



Torsdag den 31. marts 2022.

Justitsministeriet

E-mail: straffuldbyrdelseskontoret@jm.dk, kera@jm.dk, mir@jm.dk og maha@jm.dk

Sagsnr. 2021-4000-0200

Høring: Udkast til lovforslag som opfølgning på flerårsaftalen for Kriminalforsorgen 2022-2025.

Den rets- og kriminalpolitiske tænketank Forsete indsender hermed sine bemærkninger til forslag til høringen om lovforslag som opfølgning på den indgåede flerårsaftale for Kriminalforsorgen.

Forsete anbefaler varmt ændringerne mht. udstationering til bopælen (§1, nr. 8), sagsomkostninger (§4-5) og reduktion af brug af strafcelle (§70 stk. 1).

Derudover bemærker Forsete, at flerårsaftalen rummer flere prisværdige ønsker, som lovforslaget ikke imødekommer eller direkte modvirker.

Flerårsaftalen sigter således mod at nedbringe overbelægningen af fængslerne og det pres, det medfører på indsatte og ansatte. **Det menneskeretligt prekære, omkostningstunge og administrativt besværlige initiativ med leje af fængselspladser i Kosovo frarådes.** Den nødvendige kapacitet kan tilvejebringes ved at ruste flere korttidsdømte til fodlænke samt ved øget brug af prøveløsladelse. Derudover går der lang tid før lejeaftalen kan aflaste fængslerne, og den indebærer mange risici, som kan forventes at udskyde dette yderligere. Hvis Folketinget vælger at gennemføre lejeaftalen, finder Forsete, at Folketinget bør bevare en tæt kontrol med og opfølgning på hvilke regler, der fraviges i Kosovo samt at ordningen monitoreres tæt.

Forsete støtter varmt ambitionen om mere effektiv og gennemskuelig disciplinærstraf med bedre proportionalitet. **Lovforslaget kan imidlertid ventes at skabe det modsatte: Indførelse af nye sanktioner, der direkte modvirker positiv udvikling hos en indsat og som kan kombineres til et stort antal uigennemskuelige sanktioner samt indførelse af progression i sanktionsvalget kan ikke andet end skabe problemer.** Sanktionsforslagene er ikke funderet i fængselsfaglig viden eller forskning; i stedet lader de til at være grebet ud af luften ud fra tanker om, hvor ondt sanktionerne kan gøre på indsatte. Skærpelse af straffen for hver tredje disciplinære forseelse uden reel forældelse er en nydannelse, der ikke kan andet end at øge strafmængden betydeligt og tage håbet om en kriminalitetsfri tilværelse fra den indsatte.

Forsete anbefaler, at man nedsætter et hurtigt arbejdende udvalg med fagfolk, der får til opgave at fortsætte praktikerudvalgets arbejde og stille forslag til et nyt disciplinærsystem inden for flerårsaftalens rammer.

På de følgende sider findes Forsetes kommentarer til de enkelte dele af lovforslaget.

Med venlig hilsen

Annette Esdorf
tidl. straffuldbyrdelsesdirektør
bestyrelsesmedlem

Bodil Philip
tidl. fængselsinspektør
bestyrelsesmedlem

Anne Okkels Birk
kriminolog
bestyrelsesmedlem

Forsetes bemærkninger til delelementer af udkast til lov om ændring af lov om fuldbyrdelse af straf mv., straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love (Opfølgning på flerårsaftalen om kriminalforsorgens økonomi 2022 – 2025) findes på de følgende sider:

1. Leje af fængselspladser i Kosovo (lovforslagets § 1, nr. 2).....	2
1.1. Løsning af den akutte kapacitetsmangel.....	2
1.2. Forholdet til EMRK art. 8 om retten til familieliv.	4
1.3. Forholdet til EMRK art. 3 og EMD om forbud mod tortur eller umenneskelig eller vanærende behandling eller straf.....	5
1.4. Monitorering og evaluering af ordningen	5
1. 5. Øvrige bemærkninger.....	6
2. Særregel om tegning af privat sundhedsforsikring (lovforslagets § 1, nr. 5 og 6).	6
3. Ændring af disciplinærstraffe (lovforslagets §1, nr. 12 – 18).	7
3.1. Praktikerudvalgets vurdering	8
3.2. Fængselsbetjentenes mulighed for at udøve deres faglige skøn.....	9
3.3. Antal reaktionsmuligheder.....	9
3.4. Proportionalitet og effekt i disciplinærstraffesystemet.....	10
3.5. Valg af disciplinærstraffe.....	11
3.6. Forsetes bemærkninger til de enkelte disciplinærstraffe	11
4. Samfundstjeneste i private virksomheder (lovforslagets § 1, nr. 20).	13

1. Leje af fængselspladser i Kosovo (lovforslagets § 1, nr. 2).

1.1. Løsning af den akutte kapacitetsmangel.

Det fremgår af lovforslaget s. 25, at hensigten med leje af fængselspladser i Kosovo er ”at muliggøre en forøgelse af kriminalforsorgens kapacitet, uden at det påvirker bemandingssituationen i Danmark i væsentlig grad.”

Forsete er enig i, at der er behov for at løse den akutte pladsmangel i fængslerne, navnlig for at undgå overbelægning, og er også enig i at dette bør ske uden at belaste den akutte mangel på fængselsbetjente.

Forsete mener imidlertid, at leje af fængselspladser i udlandet er en uforholdsmæssig dyr og logistisk uhyre kompliceret løsning, som vil indebære store regeltilpasninger på en række ministerområder, alt sammen for et begrænset antal personer og for en ukendt tidsperiode.

Pladserne vil endvidere tidligst kunne tages i brug i begyndelsen af 2023 – en tidshorisont, der endog må anses for usikker med de forudsatte regeltilpasninger, ombygninger af fængslet, uddannelse af det lokale personale mv. Hertil kommer, at det må anses tvivlsomt, hvor høj en kapacitetsudnyttelse, der vil kunne opnås, når de indsatte skal transporteres over lang afstand til og fra fængslet.

Det forudsættes, at forholdene for domfældte, der skal afsone i Kosovo, grundlæggende svarer til forholdene i danske fængsler, og at udlændinge- og hjemrejselovens retlige rammer for asylbehandling og udsendelse også gælder for indsatte i Kosovo, jfr. lovbemærkningerne s. 19.

Skal denne forudsætning opfyldes, kræver det, at indsatte i Kosovo på lige fod med andre kan få deres asylsager behandlet og udvisningsdomme prøvet, jfr. udlændingelovens § 50 stk. 1. Dette vil kræve advokatbistand og i en del tilfælde foretræde for myndigheder i Danmark. Dertil kommer, at indsatte, der ikke kan hjemsendes umiddelbart efter løsladelsen, vil skulle tilbageføres til Danmark, medmindre betingelserne for varetægtsfængsling er til stede. Sker varetægtsfængsling vil det skulle ske efter udlændingelovens bestemmelser og på særlig afdeling jfr. UNHCR, Detention Guidelines fra 2012.

Samlet vil den foreslåede ordning kræve en del rejsevirkosomhed og problemer med udnyttelse af pladser.

Generelt er det Forsetes opfattelse, at det er et dårligt signal under den aktuelle klimakrise at leje fængselspladser i udlandet, som vil indebære et stort antal flyvninger til transport af dømte til og fra afsoning i fængslet, til fremstilling for Flygtningenævnet (jf. lovforslaget s. 28), til sundhedsbehandling (der som udgangspunkt vil skulle ske i Danmark, jf. lovforslaget s. 27) mv. og til at gennemføre besøg og udgang, i det omfang dette overhovedet lader sig gøre, jf. nedenfor.

Forsete finder, at det akutte kapacitetsproblem ville kunne løses væsentligt billigere og langt hurtigere via andre initiativer.

En mulighed er at få flere korttidsdømte rustet til at afsone i fodlænke. I 2020 havde 1/3 af de nyindsatte i fængslerne (1485 personer) en dom på under 4 måneder. En del af disse ville utvivlsomt kunne afsone i hjemmet med fodlænke, hvis man øgede fokus på at få dem til at ansøge og for nogens vedkommende hjælp dem med relevant behandling, som kunne gøre dem egnede til at afsone i fodlænke. Dermed ville man samtidig kunne undgå de negative sociale følger af et fængselsophold og en negativ påvirkning fra mere kriminelle medindsatte.

En anden oplagt mulighed for hurtigt at frigøre fængselspladser vil være at prøveløslade flere, evt. med vilkår om samfundstjeneste eller fodlænke. Andelen af indsatte, der fik afslag på prøveløsladelse efter at have afsonet 2/3 af straffen, er gennem de seneste år steget fra 26% (2015) til 40% (2020). Dette er sket, uden at der ligger en folketingsbeslutning bag, og til trods for at straffeloven forudsætter, at løsladelse efter afsoning af 2/3 af straffen er det normale led i en strafafsoning. Et sådant initiativ vil kunne frigøre mange pladser og vil kunne gennemføres her og nu ved en justering af praksis.

- Forsete kan ikke anbefale, at der lejes fængselspladser i Kosovo

- Forsete skal anbefale, at kriminalforsorgens belæg nedbringes ved at flere korttidsdømte afsoner i fodlænke og at flere prøveløslades. (Forslagene kræver ikke lovændringer)

1.2. Forholdet til EMRK art. 8 om retten til familieliv.

Med hensyn til klientellet i fængslet i Kosovo er det forudsat, at dette alene skal bestå af udvisningsdømte fra lande uden for EU og EØS, og at de dømte efter afsoning af straffen i videst muligt omfang skal udsendes direkte fra fængslet i Kosovo til deres hjemland. Det er tillige forudsat, at dømte uden børn vil blive placeret i fængslet forud for dømte, der har børn i Danmark. Heri ligger en forudsætning om, at dømte vil kunne placeres i fængslet i Kosovo, uagtet at de har børn i Danmark. Der vil i hvert enkelt tilfælde skulle foretages en konkret vurdering af, om Danmarks internationale forpligtelser er til hinder for afsoning i Kosovo.

Lovforslaget forudsætter, at "Da der er tale om udvisningsdømte, hvor domstolene på tidspunktet for dommen har vurderet, at det er muligt at udvise den pågældende inden for rammerne af Danmarks internationale forpligtelser, herunder retten til privatliv og familieliv efter EMRK's artikel 8, må det antages, at der som udgangspunkt vil kunne ske overførsel til afsoning i Kosovo" (s. 25 og s. 173).

Forsete anser denne antagelse for tvivlsom i de tilfælde, hvor den udvisningsdømte har familie og børn i Danmark. Familien vil kunne følge med den dømte til dennes hjemland efter afsoningen, men familien vil derimod næppe have mulighed for at tage ophold i Kosovo under afsoningen. Og muligheden for at opretholde kontakten via besøg eller udgang vil i praksis formentlig være illusorisk, da udvisningsdømte efter praksis ikke gives tilladelse til regelmæssig udgang, og da de færreste familier vil have økonomisk mulighed for jævnlige besøg i fængslet i Kosovo. Ifølge lovforslaget "vil der kunne fastsættes regler om muligheden for transportstøtte til besøg for f.eks. børn af indsatte" (s. 175). Dette er imidlertid ikke en rettighed for de indsatte.

Hertil kommer, at en del af de udvisningsdømte formentlig ikke vil kunne udsendes direkte fra fængslet i Kosovo, men vil skulle tilbageføres til Danmark. Det kan enten være fordi de ikke kan udvises til deres hjemland, da de risikerer dødsstraf eller tortur, og derfor skal blive i Danmark på tålt ophold. Eller det kan være dømte, som ikke kan hjemsendes tvangsmæssigt og som ikke ønsker at medvirke frivilligt hertil. Endelig kan det være dømte, som skal udleveres til andet land efter afsoningen.

Forsete finder det tvivlsomt, om det i situationer, hvor de udvisningsdømte har børn i Danmark, vil være i overensstemmelse med EMRK's artikel 8 om retten til familieliv at sende dem til Kosovo for at afsone deres straf.

Under alle omstændigheder er der tale om en så indgribende afgørelse for den udvisningsdømte, at der, inden afgørelsen i den konkrete sag træffes, bør gives denne adgang til partshøring, hvilket ikke er tilfældet efter lovforslaget (s. 173).

- Forsete finder, at der er risiko for overtrædelse af EMRK's artikel 8, hvis man sender indsatte med børn i Danmark til Kosovo

- Forsete skal anbefale, at alle udvisningsdømte partshøres inden afgørelse om overførsel til Kosovo.

1.3. Forholdet til EMRK art. 3 og EMD om forbud mod tortur eller umenneskelig eller vanærende behandling eller straf.

Det gentages flere gange i lovforslaget, at de indsatte i fængslet i Kosovo vil have de samme rettigheder og pligter, som hvis de afsonede i et fængsel i Danmark. Et udgangspunkt, som kun kan fraviges, hvis det efter en konkret vurdering er nødvendigt.

På den baggrund kan det undre, at lovbemærkningerne ikke nævner den manglende mulighed for at lægge sag an imod Kosovo ved EMD på de områder, hvor der er kosovarisk jurisdiktion. Det gælder formentlig under transport til/fra fængslet i Kosovo fra/til lufthavnen, f.eks. under indlæggelse på hospital i Kosovo og i situationer, hvor det er nødvendigt at tilkalde lokalt politi til at varetage politimæssige opgaver i fængslet.

Da Kosovo ikke er medlem af Europarådet og ikke er tilsluttet EMD, vil Kosovo ikke kunne indklages for EMD i sådanne tilfælde, hvis den indsatte mener sig udsat for tortur eller umenneskelig eller vanærende behandling eller straf.

- Forsete skal anbefale, at der tages stilling til, hvorledes man vil sikre de indsattes rettigheder i tilfælde af mistanke om overtrædelse af EMRK artikel 3 begået uden for dansk jurisdiktion.

1.4. Monitorering og evaluering af ordningen

Lovforslaget giver Justitsministeren, sundhedsministeren, beskæftigelsesministeren og udlændinge- og integrationsministeren meget omfattende generelle bemyndigelser til at fravige love på deres områder, hvis "det er nødvendigt". Når det ikke er præciseret nærmere, hvornår de danske regler kan fraviges, er det ifølge lovbemærkningerne fordi, dette er svært at vide på forhånd.

Det ville i høj grad være ønskeligt, at Folketinget i højere grad satte rammerne for afsoning i Kosovo.

En ordning med leje af fængselspladser i Kosovo bør derfor løbende monitoreres tæt. Der bør endvidere senest efter et års brug af fængslet og herefter årligt foretages en evaluering, som omfatter bl.a. udnyttelsesgraden, klientellet, herunder andelen af indsatte med børn i Danmark, brugen af besøg og udgang og i hvilket omfang, det er fundet nødvendigt – på alle ministerområderne - at fravige de rettigheder og pligter, der gælder for indsatte i danske fængsler. Herudover bør evalueringen omfatte, hvor mange af de dømte, der udsendes direkte fra Kosovo, og hvor mange der sendes tilbage til Danmark.

Evalueringerne bør forelægges og drøftes i Folketinget med henblik på eventuelle ændringer/justeringer af afsoningsforholdene i fængslet i Kosovo.

- Vælger Folketinget at leje fængselspladser i Kosovo, anbefales det, at ordningen løbende monitoreres tæt

- Forsete skal anbefale, at evalueringer jævnligt drøftes i Folketinget

1. 5. Øvrige bemærkninger

Udover de overordnede bemærkninger ovenfor vil Forsete ikke kommentere lovforslagets mere detaljerede forudsætninger om driften af fængslet i Kosovo. Vi har dog enkelte yderligere bemærkninger.

- a) Det fremgår, at det forventes at ville indgå i traktatens sjette del (s. 24 f.), at "den danske institutionsleder og danske ansatte har immunitet i fængslet".
Forsete går ud fra, at der – uanset denne immunitet - vil blive taget stilling til, hvordan sagerne skal håndteres, og hvordan det bliver retsforfulgt, hvis den danske institutionsleder eller andre danske ansatte måtte gøre sig skyldig i ulovlig magtanvendelse imod de indsatte eller andre ulovligheder.
- b) Der ses endvidere ikke i lovforslaget at være taget klar stilling til, hvordan sagerne skal håndteres, hvis det ansatte lokale personale gør sig skyldig i ulovligheder. Hvem skal behandle sådanne sager – Danmark eller Kosovo – og hvem er ansvarlig for, at sådanne sager bliver retsforfulgt?
- c) Efter FN's Torturkonvention art. 12 er staterne forpligtigede til at sikre, at kompetente myndigheder hurtigt iværksætter en upartisk undersøgelse i ethvert tilfælde, hvor der er mistanke om, at en torturhandling er begået på noget territorium under dens jurisdiktion. Der ses ikke at være taget stilling til, om sådanne undersøgelser vil skulle foretages af danske eller kosovariske myndigheder?

- Forsete anbefaler helt generelt, at der inden ibrugtagning af fængslet i Kosovo tages stilling til, hvorledes man vil håndtere mistanke om lovbrud i og uden for fængslet.

2. Særregel om tegning af privat sundhedsforsikring (lovforslagets § 1, nr. 5 og 6).

Forsete har ikke bemærkninger til, at udvisningsdømte skal opspare en større del af deres løn (50%), idet de yderligere opsparede midler ifølge lovforslaget "alene vil kunne anvendes til dækning af hjemrejseudgifter. Den øgede tvangsopsparing vil skulle udbetales, hvis effektueringen

af udsendelsen af den pågældende efter løsladelse umiddelbart må anses for udsigtsløs.” (s. 145). Det forudsættes endvidere – med henvisning til proportionalitetsprincippet, at hvis den yderligere tvungne opsporing åbenbart overstiger de samlede udgifter, som den pågældende vil skulle afholde i forbindelse med hjemrejse, undlader man at tilbageholde yderligere beløb til opsporingen, og det overskydende beløb vil skulle udbetales til den indsatte.

Dette ses imidlertid ikke at hænge sammen med, at der i samme afsnit står, at udvisningsdømte kan forpligtes til at tegne en forsikring, der dækker sundhedsbehandling uden for kriminalforsorgen, og at tvangsopsparede midler skal anvendes til dækning af forsikringen.

Hele dette afsnit forekommer meget uklart. Det ses ikke klarlagt, hvad det er for en sundhedsbehandling, forsikringen skal dække, herunder om forsikringen er tænkt at skulle dække sundhedsbehandling i Danmark eller i Kosovo?

Forsete finder ikke, at der er nogen begrundelse for at indføre særlige regler om tegning af privat sundhedsforsikring for udvisningsdømte, idet disse har krav på samme sundhedsbetjening, som andre indsatte.

- Forsete har ikke bemærkninger til, at de udvisningsdømte skal spare op til egen hjemrejse.

- Forsete kan ikke anbefale, at udvisningsdømte skal betale en sundhedsforsikring ud af deres opsparing.

3. Ændring af disciplinærstraffe (lovforslagets §1, nr. 12 – 18).

Forsete er enig i, at de nuværende disciplinærstraffe suppleret med udgangskarantæne og overførsler til andet regime er upræcise og trænger til justering.

Forsete så gerne, at strafcelle afskaffes, men finder det positivt, at strafcelle som udgangspunkt ikke må overskride 14 dage og har ikke bemærkninger til at bøddestørrelserne kan forhøjes til det dobbelte, hvis det kan erstatte andre indgribende reaktioner.

Forsete kan ikke støtte forslaget om, at der ved hver 3. die forseelse skal ikendes en særlig mærkbar sanktion. Der er tale om en nydannelse i det disciplinære system, som strider mod lovforslagets ønske om proportionalitet mellem forseelse og sanktion.

Forsete ser gerne, at forhørslederne får mulighed for at udøve et større skøn og ser gerne, at forhøret suppleres med en forebyggende snak med den indsatte. Fængselsbetjentenes uddannelse omtales ikke. Forsete skal anbefale, at skøn og uddannelse følges ad. I dag kan almindelige fængselsbetjente ikende små bøder. Øvrige afgørelser tages af forhørsledere, der er fængselsbetjente med en specialuddannelse. Forslagets manglende skelnen mellem forhørsledere og fængselsbetjente efterlader en usikkerhed om, der er områder, som kun forhørslederne kan behandle. Forsete skal foreslå, at hvis man vælger progressionen, er det kun afgørelser, der er truffet af forhørsledere, der indgår i progressionen (skærpelse af reaktion ved hver tredje forseelse) Den indbyggede progression stiller krav til forhøret. En lille betinget bøde givet af en fængselsbetjent for f.eks. at komme for sent på arbejde, kan komme til at veje tungt, hvis den som foreslået kommer til at indgå i en sagsbehandling måneder efter.

Forsete kan ikke støtte forslaget om, at det disciplinære system udvides med straffe, der begrænser de indsattes kontakt til omverdenen. Besøg, brevveksling og telefoni er områder, de indsatte har ret til i henhold til straffuldbyrdslovens § 51 – 58, og udgang er et vigtigt led i forberedelsen til løsladelsen. Alle er områder, der er vigtige i forbindelse med de indsattes resocialisering. At vælge disse områder, fordi inddragelse er mest mærkbar, uden at der tages stilling til konsekvensen af inddragelsen, og uden at vurdere, hvor velegnet reaktionen er til at ændre adfærd, virker mod hensigten. Det afgørende må være, hvor effektiv reaktionen er, og ikke hvor mærkbar den er, og hvor ondt det gør. Det undrer, at områder som brevveksling og telefoni, der ikke er omtalt i flerårsaftalen, er medtaget. Det er områder, hvis gennemførelse er særdeles administrativt tungt.

Samlet finder Forsete, at bortset fra nogle enkelte områder vil forslaget ikke løse de problemer, Praktikerudvalget peger på i deres [serviceeftersyn](#). Man får med dette lovforslag et stort uigennemsigtigt system med knap 200 forskellige reaktionskombinationer, uden en indbygget fremadrettet samtale. Hvor man ønskede gennemsigthed og lighed, får man et totalt uigennemsigtigt system, der bygger på, hvad forhørslederen tror gør mest ondt. Og dertil et meget administrativt tungt system.

Generelt må man beklage, at der ikke er blevet lyttet mere til praktikerne. At styre et fængsel er en ekspertopgave. De vanskeligheder man ser i dag, kan på mange måder henføres til beslutninger truffet af mennesker, der ikke har den nødvendige ekspertise.

De mange reaktionsmuligheder kan efterlade en frygt for, at lovgiver tror, at man kan styre et fængsel gennem straf. Intet er mere forkert end det.

Forsete skal anbefale, at man i overensstemmelse med forligspartiernes ønske inddrager praktikernes erfaringer og nedsætter et hurtigt arbejdende udvalg med fagfolk, der får til opgave at komme med forslag til disciplinærstraffe inden for flerårsaftalens rammer om nul-tolerance og konsekvens og som inddrager erfaringerne fra Norge.

3.1. Praktikerudvalgets vurdering

Forsete er enig i, at der er behov for disciplinærstraffe til at markere grænserne for acceptabel adfærd og til at tilstræbe en adfærdsændring hos de indsatte, der bryder fængslets regler.

Fængslernes store problemer kalder på en justering af disciplinærstraffesystemet for at sikre mere effektive reaktioner, så reaktionstypen i højere grad er i overensstemmelse med forseelsens alvor. Forsete finder det positivt, at man ønsker at inddrage praktikernes erfaringer ved at tage afsæt i Praktikerudvalgets anbefalinger fra 2018.

Praktikerne kommer fra alle dele af kriminalforsorgens institutioner og har et bredt kendskab til det at drive fængsel. De oplyser, at brugen af disciplinærstraffe har taget overhånd. - I dag står man med et overanstrengt system, der mange gange opleves meningsløst af personalet. Der nævnes, at navnlig brugen af strafcelle har spændt kapaciteten af både medarbejderressourcer og fysisk kapacitet til over bristepunktet. Tilsvarende opleves brugen af reaktionerne, advarsel, bøde, bortfald af udgang og overførsel i et vist omfang at have mistet præcision i forhold til forseelsernes indhold og de indsattes forudsætninger for at lære at ændre adfærd. Endelig vurderes den administrative byrde ved at styre reaktionerne ikke at resultere i den ønskede effekt. Jfr. praktikerudvalgets [rapport](#) fra 2018 s. 13 og 33.

Forsete har bemærket sig, at udover lovforslagets forslag om at nedbringe brugen af strafcelle, har man kun i meget begrænset omfang fulgt praktikernes forslag. At drive et fængsel kræver stor faglig indsigt. En

indsigt forligspartierne synes at respektere, ved at ønske praktikernes erfaringer inddraget. Det kan derfor undre, at man ikke i højere grad har fulgt praktikernes forslag.

3.2. Fængselsbetjentenes mulighed for at udøve deres faglige skøn

Det er positivt, at man ønsker at give fængselsbetjentene mere indflydelse på det disciplinære område. Dette kræver dog uddannelse. Bevisbedømmelse, legalitet og reaktionsfastsættelse må der ikke gås på kompromis med.

Forsete finder det positivt, at der er åbnet op for, at man i helt særlige tilfælde kan fravige kravet om at skulle ikende en disciplinær straf, men bemærker, at der lægges op til meget få sager.

Fængselsbetjentenes reelle muligheder for at anvende deres faglige skøn afhænger af, hvor detaljeret de foreslåede normalreaktionsskemaer bliver. Laves der meget detaljerede skemaer, er der i realiteten ikke noget skøn.

Det fremgår ikke, hvem de fængselsbetjente er, der skal ikende sanktioner. Er der tale om særligt uddannede fængselsbetjente (forhørsledere) eller vil også den almindelige fængselsbetjent i nogle sager kunne ikende sanktioner?

Desto flere sanktionsmuligheder desto mere krævende bliver området. Dertil kommer, at ikendte sanktioner har konsekvenser lang tid fremover. Jfr. forældelsesfrister på flere år (bemærkningernes s. 114), hvor der nævnes flere år mellem forseelserne som eksempel.

Lovforslagets forslag om, at disciplinærstraffen skal skærpes ved hver tredje forseelse stiller krav til fængselsbetjenten/forhørslederen. En advarsel eller en lille bøde for f.eks. at komme for sent på arbejde kan være med til at udløse en langt strengere straf måneder efter og indgå i sagsbehandling om udgang og prøveløsladelse.

- Forsete skal anbefale, at fængselsbetjentenes kompetence indgår i det foreslåede praktikerudvalgs kommissorium.

- Finder Folketinget, at fængselsbetjente uden en særlig forhørslederuddannelse skal kunne ikende mindre straffe, skal det foreslås, at disse ikke indgår i forslaget om at skærpe straffene hver tredje gang.

3.3. Antal reaktionsmuligheder

Det fremgår af lovforslaget, at man ønsker at udvide antallet af disciplinærstraffe fra 3 til 7, der alle kan gøres betingede. Denne udvidelse strider mod Straffelovrådets anbefaling om, at antallet af forskellige slags disciplinærstraffe bør begrænses mest muligt, således at der alene kan anvendes nogle få former for disciplinærstraffe af indbyrdes forskellig følelighed. En anbefaling, der begrundes i et ønske om, at disciplinærsystemet skal være overskueligt og ønsket om en sammenlignelighed imellem afgørelserne, jf. Straffelovrådets betænkning nr. 1181 om en lov om fuldbyrdelse af straf mv, bind 1, s. 240.

De nye typer af disciplinærstraffe skal anvendes på en sådan måde, at der sikres gennemsigtighed og lighed overfor den indsatte. Forsete stiller sig tvivlende overfor, om en udvidelse af antal disciplinærstraffe fra 3 til 7, der alle kan gøres betingede og anvendes i forening vil resultere i den ønskede gennemsigtighed og lighed. I princippet vil der blive ca. 200 forskellige strafkombinationer, som der kan vælges imellem ud fra, hvad der skønnes proportionalt og mest mærkbart. Har den indsatte udgang, kan den ifølge lovforslaget

tages midlertidigt, og det samme gælder for besøg mv. Lovforslaget lægger op til at det afgørende bliver, hvor mærkbar man tror, straffen er og ikke forseelsens art.

Med denne ordning vil den indsatte ikke vide, hvilken reaktion en given overtrædelse vil medføre. Kravet om gennemsigtighed og lighed vil umuligt kunne opfyldes med så mange reaktionsmuligheder. Forsete er opmærksom på, at det er tanken, at der skal udarbejdes et normalreaktionsskema der fastsætter reaktionen i forskellige situationer. Enten bliver de mange kombinationer ikke anvendt, eller også bliver situationen ganske uoverskuelig.

- Forsete kan ikke anbefale den foreslåede udvidelse.

Vælger man den foreslåede udvidelse

- finder Forsete det positivt, at der fastsættes en maksimumsgrænse for et midlertidigt forbud, og at kontakten til nærtstående familie undtages.

3.4. Proportionalitet og effekt i disciplinærstraffesystemet

Overtrædelsens art og omfang

Aftaleparterne har ønsket fokus på nul-tolerance, og at der indføres en konsekvensordning (bemærkningernes s 110). I denne forbindelse har man ønsket, at hver tredje forseelse udløser en skærpet og en mærkbar og markant reaktion. Formålet er, at den indsatte skal opleve en reel konsekvens af en gentagen uacceptabel adfærd samtidig med, at man ønsker, at reaktionen skal være proportional med den konkrete forseelses karakter. Det oplyses, at det afgørende er antal afgørelser og ikke forseelsens karakter. jfr. bemærkningerne s. 114. Det kan undre, at en meget lille forseelse tæller på samme måde som en alvorligere, når gentagelse skal gøres op. Det kan også undre, at det forebyggende arbejde alene omtales gennem strafskærpelse i form af en stigning i strafniveauet for hver tredje reaktion, og at forebyggende relationskabende samtaler ikke indgår.

I forslaget åbnes der mulighed for forældelse, således at en tredje forseelse ikke tillægges skærpende betydning, hvis der er gået lang tid f.eks. flere år mellem forseelserne. I praksis ses det disciplinære system ikke at åbne op for forbedringer, hvis man har haft en dårlig periode med mange reaktioner.

En meget stor del af de indsatte afsoner ganske korte domme. En forældelsesfrist på flere år har ingen mening. Ønsker man en progression i det disciplinære system, bør forældelsesfristen ikke være længere end, at den almindelige indsatte kan overskue den f.eks. 3 mdr.

- Forsete kan ikke anbefale en model hvor, der efter hver tredje forseelse automatisk udløses en strengere reaktion. Vælger man en sådan løsning, skal det anbefales, at den længere forældelsesfrist reserveres til f.eks. fokusafdelingerne, og at forældelsesfristen for reaktioner på almindelige afdelinger og behandlings- og uddannelsesafdelinger fastsættes til maksimalt 3 mdr.

Forsete skal anbefale, at forebyggende samtaler inddrages i det disciplinære område

Type afsoningsinstitution

Forslaget om, at normalreaktionsskemaet skal tilpasses de enkelte grupper af indsatte, er godt, men at skelne mellem institutioner vil være en meget grov opdeling. Mange institutioner har både lukkede og åbne pladser. De få indsatte, der sidder på særligt restriktive afdelinger, bør ikke sætte normen for de mange på

de almindelige afdelinger, der ønsker en stille og rolig afsoning eller at forberede sig til løsladelsen ved at modtage uddannelses- og behandlingsafdelingernes tilbud.

- Forsete skal foreslå, at der ved udarbejdelsen af normalreaktionsskemaerne tages hensyn til de meget store forskelle, der er på indsatte også indenfor de enkelte institutionstyper.

3.5. Valg af disciplinærstraffe

Forsete ser med bekymring på, at man ved valg af nye disciplinærstraffe har valgt at begrænse de indsattes muligheder for kontakt med omverdenen. Det er positivt, at kontakt til den nærmeste familie er undtaget, men betænkeligt at man som disciplinært middel vælger begrænsninger i de områder, der kan have stor betydning for de indsattes resocialisering. Det kan netop være kontakten til en tidligere arbejdskammerat, en veninde eller en tidligere skolelærer, der kan give den støtte i forbindelse med løsladelsen, som er så vigtig, som man afskærer pga. en mindre forseelse.

Det fremgår af de europæiske fængselsregler kap II pkt. 24.1, at indsatte skal have ret til at kommunikere så hyppigt som muligt pr. brev, telefon eller andre kommunikationsformer med deres familie, andre personer og med repræsentanter for organisationer uden for fængslet samt til at modtage besøg fra disse personer.

En ret, der også fremgår af straffuldbyrdelseslovens § 51 – 58 og § 95. Der er således ikke tale om privilegier som nævnt i bemærkningerne s.110, men om rettigheder.

Forsete skal foreslå, at valg af disciplinærstraffe overvejes på ny. Praktikerudvalget gør opmærksom på den norske model, hvor disciplinærstraffene er knyttet til aktiviteter i fængslet og kun i meget begrænset omfang kan kombineres. Herved bliver reaktionsmulighederne færre, meget mere gennemskuelige og kan udmøntes umiddelbart. Man behøver ikke at vente på, at et besøg rent faktisk anmeldes, at der kommer et brev osv. Dertil kommer, at straffen er synlig for alle og dermed også har en større afskrækkende virkning.

Den norske model opfylder aftalepartnerens ønske om nul-tolerance og konsekvens og vurderes som langt mere effektivt og administrativt let, end det foreslåede.

- Forsete kan ikke anbefale, at kontakten til omverdenen midlertidigt kan indskrænkes disciplinært

- Forsete skal anbefale, at en ekspertgruppe af fagfolk anmodes om at komme med forslag til disciplinærstraffe der opfylder kravet om gennemsigtighed og lighed og tilgodeser aftalepartnerens ønske om nul-tolerance og konsekvens

3.6. Forsetes bemærkninger til de enkelte disciplinærstraffe

Strafcelle

- Forsete så gerne, at man som i Norge helt afskaffede brugen af strafcelle, men finder det positivt, at brugen som udgangspunkt begrænses til maksimalt 14 dage.

Udgang

Forsete finder helt grundlæggende, at midlertidig fratagelse af udgang ikke bør kunne anvendes disciplinært. Udgang er en forberedelse til løsladelsen og bygger på en grundig vurdering af misbrugsrisiko, hvor også disciplinære reaktioner indgår. I betragtning af den betydelige vægt, som indsatte udgangsforløb tillægges i sager om prøveløsladelse, er der en åbenbar risiko for, at udgangsforbud som disciplinærstraf i sidste ende kan føre til senere prøveløsladelse, som derved kan opleves som en yderligere (afledt) disciplinær sanktion.

- Forsete kan ikke støtte forslaget

Vælger Folketinget, at udgang skal anvendes som disciplinærstraf, skal det foreslås:

- at et midlertidigt udgangsforbud til uddannelse undtages fra forbud. Selv kort fravær fra uddannelse kan ødelægge en påbegyndt uddannelse og

- at udgang til besøg i forbindelse med planlægning af løsladelsen i kommune og den frie kriminalforsorg i henhold til "God løsladelse" samt i forbindelse med boligsøgning undtages.

Besøg

Det fremgår, at der ved besøg menes besøg af enkeltstående personer. Det skal anbefales, at det præciseres at besøgsbegrænsningen ikke omfatter besøg fra medarbejdere fra civile organisationer som Røde Kors (lektiehjælp, besøgsven), High:Five, der forbereder til løsladelsen, kommunale medarbejdere mm. Det skal bemærkes, at man netop ønsker at støtte disse aktiviteter iht flerårsaftalens s. 28 om ny strategi for styrket samarbejde med civilsamfundet og pulje til civilsamfundstiltag.

Det fremgår ikke, om begrænsninger i besøg også skal omfatte kontakt til pressen. Der henvises her til straffuldbyrdelsesreglernes § 59, hvor det fremgår, i hvilket omfang de indsatte har ret til en sådan kontakt.

- Forsete kan ikke støtte forslaget

Brev

Begrænsning i adgangen til breve nævnes ikke i flerårsaftalen, og der ses ingen begrundelse for dette forslag.

Indføres brevveksling som disciplinærstraf, vil det kræve, at kriminalforsorgen registrerer breve og læser i dem for at vide hvem, der er afsender/modtager. Forslaget vil formentlig kræve yderligere lovændringer.

Forslaget vil være særdeles administrativt krævende og tage megen tid fra de i øvrigt pressede fængselsbetjente.

- Forsete kan ikke støtte forslaget

Telefoni

Telefoni nævnes ikke i flerårsaftalen. Der ses ingen begrundelse for at straffene udvides med telefoni i de lukkede fængsler. Selvom det teknisk er muligt at undersøge, hvem de indsatte har ringet til, vil det kræve ekstra administration at finde frem til, om en begrænsning i tilladte telefonnumre er relevant.

- Forsete kan ikke støtte forslaget

Bøder

- Forsete har ikke bemærkninger til, at bøderne kan forhøjes til det dobbelte, hvis det kan erstatte andre indgribende reaktioner.

4. Samfundstjeneste i private virksomheder (lovforslagets § 1, nr. 20).

Begrundelsen for forslaget er (s. 118), at kriminalforsorgen er udfordret med hensyn til at finde samfundstjenestesteder, særligt i yderperioder (aften/ weekend).

I Betænkning nr. 1545/2014 foreslog Straffelovrådet det samme med den samme begrundelse. Dette forslag blev afvist af et flertal i Retsudvalget bestående af S, RV, SF og EHL. Der blev ikke givet nogen begrundelse for afvisningen (se RUV's betænkning af 29. januar 2015 over Forslag til lov om ændring af straffeloven og lov om straffuldbyrdelse mv.).

Der ses ikke at foreligge ændringer siden da, som kan begrunde, at samfundstjeneste nu skal kunne udføres i private virksomheder. En ændring er, at antallet af samfundstjenestedomme er faldet fra 4.365 i 2015 til 3.450 i 2020. Dette fald i antallet af domme kan vel kun gøre det lettere at finde de samfundstjenesteplasser, der er behov for.

Forsete finder det uetisk, at samfundstjeneste skal kunne være profitskabende for private personer og virksomheder, og finder dette i strid med et af grundprincipperne bag samfundstjenesten: at de dømte skal "betale tilbage" ved at udføre samfundsnyttigt arbejde.

De eksempler på private virksomheder, der er nævnt i lovbemærkningerne (s. 120), plejehjem og medborgerhuse, som tidligere har været kommunale, men som løbende er blevet udliciteret til private, vil formentlig typisk være offentligt støttede og dermed allerede i dag berettigede til at modtage samfundstjenere. Og de bør ikke kunne bruges som begrundelse for en generel udvidelse af samfundstjenesten til at omfatte private personer og virksomheder.

- Forsete kan ikke støtte forslaget