

Betænkning afgivet af Retsudvalget den 4. maj 2005

Betænkning

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.)

[af justitsministeren (Lene Espersen)]

1. Ændringsforslag

Der er stillet 4 ændringsforslag til lovforslaget. Justitsministeren har stillet ændringsforslag nr. 4 til lovforslaget. Socialistisk Folkepartis medlem af udvalget har stillet ændringsforslag nr. 1 – 3 til lovforslaget.

2. Udvalgsarbejdet

Lovforslaget blev fremsat den 23. februar 2005 og var til 1. behandling den 3. marts 2005. Lovforslaget blev efter 1. behandling henvist til behandling i Retsudvalget.

Møder

Udvalget har behandlet lovforslaget i 4 møder.

Tidligere behandling

Lovforslaget er en genfremsættelse af lovforslag nr. L 147 fra 2004 -05, 1. samling.

Høring

Et udkast til lovforslaget har inden fremsættelsen været sendt i høring, og justitsministeren sendte den 10. november 2004 (folketingsåret 2004-05, 1. samling) dette udkast til udvalget, jf. alm. del - bilag 67. Den 23. februar 2005 sendte justitsministeren de indkomne høringssvar samt et notat herom til udvalget.

Skriftlige henvendelser

Udvalget har i forbindelse med udvalgsarbejdet modtaget 1 skriftlig henvendelse. Justitsministeren har over for udvalget kommenteret den skriftlige henvendelse.

Spørgsmål

Udvalget har stillet 8 spørgsmål til justitsministeren til skriftlig besvarelse, som denne har besvaret. Et af udvalgets spørgsmål og ministerens svar herpå er optrykt i betænkningen.

3. Indstillinger og politiske bemærkninger

Et *flertal* i udvalget (V, DF og KF) indstiller lovforslaget til *vedtagelse* med det af justitsministeren stillede ændringsforslag.

Dansk Folkeparti støtter forslaget, men er af den opfattelse, at justitsministeren bør overveje om udståelse af straf på bopælen med fordel kan udvides til at omfatte domme for anden kriminalitet udover overtrædelse af færdselsloven for at nedbringe ventetiden på afsoning.

Af hensyn til retsbevidstheden så DF gerne, at strafafsoning påbegyndes i tilknytning til domsafsigelse, her kunne elektronisk fodlænke anvendes, indtil der bliver plads i fængsel eller arresthus.

Et *mindretal* i udvalget (S og RV) indstiller lovforslaget til *vedtagelse*. Mindretallet kan stemme for de under nr. 1 og 4 stillede ændringsforslag. Mindretallet bemærker:

Lovforslaget medfører en ændring af straffuldbyrdelsesloven, der indebærer muligheden for at udelukke indsatte fra fællesskabet på den enkelte institution under Kriminalforsorgen. SR-regeringen stod i spidsen for at gøre det muligt at udelukke såkaldte stærke negative fanger herunder specielt rockerne fra vores almindelige fængselsafdelinger. Årsagen var dengang som nu, trusler om vold og andet mod andre indsatte og de ansatte i Kriminalforsorgen. Det er helt uacceptabelt, og vi skal selvfølgelig gøre vort til at sikre, at der er ordnede forhold også for medarbejderne og de øvrige indsatte, så vi kan sikre, at indsatte, når de er færdige med at afsone i Kriminalforsorgens institutioner, ikke kommer ud som mere kriminelle, men gerne til en kriminalitetsfri tilværelse.

For Socialdemokratiet og Det Radikale Venstre er det afgørende, at justitsministeren i svaret på spørgsmål 8 klart præciserer, at indskrænkningerne i de indsattes frihed alene kan iværksættes ved disse helt særlige lejligheder og med den kontrol, som ministeren lægger op til i svaret. Der er således tale om, at disse bestemmelser udelukkende vil kunne bringes i anvendelse, når helt ekstraordinære ordens- og sikkerhedsmæssige hensyn gør det påkrævet, ligesom foranstaltningerne ikke må have et omfang eller en udstrækning, der er mere vidtgående, end de ekstraordinære ordens- og sikkerhedsmæssige hensyn nødvendiggør.

Voldelig opførsel i Kriminalforsorgens institutioner kan ikke undskyldes, men det er samtidig værd at være opmærksomme på, at også her er der selvfølgelig en årsag til, at spændingerne er eskaleret så voldsomt. Den meget voldsomme overbelægning i Kriminalforsorgens institutioner skaber en fuldstændig uholdbar situation, som vi finder dybt kritisabel og bekymrende.

Derfor lægger Socialdemokratiet og Det Radikale Venstre vægt på, at regeringen får ryddet op i Kriminalforsorgen. Den ubalance, regeringen har skabt med sin retspolitik, er en væsentlig årsag til mange af de problemer, dette forslag skal forsøge at løse, hvorfor Socialdemokratiet og Det Radikale Venstre finder det dybt bekymrende, at man fra justitsministerens side ikke reflekterer over, at der selvfølgelig er en årsag til de problemer, som er skabt.

Et *andet mindretal* i udvalget (SF) vil stemme for ændringsforslag nr. 1 om deling af lovforslaget. Hvis ændringsforslag nr. 1 bliver vedtaget, vil mindretallet ved 3. behandling stemme for det under A nævnte lovforslag. Hvis ændringsforslag nr. 1-3 bliver vedtaget, vil mindretallet ved 3. behandling stemme for det under B nævnte lovforslag.

Et *tredje mindretal* i udvalget (EL) vil stemme for ændringsforslag nr. 1 om deling af lovforslaget. Hvis ændringsforslaget vedtages, vil mindretallet ved 3. behandling stemme hverken for eller imod det under A nævnte lovforslag og imod det under B nævnte lovforslag. Hvis ændringsforslag nr. 1 om deling af lovforslaget forkastes, vil mindretallet stemme imod lovforslaget ved 3. behandling. Mindretallet kan stemme for ændringsforslag nr. 2 og 3.

Enhedslisten er meget betænkelig ved at bruge elektroniske fodlænker. Det er og bliver, som Foreningen af Beskikkede Advokater også skriver i sit hørings svar, en nødløsning på et selvskabt pro-

blem, fordi regeringen gang på gang har hævet straffene uden at afsætte de nødvendige ressourcer til fængslerne.

EL mener desuden, at hvis der er tale om mennesker, som man alligevel ikke vurderer behøver at sidde i fængsel, så var det bedre at bruge muligheden for samfundstjeneste eller betinget dom. Enhedslisten frygter, at man vil bruge denne mulighed til at have endnu flere mennesker under overvågning, end vi har i dag. EL så hellere, man brugte ressourcerne på samfundstjeneste, betingede domme og på at udvikle andre alternativer til frihedsstraf.

EL er imod forslaget, fordi det betyder dårligere klima i fængslerne og dermed til en skarpere konfrontation mellem de indsatte og de ansatte. EL mener, at der er ringe vilkår i fængslerne i dag. Fængselsfunktionærer må i dag trække sig tilbage i en tidlig alder. Der er noget helt galt, når folk er nødt til at trække sig tilbage i en tidlig alder, og derfor burde man se på, hvorledes man får løst problemerne i fængslerne – hvordan man får sikret bedre vilkår.

EL mener, at man burde tage konsekvensen og lukke de store fængsler og i stedet bygge en række små fængsler, så man ikke får de skarpe opgør. Man kunne også i langt højere grad sætte ind med behandling, give mulighed for uddannelse m.v. Man kunne sørge for at have tilstrækkelig med veluddannet personale til at give de indsatte mulighed for en kriminalitetsfri tilværelse, når de kom ud.

På denne måde kunne man forebygge mange nye ofre.

På denne måde kunne man forebygge, at ansatte i fængslerne blev nødt til at gå på al for tidlig pension.

Tjóðveldisflokkurin, Inuit Ataqatigiit, Siumut og Fólkaflokkurin var på tidspunktet for betænkningens afgivelse ikke repræsenteret med medlemmer i udvalget og havde dermed ikke adgang til at komme med indstillinger eller politiske udtalelser i betænkningen.

En oversigt over Folketingets sammensætning er optrykt i betænkningen.

4. Ændringsforslag med bemærkninger

Æ n d r i n g s f o r s l a g

Af et *mindretal* (SF), tiltrådt af et *mindretal* (S, RV og EL):

a

Ændringsforslag om deling af lovforslaget

1) Lovforslaget deles i to lovforslag med følgende titler og indhold:

A. »Forslag til lov om ændring af lov om fuldbyrdelse af straf m.v. (Fuldbyrdelse af straf på bopælen under intensiv overvågning og kontrol)« omfattende § 1, indledningen, nr. 1-3 og 7-9, § 2, stk. 1, og § 3.

B. »Forslag til lov om ændring af lov om fuldbyrdelse af straf m.v. (Begrænset fællesskab for »negativt stærke« indsatte)« omfattende § 1, indledningen, nr. 4-6, § 2, stk. 2, og § 3.

[Deling af lovforslaget]

b

Ændringsforslag til det under B nævnte forslag

Af et *mindretal* (SF), tiltrådt af et *mindretal* (EL):

Til § 1

2) Efter nr. 9 indsættes som nye numre:

»01. I § 112, nr. 8, ændres »§ 43 eller« til: »§ 43,«.

02. I § 112, nr. 9, ændres »nr. 3.« til: »nr. 3, eller«.

03. I § 112 indsættes som nr. 10:

»10) en afgørelse om at gennemføre fællesskab alene som cellefællesskab efter § 33.«

[Domstolsprøvelse af administrative afgørelser om at gennemføre fællesskab alene som cellefællesskab]

Til § 2

3) *Stk. 2.* affattes således:

»*Stk. 2.* Loven træder i kraft dagen efter bekendtgørelsen i Lovtidende«

[Ændringsforslag nr. 2 træder som den øvrige del af lovforslaget i kraft dagen efter bekendtgørelsen i Lovtidende]

c

Ændringsforslag til det udelte lovforslag

Af *justitsministeren*, tiltrådt af et *flertal* (udvalget med undtagelse af EL):

Til § 2

4) I *stk. 1* ændres »1. maj« til: »1. marts«

[Skæringsdatoen for, hvem der kan ansøge om tilladelse til strafudståelse på bopælen ændres fra 1. maj 2005 til 1. marts 2005]

B e m æ r k n i n g e r

Til nr. 1

Lovforslaget deles i to lovforslag. Det ene lovforslag omhandler fuldbyrdelse af straf på bopælen under intensiv overvågning og kontrol. Det andet lovforslag omhandler begrænset fællesskab for »negativ stærke« indsatte. De to lovforslag vil herefter undergå hver deres behandling.

Til nr. 2 og 3

I ændringsforslag nr. 2 foreslås det, at domstolene kan prøve administrative afgørelser om at gennemføre fællesskabet alene som cellefællesskab. I ændringsforslag nr. 3 foreslås det, at denne ændring træder i kraft dagen efter bekendtgørelsen i Lovtidende.

Til nr. 4

Ændringsforslaget indebærer, at skæringsdatoen for, hvem der kan ansøge Direktoratet for Kriminalforsorgen om tilladelse til strafudståelse på bopælen under intensiv overvågning og kontrol, fastsættes til den 1. marts 2005 i stedet for den 1. maj 2005. Med ændringsforslaget udvides gruppen af personer, der ved reglernes ikrafttræden den 1. juli 2005 kan ansøge Direktoratet for Kriminalforsorgen om strafudståelse på bopælen under intensiv overvågning og kontrol, således til også at omfatte personer, der er idømt fængselsstraf i perioden fra den 1. marts 2005 til den 30. april 2005.

Ændringsforslaget fremsættes med henblik på, at den foreslåede ordning med en kapacitet på ca. 150 overvågede afsoningspladser fra ordningens indførelse kan udnyttes i videst muligt omfang. Direktoratet for Kriminalforsorgen har således vurderet, at en ændring af den nævnte skæringsdato fra den 1. maj 2005 til den 1. marts 2005 vil betyde, at der fra ordningens ikrafttræden kan ske den mest optimale udnyttelse af den foreliggende kapacitet på ca. 150 afsoningspladser.

Samtidig bemærkes det, at det – som anført i bemærkningerne til lovforslagets § 2 – må forventes, at den praktiske gennemførelse af selve fuldbyrdelsen vil blive iværksat etapevis, således at Kriminalforsorgen får mulighed for at afprøve det elektroniske overvågningsudstyr. Dette kan betyde, at dømte, der meddeles tilladelse til strafudståelse på bopælen med elektronisk fodlænke m.v., i en indkøringsperiode ikke straks kan påbegynde strafudståelsen.

Birthe Rønn Hornbech (V) Leif Mikkelsen (V) Karsten Nonbo (V) Søren Pind (V)
Peter Skaarup (DF) fmd. Kim Christiansen (DF) Hans Kristian Skibby (DF) Tom Behnke (KF)
Charlotte Dyremose (KF) Frode Sørensen (S) Lissa Mathiasen (S) Morten Bødskov (S)
Per Kaalund (S) Elisabeth Arnold (RV) Simon Emil Ammitzbøll (RV) Anne Baastrup (SF) nfm.
Line Barfod (EL)

Tjóðveldisflokkurinn, Inuit Ataqatigiit, Siumut og Fólkaflokkurinn höfðu ekki meðlimmer í udvalget.

Folketingets sammensætning

Venstre, Danmarks Liberale Parti (V)	52	Enhedslisten (EL)	6
Socialdemokratiet (S)	47	Tjóðveldisflokkurinn (TF)	1
Dansk Folkeparti (DF)	24	Inuit Ataqatigiit (IA)	1
Det Konservative Folkeparti (KF)	18	Siumut (SIU)	1
Det Radikale Venstre (RV)	17	Fólkaflokkurinn (FF)	1
Socialistisk Folkeparti (SF)	11		

Oversigt over bilag vedrørende L 12**Bilagsnr. Titel**

- | | |
|----|---|
| 1 | Hørings svar og høringsnotat, fra justitsministeren |
| 2 | Udkast til tidsplan |
| 3 | Tidsplan, som vedtaget på udvalgs møde den 3/3-05 |
| 4 | Borgerhenvendelse af 5/3-05 (internt) |
| 5 | Anmodning om kommentar til henvendelse af 5/3-05, til justitsministeren |
| 6 | Justitsministerens kommentar til henvendelse af 5/3-05 |
| 7 | 1. udkast til betænkning |
| 8 | 2. udkast til betænkning |
| 9 | Ændringsforslag fra justitsministeren |
| 10 | 3. udkast til betænkning |

Oversigt over spørgsmål og svar vedrørende L 12**Spm.nr. Titel**

- | | |
|---|--|
| 2 | Spm. om ressourcer til KIF, og ministerens svar herpå |
| 1 | Spm. om fremsættelse af ændringsforslag, til justitsministeren, og ministerens svar herpå |
| 3 | Spm. om begrænset fællesskab, til justitsministeren, og ministerens svar herpå |
| 4 | Spm. om tidsbestemt anbringelse på afdeling med begrænset fællesskab, til justitsministeren, og ministerens svar herpå |
| 5 | Spm. om anbringelse på politigården, til justitsministeren, og ministerens svar herpå |
| 6 | Spm. om en truende stemning, til justitsministeren, og ministerens svar herpå |
| 7 | Spm. om en kontrolmyndighed, til justitsministeren, og ministerens svar herpå |
| 8 | Spm. om retssikkerhed, til justitsministeren, og ministerens svar herpå |

Et af udvalgets spørgsmål til justitsministeren og dennes svar herpå

Spørgsmålet og svaret herpå er optrykt efter ønske fra udvalget.

Spørgsmål:

Ministeren har under 1. beh. af lovforslaget tilkendegivet, »Jeg har ikke nogen interesse i, at noget jeg synes er et godt instrument for Kriminalforsorgen, det er kritiseret sønder og sammen, fordi man er tvivl om retssikkerhedsmæssige komplikationer. Så det medvirker jeg gerne til, at det bliver klarret under udvalgsbehandlingen, så flest muligt af Folketingets partier føler sig trygge ved, at det her er gode og nødvendige redskaber....« Hvilke overvejelser har ministeren gjort for at imødekomme den rejste kritik af de retssikkerhedsmæssige komplikationer?

Svar:

Som anført i Justitsministeriets besvarelse af spørgsmål nr. 1 af 4. marts 2005 fra Folketingets Retsudvalg vedrørende lovforslaget indeholder den foreslåede bestemmelse i § 33, stk. 2, i straffuldbyrdelsesloven (lovforslagets § 1, nr. 4) en hjemmel til at træffe beslutning om at gennemføre fællesskab alene som cellefællesskab mellem to indsatte i fængselsafdelinger og arresthuse, der er særligt udpeget til at huse ”negativt stærke” indsatte.

Som anført i besvarelsen hjemler den foreslåede bestemmelse en adgang til at udpege visse fængselsafdelinger/arresthuse til at være institutioner med begrænset fællesskab, hvorimod der ikke med hjemmel i bestemmelsen vil kunne træffes konkrete afgørelser om anbringelse af indsatte i sådanne særligt udpegede fængselsafdelinger/arresthuse.

Konkrete afgørelser om anbringelse/overførsel af indsatte, herunder eventuelt med henblik på anbringelse af en indsat i en særligt udvalgt fængselsafdeling/arresthus, hvor fællesskabet efter kriminalforsorgens nærmere bestemmelse er begrænset til cellefællesskab, vil således skulle træffes efter de almindelige regler i straffuldbyrdelseslovens kapitel 7 om valg af afsoningsinstitution og senere overførsel mellem afsoningsinstitutioner (straffuldbyrdelseslovens §§ 20-30).

Denne type afgørelser, der er begrundet i hensynet til at opretholde orden og sikkerhed i kriminalforsorgens institutioner – og som i vidt omfang beror på en konkret, skønspregt vurdering, der må bygge på et indgående kendskab til miljøet i den pågældende institution – er ikke undergivet en udvidet adgang til domstolsprøvelse efter § 112 i straffuldbyrdelsesloven.

På samme måde vil en beslutning om at udpege særlige fængselsafdelinger/arresthuse til at være institutioner med begrænset fællesskab, jf. den foreslåede bestemmelse i § 33, stk. 2, i straffuldbyrdelsesloven (lovforslagets § 1, nr. 4), skulle træffes ud fra hensynet til at opretholde orden og sikkerhed i kriminalforsorgens institutioner. Hertil kommer, at der som nævnt er tale om en generel afgørelse om karakteren af en fængselsafdeling/arresthus.

På baggrund af det anførte er det Justitsministeriets opfattelse, at beslutninger om udpegning af særlige fængselsafdelinger/arresthuse efter lovforslagets § 1, nr. 4, ikke bør undergives en udvidet domstolsprøvelse efter bestemmelsen i straffuldbyrdelseslovens § 112.

Som det fremgår af Justitsministeriets besvarelse af spørgsmål nr. 6 og 7 af 29. marts 2005 fra Folketingets Retsudvalg vedrørende lovforslaget, tager den foreslåede bestemmelse i § 33 a i straffuldbyrdelsesloven (lovforslagets § 1, nr. 6) bl.a. sigte på samme (nødretslignende) situationer, som er omfattet af § 3 i bekendtgørelse nr. 573 af 5. juli 2002 om indsattes adgang til fællesskab m.v.

med andre i kriminalforsorgens institutioner (fællesskabsbekendtgørelsen), hvorefter der består en begrænset adgang til at begrænse eller ophæve fællesskabet midlertidigt, når der foreligger helt særlige situationer, jf. herved i øvrigt det under pkt. 3.2.3.1. i lovforslagets almindelige bemærkninger anførte.

Det er i bemærkningerne til den foreslåede bestemmelse anført, at bestemmelsen bl.a. vil kunne finde anvendelse, hvor der foreligger bombetrusler mod institutionen, hvor der er alvorlige overfald de indsatte imellem eller over for personalet, hvor der er mistanke om tilstedeværelse af skydevåben eller lignende i institutionen, og hvor den dermed forbundne risiko for indsatte eller personalet gør det nødvendigt midlertidigt at begrænse eller ophæve fællesskabet. Bestemmelsen vil ifølge bemærkningerne ligeledes kunne anvendes, hvor der er oprør, opræk til oprør eller en generelt truende stemning blandt de indsatte i institutionen eller dele af denne.

Der er således tale om, at bestemmelsen udelukkende vil kunne bringes i anvendelse, når helt ekstraordinære ordens- og sikkerhedsmæssige hensyn gør det påkrævet, ligesom foranstaltningen efter den foreslåede bestemmelse i § 33 a, stk. 2, i straffuldbyrdelsesloven ikke må have et omfang eller en udstrækning, der er mere vidtgående, end de ekstraordinære ordens- eller sikkerhedsmæssige hensyn nødvendiggør.

Hertil kommer, at institutionen efter den foreslåede bestemmelse i § 33 a, stk. 5, i straffuldbyrdelsesloven så hurtigt som muligt skal underrette Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen, om en afgørelse om midlertidig ophævelse eller begrænsning af fællesskabet i institutionen. Institutionen skal desuden dagligt underrette direktoratet, så længe en sådan afgørelse opretholdes helt eller delvis.

Anvendelsen af bestemmelsen er således undergivet en meget tæt kontrol fra de centrale myndigheder, ligesom der vil være mulighed for at klage over en afgørelse om midlertidig ophævelse eller begrænsning af fællesskabet til Folketingets Ombudsmand, hvor den pågældende således kan få en uafhængig klagesagsvurdering. Folketingets Ombudsmand vil desuden kunne tage sagen op af egen drift. Det vil endvidere være muligt at søge sagen indbragt for domstolene efter grundlovens § 63.

Mensyn til spørgsmålet om aktindsigt og begrundelse bemærkes, at Justitsministeriet i besvarelsen af spørgsmål nr. 3 af 29. marts 2005 fra Folketingets Retsudvalg vedrørende lovforslaget har redegjort for de gældende regler i forvaltningsloven om begrundelsespligt m.v. i sager om straffuldbyrdelse. Bestemmelserne i forvaltningslovens § 9, stk. 3, og § 24, stk. 3, 1. pkt., blev indført ved lov nr. 382 af 6. juni 2002 om ændring af straffeloven, retsplejeloven og forvaltningsloven (Fangeflugt og begrænsning i indsattes adgang til aktindsigt m.v.). Lovændringen byggede på en udtalelse, som Straffelovrådet afgav i 1996 om aktindsigt i sager om straffuldbyrdelse.

Som anført i besvarelsen er det Justitsministeriets opfattelse, at retten til aktindsigt og begrundelse er væsentlige forvaltningsretlige partsrettigheder, der har til formål at medvirke til, at den person, som en forvaltningsmyndigheds afgørelse er rettet til, kan varetage sine interesser. Derfor bør en indskrænkning i disse rettigheders anvendelsesområde kun komme på tale, når der foreligger særlige grunde.

Justitsministeriet vil fremhæve, at de gældende regler om begrundelse m.v. modvirker, at indsatte nærer en sådan frygt for repressalier fra medindsatte, at de viger tilbage for at afgive belastende oplysninger om en medindsat, der vil kunne indgå i grundlaget for en sag om f.eks. overførsel. Endvidere finder Justitsministeriet, at de hensyn, der begrunder de gældende særlige begrænsninger i adgangen til aktindsigt og begrundelse – dvs. hensynet til at sikre kriminalforsorgens mulighed for at opretholde orden og sikkerhed i fængslerne, beskytte indsatte og personale mod overgreb fra andre indsatte og sikre, at kriminalforsorgen modtager relevante oplysninger fra andre indsatte – overstiger hensynet til den berørte indsatte interesse i aktindsigt m.v.

På den anførte baggrund er det min opfattelse, at den rejste kritik vedrørende de retssikkerhedsmæssige aspekter af de ovenfor omtalte dele af lovforslaget ikke er velbegrundet.