

Forslag til Lov om ændring af lov om fuldbyrdelse af straf m.v., november 2004

-Høringssvar fra DRF

Ved skrivelse af 5. november 2004 har Justitsministeriet udbedt sig en udtalelse fra Dansk Retspolitisk Forening (DRF) over Forslag til Lov om ændring af lov om fuldbyrdelse af straf m.v. (Fuldbyrdelse af straf på bopælen under intensiv overvågning og kontrol samt begrænset fællesskab for "negativt stærke indsatte" m.v.).

I denne anledning skal foreningen bemærke:

Der er i realiteten tale om to af hinanden uafhængige forslag til ændring i straffuldbyrdelsesloven. De behandles derfor særskilt nedenfor.

1. Vedr. forslag om afsoning på bopælen under intensiv overvågning og kontrol – bl.a. med anvendelse af elektronisk overvågning (i det følgende betegnet som "bopælsafsoning"). Umiddelbart fremtræder forslaget som udtryk for en mindre anvendelse af fængselsstraf til fordel for afsoning i "frihed" og kan begrundes bl.a. i hensyn til besparelser, herunder mht. fængselspladser, samt hermed som en recidivsænkende og human foranstaltning – med særligt henblik på personer dømt for spirituskørsel eller visse mindre færdselslovovertrædelser. Forslaget må dog samtidig ses i lyset af samtidig foreslåede strafskærper, netop over for spirituskørsel m.v., hvor skærperne ellers måtte forventes at stille krav om yderligere fængselskapacitet. Der bebudes i denne forbindelse en betydelig indskrænkning i anvendelsen af betingede domme med vilkår om enten samfundstjeneste eller alkoholbehandling (jfr. i det hele forslaget p. 23 fn.). Det er dog ikke belyst, i hvilket omfang de foreslåede ændringer vil neutralisere hinanden.

Det skal samtidig bemærkes, at forslaget som anført i bemærkningerne ikke indebærer indførelse af en ny sanktionsform, men alene ændrede regler for afsoning af idømte fængselsstraffe på indtil 3 måneder. Herved får bopæls-afsoning en vis lighed med overførelse af strafafsonere til behandlings-institutioner o.lign. i medfør af fuldbyrdelseslovens § 78 (tidligere strfl.s § 49)

Det bemærkes endvidere, at de foreslåede regler om bopælsafsoning skal indebære en begrænsning i den dømtes bevægelsesfrihed, der så vidt muligt svarer til almindelig fængselsafsoning (p.27.fo.), bortset fra den dømtes "udgang" til arbejde, behandling og lignende. Der er altså i realiteten tale om stærke indskrænkninger i de dømtes bevægelsesfrihed i en situation, hvor pågældende må forventes at være under et ikke ubetydeligt psykologisk pres. I denne sammenhæng må forslagene om den intensive overvågning og kontrol ses. Både anvendelsen af de elektroniske "fodlænker" og vilkår om, at tilsynsmyndigheden kan rette henvendelser til pågældendes arbejds- eller uddannelsessted, der skal gøres bekendt med klientens beskæftigelses-forpligtelse, ligesom en kontaktperson kan udpeges til at orientere tilsynet, hvis den dømte udebliver helt eller delvist (s.33) indebærer desuden en klart integritetskrænkende og stigmatiserende effekt af den foreslåede form for bopælsafsoning.

Forslaget tager udgangspunkt i svenske erfaringer, der nu har medført at den oprindelige forsøgsordning i Sverige er gjort permanent og udstrakt til hele landet. Den svenske ordning foreslås endvidere udstrakt en del ud over de 3 måneder – der er nu forslag (s. 15) om 6 måneders bopælsafsoning samt om at tillade afsoning af den sidste del også af længere straffe på bopælen (op til 6 måneder ved domme på over to år).

Det svenske forsøg er ikke begrænset til domme for spirituskørsel og kørsel i frakendelsestiden, sådan som det danske forslag lægger op til. Det fremgår således af Jmt.s

forslag (s. 22), at man i Sverige i 1997, der dannede grundlaget for en systematisk undersøgelse af de første to års forløb af bopælsafsoningen (eller "Intensivövervakning", IÖV), også anvendte denne over for voldsdømte (i 1997 1715 sager), berigelsesdømte (878 sager) og narko-dømte (367 sager), selvom antallet af færdselslovsdømte klart var det største (4296 sager). De nyeste svenske tal (2003) viser 55% dømte for spirituskørsel og 9% for andre færdselslovsovertrædelser. Det fremgår i øvrigt af den svenske undersøgelse (BRÅ 1999:4), at af 9000 i 1997 dømte i byretten til fængsel i maksimalt 3 måneder fik 65% tilbud om bopælsafsoning, af disse ansøgte 75% herom, 87% af disse blev bevilget og næsten alle disse påbegyndte den alternative afsoning. Og heraf gennemførte hen ved 95% rent faktisk deres bopælsafsoning. Den store sortering sker altså dels mht. udstedelse af tilbud (35% får ikke tilbud) og mht. ansøgning (25% ansøgte ikke).

Det bemærkes særligt, at de svenske resultater viste en særlig stor forskel i recidivprocent mellem spiritusdømte under intensivövervakning og spiritusdømte, der afsonende straffen i almindeligt fængsel. For de øvrige straffedes vedkommende, var recidivprocenten efter det oplyste næsten den samme under de to afsoningsformer (ingen af recidivprocenterne fremgår dog af Justitsministeriets redegørelse).

På denne baggrund forekommer det rimeligt, at en dansk (forsøgs)ordning begynder med spiritus-kørselsdømte og andre færdselslovsovertrædere som hoved-målgruppe. Men det forekommer velbegrunderet fra starten at overveje, om ikke større grupper kan inddrages under ordningen, således som det er tilfældet i Sverige.

Endelig fremhæves det, at den svenske IÖV - ordning er relativt billig i forhold til fængselsafsoning af almindelig straf – der angives en udgift på 500-850 kr. pr. dag. Om end dette er betydeligt billigere end afsoning i fængsel, er beløbet dog ret højt. Samfundstjeneste ville i så henseende være en væsentlig billigere udvej.

Udkastet, der på de fleste punkter lægger sig tæt op ad den svenske ordning, giver DRF anledning til følgende bemærkninger:

1) Overordnet set skal man beklage tendenserne til at søge brugen af betingede domme med vilkår af samfundstjeneste og/eller behandling begrænset. Efter vor opfattelse er der konstateret så mange positive virkninger af denne sanktionsform, også hvad lavere recidiv angår, at der snarere burde satses på udvidet anvendelse af den end begrænsning. Den er langt mindre socialt diskriminerende end bopælsafsoning, som jo oven i købet i udgangspunktet foreslås forbeholdt folk i beskæftigelse (se nærmere herom under 2).

2) Forslaget kræver som udgangspunkt, at den dømte har arbejde eller anden beskæftigelse i et vist antal timer ugentlig - i Sverige 20-40 timer (s.18). Arbejdsløse vil således ikke være omfattet af ordningen. Det anføres dog, at der skal optages forhandlinger med vedkommende kommune m.v. om etablering af et resocialiseringsprogram i visse tilfælde, der kan træde i stedet for beskæftigelse. Og for førtidspensionister m.fl. kan der blive tale om deltagelse i forskellige aktiviteter eller programmer, evt. dagcenteraktiviteter eller programmer tilrettelagt af kriminalforsorgen. Skal ordningen undgå social slagside, er det vigtigt at denne side af ordningen udvikles stærkt.

3) I øvrigt vil bopælsafsoning kunne afslås, hvis den "ikke skønnes hensigtsmæssig" (s.28-forslagets § 78b, stk. 2). Dette er en noget ubestemt generalklausul, selv om det anføres, at f.eks. et betydeligt alkoholmisbrug eller andet, der gør en gennemførelse af bopælsafsoningen tvivlsom, er det, man primært har i tankerne.

4) Der skal kunne stilles krav om aflæggelse af udåndingsprøver og urinprøver såvel i forbindelse med egnethedsvurderingen som ved kontrolbesøg. Også her er der altså tale om ganske indgribende foranstaltninger. I Sverige foretages sådan kontrol 1-3 gange ugentlig (s.33).

5) Endvidere er mulighederne for "udgang" ud over deltagelsen i godkendte aktiviteter efter det anførte ganske restriktive – nogle få timer ugentlig til indkøb af personlige fornødenheder m.v. (I Sverige 2-5 timer ugentlig) samt 1 times dagligt ophold uden for boligen (s. 19) - igen altså en ganske indgribende begrænsning i bevægelsesfriheden.

6) De foreslåede regler om kontrolbesøg på arbejdsplads m.v. og henvendelse til arbejdsgiver eller uddannelsessted i kontroløjemed er som anført ganske indgribende, og det er forståeligt, hvis spiritusbilister med relativt korte straffe vil foretrække almindelig afsoning frem for en så indgribende kontrol. Hertil kommer reglerne om evt. vilkår om behandling for alkoholmisbrug eller for psykisk sygdom samt om fuldstændig afholdelse fra indtagelse af alkohol eller illegale stoffer under bopælsafsoningen.

7) Det anføres (s. 40), at der efter almindelige regler vil kunne blive tale om "prøveløsladelse" fra bopælsafsoning. Det fremgår ikke nærmere, hvorledes forholdet vil være mellem vilkårene for bopælsafsoning og de almindelige prøveløsladelsesvilkår i denne situation.

8) Det anføres videre (s.41), at den bopælsafsonende vil kunne straffes efter strfl. § 124, stk. 1, hvis han "unddrager sig fuldbyrdsen" ved ikke at møde på arbejde som bestemt i vilkårene eller ved at forlade bopælen uden for det fastsatte tidspunkt "med henblik på at unddrage sig frihedsberøvelsen". På den anden side sidestilles det forhold, at han efter endt arbejde ikke rettidigt vender tilbage til bopælen, ikke med flugt, men med udeblivelse efter orlov, der p.t. alene sanktioneres som vilkårsovertrædelse (der dog evt. kan indebære tilbagekaldelse). Det sidste forekommer rimeligt, medens det førstnævnte kan synes uproportionalt.

Med disse forbehold kan DRF anbefale de fremsatte forslag.

Det findes dog, som anført, uheldigt hvis den nye ordning primært indføres som en mildning af en samtidig gennemført strafskærpelse og ikke som en foranstaltning, der indebærer en egentlig reduktion af fængselsafsoning.

Endelig forudsættes det, at ordningen følges nøje med henblik på en evaluering efter 2 år af især evt. sociale skævheder i anvendelsen af sanktionen med mulighed for en udvidelse i henseende til straffetidskravet og typen af lovovertrædelser, som bopælsafsoning kan anvendes til.

2. Vedrørende forslaget om hjemmel til begrænsning af fællesskab for "negativt stærke fanger".

Forslaget tilsigter i det væsentligste at skabe en egentlig lovhjemmel i straffuldbyrdsloven for, at institutionslederne kan bestemme, at såkaldt "negativt stærke fanger" kan undtages fra almindeligt fællesskab med andre indsatte i fælles faciliteter, (hvor sådanne findes) (s. 46), og alene henvises til individuelt cellefællesskab med en enkelt anden (undtagelsesvist flere andre) indsat(te) (§ 15, s. 46). Det er Justitsministeriets opfattelse, at det er ønskeligt at få en egentlig lovhjemmel hertil og ikke – som i dag – alene have hjemmelen i en bekendtgørelse ("Fællesskabsbekendtgørelsen", nr. 573 af 5. juli 2002, jfr. vejledning nr. 72 af s.d.). En sådan begrænsning kan være et alternativ til overførsel til anden, særlig institution (nu fællesskabs-bekendtgørelsen § 8, stk.1 (s. 47).

Desuden foreslås indført en lovhjemmel til at totalt udelukke eller begrænse fællesskab for indsatte generelt i en institution under særlige, ekstreme forhold.

Det bemærkes indledningsvist, at begrebet "negativt stærke fanger", som defineret s. 42, forekommer uklart og til dels vilkårligt i visse tilfælde. Dels er kriterierne ikke særligt klare

(f.eks. kan man lægge vægt på pågældendes "blotte fremtræden"), dels er grundlaget for deres anvendelse i de enkelte tilfælde uigennemskueligt – ikke mindst fordi det er muligt for ledelsen at undlade at oplyse, hvad vurderingen begrundes i, ligesom den berørte ikke har nogen mulighed for aktindsigt (inspektør Peter Vesterheden, VF, udtalelse til Politiken 20.nov. 2004). Risikoen for vilkårlig magtudøvelse bliver hermed betydelig.

Det nævnes (s.52 f), at forslagene skal ses i sammenhæng med Justitsministeriets øvrige initiativer vedrørende afsoningsforholdene på de såkaldte "stærkeafdelinger" specielt i Nyborg og Vridsløselille statsfængsler. Disse omfatter bl.a.:

- 1) De nuværende "stærkepladser" i Nyborg og på Vestre Fængsel på hver ca. 20 indsatte opdeles i mindre afdelinger på 8-10.
- 2) Der etableres et koordineret regelsæt for negativt stærke indsatte i alle fængsler – bl.a. vedr. beskæftigelse, besøg, egne effekter og penge mv. Der må fremover ikke aflægges besøg i arbejdstiden og negativt stærke indsatte skal ikke have bedre besøgsforhold end andre (??). Der nægtes desuden opbevaring af veste og klubmærker på fængslet med henblik på benyttelse under udgang.
- 3) Der er etableret 25 nye permanente celler i Politigårdens Fængsel i Kbh.

Forslaget til lovændringer angår udtrykkelig hjemmel i straffuldbyrdsloven til midlertidig begrænsning i fællesskab i særlige situationer, bl.a. under hensyn til "en generelt truende stemning" i fængslet/institutionen. Grundlaget er "helt ekstraordinære ordens- og sikkerhedsmæssige forhold – såsom bombetrusler, overfald mellem indsatte og på personale, mistanke om tilstedeværelse af skydevåben mv. , oprør eller truende oprør etc.

Ved anvendelse af denne hjemmel skal iagttages principperne om proportionalitet, skånsomhed og det mindste middels princip. Desuden indebærer forslaget forskellige regler om tidsbegrænsning, orientering af Direktoratet for Kriminalforsorgen og i helt særlige situationer daglige drøftelser.

Indsatte, der ikke får fællesskab efter disse regler, skal observeres for at forebygge, at bestemte indsatte ikke udvikler psykisk sygdom som følger af indgrebet. I så fald skal de evt. søges overflyttet til anden afdeling eller institution.

Justitsministeriet har angiveligt overvejet, om de foreslåede indskrænkninger kan tænkes at ville være i strid med den Europæiske Menneskerettighedskonventions art. 3 (som bl.a. udmøntet i "European Prison Rules). Man henviser til afgørelser ved den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, som i hvert fald i to sager har tilkendegivet, at "énrumsanbringelse"/isolation kan udgøre en krænkelse under visse omstændigheder, herunder "de særlige afsoningsforhold", indgrebets strengthed, vigtigheden af formålet med énrumsanbringelsen samt den fysiske og psykiske effekt af anbringelsen på den enkelte person.

Justitsministeriet lægger derfor vægt på, at indgrebet ikke medfører fuldstændig udelukkelse fra fællesskabet. For at undgå, at enkelte indsatte udvikler psykisk sygdom som en følge af indgrebet, må der som minimum som hovedregel gennemføres cellefællesskab samt føres et løbende tilsyn, så der om fornødent kan gribes ind i det enkelte tilfælde. Det bemærkes dog, at i tilfælde af generel indskrænkning i fællesskabet i helt ekstraordinære situationer vil det ikke altid kunne bedømmes, om den enkelte indsatte opfylder "farlighedskravet" (s. 57), og der vil derfor ikke kunne tages hensyn af denne art til den enkelte indsatte i sådanne situationer.

Justitsministeriet konkluderer på baggrund af de foreslåede regler, at der ikke vil blive tale om risiko for en krænkelse af EMRK art. 3.

På baggrund af den senere tids beretninger om forholdene i Politigårdens Fængsel (se f.eks. Politiken, 20. november 2004) kan det være svært at dele denne optimisme. I hvert fald de nugældende regler synes at have været utilstrækkelige til at beskytte flere isolationsfanger anbragt her. Desuden har der i denne afdeling – som Justitsministeren offentligt har betegnet som "fængselsvæsenets skammekrog" – været anbragt varetægtsarrestanter, som ikke er faldet ind under betegnelsen "negativt stærke fanger", der frembyder særlig trussel med hensyn til voldsanvendelse m.v. I denne situation har instanser uden for fængselsvæsenet – forsvarsadvokater og Ombudsmanden – interveneret, hvilket måske kunne give håb om, at risikoen for særdeles negative følger af anbringelsen her kunne reduceres. Det har endvidere vist sig (ifølge Politiken af ovennævnte dato), at de nugældende regler om cellefællesskab som et minimumskrav ikke er blevet opfyldt.

På denne baggrund forekommer de foreslåede og gennemførte stramninger alt for vidtgående og foranstaltningerne for at reducere risikoen for uacceptable fysiske og psykiske skader på de indsatte utilstrækkelige.

DRF skal derfor henstille, at hele problematikken om "de negativt stærke fanger" og henførelsen af indsatte til denne kategori, herunder domstolenes prøvelsesret og andre værn mod vilkårlighed, samt de særdeles restriktive forhold i de anvendte særafdelinger undergives en bred og fordomsfri drøftelse med sagkyndige uden for fængselsvæsenets og kriminalforsorgens egne rækker, herunder Centret for Rehabilitering af Torturofre. I modsat fald er risikoen for at komme i modstrid med Menneskerettighedskonventionens artikel 3 større end Justitsministeriet synes at antage.

Med venlig hilsen
Bjørn Elmquist
formand

Sekretariat c/o Advokat Bjørn Elmquist, H.C.Andersens Boulevard 11, 1., 1553 Kbh.V. -
Tlf. 33 14 14 33, FAX 33 14 14 32, E-mail