

Udvalget vedrørende fængslede kvinders vilkår

Indstilling

12. september 2011

Indhold

1. Resumé	4
2. Indledning	5
1.2 Udvalget vedr. fængslede kvinders vilkår i Danmark.....	5
3. Politik og praksis i sammenlignelige lande	8
3.1 Tyskland.....	8
3.2 Holland.....	9
3.3 Norge.....	9
3.4 Sverige	12
3.5 Sammenfatning	15
4. Udvalgte undersøgelser.....	16
4.1 Indsatte kvinders profil	16
4.2 Relevante tilbud til kvindelige afsonere.....	19
4.3 Kvindelige indsatte holdning til at afsone afskærmet fra mænd	21
4.4 Sammenfatning	22
5. Internationale regler, anbefalinger mv.	23
5.1 De europæiske fængselsregler	23
5.2 FNs standarder og anbefalinger	23
5.3 Høring af Direktoratet for Kriminalforsorgens Juridiske kontor	24
5.4 Eksterne inspektioner.....	25
5.5 Sammenfatning	26
6. Baggrundsinformation om kvindelige indsatte i Danmark.....	27
6.1 Belæg og placering.....	27
6.2 Kriminalitet og strafflængde	28
6.3 Rusmiddelbrug.....	29
6.4 Etnicitet.....	29
6.5 Sikkerhed	29
6.6 Kvindelige indsatte børn.....	30
6.7 Sammenfatning	31
7. Perspektiver på kvinders dagligdag i danske fængsler (Charlotte Mathiassens rapport)....	32
7.1 Kvindelige indsatte indbyrdes relationer og samværsformer	32
7.2 Kvindelige og mandlige indsatte relationer og samværsformer.....	32
7.3 Kvindelige indsatte holdning til kønsblandet hhv. kønsadskilt afsoning	33
7.4 Kvindelige indsatte behov og tilbud.....	34
7.5 Forskellige afsoningsmodeller	35

7.6 Sammenfatning	36
8. Indstilling til fremtidig placering af og vilkår for kvindelige indsatte i Danmark	37
8.1 To overordnede hensyn	37
8.2 Etablering af én fælles institution for alle kvindelige afsonere	38
8.3 Etablering af 3 regionale arrestfaciliteter for kvinder	41
8.4 Overvejelser om implementering.....	42
9. Udvalgets drøftelser af forholdene for kvindelige indsatte i Danmark	44
9.1 Normalisering.....	44
9.2 Åbenhed	45
9.3 Ansvarlighed	45
9.4 Sikkerhed	46
9.5 Mindst mulig indgriben.....	47
9.6 Optimal ressourceanvendelse.....	47
9.7 Fordele og ulemper ved de 4 afsoningsmodeller	48
10. Juridiske aspekter	50
11. Økonomiske aspekter	51
12. Litteraturliste	54
Primær litteratur (litteratur der henvises til i indstillingen)	54
Sekundær litteratur (anden relevant litteratur)	55

1. Resumé

I forlængelse af offentliggørelsen af Charlotte Mathiassens forskningsrapport ”Perspektiver på kvinders dagligdag i danske fængsler” (2011) nedsatte Direktoratet for Kriminalforsorgen i marts 2011 blandt andet et hurtigt arbejdende udvalg vedr. fængslede kvinders vilkår i Danmark. Udvalgets hovedopgave var med udgangspunkt i den nævnte rapport, politik og praksis i sammenlignelige lande samt internationale anbefalinger at udforme en indstilling til fremadrettet placering og tilbud til kvindelige indsatte, såvel afsonere som varetægtsarrestanter, i Danmark. Deadline for indstillingen var 1. september 2011. Nærværende rapport udgør en præsentation af udvalgets arbejde og endelige indstilling.

Baseret på en samlet vurdering af indhentede oplysninger og de løbende drøftelser har et enigt udvalg endeligt indstillet, at der etableres ét fængsel kun for kvinder i Danmark samt tre regionale arrestfaciliteter for kvindelige varetægtsarrestanter (heraf ét i tilknytning til det forslåede fængsel). Dette beror på en kombination af to overordnede og gensidigt afhængige hensyn:

- Hensynet til at sikre relevant resocialisering for kvindelige indsatte
- Hensynet til at sikre en værdig og tryk afsoning for de kvindelige indsatte

Således har udvalgets konklusion været, at det lille antal kvinder på hver institution vanskeliggør tilrettelæggelsen af relevante tilbud, da bl.a. beskæftigelse, fritid og sikkerhedsniveau langt overvejende underordnes majoritetens, dvs. de mandlige indsatte, behov. Det har samtidig været konstateret, at den kønsblandede afsoning bevirker, at kvindelige indsatte udsættes for seksuel chikane i varieret omfang, samt at nogle kvindelige indsatte er i risiko for alvorligere overgreb.

Udvalget har i sine drøftelser forholdt sig til flere afsoningsmodeller og har efterfølgende søgt at anskueliggøre den nævnte indstilling i forhold til Kriminalforsorgens hovedopgave og principprogram. Udvalget finder, at selvom der også er forhold i principprogrammet, der taler for at bevare kønsblandede institutioner, så er der samlet set flest forhold, der taler imod, når alle principper og Kriminalforsorgens hovedopgave tages i betragtning.

2. Indledning

I 2007 bestilte Direktoratet for Kriminalforsorgen en forskningsrapport vedrørende etnisk danske kvinders forhold under afsoning i Danmark. Forsker og Cand. Psych. Charlotte Mathiasen (CM) fra Danmarks Pædagogiske Universitetsskole fik opdraget med at gennemføre en kvalitativ undersøgelse. Den kvalitative metode betyder, at resultaterne ikke indeholder statistiske data for problemernes omfang, men giver et uddybet indblik i kvindernes perspektiver på deres vilkår under indsættelse. Undersøgelsen har særlig fokus på:

- Kvindelige indsatte indbyrdes relationer og samværsformer
- Kvindelige og mandlige indsatte relationer og samværsformer
- Hvad de kvindelige indsatte mener om henholdsvis afsoning i fællesskab med mænd og afsoning i fællesskab med kvinder
- Hvilke behov kvindelige indsatte har, og hvordan der tages hånd om disse

Gennem 2007-2010 har CM indhentet empiri fra Anstalten ved Herstedvester, Statsfængslet i Ring, Statsfængslet Møgelkær samt Statsfængslet ved Horserød. Empirien er indhentet henover flere besøg i hvert fængsel, hvor CM har gennemført deltagende observationer, interviews mv. CMs vurdering er, at ca. 50 kvinder samlet har bidraget aktivt med input under besøgene. Hertil kommer input fra personale de pågældende steder og supplerende relevant litteratur.

Resultatet af undersøgelsen er beskrevet i rapporten ”Perspektiver på kvinders dagligdag i danske fængsler – erfaringer med kvinders og mænds fælles afsoning”, der offentliggjordes 7. marts 2011. Rapporten peger på, at Kriminalforsorgen har en række udfordringer i forhold til at tilbyde kvindelige indsatte relevant beskæftigelse og behandling. Herudover er det rapportens konklusion, at den aktuelle placering af kvinder, som medfører, at de på institutionerne er i klart mindretal, stiller de kvindelige indsatte i en sårbar position, hvor de er underlagt ”*undertrykkende og udnyttende relationer*”, ligesom den eksisterende praksis med kønsblandet afsoning skaber en ”*institutionsbetingsafhængighed af mandlig beskyttelse*”. Rapporten peger på, at Direktoratet for Kriminalforsorgen med fordel kunne anlægge en samlet opmærksomhed på kvindelige afsonere og generelt integrere et vidensbaseret kønsperspektiv i straffuldbyrdelsen. Det anbefales, at direktoratet orienterer sig i den eksisterende viden samt i FN's og europæiske anbefalinger på området for på denne baggrund at udvikle en køns sensitiv tilgang til planlægning og fuldbyrdelse af straf i Danmark samt en egentlig politik for området.

1.2 Udvalget vedr. fængslede kvinders vilkår i Danmark

På baggrund heraf nedsatte Direktoratet for Kriminalforsorgen i marts 2011 et hurtigt arbejdende udvalg, der med udgangspunkt i rapporten fik til opgave at forberede en indstilling til, hvordan Kriminalforsorgen fremadrettet skal håndtere tilrettelæggelsen af indsatte kvinders vilkår i Danmark. I kommissoriet er præciseret, at udvalgets opgaver indbefatter:

- Kort beskrivelse af politik og praksis i sammenlignelige lande for placering af og især tilbud til kvindelige indsatte
- Kort beskrivelse af internationale anbefalinger på området
- Gennemgang af rapportens resultater og anbefalinger med henblik på at undersøge fordele og ulemper ved de 4 afsoningsmodeller nævnt heri, herunder de praktiske muligheder for disse
- Udarbejdelse af indstilling til hvordan Kriminalforsorgen fremadrettet skal håndtere tilrettelæggelsen af indsatte kvinders vilkår i Danmark ift. placering og tilbud

Udvalget skal i ovenstående forholde sig til vilkårene for såvel kvindelige afsonere som varetægtsarrestanter. Udvalgets indstilling skal indeholde overslag over de økonomiske konsekvenser af forslagene.

Udvalget består af følgende medlemmer:

Anne Marie Heckscher, inspektør, Statsfængslet ved Sdr. Omme (formand)
Bodil Philip, inspektør, Statsfængslet i Ringe
Hanne Høegh Rasmussen, viceinspektør, Anstalten ved Herstedvester
Hans Henrik Brøndsted, inspektør, Statsfængslet Møgelkær
Mik Grüning, viceinspektør, Statsfængslet ved Horserød
Michael Schrøder, viceinspektør, Statsfængslet Østjylland
Kim Voss, afdelingsleder, Københavns Fængsler
Lea H. Spenceley, fuldmægtig, Straffuldbyrdelseskontoret (sekretær)
Hannah Hagerup, socialfaglig konsulent, Straffuldbyrdelseskontoret (sekretær)
Nadja Sørensen, fuldmægtig, Straffuldbyrdelseskontoret (sekretær)

Samtlige fængsler med kvindelige indsatte har været repræsenteret i udvalget.

Udvalget har i perioden fra 31. marts til 29. august afholdt i alt 6 heldagsmøder. På mødet 31. marts blev Charlotte Mathiassen inviteret til at deltage og uddybe rapportens konklusioner, og på møde 16. maj inviterede udvalget Hans Monrad Graunbøl fra Direktoratet for Kriminalforsorgens Evaluerings- og statistikenhed for bl.a. at skabe større indblik i forskningsmæssige metoder og validiteten af disses resultater.

To af udvalgets medlemmer har været på studiebesøg i Norge, og seks medlemmer har deltaget i et studiebesøg i Sverige.

Undervejs har udvalget indhentet yderligere informationer og input fra diverse nationale og internationale kilder, tilvejebragt lokale data og tilkendegivelser fra de repræsenterede institutioner i udvalget samt rettet henvendelser internt i Kriminalforsorgens organisation for at få særlige emner perspektiveret og belyst.

Deadline for udvalgets indstilling var ifølge kommissoriet 1. september 2011.

Med udgangspunkt i kommissoriet og på baggrund af udvalgets arbejde beskrives og begrundes i det følgende udvalgets arbejde og endelige indstilling til, hvordan Kriminalforsorgen fremover bør tilrettelægge vilkårene for kvindelige indsatte under afsoning og i varetægt.

Det skal bemærkes, at indstillingen åbner for en drøftelse af forholdene for kvinder på pensioner og kvinder under tilsyn af KiF. Udvalget har ikke forholdt sig hertil.

Indstillingens omfattende tema og den korte frist for arbejdet betyder ligeledes, at der henstår åbne spørgsmål til yderligere bearbejdelse. Dette gælder f.eks. spørgsmål om regimer, bemanning, uddannelse, behandlingsprogrammer mv., der kræver detaljeret planlægning. Dette arbejde har udvalget ikke kunnet gennemføre under de givne vilkår. Alene at nå frem til en indstilling i enighed har krævet omfattende indsamling af datamateriale, diskussioner og afprøvning af scenarier, hvilket dog

endeligt har bestyret udvalgt i, at den foreslåede løsning er den rigtige under de i dag givne rammer.

3. Politik og praksis i sammenlignelige lande

Af kommissoriet fremgår, at udvalget skal orientere sig i forhold til politik og praksis for håndteringen af kvindelige indsatte i sammenlignelige lande. Udvalget har afgrænset denne opgave til at omfatte Norge, Sverige, Tyskland og Holland. Afgrænsningen er baseret på en opfattelse af, at disse lande kulturelt og kriminalforsorgsmæssigt på flere punkter kan sammenlignes med Danmark. Udvalget har dog lagt en klar hovedvægt på Norge og Sverige, som Danmark i flere sammenhænge samarbejder og udveksler erfaringer med.

Udvalget har skriftligt rettet henvendelse til Holland og Tyskland og bedt om oplysninger vedr. placering af og særlige tilbud til kvindelige indsatte.

Den 14. juni 2011 besøgte to medlemmer af udvalget Oslo med henblik på at få indtryk af den norske politik og praksis for placering og tilbud til kvindelige indsatte. Besøget indbefattede et møde med seniorrådgiver Suzanne Five fra det norske Justitsdepartement, besøg på Bredtveit kvindefængsel i Oslo samt et møde med forsker Torunn Højdaahl fra Kriminalomsorgens Utdanningscenter (KRUS), som leder udvikling og udbredelse af samtaleprogrammet VINN, der er et kognitivt program målrettet kvindelige indsatte.

Den 15.-16. juni 2011 rejste seks udvalgsmedlemmer til Sverige. Dette inkluderede et heldagsbesøg på Hinseberg, Sveriges største anstalt for kvindelige indsatte samt et møde med Helena Green Carlsson, ”verksamhetsutvecklare” i Kriminalvårdens hovedkontor og kontaktperson for forhold vedrørende kvindelige indsatte.

På udvalgets rejser var fokus på den politiske baggrund for placeringen af de kvindelige indsatte, oplevede fordele og ulemper ved kønsadskilt afsoning, tilbud til de kvindelige indsatte samt overvejelser vedr. personaleforhold i relation til indsattes køn.

I det følgende gennemgås kort de skriftlige svar fra Holland og Tyskland, mens politik og praksis i Norge og Sverige behandles lidt mere indgående. Sidstnævnte er baseret på indhentet materiale fra de pågældende lande samt referater fra de to besøg. Det skal bemærkes, at beskrivelserne af de besøgte kvindeanstalter er baseret på notater nedskrevet under besøgene.

3.1 Tyskland

På baggrund af erfaringer fra tidligere besøg og en personlig kontakt rettede udvalget henvendelse til Senatsverwaltung für Justitz (svarende til Justitsministeriet) i Berlin.

Af svaret (bilag 1) fremgår, at det indtil 2006 var lovreguleret på nationalt plan, at afsoning skulle foregå kønsadskilt. Herefter overgik ansvaret for at forvalte forholdene i fængslerne til delstaterne, og der er i dag ikke fuld klarhed over den betydning, dette har haft for de kvindelige indsatte. Seks delstater har på nuværende tidspunkt egentlige kvindefængsler, mens andre har knyttet kvindeafdelinger (women units) til fængsler, hvor majoriteten af de indsatte er mænd. Kvindefængslerne i de seks delstater vurderes at huse næsten 50 % af alle kvindelige indsatte.

I marts 2007 var der 4088 kvinder i fængsel i Tyskland, hvilket svarede til 5,4 % af den samlede fængselspopulation (International Centre for Prison Studies, 2008).

Af det fremsendte materiale fremgår endvidere, at der i "Der Berliner Justitsvollzug" findes 4 fængsler, som alene modtager kvinder. Der satses i forskelligt omfang på beskæftigelses- og uddannelses tilbud rettet specielt mod kvinder, ligesom der tilbydes misbrugsbehandling og socialpædagogisk behandling. F.eks. findes der i Neukölln en særlig socialterapeutisk afdeling, hvor kvinder tilbydes terapi både enkeltvis og i grupper.

3.2 Holland

I Holland rettede udvalget henvendelse til Correctional Institutions Agency. I svaret (bilag 2) beskrives, at kvindelige indsatte kan placeres i 5 fængsler, hvoraf de 4 er egentlige kvindefængsler. I det femte fængsel placeres de kvindelige indsatte i separate enheder med egne programmer.

På spørgsmålet om, hvilke tilbud, de kvindelige indsatte får, henvises først til generelle tilbud, som alle indsatte får. I relation til uddannelse anføres, at de kvindelige indsatte modtager tilbud om hollandsk for fremmedsprogede, basale læse-, skrive- og regnefærdigheder, IT-kundskaber, kørekortslktioner samt anden undervisning ("tutoring"). Det beskrives, at hollandske indsatte ugentligt tilbydes minimum seks timers rekreative aktiviteter, minimum to timers sport og minimum en times bibliotekstid. På flere fængsler tilbydes også en time med kreative aktiviteter om ugen så som yoga og musikundervisning. Endelig gives de indsatte minimum en times udendørs ophold dagligt.

Af tilbud særligt målrettede de kvindelige indsatte nævnes i alt 6 forskellige, som er rettet mod kvindelige indsatte med børn. Fokus er på moderrollen og støtte i forhold hertil. Endvidere nævnes et mere alment program bestående af gruppemøder, som tilbydes alle kvindelige indsatte i udslusningsperioden. Fokus er også her på de kvindelige indsattes forældreansvar, men derudover også på de indsattes egne ressourcer og muligheder.

3.3 Norge

I Norge er aktuel strafferetlig politik baseret på Stortingsmelding nr. 37 (2007-2008), "Straff som virker – mindre kriminalitet – tryggere samfunn". Kvindelige indsattes vilkår er kortfattet beskrevet som en særlig gruppe af indsatte, der udgør en minoritet i fængslerne.

Det anføres, at der er et generelt behov for mere viden om, hvad der kendetegner de kvindelige indsatte, men at undersøgelser har peget på, at de overordnet set er mere udsatte end de mandlige indsatte ("opphobning av levekårsproblemer"). Dette begrundes bl.a. i, at de er mere opsøgende i forhold til lægelig behandling, og at mange har såvel fysiske som psykiske problematikker. En del er misbrugere og bærere af infektionssygdomme. Hertil kommer andre typer af sundhedsproblematikker så som underlivsproblemer og relativt svært diagnostiserbare problemer som eksempelvis træthed og kroniske smerter. Endvidere peger undersøgelser på, at de oplever en stor grad af skam og skyld over fængslingen og deres eventuelle svigt over for børn, ligesom flere har været udsat for overgreb af seksuel karakter med dertil hørende traumesymptomer.

I forhold til beskæftigelse under afsoning anføres, at tilbud har været kønsstereotype uden hensyntagen til kvindernes forskellige behov for arbejdsstræning og opkvalificering. Med henvisning til svenske resultater konkluderes, at kvindelige indsatte er dårligere stillet end de mandlige indsatte med hensyn til sociale, økonomiske og helbredsmæssige vilkår, ligesom recidivet for kvinder dømt for berigelseskriminalitet og narkotikakriminalitet er højt. Det antages, at de svenske forhold er sammenlignelige med de norske. Afslutningsvis henvises til, at nogle kvindelige indsatte udsættes for sexchikane under afsoningen.

Ifølge seniorrådgiver Suzanne Five har det længe været intentionen, at man som led i operationaliseringen af Stortingsmelding nr. 37 skal nedsætte en arbejdsgruppe bestående af såvel praktikere som forskere, der skal tilvejebringe beslutningsgrundlag og forslag til den fremtidige placering og tilbud til kvindelige indsatte i Norge. Grundet forskellige omstændigheder har etablering af arbejdsgruppen været udsat, men den forventes snarligt at blive udpeget. For at sikre fortsat fokus overvejes endvidere etablering af en gruppe centralt i Kriminalomsorgen, der løbende skal sikre, at kønsperspektivet inddrages i de overordnede politikker, beslutninger og analyser vedrørende Kriminalomsorgens virke og praksis.

3.3.1 Placering af kvindelige indsatte

Aktuelt kan kvindelige indsatte i Norge placeres i egentlige kvindefængsler, i kønsblandede fængsler helt adskilt fra mænd og i kønsblandede fængsler hvor der er mulighed for fællesskab i beskæftigelsen. Som udgangspunkt beskrives etableringen af kvindefængsler som værende sket ud fra et beskyttelse hensyn, mens placeringen i de kønsblandede fængsler synes at være sket ud fra almene hensyn til kapacitet og for så vidt også et nærhedsprincip.

I alt afsonede ca. 220 kvindelige indsatte i 31 forskellige institutioner i løbet af 2009, heraf blev ca. 111 placeret i et af tre eksisterende kvindefængsler (der skelnes ikke mellem arresthus og fængsel). Kvinder udgør ca. 6 % af den samlede fængselspopulation (www.krus.no).

I Norge opereres med et lavt og et højt sikkerhedsniveau. I 2010 var 56 % af de kvindelige indsatte placeret i fængsler med lavt sikkerhedsniveau og 44 % i fængsler med højt sikkerhedsniveau. Samme ratio for mænd var hhv. 36 % og 64 % (data udleveret under besøget).

3.3.2 Særlige tilbud i Norge

Norge har generelt et omfattende forvaltningssamarbejde, hvor ydelser og tilbud i kriminalforsorgsregi importeres fra øvrige offentlige myndigheder med speciale i det pågældende tilbud. Dette inkluderer sundhedsbetjening, rusmiddelbehandling, uddannelse samt tilbud i regi af socialforvaltning og arbejdsmarkedsforvaltning. I vid udstrækning baseres disse tilbud i den norske kriminalforsorg på tillid til, at den bedste faglige kvalitet opnås herved. Det var således karakteristisk for svarene på spørgsmål om indholdet af tilbuddene, at man gik ud fra, at der var tænkt kønsspecifikt. Dette blev dog ikke nærmere uddybet.

Lokalt forefindes projekter, så som temadage om forælderrollen, arbejdsmarkedsprogrammer mv., som er særligt målrettede kvinder, men VINN er indtil videre det eneste landsdækkende certificerede program, der fra starten er udviklet til kvinder, og som tilbydes i vidt omfang. Der er ikke udviklet særlige uddannelses tiltag for personale, der befinder sig i kønsblandede hhv. kønsadskilte fængsler.

3.3.3 Bredtveit kvindefængsel

Bredtveit kvindefængsel er det største af de eksisterende kvindefængsler og består af et lukket fængselsregime og en udslusningspension i tilknytning til fængslet. I alt kan Bredtveit tage imod 68 kvindelige indsatte. Fængslet har 4 afdelinger, der adskiller sig ved den grad af sikkerhed, der observeres på hver afdeling. De indsatte placeres som udgangspunkt på afdelingen med det højeste sikkerhedsniveau og kan herefter avancere til den næste afdeling og opnå en gradvis nedjustering af sikkerhedsniveauet.

Tilbud

På fængslet er der mulighed for beskæftigelse i værksteder, varetaget af fængslet. Der er mulighed for lettere håndarbejde, syning og andre hobbyprægede aktiviteter, ligesom der forefindes et mindre snedkeri, hvor gamle møbler restaureres, og der laves mindre træarbejder. Endelig er der mulighed for at blive beskæftiget med vedligehold af fængslets bygninger og arealer. Beskæftigelsen synes ikke lagt an som værende kompetencegivende i snæver forstand. Opkvalificerende og kompetencegivende beskæftigelse gives via skolen, evt. i samarbejde med NAV (norsk arbejds- og velfærdsforvaltning), der er rettet mod beskæftigelse og sociale indsatser i tilknytning hertil.

Af særligt målrettede programmer kan bl.a. nævnes VINN, og der er indgået aftale med det lokale kvindekrisecenter om en fuldtidsansat, der tilbyder samtaler og kurser. En fritidskonsulent ansat på fuld tid arrangerer endvidere aftenarrangementer og aktiviteter i weekenden. Det er generelt ikke muligt at afsone sammen med børn i Norge, men fængslet råder over en besøgslejlighed, hvor børn kan komme på besøg. For de få indsatte, der har forældremyndigheden, kan der overnattes med børnene 1 gang om måneden. Fængslet spørger aktivt ind til evt. børn ved indsættelse, og den indsatte modtager forældrevejledning i tilknytning til besøg. Endelig er der tilknyttet en sygeplejerske på fuld tid, en læge er tilgængelig 3 gange om ugen, et psykologisk team og en fysioterapeut tager imod 2-3 gange om ugen og en tandlæge 1-2 gange ugentligt.

De kvindelige indsattes profil

I samtalerne med fængslets ledelse fremgik det, at kvinderne som oftest syntes at have mange socioøkonomiske problematikker, ligesom de ofte var fysisk og psykisk medtagede. Der havde tidligere været en overvægt af misbrugere, men dette var ikke tilfældet aktuelt. Det nævntes, at de kvindelige indsatte syntes at have stort behov for sundhedsrelaterede ydelser, og at det generelt var dyrt at sikre de kvindelige indsatte relevant behandling (fysisk og psykisk), end tilfældet var for mandlige indsatte. Herudover fandt man, at der var behov for en lidt større personalenormering. På tidspunktet for besøget var der endvidere to forvaringsdømte placeret på Bredtveit, som fik et særligt tilbud af miljøterapeuter. Det betragtedes dog som vanskeligt at arbejde med de forvaringsdømte, og ledelsen gav udtryk for et ønske om at kunne samle forvaringsdømte og andre kvindelige indsatte med svære psykiske problemer og psykiatriske diagnoser på en særafdeling, om end man generelt var forsigtig med at etablere særafdelinger.

Fordele og ulemper ved placering af kvindelige indsatte separat

I drøftelsen af hensigtsmæssigheden af at adskille de kvindelige indsatte fra de mandlige indsatte var ledelsen ikke i tvivl om, at de anså det for bedst at adskille helt med institutioner alene for kvinder. Der refereredes til erfaringer med at samle en større gruppe kvindelige indsatte i kønsblandede institutioner, men også her fandtes eksempler med prostitution og overgreb, ligesom de oplevede, at nogle kvindelige indsatte selv bad om overførsel til kvindefængsler. Fordelene ved at samle de kvindelige indsatte blev begrundet i beskyttelseshensyn samt muligheden for at indrette fængslet på de kvindelige indsattes præmisser og justere tilbuddene ud fra deres behov. Hertil nævntes også en langt mindre grad af voldsepisoder og et mindre aggressivt afsoningsmiljø. Konfliktniveauet mellem de indsatte oplevedes således ikke som højt, men når der var konflikter, gav de sig udtryk i ekskluderende adfærd, gruppedannelse og mobning, hvilket krævede personalets opmærksomhed og involvering på en anden og mere tidskrævende måde.

Af ulemper nævntes, at samlingen af kvinder uundgåeligt ville resultere i, at nogle måtte placeres i institutioner endda meget langt fra deres bopæl. Dette kunne få betydning for kontakten til de nærmeste, og det vanskeliggjorde udslusningsprocessen til lokalsamfundet.

Personale

Det blev beklaget af ledelsen på Bredtveit kvindefængsel, at der ikke var særlige uddannelsestiltag rettet mod personalet i kvindefængsler, idet de fandt, at der var væsentlige forskelle i at være ansat på et primært mandsdomineret fængsel og et kvindefængsel. Personalet oplevede således at måtte varetage langt mere relationsarbejde og større involvering i samtaler og forhandlinger med de kvindelige indsatte. Det blev desuden nævnt, at der var en risiko for, at personalet vænnede sig til den ”hyggelige” stemning og en rolle som omsorgsgivende, hvorfor de kunne være desto mere uforberedte og påvirkede af situationen, når de kvindelige indsatte blev aggressive eller voldelige.

Ledelsen fandt ikke, at det var vanskeligt at rekruttere personale og søgte i praksis at opretholde en personalesammensætning bestående af ca. 60 % kvinder og 40 % mænd.

3.4 Sverige

Før kriminalvårdsreformen fra 1974 fandtes der i Sverige en bestemmelse om, at mænd og kvinder skulle holdes adskilt og så vidt muligt anbringes i adskilte institutioner. Der fandtes på daværende tidspunkt én institution for kvinder, Hinseberg, beliggende udenfor Örebro. Reformen fra 1974 vægtede, at indsatte uanset køn skulle have mulighed for at afsones i nærheden af deres hjem. Det lave antal af kvindelige afsonere gjorde imidlertid, at man ikke anså det som muligt at oprette lokale kvindefængsler, hvorfor man i stedet valgte at indrette særskilte afdelinger for kvinder i de allerede eksisterende institutioner (Somander 1993).

Hinseberg var således i mange år det eneste kvindefængsel, og først i 1989 åbnede det næste i Färingsö. Hovedparten af kvinderne var herefter placeret i enten Hinseberg eller Färingsö (ca. 60 % svarende til 125 indsatte), mens de resterende (ca. 40 % svarende til 84 indsatte) afsonede på 18 forskellige anstalter for både mænd og kvinder (Somander 1993).

Op gennem 90'erne blev man gradvist mere opmærksom på, at det var svært at tilrettelægge straf-fuldbyrdelsen efter kvindernes behov i de kønsblandede fængsler. Institutionerne var indrettede på de mandlige indsattes præmisser, og de kvindelige indsatte måtte qua deres lille antal stå tilbage for de mandlige indsatte ift. at kunne deltage i beskæftigelse, programvirksomhed og fritidsaktiviteter, ligesom det forekom, at der skete overgreb fra de mandlige indsatte. Fra midten af halvfemserne begyndte man at placere kvinderne på færre institutioner, så de udgjorde et større antal på de enkelte institutioner (Kriminalvården 1998).

En projektgruppe blev nedsat i Kriminalvården i 1997, hvilket førte til en udgivelse af retningslinjer for straffuldbyrdelsen for kvindelige indsatte. Projektgruppen indstillede, at kvinder skulle placeres helt adskilt fra mænd, hvilket blev iværksat 1. juni 1998. Af retningslinjerne fremgår det, at projektgruppen i sin indstilling har hørt såvel kvindelige indsatte som relevant personale. Herudover har de orienteret sig i forskning og undersøgelser på området og været opmærksomme på de europæiske fængselsregler samt FN's deklaration om afskaffelse af vold mod kvinder. Den endelige indstilling om en fuldstændig adskillelse af mænd og kvinder begrundes under henvisning hertil med, ”...att kvinnor skall kunna avtjäna sitt straff i en miljö som inte medför att de riskerar att ut-nyttjas sexuellt eller på annat sätt av män. De skall heller inte placeras så att relationer till kriminella män skapas. Verksamheten i anstalt skall redan från början inriktas på att utifrån kvinnors särskilda behov skapa förutsättningar för ett socialt ordnat liv i framtiden”. (Kriminalvården 1998, s. 15).

3.4.1 Placering af kvindelige indsatte i dag

Den 1. oktober 2010 var der 288 kvindelige indsatte i de svenske fængsler svarende til 5,4 % af den samlede fangepopulation fordelt på fem ud af i alt 52 fængsler. Den totale kapacitet for kvinder

udgør 360 pladser. To anstalter (i alt 93 pladser) er særligt indrettede til kvindelige indsatte med behov for misbrugsbehandling. Det største fængsel er Hinseberg, normeret til 100 afsonere (www.kriminalvården.se)

Sverige opererer med fem sikkerhedsniveauer, fra A-E, hvor A er højeste sikkerhedsniveau og E det laveste. Det højeste niveau på institutioner for kvindelige indsatte er dog C. I relation til sikkerhedsniveau fordeler pladserne for kvinder sig således: C:147, D:57, E:106 (www.kriminalvården.se)

I Sverige skelner man som i Danmark mellem fængsler og arresthuse. Der findes 31 arresthuse i Sverige, som i gennemsnit huser ca. 1800 arrestanter (www.kriminalvården.se). I arresthusene kan både placeres kvinder og mænd. Et arresthus har indtil 2010 haft en særlig fællesskabsafdeling for kvinder, men grundet en øgning i antallet af både kvindelige og mandlige arrestanter, blev der i 2010 oprettet en særlig arrestafdeling for kvinder på Hinseberg (Kriminalvårdens Årsredovisning 2010).

For ansatte, der beskæftiger sig med kvindelige afsonere, arrestanter eller klienter, er der udviklet et grundkursus på fem dage, hvor særlige tematikker vedr. arbejdet med kvinder i Kriminalvården gennemgås (bilag 3). Der synes ikke at være nogle fælles retningslinjer for den kønsmæssige fordeling for personalet.

I frivården er der bl.a. nedsat særlige teams, som alene beskæftiger sig med kvindelige klienter, og der er fra centralt hold oprettet et landsdækkende ”kvindenetværk”, hvor bl.a. inspektører fra kvindeanstalter er repræsenterede og har til opgave at sikre Kriminalvårdens løbende arbejde med spørgsmål vedrørende kvindelige indsatte.

3.4.2 Tilbud i Sverige

Sverige har en række tilbud til indsatte, hvoraf de fleste er rettet mod begge køn, evt. med tilpasning. Af særligt målrettede tiltag for kvinder kan nævnes VINN, som Sverige har indgået aftale med KRUS i Norge om at udbyde. På politisk initiativ blev det i 2008 besluttet at igangsætte et større forsøgsprojekt i Kriminalvården rettet mod handlede kvinder, kvinder med prostitutionserfaringer og kvinder som på anden vis havde erfaringer med at være udsat for vold og overgreb. Projektet, der varede til 2010, var landsdækkende og indebar en række rådgivnings- og støttende tiltag til indsatte kvinder (jf. s. 19). I lighed med Norge er der herudover visse tilbud på fængslerne efter en importmodel og et samarbejde med andre forvaltninger eksempelvis i relation til arbejdsformidlingen.

3.4.3 Hinseberg

Den 16. juli besøgte seks udvalgsmedlemmer Hinseberg. Gruppen blev vist rundt af Hinsebergs sikkerhedschef, og der blev afholdt samtaler med bl.a. lederen af beskæftigelsen, lederen for behandling, arbejdsformidlingens repræsentant i Hinseberg og en repræsentant for programvirksomheden.

Hovedanstalten er normeret til 82 indsatte i sikkerhedsniveau C svarende til et lukket regime i Danmark. I tilknytning hertil er der 22 pladser under sikkerhedsniveau E svarende til et åbent regime i Danmark. I 2010 er der endvidere etableret en varetægtsafdeling. Alle kvinder med dom over to år starter deres afsoning på Hinseberg, hvor de på en modtagerafdeling udredes ift. videre placering og plan for afsoningen.

Tilbud

I beskæftigelsen er der mulighed for at arbejde i tekstilværkstedet, hvor de kvindelige indsatte tøj-kollektion produceres (jf. at svenske indsatte ikke må anvende privat beklædning), i montagen, i køkkenet eller med vedligehold. Der har tidligere været et mindre trykkeri, men dette er lukket ned, da markedet ikke længere understøtter en sådan virksomhed. I stedet overvejes oprettelse af et metalværksted, hvor de kvindelige indsatte kan uddanne sig til svejser, som der aktuelt er efterspørgsel på. I den udstrækning det er muligt, søges beskæftigelsen målrettet erhverv, som er opkvalificerende og erhvervsrettede. Eksempelvis har man i tekstilværkstedet indgået aftale med det svenske skrædderlag om eksamination og udstedelse af diplom. Endelig er der indrettet et ”terapiværksted” for de kvinder, der ikke anses for at være i stand til at indgå i den daglige produktion. Uddannelse foregår også via skolen, hvor der er mulighed for at læse på grundskole og gymnasialt niveau. Desuden tilbydes undervisning i basale læse- og skrivefærdigheder samt svensk for udlændinge. Via fjernundervisning, varetaget af lærere fra andre fængsler, har indsatte muligheder for at tage andre fag eller uddannelser, som ikke tilbydes på eget fængsel. Der samarbejdes med eksterne beskæftigelsesmyndigheder om udvikling af planer for den indsatte uddannelse og arbejdsstræning.

De kvindelige indsatte kan placeres på en særskilt afdeling, hvor de modtager behandling for misbrug (12-trins-program), og der er en adskilt afdeling for indsatte med særlige psykiatriske behov. Der tilbydes forskellige kognitive programmer, herunder VINN og forældretræning.

Der er tilknyttet sygeplejersker til institutionen svarende til 1,5 årsværk. De indsatte har på hver afdeling en direkte telefonlinje til sygeplejen. Der er desuden mulighed for adgang til en læge, socialrådgiver og terapeut ca. en gang ugentligt og en psykiater ca. hver 14. dag.

Hinseberg råder over en besøgslejlighed, som er særligt indrettet for indsatte med børn.

De kvindelige indsatte profil

De kvindelige indsatte har typisk svære socioøkonomiske problemer, og det vurderes, at ca. halvdelen er stofafhængige. De synes at have stort behov for medicinsk og psykologisk/psykiatrisk behandling. Herudover er der dog tale om en sammensat gruppe med meget forskellige behov, hvilket stiller krav til et varieret udbud af beskæftigelses- og behandlingstilbud.

Fordele og ulemper ved separat placering af kvindelige indsatte

I drøftelser om fordele og ulemper ved adskilt hhv. blandet afsoning, blev adskillelsen særligt begrundet i beskyttelsehensyn samt muligheden for at give et mere varieret og mere målrettet kvindeorienteret beskæftigelsestilbud, når kvinderne blev samlet i større enheder. I behandlingsøjemed blev det påpeget, at mange af de kvindelige indsatte havde erfaringer med overgreb og destruktive relationer med mænd, og det blev betragtet som væsentligt, at de indsatte kunne bearbejde disse i et trygt miljø og ikke skulle bruge energi på at indgå i relationer med mandlige indsatte. Personalet oplevede endvidere, at afsoningsmiljøet på kvindeanstalter var mere roligt, og der var meget få forekomster af grov vold. Det blev desuden anført, at sikkerhedsniveauet for kvindelige indsatte generelt var lavere end for mandlige indsatte. Til gengæld var der en oplevelse af ekskluderende adfærd og mobning, når der opstod konflikter mellem de kvindelige indsatte. Mange af de indsatte syntes ikke at have haft oplevelser med at være i positive kvindefællesskaber eller veninderelationer, hvorfor der arbejdes meget på at støtte relationerne mellem de indsatte.

Personale

Hinseberg har en personalenormering på ca. 100. Heraf er ca. 65 % kvinder og 35 % mænd. Der lægges vægt på at opretholde en fordeling i personalet, der muliggør, at kvinderne har omgang i

hverdagen med mandligt personale. Alle ansatte får en efteruddannelse rettet mod arbejdet med kvindelige indsatte, og de mandlige ansatte har særlige principper for fysisk berøring af de kvindelige indsatte, ligesom de samles som personalegruppe for løbende at drøfte håndteringen af eksempelvis kvindelige indsatte, der har mange overgrebshistorier med sig fra deres relationer til mænd.

3.5 Sammenfatning

I Tyskland, Holland, Norge og Sverige er der taget bevidst hensyn til kønsproblematikken ved vurderingen af afsoningsforholdene for kvinder og mænd. Der er i varierende omfang mulighed for ophold på rene kvindefængsler, ligesom der er tilbud om beskæftigelse, undervisning og behandling særligt rettet mod kvinder.

Udvalget finder, at der især i Sverige og Norge er mulighed for at hente inspiration i det videre arbejde med kvindelige indsattes vilkår, hvorfor det anbefales at videreføre kontakten. I forhold til Sverige særligt for at få inspiration til forskellige tilbud til kvinderne, uddannelse af personale mv. og i forhold til Norge særligt for at få viden om og inspiration til et bredere kønsperspektiv på kriminalforsorgens samlede virksomhed.

4. Udvalgte undersøgelser

I forbindelse med indsamling af viden om praksis og politik i sammenlignelige lande foretog udvalget en overordnet afdækning af, hvilken forskning og litteratur, der findes på området (jf. litteraturoversigten). Litteraturen er fundet ved en bred gennem søgning af relevante hjemmesider, herunder blandt andet Kriminalvården, Kriminalomsorgen, KRUS, Correctional Service of Canada, den islandske og hollandske Kriminalforsorg, The European Institute for Crime Prevention and Control, affiliated with the United Nations (HEUNI), Dansk Institut for Menneskerettigheder samt en række internationale universiteter og videnscentre. Endelig har lektor Annika Snarre fra Københavns Universitet samt lektor Annette Storgaard fra Aarhus Universitet været behjælpelige med at finde relevant litteratur.

Helt overordnet kan siges, at litteraturen på tværs af landeskel synes at pege på og interessere sig for mange af de samme forhold vedr. kvindelige indsatte profil og vilkår. De undersøgelser og den forskning, som udvalget har valgt at referere nærmere til i indstillingen, stammer dog hovedsageligt fra Norge og Sverige. Dette er valgt ud fra et ønske om at få så sammenlignelige data som muligt. Netop graden af sammenlignelighed med danske forhold har været drøftet på flere udvalgsmøder. Den 16. maj 2011 deltog Hans Graunbøl, faglig koordinator i Evaluerings- og statistikenheden i Straffuldbyrdelseskontoret med henblik på bl.a. at belyse dette. Af referatet fra mødet fremgår bl.a., at Kriminalforsorgen ofte orienterer sig mod de nordiske lande ift. undersøgelsers validitet og ud-sagskraft, ligesom vi deler viden med de andre nordiske lande i arbejdsgrupper, forskningsnetværk osv. Dette grunder i en præmis om, at Danmark ligner de nordiske lande på mange områder, herunder velfærdsmodeller, institutioner og pønale værdier. I forhold til strafferetten er der dog forskelle på de nordiske lande, hvilket giver sig udslag i forskelligheder i populationen i fængsler og arrest-huse.

I det følgende refereres udvalgte undersøgelsers resultater ud fra temaerne: De kvindelige indsatte profil, relevante tilbud til de kvindelige afsonere samt deres holdning til at afsone afskærmet fra mandlige indsatte. Temaer, som også har fået opmærksomhed i CMs rapport.

4.1 Indsatte kvinders profil

I CMs undersøgelse peges på flere problematikker, som præger en vis del af de kvindelige indsatte, og hvoraf nogle formodes at være særlige for kvinderne. Det drejer sig bl.a. om en høj(ere) grad af sundhedsrelaterede problemer, en højere grad af erfaringer med at have været udsat for overgreb og psykiske og fysiske følgeproblemer. Det indikeres endvidere, at en del kvinder har indgået i relationer til kriminelle mænd, og selv angiver dette som en medvirkende faktor for deres eget kriminalitetsmønster. Disse forhold støttes af anden litteratur på området, som udvalget har orienteret sig i. Da CMs undersøgelse er kvalitativ og dermed ikke kan sige noget præcist om omfanget af problematikkerne, har udvalget bl.a. søgt at finde kvantitative data, der kan belyse disse forhold.

Overordnet understøtter litteraturen om kvinder i fængsel, at der er nogle særlige behov, der er kendetegnende for en stor andel af de kvindelige indsatte. Samme litteratur understreger også, at kvindelige indsatte ikke kan betegnes som en homogen gruppe, men at der alligevel er en række forhold, der gør sig gældende for mange i målgruppen. Følgende temaer fremhæves som problematikker, der vedrører en relativ stor del af de kvindelige indsatte:

- Dårligt psykisk og fysisk helbred
- Afhængighed af rusmidler

- Relativ stor grad af infektionssygdomme
- Økonomisk og social marginalisering
- Følelse af stigmatisering i forhold til deres forælderrolle
- Erfaringer med seksuelle og/eller voldelige overgreb
- Deltagelse i seksuelle handlinger for modydelser

(Stortingsmelding fra Norge 2008, Amundsen 2009, Yourstone 2009, Kriminalvården 2011, Dünkel, Kesterman & Zolondek 2005)

Ovenstående behov/problematikker kan både gøre sig gældende for kvindelige og mandlige indsatte, men forskning peger på, at kvindelige indsatte på væsentlige områder er vanskeligere stillet end mandlige indsatte både socialt, økonomisk og sundhedsmæssigt. En undersøgelse fra Kriminalvården, baseret på strukturerede kortlægningsinterview (ASI), viser følgende forskelle mellem indsatte kvinder og mænd i Sverige (Kriminalvården 2011):

Type af problematik	Kvinder	Mænd
Andel der har været udsat for fysisk og psykisk mishandling	70 %	40 %
Andel der har været udsat for seksuelle overgreb	40 %	4 %
Andel der har sygdomme, der påvirker livsførelsen	60 %	47 %
Andel der lever med en partner, der begår kriminalitet	28 %	4 %
Andel der lever med en partner, der anvender narkotika	31 %	8 %

Et europæisk komparativt studie fra 2005 beskriver, at kvindernes samlet set dårlige levevilkår og livserfaringer gør, at en stor del af kvindelige indsatte lider af forskellige traumer, der bliver negativt forstærket ved indsættelse i fængslet. Dette medfører, at en større andel af kvindelige indsatte lider af depression, PTSD, personlighedsforstyrrelse og andre psykologiske problemer, end kvinder i samfundet generelt gør (Dünkel, Kesterman & Zolondek 2005). I samme studie har 29 kvindelige indsatte i 4 danske fængsler svaret på et spørgeskema, hvilket gav følgende selvrapporterede oplysninger:

Gennemsnitlig alder	37,6
Indsat mere end en gang	48,1 %
Type af kriminalitet	Drab – 17,2 % Røveri – 17,2 % Narkotikarelaterede – 34,5 % Overfald – 3,4 % Ejendomsforbrydelse – 13,8 % Andet – 13,8 %
Andel med børn	57,7 %
Uddannelsesniveau	Ikke gennemført grundskole – 3,8 % Gennemført grundskole – 69,2 % Gennemført gymnasial/erhvervsuddannelse – 26,9 %
Modtager behandling	For alkoholmisbrug – 11,5 % For stofmisbrug – 27,6 % For psykologiske problemer – 11,1 % Modtager substitutionsmedicin – 7,7 %

Har eller har haft ønske om behandling	For alkoholmisbrug – 15,4 % For stofmisbrug – 35,5 % For psykologiske problemer – 37 % Behandling med substitutionsmedicin – 7,7 %
Symptomer på depression	Ingen eller lette symptomer – 59,3 % Mellemhøjt niveau af symptomer – 29,6 % Højt niveau af symptomer – 11,1 %
Risiko for selvskade	Ingen eller lav risiko – 82,1 % Mellemrisiko – 14,3 % Høj risiko – 3,6 %
Niveau af irritabilitet / ophidsethed	Ingen øgning – 65,5 % Forhøjet niveau – 31 % Højt niveau – 3,4 %
Oplevede sundhedsproblemer	Søvnproblemer – 51,7 % Migræne/hovedpine – 27,6 % Rygproblemer – 42,9 % Tandpine – 3,6 % Smerter i maveregion – 18,5 % Problemer med maven – 39,3 %

En norsk spørgeskemaundersøgelse fra 2009 med 100 kvindelige indsatte fra de tre norske kvindefængsler, viste bl.a. følgende selvrapporterede data:

Erfaringer med brug af rusmidler:

Ingen	4 %
Alkohol	93 %
Hash/marihuana	69 %
Kokain/amfetamin	69 %
Heroin	39 %
Andet	37 %

Oplevede konsekvenser ved brug af rusmidler:

Aggressivitet	49 %
Problemer ift. venner/familie	64 %
Sundhedsrelaterede problemer	44 %
Økonomiske problemer	53 %

Oplevet psykisk velbefindende før afsoning:

Depression	77 %
Angst	74 %
Selvordstanker	64 %
Selvordsforsøg	42 %

Erfaringer med seksuelle overgreb:

I barndommen	42 %
I voksenlivet	57 %

Undersøgelsen understøtter både nordiske og øvrige landes fund om, at kvindelige indsatte er langt mere udsatte end kvinder i normalbefolkningen. Der peges endvidere på, at de indsatte kvinder i undersøgelsen giver udtryk for et ønske om langt flere tilbud om støtte, end de gives, hvilket i et resocialiseringsperspektiv også anses for afgørende af forfatteren (Amundsen, 2009).

4.2 Relevante tilbud til kvindelige afsonere

En del af de indhentede undersøgelser inklusiv CMs, som vedrører kvindelige indsattes vilkår i fængsler, peger i forlængelse af ovenstående på, at der er risiko for, at de kvindelige indsattes behov overses, når kvinder udgør en minoritet i fængsler og i øvrigt afsoner i institutioner, der er indrettede efter mænds behov. Kvindernes behov er blandt andet:

- Øget behov for fysisk og psykisk sundhedspleje
- Uddannelse og opkvalificering, der er relevante og interessante for kvinderne
- Behov for kontakt til deres børn og bearbejdning af oplevelser af at have svigtet disse
- Behov for at bearbejde erfaringer med seksuelle overgreb m.m.
- Ønske om flere gruppeaktiviteter og fritidsaktiviteter
- Ønske om tættere kontakt til personalet

Dertil understreges det i en undersøgelse, at der er behov for helhedsorienterede behandlingstiltag i fængslerne, og at opfølgning efter afsoning er ekstra vigtig, når straffængslen for kvinder er kort, idet et meningsfuldt behandlingsforløb ikke kan gennemføres i løbet af den ofte korte periode, som afsoningen omfatter (Amundsen 2009).

4.2.1 Forsøgsprojekt i Sverige rettet mod kvindelige indsatte

Et eksempel på at tage et større hensyn til de kvindelige indsatte er et forsøgsprojekt fra 2008-2010 rettet mod indsatte kvinder i Sverige, der har været udsat for menneskehandel, prostitution eller som i andre sammenhænge har været udsat for vold og overgreb. Baggrunden for forsøgsprojektet var, at kvinderne i denne målgruppe vurderedes at være stærkt traumatiserede, og man oplevede et behov for mere kvalificerede indsatser. En stor del af forsøgsprojektet gik ud på at udvide og forstærke den indsats, der i forvejen var, og det ønskede mål var at skabe terapeutiske forudsætninger for behandling og derigennem mindske risikoen for, at kvinderne igen havnede i lignende udsatte situationer og i kriminalitet (Kriminalvården 2011). Af fokusområder i forsøgsprojektet var blandt andet de kvindelige indsattes sundhedsmæssige behov, relationen til arbejdsmarkedet, samt uddannelse af personalet.

Kvindernes fysiske og psykiske sundhed

Som et led i forsøgsprojektet blev sygeplejevirkomheden i de svenske fængsler udvidet og forstærket på flere områder. Først og fremmest blev adgang til psykologhjælp gjort nemmere, så personalet altid kunne henvise til psykolog, hvis der var et behov.

Alle kvinder modtog dertil tilbud om en sundhedssamtale med en særligt uddannet sygeplejerske el. lign. omhandlende aborter, uønskede graviditeter, kønssygdomme, kønsroller, kønsidentitet, seksuel orientering, overgreb og vold. I programmet VINN blev der udviklet et ekstra samtalemøde om sex og udsathed, og både sygeplejerske og programinstruktører havde mulighed for at henvise videre til psykolog, således at alle kvindefængsler havde tilbud om individuel terapi og traumbearbejdning.

I forhold til mere generel sundhed blev kvinderne tilbudt fysiologiske test samt rådgivning i kost og ernæring. Endelig blev der uddannet yogainstruktører samt produceret to træningsfilm på DVD, som kvinderne kunne benytte på cellerne (Kriminalvården 2011).

Arbejdsmarkedsorienterede indsatser

Sammen med arbejdsformidlingen gennemførte Kriminalvården et forstudie, hvis formål var at beskrive, hvordan Kriminalvården og arbejdsformidlingen arbejdede med de kvindelige klienter og give forslag til forbedringer. Blandt andet foreslås:

- Regelfastsatte besøg af arbejdsformidlingens kontaktperson i fængslerne
- Regelfastsat gruppeinformation af arbejdsformidleren til nyindsatte i fængslerne
- Udvikling af den kompetencegivende uddannelse på fængslerne
- Information til de indsatte om, hvordan jobansøgninger og CV stilles op

Uddannelse af personale

Personale beskæftiget med kvindelige indsatte samt relevante frivårdsmedarbejdere blev uddannet til bedre at kunne håndtere og tage vare på de kvindelige klienters behov. Uddannelsesindholdet var følgende:

- Netværksarbejde
- Børnekonventionen
- Processen væk fra kriminalitet og destruktive relationer
- Kulturelt forskellige familiestrukturer
- Æresrelateret vold og undertrykkelse

Formålet med uddannelsen var bl.a. at give personalet redskaber til at arbejde med kvindernes netværk, hvilket både indebar en støtte til at forstærke kvindens positive relationer, men også hjælp til at afslutte negative relationer. Dertil blev de undervist i kulturelle forskelle, migration og dets påvirkning på individ og familie, segregation og diskriminering på samfundsniveau m.m.

Evalueringen af forsøgsvirksomheden viser, at kvinderne har været tilfredse med alle tiltag, som har været en del af forsøgsvirksomheden, og alle har oplevet, at de har fået hjælp og motivation til at skabe forandring i deres livssituation. Det, kvinderne tillagde mest betydning, var muligheden for at kunne tale med en psykolog/terapeut, hvilket også har betydet meget for personalet, der har haft nemmere ved at spørge ind til potentielt konfliktfyldte forhold hos kvinden qua denne mulighed for at henvise til en psykolog (Kriminalvården 2011).

4.2.2 Undersøgelse af tilbuddene i Hinseberg

I Lindbergs undersøgelse fra 2005 af Hinseberg gennemgås bl.a. de indsattes erfaringer/holdninger til den tilbudte misbrugsbehandling. Det oplyses her, at kvinderne på Hinseberg fortæller, at en af de mest fremtrædende grunde til at deltage i behandling er, at de ikke vil tabe forældremyndigheden over deres børn, eller at de vil forsøge at genvinde forældremyndigheden. Studier af misbrugsbehandling for kvinder viser ifølge Lindberg, at der er fire områder, som kvinderne selv anser som betydningsfulde i behandlingen. Disse er individuelle samtaler, sammenholdet med de andre kvinder, tilbagefaldsforebyggelse samt efterbehandling og det langsigtede perspektiv i behandlingen. Der peges på, at behandling, hvor mænd og kvinder blandes, kan medføre en negativ effekt for kvinder, dels grundet kvindernes ofte dårlige erfaringer i relationer med mænd, dels grundet risiko-

en for at der udvikles destruktive kønsstereotype rollemønstre, om end negative relationer også kan opstå blandt kvinderne (Lindberg 2005).

Også relationen til børn var i fokus i Lindbergs undersøgelse. Det beskrives, at det siden 2003 har været regelbestemt, at indsatte kvinder i Sverige skulle spørges, om de har børn ved indsættelsen. Dette blev bestemt efter en kritik fra Sveriges børneombudsmand, der ligeledes påpegede, at Kriminalvården skulle tilpasse besøgsfaciliteterne, så de var dækkende for børns behov, og at personalet omkring kvinderne skal arbejde ud fra et børneperspektiv, hvor de blandt andet støtter kvinden til kontakt med barnet (Lindberg 2005). Kvinderne i undersøgelsen peger selv på, at de i særdeleshed savner udgang til vigtige begivenheder så som barnets fødselsdag, første skoledag, forældresamtaler m.m. En anden problematik, som kvinderne peger på, er, at omkostningerne for rejsen og afstanden til fængslet er en hindring for at få besøg. Mange kvinder oplever dertil, at de bliver nedtrykte og kede af det efter besøg af børnene, fordi det bliver klart for dem, hvad de har mistet. Mange udtrykker behov for at snakke med en terapeut efterfølgende (Lindberg 2005).

4.3 Kvindelige indsatte holdning til at afsone afskærmet fra mænd

CM har i sin undersøgelse spurgt de kvindelige indsatte om deres holdninger til at afsone i kvindefængsler. Ifølge CM udtrykker de fleste et ønske om at afsone på kønsblandede fængsler, mens en mindre andel udtrykker ønske om adskilt afsoning. Kvinderne anfører, at de finder de relativt små kvindefællesskaber, de kender fra fængslerne, anstrengende og konfliktfyldte, ikke mindst når disse er præget af stofafhængige kvinder. Herudover ønsker de mulighed for at indgå i intime relationer med mænd, ikke mindst når ægtefælle/partner er medindsat. En del af disse kvinder bemærker dog også, at især de udsatte kvinder kan have vanskeligheder med at håndtere den kønsblandede afsoning og er i risiko for udnyttelse. CM anfører, at man i denne sammenhæng må ”... medtænke, at der ikke er nogen erfaringer med at have afsonet i deciderede kvindefængsler repræsenteret i materialet, hvorfor udtalelserne (om ikke at ville afsone i rene kvindefængsler) bygger på ”forestillingen om” frem for ”erfaringer med” at afsone i rene kvindefængsler (Mathiassen 2011, s. 16).

Odd Lindberg behandler i sin undersøgelse af kvindernes afsoningsforhold på Hinseberg fra 2005 også spørgsmålet om, hvorvidt kvinder og mænd skal afsone i samme fængsel. Ifølge Lindbergs resultater svarer 42 ud af 57 kvinder, at de ønsker at afsone sammen med mænd. I begrundelserne refereres til, at det er unormalt kun at bo sammen med andre kvinder. Lindberg påpeger lig CM, men med omvendt fortegn, at kvindernes ønsker ikke bygger på egne erfaringer, men forestillinger om hvordan hverdagslivet kan se ud i et fængsel sammen med mænd. Lindberg argumenterer imod at følge kvindernes egne ønsker på dette felt med, at kvinderne ofte er underordnet mænd i kriminelle kredse, og at der derfor vil være risiko for undertrykkelse af kvinderne. Hertil kommer, at kvinderne har nogle særlige behov, der risikeres at blive overset i et kønsblandet fængsel (Lindberg 2005).

I Kriminalvårdens rapport fra 1993 om kvindelige indsatte tegnes samme billede. I denne undersøgelse, hvor 119 kvindelige indsatte fra Sverige har deltaget, ønsker hovedparten også at afsone i kønsblandede institutioner, hvis de skulle blive dømt til fængsel igen. Kvindernes argumenter for at foretrække kønsblandede fængsler var, ligesom i Lindbergs undersøgelse, at det er mere normalt at indgå i kønsblandede fællesskaber, ligesom de angiver, at stemningen bliver rarere, når begge køn afsoner sammen. Rapportens forfatter, Lis Somander, forklarer kvindernes holdning til at afsone afskærmet fra mænd ud fra teorien om, at enkønnede fællesskaber er mere normalt hos mænd end kvinder, hvorfor kvinder kan have sværere ved at tilpasse sig og indgå i fællesskab med mange kvinder. Hun anfører, at kvinder gennem socialiseringen opnår erfaring med at være tæt knyttet til

familien og til at have venskaber med enkelte piger, men at de som oftest ikke har erfaring med at indgå i større kvindefællesskaber. I 27 interviews, som Somander foretager med kvindelige klienter fra frivården, fortæller kvinderne, at deres venindeforhold ofte er præget af svigt, illoyalitet og konkurrence, og at kvinderne oftest vælger relationer med mænd frem for relationer med andre kvinder. Der peges på, at de begrænsede og dårlige erfaringer med at indgå i givende fællesskaber med andre kvinder kan være betydende for, at kvinderne ønsker at afsone med mænd (Somander 1993).

4.4 Sammenfatning

De anførte undersøgelser peger på, at kvinders problemstillinger er forskellige fra mænds, og at kvindelige indsatte trods forskelligheden blandt kvinderne har en række behov til fælles. Disse behov kalder på særlige tilbud indenfor behandling, beskæftigelse og fritid, som især i Sverige har været afprøvet med succes. Uagtet dette anfører hovedparten af de kvindelige indsatte både i Sverige og Danmark, at de foretrækker afsoning med mænd, når de spørges herom.

Udvalget finder, at de ovenfor beskrevne særlige behov mv. taler for nytænkning af de kvindelige indsattes vilkår i Danmark.

5. Internationale regler, anbefalinger mv.

Af kommissoriet fremgår, at udvalget kort skal beskrive internationale anbefalinger på området. Udvalget har i den forbindelse orienteret sig i de europæiske fængselsregler og andre regelsæts henvisninger til området. Herudover har udvalget orienteret sig i standarder og anbefalinger i FN-regi. Udvalget har efterfølgende anmodet Direktoratet for Kriminalforsorgens Juridiske kontor om oplysninger vedr. evt. danske forbehold og en vurdering af den danske praksis set i forhold til de nævnte regler. Afslutningsvis refereres kort til inspektioner af Kriminalforsorgens virke foretaget af eksterne instanser, hvor de kvindelige indsatte forhold har været genstand for interesse.

5.1 De europæiske fængselsregler

Et grundlæggende princip i de europæiske fængselsregler er, at der ikke må diskrimineres, herunder på grund af køn. I de uddybende kommentarer til reglerne anføres det, at dette ikke giver forrang til formel lighed, såfremt det medfører faktisk ulighed. Således anses beskyttelse af svage grupper og individuelle hensyn ikke som diskrimination.

I forhold til placering af de indsatte skal der ifølge reglerne tages hensyn til behovet for at adskille mandlige indsatte fra kvindelige indsatte, dog kan der gøres undtagelse ved deltagelse i organiserede aktiviteter og også om natten under forudsætning af de indsatte samtykke, og at det af fængselsmyndighederne vurderes at være til fordel for alle parter.

Herudover indeholder de europæiske fængselsregler artikler, der henstiller til:

- Særlig opmærksomhed på de kvindelige indsatte fysiske, psykiske, sociale, erhvervsmæssige og andre behov
- Særlig hensyntagen til de kvinder, der har været udsat for fysisk, psykisk eller seksuelt misbrug
- Opmærksomhed på at kvinder udgør en minoritet i fængselssystemet og kan have behov for positive særforanstaltninger
- Krav om kønsfællesskab ved personundersøgelse
- Krav om særlig uddannelse til medarbejdere, der f.eks. beskæftiger sig med kvindelige indsatte
- Krav om afbalanceret repræsentation af kvinder og mænd i fængslets personale

I tillæg indeholder øvrige europæiske regelsæt, der beskæftiger sig med særlige grupper eller aspekter ved straffuldbyrdelse, også enkelte henvisninger til kvindeligt klientel. Fokus er bl.a. på at undgå isolationslignende forhold ved at samle de kvindelige indsatte (forudsat kønsadskillelse), særlige tilbud rettet mod bearbejdning af tidligere erfaringer med psykiske og fysiske overgreb, kontakten til evt. børn og sundhedsrelaterede problematikker (se bilag 4 for uddybning).

5.2 FNs standarder og anbefalinger

FNs minimumsstandarder for behandling af indsatte fra 1955 angiver bl.a. under punkt 8a, at kvinder og mænd så vidt muligt skal anbringes i separate institutioner, og at kvinder skal anbringes separat fra mænd i institutioner, der modtager både mænd og kvinder. Det skal bemærkes, at der pt. pågår en revision af reglerne fra 1955. Udvalget har ikke kendskab til eventuelle ændringer i en ny version.

Herudover peger FNs håndbog vedr. kvindelige indsatte fra 2008 på, at kvinder udgør en særlig udsat gruppe i fængsler. En række faktorer gør sig ifølge håndbogen gældende for de fleste kvindelige indsatte:

- En uforholdsmæssig stor andel har været udsat for seksuelle og fysiske overgreb før deres fængsling
- Et større behov for psykologisk støtte, som oftest grundet vold i hjemmet og seksuelle overgreb
- Et højt niveau af stof- og alkoholafhængighed
- Et ekstremt angstniveau ved fængsling, der kan lede til psykiske problemer eller øge psykiske handicap
- En risiko for seksuelle overgreb og vold mod kvinder i fængslet
- En større sandsynlighed for at de har ansvar for børn, familie og andre
- Kønsspecifikke sundhedsbehov, der ikke bliver varetaget
- Stigmatisering og afvisning fra familie

Håndbogen giver en række anbefalinger vedr. personalets kompetencer, ligesom særlige sikkerhedsniveauer og kønssensitive tilbud er beskrevet.

Der findes endvidere i FN-regi et regelsæt for behandlingen af kvindelige indsatte mv., der blev vedtaget på FNs generalforsamling den 21. december 2010. Danmark har i lighed med Norge og Sverige, efter det oplyste, ikke deltaget i arbejdet med disse regler (populært refereret til som "the Bangkok rules"). Udvalget har ikke inden for tidsrammen kunnet afklare omstændighederne for reglernes vedtagelse, og de er ikke inddraget nærmere.

5.3 Høring af Direktoratet for Kriminalforsorgens Juridiske kontor

På baggrund af ovenstående anfører Juridisk kontor i sit høringssvar til udvalget, at:

"Bortset fra FN's standardminimumsregler fra 1955 er reglerne for anbringelse af kvinder sammen med mænd formuleret temmelig bredt og med mulighed for afvigelse. FN's specialrapportør interesserede sig for vores anbringelse af kvinder sammen med mænd under sit besøg i 2008, hvor han roste vores normaliseringsprincip. Han bekymrede sig dog noget om, hvorvidt kvindelige indsatte bliver udnyttet af mænd, men han kritiserede ikke anbringelserne for at være i strid med internationale regler. I rapporten fra besøget anbefaler han, at den danske regering sikrer sig, at kvinder kun anbringes sammen med mænd af egen fri vilje og under passende sikkerhedsforanstaltninger. I rapporten skriver han endvidere, at han "...also noted the mixing of male and female prisoners. While the positive effects of such arrangements have long been accepted in Danish society, in light of international standards which advocate segregation of the sexes, concern must be expressed for the need to rigorously ensure that appropriate safeguards are in place".

De internationale regler kan på den baggrund næppe anvendes som selvstændigt argument for en ændring af vores praksis med hensyn til anbringelse af kvinder sammen med mænd under forudsætning af, at anbringelse sker af egen fri vilje og under passende "sikkerhedsforanstaltninger". Der kan dog være grund til at vurdere vores praksis (også set i lyset af specialrapportørens bekymring og den omstændighed, at de internationale regler afspejler, at afsoningen for kvindelige indsatte bør være et fokusområde, og at der bør tages stilling til de kvindelige indsattes særlige interesser, herunder hvordan de bedst anbringes og behandles" (jf. bilag 5).

5.4 Eksterne inspektioner

Som det også fremgår af høringsvaret ovenfor har FNs torturrapportør interesseret sig for forholdene for de kvindelige indsatte ved besøg i Danmark. Ligeledes har Europarådets Torturkomite haft bemærkninger vedr. de kvindelige indsattes afsoningsforhold.

Europarådets Torturkomite kommenterede på den danske praksis om blandet afsoning ved deres inspektion i 2002: *"In the CPT's opinion, in principle, women deprived of their liberty should be accommodated separately from men. That said, the Committee does not object to the approach followed in Denmark, on condition that the prisoners involved unequivocally agree to participate and are adequately supervised. **The Committee recommends that the authorities ensure that these conditions are met in all establishments**"* (Europarådets torturkomite, 2002, s. 23). Dette var afledt af, at komiteen havde mødt enkelte kvindelige indsatte, der gav udtryk for ikke at være tilfredse med at være placeret i fællesskab med mænd. Ved komiteens seneste inspektion i 2008 noteres ikke tilfælde herom, og der udtrykkes tilfredshed med, at de udvalgte besøgte institutioner havde mulighed for at adskille kønnene, om ønsket var der.

FNs torturrapportør besøgte som anført Danmark i 2008. Om den danske praksis bemærkes udover det ovenfor nævnte følgende: *"During his visits to detention facilities, the Special Rapporteur observed the practice of accommodating male and female detainees in the same premises, based on the principle of normalization. While in most places such arrangements were voluntary, this was not the case in Nuuk Prison in Greenland"* (Nowak, 2009, s. 20). Der henvises efterfølgende til FNs minimumsstandarder, de europæiske fængselsregler, og Europarådets Torturkomite omkring fordringerne om kønsadskilt afsoning. Afslutningsvist bemærkes: *"The Special Rapporteur fully appreciates the reasons provided by the Government and prison officials for allowing male and female detainees to be accommodated in the same premises and recognizes that it is a widely accepted practice based on the openness of Danish society, the principle of normalization and the progressive situation prevailing in the prison system in Denmark and Greenland. However, given the risks of reinforcing hierarchical relationships and violence against women inherent in this practice, the international prison standards rightly call for a strict segregation of sexes. In light of the latter, he urges the Government to ensure that communal living arrangements are always voluntary: placing a woman together with male prisoners must be based on her completely free and informed decision. The decision of a woman not to be together with men must have no negative consequences and should not unduly restrict her access to education, work and recreational programmes. Furthermore, he urges the Government to ensure that appropriate safeguards protecting women from violence and abuse are put in place and continuously monitored"* (Nowak, 2009, s. 22).

Herudover har Folketingets Ombudsmand gennem dennes inspektionsbesøg også haft bemærkninger og spørgsmål vedr. forholdene for kvindelige indsatte. Interessen har bl.a. været rettet mod konsekvenser af den kønsblandede afsoning set ift. kvindernes sikkerhed, samt kvindernes mulighed for at modtage relevante tilbud på samme niveau som de mandlige indsatte. Et besøg i 2004 ved Anstalten ved Herstedvester gav især anledning til en længere dialog mellem Folketingets Ombudsmand og Kriminalforsorgen. Ombudsmandens udtrykte bekymring beroede bl.a. på, at kvinderne afsonede med mandlige indsatte dømt for seksualforbrydelser, samt at nogle kvinder selv oplyste, at de fandt det vanskeligt at være "i fred" (www.ombudsmanden.dk). Den efterfølgende dialog mellem Kriminalforsorgen og Ombudsmanden lå bl.a. til grund for ombygning og forbedring af de kvindelige indsattes muligheder for adskilt beskæftigelse på anstalten.

5.5 Sammenfatning

Internationale anbefalinger og regelsæt indeholder alle en fordring om beskyttelse af kvindelige indsatte, der som udgangspunkt skal afsones adskilt fra mænd. Fælles afsoning kan ske, hvis det er helt frivilligt og sikkerhedsmæssigt forsvarligt set med myndighedernes øjne. Den danske praksis med kønsblandet afsoning har givet anledning til opmærksomhed både fra internationale rapportører og Folketingets Ombudsmand, men ikke til kritik.

Desuagtet finder udvalget, at internationale regelsæt og de nævnte inspektioner giver anledning til behov for en fornyet vurdering af kvindelige indsattes afsoningsforhold.

6. Baggrundsinformation om kvindelige indsatte i Danmark

Udvalget har løbende indhentet en række tal til at beskrive gruppen af kvindelige indsatte i Danmark. Tallene er primært leveret af Direktoratet for Kriminalforsorgens Evaluerings- og statistikenhed i Straffuldbyrdelseskontoret, der via Klientsystemet og ledelsesinformationssystemet, LIS, har indhentet data på foranledning af udvalgets ønsker. Dertil har udvalget selv trukket data fra Klientsystemet samt direkte adspurgt de på daværende tidspunkt kvindelige indsatte om eventuelle børn, børnenes alder, samkvem med mere. Endelig er relevante undersøgelser inddraget i mindre omfang. Bemærk, at andelen af kvindelige indsatte er så forholdsvis lille, at tolkning af tallene skal ske med en vis forsigtighed.

Det skal indledningsvist understreges, at der er en del forhold, som udvalget har ønsket data på, men som det ikke har været muligt at fremskaffe. Generelt synes forholdene og karakteristika vedr. kvindelige indsatte, deres baggrund og kriminalitetsmønstre ikke at være belyst i større omfang i Danmark. Nedenstående skal derfor ikke læses som en liste, der dækker de væsentligste fokusområder, som udvalget har haft eller ønsket (kvantitative) data omkring, men snarere dem udvalget indenfor tidsrammen har kunnet få adgang til via eksisterende systemer og enkelte egengjorte stikprøver.

6.1 Belæg og placering

Den sidste institution, der alene modtog kvindelige indsatte i Danmark var fængselsafdelingen i Amstrup, som blev lukket i 2000. På daværende tidspunkt sad kvindelige indsatte også i kønsblandede fængsler andetsteds. Udvalget har ikke prioriteret at dykke nærmere ned i historikken for denne praksis. I dag henvises især til normaliseringsprincippet og til dels nærhedsprincippet som begrundelse for den danske praksis med kønsblandet afsoning.

Der er aktuelt 5 fængsler, hvor kvinder kan afsones i Danmark:

- Anstalten ved Herstedvester (lukket)
- Statsfængslet i Ringe (lukket)
- Statsfængslet Østjylland (lukket)
- Statsfængslet Møgelkær (åben)
- Statsfængslet ved Horserød (åben)

Det forekommer endvidere, at kvinder afsoner i et arresthus, fortrinsvist Københavns Fængsler

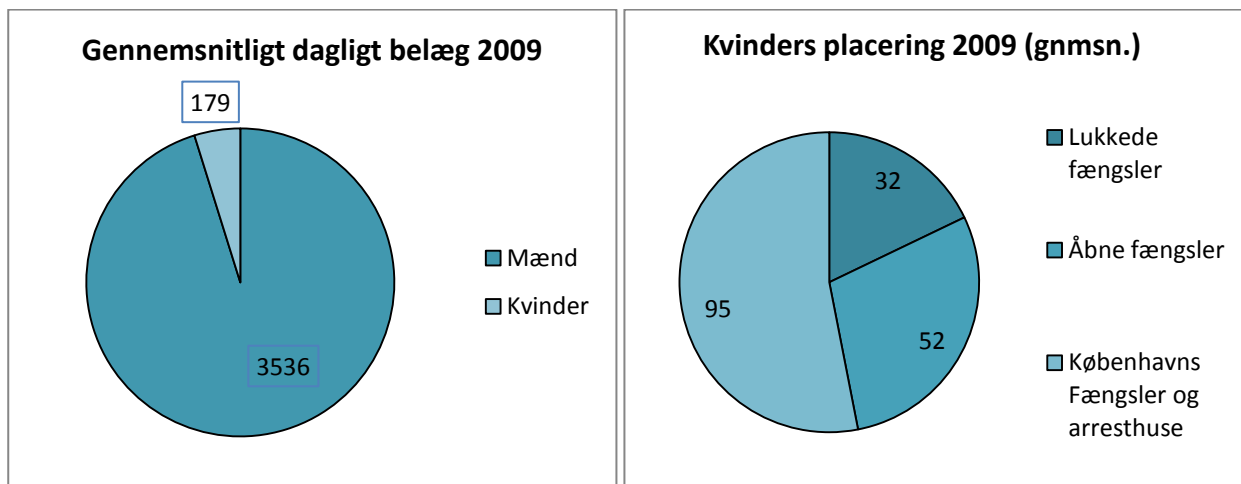
På anstalten ved Herstedvester og Statsfængslet Østjylland placeres kvinder på kvindeafdelinger. På de øvrige fængsler kan kvinder placeres på afdelinger, hvor der også afsoner mænd, eller på skærmede afdelinger hvor der ikke typisk placeres mandlige afsonere. På Københavns Fængsler placeres de kvindelige varetægtsarrestanter så vidt muligt på en afdeling, hvor der ikke også er mænd. I øvrige arresthuse placeres kvindelige arrestanter sammen med mandlige arrestanter.

6.1.1 Kvinders andel af den samlede population

Kvindelige indsatte i fængsler og arresthuse udgør ca. 5 % af det samlede belæg. Dette har været forholdsvis stabilt de seneste år (Kriminalforsorgens årsstatistik 2009).

Lidt over halvdelen af kvinderne er placeret i arresthuse (herunder Københavns Fængsler, hvor der også forekommer afsonere), mens små 20 % af kvinderne er placeret i lukkede fængsler og 30 % i åbne fængsler (Kriminalforsorgens statistik 2009).

Nedenstående diagrammer viser fordelingen af kvindelige indsatte i forhold til mandlige indsatte samt kvindernes placering i 2009.



Tabellen nedenfor viser det gennemsnitlige belæg i 2009 for de institutioner, der både modtager kvindelige og mandlige indsatte, fordelt på køn (Evaluerings- og statistikenheden 2011).

Institution	Kvinder	Mænd
Statsfængslet Møgelkær	22	141
Statsfængslet ved Horserød	30	144
Anstalten ved Herstedvester	9	111
Statsfængslet i Ringe	16	54
Statsfængslet Østjylland	7	178
Københavns Fængsler	40	480
Andre arresthuse	55	1081

Der tages i relation til ovenstående forbehold for, at der er tale om opgørelser fra et år, hvor politi- og domstolsreformen endnu var under implementering, og det anbefales i det videre arbejde at tilvejebringe data fra flere og nyere sammenhængende år.

6.2 Kriminalitet og strafflængde

Undersøgelser tyder på, at kvindernes vej ind i kriminalitet ofte ser anderledes ud end mændenes, hvilket bl.a. afspejles i, at kvinderne ofte er ældre end mændene ved den første dom. Kvinder dømmes i højere grad også kun en gang og har som regel en kortere kriminel karriere (Kyvsgaard 1999, Justitsministeriets forskningsenhed 2010). Dette understøttes af svenske undersøgelser (Yourstone 2009, Kriminalvårdens Utvecklingsenhet 2010). I den forstand kan man sige, at kvinder generelt begår mindre alvorlig kriminalitet og færre gange end mændene. Hvis man derimod udelukkende kigger på de kvinder, der har begået kriminalitet, der har ført til ubetingede frihedsstraffe, synes den begåede kriminalitet ikke umiddelbart mindre alvorlig, end den mændene har begået (Kyvsgaard 1999 og Justitsministeriets Forskningsenhed 2010).

Udvalget har undervejs foretaget en stikprøve i egne institutioner med henblik på at få et øjebliksbillede af såvel kriminalitet og straffængde (bilag 6). Idet der tages forbehold for, at det er en stikprøve, fremgår for så vidt angår straffængde, at der er stor variation. Tages tallene for pålydende illustrerer de, at de kvindelige indsatte udgør en meget differentieret gruppe med meget forskellige perspektiver og vilkår for deres afsoning.

6.3 Rusmiddelbrug

Et af de forhold, der fylder en del i CMs rapport og andre undersøgelser, og som ligeledes er kendt fra praksis, er de konsekvenser stofafhængighed har på den indsatte selv, på medindsatte og afsoningsmiljøet generelt samt på mulighederne for resocialiseringsindsatser.

Der findes ikke data på, hvor mange af de indsatte kvinder, der kan karakteriseres som egentlig stofafhængige. Hvis man kigger på andelen af klienter, der blev indsat i 2010, og hvor der er blevet lavet en rusmiddelprofil, så opgiver 48 % af alle kvinder at have indtaget et eller flere rusmidler op til indsættelsen. Til sammenligning opgiver 55 % af alle mænd at have indtaget et eller flere rusmidler op til indsættelsen. Af dem, der opgiver at have indtaget rusmidler, ønsker 51 % af kvinderne behandling, mens 39 % af mændene ønsker behandling (Evaluerings- og statistikenheden 2011).

6.4 Etnicitet

Etnicitet er generelt set en faktor, som ofte er i fokus i Kriminalforsorgsregi, men i CMs undersøgelse var fokus på etnisk danske kvinder. Dette var en afgrænsning, som blev foranlediget af Direktoratet og begrundet i, at andelen af etniske minoritetskvinder i danske fængsler udgjorde en forholdsvis lille andel af en i forvejen lille population af kvinder. Dertil var gruppen af etniske minoritetskvinder repræsenteret af kvinder med mange forskellige baggrunde og oprindelseslande, hvorfor generaliserbarheden i forhold til særlige etniske markører blev vurderet ringe.

Nedslag på en enkelt dag i 2009 viser, at etniske minoritetskvinder (indvandrere + efterkommere) udgjorde ca. 14 % af de kvindelige indsatte i fængsler og arresthuse. Til sammenligning udgjorde etniske minoritetsmænd ca. 25 % af de mandlige indsatte. De udenlandske kvinder kommer hovedsageligt fra EU, øvrige Europa og Asien, herudover kommer en del fra Afrika og en mindre del fra Nord- eller Sydamerika (i alt var 53 forskellige lande repræsenteret) (Evaluerings- og statistikenheden 2010).

6.5 Sikkerhed

Et andet forhold, der drøftes i CMs undersøgelse, og som generelt får en del opmærksomhed også i de udenlandske undersøgelser og anbefalinger, er spørgsmålet om hvilke sikkerhedsforanstaltninger, der bør gælde for kvinder. Der synes at være konsensus i det indhentede materiale om, at indsatte kvinder generelt set ikke udgør en lige så stor sikkerhedsrisiko som indsatte mænd, og at de sikkerhedsforanstaltninger, man bringer i anvendelse, bør afspejle dette. Dette bemærkes også af Anette Storgaard, der i en artikel om kvindelige indsattes vilkår, anfører, at der er gode grunde til at antage, at den kønsblandede afsoning ”... betyder, at kvinders afsoningsforhold bliver strengere end mænds, strengere end tilsigtet og strengere end nødvendigt” (Storgaard 2008, s. 542).

Udvalget bad i den anledning Evaluerings- og statistikenheden i Straffuldbyrdelseskontoret om at trække data, der kunne belyse dette forhold.

6.5.1 Disciplinærstraffe mv.

I forhold til visse disciplinærstraffe synes der at være forskel på, hvor mange kvinder og mænd, der idømmes disse. Således registreres følgende reaktioner procentvis oftere hos mænd end kvinder:

- Disciplinære bøder
- Ubetinget strafcelle
- Betinget strafcelle
- Håndjern
- Frivillig udelukkelse fra fællesskab
- Tvangsmæssig udelukkelse fra fællesskab

Følgende forhold er registreret som forekommende lige ofte blandt mænd og kvinder:

- Magtanvendelse
- Observationsceller
- Sikringscelleanbringelser
- Vold og trusler mellem indsatte

(Jf. bilag 7)

6.5.2 Udgang mv.

Spørgsmålet om sikkerhedsniveau kan ligeledes være relevant i forhold til spørgsmålet om udgang mv. I 2010 tegnede kvindelige indsatte sig for 4,4 % af alle gennemførte udgange. Fordelingen efter udgangsformål var som følger for kvinder og mænd

	Kvinder	Mænd
Frigang:	17,4 %	33,3 %
Besøg hos familie:	25,7 %	27,9 %
§31 udgange:	56,9 %	38,8 %

Kvinder havde således i 2010 en væsentligt lavere frigangsandel end mænd, og der er store kønsforskelle i udgangshyppigheden inden for nogle af udgangstyperne. Mænd havde oftere frigang til arbejde/uddannelse og resocialisering, hvorimod kvinder oftere havde udgang til sygeleje, begravelse, møde i retten eller lægeundersøgelse samt udgang til vigtige familiebegivenheder, varetagelse af personlige interesser eller indgåelse af ægteskab (bilag 7). Udvalget har ikke foretaget en nærmere analyse af disse forskelle.

6.6 Kvindelige indsatte børn

Et andet forhold, der får stor opmærksomhed i undersøgelser og anbefalinger, er kvindelige indsatte evt. børn og deres (muligheder for) kontakt hertil. Kvinder er oftere primær forælder for et barn, og der peges på, at børn af indsatte kvinder umiddelbart kan være i større risiko for ikke at have stabil kontakt til den anden forælder end tilfældet er for børn af mandlige indsatte. Hertil kommer, at kvinderne selv og samfundet i øvrigt knytter nogle bestemte forventninger og idealer til moderrollen, som i et eller andet omfang overstiger og er forskellige fra de forventninger, man har til faderrollen (Kriminalvården 2011, Smith & Jakobsen 2010).

Når kvindernes forhold til evt. børn fylder meget, er det nærliggende, at den adskillelse, som indsættelsen indebærer, er en væsentlig negativ faktor ved afsoningen. I Danmark fører vi ikke statistik

over, hvem af Kriminalforsorgens klienter, der har børn, og der er derfor ikke et reelt billede af, hvor mange indsatte, der er forældre. Da emnet imidlertid har haft væsentlig betydning i drøftelserne, har medlemmer i udvalget selv undersøgt, hvor mange kvinder i deres respektive institutioner, der har børn, og hvor stor en andel af disse kvinder, der har kontakt til deres børn under indsættelsen. Data blev indsamlet i april 2011 (bilag 8).

Med det forbehold at de indhentede tal er et øjebliksbillede, forekommer det bemærkelsesværdigt, at det er relativt få børn, der besøger deres mor i fængslet. Årsagerne herfor kan være mange. Når kvindelige indsatte ikke får besøg af deres børn, kan dette således både hænge sammen med, at de ikke har ret til samvær, at afstanden vurderes for stor eller økonomisk tung, at børnene ikke ønsker det, at moderen ikke ønsker besøg i fængslets lokaler, som ikke opleves egnede, eller at moderens ophold er så relativt kortvarigt, at besøg ikke kommer på tale.

6.7 Sammenfatning

De kvindelige indsatte i Danmark synes ikke afgørende at adskille sig fra kvindelige indsatte i andre lande. Det er karakteristisk, at de udgør en meget lille del af fangepopulationen, og at de i særlig grad har en problemstilling omkring forældreskab.

Sammenholdt med tidligere oplysninger og egne erfaringer finder udvalget ligeledes, at det er karakteristisk, at kvindelige indsatte udgør en meget varieret gruppe med forskellige vilkår og behov. I dag tilgodeses disse primært i det omfang, de er dækket af de tilbud, der i forvejen findes, og som ikke er specifikt rettet mod kvinder. Udvalget finder, at de danske kvindelige indsatte bør gives relevante tilbud uagtet deres fåtallighed.

7. Perspektiver på kvinders dagligdag i danske fængsler (Charlotte Mathiasens rapport)

Af kommissoriet fremgår det, at der ønskes en gennemgang af resultater og anbefalinger i CMs undersøgelse sammenholdt med de 4 afsoningsmodeller nævnt heri. Da især den kønsblandede afsoning samt kvindernes behov og tilbud i relation hertil har været fremtrædende i det indhentede materiale og for udvalgets diskussioner, levnes disse temaer mere plads end andre i den nedenstående gennemgang.

7.1 Kvindelige indsattes indbyrdes relationer og samværsformer

De kvindelige indsattes indbyrdes relationer og samværsformer synes at være betinget af den til enhver tid aktuelle sammensætning og dynamik på afdelingerne. CM observerer hierarkier, positioneringer og grupperinger på alle afdelinger. I nogle tilfælde forekommer hierarkierne og positioneringerne at have en relativ positiv indvirkning på rutiner og omgangsformer, på andre en negativ indvirkning med risiko for eksklusion og mobning. I rapporten peges særligt på to faktorer, som synes at have indvirkning på kvindernes indbyrdes relationer og dynamikken på en afdeling.

Den ene vedrører sammensætningen af korttidsafsonere med langtidsafsonere, hvor CM peger på, at tidsperspektivet for de indsatte har stor betydning for den indbyrdes dynamik og de relationer, der muliggøres på den enkelte afdeling. Der bruges ifølge CM mange kræfter og energi på at (re)etablere dynamikken på en afdeling, hvor gruppen er meget skiftende.

Den anden faktor er sammensætningen af misbrugende indsatte med ikke-misbrugende, hvor de indsatte kvinder, der ikke har et aktivt misbrug, problematiserer fællesskaber med de aktive misbrugere. Der peges på, at det kan skabe stor uro, konflikt og tilspidsede situationer. Det handler her både om manglende mulighed for at koncentrere sig, søvnproblemer mv. og om manglende forudsigelighed i de stofmisbrugendes adfærd, hvilket kan skabe utryghed. De mere ressourcestærke kvinder udtrykker samtidig bekymring for, at ikke stofmisbrugende utilpassede kvinder fristes til at genoptage eller egentlig påbegynde et misbrug, ligesom de vurderer, at de mest udsatte og misbrugende kvinder i højere grad synes at være i risiko for udnyttelse, prostitutionslignende forhold mv.

7.2 Kvindelige og mandlige indsattes relationer og samværsformer

På samtlige fængsler i undersøgelsen er der mulighed for kontakt mellem mænd og kvinder. Dette giver sig selv på de kønsblandede afdelinger, men også de indsatte på kvindeafdelinger har for manges vedkommende kontakt med mandlige indsatte i løbet af deres hverdag – eksempelvis i beskæftigelsen eller fritiden.

I samtlige fængsler i undersøgelsen refereres til forekomsten af prostitution. Der gives ikke konkrete dokumenterede eksempler i rapporten, men der henvises til såvel indsatte som ansatte, der peger på, at det forekommer. Prostitution blandt de stofmisbrugende kvinder formodes at være en modydelse for at få adgang til det foretrukne stof. Der henvises endvidere til, at indsatte kvinder kan udnyttes seksuelt, fordi de ikke tør afslå mandlige indsattes ønske om sex af frygt for repressalier.

I rapporten nævnes, at der er nogle kvinder, der indgår i parforhold i fængslet for at opnå beskyttelse. Det at være i et parforhold med en mandlig indsat kan i højere grad sikre kvinden mod seksuelle tilnærmelser og uønsket opmærksomhed fra øvrige mandlige indsatte. Dette fremstår som et kendt og visse steder tilsyneladende accepteret fænomen. Rapporten efterlader generelt det indtryk, at man som enlig kvinde i fængslet skal kunne acceptere og håndtere et pres, der indebærer, at man ses

og behandles som seksuelt objekt. Når kvinder ”vælger” at indgå i parforhold for at opnå beskyttelse, kan dette næppe betragtes som et frit valg ifølge CM. Nogle kvindelige indsatte kan endvidere ”vælge” at afstå fra at få mere lempelige afsoningsforhold, fordi de ikke ønsker adskillelse fra manden, hvilket set udefra ikke forekommer som et valg til gavn for kvinden selv. Det angives i rapporten som værende en mulig generel konsekvens af den kønsblandede afsoning, at nogle kan have vanskeligere ved at indgå i en positiv proces under afsoningen. CM opfordrer således til en overvejelse af, om den kønsblandede afsoning modvirker de behandlingsmæssige og resocialiserende mål, som Kriminalforsorgen har. Det nævnes, at muligheden for at indgå relationer mellem mænd og kvinder generelt synes at være direkte årsag til konflikter, jalousi og intriger de indsatte imellem uanset køn. Der er således også mænd, der problematiserer blandet afsoning.

CM understreger dog også, at det for nogle kvinder ses som en stor fordel at kunne indgå i parforhold i fængslet med henblik på at kunne opretholde en intim og fortrolig relation med en mand. Disse kvinder vægtede denne mulighed højt, og det anføres at kunne modvirke den eksistentielle ensomhed, flere kvinder nævner som værende et vilkår i fængslet. Der er mulighed for at indgå i parforhold på alle fængsler i undersøgelsen, men fængslerne har forskellig praksis for hvilke hensyn, der tages hertil, og hvornår et par anerkendes som sådan af fængslet. Nogle indsatte dannede par inden fængslingen, og det er CMs vurdering, at det vil opleves som en væsentlig indgriben og forringelse af disse pars afsoning, hvis der ikke etableres kompenserende muligheder i tilfælde af en adskillelse af disse par.

En del af de kvindelige indsatte beretter om tidligere erfaringer med at være udsat for overgreb og vold, og såvel ansatte som indsatte beskriver et behov for at kunne afskærme de allermest udsatte kvinder, som mest tydeligt er i risiko for at blive udnyttet eller have svært ved at håndtere blandingen af kønnene. CM fremhæver flere steder medarbejderes forsøg på at drage omsorg for disse kvinder og konkrete tiltag, der er gjort. Det er imidlertid væsentligt ifølge CM at være opmærksom på, at mange – også kvinder, der ikke umiddelbart er synligt udsatte – beretter om erfaringer med vold og overgreb i såvel barndom som voksenliv. Flere kvinder begrundede endvidere deres kriminalitet med udgangspunkt i destruktive nære relationer. For disse kvinder kan undertrykkende adfærdsmønstre i parforhold reproducere i fængslet, uden at det nødvendigvis er synligt for personalet. En adskilt afsoning kunne måske give de indsatte en ”tiltrængt” pause fra at være seksuelt objekt og skabe ro til at arbejde med egen personlig vækst.

7.3 Kvindelige indsattes holdning til kønsblandet hhv. kønsadskilt afsoning

CM har i sin undersøgelse drøftet spørgsmålet om at afsone med eller uden mænd på afdelingen med de kvindelige indsatte. Som nævnt tidligere udtrykker en større del af kvinderne ønske om at kunne afsone på kønsblandede afdelinger, mens en mindre del foretrækker adskilt afsoning. Særligt de kvinder, som synes at have mange ressourcer, og/eller unge kvinder giver udtryk for, at de foretrækker at kunne vælge at afsone i selskab med mandlige indsatte.

De relativt ressourcestærke kvinder peger samtidig på, at de stærkt udsatte (typisk misbrugende) kvinder har behov for at kunne placeres på en skærmet afdeling, hvor de beskyttes mod det pres, som finder sted på de kønsblandede afdelinger – også selvom de ikke umiddelbart selv ville vælge dette. Behovet for skærmede afdelinger nævnes også af de ansatte, ligesom CM selv observerer synligt udsatte kvinder for hvem beskyttelse, i form af skærmede pladser, vil være nødvendig for at undgå udnyttelse.

7.4 Kvindelige indsatte behov og tilbud

Det er en generel pointe, at kvindelige indsatte i det store og hele tilbydes de samme tilbud som øvrige indsatte, og det vil sige tilbud, der er udviklet til og baseret på mænd. Dette gælder beskæftigelsestilbud og andre tilbud f.eks. indenfor programvirksomheden. De enkelte fængsler har dog også gjort sig nogle erfaringer med mere målrettede tilbud til de kvindelige indsatte, herunder særlige beskæftigelsestilbud, programvirksomhed og kønsadskilte fritidsaktiviteter.

CM finder, at det kan være svært at gennemskue, om der er et mål med den beskæftigelse, kvinderne tilbydes. Kvinderne i undersøgelsen bemærker selv, at arbejdet ofte er ”typiske mandejobs”, og at meget er kedeligt og rutinepræget. Kvinderne kritiserer ikke så meget, at tilbud om arbejde er rettet mod ”mandefag”, men snarere at de sjældent opleves som kompetencegivende og derfor ikke kvalificerer dem i forhold til arbejdsmarkedet efter endt afsoning. Dette understreges også af, at beskæftigelsestilbud målrettet kvinder ofte kan have karakter af hobby-prægede aktiviteter som f.eks. lettere håndarbejde, smykkefremstilling og ADL-træning.

De kvindelige indsatte efterlyser ligeledes bedre muligheder for at uddanne sig under afsoningen. De kvinder, der deltager i uddannelse enten på fængslet eller via frigang, sætter stor pris herpå, om end de finder det vanskeligt at få sat i værk og efterspørger mere støtte til at komme i gang og til at gennemføre. Kvinder på de lukkede fængsler efterlyser mulighed for at uddanne sig via fjernundervisning.

VINN er pt. alene afprøvet i Anstalten ved Herstedvester. Det nævnes, at den almindelige programvirksomhed ofte kun kan tilbydes mandlige indsatte, idet det ikke anbefales at sammensætte kønsblandede hold, og der ofte ikke er tilstrækkeligt med interesserede kvinder til at sammensætte kvindehold. CM drøfter desuden spørgsmålet om behandling og programvirksomhed ud fra en generel præmis om, at også her må man være opmærksom på, hvilken målgruppe programmet eller behandlingstilbuddet metodisk er funderet på. Således kan programmer og metoder, der er udviklet på baggrund af en mandlig målgruppe med fokus på deres særlige problemer, behov og interesser være inadækvate i forhold til en kvindelig målgruppe. VINN fremhæves som et eksempel på et program udviklet med henblik på en kvindelig målgruppe. Indenfor misbrugsbehandling henvises til ”Projekt Menneske”, der er et behandlingstilbud alene målrettet kvinder, som varetages af Statsfængslet ved Horsørød.

CM beskriver, at børnene fylder særdeles meget i kvindernes fortællinger, og at kvinderne gør sig store bekymringer om, hvordan det går deres børn, ligesom de har vanskeligt ved at håndtere det svigt, de mener at have påført børnene. CM vurderer, at kvinderne har forskellige forudsætninger for at påtage sig en meningsfuld og ansvarsfuld forælderrolle, men at det uanset er noget, der bør adresseres som et tema. For dem som vurderes at kunne opnå en meningsfuld relation og muligvis atter påtage sig ansvaret for børnene efter afsoning, kan det være relevant, at man i resocialiseringsøjemed også fokuserer på kvindernes varetagelse af og forberedelse på forælderrollen. Af hensyn til både kvinder og børn finder CM det vigtigt, at samvær mellem børn og forældre støttes, og hun anfører, at man kunne overveje lempeligere udgangsregler for de forældre, der vurderes at have relevant forældrekompetence.

Om end rapporten ikke kan angive omfanget præcist, synes en betragtelig del af de indsatte kvinder at berette om erfaringer med at være udsat for vold og overgreb i både barndom og voksenliv. For så vidt angår de overgreb, dominerende relationer og anden udnyttelse, der finder sted i fængslet (også internt blandt kvinderne), anfører CM, at det er væsentligt, at der skabes rum for, at kvinderne

kan bearbejde disse, og at der arbejdes for at minimere sådanne gennem et fokus på værdig livsførelse mv.

Kvindernes muligheder for i fritiden at deltage i aktiviteter – eller manglen på samme – berøres løbende igennem rapporten. Kvinderne selv efterlyser mere organiserede tilbud, som kan være alt fra hobbyprægede og kreative aktiviteter til samtale- eller studiegrupper uden terapeutisk indhold, idræt, gåture mv. CM vurderer i tillæg, at flere strukturerede aktiviteter særligt ville gavne kvinders indbyrdes relationer og mindske konfliktniveauet generelt. Det er en gennemgående pointe i rapporten, at man med en aktiv indsats for at samle de indsatte om et såkaldt ”fælles tredje”, dvs. ”noget, som gruppen er sammen om udover hinandens selskab” ville kunne lette hverdagen og sammenholde på en afdeling betragteligt.

Personalet, der er allokeret til de afdelinger, hvor kvinderne afsoner, har stor betydning for kvindernes oplevelse af deres fængselsophold og de muligheder, som gives dem. CM efterspørger generelt mere personaleinvolvering, hvor fokus ikke er på at kontrollere og sanktionere overfor kvinderne. Dette er ofte et spørgsmål om ressourcer, men ikke kun idet CM også observerer varierende grader og former af det tilstedeværende personales involvering i hverdagslivet på afdelingerne. Rapporten fremhæver generelt, at der findes engageret ledelse og personale i fængslerne, men det observeres også, at kvinderne særligt i fritiden lades alene udendørs og indendørs. Det er desuden gennemgående, at det fra fængslernes side påpeges, at gode intentioner og ønsker om at tage hensyn til de kvindelige indsatte gennem personalenormering, aktiviteter og placering ofte må vige, når hensyn til knappe ressourcer og pladsudnyttelse skal tages i betragtning.

Et kritikpunkt i rapporten er herudover personalets forståelse for og indsigt i forholdene for den særlige gruppe, som de kvindelige indsatte udgør. Nogle synes at have resigneret overfor risikoen for, at de kvindelige indsatte misbruges, mens andre mere eller mindre selvstændigt og på forskellig vis forsøger at afbøde herfor. CM påpeger et behov for, at det personale, der har ansvar for de kvindelige indsatte, gennemgår en faglig udviklingsproces, der kan støtte deres arbejde og videre proces med at optimere forholdene for de kvindelige indsatte.

Endelig berøres de bygningsmæssige forhold som værende noget, kvinderne refererer til. Der henvises her både til utilfredshed med små rum og nedslidt inventar, men et særligt fokus gives i rapporten på, at indretningen ikke alle steder synes at give mulighed for fortrolige rum. Dvs. rum, hvor den indsatte kan modtage og give beskeder til eksempelvis deres kontaktperson eller føre private samtaler i det hele taget. Kvinderne selv italesætter endvidere vigtigheden af besøgsrummenes tilstand. Mange finder det pinligt at få besøg og nogle undlader besøg for at skærme deres nærmeste for at se de forhold, som de afsoner under. De kvinder, der afsoner på kønsblandede afdelinger synes særligt at problematisere toilet- og badefaciliteter.

7.5 Forskellige afsoningsmodeller

Det opsummeres i rapporten, at der i overvejelserne af fremtidig praksis for kvindelige indsatte ift. dette tema, kan skelnes mellem 4 afsoningsformer:

- Egentlige kvindefængsler
- Kønsblandede fængsler uden mulighed for fællesskab mellem kønnene
- Kønsblandede fængsler, hvor kvinder afsoner adskilt men har mulighed for fællesskab med mænd udenfor afdelingen
- Kønsblandede fængsler med mulighed for afsoning på hhv. kønsblandede og kvindeafdelinger

CM anerkender, at adskilt afsoning ikke er et ønske, som en majoritet af de interviewede kvinder udtrykker, hvorfor det sandsynligvis ikke i almindelighed vil være velkomment. Det må ligeledes formodes, at der er indsatte mænd, der ønsker og opretholder ligeværdige og gensidigt meningsfulde relationer med de indsatte kvinder, som vil blive ramt af en kønsadskillelse.

CM anfører, at nogle kvinder synes at have et behov for at blive skærmet, men udtrykker også forbehold for denne løsning under de nuværende omstændigheder, idet der er risiko for en øget oplevelse af isolationslignende forhold. Hertil kommer, at de skærmede afdelinger må følges af reelle tilbud om behandling og meningsfulde beskæftigelsestilbud, hvilket bl.a. logistisk/ressourcemæssigt kan forekomme vanskeligere at iværksætte over for små adskilte fangepopulationer. Endvidere peger CM på, at nogle af kvinderne sandsynligvis vil opleve det som overdrevent formynderi, såfremt de ikke selv kan vælge, om de vil afsones på en skærmet afdeling, og der stilles spørgsmålstejn ved, om det er rimeligt, at nogle ikke får valget, mens andre gør. En imødekommelse af behovet for skærmede afdelinger medfører også potentielt en forværrelse af vilkårene for de øvrige indsatte kvinder, idet disse qua deres endnu mindre antal risikerer et forøget pres fra de mandlige indsatte.

Udover at nogle kvinder vil opleve det som overdrevent formynderi og en forringelse af nuværende vilkår, anses den umiddelbart største ulempe ved at samle kvinderne i "egne" fængsler i en dansk kontekst, som værende gældende for kvindelige indsatte med børn. Den geografiske afstand som for nogles vedkommende vil blive større ved at samle de kvindelige indsatte i et (eller færre) fængsler risikerer således at indskrænke nogle kvinders muligheder for stabil kontakt med deres børn og familie i øvrigt.

I rapporten opfordres dog også til, at Kriminalforsorgen overvejer de potentialer som kvindefængsler kunne indebære for afsonerne. CM vurderer selv, at dette ville skabe grundlag for en bedre realisering af de forskellige ressourcer, som de kvindelige indsatte har, men som pt. både qua fællesskabet med mænd og det lille antal kvinder på hver institution kan have svært ved at komme i spil. Det formodes, at en øget differentiering af de indsatte kvinder ville være mulig, hvis kvindernes antal var større. Det formodes endvidere, at et kvindefængsel, der netop baseres på, at de indsatte er kvinder, i højere grad ville kunne imødekomme deres særlige behov og interesser – også i beskæftigelsesøjemed.

Kriminalforsorgens stillingtagen til kvinders afsoningsforhold indebærer således et valg og en prioritering af forskellige behov/ønsker.

7.6 Sammenfatning

CM opfordrer Kriminalforsorgen til at udvikle en kønssensitiv tilgang til planlægning og fuldbyrdelse af straf i Danmark samt en egentlig politik på området. CM henstiller til, at man overvejer de potentialer, som kvindefængsler kunne indebære for afsonere.

Udvalget deler i alt væsentligt CMs betragtninger om kvindelige indsattes forhold og behovet for at nytænke Kriminalforsorgens tilgang til kvinderne.

8. Indstilling til fremtidig placering af og vilkår for kvindelige indsatte i Danmark

De foregående afsnit er et udsnit af de oplysninger og data, som udvalget løbende har indhentet og inddraget parallelt med udvalgets arbejde. Møderne har gennemgående været struktureret ud fra en drøftelse af fordele og ulemper ved de 4 afsoningsmodeller set ift. de temaer, som har været behandlet i CMs undersøgelse, det indhentede materiale samt udvalgsmedlemmernes egne erfaringer fra praksis.

Nedenfor beskrives udvalgets indstilling til den fremtidige placering og behandling af kvindelige indsatte. Indstillingen begrundes indledningsvist i forhold til de primære hensyn, som har ligget til grund for denne. Som opfølgning er indstillingen ”afprøvet” i forhold til Kriminalforsorgens hovedopgave og de grundlæggende principper for varetagelse af straffuldbyrdelsen (principprogrammet).

Det skal indledningsvist bemærkes, at der næppe findes én ideel løsning, som tilgodeser alle. Herudover er udvalget bevidst om, at indstillingen kan forekomme kontroversiel og støde an mod forestillinger og idealer om ligestilling, normalitetsforståelser mv. Dette har også været tilfældet undervejs i udvalgets arbejde, som har været præget af mange principielle drøftelser. Det er således udvalgets opfattelse og erfaring, at tematikker, der som dette, direkte behandler forståelse af kønnene, deres adfærd, behov og indbyrdes relationer risikerer at udvikle sig hen imod også at være baseret på normative idealer. I den konkrete sammenhæng er der desuden risiko for en oplevelse af, at mænd dæmoniseres og kvinder udpeges som ofre. Det er på ingen måde udvalgets hensigt at antyde en sådan eller andre generaliserende karakteristikker af kønnene, om end der peges på nogle overordnede fællestræk og strukturelle muligheder, der knytter sig an til de indsattes køn. Det har heller ikke været udvalgets ønske at umuliggøre hensyn til helt særlige, individuelle forhold, der for eksempel kunne berettige et forældrepar til at afsone sammen med deres barn, jævnfør reglerne herom. Disse situationer bør løses pragmatisk i lyset af de problematikker, som er beskrevet i denne indstilling.

8.1 To overordnede hensyn

Under udvalgets drøftelser af fordele og ulemper, har især konsekvenserne af den kønsblandede afsoning samt kvindernes lille antal været i fokus. Dette både som selvstændige temaer, men i høj grad også i relation til hinanden og sammenholdt med den profil, der tegnes af de kvindelige indsatte behov. Den endelige indstilling er udviklet i et enigt udvalg og baseret på kombinationen af to overordnede hensyn:

1. Hensynet til at sikre relevant resocialisering for kvindelige indsatte
2. Hensynet til at sikre en værdig og tryk afsoning for de kvindelige indsatte (beskyttelseshensyn)

Disse hensyn er baseret på følgende tungtvejende konklusioner:

- Det lille antal kvindelige indsatte er en barriere for at tilvejebringe relevante tilbud og afsoningsvilkår, når kvinderne fordeles på flere institutioner
- Indsættelsen af kvindelige indsatte i institutioner, hvor majoriteten er mænd, resulterer i, at de overvejende underlægges tilbud og sikkerhedsforanstaltninger, der er rettet mod mænd

- Generelt er kvindelige indsatte udsat for seksuel chikane i større eller mindre omfang fra de mandlige indsatte i en kønsblandet institution
- For nogle af de kvindelige indsatte, er der risiko for alvorlige overgreb begået af mandlige indsatte i en kønsblandet institution

For så vidt angår hensynet til den resocialiserende indsats overfor kvinder, knyttes dette både an til det faktum, at kvindelige indsatte i dag udgør et lille mindretal i de danske fængsler og arresthuse, samt at de eksisterende tilbud fortrinsvist er rettede mod mandlige indsatte. Det er logistisk set vanskeligt og ressourcemæssigt uholdbart under de nuværende forhold at tilbyde de kvindelige indsatte beskæftigelsestilbud og behandling, som svarer til det, mandlige indsatte tilbydes både i forhold til tilbuddenes omfang og til den indholdsmæssige relevans heraf. Den underliggende præmis for denne konstatering er, at de tilbud, som i dag (af gode grunde) er indrettet på majoriteten, dvs. de mandlige indsatte, ikke overordnet set tilgodeser de kvindelige indsattes særlige behov, hvorfor udbyttet heraf er relativt begrænset for de kvindelige indsatte. Hertil kommer, at en del af tilbuddene forudsætter en vis kritisk mængde deltagere, før de på meningsfuld vis kan iværksættes.

For så vidt angår hensynet til at sikre en tryk og mere værdig afsoning for de kvindelige indsatte, knyttes dette an til det synlige og erkendte pres (sexchikane), som mange af de kvindelige indsatte udsættes for af de mandlige indsatte i større eller mindre omfang, men også til risikoen for prostitution og overgreb og de mere subtile dominansformer (eks. parforhold indgået med henblik på beskyttelse), som det kun meget vanskeligt er muligt at intervenere overfor i tilstrækkelig grad i et kønsblandet fængsels- eller arresthusregime.

Om end det er to forskellige overordnede hensyn, skal det understreges, at udvalgets indstilling og den skitserede løsning er baseret på et samlet hensyn til disse.

8.2 Etablering af én fælles institution for alle kvindelige afsonere

Ud fra en samlet betragtning er det således udvalgets indstilling, at der tilvejebringes grundlag for etablering af én fælles institution for kvindelige afsonere centralt i landet og i nærheden af en større by, samt 3 arrestfaciliteter fordelt i landet (heraf én knyttet til afsoningsinstitutionen). Den skitserede model indebærer, at kvinderne samles i et antal og i et overordnet regime, der muliggør målrettede og relevante tilbud (resocialiseringshensynet) rettet mod deres særlige behov, men med mulighed for differentiering, og at de kvindelige indsatte adskilles fra mandlige indsatte (beskyttelseshensynet). Alle kvindelige afsonere vil således skulle samles på samme institution, idet udvalget dog er opmærksomt på, at det kan blive påkrævet at indlægge kvinder på Vestre Hospital.

I det følgende uddybes udvalgets overvejelser om de overordnede forhold for hhv. afsonere og arrestanter i en sådan model.

8.2.1 Et fængsel for kvinder

Udvalgets indstilling om én fælles institution indebærer en fleksibel institution med flere regimer:

1. Lukket
2. Halvåben
3. Åben

Ad 1. Lukkede afdelinger

De lukkede afdelinger er for kvindelige indsatte, som i dag placeres på en lukket institution, men hvor der tages hensyn til, at kvinderne ikke behøver at sidde under samme høje sikkerhedsniveau,

som tilfældet er i de aktuelle lukkede institutioner. De kvinder, der forventes at blive placeret her, er kvinder, der i dag ville blive placeret på Statsfængslet i Ringe, Statsfængslet Østjylland og Anstalten ved Herstedvester. Sikkerhedsniveauet kan således sammenlignes med de lukkede afdelinger i Statsfængslerne Midtjylland, Kragsskovhede og Jyderup.

Under de lukkede afdelinger hører også en behandlingsafdeling lig den aktuelle kvindeafdeling på Anstalten ved Herstedvester. Udvalget drøftede dette spørgsmål set i forhold til Anstalten ved Herstedvesters særlige opgave over for indsatte med psykiatriske behov. En sådan afdeling forventes i gennemsnit at have et belæg på ca. 10 indsatte. Dette antal kan i sig selv ikke bære det faste psykiatriske og psykologfaglige personale, som behandlingen tilsiger, men det er udvalgets opfattelse, at de øvrige kvindelige indsatte generelle behov for psykiatrisk og psykologisk bistand mv. kan retfærdiggøre en sådan løsning i ressourcemæssig forstand. Det er ligeledes en forudsætning, at der etableres samarbejdsrelationer mellem det relevante personale på Anstalten ved Herstedvester og behandlingsafdelingen på den nye institution for kvindelige indsatte, således at der kan ske den fornødne erfaringsudveksling.

Endelig knyttes en arrestafdeling til de lukkede afdelinger (se i øvrigt nedenfor for en uddybning af forholdene for varetægtsarrestanter).

For så vidt angår muligheden for overførsel mellem ensartede institutioner begrænses denne yderligere ved udvalgets indstilling. Det er dog udvalgets opfattelse, at man, i det omfang det ikke vil være tilstrækkeligt at flytte en indsat til en anden afdeling, må benytte de to andre regionale arrestfaciliteter som nødløsning.

Ad 2. Halvåbne afdelinger

Der er i dag ikke mulighed for at placere kvindelige afsonere i halvåbent regi, med undtagelse af de kvinder, der er under misbrugsbehandling ved Projekt Menneske i Statsfængslet ved Horserød. Udvalget finder, at denne mulighed bør etableres i videre omfang. En halvåben afdeling skal fungere som mellemstation for de kvinder, der ikke umiddelbart kan overføres til åben afdeling, men kan også tænkes som en afdeling, hvor indsatte fra åben regi flyttes til enten disciplinært eller frivilligt.

Ad 3. Åbne afdelinger

De åbne afdelinger er sammenlignelige med de eksisterende. De kvinder, der forventes indsat her, er kvinder, der i dag ville blive placeret på Statsfængslet ved Horserød og Statsfængslet Møgelkær. De åbne afdelinger inkluderer afdelinger, hvor de indsatte er under misbrugsbehandling eller på anden vis vurderes at have behov for særlige indsatser/beskyttelse (herunder piger ml. 14-17 år). Under de åbne afdelinger har udvalget ligeledes overvejet muligheden for en familieafdeling. I de få tilfælde af at forældre til medfølgende små børn afsoner samtidigt, kan der efter en konkret vurdering åbnes op for, at begge forældre kan afsones sammen. Denne overvejelse er knyttet til hensynet til barnet. Under åbent regi kunne endvidere høre en særlig udslusningsafdeling samt en afdeling med pensionslignende tilsnit.

Det skal i øvrigt bemærkes, at det forventes, at der også er mulighed for at medtage børn under de øvrige regimer. Denne problemstilling bør overvejes nærmere i det videre arbejde bl.a. i lyset af eventuelle ændringer i aldersgrænsen for medfølgende børn.

8.2.3 Kapacitet

Kapaciteten i en ny institution er baseret på det gennemsnitlige belæg i 2009, hvoraf det fremgår, at ud af de i alt 179 kvinder, der var indsat dette år, var 32 placeret i lukket regi, 52 i åbent og 95 i

arresthuse, herunder ca. halvdelen i Københavns fængsler (dog var ca. 10 heraf afsonere og beregnet med som sådan i nedenstående oversigt). Som bekendt er det udvalgets vurdering, at nogle af de kvindelige indsatte, der i dag afsoner under lukket regime, vil kunne afsonere under lavere sikkerhedsforanstaltninger, hvorfor der ligeledes er taget hensyn til dette. Det er således på denne baggrund vurderingen, at der som udgangspunkt vil være behov for kapacitet svarende til:

Lukket regime:	Kapacitet:
Lukkede pladser	15
Behandlingsafdeling (psykiatri)	10
Arrestpladser	35
Halvåbent regime:	15
Åbent regime:	Kapacitet:
Åbne pladser, inkl. diverse særafdelinger	55
Totalt	130

Hertil kommer yderligere 50-60 arrestpladser fordelt på to regionale arresthuse placeret andetsteds.

Det forudsættes, at der foretages mere præcise estimater af kapacitetsbehovet i lyset af 2010/2011.

Det er en gennemgående forudsætning, at institutionen indrettes fleksibelt, således at der er mulighed for at udvide og indskrænke de enkelte pladser efter behov (sektionering). Der bør endvidere tages stilling til eventuelle ”buffer-pladser” jf. fleksibilitetsbehovet og normen om 93 % kapacitetsudnyttelse.

8.2.4 Beskæftigelse og andre indsatser

Et af de primære argumenter for en samling af de kvindelige indsatte er muligheden for at etablere en institution baseret på deres (kønsspecifikke) behov og interesser. I løbet af denne indstilling er der peget på en række behov og eksempler, som i højere grad tilgodeser de kvindelige indsattes interesser og behov. Det anbefales, at man i den videre planlægning orienterer sig mere grundigt i disse med henblik på at etablere relevante tilbud:

- Kvalificerende beskæftigelse (jf. bilag 9)
- Kompetencegivende kurser og uddannelse (jf. bilag 9)
- Misbrugsbehandling (jf. eksempelvis Projekt Menneske)
- Programvirksomhed og andre målrettede indsatser (jf. eksempelvis VINN, reflekterende samtaler, netværksarbejde, forældreprogrammer mv.)
- Sundhedsrelaterede tilbud (jf. eksempelvis det omtalte forsøgsprojekt i Sverige)
- Fritidstilbud (jf. eksempelvis de konkrete tiltag nævnt i CMs undersøgelse)

For så vidt angår de afsonende kvinder finder udvalget, at det bør overvejes, om der er sikkerhedsmæssige eller andre hindringer for, at alle indsatte, der kan indgå i den almindelige beskæftigelse, kan have fællesskab helt eller delvist under forudsætning af fornødent opsyn. Der kan således forekomme fællesskab mellem indsatte i de 3 sikkerhedskategorier, efter en konkret vurdering og af hensyn til bredden af det samlede tilbud.

Det forekommer åbenbart, at en yderligere kvalificering af tilbuddene skal finde sted.

Særlig indsats overfor indsatte med børn

Som beskrevet peger det indhentede materiale på, at kvindelige indsatte med børn ofte oplever en stor grad af skyld og skam forbundet med det svigt, de mener at have påført deres børn. Dette er i sig selv grund til at øge opmærksomheden på de indsattes relation til evt. børn. Problemstillingen vil dog accentueres ved den skitserede løsning, i og med at det for nogle vil være forbundet med en længere transporttid til og fra hjemmet. Af hensyn til samvær med og trivsel for evt. børn er det udvalgets indstilling, at der:

- Etableres besøgslejligheder i tilknytning til fængslet
- Etableres besøgslejligheder i tilknytning til 2 regionale arresthuse med henblik på at indsatte m/k kan mødes med evt. børn ”på halvvejen” ved lang geografisk afstand.
- På baggrund af den indsattes ansvar overfor børn (”primær forælder”) og vurdering af forældreevne lempes for muligheden for hel eller delvis afsoning under intensiv overvågning, øget mulighed for udgang (eksempelvis hver 14. dag), mv.
- Gøres øget brug af muligheden for udstationering, herunder på pensioner, der har fokus på/ kan modtage familier
- Installerer telefon på stuerne

Udslusning

Som nævnt ovenfor har udvalget vægtet, at fængslet placeres centralt i Danmark og i nærheden af en større by. Sidstnævnte er væsentligt i forhold til at sikre muligheden for frigang til et varieret uddannelsesstilbud i forbindelse med et udslusningsforløb, som kan fortsættes ved udstationering eller efter endt afsoning ved overflyttelse til et tilsvarende uddannelsesstilbud i hjemegnen.

Endvidere anbefaler udvalget generelt en øget brug af udstationering i udslusningssammenhæng. Det skal i den sammenhæng nævnes, at udvalget her forudsætter, at pensioner fastholdes som kønsblandede institutioner, hvorfor beslutning om udstationering må bero på en individuel vurdering samt følges op af pensionernes skærpede opmærksomhed på de gennemgåede problemstillinger.

8.2.5 Personale

Det er udvalgets indstilling, at personale tilknyttet de kvindelige indsatte skal have efteruddannelse, der gør dem i stand til bedre at håndtere arbejdet med de kvindelige indsatte. Der henvises her både til viden om kønsspecifikke problemstillinger og til bedre indsigt i de kvindelige indsattes behov og interesser samt konfliktløsning, relationsarbejde og antimobbestrategier. I den videre planlægning heraf vil man bl.a. kunne hente inspiration i Sverige.

Det er endvidere udvalgets indstilling, at personalenormeringen, såvel uniformeret som civil, bør afspejle de særlige behov, som de kvindelige indsatte har, samt at personalet tilbydes supervision i videre omfang, end tilfældet er i dag.

8.3 Etablering af 3 regionale arrestfaciliteter for kvinder

For så vidt angår kvindelige varetægtsarrestanter finder udvalget, at samme begrundelser gør sig gældende som for afsonere, om end det anses for en urealiserbar løsning at samle alle kvindelige arrestanter på et sted. Udvalget finder dog, at der bør findes en løsning, der samler kvindelige arrestanter i større enheder, end tilfældet er i dag.

Det er udvalgets indstilling, at der etableres arrestafdelinger 3 steder i Danmark for kvinder, den ene i tilknytning til fængslet som skitseret ovenfor. Herudover har udvalget peget på muligheden af at

etablere særskilte arrestafdelinger for kvindelige indsatte ved Københavns Fængsler og arresthuset i Århus, om end udvalget ikke har lagt sig fast herpå.

Udvalget er bevidst om, at en samling i arresthusregi kan medføre logistiske vanskeligheder for politiet, hvorfor det må anbefales, den nærmere udmøntning af forslaget drøftes med Rigspolicehæfen. Det er udvalgets opfattelse, at muligheden for videoafhøringer mv. i nogen grad bør kunne afhjælpe de logistiske gener.

8.4 Overvejelser om implementering

Udvalget har i den skitserede løsning lagt vægt på, at ambitionen om at indrette et fængsel ud fra de kvindelige indsatte behov bedst lader sig indfri, hvis der træffes beslutning om at bygge en ny institution, der tager højde for de foreslåede regimer, sikkerhedsniveau, tilbud mv. Udvalget finder, at dette kan indtænkes i Kriminalforsorgens løbende modernisering af institutionerne og udskiftning af utidssvarende bygningsmasse. De økonomiske konsekvenser af en sådan løsning er estimeret af ressourcestyringskontoret (jf. s. 51). Udvalget er bevidst om, at de økonomiske muligheder for at etablere 130 nye pladser vil kræve lukning af eksisterende utidssvarende kapacitet i både lukket og åbent regi.

Det har derudover været drøftet om en eksisterende institution kunne omdannes til kvindefængsel under forudsætning af om- eller tilbygning. I den sammenhæng har udvalget under hensyntagen til placering og sikkerhedsniveau forsigtigt overvejet Statsfængslet på Søbysøgård, men det understreges, at hverken de praktiske eller økonomiske konsekvenser heraf er undersøgt nærmere, samt at det må forventes at have betydelige omkostninger for såvel ansatte som indsatte, der pt. findes her. Udvalget overvejede indledningsvist Statsfængslet i Jyderup, men fandt ikke placeringen i landet tilstrækkelig centralt.

Udvalget prioriterer altså klart etablering af en ny institution og skal i den forbindelse henlede opmærksomheden på, at der ved benyttelse af en eksisterende institution vil være risiko for, at der overtages faciliteter og kultur fra den eksisterende institution, hvor fokus har været på mandlige indsatte. Endvidere vil en sådan overtagelse uundgåeligt medføre afledte problemer med hensyn til omplacering mv. af de indsatte, der i dag afsoner de pågældende steder.

8.4.1 Overgangsordning

Afhængig af hvilken løsning, der vælges, vil der være behov for overgangsordninger i relation til de kvinder og mænd, der allerede afsoner i fællesskab, herunder også for de indsatte, som dannede par forud for afsoningen, og som i dag afsoner sammen som par. Herudover vil der være behov for overgangsordninger for personalet, både dem der i dag arbejder med kvindelige indsatte og dem, der evt. berøres af at skulle overtage opgaven. Arbejdsgruppen har ikke tidsmæssigt haft mulighed for at uddybe disse spørgsmål, hvorfor det anbefales, at der nedsættes arbejdsgrupper til behandling heraf, når beslutningen om løsningsmodel er truffet. Det anbefales endvidere, at der indledes dialog med forskellige interessenter såsom de kvindelige indsatte, personaleorganisationer, talsmænd for de indsatte og forskere mv. på området.

Der har som opfølgning på CMs rapport allerede været indledt drøftelser mellem direktoratet og de institutioner, der modtager kvinder, ligesom programmet VINN er under implementering i videre omfang. Det anbefales, at drøftelserne fortsættes med henblik på at afklare, hvordan kvindernes forhold kan forbedres i tiden inden en løsning kan iværksættes fuldt ud.

Det skal afslutningsvist bemærkes, at udvalget ikke har forholdt sig nærmere til CMs anbefaling om, at Kriminalforsorgen udvikler en politik, der tager hensyn til kønnets betydning i relation til straffuldbyrdelsen. Dette har ikke været en eksplicit del af kommissoriet, men udvalget finder, at også denne anbefaling bør tildeles opmærksomhed af Direktoratet for Kriminalforsorgen.

9. Udvalgets drøftelser af forholdene for kvindelige indsatte i Danmark

Udvalget har løbende refereret til Kriminalforsorgens hovedopgave og principprogram, når fordele og ulemper er blevet drøftet. Der har været et stort behov for at sikre, at indstillingen kunne leve op til de standarder og principielle betragtninger, der i øvrigt kendetegner den danske kriminalforsorg. I det nedenstående gennemgås kort udvalgets drøftelser struktureret og anskueliggjort i forhold til Kriminalforsorgens Principprogram med henblik på at uddybe de bagvedliggende overvejelser for indstillingen.

9.1 Normalisering

Normaliseringsprincippet henviser til Kriminalforsorgens princip om så vidt muligt at indrette forholdene for indsatte, så de er sammenlignelige med forholdene ”uden for murene”. Som nævnt begrundes den kønsblandede afsoning især med henvisning til dette princip. Præmissen er, at det er (mest) normalt at indgå i kønsblandede fællesskaber i både offentligt og privat regi. I CMs undersøgelse stilles spørgsmålstegn ved, om normaliseringsprincippet kan anvendes i forhold til den kønsblandede afsoning, når de kvindelige indsatte er i mindretal i det omfang, som tilfældet er.

Overordnet er udvalget enige i den grundlæggende præmis, og i forhold til denne kan en adskillelse af kvinderne fra mændene ses som en fravigelse af princippet. Der er dog ligeledes forhold, der taler for, at bestræbelser på at sikre den kønsblandede afsoning i praksis skaber et så ubalanceret kønsfællesskab, at princippet mister sin relevans i sammenhængen. Der kan endvidere stilles spørgsmålstegn ved, om de eksisterende tilbud om beskæftigelse mv. lever op til princippet ud fra et kvindeligt perspektiv. Udvalget finder således, at normen om kønsfællesskab må vige for den normaliseringsfordel, der er ved at muliggøre og iværksætte tilbud, der er målrettet de kvindelige indsatte.

Under normaliseringsprincippet hører også fordringen om så vidt muligt at sikre indsattes muligheder for at bevare kontakt til deres nærmeste og det omgivende samfund (nærhedsprincippet). Dette aspekt er ligeledes blevet drøftet indgående i udvalget bl.a. i relation til kvindelige indsattes evt. børn. Det nævnes i CMs undersøgelse som værende en af de primære ulemper ved en evt. samling af kvinderne i større enheder. Relationen til evt. børn anføres samtidig at være af afgørende betydning for de kvindelige indsatte. Udvalgets besøg i hhv. Norge og Sverige bekræftede en sådan problemstilling. Udvalget har i den henseende bemærket, at Danmark objektivt set, qua de relativt korte geografiske afstande mellem landsdele, kan siges at ville få relativt færre udfordringer end eksempelvis Norge og Sverige. Udvalget finder dog, at der også bør lægges vægt på den oplevede afstand, og at især for små børn kan flere timers transport være problematisk, ligesom det alt andet lige kan vanskeliggøre en ledsagelse af en ansvarlig voksen ved besøg i institutionen. Det er tidligere nævnt, at vi i Danmark ikke har statistiske oplysninger om indsattes børn, hvorfor det reelt er usikkert hvor mange kvindelige indsatte og dertil hørende børn, der ville påvirkes af en evt. samling i en eller flere større enheder. Udvalget udførte som konsekvens heraf en forsøgsvis stikprøve i egne institutioner (jf. bilag 8). Udvalget har i den henseende bemærket, at de kvindelige indsatte med børn allerede i dag synes at få begrænset besøg samt have begrænset samkvem med børn på anden vis. Udvalget har derudover bemærket, at børnenes alder er ganske spredt, men at relativt mange har voksne børn. Tages stikprøven for pålydende, finder udvalget, at det relativt begrænsede antal kvindelige indsatte, som modtager besøg, indikerer, at omfanget af kvindelige indsatte, der vil rammes ved en evt. samling, er relativt begrænset set ift. aktuell placering. Det betyder imidlertid ikke, at forslaget er uproblematisk for de kvinder og børn, der ønsker at opretholde kontakten ved besøg.

Det er udvalgets holdning, at der bør tages skridt til at afhjælpe disse problemer. Den skitserede løsning bør således følges op med nøje overvejelser om, hvorledes nærhedsprincippet kan efterleves i forhold til at støtte relationen mellem de indsatte forældre og deres børn, når dette vurderes at være til fordel for barnet. Udvalget finder her, at muligheden for lempeligere udgangsregler, øget brug af alternative kontrolforanstaltninger og evt. økonomisk støtte til transport skal undersøges nærmere. Sådanne bør i øvrigt følges af støttende tilbud, eksempelvis forældretræning og evt. pensionsophold med fokus på de familiemæssige forhold. Dette gælder for så vidt alle indsatte, der kan anses for primær forælder for børn, når de frihedsberøves langt fra hjemmet.

Et andet forhold, der har været drøftet som en konsekvens af en samling af de kvindelige indsatte, er betydningen for deres udslusningsforløb. Også her ses udfordringer og en potentiel forringelse af de nuværende muligheder. Som data viser (jf. side 30) er der i sammenligningen med mandlige indsatte, relativt færre kvindelige indsatte, der opnår frigang til arbejde og uddannelse under deres indsættelse. Udvalget anbefaler at disse forhold undersøges nærmere.

Uagtet disse forhold, finder udvalget, at en samling af kvindelige indsatte kan påvirke mulighederne for udslusning negativt, med mindre man placerer fængslet i geografisk nærhed til uddannelsesinstitutioner og større arbejdspladser med mulighed for senere overførsel af den indsatte til nærområdet. Forslagets relation til nærhedsprincippet kræver således afhjælpende foranstaltninger.

9.2 Åbenhed

Princippet indebærer en række fordringer, hvoraf nogle er overlappende med bl.a. de elementer, der er beskrevet i relation til nærhedsprincippet, eksempelvis muligheder for kontakt til nærmeste. Herudover fordres det, at indsatte som udgangspunkt placeres i åbent regime.

Udvalget finder, at kvinderne ved den foreslåede ordning fuldt forsvarligt placeres i åbent regime i videre omfang, end tilfældet er i dag, hvilket er i overensstemmelse med princippet om åbenhed. Udvalget finder ikke, at princippet om åbenhed herudover indebærer forhold, der taler imod den skitserede løsning.

9.3 Ansvarlighed

Princippet om ansvarlighed indebærer, at de indsatte skal have mulighed for at udvikle ansvarlighed med henblik på at leve et kriminalitetsfrit liv. Dette hænger snævert sammen med Kriminalforsorgens hovedopgave og indebærer bl.a., at de indsatte skal tilbydes resocialiserende indsatser gennem beskæftigelse, behandling og aktiviteter i øvrigt, der styrker deres muligheder herfor. Som tidligere anført er mandlige og kvindelige indsattes muligheder herfor imidlertid forskellige aktuelt.

Kvindelige indsatte udgør en minoritet set i forhold til den samlede fangepopulation i Danmark og på de enkelte institutioner. Det betyder, at de indsættes på institutioner, hvor tilbud hovedsageligt er indrettet på majoritetens præmisser, og at det er både bekosteligt og vanskeligt at tilgodese et tilsvarende niveau af tilbud qua deres lille antal og indbyrdes forskelle. Udvalget anerkender således, at de kvindelige indsatte langt overvejende får et mindre relevant tilbud end deres mandlige medindsatte og dermed ringere mulighed for at udvise og udvikle ansvarlighed. Resocialiseringen bliver dermed negativt påvirket.

Det er således udvalgets opfattelse, at en samling af de kvindelige indsatte i sig selv vil bevirke, at det er muligt at udvikle og bevare flere relevante tilbud om beskæftigelse og behandling baseret på deres kønsspecifikke behov. Dette understøttes af en høring, som udvalget har foretaget af Direkto-

ratet for Kriminalforsorgens Ressourcestyringskontor og Straffuldbyrdseskontor, hvor der også er umiddelbare forslag til en forbedring af disse beskæftigelsestilbud (jf. bilag 9).

Hertil finder udvalget, at der er et grundlæggende behov for mere viden og bedre uddannelse af det personale, som er tilknyttet institutioner med kvindelige indsatte. Udvalget har i denne henseende hørt KUC, om der i dag er fokus på kønsspecifikke forhold relateret til de indsatte i personalets grunduddannelse eller efteruddannelsestilbud. Af svaret fremgår det, at KUC uddanner fængselsbetjente til generelt at kunne indgå i arbejdet med de indsatte, men at der ikke er elementer i grunduddannelsen eller efteruddannelsestilbud, der gør dem særligt kvalificerede til arbejdet med kvindelige indsatte eller kønsspecifikke problemstillinger (bilag 10). En bedre uddannelse og et øget fokus på de kvindelige indsatte behov finder udvalget er en forudsætning for at motivere personalet til en større involvering i de indsatte og understøttelse af resocialiseringsbestrebelse.

Endelig har udvalget bemærket, at der er undersøgelser, der peger på, at nogle kvinders kriminalitet antages at hænge sammen med deres relationer til kriminelle partnere og disses miljø. I den henseende kan en pause fra dette miljø formodes at have en positiv indvirkning på disse kvinders muligheder for at tage ansvar for egen resocialisering og et fremtidigt kriminalitetsfrit liv. Det samme kan siges om det tidligere omtalte ”kønsspil”, der forekommer i et kønsblandet afsoningsmiljø, og som også kan påvirke indsatte mænd negativt ved eksempelvis at fokus fjernes fra egne behandlingsbehov mv.

Samlet set finder udvalget således, at princippet om ansvarlighed styrkes ved den skitserede løsning.

9.4 Sikkerhed

Princippet om sikkerhed indebærer, at Kriminalforsorgen i sin tilrettelæggelse af forholdene for de indsatte skal beskytte den almene befolkning mod kriminalitet og de indsatte mod overgreb og skadelig påvirkning fra medindsatte. Udvalget har drøftet begge aspekter.

For så vidt angår beskyttelse af de indsatte mod overgreb og skadelig påvirkning påpeger CMs undersøgelse og stort set al anden litteratur risiciene for de kvindelige indsatte i forhold til pres og overgreb fra de mandlige indsatte. Fokus er her på kønnets betydning i forhold til risikoen for at udøve vold og blive udsat for vold. Udvalget anerkender denne problemstilling og finder, at den generelt har fået for lidt opmærksomhed i de hidtidige drøftelser om konsekvenserne af den kønsblandede afsoning.

Det skal understreges, at udvalget finder, at der er kvindelige indsatte, der trives med og godt kan håndtere den kønsblandede afsoning, men det er udvalgets opfattelse, at den kønsblandede afsoning i sig selv medfører en øget sikkerhedsrisiko for de kvindelige indsatte både faktiske og oplevede tryghed. Beskyttelseshensynet til de kvindelige indsatte, der er i størst risiko for at blive udsat for overgreb og pres samt de kvindelige indsatte, der risikerer at få ”reaktiveret” tidligere erfaringer hermed, finder udvalget må tillægges større vægt end hensynet til de kvinder, der vurderes at kunne håndtere og trives med den kønsblandede afsoning.

Set i forhold til sikkerhedsprincippet henvisning til Kriminalforsorgens forpligtelse til at indrette forholdene således, at det modvirker ny kriminalitet, finder udvalget, at dette taler for en samling af de kvindelige indsatte af de grunde, som er nævnt i forhold til princippet om ansvarlighed.

9.5 Mindst mulig indgriben

Princippet om mindst mulig indgriben indebærer bl.a., at Kriminalforsorgen skal tilrettelægge forholdene for indsatte med så lidt magtanvendelse og så få restriktioner som muligt. Dette princip har udvalget bl.a. drøftet i forhold til to – umiddelbart modsatrettede – forhold: hensynet til de kvindelige indsatte egne ønsker og hensynet til, at indsatte ikke placeres under større sikkerhedsrestriktioner end nødvendigt.

Som også berørt ovenfor, påpeger CM det forhold, at en majoritet af de kvindelige indsatte selv giver udtryk for at ønske kønsblandet afsoning. I Sverige er man nået frem til samme resultat i flere undersøgelser: at kvindelige indsatte ville foretrække blandet afsoning. Et af argumenterne, som også kan identificeres blandt personale, er, at et kønsblandet miljø skaber et mere roligt afsoningsmiljø og i forlængelse heraf, at kvinder ellers indgår i indbyrdes konflikter og intriger. Hertil skal udvalget bemærke, at det ikke er undersøgt, om roen kan begrundes i en positiv eller negativ indvirkning kønnene imellem. Udvalget anerkender, at kønnene kan have forskellige tilgange til konflikter, men finder ikke, at dette bør tillægges betydning i spørgsmålet om deres placering. Konflikttemaet understreger dog, at det vil være nødvendigt, at personalet lærer at forstå og håndtere de konflikter, som opstår mellem de kvindelige indsatte for på relevant vis at intervenere og støtte relationsarbejdet.

Tilbage står, at udvalgets forslag højst sandsynligt vil blive opfattet som indgribende af et flertal af de kvindelige indsatte og af flere ansatte, og at det derfor umiddelbart støder an mod princippet om mindst mulig indgriben. Det er dog udvalgets opfattelse, at den kønsblandede afsoning i dag i realiteten udgør et så vidtgående indgreb i flere kvinders forhold, at forslaget ved nærmere overvejelse understøtter princippet om mindst mulig indgriben.

For så vidt angår det andet aspekt af princippet nævnt ovenfor, indebærer dette, at Kriminalforsorgen bl.a. har pligt til at sikre, at indsatte placeres under sikkerhedsmæssige foranstaltninger, der beskytter den almene befolkning mod kriminalitet (jf. sikkerhedsprincippet), samtidig med at princippet om mindst mulig indgriben fordrer, at de indsatte ikke skal pålægges unødige sikkerhedsrestriktioner. Det bemærkes i flere undersøgelser og internationale anbefalinger, at kvindelige indsatte generelt ikke anses for at udgøre en lige så stor sikkerhedsrisiko som mandlige indsatte, hvilket også svenske og udvalgets egne praksiserfaringer understøtter (jf. side 30).

Når kvindelige indsatte placeres i lukkede institutioner sammen med mandlige indsatte, finder udvalget således, at der er belæg for at konkludere, at de som gruppe betragtet vil blive udsat for en større grad af restriktioner, end det er nødvendigt. En institution kun for kvinder kan derfor i udgangspunktet tilrettelægges med et lavere sikkerhedsniveau end det, der gør sig gældende i de nuværende lukkede institutioner samtidig med, at princippet om sikkerhed tilgodeses.

9.6 Optimal ressourceanvendelse

Princippet om optimal ressourceanvendelse henviser til Kriminalforsorgens forpligtelse til at anvende de forhåndenværende ressourcer bedst muligt.

Da spørgsmålet om kønsspecifikke tilgange under afsoning ikke overordnet set har været på tale tidligere, kan udvalget ikke trække på erfaringer hermed. Udvalget finder, at man ikke hidtil har brugt de nødvendige ressourcer på de kvindelige indsatte, set i forhold til hvor meget man relativt set har anvendt på at tilrettelægge resocialiserende indsatser for mandlige indsatte. Det er således i høj grad et ressourcespørgsmål på de enkelte institutioner, når man ikke kan etablere særtilbud til

den relativt lille gruppe af kvindelige indsatte, bl.a. fordi en sådan prioritering vil gå ud over majoriteten af de indsatte. Ligeledes er ressourcespørgsmålet i spil, når kapaciteten er under pres, hvilket eksempelvis bevirker, at ledige pladser på kvindeafdelinger nogle steder periodisk opfyldes af (udvalgte) mandlige indsatte.

Ressourcespørgsmålet har endvidere været drøftet set ift. de kønsspecifikke behov, som kvindelige indsatte har. Det er således en gennemgående erfaring i både dansk, svensk og norsk praksis, at kvindelige indsatte har et større forbrug af medicin, lægefaglig og tandlægefaglig behandling, end tilfældet er for de mandlige indsatte. Hertil finder udvalget, at det indhentede materiale og CMs undersøgelse også peger på et mere generelt behov for psykologfaglig bistand.

Erfaringerne fra praksis og CMs undersøgelse synes ligeledes generelt at indikere behov for øget personalenormering, ligesom de ofte svære og intime problemer, som en del kvindelige indsatte synes at være præget af, bevirker, at personalet udsættes for et øget følelsesmæssigt pres. Dette indikerer et øget behov for supervision af hensyn til personalets arbejdsmiljø, trivsel og opgaveløsning.

Omvendt finder udvalget, at der i lyset af det lavere sikkerhedsniveau, som er beskrevet ovenfor, kan være grundlag for en relativ besparelse, hvis dette medtænkes i indretningen af straffuldbyrdsdelen for kvindelige indsatte. Herudover kan den langsigtede resocialiseringseffekt som følge af en mere målrettet indsats også medtænkes som en fordel under dette princip.

9.7 Fordele og ulemper ved de 4 afsoningsmodeller

Som det er søgt anskueliggjort i det ovenstående, finder udvalget, at den skitserede løsning er den bedst mulige set i forhold til Kriminalforsorgens hovedopgave og de grundlæggende principper for tilrettelæggelse af straffuldbyrdsdelen. Der er imidlertid principielt fire forskellige afsoningsmodeller, som også nævnt i CM's rapport. Af udvalgets kommissorium fremgår det, at udvalget skal forholde sig til disse fire modeller, hvorfor udvalget i sit arbejde indgående har drøftet disse.

Opsummerende i forhold til de fire afsoningsmodeller er udvalgets konklusion, at:

1. Modellen med adskilte kvindeafdelinger uden mulighed for fællesskab med mænd i sig selv vil nødvendigvis gøre, at der etableres separate beskæftigelsestilbud mv. Under forudsætningen af at afdelingerne placeres på flere institutioner som i dag, vil det være endda meget omkostnings tungt. Kvindernes lille antal og indbyrdes forskelle vil gøre det særdeles vanskeligt at etablere et varieret tilbud med nok deltagere. Såfremt eksisterende faciliteter skal anvendes, vil det have negativ betydning for de mandlige indsatte, der må tilsidesættes, så kvinderne kan tilgodeses i rimeligt omfang. Endvidere vil der være meget begrænset mulighed for at tage hensyn til dynamikken blandt de kvindelige indsatte, idet det forudsættes, at der kun kan oprettes en eller få afdelinger på hver institution. Det kan således forventes, at en sådan løsning vil have negativ betydning for konfliktniveauet mellem de kvindelige indsatte, uagtet at der tilføres ekstra personale ressourcer, som dog ved en sådan løsning ses afgørende.
2. Modellen med adskilte kvindeafdelinger med mulighed for fællesskab med mænd indebærer, at kvinderne grundplaceres på egne afdelinger, men har fællesskab med mandlige indsatte i beskæftigelsen og evt. fritiden. Med mindre der etableres særskilte tilbud som beskrevet i den foregående model, med de ulemper der er knyttet hertil, indebærer dette, at de kvindelige indsatte underlægges de eksisterende tilbud, som langt overvejende er indrettede på de mandlige indsat-

tes præmisser. Hertil kommer, at de kvindelige indsatte stadig er i risiko for at blive udsat for overgreb eller seksuel chikane fra de mandlige indsatte. Dette kan muligvis afhjælpes med mere og særligt uddannet personale, men det forekommer ikke realistisk at undgå de mere subtile former for dominans eller udnyttelse, som ikke er umiddelbart synlige. Det anses hverken for rimeligt eller realistisk, at Kriminalforsorgen på faglig forsvarlig vis kan identificere og interverne i de indsattes egne relationsdannelser på tværs af kønnene med henblik på at undgå eksempelvis pardannelse begrundet i beskyttelseshensyn.

3. Modellen med kønsblandet afsoning er vurderet ud fra stort set samme forhold som modellen med adskilte afdelinger med mulighed for fællesskab. Dog skærpes den interne sikkerhedsrisiko for de kvindelige indsatte i negativ retning for de, der placeres på kønsblandede afdelinger. Udvalget har i den henseende store betæneligheder ved det rimelige og forsvarlige i, at personalet skal kunne afgøre om et evt. forhold er indgået under pres eller af de indsattes reelle ønske herom.
4. Modellen med etablering af et egentligt kvindefængsel indebærer som skitseret, at kvindelige indsatte samles i én institution, der alene modtager kvindelige indsatte. Dette vil indebære muligheden for at indrette institutionen, så beskæftigelsestilbud mv. er baseret på de kvindelige indsattes behov og interesser. Endvidere vil en samling af de kvindelige indsatte i én institution bedre kunne oppebære flere forskellige afdelinger under særlige regimer og under hensyntagen til kvindernes forskellige behov og dynamikken iblandt dem. Det vil være muligt at indrette sikkerhedsniveauet, så det er afstemt med det, der betragtes som nødvendigt set ift. den risiko kvinderne vurderes at udgøre ift. det omgivende samfund, ligesom de kvindelige indsatte selv vil undgå den risiko, som den kønsblandede afsoning udgør ift. overgreb og seksuel chikane fra mandlige indsatte. Forudsat at de kvindelige indsattes behov ønskes tilgodeset på samme niveau som de mandlige indsatte, vurderes dette også på sigt at være den mindst omkostningstunge af modellerne, da tilbuddene ikke skal etableres flere steder og i højere grad vil kunne udnyttes.

De ovennævnte grunde, finder udvalget, bør vægtes højere end en tolkning af normaliseringsprincippet ift. kønsfællesskab, set ift. den konsekvens dette har for de kvindelige indsatte i praksis. Endvidere finder udvalget, at beskyttelseshensynet og hensynet til Kriminalforsorgens overordnede opgave må gå forud for en hensyntagen til de kvindelige indsatte, der vurderes at kunne og i dag trives i et kønsblandet miljø. Dette refererer også bl.a. til, at man pga. antallet af kvindelige indsatte må samle disse i et antal, der muliggør målrettede og relevante resocialiserende indsatser. De nævnte hensyn må ligeledes gå forud for de kvinder, der vil få længere transporttid, om end udvalget finder, at man må kompensere for dette på forskellig vis.

10. Juridiske aspekter

Det har ikke været muligt med den givne tidsfrist at udfærdige forslag til ændrede regler som følge af udvalgets indstilling, men det er som minimum nødvendigt at revidere anbringelsesreglerne og overførselsreglerne, mens udgangsreglerne og reglerne for egenbetaling ved udgang mv. bør overvejes. Ligeledes bør reglerne om elektronisk overvågning på bopælen tænkes ind som alternativ til strafafbrydelse, tidlig løsladelse mv.

11. Økonomiske aspekter

Udvalget har som led i arbejdet bedt Direktoratet for Kriminalforsorgens Ressourcestyringskontor (RSK) om en vurdering af de økonomiske konsekvenser ved den skitserede model. Af svaret fremgår:

”1) Indledning

RSK har efter anmodning fra ovenstående udvalg udarbejdet følgende overslag på udgifter til henholdsvis etablering og drift af en ny institution til kvindelige indsatte samt udgifter til etablering af en model, hvor kvindelige arrestanter samles i Arresthuset i Århus og på Københavns Fængsler.

RSK skal understrege, at der alene er tale om et foreløbigt overslag på de pågældende udgifter, hvorfor etablerings- og driftsbudgettet vil kræve en revurdering i forhold til konkretiserede projektbeskrivelser.

2) Fængselsmodel

a) Etableringsomkostninger:

Etableringsomkostningerne er baseret på byggeriet af Statsfængslet på Falster.

RSK anslår, at etableringsomkostningerne af et kvindefængsel til 120-130 indsatte vil udgøre **480-520 mio. kr.**

b) Beregning af årlig drifts- og lønbevilling i 2010-priser:

Driftsberegningerne er baseret på de i årsrapporten 2010 anførte priser pr. fangedag samt resultatkontraktens takster for 2010.

10 ”Herstedvesterpladser”	9,9
15 lukkede pladser	10,4
35 varetægtspladser	24,2
15 halvåbne pladser	8,7
15 behandlingspladser (a la Projekt Menneske)	12,7
40 åbne pladser	16,1
I alt	82,0
Særlige behandlingsbehov mv.	12,3
Renter og afskrivninger af etableringsomkostninger (initialniveau)	35,0
Årlig drifts- og lønbevilling (totalbudget)	129,3

I ovenstående totalbudget er anslået en udnyttelsesprocent på 100 %. Den smidighed, som udvalget nævner i sit oplæg er således *ikke* medtaget i beregningerne henset til, at den ønskede udnyttelsesgrad ikke på nuværende tidspunkt er kendt og kan veksle pladstyperne imellem.

3) Arresthusmodel

Nedenstående er et overslag over udgifterne i forbindelse med sektionering af kvindelige arrestanter på henholdsvis Københavns Fængsler og i Arresthuset i Århus.

Tallene skal tages med det forbehold, at der ikke har været foretaget en besigtigelse af bygningerne, og ej heller været drøftelser med de pågældende institutioner. Beregningerne er foretaget på baggrund af tidligere erfaringer med etageadskillelser og sektioneringer samt efter drøftelser med Tekniskchef Otto Nielsen.

Endvidere er der forbehold i forhold til byggetilladelser og andre myndighedsgodkendelser. Tillige er der ikke foretaget en kapacitetsmæssig vurdering i forbindelse med beregningerne.

Arresthuset i Århus:

a) Etableringsomkostninger:

Etageadskillelser	2,0 mio. kr.
Nedlæggelse af dobbeltceller	1,0 mio. kr.
Indretning af beskæftigelse	1,0 mio. kr.
Nyt vagtkontor	0,5 mio. kr.
Overvågning og centraludstyr	1,0 mio. kr.
Cellerenovering	1,5 mio. kr.
Uforudsete udgifter	1,0 mio. kr.

I alt **8,0 mio. kr.**

b) Driftsudgifter:

Hertil kommer driftsudgifter i forhold til en personaleudvidelse, som følge af sektionering, anslået til 8 årsværk til en udgift på 2,8 mio. kr. årligt. Hertil kommer endvidere renter og afskrivning af etableringsomkostningerne svarende til 0,6 mio. kr. årligt (initialniveau). Det vil sige årlige driftsudgifter på **3,4 mio. kr.**

Det er umiddelbart vurderingen, at etablering af besøgslejligheder i Arresthuset i Århus bliver meget vanskeligt. Den eneste mulighed for dette må være ved inddragelse af arresthusets loftlokaler. Det vil endvidere blive meget dyrt at indrette noget i disse lokaler, og der vil være en problemstilling i forhold til etablering af flugtveje mv.

Hvis det overhovedet er muligt at etablere besøgslejligheder i de pågældende loftlokaler, vurderes det, at udgiften hertil bliver minimum 8,0 - 10,0 mio. kr. svarende til 0,6 – 0,7 mio. kr. årligt (initialniveau) i renter og afskrivninger.

Københavns Fængsler:

Til vurderingen af udgifterne ved etablering af en særlig afdeling for kvinder på Københavns Fængsler har RSK taget udgangspunkt i udgifterne i forbindelse med opdelingen af fængslets vestfløj for negativt stærke indsatte.

På baggrund heraf vurderes **etableringsomkostningerne** at udgøre **6 – 8 mio. kr.**

Hertil kommer **driftsudgifter** i forhold til en personaleudvidelse, som følge af sektionering, anslået til 8 årsværk svarende til en udgift på 2,8 mio. kr. årligt. Hertil kommer yderligere renter og afskrivninger af etableringsomkostningerne svarende til 0,4 – 0,6 mio. kr. årligt (initialniveau). Det vil sige årlige driftsudgifter på i alt **3,2 – 3,4 mio. kr.**

Angående etablering af besøgslejligheder er dette ikke muligt at vurdere uden en nærmere drøftelse med fængslet.”

12. Litteraturliste

Primær litteratur (litteratur der henvises til i indstillingen)

Amundsen, Marie-Lisbet (2009): *Kvinnelige innsatte og social marginalisering*, Høgskolen i Telemark

Düinkel, Kesterman & Zolondek (2005): *International Study on Women's Imprisonment – current situation, demand analysis and "best practice"*, University of Greifswald, Department of Criminology

Europarådets ministerkomite (2006): *Ministerkomiteens rekommandation Rec(2006)2 til medlemsstaterne om De Europæiske Fængselsregler*, Europarådet

Europarådets torturkomite (2002): *Report to the Government of Denmark on the visit to Denmark carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT)*, Europarådet

Europarådets torturkomite (2008): *Report to the Government of Denmark on the visit to Denmark carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT)*, Europarådet

International Centre for Prison Studies (2008): *International Profile of Women's Prisons*, King's College London

Justitsministeriet Forskningsenhed (2010): *Kvinders andel af kriminalitet, 1980 – 2008*, Justitsministeriet

Kriminalforsorgen (2010): *Kriminalforsorgen statistik 2009*, Direktoratet for Kriminalforsorgen

Kriminalvården (1998): *Fængelsesdømte Kvinnor – Riktlinjer*, Kriminalvården

Kriminalvården (2011): *Slutredovisning av Försöksverksamhet riktad till kvinnor som varit utsatta för människohandel eller befunnit sig i prostitution*, Kriminalvården

Kriminalvården (2011): *Kriminalvårdens Årsredovisning 2010*, Kriminalvården

Kyvsgaard, Britta (1999): *Placering af Indsatte – klientundersøgelsen*, Kriminalforsorgen

Lindberg, Odd (2005): *Kvinnorna på Hinseberg – en studie av kvinnors villkor i fängelse*, Örebro Universitet

Mathiassen, Charlotte (2011): *Perspektiver på kvinders dagligdag i danske fængsler – erfaringer med kvinders og mænds fælles afsoning*, Danmarks Pædagogiske Universitetsskole, Aarhus Universitet

Nowak, Manfred (2009): *Promotion and protection of all human rights, civil, political, economic, social and cultural rights, including the right to development - Report of the Special Rapporteur on*

torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment (MISSION TO DENMARK), Human Rights Council, United Nations

Smith, Peter Scharff & Jakobsen, Janne (2010): *Når straffen rammer uskyldige – børn af fængslede i Danmark*, Gyldendal

Sommander, Lis (1993): *Kvinnliga fångar*, Kriminalvården

Storgaard, Anette (2008): *Ude af øje – ude af sind. Kvinde i fængsel – en overset gruppe i bogen Ikke kun straf... Festskrift til Vagn Greve*, Jurist – og Økonomiforbundets Forlag

Stortingsmelding nr. 37 (2008), *Straff som virker. Mindre kriminalitet – tryggere samfund*, Justis- og politidepartement

United Nations (1955): *Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners*, United Nations

United Nations (2008): *Handbook for Prison Managers and Policymakers on Women and Imprisonment*, Criminal Justice Handbook Series, United Nations

United Nations (2010): *United Nations Rules for the Treatment of Women Prisoners and Non-custodial Measures for Women Offenders (the Bangkok Rules)*, United Nations

Yourstone, Jenny (2009): *Promemoria om kvinnor i kriminalvård*, FoU-enheten, Stockholm

Sekundær litteratur (anden relevant litteratur)

Anderson, Tammy L. (2003): *Issues in the Availability of Healthcare for Women in Prison* i bogen *The Incarcerated Woman: Rehabilitative Programming in Women's Prisons*, edited by S. F. Sharp and R. Muraskin, Prentice Hall

Aromaa, Kauko & Viljanen, Terhi (2010): *Survey of United Nations and other Best Practices in the Treatment of Prisoners in the Criminal Justice System*, HEUNI rapport (no. 65)

Benedek, Wolfgang et. al. (Red.) (2002): *Human Rights of Women – international instruments and african experiences*, Zed Books

Bjønnes, Jeanett (2011): *Jeg siger jo ikke, at jeg vil være astronaut, vel...*, Rådet for socialt udsatte

Bloom, B., Owen, B., and Covington, S. (2003): *Gender-Responsive Strategies: Research, Practice, and Guiding Principles for Women Offenders*, U.S. Department of Justice, National Institute of Corrections

Booth, Jeb A. et. al. (2008): *Social Control, Serious Delinquency, and Risky Behavior: A Gendered Analysis*, Crime & Delinquency

Covington, Stephanie (1999): *Gender-Responsive Programming and Evaluation for Females in Criminal Justice System: A Shift from What works? to What is the Work?*, Center for Gender and Justice, La Jolla CA & Barbara Bloom, Administration of Justice Department, San Jose State University

Covington, Stephanie (2007): *The Relational Theory of Women's Psychological Development: Implication for the Criminal Justice System* i bogen *Female Offenders: Critical Perspectives and Effective Interventions*, 2nd Edition, Zaplin

Covington, Stephanie (2007): *Women and the Criminal Justice System, An Editorial Women's Health Issues*, Volume 17, no. 4

European Daphne project (2010): *SPREAD. Spreading throughout Europe Expertise and intervention programmes with men perpetrators and women survivors of gender violence who are in prison*, SURT Foundation

Göransson, Birgitta (2008): *Förslag till insatser för narkotikamissbrukande kvinnor i Kriminalvården*, Kriminalvården

Human Rights Watch, Women's Rights Project (1996): *All Too Familiar – Sexual Abuse of Women in U.S. State Prisons*, Human Rights Watch

International Centre for Prison Studies (2008): *International Profile of Women's Prisons*, King's College London

Keyes, L. M. Corey (2007): *Promoting and Protecting Mental Health as Flourishing - A Complementary Strategy for Improving National Mental Health*, American Psychologist

Kriminalvårdens Utvecklingenheten (2010): *Långtidsdömda män och kvinnor i Sverige – Kriminalvårdens riksmottagningar 1997-2009*, Kriminalvården

Kriminalvården (2000): *Kvinnor i anstalt – uppföljning och vidare utveckling av "Riktlinjer för fängelsedömda kvinnor"*, Kriminalvårdsstyrelsens reprocentral

Scraton, Phil & Moore, Linda (2007): *The Prison within – the imprisonment of women at Hydebank Wood 2004-06*, Northern Ireland Human Rights Commission

SFI Campell (2009): *Advocacy interventions to reduce or eliminate violence and promote the physical and psychosocial well-being of women who experience intimate partner abuse*, SFI Campell

Storgaard, Anette (1998): *To samtaler på randen* i bogen *Kvinder på randen*, Aarhus Universitetsforlag

Sveriges Riksdag (2009): *Uppföljning av kvinnor intagne i kriminalvårdsanstalt, 2008/09 RFR9*, Riksdagstryckeriet Stockholm

The Quaker Council for European Affairs (2007): *Women in prison. A review of the conditions in Member States of the Council of Europe*, The Quaker Council for European Affairs

Zolondek, Juliane (2007): *Lebens- und Haftbedingungen im deutschen und europäischen Frauenstrafvollzug*, Schriften zum Strafvollzug, Jugendstrafrecht und zur Kriminologie band 28, Forum Verlag Godesberg