



**FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN**

Maj 2024

**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)

30. april 2024

RN 1107/24

I. Baggrund og konklusion

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. Opfølgningen sker med henblik på at vurdere, om Justitsministeriets initiativer adresserer den kritik, der fremgår af Statsrevisorernes bemærkninger og Rigsrevisionens beretning. Vi har tidligere behandlet sagen i notater til Statsrevisorerne af 2. september 2019 og 5. oktober 2022.

2. Det er Kriminalforsorgens opgave at føre tilsyn med og kontrollere, at betinget dømte, fodlænkeafsonere og prøveløsladte overholder de vilkår, der fremgår af tilsynsreglerne eller deres domme. Betinget dømtes domme kan fx være tilknyttet vilkår om samfundstjeneste eller misbrugsbehandling. Tilsynet varetages af Kriminalforsorgen i Frihed (KiF). Det er også Kriminalforsorgens opgave at tilbyde beskæftigelses- og kriminalpræventive indsatser til dømte, der afsoner i fængsler og arrester.

3. Beretningen handlede både om Kriminalforsorgens tilsyn med betinget dømte, fodlænkeafsonere og prøveløsladte og om Kriminalforsorgens indsats over for dømte, der afsoner i fængsler og arrester.

4. 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. Med hensyn til tilsynet med dømte uden for fængslerne, dvs. betinget dømte, fodlænkeafsonere og prøveløsladte, bemærkede Statsrevisorerne, 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. Med hensyn til indsatsen over for dømte, der afsoner i fængsler og arrester, fandt Statsrevisorerne, at Kriminalforsorgens beskæftigelsesindsats og kriminalpræventive indsats ikke havde været 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.

Da Statsrevisorerne behandlede Rigsrevisionens notat af 5. oktober 2022, bemærkede de, at Justitsministeriets opfølgning på væsentlige dele af beretningen havde trukket unødigt i langdrag. Statsrevisorerne opfordrede derfor til, at justitsministeren sikrede, at de lovede initiativer blev prioriteret og fremskyndet.

Sagsforløb for en større undersøgelse



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

Kriminalforsorgen i Frihed (KiF)

KiF er en samlet betegnelse for de 13 afdelinger i Kriminalforsorgen, som fører tilsyn med betinget dømte, fodlænkeafsonere, prøveløsladte mfl.

Tilsynsreglerne

Tilsynsreglerne omfatter bl.a. regler for, hvor ofte KiF skal afholde tilsynssamtaler med de dømte; hvordan KiF skal kontrollere, om de dømte overholder de vilkår, der knytter sig til deres domme eller afgørelser; og hvordan KiF kan reagere, hvis de dømte ikke overholder deres vilkår.



Konklusion

Rigsrevisionen kan konstatere, at Kriminalforsorgen har skabt mulighed for at følge, om de indsatte får de indsatser, de har behov for, idet Kriminalforsorgen nu kan matche indsatstes behov med de indsatser, de tilbydes. Kriminalforsorgen har dog endnu ikke udarbejdet en samlet analyse af, om indsatsen svarer til behovet.

Rigsrevisionen finder det utilfredsstillende, at Kriminalforsorgens tilsyn med prøveløsladte stadig ikke lever op til tilsynsreglerne, og at Kriminalforsorgen endnu ikke har etableret en samlet løbende overvågning af, om tilsynet med betinget dømte og prøveløsladte lever op til tilsynsreglerne. Kriminalforsorgen har oplyst, at de er enige i, at det ikke er tilfredsstillende, at iværksættelsen af nogle af de planlagte tiltag er blevet udsat flere gange.

Rigsrevisionen finder det ligeledes utilfredsstillende, at Kriminalforsorgen endnu ikke har fulgt op på resultaterne i Rigsrevisionens beretning om den mangelfulde kontrol med fodlænkeafsonere, selv om Kriminalforsorgen allerede i 2019 oplyste, at de løbende ville følge op på, om kontrollen med fodlænkeafsonere lever op til reglerne.

Endelig finder Rigsrevisionen det utilfredsstillende, at Justitsministeriet ikke har sikret, at de lovede initiativer bliver prioriteret og fremskyndet. Justitsministeriet har oplyst, at ministeriet er opmærksom på behovet for, at der iværksættes nødvendige tiltag på området, og at ministeriet derfor følger sagen løbende.

Rigsrevisionen vil fortsat følge udviklingen og orientere Statsrevisorerne om:

- 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
- Kriminalforsorgens arbejde med at sikre, at kontrollen med og støtten til fodlænkeafsonere lever op til bestemmelserne i loven
- Kriminalforsorgens arbejde med at sikre, at de indsatte i fængslerne får de indsatser, som Kriminalforsorgen vurderer, at de har behov for, med henblik på at reducere risikoen for at falde tilbage til kriminalitet.

II. Status på sagen

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

Opfølgningspunkt	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 ¹⁾ .	Behandles i dette notat og følges fortsat.
2. Kriminalforsorgens arbejde med at sikre, at kontrollen med og støtte til fodlænkeafsonere lever op til bestemmelserne i loven.	Behandles i dette notat og følges fortsat.
3. Kriminalforsorgens arbejde med at sikre, at de indsatte i fængslerne får de indsatser, som Kriminalforsorgen vurderer, at de har behov for, med henblik på at reducere risikoen for at falde tilbage til kriminalitet ¹⁾ .	Behandles i dette notat og følges fortsat.

¹⁾ På grund af udviklingen i sagen har vi besluttet at anvende formuleringen på opfølgningspunktet i notatet fra september 2019 i stedet for den formulering, vi anvendte i notatet fra oktober 2022.

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

III. Justitsministeriets initiativer

6. Vi gennemgår i det følgende Justitsministeriets og Kriminalforsorgens initiativer i forhold til opfølgningspunkterne.

7. Opfølgningen er baseret på møde og brevveksling med Justitsministeriet og Kriminalforsorgen samt på gennemgang af Kriminalforsorgens analyse.

Kriminalforsorgens tilsyn med betinget dømte og prøveløsladte

Rigsrevisionens opfølgning viser, at Kriminalforsorgens tilsyn med prøveløsladte stadig ikke lever op til tilsynsreglerne ifølge Kriminalforsorgens stikprøvebaserede analyse. Opfølgningen viser også, at Kriminalforsorgen endnu ikke har etableret en samlet løbende overvågning af, om tilsynet med betinget dømte og prøveløsladte lever op til tilsynsreglerne.

Rigsrevisionen vil fortsat følge 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.

8. Statsrevisorerne fandt, at Kriminalforsorgens tilsyn med betinget dømte og prøveløsladte havde været utilfredsstillende, da Kriminalforsorgen ikke havde iværksat tilsyn og samfundstjeneste hurtigt nok. Statsrevisorerne bemærkede endvidere, at Kriminalforsorgen for halvdelen af de prøveløsladte, som blev indberettet, fordi de ikke overholdt de aftalte vilkår, ikke havde iværksat tilsyn til tiden og i overensstemmelse med tilsynsreglerne.

Tilsynsproceduren

Tilsynsproceduren trådte i kraft i marts 2022 og er et vejledningsværktøj for medarbejdere i KiF. Det fremgår bl.a. af vejledningen, hvordan medarbejderen skal reagere, hvis den prøveløsladte udebliver fra en tilsynssamtale, overtræder sine vilkår eller begår ny kriminalitet.

Initiativer, der skal øge regelefterlevelsen

Kriminalforsorgsområderne gennemgår løbende udvalgte dele af tilsynet. Desuden indskærper Kriminalforsorgen løbende tilsynsreglerne, hvis de i forbindelse med gennemgang af konkrete sager bliver opmærksomme på mangler i sagsbehandlingen.

Kriminalforsorgens gennemgang af sager

Kriminalforsorgen gennemgår med jævne mellemrum udvalgte sager for at sikre ensartethed og kvalitet i forbindelse med deres afgørelser og forvaltning.

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.

9. Rigsrevisionens seneste opfølgning på sagen i 2022 viste, at Kriminalforsorgen havde udarbejdet den såkaldte tilsynsprocedure, som er en vejledning til medarbejderne i KiF. Vejledningen præciserer kravene til de dømte i tilsynsreglerne. Opfølgningen viste også, at Kriminalforsorgen kun i meget begrænset omfang foretog en løbende overvågning af KiF's tilsyn med betinget dømte og prøveløsladte.

10. Vores opfølgning viser nu, at Kriminalforsorgen har igangsat flere initiativer for at øge regelefterlevelsen, men endnu ikke har etableret en samlet løbende overvågning af tilsynet med betinget dømte og prøveløsladte.

Kriminalforsorgen har desuden gennemgået stikprøver vedrørende betinget dømte og prøveløsladte for at vurdere, om regelefterlevelsen i forhold til KiF's kontrol- og tilsynsindsats er forbedret siden Rigsrevisionens beretning i 2019.

Stikprøven vedrørende betinget dømte

11. Kriminalforsorgen har i forhold til betinget dømte i 2023 gennemgået en stikprøve på 329 sager fra perioden 2. kvartal 2021 - 1. kvartal 2023.

Kriminalforsorgen forventede oprindeligt, at resultatet af analysen var klar i løbet af 2023. I december 2023 oplyste de dog, at resultatet først ville være klar i januar 2024. Kriminalforsorgen har primo marts 2024 oplyst, at resultatet først forventes at foreligge i maj 2024. De har desuden oplyst, at de på baggrund af analysen vil overveje, hvordan der fremadrettet skal arbejdes med stikprøvekontroller på området.

Stikprøven vedrørende prøveløsladte

12. Kriminalforsorgen har i løbet af 2022 og 2023 gennemgået 60 sager om prøveløsladelse fra 2019 og 2020. Analysen viser, at de problemer, som Rigsrevisionen pegede på i beretningen, stadig var gældende i 2019 og 2020. Analysen viser bl.a., at Kriminalforsorgen:

- ikke overholdt tilsynsfrekvensen i hovedparten af sagerne
- ikke indkaldte ca. halvdelen af de prøveløsladte hurtigt nok til samtale efter udeblivelse
- ikke kontrollerede hovedparten af de prøveløsladtes betingede vilkår tilstrækkeligt
- ikke iværksatte de ubetingede vilkår rettidigt for ca. 25 % af de prøveløsladte
- ikke reagerede korrekt på oplysninger om nye sigtelser for ca. halvdelen af de prøveløsladte.

Kriminalforsorgen forventer dog, at regelefterlevelsen i fremtiden vil blive bedre som følge af den nye tilsynsprocedure, der blev implementeret i 2022.

13. Rigsrevisionen finder det utilfredsstillende, at Kriminalforsorgens tilsyn med prøveløsladte ikke er blevet forbedret.

14. Rigsrevisionen finder det også utilfredsstillende, at Kriminalforsorgen endnu ikke har etableret en samlet løbende overvågning af tilsynet med betinget dømte og prøveløsladte. Kriminalforsorgen har oplyst, at de er enige i, at det ikke er tilfredsstillende, at de endnu ikke er nået i mål med endeligt at fastsætte systematiserede rammer for den samlede opfølgning over for kriminalforsorgsområderne.

Kriminalforsorgens tilsyn med fodlænkeafsonere

Rigsrevisionens opfølgning viser, at Kriminalforsorgen endnu ikke har fulgt op på beretningens resultater om den mangelfulde kontrol med og støtte til fodlænkeafsonere. Rigsrevisionen vil fortsat følge Kriminalforsorgens arbejde med at sikre, at kontrollen med og støtten til fodlænkeafsonere lever op til bestemmelserne i loven.

15. Statsrevisorerne fandt, at Kriminalforsorgens tilsyn med afsonere med fodlænke havde været utilfredsstillende. Statsrevisorerne bemærkede bl.a., at kontrollen med fodlænkeafsoneres overholdelse af strafvilkår ikke havde været tilstrækkelig, og at støtte og vejledning til dømte med fodlænke var meget begrænset.

I sin redegørelse til beretningen i 2019 oplyste justitsministeren, at Kriminalforsorgen løbende ville følge op på, om kontrollen med fodlænkeafsonere levede op til reglerne, men vores opfølgning i 2022 viste, at Kriminalforsorgen ikke havde fulgt op på det.

16. Vores opfølgning viser nu, at Kriminalforsorgen har taget flere initiativer til at øge regelefterlevelsen, men at de stadig ikke har fulgt op på, om kontrollen med fodlænkeafsonere samlet set lever op til lovens bestemmelser.

Kriminalforsorgen har også i efteråret 2023 igangsat en gennemgang af 85 fodlænkesager fra første halvdel af 2023 for at afdække, om der er gennemført tilsyn og kontrol i det påkrævede omfang, samt om fodlænkeafsonere under afsoningen er blevet tilbudt tilstrækkelig støtte. Kriminalforsorgen forventer p.t., at resultaterne foreligger til juni 2024.

Kriminalforsorgen har oplyst, at de på baggrund af resultaterne fra revisionen vil udarbejde et handlingskatalog over eventuelt nye tiltag, som skal igangsættes.

Kriminalforsorgens beskæftigelsesindsats og kriminalitetsforebyggende indsatser i fængsler og arrester

Rigsrevisionens opfølgning viser, at Kriminalforsorgen har skabt mulighed for at følge, om de indsatte får de indsatser, de har behov for, idet Kriminalforsorgen nu kan matche indsattes behov med de indsatser, de tilbydes. De har dog endnu ikke gennemført en samlet analyse af, om indsatsen svarer til behovet. Rigsrevisionen vil fortsat følge Kriminalforsorgens arbejde med at sikre, at de indsatte i fængslerne får de indsatser, som Kriminalforsorgen vurderer, at de har behov for, med henblik på at reducere risikoen for at falde tilbage til kriminalitet.

17. Statsrevisorerne fandt det ikke helt tilfredsstillende, at Kriminalforsorgen ikke havde fulgt op på, om de indsatte havde modtaget de indsatser, de havde behov for, med henblik på at undgå tilbagefald til kriminalitet.

Støtte til fodlænkeafsonere

Ud over at kontrollere, at fodlænkeafsoneren lever op til kravene, skal Kriminalforsorgen ifølge straffuldbyrdelsesloven støtte og vejlede den dømte med henblik på at forbedre den dømtes muligheder for at leve en kriminalitetsfri tilværelse. Støtten omfatter bl.a. vejledning og bistand til den dømte med hensyn til den pågældendes arbejdsmæssige, uddannelsesmæssige, sociale og personlige forhold.

Initiativer, der skal øge regelefterlevelsen

Kriminalforsorgen har etableret et forum, der skal bidrage til en ensartet praksis og optimal sagsbehandling, hvor de enkelte fodlænkeafdelinger løbende orienterer om eventuelle aktive sager, hvor reglerne vedrørende tilsyns- og kontrolbesøg ikke er overholdt. Kriminalforsorgen indskærper også reglerne, hvis de i forbindelse med behandlingen af klagesager bliver opmærksomme på, at reglerne for fodlænkeafsonere ikke bliver overholdt.

18. Justitsministeren oplyste i sin redegørelse til beretningen, at det er vigtigt, at der i videst muligt omfang bliver fulgt op på de indsattes kriminogene risiko- og behovsområder. Dette kan bl.a. ske ved en bedre styring og målretning af beskæftigelsesindsatserne.

Vores opfølgning i 2022 viste imidlertid, at Kriminalforsorgen stadig ikke kunne matche de indsattes kriminogene behov med de beskæftigelsesaktiviteter, de tilbydes, og at Kriminalforsorgen derfor ikke kunne følge, om de indsatte fik de beskæftigelsestilbud, som Kriminalforsorgen selv havde vurderet, at de indsatte havde brug for.

19. Vores opfølgning viser nu, at Kriminalforsorgen har udviklet en teknisk løsning, så de kan følge op på og matche de indsattes kriminogene behov og de beskæftigelsesaktiviteter, de tilbydes. Desuden har Kriminalforsorgen gennemført indledende delanalyser på nogle af områderne og igangsat initiativer på baggrund heraf. Kriminalforsorgen har dog endnu ikke gennemført en samlet analyse af, om de indsatte er blevet tilbudt de beskæftigelsesaktiviteter, de har behov for.

20. Kriminalforsorgen har oplyst, at de løbende arbejder med at give de indsatte de indsatser, som de har behov for, og at det er Kriminalforsorgens vurdering, at det også lykkes i en lang række tilfælde. Kriminalforsorgen har endvidere oplyst, at de kommenterede databaserede analyser kun vil indgå som ét aspekt i den løbende opfølgning på indsatser inden for det kriminalitetsforebyggende område, da der kan være særlige grunde til, at Kriminalforsorgen ikke tilbyder en indsats trods et afdækket behov.

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

Birgitte Hansen