

**2009 5-4**

Langtidsindsattes mulighed for uledsaget udgang og dermed overførsel til åbent fængsel

Direktoratet for Kriminalforsorgens fortolkning og praksis

En langtidsindsat klagede flere gange til ombudsmanden over at Direktoratet for Kriminalforsorgens praksis for udgang til langtidsindsatte var i strid med straffuldbyrdsloven. Den langtidsindsatte henviste til at denne praksis havde afgørende betydning for hvornår langtidsindsatte kunne overføres fra lukket til åbent fængsel. Han henviste nærmere til at det efter praksis normalt er en grundlæggende betingelse for at en sådan overførsel kan finde sted, at den indsatte har bevist at han/hun uden problemer kan gå på udgang uden at være ledsaget.

Efter nærmere undersøgelser i to omgange afgav ombudsmanden den 14. maj 2009 sin (anden) udtalelse om de rejste spørgsmål.

På det foreliggende grundlag anså ombudsmanden det for overvejende sandsynligt at det – hvis det var sket – var yderst sjældent at en langtidsindsat havde opnået tilladelse til uledsaget udgang fra et lukket fængsel før udståelse af halvdelen af straffetiden, og at det i givet fald ikke var sket i de senere år. Ombudsmanden udtalte endvidere at direktoratets praksis – hvis ovenstående blev lagt til grund – dels var i strid med den forvaltningsretlige grund-sætning om skøn under regel, dels var problematisk i forhold til kravet om at kriminalforsorgen senest når en langtidsindsat har udstået halvdelen af sin straf, skal tage spørgsmålet om overførsel til åbent fængsel op til overvejelse. Ombudsmanden bad Direktoratet for Kriminalforsorgen om at oplyse hvad det som han havde anført, gav direktoratet anledning til.

Ombudsmanden konstaterede endvidere at reglerne i direktoratets udgangs-bekendtgørelse kunne forstås og blev forstået på to forskellige måder, og ombudsmanden henstillede til direktoratet at det tilvejebragte et mere klart retsgrundlag for langtidsindsattes muligheder for udgang hvis direktoratet ønskede at fastholde sin, i forhold til andre indsatte, skærpede udgangspraksis over for de langtidsindsatte.

(J.nr. 2007-3630-622).

14. maj 2009

Almindelige emner

1.1

1.2

Strafferet

3.7

En langtidsindsat (A) rettede den 8. oktober 2007 igen henvendelse til mig om spørgsmålet om Direktoratet for Kriminalforsorgens praksis for udgang til langtidsindsatte var i strid med straffuldbyrdelsesloven. A henviste til at direktoratets praksis har afgørende betydning for hvornår langtidsindsatte kan overføres fra lukket til åbent fængsel, og at praksis tilsyneladende ikke var blevet ændret efter ombudsmandens første udtalelse. Efter praksis er det normalt en betingelse for overførsel til åbent fængsel at den (langtids)indsatte har vist at han/hun kan gå på uledsaget udgang uden problemer.

A havde som nævnt tidligere rejst spørgsmålet om direktoratets praksis over for mig. Jeg havde i den forbindelse i en udtalelse af 23. juli 2007 bl.a. anført at direktoratets praksis, hvorefter spørgsmålet om overførsel fra lukket til åbent fængsel som hovedregel først blev overvejet når den langtidsindsatte havde udstået halvdelen af straffen, var i strid med straffuldbyrdelseslovens § 89, stk. 1. Direktoratet havde derefter udtalt at vejledningen ville blive ændret således at den var i overensstemmelse med straffuldbyrdelsesloven.

Jeg har i pkt. II i ombudsmandens udtalelse nedenfor citeret fra udtalelsen af 23. juli 2007.

A henviste i sin fornyede klage endvidere til at Statsfængslet (...) med henvisning til praksis havde afvist at lave en indstilling om at han kunne blive overført til åbent fængsel. A pegede på at praksis reelt ikke var ændret i den nyeste vejledning som var udsendt den 10. september 2007.

Den 8. november 2007 bad jeg Direktoratet for Kriminalforsorgen om en (fornyet) udtalelse.

Den 22. november 2007 udtalte direktoratet sig på ny om sagen. Direktoratet gjorde gældende at den tidligere fællesmødevejledning havde været upræcist formuleret (hvilket direktoratet beklagede), at der således ikke var tale om at praksis var blevet ændret i marts måned 2007 (idet praksis altid havde været i overensstemmelse med straffuldbyrdelseslovens § 89), at det i fællesmødevejledningen udtrykkeligt var anført at langtidsindsatte "*kan overføres* [direktoratets fremhævelse] fra lukket til åbent fængsel, når den pågældende har afviklet en uledsaget dagudgang på tilfredsstillende vis hvilket normalt vil sige, når ½ af straffen er udstået", at den beskrevne praksis alene er et udgangspunkt, at direktoratet kunne påvise såvel formildende som skærpende eksempler herpå, og at disse sager viser "at praksis, hvorefter langtidsindsatte som udgangspunkt først kan få tilladelse til uledsaget udgang, når halvdelen af straffen er udstået, fraviges, når omstændighederne taler derfor".

På baggrund af A's bemærkninger til direktoratets udtalelse bad jeg den 5. februar 2008 direktoratet om en supplerende udtalelse om direktoratets praksis for så vidt angår uledsaget udgang til langtidsindsatte.

Direktoratet afgav sin supplerende udtalelse den 3. april 2008 og skrev bl.a. følgende:

”...

1. De beder direktoratet om nærmere at redegøre for den praksis, som direktoratet har beskrevet i bilag til direktoratets afgørelse af 3. januar 2008 for så vidt angår afsnittet om udgang til indsatte, som i lukket institution udstår fængsel i 8 år eller derover.
2. De beder endvidere direktoratet om at redegøre for hjemlen for den i bilaget skitserede praksis for udgang til langtidsindsatte i lukket fængsel.
3. Desuden beder De direktoratet redegøre for, hvorfor direktoratet i flere konkrete sager om afslag på uledsaget udgang til langtidsindsatte henviser til udgangsbekendtgørelsens § 10, stk. 1, [rettelig § 10, nr. 1; direktoratets bemærkning] i stedet for direkte til § 37 i bekendtgørelse nr. 1081 af 13. september 2007.
4. De beder også direktoratet om at oplyse, i hvor mange sager direktoratet har givet en langtidsindsat tilladelse til uledsaget udgang, før halvdelen af straffen var udstået. De beder også om at få oplyst det samlede antal langtidsindsatte.
5. Endelig beder De direktoratet om at oplyse, hvilken begrundelse der er givet i de tilfælde, hvor en langtidsindsat har fået tilladelse til uledsaget udgang, før end halvdelen af straffen var udstået.

Direktoratet kan oplyse følgende:

Ad 1

Den 15. marts 2002 trådte nye udgangsregler i kraft. De nye regler indbar blandt andet en udskydelse af tidspunktet for udgang til indsatte med længere straffe.

Af direktoratets skrivelse af 12. marts 2002 om nye regler mv. om udgang, som blev sendt til kriminalforsorgens institutioner, fremgik det blandt andet, at indsatte i lukkede fængsler med straffe på 5 år og indtil 8 år fremover tidligst kan få uledsaget udgang [direktoratets understregning; min bemærkning] efter udståelse af en tredjedel af straffen. I tidsrummet mellem udståelse af en fjerdedel og en tredjedel af straffen vil denne gruppe indsatte alene kunne opnå tilladelse til ledsaget udgang.

Dette blev gennemført ved en ændring af udgangsbekendtgørelsens § 37, stk. 1.

Det fremgik endvidere blandt andet af skrivelsen, at der ikke i udgangsbekendtgørelsen er fastsat regler om, hvornår der kan gives udgang til personer, der udstår fængsel i 8 år eller derover. Kompetencen til at træffe afgørelse i disse sager ligger som hovedregel i direktoratet, som efter praksis træffer afgørelse efter en meget konkret vurdering, hvori blandt andet indgår straffens længde, formålet med udgang og risikoen for misbrug. Efter praksis er de tidsmæssige betingelser strengere for indsatte, der udstår fængsel i 8 år eller derover, end for øvrige indsatte.

Ændringen af § 37, stk. 1, hvorefter indsatte, der i lukket institution udstår fængsel i 5 år og derover, ikke kan få uledsaget udgang, før en tredjedel af straffen er udstået, fik således afsmittende virkning på praksis for udgang til langtidsdømte.

Efter den praksis, som var gældende før den 15. marts 2002, blev spørgsmålet om enkeltstående ledsagede udgange til langtidsindsatte i lukkede fængsler normalt overvejet, når en fjerdedel af straffen var udstået. Dette tidspunkt blev ændret til en tredjedel af straffen.

Efter udståelsen af en tredjedel af straffen havde udgangspunktet hidtil været uledsaget dagudgang i ca. et halvt år, hvorefter den indsatte gradvis overgik til weekendudgang hver tredje uge. Tidspunktet for påbegyndelse af uledsaget udgang (tredjedelstidspunktet) blev ændret til halvdel af straffen.

Kopi af direktoratets skrivelse af 12. marts 2002 vedlægges til orientering.

Ad 2

Direktoratet forstår ombudsmandens spørgsmål på dette punkt, således at der sigtes til hjemlen til en praksis, hvorefter der ved afgørelse om udgang til langtidsindsatte tages udgangspunkt i tidsmæssige betingelser, som er skærpede i forhold til det, der er fastsat i udgangsbekendtgørelsens § 37.

Hertil kan direktoratet udtale følgende:

I lukkede fængsler kan institutionens leder eller den, der bemyndiges dertil, tillade udgang efter reglerne i afsnit II til indsatte, der udstår fængselsstraf under 8 år. Dette fremgår af udgangsbekendtgørelsens § 5, stk. 1.

Af udgangsbekendtgørelsens § 5, stk. 2, 1. punktum, fremgår det, at for indsatte, der udstår fængselsstraf i 8 år eller derover eller forvaring, afgøres spørgsmålet om udgang af Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen.

I modsætning til udgangsbekendtgørelsens § 5, stk. 1, henvises der i udgangsbekendtgørelsens § 5, stk. 2, 1. punktum, ikke til reglerne i afsnit II, hvor blandt andet de tidsmæssige betingelser for udgang er fastsat.

Som følge heraf gælder de tidsmæssige betingelser som nævnt i udgangsbekendtgørelsens § 37 ikke overfor langtidsindsatte, og det hjemmelmæssige spørgsmål bør ses i lyset heraf.

Afgørelse om udgang til langtidsindsatte træffes som tidligere nævnt efter en meget konkret vurdering. Dette er imidlertid ikke til hinder for, at direktoratet fastsætter nærmere retningslinjer for udøvelse af dette skøn (praksis). Disse retningslinjer kan fraviges i såvel skærpende som formildende retning, hvis sagens omstændigheder tilsiger dette.

De tidsmæssige betingelser for udgang til langtidsindsatte i lukkede fængsler er derimod beskrevet under punkt 9 a i direktoratets vejledning af 10. september 2007 om behandlingen af fællesmødesager og praksis for anbringelse, udgang, overførsel og prøveløsladelse (ISSE nr. 12), jf. også udgangsvejledningens punkt 9.

Ad 3

I forbindelse med direktoratets gennemgang af sagen er direktoratet blevet opmærksom på, at det beror på en beklagelig fejl, at der i afgørelser om afslag på uledsaget udgang til langtidsindsatte er henvist til udgangsbekendtgørelsens § 10, nr. 1.

Det fremgår af udgangsbekendtgørelsens § 10, nr. 1, at Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen i konkrete sager kan tillade udgang i videre omfang end nævnt i afsnit II, hvis særlige omstændigheder taler derfor. Da afsnit II som ovenfor nævnt ikke anvendes overfor langtidsindsatte, kan § 10, nr. 1 ikke finde anvendelse i afgørelser til langtidsindsatte.

Direktoratet vil sørge for, at dette ikke sker fremover.

Da udgangsbekendtgørelsens § 37 heller ikke finder anvendelse overfor langtidsindsatte, jf. ovenfor, kan denne bestemmelse heller ikke anvendes overfor langtidsindsatte.

Ad 4

Direktoratet har ikke mulighed for at oplyse, i hvor mange sager direktoratet har givet en langtidsindsat tilladelse til uledsaget udgang, før halvdelen af straffen var udstået. Dette skyldes, at sådanne oplysninger ikke fremgår af kriminalforsorgens elektroniske klientsystem, ligesom det vil være forbundet med anvendelse af uforholdsmæssige store personale-mæssige ressourcer at gennemgå alle langtidssager fra 2002 og frem til i dag manuelt.

De sager, som direktoratet nævner i udtalelsen af 22. november 2007 til Dem som eksempler på, at der er givet tilladelse til uledsaget udgang, før halvdelen af straffen var udstået, er fremkommet pr. hukommelse.

Direktoratet kan endvidere oplyse, at der pr. 11. marts 2008 er 358 langtidsindsatte i kriminalforsorgens institutioner. Tallet indbefatter alle langtidsindsatte og således ikke kun langtidsindsatte i lukkede fængsler.

Ad 5

I det følgende vil der blive redegjort for begrundelsen for, at der er givet tilladelse til uledsaget udgang, før halvdelen af straffen er udstået i de langtidssager som direktoratets medarbejdere kan huske, jf. direktoratets udtalelse af 22. november 2007 til Dem:

1. Den indsatte, der ikke tidligere var straffet, udstod fængsel i 10 år for grov narkotikakriminalitet. Hun havde udstået en tredjedel af straffen den 20. marts 2007 og vil have udstået halvdelen og to tredjedele af straffen henholdsvis den 20. november 2008 og den 20. juli 2010. Hun blev den 13. november 2006 overført fra lukket til åbent fængsel og afviklede sin første uledsagede 12 timers udgang den 24. december 2006. Det bemærkes, at hun efter overførslen til åbent fængsel stadig var omfattet af de lukkede fængsles udgangspraksis. Dette skyldtes, at hun var påbegyndt et uledsaget udgangsforløb i det lukkede fængsel. Såvel afgørelsen om overførsel fra lukket til åbent fængsel som afgørelsen om uledsaget udgang før halvdelen af straffen var udstået, var begrundet i hensynet til hendes to børn på 5 år og 2 år, hvoraf det yngste boede sammen med den indsatte.
2. Den indsatte, der ikke tidligere var straffet, udstod fængsel i 10 år for manddrab og ildspåsættelse. Han havde udstået en tredjedel af straffen den 17. marts 2006, mens halvdelen af straffen var udstået den 17. november 2007. Han blev overført fra lukket til halvåben afdeling den 15. juni 2006 og påbegyndte et uledsaget udgangsforløb med

uledsaget dagudgang medio september 2006. Det bemærkes, at han efter overførslen til halvåben afdeling stadig var omfattet af de lukkede fængsels udgangs praksis, idet han var påbegyndt et ledsaget udgangsforløb i det lukkede fængsel.

Den indsatte blev udstationeret til en af kriminalforsorgens pensioner medio maj 2007 og blev løsladt på prøve i medfør af straffelovens § 40 a, da halvdelen af straffen var udstået. Såvel afgørelsen om uledsaget udgang som afgørelsen om udstationering før halvdelen af straffen var udstået, var begrundet i, at man skønnede, at den indsatte kunne løslades på prøve i medfør af straffelovens § 40 a på halv tid, og at udgangs- og udslusningsforløbet derfor blev tilrettelagt herefter.

I ovenstående sager var de indsatte blevet overført til henholdsvis åbent fængsel og halvåben afdeling, før de afviklede uledsaget udgang.

Direktoratet kan ikke umiddelbart huske sager, hvor en langtidsindsat under ophold i lukket fængsel har opnået tilladelse til uledsaget udgang, før halvdelen af straffen var udstået.

Den første af ovenstående sager er imidlertid et eksempel på, at der undtagelsesvist kan ske overførsel fra lukket til åbent fængsel, før den indsatte har afviklet uledsaget udgang.

Når det ikke blev vurderet betænkeligt at overføre den indsatte til åbent fængsel, ville den indsatte også have fået tilladelse til uledsaget udgang på det pågældende tidlige tidspunkt i afsoningen, såfremt hun af eksempelvis praktiske grunde var forblevet i lukket fængsel.

Rettelse

I direktoratets udtalelse af 22. november 2007 anføres det i sidste afsnit, at der er eksempler på, at der endog er sket udstationering til en af kriminalforsorgens pensioner nogen tid før halvdelen af straffen var udstået, og at de indsatte på udstationeringstidspunktet havde tilladelse til regelmæssig weekendudgang. Direktoratet anførte endvidere, at disse sager viste, at praksis, hvorefter langtidsindsatte som udgangspunkt først kan få tilladelse til uledsaget udgang, når halvdelen af straffen er udstået, fraviges, når omstændighederne taler derfor.

Direktoratet kan oplyse, at denne del af direktoratets udtalelse baserede sig på to konkrete sager.

Direktoratet er i forbindelse med gennemgangen af denne sag imidlertid blevet opmærksom på, at det kun er den ene af disse sager, som er illustrativ i denne forbindelse. Dette skyldes, at den indsatte i den anden sag fra starten af afsoningen var placeret i åbent fængsel og dermed skulle følge den udgangs praksis, som er gældende for langtidsindsatte i åbne fængsler. Direktoratet skal beklage fejlen.

...”

Den 15. april 2008 kommenterede A direktoratets udtalelse. A anførte bl.a. at direktoratet ikke havde sandsynliggjort at der var én eneste langtidsindsat – med dom over 8 år – som havde opnået uledsaget udgang fra et lukket fængsel før efter udståelsen af halvdelen af straffen.

Jeg orienterede løbende A om hvorpå sagen beroede, og beklagede min lange sagsbehandlingstid. Den 14. maj 2009 afsluttede jeg behandlingen af sagen.

I mit brev til A orienterede jeg om at min undersøgelse vedrørte Direktoratet for Kriminalforsorgens fortolkning af udgangsbekendtgørelsen (pkt. I nedenfor). Jeg oplyste at jeg endvidere havde foretaget en retlig vurdering af direktoratets praksis i forhold til de langtidsindsatte (pkt. II).

Ombudsmandens udtalelse

” ...

I brevet af 14. maj 2009 til (A) udtalte jeg bl.a. i øvrigt følgende:

'Pkt. I. Direktoratets fortolkning af udgangsbekendtgørelsen

Straffuldbyrddelseslovens ramme for tilladelse til udgang

I straffuldbyrddelseslovens § 46, stk. 1 og 2 (lovbekendtgørelse nr. 1337 af 3. december 2007 som senere ændret), er angivet de formål hvortil der kan gives tilladelse til udgang, og de forudsætninger der normalt skal være opfyldt for at der kan gives udgang.

Bestemmelserne lyder således:

§ 46. En indsat kan få tilladelse til udgang, når

- 1) udgangsformålet er rimeligt begrundet i uddannelsesmæssige, arbejdsmæssige, behandlingsmæssige, familiemæssige eller andre personlige hensyn,
- 2) der ikke er bestemte grunde til at antage, at de indsatte i forbindelse med udgang vil begå ny kriminalitet, unddrage sig fortsat straffuldbyrdelse eller på anden måde misbruge udgangstilladelsen, og
- 3) hensynet til retshåndhævelsen ikke i øvrigt taler imod udgangstilladelsen.

Stk. 2. Ved vurderingen af risikoen for misbrug af udgangstilladelsen skal det tillægges særlig vægt, hvis den indsatte

- 1) er dømt for farlig kriminalitet og ikke har været løsladt i tiden mellem dom og strafudståelse,
- 2) under strafudståelsen er undvejet eller har forsøgt herpå,
- 3) under strafudståelsen har begået strafbart forhold,
- 4) under strafudståelsen er udeblevet fra en tidligere udgang eller i øvrigt har misbrugt en tilladelse til udgang eller
- 5) under en tidligere strafudståelse har foretaget handlinger som nævnt i nr. 2-4, uden at betingelserne for uledsaget udgang senere blev fundet opfyldt, eller
- 6) ikke har mødt til afsoning i overensstemmelse med tilsigelsen.'

Straffuldbyrdelseslovens § 50 er sålydende:

§ 50. Justitsministeren fastsætter regler om tilladelse til udgang. Det kan i forbindelse med sådanne regler bestemmes, at tilladelse til udgang først kan gives efter ophold i et bestemt tidsrum i institutionen og efter udståelse af en bestemt del af straffen, samt at tilladelse til udgang ikke kan gives i et tidsrum af 3 måneder fra indsættelsen, hvis den indsatte er udeblevet efter tilsigelse til afsoning.

...'

Med forslaget til en lov om fuldbyrdelse af straf m.v. (der blev fremsat i december 1999 og vedtaget i maj måned 2000 som lov nr. 432/2000) blev der ikke tilsigtet en ændring af den hidtidige praksis for udgang, jf. – navnlig – Justitsministeriets cirkulære nr. 31. af 18. marts 1986 med senere ændringer om udgang til indsatte (herefter udgangscirkulæret) og ministeriets vejledning af 10. januar 1994 om udgang til afsonere.

Som det også er nævnt nedenfor, blev udgangsreglerne i 2002 dog generelt skærpet.

De tidligere gældende regler om udgang

Det tidligere gældende udgangscirkulæres del A (om personer der udstår frihedsstraf eller er anbragt i forvaring) var opdelt i ét større punkt (pkt. I) med fællesregler og fem yderligere mindre punkter om

- frigang/udstationering
- udgang med henblik på besøg hos bestemte personer mv.
- udgang til særlige formål
- besøgsudgang og
- udgang med henblik på udflugter mv.

(pkt. II-VI).

Fællesreglerne (cirkulærets §§ 1-14) omfattede bl.a. kompetencereglerne. Således var det i § 2, stk. 2, fastsat at spørgsmålet om udgang til langtidsindsatte skulle afgøres på fællesmøder mellem direktoratet og anstalten (med undtagelse af udgang til at besøge alvorligt syge nærstående, disses begravelse, møder i retten mv. og lægeundersøgelse/-behandling, jf. cirkulærets og den nugældende udgangsbekendtgørelses § 31, stk. 1).

Af udgangscirkulærets § 26, stk. 1 (der var placeret i punkt III om udgang med henblik på besøg hos bestemte personer mv.), fremgik bl.a. følgende (under overskriften 'Tidspunktet for første udgang'):

'§ 26. Indsatte i lukkede institutioner kan få udgang, når 1/4 af straffetiden er udstået, dog tidligst, når der er forløbet 10 uger fra indsættelsen, og den pågældende har opholdt sig 7 uger i institutionen.'

Af den dagældende udgangsvejledning (pkt. I.5 med overskriften 'Retshåndhævelsen og vilkår for udgang') fremgik dog samtidig følgende:

'Det forudsættes, at hensynet til retshåndhævelsen ikke taler imod tilladelse til udgang. Dette kan fx være tilfældet, hvis indsatte, der er dømt for alvorlig kriminalitet, ønsker udgangstilladelse til en optræden, hvorved den pågældende i særlig grad kommer i offentlighedens søgelys (...). Hensynet til retshåndhævelsen kan endvidere isoleret set tale imod, at indsatte med længere straf for alvorlig kriminalitet får tilladelse til udgang før efter udståelse af en vis del af straffen. Afslag på udgang vil komme på tale i de tilfælde, hvor hensynet til retshåndhævelsen ikke kan tilgodeses ved anvendelse af særvilkår (...).'

og (under pkt. II.1 med overskriften 'Udgang med henblik på besøg hos bestemte personer'):

'Udover den generelle forudsætning om straf over en vis længde (5 måneder), gælder desuden særlige tidsmæssige betingelser for indsatte, der udstår straffen i henholdsvis åben og lukket institution, jf. udgangscirkulærets §§ 25 og 26. At tilladelse til udgang først kan gives efter udståelse af en vis del af straffen er begrundet dels i en mere generel antagelse af misbrugsrisiko ved tidlig udgang under fuldbyrdelsen af en længere straf, dels i hensynet til retshåndhævelsen. Der vil derfor kunne forekomme tilfælde, hvor de tidsmæssige betingelser efter cirkulæret er opfyldt, men hvor hensynet til retshåndhævelsen taler imod udgang på nuværende tidspunkt, jf. ovenfor under 1.5.'

Som det fremgår af citaterne ovenfor fra udgangscirkulæret og -vejledningen, der begge blev ophævet ved straffuldbyrdelseslovens ikrafttræden den 1. juli 2001 og erstattet af en bekendtgørelse med tilhørende vejledning, var de langtidindsatte – i hvert fald tilsyneladende – omfattet af de samme regler som andre indsatte.

De nugældende regler om udgang

De nærmere regler om udgang er nu fastsat i Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgens bekendtgørelse nr. 1081 af 13. september 2007 om udgang til indsatte der udstår fængselsstraf eller forvaring i kriminalforsorgens institutioner (herefter udgangsbekendtgørelsen).

Udgangsbekendtgørelsens § 1, § 5, stk. 1 og 2, og § 37, stk. 1, lyder således:

§ 1. Indsatte, der udstår fængselsstraf eller forvaring, kan få udgang efter reglerne i straffuldbyrdelseslovens §§ 46-49 og reglerne i denne bekendtgørelse.

...

§ 5. I de lukkede fængsler kan institutionens leder eller den, der bemyndiges dertil, tillade udgang efter reglerne i afsnit II til indsatte, der udstår fængselsstraf i under 8 år.

Stk. 2. For indsatte, der udstår fængselsstraf i 8 år eller derover eller forvaring, afgøres spørgsmålet om udgang af Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen. Afgørelsen træffes efter indstilling fra institutionen. Institutionens leder eller den, der bemyndiges dertil, kan dog tillade udgang med ledsagelse i de tilfælde, der er nævnt i § 31, stk. 1.

...

§ 37. Indsatte i lukkede institutioner kan få udgang, når en fjerdedel af straffetiden er udstået. Indsatte, som i lukkede institutioner udstår fængselsstraf på

5 år eller derover, kan dog ikke få uledsaget udgang før en tredjedel af straffetiden er udstået. Uanset straffens længde, er det endvidere en betingelse, for at udgang kan gives, at der er forløbet 10 uger fra indsættelsen, og at den pågældende har opholdt sig 7 uger i institutionen. Indsatte, der er overført fra åben institution, skal dog have opholdt sig 10 uger i institutionen, før udgang kan gives.'

§ 37 er indeholdt i Afsnit II.

Direktoratets fortolkning

I sin kommentar til straffuldbydelsesloven (2003) har William Rentzmann på s. 120 anført følgende (under overskriften '2. Tidsmæssige betingelser'):

'Det fremgår direkte af § 50, at der kan fastsættes regler om, at tilladelse til udgang først kan gives, efter at visse tidsmæssige betingelser er opfyldt. Disse tidsmæssige betingelser er forskellige for de forskellige udgangsformer. For langtidsindsatte med straffe på 8 år og derover eller forvaring er der ikke i udgangsbekendtgørelsen regler om, hvornår udgang kan påbegyndes. Praxis med hensyn til disse meget individuelle afgørelser, der som hovedregel træffes af direktoratet, er dog strengere end for indsatte med kortere straffe.'

Hans Jørgen Engbo har i Straffuldbydelsesret, 2 udgave (2005), s. 288, anført følgende herom:

'Kompetencereglerne i §§ 4-6 er af DfK blevet fortolket således, at de materielle regler i afsnit II kun gælder for indsatte med under 8 år (...) Efter denne fortolkning af bekendtgørelsen er der ikke fastsat regler om udgang for langtidsdømte²⁴⁾.

(note 24: DfK's fortolkning er svær at forstå ud fra bekendtgørelsens tekst, jfr. § 1: 'Indsatte, der udstår fængselsstraf eller forvaring kan få udgang efter (...) reglerne i denne bekendtgørelse'. Der er intet forbehold for langtidsdømte. Reglerne i kap. 2 [§§ 4-10; min bemærkning] må umiddelbart læses som kompetenceregler, og ikke som materielle regler. Fortolkningen må ses som et ønske om en videreførelse af den tidligere gældende materielle retstilstand, jfr. cirk. nr. 31 af 18.03.1986, som dog var formuleret anderledes).

Dette synes at stride mod lovgivers forudsætning om, at der i medfør af sfbl. § 50 'administrativt fastsættes regler med angivelse af de tidsmæssige betingelser, der normalt skal være opfyldt for udgang til bestemte formål, herunder adgang for at besøge eller være sammen med bestemte personer.'²⁵⁾

(note 25: L 145/99-00 bemærkninger til § 50.)'

Du har under sagens behandling gjort gældende at de langtidsindsatte må være omfattet af udgangsbekendtgørelsens § 37, stk. 1, jf. bestemmelsens ordlyd ('indsatte som (...) udstår fængselsstraf på 5 år eller derover').

Direktoratet for Kriminalforsorgen har i sin udtalelse af 3. april 2008 anført følgende herimod:

'I modsætning til udgangsbekendtgørelsens § 5, stk. 1, henvises der i udgangsbekendtgørelsens § 5, stk. 2, 1. punktum, ikke til reglerne i afsnit II, hvor blandt andet de tidsmæssige betingelser for udgang er fastsat.

Som følge heraf gælder de tidsmæssige betingelser som nævnt i udgangsbekendtgørelsens § 37 ikke overfor langtidsindsatte, og det hjemmelsmæssige spørgsmål bør ses i lyset heraf.'

Direktoratet har i høringssvaret endvidere henvist til direktoratets skrivelse af 12. marts 2002 til kriminalforsorgens institutioner og afdelinger og politiet og det som dér er anført.

Med skrivelsen af 12. marts 2002 orienterede direktoratet om nye udgangsregler pr. 15. marts 2002 – ændringer i skærpende retning som led i den generelle stramning på straffuldbyrdesområdet som bl.a. førte til lov nr. 382/2002 om ændring af straffeloven, retsplejeloven og forvaltningsloven (kriminalisering af fangeflugt og indførelse af reglerne om begrænsning i indsattes adgang til aktindsigt mv.).

I skrivelsen af 12. marts 2002 er det om '[u]dskyldelse af tidspunktet for udgang til indsatte med længere straffe' bl.a. anført følgende:

3.1.

Indsatte i lukkede fængsler med straffe på 5 år og indtil 8 år kan fremover tidligst få uledsaget [direktoratets understregning; min bemærkning] udgang efter udståelse af en tredjedel af straffen. I tidsrummet mellem udståelse af en fjerdedel og en tredjedel af straffen vil denne gruppe indsatte alene kunne opnå tilladelse til ledsaget udgang.

Dette er gennemført ved en ændring af udgangsbekendtgørelsens § 37, stk. 1.

3.2.

Der er ikke i bekendtgørelsen fastsat regler om, hvornår der kan gives udgang til personer, der udstår fængsel i 8 år eller derover. Kompetencen til at træffe afgørelse i disse sager ligger som hovedregel i direktoratet, som efter praksis træffer afgørelse efter en meget konkret vurdering, hvori bl.a. indgår straffens længde, formålet med udgang og risikoen for misbrug. Efter praksis er de

tidsmæssige betingelser strengere for indsatte, der udstår fængsel i 8 år eller derover, end for øvrige indsatte.

Ændringen af § 37, stk. 1, hvorefter indsatte, der i lukket institution udstår fængsel i 5 år eller derover, ikke kan få uledsaget udgang, før en tredjedel af straffen er udstået, får således afsmittende virkning på praksis for udgang til langtidsdømte.

Efter hidtidig praksis er spørgsmålet om enkeltstående ledsagede udgange til langtidsdømte i lukkede fængsler normalt blevet overvejet, når en fjerdedel af straffen var udstået. Dette tidspunkt er nu ændret til en tredjedel af straffen.

Efter udståelsen af en tredjedel af straffen har udgangspunktet hidtil være uledsaget dagudgang i ca. et halvt år, hvorefter den indsatte gradvis er overgået til weekendudgang hver tredje uge. Tidspunktet for uledsaget dagudgang (tredjedelstidspunktet) er nu ændret til halvdelen af straffen.'

I bemærkningerne til det lovforslag som førte til lov nr. 382/2002, som jeg har omtalt ovenfor, har Justitsministeriet – for så vidt angår skærpede regler for udgang mv. – bl.a. anført følgende (under de almindelige bemærkninger (pkt. 2.3)):

'På udgangsområdet vil der ske en begrænsning af muligheden for weekendudgang, således at denne form for udgang som altovervejende hovedregel ikke kan gives med henblik på besøg hos venner og bekendte, men alene med henblik på besøg hos personer, som den indsatte har en relativt nær familiemæssig tilknytning til. Endvidere vil der blive indført nye regler i udgangsbekendtgørelsen, der indebærer, at indsatte, som i lukkede fængsler afsoner en længerevarende straf, først kan få uledsaget udgang på et noget senere tidspunkt, end tilfældet er i dag.'

Ombudsmandens bemærkninger

Jeg har tidligere taget stilling til direktoratets udgangspraksis hvorefter de tidsmæssige betingelser i udgangscirkulæret ikke fandt 'direkte anvendelse for de langtidsdømte indsatte', jf. f.eks. en utrykt udtalelse af 29. juni 2000, j.nr. 2000-2017-622, (direktoratets j.nr. 2. kt., 530311/003). Dette gav mig ikke grundlag for kritik.

Jeg refererede i udtalelsen til oplysninger som direktoratet tidligere havde afgivet – i forbindelse med en anden udgangssag – og hvorefter de langtidsindsatte var undergivet et skærpet tidskrav i forhold til hvad der ifølge cirkulæret gjaldt for øvrige indsatte i de lukkede fængsler.

Under forudsætning af at der ikke antoges at være fare for misbrug, og hensynet til retshåndhævelsen ikke talte imod, blev udgangsforløbet til langtidsindsatte (afhængig af de konkrete oplysninger i den enkelte sag) fastsat med følgende udgangspunkt:

Udgangsforløbet blev indledt med ledsaget udgang efter udståelse af en fjerdedel af straffen og således at der – frem mod afsoning af den første tredjedel af straffen – gjaldt en formodning for regelmæssig ledsaget udgang der typisk blev indledt med udgang hver 2. måned og derefter hver måned. Efter udståelse af en tredjedel af straffen var udgangspunktet månedlige uledsagede dagudgange i ca. ½ år hvorefter den indsatte gradvist overgik til almindelig weekendudgang hver 3. uge, eventuelt således at de første udgange kun blev givet med én overnatning.

Denne stillingtagen fandt – som det også fremgår – sted forud for straffuldbyrddelseslovens ikrafttræden.

Med straffuldbyrddelsesloven er bl.a. udgangsreglerne blevet lovfæstet.

Bestemmelsen i udgangsbekendtgørelsens § 5 kan læses som alene indeholdende en kompetenceregulering der fordeler kompetencen mellem institutionerne og Direktoratet for Kriminalforsorgen. Det forhold at der ikke i stk. 2 er anført 'efter reglerne i afsnit II', skyldes herefter alene at dette vil være en overflødig gentagelse. Denne forståelse af § 5 støttes af overskriften til det pågældende kapitel ('Kapitel 2. Kompetence').

Bestemmelsen i § 5 kan imidlertid også læses således at den indeholder både en kompetenceregulering og en materiel regel hvor det er helt bevidst at 'efter reglerne i afsnit II' alene indeholdes i stk. 1. Dette er Direktoratet for Kriminalforsorgens forståelse af bestemmelsen.

På baggrund af det som jeg har anført nedenfor om Direktoratet for Kriminalforsorgens praksis med hensyn til meddelelse af tilladelse til udgang til langtidsindsatte (pkt. II), det forhold at det retlige grundlag for et så vigtigt spørgsmål som langtidsindsattes mulighed for udgang ikke bør give anledning til tvivl, og det forhold at Folketinget næppe har kunnet opfatte Justitsministeriets bemærkninger til lov nr. 382/2002, jf. citatet ovenfor, som andet end en tilkendegivelse af at også de langtidsindsattes udgangsforhold ville blive omfattet af udgangsbekendtgørelsens materielle regler (forstået som reglerne i bekendtgørelsens afsnit II), har jeg samtidig hermed henstillet til Direktoratet for Kriminalforsorgen at direktoratet – hvis direktoratet ønsker at fastholde de ovenfor omtalte skærpede tidsmæssige krav over for de langtidsindsatte – tilvejebringer et mere klart retsgrundlag for langtidsindsattes muligheder for udgang.

Jeg har anmodet Direktoratet for Kriminalforsorgen om at underrette mig om hvad min henstilling giver anledning til.

Pkt. II. Direktoratets praksis for udgang til langtidsindsatte – de tidsmæssige betingelser mv.

I straffuldbyrdelseslovens § 89 er fastsat følgende:

'§ 89. Spørgsmålene om tilladelse til udgang, løsladelse på prøve, overførsel til fortsat straffuldbyrdelse i en anden institution og andre væsentlige spørgsmål vedrørende den indsatte skal af institutionen jævnligt tages op til overvejelse, uanset om den indsatte anmoder herom.

Stk. 2. Justitsministeren fastsætter regler om institutionernes pligt til sagsbehandling som nævnt i stk. 1.'

Anbringelses- og overførselsbekendtgørelsens § 7 (bekendtgørelse nr. 28/2009) lyder således:

'§ 7. Fængslet skal tage spørgsmålet om, hvorvidt den indsatte efter straffuldbyrdelseslovens § 24, stk. 1, skal overføres fra lukket til åbent fængsel, op til overvejelse, når det efter de foreliggende oplysninger må antages, at betingelserne for overførsel er tilstede.

Stk. 2. Det påhviler endvidere fængslet at tage spørgsmålet, som nævnt i stk. 1, op til overvejelse, når den indsatte har gennemført 2 uledsagede udgange uden misbrug som led i et regelmæssigt udgangsforløb (weekendudgang).

Stk. 3. Endelig påhviler det fængslet at tage spørgsmålet, som nævnt i stk. 1, op til overvejelse, når den indsatte har opholdt sig i fængslet i 6 måneder, siden spørgsmålet om overførsel til åbent fængsel sidst har været overvejet. Dette gælder dog kun, når

...

3) en indsat, som udstår straf af fængsel i 8 år eller længere tidsbestemt fængselsstraf, enten har tilladelse til regelmæssig uledsaget udgang (weekendudgang) eller har udstået ½ af straffetiden, eller

...'

I din første klage til mig rejste du spørgsmålet om tidspunktet for overførsel af langtidsindsatte fra lukket til åbent fængsel og – i sammenhæng hermed – det tidspunkt hvor de pågældende begyndte at gå (uledsaget) udgang. Den ind-

byrdes sammenhæng består i at det efter praksis normalt er en betingelse for overførsel til åbent fængsel at den (langtids)indsatte har vist at han/hun kan gå uledsaget udgang uden problemer.

Den 23. juli 2007 besluttede jeg ikke at foretage mig mere idet jeg bl.a. anførte følgende:

'Efter lovens § 24, stk. 1, nr. 2, skal en indsat overføres til åbent fængsel når det ikke anses for betænkeligt.

I § 7, stk. 3, nr. 3, i bekendtgørelse nr. 1072 af 3. november 2005 om anbringelse og overførsel af personer der skal udstå fængselsstraf eller forvaring i kriminalforsorgens institutioner, er det bestemt at fængslet skal tage spørgsmålet om overførsel fra lukket til åbent fængsel op til overvejelse på eget initiativ for en indsat der udstår straf af fængsel i 8 år eller længere tidsbestemt fængselsstraf når den pågældende enten har tilladelse til regelmæssig udgang (weekendudgang), eller har udstået halvdelen af straffiden.

Efter straffelovens § 40 a kan der ske tidlig prøveløsladelse (på halv tid) i tilfælde hvor en indsat har gjort en særlig indsats for at komme ud af kriminaliteten og kvalificeret sig til en kriminalitetsfri tilværelse.

Efter straffuldbyrdeslovens § 89, stk. 1, skal institutionen jævnligt på eget initiativ tage bl.a. spørgsmålet om overførsel fra lukket fængsel til åbent fængsel op til overvejelse – uanset om den indsatte anmoder om det.

I 'Vejledning om fællesmøder af 5. september 2005' er i punkt 13 – 'Overførsel fra lukket til åbent fængsel, herunder halvåben afdeling' – anført følgende:

'ny praksis'

Spørgsmålet om overførsel fra lukket til åbent fængsel skal ifølge praksis overvejes, når ½ af straffetiden er udstået, hvilket vil sige på det tidspunkt, hvor den langtidsindsatte som udgangspunkt kan påbegynde et uledsaget udgangsforløb med uledsagede dagudgange. Den pågældende bør dog som minimum have afviklet én uledsaget dagudgang uden problemer, før vedkommende overføres til åbent fængsel.

...

'ny praksis'

Spørgsmålet om overførsel fra lukket fængsel til halvåben afdeling kan ifølge praksis tidligst overvejes, når den langtidsindsatte påbegynder ledsaget udgang hver måned, hvilket normalt vil sige ca. 6 måneder før ½ af straffetiden er udstået.'

Direktoratet har i udtalelserne af 24. november 2006 og 29. januar 2007 oplyst at spørgsmålet om overførsel fra lukket til åbent fængsel som hovedregel først overvejes når den langtidsdømte har udstået halvdelen af straffen.

En sådan praksis er i strid med de gengivne regler i straffuldbyrdelsesloven der indebærer at overførsel *skal* ske når betingelserne for anbringelse i lukket fængsel ikke længere er til stede. Sag herom kan rejses ved ansøgning eller af fængslet af egen drift.

Senest på det tidspunkt da den indsatte har udstået halvdelen af straffen eller har tilladelse til regelmæssig uledsaget udgang (weekendudgang), er fængslet *forpligtet* til af egen drift at rejse overførselsspørgsmålet.

Direktoratet har da også i udtalelsen af 15. marts 2007 beklaget at direktoratet i udtalelserne af 24. november 2006 og 29. januar 2007 har anført at spørgsmålet om overførsel til åbent fængsel *først* overvejes når den langtidsindsatte har udstået halvdelen af straffen.

Jeg har på baggrund af de to udtalelser fra direktoratet overvejet om jeg bør iværksætte en undersøgelse af hvilken praksis der har været fulgt på dette område, bl.a. også på baggrund af fællesmødevejledningen af 5. september 2005.

Jeg har dog ikke fundet at have fuldt tilstrækkeligt grundlag for at iværksætte en sådan undersøgelse. Jeg går imidlertid ud fra at praksis er ændret fra marts måned 2007, og at fællesmødevejledningen enten er blevet rettet eller snarest vil blive det.

Jeg anmoder direktoratet om at underrette mig om hvad det jeg har anført, giver direktoratet anledning til.”

Den 10. august 2007 oplyste direktoratet mig om at fællesmødevejledningens afsnit om langtidsindsattes overførsel fra lukket til åbent fængsel i forbindelse med direktoratets revision af vejledningen ville blive rettet til i overensstemmelse med straffuldbyrdelseslovens § 89, stk. 1, og jeg tog den 3. september 2007 det oplyste til efterretning.

I brev af 8. oktober 2007 rettede A igen henvendelse til mig. A anførte at hvis den fornødne uledsagede dagudgang efter praksis først kan bevilges efter udståelse af halvdelen af straffen, er praksis (fortsat) i strid med ordlyden af straffuldbyrdelsesloven, og retstilstanden altså fortsat den samme. Ud over at henvise til min udtalelse af 23. juli 2007 henviste A til indholdet i pkt. 9 og 15 i direktoratets (nyeste) fællesmødevejledning udsendt den 10. september 2007.

Med en direkte henvisning til mit brev af 23. juli 2007 meddelte jeg den 8. november 2007 direktoratet at jeg havde besluttet at gå videre med sagen, og jeg bad direktoratet om en udtalelse om det som A havde anført i din fornyede klage til mig. I udtalelsen bad jeg udtrykkeligt direktoratet om at oplyse hvilken begrundelse der var blevet givet i de tilfælde hvor en langtidsindsat havde fået tilladelse til uledsaget udgang førend halvdelen af straffen var udstået.

På baggrund af en ny henvendelse fra A – hvor han bl.a. henledte min opmærksomhed på et bilag til direktoratets (konkrete) afgørelse i brev af 3. januar 2008 til A – bad jeg den 5. februar 2008 direktoratet om nærmere at redegøre for den praksis som direktoratet i det pågældende bilag havde givet udtryk for. (Direktoratet havde den 3. januar 2008 bl.a. givet A et afslag "for tiden" på hans ansøgning om uledsaget udgang).

Bilaget der beskriver praksis for udgang, frigang og overførsel, indeholder følgende afsnit om udgang til langtidsindsatte:

"For indsatte, der udstår straf af fængsel i 8 år eller derover, betyder de strengere tidsmæssige betingelser for udgang [i forhold til de indsatte som udstår straf af fængsel af 5 til 8 år; min bemærkning], at såfremt der ikke kan antages at være fare for misbrug, og retshåndhævelsen ikke taler herimod, vil et 'sædvanligt' udgangsforløb efter direktoratets praksis og efter høring af politiet blive indledt med enkeltstående ledsagede udgange efter 1/3 af straffen er udstået efterfulgt af ledsagede udgange hver 2. måned. Hen imod udståelsen af 1/2 af straffen er der en formodning for regelmæssig ledsaget udgang hver måned. Efter udståelse af 1/2 af straffen er udgangspunktet – efter fornyet høring af politiet – månedlige uledsagede dagudgange i ca. 3 måneder, hvorefter den indsatte gradvis overgår til almindelig weekendudgang. Ved 'gradvis' forstås som eksempel først månedlig weekendudgang eller weekendudgang med kun én overnatning."

Direktoratet afgav herefter to (yderligere) udtalelser af henholdsvis 22. november 2007 og 3. april 2008. A har haft lejlighed til at kommentere udtalelserne hvilket han også har gjort. Udtalelsen af 3. april 2008 er gengivet i sin helhed i sagsfremstillingen sidst i dette brev.

Direktoratet har i udtalelserne anført at en langtidsindsat som minimum bør have afviklet en uledsaget dagudgang uden problemer før den pågældende overføres til åbent fængsel. Direktoratet har endvidere anført at baggrunden for dette udgangspunkt er at kriminalforsorgen skal kunne vurdere om den pågældende vil være i stand til at administrere "det åbne fængsels friere forhold", og at det indgår i vurderingen om den indsatte under sit ophold i det lukkede fængsel "har vist sig i stand til at administrere stadig større frihedsgrader i form af afvikling af udgang og herunder navnlig uledsagede udgang uden misbrug".

Direktoratet har endvidere fastholdt at der foretages en "meget konkret vurdering" i alle sager om udgang til langtidsindsatte, at de gængs retningslinjer således kun er et udgangspunkt som kan fraviges i såvel formildende som skærpende retning, og at der således også er eksempler på langtidsindsatte som har gået på uledsaget udgang før halv tid.

Direktoratet har dog – i udtalelsen af 3. april 2008 – samtidig anført følgende om dokumentationen herfor:

"Direktoratet kan ikke umiddelbart huske sager, hvor en langtidsindsat under ophold i lukket fængsel har opnået tilladelse til uledsaget udgang, før halvdelen af straffen var udstået.

Den første af ovenstående sager er imidlertid et eksempel på, at der undtagelsesvist kan ske overførsel fra lukket til åbent fængsel, før den indsatte har afviklet uledsaget udgang.

Når det ikke blev vurderet betænkeligt at overføre den indsatte til åbent fængsel, ville den indsatte også have fået tilladelse til uledsaget udgang på det pågældende tidlige tidspunkt i afsoningen, såfremt hun af eksempelvis praktiske grunde var forblevet i lukket fængsel."

Når jeg skal fastlægge det faktiske grundlag for min retlige vurdering af direktoratets udgangs praksis i forhold til de langtidsindsatte, står på den ene side direktoratets udsagn om at direktoratet – der har afgørelseskompetencen i disse sager – foretager en "meget konkret vurdering" af sagerne, og at det generelle udgangspunkt fraviges i både formildende og skærpende retning. På den anden side står A's udsagn om at direktoratet ikke har sandsynliggjort at der er en eneste langtidsindsat – med dom over 8 år – som har opnået uledsaget udgang fra et lukket fængsel før efter udståelsen af halvdelen af straffen (jf. dit brev af 15. april 2008 til mig).

Direktoratet har på baggrund af den måde som sagen har udviklet sig på, og på anmodning fra mig, forsøgt at finde de konkrete eksempler som direktoratet har henvist til som støtte for sit udsagn, men forgæves. (Direktoratets forklaring på at det ikke er lykkedes, kommer jeg tilbage til nedenfor under pkt. III).

Det fremgår af direktoratets supplerende udtalelse af 3. april 2008 at direktoratet er gået langt i bestræbelserne på at dokumentere sit udsagn. På den baggrund, og under henvisning til det som jeg har anført ovenfor, må jeg anse det for overvejende sandsynligt at det – hvis det er sket – er yderst sjældent at en langtidsindsat har opnået tilladelse til uledsaget udgang fra et lukket

fængsel før udståelse af halvdelen af straffen, og at dette ikke er sket i de senere år.

Hvis ovenstående lægges til grund, er direktoratets praksis efter min opfattelse problematisk i to henseender. Praksis er dels i strid med den forvaltningsretlige grundsætning om skøn under regel, dels problematisk i forhold til kravet om at kriminalforsorgen senest når en langtidsindsat har udstået halvdelen af straffetiden, skal tage spørgsmålet om overførsel til åbent fængsel op til overvejelse.

Jeg henviser hvad det første forhold angår, til at direktoratets praksis ikke kan støttes på straffuldbyrdeslovens § 50 som alene indeholder en bemyndigelse til at fastsætte regler om at tilladelse til udgang først kan gives efter udståelse af en bestemt del af straffen, jf. pkt. I ovenfor. Jeg henviser hvad det sidste forhold angår, til at det efter praksis er en grundlæggende betingelse for at en sådan overførsel kan finde sted, at den langtidsindsatte har gået mindst én uledsaget udgang uden problemer. Jeg henviser endvidere – og i fortsættelse heraf – til at kriminalforsorgens overvejelse om at overføre en langtidsindsat til åbent fængsel reelt bliver indholdsløs hvis denne grundlæggende betingelse ikke er opfyldt på det tidspunkt hvor en sådan overvejelse efter lovgivningen *senest* skal finde sted.

Jeg har bedt direktoratet om at oplyse hvad det som jeg har anført ovenfor, giver direktoratet anledning til.

Direktoratet er i breve af 4. juni 2009, 25. november 2009 og 16. februar 2010 fremkommet med bemærkninger til udtalelsen og har bl.a. oplyst at det har vist sig at der er yderligere to sager fra henholdsvis 2006 og 2008 hvor en langtidsindsat har opnået tilladelse til uledsaget udgang før halvdelen af straffen var udstået.

I brevet af 16. februar 2010 har direktoratet fulgt op på min henstilling om at tilvejebringe et mere klart retsgrundlag for langtidsindsattes muligheder for udgang ved at oplyse at de tidsmæssige betingelser for udgang til langtidsindsatte nu fremgår af udgangsbekendtgørelsens § 37, stk. 1 (bekendtgørelse nr. 153/2010).

Direktoratet har i brev af 29. april 2010 fremsat yderligere bemærkninger til sagen og herunder oplyst om få yderligere sager om udgang.

Min stillingtagen til det som direktoratet har anført, foreligger endnu ikke.