

BETÆNKNING**afgivet af****Lovudvalget****vedrørende**

FM 2014/35: Forslag til Inatsisartutbeslutning om, at Naalakkersuisut pålægges at kontakte Justitsministeren i Danmark med henblik på at indføre fodlænker til afsoning i hjemmet i Grønland.

Afgivet til forslagets 2. behandling

Lovudvalget har under behandlingen bestået af:

Inatsisartutmedlem Anders Olsen, Siumut, formand
Inatsisartutmedlem Kristian Jeremiassen, Siumut, næstformand
Inatsisartutmedlem Sara Olsvig, Inuit Ataqatigiit
Inatsisartutmedlem Doris Jakobsen, Siumut
Inatsisartutmedlem Ane Hansen, Inuit Ataqatigiit

0. Indledning

Afsoning i hjemmet, med elektronisk fodlænke, anvendes i en række lande som alternativ til fængselsstraf. Muligheden eksisterer ikke i dag i den grønlandske kriminallov. Dette foreslår forslagsstillerne ændret, med henvisning til bl.a. følgende fordele: Undersøgelser har vist, at risikoen for recidiv (d.v.s. risikoen for, at den dømte efterfølgende igen begår kriminalitet) er lavere for hjemmeafsoning end for afsoning i fængsel. Hertil kommer, at hjemmeafsoning ikke i samme grad som anstaltsafsoning påfører den dømtes familie, herunder børn, afsavn. Endelig vil indførelse af mulighed for hjemmeafsoning kunne have den positive afledte effekt, at den i et vist omfang vil kunne reducere ventelisterne til afsoning i anstalt.

1. Den grønlandske Retsvæsenkommissions overvejelser

Retsvæsenkommissionen overvejede i sin tid muligheden for at indføre afsoning i hjemmet med elektronisk fodlænke som ny sanktionsform i den grønlandske kriminallov.

Om de generelle fordele og ulemper ved sanktionsformen anførte Retsvæsenkommissionen følgende i kommissionens betænkning fra 2004:

”Som en umiddelbar fordel ved elektronisk overvågning kan først og fremmest peges på, at den dømte har mulighed for at bevare kontakten til familien og til arbejdsmarkedet – og dermed tillige kan opretholde sin eventuelle rolle som familieforsørger. Samtidig undgås negativ påvirkning fra andre fanger.

Hvis de nævnte forhold samtidig bevirker, at færre recidiverer til ny kriminalitet, kan sanktionsformen også medføre en begrænsning af fængselskapaciteten, hvilket ud fra en bredere samfundsmæssig betragtning kan betragtes som en fordel.

Derimod kan en ulempe ved sanktionen være, at indespærring i eget hjem – navnlig for enlige dømte – kan betyde isolation. Endvidere kan uanmeldte kontrolbesøg i hjemmet være en belastning for familien, som i et vist omfang også kan føle sig straffede.

Desuden kan der peges på, at brug af elektronisk overvågning vil kunne medvirke til en forstærket følelse blandt borgerne af at leve i et overvågningssamfund og der kan være risiko for spredning af lignende overvågningssystemer til andre områder af samfundet, f.eks. børn og gamle. Endvidere er der ved alle alternativer til frihedsstraf en risiko for ”net-widening”, dvs. for at de i stedet anvendes på dem, som ellers ville have fået en betinget dom.”

For så vidt angår muligheden for at indføre sanktionsformen i Grønland konstaterede Retsvæsenkommissionen, at der rent teknisk intet er til hinder herfor. Men landets enorme udstrækning, befolkningens beskedne størrelse og den spredte bosætning indebærer en række praktiske og økonomiske hindringer:

Blandt andet pegede Retsvæsenkommissionen på, at det i afsides beliggende områder ikke vil være let at reagere omgående med kontrolbesøg, hvis elektronikken signalerer uregelmæssigheder, og også regelmæssige, uvarslede kontrolbesøg f.eks. til kontrol af et alkoholforbud vil kræve et omfattende beredskab med døgnvagt spredt over landet.

Retsvæsenkommissionen bemærkede dog vedr. denne problemstilling, at problemer med store afstande og øde områder også kendes i Sverige, og at disse problemer i nogen grad ville kunne begrænses med den udbygning af Kriminalforsorgen i Grønland, som indgik i kommissionens anbefalinger.

Retsvæsenkommissionen pegede imidlertid også på, at den elektroniske overvågning nødvendigvis må kombineres med behandlingstiltag (dels som en naturlig følge af gerningsmandsprincippet, dels for at sanktionsformen ikke skal være i strid med den europæiske rekommandation om ikke-frihedsberøvende sanktioner), og at disse behandlingstiltag på grund af de store afstande og relativt få klienter i hvert fald ikke ville kunne gennemføres gruppevis, som det gøres i de svenske behandlingsprogrammer.

Endelig henviste Retsvæsenkommissionen til en analyse fra 1998, som viste, at man i Danmark skulle op på et gennemsnitligt antal hjemme-afsonere på omkring 300, før denne sanktionsform ville indebære økonomiske besparelser set i forhold til afsoning i åbne fængsler, hvilket navnlig skyldtes betydelige engangsudgifter i forbindelse med etableringen. Det vil ikke være realistisk at forestille sig et så stort antal hjemmeafsonere i Grønland.

Retsvæsenkommissionen antog derfor, at hjemme-afsoning i Grønland ville være en uforholdsmæssig dyr foranstaltning.

Retsvæsenkommissionen konkluderede på denne baggrund følgende:

”Ud fra en samlet betragtning er der efter kommissionens vurdering ikke under de nu kendte forudsætninger, herunder om de økonomiske konsekvenser, grundlag for at anbefale indførelse af elektronisk overvåget hjemmeafsoning i Grønland, men det kan ikke afvises at denne foranstaltning vil kunne blive anvendelig, hvis de tekniske eller økonomiske forudsætninger senere måtte ændre sig.”

Til grund for denne konklusion lå også, at målgruppen i vidt omfang ville være identisk med målgruppen for samfundstjeneste, nemlig dømt, som alternativt skulle have afsonet korte frihedsstraffe. Efter kommissionens opfattelse indebærer samfundstjeneste imidlertid flere fordele end hjemmeafsoning ”fordi den ikke isolerer de dømte, men tværtimod sikrer dem en positiv kontakt med ikke-kriminelle, samtidig med at de kan opretholde deres familie- og arbejdsmæssige relationer.”

2. Den danske fodlænke-ordning

På det tidspunkt, hvor Retsvæsenkommissionen gjorde sig overvejelser om, hvorvidt den skulle anbefale indførelse af hjemmeafsoning i Grønland var der i Sverige indført forsøg med en sådan ordning, og Norge havde besluttet at gennemføre en tilsvarende forsøgsordning. I Danmark var der derimod endnu ikke truffet en sådan beslutning.

I 2005 vedtog Folketinget en ændring af straffuldbyrdsloven, som muliggjorde fodlænkeafsoning i hjemmet¹. Loven omfattede færdselslovsovertrædere med ubetingede straffe på indtil tre måneder. I 2006 blev ordningen udvidet til at omfatte unge, der ikke er fyldt 25 år på gerningstidspunktet. Denne aldersgrænse blev fjernet i 2008, og i 2010 blev ordningen udvidet til at omfatte ubetingede domme på indtil 5 måneder.

Fodlænkeordningen er en frivillig ordning. Som udgangspunkt får alle, som er omfattet af Straffuldbyrdslovens kapitel 13a om fuldbyrdelse af straf på bopælen under intensiv overvågning og kontrol, tilbud om at afsone i hjemmet. Det er op til den enkelte dømte at sende en ansøgning herom til Kriminalforsorgen.

Kriminalforsorgen afgør, om ansøgeren opfylder de øvrige betingelser for at få tilladelse til at afsone med en elektronisk fodlænke.

Det er en betingelse, at afsoneren har en passende bolig, og at boligforholdene rent praktisk tillader, at strafudståelsen kan finde sted under overvågning og kontrol. Boligen må derfor ikke være af midlertidig karakter.

Tilladelse til hjemmeafsoning betinges endvidere af, at familiemedlemmer og andre personer over 18 år med samme bopæl som den dømte giver samtykke til, at straffen kan udstås på den

¹ Lov nr. 367 af 24. maj 2005 om ændring af lov om fuldbyrdelse af straf m.v. (Fuldbyrdelse af straf på bopælen under intensiv overvågning og kontrol samt begrænset fællesskab for »negativt stærke« indsatte m.v.)

fælles bopæl. Samtykke er nødvendigt, idet der under afsoningen skal installeres elektronisk overvågningsudstyr og gennemføres uanmeldte kontrolbesøg i hjemmet, hvorfor tilsynsmyndigheden skal have adgang til boligen.

Det er endvidere en betingelse, at afsoneren har beskæftigelse i form af uddannelse, arbejde eller lignende i minimum 20 timer per uge. Er den dømte uden beskæftigelse, kan beskæftigelseskravet opfyldes gennem aktivering på et af Kriminalforsorgens godkendte samfundstjenestesteder.

Hvis den dømte tidligere har afsonet hjemme, er det yderligere en betingelse, at han ikke inden for de seneste to år forud for idømmelsen af den straf, som ansøgningen vedrører, er idømt højere straf end bøde.

Kriminalforsorgen kan give afslag på en ansøgning om hjemmeafsoning, hvis det konkret vurderes, at afsoning hjemme ikke er hensigtsmæssig på grund af den dømtes personlige forhold, eller at afsoneren må forventes at ville overtræde de gældende vilkår. Vurderingen kan bero på, at den dømte tidligere har overtrådt vilkårene i forbindelse med tilsynsforløb eller har et massivt misbrug af narkotika eller alkohol.

I forbindelse med fodlænkeordningen er der etableret otte regionale afdelinger, de såkaldte Intensiv Overvågningsafdelinger (IO-afdelinger), som alle er tilknyttet en afdeling af den frie Kriminalforsorg. Det er IO-afdelingerne, der fungerer som tilsynsmyndighed, og som udarbejder egnethedsvurderinger og aktivitetsskemaer for afsoningen. Egnethedsvurderingen indeholder en redegørelse for de personlige forhold, herunder den dømtes boligforhold, beskæftigelsesforhold, eventuelle misbrug m.v. Det er endvidere IO-afdelingerne, der er ansvarlige for gennemførelsen af afsoning på bopælen, og som udfører uanmeldte besøg i hjemmet.

Det er Direktoratet for Kriminalforsorgen, der som sidste instans afgør, om den dømte kan afsone i hjemmet.

Under afsoningen skal den dømte overholde en række vilkår:

- Den dømte må ikke begå strafbare forhold under afsoningen.
- Den dømte må ikke indtage alkohol eller i øvrigt gøre brug af rusmidler under afsoningen.
- Den dømte må kun forlade sin bopæl for at deltage i de aktiviteter, som tilsynsmyndigheden har tilladt og fastlagt tid og sted for. Afsoneren skal forlade bopælen og være tilbage igen tidligst fem minutter før og senest fem minutter efter det præcise tidspunkt, der er fastsat.
- Den dømte skal deltage i et undervisningsforløb hos Kriminalforsorgen. Undervisningen vedrører bl.a. vold og misbrug og har til formål at forbedre den dømtes muligheder for at leve en kriminalitetsfri tilværelse.
- Endelig skal den dømte acceptere uanmeldte telefonopkald og kontrolbesøg på bopælen.

Andre vilkår kan fastsættes, hvis det vurderes nødvendigt og hensigtsmæssigt.

Hvis et vilkår overtrædes, indberettes forholdet til Direktoratet for Kriminalforsorgen. Direktoratet har så mulighed for, at tilbagekalde tilladelsen til afsoning i hjemmet, hvilket indebærer, at den dømte overføres til afsoning i et fængsel eller et arresthus.

Inden afsoningen påbegyndes, udarbejder Kriminalforsorgen et aktivitetskema, som fastlægger, hvornår afsoneren skal opholde sig på sin bopæl, sit arbejde eller sin uddannelsesinstitution, og hvornår afsoneren skal deltage i Kriminalforsorgens undervisningsprogram. I aktivitetskemaet fastlægges også, hvornår afsoneren kan forlade sin bopæl for at købe ind, vaske tøj og lignende, hvilket tilsammen maksimalt må udgøre 4 timer om ugen. Herudover lægges to gange om ugen nogle få timer ind i aktivitetskemaet, hvor afsoneren kan opholde sig uden for hjemmet, på dage hvor han ikke skal møde på arbejde eller uddannelsesinstitution: Første måned 2 timer, anden måned 3 timer, 3. og 4. måned 6 timer og 5. måned 8 timer.

2.1. Erfaringerne med den danske ordning

En undersøgelse foretaget af Justitsministeriets Forskningskontor (Afsoning i hjemmet – En effektevaluering af fodlænkeordningen. September 2011)², viser, at fodlænkeordningen for så vidt angår gruppen af unge under 25 år, indebærer en mindst 15 % lavere risiko for tilbagefald til ny kriminalitet (recidiv) end ved afsoning i fængsel. Risikoen for tilbagefald til *alvorligere* kriminalitet er mindst 24 % lavere.

For så vidt angår gruppen af færdselslovs-overtrædere har undersøgelsen derimod ikke påvist en statistisk signifikant reduktion i recidiv.

Rockwoolfondens Forskningsenhed har i januar 2012 offentliggjort en ny undersøgelse ("*Losing the stigma of incarceration: Does serving a sentence with electronic monitoring causally improve post-release labor market outcomes?*"), som viser, at afhængigheden af offentlig forsørgelse (socialhjælp) er mindre for personer, som har afsonet i hjemmet med elektronisk fodlænke end for personer, som har været idømt fængselsstraf.

Samtidig er Kriminalforsorgens omkostninger ved fodlænkeafsoning (546 kr. pr. døgn) væsentligt lavere end ved afsoning i åbent fængsel (1.103 kr. pr. døgn).

Hvad angår afsonernes oplevelse af afsoningsformen viser interview- og spørgeskemaundersøgelser, som indgår i Justitsministeriets Forskningskontors forskningsrapport "Afsoning i Hjemmet – En effektevaluering af fodlænkeordningen", at afsonerne generelt er glade for at kunne passe deres arbejde eller studier og være sammen med familien under afsoningen.

²Undersøgelsen omfatter dømte, der havde mulighed for at afsone i hjemmet i 2006-07, hvilket vil sige færdselslovsovertrædere og personer, der var under 25 år på gerningstidspunktet, og som var idømt en straf på højst 3 måneders fængsel. Fodlænkeordningen er siden udvidet.

Men selv om afsoningen foregår i hjemmet, og selv om afsoneren til en vis grad er i stand til at opretholde en nogenlunde normal hverdag, er han berøvet sin frihed: Han kan ikke forlade hjemmet, når han vil, heller ikke for at lufte hund, skovle sne eller hente sin datter, som er blevet syg henne i børnehaven. Han må ikke drikke en øl, et glas vin eller nogen anden form for alkohol. Han er underkastet konstant overvågning og kontrol. Disse begrænsninger opleves i varierende grad som besværlige og belastende.

Knap en tredjedel angiver, at de oplever overholdelsen af tidsskemaet som det vanskeligste. Flere afsonere beskriver, hvordan de oplever det som et psykisk pres, og har svært ved at slappe af, fordi de konstant skal være opmærksomme på tidsskemaet og på, hvad klokken er. Afsonere med små børn kan have særligt svært ved at overholde et stramt tidsskema.

Kriminalforsorgens uanmeldte kontrolbesøg opleves generelt ikke som specielt ubehagelige. De fleste afsonere oplever, at medarbejderne fra Kriminalforsorgen er diskrete og hensynsfulde, når de kommer på uanmeldt kontrolbesøg, og typisk varer kontrolbesøget kun nogle få minutter. Enkelte afsonere fortæller dog, at det hele tiden ligger i baghovedet, at Kriminalforsorgen når som helst kan banke på. Det kan især være ubehageligt, når afsoneren har gæster på besøg, som afsoneren ikke ønsker skal vide, at han afsoner en dom.

Den hyppigste årsag til, at afsoning i hjemmet afbrydes, er overtrædelse af alkoholforbuddet. 7% af de påbegyndte afsoninger afbrydes af Direktoratet for Kriminalforsorgen. 67% af disse afbrydelser skyldes overtrædelse af vilkåret om ikke at indtage alkohol under afsoningen.

Hvad angår det obligatoriske undervisningsprogram, sætter en stor del af afsonerne spørgsmålstegn ved dets relevans og værdi. Hele 40% angiver, at undervisningen slet ikke eller kun i ringe grad opleves som relevant. Nogle af undersøgelsens afsonere foreslår, at undervisningen i højere grad målrettes forskellige typer af afsonere.

Det kan på den baggrund overvejes, hvad der kan antages at være årsag til den relativt lave recidivprocent for fodlænkeafsonere. Afsoningen i hjemmet er jo kun i begrænset omfang forbundet med tiltag af resocialiserende karakter, som opleves relevante.

Meget kan tale for at antage, at den relativt lave recidivprocent ikke primært beror på en positiv påvirkning fra afsoningen i hjemmet, men derimod på fraværet af den negative effekt, som er forbundet med afsoning i fængsel. Afsoning i fængsel kan indebære tab af indkomst og arbejde samt familiære vanskeligheder, hvilket kan øge risikoen for ny kriminalitet. Samtidig kan fængselsmiljøet og omgangen mellem de indsatte i sig selv indebære en negativ påvirkning, som kan øge risikoen for ny kriminalitet.

3. Udvalgets behandling af forslaget

Forslaget er identisk med et forslag (EM 2012/181), som blev fremsat under efterårssamlingen 2012. Også dette forslag blev henvist til behandling i Lovudvalget. Til brug for udvalgets behandling af EM 2012/181 fremsatte Lovudvalget d. 30. oktober 2012 en række spørgsmål til Justitsministeriet via den daværende Naalakkersuisoq for Indenrigsafførelse, Natur og Miljø. Udvalget har aldrig modtaget svar på disse spørgsmål.

Det har efterfølgende vist sig, at den daværende Naalakkersuisoq for Indenrigsafførelser, Natur og Miljø ved en særdeles beklagelig fejl har forsømt at videreformidle udvalgets spørgsmål til Justitsministeriet.

Den 31. januar 2013 faldt forslaget bort, idet der blev udskrevet valg til Inatsisartut. Forslaget blev imidlertid efter valget genfremsat, til efterårssamlingen 2013. I oktober 2013 genfremsatte Lovudvalget derfor udvalgets spørgsmål vedr. elektronisk fodlænke-afsoning. Udvalget modtog i maj 2014 Justitsministeriets svar.

Udvalgets spørgsmål og Justitsministeriets besvarelse er vedhæftet betænkningen som bilag 1 og 2.

4. Er der i dag grundlag for at indføre mulighed for hjemme-afsoning med elektronisk fodlænke i Grønland?

Retsvæsenkommissionen konstaterede i sin betænkning fra 2004, at der rent teknisk intet er til hinder for at indføre mulighed for hjemme-afsoning med elektronisk fodlænke i Grønland, men at landets enorme udstrækning, befolkningens beskedne størrelse og den spredte bosætning indebærer en række praktiske og økonomiske hindringer.

4.1. Tekniske og praktiske forhindringer

Det fremgår af de oplysninger, som udvalget har indhentet, at der er geografiske områder i Grønland, hvor der ikke er acceptabel mobildækning, og at der er geografiske forhold (afstande og fremkommelighed), som vil vanskeliggøre eller være til hinder for kriminalforsorgens kontrol med ordningen.

Som omtalt ovenfor i betænkningens afsnit 1 forventede Retsvæsenkommissionen, at problemerne omkring afstande og fremkommelighed i nogen grad ville kunne begrænses med den udbygning af Kriminalforsorgen i Grønland, som indgik i kommissionens anbefalinger, og som indebærer at Kriminalforsorgen ville være repræsenteret i alle byer.

Kriminalforsorgen i Grønland har imidlertid oplyst, at man fortsat ikke har ansatte i alle byer. Selv i relativt større byer som Uummannaq, Upernavik, Qaanaaq, Qasigiannuit, Qeqertarsuaq, Paamiut, Narsaq og Nanortalik har Kriminalforsorgen ikke fuldtidsansatte medarbejdere. Disse steder er der kun deltidsansatte tilsynsførende, og andre steder er der såkaldte kriminalforsorgsrepræsentanter, som har denne funktion som en art fritidsbeskæftigelse. Den eksisterende bemanning i byer og bygder gør det således ikke muligt for Kriminalforsorgen i Grønland at varetage iværksættelse og kontrol med hjemmeafsoning overalt i Grønland.

Blandt de praktiske problemer, som også indgik i Retsvæsenkommissionens overvejelser, var det forhold, at hjemmeafsoning nødvendigvis skal kombineres med behandlingstiltag, og at sådanne behandlingstiltag på grund af de store afstande og det relativt beskedne antal klienter ikke vil kunne gennemføres gruppevis. Lovudvalget har på denne baggrund spurgt, hvorvidt det vil være muligt at udvikle en version af behandlingsprogrammer som f.eks. cognitive skills og anger management, som ikke er baseret på gruppeundervisning.

Justitsministeriet har i sit svar oplyst, at Kriminalforsorgen i Grønland har udviklet et særligt behandlingsprogram (MUMIK), som indtil videre tilbydes de indsatte i anstalterne i Nuuk, Sisimiut og Aasiaat. Behandlingsprogrammet skal give den indsatte indsigt i sine problemer, motivere den indsatte til at arbejde med problemerne og redskaberne til at ændre sin uhensigtsmæssige adfærd. Programmet er opbygget til gennemførelse af en gruppe og ikke for enkeltpersoner. Kriminalforsorgen undersøger for tiden, om det vil være muligt at udvikle et kursus i stil med MUMIK til individuel gennemførelse, men det vil i givet fald højst blive en mulighed i de få byer, hvor Kriminalforsorgen har et lokalt kontor. Det vil koste mange ressourcer at uddanne alle KiF (Kriminalforsorgen i Frihed) medarbejdere, herunder tilsynsførende og kriminalforsorgsrepræsentanter, som instruktører og at gennemføre kurserne som enkeltmandskurser. Det er Kriminalforsorgen i Grønlands vurdering, at en sådan ressourceforøgelse vil være ganske uforholdsmæssig, når man tager det forventede antal hjemmeafsonere i betragtning.

Lovudvalget har spurgt, om det kunne være en mulig løsning på de beskrevne teknisk og praktiske problemer at begrænse den geografiske udstrækning af fodlænkeordningen til nærmere angivne geografiske lokaliteter, således at ordningen kun omfatter f.eks. Nuuk og eventuelt et antal andre, nærmere bestemte byer.

Justitsministeriet har hertil svaret, at det, hvis en fodlænkeordning etableres i de dele af Grønland, hvor mobildækningen er acceptabel, og hvor det er muligt for Kriminalforsorgen at leve op til sin tilsynsforpligtelse, vil kunne medføre en forskelsbehandling af dømte alt afhængigt af, hvor i Grønland den pågældende bor.

4.2. Økonomiske forudsætninger

Hvad angår de økonomiske forudsætninger for indførelse af mulighed for hjemmeafsoning i Grønland fremgår det af de oplysninger, som udvalget har indhentet, at etablering af en 2-årig forsøgsordning, som alene omfatter Nuuk, vurderes at ville koste 5,6 mio. kr. pr. år, svarende til en pris på 1.530 kr. pr. plads pr. dag. Til sammenligning er udgiften til en anstaltsplads i Grønland på 1.050 kr. på dag.

Udgifterne vil dog kunne reduceres til 4 mio. kr. årligt, såfremt det er muligt at koble Grønland direkte på det danske overvågningssystem. Dette svarer til en pris på 1.100 kr. pr. plads pr. dag.

I beregningerne er ikke medtaget udgifter til tilpasning af Kriminalforsorgens elektroniske klientsystem, så det kan håndtere fodlænkeordningens processer, herunder egnethedsvurderinger og opfølgning på alarmer m.v. Der er endvidere ikke taget højde for, at fodlænkebatterierne som følge af temperaturforhold må forventes at have en kortere levetid i Grønland end i Danmark.

Beregningerne er baseret på 10 hjemmeafsonere; d.v.s. samme forhold mellem antallet af hjemmeafsonere og antallet af anstaltspladser / fængselspladser som i Danmark.

Hvis ordningen skal omfatte andre geografiske områder end Nuuk, vil den kunne indebære yderligere omkostninger, bl.a. til bemanning.

4.3. Samfundstjeneste som alternativ

Retsvæsenkommissionen har peget på, at målgruppen for hjemmeafsoning i vidt omfang ville være identisk med målgruppen for samfundstjeneste, men at samfundstjeneste i henseende til resocialisering indebærer flere fordele end hjemmeafsoning.

Lovudvalget har i sin betænkning til FM2012/134 konstateret, at kriminalforsorgen indtil videre har en betydelig uudnyttet kapacitet til samfundstjeneste. Inatsisartut har imidlertid pålagt Naalakkersuisut at kontakte Justitsministeren i Danmark med henblik på at fremme brugen af samfundstjeneste i Grønland, blandt andet ved at hæve det antal samfundstjenestetimer, der maksimalt kan fastsættes som vilkår for en betinget dom, fra 240-300 timer. Udvalget har i sin betænkning også peget på andre tiltag, som vil kunne fremme anvendelsen af samfundstjenestedomme.

Ikke desto mindre vil det måske kunne indvendes mod et forslag om indførelse af mulighed for hjemmeafsoning, at der ikke vil være fordele forbundet hermed, så længe der er en betydelig ledig samfundstjeneste-kapacitet.

Udvalget har derfor søgt belyst, om der kunne tænkes muligheder for at reducere det (på tidspunktet for den oprindelige fremsættelse af udvalgets spørgsmål) meget betydelige pres på anstaltskapaciteten gennem brug af fodlænkeafsoning, uden at dette sker "i konkurrence med" brugen af samfundstjeneste.

Udvalget har i den forbindelse for det første peget på, at lovovertrædere, som begår nye lovovertrædelser i den periode, hvor pågældende afventer rettens dom, efter politiets og

anklagemyndighedens opfattelse, som udgangspunkt bør udelukkes fra samfundstjeneste. Hvis denne praksis (hvis hensigtsmæssighed Lovudvalget fortsat finder tvivlsom) opretholdes, ville der måske her være en målgruppe, som kunne komme i betragtning til hjemmeafsoning.

For det andet har Lovudvalget peget på, at hjemmeafsoning måske kunne anvendes som en form for udslusning, til erstatning for den sidste del af en anstaltdom (forud for prøveløsladelse). I henseende til recidiv ville man ikke nødvendigvis kunne opnå de samme fordele, som hvor den dømte helt undgår afsoning i anstalt. Formålet ville imidlertid primært være at mindske presset på anstaltskapaciteten.

Justitsministeriet har i sin besvarelse bekræftet, at det ved en eventuel etablering af en fodlænkeordning i Grønland vil skulle sikres, at personer, der er omfattet af målgruppen for samfundstjenesteordningen ikke i stedet søger at komme i betragtning til fodlænkeordningen.

Justitsministeriet har imidlertid peget på, at der fra september 2012 til april 2014 har været etableret en midlertidig anstalt i Kangerlussuaq, og at kapacitetsudnyttelsen i de grønlandske anstalter i 2013 har været på 91 %.

De meget betydelige ventelisteproblemer, som Kriminalforsorgen oplevede forud for genetableringen af den midlertidige anstalt, er med andre ord aktuelt løst.

Justitsministeriet har på den baggrund valgt ikke at gå ind i nærmere overvejelser om, hvorledes en fodlænkeordning kan reducere presset på anstaltskapaciteten, uden at dette sker i konkurrence med brugen af samfundstjeneste.

5. Lovudvalgets bemærkninger

Udvalget anser det for ønskeligt, at man – i kriminallovens ånd – til stadighed søger at udvikle og indrette det grønlandske foranstaltningssystem på måder, som har vist sig effektive (eller som man har tiltro til vil kunne vise sig effektive) i henseende til at ruste og påvirke den dømte til at leve en tilværelse uden kriminalitet.

I lyset af de undersøgelser, som har vist, at hjemmeafsoning/fodlænkeafsoning medfører en lavere recidivprocent, er det derfor naturligt at overveje, hvorvidt en sådan ordning også ville kunne indføres her i Grønland.

Udvalget tager til efterretning, at der er lokaliteter i Grønland, hvor fodlænkeafsoning af tekniske årsager på nuværende tidspunkt ikke er mulig, og at der er andre lokaliteter, hvor det ikke ville være muligt for Kriminalforsorgen i Frihed at gennemføre den nødvendige kontrol

og de behandlingstiltag, som er en nødvendig del af ordningen, uden uforholdsmæssigt store udgifter.

Spørgsmålet må herefter være, om en fodlænkeordning skal indføres på lokaliteter, hvor disse problemer ikke gør sig gældende, hvilket vil sige i Nuuk og (må udvalget antage) de byer hvor Kriminalforsorgen i Frihed har lokalkontorer, hvilket vil sige Ilulissat, Aasiaat, Sisimiut, Maniitsoq, Qaqortoq og Tasiilaq.

Det vil – som også påpeget af Justitsministeriet – medføre en forskelsbehandling af dømte alt afhængigt af, hvor i Grønland den pågældende bor. En sådan forskelsbehandling er principielt set uheldig.

På den anden side set må det dog også erkendes, at de geografiske og bosætningsmæssige forhold i et land som vort kan gøre det vanskeligt at give alle dømte samme muligheder, uafhængigt af hvor de bor eller afsoner en dom. Det kan der gives flere eksempler på, også inden for Kriminalforsorgens eksisterende rammer³.

Hvad angår de økonomiske forudsætninger for en eventuel indførelse af en fodlænkeordning, har udvalget noteret sig de ovenfor refererede oplysninger, som indikerer, at en fodlænkeordning er dyrere eller i bedste fald lige så dyr for Kriminalforsorgen som afsoning i anstalt. Udgifterne afhænger dog – som også påpeget af Justitsministeriet – blandt andet af ordningens geografiske udstrækning.

Udvalget har dog også noteret sig, at beregningen er baseret på en 2-årig periode. Afhængigt af forholdet mellem på den ene side etableringsudgifter (køb af udstyr, software etc) og på den anden side drifts- og vedligeholdelsesudgifter, vil udgifterne pr. dømt pr. dag således kunne tænkes at være lavere, hvis beregningen var baseret på f.eks. en 5- eller 10-årig periode.

Udvalget har endvidere noteret sig, at beregningen er baseret på en forventning om et gennemsnitligt antal fodlænkeafsonere på 10 personer. Udvalget må antage, at udgifterne pr. dømt pr. dag vil være lavere, såfremt antallet af fodlænkeafsonere er større.

³ Muligheden for at besøge familie eller modtage familiebesøg under afsoning (og dermed også muligheden for at kunne bevare og pleje forholdet til ægtefælle og børn), afhænger f.eks. i praksis i vid udstrækning af, hvorvidt man afsoner i en anstalt i sin hjemby. Men langt fra alle byer har en anstalt.

Muligheden for under anstaltsanbringelse at deltage i behandlingsprogrammer afhænger også af, hvor i landet man afsoner. Misbrugsbehandling tilbydes således kun i anstalterne i Nuuk og Ilulissat, og adfærdsbehandlingsprogrammet MUMIK, som er omtalt tidligere i betænkningen, tilbydes indtil videre kun i anstalterne i Nuuk, Sisimiut og Aasiaat.

Derfor kan det også ærgre udvalget, at Justitsministeriet ikke har fundet anledning til at forholde sig til udvalgets spørgsmål vedr. bl.a. muligheden for reducere presset på anstaltskapaciteten ved (også) at benytte fodlænkeordningen som en udslusningsordning forud for prøveløsladelse.

Det glæder naturligvis udvalget, at ventelisterne til afsoning er afviklet⁴. Imidlertid har genetableringen af den midlertidige anstalt i Kangerlussuaq været en væsentlig medvirkende faktor hertil – og den er som bekendt atter nedlukket med udgangen af april 2014. Endvidere fremgår det af Kriminalforsorgen i Grønlands årsberetning for 2013, at man er opmærksom på, at en lang række kriminalsager afventer afgørelse i det grønlandske retssystem, og at det er usikkert, hvilke konsekvenser dette vil få for Kriminalforsorgen.

Endelig skal udvalget – i al stilfærdighed – erindre om, at udvalget, da det i 2012 gav udtryk for alvorlig bekymring over ventetiden på afsoning og på den baggrund opfordrede til genåbning af den midlertidige anstalt, i første omgang blev mødt med den indvending, at Direktoratet for Kriminalforsorgen over en 10-årig periode har fordoblet anstaltskapaciteten i Grønland, og at denne udvikling ikke er holdbar.

Udvalget ville på denne baggrund have forventet en større lydhørhed overfor udvalgets ønsker om dialog vedr. mulige alternativer.

6. Lovudvalgets indstilling

I lyset af de positive erfaringer med fodlænkeafsoning i henseende til recidiv og i lyset af de fordele, der er forbundet med hjemmeafsoning i forhold til den dømtes familie, finder Lovudvalget, at mulighederne for at indføre tilbud om en form for hjemmeafsoning her i Grønland bør afsøges, eventuelt i første omgang i form af en forsøgsordning.

Udvalget finder det dog ønskeligt, at mulighederne for indførelse af en ordning med hjemmeafsoning afsøges uden de begrænsninger, som ligger i alene at forholde sig til en eventuel kopiering af den danske fodlænke-model. Udvalget har herved lagt vægt på ikke at afskære muligheden for nå frem til en model, som er tilpasset forholdene her i landet, og som – fra starten eller på sigt – vil kunne dække hele landet eller en større del heraf.

Et enigt udvalg fremsætter derfor følgende ændringsforslag:

Beslutningsforslaget affattes således:

”Forslag til Inatsisartutbeslutning om, at Naalakkersuisut pålægges at kontakte Justitsministeren i Danmark med henblik på indførelse af mulighed for afsoning i hjemmet i Grønland.”

⁴ Ventelisten er i 2013 nedbragt fra 251 ved årets start til 56 ved årets udgang.

Med disse bemærkninger overgiver Lovudvalget forslaget til 2. behandling.

Anders Olsen,
Formand
Siumut

Kristian Jeremiassen
Siumut

Sara Olsvig
Inuit Ataqatigiit

Doris Jakobsen
Siumut

Ane Hansen
Inuit Ataqatigiit