



JUSTITSMINISTERIET

Lovafdelingen

Dato: 12. marts 2008
Kontor: Strafferetskontoret
Sagsnr.: 2007-733-0040
Dok.: MGP40012

KOMMENTERET HØRINGSOVERSIGT

vedrørende

udkast til forslag til lov om ændring af lov om fuldbyrdelse af straf
m.v. (Udvidelse af ordningen vedrørende fuldbyrdelse af straf på
bopælen under intensiv overvågning og kontrol)

1. Hørte myndigheder og organisationer mv.

Et udkast til lovforslag har været sendt til høring hos følgende myndigheder og organisationer mv.:

Østre Landsret, Vestre Landsret, samtlige byretter, Domstolsstyrelsen, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Rigsadvokaten, Foreningen af Offentlige Anklagere, Rigspolitiet, Politiforbundet i Danmark, Direktoratet for Kriminalforsorgen, Foreningen af Fængselsinspektører og Vicefængselsinspektører, Kriminalforsorgsforeningen, Dansk Fængselsforbund, HK-Landsklubben for Kriminalforsorgen, Dansk Socialrådgiverforening, Advokatrådet, Landsforeningen af beskikkede advokater, Institut for Menneskerettigheder, Retssikkerhedsfonden, Dansk Retspolitisk Forening og Kriminalpolitisk Forening (KRIM).

Justitsministeriets kommentarer til høringssvarene er anført i kursiv.

2. Bemærkninger til lovudkastet

2.1. Generelt

Østre Landsret, Vestre Landsret, samtlige byretter, Domstolsstyrelsen, Rigsadvokaten og Politiforbundet har ingen bemærkninger til lovudkastet.

Rigspolitiet finder, at lovforslaget vil kunne have en vis kriminalitetsforebyggende virkning.

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

Direktoratet for Kriminalforsorgen støtter den foreslåede udvidelse af fodlænkeordningen og anfører under henvisning til hørings svar modtaget af direktoratet fra kriminalforsorgens afdelinger i frihed (KiF), at afdelingerne også støtter lovforslaget.

Dansk Socialrådgiverforening finder det generelt vigtigt at skabe alternativer til afsoning i fængsel og er således positiv over for lovforslaget.

Retssikkerhedsfonden finder, at lovforslaget vil have positive virkninger og ikke giver anledning til retssikkerhedsmæssige betænkeligheder.

Dansk Retspolitisk Forening støtter intentionerne om at lempe både lovens kriterier for at opnå adgang til fodlænkeordningen og den administrative praksis vedrørende ”udgangstilladelser” fra bopælen. Foreningen har derfor ingen indvendinger mod lovforslaget.

Dansk Fængselsforbund er ligeledes positiv over for lovforslaget.

2.2. Betingelser og vilkår for afsoning med elektronisk fodlænke

KiF (Afdelingen for Samfundstjeneste, Afdelingen i Østjylland og Afdelingen på Fyn) foreslår, at beskæftigelseskravet afskaffes for personer, der afsoner frihedsstraffe af op til 2-3 ugers varighed. Dette vil bl.a. give de pågældende domfældte mulighed for at afsonere straffen i ferien. **KiF (Afdelingen for Samfundstjeneste og Afdelingen på Sydsjælland og Lolland-Falster)** foreslår, at beskæftigelseskravet lempes for pensionister, førtidspensionister og efterlønsmodtagere. **KiF (Afdelingen på Sydsjælland og Lolland-Falster)** foreslår, at dømte kan opnå tilladelse til at arbejde mere end 37 timer om ugen. **KiF (Afdelingen for Samfundstjeneste, Afdelingen i Østjylland og Afdelingen på Sydsjælland og Lolland-Falster)** ønsker endvidere en præcisering af reglerne om udgang og skemalagte aktiviteter uden for bopælen.

Dansk Socialrådgiverforening bemærker, at kun ca. 60 pct. af dem, der har mulighed for at søge om at afsonere med elektronisk fodlænke, faktisk søger om det, hvilket man finder bl.a. kan skyldes de restriktive regler, der gælder for afsoningsformen. Foreningen ser derfor positivt på de foreslåede lempelser, der er med til at sidestille fodlænkeafsonere med fængselsafsonere, hvilket kan gøre det lettere at opretholde kontakten til familiemæssigt netværk og til at varetage sociale forpligtelser.

Dansk Retspolitisk Forening anfører, at den eksisterende ordning er rettet mod en velfungerende personkreds, der har både egnet bolig og ar-

bejde. Foreningen finder, at betingelsen vedrørende bolig næppe kan gøres mere rummelig. For så vidt angår betingelsen om beskæftigelse henviser foreningen derimod til, at det ved fodlænkeordningens indførelse var forudsat, at der skulle etableres et resocialiseringsprogram, der kunne træde i stedet for beskæftigelse, ligesom der for bl.a. førtidspensionister kunne blive tale om deltagelse i forskellige aktiviteter eller programmer mv. Foreningen finder det fortsat vigtigt, at denne side af ordningen udvikles, hvis en social slagside skal undgås. Det fremgår imidlertid ikke klart af lovforslagets bemærkninger, hvordan betingelserne og vilkårene vedrørende arbejde har fungeret i praksis. Foreningen finder i øvrigt, at kontrolforanstaltningerne med bl.a. kontrolbesøg på arbejdsplads eller uddannelsessted indebærer en betydelig indgriben i den pågældendes integritet, der kan virke stigmatiserende.

Formålet med den foreslåede udvidelse af fodlænkeordningen er i højere grad at sikre, at alle lovovertrædere, som idømmes kortere, ubetingede fængselsstraffe, og som har gode personlige forhold i form af bl.a. bolig og beskæftigelse (arbejde, uddannelse eller lignende), kan bevare deres tilknytning til arbejdsmarkedet eller uddannelsessystemet mv. under strafafsoningen.

Beskæftigelseskravet er bl.a. begrundet i resocialiseringshensyn og i hensynet til, at den dømte ikke isoleres på bopælen i fuldbyrdelsesperioden. Den dømtes arbejde, uddannelse eller lignende bør som udgangspunkt have et tidsmæssigt omfang af minimum 20 timer og maksimalt 37 timer om ugen. Dette udgangspunkt kan efter omstændighederne fraviges i særlige tilfælde.

På samme måde som efter den gældende ordning, jf. herved forudsætningerne bag lov nr. 367 af 24. maj 2005 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.), vil folkepensionister, førtidspensionister og efterlønsmodtagere mv. kunne opfylde beskæftigelseskravet ved deltagelse i dagcenteraktiviteter eller programvirksomhed i kriminalforsorgens regi mv. Lovforslaget ændrer ikke herved.

Er den dømte arbejdsløs, vil den pågældende efter lovforslaget fortsat som udgangspunkt ikke kunne meddeles tilladelse til afsoning på bopælen med elektronisk fodlænke. For denne gruppe af dømte finder Justitsministeriet således ikke, at fodlænkeordningen er et hensigtsmæssigt alternativ til afsoning i fængsel.

Justitsministeriet finder på den anførte baggrund ikke grundlag for at foreslå lempelser af beskæftigelseskravet i forhold til de gældende regler.

Som nærmere beskrevet under pkt. 3.4 i lovforslagets almindelige bemærkninger vil Justitsministeriet i givet fald i forbindelse med en udvidelse af ordningen på enkelte punkter ændre den administrative praksis, der knytter sig til reglerne om vilkår for afsoning med fodlænke. Ændringerne bygger bl.a. på de erfaringer, som kriminalforsorgen har opnået i forbindelse med den hidtidige administration af ordningen.

Praksisændringerne vil bl.a. indebære en tidsmæssig udvidelse af adgangen for den dømte til at opholde sig uden for bopælen på dage, hvor den dømte ikke har skemalagte aktiviteter. Det er imidlertid vigtigt, at der fortsat bliver tale om en mærkbar straf, selv om frihedsstraffen afsønes på bopælen i fodlænke. På det foreliggende grundlag agter Justitsministeriet derfor ikke at lempe den administrative praksis i tilknytning til vilkårene for denne afsoningsform yderligere, herunder med henblik på at give adgang til at afsone straffen på bopælen i forbindelse med ferie.

2.3. Forholdet til samfundstjeneste mv.

Advokatrådet finder det ønskeligt, at Justitsministeriet i givet fald undersøger, om der sker et fald i antallet af betingede domme med vilkår om samfundstjeneste, hvis lovforslaget vedtages.

Landsforeningen af beskikkede advokater er positiv over for forslaget, men peger samtidig på, at samfundstjeneste må antages at have en bedre specialpræventiv effekt, ligesom samfundstjeneste retter sig mod en bredere personkreds. Udvidelsen bør derfor ikke føre til begrænsninger i domstolenes praksis med at idømme samfundstjeneste.

Dansk Socialrådgiverforening anfører tilsvarende, at den foreslåede udvidelse af fodlænkeordningen ikke må underminere andre alternative afsoningsformer som f.eks. samfundstjeneste og afsoning på behandlingsinstitutioner. Det vil således være uheldigt, hvis domstolene idømmer fængselsstraf i stedet for betingede domme med vilkår ud fra en forudsætning om, at dommen administrativt ændres til afsoning med elektronisk fodlænke.

Justitsministeriet er enig i, at den foreslåede udvidelse af fodlænkeordningen ikke bør føre til en mere begrænset anvendelse af bl.a. betingede domme med eller uden vilkår om samfundstjeneste. Afsoning på bopælen

med elektronisk fodlænke besluttet imidlertid ikke af domstolene, men derimod af Direktoratet for Kriminalforsorgen efter domfældelse, og kun hvis den domfældte ansøger herom og vurderes at opfylde betingelserne. Afsoning på bopælen med elektronisk fodlænke er således ikke en strafferetlig sanktion, men derimod udelukkende en alternativ afsoningsform.

Justitsministeriet finder på den baggrund ikke, at der er risiko for, at den foreslåede udvidelse af fodlænkeordningen vil føre til, at domstolene vil vælge at idømme ubetinget frihedsstraf i stedet for betinget frihedsstraf med vilkår om samfundstjeneste eller dom til behandling.

2.4. Prøveløsladelse

Advokatrådet anfører bl.a., at en person, der idømmes en såkaldt kombinationsdom (straffelovens § 58), har mulighed for at afsone i fodlænke, hvis den ubetingede del af straffen ikke overstiger 3 måneder. En tilsvarende mulighed gælder derimod ikke for personer, der idømmes en fængselsstraf af længere varighed end 3 måneder, men som på grund af reglerne om prøveløsladelse må forventes ikke at skulle tilbringe mere end 3 måneder i fængsel. Advokatrådet stiller spørgsmålstejn ved begrundelsen for, at der i førstnævnte situation lægges vægt på, hvor lang tid den dømte rent faktisk skal opholde sig i fængslet, mens der i den anden situation alene lægges vægt på længden af den samlede straf.

Fodlænkeordningen er efter lovforslaget ligesom efter gældende ret begrænset til tilfælde, hvor der er idømt indtil 3 måneders fængsel. Baggrunden herfor er som beskrevet under pkt. 3.1 i lovforslagets almindelige bemærkninger, at korte frihedsstraffe på indtil 3 måneders fængsel normalt ikke idømmes for meget grov og omfattende kriminalitet. Tilsvarende gør sig gældende for kombinationsdomme, hvor den ubetingede del af straffen ikke overstiger 3 måneder.

Justitsministeriet finder ikke grundlag for at foreslå fodlænkeordningen udvidet til at omfatte tilfælde, hvor der er idømt mere end 3 måneders ubetinget fængsel, og hvor der således normalt har været tale om grovere eller mere omfattende kriminalitet, og det gælder, uanset om den pågældende på grund af reglerne om prøveløsladelse ikke forventes at skulle afsone mere end 3 måneder i fængsel.

Med lovforslaget foreslås i øvrigt ingen ændringer af den gældende ordning, hvorefter de almindelige retningslinjer for prøveløsladelse finder tilsvarende anvendelse på dømte, der afsoner i fodlænke.

2.5. Ressourcer til fodlænkeordningen

KiF (Afdelingen i Østjylland, Afdelingen på Sydsjælland og Lolland-Falster, Afdelingen for Samfundstjeneste og Afdelingen i Sydøstjylland) finder, at der vil være behov for yderligere ressourcer i forbindelse med en gennemførelse af den foreslåede udvidelse.

Dansk Fængselsforbund skønner, at en gennemførelse af lovforslaget vil medføre ca. en fordobling af antallet af ansøgninger om afsoning under intensiv overvågning. En udvidelse vil således medføre et massivt pres på ordningen og vil ikke kunne rummes inden for ordningens nuværende kapacitet. Der er derfor behov for tilførsel af ikke ubetydelige ressourcer til ordningen. Forbundet finder det i øvrigt vigtigt, at stillingerne tilknyttet ordningen fortsat kan besættes med fængselsfunktionærer, som er en uundværlig ressource i arbejdet med afsonere på bopælen.

Dansk Socialrådgiverforening peger på, at forslaget vil indebære øgede administrative opgaver samt øgede tilsyns- og kontrolforanstaltninger. En udvidelse af fodlænkeordningen bør derfor medføre, at bemanning og materiel revurderes. Det bør sikres, at ressourcerne er til rådighed inden lovens ikrafttræden, så opgaverne vil kunne varetages, uden at der opstår en venteliste.

Den foreslåede udvidelse af fodlænkeordningen anslås at ville medføre en fordobling af antallet af personer, der vælger at afsones med fodlænke, i forhold til det nuværende niveau.

Som nærmere beskrevet under pkt. 4 i lovforslagets almindelige bemærkninger træder strafudståelse på bopælen med fodlænke i stedet for almindelig straffuldbyrdelse i fængsel, og den foreslåede udvidelse af fodlænkeordningen vil derfor samtidig medføre et mindsket behov for fængselskapacitet. Kriminalforsorgen vil tilpasse kapaciteten i kriminalforsorgens institutioner, efterhånden som fodlænkeordningens kapacitet udvides. Driftsudvidelsen af ordningen forventes derfor at kunne finansieres via en gradvis nedlæggelse af anden kapacitet.

For så vidt angår spørgsmålet om tilførsel af ressourcer til de enkelte afdelinger i kriminalforsorgen vil Direktoratet for Kriminalforsorgen tage stilling til dette i forbindelse med gennemførelsen af lovforslaget.

De personalepolitiske spørgsmål, som Dansk Fængselsforbund rejser, bør efter Justitsministeriets opfattelse ikke reguleres i straffuldbyrdelsesloven.

2.6. Evaluering af fodlænkeordningen

Dansk Retspolitisk Forening opfordrer til, at der gennemføres en ekstern evaluering af den nuværende fodlænkeordning, hvis dette ikke allerede er sket. Endvidere bør erfaringerne med den foreslåede udvidelse indsamles systematisk, bl.a. med henblik på senere at kunne overveje en yderligere udvidelse til f.eks. visse fængselsstraffe på op til 6 måneder.

Justitsministeriet (Forskningsenheden) vil i løbet af de kommende år gennemføre en større evaluering af fodlænkeordningen. Der er allerede foretaget en særlig evaluering af samarbejdet mellem myndighederne i relation til fodlænkeordningen. En rapport herom ("Evaluering af fodlænkeordningen – Samarbejdet mellem myndighederne") er sendt til Folketingets Retsudvalg den 21. februar 2008. En rapport om antallet af tilfælde, hvor afsoningen på bopælen afbrydes på grund af vilkårsovertrædelse, forventes at foreligge i foråret 2009, mens en rapport om tilbagefald til ny kriminalitet (recidiv) forventes at foreligge i 2010.

3. Lovforslaget

Der er i det fremsatte lovforslag alene foretaget enkelte ændringer af redaktionel karakter i forhold til det lovudkast, der har været sendt i høring.