



Justitsministeriet
Att. Justitsminister Søren Pind
Slotholmsgade 10
1216 København K

**Inatsisartut's udtalelse vedrørende forslag om telefonforkyndelse,
magtanvendelse i anstalterne og tilhold, opholdsforbud og bortvisning**

Til Justitsministeriets orientering.

Inatsisartut har på efterårssamlingen 2016 behandlet udkast til forslag til lov om ændring af retsplejelov for Grønland og kriminallov for Grønland (Telefonforkyndelse, magtanvendelse i grønlandske anstalter, samt tilhold, opholdsforbud og bortvisning mv.) og anordning om ikrafttræden for Grønland af lov om tilhold, opholdsforbud og bortvisning og en ændring af lov om erstatning fra staten til ofre for forbrydelser. Forslaget blev behandlet den 26. september 2016 (1. behandling) og den 18. november (2. behandling).

Forslaget har været i udvalgsbehandling hos Inatsisartut's Lovudvalg, hvis betænkning er vedlagt denne skrivelse. Lovudvalget har stillet følgende ændringsforslag, som blev enstemmigt vedtaget af Inatsisartut den 18. november 2016.

"Forslag til inatsisartutbeslutning om Grønlands Selvstyre tilslutter sig de under EM 2016/140 forelagte lov- og anordningsudkast, idet Grønlands Selvstyre dog anmoder Justitsministeren om at overveje, hvorvidt de bemærkninger, som Lovudvalget har fremsat i udvalgets betænkning, giver anledning til ændringer eller til tiltag i øvrigt."

Naalakkersuisut ønsker supplerende at bemærke, at Naalakkersuisut er skeptiske i forhold til anvendelsen af peberspray i de grønlandske anstalter. Det skyldes særligt, at Naalakkersuisut anser anvendelsen af peberspray for en alvorlig form for magtanvendelse, og er bekymret for, hvilken påvirkning indførelsen af peberspray i de grønlandske anstalter vil få for den grønlandske anstaltskultur. For Naalakkersuisut er det afgørende, at anstaltsbetjentene uddannes i anvendelsen af peberspray, og at de fysiske rammer i anstalterne tillader en forsvarlig anvendelse af peberspray.

Inussiamersumik inuulluaqqusillunga
Med venlig hilsen

Sara Olsvig

Naalakkersuisut for Sociale Anliggender, Familie, Ligestilling og Justitsvæsen

18-11-2016
Sagsnr. 2016 - 7976
Akt. ID. Nr. 4000377

Postboks 260
3900 Nuuk
Tlf. (+299) 34 50 00
Fax (+299) 34 66 66
E-mail: ian@naaq.gl
www.naalakkersuisut.gl

BETÆNKNING

afgivet af

Lovudvalget

vedrørende

**EM 2016/140: Forslag til Inatsisartutbeslutning om
[at] Grønlands Selvstyre tilslutter sig udkast til forslag til
lov om ændring af retsplejelov for Grønland og kriminallov for Grønland
(Telefonforkyndelse, magtanvendelse i grønlandske anstalter, samt tilhold,
opholdsforbud og bortvisning mv.)
og
anordning om ikrafttræden for Grønland af lov om tilhold, opholdsforbud og
bortvisning og en ændring af lov om erstatning fra staten til ofre for forbrydelser.**

Afgivet til forslagens 2. behandling

Lovudvalget har under behandlingen bestået af:

Inatsisartutmedlem Anders Olsen, Siumut, formand
Inatsisartutmedlem Michael Rosing, Demokraterne, næstformand
Inatsisartutmedlem Iddimanngiu Bianco, Inuit Ataqatigiit
Inatsisartutmedlem Laura Tåunåjik, Siumut
Inatsisartutmedlem Debora Kleist, Inuit Ataqatigiit

1. Beslutningsforslaget - indledning

Beslutningsforslaget drejer sig om Grønlands Selvstyres udtalelse til et anordningsudkast og et lovforslag. Lovforslaget og anordningsudkastet omfatter:

- Tilhold, opholdsforbud og bortvisning
- Telefonforkyndelse
- Magtanvendelse i grønlandske anstalter

2. Anordning om ikrafttræden for Grønland af lov om tilhold, opholdsforbud og bortvisning

Med en vedtagelse af beslutningsforslaget tilslutter Grønlands Selvstyre sig, at lov om tilhold, opholdsforbud og bortvisning sættes i kraft for Grønland ved kongelig anordning.

2.1. Tilhold

Efter gældende regler kan politiet i dag meddele tilhold, det vil sige give en person en advarsel mod at trænge ind på, skriftligt forfølge eller på anden lignende måde forulempe en bestemt anden person. En overtrædelse af tilholdet kan medføre dom efter kriminalloven.¹

I Danmark anvendes tilhold navnlig i følgende tilfælde:

- I samlivsforhold, hvor den ene part har udøvet vold eller andre overgreb mod den anden.
- I forhold mellem tidligere samlevende, hvor den ene part forfølger eller chikanerer den anden.
- Hvor offentligt ansatte (eller ansatte i en privat virksomhed), krænkes af personer, som de kommer i kontakt med i kraft af deres arbejde.
- I nabokonflikter
- Ved chikane forøvet af psykisk syge.
- Hvor kendte personer forfølges.
- Ved "stalking", hvilket vil sige systematisk og vedvarende forfølgelse eller chikane.

Tilsvarende gælder antageligt i Grønland, om end ikke alle kategorierne måske vil være lige hyppigt forekommende her.

Et tilhold er gyldigt for 5 år. Det kan dog på forhånd begrænses til en kortere periode. Den fastsatte frist på 5 år kan forlænges før eller ved udløbet af 5-års fristen, hvis der fortsat er grundlag for et tilhold.

Betingelserne for at meddele tilhold fremgår imidlertid ikke af kriminalloven, men har været fastsat i et cirkulære.² Det fremgår af cirkulæreskrivelsen, at afgørelser om tilhold skal

¹ Jf. kriminallovens § 94, stk. 2.

² Justitsministeriets cirkulære nr. 11075 af 12. februar 1990. Lovudvalget antager, at cirkulæret enten har direkte gyldighed for politiet i Grønland eller finder tilsvarende anvendelse i forhold hertil. Udvalget har dog ikke søgt dette bekræftet.

træffes på grundlag af en konkret vurdering af samtlige faktiske og retlige forhold, der indgår i sagen. Det fremgår endvidere af cirkulæret, at meddelelse af et tilhold forudsætter, at indklagede allerede har foretaget en eller flere krænkelser af den karakter, som omfattes af advarslen. Det er imidlertid ikke nødvendigt, at episoder har været anmeldt til eller efterforsket af politiet. En enkelt episode udgør som oftest ikke et tilstrækkeligt grundlag for at meddele en advarsel, medmindre forholdet er af betydelig grovhed. Meddelelse af tilhold forudsætter, at parterne ikke allerede har fundet sammen igen eller ventes at ville gøre det.

Anordningsudkastet indebærer for det første en udvidelse af de former for kontakt, som en person gennem et tilhold kan forbydes: Anordningsudkastet fastsætter således, at en person ved tilhold kan forbydes ”at opsøge en anden ved personlig, mundtlig eller skriftlig henvendelse, herunder ved elektronisk kommunikation, eller på anden måde [at] kontakte eller følge efter den anden.” Forbuddet begrænser sig dermed ikke længere til kontakt, som er forulepende.

Visse former for kontakt vil dog kunne være berettigede eller vanskelige at undgå. Anordningsudkastet indeholder derfor dels en bestemmelse om, at et tilhold ikke omfatter kontakt, som af særlige grunde må anses for beføjet, og dels en proportionalitets-bestemmelse om, at et tilhold ikke må stå i misforhold til den herved forvoldte forstyrrelse af den pågældendes forhold – eller til karakteren af den udviste adfærd.

Anordningsudkastet indebærer for det andet, at betingelserne for at give tilhold fastsættes i loven.

Der kan efter anordningsudkastet for det første gives tilhold, hvis der er begrundet mistanke om, at en person har krænket eller generet en anden ved personlig, mundtlig eller skriftlig henvendelse, herunder ved elektronisk kommunikation, eller ved på anden måde at kontakte eller følge efter den anden, eller har begået et ”strafbart” forhold mod den anden, som kan sidestilles hermed. Dog er det en betingelse, at der er bestemte grunde til at antage, at den pågældende fortsat vil krænke den anden (jf. i det hele anordningsudkastets § 2, stk. 1)

Lovudvalget bemærker hertil, at udtrykket ”strafbart forhold” ikke er i overensstemmelse den grønlandske kriminallovs terminologi. **Lovudvalget opfordrer** til, at anordningsudkastets § 2, stk. 1, nr. 1, litra b, tilrettes, med henblik på at bringe bestemmelsens affattelse i overensstemmelse med den grønlandske kriminallovs terminologi.

Der kan efter anordningsudkastet for det andet gives tilhold, hvis der er begrundet mistanke om, at en person har begået eller forsøgt at begå en overtrædelse af kriminallovens bestemmelser om drab, røveri, frihedsberøvelse, vold, brandstiftelse, voldtægt eller anden seksualforbrydelse, og den forurettede (eller dennes nærmeste) henset til forbrydelsens

grovhed ikke findes at skulle tåle kontakt med den pågældende (jf. i det hele anordningsudkastets § 2, stk. 2)

Lovudvalget bemærker hertil, at formålet med den foreslåede bestemmelse ikke er nærmere beskrevet i lovens forarbejder, men at sigtet må antages at være at beskytte personer, som er blevet udsat for et alvorligt overgreb, mod det ubehag og den utryghed, der kan være forbundet med at blive kontaktet af den, som har udsat dem for overgrebet. Dette kan siges at være et sympatisk sigte. Udvalget konstaterer imidlertid, at bestemmelsens rækkevidde ikke forekommer klart beskrevet i lovens forarbejder, ligesom der kan stilles spørgsmål ved, om det nævnte beskyttelseshensyn i forvejen er tilgodeset i en sådan udstrækning, at der ikke kan anses at foreligge tilstrækkeligt tungtvejende behov for yderligere indgrebsmuligheder.

Det er udvalgets formodning, at bestemmelsen (i hvert fald primært) tænkes anvendt i forhold til formodede voldsudøvere m.v., som endnu ikke er dømt for det pågældende forhold. Bestemmelsen gør det således muligt, at pålægge en person restriktioner alene på grundlag af en begrundet mistanke. Man kunne her overveje, hvorvidt der er et tilstrækkeligt tungtvejende behov herfor, set i lyset af, at den grønlandske retsplejelovs § 359 i forvejen gør det muligt at tilbageholde en sigtet, hvis der foreligger en særligt bestyrket mistanke om, at den sigtede har begået en lovovertrædelse af en sådan grovhed, at hensynet til retshåndhævelsen skønnes at kræve, at den sigtede ikke er på fri fod.

Lovens forarbejder giver ikke klare holdepunkter for at afgøre, hvorvidt bestemmelsen også kan finde anvendelse i forhold til voldsudøvere m.v., som er domfældt, og som enten er anbragt i anstalt eller er løsladt efter endt afsoning. Som bestemmelsen er affattet, kan dette vel næppe fuldstændigt udelukkes. Også her kunne det overvejes, hvorvidt der er et tilstrækkeligt tungtvejende behov herfor. Dette set i lyset af, at der med den nye kriminallov for Grønland blev indført en ordning, hvor personer, der er dømt for grovere personfarlig kriminalitet i den første del af anstaltsanbringelsen ikke gives mulighed for at være beskæftiget uden for anstalten og i øvrigt kun i særlige tilfælde får tilladelse til udgang i øvrigt, eventuelt under ledsagelse af personale. For så vidt angår personer, som er løsladt efter endt afsoning, kunne det overvejes, hvorvidt en ordning, som giver mulighed for at pålægge den pågældende restriktioner harmonerer med den grønlandske kriminallovs grundlæggende sigte: at lovovertræderen efter endt foranstaltning skal genindtræde i samfundet, som et fuldgyldigt (og så vidt muligt lovlydigt og værdifuldt) medlem af fællesskabet.

Der kan efter anordningsudkastet for det tredje gives tilhold, hvis en person ”med rimelig grund” mistænkes for at have i overtrådt eller forsøgt at overtræde kriminallovens bestemmelse om ulovlig tvang ved at tvinge en anden til ægteskab.

Bestemmelsen er indsat i lov om tilhold, opholdsforbud og bortvisning ved lov nr. 434 af 01. maj 2013. Ændringslovens sigte er en styrket indsats mod tvangsægteskaber, og bestemmelsen har til formål at beskytte unge fra familiemedlemmer, der udsætter den unge for trusler eller lignende for at få den unge til at indgå i et ægteskab, som den unge ikke ønsker.

Lovudvalget bemærker hertil, at tvangsægteskaber synes at være et ukendt fænomen her i Grønland, og at bestemmelsen derfor forekommer uden relevans. **Lovudvalget opfordrer** til, at bestemmelsen udgår.

2.2. Opholdsforbud

Anordningsudkastet indebærer, at det bliver muligt for politiet at forbyde en person at opholde sig eller færdes i et bestemt, nærmere afgrænset område nær en anden persons bolig, arbejds-, uddannelses- eller opholdssted, eller hvor den anden person ofte færdes.

Opholdsforbuddet er gyldigt for 1 år. Det kan dog på forhånd begrænses til en kortere periode. Perioden kan forlænges før eller ved udløbet af 1-års fristen, hvis der fortsat er grundlag for et opholdsforbud.

Et opholdsforbud udgør et væsentligt større indgreb end et tilhold, og betingelserne for at udstede et opholdsforbud er derfor strengere.

Et opholdsforbud kan gives, hvis:

- der er begrundet mistanke om, at den pågældende forsætligt har overtrådt et tilhold,

eller

- der er begrundet mistanke om, at den pågældende oftere gentagent har kontaktet eller på anden måde udøvet en adfærd over for en anden, som ville kunne begrunde et tilhold,

eller

- der er begrundet mistanke om, at den pågældende har begået en overtrædelse af en af de bestemmelser i kriminalloven om grov personfarlig kriminalitet, som efter omstændighederne ville kunne begrunde et tilhold,

eller

- der er begrundet mistanke om, at den pågældende har søgt at tvinge en anden til ægteskab på en måde, som ville kunne begrunde et tilhold,

eller

- der er begrundet mistanke om, at den pågældende mod et medlem af sin husstand har begået en overtrædelse af en af de bestemmelser i kriminalloven, som ville kunne begrunde en bortvisning.

Et opholdsforbud kan dog kun gives, hvis et tilhold ikke kan anses for tilstrækkeligt til at beskytte den anden person.

Der vil ved fastsættelsen af et opholdsforbuds geografiske udstrækning skulle tages behørigt hensyn til den pågældendes bevægelsesfrihed. Et opholdsforbud vil f.eks. vanskeligt kunne anvendes, hvor parterne er naboer.

Anordningsudkastet indeholder således dels en bestemmelse om, at et opholdsforbud ikke omfatter ophold eller færden, som af særlige grunde må anses for beføjet, og dels en proportionalitetsbestemmelse om, at et opholdsforbud ikke må stå i misforhold til den herved forvoldte forstyrrelse af den pågældendes forhold – eller til karakteren af den udviste adfærd.

Lovudvalget bemærker vedrørende opholdsforbud, at den foreslåede ordning har et sympatisk sigte: at give personer, som har været udsat for overgreb eller chikane m.v. mulighed for at kunne færdes frit i nærheden af deres hjem, arbejdsplads og andre steder, hvor de ofte færdes, uden at skulle føle sig utrygge og bange for at møde den, som har udsat dem for overgreb eller chikane. Imidlertid synes dette element i forslaget vanskeligt foreneligt med de faktiske forhold i Grønland. I praksis vil opholdsforbud således næppe kunne bringes i anvendelse i landets bygder (eller for den sags skyld mindre byer), idet det her næppe vil være muligt at udstede et opholdsforbud uden at begrænse den pågældendes bevægelsesfrihed i urimelig grad, og uden at det ville stride mod proportionalitetsbestemmelserne. Man må her være opmærksom på, at vore bygder generelt har en meget beskednen geografisk størrelse, og at de typisk kun har én dagligvarebutik, som samtidig også fungerer som bank og posthus, kun én skole og børneinstitution, kun ganske få taphuse, hvorfra indbyggerne kan hente vand, kun ét servicehus, hvor indbyggerne kan tage bad og vaske tøj, én sygeplejestation, og én havn, som danner rammen om transport til og fra bygden og for jollefiskeri og fangst, som ofte udgør bygdens eneste erhvervsgrundlag.

Det betyder ikke nødvendigvis, at dette element i forslaget bør opgives, men man må gøre sig klart, at anvendelsesmulighederne for opholdsforbud i praksis vil være stærkt begrænsede i bygder og mindre byer.

2.3. Bortvisning

Anordningsudkastet indebærer, at det bliver muligt for politiet at bortvise en person, som har udøvet vold eller optrådt truende overfor et medlem af husstanden (f.eks. en ægtefælle eller samlever), fra den pågældendes hjem.

Bortvisning kan ske, hvis der er begrundet mistanke om, at den pågældende over for et medlem af husstanden har begået en overtrædelse af kriminallovens bestemmelse om incest, kriminallovens bestemmelse om vanrøgt eller nedværdigende behandling i familieforhold, kriminallovens bestemmelse om trusler, kriminallovens bestemmelser om seksualforbrydelser, om forbrydelser mod liv og legeme (herunder blandt andet vold), eller om forbrydelser mod den personlige frihed. Bortvisning kan endvidere ske, hvis den pågældende har optrådt på en måde, som i øvrigt indebærer en trussel om vold mod et medlem af husstanden.

Samtidig er det en betingelse for bortvisning, at der er bestemte grunde til at antage, at den pågældende igen vil begå en af de omhandlede lovovertrædelser, hvis den pågældende gives mulighed for at blive i hjemmet.

Bortvisning kan ske i et nærmere fastsat tidsrum på indtil 4 uger. Fristen kan forlænges, men med højst med 4 uger ad gangen. Forlængelse forudsætter, at betingelserne fortsat er til stede.

Politiet kan i forbindelse med behandlingen af den sag om bortvisning tage en person i midlertidig varetægt i op til 24 timer, hvis personen med rimelig grund antages at have optrådt på en måde, som indebærer en trussel om vold mod en anden person i husstanden.

Anordningsudkastet indeholder en proportionalitets-bestemmelse om, at en bortvisning ikke må stå i misforhold til den herved forvoldte forstyrrelse af den pågældendes forhold – eller til karakteren af den udviste adfærd.

Endvidere indeholder anordningsudkastet en bestemmelse om, at bortvisning ikke omfatter ophold, m.v., som af særlige grunde må anses for beføjet. Det er i forarbejderne forudsat, at den bortviste skal have mulighed for at afhente nødvendige effekter (Det kunne f.eks. være tøj) i hjemmet, og at dette bør ske under overværelse af politiet.

En person, som er under 18 år kan ikke bortvises.

Politiet skal ved bortvisning samtidig underrette kommunen, således at de sociale myndigheder får mulighed for at følge op på sagen.

Lovudvalget bemærker vedrørende bortvisning, at den foreslåede ordning har et sympatisk sigte: at gribe ind over for samlivsvold (og i det hele taget vold i husstanden), således at den voldsramte for en periode opnår tryghed og beskyttelse, og dermed også får ro til at overveje, om hun (eller han) skal blive i forholdet eller bryde ud. Det kan også forekomme mere retfærdigt, at det er den voldelige part, som må forlade hjemmet, i stedet for den voldsramte og eventuelle børn.

Udvalget har imidlertid noteret sig, at Justitsministeriets Forskningsenhed har evalueret den tilsvarende danske ordning i henholdsvis 2006 og 2009. Begge evalueringer dækkede en ca. to-årig periode. I 2004-2006 viste der sig at være sket bortvisning i 45 tilfælde, svarende til ca. 22 om året. I 2007-2008 viste der sig at være sket bortvisning i 43 tilfælde, ligeledes svarende til ca. 22 om året. Danmark har en befolkning på ca. 5,7 mio. indbyggere, mens Grønland har en befolkning på ca. 56.000. Grønlands befolkning er med andre ord ca. 100 gange mindre end Danmarks. Selv hvis der tages højde for, at antallet af voldsanmeldelser pr indbygger er ca. 4 gange så højt i Grønland, forekommer det således usandsynligt, at bortvisningsbestemmelserne vil finde anvendelse meget mere end måske gennemsnitligt en enkelt gang om året her i landet. Uanset forslagets sympatiske sigte, må det konstateres, at der kan være ulemper forbundet med at indføre en (relativt kompliceret) ordning, som må forventes så sjældent anvendt, at de involverede myndigheder næppe kan opbygge eller fastholde en rutine og måske dårligt nok et kendskab til ordningens eksistens.

Udvalget bemærker yderligere, at Naalakkersuisut ikke kan forvente, at ordningen vil mindske behovet for krisecentre.

2.4. Lovudvalgets øvrige bemærkninger vedr. anordningsudkastet

Lovudvalget bemærker, at den grønlandske version af anordningsudkastet synes at være behæftet med alvorlige fejl, af betydningsbærende karakter. *Lovudvalget opfordrer* til, at den grønlandske version tilrettes.

I lovbemærkningerne til den lov, hvorved mulighed for bortvisning første gang blev indført i Danmark (Lov om bortvisning og beføjelse til at meddele tilhold), oplyses, at Strafferetsplejeudvalget i den betænkning, som loven bygger på, peger på, at der bør udarbejdes en vejledning til den bortviste om dennes retsstilling, og at vejledningen bør udleveres til den bortviste, når bortvisningen forkyndes for den bortviste.

I lovbemærkningerne til lov om tilhold, opholdsforbud og bortvisning oplyses endvidere, at Strafferetsplejeudvalget finder behov for, at der i forbindelse med en gennemførelse af lovforslaget fra politiets side udarbejdes et overskueligt skriftligt informationsmateriale, der kan udleveres til anmeldere, med orientering om de centrale regler, og med råd til, hvorledes ofre for forfølgelse og chikane bør forholde sig.

Endvidere oplyses det, at Strafferetsplejeudvalget finder, at det vil kunne bidrage til øget anvendelse af reglerne om tilhold og bortvisning, at der udarbejdes pjecer om tilhold, opholdsforbud og bortvisning, som politiet, andre offentlige myndigheder mv. kan bruge i deres rådgivning. Informationsmaterialet bør være let tilgængeligt, herunder på politiets hjemmeside.

Lovudvalget bemærker, at det af Strafferetsplejeudvalget påpegede behov for udarbejdelse og tilgængeliggørelse af informationsmaterialer også vil gøre sig gældende i forbindelse med lovens ikraftsættelse for Grønland, og at informationsmaterialet her bør foreligge på såvel grønlandsk som dansk.

3. Forslag til lov om ændring af retsplejelov for Grønland og kriminallov for Grønland (Telefonforkyndelse, magtanvendelse i grønlandske anstalter, samt tilhold, opholdsforbud og bortvisning mv.)

3. 1. Telefonforkyndelse

Gældende regler om forkyndelse

En række meddelelser vedrørende retssager skal i henhold til den grønlandske kriminallov overbringes ved forkyndelse. For eksempel skal et anklageskrift forkyndes for den tiltalte i en kriminalsag, ligesom vidner skal indkaldes ved forkyndelse.

Forkyndelse kan ske i form af enten "Stævningsmandsforkyndelse", "Postforkyndelse" eller "Brevforkyndelse"³.

Ved "Postforkyndelse" afleveres meddelelsen af postvæsenet, mod kvittering fra modtager.

Ved "Brevforkyndelse" sendes meddelelsen sammen med en anmodning om, at modtageren underskriver og returnerer en vedlagt bekræftelse for modtagelsen.

³ Den grønlandske retsplejelovs § 133, stk. 1

Ved ”Stævningsmandsforkyndelse”, afleveres meddelelsen til den pågældende af en polititjenestemand, en kommunefoged eller en såkaldt stævningsmand, mod kvittering fra modtager.

Politimesteren i Grønland beskikker for hver retskreds et antal stævningsmænd⁴. Endvidere kan politiet eller retsformanden om nødvendigt bemyndige en egnet person til at foretage enkeltstående forkyndelser⁵.

Polititjenestemænd og kommunefogeder kan uden særlig beskikkelse foretage forkyndelse, jf. den grønlandske retsplejelovs § 139, stk. 1.

Stævningsmands-og postforkyndelse skal så vidt muligt ske for den pågældende personligt på hans bopæl, midlertidige opholdssted eller arbejdssted.

Forkyndelse kan dog i et vist omfang også ske for andre, f.eks. den pågældendes ægtefælle, arbejdsgiver, eller ansatte⁶.

Lovforslaget og dets baggrund - Telefonforkyndelse

Ved en lovændring i 2012 blev der i den danske retsplejelov skabt mulighed for at foretage *telefonisk* forkyndelse.

Der blev endvidere givet mulighed for, at en telefonisk forkyndelse kan bekræftes pr. sms, samt at der kan sendes en påmindelse pr. sms til den, der skal møde i retten, om tid og sted for det pågældende retsmøde.

Forslaget indebærer indførelse af tilsvarende regler i den grønlandske retsplejelov.

Telefonforkyndelse vil efter forslaget som udgangspunkt kunne benyttes i alle typer sager og for alle dokumenter. Visse dokumenter vil dog kunne være mindre egnede til telefonisk forkyndelse, f.eks. vil stævninger i civile sager og anklageskrifter konkret kunne være for omfattende og komplicerede til at være egnede til telefonisk forkyndelse.

Telefonforkyndelse sker ved, at den meddelelse, der skal forkyndes telefonisk gives den pågældende. Efterfølgende sendes meddelelsen som dokument (det vil sige på papir) og

⁴ Den grønlandske retsplejelovs § 139, stk. 2

⁵ Den grønlandske retsplejelovs § 139, stk. 3

⁶ Den grønlandske retsplejelovs § 135

modtageren gives tillige en bekræftelse på forkyndelsen. Dokumentet kan også fremsendes forud for forkyndelsen.

Forkyndelse anses for sket den dag, meddelelsen telefonisk gives den pågældende.

Det er ikke nødvendigt, at dokumentet i sin helhed læses op i forbindelse med telefonsamtalen, med mindre den pågældende ønsker det. Myndigheden skal vejlede den pågældende om adgangen hertil.

Ved telefonforkyndelse påhviler det den person, der foretager telefonforkyndelsen, at vurdere, om den person, der skal forkyndes for, må antages at have forstået telefonsamtalen. Såfremt dette ikke er tilfældet, kan forkyndelse ikke anses for sket, og en anden forkyndelsesform må derfor anvendes i stedet.

Det er en forudsætning for effektivt at kunne gennemføre telefonforkyndelse, at den, der skal foretage forkyndelse, har adgang til oplysninger om relevante telefonnumre, herunder hemmelige telefonnumre. Det vil være en forudsætning for, at der kan ske telefonforkyndelse for personer med hemmelige telefonnumre i Grønland, at der i grønlandsk lovgivning skabes adgang til oplysninger om hemmelige telefonnumre for de myndigheder, der skal foretage telefonforkyndelse.

Telefonforkyndelse vil efter forslaget alene kunne foretages over for den pågældende selv.

Telefonforkyndelse vil efter forslaget også kunne ske gennem opringning til arbejdspladsen, men kun for den pågældende selv. Den forkyndende myndighed skal således kunne rette henvendelse til arbejdspladsen og bede om at tale med den pågældende. Den, der foretager forkyndelsen, må dog ikke oplyse over for arbejdsstedet, hvad henvendelsen angår.

Forslaget giver ikke mulighed for telefonforkyndelse over for juridiske personer.

Bekræftelse og påmindelse pr. sms

Forslaget indebærer yderligere, at en telefonforkyndelse kan bekræftes pr. sms, og at sms endvidere kan anvendes ved fremsendelse af en påmindelse til en person, der skal give møde i retten, om tid og sted for retsmødet.

Formålet hermed er, at reducere antallet af udeblivelser fra retsmøder,

Hvis telefonforkyndelsen er sket til en fastnettelefon, og der derfor ikke er mulighed for at sende en bekræftelse pr. sms, vil bekræftelse skulle foretages ved almindeligt brev.

Påmindelser vil særligt være relevant i sager, hvor der sker berømmelse lang tid forud for retsmødet.

Beskikkelse af stævningsmænd

Stævningsmandsforlyndelser foretages efter den gældende grønlandske retsplejelov af polititjenestemænd, kommunefogeder og stævningsmænd beskikket af Politimesteren i Grønland.

Endvidere har politiet og retsformanden mulighed for om nødvendigt at bemyndige en egnet person til at foretage enkeltstående forlyndelser.

Tilsvarende vil efter forslaget gælde for telefonforlyndelser.

Forslaget giver endvidere ansatte ved retterne mulighed for at foretage telefonforlyndelse uden særlig beskikkelse.

3. 2. Magtanvendelse i grønlandske anstalter

Kriminallovens § 222 regulerer kriminalforsorgens magtanvendelse over for den indsatte ved fuldbyrdelse af domme med anstaltsanbringelse i Grønland.

Efter kriminallovens § 222, stk. 1, kan en institution anvende magt over for en indsat, hvis det er nødvendigt for at afværge truende vold eller overvinde voldsom modstand, for at hindre selvmord eller anden selvbeskadigelse, for at hindre undvigelse eller standse undvegne eller for at gennem-tvinge en påbudt foranstaltning, når øjeblikkelig gennemførelse af denne er nødvendig, og den indsatte afviser eller undlader at følge personalets anvisninger herom.

Magtanvendelse må ikke gennemføres, hvis det efter indgrebets formål og den krænkelse og det ubehag, som indgrebet må antages at forvolde, ville være et uforholdsmæssigt indgreb (proportionalitetsprincippet)⁷.

Magtanvendelse skal endvidere foretages så skånsomt, som omstændighederne tillader (skånsomhedsprincippet), og der skal gennemføres lægetilsyn efter magtanvendelse, hvis der er mistanke om sygdom, herunder om tilskadekomst, hos den indsatte i forbindelse med anvendelsen af magt, eller hvis den indsatte anmoder om lægehjælp⁸.

⁷ Jf. kriminallovens § 222, stk. 3

⁸ Jf. kriminallovens § 222, stk. 4

Magtanvendelsen kan i medfør af kriminallovens § 222, stk. 2, ske ved greb, skub og stav.

Rådet for Grønlands Retsvæsen har anbefalet, at der også gives ansatte ved de grønlandske anstalter mulighed for at anvende peberspray og skjold over for de indsatte.

Det foreslås på den baggrund i udkastet til lovforslag at skabe hjemmel hertil i kriminallovens § 222, stk. 2.

Der lægges endvidere i udkastet til lovforslag op til, at magtanvendelsesformen skub udgår af kriminallovens § 222, stk. 2.

3.2.1. Skub

Efter kriminallovens § 222, stk. 5, fastsætter ledelsen af Kriminalforsorgen i Grønland regler om anvendelse af magt over for indsatte. På baggrund af denne bestemmelse har Kriminalforsorgen i Grønland udstedt bekendtgørelse nr. 1161 af 7. december 2009 om anvendelse af magt over for indsatte i anstalter (magtanvendelsesbekendtgørelsen).

Ifølge magtanvendelsesbekendtgørelsens § 1, stk. 2, kan magtanvendelse kun ske ved greb og stav. Selv om skub i medfør af kriminalloven er et lovligt magtmiddel i Grønland, fremgår det således modsætningsvist af den nævnte bestemmelse i magtanvendelsesbekendtgørelsen, at skub ikke kan anvendes i de grønlandske institutioner.

Lovforslaget indebærer, at skub udgår af kriminallovens katalog over lovlige magtanvendelsesformer, i overensstemmelse med, hvad der i forvejen er gældende i medfør af bekendtgørelsen.

3.2.2. Skjold

Skjold var et lovligt magtmiddel i Grønland, indtil den nugældende kriminallov. Skjold er fortsat et lovligt magtmiddel i Danmark efter straffuldbyrdelsesloven.

Skjoldet anvendes ved, at det holdes op foran kroppen for at beskytte den øverste del af benene og kroppen. Den ansatte i institutionen går herefter forsigtigt frem mod den indsatte, samtidig med at den indsatte anmodes om at lægge sig ned på maven, således at man ved brug af mindst mulig magt kan få lagt den indsatte i håndjern og ført den pågældende videre til et sikkert sted. Hvis den indsatte ikke følger personalets anvisninger, forsøges den pågældende presset op i et hjørne for derefter at blive trukket ned under skjoldene og herefter lagt i håndjern.

Direktoratet for Kriminalforsorgen og Kriminalforsorgen i Grønland har vurderet, at skjold er et nyttigt og skånsomt magtmiddel, og har på den baggrund foreslået, at det genindføres som magtmiddel bl.a. med henblik på at beskytte personalet i de grønlandske institutioner.

På den baggrund har Rådet for Grønlands Retsvæsen anbefalet, at der snarest muligt tilvejebringes hjemmel til, at der kan anvendes skjold i de grønlandske institutioner. Det foreslås derfor, at kriminalloven ændres i overensstemmelse hermed.

Det er i lovbemærkningerne til lovforslaget forudsat, at skjold kun anvendes ved pacificering af den indsatte, såfremt det er nødvendigt for at afværge truende vold, betvinge voldsom modstand eller for at hindre selvmord eller anden selvbeskadigelse. Skjold bør endvidere kun anvendes, når andre lempeligere midler har været forsøgt eller åbenbart vil være utilstrækkelige. Det er forudsat, at bestemmelser herom indføres i magtanvendelsesbekendtgørelsen⁹.

Kriminallovens almindelige regler om magtanvendelse vil i øvrigt finde anvendelse på brug af skjold som magtmiddel. Brug af skjold vil således skulle ske i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet og skånsomhedsprincippet, ligesom der efter brug af skjold efter omstændighederne skal gennemføres lægetilsyn¹⁰,

3.2.3. Peberspray

Peberspray blev indført som lovligt magtmiddel i de danske fængsler, i første omgang som en forsøgsordning i visse af kriminalforsorgens institutioner¹¹, og herefter som et permanent magtmiddel¹².

Peberspray er en væske, der består af et peber-ekstrakt, som sprøjtes i en tynd, komprimeret stråle mod den person, som skal pacificeres. Pebersprayen, som virker i en afstand af op til 6-7 meter, forårsager akut øjenkrampe med deraf følgende midlertidig blindhed, som varer i ca. 30-45 minutter. Virkningen indtræffer øjeblikkeligt. Foruden akut øjenkrampe giver peberspray svien i huden, irritation af slimhinderne og hoste, og desuden vil den pågældende, der rammes, blive desorienteret og føle ubehag.

Generne efter anvendelse af peberspray kan afhjælpes ved at skylle ansigtet og øjnene med vand, gerne i et stykke tid, da det lindrer smerterne og skyller peberpartiklerne væk. Virkningen forsvinder helt efter ca. 2 timer, men hvis ansigtet og øjnene skylles, forsvinder smerterne efter ca. 45 minutter.

⁹ Bekendtgørelse nr. 1161 af 7. december 2009 om anvendelse af magt over for indsatte i anstalter

¹⁰ Jf. kriminallovens § 222, stk. 3 og 4

¹¹ Ved lov nr. 348 af 6. maj 2009

¹² Ved lov nr. 183 af 8. marts 2011

Direktoratet for Kriminalforsorgen og Kriminalforsorgen i Grønland fandt det i forbindelse med indførelsen af peberspray som lovligt magtmiddel i de danske fængsler ikke nødvendigt tilsvarende at indføre peberspray som lovligt magtmiddel i de åbne grønlandske anstalter. Ifølge Direktoratet for Kriminalforsorgen og Kriminalforsorgen i Grønland har der imidlertid siden, navnlig i Anstalten i Nuuk, vist sig tilfælde, hvor peberspray ville have været et nyttigt magtmiddel, som dels kunne have forebygget mere risikofyldte former for fysisk magtanvendelse og dels kunne have styrket personalets tryghed og dermed håndteringen af sikkerhedstruende episoder. Mulighed for at anvende peberspray i de grønlandske institutioner vil endvidere kunne forebygge, at det er nødvendigt at tilkalde politiet ved tilspidsede situationer. Hertil kommer, at det vil være vigtigt at have hjemmel til at anvende peberspray, når en ny anstalt med et lukket afsnit i Nuuk forventes taget i brug i første halvdel af 2018.

På den baggrund har Rådet for Grønlands Retsvæsen anbefalet, at der snarest muligt tilvejebringes hjemmel til at anvende peberspray som magtmiddel i de grønlandske institutioner. Det foreslås derfor, at kriminalloven ændres i overensstemmelse hermed.

Det er i lovbemærkningerne til lovforslaget forudsat, at Kriminalforsorgen i Grønland i magtanvendelsesbekendtgørelsen fastsætter nærmere regler om anvendelsen af peberspray som magtmiddel, herunder regler om at der – før peberspray tages i brug mod en person – så vidt muligt skal ske orientering af den pågældende om, at institutionen har til hensigt at bruge peberspray, hvis ikke institutionens påbud efterkommes, og at det så vidt muligt skal sikres, at den pågældende har mulighed for at efterkomme påbuddet.

Der vil endvidere skulle fastsættes regler om, at institutionen så vidt muligt og i fornødent omfang skal tilbyde at afhjælpe gener, der er forårsaget af, at en indsat har været udsat for peberspray.

Endelig vil der skulle fastsættes regler om, hvornår og af hvem peberspray kan bæres.

Kriminallovens almindelige regler om magtanvendelse vil med forslaget finde anvendelse på brug af peberspray som magtmiddel. Brug af peberspray vil således skulle ske i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet og skånsomhedsprincippet, ligesom der efter brug af peberspray efter omstændighederne skal gennemføres lægetilsyn.¹³

Menneskerettigheds-aspekter

¹³ Jf. kriminallovens § 222, stk. 3 og 4

Institut for Menneskerettigheders undersøgelse af brugen af peberspray i danske fængsler og arresthuse:

Institut for Menneskerettigheder har i 2014 gennemført en undersøgelse af brugen af peberspray i danske fængsler og arresthuse for at vurdere, om anvendelsen harmonerer med Danmarks internationale menneskeretlige forpligtelser.

Institut for Menneskerettigheder har noteret sig, at Sundhedsstyrelsen i forbindelse med overvejelserne om i Danmark at indføre peberspray vurderede de medicinske skadevirkninger ved anvendelse af peberspray.

Sundhedsstyrelsen konstaterede, at påvirkningen af peberspray allerede er betydeligt mindsket efter 10 minutter, men at fortsat tilstedeværende påvirkninger kan ses efter en uge. Påvirkningen er midlertidig karakter, idet der dog også findes rapporter om tilfælde af mere alvorlige læsioner i hornhinden, som ser ud til at skyldes kemisk ætsning på grund af opløsningsmidler, der er anvendt i pebersprayeren.

Der har været flere dødsfald efter anvendelse af peberspray i USA, men man tilskriver kun i et enkelt tilfælde peberspray som rimeligt sikker årsag, nemlig i forbindelse med dødsfald hos en astmatiker.

Institut for Menneskerettigheder bemærker i den forbindelse, at den peberspray, som amerikanske myndigheder anvender, ifølge Direktoratet for Kriminalforsorgens oplysninger er ca. 10 gange så kraftig, som den der anvendes i Danmark.

Sundhedsstyrelsen konstaterede endvidere, at der muligvis kan tænkes at være en øget risiko for dødsfald ved samtidig påvirkning af peberspray og rusmidler som kokain og metamfetamin.

Sundhedsstyrelsen finder således at der kan være alvorlige helbredsrisici forbundet med at anvende peberspray, særligt hvis den eksponerede person lider af luftvejssygdomme eller er påvirket af visse rusmidler.

Sundhedsstyrelsen finder på den baggrund:

- At anvendelse af peberspray bør ske med omtanke, herunder med afvejning af risiko i forhold til risiko ved andre magtmidler.

- At der ud fra en sundhedsfaglig betragtning er grund til at fastholde et forbud mod anvendelse af peberspray uden for snævert definerede formål, hvor mindre farlige alternativer ikke foreligger.
- At anvendelsen af peberspray kræver en særlig instruks, der inkluderer viden om mulige skadevirkninger hos særligt sårbare personer, og i hvilke situationer der er brug for lægetilsyn.

Videre har Institut for Menneskerettigheder noteret sig en Østre Landsrets-dom fra 2010 om en privat borgers anvendelse af peberspray, hvoraf det ligeledes fremgår, at peberspray er et potentielt farligt magtmiddel. Et afgørende spørgsmål i sagen var, om den tiltalte skulle dømmes for "almindelig" vold efter straffelovens § 244 om simpel vold, eller efter § 245, som vedrører vold af "særlig, rå, brutal eller farlig karakter".

Landsretten fandt, at angrebet med peberspray "på grund af den betydelige smerteforvoldelse og generne med forbigående blindhed og risiko for alvorlig skade" måtte henføres under § 245, som et angreb af særlig farlig karakter.

Endelig har Institut for Menneskerettigheder noteret sig, at Den Uafhængige Politiklagemyndighed har behandlet en sag, hvor en 67-årig svækket og ophidset kvinde døde af akut hjertesvigt kort tid efter, at hun var blevet eksponeret for peberspray. Det synes efter de offentligt tilgængelige oplysninger om sagen ikke at kunne udelukkes, at peberspray kan have været en medvirkende og muligvis udløsende årsag til dødsfaldet.

Institut for Menneskerettigheder konstaterer, at Den Uafhængige Politiklagemyndigheds årsberetning for 2013 indeholder et særskilt kapitel om politiets brug af peberspray som magtmiddel, hvori det – under henvisning til Sundhedsstyrelsens anbefalinger og Østre Landsrets dom anføres, at brug af peberspray bør begrænses mest muligt under hensyn til, at der er tale om et magtmiddel udviklet med henblik på at påføre fysisk smerte i ikke ubetydelig grad. Brug af peberspray skal således forbeholdes situationer, hvor der reelt er tale om et alternativ til tilsvarende eller mere indgribende magtmidler.

På denne baggrund har Institut for Menneskerettigheder foretaget en vurdering af, hvorvidt anvendelsen af peberspray i danske fængsler er i overensstemmelse med Danmarks internationale menneskeretlige forpligtelser.

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention indeholder en række bestemmelser, som er af betydning for nationale myndigheders magtanvendelse, herunder for politi og fængselspersonale. Navnlige forbuddet mod tortur, og umenneskelig eller nedværdigende

behandling i konventionens artikel 3 er relevant i forhold til magtanvendelse over for indsatte i fængsler og arresthuse.

Forbuddet indebærer dels en negativ forpligtelse, der betyder, at danske myndigheder ikke må påføre personer tortur, eller umenneskelig eller nedværdigende behandling, dels en positiv forpligtelse (handlepligt) til aktivt at sikre, at personer ikke blive udsat for en sådan behandling.

Artikel 3 udelukker ikke, at der i visse veldefinerede situationer anvendes fysisk magt mod borgerne. Men Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har understreget, at myndighedernes magtanvendelse må være absolut nødvendig, og at der skal være proportionalitet mellem magtanvendelsen og det formål, der søges opnået med magtanvendelsen.

Peberspray er således ikke i sig selv i strid med artikel 3. Men myndighedernes anvendelse af peberspray kan – ligesom anden magtanvendelse – være i strid med artikel 3, såfremt anvendelsen ikke er absolut nødvendig og proportional. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har i flere sager fundet, at myndigheders konkrete brug af peberspray var i strid med artikel 3.

Institut for Menneskerettigheder henviser særligt til en sag fra 2014 vedrørte Estland og fængselspersonalets brug af peberspray mod en aggressiv og farlig indsat. Sagen var den første, hvor Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol tog stilling til anvendelsen af peberspray i et fængsel. Af dommen kan udledes, at der må udvises tilbageholdenhed med at anvende peberspray i lukkede rum, herunder i de indsattes celler. Det vil kun være berettiget, hvis ikke det er muligt at anvende alternative metoder og magtmidler i form af f.eks. beskyttelsesdragt, hjelm og skjold.

Den Europæiske Torturkomité har i en række inspektionsrapporter forholdt sig til staters brug af peberspray i lukkede institutioner, herunder navnlig i fængsler. Torturkomitéen har således i flere rapporter vedrørende fængsler fremhævet, at peberspray ikke bør være standardudstyr for fængselspersonale.

Torturkomitéen har anført, at peberspray ikke bør anvendes i lukkede rum, og at det aldrig kan retfærdiggøres at bruge peberspray mod en enlig indsat, som er låst inde på sin celle.

Torturkomitéen har anført, at peberspray i exceptionelle tilfælde kan anvendes i åbne rum. Det bør i så fald ske under iagttagelse af en række sikkerhedsgarantier, herunder at der skal være klare retningslinjer for brugen af peberspray, at der er adgang til førstehjælp og lægebehandling.

Endelig har Torturkomitéen anført, at peberspray aldrig bør anvendes mod en indsat, der er bragt under kontrol af fængselspersonalet.

Retten til respekt for privatlivet i artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention herunder den fysiske, psykiske og moralske integritet, kan i visse tilfælde være en subsidiær bestemmelse i forhold til artikel 3 om tortur m.v. Det kan være tilfældet, hvis magtanvendelsen ikke har en sådan intensitet, at handlingen kan karakteriseres som tortur mv. omfattet af artikel 3.

Institut for Menneskerettigheder påpeger desuden, at også FN's Handicapkonvention kan have relevans. Konventionen definerer handicap bredt, således at personer med længerevarende psykisk sygdom må anses at være omfattet af konventionen.

Det følger af FN's Handicapkonventions artikel 14, stk. 2, at personer med handicap, som frihedsberøves, har ret til tilpasning i rimeligt omfang, så der bliver taget hensyn til deres særlige behov. Det understreges endvidere i artikel 13, stk. 2, at staterne skal fremme passende undervisning af fængselspersonalet. Endvidere indeholder artikel 5 et forbud mod diskrimination på grund af handicap. Diskrimination defineres i FN's Handicapkonvention både som direkte og indirekte diskrimination samt manglende rimelig tilpasning. Indirekte diskrimination kan opstå, når en neutral handling eller undladelse stiller personer med handicap særligt ringe, og denne forskelsbehandling ikke er saglig eller proportional. Rimelig tilpasning defineres i artikel 2 som "nødvendige og passende ændringer og justeringer, som ikke indebærer en uforholdsmæssig stor eller unødvendig byrde, når dette er nødvendigt i et konkret tilfælde for at sikre, at personer med handicap kan nyde eller udøve menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder på lige fod med andre".

Forbuddet mod diskrimination og tilpasningspligten betyder, at det kan være påkrævet at tage særlige hensyn til indsatte med psykisk sygdom, herunder at sikre, at de fysiske rammer og personaleresressourcer er til stede for at forebygge eskaleringer af konflikter med indsatte med psykisk sygdom.

Magtanvendelsen i danske fængsler er reguleret i § 62 i straffuldbyrdelsesloven, samt i en underliggende bekendtgørelse (magtanvendelsesbekendtgørelsen).

Straffuldbyrdelseslovens § 62 har følgende ordlyd:

§ 62. Direktoratet for Kriminalforsorgen og kriminalforsorgsområdet kan anvende magt over for en indsat, hvis det er nødvendigt

- 1) for at afværge truende vold, overvinde voldsom modstand eller for at hindre selvmord eller anden selvbeskadigelse,
- 2) for at hindre undvigelse eller standse undvegne eller
- 3) for at gennemtvinge en påbudt foranstaltning, når øjeblikkelig gennemførelse af denne er nødvendig og den indsatte afviser eller undlader at følge personalets anvisninger herom.

Stk. 2. Magtanvendelse kan ske ved greb, skjold, stav, peberspray og tåregas.

Stk. 3. Magtanvendelse må ikke gennemføres, såfremt det efter indgrebets formål og den krænkelser og det ubehag, som indgrebet må antages at forvolde, ville være et uforholdsmæssigt indgreb.

Stk. 4. Magtanvendelse skal foretages så skånsomt, som omstændighederne tillader. Der skal gennemføres lægetilsyn efter magtanvendelse, hvis der er mistanke om sygdom, herunder om tilskadekomst, hos den indsatte i forbindelse med anvendelsen af magt, eller hvis den indsatte selv anmoder om lægehjælp.

Stk. 5. Justitsministeren fastsætter regler om anvendelse af magt over for indsatte.

Bestemmelsen er i alt væsentligt identisk med de regler, som vil gælde for Grønland, hvis forslaget vedtages, dog bortset fra at tåregas ikke vil kunne anvendes i grønlandske anstalter.

Som det fremgår, må magtanvendelse ikke gennemføres, hvis det efter indgrebets formål og den krænkelser og det ubehag, som indgrebet må antages at forvolde, ville være et uforholdsmæssigt indgreb (Proportionalitetsprincippet).

Magtanvendelse skal desuden foretages så skånsomt, som omstændighederne tillader (Skånsomhedsprincippet).

Hverken straffuldbyrdsloven eller magtanvendelsesbekendtgørelsen indeholder imidlertid bestemmelser, som fastsætter, om peberspray skal betragtes som et mere indgribende magtmiddel end andre af magtmidlerne (greb, skjold og stav).

Institut for Menneskerettigheder har i sin undersøgelsesrapport anbefalet, at der fastsættes et retligt hierarki mellem de tilladte magtmidler, således at greb skal betragtes som det mindst indgribende magtmiddel, og peberspray som et mere indgribende magtmiddel, der kun må benyttes, når mindre indgribende magtmidler er åbenbart uegnede. Tilsvarende regler gælder for politiet.

Hvad angår de situationer, hvor peberspray kan anvendes (indikationskravene) har Institut for Menneskerettigheder særligt hæftet sig ved, at reglerne giver mulighed for, at peberspray kan anvendes med henblik på *"at gennemtvinge en påbudt foranstaltning, når øjeblikkelig*

gennemførelse af denne er nødvendig og den indsatte afviser eller undlader at følge personalets anvisninger herom.” Dette indikationskrav er meget bredt. Til sammenligning giver gældende regler som udgangspunkt ikke politiet mulighed for at anvende peberspray mod enkeltpersoner for at overvinde passiv modstand / gennemtvinge et påbud.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at muligheden for at anvende peberspray med henblik på *”at gennemtvinge en påbudt foranstaltning, når øjeblikkelig gennemførelse af denne er nødvendig og den indsatte afviser eller undlader at følge personalets anvisninger herom”* udgår af loven, eller at bestemmelsen som minimum præciseres.

Yderligere anbefaler Institut for Menneskerettigheder, at det præciseres i reguleringen, at peberspray som udgangspunkt ikke må anvendes i lukkede rum, hvis mindre indgribende magtmidler kan anvendes, og at personalet ikke bør bruge peberspray mod indsatte, som de har fuld kontrol over. Anbefalingen har baggrund i Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis.

Oplysninger fra Kriminalforsorgen i Grønland

Lovudvalget har modtaget en skrivelse fra direktøren for Kriminalforsorgen i Grønland. Skrivelsen er optaget som bilag I til denne betænkning.

I skrivelsen anfører direktøren for Kriminalforsorgen i Grønland blandt andet, at magtanvendelse altid er grænseoverskridende, både for de indsatte og de ansatte. Derfor er magtanvendelse aldrig førstevalg, når en konflikt skal nedtrappes. Direktøren understreger, at Kriminalforsorgen i Grønland primært er interesseret i pebersprayens præventive effekt. Erfaringer fra andre lande viser, at pebersprayeren har en god præventiv effekt. Det vil sige at alene en advarsel om, at pebersprayeren vil blive låst ud af skabet, kan skabe den nødvendige ro.

I skrivelsen oplyser direktøren for Kriminalforsorgen i Grønland blandt andet følgende:

I medfør af kriminallovens § 222, stk. 1, nr. 1-4, så kan anstaltens personale alene anvende magt, hvis det er nødvendigt for at afværge truende vold eller overkomme voldsom modstand, for at hindre selvmord eller anden selvskade, for at hindre en undvigelse eller standse en undvejen eller for at gennemtvinge en påbudt foranstaltning, når øjeblikkelig gennemførelse af denne er nødvendig og den indsatte ikke efterkommer personalets anvisninger. Der er således allerede en klar afgrænsning af, hvornår anstaltspersonalet kan anvende magt og indførelsen af peberspray og skjold som magtmidler vil ikke ændre dette.

Såfremt brug af peberspray vil blive godkendt som magtanvendelsesmiddel i landets anstalter vil der ligesom i Danmark blive udarbejdet differentierede regler. I alle åbne anstalter vil peberspray skulle opbevares i aflaste skabe og ikke bæres i bæltet. Pebersprayeren vil først komme ud af skabet, hvis der gives ordre herom fra en vagthavende. I den kommende lukkede anstalt kan det komme på tale at udarbejde et andet sæt retningslinjer omkring peberspray, men der er endnu ikke taget stilling til dette spørgsmål.

Efter hver episode, hvor en peberspray har været låst ud af skabet, skal der rapporteres om dette til Kriminalforsorgen i Grønlands hovedkontor. Dette vil også gælde selvom pebersprayeren er låst ud af skabet, men ikke brugt. Der vil i hvert tilfælde ske en evaluering af, om indgrebet har været nødvendigt. Såfremt indgrebet ikke skønnes at have været nødvendigt vil der ske et tjenesteligt forhor af de pågældende anstaltsbetjente og der vil blive taget stilling til konsekvensen af deres handlinger.

Det vil af kommende retningslinjer klart fremgå, at peberspray aldrig er førstevalg når der skal løses en konflikt. Al magtanvendelse skal tage udgangspunkt i proportionalitetsprincippet og skansomhedsprincippet. Det vil sige, at anvendelse af magt skal stå i forhold til konflikten og at man altid skal benytte sig af "mindst mulig indgriben".

Det skal bemærkes, at peberspray kun er anvendeligt i ganske få situationer. Det kræver nogle helt særlige omstændigheder for peberspray kan anvendes med den ønskede effekt. I lukkede rum og i situationer hvor anstaltsbetjente er i undertal er det eksempelvis ikke tilrådeligt at benytte peberspray. Der skal altid være betjente nok til stede, således at der kan ydes hjælp til de ramte og det skal sikres, at samtlige urolige elementer kan pacificeres på samme tid. I en kommende retningslinje for brug af peberspray vil det derfor også fremgå, at peberspray så vidt muligt ikke bør anvendes i lukkede rum og at den kun kan anvendes af personale der er uddannet til dette.

Ydermere vil der i en nærmere bestemt prøveperiode nedsættes krav om at indsatte, der har været eksponeret skal tilses af læge/sygeplejerske. Dette for at sikre at den indsatte ikke har lidt overlast eller været udsat for unodig smertepåvirkning som følge af anvendelsen. Dette krav kan senere erstattes af tilbud om tilsyn, såfremt den indsatte selv ønsker, eller hvis det konkret vurderes nødvendigt i henhold til mistanke om tilskadekomst eller sygdom som følge af magtanvendelsen.

Lovudvalgets bemærkninger vedrørende peberspray

Lovudvalget har noteret sig, at formålet med at give kriminalforsorgens anstalter mulighed for at anvende peberspray som magtmiddel er at forebygge mere risikofyldte former for fysisk magtanvendelse og at styrke personalets tryghed og dermed håndteringen af sikkerhedstruende episoder.

Udvalget har noteret sig, at Kriminalforsorgen i Grønland vurderer, at det vil være af væsentlig betydning at have hjemmel til at anvende peberspray, når en ny anstalt med et lukket afsnit i Nuuk forventes taget i brug i første halvdel af 2018, men at der også i de eksisterende åbne anstalter, og navnlig i anstalten i Nuuk forekommer situationer, hvor hjemmel til anvendelse af peberspray ville kunne bidrage til at forebygge eller nedskalere sikkerhedstruende episoder.

Lovudvalget har i relation hertil yderligere noteret sig, at det i bemærkningerne til lovforslaget oplyses, at erfaringerne fra danske fængsler har vist, at peberspray ikke blot har bidraget til personalets tryghed, men tillige har haft en præventiv effekt: Truslen om anvendelse af peberspray har i mange situationer været tilstrækkelig til at få indsatte til at efterkomme personalets anvisninger, således at anvendelse af magt har været unødvendig. Hvor peberspray faktisk har været anvendt, har anvendelsen desuden i mange tilfælde bevirket, at der ikke var behov for yderligere magtanvendelse. Lovudvalget har dog også noteret sig, at Institut for Menneskerettigheder ikke har kunnet påvise et fald i anvendelsen af øvrige magtmidler som følge af indførelsen af hjemmel til anvendelse af peberspray.

Endelig har Lovudvalget noteret sig, at anvendelsen af peberspray ikke i sig selv er i strid med gældende forpligtelser på menneskerettighedsområdet, men at anvendelsen skal være absolut nødvendig og proportional.

Lovudvalget har i den forbindelse noteret sig, at Institut for Menneskerettigheder har anbefalet enkelte ændringer / præciseringer af de lovbestemmelser, som regulerer anvendelsen af peberspray i danske fængsler. Instituttets anbefalinger er imidlertid ikke indarbejdet i det foreliggende lovudkast, som vil indebære en retsstilling svarende til den, som gælder for danske fængsler, og som har givet Institut for Menneskerettigheder anledning til bemærkninger.

Lovudvalget bemærker, at anbefalingerne fra Institut for Menneskerettigheder efter udvalgets opfattelse bør indarbejdes, enten i lovforslaget eller i den grønlandske kriminalforsorgs magtanvendelsesbekendtgørelse.

Udvalget finder også anledning til at understrege, at udvalget anser peberspray for et alvorligt magtanvendelsesmiddel, dels fordi der kan være helbredsmæssige risici forbundet med anvendelsen, dels på grund af den betydelige smerte, som er forbundet med at blive udsat for peberspray. Her må det også tages i betragtning, at smerten først aftager efter en vis tid – i modsætning til den smerte, som påføres ved et førergreb, hvor smerten straks lettes, når grebet løsnes.

Hjemmelen til at kunne anvende peberspray som magtmiddel i grønlandske anstalter bør under hensyn hertil anvendes ansvarligt og med behørig tilbageholdenhed.

Udvalget opfordrer – i lighed med Institut for Menneskerettigheder – til, at det sikres, at personalet er uddannet i brugen af peberspray, ligesom udvalget understreger vigtigheden af, at indsatte, som udsættes for peberspray informeres om muligheden for at blive tilset af en læge.

Samtidig ønsker udvalget at understrege vigtigheden af, at kriminalforsorgen i tilstrækkelig grad fokuserer på mulighederne for konfliktforebyggelse og konflikthåndtering uden magtanvendelse. Her tænkes ikke blot på uddannelsen af anstaltspersonalet, men også på mulighederne for at opbygge positive relationer mellem de indsatte gennem aktiviteter og tid til samtale. Dette er også et redskab, som Institut for Menneskerettigheder har peget på.

Udvalget har også noteret sig Institut for Menneskerettigheders bemærkninger vedrørende den betydning, som eventuelle sprogbarrierer kan have i forhold til risikoen for, at der opstår konflikter mellem indsatte og personalet. Bemærkningerne har baggrund i, at der i danske fængsler er en del indsatte, som har en anden etnisk baggrund end dansk. De overvejelser, som Institut for Menneskerettigheder har gjort sig vedrørende denne problemstilling, kan imidlertid også have relevans i forhold til grønlandske anstalter, hvor en del af anstaltspersonalet kan være dansk-sproget, ligesom eventuelle sprogbarrierer mellem f.eks. østgrønlandske indsatte og vestgrønlandsk personale heller ikke bør overses.

Endelig bør der – ikke mindst i forbindelse med etableringen af et lukket afsnit i den kommende nye anstalt i Nuuk og hjemtagelsen af Herstedvester-anbragte – sikres fokus på de særlige udfordringer, som er forbundet med at forebygge konflikter i forhold til psykisk syge indsatte.

4. Lovudvalgets indstilling

Et enigt udvalg fremsætter følgende ændringsforslag:

Forslag til Inatsisartutbeslutning om, at Grønlands Selvstyre tilslutter sig de under EM 2016/140 forelagte lov- og anordningsudkast, idet Grønland Selvstyre dog anmoder Justitsministeren om at overveje, hvorvidt de bemærkninger, som Lovudvalget har fremsat i udvalgets betænkning, giver anledning til ændringer eller til tiltag i øvrigt.

Med disse bemærkninger overgiver Lovudvalget forslaget til 2. behandling.

Anders Olsen
Formand
Siumut

Laura Tåunâjik
Siumut

Michael Rosing
Demokraterne

Debora Kleist
Inuit Ataqatigiit

Iddimangiiu Bianco
Inuit Ataqatigiit