



JUSTITSMINISTERIET

Lovafdelingen

Dato: 6. december 2010
Kontor: Strafferetskontoret
Sagsnr.: 2010-730-1220
Dok.: LWI40610

KOMMENTERET HØRINGSOVERSIGT

vedrørende

forslag til lov om ændring af lov om fuldbyrdelse af straf m.v. (Anvendelse af peberspray som magtmiddel, undersøgelse af den indsatte person og opholdsrum og udvidelse af behandlingsgarantien for indsatte i fængsler og arresthuse.)

1. Hørte myndigheder og organisationer mv.

Justitsministeriet har den 4. november 2010 sendt et udkast til forslag til lov om ændring af lov om fuldbyrdelse af straf m.v. (Anvendelse af peberspray som magtmiddel, undersøgelse af den indsatte person og opholdsrum og udvidelse af behandlingsgarantien for indsatte i fængsler og arresthuse.) i høring hos følgende myndigheder og organisationer:

Præsidenten for Østre Landsret, præsidenten for Vestre Landsret, præsidenten for Sø- og Handelsretten, præsidenterne for byretterne, Domstolsstyrelsen, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Rigsadvokaten, Foreningen af Offentlige Anklagere, Rigspolitiet, Politiforbundet i Danmark, Foreningen af Statsadvokater, Politidirektørforeningen, Foreningen af Fængselsinspektører og Vicefængselsinspektører, Kriminalforsorgsforeningen, Fængselsforbundet i Danmark, HK-Landsklubben for Kriminalforsorgen, Landsklubben af socialrådgivere ansat i Kriminalforsorgen, Dansk Socialrådgiverforening, Advokatrådet, Danske Advokater, Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Institut for Menneskerettigheder, Retssikkerhedsfonden, Dansk Retspolitisk Forening, Kriminalpolitisk Forening (KRIM), Det Kriminalpræventive Råd og Amnesty International.

Justitsministeriet har modtaget høringssvar fra:

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

Foreningen af Fængselsinspektører, præsidenten for Sø- og Handelsretten, HK-Landsklubben for Kriminalforsorgen, Rigsadvokaten, præsidenten for Østre Landsret, Foreningen af Statsadvokater, Domstolsstyrelsen, Advokatrådet, Landsforeningen af Forsvarsadvokater, præsidenten for Vestre Landsret, præsidenterne for byretterne, Det Kriminalpræventive Råd, Fængselsforbundet i Danmark, Institut for Menneskerettigheder, Rigspolitiet og Gadejuristen.

Nedenfor er gengivet de væsentligste punkter i de modtagne høringsvar. Justitsministeriets bemærkninger hertil er anført med *kursiv*.

2. Høringsvarene

Foreningen af Fængselsinspektører, præsidenten for Sø- og Handelsretten, HK-Landsklubben for Kriminalforsorgen, Rigsadvokaten, præsidenten for Østre Landsret, Foreningen af Statsadvokater, Domstolsstyrelsen, Advokatrådet, præsidenten for Vestre Landsret, præsidenterne for byretterne og Rigspolitiet har ingen bemærkninger til udkastet til lovforslag.

2.1. Anvendelse af Peberspray som magtmiddel

Landsforeningen af Forsvarsadvokater anfører, at foreningen i forbindelse med forsøgsordningen med anvendelse af peberspray påpegede, at der er forskel på politiets og Kriminalforsorgens situation, idet politiet er udstyret med skydevåben, og politiets anvendelse af peberspray derfor er en form for nedrustning. Kriminalforsorgen er ikke udstyret med skydevåben. Kriminalforsorgen har derimod mulighed for at anvende tåregas, hvilket i praksis ikke anvendes. Foreningen finder ikke, at der forud for forsøgsordningen var overbevisende argumenter for at eskalere trusselniveauet over for de indsatte, og der ses ifølge foreningen heller ikke efter forsøgsordningen at være fremkommet sådanne argumenter.

Det forhold, at de ansatte gerne vil beholde peberspray som magtmiddel for at skabe tryghed, og gerne i visse afdelinger vil kunne bruge peberspray som personlig udrustning, ligesom de ansatte gerne vil slippe for obligatorisk lægetilsyn, taler efter foreningens opfattelse ikke for at gøre ordningen permanent.

Som det fremgår af pkt. 2.2. i lovforslagets almindelige bemærkninger, konkluderes det i rapporten om evaluering af forsøgsordningen om an-

vendelse af peberspray over for indsatte i visse fængsler og arresthuse, at peberspray har haft en præventiv effekt og i øvrigt har pacificeret indsatte, således at yderligere magtanvendelse ikke har været nødvendig. Derudover har pebersprayeren skabt tryghed for de ansatte i Kriminalforsorgens institutioner, og peberspray har vist sig at kunne være medvirkende til at undgå, at tilspidsede situationer optræder yderligere.

Justitsministeriet finder således, at der – på baggrund af de gode erfaringer med forsøgsordningen – er vægtige grunde, som taler for at indføre peberspray som et permanent magtmiddel i Kriminalforsorgen.

Institut for Menneskerettigheder henviser vedrørende forslaget om peberspray til en udtalelse om eventuelle medicinske skadevirkninger ved anvendelse af peberspray, som Justitsministeriet indhentede fra Sundhedsstyrelsen i forbindelse med behandlingen af lovforslaget om indførelse af forsøgsordningen. Instituttet anfører i den forbindelse, at det fortsat er instituttets opfattelse, at brugen af peberspray som magtmiddel bør minimeres under hensyn til, at der er tale om et magtmiddel udviklet med henblik på at påføre fysisk smerte i ikke ubetydelig grad, og under hensyn til at dette magtmiddel kan medføre alvorlige personskader.

Institut for Menneskerettigheder anfører endvidere, at der bør være særlig fokus på, at peberspray forbeholdes situationer, hvor der reelt er tale om et alternativ til anden alvorlig magtanvendelse. Dette kan eksempelvis ske ved en nærmere redegørelse for brugen af dette magtmiddel i forbindelse med den årlige statistik fra Kriminalforsorgen, hvor brugen af dette magtmiddel kan sammenholdes med en eventuel nedgang af brug af andre magtmidler eller ved en egentlig evaluering af brugen af peberspray i Kriminalforsorgens institutioner. En indberetningsordning fra institutionerne til Kriminalforsorgen kunne ligeledes overvejes.

Pebersprays anvendelse og virkninger er nærmere beskrevet i pkt. 2.1.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Som det fremgår af pkt. 2.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger, vil peberspray skulle anvendes i overensstemmelse med de almindelige regler om magtanvendelse i straffuldbyrdelsesloven. Magtanvendelse ved brug af peberspray må på den baggrund ikke gennemføres, hvis det efter indgrebets formål og den krænkelse og det ubehag, som indgrebet må antages at forvolde, ville være et uforholdsmæssigt indgreb, jf. straffuldbyrdelseslovens § 62, stk. 3. Herudover følger det af straffuldbyrdelses-

lovens § 62, stk. 4, at brug af peberspray vil skulle foretages så skånsomt, som omstændighederne tillader.

I medfør af straffuldbyrdelseslovens § 62, stk. 5, vil der endvidere blive fastsat nærmere regler om anvendelse af peberspray som magtmiddel. Disse regler vil i vidt omfang svare til de regler, som har været fastsat administrativt i forbindelse med forsøgsordningen om anvendelse af peberspray, jf. bekendtgørelse nr. 939 af 30. september 2009 og bekendtgørelse nr. 1133 af 29. september 2010. Bl.a. vil det – ligesom under forsøgsordningen – være et krav, at der foretages indberetning til Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen, om anvendelse af peberspray over for en indsat.

Fængselsforbundet i Danmark anfører, at forbundet kan tilslutte sig Direktoratet for Kriminalforsorgens opfattelse af, at forsøgsperioden med peberspray har opfyldt de på forhånd stillede forventninger til ordningen. Forbundet anfører endvidere, at det bør overvejes, om peberspray skal indgå som en del af den daglige uniformering på afdelinger med særlig problematiske indsatte, på nattjeneste, hvor bemanningen er væsentlig lavere end i dagtimerne, og i små arresthuse, hvis bemanning ligger på et minimum. Dette ville bringe større tryghed ind i hverdagen for personalet.

Landsforeningen af Forsvarsadvokater anfører, at såfremt man mod foreningens anbefaling fastholder at indføre peberspray blandt magtmidlerne i § 62, fraråder foreningen, at man imødekommer ønsket om at gøre peberspray til en del af personalets permanente udrustning. Det må således være tilstrækkeligt, at fængselsbetjentene opbevarer peberspray i vagtstuer eller kontorer.

Institut for Menneskerettigheder anfører, at der bør udvises forsigtighed ved en eventuel udvidelse af brugen af peberspray til at være en del af personalets almindelige personlige udrustning på særlige afdelinger. Ved en sådan brug optrappes det generelle trusselsniveau over for indsatte med risiko for en optræning af konflikter mellem personale og indsatte.

Det fremgår af pkt. 2.2. i lovforslagets almindelige bemærkninger, at Justitsministeriet vil fastsætte nærmere regler om anvendelse af peberspray som magtmiddel, hvis lovforslaget vedtages.

De nærmere regler vil i vidt omfang svare til de regler, som har været fastsat i bekendtgørelse nr. 939 af 30. september 2009 og bekendtgørelse nr. 1133 af 29. september 2010 om en forsøgsordning om anvendelse af peberspray over for indsatte i visse fængsler og arresthuse. Det fremgår bl.a. af disse bekendtgørelser, at peberspray kun må bæres, hvis der konkret foreligger en særlig risikosituation, hvor anvendelse af peberspray kan blive nødvendig. Peberspray har således ikke under forsøgsordningen været en del af personalets almindelige personlige udrustning og vil i overensstemmelse hermed heller ikke med lovforslaget blive en del af personalets almindelige personlige udrustning.

Det bemærkes endvidere, at Direktoratet for Kriminalforsorgen i rapporten om evaluering af forsøgsordningen ikke har anbefalet, at peberspray gøres til en del af fængselsbetjentenes almindelige personlige udrustning.

Der henvises i øvrigt til pkt. 2.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Fængselsforbundet i Danmark tilkendegiver, at det er forbundets holdning, at de nuværende retningslinjer for lægetilsyn efter en magtanvendelse ikke kræver ændringer.

Landsforeningen af Forsvarsadvokater foreslår, at fremgangsmåden med obligatorisk lægetilsyn opretholdes. Det anføres i den forbindelse af foreningen, at anvendelsen af peberspray ikke er ufarlig. Stoffet fremkalder irritation i øjne, næse og svælg, personer kan få svært ved at trække vejret og miste orienteringen, ligesom der kan være en psykisk effekt af forskrækkelsen og den forhåbentlige midlertidige blindhed. Foreningen henviser i den forbindelse til U 2010.2372 Ø, hvor en privatpersons anvendelse af peberspray blev henført under straffelovens § 245.

På baggrund af de erfaringer med anvendelse af peberspray, som er beskrevet i evalueringsrapporten fra Direktoratet for Kriminalforsorgen, foreslås det med lovforslaget, at der ved anvendelsen af peberspray skal gennemføres lægetilsyn i overensstemmelse med de almindelige regler om lægetilsyn ved magtanvendelse, efter straffuldbyrdelseslovens § 62, stk. 4. Det betyder, at lægetilsyn skal gennemføres, hvis der er mistanke om sygdom, herunder tilskadekomst, hos den indsatte i forbindelse med anvendelse af magt, eller hvis den indsatte selv anmoder om lægehjælp.

Det vurderes således ikke at være nødvendigt, at der – som efter forsøgsordningen – i alle tilfælde skal gennemføres lægetilsyn af den indsatte efter anvendelse af peberspray. Det er ved vurderingen heraf navnlig tilagt vægt, at det af evalueringsrapporten fremgår, at afhjælpningen af gener hos de indsatte under forsøgsordningen er forløbet meget tilfredsstillende, at der ikke har været indsatte, som har lidt overlast eller har klaget over efterfølgende smerter eller ubehag, og at flere indsatte ikke har ønsket at tale med en læge.

Der henvises i øvrigt til pkt. 2.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

2.2. Initiativer som følge af handlingsplanen mod narkotikamisbrug

2.2.1. Behandlingsgarantien for indsatte i fængsler og arresthuse

Det Kriminalpræventive Råd anfører, at det er en kendt sag, at misbrug af stoffer er en alvorlig risikofaktor i forhold til at udvikle eller fastholde en person i kriminalitet, og at en af de vigtigste veje ud af kriminalitet i sådanne tilfælde er behandling af stofmisbruget. Det anføres endvidere, at den bedste metode til at afholde folk fra fortsat kriminalitet er at give dem mulighed for at blive inkluderet i samfundet efter endt afsoning, og at behandlingstilbud til stofmisbrugere her er en kendt virksom metode. Det Kriminalpræventive Råd støtter derfor forslaget om behandlingsgaranti til alle indsatte stofmisbrugere.

Institut for Menneskerettigheder finder det positivt, at behandlingsgarantien udvides.

Fængselsforbundet i Danmark har ingen bemærkninger til, at behandlingsgarantien udvides, dog finder forbundet ikke, at en sådan udvidelse må medføre, at den uniformerede gruppe pålægges yderligere arbejdsopgaver. Forbundet bemærker endvidere, at der bør sættes på kvalitet frem for kvantitet, og at betingelserne for, at et behandlingsforløb bliver en succes, er, at det følges op af et seriøst udslningsforløb.

Gadejuristen oplyser, at Gadejuristen er positivt indstillet over for den foreslående udvidelse af behandlingsgarantien. Gadejuristen foreslår imidlertid, at kravene i straffuldbyrdelseslovens § 45 a om, at den indsatte skal være egnet og motiveret til behandling ligeledes udgår af bestemmelsen. Baggrunden for dette forslag er, at der ikke efter servicelo-

ven er mulighed for at afskære borgere retten til behandling ud fra en vurdering af borgerens egnethed og motivation. Fra et retssikkerhedsmæssigt synspunkt finder Gadejuristen det meget betænkeligt, at indsatte vil kunne afskæres fra retten til at modtage behandling i Kriminalforsorgens institutioner, hvis de ikke skønnes egnede eller motiverede til behandling.

Gadejuristen anfører endvidere, at det er uklart, hvem der skal skønne, om den indsatte er egnet til eller motiveret for behandlingen. I første instans vil det formentlig være institutionen, som skal træffe denne beslutning, men det er uklart på hvilken baggrund. Gadejuristen fremhæver i den forbindelse, at såfremt en indsat ikke kan ydes hjælp efter én behandlingsmetode, må en anden prøves, og at man ikke herudfra kan udlede, at borgeren ikke er egnet eller motiveret for behandling.

Det fremgår af pkt. 4 i lovforslagets almindelige bemærkninger, at udvidelsen af behandlingsgarantien vil indebære visse administrative konsekvenser for Kriminalforsorgen. Udvidelsen af behandlingsgarantien vil dog ikke indebære ekstra opgaver for det uniformerede personale.

Det fremgår endvidere af pkt. 3.1 i lovforslagets almindelige bemærkninger, at det fortsat er hensigten, at et behandlingsforløb, der påbegyndes under indsættelse i en af Kriminalforsorgens institutioner, om nødvendigt skal kunne fortsættes efter løsladelse, jf. den almindelige behandlingsgaranti for stofmisbrugere, som fremgår af § 101 i lov om social service.

Med hensyn til Gadejuristens bemærkninger om behandlingsgarantien kan det oplyses, at Justitsministeriet ikke finder grundlag for at foreslå, at kravene i straffuldbyrdelseslovens § 45 a om, at den indsatte skal være egnet og motiveret til behandling, udgår af bestemmelsen. Straffuldbyrdelseslovens § 45 a blev indført ved lov nr. 1558 af 20. december 2006 om ændring af lov om fuldbyrdelse af straf m.v. Det fremgår af forarbejderne til bestemmelsen, at en behandlingsgaranti for indsatte i Kriminalforsorgens institutioner i sagens natur ikke vil kunne være udformet identisk med den behandlingsgaranti, som gælder i det øvrige samfund. F.eks. vil en indsat ikke frit kunne vælge et andet behandlingstilbud end det, Kriminalforsorgen kan anvise.

Det fremgår endvidere af forarbejderne til bestemmelsen, at det normalt er ansatte på den institution, hvor den indsatte er anbragt, eller hvor behandlingstilbuddet udbydes, der i praksis skal vurdere, om den indsatte

er egnet og motiveret til behandling af sit stofmisbrug. Herudover fremgår det af forarbejderne, at der til brug for vurderingen af en indsats egnethed og motivation vil kunne indhentes oplysninger om tidligere behandlinger mv.

2.2.2 Undersøgelse af indsattes person og opholdsrum

Fængselsforbundet i Danmark oplyser, at forbundet ikke har bemærkninger til, at Direktoratet for Kriminalforsorgen kan foretage undersøgelser af indsattes person og opholdsrum. Det bemærkes, at forbundet forventer, at det er uddannet uniformeret personale, der leder disse aktioner.

Institut for Menneskerettigheder anfører, at den foreslåede udvidelse af bestemmelserne i straffuldbydelseslovens § 60, stk. 1, og § 62, stk. 1, ikke efter instituttets opfattelse rejser menneskeretlige spørgsmål.

Undersøgelser, som foretages af Direktoratet for Kriminalforsorgen i henhold til den foreslåede ændring af straffuldbydelseslovens § 60, stk. 1, vil blive gennemført under ledelse af direktoratets sikkerhedsenhed.

Der henvises nærmere til pkt. 3.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

2.2.3. Undersøgelse af besøgende og indsatte ved anvendelse af narkotikahunde

Institut for Menneskerettigheder anfører, at instituttet på baggrund af det – forudsatte – forudgående samtykke fra de berørte personer ikke har bemærkninger af menneskeretlig karakter til en fremtidig brug af narkotikahunde.

Fængselsforbundet i Danmark anfører, at det vil være en oplagt mulighed at benytte Kriminalforsorgens narkotikahunde til at begrænse mulighederne for indsmugling af narkotika i fængslerne. Der er i forvejen tradition for at anvende narkotikahunde ved undersøgelser af de indsattes opholdsrum, hvilket ifølge forbundet foregår på en yderst professionel måde og ikke giver anledning til problemer.

Gadejuristen anfører, at en australsk undersøgelse har vist, at der kun i 26 pct. af de tilfælde, hvor australske narkotikahunde markerede narkotikafært fra en person, blev fundet narkotika på personen. Gadejuristen an-

fører på den baggrund, at det kan frygtes, at falske positive markeringer vil kunne medføre flere legemsundersøgelser. Gadejuristen anfører endvidere, at det er uklart, hvad der vil ske i tilfælde, hvor en narkotikahund har markeret narkotikafært fra en besøgende, men hvor der ikke ved en efterfølgende undersøgelse af den pågældende findes narkotika.

Som et led i regeringens handlingsplan mod narkotikamisbrug vil der blive fastsat administrative regler om anvendelse af narkotikahunde til at undersøge indsatte og besøgende for ulovlige stoffer. Anvendelse af narkotikahunde til undersøgelse af indsatte og besøgende for ulovlige stoffer vil ske inden for rammerne af de gældende regler for sådanne undersøgelser i straffuldbyrdeslovens § 52 og § 60, stk. 1.

De nærmere regler for undersøgelse af besøgende og indsatte ved anvendelse af narkotikahunde vil blive fastsat i medfør af straffuldbyrdeslovens § 53, stk. 1, og § 60, stk. 9. Der vil i forbindelse med fastsættelsen af disse regler blive taget stilling til, hvilken betydning det vil have, at en narkotikahund markerer narkotikafært fra en besøgende eller indsat.

3. Lovforslaget

Det fremsatte lovforslag svarer med enkelte lovtekniske og redaktionelle ændringer til høringsudkastet.