

Til deltagerne på konferencen om  
domfældte udviklingshæmmede

## **Status i forhold til samrådet og det kriminalpræventive tilsyn med domfældte udviklingshæmmede**

En foranstaltning efter straffelovens § 68 skal stå mål med den begåede lovovertrædelse, passe til den udviklingshæmmede og forebygge ny kriminalitet.

I den forbindelse spiller samrådsarbejdet og det kriminalpræventive tilsyn med de antageligt over 330 domfældte udviklingshæmmede i Danmark en central rolle. Essensen i de to opgaver er:

*Samrådene* udtaler sig vejledende til anklagere og domstole om retsfølgerne over for disse lovovertrædere. Målet er, at den sigtede skal idømmes den mest hensigtsmæssige foranstaltning, og at statsadvokaten under sin årlige kontrol, i nogle tilfælde hyppigere, får et dækkende grundlag for at vurdere behovet for at lempe, opretholde eller forlænge dommen ud fra de muligheder, straffeloven giver.

*Det kriminalpræventive tilsyn* skal være kontinuerligt og indeholde en støttende og kompenserende indsats. Målet er, at den domfældte følger dommens vilkår og så vidt muligt ikke begår ny kriminalitet.

I dette papir gøres status over de to opgavers placering og håndtering et lille år efter, at opgave- og strukturreformen trådte i kraft.

Det sker primært ud fra rammeaftalerne og de input, regionerne, statsadvokaterne og nogle kommuner og politikredse har givet NDU i oktober og november 2007. Parterne er blandt andet blevet bedt om at vurdere, om der er forhold, som med opgave- og strukturreformen synes at fungere bedre end før, eller om der er opstået problemer som følge af reformen, og hvad der med fordel kan gøres herved.

Statusbeskrivelsen er *ikke* fuldstændig. Dertil er datagrundlaget for spinkelt. Dog passer de skitserede tendenser ganske godt med de erfaringer, NDU løbende gør sig i kontakten med områdets parter.

Om kompleksiteten i forbindelse med samråds- og tilsynsarbejdet kan man læse nærmere i flere rapporter, artikler mv., jf. side 8. Og til inspiration er vedlagt den entreprenør-ordning, Region Syddanmark og kommunerne i det område har valgt at følge i forhold til driften af samrådet og udførelsen af det kriminalpræventive tilsyn.

## Samrådene

### *Antal og placering*

Før opgave- og strukturreformen trådte i kraft, afgav 12 tværfaglige samråd løbende vejledende udtalelser til anklagemyndigheden. 11 af dem hørte til i amtsligt regi. Alle var oprettet på baggrund af en anbefaling i 1986 fra den daværende Socialstyrelse.

Hvorledes samrådsfunktionerne formelt skulle forankres og organiseres fra og med 1. januar 2007, blev aldrig afklaret.

Indtil en permanent ordning måske kommer, har de fleste regioner og kommuner brugt rammeaftalerne til at danne tværsektorielle og -faglige samråd – eller er på vej til at gøre det.

I brev af 5. juli 2007 til Danske Regioner peger socialministeren også på rammeaftalerne som et redskab til at nedsætte samråd. Ministeren finder det værdifuldt, at der er dette tværfaglige samarbejde, hvor personer med erfaringer og viden i disse sager inddrages. Samtidig oplyser ministeren, at en gruppe under Socialministeriet og Justitsministeriet vil belyse sagsbehandlingen på området, herunder om der er brug for at skabe et hjemmelsgrundlag for samrådene.

Socialministeriet har den 31. oktober 2007 oplyst, at gruppen snarest kan ventes nedsat.

NDU's sekretariat har kendskab til følgende ni samråd, som er i gang eller under oprettelse:

1. Aalborg Kommune driver og sekretariatsbetjener samrådet for kommunerne i området. Region Nordjylland deltager med to specialister.
2. Region Midtjylland driver og sekretariatsbetjener samrådet for ni kommuner frem til 31. december 2007, hvorefter Viborg Kommune overtager sekretariatsarbejdet.
3. Århus Kommune driver og sekretariatsbetjener Det Østjyske Samråd for ni andre af områdets kommuner, som tidligere hørte under Århus Amt.
4. Region Syddanmark og 18 ud af 19 kommuner har oprettet et fælles samråd, som drives og sekretariatsbetjenes af regionen på entreprenørbasis. I 2008 arbejder samrådet for alle 19 kommuner.
5. Region Sjælland og kommunerne i dette område er i færd med at oprette et samråd, som ventes at fungere i løbet af kort tid.
6. Københavns Kommune har videreført sit samråd.
7. Frederiksberg Kommune har et lille samråd, der kaldes sammen ad hoc.
- 8.-9. Rudersdal Kommune og Brøndby Kommune er ved at færdigskrive et oplæg til to samråd, som formentlig fra starten af 2008 skal dække kommunerne og politikredsene i Nordsjælland og på den københavnske vestegn.

Region Hovedstaden deltager indtil videre ikke i samrådsarbejdet.

### *Sammensætning, styring og finansiering*

De fleste samråd er eller ventes sammensat af:

- en speciallæge i psykiatri
- en leder fra Kriminalforsorgen
- en ledende embedsmand fra driftsområdet vedrørende voksne handicappede
- en forstander fra et bo- og beskæftigelsestilbud
- en pædagogisk konsulent
- en psykolog
- en jurist

Flere samråd har specialister fra regionerne. Og mange af de kommunale samrådsmedlemmer besidder også specialviden og har af samme grund en fortid i de amtslige samråd.

Samrådene er tilpas bredt sammensat til at kunne tage stilling til både nye (ca. 70-85 i alt om året på landsplan ifølge Justitsministeriets Forskningsenhed) og igangværende sager (ca. 330 i alt om året på landsplan ifølge NDU's undersøgelse, jf. *NDU-nyt*, nr. 4).

Antallet af sager vil være forskelligt fra det ene samråd til det andet. Eksempelvis vil Det Østjyske Samråd, Århus Kommune, formentlig skulle behandle 50-60 sager i løbet af 2007, mens samrådet for kommunerne i Region Syddanmark vil skulle tage stilling til 130-140 sager. Alle samråd forventes at behandle et antal sager, der giver den fornødne erfaring på området.

Det varierer, om formandskabet varetages af en kommunal eller en regional embedsmand.

Sekretariatsbetjeningen varetages til gengæld i de fleste tilfælde af en jurist, der ligeledes forestår det løbende samarbejde med anklagere og domstole.

Samrådene har forskellige retningslinier og vedtægter, hvorfor deres arbejdsgange varierer.

Udgifterne til de fleste samråd dækkes ved objektiv finansiering, ved afregning pr. sag, der behandles, eller ved en kombination heraf.

### *Udfordringer*

Svarene fra de forskellige offentlige instanser gengives her i generelle vendinger, hvorfor de ikke er lige dækkende for alle. Og flere adspurgte har gjort det klart, at 2007 er et år præget af begyndervanskeligheder hele raden rundt, idet opgave- og strukturreformen tidsmæssigt er faldet sammen med politi- og domstolsreformen.

Alligevel kan svarene fortjene opmærksomhed.

Det gælder først og fremmest meldingerne fra statsadvokaterne og politiet, som har brug for kompetente og håndterbare anmodninger, udtalelser og ekspertudsagn – til tiden.

Og det kræver alt andet lige:

- at samrådene råder over forskellige former for kompetencer og specialviden om strafferet, kriminologi, servicelov, socialpædagogik, psykiatri, sexologi, psykologi og misbrug

- at der er et fåtal af samråd, som kan oppebære den fornødne sagserfaring og samtidig gradvist opbygge et tilpas indgående kendskab til hver enkelt af de domfældte
- at samrådene har forretningsgange og samarbejdsprocedurer, der sikrer smidig og hurtig koordination af arbejdet med at fremskaffe og behandle udtalelser fra især den kommunale tilsynsmyndighed og bo- og beskæftigelsestilbuddet. Set fra statsadvokaternes side vil det således være hensigtsmæssigt, hvis arbejds- og ansvarsfordelingen mellem samrådene og tilsynsmyndighederne er klar, herunder at den enkelte statsadvokat i en sag kun skal henvende sig til det relevante samråd, som herefter forestår koordineringen af arbejdet i forhold til tilsynsmyndigheden, det sociale tilbud m.fl.

De to første forudsætninger ser ud til at være opfyldt eller er på vej til at blive det – de relativt få specialister, Danmark råder over på dette lille og komplekse område, er i høj grad at finde i samrådene. Og oprettelse af flere samråd end de ni nævnte anbefales ikke, tværtimod.

Derimod kniber det lidt med den sidste forudsætning. Det gælder oplagt i de tilfælde, hvor der ikke er oprettet et samråd endnu, eller hvor det har taget tid at få samrådet på plads.

Og det har skabt tvivl om, hvorfra statsadvokater og politi skal få udtalelser og ekspertudsagn i både nye og eksisterende sager. Nogle anklagere kontakter tidligere samarbejdspartnere for at blive guidet rundt. Andre forhører sig direkte hos de kommunale tilsynsmyndigheder.

Flere anklagere kan i den forbindelse mærke, at domfældte udviklingshæmmede udgør et nyt myndighedsområde for kommunerne. Kendskabet til målgruppen er ikke lige stort alle steder. Man ved ikke, hvad man må, kan og skal i henhold til reglerne. Flere kender ikke udgangsbekendtgørelsen. Hvad der skal indgå i en udtalelse til statsadvokaten, er uklart for mange.

Af samme grund trækker det ud, inden udtalelserne fra nogle kommuner bliver fremsendt.

Det står heller ikke klart for alle statsadvokater og politikredse, hvordan arbejds- og ansvarsfordelingen præcist er eller vil blive mellem en række af samrådene og de respektive tilsynsmyndigheder, og om samrådene løser eller skal løse alle de opgaver, de gjorde tidligere.

Der er forståelse for den nuværende situation, men helt trygt er det ikke. Foruden en klar arbejdsfordeling anbefaler flere derfor, at kommunerne hurtigt får et langt større kendskab til området via informationsmøder med den stedlige statsadvokat, via de vejledende standarder, Danske Regioner og NDU har udsendt for at kvalitetssikre indsatsen og via efteruddannelse.

Andre tiltag er også velkomne. Det kan være etablering af et landsdækkende vidensnetværk, som løbende kan bidrage til at kvalificere samrådsarbejdet, hvilket NDU tidligere har anbefalet.

For de adspurgte sociale instanser er statsadvokaternes vurderinger da heller ikke videre overraskende. Men herudover anskuer kommuner og regioner forholdene lidt forskelligt – især betinget af, hvorledes samrådsarbejdet konkret er tilrettelagt. Ganske kort:

For nogle forekommer samrådsarbejdet tungt og bureaukratisk. Udover opstartsproblemer peges der på, at myndighedsansvaret, den koordinerende samrådsfunktion og driften af botilbuddene i mange tilfælde ikke er samlet på ét niveau. Det kan være en fordel i forhold til

retssikkerheden, men der skal samarbejdes med flere parter, det tager længere tid at fremskaffe de fornødne sagsakter, og kommunerne ved ikke i alle tilfælde, hvilke oplysninger der er relevante for samrådets behandling af sagerne.

Andre vurderer, at samrådet fungerer mere enkelt og smidigt. Det gælder især, hvor samrådet har en aktiv og koordinerende rolle og efter fælles aftale varetager stort set alle udførende funktioner på vegne af andre. Som det er tilfældet med Århus Kommune. Eller Region Syddanmark. Her udtrykker de adspurgte kommuner tilfredshed med forholdene og den løbende orientering om samrådsarbejdet og dialogen med retsinstanterne mv.

#### *Problemer oplyst i 2003-redegørelserne*

De tre redegørelser fra 2003 – SUS' undersøgelse, den såkaldte grænsefladerapport og Amdsrådsforeningens statusrapport, jf. litteraturlisten – beskriver forskellige problemer i relation til samrådene (og det kriminalpræventive tilsyn).

Nogle regioner og kommuner har ganske kort kommenteret enkelte af de problemer, der fortsat eksisterer, og peger på vigtigheden af at:

- få et formelt hjemmelsgrundlag for samrådene
- sikre, at ingen samrådsmedlemmer er med til at afgøre en sag, vedkommende har været indblandet i som tilsynsførende eller rådgiver
- opnå samtykke, når der udveksles personfølsomme data mellem de involverede parter

Disse emner skal ikke behandles yderligere her.

### **Det kriminalpræventive tilsyn**

Det har ikke været muligt at skaffe et præcist overblik over organiseringen og håndteringen af det nuværende kriminalpræventive tilsyn. Men nedenfor gives dog et vist indtryk af, hvad status er en række steder i landet.

#### *Placering og håndtering*

I henhold til § 16a i lovbekendtgørelsen om retssikkerhed og administration på det sociale område skal kommunerne føre tilsyn med de domfældte. Og der kan fastsættes nærmere regler om samarbejdet mellem kommuner og mellem kommuner og region.

Samarbejde eller ej; tilsynet skal sikre, at dommens præmisser og vilkår overholdes. Med en række støtte- og kontrolfunktioner skal tilsynet så vidt muligt forebygge, at den dømte begår ny kriminalitet. Udgangspunktet for opgaven er primært dom til 1) tilsyn, 2) tilsyn med mulighed for anbringelse, 3) anbringelse i et åbent botilbud og 4) anbringelse på en sikret afdeling.

Enslydende domme indebærer ikke, at tilsynet nødvendigvis udføres på samme måde. Det afhænger primært af kriminaliteten, der førte til dommen, vilkårenes art, den domfældtes tilstand og udvikling samt vurderingen af risiko for ny kriminalitet. Og tilsynet kan indeholde mange forskellige funktioner, jf. bilaget eller de vejledende standarder om kvalitet og retssikkerhed i arbejdet med målgruppen, Danske Regioner og NDU udsendte i 2006.

Kommunerne har entydigt myndighedsansvaret, men hvor mange af dem, der selv forestår den praktiske del af tilsynet, og hvorledes det fungerer, er ikke blevet belyst tilstrækkeligt.

Da NDU's sekretariat kun har fået oplysninger om få entreprenør-lignende løsninger på dette felt, må det formodes, at mange kommuner varetager tilsynsfunktionerne selv.

Og nogle af disse kommuner kan i forvejen have egne erfaringer på området. For før reformen var de praktiske opgaver i forhold til nogle hjemmeboende domfældte uddelegeret til kommunale sagsbehandlere og hjemmevejledere, som derfor af og til blev indkaldt til samrådsmøder. Efter reformen har nogle kommuner også fået tilført erfarne amtslige medarbejdere og beretter om små teams med sagsbehandler, socialrådgiver og jurist, der løser opgaverne sammen.

Kommuner, der selv forestår disse opgaver, møder således op i retten, følger op på dommen sammen med den domfældte, har løbende kontakt med borgeren, skriver referater af møderne, kontrollerer aftaler og vilkår om eksempelvis stofmisbrugsbehandling, kønsdrifts-dæmpende medicinering eller psykiatrisk behandling, hjælper og støtter med praktiske opgaver, taler med bistandsværgeren, pårørende, hjemmevejleder og medarbejdere i dagbeskæftigelsen og bofællesskabet, foretager risikovurderinger, skriver udtalelser mv.

Med kun få domfældte udviklingshæmmede kan det dog være dyrt og svært for nogle kommuner at opbygge deres egen faglige ekspertise. Navnlig risikovurderingerne er en betydelig og kompleks udfordring. Og kun i mindre udstrækning kan der formentlig trækkes på erfaringer fra det tilsyn, kommunerne i øvrigt fører på det sociale felt.

Derfor er der kommuner, som af og til kontakter enten erfarne tilsynsførende konsulenter og samrådsmedlemmer i andre kommuner og regioner eller statsadvokaturerne for at høre, hvordan de i praksis kan gribe tilsynet an. Og nogle indgår i mentor-ordninger, hvor en erfaren konsulent fra én myndighed for en tid bistår en kollega fra en anden myndighed.

På den baggrund må det formodes, at der blandt nogle kommuner er - eller vil blive - indgået aftaler om tilsynsopgavens udførelse på entreprenør-vilkår. Det kan også tænkes, at nogle kommuner vil bede regionen forestå tilsynsfunktionen. Og enkelte steder er det allerede sket:

- Aalborg Kommune tager sig af den praktiske del af tilsynet for de omkringliggende kommuner, mens de fjernere beliggende kommuner i regionen løfter opgaverne selv.
- Pædagogiske konsulenter fra Region Syddanmarks fire botilbud til målgruppen varetager på entreprenør-basis de praktiske funktioner på kommunernes vegne, jf. bilaget.
- Region Midtjylland og et botilbud under regionen løfter på nogenlunde tilsvarende vis opgaven for Herning Kommune og Horsens Kommune.
- Region Sjælland og kommunerne i området er ved at lave retningslinier for udførelsen af tilsynet, som ventes taget i brug i løbet af efteråret – om regionen skal løfte opgaven på kommunernes vegne, er ikke oplyst.

Disse entreprenør-lignende ordninger indebærer ikke, at myndighedsansvaret reelt er uddelegeret. De adspurgte kommuner er tydeligt bevidste om deres ansvar og vil leve op til det.

Samarbejdet om tilsynet er da også tilrettelagt på en måde, så den enkelte kommune løbende er sikker på at få den fornødne indsigt i, hvordan situationen udvikler sig for den domfældte borger. Derved kan kommunen undervejs i domsperioden træffe de afgørende beslutninger, som alene må være et myndighedsanliggende.

Det kan for eksempel være, hvis man i domsperioden finder det nødvendigt at anbringe den domfældte i et botilbud. Ingen ved, hvor ofte det sker, men cirka 70 procent af dommene rummer denne mulighed, hvor retten ikke skal involveres.

Samarbejdet mellem den enkelte kommune og den eksterne tilsynsførende konsulent fungerer indtil videre som tiltænkt, vurderer de adspurgte kommuner selv. Arbejdsdelingen virker rationel og hensigtsmæssigt, og det tætte, formaliserede samarbejde giver kommunerne gode muligheder for at følge og vurdere kvaliteten af de tilsynsførende konsulents arbejde. Og de er kun trygge og tilfredse hermed og ønsker derfor ikke at varetage opgaven selv.

Nogle af disse kommuner bemærker, at de også selv, om end på anden vis, har indseende med den domfældtes forhold og samtidig indirekte kan følge konsulentens arbejde. Det sker via kommunale støtte- og kontaktpersoner, hjemmevejledere og medarbejdere i dagbeskæftigelsestilbud, der på forskellige måder tager del i indsatsen. Det sker også, at man lader egne fagfolk tage med konsulenten på tilsynsbesøg hos den domfældte.

#### *Udfordringer*

Det kan næsten kun formodes, at niveauet for det kriminalpræventive tilsyn foreløbigt varierer mere end tidligere. Og hvor variationen ikke er sagligt begrundet, men skyldes manglende viden om det kriminalpræventive tilsyn, er der fare for vilkårlighed og tiltag, som ikke står mål med den begåede kriminalitet og risikoen for ny kriminalitet. Med de implikationer det måtte have for retssikkerheden og beskyttelsen af omgivelserne.

Har formodningen noget på sig, er der behov for at udbrede mere viden om opgaverne – på samme måde måske som med samrådsarbejdet. Det kan også være relevant at fremskaffe eksempler på 'best practise'. Målet må under alle omstændigheder være, at det kriminalpræventive tilsyn tilrettelægges og gennemføres så hensigtsmæssigt som muligt.

At opgaverne er komplekse og kalder på viden og erfaringer, er åbenbart. Det understreges, når selv Region Syddanmarks tilsynsførende konsulenter som nogle af landets mest erfarne på området har brug for et netværk, hvor de kan dele viden og udveksle erfaringer. Også Region Hovedstaden anbefaler, at der etableres faglige netværk for de tilsynsførende konsulenter.

#### *Problemer oplyst i 2003-redegørelserne*

De førømtalte tre redegørelser fra 2003 beskriver også problemer i relation til tilsynet. Det gælder blandt andet fraværet af retningslinier og tvivlen om tilsynsmyndighedens muligheder, hvis den dømte i forskellige sammenhænge ikke vil samarbejde, når der ellers er behov herfor.

Hvor nogle adspurgte ønsker præciseringer eller vejledninger, finder andre det unødvendigt og henviser til, at tilsynsmyndigheden i sådanne situationer skal kontakte statsadvokaten, der så må vurdere, hvad konsekvenserne skal være for den domfældte udviklingshæmmede.

Disse emner skal heller ikke behandles yderligere her.

## Litteratur:

- Amtsrådsforeningen (2003). *Statusrapport om amternes arbejde med domfældte udviklingshæmmede*, København.
- Danske Regioner og Netværket vedrørende Domfældte Udviklingshæmmede (2007). *Vejledende standard for skriftlige udtalelser i forbindelse med statsadvokatens kontrol af foranstaltninger til domfældte udviklingshæmmede*, København.
- Danske Regioner og Netværket vedrørende Domfældte Udviklingshæmmede (2006). *Kvalitet og retssikkerhed i arbejdet med domfældte udviklingshæmmede – vejledende standarder*, København.
- Justitsministeriet, Kriminalforsorgen, Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Kommunernes Landsforening, Amtsrådsforeningen og Socialministeriet (2003). *Rapport fra arbejdsgruppen om grænsefladen mellem kriminalforsorgen og social- og sundhedssektoren*, København.
- Klausen, Anne Kamille (2006). "Empati og pædagogisk sans ud over det sædvanlige," *NDU-nyt*, nr. 2, september, s. 19-20.
- Klausen, Anne Kamille (2007). "Samrådet har en mission – også efter 1. januar 2007," *NDU-nyt*, nr. 3, januar, s. 3-10.
- Mikkelsen, Martin Juhl (2007). "Tidsbegrænsning af foranstaltningsdomme – foreløbige erfaringer," *NDU-nyt*, nr. 4, juni, s. 14-16.
- Mikkelsen, Martin Juhl og Anne Kamille Klausen (2007). "140 fagpersoner til temadag om samråd og tilsyn," *NDU-nyt*, nr. 4, juni, s. 7-9.
- Netværket vedrørende Domfældte Udviklingshæmmede (2006). *Udvikling af komplementære metoder til risikovurdering af domfældte udviklingshæmmede*, satspuljeansøgning, Århus.
- Pedersen, Liselotte og Helle Hougaard (2005). *HCR-20. Vurdering af voldsrisiko*, Retspsykiatrisk afdeling, Sct. Hans Hospital.
- Rigsadvokaten (2006). *Nye retningslinier om anklagemyndighedens påstande, jf. straffelovens §§ 68-69 over for mentalt retarderede m.fl.*, København.
- Rigsadvokaten (2007). *Meddelelse nr. 5. af 12. juli: Behandlingen af straffesager vedrørende psykisk afvigende kriminelle og personer omfattet af straffelovens § 70*, København.
- Sandahl, Mette Dissing (2007). "Udviklingshæmmede på anklagebænken," *Lighedstegn*, nr. 3, oktober, s. 10-11.
- Sandberg, Lars (2007). "Århus Amts Samråd – et værdifuldt og kompetent samarbejdsorgan for statsadvokaten," *NDU-nyt*, nr. 3, januar, s. 11.
- Sandberg, Lars og Lene Gohr (2005). "Grænsefladerapporten," *NDU-nyt*, nr. 1, s. 15.
- Sandberg, Lars og Lise Udsen (2006). "Statsadvokaten tager sig af proportionaliteten," *NDU-nyt*, nr. 2, september, s. 21-22.
- Sandberg, Lars og Anne Kamille Klausen (2007). "Når udviklingshæmmede begår seksuelle overgreb," *LEV*, nr. 6, oktober, 56. årgang, s. 38-40.
- Sandberg, Lars, Martin Juhl Mikkelsen og Anne Kamille Klausen (2007). "Stigende antal domfældte udviklingshæmmede," *NDU-nyt*, nr. 4, juni, s. 17-26.
- Socialstyrelsen (1986). *Anden og afsluttende rapport*, Udvalget vedrørende lukkede institutioner og alternative foranstaltninger, København.
- Socialt Udviklingscenter SUS (2003). *Lovovertrædere med udviklingshæmning – en undersøgelse af, hvordan det sociale system reagerer over for udviklingshæmmede lovovertrædere med dom*, København.
- Udsen, Lise og Bent Kristensen (2007). "Tilsynet skal forhindre ny kriminalitet – derfor er det så vigtigt," *NDU-nyt*, nr. 3, januar, s. 12-14.
- Vikkelsø, Anne (1998). *Tidsubestemte domme – en undersøgelse af straffelovens særbestemmelser for mentalt retarderede lovovertrædere*, Center for Ligebehandling af Handicappede, København.