



**FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN**

Oktober 2022

**Rigsrevisionens notat om
beretning om**

Kriminalforsorgens indsats over for dømte i og uden for fængslerne

Opfølgning i sagen om Kriminalforsorgens indsats over for dømte i og uden for fængslerne (beretning nr. 13/2018)

5. oktober 2022

RN 1112/22

1. Rigsrevisionen følger i dette notat op på sagen om Kriminalforsorgens indsats over for dømte i og uden for fængslerne, som blev indledt med en beretning i 2019. Vi har tidligere behandlet sagen i notat til Statsrevisorerne af 2. september 2019.

Konklusion

Justitsministeriet har siden Rigsrevisionens beretning i 2019 arbejdet med initiativer for at forbedre Kriminalforsorgens indsats over for dømte i og uden for fængslerne. Rigsrevisionen har gennemgået initiativerne og kan konstatere, at det endnu ikke er alle initiativer, der er implementeret. Det er derfor Rigsrevisionens samlede vurdering, at Kriminalforsorgen ikke har gjort tilstrækkeligt for at følge op på beretningen.

Rigsrevisionen vil fortsat følge udviklingen og orientere Statsrevisorerne om:

- Kriminalforsorgens arbejde med at overvåge, at straffene over for betinget dømte og prøveløsladte fuldbyrdes med den hurtighed, kontrol og konsekvens, som er forudsat i tilsynsreglerne og dommene
- Kriminalforsorgens arbejde med at sikre, at kontrollen med og støtte til fodlænkeafsonere lever op til bestemmelserne i loven
- Kriminalforsorgens arbejde med at gøre det muligt at matche de indsattes kriminogene behov med de beskæftigelsesaktiviteter, de tilbydes.

I. Baggrund

2. Rigsrevisionen afgav i marts 2019 en beretning om Kriminalforsorgens indsats over for dømte i og uden for fængslerne. Beretningen handlede om Kriminalforsorgens tilsyn med betinget dømte, afsonere med fodlænke og prøveløsladte og om Kriminalforsorgens beskæftigelses- og kriminalpræventive indsats over for afsonere i fængsler og arrester.

Sagsforløb for en større undersøgelse



Du kan læse mere om forløbet og de enkelte step på www.rigsrevisionen.dk

Kriminogene behov

Den indsattes kriminogene behov er de behov, der skal imødekommes med henblik på at reducere risikoen for, at den indsatte falder tilbage til kriminalitet.

3. Da Statsrevisorerne behandlede beretningen, fandt de det meget utilfredsstillende, at Justitsministeriet ikke havde sikret en tilfredsstillende fuldbyrdelse af straffe til dømte i og uden for fængslerne. Statsrevisorerne bemærkede, at det påvirker retsfølelsen i samfundet negativt, at en betydelig del af straffene ikke er fuldbyrdet rettidigt og med den kontrol og konsekvens, som er forudsat i domme, lovgivning og tilsynsregler.

4. På baggrund af beretningen og Statsrevisorernes bemærkninger har vi fulgt op på følgende punkter:

Et opfølgingspunkt afsluttes, når Statsrevisorerne på baggrund af indstilling fra Rigsrevisionen vurderer, at myndighedernes initiativer er tilfredsstillende.

| Opfølgingspunkt | Status |
|--|--------------------------|
| 1. Kriminalforsorgens arbejde med at sikre, at straffene over for betinget dømte og prøveløsladte fuldbyrdes med den hurtighed, kontrol og konsekvens, som er forudsat i tilsynsreglerne og dommene. | Behandles i dette notat. |
| 2. Kriminalforsorgens arbejde med at sikre, at kontrollen med og støtte til fodlænkeafsonere lever op til bestemmelserne i loven. | Behandles i dette notat. |
| 3. Kriminalforsorgens arbejde med at sikre, at de indsatte i fængslerne får de indsatser, Kriminalforsorgen vurderer, at de har behov for med henblik på at reducere risikoen for at falde tilbage til kriminalitet. | Behandles i dette notat. |

5. Vi redegør i dette notat for resultaterne af opfølgningen på ovenstående punkter.

Hele sagen og dens dokumenter kan følges på www.rigsrevisionen.dk og på www.ft.dk/Statsrevisorerne.

Vilkår

Vilkår er knyttet til betingede domme, prøveløsladelse og tilladelser til afsoning med fodlænke. Nogle vilkår er givet ved lov, fx at en dømt, der afsoner med fodlænke, ikke må indtage alkohol. Andre vilkår fastsættes ud fra den enkelte sag, fx vilkår om samfundstjeneste og misbrugsbehandling eller om, at en dømt ikke må befinde sig bestemte steder. Særvilkår kan være ubetingede eller betingede af, at Kriminalforsorgen i forbindelse med tilsynet skønner, at vilkårene skal udløses.

Kriminalforsorgen i Frihed (KiF)

Kriminalforsorgen i Frihed (KiF) er en samlet betegnelse for de 13 afdelinger i Kriminalforsorgen, som fører tilsyn med bl.a. betinget dømte, fodlænkeafsonere og prøveløsladte.

II. Justitsministeriets initiativer

6. Vi gennemgår i det følgende Justitsministeriets initiativer i forhold til opfølgingspunkterne. Dette sker med henblik på at vurdere, om ministeriets initiativer adresserer den kritik, der fremgår af Rigsrevisionens beretning og Statsrevisorernes bemærkninger. Gennemgangen er baseret på løbende brevveksling med samt redegørelser og dokumentation fra Justitsministeriet og Kriminalforsorgen.

Kriminalforsorgens tilsyn med betinget dømte og prøveløsladte

7. Statsrevisorerne fandt, at Kriminalforsorgens tilsyn med betinget dømte og prøveløsladte havde været utilfredsstillende, da Kriminalforsorgen ikke havde iværksat tilsyn og samfundstjeneste hurtigt nok for over halvdelen af de betinget dømte, som blev indberettet for overtrædelse af de vilkår, der knytter sig til dommen. Statsrevisorerne bemærkede endvidere, at Kriminalforsorgen for halvdelen af de prøveløsladte, som blev indberettet, ikke havde iværksat tilsyn til tiden og i overensstemmelse med tilsynsreglerne. Endelig bemærkede Statsrevisorerne, at Kriminalforsorgen i Frihed (KiF), der bl.a. fører tilsyn med betinget dømte, har en uensartet praksis for indberetning af vilkårsovertrædelser, hvilket kan være i strid med det forvaltningsretlige lighedsprincip.

Det fremgik endvidere af beretningen, at Kriminalforsorgen ikke i alle tilfælde reagerer konsekvent, når de dømte overtræder de vilkår, der er knyttet til deres dom.

8. Rigsrevisionens opfølgning viser, at Kriminalforsorgen har udarbejdet en samlet vejledning, som KiF-medarbejderne skal anvende, når de fører tilsyn med betinget dømte og prøveløsladte. Vejledningen præciserer fristerne i forbindelse med KiF's tilsyn og kontrol samt konsekvenser i forbindelse med vilkårsovertrædelser vedrørende betinget dømte og prøveløsladte. Fx har Kriminalforsorgen præciseret, i hvilke situationer der skal gives pålæg om, at den dømte skal overholde de vilkår, der knytter sig til dommen. Det er således præciseret, at KiF skal indberette den betinget dømte til anklagemyndigheden efter 2 pålæg, hvis vedkommende udebliver fra tilsynssamtale, og efter 1 pålæg, hvis vedkommende overtræder øvrige vilkår. Kriminalforsorgen har også præciseret, hvilke reaktionsmuligheder KiF har over for prøveløsladte, som overtræder deres vilkår, og hvilke forhold KiF-medarbejderen skal lægge vægt på, når det skal vurderes, om sanktioner skal bringes i anvendelse. Vejledningen giver således grundlag for at sikre, at straffene over for betinget dømte og prøveløsladte fuldbyrdes med den hurtighed, kontrol og konsekvens, som er forudsat i tilsynsreglerne og dommene.

9. Rigsrevisionens beretning i 2019 viste, at Kriminalforsorgen kun i meget begrænset omfang foretog en løbende overvågning af KiF's tilsyn med betinget dømte og prøveløsladte. Opfølgningen viser, at Kriminalforsorgen stadig ikke overvåger området løbende. Kriminalforsorgen har dermed ikke undersøgt og dokumenteret, om tilsynet samlet set er blevet forbedret siden 2019, så Kriminalforsorgen i højere grad sikrer, at straffene over for betinget dømte og prøveløsladte bliver fuldbyrdet med den hurtighed, kontrol og konsekvens, som er forudsat i tilsynsreglerne og dommene. Kriminalforsorgen har oplyst, at de i 2021 har oprettet en ny kontrol- og tilsynsenhed og et nyt tværgående tilsynsforum, og at de er i gang med at iværksætte et ensartet og systemiseret arbejde med stikprøver på tværs af organisationen, hvor konkrete sager i Kriminalforsorgen løbende gennemgås for at undersøge, om kontrol- og tilsynsopgaven er udført i overensstemmelse med regler og praksis. Derudover har Kriminalforsorgen i 2022 igangsat en mere omfattende forvaltningsrevision vedrørende prøveløsladte, som bl.a. skal se på kontrol- og tilsynsindsatserne.

10. Rigsrevisionen vil fortsat følge Kriminalforsorgens arbejde med at overvåge, om straffene over for betinget dømte og prøveløsladte fuldbyrdes med den hurtighed, kontrol og konsekvens, som er forudsat i tilsynsreglerne og dommene.

Kriminalforsorgens tilsyn med fodlænkeafsonere

11. Statsrevisorerne fandt, at Kriminalforsorgens tilsyn med fodlænkeafsonere har været utilfredsstillende. Statsrevisorerne bemærkede i den forbindelse, at kontrollen med fodlænkeafsoneres overholdelse af strafvilkår ikke havde været tilstrækkelig, at indberetninger herom ikke var konsekvente, og at støtte og vejledning til dømte med fodlænke var meget begrænset.

Pålæg

Et pålæg er en vilkårsindskærpelse, der gives skriftligt som en advarsel til en dømt eller prøveløsladt om, at vedkommende skal overholde sine vilkår for ikke at blive indberettet til retten.

12. Justitsministeren oplyste i sin redegørelse til beretningen, at Kriminalforsorgen løbende ville følge op på, om kontrollen af fodlænkeafsonere levede op til reglerne.

13. Kriminalforsorgen har oplyst, at de har udarbejdet praksisnære værktøjer for at sikre en fælles tilgang til tilsyn, kontrol og indberetning. Kriminalforsorgen har desuden oplyst, at der i løbet af 2022 vil blive arbejdet på en ny håndbog, et nyt grundlag for den kriminalitetsforebyggende undervisning til fodlænkeafsonere og et ensartet opstartsmateriale for nye medarbejdere i fodlænkeafdelingerne. Materialet skal både bidrage til at styrke kontrollen med samt støtten og vejledningen til fodlænkeafsonere.

14. Rigsrevisionens gennemgang viser, at Kriminalforsorgen ikke siden Rigsrevisionens beretning i 2019 har fulgt op på, om kontrollen med fodlænkeafsonere lever op til reglerne. Kriminalforsorgen har oplyst, at den nye kontrol- og tilsynsenhed og det nye tværgående tilsynsforum, jf. pkt. 9, fremadrettet også skal sikre et tættere ledelsesmæssigt fokus på arbejdsgangene vedrørende fodlænkeafsonere.

15. Rigsrevisionen vil fortsat følge Kriminalforsorgens arbejde med at sikre, at kontrollen med og støtten til fodlænkeafsonere lever op til bestemmelserne i loven.

Kriminalforsorgens beskæftigelsesindsats og kriminalitetsforebyggende indsatser i fængsler og arrester

16. Statsrevisorerne fandt, at Kriminalforsorgens beskæftigelsesindsats og kriminalpræventive indsats over for ubetinget dømte, der afsoner i fængsler og arresthuse, havde været ikke helt tilfredsstillende. Dette skyldtes bl.a., at Kriminalforsorgen ikke havde fulgt op på, om de enkelte indsatte havde modtaget de indsatser, de havde behov for med henblik på at undgå tilbagefald til kriminalitet.

17. Justitsministeren oplyste i sin redegørelse til beretningen, at det var vigtigt, at der i videst muligt omfang blev fulgt op på de indsattes kriminogene risiko- og behovsområder, og at dette bl.a. kunne ske ved en bedre styring og målretning af beskæftigelsesindsatserne.

Faglige spor i Kriminalforsorgens arbejdstilbud

- Træ
- Metal
- Grønt
- Overflade
- Små-produktion
- Mad og sundhed.

Kriminalforsorgen har oplyst, at de i forbindelse med flerårsaftalen 2018-2021 har målrettet deres arbejdstilbud i 6 faglige spor for at skabe bedre sammenhæng mellem Kriminalforsorgens indsatser og resurseanvendelse og det liv, de indsatte skal fungere i efter løsladelse. Derudover har Kriminalforsorgen oplyst, at de som led i flerårsaftalen 2022-2025 er ved at gennemføre nedenstående indsatser under temaet *Bedre forudsætninger for et liv uden kriminalitet*, jf. boks 1.

Boks 1**Initiativer vedrørende resocialisering i Kriminalforsorgens flerårsaftale 2022-2025**

Temaet *Bedre forudsætninger for et liv uden kriminalitet* omfatter bl.a. følgende initiativer:

- øget deling af oplysninger vedrørende de indsatte med kommunerne
- mulighed for samfundstjeneste i private virksomheder
- strategi for målrettet forebyggelse af ny kriminalitet
- ny strategi for styrket samarbejde med civilsamfundet og pulje til civilsamfundstiltag
- nye uddannelsesafdelinger, flere lærere, flere AMU-kurser mv.

Kilde: Kriminalforsorgens flerårsaftale 2022-2025.

Det fremgik af beretningen, at Kriminalforsorgen var i gang med at implementere et nyt registreringssystem (kaldet PUMA), der skal tilvejebringe data, som kan belyse matchningen mellem de enkelte indsattes behov og de beskæftigelsesaktiviteter, de tilbydes. Gennemgangen viser imidlertid, at Kriminalforsorgen stadig ikke kan matche indsattes kriminogene behov med de beskæftigelsesaktiviteter, de tilbydes, da det endnu ikke er muligt at trække og analysere data fra PUMA.

Justitsministeriet har oplyst, at arbejdet med at sikre, at de indsatte får de beskæftigelsesaktiviteter, de har behov for, rækker ud over arbejdet med PUMA, og at det indgår i flerårsaftalens initiativ om en ny strategi for forebyggelse af ny kriminalitet og i civilsamfundsstrategien.

Rigsrevisionen er enig heri og konstaterer, at Kriminalforsorgen som led i flerårsaftalerne har iværksat initiativer med henblik på at forbedre de indsattes mulighed for en kriminalitetsfri tilværelse. Rigsrevisionen finder dog samtidig, at muligheden for at matche de indsattes kriminogene behov med de beskæftigelsesaktiviteter, de tilbydes, er en væsentlig forudsætning for at kunne sikre, at de indsatte får de indsatser, de har behov for.

Rigsrevisionen vil fortsat følge Kriminalforsorgens arbejde med at gøre det muligt at matche de indsattes kriminogene behov med de beskæftigelsesaktiviteter, de tilbydes.

PUMA

PUMA står for Programvirksomhed, Uddannelse, Misbrugsbehandling og Arbejde og er Kriminalforsorgens registreringssystem til beskæftigelse.

Birgitte Hansen