>3</sup>
2. At manglende udgang kun indgår i utilrådelighedsvurderingen, hvis der er en væsentlig risiko for recidiv til ikke-bagatelagtig kriminalitet, der ikke kan begrænses ved tilsyn og eventuelle særvilkår. Det følger af Højesterets dom af 11. august 2020 (U.2020.3473), der vedrører en straf på 3 år, at der ikke generelt kan stilles krav om afvikling af udgang før prøveløsladelse.
3. At 1. gangs afsonere med domme på 1 år eller derunder prøveløslades, medmindre der er en stærk konkret formodning om recidiv til ikke ubetydelig kriminalitet.
4. At det understreges i retningslinjerne om prøveløsladelse, at det alene er verserende sager, der forventes afgjort med ubetinget fængselsstraf inden prøveløsladelsestidspunktet, der indgår i utilrådelighedsvurderingen. Forslaget skal ses i lyset af, at sagsbehandlingstiderne ved domstolene i dag er meget lange, og at mange sager ikke vil nå at blive afgjort inden endt straf, hvor den indsatte alligevel løslades. Skønnes der behov for fortsat fængsling, må den indsatte søges varetægtsfængslet.

## 1.2. Straffelovens § 38, stk. 2.

En skærpelse af utilrådelighedsvurderingen så den alene retter sig mod risikoen for recidiv, som foreslået under pkt. 1.1, forslag 1, vil betyde, at udvisningsdømte, der afsoner en tidsbestemt straf, og som udrejser ved løsladelsen, bør løslades efter udståelse af halvdelen af straffetiden, uanset eventuelle disciplinære forseelser, medmindre disse indikerer en væsentlig risiko for recidiv til ikke bagatelagtig kriminalitet.

---

<sup>1</sup> Jævnfør Direktoratet for Kriminalforsorgens skrivelse af 28.6.17 sagsnr. 17-40-0114 om ændringer i normalreaktioner i sager om vold og trusler om vold samt upassende sprogbrug og adfærd.

<sup>2</sup> Besvarelse af spørgsmål nr. 1548 (Alm. del) fra Folketingets Retsudvalg 2020-21

<sup>3</sup> Direktoratet for Kriminalforsorgens notat af 12.1.23 om skærpet fokus på sikkerhedsvurderingen af dømte med misbrugsproblemer

## 2. Prøveløsladelse efter straffelovens § 40 a (noget for noget)

Hvis der skal tages nogen ud i ”den lette ende” for at gøre plads til flere i ”den tunge ende”, er det nærliggende at overveje en øget brug af straffelovens § 40 a, som netop handler om tidligere løsladelse af dem, der under afsoningen gør en særlig indsats for at komme ud af deres kriminalitet (stk. 1, nr. 1) og dem, der i øvrigt har gode personlige forhold (stk. 1, nr. 2).

Anvendelsen af bestemmelsen er faldet drastisk. I 2013 blev 167 løsladt tidligere efter nr. 1 og 141 efter nr. 2. I 2022 var de tilsvarende tal 48 og 36. Samlet er brugen af § 40 a faldet til næsten 1/4 i perioden. Forsete kender ikke baggrunden for dette fald, men der ses ikke at have været en politisk beslutning om at begrænse brugen, og udviklingen i klientellet vil ikke kunne begrunde et så voldsomt fald.

Tidlig løsladelse efter § 40 a vil ofte forudsætte, at den indsatte gør en særlig indsats gennem f.eks. deltagelse i programvirksomhed, undervisning i fængslet eller i forbindelse med udgang til uddannelse/undervisning eller til arbejde/arbejdstræning.

De indsattes muligheder for at gøre en særlig indsats under afsoningen for at komme ud af deres kriminalitet er samlet blevet forringet over de senere år.

Tilbud af programvirksomheden har været konstant lav siden 2015 og antallet af udgange til uddannelse/undervisning og arbejde/arbejdstræning er faldet med ca. 1/3 i perioden 2018-2022<sup>4</sup>.

Det fremgår af rapporten ”Bedre uddannelse til indsatte” (Tænk tanken Perspektiv, juni 2023), at antallet af indsatte, der har deltaget i undervisning under afsoningen er halveret med et fald fra 14% - 7% i perioden 2016 til 2020.

### Forslag

5. At brugen af § 40a øges betydeligt både for dem der gør en særlig indsats og dem der i øvrigt har gode forhold.
6. At der udarbejdes klarere retningslinjer for brugen af § 40 a.
7. At den indsatte muligheder for at forbedre sin situation under afsoningen øges både i åbne og lukkede fængsler gennem øget udbud af:
  - Programvirksomhed
  - Uddannelses- og undervisningstilbud
  - Øget adgang til udgang til uddannelse og undervisning samt arbejde og arbejdstræning (især fra de åbne fængsler).

Forsete er opmærksom på, at øget uddannelse af de indsatte indgår i flerårsaftalen for 2022-25, men ønsker at understrege vigtigheden heraf.

---

<sup>4</sup> Kriminalforsorgens statistik 2022

### 3. Fodlænkeordningen

Øget brug af fodlænke vil umiddelbart frigøre pladser i de overfyldte fængsler. Erfaringerne med fodlænke er gode. Langt de fleste overholder vilkår, og tilbagefaldet er væsentligt lavere for afsonere i fodlænke end i fængsel.

#### 3.1 Front door

Det er glædeligt, at det daglige belæg af fodlænkeafsonere, der afsoner front-door er steget gennem de seneste tre år til godt 300 i 2022. Men tallet er stadig lavere end i 2015, hvor det var næsten 400.

#### Forslag:

8. At årsagen til faldet i brugen af fodlænke i forhold til 2015 undersøges.
9. At brug af fodlænke udvides fra domme på ½ til 1 år - evt. 1½ år svarende til det område, hvor samfundstjeneste kan benyttes, uden at der foreligger ekstraordinære grunde.
10. At intensivere indsatsen for at få flere fra målgruppen til at ansøge, f.eks. ved møder eller samtaler med KIF.
11. At overførsel til afsoning med fodlænke kan ske efter påbegyndt afsoning, hvis domfældte fortryder ikke at have fået ansøgt om fodlænke inden påbegyndelse af afsoning.
12. At kravet om ikke at have været uvillig til at udføre samfundstjeneste ophæves

#### 3.2 Back door

Det fremgår af flerårsaftalen, at brug af back-door skal udvides. Det er glædeligt, at der er sket en meget stor stigning i brugen i 2022. Den positive udvikling bør fastholdes.

#### Forslag:

13. At udstationering med fodlænke (back-door) indgår i handleplanen og vurderes med henblik på eventuel udstationering 8 mdr. før forventet prøveløsladelse.

### 4. Udvisningsdømte med tidsbestemte domme (visse forvarede og livstidsdømte)

Med vedtagelse af lov nr. 157 af 1. februar 2022 ændredes det antal år, der skal være afsonet før en forvaringsdømt/livstidsdømt kan påbegynde udgang fra 5 år 4 mdr. til 10 år, og man skærpede misbrugsvurderingen for de udviste. I svar til REU på spm nr. 10 af 13.12.21 vedrørende lovens konsekvenser for udslusning af livstidsdømte og visse forvaringsdømte oplystes det, at man var ved at fastlægge omfanget af den udslusning, der skal til, før der kan ske løsladelse.

Et foreløbigt notat af 11.7.23 er udarbejdet af Direktoratet for Kriminalforsorgen. Her fremgår det, at der skal udvises særlig forsigtighed i forbindelse med udslusning af udvisningsdømte.

Det fremgår ikke, om dette udslusningsforløb harmonerer med Højesterets dom af 11. august 2020, der vedrører en forvaringsdømt, der skal udvises.

Den 15. december 2023 afsonede 11 udvisningsdømte indsatte med tidsubestemte straffe. Det er en ganske lille gruppe, som har begået alvorlig kriminalitet og derfor kommer til at afsone længe. Vælger man at være særlig forsigtig overfor de udvisningsdømte, kommer de til at afsone længere end den gruppe, der ikke skal udvises.

### **Forslag:**

14. At det vurderes, om der er mulighed for at tilrettelægge et udslusningsforløb for de udvisningsdømte, der kan udvises på en sådan måde, at de ikke kommer til at afsone længere tid end den tilsvarende gruppe, der ikke skal udvises.