

Et godt liv uden kriminalitet

- anbefalinger til en bedre indsats for
domfældte udviklingshæmmede personer

Danske Regioner 2010

DANSKE
REGIONER



Et godt liv uden kriminalitet

- anbefalinger til en bedre indsats for
domfældte udviklingshæmmede personer

Danske Regioner 2010

Layout: UHI, Danske Regioner
Tryk: Danske Reioner

Oplag: xxx

ISBN:
ISBN elektronisk:

Indhold

1. Resumé... 5

2. Indledning... 6

3. Introduktion til området ... 8

- 3.1 En social opgave ... 8
 - 3.1.1 Delanbefalinger ... 9
- 3.2 Typisk sagsforløb og det juridiske grundlag ... 9
 - 3.2.1 Varetægtssurrogat ... 11
 - 3.2.2 Foranstaltningsdomme ... 11
 - 3.2.3 Det kriminalpræventive tilsyn ... 13
- 3.3 Målgruppen ... 13
- 3.4 Antallet af voksne domfældte udviklingshæmmede personer på landsplan ... 14
- 3.5 Udviklingen i antallet af voksne domfældte udviklingshæmmede personer ... 17
- 3.6 Hvor befinder de voksne domfældte udviklingshæmmede personer sig? ... 17
- 3.7 Kriminalitetens art ... 18
- 3.8 Regionernes kapacitet på området ... 19

4. Sikrede pladser til voksne ... 20

- 4.1 Målgruppe for de sikrede pladser ... 20
- 4.2 Udfordringer ... 21
 - 4.2.1 Tilsanding af Kofoedsminde pladser ... 21
- 4.3 Delanbefalinger ... 22

5. Udviklingshæmmede personer i varetægtssurrogat ... 23

- 5.1 Regelgrundlaget for udviklingshæmmede personer i varetægtssurrogat ... 23
- 5.2 Udfordringer ... 23
 - 5.2.1 For lidt viden om forskellige varetægtsformer ... 23
 - 5.2.2 Usikkerhed om ansvaret under retssagen ... 24
 - 5.2.3 Ulovligt ophold efter varetægtssurrogat ... 24
 - 5.2.4 Isolation af den varetægtssurrogatfængslede ... 25
 - 5.2.5 Høje omkostninger for enkeltvise varetægtssurrogater ... 25
 - 5.2.6 Ventetid på mentalundersøgelser ... 26
 - 5.2.7 Retssikkerhed og mentalundersøgelser ... 26
- 5.3 Delanbefalinger ... 27

6. "Den nye målgruppe" – de bedre fungerende domfældte udviklingshæmmede ... 27

- 6.1 Baggrund og tal på området ... 27
- 6.2 Udfordringer ... 29
 - 6.2.1 Forhold til medbeboere og personale ... 29
 - 6.2.2 Pædagogiske erfaringer på området ... 30
 - 6.2.3 Fysiske rammer ... 31
 - 6.2.4 Personer i "den nye målgruppe" med minoritetsbaggrund ... 31

Et godt liv uden kriminalitet

- anbefalinger til en bedre
indsats for domfældte
udviklingshæmmede personer

6.2.4.1 Baggrund og antal...	31
6.2.4.2 Udfordringer ...	33
6.3 Delanbefalinger ...	34
7. Styrket indsats ved udslusning ...	34
7.1 Baggrund ...	34
7.2 Udfordringer ...	35
7.2.1 Udslusning fra åbent tilbud ...	35
7.2.2 Udslusning fra sikret botilbud ...	35
7.3 Det gode udslusningstilbud ...	36
7.4 Delanbefalinger ...	38
8. Behovet for samråd om domfældte udviklingshæmmede personer...	38
8.1 Udbredelse ...	39
8.2 Samrådenes sammensætning ...	39
8.3 Erfaringer ...	39
8.4 Udveksling af oplysninger mellem myndigheder ...	40
8.5 Delanbefalinger ...	41
9. Øget retssikkerhed for domfældte udviklingshæmmede personer ...	41
9.1 Udfordringer ...	41
9.2 Delanbefalinger ...	42
10. Misbrug blandt domfældte udviklingshæmmede personer ...	43
10.1 Baggrund og udfordringer...	43
10.2 Delanbefalinger ...	44
11. Psykisk sygdom blandt domfældte udviklingshæmmede personer ...	44
11.1 Gråzone mellem psykiatri og det sociale område ...	45
11.2 Behov for styrket samarbejde ...	46
11.3 Delanbefalinger...	47
12. Behovet for øgede virkemidler og magtbeføjelser ...	48
12.1 Baggrund ...	48
12.2 Tilbageholdelse på botilbuddet og sanktionsmuligheder...	48
12.3 Udfordringer ...	49
12.4 Fordele ved øgede muligheder for magtanvendelse og flere virkemidler ...	50
12.5 Ulemper ved øgede muligheder for magtanvendelse og flere virkemidler ...	50
12.6 "Mellemløststilbud" (tilbud mellem sikret og åbent tilbud)...	52
12.7 Risikovurderinger ...	52
12.8 Delanbefalinger ...	53
13. Behov for mere viden ...	53
13.1 Udfordringer...	53
13.2 Delanbefalinger ...	54

14. Arbejdsgruppens anbefalinger ... 54

15. Relevant litteratur ... 49

Bilag

Bilag 1: Kommissoriet for arbejdsgruppen om domfældte udviklingshæmmede...61

Bilag 2: Brev fra Rigsadvokaten til Justitsministeriet vedrørende domfældte udviklingshæmmede ...63

Tabeller i rapporten

Tabel 1: Antallet af nye foranstaltningsdomme til psykisk udviklingshæmmede personer, 2000-2008...15

Tabel 2: Foranstaltningsdommenes berammede længstetid, 2000-2008...15

Tabel 3: Samlet antal psykisk udviklingshæmmede med dom, 1991-2007...16

Tabel 4: Foranstaltningsdomme der angår mentalt retarderede...19

Tabel 5: De ti mest typiske former for kriminalitet, psykisk afvigende personer, 2006-2008...19

Tabel 6: Regionale botilbud for domfældte udviklingshæmmede personer...20

Tabel 7: Domfældte udviklingshæmmede personer fritaget for fængselsstraf, medio 2000-ultimo 2008...28

Tabel 8: Andel af udviklingshæmmede personer med en psykisk forstyrrelse...45

Bokse i rapporten

Boks 1: Domfældte udviklingshæmmede – en definition...6

Boks 2: Mental retardering ...13

Boks 3: "Jeg gider ikke være her med de spassere" (om "den nye målgruppe) ...30

Boks 4: Etniske minoriteter i Region Syddanmark ...32

Boks 5: "Får jeg så stadig hjælp?" (om udslusning) ...37

Boks 6: Samrådsarbejde i Region Syddanmark ...40

Boks 7: "Vi kan jo se, at han bliver bange" (om psykisk sygdom hos en domfældt udviklingshæmmed) ...46

Boks 8: Oligofreniteam bygger bro mellem psykiatri og sociale botilbud ...47

Boks 9: "Man kan dårligt forhindre det" (om regler for magtanvendelse) ...50

Boks 10: Fra farlighed til fællesskab (om pædagogiske metoder til udadreagerende) ...51

Figurer i rapporten

Figur 1: Flowdiagram for et typisk sagsforløb...10

Figur 2: Misbrugsproblemer blandt domfældte udviklingshæmmede personer...43

1. Resumé

Rapporten beskriver udfordringer og problemer på området vedrørende sigtede og domfældte udviklingshæmmede personer og kommer med en række delanbefalinger og seks hovedanbefalinger til, hvad man kan gøre for at skabe en bedre indsats på området.

Rapporten tager sit udgangspunkt i den kendsgerning, at antallet af voksne udviklingshæmmede personer med dom er vokset igennem en årrække. Antallet vurderes til at være vokset fra knap 185 personer i 1998 til mellem 400 og 450 personer i slutningen af 2009. Det skaber udfordringer i forhold til både retsinstanser, kommuner og regioner, som alle er involveret i det forløb, man gennemgår, hvis man som udviklingshæmmede har begået kriminalitet og dømmes til en social foranstaltning.

For regionerne, der har ansvaret for at drive hovedparten af de mest specialiserede tilbud til målgruppen, samler interessen sig først og fremmest om kapaciteten. Rapportens fokus er derfor først og fremmest:

- behovet for sikrede pladser
- behovet for pladser til varetægtssurrogatanbringelse
- behovet for særlige løsninger til "den nye målgruppe" (mere velfungerende end traditionelle udviklingshæmmede)
- og behovet for en styrket udslusningsindsats

I rapporten gennemgås også en række andre afledte problemstillinger nemlig behovet for oprettelse af samråd, behovet for øget retssikkerhed for målgruppen, misbrugsproblemer og psykiske sygdom blandt domfældte udviklingshæmmede personer, forebyggelse af vold og konflikter i relation til domfældte udviklingshæmmede og behovet for mere viden.

Rapporten kommer med følgende anbefalinger:

1. Opgaven med domfældte udviklingshæmmede personer varetages fortsat i socialt regi
2. Mere viden om domfældte udviklingshæmmede gennem forskning og udvikling
3. Flere og mere specialiserede tilbud til domfældte udviklingshæmmede personer
4. Større retssikkerhed for domfældte udviklingshæmmede personer
5. Forebyggelse af konflikter og vold på botilbud for domfældte udviklingshæmmede personer
6. Mere fokus på psykisk sygdom og misbrug
7. blandt domfældte udviklingshæmmede personer

Af mere konkrete forslag anbefaler rapporten, at der etableres sikrede pladser og pladser til varetægtssurrogat i Jylland, at der oprettes målrettede tilbud til "den nye målgruppe", som er bedre fungerende, og at der etableres flere og mere specialiserede udslusningstilbud i kommunerne. Samtidig anbefaler rapporten oprettelse af obligatoriske samråd (råd af specialister, der rådgiver dommeren om hver enkelt sag), øget viden til retsinstanserne med flere om domfældte udviklingshæmmede personer og behandlingen af dem, udvikling af misbrugsbehandlingsmetoder og mere samarbejde med psykiatrien. Endelig anbefaler rapporten mere forskning og dokumentation på området for domfældte udviklingshæmmede personer.

2. Indledning

Antallet af voksne udviklingshæmmede personer med dom er vokset igennem en årrække. Præcist hvor meget og hvorfor ved ingen med sikkerhed, da man ikke fører tilstrækkelig detaljeret statistik eller driver forskning i forhold til denne særlige gruppe af kriminelle.

Regionale fagfolk skønner, at antallet er vokset fra knap 185 i 1998 til mellem 400 og 450 i slutningen af 2009. En udvikling, der formentlig skyldes flere forhold. Et af dem er en delvis ændring i målgruppen: hvor der tidligere mest var tale om lettere til middelsvært udviklingshæmmede personer, befinder flere domfældte udviklingshæmmede sig i dag udviklingsmæssigt meget tæt på eller i den nederste del af normalområdet. De sidstnævnte sidestilles med udviklingshæmmede personer, fordi deres funktionsniveau er lavt, hvad angår de sociale, emotionelle, psykiske og kognitive funktioner. Derfor får de, ligesom udviklingshæmmede, dom til en social foranstaltning i stedet for fængselsstraf.

Sikkert er det, at denne udvikling skaber udfordringer. For retsinstanserne, der skal fastlægge den rette sanktion og løbende kontrollere den. For kommunerne, som har myndigheds- og finansieringsansvaret, og som blandt andet skal føre kriminalpræventivt tilsyn og yde hjælp og støtte i både sikrede og åbne tilbud.

Boks 1

Domfældt udviklingshæmmede – en definition

En domfældt udviklingshæmmede er en person, der har begået kriminalitet, men som på grund af udviklingshæmning eller tilsvarende funktionsnedsættelse ikke dømmes til fængsel. I stedet dømmes vedkommende efter § 16 i Straffeloven til en social foranstaltning, der skal forebygge ny kriminalitet. Den sociale foranstaltning kan være at bo i egen bolig under kommunalt tilsyn, at blive anbragt på et socialt botilbud for udviklingshæmmede eller at blive anbragt på den sikrede afdeling for udviklingshæmmede - Kofoedsminde.

Og for regionerne, der driver hovedparten af de mest specialiserede tilbud og foranstaltninger, herunder landets eneste sociale boform med sikrede afdelinger, nemlig Kofoedsminde i Rødbyhavn.

Set fra et regionalt perspektiv samler interessen sig først og fremmest om kapaciteten. Det vil sige spørgsmålet om at kunne imødekomme behovet for velegnede pladser i åbne og sikrede afdelinger, hvor udviklingshæmmede personer og personer, der må ligestilles hermed, anbringes enten i varetægtssurrogat eller som følge af en foranstaltningsdom.

Derfor besluttede regionernes socialdirektører i efteråret 2008 at nedsætte en arbejdsgruppe, som, ud fra den eksisterende lovgivning og regionernes forpligtelse til at koordinere de mest specialiserede lands- og landsdelsdækkende tilbud, skulle undersøge behovet for:

1. sikrede pladser, herunder vurdere alternative organisatoriske og geografiske løsninger,
2. pladser til anbragte i varetægtssurrogat, herunder vurdere alternative organisatoriske og geografiske løsninger,
3. særlige organisatoriske og geografiske løsninger i forhold til personer på grænsen eller decideret udenfor den snævre målgruppe, som idømmes anbringelse på en institution,
4. en styrket udslusningsindsats fra åbne og sikrede afdelinger.

Et kommissorium for arbejdsgruppen fremgår af bilag 1.

Midtvejs i forløbet med udarbejdelsen af denne rapport meddelte Justitsministeriet og Indenrigs- og Socialministeriet (nu Socialministeriet), at man sammen med Rigsadvokaten ville se på en række spørgsmål, særligt fuldblydelsen af foranstaltningsdomme. Man ville også overveje løsningsmodeller i form af ændringer i det eksisterende regelgrundlag, som efterlader mange gråzoneproblemer for de berørte parter. Også for regionerne.

Det betød, at arbejdsgruppen valgte at udvide undersøgelsesfeltet og fremskynde afleveringen af rapporten. Der er således også sat fokus på:

- manglende viden om domfældte udviklingshæmmede personer
- retssikkerheden for domfældte udviklingshæmmede personer
- behandling for psykisk sygdom og misbrug hos domfældte udviklingshæmmede personer
- forebyggelse af konflikter og vold på botilbud for domfældte udviklingshæmmede personer

Det skal bemærkes, at Rigsadvokaten på en forespørgsel fra Danske Regioner om adgang til en række data har svaret, at man til brug for det arbejde, ministerierne har sat i gang, vil fremskaffe forskellige oplysninger om de domfældte udviklingshæmmede personer hos de enkelte statsadvokaturer. Disse oplysninger når desværre ikke at komme med i arbejdsgruppens rapport.

Arbejdsgruppen har bestået af:

Charlotte Rosenkrantz Josefsen, socialchef, Region Midtjylland (formand for gruppen)

Klavs Bo Persson, forstander, Region Nordjylland

Julie Krarup Weilgaard, konsulent, Region Nordjylland

Elmer Lauridsen, formand for Samrådet, Region Syddanmark

Flemming Hansen, forstander, Region Syddanmark

Heinz Reugboe, vicedirektør, Region Sjælland

Merete Schrøder, juridisk konsulent, Region Sjælland

Peter Hald Jacobsen, forstander, Region Midtjylland

Dorrit Brandt, pædagogisk konsulent, Region Hovedstaden

Arbejdsgruppen påbegyndte sit arbejde i august 2009 og har afholdt 5 møder.

Lars Sandberg, Henriette Stevnhøj og Anders Toftegaard fra Netværket vedrørende Domfældte Udviklingshæmmede (NDU) har undervejs bidraget til gruppens arbejde. Et rapportudkast er desuden blevet forelagt Socialpædagogernes Landsforbund (SL) og Center for Ligebehandling af Handicappede, som i flere år har beskæftiget sig med området.

Sekretariatsfunktionen er blevet varetaget af Nina Suenson, konsulent, Danske Regioner.

3. Introduktion til området

3.1 En social opgave

Det er et grundlæggende princip i dansk straffelov, at lovovertrædere, der af retten vurderes som mentalt retarderede eller personer, der kan ligestilles med disse, kan frifindes for straf og i stedet idømmes foranstaltninger i socialt regi. Mentalt retarderede i lettere grad og personer, der må ligestilles med mentalt retarderede, kan dog pålægges straf, når særlige omstændigheder taler for det.¹

Filosofien bag dette er, at strafansvar forudsætter, at en lovovertrædelse kan tilregnes gerningsmanden som forsætlig, og at denne person har en vis grad af personlig udvikling og psykisk normalitet. Sådanne krav kan mentalt retarderede – eller udviklingshæmmede – ikke leve op til. De har ikke forudsætninger for at erkende en situations eller en handlings beskaffenhed eller for at blive motiveret af samfundets normer på samme måde som normalt begavede kriminelle. Straf er derfor i langt de fleste tilfælde meningsløst. Der skal særlige foranstaltninger til i stedet, så den domfældte får den bedst mulige socialpædagogiske støtte og hjælp med henblik på at forebygge ny kriminalitet. Foranstaltninger, der bør være så lidt indgribende og kortvarige som muligt.

Det er arbejdsgruppens klare holdning, at behandlingen af udviklingshæmmede, der har begået kriminalitet, er en opgave, der bør *varetages i socialt regi*. For at forebygge kriminalitet er det nødvendigt at sætte ind med en flerstrengt socialfaglig støtte, der kan give den udviklingshæmmede et mere velfungerende liv og dermed mindske risikoen for tilbagefald. Der er her ofte behov for at trække på specialviden inden for så forskellige discipliner som socialpædagogik, kriminologi, psykologi, misbrugsbehandling, sexologi og psykiatri. En specialviden, som findes i socialt regi, og navnlig i regionerne, der driver en stor del af de mest indgribende tilbud på området.

Af samme grunde vil det ikke være hensigtsmæssigt at overlade det socialpædagogiske motivationsarbejde med domfældte udviklingshæmmede personer til Kriminalforsorgen, sådan som det somme tider foreslås i debatten². Arbejdsgruppens erfaringer er da også, at Kriminalforsorgen ikke hidtil har udtrykt ønske om at overtage ansvaret for arbejdet med de domfældte udviklingshæmmede personer. Senest i juni 2009 svarede justitsministeren Folketingets Socialudvalg, at Kriminalforsorgen ikke finder fælles tilsynsregler hensigtsmæssige og gavnlige for de udviklingshæmmede.³ Begrundelsen var, at de ikke har kognitive færdigheder til at forstå deres kriminelle adfærd og mangler evnen til at planlægge fremadrettet – elementer som indgår i Kriminalforsorgens tilsynsforløb.

Det er da også arbejdsgruppens vurdering, at den indsats, de sociale instanser yder, kræver et særligt kendskab til de psykisk udviklingshæmmede personers særlige muligheder og behov og er fundamentalt anderledes end den, der foregår i Kriminalforsorgens regi. Af samme grunde vil det ikke være hensigts-

1 I straffeloven benævnes rapportens målgruppe for "mental retarderede". Der er dog tale om personer med udviklingshæmning. Straffelov og anden lovgivning er ikke blevet ajour endnu for så vidt angår betegnelsen for målgruppen.

2 Dette er gennem de seneste 3 år blevet foreslået af både Folketinget, ministerier og andre berørte parter.

3 Justitsministeriet 2009 (b).

mæssigt at overlade det socialpædagogiske arbejde i forbindelse med anbringelsen af de domfældte udviklingshæmmede til Kriminalforsorgen.

3.1.1 Delanbefalinger

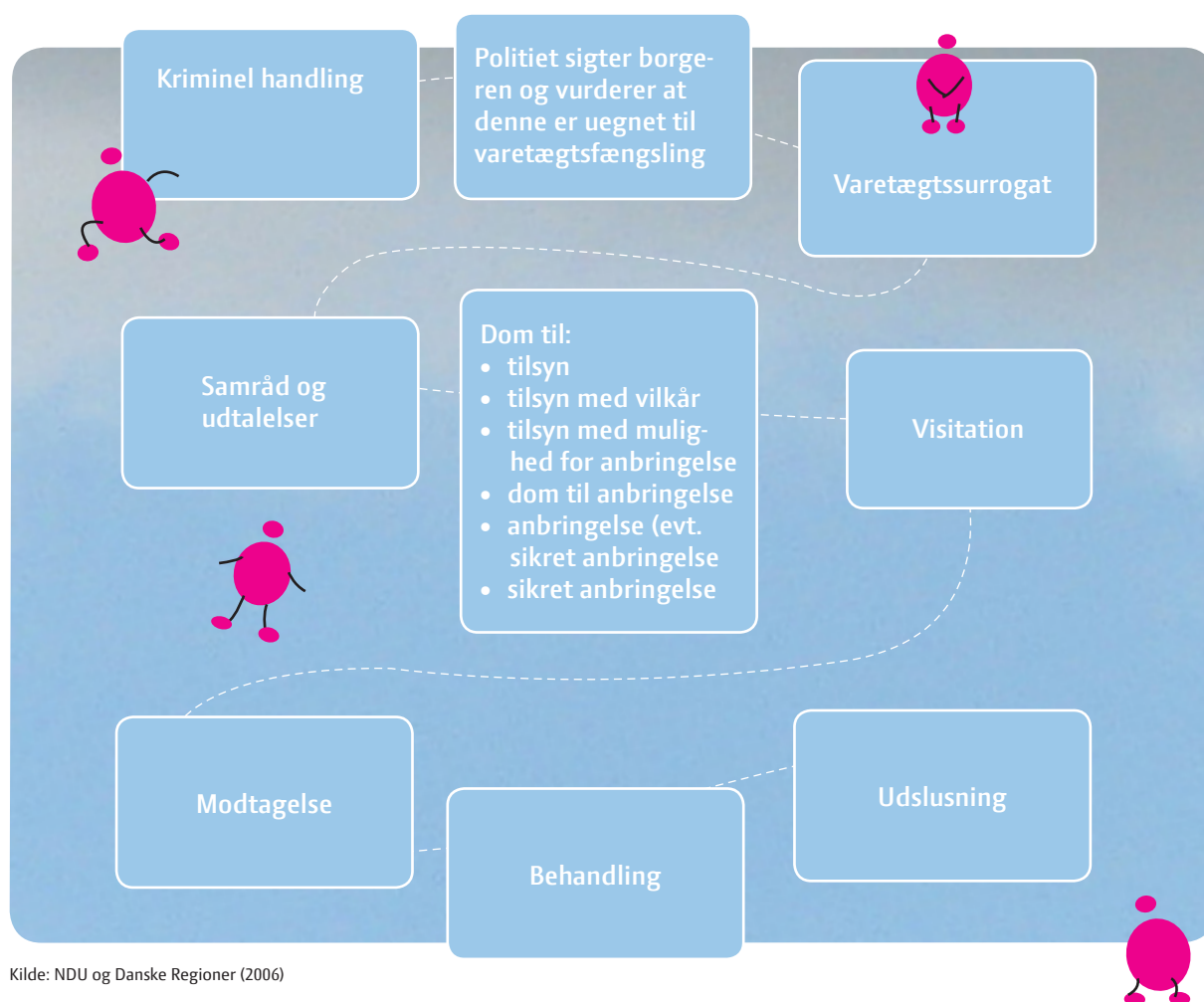
Socialt regi

Arbejdsgruppen anbefaler, at opgaven med at varetage tilbud for domfældte borgere med udviklingshæmning fortsat varetages i socialt regi, da der her findes den flerfaglige ekspertise, der er behov for, så den domfældte person med udviklingshæmning kan få et mere velfungerende liv uden kriminalitet efter sin dom.

3.2 Typisk sagsforløb og det juridiske grundlag

For at kunne vurdere de problemstillinger, som rapporten beskæftiger sig med, er det relevant at have en viden om et typisk sagsforløb og om regelgrundlaget på området. Begge dele beskrives herunder.⁴

Figur 1: Flowdiagram for et typisk sagsforløb



Kilde: NDU og Danske Regioner (2006)

⁴ For en nærmere gennemgang se NDU og Danske Regioner (2006).

Det skal her bemærkes, at der ikke alle steder i landet findes samråd. Se afsnit 8 for uddybning af situationen omkring samråd.

3.2.1 Varetægtssurrogat

Når en formodet udviklingshæmmet person er sigtet for overtrædelse af straffeloven, kan dommeren ifølge retsplejeloven afsige kendelse om at anbringe personen i varetægtssurrogat i en åben eller sikret afdeling, hvis det er nødvendigt af hensyn til sagens behandling. Kendelsen omfatter betingelserne for opholdet, herunder også den anbragtes mulighed for udgang fra institutionen eller botilbuddet.

En psykiater foretager en mentalundersøgelse, hvis der er mistanke om udviklingshæmning, som indgår i rettens behandling af sagen.⁵

Forud for sagens afgørelse kan anklagemyndigheden indhente vejledende udtalelser om retsfølgerne for den sigtede. Det kan ske hos den kommunale tilsynsmyndighed, det tværkommunale samråd (hvis et sådant findes) eller hos den relevante region i samarbejde med kommunerne.

3.2.2 Foranstaltningsdomme

Som beskrevet i afsnit 3.1 straffer man i Danmark ikke lovovertrædere, der er mentalt retarderede i højere grad (straffelovens § 16, stk. 1, 2. pkt). Med mindre særlige omstændigheder taler for at pålægge straf, gælder det samme også for mentalt retarderede i lettere grad og for personer, der befinder sig i en tilstand, som ganske må ligestilles med mental retardering (straffelovens § 16, stk. 2).

Når tiltalte frifindes for straf, kan retten idømme andre foranstaltninger med det formål at forebygge flere lovovertrædelser (jf. straffelovens § 68). Som udgangspunkt skal foranstaltningen tidsbegrænses. Det er dog muligt at idømme en udviklingshæmmet kriminel en dom uden længstetid. En sådan dom kontrolleres efterfølgende regelmæssigt af domstolen.

Der er fem typer af domme, som man kan idømmes, hvis man er udviklingshæmmet eller tilsvarende og har begået en forbrydelse.⁶

1. Dom til anbringelse i sikret afdeling for personer med vidtgående psykiske handicap.

Dommen er beregnet på udviklingshæmmede, der må anses som udtalt farlige, og derfor anbringes i den sikrede afdeling på Kofoedsminde. Normalt fastsættes der i disse sager ingen længstetid.

2. Dom til anbringelse i et botilbud for personer med vidtgående psykiske handicap med mulighed for at blive overført til en sikret afdeling, hvis kommunen finder det relevant.

Dommen er beregnet på udviklingshæmmede, der har begået personfarlig kriminalitet og derfor har brug for døgnovervågning. Der er tillige en recidivrisiko, hvorfor personen i givet fald hurtigt skal kunne overflyttes. Overflytningen kræver ikke rettens godkendelse. Dommen kan være uden længstetid eller med en længstetid på 5 år.

⁵ De centrale bestemmelser findes i retsplejelovens §§ 762, 765, 771, 774 og 809 og bekendtgørelse nr. 200 af 25. marts 2004 om udgangstilladelse mv.
⁶ Rigsadvokaten (2007).

3. Dom til anbringelse i et botilbud for personer med vidtgående psykiske handicap.

Dommen bliver typisk anvendt på udviklingshæmmede, der har begået personfarlig kriminalitet, og hvor det skønnes, at der er behov for konstant overvågning. Dommen kan være uden længstetid eller med en længstetid på fem år.

4. Dom om tilsyn af kommunen med mulighed for overflytning til et botilbud for personer med vidtgående psykiske handicap.

Dommen er beregnet på domfældte, hvor tilsyn, eventuelt kombineret med socialpædagogisk bistand, kan række, men hvor der kan opstå behov for en anbringelse, hvilket da ikke kræver rettens godkendelse. Dommen kan suppleres med et vilkår. Dommen kan være uden længstetid eller med en længstetid på fem år.

5. Dom til tilsyn af kommunen, så den udviklingshæmmede efterkommer tilsynsmyndighedens bestemmelse om ophold og arbejde.

Dommen er beregnet på udviklingshæmmede, der har behov for social støtte i dagligdagen. Tilsynet kan eventuelt suppleres med særlige vilkår. Dommen kan være op til tre år.

Listen er ikke udtømmende, da en foranstaltning kan tilpasses lovovertræderens individuelle behov.

Kommunerne har myndighedsansvaret for domfældte udviklingshæmmede personer, og det indebærer blandt andet, at de skal føre kriminalpræventivt tilsyn med denne gruppe af kriminelle (retssikkerhedsloven § 16 a).

Det er også kommunalbestyrelsens ansvar at træffe afgørelse om et ophold i et botilbud efter § 108 i serviceloven. Hidtil har de fleste kommuner og andre antaget, at denne bestemmelse var forbeholdt offentligt drevne tilbud eller tilbud drevet efter overenskomst med en offentlig myndighed som en kommune eller region. Indenrigs- og Socialministeren har dog i to svar i 2009 til Folketingets Socialudvalg udmeldt, at også private aktører kan oprette tilbud efter § 108, hvis bare de lader tilbuddet registrere i tilbudsportalen via beliggenhedskommunen.⁷

Det står uklart, om denne fortolkning bevirker, at udviklingshæmmede kriminelle kan anbringes på private tilbud, og om private kan varetage myndighedsudøvelsen i udgangsbekendtgørelsen. Magtudøvelse er som udgangspunkt i andre sammenhænge forbeholdt offentlige botilbud, og på børneområdet har private udbydere da også en begrænset magtbeføjelse i forhold til offentligt drevne botilbud.

Det er arbejdsgruppens vurdering, at det - hvis man giver private aktører lov til at drive § 108-lignende tilbud - er strengt nødvendigt med en godkendelsesordning fra det offentlige, der sikrer, at tilbuddet har kompetencerne til at varetage opgaven med domfældte udviklingshæmmede personer. Lovgivning som f.eks. udgangsbekendtgørelsen bør også tilrettes til en sådan tilladelse.

7

Indenrigs- og Socialministeriet (2009a og 2009b).

3.2.3 Det kriminalpræventive tilsyn

Kommunen, der er tilsynsmyndighed, har ansvaret for at sikre, at den sociale foranstaltning, som den udviklingshæmmede idømmes, effektueres som tiltænkt. Det gøres gennem tilsynet. Der er to former for tilsyn, nemlig tilsyn i eget hjem (hvis man er dømt efter domstype 4 eller 5) eller tilsyn på et socialt botilbud eller sikret afdeling (hvis man er dømt efter domstype 1, 2 eller 3).

Myndighedsansvaret kan ikke uddelegeres, men kommunen kan købe den praktiske udførelse af tilsynet hos eksempelvis en anden kommune eller den stedlige region.

Tilsynsmyndigheden skal have fokus på retssikkerheden og den socialpædagogiske indsats, og det primære mål er, at foranstaltningsdommen kan ophøre tidligst muligt.

3.3 Målgruppen

Som allerede beskrevet er målgruppen i denne rapport voksne sigtede og domfældte personer med udviklingshæmning. Nedenfor gives en kort introduktion til begrebet udviklingshæmning og dets sammenhæng til rapportens målgruppe.

WHO's klassifikations- og diagnoseliste - ICD-10 - definerer udviklingshæmning som en tilstand af forsinket eller mangelfuld udvikling af evner og funktionsniveau. Det gælder især kognitivt, sprogligt, motorisk og socialt. Tilstanden viser sig i barndommen og bidrager til det samlede intelligensniveau. Den kan opdeles i forskellige niveauer afhængigt af sværhedsgraden.

Boks 2

Mental retardering

Mental retardering af sværeste grad – idioti (IQ: under 20)

Har meget svært ved at forstå simple anvisninger. Formår for de flestes vedkommende kun enkle former for ikke-sproglig kommunikation. Kan ikke varetage basale behov og simpel personlig hygiejne. Mange har svære bevægehandicaps. Andre fysiske komplikationer er hyppige. Skal have massiv daglig støtte og kræver konstant hjælp og opsyn.

Mental retardering af sværere grad – imbecilitet i sværere grad (IQ: 20-34)

Svarer til, hvad småbørn mestrer. Har svært ved at udtrykke sig. Forstår kun meget simple anvisninger. Har typisk store motoriske vanskeligheder. Skal have vedvarende støtte og hjælp i dagligdagen.

Mental retardering af middelsvær grad – imbecilitet i lettere grad (IQ: 35-49)

Nogle evner at deltage i simple samtaler, mens andre kun formår at give udtryk for basale behov. De skolemæssige færdigheder er på indskolings- eller børnehaveniveau, men enkelte personer vil kunne tilegne sig simple regne- og læseevner. En del har svært ved at klare praktiske gøremål og har behov for støtte gennem hele livet. Andre kan udføre simpelt praktisk arbejde, hvis de får omhyggelig og gentagende vejledning. Mange er aktive og formår at indgå i simple aktiviteter og sociale kontakter, men kun få vil mestre et uafhængigt voksenliv.

Mental retardering af lettere grad – debilitet (IQ: 50-69)

De fleste udvikler et talesprog, som rækker til almindelig samtale. Har typisk indlæringsvanskeligheder i skolen og profiterer af specialundervisning. De fleste magter selv almindelige daglige gøremål. Mange kan klare ufaglært og ikke-teoretisk arbejde og kan begå sig socialt. En del er dog så følelsesmæssigt og socialt umodne, at de har svært ved at indgå i almindelige parforhold og sociale sammenhænge.

Der kan være forskellige arvelige og miljømæssige årsager til udviklingshæmning.

Hovedparten af de voksne domfældte udviklingshæmmede i Danmark er af retten vurderet som mentalt retarderede i lettere grad, det vil sige med en IQ på 50-69. En stigende andel ligger dog i den nederste del af normalområdet med en IQ på 70-74, men de vurderes i straffesystemet som udviklingshæmmede, da de har svære sociale, misbrugs- eller seksuelle problemstillinger, som nedsætter deres funktionsniveau.

Mange af dem kommer fra familier med svære sociale dysfunktioner, ligesom en stor del af dem har skoleforløb i den almindelige folkeskole bag sig, og den eneste kontakt til behandlersystemet er som regel den kommunale sagsbehandler, en psykiatrisk afdeling eller lignende. En del har tidligere være erklæret egnede til straf og kan have flere almindelige fængselsophold bag sig, før man får udredt vedkommende og finder ud af, hvor dårligt fungerende de er. Denne "nye målgruppe" beskrives mere indgående i afsnit 6.

Blandt de domfældte udviklingshæmmede personer er nogle svære karakterafvigere (tidligere benævnt psykopater).

Endelig har en del af målgruppen også andre diagnoser som for eksempel sindslidelse eller hjerneskade.

3.4 Antallet af voksne domfældte udviklingshæmmede personer på landsplan

Antallet af nye foranstaltningsdomme til psykisk afvigende kriminelle er vokset siden 2000, viser de løbende redegørelser fra Justitsministeriets Forskningskontor til Folketingets Retsudvalg. Fra under 500 i de første år til knap 680 i 2008, om end med en faldende tendens i perioden omkring domstolsreformens implementering. Gruppen af psykisk afvigende kriminelle – som bliver optalt i de ovenfor nævnte opgørelser – tæller både psykisk syge personer, psykisk udviklingshæmmede personer og personer, som i gerningsøjeblikket befandt sig i en tilstand betinget af mangelfuld udvikling mv. Omkring 10-12 procent af disse domme skønnes at tilfalde psykisk udviklingshæmmede personer, jf. tabel 1.

Tabel 1. Antallet af nye foranstaltningsdomme til psykisk udviklingshæmmede personer, 2000-2008

2000-01	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	I alt
60	55	52	70	84	70	72	73	536

Kilde: Justitsministeriets Forskningskontor (2000-2009).

Foranstaltningsdommenes længstetid, det vil sige den tid de maksimalt må vare, fremgår af tabel 2. Her opgøres tilgangen af nye domme pr. år, den berammede længstetid og en række andre forhold. Men altså ikke det bestående antal af voksne udviklingshæmmede personer med disse domme.⁸

Tabel 2. Foranstaltningsdommenes berammede længstetid, 2000-2008

1 år	2 år	3 år	5 år	Ingen længstetid	I alt
3 (0,6 pct.)	12 (2,2 pct.)	96 (17,9 pct.)	198 (36,9 pct.)	227 (42,4 pct.)	536 (100,0 pct.)

Kilde: Justitsministeriets Forskningskontor (2000-2009).

⁸ Justitsministeriets Forskningskontor er ved at færdiggøre evalueringen af tidsbestemmelserne i straffelovens § 68 a, der blev indført i 2000. Det forventes, at den vil medtage data om det samlede antal domfældte personer med udviklingshæmning, herunder køn, alder og etnisk herkomst samt foranstalningernes art og antal, dommenes faktiske længstetider og kriminalitetens art.

Arbejdsgruppen vurderer, ud fra oplysningerne i *tabel 1* og *tabel 2*, at der årligt sker en vis nettotilvækst i det samlede antal af voksne udviklingshæmmede personer med dom. Vurderingen er baseret på, at lidt over 40 procent af dommene er uden længstetid, og at knap 65 procent af de tidsbegrænsede domme er berammet til fem år.

Hvor længe de allerede ophævede domme præcist varede i gennemsnit, vides ikke. Antallet af voksne udviklingshæmmede personer, der begår alvorligere kriminalitet i domsperioden med en ny og skærpet dom til følge, således at den oprindelige dom ophæves, kendes heller ikke. Hvor mange voksne udviklingshæmmede personer, der begår kriminalitet, efter at dommen er blevet ophævet – den såkaldte recidivprocent – er der kun en række gamle tal på. En undersøgelse fra 1997 foretaget af Center for Ligebehandling af Handicappede blandt 121 sager mod domfældte udviklingshæmmede viser, at 29 personer - eller 24 procent – recidiverede⁹. Tallet bør dog undersøges igen, da tendensen kan have ændret sig.

Justitsministeriets Forskningskontor har i sin seneste redegørelse beskrevet forløbet for de knap 500 domme, der blev afsagt i 2003.¹⁰ I redegørelsen beskrives alle grupper af psykisk afvigende kriminelle samlet. Det vil sige, at man ikke kan se resultater for psykisk udviklingshæmmede personer alene.

Redegørelsen viser blandt andet, at:

1. godt 70 procent af de tidsbegrænsede domme er blevet ophævet - i gennemsnit efter 3,4 år
2. domme berammet til fem år i gennemsnit blev ophævet efter 3,5 år
3. knap 50 procent af de dømte fik tiltalefrafald eller bøde i domsperioden for typisk mindre alvorlig kriminalitet, og langt de fleste fik ikke ændret eller forlænget foranstaltningen af den grund
4. knapt 25 procent af foranstaltningerne blev ophævet efter gennemsnitligt 2,8 år som følge af en ny foranstaltning.

Arbejdsgruppen vurderer dog, at varigheden af domme blandt psykisk udviklingshæmmede personer er noget længere i gennemsnit end den samlede gruppe af psykisk afvigende kriminelle. Det skyldes den store kompleksitet i det kriminalpræventive arbejde med psykisk udviklingshæmmede. Hvis man lavede en redegørelse af psykisk udviklingshæmmede alene, ville den antageligt også vise, at flere fik deres domme forlænget, og at færre begik ny og alvorligere kriminalitet, som førte til en ny dom.

At den samlede gruppe af voksne domfældte udviklingshæmmede personer vokser år for år, fremgår også af en række historiske tal, *jf. tabel 3*. Men de er ikke lige præcise og sammenlignelige.

Tabel 3. Samlet antal psykisk udviklingshæmmede personer med dom, 1991 – 2007

1991	1994	1998	2001	2005	2007
84	107	184	221	332	410

Kilder: Tallene fra 1991 til 2001 er fra Amtsrådsforeningen (2003: 13). Tallet for 2005 er baseret på et realistisk skøn af NDU (2007a: 18). Tallet for 2007 er fra Ankestyrelsen (2009:10).

⁹ Center for Ligebehandling af Handicappede (1997).

¹⁰ Justitsministeriets Forskningskontor (2009: 7-12)

Datagrundlaget for 2007 stammer fra Ankestyrelsens undersøgelse, som ikke er helt perfekt. Det skyldes svarprocenten på 91 og det forhold, at man har sammentalt den brede personkreds, som er omfattet af retssikkerhedslovens § 16 a. Ankestyrelsen formoder, at hovedparten af de 410 personer har en dom, men det er ikke opgjort særskilt, hvor mange af dem, som faktisk har en dom, som sidder i varetægtsurrogat, som har fået vilkår om tiltalefrafald eller som er prøveløsladt. Det kan desuden ikke afvises, at nogle kommuner har optalt de samme personer med dom, og at der således er sket en dobbelttælling. Nogle enkelte kommuner kan måske også have medregnet psykisk syge kriminelle i besvarelsen.

På den baggrund vil arbejdsgruppen skønne, at der på landsplan var omkring 370-390 voksne domfældte udviklingshæmmede personer i 2007. Dette skøn får nogen støtte i det forhold, at der i 2006 og 2007 blev afsagt i alt 142 nye foranstaltningsdomme til udviklingshæmmede personer. Disse 142 domme må ikke lægges sammen med de 332 domme fra 2005. For det første fordi knap seks ud af ti domme er tidsbegrænsede. For det andet fordi domme i gennemsnit synes at blive ophævet før den berammede længstetid. Og endelig for det tredje fordi nogle af de nye domme i 2006-2007 antageligt tilfaldt udviklingshæmmede personer, der allerede havde en dom, som derfor blev ophævet.

Aktuelt findes der ingen samlet opgørelse, men arbejdsgruppen antager, at antallet må være vokset yderligere, idet der kom 73 nye domme i 2008. Tallet for 2009, der endnu ikke foreligger ved rapportens offentliggørelse, vil næppe afvige markant fra tendensen i de foregående år. Det taler for, at der var mellem 400 og 450 domfældte ved udgangen af 2009.

3.5 Udviklingen i antallet af voksne domfældte udviklingshæmmede personer

Arbejdsgruppen vurderer, at der kan gives en række forskellige bud på, hvad der har forårsaget væksten i den udvikling, der blev beskrevet i foregående afsnit:

Retsinstanserne er blevet bedre til at vurdere, om der er behov for at lave en personundersøgelse og efterfølgende en mentalundersøgelse af en sigtet person, og derfor bliver flere personer i dag erklæret uegnet til straf. Nogle af disse sigtede har tidligere afsonet en straf under Kriminalforsorgen.¹¹

Der er i forlængelse heraf sket en glidning i opfattelsen af, hvem der kan profitere af social behandling, så flere kriminelle forventes at få udbytte af social støtte og behandling end tidligere. Det kan betyde, at flere er blevet dømt til socialt regi, som tidligere ville være dømt til fængselsstraf.

Mange ledere og medarbejdere i de sociale botilbud har også gradvist ændret holdning, så man i højere grad vælger at anmelde beboere til politiet, hvis de begår kriminalitet.¹² Hermed stiger antallet af domme til voksne udviklingshæmmede personer. Samtidig udløser ny kriminalitet i domsperioden oftere en ny dom mod tidligere, hvor der snarere blev givet tiltalefrafald.

11 Det gjaldt for 10 procent af de domfældte i 2005. Det er sandsynligt, at der stadig befinder sig indsatte og klienter, som er lettere udviklingshæmmede eller ville blive ligestillet hermed, hvis de blev mentalundersøgt. Fængselsmiljøet er hårdt for denne gruppe, der tillige ikke evner at profitere af Kriminalforsorgens behandlingsprogrammer (NDU 2007: 23).

12 Det er arbejdsgruppens erfaring, at denne holdningsændring ikke på samme måde er slået igennem i offentligheden, når det gælder mildere straffelovsovertrædelser begået af udviklingshæmmede. Man møder den holdning, at det er synd for den udviklingshæmmede, og at man ikke vil bruge tid og kræfter på at anlægge en sag.

Voksne udviklingshæmmede har også fået lettere ved at skaffe sig stoffer. Et mere udbredt stofmisbrug kan betyde, at disse domfældte udviklingshæmmede får svært ved at holde sig fra kriminalitet.

Serviceoven giver voksne udviklingshæmmede ret til at bestemme selv – en ret, som ikke alle kan forvalte hensigtsmæssigt i alle situationer, hvor de tidligere blev holdt tilbage og beskyttet. Også dette kan føre til flere situationer, hvor der er risiko for kriminalitet.

Det kan også være en årsag, at der mangler målrettede udslusningstilbud, når voksne udviklingshæmmede personers domme skal lempes eller ophæves. Uden tilstrækkelig udslusningsstøtte i hverdagen, som for eksempel opsigende støtte, dagaktiviteter eller bofællesskab, kan den udviklingshæmmede risikere at falde tilbage i det kriminelle miljø. Se afsnit 7 for uddybning af udslusningsproblematikken.

3.6 Hvor befinder de voksne domfældte udviklingshæmmede personer sig?

NDU forsøgte i september 2008 at kortlægge, hvor mange voksne domfældte udviklingshæmmede personer, der havde ophold i private, kommunale og regionale botilbud. LOS, KL og Danske Regioner rådede ikke over tal for deres respektive områder. En rundspørge foretaget af NDU blandt regionerne viste, at 143 voksne domfældte udviklingshæmmede personer havde ophold i et regionalt botilbud.

Det er dog også muligt at komme med et forsigtigt skøn over, hvor mange der havde ophold i et privat eller kommunalt botilbud. For Ankestyrelsen kunne i sin undersøgelse af kommunernes kriminalpræventive tilsyn opgøre antallet af voksne domfældte udviklingshæmmede personer med flere i et botilbud til 293 i 2007, hvorfor der antageligt på tidspunktet for NDU's undersøgelse var under 150 domfældte udviklingshæmmede personer i kommunale og private botilbud.¹³

Hertil kommer voksne domfældte udviklingshæmmede personer, som i 2007 ikke havde ophold i botilbud oprettet efter serviceoven, men som boede i egen lejlighed, i bofællesskab, hjemme hos forældrene etc. Denne gruppe, som havde dom til tilsyn, udgjorde sandsynligvis under 100 personer.

3.7 Kriminalitetens art

Kriminaliteten begået af voksne domfældte udviklingshæmmede personer kan overordnet opdeles i to kategorier, nemlig personfarlig kriminalitet og ikke-personfarlig kriminalitet (jf. straffelovens § 68 a, stk. 2, og § 69 a, stk. 2). Personfarlig kriminalitet tæller drab, røveri, frihedsberøvelse, alvorlig vold, trusler, brandstiftelse, voldtægt eller anden alvorlig sædelighedsforbrydelse eller forsøg på en af disse typer af forbrydelser. I disse sager gives der domme uden længstetid, mens der ved andre former for kriminalitet som udgangspunkt fastsættes en længstetid.

Som det ses af *tabel 4* herunder, blev 44 procent af alle foranstaltninger i 2008 afsagt til mentalt retarderede som følge af personfarlig kriminalitet. Denne andel har ligget forholdsvis konstant siden en optælling i 2000 og 2001, bortset fra udsving i 2002 og 2006. Hvad *tabel 4* imidlertid ikke siger noget om er, hvilken slags personfarlig kriminalitet, der er tale om.

13 Sandberg (2009:27).

Det er det generelle indtryk i arbejdsgruppen, at der gennem det sidste årti er sket en forrøelse af typen af kriminalitet fra f.eks. vold mod en person i affekt til såkaldt tæskeholdskriminalitet. Det skyldes formodentligt stigningen i antallet af personer i den såkaldte nye målgruppe, hvis højere IQ end de traditionelle udviklingshæmmede personer gør den i stand til at foretage mere planlagt kriminalitet. Der er dog ikke opgørelser, der dokumenterer dette. Se afsnit 6 for en mere indgående beskrivelse af "den nye målgruppe".

Tabel 4. Foranstaltningsdomme der angår mentalt retarderede (Straffelovens § 16, stk. 1, 2. pkt. og stk. 2)

År	Samlet antal	Antal uden længstetid	Andel uden længstetid
1/7 2000 – 31/12 2001	60	25	42 procent
2002	55	30	55 procent
2003	52	22	42 procent
2004	70	33	47 procent
2005	84	37	44 procent
2006	70	18	26 procent
2007	72	32	44 procent
2008	73	32	44 procent

Kilde: Justitsministeriets Forskningskontor (2000-2009).

Som det ses af *tabel 5*, var det i 2008 først og fremmest vold mod tjenestemand, simpel vold og alvorligere vold, der blev begået af psykisk afvigende kriminelle.

Tabel 5. De 10 mest typiske former for kriminalitet, psykisk afvigende personer, 2006-2008

Type af kriminalitet i rækkefølge efter mest udøvede	Antal domme af typen	Procentandel af alle foranstaltningsdomme
1. Vold mod tjenestemand ¹	454	23
2. Simpel vold	355	18
3. Alvorligere vold	211	11
4. Røveri	162	8
5. Brandstiftelse i øvrigt	150	8
6. Tyveri	146	7
7. Trusler m.v.	115	6
8. Andre straffelovsovertrædelser	112	6
9. Særlovsovertrædelser	60	3
10. Andre formueforbrydelser	48	2
11. Andre	210	8
I alt	2023	100

Kilde: Justitsministeriets Forskningskontor (2007-2009).

3.8 Regionernes kapacitet på området

Regionerne driver i alt 12 tilbud efter § 108 i serviceloven, som har mulighed for at tage imod voksne domfældte udviklingshæmmede. I *tabel 6* herunder ses de pågældende botilbud, deres belægningsprocent og antal beboere i regionen pr. november 2009.

Tabel 6: Regionale botilbud for domfældte udviklingshæmmede personer

Region	Botilbud hvor målgruppen kan anbringes	Belægningsprocent for tilbud	Antal beboere med dom i regionen, november 2009
Region Hovedstaden	Pensionatet Hulegården	98	7
	Pensionatet Lionslund	98	
	Skovgården	98	
	Rønnegården	98	
	To satellitter under Sølager	98	
Region Sjælland	Kofoedsminde sikrede afdeling	95	55 (30 på sikrede og 25 på åbne)
	Kofoedsminde åbne afdelinger	95	
Region Nordjylland	Sødisbakke	100	17
Region Midtjylland	Granbakken	101	29 (yderligere 8 på vej iflg. rammeaftale 2009)
	Nørholm Kollegiet	115 (fra 79-174 pprocent på de forskellige afdelinger)	
	Mosetoft	140	
Region Syddanmark	Bøge Allé 16	100	29
	Grønnebæk	98	
	Østruplund	100	

Bortset fra Kofoedsminde er de ovennævnte botilbud ikke målrettet voksne domfældte udviklingshæmmede personer. De domfældte udviklingshæmmede bor således side om side med personer uden dom og på visse botilbud sammen med andre udviklingshæmmede med problemskabende adfærd. Det vil være forskelligt fra periode til periode, hvor stor en andel af tilbuddenes beboere, der er domfældte.

Udover de nævnte regionale tilbud bor der også voksne domfældte udviklingshæmmede på kommunale tilbud, ligesom der er en række domfældte udviklingshæmmede, der er visiteret til private tilbud.

4. Sikrede pladser til voksne

4.1 Målgruppe for de sikrede pladser

Region Sjælland driver botilbuddet Kofoedsminde, som består af en række sikrede (lukkede) afdelinger og en række åbne afdelinger. Kofoedsminde rummer i dag 32 sikrede pladser, som i midten af 2011 vil være udvidet til 34.

Målgruppen for de sikrede pladser er først og fremmest voksne udviklingshæmmede personer, der har fået en foranstaltningsdom til sikret afdeling (jf. straffelovens § 68 og 68a). Det afgørende for at få en dom til sikret regi er kriminalitetens art og dermed "en udtalt farlighed".¹⁴

Dernæst optages de sikrede pladser af voksne udviklingshæmmede personer, der er blevet sigtet for personfarlig kriminalitet, og som af hensyn til retsfølelsen og/eller politiets opklaringsarbejde anbringes i varetægtssurrogat. Opholdet i varetægtssurrogat varer indtil domsafsigelsen, og her kan ofte gå over et år.

Endelig anbringes på de sikrede pladser de domfældte udviklingshæmmede personer, som har en kombinationsdom,¹⁵ det vil sige en foranstaltningsdom til åbent botilbud med mulighed for overførsel til sikret afdeling efter tilsynsmyndighedens (handlekommunens) bestemmelse. Det er tilsynsmyndigheden selv, der afgør, hvorvidt den udviklingshæmmede domfældte skal overflyttes til sikret regi for en periode. Et sådant ophold kan vare fra en kortere periode af 3-6 måneder til en periode på op til 4 år.

På Kofoedsminde opholder der sig på nuværende tidspunkt 6 personer med kombinationsdom, som skal blive der i lang tid eller måske altid, fordi deres problemskabende adfærd kræver en hurtig overflytning til sikret afdeling men med ophold i åbent regi i længere perioder.

¹⁴ Rigsadvokaten (2007).

¹⁵ Der findes to former for kombinationsdomme, nemlig domstype II – som dette afsnit handler om – og domstype IV. Ved domstype IV anbringes en borger i egen lejlighed med tilsyn med mulighed for at blive overført til en åben afdeling på et botilbud.

4.2 Udfordringer

De sikrede pladser for domfældte udviklingshæmmede personer i Danmark står over for flere udfordringer. Det handler først og fremmest om en tilsanding af pladserne på det eksisterende botilbud Kofoedsminde.

4.2.1 Tilsanding af Kofoedsmindes pladser

Både Kofoedsmindes sikrede og åbne pladser sander til. Hvis gennemstrømningen på Kofoedsminde var optimal, ville de 32 (senere 34) sikrede pladser på Kofoedsminde formentlig være nok til at dække det behov, der er for sikrede pladser på landsplan, vurderer arbejdsgruppen. Pladserne udnyttes dog ikke optimalt.

Tilsandingen skyldes, at det i et længere stykke tid har været og stadig er særdeles vanskeligt at få udsluset de borgere, der sidder på Kofoedsmindes åbne afdelinger, til tilbud i deres hjemkommune. Det gælder, selvom disse borgere har fået ændret deres dom til tilsynsdom med mulighed for anbringelse. Det vil sige, at de som udgangspunkt skulle kunne bo for sig selv under tilsyn fra deres handlekommune.

I februar 2010 var der 8 borgere, der ventede på udslusningstilbud fra deres hjemkommune eller udslusning til et andet tilbud i landet. Af de 8 borgere har 5 ventet i 4-5 år.

Disse ventende borgere har bevirket, at der ikke har været ledige pladser på Kofoedsmindes åbne afdelinger, ligesom borgere på sikrede pladser, der var klar til et ophold på åben afdeling, har måttet vente unødigt længe. Det svækker disse borgeres retssikkerhed og betyder samtidig, at de sikrede pladser ikke udnyttes optimalt.

Tilsandingen skaber også en udfordring i forbindelse med personer med kombinationsdom, hvis nøjagtige antal ikke kendes i dag. Det skyldes, at det er kommunen, der visiterer den dømte til et tilbud. Hvis borgeren, som det sker i langt de fleste tilfælde, begynder sit forløb i åbent regi i sin hjemkommune, kender Kofoedsminde ikke til vedkommende.

Men for altid at have en plads klar, hvis der er behov for at overflytte borgeren fra åbent til sikret regi, bør Kofoedsminde have kendskab til både antallet af personer med kombidom og deres tilstand.

Et forsigtigt skøn fra arbejdsgruppen er, at der findes omkring 40 personer med kombidom i alt på landsplan. Der er dog brug for at få dette verificeret og tillige få en løbende dialog med kommunerne i stand, der kan give Kofoedsminde viden om, hvor mange der i fremtiden kan få brug for sikrede pladser.

4.3 Delanbefalinger

Flere sikrede pladser på nyt botilbud i Jylland

Region Sjælland er, som tidligere omtalt, i gang med at udbygge Kofoedsminde med 5 pladser, hvilket betyder, at der i midten af 2011 vil være 34 sikrede pladser. Kunne man sikre etableringen af alle nødvendige udslusningsaktiviteter øjeblikkeligt, ville de eksisterende sikrede pladser blive udnyttet mere optimalt og formentlig mindske behovet for nye sikrede pladser her og nu (se også afsnit 7 om udslusning).

Det er imidlertid arbejdsgruppens vurdering, at det vil være svært for de relevante kommuner at etablere det nødvendige antal udslusningstilbud med det samme. Med den løbende stigning i antallet af domfældte udviklingshæmmede personer taget i betragtning anbefaler arbejdsgruppen, at der oprettes yderligere sikrede pladser.

- Arbejdsgruppen anbefaler, at der igangsættes planlægning af et nyt tilbud i Jylland med 5 sikrede pladser og 5 varetægtssurrogatpladser

Pladserne foreslås lagt i Jylland med henblik på en større geografisk spredning af pladser, øgede rekrutteringsmuligheder og mulighed for tættere samarbejde med vestdanske kommuner omkring udslusning og kombinationsdømte borgere. Dette vil kræve en ændring af lovgivningen, da Lolland Kommune på nuværende tidspunkt er den eneste kommune med modtagepligt over for personer, der er dømt til ophold på sikret afdeling.¹⁶

¹⁶ Indenrigs- og Socialministeriet har i et brev til Lolland Kommune indskærpet, at kommunen ifølge bekendtgørelse nr. 789 fra 2009 altid er forpligtet til at oprette tilbud i en særligt sikret afdeling på Kofoedsminde og modtage personer, som er dømt til at sidde her, jf. Servicelovens § 108 (Socialministeriet 2006b).

5. Udviklingshæmmede personer i varetægtssurrogat

Udviklingshæmmede personer, der er under mistanke for en forbrydelse, anbringes ikke i fængsel men i varetægtssurrogat på et socialt botilbud, mens sagen efterforskes. En undersøgelse lavet i 2005 af NDU viste, at 14 sigtede personer i gennemsnit sad 7,3 måneder i varetægtssurrogat, nogle helt op til 12 måneder.¹⁷ Arbejdsgruppen vurderer, at ventetiden er øget noget siden domstolsreformen.

Som arbejdsgruppen ser det, er der i dag en lang række udfordringer på dette område. Udfordringer, der både relaterer sig til fysiske forhold og pædagogik på botilbuddene, koordinering af pladser og viden på området hos de centrale aktører. Disse udfordringer og tilhørende anbefalinger beskrives i de kommende afsnit. Indledningsvis gives en introduktion til regelgrundlaget på området.

5.1 Regelgrundlaget for udviklingshæmmede personer i varetægtssurrogat

Det er ifølge retsplejeloven dommeren, som bestemmer, om den udviklingshæmmede person skal i varetægtssurrogat under sagens behandling. Rettens kendelse indeholder betingelserne for opholdet enten på en sikret afdeling på Kofoedsminde eller på et åbent botilbud.

Herefter er det handlekommunens pligt at anbringe den udviklingshæmmede mistænkte på det slags tilbud, hvor dommeren har bestemt, han skal i varetægtssurrogat. Lolland Kommune har modtagepligt på den sikrede boform Kofoedsminde, som er den eneste af sin art i landet.

Efter kommunens visitation flytter vedkommende ind i det sociale botilbud, eventuelt med vilkår for besøgskontrol, brevkontrol, telefonkontrol i henhold til retsplejelovens regler.

5.2 Udfordringer

5.2.1 For lidt viden om forskellige varetægtsformer

Regionerne oplever ofte, at anklagemyndigheden mangler viden om serviceloven og dermed om de eksakte konsekvenser, det har for den udviklingshæmmede at blive anbragt i henholdsvis sikret eller åbent regi.

Åbne botilbud drives efter servicelovens regler. Det betyder, at man ikke kan tilbageholde beboeren, og at man ikke kan låse vedkommende inde. Regionernes erfaring er, at anklagemyndigheden ofte ikke gør sig dette klart. Når anklagemyndigheden efter beslutning om varetægtssurrogat i åbent regi bliver bekendt med, at dette giver problemer i forhold til at håndtere den udviklingshæmmede person, sker det ikke sjældent, at den opstiller krav til varetægtsfængslingen, der er at sidestille med "isolationsfængsling":

¹⁷ NDU, 2007 (20a).

- Ingen omgang med andre beboere
- Ingen færden uden for botilbuddet
- Konstant fysisk overvågning, hvis borgeren færdes på afdelingen
- Ingen besøg af andre beboere

Disse krav bliver ofte ikke bestridt af forsvarsadvokaten, men senere i forløbet bliver der ved personalets og forsvarerens henvendelse slækket på disse krav. Den energi og tid personale og andre bruger på denne zig-zag-kurs kunne undgås, hvis anklagemyndigheden havde større kendskab til de forskellige varetægtsformers konsekvenser.

5.2.2 Usikkerhed om ansvaret under retssagen

Det er regionernes opfattelse, at nogle forsvarsadvokater ved fremstillingen i retten indimellem ikke synes at have et tilstrækkeligt kendskab til reglerne i serviceloven omkring målgruppen. Det skyldes formentlig, at de har så relativt få sager på området. Nogle giver da også udtryk for, at de forventer, at medarbejderne fra botilbuddet gør indsigelser, hvis den anklagede idømmes foranstaltninger, som ikke er hensigtsmæssige.

Som udgangspunkt er det kommunen, der er den visiterende myndighed, og som sådan er det derfor kommunen, oftest en tilsynsførende, som skal være opmærksom på betingelserne for opholdet i varetægtssurrogat. Medarbejderne og ledelsen på botilbuddene er ikke nødvendigvis uddannet til at håndtere vilkår og betingelser i forhold til den surrogatanbragte eller rutinerede i retsmøder, og de deltager ofte kun i få sager på årsbasis.

5.2.3 Ulovligt ophold efter varetægtssurrogat

Når en sigtet under sagen har været anbragt i varetægtssurrogat og får en foranstaltningsdom, går der en periode, inden dommen er endelig og kan fuldbyrdes. Ofte træffer dommeren ikke under retsmødet en kendelse om fortsat anbringelse i varetægtssurrogat, indtil dommen kan fuldbyrdes.

Hvis personen er anbragt af kommunen på baggrund af varetægtskendelsen, vil personen ved fortsat ophold have ulovligt ophold. Dette kan efterfølgende medføre erstatningspligt. Det er samtidig et problem i de sager, hvor vedkommende vurderes som meget personfarlig, at personen har lov til at forlade retten, så snart retsmødet er afsluttet med mindre den supplerende kendelse om fortsat varetægtssurrogat er afsagt.

Regionernes erfaring er her, at det virker som om, dommeren antager, at vedkommende – uanset dom eller ej, kan tvangsanbringes på et botilbud. Dette vil dog meget sjældent være tilfældet.

Problemet vil blive endnu større, hvis vedkommende anker sin dom, idet der så kan gå endnu længere tid, hvor vedkommende – som vurderes som meget personfarlig – kan gå frit omkring uden opsyn.

5.2.4 Isolation af den varetægtssurrogatfængslede

Udviklingshæmmede personer, der er sendt i varetægtssurrogat, anbringes ofte i varetægtssurrogat sammen med beboere, der ikke er i varetægtssurrogat. Det gælder uanset om det er åbent eller sikret regi.

Ofte nægter anklagemyndigheden den varetægtssurrogatanbragte borger mulighed for omgang med andre beboere af hensyn til efterforskningen. Det kan være et problem, da de fysiske rammer for både åbne og sikrede afdelinger ofte er små lejligheder indrettet i selvstændige afdelinger med ca. 6-7 borgere, der deles om køkken, spisestue og opholdsstue. Der kan nemlig ikke efter servicelovens regler sættes betingelser for de andre beboeres færden på botilbuddet, da hele afdelingen er at betragte som en del af deres hjem, også på en sikret afdeling.

Konsekvensen af dette er, at den varetægtsfængslede skal opholde sig i egen lejlighed stort set døgnet rundt for ikke at få kontakt med andre. Alternativet er en konstant ledsagelse, når beboeren i varetægtssurrogat forlader sin lejlighed. Det skyldes, at servicelovens regler om magtanvendelse ikke tillader overvågning og låste døre på de åbne botilbud.

Konsekvensen er, at den varetægtssurrogatfængslede ikke får mulighed for at opretholde bare en minimal grad af privatliv, f.eks. når vedkommende ønsker at ryge eller at gå en tur udendørs.¹⁸ Dette er problematisk for den sigtedes retssikkerhed.

Samtidig er det svært for personalet at opretholde en sikkerheds- og opmærksomhedskultur omkring en varetægtssurrogat, når der – som oftest – kun er én af disse. Uanset om der er tale om en åben eller sikret afdeling, er det erfaringen, at den pædagogiske linje ofte handler om at sikre størst mulig selvhjulpenhed og initiativ, hvilket kan gå imod de krav, der stilles til arbejdet med en varetægtssurrogatfængslet borger. Udfordringen er, at denne kultur med øget opmærksomhed ikke må smitte af på de øvrige beboere med begrænsninger for dem til følge - noget som kan svække retssikkerheden for de andre borgere med udviklingshæmning, der bor på samme botilbud som den varetægtssurrogatfængslede. Det kræver en personalegruppe med erfaring og særlige kompetencer at tackle dette problem.

5.2.5 Høje omkostninger for enkeltvise varetægtssurrogater

Som beskrevet ovenover, skal en lang række surrogatvilkår opfyldes, når en borger skal sidde i varetægtssurrogat på et åbent tilbud under servicelovens § 108. Oftest sidder der bare en enkelt varetægtssurrogatfængslet på en afdeling, og det bliver dyrt rent driftsøkonomisk at sikre vilkårenes opfyldelse.

¹⁸ På Kofoedsminde's sikrede afdelinger er der dog hegn omkring bygningerne, hvilket betyder, at den sigtede i varetægtssurrogat kan få mulighed for at gå udenfor alene.

Arbejdsgruppen er af den holdning, at det ville være langt mere driftsøkonomisk at placere flere varetægtssurrogatpladser sammen. Det ville betyde væsentlig færre udgifter og fastholde den nødvendige faglighed til at løfte opgaven.

5.2.6 Ventetid på mentalundersøgelser

Som beskrevet i afsnit 3.2.1 beslutter retten eller anklagemyndigheden, at der skal foretages en mentalundersøgelse, hvis der er mistanke om, at den sigtede lovovertræder er udviklingshæmmet. Mentalundersøgelsen foretages af en retspsykiater, og i erklæringen angives det, hvorvidt den pågældende vurderes omfattet af straffelovens § 16, stk. 1, 2. pkt, eller § 16, stk. 2, og dermed fritaget for straf.

Det er arbejdsgruppens erfaring, at der for tiden er lang ventetid på udfærdigelsen af mentalundersøgelser, ligesom hele processen med forelæggelse for Retslægerådet og de kommunale tilsynsmyndigheder kan trække ud.¹⁹ Dette påvirker, hvor lang tid en sigtet udviklingshæmmet lovovertræder skal være anbragt i varetægtssurrogat.

Rigsadvokaten har indgået en aftale med en række retspsykiatriske afdelinger om, at der højst bør gå 6 uger, fra anklagemyndigheden rekvirerer en mentalundersøgelse, til den er udfærdiget.²⁰ Arbejdsgruppen har dog kendskab til, at der kan gå op til et år, før sagen har været igennem hele forløbet med mentalundersøgelse og øvrige udtalelser til det endelige retsmøde. Dette er et problem for retssikkerheden.

Arbejdsgruppen vil også gerne påpege det problem, at selve den socialpædagogiske indsats ikke kan startes i surrogatforløbet, da den pågældende kun er underlagt retsplejelovens regler og ikke anbringelsesreglerne i serviceloven. Det betyder, at man spilder tid, der kunne bruges på den pågældendes rehabilitering. Endelig finder arbejdsgruppen det problematisk, at ventetiden på mentalundersøgelserne ikke kan trækkes fra, hvis man ender med at få en dom.

5.2.7 Retssikkerhed og mentalundersøgelser

Arbejdsgruppen ønsker at påpege, at der på området vedrørende mentalundersøgelser er flere udfordringer i forhold til retssikkerheden.

Retspsykiater Jens Lund og overlæge Peter Kramp har i 2003 vurderet²¹, at der er fejl i 10-20 procent af de mentalundersøgelser, som forelægges Retslægerådet. Det drejer sig om ca. 2/3 af alle sager. Der er derfor grund til at antage, at der også er fejl i de erklæringer, som Retslægerådet ikke ser.

Mentalundersøgelserne og Retslægerådets udtalelse har stor vægt i retten. Derudover er det opfattelsen, at så snart Retslægerådet har udtalt sig om udviklingshæmning og sanktion, er det næsten umuligt at få retten til at afgive en anden kendelse eller dom i sagen. Bl.a. fordi der stort set aldrig er andre eksperter i sagerne, der kan sætte spørgsmålstegn ved udviklingshæmningen og den foreslåede sanktion.

19 Årsagerne hertil vurderes bl.a. at være, at der mangler retspsykiatere, at antallet af erklæringer er stigende, at det ikke altid er muligt at få indhentet alle informationer på seks uger, og at de personer, der skal undersøges, ikke altid møder op til samtalerne.

20 Rigsadvokaten (2007).

21 US (2003:36)

Konsekvensen heraf er, at kriminelle risikerer at blive stemplet som udviklingshæmmede, og at udviklingshæmmede risikerer at blive anbragt i fængsel. Arbejdsgruppen vurderer dette som et alvorligt brud på retssikkerheden i forhold til de personer, der gennemgår mentalundersøgelser.

En særlig problemstilling er mentalundersøgelserne i forhold til borgere med anden etnisk baggrund. Her opleves i praksis, at der over en periode på få år afgives meget forskellige erklæringer. Eksempelvis erklæres en person først for egnet til en fængselsdom, derefter erklæres vedkommende omfattet af straffelovens § 16, stk. 1, 2. pkt., og endelig erklæres den pågældende omfattet af straffelovens § 16, stk. 2.

5.3 Delanbefalinger

Øget viden hos samarbejdspartnere om varetægtssurrogat

Arbejdsgruppen anbefaler at man, for at sikre den rette kendelse fra starten:

- skaber øget viden blandt dommere, anklagemyndigheder, forsvarsadvokater og kommuner om betingelser og forhold relateret til varetægtssurrogat for udviklingshæmmede personer. Dette kan f.eks. ske gennem publikationer, hæfter og temadage

Særlige varetægtssurrogatpladser

I forhold til at sikre privatliv, socialt liv og fagligt kvalificeret personale til varetægtssurrogatdømte anbefaler arbejdsgruppen, at der:

- oprettes et særligt tilbud i Jylland med 5 pladser til varetægtssurrogatfængslede personer med udviklingshæmning og med 5 sikrede pladser

Se evt. afsnit 4.3 om delanbefalinger hvad angår sikrede pladser.

Mentalundersøgelser

Arbejdsgruppen anbefaler følgende:

- Ventetiden på mentalundersøgelser bør reduceres
- Ventetiden på mentalundersøgelser bør kunne fratrækkes i en evt. senere dom
- Kvaliteten af mentalundersøgelser fra Retslægerådet bør sikres, herunder også, at der findes relevant testmateriale til personer af anden etnisk baggrund

6. "Den nye målgruppe" – de bedre fungerende domfældte udviklingshæmmede

6.1 Baggrund og tal på området

Som det blev omtalt i indledningen, vurderer retspsykiaterne et stigende antal kriminelle personer, der intelligensmæssigt befinder sig inden for den nederste del af normalområdet, som værende funktionsmæssigt som mentalt retarderede i lettere grad (IQ = 69-50). Disse personer er straffri efter straffelovens § 16, stk. 2 og får som regel en foranstaltningsdom.

Sagsforløbet er typisk det samme som for en domfældt udviklingshæmmed person, det vil sige, at de anbringes i varetægtssurrogat under opklaringsperioden og efter dom anbringes på et åbent eller sikret bo-tilbud. Dette tilbud kan rumme andre domfældte men også udviklingshæmmede, som ikke har dom.

For hvert år fra midten af 2000 til og med 2008 har Justitsministeriets Forskningskontor opgjort antallet af udviklingshæmmede personer, der var omfattet af straffelovens § 16, stk. 1, 2. pkt. eller § 16 stk. 2, og som fik en foranstaltningsdom. Disse tal ses af *tabel 7* herunder.

Tabel 7. Domfældte udviklingshæmmede personer fritaget for fængselsstraf, medio 2000 – ultimo 2008

År	2000/01	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
§ 16.1	10	4	4	5	7	2	6	9
§ 16.2	50	51	48	65	77	68	66	64
I alt	60	55	52	70	84	70	72	73

Kilde: Justitsministeriet Forskningskontor (2001-2009).

Hovedparten er omfattet af § 16, stk. 2 og er dermed lettere udviklingshæmmede eller må ligestilles hermed efter en samlet vurdering af deres funktioner. Antallet er vokset en anelse over årene.

Det er blandt disse domfældte, man skal finde den såkaldt nye målgruppe. Nogle af dem er lettere udviklingshæmmede med en IQ under eller omkring 70. Andre har lidt større intellektuelle evner. De har en IQ over 70, enkelte måske helt op til 85 – svarende til 'anden mental retardering' i henhold til de diagnostiske kriterier (tidligere benævnt sinker) – hvorfor de principielt set er egnede til straf. Men de bliver omfattet af straffelovens § 16, stk. 2 og får en foranstaltningsdom efter § 68, fordi de på andre væsentlige områder fungerer dårligt.

Det kan komme til udtryk ved adfærdsmæssige vanskeligheder, der blandt andet kan skyldes tidlige følelsesmæssige skader, karakterafvigende træk og misbrug af navnlig euforiserende stoffer. Sådanne problemer kan også være kendetegnende for nogle af de lettere udviklingshæmmede.

Målgruppen kan altså beskrives som følelsesmæssigt eller socialt handicappet. Det kan give sig udslag i manglende empati og selvindsigt, personlighedsforstyrrelser, aggressiv adfærd, lav social intelligens og manglende evne til social omgang med andre. Det kan også have betydning på nogle praktiske områder, f.eks. i form af manglende økonomisk forståelse og overblik og manglende evne til at tage ansvar for egen adfærd.

Ingen ved, hvordan fordelingen er eller har været mellem lovoertrædere, der er lettere udviklingshæmmede, og personer, der må ligestilles hermed på landsbasis. Det er arbejdsgruppens vurdering, at det vil være et meget krævende arbejde at kortlægge dette. Heller ingen ved, hvor mange af de lettere udviklingshæmmede, der vil kunne henregnes til den såkaldte nye målgruppe.

Men vi ved, at gruppen af lovoertrædere, der får foranstaltningsdomme, er vokset markant fra 84 domme i 1991 til omkring 330 domme i 2005 og antageligt op mod 380-390 domme i 2007. Langt de fleste er omfattet af straffelovens § 16, stk. 2. Derfor vurderer arbejdsgruppen det som sandsynligt, at antallet af personer, der må ligestilles med udviklingshæmmede, også er vokset.

Region Syddanmark har i en rapport om "den nye målgruppe" opgjort, at 11-12 procent af de domfældte i denne del af landet kan henføres til denne kategori²².

6.2 Udfordringer

Det er regionernes erfaring, at denne nye målgruppe kan være vanskelig at tackle ude på botilbuddene for både medarbejdere og andre beboere. Nedenfor gennemgås udfordringer i forhold til medbeboere og personale, pædagogik versus sanktioner og fysiske rammer.

6.2.1 Forhold til medbeboere og personale

"Den nye målgruppe" kan opleves som en belastning for øvrige beboere og for personalet. Det er ikke intelligensniveauet (IQ) men typisk det bedre funktionsniveau i forhold til øvrige beboere i den konkrete situation, der har betydning her.

Lederne af tilbud for denne gruppe beretter f.eks. om, at persongruppen ikke føler, de passer ind blandt udviklingshæmmede, hvilket kommer til udtryk på flere måder:

- nogle bedre fungerende domfældte væmmes ved andre beboere og isolerer sig derfor
 - nogle føler sig intelligensmæssigt overlegne og kan dominere, true og udnytte de svagere beboere
- De har svært ved ikke at være i centrum og bliver derfor let irriterede på de andre beboere

I enkelte tilfælde kan denne persongruppe dog tage hensyn til de andre og agere "pædagogmedhjælpere". Det ses også til tider, at de ikke-dømte medbeboere kan have en positiv indflydelse på "den nye målgruppe", fordi disse trives med de øvrige beboeres venligere adfærd.

Oftest oplever personalet dog særlige udfordringer fra denne gruppe, f.eks. kan trusler og fysisk vold, også over for personalets familie, virke skræmmende.

22 Region Syddanmark (2008).

Boks 3

"Jeg gider ikke være her med de spassere"

Søren er 24 år og har en IQ i bunden af normalområdet. Gennem hele hans opvækst har det været svært at finde egnede tilbud til ham. Fra han er fire til han er seks år får han dagligt behandling, men den virker ikke. En undersøgelse i 10-årsalderen viser, at han måske har en tidligt erhvervet hjerneskade. Da han er 12, får han Ritalin (nervemedicin mod ADHD). Han går i en almindelig folkeskole, hvor han går ud efter 9. klasse. Senere får han problemer med alkohol og stoffer, og han udviser en voldelig adfærd. Han får derfor en dom til tilsyn med mulighed for anbringelse på et socialt botilbud. Kommunen bestemmer, at han skal på et botilbud.

Da Søren kommer til botilbuddet med sin familie, kan pædagogerne mærke, at familiens medlemmer er bange for ham og gør alt for at behage ham. Han udtaler sig gentagne gange aggressivt om, at han ikke gider være der. Om aftenen truer han med at stikke af og med at tæske dem, som kommer tæt på ham.

I løbet af den næste tid er Søren ekstremt aggressiv over for både personale og medbeboere. Han truer dem ofte med bank og nægter kategorisk at følge personalets anvisninger. Hans sprogbrug er truende og aggressivt, for eksempel kalder han kvindelige pædagoger for "bitches" og "dumme kællinger" og sine medbeboere for "spassere" og "åndssvage mongoler". Flere gange er han så truende, at flere af hans medbeboere ikke tør spise i fællestuen eller må skifte bosted et par dage, fordi de frygter ham.

Hans holdning er, at han ikke hører hjemme på botilbuddet, og han giver udtryk for at kede sig. Flere gange forlader han botilbuddet, én gang til et værtshus, hvor en medarbejder forsøger at overtale ham til at vende hjem. Det resulterer i, at der bliver smidt med værtshusets inventar, udøvet hærværk på en bil og udøvet vold mod tjenestemand i funktion. Politiet tilkaldes. Dagen efter praler Søren med historien.

Til sidst kører forstanderen ham tilbage til hans forældre, da forstanderen ikke ser sig i stand til at tage ansvar for de øvrige beboere og personalets sikkerhed. Opholdet varer i alt i 20 dage. Bagefter anbringes han i et privat tilbud.

Navnet er opdigtet, men fortællingen er virkelig.

6.2.2 Pædagogiske erfaringer på området

Regionernes erfaringer med målgruppen viser, at personalet gennem systematisk faglig udvikling kan blive gode til at tackle persongruppen. For at opnå et vellykket socialpædagogisk motivationsarbejde, skal indsatsen først og fremmest være individuelt tilpasset den enkelte beboers funktionsniveau og evner, og den skal basere sig på en personlig kontakt mellem den enkelte beboer og en eller flere fra det pædagogiske personale. Det er også afgørende, at man som personale er tydelig, troværdig og pålidelig i forhold til det, man gør og siger.

For det andet er det vigtigt at skabe et struktureret tilbud, hvor hverdagen tilrettelægges i tydelige rammer, og hvor opgaverne nøje tilpasses den enkelte beboers evner og funktionsniveau. Det bidrager til den forudsigelighed og genkendelighed, som er en forudsætning for en vellykket pædagogisk indsats over for målgruppen.

Det er her vigtigt at understrege, at det er den problemskabende adfærd i modsætning til dommen i sig selv, der er udslagsgivende i forhold til, om udviklingshæmmede personer med dom har brug for særlige tiltag adskilt fra andre udviklingshæmmede. Der vil således kunne være ikke-dømte eller tidligere dømte personer med en tilsvarende problemskabende adfærd, hvor et særligt tilbud også vil være hensigtsmæssigt.

6.2.3 Fysiske rammer

Drøftelser i arbejdsgruppen har klarlagt, at de fysiske rammer har stor betydning for omfanget af problemer med at integrere de udadreagerende bedre fungerende domfældte blandt udviklingshæmmede personer uden dom og for optimale muligheder for at arbejde pædagogisk med denne gruppe.

For en vellykket behandlingsindsats er det afgørende, at hver beboer har et tilstrækkeligt antal m² til sin rådighed, herunder at muligheden for at passere hinanden uden at komme for tæt på fysisk er tænkt ind i indretningen af værelser, opholdsrum og gennemgangsrum til gavn for såvel det pædagogiske personale som for beboerne. Det skyldes, at udadreagerende udviklingshæmmede domfældte personer ofte har behov for god plads, når de passerer andre personer, for at undgå følelsen af at deres personlige rum bliver krænket eller overskredet. Følelsen af at være for tæt på andre – for eksempel i passagesituationer på et gangareal - kan føre til konflikter, som kan få voldeligt udfald.

En undersøgelse fra Socialpædagogernes Landsforbund fra 2009 viser, at mange boliger på sociale botilbud er utidssvarende. Tæt på 60 procent af alle beboere bor på under 30 m², mens 38 procent bor på under 20 m².²³

6.2.4 Personer i "den nye målgruppe" med minoritetsbaggrund

En særlig udfordring i forhold til den nye målgruppe er den undergruppering, som både har karakteristika fra "den nye målgruppe" og samtidig har en etnisk minoritetsbaggrund. I de følgende afsnit beskrives en række udfordringer i forhold til denne gruppe.

23 SL (2009: 5).

6.2.4.1 Baggrund og antal

Domfældte udviklingshæmmede personer med anden etnisk baggrund end dansk er en relativ ny, lille og uensartet gruppe. Der findes ingen systematisk optælling af gruppen, men NDU lavede en undersøgelse i amterne, der viste, at der var tre og 14 personer med anden etnisk baggrund i henholdsvis 2002 og 2005.²⁴ Det faktiske antal var givetvis lidt større, da svarprocenten kun var på 69 procent.

I februar 2010 opholdt sig 12 domfældte udviklingshæmmede personer med etnisk minoritetsbaggrund samt én person på venteliste i regionalt regi. Personer fra optællingen i både 2002, 2005 og 2010 stammer fra landene Tyrkiet, Pakistan, Libanon, Somalia, Iran, Irak samt lande på Balkan.

Der er dog grund til at tro, at der også er en betydelig andel bosiddende uden for regionalt regi. Region Syddanmarks samråd lavede i januar 2010 en sammentælling (se *boks 4* herunder), der viste, at man har vurderet 166 personer med formodet udviklingshæmning, hvoraf de 148 på nuværende tidspunkt har fået dom. Ud af disse 148 har 16 etnisk minoritetsbaggrund, hvilket svarer til knapt 11 procent. Af de 16 har de 14 fået dom til tilsyn med mulighed for anbringelse, og mange af disse bor hos deres forældre. De optræder således ikke i de regionale tal.

Disse oplysninger taget i betragtning må det formodes, at der i landets øvrige kommuner også findes en række domfældte udviklingshæmmede personer af anden etnisk oprindelse, som er dømt til tilsyn, evt. med mulighed for en administrativ anbringelse på et botilbud, som således ikke optræder i de regionale optællinger. Et forsigtigt skøn er derfor, at der er mellem 40 og 50 domfældte udviklingshæmmede personer af anden etnisk baggrund spredt ud over landet.²⁵

Det må forventes, at der gradvist vil komme flere domfældte udviklingshæmmede personer fra andre kulturer på grund af stigningen i antallet af borgere med anden etnisk baggrund end dansk.

²⁴ NDU (2007:25).

²⁵ Disse tal er baseret på, at der i Region Syddanmark er 11 procent af de domfældte udviklingshæmmede, som er af anden etnisk oprindelse. Herefter er regnet med 11 procent af de 400-450 personer, som arbejdsgruppen skønner, at der er i målgruppen generelt.

Boks 4

Etniske minoriteter i Region Syddanmark

Region Syddanmarks Samråd har optalt, at 16 ud af de 148 dømte domfældte udviklingshæmmede personer, samrådet har vurderet, var af anden etnisk baggrund. Af disse 16 har de 14 fået dom med tilsyn med mulighed for administrativ anbringelse og én også misbrugsbehandling.

Kriminaliteten er typisk røveri, tyveri, vold, volds- og dødstrusler, drabsforsøg, våbenbesiddelse, ulovlig bilkørsel, samt enkelte ildspåsættelser, blufærdighedskrænkelser og tiltvunget samleje.

Én af de 16 er vurderet som mentalt retarderet i middelsvær grad, 15 som mentalt retarderet i lettere grad. 9 af de 15 ligger på grænsen mod normalområdet og på visse områder over grænsen og må således betragtes som en del af "den nye målgruppe".

De 16 personer er generelt kendetegnet ved, at de hele deres liv har været tiltrukket af normalområdet, nogle har dog fået specialundervisning og lignende tiltag. Generelt føler gruppen sig fejlplaceret på et botilbud for udviklingshæmmede, og flere har anført, at de vil forlade et sådant botilbud, så snart de kan.

Kilde: Samrådet i Region Syddanmark

6.2.4.2 Udfordringer

Som det fremgår af *boks 4* herover, er en overvægt af denne minoritetsgruppe på grænsen til normalområdet, og det gælder for samtlige personer i målgruppen, at de orienterer sig mod normalområdet og føler sig fejlplaceret i socialt regi. Udfordringerne ligger således tæt på de udfordringer, der ses i forhold til "den nye målgruppe" generelt.

Selvom erfaringerne på området endnu er få og spredte, viser de, at den kulturelle baggrund rummer visse fællestræk, som ofte kan udgøre en udfordring i forhold til den kriminalpræventive indsats og i samarbejdet med de pårørende:

Målgruppen (domfældte udviklingshæmmede med minoritetsbaggrund) kan have svært ved at forstå og udtrykke sig på dansk, hvilket i sig selv kan gøre det sværere for personalet at etablere en tillidsfuld relation, som er bærende for det socialpædagogiske motivationsarbejde. Målgruppen kan samtidig have svært ved at tale om deres situation, problemer og behov - eksempelvis ønsker en beboer ikke at tale om, hvordan han kan få seksualvejledning.

Målgruppen kan, som nævnt, være stærkt søgende mod normalområdet, og føler sig af samme grund fejlplaceret i et socialt botilbud. Derfor kan de være svære at integrere i boformens sociale liv. Nogle nægter helt at bo i en social boform og ønsker i stedet at komme i fængsel eller stikker af.

Målgruppen kan være svær at indgå alliance med, når de opfatter krav, forventninger og grænsesætning som modstand, der bygger på fordomme. Eksempelvis kommer nogle periodevist i direkte opposition til personalet og kalder dem racister.

De pårørende kan være ressourcetsvage - socialt, økonomisk, emotionelt og psykisk som følge af traumatiske oplevelser i deres hjemlande. Og de kan mangle forståelse for den domfældtes handicap. F.eks. mener nogle, at man slet ikke har mentale handicap og psykiske problemer i deres hjemlande og kan derfor ikke erkende problemet og behovet for hjælp og medicin. Andre oplever det som skamfuldt og har forsøgt at hemmeligholde problemet. Endelig kan de pårørende have svært ved at forstå det danske social- og retssystem, herunder at der skal en foranstaltning til i socialt regi og ikke en afsoning i fængsel - som i hjemlandet. Nogle mener, at den domfældte er uskyldig, når denne ikke skal straffes.

Det er ikke i alle situationer let at udskille, hvad der præcist kan henføres til kultur og etnicitet, men de ovenstående vanskeligheder synes til dels at være afledt af kulturelle forhold og selve kulturmødet. Disse vanskeligheder gør, at mange domfældte - og pårørende - med etnisk minoritetsbaggrund må betragtes som særligt sårbare.

Det søger ledere og medarbejdere i de regionale åbne botilbud at tage bedst muligt højde for. Men selvom der gøres en stor indsats for at give støtte til gruppen af domfældte udviklingshæmmede personer med anden etnisk baggrund, ønsker personalet på de tilbud, det handler om, stadig at de domfældte og deres pårørende bliver bedre forberedt på, hvad en foranstaltning i socialt regi kan indebære.

Det er også arbejdsgruppens opfattelse, at man savner velfunderet viden om, hvad den etniske baggrund kan betyde for den domfældte, og hvordan man i botilbuddene bedre kan imødekomme de forskellige behov, der måtte være.

6.3 Delanbefalinger

Målrettede tilbud

- Hver region sikrer, at der findes særlige tilbud til "den nye målgruppe", hvor de kan varetages af særligt uddannet personale og som bedre fungerende kan få mulighed for fornuftig beskæftigelse og mulighed for fritidsaktiviteter

Kompetenceudvikling

- Kompetenceudvikling af personalet på de relevante tilbud, som understøtter arbejdet med "den nye målgruppe", herunder arbejdet med undermålgruppen med etnisk minoritetsbaggrund

Fysiske rammer

- Opgradering af de fysiske rammer på de relevante tilbud, så de understøtter arbejdet med "den nye målgruppe", eksempelvis bedre mulighed for skærmning og flere m² pr. lejlighed

Forskning

- Der igangsættes et forskningsprojekt på området, der kigger nærmere på de pædagogiske udfordringer og erfaringer i forhold til "den nye målgruppe", herunder udfordringer i forhold til undergruppe med etnisk minoritetsbaggrund

Se endvidere anbefalingerne i afsnit 12 om øget magtanvendelse, hvor det diskuteres, om der bør oprettes "mellemløst tilbud" med øget mulighed for magtanvendelse særligt målrettet udadreagerende domfældte udviklingshæmmede personer.

7. Styrket indsats ved udslusning

7.1 Baggrund

Begrebet udslusning dækker over den indsats, der sættes ind med, når en domfældt udviklingshæmmede, der er anbragt på et botilbud, som følge af en ændring af sin dom, skal bo i egen bolig eller bo på et botilbud, hvor personen ikke længere afsoner dom.

Udslusningen skal sikre, at vedkommende får en gradvis tilvænnning til et liv i frihed tæt på samfundet, og at den pædagogiske indsats og behandling leveret på botilbuddet ikke går tabt, så kriminaliteten genoptages. Det skal ideelt set være muligt at tilbyde et udslusningstilbud i nærheden af den enkeltes hjemkommune/pårørende.

Hvis der ikke findes tilstrækkelige og målrettede udslusningsforanstaltninger, vil konsekvensen ofte være den, at den domfældte udviklingshæmmede tvinges til at vente på det botilbud, hvor han befinder sig før domsændringen. Dermed risikerer botilbuddene at sande til. Se afsnit 4.2.1 for uddybning af dette.

7.2 Udfordringer

7.2.1 Udslusning fra åbent tilbud

Det er arbejdsgruppens holdning, at der er hårdt brug for nye og skræddersyede udslusningstilbud til domfældte udviklingshæmmede personer. Det skyldes blandt andet, at antallet af domfældte udviklingshæmmede vokser og i takt hermed behovet for specialiserede tilbud, herunder behovet for udslusningsforanstaltninger.

Tendensen er samtidig, at mange domme er lange og tidsbegrænsede, hvilket betyder, at der er behov for udslusningspladserne gennem flere år.

Som tidligere beskrevet i rapporten dømmes op mod halvdelen af domfældte udviklingshæmmede personer for personfarlig kriminalitet, og det betyder, at der er behov for meget fleksible rammer med bl.a. skærmning i forhold til det omgivende samfund. Samtidig er der behov for en længerevarende pædagogisk støtte, som også kan forventes at være påkrævet efter eventuel ophævelse af dommen.

Endelig er der ofte ikke i den enkelte kommune den nødvendige ekspertise i forhold til udslusning af domfældte udviklingshæmmede personer. De fleste kommuner har kun få sager af denne karakter og har derfor ikke mulighed for at opnå stor erfaring på området. Samtidig er området nyt for kommunerne efter strukturreformen, før hvilken ekspertisen lå i de gamle amter. Den ligger i dag delvist i regionerne.

Konsekvenserne af den manglende ekspertise er, at den enkelte udviklingshæmmede ikke altid får den rette støtte og det rette tilbud ved udslusning, hvilket giver øget risiko for tilbagefald til kriminalitet.

7.2.2 Udslusning fra sikret botilbud

Når en borger har fået en domsændring fra 'dom til sikret afdeling' til 'dom til åbent botilbud med mulighed for anbringelse på sikret afdeling', skal tilsynsmyndigheden (handlekommunen) træffe beslutning om, hvorvidt den pågældende skal visiteres til et nyt og fortsat ophold på sikret afdeling, visiteres til en åben afdeling på Kofoedsminde eller visiteres til et tilbud et andet sted i Danmark.²⁶

I de fleste sager beslutter tilsynsmyndigheden en periode med afprøvning på Kofoedsminde's åbne afdelinger. I mange tilfælde forbliver den pågældende på Kofoedsminde, indtil dommen lempes. Derefter aftales en udslusning til et andet tilbud uden for Kofoedsminde.

Men som beskrevet i afsnit 4.2.1 om sikrede pladser har Kofoedsminde gennem de senere år haft svært ved at udsluse. Derfor er der borgere, der forbliver visiteret til Kofoedsminde, selv om deres dom er blevet ændret til en tilsynsdom med mulighed for anbringelse. Der er på nuværende tidspunkt 6 borgere, der bor på Kofoedsminde og venter på at blive udsluset, da der ikke er et andet sted, der vil modtage dem. I gennemsnit venter en beboer på Kofoedsminde i 2½ år, men der er beboere, der har ventet 5-7 år på udslusningen.

Det skal bemærkes, at der ikke på Kofoedsminde er modtagepligt på de åbne afdelinger. I princippet skal borgere, der ikke har et umiddelbart behov for ophold på sikret afdeling eller ophold lige ved siden af de sikrede pladser, udsluses til andre tilbud.

Det hører med til billedet, at opholdet på et sikret afsnit er objektivt finansieret, mens udslusningstilbudet betales af hjemkommunen²⁷. Kommunerne har således et ringe incitament til at hjemtage personer, der sidder på en sikret afdeling og venter.

Erfaringen ikke blot fra de sidste par år, men også tidligere, er, at der mangler tilbud og udvikling af nye tilbud til at udsluse disse borgere til. Der er herudover kommet en anden problematik ind på grund af det massive misbrug, som ses hos nogle af de domfældte udviklingshæmmede personer. Disse borgere kan praktisk talt ikke udsluses.

Arbejdsgruppen mener derfor, at der er brug for en drøftelse af, hvor mange åbne pladser, der skal være på Kofoedsminde, og hvor længe man med domstypen III og IV skal kunne være på Kofoedsminde. For disse borgere bliver Kofoedsminde "deres hjem", hvilket det ikke er tænkt som.

26 Socialministeriet (2006b).

27 Socialministeriet (2006a).

7.3 Det gode udslusningstilbud

Et udslusningstilbud til domfældte udviklingshæmmede personer skal – uanset om det henvender sig til personer, der har siddet på Kofoedsminde eller andre steder – være et specialiseret tilbud. Det vil sige, at der er et veluddannet personale, som har specialviden og erfaring fra praksis inden for området eller relaterede områder. De forstår baggrunden for den udviklingshæmmedes handlinger og adfærd og kan på det grundlag skabe individuelle tilrettelagte tilbud, som matcher den enkeltes behov.

Med et "udslusningstilbud" kan der være tale om et konkret botilbud, som personen flytter ind i og skal forlade senere, når dommen er helt ophørt. Det egner sig for de personer i målgruppen, som har behov for en tæt opbakning, klare rammer og struktur.

Et udslusningstilbud kan også være mindre indgribende som for eksempel et opgangsbofællesskab med individuelle lejligheder, hvor der er mulighed for daglig støtte. Eller en "almindelig" lejlighed, som kommunen har aftale om kan benyttes af denne målgruppe. Dette egner sig for de personer i målgruppen, som kan klare sig med mindre støtte. Der skal dog stadig være mulighed for at give den pågældende social støtte i dagligdagen, når behovet er der. Hjælpen kan gradvist nedtrappes, når personen er klar til det. Når og hvis den enkelte udsluses helt af systemet, vil den udviklingshæmmede ideelt set kunne blive boende.

Det gode udslusningstilbud kan altså med fordel deles op i flere trin, således at der kan tænkes i individuelle tiltag, hvor støtten kan nedtrappes i forskellige tempi i forhold til den enkeltes udvikling og behov.

Arbejdsgruppens erfaring med målgruppen er, at der er behov for massiv støtte i mange år – hos nogle i resten af deres liv. Hovedparten af de domfældte udviklingshæmmede personer har et behov for støtte og hjælp til almindelige dagligdags ting resten af deres liv på grund af deres funktionsnedsættelse, som ikke forsvinder. Det kan for eksempel være støtte til at åbne post, læse og holde styr på deres økonomi.

Boks 5

"Får jeg så stadig hjælp?"

Jesper er 38 år og udviklingshæmmet. Som 20-årig flytter han – efter et ophold på en højskole for udviklingshæmmede – ind i en kommunal lejlighed i Vollsmose sammen med et par ældre kamerater, og han ryger ud i et alkohol- og hashmisbrug. En dag smider Jesper brændende papir i opgangens affaldsskakt, og han bliver hentet af politiet og indrømmer sin forbrydelse. Herefter bliver han dømt til ophold på det åbne sociale botilbud Østruplund.

Jesper er rigtig glad for tilbuddet, hvor han blomstrer op med støtte fra personalet. Jespers dom bliver revurderet et par gange, og i 1995 bliver den erstattet af en tilsynsdom, fordi der ikke har været nogen form for tilbagefald. Jesper flytter til afdelingen på Lindevej under Østruplund. Siden er hans dom blevet helt ophævet.

Jesper har nu boet på Lindevej siden 1996, som er et stort parcelhus med 7 beboere, der alle har deres eget værelse og deler fælles faciliteter. Om dagen arbejder han på et kunstprojekt i Odense. Han tager selv bussen frem og tilbage til Odense, men personalet og projektlederen på kunstprojektet ringer sammen om, hvornår han tager af sted, så de undgår, at han kommer ud i situationer, han ikke kan overskue, for eksempel hvis han hænger for længe på Odense Banegaard.

Der er ingen planer om, at Jesper skal flytte ud i egen bolig. Og det er helt i tråd med hans egne ønsker: *"Jeg skal ikke flytte nogen steder! Jeg vil ikke risikere at havne i nogen dårlige situationer igen"*, siger han. Flytte skal han nu alligevel, men rammerne bliver kendte – nemlig fra Lindevej tilbage til Østruplund. Bostedet bliver de kommende år bygget helt om med nye lejligheder i mindre enheder. Den nuværende afdelingsstruktur brydes op, og boligerne bliver tidssvarende. Jesper ser frem til at få sin helt egen lejlighed, når den står klar om fem år. Men han er også lidt nervøs. *"Får vi så stadig hjælp?"*, spørger han sin afdelingsleder. *"Ja, det bliver det samme"*, forsikrer afdelingslederen.

Kilde: Loveless i NDU-nyt (2000)

Mens den udslusede person stadig er under dom, gælder det, at kommunen skal føre et kriminalpræventivt tilsyn med borgeren (jf. retsplejeloven § 16 a), samtidig med at den pågældende får social støtte. Når dommen ophæves, bortfalder det kriminalpræventive tilsyn, og der gives kun social støtte og – hvis borgeren bor på et socialt botilbud – et personrelateret tilsyn. En udfordring her er at sikre en glidende overgang mellem disse to faser, som både skaber den tilstrækkelige sikkerhed, mens dommen er i funktion, og den tilstrækkelige frihed, når dommen er ophævet.

I udviklingen af flere og mere skræddersyede udslusningstilbud til de domfældte udviklingshæmmede personer, er det nødvendigt at tage højde for den såkaldte nye målgruppe. Arbejdsgruppen finder det derfor vigtigt at være opmærksom på sammensætningen af beboere i udslusningsforanstaltninger, idet også domfældte udviklingshæmmede personer har differentierede behov. Det kan for eksempel være uhensigtsmæssigt at placere "den nye målgruppe" sammen med den mere traditionelle målgruppe af domfældte udviklingshæmmede personer.

7.4 Delanbefalinger

Flere udslusningstilbud

Arbejdsgruppen anbefaler, at der etableres flere specialiserede og individuelt tilrettelagte tilbud til domfældte udviklingshæmmede personer. Det skal sikres, at udslusningstilbuddene fungerer som en langsom nedtrapning til et selvstændigt liv, og at der er tilbud til de personer inden for målgruppen, som har behov for støtte hele livet. Et øget antal udslusningsforanstaltninger skal mindske den tilsanding, der sker på visse tilbud som for eksempel Kofoedsminde.

Samtidig er det vigtigt, at der sikres et tættere samarbejde mellem den overtagende kommune og det afgivende botilbud, så overgangsfasen fra at være anbragt til at være i udslusning bliver glidende og tryk.

8. Behovet for samråd om domfældte udviklingshæmmede personer

Regeringen foreslog i sit udspil om bekæmpelse af ungdomskriminalitet offentliggjort i oktober 2009²⁸, at der skulle oprettes samråd på ungeområde i alle politikredse. Arbejdsgruppen mener, at det på samme måde er relevant at etablere samråd vedrørende domfældte udviklingshæmmede personer.

Samrådene afgiver efter anmodning vejledende udtalelser til politi og statsadvokaturer om sanktionsformer for psykisk udviklingshæmmede personer. Rådgivningen omhandler foranstaltninger og den praktiske mulighed for fuldbyrdelse af disse, herunder anbringelses- og sikkerhedsmæssige problemer.

De oprindeligt etablerede samråd blev oprettet på baggrund af en anbefaling fra 1986 fra 'Udvalget vedrørende lukkede institutioner og alternative foranstaltninger' nedsat af den daværende Socialstyrelse. Baggrunden var, at udviklingshæmmede lovovertrædere udgør en særlig og meget lille gruppe, som politi og domstole generelt kun har et beskedent kendskab til.

Før strukturreformen trådte i kraft pr. 1. januar 2007, var der i de fleste amter og Københavns Kommune samråd. I forbindelse med strukturreformen blev amternes kompetence vedrørende denne målgruppe overført til kommunalt regi. Der blev imidlertid ikke taget stilling til samrådenes hjemmelsgrundlag, og der findes i dag ingen lovgivning omkring samrådenes funktioner. Samrådene har derfor kørt videre på baggrund af lokale politiske og administrative overvejelser, beslutninger og aftaler, dog oftest i kommunalt regi.

8.1 Udbredelse

I marts 2009 var der etableret følgende samråd:

- Aalborg Kommune for kommunerne i Region Nordjylland.
- Viborg Kommune for kommunerne i den vestlige del af Region Midtjylland.
- Århus Kommune for kommunerne i den østlige del af Region Midtjylland.
- Region Syddanmark (i samarbejde med kommunerne) for kommunerne i Region Syddanmarks område.
- Rudersdal Kommune for 21 hovedstadskommuner.
- Københavns Kommune har fortsat sit eget samråd.
- Frederiksberg Kommune har et mindre ad hoc samråd.

I de kommuner, der ikke indgår i et samarbejde omkring et fælles samråd, eller selv har etableret eget samråd, afgiver den kommunale forvaltning selv udtalelserne.

28 Justitsministeriet (2009a).

8.2 Samrådenes sammensætning

Samrådenes sammensætning kan være lidt forskellig men består typisk af:

- Psykiater
- Psykolog
- Kriminalforsorgsleder
- Ledende embedsmand fra driftsområdet vedrørende voksne handicappede
- Forstander fra et bo- og beskæftigelsestilbud
- Pædagogisk og/eller socialfaglig konsulent
- Jurist
- Ad hoc indkaldelse af fagkyndige personer efter behov.

8.3 Erfaringer

Erfaringerne med samrådsarbejdet har været forskellige. Nogle har påpeget, at der ikke er klarhed over hvilke opgaver/funktioner samrådene skal varetage, og at samrådsarbejdet kan medføre en noget længere sagsbehandlingstid. Andre, såvel kommunale som regionale sociale instanser, har vurderet, at samrådsarbejdet fungerer tilfredsstillende, enkelt og smidigt.

Boks 6

Samrådsarbejde i Region Syddanmark

En kvinde, som er i midten af 30'erne og mentalt retarderet i lettere grad, fik for et par år siden en tilsynsdom med mulighed for administrativ anbringelse i botilbud, fordi hun på det botilbud, hvor hun var, havde forsøgt at stikke en medbeboer med en køkkenkniv.

I årene efter dommen har hun været meget udadreagerende, især hvis hun ikke tager sin medicin regelmæssigt. I efteråret 200x tog hun kvælertag bagfra på en medarbejder og løftede hende op, så hun ikke kunne trække vejret. Dette har medført en ny sigtelse.

Tilsynsførende har oplyst, at pågældende fortsat er meget udadreagerende, og der er 10 notater fra 200x vedrørende vold. Han vurderer, at pågældende bør have strammet dommen til anbringelse.

Ved Samrådets møde bliver det fremhævet, at den sidste vold i realiteten var et kvælningsforsøg, der kunne have endt med manddrab.

Samrådets psykiater og psykolog oplyser på baggrund af materialet på pågældende, at hun er en person, der har det svært med kontakt og ikke har nogen indfølelse. De konkluderer derfor, at hun er 'yderst farlig'.

På den baggrund vurderer Samrådet, at der er behov for en stramning i foranstaltningen. Samrådet anbefaler derfor, at foranstaltningen ændres til anbringelse i et botilbud med mulighed for, at kommunen kan anbringe vedkommende på en sikret afdeling ved en administrativ beslutning.

Samrådet holder 11 møder årligt à 3 timer og drøfter på hvert møde omkring 15 sager.

Kilde: Formanden for Samrådet i Region Syddanmark. X'erne er tilføjet for ikke at gøre kvinden for genkendelig.

Samrådet i Region Syddanmark dækker 22 kommuner, der for tiden har i alt 148 lovovertrædere. Det vurderes, at samrådet har opnået langt mere ekspertise og fået en mere smidig kontakt til statsadvokaturer og politi, end det var muligt i et tidligere samråd, der bestod af ét af amterne med godt 30 borgere i målgruppen. En evaluering foretaget i foråret 2009 efter to års virke viste tilfredshed hos politi, statsadvokaturer og kommuner. Arbejdsgruppen mener således godt, at man – som i tilfældet med samrådet i Region Syddanmark - kan anbefale samråd, der dækker større områder.

8.4 Udveksling af oplysninger mellem myndigheder

Udvekslingen af oplysninger mellem tilsynskommune og anklagemyndighed er forudsætningsvis hjemlet i retssikkerhedsloven § 16 a og direkte hjemlet i straffelovens § 72 i domsperioden.

Til gengæld er der et særligt problem i forhold til udveksling af oplysninger, når fælles samråd er involveret. Disse er ikke myndigheder, der kan træffe afgørelser, men kan alene afgive vejledende udtalelser på den enkelte tilsynskommunes vegne.

Da samrådene ikke er nedsat ved lov, er der ingen direkte lovhjemmel i de forvaltningsretlige regler til at udveksle oplysninger mellem tilsynskommune, samråd og anklagemyndighed.

En løsning på problemet kunne derfor bestå i at betragte samrådet som tilsynskommunens eksterne leverandør, som da er underlagt de regler om tavshedspligt mv., der gælder for kommunernes øvrige leverandører på det sociale område. Tilsynskommunen må afgøre, om man vil lade denne eksterne leverandør (samrådet) udfærdige udtalelserne på tilsynskommunens vegne, da der ikke er tale om afgørelser, tilsynskommunen som myndighed er forpligtet til at træffe.

Denne anskuelse indebærer, at samrådets udtalelse bliver tilsynskommunens 'ejendom'. Hvis der begæres aktindsigt i samrådets materiale, skal begæringen behandles af tilsynskommunen efter de forvaltningsretlige regler. Det betyder også, at samrådene skal sikre, at alle udtalelser, der afgives, er i overensstemmelse med tilsynskommunens anbefaling om sanktionsvalg mv.

Endelig bevirker anskuelser om leverandøren, at der kan ske udveksling af personfølsomme oplysninger mellem kommune, ekstern leverandør og anklagemyndighed - uden at reglerne om tavshedspligt overtrædes, hvis udvekslingen alene vedrører

oplysninger, der er nødvendige for, at samrådet på tilsynsmyndighedens vegne kan skrive en udtalelse til anklagemyndigheden.²⁹

Man kunne alternativt se på mulighederne for at give kommunerne en tydelig lovhjemmel til at delegerede myndighedsansvar til et fælles samråd, så tilsynskommunerne har fuld sikkerhed for at kunne videregive oplysninger til samrådet uden at bryde reglerne om tavshedspligt.

8.5 Delanbefalinger

Samråd lovfæstes og gøres obligatoriske i alle regioner

Arbejdsgruppen anbefaler, at:

- Samrådene gøres obligatoriske
- Samrådene og deres funktioner lovfæstes
- Samrådene sammensættes bredt af relevante fagfolk og myndigheder
- Der udarbejdes fælles retningslinjer for samrådenes opgavevaretagelse
- Samrådene koordineres i regionalt regi

Sidstnævnte anbefaling skal ses i lyset af, at et samråd bør have et vist befolkningsgrundlag, så samrådet kan oparbejde den erfaring og ekspertise, som vil være en naturlig følge af en kontinuerlig og større mængde sager til behandling.

²⁹ Et fælleskommunalt samråd har valgt følgende procedure: Tilsynskommunen indhenter samtykke fra den enkelte borger (eventuelt dennes personlige værge) til, at oplysninger må videregives til samrådet, der således på tilsynskommunens vegne kan afgive vejledende udtalelser. Giver borgeren ikke sit samtykke, vil tilsynskommunen selv skulle afgive eventuelle udtalelser.

9. Øget retssikkerhed for domfældte udviklingshæmmede personer

9.1 Udfordringer

Når en udviklingshæmmede er kommet på kant med loven og skal for retten som tiltalt i en straffesag, er det vigtigt, at det retssystem, der møder den pågældende, har den fornødne ekspertise til at sørge for, at personen bliver idømt den socialpædagogiske indsats, der giver det allerbedste resultat i forhold til at undgå fremtidig kriminalitet. Det er således vigtigt, at både dommere, retslægeråd, samråd, tilsynspersoner og andre relevante parter har et solidt kendskab til de mulige domme og en omfattende erfaring med at vurdere sanktionsspørgsmålet i denne type sager.

Arbejdsgruppens erfaring er, at dette ikke altid er tilfældet. I de foranstaltningsdomme, der er afsagt i de sidste par år, kan der for eksempel udtrykkes undren i forhold til følgende meget uens domspraksis:

En 19-årig, der de sidste par år har haft en udadreagerende adfærd over for personalet på forskellige børne- og ungetilbud, får dom til sikret afdeling Kofoedsminde. Surrogatanbringelsen under sagens efterforskning sker i åbent regi.

En 43-årig, der bliver dømt for anden kønslig omgang med barn under 12 år (tidligere dømt gentagne gange for tyveri, blufærdighedskrænkelser etc.), får en dom til institution med mulighed for anbringelse på sikret afdeling. Der er forbud mod omgang med børn under 18 år. Handlekommunen træffer afgørelse om ophold på sikret afdeling.

I en anden sag om seksualforbrydelse mod et barn under 12 år idømmes den pågældende ligeledes en kombinationsdom med mulighed for sikret anbringelse. Der træffes afgørelse om ophold i åbent regi.

I en tilsvarende tredje sag idømmes den pågældende ligeledes en kombinationsdom. Surrogatopholdet sker på sikret afdeling. Vedkommende visiteres efterfølgende til ophold i åbent regi.

En yngre borger får dom til sikret afdeling på grund af vold mod personale og medbeboere på et botilbud. Begrundelsen, udover kriminaliteten, er, at servicelovens regler ikke er nok til at yde borgeren den fornødne støtte.

Som det ses af eksemplerne, som alle er virkelige, synes der ikke altid at være enighed blandt de parter, der indstiller til foranstaltningsdom, om hvilken type dom, det skal være. Det postuleres ikke, at dommene er forkerte eller fejlagtige, men et eller andet tyder på, at der skal ses på balancen mellem straffelov og servicelov.

9.2 Delanbefalinger

Øget viden blandt dommere om domfældte udviklingshæmmede personer

Arbejdsgruppen mener, det er nødvendigt af hensyn til retssikkerheden for domfældte udviklingshæmmede personer, at der skabes opmærksomhed omkring den uens domspraksis relateret til denne målgruppe. Arbejdsgruppen har forståelse for, at området både er komplekst og kræver specialviden. Arbejdsgruppen anbefaler derfor, at:

- Dommere, anklagemyndigheder, samråd m.fl. sikres øget viden på området vedrørende domfældte udviklingshæmmede og viden om, hvor de kan henvende sig for at få hjælp til en sag. Dette kan ske gennem publikationer, hæfter og temadage blandt andet fra NDU

Se også anbefalingen om mere viden om varetægtssurrogat i afsnit 5.3.

10. Misbrug blandt domfældte udviklingshæmmede personer

10.1 Baggrund og udfordringer

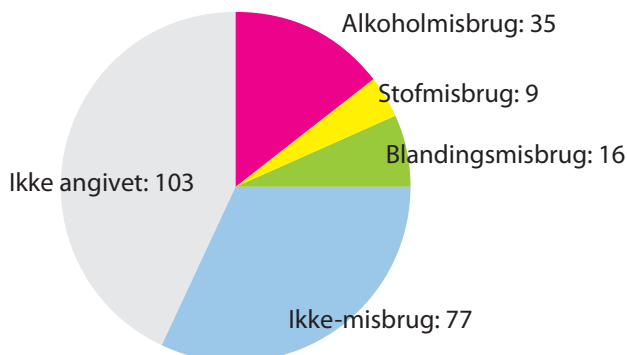
Misbrug af alkohol og/eller euforiserende stoffer er et kendt problem hos domfældte udviklingshæmmede personer. I en tidligere undersøgelse er det skønnet, at cirka seks procent af *udviklingshæmmede generelt* har et misbrug, overvejende af alkohol.³⁰ Det svarer til antallet i resten af befolkningen.

NDU gennemførte dog i 2005 en undersøgelse blandt 240 *domfældte udviklingshæmmede* personer, som viste, at 25 procent, svarende til 60 personer, havde misbrugsproblemer. Der var dog 100 af de 240 adspurgte personer, for hvem amtet ikke svarede på, om der var et problem eller ej, hvilket betyder, at der kan være endnu flere end 25 procent, som har misbrugsproblemer.³¹ Det vurderes også, at andelen ville være endnu større, hvis man medtog de domfældte, som havde et misbrugsproblem på selve gerningstidspunktet.

I figur 2 ses det, at misbrug af alkohol er mest udtalt.

30 Andersen og Gruber (2001).
31 NDU (2007a: 25).

Figur 2: Misbrugsproblemer blandt domfældte udviklingshæmmede personer, 2005.



Behandlingen af misbrugere, både normalt begavede og udviklingshæmmede, ligger i kommunalt regi. Men erfaringerne fra botilbud med domfældte udviklingshæmmede personer med misbrug er, at deres beboere ofte bliver afvist i de kommunale behandlingscentre. Det sker, fordi misbrugsbehandlingsområdet generelt er præget af standardiserede, evidensbaserede metoder, der kræver kognitiv indsigt. En evne, udviklingshæmmede oftest ikke har, og dermed kan de ikke profitere af behandlingen. Metoderne skal derfor tilpasses, så de gør den ønskede forskel i forhold til de udviklingshæmmede.

Samtidig er det erfaringen, at udviklingshæmmede personer ikke nødvendigvis har fået den samme viden om alkohol og stoffers skadelige virkning i deres barn- og ungdom som andre borgere, og det almindelige oplysningsmateriale fra blandt andet Sundhedsstyrelsen kan sjældent bruges over for denne gruppe.

10.2 Delanbefalinger

Målrettet forebyggelse og behandling af misbrug for udviklingshæmmede personer

Arbejdsgruppen anbefaler, at man sikrer en målrettet misbrugsbehandling af domfældte udviklingshæmmede personer gennem følgende:

- Der skal ske forebyggelse af misbrug målrettet mod mennesker med udviklingshæmning
- Det skal præciseres over for kommuner og behandlingsinstitutioner, at domfældte udviklingshæmmede personer med misbrugsproblemer er omfattet af de samme behandlingsgarantier som alle andre borgere
- Der bør udvikles særligt tilpassede behandlingsprogrammer til mennesker med udviklingshæmning

11. Psykisk sygdom blandt domfældte udviklingshæmmede personer

Blandt psykisk udviklingshæmmede personer optræder psykiske forstyrrelser og psykiske sygdomme med langt større hyppighed end i normalbefolkningen. Jo sværere udviklingshæmning, jo større er sandsynligheden for en psykisk sygdom.

Nogen egentlig opgørelse over andelen af udviklingshæmmede i Danmark, der har psykisk sygdom, findes ikke. Men det skønnes, at cirka halvdelen af de udviklingshæmmede beboere i botilbud, har adfærdsforstyrrelser eller egentlige psykiske sygdomme. En opgørelse foretaget blandt 60 svært udviklingshæmmede personer viser, at flere end 1/3 lider af angst, 1/10 har autisme, næsten 1/6 har selvskadende adfærd, næsten 1/5 har depression, og 1/5 har en spiseforstyrrelse – se tabel 8. Heraf kan flere have mere end én diagnose³².

En anden opgørelse fra Center for Oligofrenipsykiatri, Århus Universitetshospital, viser, at blandt 45 let til moderat udviklingshæmmede personer lider knap 1/5 af depression, 1/5 lider af angst, og at 1/20 har en psykose.³³ Næsten 1/10 har mere end én diagnose – se tabel 8.

Opgørelsen viser ydermere, at ud af 22 undersøgte med psykiatrisk diagnose er blot 41 procent i passende behandling. Modtager den enkelte udviklingshæmmede med psykisk sygdom en optimal behandling, vil det afspejle sig positivt i bostøttebehovet, som vil være mindre indgribende og omkostningstungt, end hvis behandlingen ikke er optimal.

Tabel 8: Andel af udviklingshæmmede personer med en psykisk forstyrrelse

	Let til moderat udviklingshæmmede	Svært udviklingshæmmede
Psykisk forstyrrelse	Andel i procent	Andel i procent
Angst	20,0	36,7
Gennemgribende udviklingsforstyrrelser	-	10,0
Mani	0,0	0,0
Depression	18,0	18,3
Selvskadende	-	16,7
Spiseforstyrrelse	-	20,0
Tvangslidelser	0,0	-
Psykosser	4,0	-
Flere diagnoser	9,0	-
Ingen diagnose	51,0	-

32 Center for Oligofrenipsykiatri (1998).

33 Center for Oligofrenipsykiatri (2008).

Som det fremgår af *tabel 8*, er disse to opgørelser ikke umiddelbart sammenlignelige, men der spores en klar tendens til, at andelen med psykisk forstyrrelse stiger proportionalt med graden af udviklingshæmning. Samme tendens må antages at være gældende for gruppen af udviklingshæmmede personer med dom.

11.1 Gråzone mellem psykiatri og det sociale område

Den medikamentelle behandling af en eventuel psykiatrisk sygdom gives efter de samme retningslinjer som i normalbefolkningen. Det kan dog være vanskeligt at diagnosticere en psykiatrisk sygdom hos den udviklingshæmmede, og det bliver vanskeligere, jo sværere udviklingshæmning personen har. Særligt hvis vedkommende ikke selv kan give udtryk for sine symptomer.

I indsatsen over for en udviklingshæmmed med psykisk sygdom vil hovedvægten af behandlingstilbuddet i dagligdagen derfor lægges på den socialpædagogiske opgave. Den primære støtte bør som udgangspunkt gives af det pædagogiske personale på den pågældende persons bo- eller aktivitetstilbud - med støtte fra almen praksis, kommunen og behandlingspsykiatrien. Kun i helt akutte tilfælde eller ved behov for meget komplicerede udredninger bør den syge udviklingshæmmede person indlægges.

Boks 7

"Vi kan jo se, at han bliver bange"

Peter er udviklingshæmmed, og allerede som 8-årig fik han konstateret OCD (tvangshandlinger). I dag, hvor han er 31 år, viser den sig ved, at han konstant skal vaske hænder. Han kan ikke røre ved noget uden at være bange for at blive syg af det. Sengetøjet skal skiftes tit, og der skal meget rengøring til omkring ham. Men han er ikke interesseret i at blive behandlet for OCD'en. "Den er en del af mig, og det, der kan gøres, er blevet gjort", siger han. Personalet forsøger at motivere ham til at tage imod behandling for at komme tvangshandlingerne til livs, "for man kan se, at de hæmmer ham meget" siger de. De er frustrerede over at se, at han er velformuleret og kan reflektere over livet, men at hans tilværelse bliver styret af psykisk sygdom.

I en lang periode af sit liv har han drukket tæt. Formentlig som selvmedicinering. Nu er han på antabus og har ikke mulighed for at skaffe sig alkohol. Men han har stadig trangen, og den er han heller ikke interesseret i at blive behandlet for. Pædagogerne synes, at de kommer til kort, når det gælder beboere med psykiatriske overbygninger. De mangler simpelthen viden og forståelse og har brug for mere bistand fra psykiatrien, for at kunne klare behandlingen af personer som Peter.

Fortællingen er virkelig, men navnet er opdigtet.

Der findes meget få sengepladser skræddersyet til personer med udviklingshæmning og psykisk sygdom, og denne gruppe vil derfor ofte blive indlagt på almenpsykiatriske sengeafdelinger, som ikke er gearede til at håndtere de særlige problemstillinger, der gør sig gældende i forhold til målgruppen, både hvad angår patientsammensætning og behandlingskompetencer.

Opmærksomhed i forhold til målgruppens helt særlige behov og vanskeligheder i forbindelse med en eventuel indlæggelse på en psykiatrisk afdeling er af afgørende betydning for behandlingen. For eksempel vil en psykisk syg udviklingshæmmet patient, indlagt på en retspsykiatrisk afdeling, have meget ringe udbytte af en retspsykiatrisk behandlingsindsats, uanset hvor velkvalificeret den udføres.

Udviklingshæmmede personer kan være massivt medicinerede med psykofarmaka, herunder med ældre præparater, som de har taget i mange år. I disse tilfælde kan der være risiko for, at den udviklingshæmmede patient kan blive svært psykotisk, specielt hvis udtrapningen sker for hurtigt. Nogle vil derfor anbefale, at udtrapning sker under en indlæggelse, hvor det er væsentlig for udtrapningen, at den pågældende sengeafdeling har kompetencer inden for præcis denne målgruppe.

11.2 Behov for styrket samarbejde

Som beskrevet herover er der i dag en udfordring i at skabe et tættere samarbejde mellem psykiatri og sociale botilbud for udviklingshæmmede og i forhold til at sikre tilstrækkeligt med ekspertise til denne særlige gruppe af psykiatriske patienter både ambulante og i sygehuspsykiatrien. En underliggende problematik er her den store mangel på psykiatere, særligt manglen på psykiatere med speciale i oligofreni. I dag er der kun få af disse på landsplan, hvoraf flere er på vej på pension.

Boks 8

Oligofreniteam bygger mellem bro psykiatri og sociale botilbud

Oligofreniteamet i Haderslev behandler udviklingshæmmede personer med sindslidelser ud fra både sociale, pædagogiske og psykiatriske aspekter. Der er fokus på brugerens livssituation generelt, og det gør, at medicinering ofte kan undgås. Det brede fokus styrkes af, at teamet rummer en socialpædagog, som er med til at binde det psykiatriske og det pædagogiske miljø sammen. Foruden den socialpædagogiske konsulent består teamet af en psykiatrisk overlæge, to distriktssygeplejersker og en lægesekretær. Målgruppen for teamet er udviklingshæmmede personer med ADHD, autisme, Alzheimers, mani, depression, udadreagerende og selvskadende adfærd, personlighedsforstyrrelser og psykoser.

Oligofreniteamet kører ud to og to til brugerne på deres botilbud alle ugentlige dage bortset fra en enkelt dag om ugen, der bruges til opsamling og planlægning. Hver enkelt bruger får besøg gennemsnitligt én gang om måneden efter en fastlagt rulleplan. Får en bruger det dårligt i mellemtiden, følges han dog tæt over en periode med jævnlige besøg, hvilket ifølge teamet betyder, at problemet ofte kan løses uden medicinering. Samtidig leverer teamet på særlige supervisionsmøder psykoedukation til personalet på de sociale botilbud i form af viden om symptomer og medicinske bivirkninger.

Kilde: Psykiatrien, Region Syddanmark

Hertil kommer, at der i de fem regioner er stor variation i behandlingsmetoder og behandlingstilbud. Mens der i nogle områder er deciderede oligofreniteams, som behandler patienter ambulant eller ved opsøgende arbejde, henvises oligofrenipatienter andre steder til almenpsykiatrien. I *boks 8* herover ses et eksempel på et systematisk og tæt samarbejde mellem psykiatrien og de sociale tilbud for udviklingshæmmede.

11.3 Delanbefalinger

Øget samarbejde mellem psykiatri og det sociale område

Arbejdsgruppen opfordrer til, at der, med henblik på imødekommelse af den store efterspørgsel efter oligofrenipsykiatriske ekspertydelser, iværksættes tiltag, der kan styrke samarbejdet mellem psykiatri og udviklingshæmning generelt. Eksempelvis kunne man styrke den udgående oligofrenipsykiatri og i højere grad involvere repræsentanter fra de sociale botilbud i udskrivningsaftaler og udskrivningsmøder.

Øget brug af vilkår om behandling i domme

Arbejdsgruppen anbefaler, at der sikres vilkår om psykiatrisk behandling i de domme, hvor det er relevant. Det vil sige betingelser om, at den pågældende person skal underkaste sig psykiatrisk behandling – en mulighed, som i dag bruges sjældent.

Flere hænder på oligofreniområdet

Arbejdsgruppen opfordrer til, at der iværksættes tiltag i forhold til at skabe flere personaleressourcer inden for oligofreniområdet. Det kunne være opgaveglidning eller rekruttering af oligofreni-psykiatere gennem for eksempel flere professorater og penge til forskning på området m.v.

Tilbud om psykiatrisk screening på botilbud

Arbejdsgruppen anbefaler, at man - for at sikre tidlig opsporing og behandling af psykisk sygdom i målgruppen - forsøgsvis tilbyder screening for psykisk sygdom til alle beboere på relevante række botilbud for domfældte udviklingshæmmede personer.

12. Behovet for øgede virkemidler og magtbeføjelser

12.1 Baggrund

Sammenkoblet med problematikken omkring "den nye målgruppe" finder man problematikken om, hvorvidt der på botilbud for domfældte udviklingshæmmede personer er behov for i højere grad at kunne benytte sig af magtbeføjelser og virkemidler.

Som beskrevet i afsnit 6 kan "den nye målgruppe" karakteriseres ved at have dårlige sociale kompetencer, følelsesmæssige skader og mangel på selvindsigt og selverkendelse. Det fører ofte til en uadærgerende, truende og aggressiv opførsel. Det ses heller ikke sjældent, at "den nye målgruppe" har et alkohol- eller stofmisbrug eller har kriminelle kontakter i underverdenen, hvor de bliver brugt som stikirend-drenge af for eksempel rockergrupper. Det har på flere botilbud ført til problemer, for eksempel når der trues med tæskehold, eller når en person fra "den nye målgruppe" har bestilt våben på nettet eller haft stoffer liggende på sit værelse.³⁴ Det giver angst og utryghed blandt de andre beboere, som også kan blive udsat for trusler, vold, hævværk, tyranni og mobning fra personer fra "den nye målgruppe".

12.2 Tilbageholdelse på botilbuddet og sanktionsmuligheder

Tilsynsmyndigheden har ingen magtbeføjelser hverken i serviceloven eller i en dom efter type 4 og 5 til at tvinge den domfældte udviklingshæmmede person til at efterleve bestemte vilkår. Vilkår kan altså kun efterleves efter aftale med den pågældende domfældte person. Det er heller ikke lovligt for botilbuddets personale at ransage beboerens værelse/lejlighed eller åbne breve og pakker tilsendt til personen.

I et åbent botilbud kan beboerne komme og gå, som de vil. Og hvis den domfældte person ønsker at rømme, er den eneste løsning for medarbejderne at lade den domfældte gå, følge efter ham og ringe til politiet eller kontakte statsadvokaten og meddele, at domsvilkårene ikke bliver overholdt af den domfældte. Sidstnævnte kan resultere i en skærpet dom. Dette er den gængse opfattelse af reglerne på de sociale botilbud for domfældte udviklingshæmmede.

Rigsadvokaten vurderer imidlertid, at udviklingshæmmede personer med en anbringelsesdom (domstype 1,2 eller 3) kan tilbageholdes på botilbuddet, da man ellers forspilder formålet med foranstaltningsdommen.³⁵ Og det er ikke en betingelse, vurderer Rigsadvokaten endvidere, at servicelovens bestemmelser om magtanvendelse og tilbageholdelse samtidig er opfyldt. Straffelovens nødværgebestemmelser kan også

³⁴ Stevnhøj (2009 b).

³⁵ Rigsadvokaten (2009).

anvendes, hvis eksempelvis en domfældt udviklingshæmmet person, der er anbragt på en sikret afdeling, vil forsøge at rømme.

Som nævnt er opfattelsen på de relevante sociale botilbud anderledes. Årsagen er, at Rigsadvokatens holdning står alene, og at man derfor stadig afventer en klar hjemmel fra Justits- eller Socialministeriet til, hvordan man bør forholde sig i en situation, hvor en beboer går fra botilbuddet eller udebliver fra det.

12.3 Udfordringer

Arbejdsgruppen har kendskab til botilbud, hvor personalet oplever at have udtalte problemer med "den nye målgruppe". Personalet beskriver, hvordan personkredsen forsøger at sætte deres egen dagsorden, provokerer omgivelserne og kategorisk nægter at følge personalets anvisninger. Personkredsen er endvidere meget konfliktskabende, har en lav frustrationstærskel og er meget aggressive, når de møder adfærdskorrigerende krav og andre pædagogiske anvisninger. Desuden er de ofte truende verbalt og fysisk. Personalet oplever det derfor som svært at socialisere og kompetenceudvikle denne gruppe af domfældte udviklingshæmmede personer gennem individuel og respektfuld behandling, sådan som det er målet. Se også *boks 3* med et eksempel fra "den nye målgruppe".

Mens nogle botilbud har et tæt samarbejde med politiet, har andre svært ved at få politiet til at møde op, når der er problemer med målgruppen. Sidstnævnte har betydet, at botilbuddet Fuglekær Udviklingscenter, tidligere regionalt men overtaget af Vejle Kommune i 2008, har ansat et privat vagtværn til at beskytte sine beboere mod overgreb og trusler fra rockergrupper.³⁶

Disse problematikker betyder, at det er svært at sikre et trygt og forudsigeligt arbejdsmiljø på de omtalte botilbud. Dermed bliver der større risiko for sygefravær, nedslidning, udbrændthed, stress, overgreb osv. Det gør det svært at rekruttere kvalificeret personale, fastholde medarbejdere og dermed at holde et højt fagligt niveau, så man kan tilbyde personer inden for "den nye målgruppe" kvalificerede pladser.

Tilkendegivelser fra flere botilbud, der huser denne målgruppe, viser, at både bofæller, personale og daglig ledelse ofte oplever sig magtesløse inden for den gældende lovgivnings rammer, når de står ovenfor ovennævnte problematikker.

³⁶ Stevnhøj (2009 a: 9).

Boks 9

”Man kan dårligt forhindre det...”

Jens har en dom for vold, som er begået, mens han var voldsomt beruset. Han kan ikke betegnes som misbrugende, men det sker, at han køber stort ind af spiritus og drikker det på én gang. Så bliver han aggressiv. Og så slår han fra sig på den første, han møder på sin vej ud af værelset – en pædagog, en medbeboer eller måske en helt tilfældig forbipasserende.

Personalets dilemma er, at man – selvom man godt ved, han er på vej til at blive voldsomt beruset - dårligt kan forhindre det. Personalet må ikke kigge i hans indkøbspose, ransage hans værelse eller konfiskere spiritus. Deres eneste mulighed er at mandsopdække ham og skride til handling, når det er kommet for langt ud. *”Havde vi beføjelse til at tage flasken fra ham, før han blev for fuld, ville vores handling opleves mindre konfliktfyldt. Nu har vi en tikkende bombe, vi ved, vil gå af, men ikke hvornår”*, fortæller forstanderen på det tilbud, hvor Jens bor.

Navnet er opdigtet, men fortællingen er virkelig.

12.4 Fordele ved øgede muligheder for magtanvendelse og flere virkemidler

En række ledere og personaler argumenterer for, at man i loven bør tillade øgede magtbeføjelser for at undgå at kriminalisere personalet og for at kunne løfte den kriminalpræventive indsats forsvarligt. Det kunne for eksempel være mulighed for:

- at konfiskere våben
- at visitere den domfældtes indkøb
- at ransage vedkommendes bolig og konfiskere tændstikker eller andet, som kan tænde ild
- at lave en skærmet/lukket enhed på et botilbud, hvor en domfældte udviklingshæmmede person kan tilbageholdes mod sin vilje

Argumentet for tilladelse af ovenstående er, at "den nye målgruppe" ofte er karakterafvigende og uden for traditionel pædagogisk rækkevidde. Når man i dag udøver magtbeføjelser, kan det begrundes som nødværge, idet personen er farlig for sig selv eller sine omgivelser. Men nødværge bør være en undtagelse og ikke et dagligt hjemmelsgrundlag for personalet, mener man.

Med øgede muligheder for magtanvendelse på de sociale botilbud ville man kunne give de andre beboere et mindre konfliktfyldt og risikobetonet hverdagsliv. Samtidig beskyttes personalet mod stress og overgreb. Endelig handler det også om at tilgodese retsfølelsen i det omgivende samfund ved at sikre det mod mennesker, der kan risikere at begå kriminalitet.

12.5 Ulemper ved øgede muligheder for magtanvendelse og flere virkemidler

Der er imidlertid også grupper i det socialpædagogiske miljø, som mener, at magtanvendelse anvendt af pædagoger og andet personale bryder den tillidsrelation, der bør være til den domfældte udviklingshæmmede, hvis man skal udføre en socialpædagogisk behandling, der skal virke.³⁷ For eksempel ønsker man ikke at provokere beboeren ved at ransage vedkommendes private værelse/lejlighed. Man frygter desuden, at øget mulighed for magtanvendelse vil skabe en glidning hen imod mere magtanvendelse. Konfrontationer bør derfor overlades til politiet. Og dommerne må skærpe dommen, hvis den eksisterende dom ikke er hensigtsmæssig.

Og der er, ifølge denne gruppering, stadig en lang række handlemuligheder tilbage, inden man behøver at tage initiativ til at ændre lovgivningen. Det handler for eksempel om at blive ved med at udvikle og raffinere de pædagogiske metoder, så de mindsker den udviklingshæmmede persons trang og motivation til at reagere aggressivt.

37 Bakkensen et al. (2007: 15-17).

Boks 10

Fra farlighed til fællesskab

Mohammed er 20 år og bliver i slutningen af 2007 anbragt på et botilbud for autister, fordi han er meget udadreagerende. Mohammed bliver, på baggrund af erfaringerne fra hans tidligere livshistorie, vurderet som værende farlig.

For at forstå hvem Mohammed er, modtager personalet vejledning fra Mohammeds foregående botilbud, og som følge heraf beslutter man at møde Mohammed med en støtte præget af struktur, forudsigelighed og genkendelighed. Man hjælper Mohammed med at sortere i de mange indtryk og sørger for en forudsigelig ramme omkring hans hverdag. De mange forvirrende til- og fravalg bliver minimeret til et omfang, som han kan håndtere. Han opnår også en tryghed ved at opleve, at personalet holder, hvad de lover.

Personalet forsøger at være vedholdende, tydelige og målrettede. Det betyder bl.a., at de venligt men bestemt holder fast i og gentager beskeder, svar og anmodninger til beboerne, som formuleres i enkle, præcise og ikke-sarkastiske vendinger. Kommer beboerne med indvendinger, mødes disse med venlige og bestemte gentagelser af den oprindelige anmodning. Det er afgørende, mener personalet, at man undlader at begrunde eller forklare detaljer omkring motivation og baggrund baseret på eksempelvis følelsesmæssige årsager. Gives forklaringer og begrundelser, skal de bygge på fakta, som ikke står til at ændre, og som til hver en tid vil kunne gentages i kommunikationen med beboeren.

Mohammed var fra begyndelsen en stor udfordring for personalet, og han var medvirkende årsag til, at flere medarbejdere blev sygemeldt. Men den første tids mange magtanvendelser er med tiden blevet reduceret ganske betragteligt. I begyndelsen nærrede han stor mistillid til personalet, og kunne på grund af sin kontaktforstyrrelse ikke indgå i fællesskabet. I dag har Mohammed ikke de samme store vanskeligheder ved at indgå i et fællesskab. Han giver nu udtryk for, at det værste, der kan ske, vil være, hvis han skulle flytte.

Navnet er opdigtet, men fortællingen er virkelig.

12.6 "Melleformstilbud" (tilbud mellem sikret og åbent tilbud)

Som det er i dag, er der kun to former for botilbud til domfældte udviklingshæmmede personer, nemlig sikrede botilbud og åbne botilbud. Det er arbejdsgruppens vurdering, at der er et meget stort spring mellem disse to former for tilbud, idet man det ene sted er spærret inde og det andet sted har mulighed for at leve et liv i stor frihed.

Det er arbejdsgruppens indtryk, at kommunerne ofte sender de domfældte udviklingshæmmede personer, som ikke har fået en dom til sikret regi, men som er for "svære" at tackle på et åbent tilbud, på dyre enkeltmandsprojekter eller på private § 107-tilbud. Dette selvom de ifølge deres dom bør opholde sig på et tilbud efter § 108 i serviceloven.

Arbejdsgruppen er derfor af den holdning, at der måske kunne være brug for en bredere tilbudsvifte i regionalt regi. Her kunne man forestille sig et tilbud lig det, som man i øjeblikket planlægger at opbygge på området for kriminelle børn og unge, nemlig et "mellemformstilbud" (på børne- og ungeområdet: "mellemformsinstitution") målrettet den mere problemskabende del af de domfældte udviklingshæmmede personer ("den nye målgruppe"). Her er tanken, at der skal være videre muligheder for at anvende magt som eksempelvis visitering, ransagning og tilbageholdelse. Fordele og ulemper bør dog vurderes grundigt.

12.7 Risikovurderinger

Ingen sociale tilbud eller tilsynsførende råder over gennemprøvede metoder til at foretage strukturerede risikovurderinger med. Den nuværende praksis er overvejende baseret på subjektive skøn og er derfor meget personafhængig. Når man må forlade sig på en sådan praksis, bliver risikovurderingerne ofte meget upræcise og uigennemsigtige, viser anerkendte forskningsresultater.³⁸ Undervurderer man risikoen, slår det forebyggende arbejde måske fejl med i værste fald betydelige konsekvenser til følge. Overvurderer man risikoen, hvad der er en stor tilbøjelighed til, sætter man ofte ind med foranstaltninger og indgreb, som er alt for vidtgående. Og dermed også i mange tilfælde alt for udgiftstunge.

Der er derfor stort behov for at kunne bruge strukturerede, velafprøvede og komplementære metoder, som kan bruges løbende eller ved særlige episoder, så pædagoger og tilsynsførende konsulenter med langt større præcision kan forudsige, hvor stor risikoen er for, at domfældte udviklingshæmmede personer begår kriminalitet nu og her og over en lidt længere tidshorisont. Derved kan indsatsen tilrettelægges, så den hverken er for indgribende eller for lidt indgribende men netop er afstemt med den vurderede risiko. Det giver ikke kun mindre kriminalitet og øget tryghed, men også større retssikkerhed for både det omgivende samfund og de (potentielt) kriminelle selv.

38 Sandberg (2008: 9).

12.8 Delanbefalinger

Målrettet forebyggelse af vold og konflikter på botilbud

Arbejdsgruppen vurderer, at man i første omgang kan komme langt ved at tilføre flere ressourcer og mere viden til de sociale botilbud, der skal være i stand til at tackle de mere udadreagerende domfældte udviklingshæmmede personer. Eksempelvis kunne man:

- øge tilknytningen af psykologer og psykiatere, som kan give terapi og psykiatrisk behandling til de pågældende beboere
- sikre den nødvendige pædagogiske normering, så enkelte beboere i særligt risikofyldte perioder kan "mandsopdækkes"
- efteruddanne personalet i konfliktforebyggelse
- udvikle metoder til at foretage risikovurderinger (*se også afsnit 13*) og efteruddanne personalet i at kunne udføre disse

Hensigtsmæssige fysiske rammer

Arbejdsgruppen anbefaler, at man på de relevante botilbud sikrer hensigtsmæssige fysiske rammer, som spiller en central rolle i forhold til at forebygge vold og konflikter på sociale botilbud. Det kunne for eksempel være mere plads, sprinkleranlæg for at undgå brand, bedre muligheder for skærmning, alarmsystemer og lignende.

Regelafklaring

Arbejdsgruppen opfordrer til, at der på ministerielt niveau sker en endelig afklaring af de gældende regler på området, som der i dag hersker tvivl om.

Området følges tæt

Arbejdsgruppen anbefaler endelig, at man følger udviklingen på området tæt for løbende at vurdere, om der er behov for at oprette såkaldte mellemformstilbud.

13. Behov for mere viden

13.1 Udfordringer

I denne rapport har arbejdsgruppen forsøgt at give et overblik over og en række løsningsmodeller for en række centrale problemstillinger på området vedrørende domfældte udviklingshæmmede personer.

Fælles for mange af de centrale problemstillinger er, at der ikke er tilstrækkelig viden om dem. Der er inden for det sociale område ikke nogen stærk tradition for dokumentation, men der synes på området vedrørende domfældte udviklingshæmmede personer i helt særlig grad at være et videnshul skabt af mange års mangel på politisk fokus, som hindrer udvikling på området.

Danske Regioner har forsøgt at imødegå dette ved at udgive en række standarder for arbejdet med domfældte udviklingshæmmede personer i samarbejde med NDU.³⁹ Endvidere har man i januar 2010 påbegyndt projektet SIP-udviklingshæmning, som er et delprojekt under Kvalitetsmodellen. Her medvirker fem botilbud for domfældte udviklingshæmmede personer.⁴⁰ SIP er et dokumentationsværktøj, som bruges til at indsamle dokumentation, der skal finde sammenhænge mellem indsats over for borgeren, betingelser for indsatsen og resultatet af indsatsen. De første resultater af SIP-udviklingshæmning ligger klar i 2011.

NDU (i regi af Region Midtjylland og finansieret af VISO) blev oprettet i 2004 af amterne og Frederiksberg og Københavns Kommune. Netværket har til formål at opsamle og formidle specialviden og praksiserfaringer på området og arbejder også for at bidrage til kvalitetssikring, metodeudvikling, håndtering af forskellige gråzoneproblemer mv. Det gøres gennem blandt andet temadage, undervisning og udgivelse af rapporter, blade og håndbøger.

Justitsministeriets Forskningskontor udgiver hvert år en rapport om nye foranstaltningsdomme. Arbejdsgruppen finder det dog ærgerligt, at de domfældte udviklingshæmmede personer i denne publikation ikke er adskilt fra mennesker med dom til psykiatrisk behandling. I 2010 har Rigsadvokaten varslet, at man ønsker at undersøge det samlede antal af domfældte udviklingshæmmede personer i Danmark – et tal som længe har været efterspurgt. Rigsadvokaten ønsker endvidere at undersøge kriminalitetens art blandt samtlige i målgruppen. Arbejdsgruppen finder dette initiativ overordentligt positivt, men mener at en sådan undersøgelse bør foretages hvert år.

De nævnte initiativer er dog langt fra tilstrækkelige, hvis området skal belyses og udvikles tilstrækkeligt. Arbejdsgruppen er af den holdning, at der på dette område er behov for en massiv opgradering af viden af både kvantitativ og kvalitativ karakter. Her bør KL, Danske Regioner, SL, LEV, NDU, Justitsministeriet og Socialministeriet spille en central rolle.

³⁹ NDU og Danske Regioner (2006).

⁴⁰ Nørholm Kollegiet, Granbakken og Moseoft (Region Midtjylland), Bøge Allé 16 (Region Syddanmark) og Sødibakke (Region Nordjylland).

13.2 Delanbefalinger

Vidensprojekter

Arbejdsgruppen anbefaler, at man igangsætter en række projekter for at skaffe ny viden på området.

Der kunne for eksempel være:

- Undersøgelse af effekt af forskellige typer af socialpædagogisk behandling, heriblandt beskrivelser af best practice
- Undersøgelse af de fysiske rammers påvirkning af arbejdet med domfældte udviklingshæmmede personer
- Undersøgelse af behov hos "den nye målgruppe"
- Udvikling af pædagogiske metoder til forebyggelse af magtanvendelse
- Udvikling af værktøj til strukturerede risikovurderinger⁴¹
- Årlig kortlægning af det samlede antal af domfældte udviklingshæmmede personer
- Kortlægning af det samlede antal personer i "den nye målgruppe"
- Undersøgelse af recidiv blandt domfældte udviklingshæmmede personer

⁴¹ NDU har udarbejdet en projektbeskrivelse til et udviklingsprojekt på dette område, som der kan tages udgangspunkt i.

14. Arbejdsgruppens anbefalinger

Arbejdsgruppen har løbende gennem rapporten givet en række delanbefalinger for at imødekomme de udfordringer, man står over for. De kan samles i *større anbefalinger*, som er nødvendige for at sikre udvikling og kvalitet i arbejdet med domfældte udviklingshæmmede personer fremover. Anbefalingerne oplistes og uddybes herunder:

Anbefaling 1

Opgaven med domfældte udviklingshæmmede personer varetages fortsat i socialt regi

Det er et grundlæggende princip i dansk straffelov, at lovovertrædere, der er mentalt retarderede, frifindes for straf og i stedet idømmes foranstaltninger i socialt regi. Filosofien bag er, at mentalt retarderede ikke har forudsætninger for at erkende en situation eller en handlingens beskaffenhed eller for at blive motiverede af samfundets normer på samme måde som normalt begavede kriminelle. Straf er derfor i de fleste tilfælde meningsløs; i stedet er der brug for socialpædagogisk støtte og behandling, som kan forebygge kriminalitet fremover.

Denne støtte og behandling gives bedst i det sociale regi, hvor man finder den flerstrengede socialfaglige støtte, der kan give den udviklingshæmmede et mere velfungerende liv og dermed mindske risikoen for tilbagefald til kriminalitet. Her kan der trækkes på specialviden inden for så forskellige discipliner som socialpædagogik, kriminologi, psykologi, misbrugsbehandling, sexologi og psykiatri.

Arbejdsgruppen mener af disse grunde, at det er uhensigtsmæssigt og uholdbart at overlade opgaven vedrørende domfældte udviklingshæmmede personer til eksempelvis Kriminalforsorgen, sådan som det er blevet foreslået i debatten på området og anbefaler derfor, at tilbud til domfældte udviklingshæmmede personer fortsat varetages i det sociale regi.

Anbefaling

Mere viden om domfældte udviklingshæmmede personer gennem forskning og udvikling

Fælles for mange problemstillinger på området vedrørende domfældte udviklingshæmmede personer er, at der ikke er nok viden om dem. Der er ikke inden for socialområdet generelt en stærk tradition for dokumentation, men der synes inden for dette område i en helt særlig grad at være et videnshul, som skaber en barriere for udvikling og kvalitet på området.

Arbejdsgruppen er derfor af den holdning, at der er behov for en massiv opgradering af viden både kvantitativt og kvalitativt. Her bør KL, SL, LEV, Justitsministeriet, Socialministeriet, NDU og også regionerne selv i form af Danske Regioner spille en central rolle.

Arbejdsgruppen foreslår, at der som minimum foretages:

- **En årlig kortlægning af antallet** af domfældte udviklingshæmmede personer, heriblandt domstype, recidiv og type af kriminalitet
- **Undersøgelse af effekten** af socialpædagogisk behandling over for domfældte udviklingshæmmede personer, heriblandt best practice
- **En undersøgelse af omfanget** af "den nye målgruppe" og deres pædagogiske behov
- **Udvikling af pædagogiske metoder** til forebyggelse af vold og konflikt på sociale botilbud

Anbefaling 3

Flere og mere specialiserede tilbud til domfældte udviklingshæmmede personer

Antallet af domfældte personer med udviklingshæmning er vokset igennem en årrække, og en ny bedre fungerende og ofte udadreagerende målgruppe har meldt sin ankomst på området. Der er behov for at etablere flere og mere specialiserede pladser til domfældte udviklingshæmmede personer for at sikre, at alle i målgruppen kan få et passende tilbud, der skaber reel mulighed for at komme ud af kriminalitet.

I lyset af dette anbefaler arbejdsgruppen, at der oprettes følgende tilbud:

- **Et tilbud i Jylland med 5 sikrede pladser og 5 pladser til varetægtssurrogat.** Foruden at sikre tilstrækkeligt med sikrede pladser fremover skal tilbuddet i Jylland sikre geografisk spredning af sikrede pladser og øge mulighederne for rekruttering og samarbejdet mellem sikret og åbent regi i Vestdanmark. De 5 varetægtssurrogatpladser har til formål at sikre hensigtsmæssige fysiske og pædagogiske rammer og fornuftig driftsøkonomi i forhold til varetægtssurrogat-anbringelser i Vestdanmark
- **Særlige botilbud til "den nye målgruppe" i alle regioner** hvor målgruppen sikres mulighed for passende beskæftigelse og fritidsaktiviteter. Der skal være personale og fysiske rammer, der egner sig til at tackle målgruppens ofte voldsomme adfærd

- **Flere kommunale udslusningstilbud**, som er specialiserede til domfældte udviklingshæmmede og individuelt tilrettelagt. Udslusningstilbuddet skal understøttes af et øget og tættere samarbejde mellem det afgivende sociale botilbud og den modtagende kommune for at skabe en glidende overgang mellem beskyttelse og frihed. Det er forventningen, at flere udslusningstilbud vil bløde op for den tilsanding, der sker på Kofoedsminde

Anbefaling 4

Større retssikkerhed for domfældte udviklingshæmmede personer

Alle borgere i Danmark bør sikres en grundlæggende retssikkerhed, og man kan argumentere for, at denne rettighed bliver ekstra vigtig, når borgeren har et nedsat kognitivt funktionsniveau og derfor har svært ved at gennemskue komplicerede sammenhænge og forløb, som for eksempel en retssag. Dette til trods er der, som rapporten har vist, en række grundlæggende problematikker knyttet til retssikkerheden for domfældte udviklingshæmmede personer.

Det er regionernes erfaring, at dommere, anklagemyndigheder og forsvarsadvokater som regel kun har få sager årligt, hvilket betyder, at de har svært ved at oparbejde den erfaring og viden, der skal til for at orientere sig i forhold til de sociale foranstaltninger, som udviklingshæmmede kriminelle personer kan dømmes til. Konsekvensen er, at domspraksis på området er meget uens, og at der ofte må laves om i dommene, efter den domfældte er anbragt.

Samtidig er der massiv ventetid på mentalundersøgelser, som mistænkes for at være behæftet med fejl, og der findes ingen mentalundersøgelser målrettet mod personer af etnisk minoritetsbaggrund. Arbejdsgruppen anbefaler derfor:

- **At der sikres øget viden hos samarbejdspartnere i retsprocessen omkring varetægtssurrogat og domfældte udviklingshæmmede personer generelt.** Dette vil sikre mindre uens domspraksis, og at den dømte får det rigtige tilbud og de rette vilkår fra begyndelsen
- **At samråd lovfæstes og gøres obligatoriske i alle regioner.** Hermed sikres kvalificeret vejledning til dommere om, hvilke sociale tilbud der er mest hensigtsmæssige for den sigtede
- **At ventetiden på mentalundersøgelser reduceres, og at der gives mulighed for at trække ventetiden fra i en senere dom.** Hermed undgås ren "opbevaring" af sigtede udviklingshæmmede, hvor personen ikke får socialpædagogisk behandling og dermed ikke begynder sin rehabiliteringsproces. Det vil også sikre bedre udnyttelse af pladser til målgruppen i det sociale system
- **At der skabes højere kvalitet i mentalundersøgelser og udvikling af særligt testmateriale til personer af etnisk minoritetsbaggrund.** Hermed sikres det, at personer med udviklingshæmning ikke kommer i fængsel, eller at normalt fungerende personer, som er strafegnede, ikke anbringes på sociale botilbud

Anbefaling 5

Forebyggelse af konflikter og vold på botilbud for domfældte udviklingshæmmede personer

Selvom personer fra "den nye målgruppe" er bedre kognitivt fungerende, er de ofte dårligt socialt fungerende, aggressive og udadreagerende. Det skaber store udfordringer på nogle af de sociale botilbud, hvor de er anbragt – både i forhold til personalets sikkerhed, rekruttering og arbejdsglæde og i forhold til dagligdagen for de andre beboere på botilbuddet. Samtidig bliver det vanskeligt at socialisere og kompetenceudvikle denne gruppe.

Arbejdsgruppen har i anbefaling 3 formuleret, at der i alle regioner bør etableres særlige tilbud for "den nye målgruppe". Herudover anbefaler man på dette område:

- **Målrettet forebyggelse af vold og konflikter på sociale botilbud for målgruppen** gennem kompetenceudvikling, ansættelse af psykologer og psykiatere, mulighed for pædagogisk mandsopdækning af 'uligevægtige' eller udadreagerende beboere, brug af risikovurderinger m.v.
- **Hensigtsmæssige fysiske rammer**, der sikrer, at personer fra "den nye målgruppe" ikke provokeres unødigt, og at der opnås sikkerhed for personalet og de andre beboere – for eksempel mere plads, sprinkleranlæg til forebyggelse af brand m.v.
- **Afklaring vedrørende regler om magtanvendelse** for at fjerne den usikkerhed, der er på de sociale botilbud om, hvilke muligheder for magtanvendelse man har ret til at bruge over for målgruppen
- **Tæt opfølgning på området** for løbende at vurdere, om der er behov for oprettelse af "mellemformstilbud" med øget mulighed for magtanvendelse

Anbefaling 6

Mere fokus på psykisk sygdom og misbrug blandt domfældte udviklingshæmmede personer

Psykisk sygdom og psykiske lidelser optræder langt hyppigere blandt domfældte udviklingshæmmede personer end i normalbefolkningen. Faktisk skønnes det, at omkring halvdelen af de udviklingshæmmede beboere i sociale botilbud har adfærdsforstyrrelser eller egentlige psykiske sygdomme. Og det skønnes, at omkring en fjerdedel af alle anbragte domfældte personer med udviklingshæmning har et misbrugsproblem.

Både psykisk sygdom og misbrug er en stor barriere i forhold til at udføre en socialpædagogisk behandling af en domfældt person med udviklingshæmning og få den pågældende til at leve et velfungerende liv uden kriminalitet. Arbejdsgruppen mener derfor, at det er af central betydning for området, at der tages fat på disse to udfordringer. Arbejdsgruppen anbefaler:

- **Øget samarbejde mellem psykiatri og sociale tilbud for udviklingshæmmede personer**, for eksempel gennem styrkelse af den udgående oligofrenipsykiatri og ved i højere grad at involvere repræsentanter fra botilbud i udskrivningsaftaler og udskrivningsmøder
- **Øget brug af vilkår om behandling i domme af udviklingshæmmede personer** således at den domfældte udviklingshæmmede person automatisk modtager behandling under sin anbringelse
- **Mere personale på oligofreniområdet** gennem for eksempel opgaveglidning og øget fokus på rekruttering af oligofreni-psykiatere
- **Tilbud om psykiatrisk screening på botilbud for domfældte udviklingshæmmede personer** for at sikre, at alle med psykisk sygdom får mulighed for den rette behandling
- **Udvikling og etablering af målrettede tilbud om forebyggelse og behandling af misbrug særligt for personer med udviklingshæmning**

15. Anvendt litteratur

- Andersen, Jonna og Thomas Gruber (2001) *Misbrug uden behandling - udviklingshæmmede og misbrug*, Formidlingscenter Øst (Nu Servicestyrelsen)
- Amdradsforeningen (2003): *Statusrapport om amternes arbejde med domfældte udviklingshæmmede*, København.
- Ankestyrelsen (2009): *Kommuners tilsyn med domfældte udviklingshæmmede m.fl.*, København.
- Bakkensen, Elisabeth, Heines Marker og Peter Hald (2007): *Flere sanktionsmuligheder i det pædagogiske arbejde?*, NDU-nyt, nr. 5, december 2007, Århus.
- Center for Ligebehandling af Handicappede (1997): *LighedsTegn 2, maj 1997*, København
- Center for Oligofrenipsykiatri, Århus Universitetshospital (1998): *Undersøgelse foretaget på Sølund og Sødisebakke i 1998*, Risskov
- Center for Oligofrenipsykiatri, Århus Universitetshospital (2008): *Opgørelse blandt 45 let til moderat udviklingshæmmede brugere af Århus Kommunes bostøtteordning*, Risskov
- Center for Oligofrenipsykiatri, Århus Universitetshospital (2009): *Opgørelse over oligofrenipsykiatere i Danmark*, Risskov
- Indenrigs- og Socialministeriet (2009a): *Svar på spørgsmål 502 af 14. august 2009 (SOU alm. Del) til Folketingets Socialudvalg*, København.
- Indenrigs- og Socialministeriet (2009b): *Svar på spørgsmål 375 af 23. juni 2009 (SOU alm. Del) til Folketingets Socialudvalg*, København
- Justitsministeriet (2009a): *Mere konsekvens, opfølgning og omsorg – en markant styrket indsats mod ungdomskriminalitet*, København
- Justitsministeriet (2009b): *Brev til Folketingets Socialudvalg dateret 25. juni 2009.*
- Justitsministeriets Forskningskontor (2000-2009): *Foranstaltningssdomme, årlige redegørelser til Folketingets Retsudvalg*, København.
- Loveless, Edberg Lotte (2009): *Jesper – en samler på rette hylde*, NDU-nyt nr. 4, december 2009, Århus.
- Løwert, Anette (2007): *De domfældte har et vidtgående psykisk handicap*, NDU-nyt, nr. 5, december 2009, Århus.
- NDU (2007a): *Tre statusbeskrivelser fra Netværket vedrørende Domfældte udviklingshæmmede*, Århus
- NDU (2007b): *Undersøgelse om misbrug blandt domfældte udviklingshæmmede*, Århus
- NDU og Danske Regioner (2006): *Kvalitet og retssikkerhed i arbejdet med domfældte udviklingshæmmede – vejledende standarder*, København.
- Region Syddanmark (2008): *Rapport fra fokusgruppen vedrørende udviklingshæmmede med dom*, Vejle
- Rigsadvokaten (2007): *Rigsadvokatens Meddelelse, nr. 5 af 12. juli 2007 om behandlingen af straffesager vedrørende psykisk afvigende kriminelle og personer omfattet af straffelovens § 70*, København.
- Rigsadvokaten (2009): *Vedrørende foranstaltningssdomme over for udviklingshæmmede*, Brev fra Rigsadvokaten til Justitsministeriet dateret 22. januar 2009, København (se bilag 2)
- Samråd for udviklingshæmmede lovovertredere i Syddanmark (2009): *Årsrapport 2008*.
- Sandberg, Lars (2008): *Pædagoger behøver metoder til at vurdere voldsrisiko*, NDU-nyt, nr. 6, 4. årgang 2008, Århus.
- Sandberg, Lars (2009): *Ankestyrelsen har kommunernes kriminalpræventive tilsyn i fokus* i NDU-nyt, nr. 3. 2009, Århus.
- Socialministeriet (2006a): *Bekendtgørelse om principper for kommunernes finansiering af de mest specialiserede lands- og landsdelsdækkende tilbud, nr. 781 af 6. juli 2006*, København.
- Socialministeriet (2006b): *Bekendtgørelse om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten over for voksne samt om særlige sikkerhedsforanstaltninger for voksne og modtagepligt i boformer efter serviceloven, nr. 789 af 6. juli 2006*, København
- Socialt Udviklingscenter SUS (2003): *Lovovertrædere med udviklingshæmning*, København.
- Socialpædagogernes Landsforening (2009): *Utdissvarende boliger – en undersøgelse af botilbud til voksne mennesker med handicap*, København.
- Stevnhøj, Henriette (2009a): *Back-up'ere skaber tryghed og plads til pædagogik*, NDU-nyt nr. 1, april 2009, Århus.
- Stevnhøj, Henriette (2009b): *Domfældte udviklingshæmmede misbruges af rockere*, NDU-nyt nr. 1, april 2009, Århus.

Anden relevant litteratur:

- Justitsministeriet, Kriminalforsorgen, Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Kommunernes Landsforening, Amdradsforeningen og Socialministeriet (2003): *Rapport fra arbejdsgruppe om grænsefladen mellem kriminalforsorgen og social- og sundhedssektoren*, København.
- NDU (2009) *Sigtede og domfældte udviklingshæmmede under kommunalt tilsyn – en håndbog om lovregler og pædagogiske udfordringer*, Århus.
- NDU og Danske Regioner (2007): *Vejledende standard for skriftlige udtalelser i forbindelse med statsadvokatens kontrol af foranstaltninger til domfældte udviklingshæmmede*, København.
- Center for Ligebehandling af Handicappede, Landsforeningen LEV, Socialpædagogernes Landsforbund og NDU (2009): *Anbefaling af initiativer i forhold til domfældte udviklingshæmmede*, København.
- Socialt Udviklingscenter SUS (2003): *Lovovertrædere med udviklingshæmning*, København.

Bilag 1. Kommissoriet for arbejdsgruppen om domfældte udviklingshæmmede

Kommissorium for ny regional arbejdsgruppe vedrørende voksne domfældte udviklingshæmmede

Indledning

Jævnfør § 11 i bekendtgørelse nr. 36 af 23. januar 2006 om rammeaftale m.v. på det sociale område skal kommunalbestyrelser og regionsråd sikre indbyrdes koordinering regionerne imellem om de mest specialiserede lands- og landsdelsdækkende tilbud. Derudover skal kommunalbestyrelser og regionsråd sikre koordinationen af sikrede afdelinger.

Hele området vedrørende de domfældte udviklingshæmmede har i en periode været påvirket af såvel strukturreform, politireform som domstolsreform. Generelt opleves et betydeligt øget pres på området, såvel i forhold til særlig sikrede pladser, som på området mere generelt, samt muligvis en udvikling i målgruppen, såvel kvantitativt og kvalitativt.

Institutionen Kofoedsminde i Rødbyhavn er i dag den eneste særligt sikrede institution i landet for domfældte voksne udviklingshæmmede. Institutionen har jf. bekendtgørelse nr. 789 af 6. juli 2006 om magtanvendelse § 17 og 18 modtagepligt. Der er og har igennem længere tid været overbelægning på Kofoedsmindes sikrede afdelinger. Der er i 2008 vedtaget en udvidelse med 5 pladser til nu 29. Der er fortsat et betydeligt pres på institutionen. Et element heri er, at der har været en stigning i antallet af varetægtsurrogat-anbringelser.

Jf. bekendtgørelse nr. 789 om magtanvendelse § 17 er der åbnet mulighed for, at en kommune, efter konkret godkendelse i Velfærdsministeriet, kan oprette særlig sikrede pladser. I en konkret situation har denne problemstilling været rejst overfor ministeriet, som da tilkendegav at ministeriet som udgangspunkt mener, at en løsning bør findes inden for rammerne af de retningslinier, der allerede gælder for modtagepligten på Kofoedsminde. I den forbindelse vil ministeriet være indstillet på, at en løsning på kapacitetsspørgsmålet kan være en udvidelse af pladstallet på Kofoedsminde, herunder eventuelt via etablering af satellitter til Kofoedsminde.

Der er behov for at vurdere det mere langsigtede behov for sikrede pladser til målgruppen. Herunder er der behov for at vurdere behovet for åbne foranstaltninger til målgruppen. Et element heri er en vurdering af hensigtsmæssige løsninger i forhold til personer på grænsen eller decideret uden for den snævre målgruppe som idømmes institutionsanbringelse (ex. foranstaltninger efter straffelovens § 69 eller "sinkeproblematikken").

Endelig er der behov for at vurdere mulighederne for at styrke udslusningsindsatsen i forhold til ovenstående foranstaltninger.

Kommissorium

Med udgangspunkt i regionernes koordineringsforpligtelse af de mest specialiserede lands- og landsdelsdækkende tilbud skal der foretages en samlet vurdering af behovet for udvikling af eksisterende og af nye tilbud til målgruppen "voksne domfældte udviklingshæmmede", herunder tilbud til personer på grænsen eller decideret uden for den snævre målgruppe, samt udslusningsindsatsen ift. de to målgrupper.

Arbejdsopgaver

Arbejdsgruppen skal med afsæt i den gældende lovgivning på området:

1. Undersøge behovet for sikrede pladser til voksne på landsbasis. Herunder vurdere alternative organisatoriske og geografiske løsninger.
2. Undersøge behovet for foranstaltninger for varetægtssurrogater, herunder vurdere alternative organisatoriske og geografiske løsninger.
3. Undersøge behovet for eventuelle særlige organisatoriske og geografiske løsninger i forhold til personer på grænsen eller decideret uden for den snævre målgruppe som idømmes institutionsanbringelse.
4. Undersøge behovet for en styrket indsats i forhold til udslusningsforanstaltninger i forhold til ovenstående målgrupper;- fra sikret, - fra åben og - i forhold til personer på grænsen eller uden for den snævre målgruppe.

Arbejdsgruppens sammensætning samt sekretariat

Arbejdsgruppen nedsættes af og refererer til socialdirektørkredsen. Arbejdsgruppens formand udpeges af socialdirektørkredsen. Hver region udpeger 1-2 repræsentant(er) til arbejdsgruppen. NDU tilbydes en plads i arbejdsgruppen. Arbejdsgruppen sekretariatsbetjenes af Danske Regioner.

Formand for arbejdsgruppen er direktør Lars Mathiesen, Region Nordjylland.

Tidsplan

Arbejdsgruppen færdiggør sit arbejde så betids at konkrete initiativer og tiltag kan indgå i rammeaftalen for 2011.

Bilag 2: Brev fra Rigsadvokaten til Justitsministeriet vedrørende domfældte udviklingshæmmede

	DATO 22. januar 2009	RIGSADVOKATEN
	JOURNAL NR.	FREDEKSHOLMS KANAL 16
Justitsministeriet	RA-2004-350-0001	1220 KØBENHAVN K
Slotsholmsgade 10	BEDES ANFØRT VED SVARSKRIVELSER	
1216 København K	+ bilag	TELEFON 33 12 72 00
	SAGSBEHANDLER: PLN	FAX 33 43 67 10

Att. Strafferetskontoret

1. Vedrørende foranstaltningsdomme over for udviklingshæmmede

1. Indledning

Spørgsmålet om behandlingen af kriminelle udviklingshæmmede (mentalt retarderede), der i medfør af straffelovens § 68 er idømt en foranstaltning, herunder spørgsmålet om forholdet mellem straffelovens og servicelovens bestemmelser, har gennem de senere år flere gange været genstand for nærmere overvejelser.

I maj 2003 afgav en arbejdsgruppe nedsat af det daværende socialministerium således en rapport vedrørende skæringsfladen mellem Kriminalforsorgen og social- og sundhedssektoren (Grænsefladerapporten).

Rapporten omhandlede kriminelle udviklingshæmmede, der er omfattet af straffelovens § 16, stk. 1, 2. pkt., § 16, stk. 2, eller § 69, og som frifindes for straf, men i stedet idømmes en foranstaltning i medfør af straffelovens § 68.

Rapporten pegede på en række problemstillinger, der opstår i forbindelse med behandlingen af sager vedrørende kriminelle udviklingshæmmede. Det anføres i rapporten, at hovedparten af de nævnte problemer opstår, fordi en foranstaltningsdom vedrørende udviklingshæmmede afsiges efter straffelovens bestemmelser, men skal effektueres inden for servicelovens rammer. Hensynet bag og formålet med henholdsvis straffeloven og serviceloven er således forskellige, idet serviceloven indeholder en række tilbud til udviklingshæmmede, som det er frivilligt, hvorvidt de pågældende ønsker at tage imod, hvorimod straffeloven påfører en domfældt udviklingshæmmede en række forbud og påbud, som den pågældende ikke kan afslå.

I maj 2003 afgav en arbejdsgruppe om domfældte udviklingshæmmede nedsat af Amtsrådsforeningen endvidere en statusrapport om amternes arbejde med domfældte udviklingshæmmede, ligesom Socialt Udviklingscenter SUS i 2003 afgav rapporten "Lovovertrædere med udviklingshæmning". I disse to rapporter peges der ligeledes på en række problemstillinger vedrørende håndteringen af domfældte udviklingshæmmede personer.

Justitsministeriet har på baggrund af disse rapporter, herunder navnlig Grænsefladerapporten, anmodet Rigsadvokaten om at vurdere rækkevidden af en foranstaltningsdom efter straffelovens § 68.

Rigsadvokaten har foretaget en foreløbig vurdering af de rejste spørgsmål. Som det fremgår nedenfor i afsnit 4, er det Rigsadvokatens umiddelbare opfattelse, at flere af de spørgsmål, der er rejst i de nævnte rapporter, vil kunne løses med udgangspunkt i den afsagte foranstaltningsdom. En række andre spørgsmål vil derimod næppe kunne løses alene ud fra en fortolkning af dommen.

Der synes således efter Rigsadvokatens opfattelse at være behov for en nærmere afklaring af, hvorledes kriminelle udviklingshæmmede, der er undergivet en foranstaltning, skal behandles, herunder formentlig med inddragelse af andre relevante myndigheder.

Nedenfor i afsnit 2 redegøres der kort for reglerne om foranstaltningsdomme, herunder fuldbyrdelse heraf, og i afsnit 3 er de væsentligste problemstillinger i de nævnte rapporter skitseret. Rigsadvokatens foreløbige overvejelser fremgår af afsnit 4, og afsnit 5 indeholder en sammenfatning og vurdering af de rejste problemstillinger.

2. Foranstaltningsdomme efter straffelovens § 68, herunder fuldbyrdelsen heraf

Det følger af straffelovens § 16, at personer, der på gerningstidspunktet var mentalt retarderede i højere grad, ikke straffes. Personer, der på gerningstiden var mentalt retarderede i lettere grad, straffes ligeledes ikke, medmindre særlige omstændigheder taler for at pålægge straf.

Hvis en person frifindes for straf i medfør af § 16, kan retten efter straffelovens § 68 træffe bestemmelse om anvendelse af andre foranstaltninger, der findes formålstjenlige for at forebygge yderligere lovovertrædelser.

Det følger endvidere af straffelovens § 69, at hvis gerningsmanden på gerningstidspunktet befandt sig i en tilstand, der var betinget af mangelfuld udvikling, svækkelse eller forstyrrelse af de psykiske funktioner, og som ikke er af den i § 16 nævnte beskaffenhed, kan retten, såfremt det findes formålstjenligt, i stedet for at idømme straf træffe bestemmelse om foranstaltninger som nævnt i § 68. Bestemmelsen omfatter bl.a. sinker og andre svagtbegavede personer.

Rigsadvokaten har i Rigsadvokatmeddelelse nr. 5/2007 fastsat retningslinjer for anklagemyndighedens behandling af sager vedrørende psykisk afvigende kriminelle, herunder retningslinjer for udformningen af påstande over for kriminelle udviklingshæmmede.

Det fremgår således af afsnit 7.5. i meddelelsen, at der i sager, hvor den udviklingshæmmede må anses som udtalt farlig og derfor frembyder nærliggende risiko for personfarlige handlinger, eller i sager, hvor det skønnes, at den udviklingshæmmede, der har begået personfarlig kriminalitet, har behov for konstant overvågning, skal nedlægges påstand om dom til anbringelse i en institution for personer med vidtgående psykiske handicap, herunder i visse tilfælde anbringelse i en sikret afdeling.

Hvis der ikke er grundlag for anbringelse af den pågældende, kan der i stedet blive tale om at nedlægge påstand om dom om tilsyn af kommunen, således at domfældte efterkommer tilsynsmyndighedens bestemmelse om ophold og arbejde, eventuelt tillige med vilkår om, at tilsynsmyndigheden kan træffe bestemmelse om anbringelse i institution for personer med vidtgående psykiske handicap. Påstanden kan suppleres, for eksempel med vilkår om psykiatrisk behandling, der også giver mulighed for lægelig godkendt behandling mod misbrug. Påstand om tilsyn anvendes oftest i sager, hvor den udviklingshæmmede skønnes at have behov for social støtte i dagligdagen.

Både domme, hvorved den udviklingshæmmede dømmes til anbringelse i en institution for personer med vidtgående psykiske handicap, og domme, hvor den pågældende får en dom om tilsyn af kommunen, fuldbyrdes af kommunen, jf. servicelovens § 108, stk. 1, jf. stk. 6 (lovbekendtgørelse nr. 979 af 1. oktober 2008 om social service) og § 18 i bekendtgørelse nr. 789 af 6. juli 2006 om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten over for voksne samt særlige sikkerhedsforanstaltninger for voksne og modtagepligt i boformer efter serviceloven samt § 16 a i lovbekendtgørelse nr. 877 af 3. september 2008 om retssikkerhed og administration på det sociale område.

Medmindre der er tale om en dom til anbringelse i sikret afdeling, afgør kommunen i forbindelse med fuldbyrdelse af dommen, i hvilken institution/botilbud den domfældte skal anbringes. Det følger således ikke af dommen, hvor domfældte skal anbringes. Der er i servicelovens kapitel 20 fastsat bestemmelser om botilbud.

I servicelovens kapitel 24 er der fastsat bestemmelser om magtanvendelse, herunder om fastholdelse og tilbageholdelse i boligen. Beslutninger om for eksempel tilbageholdelse i boligen skal forelægges for det sociale nævn til godkendelse, såfremt de træffes mod den pågældendes vilje.

Der findes ikke regler for, hvorledes et tilsyn med en domfældt udviklingshæmmet skal tilrettelægges.

3. De væsentligste problemstillinger anført i de tre rapporter

Som nævnt ovenfor peges der i de tre rapporter, der er udarbejdet om behandlingen af udviklingshæmmede domfældte, på en række problemstillinger vedrørende grænsefladen mellem straffeloven, den idømte foranstaltning og det sociale system.

Generelt er spørgsmålet, om der alene med hjemmel i den afsagte dom kan foretages indgreb over for den domfældte, eller om sådanne indgreb af mere eller mindre indgribende karakter tillige skal have særskilt hjemmel i for eksempel servicelovens regler.

En af de væsentligste problemstillinger er spørgsmålet om anvendelse af fysisk magt, hvis domfældte ønsker at forlade en institution, hvor han/hun er anbragt i henhold til en afgørelse efter straffelovens § 68.

Det afgørende er i den forbindelse, hvorvidt der alene med hjemmel i den afsagte dom kan ske fysisk tilbageholdelse af en domfældt udviklingshæmmet, der uden tilladelse ønsker at forlade botilbudet, eller om servicelovens bestemmelser om magtanvendelse tillige skal være opfyldt, før der kan ske fysisk tilbageholdelse af den pågældende.

Det er således i en af de foreliggende rapporter anført, at det er usikkert, hvorvidt det i det hele taget følger af en anbringelsesdom, at den domfældte ikke må forlade botilbudet. Det anføres, at det således hverken fremgår af straffelovens § 68 eller af selve dommen, at den domfældte ikke må forlade stedet. Det er endvidere ifølge det anførte usikkert, hvorvidt en sådan indskrænkning i bevægelsesfriheden kan udledes af udgangsbekendtgørelsens § 2 (bekendtgørelse nr. 2000 af 25. marts 2004).

Et andet væsentligt spørgsmål, der er nævnt i de foreliggende rapporter, er spørgsmålet om, hvorvidt det følger af en anbringelsesdom, at der skal ske behandling af domfældte under anbringelsen.

I de nævnte rapporter peges der på, at en foranstaltningsdom, hvorefter den domfældte udviklingshæmmede skal anbringes i en institution, eller som giver mulighed for anbringelse i en institution, kun giver et anbringelsesgrundlag, men ikke forholder sig til, om der skal ske behandling under anbringelsen.

Dette betyder ifølge de nævnte rapporter for det første, at kommunen som fuldbyrdelsesmyndighed kan vælge at anbringe en domfældt udviklingshæmmet i et botilbud, hvor der ikke nødvendigvis ydes en behandlingsindsats, men alene en støtteindsats.

Det betyder endvidere, at man ikke kan anvende tvang over for den domfældte med henblik på at få denne til at deltage i en socialpædagogisk behandling, idet serviceloven alene foreskriver, at behandlingsmæssige tiltag sættes i værk i et samarbejde med den domfældte.

Endvidere peges der i en af de foreliggende rapporter på spørgsmålet om, hvorledes de sociale myndigheder skal forholde sig, hvis domfældte ikke frivilligt ønsker at følge kommunens bestemmelse om anbringelse.

Det anføres således, at en person ifølge servicelovens bestemmelser skal have indflydelse på de tilbud, som vedkommende får. Omvendt følger det forudsætningsvis af en dom til anbringelse, at den udviklingshæmmede lovovertræder ikke selv har indflydelse på, hvor pågældende skal anbringes.

En udviklingshæmmet, der er idømt tilsyn af kommunen med mulighed for administrativ anbringelse i en institution, skal ifølge servicelovens regler selv samtykke i valget af boform, hvis tilsynsmyndigheden på bag-

grund af den idømte foranstaltning træffer afgørelse om anbringelse. Der er ifølge servicelovens regler ikke mulighed for at tvinge den domfældte til at tage ophold i en institution eller et botilbud.

Såfremt en domfældt udviklingshæmmet ikke samtykker i den boform, der af kommunen som tilsynsmyndighed er fundet egnet, kan det således give anledning til tvivl, hvorledes kommunen skal forholde sig, herunder hvilket regelsæt der skal tages i anvendelse for at gennemføre dommen på de angivne vilkår.

Herudover anføres det i rapporterne, at der kan være behov for i visse situationer at kunne fastsætte indskrænkninger i den domfældte udviklingshæmmedes personlige frihed. Dette gælder alene for domfældte, der i henhold til en dom er anbragt i et botilbud eller i en sikret institution.

Det anføres således, at der ikke findes specifikke regler, som giver personalet på botilbudene mulighed for at træffe afgørelse om for eksempel brev- og besøgskontrol, urinprøvekontrol, frihedsinddragelse, brug af mobiltelefoner og internet samt ransagning. Igen kan man rejse det spørgsmål, om sådanne indskrænkninger kan gennemføres alene med hjemmel i den afsagte dom.

Det kan i den forbindelse i øvrigt bemærkes, at Rigsadvokaten er bekendt med en redegørelse udarbejdet af det daværende Storstrøms Amt, Social- og Psykiatريفorvaltningen i april 2004, vedrørende sikkerheden på den sikrede institution Kofoedsminde. Der blev i redegørelsen bl.a. rejst spørgsmål om, i hvilket omfang der kunne fastsættes regler om de domfældtes brug af computere, mobiltelefoner, adgang til alkohol mv. Det blev endvidere i forhold til en konkret sag anført, at det var et problem, at Kofoedsminde som en sikret social institution ikke havde mulighed for separering og isolering af enkelte beboere som i fængslerne.

Kopi af redegørelsen samt anklagemyndighedens udtalelser vedlægges til orientering sammen med kopi af et brev af 11. august 2004 fra justitsministeren og et brev af 1. november 2004 fra socialministeriet.

Endelig peges der i de foreliggende rapporter på, at der i forbindelse med en eventuel varetægtsfængsling forud for en foranstaltningsdom, kan opstå problemer. De udviklingshæmmede, der varetægtsfængsles i surrogat efter retsplejelovens regler, anbringes i botilbud oprettet efter servicelovens bestemmelser. Under en sådan surrogatvaretægtsfængsling skal den pågældende overvåges og tilbageholdes, såfremt han/hun ønsker at forlade stedet. Dette er i strid med servicelovens bestemmelser, hvorefter der ikke er hjemmel til at overvåge og tilbageholde personer, der opholder sig i et botilbud.

For så vidt angår udviklingshæmmede, der er idømt en foranstaltningsdom med tilsyn, er det i rapporterne nævnt, at der kan opstå problemer i forbindelse med udøvelsen af tilsynet, som ikke nærmere er reguleret.

Et særligt problem rejser sig i de tilfælde, hvor der skal føres tilsyn med en person i vedkommendes eget hjem. Det er usikkert, hvad tilsynet som minimum skal indeholde, ligesom det er usikkert, hvordan man skal forholde sig, hvis den dømte ikke samarbejder ved for eksempel at overholde aftaler.

Hvis den domfældte ikke ønsker at have kontakt med den tilsynsførende, er der ifølge det i rapporterne anførte ikke hjemmel i serviceloven til at tvinge den pågældende. Tilsynet kræver således domfældtes samarbejde. Hertil kommer, at tilsynet organiseres forskelligt, ligesom tilsynet varetages af forskellige aktører.

Ud over de ovenfor nævnte problemstillinger er der i de tre rapporter peget på en lang række andre problemstillinger, herunder bl.a. spørgsmålet om regler for udslusning af domfældte udviklingshæmmede, hjemmelsgrundlag for samrådene samt retningslinjer for disses arbejde, samarbejdet mellem det sociale system og retssystemet samt behovet for yderligere uddannelse til personalet på botilbudene og mangel på egnede botilbud.

4. Rigsadvokatens bemærkninger vedrørende de nævnte problemstillinger

Som nævnt indledningsvis har Justitsministeriet anmodet Rigsadvokaten om at vurdere rækkevidden af en foranstaltningsdom efter straffelovens § 68 i forhold til de ovenfor skitserede problemstillinger.

Et af de væsentligste spørgsmål er, om en domfældt udviklingshæmmede, der på baggrund af en dom efter straffelovens § 68 er anbragt i en institution, kan tilbageholdes ved magt alene med hjemmel i den afsagte dom.

En dom til anbringelse går som tidligere anført ud på, at den pågældende skal anbringes i en institution for personer med vidtgående psykiske handicap.

Efter Rigsadvokatens opfattelse må det antages at være en naturlig følge af en dom til anbringelse, at den domfældte ikke uden tilladelse må forlade institutionen, idet formålet med en sådan foranstaltning i modsat fald ville forspildes.

Som anført i afsnit 2 anvendes anbringelsesdomme fortrinsvis i sager, hvor den udviklingshæmmede er dømt for personfarlig kriminalitet, og hvor den pågældende har behov for konstant overvågning. Af hensyn til retssikkerheden må det således antages, at den domfældte ikke uden tilladelse kan forlade institutionen.

Dette indebærer efter Rigsadvokatens opfattelse endvidere, at den domfældte udviklingshæmmede kan tilbageholdes, hvis han/hun ønsker at forlade institutionen. Det kan i den forbindelse ikke være en betingelse, at servicelovens regler om magtanvendelse samtidig er opfyldt. Den afsagte dom må antages at være tilstrækkeligt hjemmelsgrundlag for tilbageholdelsen.

De samme betragtninger gør sig gældende for så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt der kan ske tilbageholdelse af udviklingshæmmede, der er surrogatvaretægtsfængslede på et bosted, og som ønsker at forlade stedet uden tilladelse hertil. Det må dog anses for usikkert, i hvilket omfang der i øvrigt på baggrund af den afsagte kendelse om surrogatvaretægtsfængsling kan ske indskrænkninger i den pågældendes personlige frihed.

Med hensyn til de øvrige nævnte spørgsmål og problemstillinger, der er rejst i de nævnte rapporter, må det efter Rigsadvokatens opfattelse anses for tvivlsomt, hvorvidt disse kan løses alene på baggrund af den afsagte foranstaltningsdom.

For så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt det følger af en anbringelsesdom, at der under anbringelsen skal ske behandling af den domfældte udviklingshæmmede, bemærkes, at et sådan krav ikke fremgår direkte af selve foranstaltningsdommen. I dommen er det således alene anført, at den pågældende skal anbringes i en institution for personer med vidtgående psykiske handicap.

Som anført ovenfor i afsnit 2 kan retten i medfør af straffelovens § 68 træffe bestemmelse om anvendelse af andre foranstaltninger, der findes formålstjenlige for at forebygge yderligere lovovertrædelser, hvis en tiltalt frifindes for straf i medfør af § 16.

Selv om formålet med en foranstaltning efter § 68 således også er at forebygge yderligere lovovertrædelser, må det dog henstå som usikkert, hvorvidt der heraf kan udledes et decideret krav om, at den domfældte skal behandles under en anbringelse. Det kan således ikke - på samme måde som ovenfor anført om muligheden for tilbageholdelse af den domfældte på institutionen under anvendelse af magt - antages, at formålet med foranstaltningen forspildes, hvis den pågældende ikke modtager behandling, ligesom det formentlig i mange tilfælde kan være vanskeligt at pege på behandling, der kan forebygge fremtidig kriminalitet.

Som anført i afsnit 3 er der i de tre rapporter peget på spørgsmålet om, hvorledes de sociale myndigheder skal forholde sig, hvis den domfældte ikke frivilligt ønsker at følge kommunens bestemmelse om anbringelse.

Rigsadvokaten har forstået det i rapporterne anførte således, at problemet fortrinsvis opstår i sager, hvor den domfældte er idømt tilsyn af kommunen, således at tilsynsmyndigheden bl.a. kan træffe bestemmelse om anbringelse i institution for personer med vidtgående psykiske handicap, og hvor kommunen på baggrund af den idømte foranstaltning mod domfældtes vilje ønsker at anbringe den pågældende i et bosted.

Dette spørgsmål kan næppe heller løses alene på baggrund af en fortolkning af dommen, der normalt vil være generelt formuleret og ikke tage stilling til, hvilken konkret institution kommunen i givet fald vil kunne anbringe den domfældte i.

Endelig er der spørgsmålet om, hvorvidt der på baggrund af den idømte foranstaltning kan fastsættes indskrænkninger i den domfældtes personlige frihed, når den pågældende er dømt til anbringelse.

Der er næppe tvivl om, at der i nogle situationer vil kunne fastsættes indskrænkninger i den domfældte udviklingshæmmedes personlige frihed alene med hjemmel i den idømte foranstaltning. Det vil formentlig især kunne være aktuelt i sager, hvor der er en sådan forbindelse mellem det pådømte forhold og den konkrete tilsigtede indskrænkning, at denne må antages at være nødvendig for at forebygge yderligere lovovertrædelser. Det kan for eksempel være en sag, hvor en udviklingshæmmede er dømt for seksuelle overgreb begået mod mindreårige, og hvor man for eksempel ønsker at fastsætte regler om den pågældendes adgang til internettet for at hindre den pågældende i at søge efter børneporno.

Det er efter Rigsadvokatens opfattelse usikkert, hvorvidt der i øvrigt kan fastsættes indskrænkninger i domfældte udviklingshæmmedes personlige frihed alene med hjemmel i den idømte foranstaltning, herunder for eksempel med hensyn til for eksempel besøgs- og brevkontrol, urinprøvekontrol og brug af mobiltelefoner.

For så vidt angår spørgsmålet om tilrettelæggelsen og indholdet af et tilsyn med udviklingshæmmede findes der som tidligere nævnt ikke regler herom. Opmærksomheden henledes i den forbindelse på, at der på et sammenligneligt område, nemlig kriminalforsorgens tilsyn med personer, der er idømt en foranstaltning efter straffelovens § 68 eller § 69, er fastsat detaljerede regler om tilsynets tilrettelæggelse og indhold (jf. cirkulære nr. 52 af 27. juni 2006 om kriminalforsorgens tilsyn med personer, der er idømt en foranstaltning efter straffelovens § 68 eller § 69).

5. Sammenfatning og vurdering

Justitsministeriet har på baggrund af tre rapporter fra 2003 (Grænsefladerapporten, Statusrapporten om amternes arbejde med domfældte samt rapporten "Lovovertrædere med udviklingshæmning"), som omhandler behandlingen af udviklingshæmmede kriminelle, anmodet Rigsadvokaten om at vurdere rækkevidden af en foranstaltningsdom efter straffelovens § 68 set i forhold til de problemstillinger, der påpeges i de nævnte tre rapporter.

I de tre rapporter peges der på en række problemstillinger vedrørende grænsefladen mellem straffeloven, den idømte foranstaltning og det sociale system. Generelt er spørgsmålet således, om der alene med hjemmel i den afsagte dom kan foretages indgreb over for den domfældte.

Som det fremgår af afsnit 3, vedrører problemstillingerne bl.a. spørgsmålet om anvendelse af fysisk magt, hvis domfældte ønsker at forlade den institution, hvor den pågældende er anbragt i henhold til en afgørelse efter straffelovens § 68 eller i forbindelse med varetægtsfængsling. Herudover er der peget på, at det er usikkert, hvorvidt det følger af en anbringelsesdom, at der skal ske behandling af domfældte under anbringelsen, ligesom det er usikkert, hvorledes de sociale myndigheder skal forholde sig, hvis den domfældte ikke frivilligt ønsker at følge kommunens bestemmelse om, hvor den pågældende skal anbringes. Det er endvidere anført, at der kan være behov for i visse situationer at kunne fastsætte indskrænkninger i den domfældtes personlige frihed.

Endelig er det for så vidt angår udviklingshæmmede, der er idømt en foranstaltning med tilsyn, anført, at der kan opstå problemer i forbindelse med udøvelsen af tilsynet, som ikke er nærmere reguleret.

Ud over de ovenfor nævnte problemstillinger er der i de tre rapporter peget på en lang række andre problemstillinger, som ikke direkte angår spørgsmålet om forholdet mellem straffelovens og servicelovens bestemmelser.

Rigsadvokaten har foretaget en foreløbig vurdering af rækkevidden af en foranstaltningsdom efter straffelovens § 68 i forhold til de ovenfor skitserede problemstillinger, og som det fremgår af afsnit 4 kan de rejste problemstillinger efter Rigsadvokatens opfattelse alene i begrænset omfang løses på baggrund af den afsagte foranstaltningsdom.

Det er på grundlag af denne foreløbige vurdering Rigsadvokaturens opfattelse, at der næppe på grundlag af de gældende regler kan opstilles klare retningslinjer om de rejste spørgsmål.

Endvidere bemærkes det, at der på andre områder vedrørende fuldbyrdelse af strafferetlige retsfølger findes udførlige regler om, hvordan fuldbyrdelsen skal ske.

Straffuldbyrdelsesloven (lovbekendtgørelse nr. 1337 af 3. december 2007 om fuldbyrdelse af straf) fastsætter således bl.a. regler for fuldbyrdelse af fængselsstraf. Loven indeholder bestemmelser om den indsattes adgang til besøg, brevveksling, telefonsamtaler samt regler om indgreb over for den indsatte, herunder undersøgelse af den indsatte person og opholdsrum, magtanvendelse samt udelukkelse fra fællesskabet. Der er i øvrigt i medfør af den nævnte lov udstedt en række bekendtgørelser, som nærmere regulerer de indsatte forhold, mens de udstår straffen.

Også for så vidt angår psykisk syge, der i medfør af straffelovens § 68 er dømt til anbringelse eller behandling på en psykiatrisk afdeling, er der fastsat regler om fuldbyrdelsen af en sådan foranstaltning. Ifølge § 2 i bekendtgørelse om personer indlagt på psykiatrisk afdeling i henhold til strafferetlig afgørelse (nr. 892 af 14. december 1998) finder bestemmelserne i lov om anvendelse af tvang i psykiatrien (lovbekendtgørelse nr. 1111 af 1. november 2006) med visse undtagelser således anvendelse på personer, der er indlagt på psykiatrisk afdeling i henhold til en afgørelse efter straffelovens § 68.

Psykiatriloven indeholder bestemmelser vedrørende tvangsbehandling, anvendelse af fysisk magt, undersøgelse af post, patientstuer, ejendele, kropsvisitation samt beslaglæggelse og tilintetgørelse af genstande. Herudover fremgår det af § 2 i loven, at der for alle psykiatriske afdelinger skal laves husordener, der skal indeholde regler om patienternes udfoldelsesmuligheder under indlæggelse, for eksempel regler om adgangen til at telefonere, samt overvåget besøg.

Som anført ovenfor i afsnit 4 er der endvidere fastsat regler for Kriminalforsorgens tilsyn med psykisk syge, mens der som tidligere nævnt ikke er fastsat regler for, hvorledes et tilsyn med en domfældt udviklingshæmmet skal tilrettelægges.

På baggrund af disse udførlige regler på lignende områder kan det anføres, at der bør ske en tilsvarende klar regulering af forholdene for udviklingshæmmede, der er idømt en foranstaltning.

Hertil kommer, at de spørgsmål, der er rejst i de tre rapporter, vedrører indgreb og i et vist omfang anvendelse af tvang over for de domfældte, hvilket taler for klare retningslinjer på området. Det bemærkes endvidere, at de domfældte, der er dømt til anbringelse, typisk vil være dømt for at have begået personfarlig kriminalitet, og at der derfor også er retssikkerhedsmæssige hensyn at tage ved vurderingen af, hvilke indgreb der bør foretages for at forebygge ny kriminalitet.

Det er på denne baggrund Rigsadvokatens opfattelse, at der er behov for en nærmere overvejelse af, hvorledes domme vedrørende kriminelle udviklingshæmmede skal fuldbyrdes, og om der bør fastsættes særlige lovregler på området. Det vil i den forbindelse være nødvendigt at inddrage andre relevante myndigheder, herunder navnlig Velfærdsministeriet. Rigsadvokaten deltager naturligvis også gerne i et sådant arbejde.

Jørgen Steen Sørensen

1 Med tjenestemand formodes det, at justitsministeriet mener en medarbejder på den konkrete boform eller botilbud og ikke til en person med særlige ansættelsesvilkår.

