

Beslutningsforslag nr. B 43. Fremsat den 14. november 1985 af Ebba Strange (SF), Alice Faber (SF), Birthe Hansen (SF) og Leif Hermann (SF)

Forslag til folketingsbeslutning om en kriminalpolitisk reform

Folketinget opfordrer regeringen til i efteråret 1986 at fremsætte lovforslag med henblik på ikrafttræden den 1. januar 1988 samt gennemføre administrative ændringer, der forbedrer resocialiseringsmulighederne og formindsker risikoen for tilbagefald (recidiv) ved begrænsning af frihedsstraffe, indførelse af ikke-frihedsberøvende alternativer samt forbedringer af anstalterne.

Ændringerne bør ske efter følgende retningslinjer:

1. Begrænsning af frihedsstraffe.

1.1. For personer, idømt fængselsstraf under 5 år, kombineres straffen, således at $\frac{1}{2}$ afsones og $\frac{2}{3}$ gøres betinget. Prøveløsladelse forinden afsoning af $\frac{1}{3}$ af straffen skal kun kunne ske under hensyntagen til særlige individuelle behov.

1.2. For personer, idømt fængselsstraf over 5 år, indføres udvidet adgang til prøveløsladelse efter afsoning af $\frac{1}{2}$ tid ud fra individuelle skøn. Prøveløsladelse efter afsoning af $\frac{2}{3}$ tid gøres obligatorisk.

2. Nye sanktionsformer.

2.1. Som et forsøg indføres adgang til som et led i en sanktion at gennemføre konfrontationstjeneste og erstatningstjeneste, hvor gerningsmand og offer stilles over for hinanden.

2.2. Det igangværende forsøg med samfundstjeneste udbygges. Det bør tilstræbes, at samfundstjeneste gøres permanent, og at den bringes i anvendelse i mindst 350 sager i 1986, 400 i 1987 og 500 i 1988.

2.3. Forsøg med fritidsafsoning.

2.3.1. Personer, der afsoner frihedsstraf under 5 år, skal kunne vælge fritidsafsoning med fast udgang til arbejde eller uddannelse i op til 10 timer daglig. Forsøgsordningen

iværksættes pr. 1. juni 1986 i 2 åbne og 1 lukket anstalt.

2.4. Forsøg med alternativtjeneste.

2.4.1. Personer, der afsoner frihedsstraf under 5 år, skal kunne vælge alternativtjeneste. En sådan kan påbegyndes ved afsoningens start eller på et tidspunkt under denne. Forsøgsordningen iværksættes 1. juni 1986.

2.4.2. Alternativtjeneste kan gennemføres på egnet og godkendt institution, internatskole, socialpædagogisk-, produktions- eller integrationskollektiv.

På placeringsstedet skal ske praktisk og/eller teoretisk oplæring/optræning/uddannelse.

Der skal være opsyn og garanti for, at afsoneren er til stede, og at der sker påvirkning i retning af udvikling af evne til at fungere ansvarligt sammen med andre. Pligten til at være til stede gælder i afsoningstiden, men foranstaltningen kan efter frivillig aftale forlænges efter behov ud over denne.

2.5. Udeblivelse og lignende misbrug medfører for hver dag forlængelse af afsoningstiden med én dag maksimeret, afpasset efter årsagen til overtrædelsen. Mere end en uges sammenhængende udeblivelse og lignende misbrug indebærer, at retten til afsoning på de anførte vilkår tages op til vurdering. Fortabelse af retten til alternativ afsoning og fritidsafsoning frakendes ved dom. Sanktioner for andre overtrædelser af afsoningsreglerne fastlægges i bindende regler.

2.6. Alle fængselsdømte indsættes fremtidig i det nærmeste åbne/lukkede fængsel, der skal fungere som regionalt fængsel. Hørserød og Gribskovlejren skal være åbne regionalfængsler for hovedstadsområdet.

3. Indsættes rettigheder i øvrigt.

3.1. Der indføres overenskomstmæssig aflønning for arbejde under opholdet. Samtidig skal opholds- og kostudgifter samt gældsforpligtelser, husleje på hjemstedet og lignende betales af afsoneren. Ordninger, der indebærer, at indsatte medinddrages i administration og udførelse af især kost- og rengøringsordninger, fremmes.

3.2. De indsatte skal sikres fuld ret til at organisere sig, og deres organisationer skal anerkendes som forhandlingsberettigede efter samme retningslinjer som udenfor.

3.3. Arbejds- og uddannelsesordninger og ordninger, der støtter de indsattes muligheder for at udvikle selvstændighed og ansvarlighed, udbygges.

3.4. Ikendelse af disciplinærstraffe for småforseelser afskaffes. For alvorlige forseelser ikendes disciplinærstraffe af anstaltens leder uden mulighed for kompetencedelegation.

4. Tilsynsråd.

4.1. Der indføres regionale tilsynsråd, som har ret og pligt til at holde kontakt med de indsatte og tage initiativer omkring såvel enkeltpersoner som forholdene på anstalten over for anstaltsledelsen og kriminalforsorgsdirektoratet.

5. Omfordeling af pladser og bevillinger.

5.1. Fra den 1. juni 1986 nedlægges 50 anstaltspladser på en sådan måde, at der sker en besparelse, som skal overføres til finansiering af alternativtjeneste.

5.2. Fra den 1. januar 1987 nedlægges yderligere 75 pladser, i 1988 200 og i 1989 375. Alle midler overføres til forsøg med alternativtjeneste og fritidsafsoning. Efterhånden som fængselspladser nedlægges som følge af alternativforanstaltninger eller kombinationsdomme, indrettes/omdannes en række åbne fængsler til alternativtjeneste.

5.3. For pladser uden for kriminalforsorgen på institutioner, skoler og i kollektiver betaler kriminalforsorgen af de sparede midler den til enhver tid for det foregående år udpegede gennemsnitspris for en anstaltsplads minus 10 pct. For personer, der efter aftale fortsætter ud over afsoningsperioden, betales gennemsnitsprisen minus 30 pct. For betinget dømte, løsladte under tilsyn eller tidligere straffede, som kriminalforsorgen skønner har behov for alternativtjeneste af forebyggende grunde, og som selv accepterer det, betales gennemsnitsprisen minus 50 pct. I de tilfælde, hvor der er behov for højere betaling og/eller særlige ydelser, skal disse betales af de sociale forvaltninger i kommune og/eller amtskommune efter bistandslovens bestemmelser.

5.4. Regeringen pålægges at sikre, at de sparede økonomiske midler inden for det hidtil fastsatte økonomiske budget anvendes til finansiering af:

5.5. Nødvendige etableringsudgifter inden for og uden for kriminalforsorgen til at sikre, at der er det tilstrækkelige antal pladser til rådighed for alternativtjeneste.

5.6. Nødvendig betaling for klientanbringelse efter de nævnte takster på institutioner, skoler og kollektiver uden for kriminalforsorgen.

5.7. Styrkelse af den frie kriminalforsorg (KIF) til varetagelse af opgaver med samfundstjeneste, alternativtjeneste og lignende.

5.8. Ansættelse af undervisnings- og konsulentpersonale på anstalterne samt passende ombygning af anstalterne, inklusive velfærdsforanstaltninger.

5.9. Ansættelse af konsulenter til at forestå alternativtjeneste og ændringer på anstalterne.

Bemærkninger til forslaget

Almindelige bemærkninger

I 60'erne oplevede man en eksplosiv stigning i kriminaliteten i Danmark. Det viste sig, at den kriminalitet, der blev opklaret, som sædvanlig hovedsaglig var begået af unge mænd uden erhvervsuddannelse, med kort skoleuddannelse og såkaldt svag social baggrund. I nogen grad var der ligefrem tale om en intensivering i kriminaliteten, dvs. hyppigere tilbagefald (recidiv).

De forøgede uddannelses-, forbrugs- og præstationskrav bevirkede udstødning af flere af denne, iforvejen sårbare, gruppe. Samtidig førte det til en større desperation i deres adfærd, herunder at de blev lette ofre for det dengang modeprægede stofmisbrug.

I midten af 70'erne stagnerede kriminalitetsudviklingen. I nogle år var der en svagt faldende tendens. Undersøgelser tyder på, at det især var recidivet, der blev mindre. Det er udlagt således, at mange af disse udstødte unge følte en relativ forøgelse af status, accept og samhørighed, da de nu delte skæbne med mange andre arbejdsløse.

Af- og nedkriminaliseringsreformerne og de mange alternative eksperimenter – f.eks. Christiania, Tvind, socialpædagogiske kollektiver m.v. – har formentlig også haft indflydelse.

I slutningen af 70'erne steg kriminaliteten imidlertid igen. I forhold til 60'erne må stigningen dog siges at være yderst moderat. Undersøgelser peger på, at en del af den har været opsparet kriminalitet, idet man på ny når op på samme recidivniveau som før krisen.

Samtidig viser der sig imidlertid også en tendens til stigning i antallet af kriminelle begyndere. Under hele den økonomiske krise har der vist sig en direkte sammenhæng mellem arbejdsløshedens udvikling og antallet af begyndere. Den langvarige ungdomsarbejdsløshed ser altså ud til at øge risikoen for kriminalitet blandt mennesker, der ellers ikke har været i konflikt med loven. Stigende soci-

ale forskelle, håbløshed og desperation skaber baggrund for ny kriminalitet. Herpå tyder f.eks. den voldsomme stigning i hærværk.

Hvis man overhovedet kan tale om en sammenhæng, er det i hvert fald tydeligt, at efter ned- og afkriminaliseringen og de mange ungdomsalternativer i begyndelsen af 70'erne ses tendenserne til nedgang i recidivet. I de følgende år synes der at ske en vis stramning i domspraksis på baggrund af den lov og orden-prægede offentlige debat. Straffene sættes i vejret for visse kategorier af forseelser – især grovere narkokriminalitet – og liberaliseringen inden for fængselsvæsenet begrænses på ny med restriktioner begrundet i volds- og narkoproblemer.

Konklusionen må være, at begrænsning af den kriminalitet, der sædvanligvis belaster straffesystemet, ikke lader sig gøre ved hjælp af frihedsstraffe. Derimod synes to omstændigheder at have særlig betydning. På den ene side vilkårene for den socialt svageste del af ungdommen. På den anden side de alternative muligheder for at komme i gang med en tilværelse, der opleves meningsfuld for de unge, der er kommet ud i kriminalitetsproblemer.

Alle undersøgelser tyder i hvert fald på, at frihedsstraf har en yderligere invaliderende og selvforstærkende, recidivskabende virkning. Et eksempel er undersøgelsen, der påviser, at 35 pct. af de indsatte narkomaner har pådraget sig deres narkomani under eller efter et fængselsophold. Andre undersøgelser peger på, at »sociale tabere« smitter hinanden, når de koncentrerer sammen.

Derfor er det forbavsende, at størstedelen af diskussionen om kriminalpolitik handler om fængselsstraffenes form og indhold (det gjaldt f.eks. justitsministerens kriminalpolitiske konference den 10. januar 1985) og ikke om alternativer til frihedsstraf.

I øjeblikket kan vi registrere fængselsvæsenets hurtigste og største ekspansion i nyere tid. Det fremgår af følgende tabel:

	1978	1983	stigning i pct.
Fængselskapacitet (antal pladser)	3.300	3.800	15
Belæg (antal indsatte)	2.950	3.250	10
Bevogtningspersonale (antal betjente)	1.700	2.300	35

Mens altså fængslernes kapacitet blev sat op med 15 pct. fra 1978 til 1983, blev antallet af indsatte (gennemsnitsbelæg på årsbasis) kun øget med 10 pct., mens antallet af fængselsbetjente steg med 35 pct.

At ekspansionen udelukkende er sket på bevogtningspersonalets område dokumenteres af, at på de åbne fængsler er dette personales andel stegt fra 49 til 52 pct. af de ansatte. På de lukkede fængsler er det steget ikke mindre end fra 52 pct. til 62 pct.

Det betyder, at hvor der i 1978 var 5,7 fængselsbetjent pr. 10 fanger, var der i 1983 præcis 7 betjente pr. 10 fanger. På de lukkede anstalter voksede tallet endog fra 8 pr. 10 i 1978 til at overstige fangetallet: 10,5 pr. 10 fanger i 1983.

Resultatet er, at Danmark vedrørende bevogtningspersonale fører langt over de fleste andre lande. F.eks. er der i England kun 5 betjente pr. 10 fanger.

Dele af bevogtningspersonalet havde, inden denné ekspansion satte ind, fået opgaver ud over bevogtning, ligesom man i deres uddannelse søger at lære dem andre holdninger. Betjente deltager f.eks. i enhedens behandling af disciplinærsager, prøveløsladelser o.lign. Men den voldsomme udvidelse havde ikke noget at gøre med ekstra opgaver f.eks. omkring behandling, resocialisering, undervisning, velfærdsforanstaltninger eller lign. Tværtimod var bevogtningsopgaverne blevet mere udprægede i kraft af skærpede visitationsregler, restriktioner og disciplinærstraffe indført efter betænkning om volds- og narkoproblemer.

Denne linje har beklageligvis medført et tilbageslag for det, der er blevet kaldt liberalisering af fængselsvæsenet, ligesom den – trods indførelsen af forsøget med samfundstjeneste – har medført en forskydning i retning af flere frihedsberøvende straffe på bekostning af andre muligheder. Det er f.eks. typisk, at antallet af betingede domme i absolutte tal (trods stor stigning i antallet af domme) er faldet siden 1975. Det samme gælder tiltalefrafald. Betingede domme toppede med 27 pct. af samtlige i 1974, hvorefter de faldt til 22 pct. i 1980.

Omvendt nåede de ubetingede bunden i 1977 med 24 pct. og steg til 26 pct. i 1980.

Der er brug for en omfattende kriminalpolitisk reform, som i første række begrænser omfanget af frihedsstraf. Det foreslås, at alle de nuværende domme på op til 5 års fængsel fremtidig gives som kombinationsdomme, hvoraf $\frac{1}{3}$ afsnes og $\frac{2}{3}$ gøres betinget. Hvis de nuværende strafferammer fastholdes, betyder det en reduktion af de reelle afsoningstider til halvdelen.

Den nuværende prøveløsladelsesordning opfattes som vilkårlig, fordi ca. 10 pct. får afslag. Forslaget fjerner elementet af tidsbestemthed. I den betingede periode kan der via tilsyn sikres en social støtte til resocialisering, og der kan gribes hurtigt ind i tilfælde af risiko for eller forekomst af ny kriminalitet.

En sådan ændring vil også imødekomme justitsministerens tanker om kortere og mere effektive straffe med hurtig indsættelse. Forslagsstillerne vil imidlertid ikke overlade domstolene at administrere en nedsættelse af straffene med $\frac{1}{3}$ i forbindelse med en afskaffelse af prøveløsladelsen. Sporene fra 1982 skræmmer, hvor folkettingen ved vedtagelsen af en ændring af straffeloven lagde op til en sænkning af strafudmålingen med $\frac{1}{3}$ ved de almindelige berigelsesforbrydelser. Denne ændring synes reelt ikke at have haft nogen virkning. Anvendelsen af kombinationsdomme er sikrere og bedre, og prøveløsladelser kan reduceres til særlige tilfælde.

For straffe over 5 års fængsel bør prøveløsladelsesmuligheden dog forbedres, både af menneskelige og kapacitetsmæssige grunde. En hovedårsag til, at fængslerne »sandede til« i begyndelsen af 80'erne, var, at strafferammen for alvorlige narkoforbrydelser blev sat drastisk op. Flere sad længe, og ventepukkelen voksede sig stor.

Det var ikke som tilsigtet bagmændene, man fik ram på. Som det f.eks. blev fremhævet af flere af de sagkyndige på justitsministerens førnævnte konference, var det kun narkokurererne, man ramte. De er rekrutteret fra nøjagtig den samme sociale tabergruppe som det øvrige fængselsklientel. Derfor har man med de skærpede rammer blot opnået at sætte strafniveauet op for ganske almindelige gennemsnitskriminelle. Følgerne af deres langvarige fængselsstraffe har været endnu mere alvorlige menneskelige og sociale tilpasningsproblemer. Der er igangsat en ond cirkel med større recidivrisiko,

F.t.beslutn. om en kriminalpolitisk reform

hvilket yderligere forøger fængslernes kapacitetsproblemer.

Derfor bør prøvelsladelser på $\frac{2}{3}$ tid gøres obligatorisk for alle straffe over 5 år, samtidig med at muligheden for løsladelse på $\frac{1}{2}$ tid bør udvides.

De nuværende udgangsordninger opfattes også som restriktive og vilkårlige. Det er rimelig let at få udgang fra en åben anstalt, men det er vanskeligt og administreres meget forskelligt på de lukkede anstalter.

Af hensyn til resocialiseringen bør der indføres mulighed for, at enhver, der afsoner op til 5 års frihedsstraf, frit kan vælge fast udgang til arbejde eller uddannelse i op til 10 timer daglig. En sådan valgmulighed vil imødekomme de forslag, der har været om indførelse af såkaldt natfængsel.

Samtidig bør en kriminalpolitisk reform sikre, at der sættes langt mere på alternativer til frihedsstraf.

Den nuværende straffelovs § 49, stk. 2, indeholder mulighed for at anbringe fængselsdømte på egnet institution. Denne paragraf er – trods udtalte politiske ønsker om omfattende anvendelse over for dømte med stof-, alkohol- (det er mindst halvdelen af samtlige!) og lignende problemer – kun anvendt i uendelig få tilfælde.

Kriminalforsorgsdirektoratets regler for paragraffens udnyttelse er udformet alt for snævert. Det alvorligste problem er dog betalingen. Institutionsophold er dyre, de koster ca. det samme som fængselsophold. Hidtil er det kun lykkedes direktoratet at skaffe penge til betaling af ganske få institutionspladser – tilmed hvor kommuner/amtskommuner betaler halvdelen.

Nu er der indgået aftale med socialministeriet om, at § 49, stk. 2-anbringelser skal betales efter bistandslovens almindelige bestemmelser.

Denne aftale vil antagelig forhindre, at det bliver muligt i større målestok at anvende § 49, stk. 2. Kommunerne er i forvejen trængt imellem de statslige krav om ikke at forøge udgifterne og forøgede udgiftsbehov bl.a. på det sociale område. Dertil kommer, at det netop er nogle af de økonomisk hårdest trængte kommuner, der vil belastes med disse udgifter, såfremt de skal fordeles efter antal klienter. En nogenlunde omfattende anvendelse af bestemmelsen kan nemt medføre et dræn i kommunekassen på 10–20 mill. kr. i København og 5–10 mill. kr. i Århus.

Efter forslagsstillernes opfattelse kunne en egentlig alternativtjeneste som en valgmulighed for alle med frihedsdøm under 5 år, hvor kriminalforsorgen sikrer økonomien, være en af de allerbedste

metoder til at mindske recidivet blandt det traditionelle fængselsklientel.

Som nævnt drejer det sig om en gruppe præget af håbløshed og desperation. Den opleves og oplever sig selv som en udstødt og stemplet gruppe i forhold til det normale samfund. Den har oplevet ikke at kunne leve op til de krav, der normalt stilles til f.eks. uddannelse og effektivitet. Netop over for denne gruppe kan alternative tilbud om at komme igang med en tilværelse, der opleves meningsfuld, bryde den onde cirkel. Formerne og kravene må imidlertid være anderledes end dem, de unge har lidt nederlag overfor.

Placering kunne ske på f.eks. amtskommunale, socialpædagogiske institutioner, på specialinternatskoler, højskoler, fagskoler o.lign. Mange socialpædagogiske kollektiver har gennem deres arbejde med sociale klienter bevist, at de er velegnede til at klare sådanne opgaver. Det sammen gælder mange produktionskollektiver.

I de senere år er der opstået såkaldte integrationskollektiver, der bygger på en bevidst filosofi om at blande sociale afvigere med »normale«. En rapport fra Ålborg universitetscenter om erfaringerne fra en af kriminalforsorgens egne eksperimenterende institutioner, Ungdomspensionen Skejby ved Århus, tyder på positive erfaringer hermed.

Det afgørende er imidlertid betalingen. De hidtidige erfaringer tyder på lavere recidiv – dvs. større effektivitet – hvorfor det eneste rigtige naturligvis vil være at nedlægge fængselspladser i takt med placeringer i alternativtjeneste og bruge de sparede midler til denne.

Skal tilbuddene opleves tilstrækkelig alternative, må en ret stor del af midlerne via direkte betaling fra kriminalforsorgen eller i form af refusioner til kommunerne overføres til utraditionelle anbringelsesformer præget af stor grad af medbestemmelse og selvforvaltning uden for den sædvanlige statslige eller amtskommunale regie.

Herudover kan også et antal pladser på institutioner under kriminalforsorgen i frihed benyttes, ligesom der bør ske en vis udbygning af disse muligheder.

Dele af de nuværende mest geografisk uheldigt placerede åbne anstalter kan af kriminalforsorgen omdannes til sådanne produktions- og integrationskollektiver. En del af det nuværende personale kan gå ind i et sådant arbejde. Det kan f.eks. være Kragsskovhede, Kærshovedgård, Nr. Snede, Sdr. Omme og Amstrup. På nogle af disse anstalter kan der tillige indrettes specialarbejderskoler med tilbud, det egner sig for kriminalforsorgens klientel.

Det eneste alternativ til frihedsstraf, der i beskedent omfang har været forsøgt i København og Nordjylland og nu skal udbredes som forsøg til resten af landet, er samfundstjeneste.

Her foreligger der imidlertid et brud med de forudsætninger, der blev lagt til grund ved tjeneestens indførelse.

Tjenesten er vedtaget som alternativ til frihedsstraf, og må kun tildeles folk, der skulle have været idømt en sådan. Da kriminalforsorgen er pålagt at klare alle ekstraopgaver inden for den fastlagte budgetramme bør midlerne til samfundstjenesten naturligvis tages fra fængslerne. I stedet er de taget fra KIF og blokerer for det øvrige resocialiserende og kriminelitetsforebyggende arbejde. Der bør nedlægges fængselspladser i takt med samfundstjenestens udbygning.

De sparede penge kan overføres til en række alternative formål. Til KIF med henblik på udbygning af samfundstjenesten og tilsyn med alternativtjeneste. Til etablering og klientbetaling for placering i alternativtjeneste. Men også til en række forbedringer på anstalterne. Bedre og mere selvstændiggørende undervisnings- og arbejdsmuligheder, ombygninger og velfærdsforbedringer. Endelig kunne midler også anvendes til det kriminalpræventive råds succesrige miljøarbejde i boligkvarterer.

Samtidig bliver der luft til en række andre påtrængende reformer som f.eks. indførelse af regionalfængsler, så de indsatte ikke deporteres flere hundrede km fra deres sociale forbindelser.

Der bør indføres lokale tilsynsråd med ret og pligt til at holde kontakt med de indsatte og modtage klager.

Tanker, der peger i de nævnte retninger, er for nylig fremført i kriminalpolitiske oplæg fra Kriminalforsorgsforeningen, der organiserer forsorgs-, undervisnings- og administrationsmedarbejdere i kriminalforsorgen.

Bemærkninger til beslutningsforslagets enkelte punkter

ad 1.

Undersøgelser tyder på, at en kort afsoning i de fleste tilfælde er mindst lige så effektiv som en lang, især hvis den straffede indsættes hurtigt efter dommen. Prøveløsladelsesordningen opfattes som vilkårlig, fordi ca. 10 pct. får afslag. Faste kombinationsdomme, hvor der automatisk sker løsladelse efter 1/3 afsoning, lægger den fulde kompetence ved domstolene og fjerner elementet af tidsubestemthed. I den betingede periode kan der via tilsyn

sikres en social støtte til resocialisering, og at der kan gribes hurtigt ind i tilfælde af risiko for eller forekomst af ny kriminalitet.

ad 2.1.

Tidligere kriminalforsorgsdirektør Brydensholt har foreslået sådanne ordninger, der fungerer flere steder i udlandet, indført her i landet. Offer og gerningsmand kan ved tyverier, indbrud og hærværk aftale bøde, erstatning og/eller erstatningstjeneste (f.eks. reparation) sammen med en dommer.

ad 2.2.

Det er vigtigt at understrege, at der skal lægges særlig vægt på gennemførelsen af forsøget med samfundstjeneste, så dette snarest kan omdannes til en permanent ordning med hensyntagen til de indhøstede erfaringer.

Da samfundstjeneste udelukkende er et alternativ til frihedsstraf, skal midlerne hertil i overensstemmelse med forudsætningerne ved iværksættelsen af forsøg med samfundstjeneste tages fra anstalterne.

ad 2.3.-2.4.

Den nuværende § 49, stk. 2, i straffeloven er benyttet i alt for få tilfælde, fordi reglerne for dens anvendelse er fastlagt alt for snævert. Forslaget om alternativtjeneste tilsigter, at de ca. 90 pct. af de fængselsdømte, der reelt er kommet ud i kriminalitet på grund af massive sociale og psykiske problemer og belastninger, får et tilbud, der kan støtte dem i en ægte personlig udvikling. Såfremt kriminalforsorgen kan tilbyde en eventuel etableringsstøtte og tilsyn samt især en rimelig betaling for ophold, kan en udbredelse af produktions- og integrationskollektiver, der i mange tilfælde bagefter kan tilbyde en mere varig løsning, fremmes.

På KIFs institutioner kan et antal pladser anvendes, og der kan gøres en bevidst indsats for oprettelse af nye selvstændige integrationskollektiver i tæt kontakt med KIF.

ad 2.5.

Alternativtjeneste og fritidsafsoning i stedet for anstaltophold er kun realistisk under ret frie opholdsforhold, såfremt den skal tjene til udvikling af ansvarlighed og selvstændighed. Derfor må misbrug af de frie rammer medføre konsekvenser. Det er dog vigtigt, at klienterne får chance for at vænne sig til den øgede frihed. Konsekvenser for småforseelser og alvorlige forseelser 1. og 2. gang optrappes gradvis, men må ikke afskære muligheden for fortsat alternativtjeneste. Først efter alvor-

lig overtrædelse 3. gang bør retten til disse afsoningsformer fortabes.

ad 2.6.

Den nuværende store geografiske afstand er et stort problem, hvis de indsatte skal opretholde/udbygge sociale kontakter til deres hjem og omgivelser. Derfor bør princippet med regionalfængsler nu gennemføres konsekvent.

ad 3. 1.

Svenske forsøg viser den gunstige effekt af aflønning og normale økonomiske forpligtelser for indsatte.

ad 3.2.

I et demokratisk samfund må det være en selvfølge, at alle har fri organisationsret.

ad 3.3.

En større grad af selvforvaltning fremmer ansvarsbevidstheden og muligheden for at klare sig efter afsoning.

ad 3.4.

Disciplinærstraffesystemets funktionsmåde forekommer i dag uheldigt dels på grund af de mange straffe for småforseelser, dels fordi de ikendes arbitrært af vagtpersonalet. Dermed svækkes den indsattes retssikkerhed under afsoningen. De psykologiske og menneskelige forudsætninger for et effektivt resocialiseringsarbejde svækkes dermed. Ikendelse af disciplinærstraffe for småforseelser bør bortfalde, og ansvaret for alvorligere straffe bør klart placeres. Dette udelukker dog ikke, at såvel vagtpersonale som de indsattes organisation kan inddrages i de vurderinger, der lægges til grund for afgørelserne.

ad 4.

Over for totale og lukkede systemer bør der være indsigt og påvirkningsmuligheder udefra. Et tilsynsråd vil også være en gavnlig ventil for de indsatte, hvis de føler sig uretfærdigt behandlet.

ad 5.

Et forsigtigt skøn tyder på, at mindst $\frac{1}{4}$ af de 1.800 pladser, der er optaget af afsonere af fængselsstraffe, er besat af personer med straffelængder under 5 år, dvs. ca. 1.350 pladser. Når ændringen er slået fuldt igennem med reduktion til halvdelen, kan der følgelig spares ca. 675 pladser. De forbedrede prøveløsladelsesmuligheder for de lange straffe skønnes på langt sigt at kunne reducere belæget med $\frac{1}{3}$, dvs. ca. 150 pladser. Ændringerne kan dog kun forventes gradvis at slå igennem. Forsigtigt kan det anslås til ca. 200 i 1988, 400 i 1989, 600 i 1990, 800 i 1991 og følgende år. Lægges dette sammen med reduktionerne i belæg som følge af samfundstjeneste og alternativtjeneste, kan belæget formentlig nedsættes med i alt ca. 450 i 1988, 700 i 1989, 1.100 i 1990 og 1.300 i 1991 og følgende år.

Der regnes med, at den frie kriminalforsorg udbygges gradvis i takt med den øgede vægt på samfundstjeneste og alternativtjeneste, ligesom der regnes med en bedre forebyggende indsats over for betinget dømte (bl.a. den stærkt øgede indsats over for kombinationsdømte).

Der er især i 1987 og 1988 regnet med betydelige beløb til etablering af egnede faciliteter til alternativtjeneste. Der tænkes især på tilskud til gruppers etablering af værksteder, undervisningsfaciliteter samt bygningsombygninger ved socialpædagogiske produktions- og integrationskollektiver.

Klientbetaling til alternativtjeneste er den største udgiftspost. Uden denne overførsel af midler sparet på anstaltspladser vil det ikke være muligt at sikre et stort antal alternativtjenestepladser. Der er regnet med:

		fra 1/6 1986	1987	1988	1989	1990
Klienter til anstaltsplads	÷ 10 pct.	50	140	180	180	180
Klienter til anstaltsplads	÷ 30 pct.	10	20	40	60	60
Klienter til anstaltsplads	÷ 50 pct.	10	20	30	60	60
Antal klienter		70	180	250	300	300

Note: Tallene i tabellen er akkumuleret år for år.

Selv om kun ÷ 10 pct.-klienterne direkte modregnes i anstaltspladser, bliver der alligevel på grund

af besparelserne på kombinationsdømmene råd til

en betydelig forebyggende indsats over for kriminalitetstruede klienter, der typisk vil have en betinget dom, og over for klienter, hvis egentlige frihedsstraf er overstået.

For at holde kontakt til og opsyn med samfundstjeneste og især alternativtjenestens placeringssteder er en betydelig kørsel nødvendig for den frie kriminalforsorgs medarbejdere samt de nyansatte konsulenter.

For at sikre bedre undervisning regnes med en gradvis forøget ansættelse af faglærere til henholdsvis alternativtjeneste ved omdannede anstaltsafdelinger og på selve anstalterne.

Det er nødvendigt at gennemføre betydelige ombygninger på anstalterne for at drage fordel af udtyndingen til forbedringer og til omdannelse af afdelinger på de åbne fængsler til alternativtjeneste og specialarbejderskoler.

For at forestå, inspirere og koordinere hele denne omlægning af kriminalforsorgens virksomhed ansættes et team af konsulenter, der skal stå i tæt kontakt med såvel direktoratet, anstalterne, KIF-afdelinger og institutioner som alternativ- og samfundstjeneste-placeringssteder, amtskommunale og kommunale myndigheder m.v. Det ville være hensigtsmæssigt, om konsulenterne havde tilhørsforhold til og arbejdsområde i to grupper: Fyn-Jylland og Sjælland-Lolland-Falster.

ad 5.1.-5.2.

For at sikre finansiering af alternativtjeneste er det vigtigt, at der i takt med oprettelse af pladser til denne nedlægges et tilsvarende antal anstaltspladser på en sådan måde, at der sker en besparel-

se, som kan overføres til alternativtjeneste. Under forudsætning af betaling er der med kort varsel pladser til rådighed på såvel KIFs egne institutioner og amtskommunale institutioner, som i socialpædagogiske og integrationskollektiver. Placeringsmulighederne på de sidstnævnte og på forskellige internatuddannelser vil kunne udbygges i løbet af få år, ligesom faciliteter på en række af kriminalforsorgens åbne anstalter vil kunne ombygges.

ad 5.3.

Ved placeringer uden for kriminalforsorgen, der er vigtige af hensyn til samfundstilpasningen, er det afgørende, at der sikres tilstrækkelig betaling. Det kan ikke forventes, at kommuner og amtskommuner (som der p.t. lægges op til omkring § 49, stk. 2) er villige til at betale fuld pris for ret mange fængselsdømte. Derfor må de alternative placeringer, der antagelig giver mindre recidiv, afspejle tilsvarende nedlæggelser af pladser på anstalterne, hvorefter de økonomiske midler kan anvendes til betaling for alternativtjeneste. Der er dog regnet med, at socialforvaltninger/amtskommuner bør betale et bidrag til dyrere anbringelser. Det er også vigtigt at sikre fortsat kontakt til og ansvarlighed fra en klients hjemlige sociale myndigheder med henblik på tilpasning efter straffeperiodens ophør.

ad 5.4.-5.9.

Det er forudsat, at de foreslåede reformer gennemføres inden for kriminalforsorgens nuværende budgetrammer, således at der sker tilsvarende nedlæggelser af anstaltspladser. En sådan gradvis nedlæggelse kunne gennemføres således:

		fra 1/6 1986	1987	1988	1989	1990
Kombinationsdomme	} indebærer nedlæggelse af:			400	600	800
Alternativ tjeneste		50	150	200	375	375
Samfundstjeneste		25	100	100	125	125
		75	250	700	1.100	1.300

Note: Summen af tallene angiver det antal pladser, der i alt forudsættes nedlagt siden 1/6 1986

I 1988 vil der herefter være brug for 2.300 anstaltspladser. Hvis der regnes med 10 pct. ekstra, skal kapaciteten følgelig være 2.500. Dette indebærer en reduktion i størrelsesordenen ca. 1.300 pladser, der udgår af anstaltsforsorgen. Denne reduktion rammer kun i beskedent omfang pladser på provinsens arresthuse. Disse har en funktion som »nærfængsler« og bør så vidt muligt ikke nedlæg-

ges. Derimod er der brug for en kraftig udtynding i Københavns fængsler, hvor forholdene er utidsvarende.

Med en vis udtynding kan de åbne fængselspladser anvendes til specialarbejderskoler, forbedrede undervisnings- og arbejdsfaciliteter samt produktions- og integrationskollektiver. På de lukkede anstalter kan afdelinger nedlægges og anvendes til

forbedrede arbejds- og undervisnings- samt velfærdsfaciliteter.

De ovenfor nævnte nedlæggelser af pladser på anstalterne vil hovedsagelig afspejle sig i mindre udgifter til bevogtningspersonale, dvs. overvagtme- stre, vagtmestre, fængselsoverbetjente og fængsels-

betjente. Da nedgangen sker gradvis og der i for- vejen er meget stor årlig udskiftning i betjentstyr- ken, skal omlægningen udelukkende ske ved natu- lig afgang. Et antal medarbejdere, især ansat ved de åbne anstalter, forventes dog efter ansøgning at kunne overføres til alternativ tjeneste.

Eksempel på en omfordeling af pladser og bevillinger

På grundlag af pladsnedlæggelser muliggøres f.eks. følgende personaleafgang:

	fra 1/6 1986		1987		1988		1989		1990	
	still.	mill.	still.	mill.	still.	mill.	still.	mill.	still.	mill.
Antal stillinger i anstalterne	50		300	45	600	90	800	120	900	137
Direktoratet	0		10	2	10	2	10	2	10	2

Det skønnes, at der nås en besparelse på ca. 140 mill. i 1990, svarende til, at der i alt er nedlagt 900 stillinger i anstalterne og 10 i direktoratet, hvoraf dog en del konverteres, jfr. nedenfor.

De sparede midler anvendes som følger:

	1987		1988		1989		1990	
	still.	mill.	still.	mill.	still.	mill.	still.	mill.
Den frie kriminalforsorg (KIF)	20	8,5	40	7,-	60	10,5	70	12,25
KIF-institutioner	8	1,4	12	2,-	15	2,6	25	4,4
Alternativtjeneste, etablering		2,-		15,-		15,-		10,-
Alternativtjeneste, klientbetaling		32,-		44,-		50,-		50,-
Velfærdsforanst. fængsler		1,-		4,-		5,-		5,-
Konsulenter	5	1,-	5	1,-	5	1,-	5	1,-
Faglærere m.v. alternativtj.	10	1,8	15	2,6	20	3,6	25	4,4
Faglærere m.v. fængsler	4	0,7	15	2,6	20	3,6	25	4,4
Ombygning m.v. fængsler		3,-		10,-		15,-		15,-
Udgift i mill.		51,1		88,2		105,3		102,45

Udgiftsfordelingen skal opfattes som udtryk for en bestemt indbyrdes prioritering af de afsatte midler og et ønsket omlægningstempo og ikke som et præcist skøn over udgifternes omfang.