

FORSETE

Rets- og kriminalpolitisk  
Tænketank

[helle@lokdam.dk](mailto:helle@lokdam.dk)

[bodil.philip@gmail.com](mailto:bodil.philip@gmail.com)

7. oktober 2021

Justitsministeriet

Straffuldbyrdelseskontoret

e-mail: [straffuldbyrdelseskontoret@jm.dk](mailto:straffuldbyrdelseskontoret@jm.dk) og [kera@jm.dk](mailto:kera@jm.dk)

## Den rets- og kriminalpolitiske tænketank Forsetes bemærkninger til lov om imødegåelse af udfordringer med fangeflugter mm

Forsete har følgende bemærkninger til forslag til Lov om ændring af retsplejeloven, lov om fuldbyrdelse af straf m.v. og lov om ændring af straffeloven (Opfølgning på initiativer i handlingsplanen til imødegåelse af udfordringerne med fangeflugter og delegation af afgørelseskompetence i sager om udgang for personer anbragt i hospital eller institution ved dom).

Forsete er enig i lovforslagets formål at undgå undvigelse og at beskytte personalet mod vold og anden grov og utiladelig adfærd. Forsetes bemærkninger omfatter alene 1) øget mulighed for anvendelse af telekommunikation i retsmøder 2) brev- og besøgskontrol overfor varetægtsfængslede afgjort af anklagemyndigheden, 3) mulighed for administrativ godkendelse af nye sikringsmidler generelt over for indsatte, dvs både varetægtsfængslede og afsonere og 4) brug af håndjern. Øvrige forslag er ikke behandlet.

### 1. Øget mulighed for anvendelse af telekommunikation (Video3) i retsmøder

- Forsete kan ikke anbefale det foreslåede og foreslår, at grundlaget og behovet for indførelse af tvangsmæssig telekommunikation ved retsmøder undersøges nærmere.

Forsete finder, at undvigelse skal forebygges, men der må kræves overordentlig stærke grunde når sigtets/tiltaltes grundlæggende ret til at møde anklageren og dommeren ansigt til ansigt ved personligt at være til stede i retten skal beskæres, når hans sag behandles. Dette gælder særligt i de situationer, hvor retten skal kunne bestemme, at den sigtede skal deltage via videokommunikation, uanset at det anses for nødvendigt, at den sigtede er til stede i retten (rpl. § 748 a), og hvor det findes betænkeligt, at den sigtede ikke er til stede (rpl. §748 b). Sådanne grunde er ikke fremlagt. Der foreligger ingen redegørelse for de undvigelse, der har dannet grundlag for lovudkastet, og der er ingen opgørelse over antallet af undvigelse i forbindelse med retsmøder. Forsete kan på den baggrund ikke anbefale det foreslåede.

Såfremt der imidlertid -uanset de manglende grunde - er tilslutning til at gennemføre lovforslaget, foreslår Forsete:

- at anklagemyndighedens begæring skal være skriftlig og oplyse aktuelle og konkrete omstændigheder, som fører til antagelsen om, at sigtede/tiltalte er undvigelsestruet
- at rettens kendelse herom skal indeholde konkret begrundelse for, at sigtede/tiltalte aktuelt er undvigelsestruet, og proportionalitetsbetragtninger ikke er til hinder for, at sigtede/tiltalte alligevel ikke er personligt til stede
- at vurderingen af undvigelsesrisikoen skal ske løbende.

Forsete ser endvidere en risiko for, at forslaget med tiden vil blive udvidet, fordi det indeholder et besparelspotentiale for politiet, anklagemyndigheden og kriminalforsorgen, hver gang en varetægtsfængslet ikke skal transporteres med bevogtning fra arresthus til retten.

## 2. Brev- og Besøgskontrol overfor varetægtsfængslede

Adgangen til at sende breve og få besøg er afgørende for den varetægtsfængslede for at bevare kontakten til omverden. En indskrænkning, hvad enten det drejer sig om forbud eller kontrol, er et stort indgreb, som i dag alene anvendes for at sikre varetægtsfængslingens øjemed (ikke påvirke efterforskningen) og fsva brevkontrollen tillige af ordens- og sikkerhedsmæssige grunde. En afgørelse om besøgskontrol kan forelægges retten i modsætning til en afgørelse om brevkontrol.

Indsatte, der har Brev- og Besøgskontrol kræver erfaringsmæssigt mange ressourcer både for politiet og kriminalforsorgen. Breve skal gennemlæses, og besøg skal overværes. Dertil kommer, at indsatte med begrænset kontakt til deres familie rent fængselsmæssigt er mere krævende end andre.

Udgangspunktet må være, at Brev- og Besøgskontrol kun skal anvendes, når det er nødvendigt.

### 2.1 Undvigelsestruede

- Forsete kan ikke anbefale forslaget.
- Vælger man at gennemføre forslaget, skal man anbefale at flugtfaren baseres på en konkret og aktuel sikkerhedsvurdering.

Den manglende anbefaling begrundes med:

- Der er ingen grund til at tro, at fordi en person vil unddrage sig forfølgningen eller fuldbyrdelsen også vil forsøge og har evnen til at undvige, når han først er varetægtsfængslet
- Brev- og Besøgskontrol er ressourcekrævende for både politi og arresthuspersonalet og et stort indgreb overfor den varetægtsfængslede og dennes pårørende.
- grundlaget for at træffe beslutning om Brev- og Besøgskontrol er uklart og åbner mulighed for stor forskelsbehandling
- der er risiko for meget lange perioder med Brev- og Besøgskontrol, da en mulig undvigelsesrisiko ikke er knyttet til sagens udvikling.
- Der er ingen opgørelse over problemets omfang, og ingen overvejelser om problemet allerede er løst med de initiativer, der allerede er taget iht justitsministeriets handleplan fra 25. marts 2021.

Skulle Folketinget beslutte, at man ønsker at udvide hjemlen til også at omfatte de undvigelsestruede på det foreliggende grundlag, skal det foreslås:

- at Brev- og Besøgskontrol kun anvendes, hvor der er en aktuell konkret risiko for flugt samt at der skal gøres notat herom
- at det i bemærkningerne præciseres, at spørgsmålet om en varetægtsfængslet fortsat er undvigelsestruet, løbende konkret vurderes, og at der i forbindelse med fristforlængelser skal gøres skriftlige notater herom.
- at kommunens medarbejdere herunder socialrådgivere ikke omfattes af en eventuel Brev- og Besøgskontrol og at afslag skal begrundes konkret

Det fremsendte lovforslag indeholder et forslag om at udvide hjemlen til Brev- og Besøgskontrol til også at omfatte varetægtsarrestanter, der vurderes som undvigelsestruede. Ved vurderingen af om en person er undvigelsestruet, foreslås der lagt vægt på, om vedkommende er varetægtsfængslet efter retsplejelovens § 762 stk. 1 nr. 1. (bestemte grunde til at en person vil unddrage sig forfølgningen eller fuldbyrdelsen) uden at dette dog er et krav, jfr. bemærkningerne pkt. 2.1.3.1 Derudover oplyses i samme afsnit, at sagens alvor og den mulige strafsanktion kan spille ind - uden dog at stå alene og uden nærmere at specificere, hvad det er. Ved dels at oplyse, at der ikke skal fastsættes Brev- og Besøgskontrol i alle sager, hvor der er sket varetægtsfængsling efter § 762 stk. 1 nr. 1 og dels at åbne og op for muligheden for at inddrage sagens alvor bliver grundlaget for Brev- og Besøgskontrol noget uklart.

§ 762 stk. 1 nr.1 anvendes hovedsagelig i sager, hvor arrestanten ikke har fastere tilknytning her til landet, jfr. Strafferetsudvalgets betænkning nr. 1560 fra 2016 s. 41. Der er ingen grund til at tro, at denne gruppe er specielt undvigelsestruet og har særlige evner til at undvige, når de først er varetægtsfængslet.

En særlig problemstilling ved at udvide hjemlen for Brev- og Besøgskontrol til også at omfatte undvigelsestruede er, at der ikke er den samme progression i sagen, som ses i sager vedr. efterforskningen.

Rigsadvokaten har i en meddelelse af 26. september 2019 fastsat retningslinjer for hvilke elementer, der skal indgå, når spørgsmål om Brev- og Besøgskontrol løbende skal vurderes. Her nævnes specifikt, at det skal indgå, om sagen er færdigefterforsket, om sagens afgørende vidner er afhørt, eller om sagens vidner alene er polititjenestemænd. Der lægges op til, at kontrollen over tid lempes og ophæves i takt med, at efterforskningen skrider frem.

Med det foreslåede, bliver der mulighed for, at Brev- og Besøgskontrol kan fastholdes under hele varetægtsperioden inklusiv ankeperioden. Der ses ikke at være foretaget noget skøn over, hvor mange mennesker dette forslag vil omfatte eller hvor lange perioder, man forventer.

Kravet om skriftlighed er en udvidelse i forhold til de gældende regler, men foreslås, for at forsvareren kan få mulighed for at bistå sin klient og få et reelt grundlag for, at vejlede om sagen eventuelt skal forelægges retten.

Det fremgår af Rigsadvokatens meddelelse af 26. september 2019 om Brev- og Besøgskontrol, at vælger man Brev- og Besøgskontrol skal man overveje nødvendigheden af, om kontrollen også omfatter arrestantens nærmeste familie herunder mindreårige børn. Kommunale medarbejdere herunder socialrådgiveres adgang nævnes ikke. Forsete skal foreslå at udgangspunktet er, at Brev- og Besøgskontrol ikke omfatter kommunens medarbejdere, der skal bistå i forbindelse med en senere løsladelse. Skønner man undtagelsesvis, at medarbejderen ikke kan få adgang, bør der gives en konkret begrundelse herfor.

## 2.2 Retten til at modtage besøg under en verserende voldelig konflikt.

- Forsete foreslår at den varetægtsfængslede og dennes advokat kan få adgang til begrundelsen for en banderegistrering.

Forsete har ikke bemærkninger til, at der gælder de samme regler for varetægtsfængslede bandemedlemmer som for afsonere. Det er dog en forudsætning ud fra et retssikkerhedsmæssigt udgangspunkt, at den varetægtsfængslede og dennes advokat kan få adgang til begrundelsen for, at klienten er registreret som bandemedlem, med de negative konsekvenser en registrering har. Der findes tilfælde, hvor banderegistrerede indsatte nægter at være medlemmer, og som har set det som deres eneste udvej at acceptere bandepræmissen og derefter at gå i bandeexit for at blive slettet af registret. Havde advokaten kendt grundlaget, ville han kunne bistå klienten mhp at få rettet en mulig fejl.

## 2.3 Retten til at modtage uoverværet besøg for varetægtsarrestanter, der skønnes at indtage en ledende eller koordinerende rolle blandt personer, der tilsammen står bag omfattende alvorlig kriminalitet.

- Forsete skal foreslå, at den varetægtsfængslede og advokaten gøres bekendt med grundlaget for beslutningen om overværet besøg.

Forsete har i lighed med ovenstående ikke bemærkninger til forslaget, men skal også her påpege betydningen af, at forsvareren og klienten kender grundlaget for beslutningen om overværet besøg.

## 3. Administrativ mulighed for godkendelse af nye sikringsmidler

- Forsete finder at Folketinget bør sætte grænser for hvilke sikringsmidler der i fremtiden vil være behov for og fraråder forslaget.

Det fremgår af lovforslagets § 2, pkt. 1 at der i Straffuldbyrddelsesloven indføres et stk. 5 i § 65, som giver justitsministeren bemyndigelse til at godkende nye sikringsmidler ud over håndjern og sikringscelle.

Straffuldbyrddelsesloven hviler på det princip, at opregningen af såvel magt- som sikringsmidler er udtømmende. Loven har tidligere været ændret for at legalisere et nyt magtmiddel (peberspray).

Dette princip er efter Forsetes opfattelse meget væsentligt at opretholde. Folketinget bør træffe afgørelse om så væsentlige indgreb som magt- og sikringsmidler over for frihedsberøvede. Og begrundelsen for forslaget: at ændringer kan ske hurtigt, er ikke tilstrækkeligt til at slække på et så væsentligt princip.

Der er i lovudkastet nævnt nogle eksempler på nye sikringsmidler, som justitsministeren skal kunne indføre administrativt. Et eksempel er "...store håndjern, som monteres på anklerne og som er forbundet med en ekstra lang kæde imellem, som vanskeliggør muligheden for at løbe."

Et sikringsmiddel som dette bør ikke kunne indføres administrativt. Den slags sikringsmidler anvendes i dag i lande, som har en helt anden opfattelse af fængselsdrift, end vi har i Danmark. Når der samtidig foreslås indført adgang til at anvende sikringsmidler (håndjern) inde i fængslet, ville man – hvis lovforslaget gennemføres - i fremtiden administrativt kunne indføre, at fanger på gårdtur sammenlænkes i fodlænker, som det kan ses i udenlandske fængsler. Hvis det virkelig er det, man vil, bør det vedtages af Folketinget.

Et andet af lovforslagets eksempler på nye sikringsmidler omhandler ”engangshåndjern – en form for strips – som et mildere og mindre sikkert sikringsmiddel.” Sådanne strips er omfattet af straffuldbyrdelseslovens § 65 og anvendes allerede i dag jfr. Justitsministeriets vejledning om anvendelse af sikringsmidler i kriminalforsorgens institutioner. Ligesom håndjernstransportbæltet, som også er mere skånsomt end håndjern.

Men i øvrigt sætter kun fantasien grænser for, hvilke sikringsmidler, der i fremtiden vil være behov for. Og det bør være Folketinget, der sætter disse grænser.

#### 4. Øgede muligheder for anvendelse af håndjern og andre sikringsmidler over for indsatte.

4.1 Øgede muligheder for anvendelse af håndjern ved enkeltstående fravær fra lukkede fængsler og arrester.

Forsete har ikke bemærkninger til det foreslåede. Det skal dog anbefales:

- at transportbælte anvendes, hvor det er muligt, og at den konkrete begrundelse for ikke at anvende det fremgår af håndjernsnotatet.

4.2 Øgede muligheder for anvendelse af håndjern inden for institutionen

- Forsete skal foreslå, at det klart fremgår af bemærkningerne, at formålet med øget brug af håndjern er for at beskytte personalet jfr. bemærkningernes pkt. 2.4.3.2 s. 30f
- Forsete skal foreslå, at der gennemføres en gennemgang af hvilke andre redskaber, der er taget i brug for at nedsætte konfliktniveauet
- Forsete skal foreslå, at det nævnes i bemærkningerne, at håndjern inde i fængslet kun skal anvendes, når det vurderes nødvendigt.
- Forsete skal foreslå, at kravet om notatkrav lempes som foreslået, men at tidspunktet for genvurdering noteres.
- Forsete kan ikke anbefale, at håndjern anvendes alene med den begrundelse, at man tilhører en bestemt gruppe
- Forsete kan ikke anbefale en generel bemyndigelse til at anvende håndjern uden for cellen.

I dag anvendes håndjern primært i forbindelse med behov for pacificering af indsatte efter en magtanvendelse. Lovforslaget indebærer, at anvendelsen udvides til også at blive anvendt forebyggende overfor 1) indsatte, der har begået vold overfor personalet, har udvist en grov eller oftere gentagen utilladelig adfærd overfor personalet eller 2) hvis den indsatte er tilknyttet en gruppe af personer, som tilsammen står bag omfattende og alvorlig kriminalitet, der aktuelt har begået voldelige overfald mod kriminalforsorgens personale.

Det fremgår af bemærkningerne s. 30 f, at anvendelsen af håndjern vurderes at være et virkningsfuldt redskab til at afværge vold eller intimiderende adfærd fra enkeltpersoner og /eller grupperinger mod personale.

Forsete anerkender, at der er behov for at beskytte personalet, og at der helt kortsigtet kan være brug for en øget brug af håndjern, når en indsat, der har begået vold eller intimideret personale, skal gå fra et sted til et andet. Forsete efterlyser evidens for, at brug af håndjern som forebyggende værktøj skulle være konfliktnedtrappende, og skal derfor foreslå, at afsnittet s. 30 f i bemærkningerne skrives om, og at det

gøres helt klart, at brug af håndjern sker for at beskytte personalet. Forsete efterlyser en redegørelse for hvilke andre værktøjer og metoder, der er anvendt for at nedbringe konfliktniveauet. Der tænkes på områder som:

- adskillelse af bandens medlemmer fra hinanden (snarere end fælles ophold på fokus- eller rockerafdelinger),
- indsatser for at påvirke bandemedlemmernes indbyrdes relationer,
- socialfaglig og psykiatrisk udredning af bandemedlemmerne, samt
- socialfaglige, psykiatriske og terapeutiske indsatser over for enkeltpersoner samt gruppen som sådan.

Forsete har forståelse for, at der ikke er notatkrav, hver gang en indsat får håndjern på i disse tilfælde, men finder, at der fortsat bør gøres notat første gang med oplysning om årsag og ophørstidspunkt.

Forsete har bemærket sig, at det fremgår af bemærkningerne, at man ikke altid skal bruge håndjern i de beskrevne tilfælde og skal anbefale, at det kun sker når man skønner det nødvendigt.

Forsete kan **ikke** tilslutte sig forslaget om, at personalet bemyndiges til at anvende håndjern overfor en indsat, der ikke selv har deltaget i ovenstående aktiviteter, også selvom han tilhører en gruppe, der har gjort det.

Helt generelt finder Forsete, at en bemyndigelse til at benytte håndjern uden for cellen er for vidtgående. Det vil i praksis betyde, at en indsat kan blive pålagt at bære håndjern på gårdtur, ved besøg af advokat, pårørende mm. En sådan hjemmel kan ikke anbefales. Vurderer institutionen, at den indsatte er så farlig, at håndjern i disse situationer er nødvendig, bør man overveje om risikoen for overfald kan begrænses på anden måde.

Formand for Forsete advokat Helle Lokdam og

Næstformand for Forsete fhv. fængselsinspektør Bodil Philip