

Udskriftsdato: 15. december 2025

VEJ nr 9274 af 30/04/2015 (Historisk)

Vejledning om anbringelse og overførsel af dømte, som skal udstå fængselsstraf eller forvaring (anbringelses- og overførselsvejledningen)

Ministerium: Justitsministeriet

Journalnummer: Justitsmin.,
Direktoratet for Kriminalforsorgen, j.nr. JUR 15-61-0008

Senere ændringer til forskriften

BEK nr 176 af 26/02/2016 - VEJ nr 9116 af 29/02/2016

Vejledning om anbringelse og overførsel af dømte, som skal udstå fængselsstraf eller forvaring (anbringelses- og overførselsvejledningen)

Kapitel 1

Indledning

1. Straffuldbyrdsloven indeholder regler om anbringelse (valg af afsoningssted) og overførsel af dømte. Efter loven er der udstedt bekendtgørelse om anbringelse og overførsel af dømte, som skal udstå fængselsstraf eller forvaring (anbringelses- og overførselsbekendtgørelsen). Denne vejledning har til formål at orientere navnlig om regler på området, herunder væsentlige fortolkningsbidrag fra lovens forarbejder.

Kapitel 2

Regelgrundlaget

Loven

2. Reglerne om anbringelse (valg af afsoningssted) og overførsel af dømte, findes i kapitel 7. Reglerne omfatter fængselsdømte – herunder dømte som skal udstå bødeforvandlingsstraf – og forvarede. Af § 105 fremgår herudover, at forvaring normalt udstås i Anstalten ved Herstedvester.

Hovedinddelingen er, at §§ 20-23 vedrører valg af afsoningsinstitution og §§ 24-29 overførsel mellem fængsler og arresthuse. Denne hovedinddeling gennembrydes imidlertid af henvisninger mellem bestemmelser inden for de to områder, f.eks. indebærer bestemmelsen i § 29, at principperne for valg af afsoningsinstitution, f.eks. nærhedskriteriet (geografiske nærhedsprincip), også finder anvendelse ved valg af ny afsoningsinstitution i forbindelse med overførsel.

3. Lovens bestemmelser indeholder reglerne om valg af afsoningsinstitution og overførsel mellem afsoningsinstitutioner. Det vil sige, at kriterierne for valg af afsoningssted - herunder spørgsmålet om valget mellem fængsel og arresthus - og kriterierne for valget mellem forskellige fængsler - herunder valget mellem åbent og lukket fængsel - er reguleret i selve loven. Tilsvarende indeholder loven kriterierne for, hvornår der kan eller skal ske overførsel til anden institution.

4. Det fremgår af loven, at straf, så vidt det er praktisk muligt, skal fuldbyrdes i nærheden af den dømtes hjemsted. Det geografiske nærhedsprincip er således modificeret. Loven og lovbemærkningerne giver endvidere udvidet/udtrykkelig mulighed for

- 1) anbringelse af negativt stærke indsatte i arresthus eller lukket fængsel, og overførsel af negativt stærke indsatte fra åbent til lukket fængsel, mellem ensartede institutioner, og mellem fængsel og arresthus,
- 2) anbringelse i arresthus og overførsel fra åbent til lukket fængsel og fra fængsel til arresthus for at forebygge indsmugling og handel med narkotika,
- 3) anbringelse i lukket fængsel og arresthus, overførsel fra åbent til lukket fængsel, mellem ensartede institutioner, og fra fængsel til arresthus ud fra beskyttelseshensyn.

Efter loven er der mulighed for at overføre fra åbent fængsel til arresthus for et bestemt tidsrum (i stedet for overførsel til lukket fængsel). Herudover er der mulighed for – mens en sag om overførsel fra åbent til lukket fængsel behandles – midlertidigt at overføre den indsatte til lukket fængsel, hvis den pågældende samtykker heri.

5. Ifølge lovens § 89 skal visse spørgsmål om lempelser af den indsattes forhold, herunder f.eks. spørgsmålet om overførsel fra lukket til åbent fængsel, tages op til overvejelse med jævne mellemrum, uanset om den indsatte anmoder herom. Dette skal ske efter regler fastsat af justitsministeren.

Bekendtgørelsen

6. Lovens § 30 er en bemyndigelsesbestemmelse, hvorefter justitsministeren fastsætter regler om anbringelse og overførsel efter lovens §§ 21-29. Anbringelses- og overførselsbekendtgørelsen er udstedt i henhold til bemyndigelsesbestemmelsen i lovens § 30. Herudover er bekendtgørelsen udstedt i medfør af § 89, stk. 2, hvorefter justitsministeren fastsætter regler om kriminalforsorgsområdernes pligt til jævnlige at tage blandt andet spørgsmålet om overførsel til anden institution op til overvejelse, § 105, stk. 2, hvorefter justitsministeren fastsætter regler om fuldbyrdelse af forvaring og § 111, stk. 3, hvorefter justitsministeren kan fastsætte regler om klageadgang, klagefrist, klagesagers behandling og opsættende virkning af klager.

Kapitel 3

Grundlæggende principper

Frihedsberøvelsens intensitet

7. Hovedreglen er, at fuldbyrdelse af straf i fængsel skal ske i åbent fængsel (lovens § 22, stk. 1). Reglen bygger på det grundlæggende princip, at frihedsberøvelsen ikke må være mere indgribende, end formålet tilsiger. Anbringelse i åbent fængsel skal således som hovedregel ske, hvis der ikke er en begrundet antagelse om, at der er risiko for undvigelse eller for, at den indsatte vil udnytte de friere forhold i et åbent fængsel til kriminel eller dermed lignende adfærd. Denne hovedregel hindrer imidlertid ikke, at der fastsættes regler om, at en dømt skal indlede strafudståelsen i en særlig modtagelses- eller visitationsafdeling i et lukket fængsel, f.eks. for at tilvejebringe det fornødne grundlag for afgørelsen om, hvor straffen skal udstås, herunder om anbringelse skal ske i lukket eller åbent fængsel. Sådanne administrative regler er for så vidt angår sædelighedskriminelle fastsat i bekendtgørelsens § 3.

Princippet har også fundet udtryk i reglerne i lovens § 24 og § 27, som indebærer, at overførsel fra lukket til åbent fængsel eller fra arresthus til fængsel skal ske, når visse forudsætninger er til stede. Reglerne om anbringelse af dømte regulerer alene spørgsmålet om, i hvilken institution fuldbyrdelsen af en straf skal påbegyndes. Ved vurderingen af muligheden for overførsel til åbent fængsel vil der efter nogen tids afsoning kunne lægges mindre vægt på erfaringer fra tidligere strafudståelser og tilsvarende mere vægt på den dømtes adfærd under den forløbne del af den aktuelle strafudståelse. Også den nu relativt kortere straffetid kan medvirke til afkræftelse af en tidligere antagelse af f.eks. risiko for undvigelse.

Endvidere skal overførsel fra åbent fængsel for at forebygge overgreb som udgangspunkt ske til lukket fængsel. Overførsel til arresthus kan kun ske, hvis overførsel til lukket fængsel ikke er tilstrækkelig til at forebygge sådanne overgreb.

Nærhedskriteriet m.v.

8. Fængselsstraf skal ifølge lovens § 23, stk. 1, 1. pkt., fuldbyrdes i nærheden af den dømtes hjemsted så vidt det er praktisk muligt. Hermed fastslås det modificerede nærhedsprincip - nærhedskriteriet - som udgangspunktet for valget af det konkrete afsoningssted. Med bestemmelsen om, at anbringelse i nærheden af den dømtes hjemsted efter loven skal ske, så vidt det er praktisk muligt, og bestemmelsen i § 23 stk. 2, nr. 2, hvorefter der er mulighed for at fravige nærhedskriteriet af hensyn til den samlede udnyttelse af kriminalforsorgens institutioner, er det også efter loven muligt at tage hensyn til fordelingen af afsoningskapaciteten i de forskellige landsdele. Dømte med hjemsted i København kan således f.eks. anbringes i fængsel i Jylland, ligesom overførsel fra åbent fængsel i Jylland kan ske til lukket fængsel i Jylland, uanset om den indsatte har hjemsted i København.

Efter opsamlingsbestemmelsen i § 23, stk. 2, nr. 9 (indsat med virkning fra 1. april 2012), vil nærhedsprincippet endvidere kunne fraviges, hvis hensynet til retshåndhævelsen eller andre særlige omstændigheder taler herfor.

Ifølge lovbemærkningerne kan bestemmelsen f.eks. tænkes anvendt i en situation, hvor en dømt har begået alvorlig kriminalitet i nærheden af det fængsel, hvor den dømte geografisk "hører til", og hvor hensynet til retshåndhævelsen ikke skønnes at kunne tilgodeses ved f.eks. fastsættelse af vilkår om, at den indsatte ikke må besøge bestemte steder eller opsøge bestemte personer i forbindelse med udgang fra fængslet.

Ifølge lovbemærkningerne kan bestemmelsen endvidere tænkes anvendt i situationer, hvor det er uhenigtsmæssigt, at dømte i samme sag afsoner i den samme institution. Der sigtes herved navnlig til sager om gruppevoldtægt, systematisk seksuelt misbrug af børn og særligt grove sager om vold, hvor det kan stride mod hensynet til retshåndhævelsen, at de dømte har mulighed for sammen at "minde" kriminaliteten, og hvor der eventuelt tillige kan være grund til at frygte, at de vil støtte hinanden i, at de – efter egen målestok – ikke har gjort noget forkert, hvilket kan undergrave effekten af en eventuel behandling.

Herudover kan bestemmelsen f.eks. tænkes anvendt i sager, hvor den dømte har en sådan særlig relation til en ansat i institutionen (uden at der er tale om nærstående, jf. bestemmelsen i § 23, stk. 2, nr. 7), at der efter en konkret vurdering findes grundlag for at fravige nærhedsprincippet for at undgå, at der opstår mistanke om, at den ansatte ikke kan udføre tjenesten korrekt og uafhængigt.

Det bemærkes, at ovennævnte eksempler ikke udgør en udtømmende beskrivelse af de tilfælde, der kan være omfattet af opsamlingsbestemmelsen i § 23, stk. 2, nr. 9, men det forudsættes i lovbemærkningerne, at bestemmelsen vil få et endog meget begrænset anvendelsesområde, idet det også fremover vil være væsentligt at fastholde som det klare udgangspunkt, at fængselsstraf bør fuldbyrdes i nærheden af den dømtes hjemsted.

9. Det bemærkes, at der for så vidt angår dømte, der er straffet med fængsel efter straffelovens § 119, § 123, § 192 a, stk. 1, nr. 1, hvis overtrædelsen vedrører skydevåben, der besiddes, bæres eller anvendes på offentligt tilgængeligt sted, §§ 244-246 eller efter lov om våben og eksplosivstoffer § 10, stk. 2, hvis overtrædelsen vedrører besiddelse af kniv på offentligt tilgængeligt sted, gælder særlige krav om hurtig indsættelse til afsoning. I forhold til denne gruppe af dømte indebærer dette, at kapacitetsmæssige hensyn i større omfang end ellers vil kunne begrunde en fravigelse af nærhedsprincippet.

10. Ved valget af den konkrete afsoningsinstitution skal der også tages hensyn til den dømtes egne ønsker, uden at der dog er en pligt til at følge disse ønsker, jf. lovens § 23, stk. 1, 2. pkt. Hvis den indsatte ønsker at medbringe barn under afsoningen (efter lovens § 54) vil dette kunne begrunde, at nærhedskriteriet fraviges.

Kapitel 4

Halvåbne afdelinger

11. Spørgsmålet om anbringelse i halvåben afdeling er reguleret i bekendtgørelsens § 4, som angiver, at anbringelse i halvåben afdeling forudsætter, at betingelserne for anbringelse i lukket fængsel er opfyldt, men at anbringelse i halvåben afdeling anses for ubetænkeligt og relevant i forhold til den dømtes behov.

12. Spørgsmålet om overførsel til halvåben afdeling er reguleret i bekendtgørelsens § 10, §§ 14-15 og § 23. Overførsel til halvåben afdeling kan ske, hvis grundlaget for overførsel til åbent fængsel fra lukket fængsel eller arresthus ikke er til stede. Overførsel til halvåben afdeling kan endvidere ske, hvis der er grundlag for at overføre den indsatte fra åbent til lukket fængsel. Under alle omstændigheder skal overførsel til halvåben afdeling anses for ubetænkelig og relevant i forhold til den indsatte's behov.

Det klientel, der forudsættes at kunne placeres i de halvåbne afdelinger er eksempelvis

- 1) personer, som tidligere er blevet overført til lukket institution, fordi de i de åbne fængsler betragtes som undvigelsestruede, men som dog ikke antages at ville undvige, såfremt de udskilles fra det store fællesskab i fængslet og omgives af tættere personalekontakt og øget opsyn,

- 2) stofmisbrugere eller personer, der på anden måde tilhører gruppen af svage indsatte, som typisk overføres til lukket institution for dér at gå i frivilligt enrum, og
- 3) undvigelsestruede personer, som typisk betegnes undvigelsestruede, fordi der skønnes at være en risiko for, at de for at undgå trusler, vold eller anden form for pres med hensyn til at indsmugle narkotika, opbevare narkotika eller lignende vil bortgå fra det åbne fængsel eller udeblive fra udgang.

Hvis en indsat, som ikke tilhører en af disse grupper, ønskes overført til halvåben afdeling i et fængsel beliggende i et andet kriminalforsorgsområde, kan der tages kontakt til vedkommende kriminalforsorgsområde med henblik på en drøftelse af mulighederne herfor.

Kapitel 5

Særlige grupper af indsatte m.v.

Svage indsatte

13. Loven åbner mulighed for at anbringe indsatte i arresthus eller lukket fængsel ud fra beskyttelseshensyn (henholdsvis § 21, stk. 3, nr. 3, og § 22, stk. 5, nr. 1). Tilsvarende kan der ske overførsel fra åbent til lukket fængsel (§ 25, stk. 4, nr. 1) og fra fængsel til arresthus (§ 28, stk. 1, nr. 3) ud fra beskyttelseshensyn. Endelig kan beskyttelseshensyn begrunde, at nærhedskriteriet fraviges (§ 23, stk. 2, nr. 3), og at der sker overførsel mellem ensartede institutioner (§ 26, nr. 2).

I alle tilfælde skal den påtænkte anbringelse eller overførsel være nødvendig for at beskytte den dømte mod overgreb, uanset om dette er udtrykkeligt anført i lovbestemmelsen.

14. Bestemmelsen tager bl.a. sigte på stofmisbrugere og andre, der er fysisk og psykisk svagt funderet, og som eventuelt tillige har stiftet gæld til medindsatte, samt dømte, som på grund af kriminalitetens art, herunder navnlig mishandling af børn eller sædelighedskriminalitet eller deres adfærd i øvrigt, må antages at ville blive mødt med overgreb fra medindsatte, hvis de anbringes i fællesskab i et åbent eller lukket fængsel.

Overgreb kan være af såvel fysisk som ikke-fysisk karakter. Ved "overgreb" forstås således udnyttelse, mobning, trusler, vold m.v.

15. Bestemmelserne giver mulighed for anbringelse eller overførsel ud fra beskyttelseshensyn, selvom den dømte modsætter sig dette. Hvis en dømt f.eks. anbringes i arresthus ud fra beskyttelseshensyn, men med den pågældendes samtykke, sker denne anbringelse efter § 21, stk. 4, nr. 2, som giver mulighed for anbringelse i arresthus, når den dømte selv ønsker det og særlige familiemæssige eller andre personlige forhold taler for det.

16. I mange tilfælde vil anbringelse i eller overførsel til halvåben afdeling være relevant i forhold til svage indsatte. Herom henvises til pkt. 11-12 ovenfor.

Negativt stærke indsatte

17. Lovens bestemmelser om valg af afsoningssted eller overførsel begrundet i et behov for at forebygge overgreb på medindsatte, personale eller andre i institutionen sigter bl.a. på tilfælde, hvor der ved anmeldelsen til afsoning foreligger eller under indsættelsen opstår kendskab til, at den dømte hører til gruppen af "negativt stærke indsatte".

Med udtrykket "negativt stærke indsatte" sigtes navnlig til de grupper af indsatte, herunder rockere og deres støttepersoner, der kan skabe sig en sådan magtposition i fængslerne, at de udgør en særdeles negativ styrende faktor i forhold til medindsatte. Deres metoder adskiller sig ikke nævneværdigt fra den fremgangsmåde, der sædvanligvis benyttes af andre "negativt stærke indsatte".

18. Med udtrykket "overgreb" sigtes ikke alene til fysiske overgreb eller trusler herom, men tillige til f.eks. økonomisk udnyttelse og overgreb på medindsattes handlefrihed inden for fængslets lovlige

rammer, herunder til at afsone i fællesskab og til at vælge mellem fængslets tilbud om beskæftigelse, herunder skolegang, fritidsaktiviteter m.v. Risiko for overgreb kan også foreligge, når den indsatte gennem sin magtposition forsøger at påvirke personalet til at gøre eller undlade noget, herunder undlade at foretage de nødvendige sikkerheds- og kontrolforanstaltninger.

19. Kendskab til, at en dømt tilhører gruppen af ”negativt stærke indsatte”, vil, når der skal tages stilling til afsoningssted, typisk basere sig på oplysninger fra retsbogen eller oplysninger modtaget fra politiet eller fra tidligere ophold i fængsel eller arresthus, herunder i forbindelse med forudgående varetægtsfængsling.

20. Overførsel kan ske bl.a. i tilfælde, hvor der på det tidspunkt, hvor beslutningen om anbringelse i åbent fængsel blev truffet, ikke forelå oplysninger, der kunne begrunde anbringelse i lukket fængsel af hensyn til muligheden for at forebygge overgreb på medindsatte m.fl. Hvis det efterfølgende viser sig, at den indsatte f.eks. på grund af sit tilhørsforhold til en særlig gruppe eller lignende udgør en risiko for overgreb på medindsatte m.fl., vil den indsatte kunne overføres til lukket fængsel, hvis det er nødvendigt for at forebygge denne risiko.

Særligt for så vidt angår dømte, som oplyser, at de ikke længere har medlemskab af f.eks. en rockergruppe, bemærkes, at det afgørende er, om der reelt foreligger et tilhørsforhold til den pågældende gruppe. Derimod er det ikke afgørende, om der (tillige) er tale om formelt medlemskab af gruppen.

21. Anbringelse og overførsel sker i disse tilfælde for at forebygge en vis fremtidig adfærd hos den indsatte, det vil sige primært på grundlag af en fremadrettet vurdering af den indsattes adfærd.

De fleste bestemmelser om anbringelse eller overførsel ud fra et behov for at forebygge overgreb på medindsatte m.v. er formuleret således, at anbringelse f.eks. i arresthus eller overførsel til anden institution kan ske ”hvis det må anses for nødvendigt for at forebygge overgreb ...”. Heri ligger bl.a., at valget af afsoningssted eller overførsel kan ske alene med henvisning til den ”negativt stærke indsattes” blotte fremtræden kombineret med institutionens eller de medindsatte kendskab til et eventuelt gruppertilhørsforhold og det forhold, at der er risiko for, at der af den pågældende gruppe vil blive begået overgreb mod f.eks. medindsatte. Det kræves således ikke, at den indsatte har udført bestemte handlinger, og så længe det på grund af et bestående gruppertilhørsforhold må anses for nødvendigt for at forebygge overgreb, vil der f.eks. ikke kunne ske overførsel til åbent fængsel.

22. Ved en ændring af straffuldbyrdsloven (lovændring i 2014) er der i straffuldbyrdslovens § 26, stk. 2, indsat en bestemmelse, hvorefter en indsat i fængselsafdelinger eller arresthuse udpeget til anbringelse af indsatte, hvis tilstedeværelse skaber en særlig risiko for overgreb på medindsatte, personale eller andre i institutionen, kan overføres til andre tilsvarende fængselsafdelinger eller arresthuse, når hensynet til at forebygge konflikter, styrke sikkerheden eller modvirke ny kriminalitet taler herfor. Formålet med bestemmelsen er ifølge lovbemærkningerne at skabe mulighed for, at indsatte kan overføres mellem sådanne arresthuse eller fængselsafdelinger, uanset at de i øvrigt gældende betingelser for overførsel af indsatte mellem ensartede afsoningsinstitutioner ikke er til stede. Ifølge lovbemærkningerne er baggrunden for lovændringen, at sammensætningen af indsatte i sådanne arresthuse og fængselsafdelinger medfører helt særlige sikkerhedsmæssige udfordringer, som kræver, at der kan sættes ind med den fornødne hurtighed og effektivitet. Det gælder ikke mindst for indsatte med tilknytning til rocker- eller bandegrupperinger, som derfor ifølge lovbemærkningerne særligt udgør målgruppen for ændringen.

Det fremgår videre af lovbemærkningerne, at der i de fængselsafdelinger og arresthuse, som er udpeget til anbringelse af indsatte, hvis tilstedeværelse skaber en særlig risiko for overgreb, er en særlig risiko for, at de indsatte søger at øve en negativ indflydelse på medindsatte, personale eller andre i institutionen. Ifølge lovbemærkningerne er der således på de pågældende afdelinger bl.a. en særlig risiko for, at de indsatte fastholder eller over tid opbygger en negativ magtstruktur, som giver sikkerhedsmæssige problemer, og som bl.a. kan have til formål at lægge pres på personalet på afdelingen. Hertil kommer ifølge lovbemærkningerne, at konflikter mellem rocker- og bandemedlemmer kan betyde, at der hurtigt

kan opstå uønskede konstellationer i de pågældende afdelinger eller arresthuse, som skaber behov for, at indsatte fra én gruppering hurtigt kan flyttes til en tilsvarende afdeling eller et tilsvarende arresthus et andet sted. I lovbemærkningerne er det videre anført, at det i den forbindelse er kriminalforsorgens erfaring, at en aktuel konflikt mellem forskellige rocker- eller bandegrupperinger uden for fængslet i praksis kan forplante sig til de indsatte på de ovennævnte afdelinger for negativt stærke indsatte. Dette kan ifølge lovbemærkningerne have en skadelig virkning på afsoningsmiljøet og indebære en sikkerhedsmæssig risiko, der skaber behov for at kunne reagere hurtigt og effektivt over for de pågældende indsatte. Ifølge lovbemærkningerne har muligheden for at overføre indsatte mellem de nævnte afdelinger og/eller arresthuse således til formål dels at sikre sig imod, at der opstår uønskede magtstrukturer på den enkelte afdeling, dels at afværge, at en aktuel konflikt uden for fængslet forplanter sig til de indsatte på den enkelte afdeling, og dermed mere generelt at forebygge konflikter i fængslet, styrke sikkerheden og modvirke ny kriminalitet.

Bestemmelsen i § 26, stk. 2, omfatter ifølge lovbemærkningerne alene negativt stærke indsatte, som er placeret på en afdeling udpeget til anbringelse af indsatte, hvis tilstedeværelse skaber en særlig risiko for overgreb. Ifølge lovbemærkningerne vil overførsel af indsatte efter bestemmelsen derudover forudsætte, at hensynet til at forebygge konflikter, styrke sikkerheden eller modvirke ny kriminalitet taler herfor. I lovbemærkningerne er det videre anført, at det forhold, at en indsat er overført efter bestemmelsen i § 26, stk. 2, ikke er til hinder for, at den pågældende efterfølgende overføres igen eller eventuelt overføres efter reglerne i straffuldbyrdslovens § 26, stk. 1.

Bestemmelsen i § 26, stk. 2, indebærer ifølge lovbemærkningerne, at enkelte indsatte eller grupper af indsatte med visse intervaller kan overføres til anden tilsvarende afdeling for at imødegå den særlige risiko for negativ indflydelse eller opbygning af yderligere negative magtstrukturer. Dette gælder ifølge lovbemærkningerne også, selv om der ikke konkret kan påvises en øget risiko ved tilstedeværelsen af den eller de indsatte, der overføres. Det forudsættes videre i lovbemærkningerne, at flere overførsler af samme indsatte – hvor overførslerne alene er begrundet i hensynet til at forhindre den pågældende i at opbygge eller fastholde negative magtstrukturer – i givet fald skal ske med intervaller, der i videst mulige omfang tilgodeser hensynet til den dømtes forhold og resocialisering. Ifølge lovbemærkningerne giver bestemmelsen således ikke mulighed for at foretage overførsler i så nær tidsmæssig sammenhæng med en tidligere overførsel, at den dømtes tilstedeværelse ikke kan være forbundet med en reel risiko for en uønsket magtstruktur, som kan give sikkerhedsmæssige problemer. Ifølge lovbemærkningerne vil der i tilfælde, hvor en overførsel helt eller delvis er et udslag af en aktuel konfliktsituation uden for fængslet, derimod kunne gennemføres yderligere overførsler, så snart konfliktbilledet uden for fængslet ændrer sig på en måde, der nødvendiggør en ny overførsel. Det er i lovbemærkningerne anført, at bestemmelsen vil kunne anvendes såvel over for en enkelt indsat som over for flere indsatte eller alle indsatte på afdelingen eller i arresthuset.

Det bemærkes i øvrigt, at det i lovbemærkningerne er forudsat, at det forud for en afgørelse om overførsel efter bestemmelsen i § 26, stk. 2, bør være overvejet, om formålet med overførslen vil kunne tilgodeses ved mindre indgribende foranstaltninger.

23. Skal en indsat overføres fra åbent til lukket fængsel, fordi den pågældende har begået overgreb på medindsatte m.v., det vil sige primært på grund af noget, der er passeret, kræver dette efter § 25, stk. 1, nr. 4, at ”der er bestemte grunde til at antage...”, at der er begået overgreb.

Indsmugling og handel med narkotika

24. Fængselsstraf kan fuldbyrdes i arresthus, hvis der er bestemte grunde til at antage, at den dømtes farlighed eller kriminalitet gør det nødvendigt for at forebygge bl.a. handel med euforiserende stoffer (§ 21, stk. 3 nr. 2).

Det kræves ikke, at der er tale om indsmugling eller handel med euforiserende stoffer i større omfang, men det er forudsat, at der ikke er tale om indsmugling eller handel af bagatelagtig karakter.

Anbringelse i arresthus i henhold til denne bestemmelse vil navnlig være begrundet i oplysninger fra straffesagen eller fra tidligere ophold i fængsel eller arresthus. Er en person dømt for overtrædelse af straffelovens § 191 vil dette f.eks. - sammen med nærmere oplysninger om kriminalitetens art og omfang - indgå i den samlede vurdering af de forhold, der kan føre til afsoning i arresthus. (Men en dom for overtrædelse af § 191 fører ikke i sig selv til, at anbringelse kan ske i arresthus.)

25. Anbringelse i lukket fængsel kan ske, hvis der efter de i øvrigt foreliggende oplysninger om den dømte og efter kriminalitetens art er bestemte grunde til at antage, at den dømte vil begå strafbart eller groft disciplinært forhold eller udvise anden adfærd, der åbenbart er uforenelig med ophold i åbent fængsel (§ 22, stk. 4, nr. 1 og 2).

Ved bedømmelsen af, om fuldbyrdelse af straf skal ske i lukket fængsel efter denne regel, kan oplysninger, der begrunder en konkret risiko for indsmugling af og handel med euforiserende stoffer eller andre strafbare forhold, tillægges betydning. Endvidere kan oplysninger om den pågældendes adfærd under tidligere ophold i kriminalforsorgens institutioner tillægges betydning, navnlig når den pågældende under sådanne ophold har givet anledning til betydelig ulempe eller gene for medindsatte. Dette gælder, selvom den pågældende sidst er løsladt fra åbent fængsel, hvis dette beror på, at denne adfærd ikke blev afdækket, mens vedkommende fortsat var i institutionen, så der kunne være taget stilling til eventuel overførsel til lukket fængsel.

26. Hvis en indsat er fundet i besiddelse af en ikke ubetydelig mængde euforiserende stoffer, eller der er "bestemte grunde til at antage", at den pågældende har indsmuglet eller handlet med euforiserende stoffer, kan den pågældende overføres til lukket fængsel (§ 25, stk. 1, nr. 2 og 3).

Adgangen til overførsel er ikke betinget af, at der rejses en formel sigtelse mod den pågældende. Overførsel kan f.eks. også ske i tilfælde, hvor den indsatte gribes på fersk gerning eller i øvrigt tilstår indsmugling af eller handel med euforiserende stoffer. Overførsel kan dog kun ske efter en konkret vurdering. Må det på baggrund af den indsattes forklaring f.eks. antages, at de euforiserende stoffer er "plantet" hos den pågældende af medindsatte, kan overførsel ikke finde sted med denne begrundelse.

27. Endvidere kan en indsat overføres mellem ensartede institutioner og fra fængsel til arresthus, hvis der er bestemte grunde til at antage, at den indsatte vil indsmugle eller handle med euforiserende stoffer, og det må anses for nødvendigt for at forhindre den indsatte i at begå forhold af denne karakter.

Undvigelse

28. Nærhedskriteriet kan fraviges for at forhindre, at den pågældende undviger, herunder i tilfælde hvor undvigelsen søges gennemført ved en befrielsesaktion, der f.eks. iværksættes uden for den pågældende afsoningsinstitution (§ 23, stk. 2, nr. 6).

29. Anbringelse i lukket fængsel kan ske, hvis der efter de i øvrigt foreliggende oplysninger om den dømte og efter kriminalitetens art er "bestemte grunde" til at antage, at den dømte vil undvige (§ 22, stk. 4, nr. 1). Bedømmelsen af, om fuldbyrdelse af straf skal ske i lukket fængsel efter denne regel, foretages bl.a. på grundlag af en vurdering af den dømtes farlighed såvel under fængselsopholdet som under en eventuel undvigelse. Også oplysninger, der begrunder en konkret undvigelsesrisiko, tillægges betydning. Endvidere kan oplysninger om den pågældendes adfærd under tidligere ophold i kriminalforsorgens institutioner tillægges betydning, ligesom det kan indgå om den pågældende er udeblevet fra tilsigelse til afsoning.

30. Tilsvarende kan overførsel mellem ensartede institutioner og fra fængsel til arresthus ske, hvis der er "bestemte grunde til at antage", at den indsatte vil undvige. Bestemmelserne herom findes i henholdsvis § 26, nr. 6 og § 28, stk. 1, nr. 2. Overførsel fra åbent til lukket fængsel kræver efter § 25, stk. 3, nr. 1, at der er en "særlig bestyrket mistanke om", at den indsatte vil undvige.

31. En indsat, som er undvejet eller har forsøgt herpå, kan overføres fra åbent til lukket fængsel efter reglen i § 25, stk. 1, nr. 1. Overførsel efter denne bestemmelse forudsætter, at det kan lægges til grund, at den pågældende er undvejet eller har forsøgt at undvige.

32. Opmærksomheden henledes i øvrigt på, at visse kategorier af undvigelsestruede indsatte vil kunne placeres i halvåben afdeling, jf. nærmere oven for under pkt. 11-12.

33. Efter lovens § 63, stk. 5, kan det bestemmes, at en indsat, der afsoner straf for grov kriminalitet under anvendelse af våben eller andre personfarlige metoder og under fuldbyrdelsen af straffen eller under forudgående varetægtsfængsling er undvejet eller har forsøgt at undvige ved anvendelse af våben eller andre personfarlige metoder, skal isoleres på skift i særligt sikrede afsnit og opholdsrum i forskellige lukkede fængsler og arresthuse, såfremt der er en særlig bestyrket mistanke om, at den indsatte på ny vil forsøge at undvige. Er der truffet beslutning om, at en indsat for at forhindre undvigelse skal udelukkes fra fællesskab i medfør af denne bestemmelse, vil dette kunne begrunde anbringelse i eller overførsel til enten lukket fængsel eller arresthus.

Kortvarig fængselsstraf

34. Kortvarig fængselsstraf kan udstås i arresthus, i det omfang det er nødvendigt af hensyn til den samlede udnyttelse af pladserne i kriminalforsorgens institutioner (§ 21, stk. 2). Den øverste grænse for, hvor lange straffe, der efter denne regel kan afsones i arresthus, er 6 måneder, således som begrebet ”kortvarig fængselsstraf” er defineret i bekendtgørelsens § 2, stk. 1. I perioder, hvor presset på kriminalforsorgens institutioner er relativt lavere, vil den faktiske øvre grænse for, hvor langvarige straffe, der - ud fra dette hensyn - kan afsones i arresthus i overensstemmelse med den hidtidige praksis, blive sat ned.

Kapitel 6

Kompetenceregler

Anbringelse

35. Reglerne om, hvem der træffer afgørelse om valg af afsoningsinstitution findes i bekendtgørelse om iværksættelse af fængselsstraf, forvaring og forvandlingsstraf for bøde (iværksættelsesbekendtgørelsen). Som det fremgår af reglerne i denne bekendtgørelse træffes afgørelsen af kriminalforsorgsområderne, eller – i visse typer af sager – af Direktoratet for Kriminalforsorgen.

Overførsel

36. Anbringelses- og overførselsbekendtgørelsen regulerer kompetencefordelingen mellem kriminalforsorgsområderne og direktoratet i sager, hvor der skal træffes afgørelse om overførsel til anden institution.

I de typer af sager, hvor det ikke er direktoratet, der har kompetencen, er kompetencen hos det kriminalforsorgsområde, hvor den indsatte opholder sig. Er der tale om overførsel til en institution beliggende i et andet kriminalforsorgsområde, træffes afgørelsen om overførsel efter forudgående drøftelse med vedkommende kriminalforsorgsområde. Hvis de to kriminalforsorgsområder er uenige om, hvorvidt overførsel skal ske, afgøres sagen af det kriminalforsorgsområde, som har rejst spørgsmålet om overførsel.

Kapitel 7

Sagsbehandlingsregler

37. Bekendtgørelsens §§ 8-9 indeholder regler om den procedure, der skal følges ved behandlingen af spørgsmålet om overførsel fra lukket til åbent fængsel.

Heri indgår regler om orientering af den indsatte, notatpligt og klagevejledning. Bestemmelserne forudsætter, at disse sager som udgangspunkt behandles mundtligt i forhold til den indsatte, at afgørelsen meddeles den indsatte mundtligt, og at der gives den indsatte mundtlig orientering om, at kriminalfor-

sorgsområdet ikke finder, at overførsel skal ske og klagevejledning, herunder vejledning om at en klage til Direktoratet for Kriminalforsorgen skal iværksættes inden 2 måneder efter, at afgørelsen er meddelt den pågældende, jf. bekendtgørelsens § 28, stk. 3.

Samtidig skal der i sagen foretages notat om den trufne afgørelse. Notatet skal også indeholde en begrundelse for afgørelsen. Notatet skal endvidere indeholde oplysning om dato for, hvornår afgørelsen er meddelt den indsatte, at den indsatte er vejledt om muligheden for at klage til Direktoratet for Kriminalforsorgen over afslag på overførsel fra lukket til åbent fængsel i de tilfælde, hvor dette fremgår af bekendtgørelsens § 28, stk. 1, nr. 5 og 6, og om fristen for at indgive klage, jf. bekendtgørelsens § 28, stk. 3.

Vedrørende den indsattes adgang til aktindsigt og skriftlig begrundelse for afgørelsen samt pligten til at foretage partshøring henvises til pkt. 40, afsnit 3 – 6 nedenfor.

38. Bekendtgørelsens § 9, stk. 3, indeholder en regel om, at når kriminalforsorgsområdet finder, at en indsat ikke skal overføres fra lukket til åbent fængsel, og afgørelsen herom skal træffes af direktoratet, orienterer kriminalforsorgsområdet den indsatte om, at kriminalforsorgsområdet ikke finder, at overførsel skal ske, og spørger den indsatte, om sagen ønskes forelagt for direktoratet. Reglen indebærer, at kriminalforsorgsområdet kan undlade at foretage videre i sagen, hvis den indsatte tilkendegiver, at sagen ikke ønskes forelagt direktoratet.

39. Bekendtgørelsens §§ 20-22, som vedrører sager om overførsel fra arresthus til fængsel, indeholder tilsvarende sagsbehandlingsregler.

40. Bekendtgørelsens § 13 indeholder regler om den procedure, der skal følges ved behandlingen af sager om overførsel fra åbent til lukket fængsel. Af denne bestemmelse fremgår det, at i disse sager skal notatet, som udarbejdes, indeholde en begrundelse for afgørelsen. Begrundelsen skal indeholde en henvisning til de retsregler, afgørelsen er truffet efter, og angive hvilke hovedhensyn, der har været bestemmende for skønnet, ligesom de faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen, skal fremgå.

Notatet skal endvidere indeholde oplysning om dato for, hvornår afgørelsen er meddelt den indsatte, at den indsatte er orienteret om, hvilke retsregler afgørelsen er truffet efter, at den indsatte er vejledt om muligheden for at klage til Direktoratet for Kriminalforsorgen over afgørelsen om overførsel fra åbent til lukket fængsel i de tilfælde, hvor dette fremgår af bekendtgørelsens § 28, stk. 1, nr. 3, og om fristen for at indgive klage, jf. bekendtgørelsens § 28, stk. 3.

Da den indsattes ret til aktindsigt i overførselssager er afskåret efter forvaltningslovens § 11, stk. 2, nr. 2, kan en anmodning om aktindsigt (i f.eks. ovennævnte notat) afslås alene med en henvisning til den nævnte bestemmelse.

Efter forvaltningslovens § 19, stk. 2, nr. 4, skal der ikke ske partshøring, hvis parten ikke har ret til partsaktindsigt i de pågældende oplysninger. Når adgangen til partsaktindsigt er afskåret i overførselssager, indebærer det derfor også, at der ikke er krav om, at der foretages partshøring efter forvaltningslovens § 19, inden der træffes afgørelse.

Såfremt den indsatte ønsker en skriftlig begrundelse for afgørelsen om overførsel, skal denne alene indeholde en henvisning til de retsregler i henhold til hvilke, afgørelsen er truffet, jf. forvaltningslovens § 24, stk. 3, 1. pkt., jf. § 24, stk. 1, 1. pkt.

Det bemærkes, at bestemmelsen i § 11, stk. 2, nr. 2, i forvaltningsloven ikke er til hinder for, at der efter omstændighederne gives aktindsigt i overførselssager i det omfang, hverken private eller offentlige interesser taler imod ("meroffentlighed"). Tilsvarende er bestemmelsen i forvaltningslovens § 24, stk. 3, 1. pkt., ikke til hinder for, at der kan gives en nærmere begrundelse for afgørelsen om overførsel i de tilfælde, hvor der ikke foreligger modstående private eller offentlig interesser.

41. Af § 16, § 22 og § 26 fremgår det, at den procedure, som er fastlagt i § 13, stk. 1-3, og stk. 4, nr. 1 og 2, også skal følges i visse sager vedrørende henholdsvis overførsel mellem ensartede institutioner, overførsel fra arresthus til fængsel og overførsel fra fængsel til arresthus. Proceduren skal således følges, medmindre overførslen sker med den indsatte samtykke eller af kapacitetsmæssige grunde. For så vidt angår behandlingen af sager om overførsel fra fængsel til arresthus efter straffuldbyrdelseslovens § 28, stk. 1, bemærkes, at det i § 13, stk. 4, nævnte notat endvidere skal indeholde oplysning om, at den indsatte er vejledt om muligheden for at klage til Direktoratet for Kriminalforsorgen, jf. bekendtgørelsens § 28, stk. 1, nr. 4, og om fristen for at indgive klage, jf. § 28, stk. 3. Der henvises til bekendtgørelsens § 26, 2. pkt.

Kapitel 8

Kriminalforsorgsområdernes pligt til at tage visse spørgsmål om overførsel op på eget initiativ

Overførsel fra lukket til åbent fængsel

42. I lovens § 89 er der fastsat en særlig sagsbehandlingsregel, der skal sikre, at visse spørgsmål om lempelser af indsatte forhold, herunder spørgsmålet om overførsel fra lukket til åbent fængsel, vurderes jævnligt - også uden en egentlig ansøgning herom fra den indsatte.

I tilknytning til denne bestemmelse er der i bekendtgørelsens § 7 fastsat nærmere regler, der forpligter kriminalforsorgsområderne til løbende at være opmærksomme på og vurdere spørgsmålet om overførsel til åbent fængsel.

Spørgsmålet om overførsel til åbent fængsel skal også overvejes, når den dømte har gennemført 2 uledsagede udgange uden misbrug som led i et regelmæssigt udgangsforløb (weekendudgang).

Når den dømte har opholdt sig en vis tid i institutionen (afhængig af længden af den idømte straf) eller har tilladelse til uledsaget udgang (weekendudgang), er kriminalforsorgsområdet herudover forpligtet til at tage spørgsmålet op til overvejelse med 6 måneders mellemrum.

43. I disse sager, hvor kriminalforsorgsområdet tager initiativ til at tage spørgsmålet om overførsel til åbent fængsel op, har kriminalforsorgsområdet kompetence til at træffe afgørelse om, at overførsel ikke skal ske, uanset om spørgsmålet om overførsel af den pågældende indsatte i øvrigt henhører under Direktoratet for Kriminalforsorgens kompetence (jf. bekendtgørelsens § 6, stk. 2).

Overførsel fra arresthus til fængsel m.v.

44. Bekendtgørelsens § 19 pålægger kriminalforsorgsområderne en tilsvarende pligt til at tage spørgsmålet om overførsel fra arresthus til fængsel op til overvejelse. Bestemmelserne omfatter dog ikke tilfælde, hvor indsatte er anbragt i arresthus til udståelse af kortvarig fængselsstraf, hvor indsatte er anbragt i eller overført til arresthus med samtykke, hvor den indsatte ud fra lægelige oplysninger er anbragt på eller overført til Vestre Hospital, ligesom bestemmelsen heller ikke finder anvendelse ved midlertidige overførsler og overførsler for et bestemt tidsrum til arresthus.

Af § 18, stk. 2, fremgår det, at kriminalforsorgsområdet, når spørgsmålet om overførsel til fængsel tages op på kriminalforsorgsområdets initiativ, har kompetencen til at bestemme, at overførsel ikke skal ske.

Administrative klageregler m.v.

45. Reglerne i bekendtgørelsens § 28, stk. 1 og 2, angiver, i hvilke tilfælde dømte har mulighed for at klage til Direktoratet for Kriminalforsorgen over afgørelser om anbringelse og overførsel, som kriminalforsorgsområdet har truffet efter reglerne i straffuldbyrdelseslovens kapitel 7.

Klage til Direktoratet for Kriminalforsorgen skal iværksættes inden to måneder efter, at afgørelsen er meddelt den dømte. Direktoratet kan i særlige tilfælde se bort fra denne frist, jf. bekendtgørelsens § 28, stk. 3.

46. Vejledning nr. 9430 af 27. juni 2014 om anbringelse og overførsel af dømte, som skal udstå fængselsstraf eller forvaring (anbringelses- og overførselsvejledningen), bortfalder.

Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen, den 30. april 2015

JOHAN REIMANN

/ Jakob Schiøler