

Om udgang og udgangsmisbrug

Af kandidatstipendiat, cand. jur. LISE KOCH, København

Som omtalt i dette tidsskrifts danske kronik, 1974, p. 279, blev der i 1974 fremført en ganske kraftig kritik, bl. a. af en række politifolk, af den almindelige liberalisering inden for kriminalforsorgen, herunder især kriminalforsorgens praksis med hensyn til udgang fra fængsel. Det blev hævdet, at en væsentlig del af den begåede kriminalitet erfaringsmæssigt blev begået af strafafsonere under udgang, under udeblivelse fra udgang, samt — som konsekvens af de friere afsoningsformer — af undvegne indsatte. Kritikken blev støttet dels på konkrete eksempler, dels på en opgørelse af kriminalitetstal, foretaget af politiet i Odense (1). En undersøgelse fra statsfængslet på Kragskovhede syntes derimod ikke at bekræfte kritikken (2).

Siden da er der foretaget to større opgørelser af udgangskriminalitet, dels i rigsadvokaturen (3), dels af kriminalforsorgens forskningsgruppe ved fængselsinspektør Ole Ingstrup (4)¹⁾.

Det er denne artikels formål at give en redegørelse for den faktiske udgangskriminalitet, således som den nu foreligger dokumenteret, herunder en redegørelse for de anvendte beregningsmetoder og en bedømmelse af disse under hensyntagen til formålet med en opgørelse.

Først vil der dog blive givet en beskrivelse af de gældende regler for udgang og hidtidig praksis med hensyn til tilladelser til udgang.

1. Lovbestemmelser

Regler om udgang til indsatte, der afsoner fængselsstraf, blev indført i 1965 ved lov nr. 212 af 4. juni 1965 (ændringslov til straffeloven). Den for den nuværende udgangspraksis langt mest betydningsfulde regel er straffelovens § 36:

§ 36: Når særlige omstændigheder taler derfor, kan der meddeles den dømte udgangstilladelse for et kortere tidsrum. Til personer, der udstår længerevarende fængselsstraf, kan sådan tilladelse endvidere meddeles, når det må anses for formålstjenligt med henblik på den pågældendes behandling, herunder forberedelse af hans løsladelse. Udgangstilladelse kan kun meddeles, når fare for misbrug ikke antages at foreligge.

Reglen er ikke ændret siden 1965. — Herudover er der hjemmel til udgang i følgende bestemmelse:

¹⁾ Notetallene i parentes henviser til litteraturlisten på sidste side.

§ 35, stk. 2, 2. punktum: Når det anses for formålstjenligt, og fare for misbrug ikke antages at foreligge, kan der meddeles tilladelse til ophold uden for anstalten til deltagelse i undervisning eller til beskæftigelse hos arbejdsgiver.

I den oprindelige udformning gav denne bestemmelse kun adgang til arbejde hos en arbejdsgiver uden for anstalten. For så vidt angik personer, der var indsat i ungdomsfængsel, gav en tilsvarende regel i straffelovens § 41, stk. 3, også mulighed for at tillade ophold uden for anstalten om natten. I 1973 (lov nr. 320 af 13. juni 1973) fik bestemmelsen sin nuværende formulering.

2. Udgangscirkulæret

Nærmere regler om udgang er senest fastsat i justitsministeriets cirkulære af 22. juni 1973 om udgang til indsatte, hvorved kompetencen til at træffe beslutning om udgang — bortset fra visse langtidsstraffede — er delegeret til de enkelte anstaltsledere.

Af de fælles grundbetingelser for alle udgangsformer kan som de mest betydningsfulde nævnes:

Tilladelse til udgang forudsætter, at *fare for misbrug* ikke kan antages at foreligge. I visse tilfælde skal der udvises særlig forsigtighed ved denne vurdering. Dette gælder i tilfælde, hvor den indsatte i den seneste sag eller tidligere er dømt for farlig kriminalitet, samt i tilfælde, hvor den indsatte under nuværende eller tidligere ophold har gjort sig skyldig i undvigelse eller i øvrigt har misbrugt udgang.

Med henblik på at tilvejebringe et veloplyst grundlag for vurderingen skal der i disse tilfælde, forinden afgørelse træffes, indhentes en *udtalelse fra den politimester*, der har behandlet straffesagen (justitsministeriets cirkulære af 22. maj 1974 om høring i sager vedrørende udgang). Dette gælder tillige i tilfælde, hvor den indsatte har begået ny kriminalitet hurtigt efter den seneste løsladelse.

Institutionens leder bestemmer, om udgang skal finde sted med eller uden *ledsagelse*. Udgang fra åben institution gives som altovervejende hovedregel uden ledsagelse. Normalt finder *overnatning* sted hos familie, bekendte el. lign., men såfremt dette ikke findes forsvarligt, skal overnatning finde sted i arresthus. — I forbindelse med udgang kan der fastsættes *vilkår* som i forbindelse med betinget dom.

Alt efter formålet kan udgangsmulighederne opdeles i følgende former.

(a) Weekendudgang (orlov)

Denne form for udgang kan gives til indsatte, der udstår fængsel i 5 måneder eller derover. Sådanne indsatte kan i åbne fængs-

ler få udgang efter 4 ugers ophold i fængslet, medens indsatte i lukkede fængsler kan få udgang, når en fjerdedel af straffetiden er udstået, og den pågældende har opholdt sig de sidste 10 uger i fængslet.

Forudsat at det findes formålstjenligt, kan sådan udgang opnås én gang for hver 3 ugers periode, og den gives normalt fra fredag efter arbejdstids ophør til søndag aften.

(b) *Besøgsudgang, udflugter m. v.*

Indsatte, der i åbne fængsler udstår fængsel i under 5 måneder, kan, når de har opholdt sig mindst 1 uge i institutionen, i forbindelse med besøg få besøgsudgang af indtil 8 timers varighed, og der kan inden for hver 4 ugers periode gives 4 sådanne besøgsudgange.

Herudover kan udgang lejlighedsvis gives til udflugter eller deltagelse i arrangementer, hvortil der er offentlig adgang, eller til deltagelse i klubvirksomhed. Sådanne udgange kan normalt kun gives til grupper af indsatte.

(c) *Udgang med henblik på arbejde eller undervisning*

Indsatte, der udstår fængsel, kan få udgang, når det findes formålstjenligt med henblik på beskæftigelse hos en arbejdsgiver eller deltagelse i undervisning. Udgang kan som hovedregel ikke gives for længere tid end 3 måneder. Den indsatte skal tilbringe fritiden i institutionen eller i det arresthus, som er nærmest ved arbejds- eller kursusstedet (frigang).

Herudover kan indsatte, der udstår fængsel i 5 måneder eller derover, få udgang med ophold uden for institutionen med henblik på særlig oplæring eller uddannelse (udstationering). Denne form for udgang kan gives i indtil 4 uger, eller når særlige omstændigheder taler derfor i indtil 10 uger. Er den indsatte ikke fyldt 21 år ved indsættelsen, kan der gives udgang af længere varighed.

(d) *Udgang i særlige tilfælde*

Den indsatte kan endvidere opnå udgang, f. eks. med henblik på at besøge nærtstående personer, som er alvorligt syge, at være til stede ved en nærtstående persons begravelse, eller i øvrigt for at varetage personlige interesser, når særlige omstændigheder taler derfor. Endvidere kan sådan udgang opnås med henblik på møde i retten, lægeundersøgelse el. lign. Endelig kan den indsatte opnå udgang til fremskaffelse af bopæl og arbejde eller andet underhold i forbindelse med løsladelsen. — Udgang i disse tilfælde må normalt ikke overstige 3 dage.

Tilladelser til udgang (frigang) fra statsfængsler, anstalten ved Herstedvester og Københavns fængsler i 1970, 1971, 1972, 1973 og 1974 fordelt efter de forskellige former for udgang, dog excl. kollektive udgange.

	1970		1971		1972		1973		1974	
	Abs.	pct.	Abs.	pct.	Abs.	pct.	Abs.	pct.	Abs.	pct.
Udgang (frigang) til arbejde uden for anstalten med ophold i anstalt eller arresthus	83	1,0	132	0,8	82	0,5	141	1,0	128	0,9
Udgang (frigang) til uddannelse med ophold i anstalt eller arresthus	301	3,5	373	2,5	375	2,4	284	1,9	221	1,5
Udgang til arbejde og uddannelse med ophold uden for anstalten (udstationering)	206	2,4	353	2,2	387	2,4	363	2,5	349	2,3
Udgang til køreundervisning	134	1,6	179	1,1	206	1,3	152	1,0	80	0,5
Udgang til besøg hos familie	2722	31,5	5724	36,0	7216	45,2	7935	53,9	8613	58,0
Udgang i forbindelse med besøg	2014	23,4	5692	35,8	4409	27,6	3412	23,2	2644	17,8
Udgang til sygeleje, begravelse, vigtige familiebegivenheder og varetagelse af personlige interesser	625	7,3	599	3,8	1002	6,3	393	2,7	737	5,0
Udgang til foretagelse af indkøb eller fremskaffelse af ophold eller arbejde i forbindelse med løsladelsen	2541	29,4	2832	17,9	2289	14,3	2048	13,9	2086	14,0
I alt	8623	100,0	15884	100,0	15966	100,0	14728	100,1	14858	100,0

(Kilde: Kriminalforsorgen 1974, p. 81).

3. *Udgangsordningen i praksis*

Ved reglernes indførelse i 1965 var det en forudsætning, at udgangstilladelse i behandlingsmæssigt øjemed og med arbejde eller undervisning som formål ville få karakter af et forsøg. I den første tid var kriminalforsorgen meget tilbageholdende med at give indsatte tilladelse til at forlade fængslerne. Siden da er der sket en væsentlig udvidelse i brugen af udgange (se tabellen).

Fra 1970 til 1971 skete der næsten en fordobling i antallet af udgangstilladelser, der derefter faldt lidt i 1973 og 1974.

I 1974 var weekendudgang („udgang til besøg hos familie“) den helt dominerende udgangsform og udgjorde sammen med besøgsudgang ca. 75 % af samtlige udgangstilladelser, medens udgang i form af frigang og udstationering udgjorde 4,7 % af tilladelserne. For disse former er der tale om et lille fald, der kan have sammenhæng med en bestemmelse i følgeskrivelsen til udgangscirkulæret, hvorefter tilladelse til frigang og udstationering indtil videre skal administreres i overensstemmelse med hidtidig praksis. En arbejdsgruppe under direktoratet for kriminalforsorgen har til opgave at udarbejde nye retningslinier for disse udgangsformer.

4. *Kriterier for forsvarlighedsanalysen*

Den stedfunde udvidelse i brugen af udgange er selvsagt sket efter overvejelser af forsvarligheden af en sådan udvidelse, vurderet på baggrund af de erfaringer, som er indvundet.

Uanset hvor værdifuldt det er at kunne lette den indsatte overgang fra fængsel til frihed gennem regelmæssige udgange, ville det være problematisk at fortsætte med en vidtgående udgangsordning, såfremt misbruget, f. eks. i form af ny kriminalitet under udgang eller i forbindelse med udeblivelse fra udgang, blev meget stort.

Den klare værdi i menneskelige og resocialiseringsmæssige relationer, som udgangsordningen erfaringsmæssigt indebærer, trænger næppe til særlig dokumentation. Værdien af ordningen er da også kun i ringe grad blevet bestridt af kritikerne af reglerne. Diskussionen har især stået om den anden side af problemet, misbrugssiden. Debatten har dels drejet sig om misbrugets størrelse, herunder de anvendte målingsmetoders holdbarhed, dels om hvilket misbrugsniveau der er acceptabelt.

5. *Direktoratet for kriminalforsorgens statistik*

Kriminalforsorgen har til stadighed fulgt udgangspraksis op gennem kvartalsvise undersøgelser af misbruget. Disse undersøgelser offentliggøres årligt i kriminalforsorgens årsberetning. For 1974 ser opgørelsen således ud:

Misbrug af udgang (frigang) i 1974.

	Antal misbrug	Misbrug i % af antal udgangstilladelser
Udeblivelse eller forsinkelse alene	856	5,8
Kriminalitet begået under udgang/udeblivelse	179	1,2
Andet misbrug	162	1,1
Udeblevne, ikke anholdt	22	0,1
I alt	1219	8,2

(Kilde: Kriminalforsorgen 1974, p. 82).

I rubrikken „andet misbrug“ er indeholdt tilfælde, hvor den pågældende — rettidigt og uden kriminalitet — f. eks. møder beruset op, eller gribes i forsøg på indsmugling af narkotiske stoffer til eget brug.

I 179 tilfælde er der blevet registreret ny kriminalitet begået under udgang eller udeblivelse, svarende til 1,2 % af samtlige udgangstilladelser, eller nøjagtigt det samme niveau som i 1973. I 1970—72 var niveauet 1,1 %.

Disse procenter er udregnet ved at sætte antallet af misbrug i forhold til antallet af udgangstilladelser. Opgørelsen af udgangstilladelser er helt overvejende udgangsorienteret, dvs. at hver enkelt udgang tælles med, uanset om mange udgange gives til samme person. Undtaget er blot tilladelse til frigang, udstationering eller udgang til fremskaffelse af ophold eller arbejde, hvor én tilladelse kan dække flere udgange. Det har været indvendt, at misbrugene vel snarere burde sættes i relation til antallet af personer, der har haft udgang, end til det samlede antal gennemførte udgange. Argumentet har været, i forbindelse med stigningen i antallet af tilladelser, at ved kriminalforsorgens opgørelsesmetode vil „den enkelte misbruger belaste en sådan misbrugsprocent i mindre og mindre grad, jo flere udgangstilladelser han får. Med andre ord: jo flere udgangstilladelser man udsteder, jo mindre kan misbrugsprocenten forventes at blive“. (1).

Denne i og for sig logiske argumentation kunne være holdbar, forudsat at risikoen i forbindelse med tilladelse til udgang blev holdt konstant. Forholdet er imidlertid det, at udvidelsen i antallet af udgangstilladelser ikke blot er sket ved, at den enkelte indsatte har fået flere udgangstilladelser, men først og fremmest ved at flere og flere grupper af indsatte — med en stadigt stigende vurderet risiko — er blevet inddraget under udgangsordningen.

Hertil kommer, at kritikken mod ordningen netop er blevet formuleret ud fra sætninger om, at de indsatte i alt for vidt omfang opholder sig uden for institutionerne. På den baggrund må misbruget sættes i relation til tiden og ikke til personerne. Og det er det, der sker på en tilnærmet måde i kriminalforsorgens statistik.

Hertil kommer endvidere, at ikke alene misbrugsprocenten, men også det absolutte antal af misbrug i form af ny kriminalitet har holdt sig på et lavt og ret konstant niveau. I perioden 1970—1974 var antallet af disse misbrug henholdsvis 123, 181, 173, 179 og 179.

Imidlertid taler andre grunde for — tillige — at relatere misbrugene til antallet af personer, der har fået meddelt udgangstilladelse — én eller flere gange — inden for en periode. Procenten vil naturligt være højere, men denne metode giver lettere mulighed for at sætte misbrugene i relation til ikke alene de enkelte udgangsformer, men også til graden af frihed under udgang, aldersfaktorens betydning, kriminel belastning m. v.

Mod den af kriminalforsorgen anvendte metode kan det indvendes, at den ikke i tilstrækkeligt omfang tager tidsfaktoren i betragtning. Et realistisk billede af misbruget kan kun opnås, såfremt der er givet politiet et rimeligt tidsrum mellem udgang og opgørelse til at opklare mulig kriminalitet.

De kvartalsvise opgørelser fra anstalterne skal — med henblik på aktuelle overvejelser — være direktoratet i hænde senest den 15. i det følgende kvartals anden måned og vil på grund af det korte tidsrum indeholde et antal indsatte, registreret som „udeblevne, endnu ikke anholdte“. For at tilvejebringe en mere nøjagtig statistik gives der siden april 1974 i de følgende kvartaler oplysning om, hvor mange af disse indsatte der nu er anholdt, og om hvorvidt kriminalitet er begået under udeblivelsen eller ej (justitsministeriets skrivelse af 8. april 1974). Ved den årlige opgørelse til brug for årsberetningen er antallet af „udeblevne, endnu ikke anholdte“ derfor faldet fra 58 personer i 1973 til 22 personer i 1974. Blandt disse vil der være en del tilfælde, der retteligt burde henføres til kategorien misbrug med ny kriminalitet.

6. Lokale undersøgelser

I februar 1974 er der offentliggjort en undersøgelse, foretaget i Odense politikreds af politiassistent Knud Laursen (1). Denne undersøgelse omfatter alle de indsatte, der i løbet af 1972 havde fået orlov eller udgangstilladelse til Odense politikreds, uanset hvilket fængsel de havde haft udgang fra. Undersøgelsen omfatter i alt 145 personer og viser, at 23 (15,9 %) af disse har været sigtet for ny kriminalitet — straffelovsovertrædelser eller

overtrædelse af narkotikalovgivningen — under udgang eller i forbindelse med udeblivelse fra udgang.

Ligeledes i februar 1974 er der offentliggjort en undersøgelse, foretaget af fængselsinspektør Ole Ingstrup på statsfængslet på Kragsskovhede (2). Undersøgelsen omfatter samtlige indsatte på dette fængsel, som er løsladt — endeligt eller på prøve — eller som er overført til anden anstalt i tidsrummet 1. januar til 30. juni 1972. I undersøgelsen har man medtaget al kriminalitet, som er registreret i rigsregistraturen inden den 30. juni 1973, begået i orlovs-, udeblivelses- eller undvigelsesperioder, således at der mindst er 1 år mellem mulig kriminalitet, begået under afsoning, og registreringstidspunktet.

Undersøgelsen viser, at af de 225 indsatte, der havde haft udgang uden ledsager med overnatning uden for kriminalforsorgens institutioner, begik 11 eller 4,9 % kriminalitet under udgang eller en dermed sammenhængende udeblivelse (undersøgelsens resultat er senere flere steder fejlagtigt refereret som 3,5 % — de 3,5 % er mængden af personer med ny kriminalitet sat i relation til hele undersøgelsesmateriale, der omfattede 311 personer).

Ved en sammenligning med Odense-undersøgelsen kan det nævnes, at der i 1972 var 30 personer på udgang fra statsfængslet på Kragsskovhede til Odense politikreds, og at kun 1 af disse begik kriminalitet, svarende til 3,3 % (5).

Samtidig viser Kragsskovhede-undersøgelsen, at i alt 35 af de undersøgte personer er undveget fra statsfængsel. Af disse 35 indsatte har 20 begået ny kriminalitet, svarende til 6,4 % af de 311 undersøgte.

Begge undersøgelser er personorienterede, Kragsskovhede-undersøgelsen tillige udgangsorienteret. Grundmaterialerne er forskellige, men begge undersøgelser er velafgrænsede i valg af undersøgelsesmateriale, ligesom de levner politiet et rimeligt tidsrum til opklaring af begået kriminalitet.

Undersøgelserne er imidlertid i deres udvalg lokalt afgrænsede, hvilket medfører, at lokale omstændigheder næsten nødvendigvis må præge resultaterne.

7. Rigsadvokatens undersøgelse

Vicestatsadvokat Niels Holm og rigsadvokat Per Lindegaard har foretaget en undersøgelse af kriminalitet, begået under udgang m. v. eller under undvigelse fra strafudståelse (3). Undersøgelsen sigter mod at vise, hvor stor en del af den opklarede og afgjorte kriminalitet der er begået af straffafsonere. Med henblik herpå har de enkelte politikredse foretaget en optælling i tidsrummet fra 1. januar til 30. juni 1974. Registreringen begrænsedes til overtrædelse af straffeloven og loven om euforiserende stoffer, og medtager konstateret kriminalitet, som er afgjort

inden for perioden — ved domfældelse eller anden afgørelse — men uden hensyn til tidspunktet for kriminaliteten.

Undersøgelsen er personorienteret, undersøgelsesmateriale er landsdækkende og velafgrænset i sit udvalg. Metoden er samtidig meget sikker, idet den ved at tage sit udgangspunkt i afgjorte sager dels eliminerer usikkerhedsfaktoren med hensyn til et rimeligt tidsrum for opklaring, dels undgår de sager, som måtte falde ud til frifindelse. Samtidig åbner metoden mulighed for at illustrere grovheden af den begæede kriminalitet ved strafudmålingsresultater.

Ved bedømmelsen af undersøgelsens resultater må det tages i betragtning, at undersøgelsen medtager alle former for udgang, uanset graden af frihed. Dernæst må det tages i betragtning, at registreringen er begrænset til overtrædelser af straffeloven og loven om euforiserende stoffer. Endelig er det oplyst, at enkelte politikredse har gjort opmærksom på, at der er grund til at tro, at registreringen har svigtet i nogle tilfælde. Tallene i undersøgelsen er således minimumstal.

Undersøgelsen viser, at der i det undersøgte tidsrum blev fremmet 8.632 sager til dom eller anden afgørelse. Ser man på personerne havde i alt 202 begået ny kriminalitet under udgang, udeblivelse fra udgang eller under undvigelse. Andelen af afgørelser, truffet over for personer, der på gerningstidspunktet afsonede straf, var således 2,34 %. Godt halvdelen — det absolutte antal er ikke oplyst — havde begået deres kriminalitet under udgang fra afsoningsanstalten eller under udeblivelse efter udgangsperiodens udløb. Knap halvdelen havde begået kriminaliteten under undvigelse fra den anstalt, hvor de var anbragt, eller udeblivelse fra arbejde uden for anstalten.

En fordeling af de 202 personer efter hovedforbrydelse viser, som det måtte ventes, at berigelseskriminalitet — aldeles overvejende indbrud — dominerer billedet med 170 personer. Voldsforbrydelser og narkotikakriminalitet, dvs. overtrædelser af lov om euforiserende stoffer og straffelovens § 191, indgår kun med beskedne tal, henholdsvis 8 og 4. Brugstyveri m. v. som hovedforbrydelse er registreret for så vidt angår 16 personer, medens røveri begået af strafafsonere er registreret i 4 tilfælde, heraf de 3 under undvigelse.

En opgørelse af værdien af den begæede berigelseskriminalitet viser, at den største del — i alt 106 tilfælde — angår værdier under 5.000 kr. I 6 tilfælde har værdierne oversteget 100.000 kr. I 3 af disse er der begået kriminalitet under udgang eller udeblivelse fra udgang, i 3 tilfælde under undvigelse.

En oversigt over straffesagens udfald medtager desværre kun en fordeling af idømte straffe på 1 år og derover, i alt 40 tilfælde eller 19,8 % af de 202 personer.

Fordelingen af idømte straffe på 1 år og derover.

1 år	1 år 3 m.	1 år 4 m.	1 år 6 m.	2 år	2 år 6 m.	3 år	3 år 6 m.	5 år	6 år	Ialt
13	5	1	6	3	4	5	1	1	1	40 = 19,8 %

(Kilde: Rigsadvokatens årsberetning 1974, p. 99).

Af de 40 personer havde 25 begået deres kriminalitet under udgang eller udeblivelse fra udgang, 13 under undvigelse, 2 dels under udgang m. v., dels under undvigelse. — Det oplyses, at der i enkelte tilfælde i strafudmålingsresultatet indgår kriminalitet, der er begået efter løsladelsen, ligesom der gøres opmærksom på, at gerningsmandens forstraffe har en væsentlig indflydelse på strafudmålingen. Oplysninger herom er ikke i øvrigt medtaget i undersøgelsen, og det er uoplyst, om eventuel reststraf er medtaget i strafudmålingen (jfr. straffelovens § 40, stk. 1).

8. *Kriminalforsorgens landsundersøgelse af udgangsmisbrug*

På baggrund af den rejste kritik besluttede kriminalforsorgens forskningsgruppe at lade Ole Ingstrup iværksætte en landsdækkende statistisk undersøgelse af udgangsmisbruget. Undersøgelsen blev offentliggjort i maj 1974 (4).

Undersøgelsesmaterialet består af samtlige indsatte, der var løsladt eller overført fra samtlige landets udståelsesanstalter i perioden 1. juli til 31. december 1973, og som har fået mindst en udgang uden ledsager eller — for undvigelsesernes vedkommende — som er undvejet i den undersøgte udståelsesperiode. — Denne periode blev fastlagt til de pågældendes opholdstid i de undersøgte anstalter, dog højst 2 år.

Fra hver enkelt anstalt er der indhentet oplysninger om, i hvilke perioder de pågældende indsatte legalt eller illegalt har været borte fra institutionerne. Bortset herfra bygger undersøgelsen udelukkende på politiets og domstolenes oplysninger om de pågældendes kriminalitet. — Alle med udgange eller undvigelser blev gennemgået i rigsregistraturen for at konstatere, om der forekom registreringer af nyere dato end den dom, der havde ført til indsættelsen i den undersøgte institution. Såfremt sådan registrering forelå, indkaldte man sagsakterne for at undersøge, om nogen del af den registrerede kriminalitet var begået i en udgangsperiode, under udeblivelse fra udgang eller undvigelse.

Rapporten gennemgår datarensningssproessen samt opbygning af en datastruktur, der muliggør en behandling af materialet ud fra såvel en personorienteret som en udgangsorienteret synsvinkel.

Rigsregistraturundersøgelsen blev påbegyndt et halvt år efter den senest tænkelige løsladelse eller overførsel, således at der er givet politiet mindst et halvt år til at opklare kriminaliteten.

Rapporten beskæftiger sig hovedsageligt med udgangskriminalitet. Undvigelserne er således udskilt til særlig behandling.

En udgang betragtes som misbrugt, hvis der enten er konstateret et kriminelt forhold under udgangen eller under en udeblivelse i forbindelse med udgang. Registreringen omfatter al form for kriminalitet.

En person med misbrug er defineret som en person, der har misbrugt mindst en udgang eller en udeblivelse i forbindelse med en udgang.

Undersøgelsesmateriale giver mulighed for at relatere antallet af misbrug til graden af frihed under udgang og til de enkelte udgangsformer. Det er over for mig oplyst, at rapporten ikke medtager den sidstnævnte relation, fordi resultaterne inden for de enkelte udgangsformer udviste så små forskelle, at tilfældigheder ikke kunne udelukkes. — Ved udover at være udgangsorienteret tillige at være personorienteret giver undersøgelsen mulighed for at relatere personer med misbrug til aldersgrupper. Relationen i forhold til kriminel belastning, recidivhastighed m. v., kunne også være undersøgt ved den anvendte metode.

Metoden giver mulighed for opgørelse af arten af misbrug, men på grund af opgørelsestidspunktet ikke sanktionens art og strafudmålingen.

Undersøgelsen er landsomfattende, men er i øvrigt såvel i udvælgelse som metode meget lig den lokale Kragsskovhedeundersøgelse. Dog er der i landsundersøgelsen ved udvælgelsen foretaget en afgrænsning til indsatte, der har fået mindst en udgang uden ledsager (eller som er undvejet) i den undersøgte udstælsesperiode. Det er over for mig oplyst, at undersøgelsen oprindeligt også omfattede personer, der udelukkende havde fået udgang med ledsagelse. Imidlertid fandtes der ved opgørelsen ingen kriminalitet i denne gruppe, og da gruppen samtidig ikke var fuldstændig, idet ikke alle anstalter registrerer gruppeudgange med ledsager på navne, valgte man at lade denne gruppe udgå, vel vidende, at tallene for såvel andelen af misbrugte udgange som for andelen af personer med misbrug derved ville stige ikke uvæsentligt. (For det samlede materiale henholdsvis 1,1 % og 4,9 %, sammenlign med andelen angivet straks nedenfor).

Undersøgelsen omfatter i alt 1.292 personer, der tilsammen havde fået 7.302 udgange.

Man konstaterede blandt de undersøgte 7.302 udgange i alt 95 misbrugte udgange, svarende til 1,3 % af samtlige undersøgte udgange. — Af de 95 misbrug var 49 misbrug under udgang og

46 misbrug under udeblivelse fra udgang (i alt var der 293 udeblivelser).

Man fandt blandt de undersøgte 1.292 personer i alt 85 personer med misbrug, svarende til 6,6 % af samtlige undersøgte personer.

Dette hovedresultat er gengivet i rapportens tabel 1 A. Tabel 1 B og tabel 1 C indeholder herefter en henholdsvis udgangs- og personorienteret fordeling af misbrugene på graden af frihed under udgang — henholdsvis udgang med ledsager, udgang uden ledsager med overnatning på institution samt udgang med 1, 2, 3 og mere end 3 overnatninger uden for institution. Der konstateres en stigning i sandsynligheden for, at en udgang misbruges, når graden af frihed under udgang øges, for så vidt angår udgange fra 0,4 til 3,3 % og for så vidt angår personer fra 0,7 til 5,2 %. Det fremhæves, at dette bl. a. kan skyldes, at mængden af udgange med lav frihedsgrad kun udgør en lille del af det samlede antal udgange, således at beregningen af procenterne er særlig usikker. Det er bemærkelsesværdigt, at andelen af misbrug af udgange uden ledsager med overnatning uden for institution ligger på det samme jævne niveau uanset antallet af overnatninger.

Rapporten indeholder herefter en fordeling efter samme model — A, B og C-tabeller — på hver enkelt anstalt. Denne fordeling viser ganske store svingninger i udgangsniveau og i andelen af misbrug. Som illustration kan nævnes to lukkede fængsler af nogenlunde samme størrelse og med nogenlunde samme belæg. I det ene tilfælde har 36 personer fået 157 udgange med nul misbrug, i det andet tilfælde har 112 personer fået 704 udgange, hvoraf 2,4 % er misbrugt svarende til misbrug foretaget af 11,6 % af personerne. — De højeste misbrugsprocenter har et åbent fængsel med overvejende helt unge indsatte. Her havde 97 personer fået 348 udgange, hvoraf 4,3 % var misbrugt, svarende til at 14,4 % af personerne havde misbrugt udgang. Forklaringen på dette forhold får man, når man ser på totalmaterialets fordeling på 6 aldersgrupper. Set i relation til antal personer med udgang inden for hver enkelt aldersgruppe ligger misbruget på 3 niveauer, det højeste niveau i aldersgruppen 17—20 år (15,6 %), det næste niveau i aldersgruppen 21—30 år (fra 6,2 % til 8 %) og det laveste niveau i aldersgruppen over 30 år (1,8 % til 3,7 %). At kriminalforsorgen er opmærksom på aldersfaktorens betydning for risikobedømmelsen viser sig derved, at „udgangsniveauet“ — antal udgange pr. person — bevæger sig omvendt, således at de yngste årgange har det laveste udgangsniveau. Dette forhold viser — hvad rapporten også gør opmærksom på — at en personrelateret statistik er af væsentlig betydning på dette område.

Arten af misbrug er opgjort således, at flere typer af misbrug inden for en enkelt udgang er talt med hver for sig, medens flere misbrug af samme type er regnet for ét misbrug:

Arten af misbrug

sex	vold	ejendom	andet	beløb	beløb uoplyst
0	1	89	19	146.600	23

(Kilde: Kriminalforsorgen, forskningsrapport nr. 8, p. 31).

For så vidt angår berigelseskriminalitet er kun opgjort det samlede beløb. Som et gennemsnit af de oplyste beløb udgør berigelseskriminaliteten knap 1.650 kr. pr. person.

Af det samlede materiale på 1.292 personer er 222 personer undvejet, og af disse har 65 begået kriminalitet under deres undvigelse, hvilket svarer til en tredjedel. — Også her spiller aldersfaktoren en afgørende rolle. Af 172 17—20-årige er 56 personer eller næsten en tredjedel undvejet, og af disse har 27 eller næsten halvdelen begået kriminalitet under deres undvigelse (tabel 17, p. 33).

9. *Styring af praksis*

På baggrund af den fremførte kritik har formålet med de reviderede opgørelser over misbruget primært været at informere retsmyndigheder og offentlighed om misbrugsniveauet. Af mindst ligeså væsentlig betydning må det være, om den anvendte metode er af en sådan karakter, at opgørelsen er brugbar som grundlag for en styring af praksis.

Ved delegation af en kompetence til at træffe afgørelser inden for et fagområde — som i dette tilfælde fra direktoratet for kriminalforsorgen til de enkelte anstalter — kan en styring helt traditionelt foregå ved klagesagers indbringelse for den centrale myndighed. Denne form for styring er imidlertid i sin effekt helt tilfældig, hvortil kommer, at den hovedsagelig er egnet til at regulere en for restriktiv praksis i forhold til de klageberettigede.

En anden form for traditionel styring er fastlæggelse af generelle regler for kompetencens udøvelse. Jo mere detaljeret reglerne er med hensyn til f. eks. materielle og tidsmæssige betingelser, jo mere effektiv er denne styreform. Udgangscirkulæret er ganske detaljeret, men det helt centrale skøn over misbrugsrisikoen åbner alligevel mulighed for en meget forskelligartet praksis.

Det er omtalt ovenfor, at en udtalelse fra den politimester, der har behandlet straffesagen, i visse tilfælde skal indhentes, for-

inden afgørelse om udgang træffes (farlig kriminalitet, hurtigt recidiv og kriminalitet i forbindelse med undvigelse/udgang). Denne pligt til høring er i sig selv et led i styringen af disse sager. Kun såfremt der er enighed mellem politi og anstalt, har anstalten kompetence til at meddele udgang. Ønsker anstalten — på trods af politiets indstilling — at fastholde sin indstilling om udgang, skal sagen forelægges direktoratet, der herefter træffer afgørelsen. Ved denne forelæggelsespligt har man mulighed for regulering af en efter politiets opfattelse for liberal praksis.

I tiden 1. april til 31. oktober 1975 forelagde man i alt 488 sager for politiet til udtalelse. I 370 af disse sager udtalte politiet sig ikke imod udgang, og anstalten gav derefter tilladelse hertil. I 55 tilfælde fulgte anstalten politiets negative indstilling og gav afslag. De resterende 63 sager blev forelagt direktoratet for kriminalforsorgen, der i 20 tilfælde fulgte politiet og besluttede, at der ikke for tiden burde gives tilladelse til udgang på grund af risiko for misbrug, medens man i 43 tilfælde tiltrådte indstillingen fra anstalten om udgang. Det vil sige at politiets vurdering kun blev underkendt i knap 9 % af de forelagte 488 sager. Den tilsvarende andel i det foregående halvår var 13 %.

En regelstyring med henblik på at undgå en for restriktiv praksis skal også omtales. Udgangscirkulæret bestemmer i §§ 23 og 24, at hvis en indsat efter 6 ugers ophold i åben institution ikke har fået tilladelse til weekendudgang uden ledsagelse, skal indberetning afgives til direktoratet med nærmere begrundelse for nægtelse af udgang. På tilsvarende måde skal der forholdes, hvis en indsat i lukket institution ikke har fået tilladelse til udgang uden ledsagelse, når en tredjedel af straffetiden er forløbet, og den pågældende har opholdt sig de sidste 10 uger i institutionen.

For at de nævnte styringsformer kan få en optimal effekt forudsættes det, at man har grundige og pålidelige opgørelser over deres virkninger i praksis. For udgangsordningens vedkommende er det misbrugssiden, den hidtidige debat har fokuseret på.

Statistiske opgørelser som grundlag for en detaljeret styring stiller andre krav til opgørelsesmetoden end opgørelser, der udelukkende tjener generelt informative formål.

Et fundamentalt krav er, at opgørelsen er personrelateret. Dette er nødvendigt for f. eks. at kunne analysere aldersfaktorens betydning og betydningen af kriminel belastning. En personrelateret opgørelsesmåde er også mere illustrativ — og oftest nødvendig — for så vidt angår delanalyser, f. eks. af misbrugsandelen inden for de enkelte udgangsformer, eller af betydningen af afsoningsstedets geografiske beliggenhed i forhold til hjemstedet ved undvigelser.

For delanalysernes vedkommende er det en nødvendig forudsætning, at grundmaterialet består af et repræsentativt udvalg af

personer, der i en undersøgelsesperiode er tildelt udgang en eller flere gange, medens et grundmateriale bestående af afgjort kriminalitet i en periode ikke vil kunne anvendes til dette formål.

10. Konklusion og forslag

Med henblik på formålet: generel information om misbrugsniveauet, siger den i rigsadvokatens undersøgelse anvendte fremgangsmåde primært noget om politiets og det øvrige retsvæsens belastning som følge af udgange og undvigelser, medens kriminalforsorgens landsundersøgelse på grund af den deri anvendte metode formodentlig giver det mest realistiske billede af misbrugsniveauet på et givet tidspunkt. At de to undersøgelser fokuserer på helt forskellige forhold medfører i sig selv forskelle i resultaterne. Andre mulige forklaringer herpå er antydnet i gennemgangen af de to undersøgelser.

Tilsammen viser de to undersøgelser imidlertid, at kriminalforsorgens årlige statistik over udgangstilladelser og misbruget ikke er vildledende men tværtimod ganske vejledende med hensyn til det generelle niveau.

Efter at disse to undersøgelser er blevet offentliggjort er kritikken af udgangsordningen som generelt værende for liberal forstummet, og det er mit indtryk, at det er retsmyndighedernes vurdering, at den nuværende praksis er forsvarlig.

De to undersøgelser var nødvendige for dette hensyn. Der har givet været investeret megen tid og dermed mange penge i begge undersøgelser. På denne baggrund, og med undersøgelsernes resultater in mente er det min opfattelse, at et isoleret hensyn til information om det generelle misbrugsniveau ikke for tiden kan begrunde yderligere undersøgelser af tilsvarende omfang og karakter. Kriminalforsorgens statistik tilgodeser i tilstrækkeligt omfang dette hensyn.

Man kan imidlertid stille det spørgsmål, om kriminalforsorgens statistik i sin nuværende udformning som overvejende udgangsorienteret i tilstrækkeligt omfang tilgodeser hensynet til mere detaljeret offentlig information i tilfælde, hvor opsigtsvækkende enkeltsager skaber debat om udgangspraksis. Med henblik på sådanne situationer vil det for kriminalforsorgen være en fordel at stå rustet med et materiale, der kan vise, om der alene er tale om enkeltstående tilfælde af misbrug inden for den pågældende personkategori.

Også med henblik på styringsmæssige formål er det som omtalt nødvendigt, at den løbende statistik er personrelateret.

Det kan derfor overvejes, om kriminalforsorgens statistik bør ændres således, at den — som i kriminalforsorgens landsundersøgelse — er såvel person- som udgangsorienteret. Dette vil kræ-

ve EDB-behandling af materialet, men efter en første udarbejdelse af kodeskemaer samt nødvendige programmer for EDB-behandling vil selve den kvartalsvise opgørelse via EDB angiveligt være ganske billig.

Alt efter formålet bør det overvejes, om grundmaterialet skal bestå af alle personer, der er tildelt udgang i en periode, eller et repræsentativt udvalg heraf.

Det forhold, der konkret ønskes belyst, må ligeledes være afgørende for, om det er nødvendigt at gennemgå sagsakterne, eller om politiets oplysninger om begået kriminalitet kan anses for tilstrækkelige.

11. *Nogle kommentarer*

Den foreliggende landsundersøgelse fra kriminalforsorgen viser for mig at se, at der er et behov for ændring og plads for eksperimenter inden for dele af udgangsordningen:

For det første har man ved de to landsundersøgelser fra kriminalforsorgen og den øverste anklagemyndighed tilbagevist den tidligere fremførte påstand om, at praksis på området skulle være for liberal. Dermed er det imidlertid ikke dokumenteret, at den nuværende ordning er optimal. Det må nu — på ny — være muligt at se på ordningen fra de indsattes synsvinkel — om praksis i visse henseender er for restriktiv, og om der kan være begrænsninger, som ikke kan begrundes, og som blot er til gene for de indsatte og ødelæggende for udgangsordningens formål.

Det kan umiddelbart forekomme betænkeligt, såfremt misbrugsniveauet ved en enkelt anstalt ligger ganske væsentligt over landsgennemsnittet. Imidlertid vil en nærmere beskrivelse af klienteletts sammensætning kunne begrunde en sådan forskel. Til gengæld er det efter min opfattelse uacceptabelt, når misbruget ved en enkelt anstalt ligger på nul. Dette forhold kan kun tages som udtryk for, at praksis vedrørende udgangstilladelse på den pågældende anstalt er alt for restriktiv, hvad det relative antal af tilladelser da også indicerer.

At en sådan forskel i praksis kan eksistere, er en illustration på, at området for den enkelte anstalts skøn er for vidt — at det usikre skøn over misbrugsrisikoen frembyder svære betænkeligheder som det helt centrale kriterium for, om tilladelse skal gives.

I denne forbindelse skal der erindres om udgangscirkulærets regler om forelæggelse for direktoratet for kriminalforsorgen med nærmere begrundelse for nægtelse af udgang i tilfælde, hvor den indsatte ikke har opnået tilladelse til weekendudgang inden for en nærmere fastsat frist. Denne ordning, der blev indført pr. 1. juli 1973, kan betragtes som det første, spæde skridt på vej mod at skabe en egentlig retsposition (et retskrav) for den ind-

satte på udgangsområdet. Jo mere regelmæssigt og normalt et led i straffuldbyrdelsen en begunstigelse som f. eks. weekend-udgang bliver, desto mere følelig og uforståelig er en nægtelse heraf i konkrete undtagelsestilfælde, og desto mere opleves en nægtelse af begunstigelsen som en straf, oven i købet ikke som det ellers er tilfældet for noget man har gjort, men som en straf på forhånd for noget, som andre tror at man måske ville gøre. Det endelige mål må være, at området for skønnet begrænses mest muligt, således at udgang for den indsatte under visse objektive betingelser er en egentlig ret, der kun kan mistes under visse klart definerede og dermed forståelige omstændigheder. En sådan ordning er tillige en afgørende forudsætning for, at processuelle retssikkerhedsgarantier — aktindsigt, kontradiktion, begrundelsespligt og rekursadgang — kan blive andet og mere end en garanti på papiret (6) (7) (8).

Det nuværende skønprincip kræver efter min opfattelse en kommentar for så vidt angår de omtalte høringer af politiet. Anstalten vil typisk kun forelægge ansøgning om udgang for politiet i tilfælde, hvor man på det foreliggende beslutningsgrundlag — efter afvejelse af de modstående hensyn — finder, at udgang bør tillades. Politiets opgave ved disse høringer er især at varetage snævrere kriminalpræventive hensyn, medens opgaven for kriminalforsorgen er langt videre, idet der ind i grundlaget for det endelige skøn over, om tilladelse til udgang konkret kan gives — tillige — skal indgå de humane og resocialiseringsmæssige hensyn, der begrundet selve ordningen. En 100 %'s opfølgning af politiets indstillinger ville være ensbetydende med, at kriminalforsorgen — i strid med retsreglerne — ikke i tilstrækkeligt omfang tilgodeså disse hensyn samt ensbetydende med en omend ikke formel, så dog reel kompetenceoverflytning til politiet på dette område. På denne baggrund må det anses for særdeles betænkeligt, såfremt det konstaterede fald i andelen af tilfælde, hvor politiets vurdering bliver underkendt — fra 13 % til senest knap 9 % — fortsætter.

Endelig er jeg af den opfattelse, at man i debatten om udgangsordningen alt for længe har fokuseret på misbrugssiden. På baggrund af undersøgelsernes resultater må det nu være forsvarligt nøjere at interessere sig for de positive sider, i det mindste således, at man for så vidt angår grupper af indsatte, hvor man på grundlag af de i praksis indvundne erfaringer eller af andre grunde må forvente en særlig positiv effekt, eksperimenterer med udgang i videre omfang end tilfældet er i dag.

Et oplagt område for eksperiment er udgang med henblik på arbejde eller undervisning, hvor man som omtalt ikke har ændret praksis siden udgangscirkulæret trådte i kraft i 1973. En udvidelse på dette område vil være i overensstemmelse med de

tanker og ideer, der ligger bag dels de nu iværksatte foranstaltninger inden for undervisningssektoren (9), dels de igangværende forhandlinger om et intensiveret samarbejde mellem kriminalforsorgen og arbejdsmarkedets parter. F. eks. kunne man forestille sig, at den tidsmæssige begrænsning for så vidt angår udstationering til indsatte, der udstår fængsel i 5 måneder eller derover, blev opgivet. Dette ville være i overensstemmelse med ændringen af § 35, stk. 2, 2. punktum, der ophævede hensynet til straffetidens længde som en selvstændig betingelse, og hvor det i forarbejderne udtales, at afgørende for udgangstilladelse til dette formål foruden farekriteriet alene bør være, om det kan anses for formålstjenligt med henblik på den indsattes resocialisering (F.T. 1972—73, tillæg A, sp. 2801). Den af direktoratet nedsatte arbejdsgruppe vedrørende frigang og udstationering må forventes at komme med forslag på dette område.

Det er nærliggende at forestille sig, at der kan være en sammenhæng mellem den ene ægtefælles afsoning af især længerevarende fængselsstraf og svære familiemæssige problemer, eventuelt ægteskabets sammenbrud. Erfarne fængselsfolk med nær kontakt til de indsatte må kunne bekræfte, at det faktisk forholder sig således. Det må være i høj grad påkrævet at give hyppigere og/eller længerevarende udgang til disse mennesker. Dette vil i særlig grad være forsvarligt sammenholdt med det lave misbrugsniveau i de ældre aldersklasser.

Sådanne eksperimenter — andre kunne nævnes — bør naturligvis følges op af delundersøgelser, ikke blot af misbruget, men — i det omfang, det er muligt — også af positive effekter af en udvidelse.

Lise Koch

LITTERATUR

- (1) *Knud Laursen*: Orlovsmisbrug og statistik, Tidsskrift for Dansk politi 1974, p. 39 f.
- (2) *Ole Ingstrup*: En undersøgelse af undvegne og udeblevne indsatte kriminalitet, samt af kriminalitet begået af indsatte på orlov, Kriminalforsorgen, forskningsgruppen, Forskningsrapport nr. 1.
- (3) *Niels Holm* og *Per Lindegaard*: Kriminalitet begået under orlov eller undvigelse fra strafafsoning, Anklagemyndighedens årsberetning 1974, p. 89 ff.
- (4) *Ole Ingstrup*: Om udgangsmisbrug. En undersøgelse af indsatte kriminalitet begået under udgang, udeblivelse og undvigelse, Kriminalforsorgen, forskningsgruppen, Forskningsrapport nr. 8.

- (5) *Ole Ingstrup*: Nogle kriminalforsorgsmæssige bemærkninger til politiets kritik, Tidsskrift for Dansk politi 1974, p. 274 ff.
- (6) *Gerdt Henrik Vedeler*: Frihedsstraffens innhold — betragtninger om fangers rettigheder og fængslets forpligtelser, Lov og Rett 1973, p. 31 ff.
- (7) *Lars Busck*: Retssikkerhed og fængselsstraf, Juristen 1975, p. 109 ff.
- (8) Betænkning nr. 752/1975: Kriminalforsorg-Socialforsorg, bd. I, p. 217 ff.
- (9) Betænkning nr. 683/1973 om undervisning, erhvervsuddannelse og fritidsaktiviteter for indsatte i fængselsvæsenets anstalter.