

Anbefaling af initiativer ift. domfældte udviklingshæmmede

I 2003 blev der udgivet tre rapporter om problemer og udfordringer i indsatsen for domfældte med udviklingshæmning eller lignende former for funktionsnedsættelser. Rapporterne påpegede blandt andet nogle problemer med rammerne for indsatsen, den enkeltes retssikkerhed og afgrænsning af målgruppen. Der blev efterfølgende etableret en arbejdsgruppe med repræsentanter fra bl.a. Socialministeriet og Justitsministeriet, men arbejdsgruppen har endnu ikke afsluttet den bebudede gennemgang og tilretning af retsgrundlaget for indsatsen.

I 2006 besluttede LEV, Socialpædagogerne, NDU og DCH at indlede et samarbejde om at sætte nyt fokus på de endnu eksisterende og uløste problemstillinger i forhold til domfældte udviklingshæmmede. Samarbejdet om et nyt fokus førte til afholdelse af en konference den 7. november 2007 om erfaringer i Norge og Sverige, og om retsgrundlaget og praksis i Danmark. Som opfølgning på konferencen har der været afholdt et arbejdsseminar den 3.-4. juni 2008, hvor 21 fagfolk, bl.a. jurister, socialpædagoger, psykologer mv., alle med stor erfaring i praktisk arbejde med domfældte udviklingshæmmede, drøftede problemer og løsningsforslag i forhold til tre områder: 1) tilsyn og samråd, 2) udvikling i målgruppen og 3) grænsefladeproblemer mellem serviceloven og straffeloven.

Dette notat indeholder dels en række anbefalinger, inspireret af de synspunkter og vurderinger der kom frem på arbejdsseminaret, dels en beskrivelse af nogle grundlæggende problemstillinger for indsatsen.

Grundlæggende problemstillinger

Udgangspunktet for foranstaltningsdomme til personer med psykisk udviklingshæmning er, at personen ikke anses for strafegnet, og det samtidig findes formålstjenligt at idømme vedkommende en foranstaltning i socialt regi. Dommen afsiges af retssystemet, ofte efter høring af Retslægerådet, samråd, tilsynsmyndighed og andre. Foranstaltningen er ikke udtryk for straf, da vedkommende netop er anset for straffri, men er udtryk for, at der er brug for en særlig indsats for at forebygge ny kriminalitet. Dommen effektueres i det sociale system.

Straf eller ikke-straf

Arbejdsseminaret illustrerede, at indsatsen overfor domfældte udviklingshæmmede ligger mellem socialret og strafferet, og holdningerne til indsatsen er præget af grundprincipper fra såvel det sociale som det strafferetlige område.

Skarpt sat op handler forskellene i grundprincipperne om dette:

1. Den sociale foranstaltning udgør en erstatning for fængsel, fordi vedkommende pga. sin funktionsnedsættelse ikke kan straffes og ikke vil kunne tåle et fængselsophold.
2. Den sociale indsats er en fundamental anderledes indsats end det, der foregår indenfor kriminalforsorgen. Indsatsen tager ikke udgangspunkt i, at vedkommende er dømt for en kriminel handling, men i personens behov for hjælp ud fra sine aktuelle udviklingsmuligheder.

Der er tale om grundlæggende forskelle, som bl.a. har betydning for holdningen til, hvor meget indsatsen kan være præget af, at der er foregået et kriminelt forhold, uden at foranstaltningen får et (forkert) præg af straf. Forskellen viser sig også i synet på, om det giver mening at forsøge at sammenligne vilkårene i den sociale foranstaltning med de vilkår, der ville have været gældende, hvis personen havde været straffegnet.

Institution eller bolig

En stor del af foranstaltningsdommene for udviklingshæmmede er dom om tilsyn af kommunen. Her forbliver den dømte boende i sine sædvanlige omgivelser, men kan blive underlagt vilkår om f.eks. ophold, behandling eller deltagelse i bestemte aktiviteter. Det er op til det kommunale kriminalpræventive tilsyn løbende at vurdere, om dommen og dens vilkår overholdes og er tilstrækkelig til at forhindre ny kriminalitet. I sager, hvor det vurderes hensigtsmæssigt, giver tilsynsdommen mulighed for, at kommunen kan beslutte en administrativ anbringelse af den domfældte på institution. I en mindre del af sagerne lyder foranstaltningsdommen på, at personen skal anbringes på institution. Her skal kommunen på basis af dommen visitere til et ophold på en boform efter serviceloven og flytte den domfældte hertil. Den domfældte bliver dermed tvangsanbragt.

Der er et problem i den strafferetlige brug af betegnelsen "anbringelse på institution", fordi den ikke korresponderer med terminologien i sociallovgivningen, hvor institutionsbegrebet blev ophævet ved serviceloven i 1998. Ophævelsen af institutionsbegrebet betyder, at alle voksne, som tildeles en bolig efter serviceloven, bor i egen bolig, og skal have den nødvendige støtte udmålt individuelt ud fra den enkeltes behov. Den socialretlige bolig (boform/botilbud) giver ikke i sig selv retlig adgang til indgreb i den enkeltes frihed. Der kan være husregler eller samlivsftaler, men disse kan ikke effektueres med magt. Indgreb i den personlige frihed i den daglige praksis må kun ske, hvis der er hjemmel hertil i servicelovens regler om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten over for mennesker med betydelige og varige funktionsnedsættelser¹. Når en person som led i en foranstaltningsdom "anbringes på institution", skal vedkommende have ophold i et botilbud/boform efter serviceloven. Dommen angiver boligen, men opholdet er omfattet af servicelovens regler – som altså ikke indebærer et institutionsophold, der giver en særlig adgang til indgreb i den personlige frihed.

I praksis må man konstatere, at ophævelsen af institutionsbegrebet ikke er fuldt gennemført i den daglige praksis på botilbudsområdet som helhed. Der findes botilbud, hvor livet leves mere kollektivt og hvor bodelen derfor ikke har den karakter af personens egen bolig, som er forudsat i serviceloven. Der er ikke her

¹ For personer dømt til anbringelse i institution gælder den strafferetlige udgangsbekendtgørelse. Denne gælder ikke for personer, der er anbragt ved en administrativ afgørelse. For personer dømt til ophold i sikret afdeling, skal opholdet være i en social institution, der drives efter serviceloven, og som i overensstemmelse med loven har vinduer og yderdøre aflåst hele tiden. Bortset fra udgangsbekendtgørelsen og eventuelle vilkår i dommen reguleres indsatsen over for domfældte af servicelovens almindelige regler om selvbestemmelse, magtanvendelse, handlekommune og egenbetaling mv.

taget stilling til, i hvor stort omfang dette gælder for botilbud, hvor der bor domfældte udviklingshæmmede. Men problemstillingen vil have betydning i alle botilbud, hvor beboerne er underlagt en kollektiv boform, fx pga. fysiske rammer med fællesfaciliteter, der stiller krav om hensyntagen.

Den gradvise udvikling mod afinstitutionalisering har betydning for nogle af de sværere og mere kontroversielle spørgsmål vedrørende indsatsen overfor domfældte udviklingshæmmede, fx spørgsmålet om de retssikkerhedsmæssige aspekter af at dømte bor sammen med ikke-dømte, og spørgsmålet om behov for flere indgrebsmuligheder over for dømte i botilbud ². Det er klart, at den generelle socialpolitiske udvikling i retning af selvbestemmelse og afinstitutionalisering for voksne med fysisk og psykisk funktionsnedsættelse må fortsætte i så højt tempo som muligt. I det omfang der er behov for at kunne sætte ind med en mere institutionspræget indsats over for personer, der er dømt til en foranstaltning i socialt regi, må konklusionen være, at denne mulighed skal sikres på anden vis, da det ikke kan ske inden for de gældende regler i serviceloven.

Behov for viden

Det fremgik tydeligt af arbejdsseminaret, at der på nogle områder er meget delte meninger om, hvilke tiltag, der vil være et gode i indsatsen for at bringe domfældte psykisk udviklingshæmmede ud af kriminalitet. For at kunne vurdere en sådan uenighed blandt fagfolk er der brug for et solidt vidensgrundlag, som kan give klar besked om effekter og sideeffekter af forskellige former for indsatser. Der er behov for at få en nærmere undersøgelse af nogle af de mere grundlæggende problemstillinger, som er nævnt her, dels for at finde ud af hvor dybt problemerne stikker og dels for at afdække konsekvenserne af forskellige typer løsninger. Derfor er det en meget vigtig del af anbefalingerne, at der er brug for mere viden.

I det følgende angives en række anbefalinger, som er inspireret af arbejdsseminaret for fagpersoner den 3.-4. juni 2008. Under hver overskrift er de konkrete anbefalinger opstillet i prioriteret rækkefølge, således at de anbefalinger, der er forholdsvis klare og har bred opbakning, står først. Derefter står anbefalinger, der kan være delte meninger om, og til sidst områder, hvor der mangler grundlæggende viden for at kunne fastlægge den gode anbefaling.

Anbefalinger

1. Klarhed i reglerne

- 1.1 Det samlede lovgrundlag bør revideres, så sproget i hhv. straffelov og servicelov passer sammen.
- 1.2 Der er brug for en autoritativ fortolkning af det samlede regelsæt, som afklarer retstilstanden.
- 1.3 Straffelovens angivelse af sanktionsmuligheder bør beskrives klart, så der er enighed i alle dele af systemet om, hvilke handlemuligheder en konkret dom indebærer.

² Som alle andre steder i samfundet gælder på området for de domfældte udviklingshæmmede også straffelovens regler om nødret og nødværge, men de regler kan ikke udgøre hjemlen for et tilbagevendende behov for indgreb i det daglige.

- 1.4 En mere præcis beskrivelse af vilkår i dommen, fx krav om behandling. Det vil give klarhed i retsgrundlaget for indsatsen, og særligt hjælpe i behandlingen af den nye målgruppe, som har større opmærksomhed på sine formelle rettigheder.
- 1.5 Der kan også være brug for at se nærmere på, om viften af foranstaltninger er dækkende. Dette spørgsmål må vurderes i sammenhæng med kvaliteten i henvisning til forskellige tilbud, som nævnt i anbefaling 6.1 og 6.2.

2. Samråd

- 2.1 Det anbefales, at der ved lov nedsættes samråd vedrørende sigtede og domfældte med psykisk udviklingshæmning. Alle dele af landet skal være omfattet af et samråd.
- 2.2 Samrådets opgaver og sammensætning skal fastlægges ved lov.
- 2.3 Sammensætningen skal være tværfaglig, så de relevante fagområder er repræsenteret i samrådet.
- 2.4 Samrådsfunktionerne skal beskrives nærmere, herunder samrådets opgave i forbindelse med vejledning om valg af sanktion og konkret tilbud.
- 2.5 Udtalelserne skal udarbejdes i samarbejde med de involverede eller relevante tilbud, tilsynsførende og kommunen.
- 2.6 Den faglige forankring af samrådet er svær at afgøre, men mange lægger stor vægt på, at samrådet forbliver i socialt regi.
- 2.7 Den geografiske ansvarsplacering er der også forskellige forslag til. Aktuelt er kommunen ansvarlig for opgaven, men kommunen er for lille en enhed i denne sammenhæng. Samrådets ekspertise er afhængig af en vis erfaring, og det kræver, at samrådet rent geografisk dækker en større enhed end den enkelte kommune. Inddeling efter politikredse eller statsadvokaternes geografiske område, er muligheder, som vil tage hensyn til kommunegrænser, og også giver mening ift. samrådets samarbejde med det strafferetlige system.

3. Kriminalpræventivt tilsyn

- 3.1 Det anbefales, at Velfærdsministeriet udsteder en vejledning om udførelse af det kriminalpræventive tilsyn, gerne udarbejdet i samarbejde med Justitsministeriets område.
- 3.2 Vejledningen skal give generelle anbefalinger om tilsynsopgaven, og hvordan den kan løses, herunder vejledning om omfang og tilgang og om samarbejde med andre instanser på området fx samråd og botilbud.
- 3.3 Der skal være klarhed over indholdet i tilsynsopgaven, herunder den tilsynsførendes handlemuligheder, hvis den dømte modarbejder tilsynet.
- 3.4 Tilsynsførende skal have tilstrækkelig uddannelse til at løse opgaven kvalificeret.
- 3.5 Kommunerne skal gøres opmærksomme på opgaven, gerne ved samarbejde med KL eller med Socialchefforeningen. VISO og Servicestyrelsen kunne også inddrages.

4. Ny målgruppe

- 4.1 Det anbefales, at der udvikles støttetilbud, som bedre kan hjælpe det, der kaldes den nye målgruppe. Betegnelsen dækker over et stigende antal personer, som findes uegnede til straf pga. deres funktionsniveau, men fungerer intellektuelt bedre end flertallet af de domfældte psykisk udviklingshæmmede. Ofte har disse personer andre typer skader og problemer, som medfører, at funktionsniveauet samlet vurderes som ligestillet med personer med psykisk udviklingshæmning. Der kan eksempelvis være tale om personlighedsforstyrrelser, ofte karakterafvigende træk, sociale problemer som følge af massivt omsorgssvigt, misbrugsproblemer mv. Der er forskellige opfattelser af, om målgruppen reelt er ny, men der er enighed om, at det er en særlig udfordring at have denne persongruppe inden for rammerne af foranstaltningsdomme for psykisk udviklingshæmmede.
- 4.2 Den nye målgruppe stiller nye krav til det socialpædagogiske arbejde. Det anbefales, at der satses på udvikling af socialpædagogiske metoder og tilstrækkelige og tilgængelige efteruddannelsesstilbud og -muligheder, med det formål at sikre, at personale og ledelse er kvalificerede til opgaven.
- 4.3 Passende tilbud til målgruppen vil til dels kunne udvikles indenfor de eksisterende rammer, men skal være et opmærksomhedsområde i samarbejdet kommunerne imellem og med regionen (rammeaftaler mv.).
- 4.4 Der er forskellige opfattelser af, om den nye målgruppe afføder behov for nye muligheder for indgreb i selvbestemmelsesretten, der kan være med til at forebygge ny kriminalitet. Nogle fagpersoner efterspørger sådanne muligheder i det enkelte tilfælde, andre mener flere indgrebsmuligheder vil være til mere skade end gavn og mener der i stedet bør satses på at udvikle den socialpædagogiske indsats. Der er tale om en grundlæggende etisk og socialpædagogisk debat. Ønsket om flere magtmidler handler både om at kunne beskytte den dømte mod pres udefra og at kunne beskytte samfundet. Uviljen mod flere magtmidler er tilsvarende bl.a. begrundet i hensynet til den dømtes udvikling og en bekymring for, om det vil være muligt at fastholde en høj socialpædagogisk standard, hvis konfliktsituationer kan løses med nye magtmidler. Det anbefales, at der igangsættes en grundig udredning af om og hvordan den opgave, der er indeholdt i foranstaltningsdomme til den nye målgruppe, kan løses med de midler, der er til rådighed. Det vil også være vigtigt at afdække, hvilke konsekvenser det vil give for den praktiske socialpædagogiske indsats, hvis der indføres yderligere afgrænsede magtmidler i bestemte situationer.
- 4.4.1 Ny målgruppe - nye indgreb
- Mulige nye indgrebsmuligheder er urinprøvekontrol, brevkontrol, konfiskation, ransagning, tilbageholdelse, alarm mv. Muligheden for sådanne indgreb kunne evt. indføres i serviceloven som indgreb, der kan gives tilladelse til i særlige tilfælde, eller indgreb der skal tages stilling til i dommen. Afgørelsen kan baseres på vejledende udtalelse fra det stedlige samråd, og skal kunne ankes.

- Det er afgørende samtidig at sørge for uddannelse til medarbejdere og ledere på området, for at give bedre redskaber til at håndtere en dobbeltrolle, som både omsorgspersoner og kontrollanter, og for at fremme og fastholde systemets ydmyghed over for varetagelsen af magtbeføjelser.

4.4.2 Ny målgruppe – ikke flere magtmidler

- Passende og egnede fysiske forhold og aktivitetsmuligheder har stor betydning for omfanget af konflikter og dermed behovet for yderligere magtbeføjelser.
- Korrekt visitation er afgørende for, om det er muligt at løse konflikter ad socialpædagogisk vej. Det anbefales, at der sættes fokus på den kvalificerede visitation. Her vil velfungerede samråd være en styrke.
- I sammenhæng med overvejelser om at indføre nye magtbeføjelser er det vigtigt at være opmærksom på muligheden for at skærpe dommen, herunder muligheden for anbringelse på sikret institution.

5. Særligt om den enkeltes retssikkerhed

- 5.1 Administrativ anbringelse på baggrund af en tilsynsdom bruges noget vilkårligt, og forekommer i nogle dele af landet i stort omfang. Vilkaarligheden er i sig selv et retssikkerhedsproblem, og det er et retssikkerhedsproblem, at anbringelsen kan iværksættes administrativt uden at skulle godkendes i retten. Anbringelsen kan dog prøves ved Det Sociale Nævn, men dette sker sjældent. En mulig forklaring på vilkårlig brug af dom med mulighed for anbringelse kan være et ønske om at skåne den dømte for en retssag, hvor påstanden vil forudsætte nævningeting. Der er tale om et alvorligt problem, som bør undersøges og rettes op.
- 5.2 Der er forskel på udgangsmuligheder for personer dømt til ophold i institution, og personer i botilbud efter administrativ afgørelse. For personer, der er anbragt ved en administrativ beslutning, skal der ikke gives tilladelse til udgang, selvom vedkommende er anbragt imod sin vilje. Det bør overvejes, om denne forskel er hensigtsmæssig og især om domstolene er tilstrækkelig opmærksom på forskellens betydning for valg af sanktion. For personer med dom til anbringelse skal institutionen give tilladelse til udgang op til tre timer, og statsadvokaten skal give tilladelse til længerevarende udgang. Kun statsadvokatens afgørelse kan påklages, botilbuddets kan ikke. Dette er også et retssikkerhedsmæssigt problem.
- 5.3 Dømte udviklingshæmmede har ofte brug for misbrugsbehandling, men har ikke adgang til de samme behandlingstilbud som andre misbrugere. Dermed har dømte med udviklingshæmning ikke samme muligheder for at komme fri af kriminaliteten. En del af den behandling, som vil være forudsat i dommen, kan ikke leveres.
- 5.4 Der ses forskelligt på, om det er et retssikkerhedsmæssigt problem, at mennesker med udviklingshæmning, som er dømt for kriminalitet, bor dør-om-dør med mennesker i almindelighed, som har brug for støtte pga. udviklingshæmning. Den dominerende holdning på seminaret var, at det er adfærden hos den person, der har en dom, som afgør om det er et problem at vedkommende bor tæt på andre mennesker. Det afgørende er ikke om

vedkommende er dømt eller ej. Samtidig har bl.a. DCH, LEV og SL givet udtryk for, at der kan tænkes at være situationer, hvor den socialpædagogiske indsats og de indgreb, der må foretages over for en person med dom, får indflydelse på hverdagen og støtten til de personer med udviklingshæmning, som bor i samme botilbud og får støtte fra samme personale. Karakteren af denne problemstilling bør undersøges nærmere for at finde ud af, om den måde foranstaltningdommene gennemføres på indebærer retssikkerhedsmæssige problemer for mennesker med udviklingshæmning, der bor i botilbud, som også giver støtte til personer med dom.

6. Udredning

- 6.1 Mange af de praktiske problemer, man oplever i indsatsen over for dømte med udviklingshæmning, handler om problemer i visitationen til den rette socialpædagogiske støtte og indsats. Det er vigtigt, at visitationen er grundig og kvalificeret, så fagligheden bliver styrende for hvilke tilbud, der gives til hvem. Derfor skal de forskellige tilbud gøre sig klart, om der kan ydes den støtte, som den dømte har brug for. Det er vigtigt, at tilbuddet ikke tager imod dømte, hvis behov tilbuddet ikke kan tilgodese.
- 6.2 I nogle tilfælde foretages der en meget omfattende udredning af den dømtes behov og situation, ofte i den indledende fase af en dom til anbringelse på institution. Det bør være muligt i alle tilfælde at træffe afgørelse om en omfattende udredning. Udredning kunne evt. defineres som en ydelse, der tildeles af og betales af kommunen. Der kan være inspiration at hente i Norge, som har meget faste regler om udredning og grundig vurdering af støttebehovet.
- 6.3 Der er brug for udvikling af metoder til risikovurderinger af domfældte udviklingshæmmede.

7. Varetægtssurrogat

- 7.1 Det bør overvejes at etablere særlig ekspertise i forhold til varetægts-surrogater på et tilbud i Jylland, der kan tage sig af de mere krævende varetægtssurrogatophold.
- 7.2 Den gennemsnitlige varighed på 7 måneder er for høj og bør bringes ned.

8. Efterforskning og afhøring

- 8.1 Der er behov for en udbygning af samarbejdet mellem det sociale system på dette område og politi og anklagemyndighed.
- 8.2 Der er brug for specialister til afhøring af personer med psykisk udviklingshæmning.

9. Forskning

- 9.1 Der er behov for forskning i behandling til dømte med udviklingshæmning. Hvilke metoder bruges og hvad virker? Der er meget lidt hjælp at hente for det udførende led i forhold til udvikling af nye socialpædagogiske metoder eller blot evaluering af de metoder, som bruges i praksis.
- 9.2 Mange sider af indsatsen mangler at blive afklaret:

- Betydningen af at dømte og ikke-dømte bor i samme botilbud (5.4)
- Behov for nye redskaber til at hjælpe den nye målgruppe (4)
- Indgrebsmuligheders betydning for den socialpædagogiske indsats (4.4)
- Udvikling af metode til risikovurdering (6.4)