

Anbefalinger til den igangværende retspsykiatriske undersøgelse af foranstaltningsdomme

Institut for Menneskerettigheder (Instituttet) og Rådet for Socialt Udsatte (Rådet) er blevet gjort bekendt med, at der i henhold til satspuljeaftalen for psykiatrien for perioden 2015-2018 er nedsat en faglig ekspertgruppe, der bl.a. skal kortlægge årsagerne til stigningen i antallet af retspsykiatriske patienter.

Såvel Instituttet som Rådet er opmærksomme på problemstillingen og har arbejdet løbende for at ændre denne udvikling. I øjeblikket er Instituttet og Rådet i færd med at udarbejde en mindre udgivelse herom. Da ekspertgruppen allerede har påbegyndt dets arbejde, ønsker Instituttet og Rådet hurtigst muligt at gøre ekspertgruppen opmærksom på de væsentligste af de problemstillinger, som Instituttet og Rådet mener, ekspertgruppen bør inddrage i dets videre arbejde.

Instituttets og Rådets igangværende arbejde med problemstillingen udspringer af undersøgelsen af udviklingen i domme til foranstaltning, som Justitsministeriets Forskningskontor foretog i 2014 på foranledning af Rådet. Undersøgelsen viste en stigning i omfanget af idømte foranstaltninger i perioden fra 1981 til 2012. Stigningen var gået fra 150 domme i 1981 til 871 domme i 2012 med et højdepunkt på mere end 900 domme i 2011. Undersøgelsen viste i hovedtræk, at:

- Størstedelen af væksten skyldtes en stigning i domme for voldsforbrydelser, idet 63 pct. af tilvæksten vedrørte domme for vold eller trusler om vold.
- Blandt domme for vold eller trusler om vold viste undersøgelsen desuden, at der i særdeleshed havde været en vækst i domme for vold eller trusler om vold mod offentligt ansatte (§ 119 i straffeloven).
- Væksten beroede i lidt højere grad på domme for forhold, der blev begået under en indlæggelse på psykiatrisk hospital eller under et andet psykiatrisk behandlingsforløb end på domme for lovovertrædelser, der er begået, mens den dømte ikke havde en sådan form for kontakt med psykiatrien.
- Inden for de senere år udgør andelen af domme for overtrædelser af § 119, der er begået under indlæggelse eller anden kontakt med psykiatrien, ca. 2/3 af det samlede antal domme.
- Halvdelen af de overtrædelser af § 119, som er begået i forbindelse med en indlæggelse, og som har ført til en foranstaltning, er begået på selve indlæggelsesdagen.
- I hele den undersøgte periode angår omkring en femtedel af de årlige domme forhold, der er begået under en indlæggelse.

Årsagerne til denne udvikling er ikke forklaret i undersøgelsen, hvilket ekspertgruppen bl.a. har fået til opgave at belyse. Institutet og Rådet anbefaler helt overordnet, at ekspertgruppen i dette arbejde foretager en journalaudit, herunder en gennemgang af domme, journaler og retsudskrifter af et passende antal sager. En sådan gennemgang bør bl.a. nærmere belyse hændelserne på første indlæggelsesdag.

Uagtet årsagerne til denne stigning er anvendelsen af særforanstaltninger udtryk for en forskelsbehandling af personer med psykisk sygdom, da de pågældende personer ikke straffes som alle andre. De er derimod som udgangspunkt - i straffelovens terminologi - straffri. Ordet straffri er imidlertid misvisende, idet der er knyttet andre og ofte mere vidtgående sanktioner til de lovovertrædelser, som bliver begået af mennesker med sindslidelser. Danmarks tiltrædelse af Handicapkonventionen giver særlig anledning til at overveje, om forskelsbehandlingen er rimelig og sagligt begrundet.

Handicapkomiteen udtalte i den forbindelse følgende kritik af Danmark i forbindelse med evalueringen af Danmark i 2014:

Liberty and security of the person (art. 14):

34. The Committee is concerned at the distinction made by the State party between punishment and treatment, according to which persons considered "unfit to stand trial" on account of their impairment are not punished but are sentenced to treatment. Treatment is a social control sanction and should be replaced by formal criminal sanctions for offenders whose involvement in crime has been determined. The procedure applied when determining whether a person should be sentenced to treatment is not in accordance with the safeguards that a criminal procedure should have if it may result in a sanction being imposed on a person. Sentencing a person to treatment is therefore incompatible with article 14.

35. The Committee recommends that the State party adopt a policy to initiate a structural review of the procedures used to sanction persons with disabilities when they commit criminal offences. The system should comply with the general safeguards and guarantees established for all persons accused of a crime in the criminal justice system, inter alia, the presumption of innocence, and the right to defence and to a fair trial.

I den forbindelse mener Institutet og Rådet, at ekspertgruppen i dets videre arbejde bør inkludere en række problemstillinger, der centrerer sig om tre tematikker:

1. Proportionalitet i valget af sanktion/ sanktionsudmålingen for personer med psykisk sygdom
2. Retssikkerhed under fuldbyrdelse af foranstaltningen
3. Ligebehandling af personer med anden etnisk baggrund end dansk

1. Proportionalitet

Ved anvendelsen af almindelig straf er lovovertrædelsens grovhed afgørende for valget af sanktion og udmålingen af straf. Der skal således være proportionalitet mellem lovovertrædelsen og straffen. Ved anvendelsen af særforanstaltninger gælder der imidlertid ikke samme proportionalitetsprincip. Særforanstaltningens karakter og længde styres således først og fremmest af behandlingsmæssige, individualpræventive og fareafværgende hensyn. Det betyder, at mennesker med sindslidelser ofte frihedsberøves i længere tid, end de ville være blevet, såfremt de ikke havde en sindslidelse. Frihedsberøvelsens længde bliver således styret af personens handicap og ikke den strafbare handling. Dette udgør efter Instituttets og Rådets opfattelse et problem i forhold til FN's Handicapkonventions forbud mod diskrimination af personer med handicap.

For at sikre proportionalitet i valget af sanktion, kan det efter Instituttets og Rådets opfattelse overvejes at gå to veje:

- Indføre et specifikt krav om proportionalitet
- Revidere straffelovens straffrihedsbestemmelser

Indføre et krav om proportionalitet

Den umiddelbare og mindst kontroversielle løsning er at tilføje et eksplicit krav om proportionalitet mellem den kriminelle handling og særforanstaltningen i form af en bestemmelse herom under reglerne om særforanstaltninger i straffeloven. Denne løsning vil imidlertid stride mod det nuværende formål med bestemmelserne om særforanstaltninger i straffeloven. Særforanstaltningerne har således ikke som formål at straffe mennesker med sindslidelser for dadelværdige handlinger. Derimod skal bestemmelserne sikre, at mennesker med sindslidelser ikke begår ny kriminalitet eller er til fare for andre, samt at de får den behandling, de eventuelt har behov for. Det ligger således næsten som en forudsætning for reglerne om særforanstaltninger, at der ikke - nødvendigvis - skal være proportionalitet mellem den kriminelle handling og retsfølgen.

Revidere straffelovens straffrihedsbestemmelser

Den mere komplicerede og kontroversielle løsning er at revidere straffeloven således, at man ophæver reglerne om, at mennesker med sindslidelser er straffri. Mennesker med sindslidelser vil herefter som udgangspunkt stå overfor samme straf som andre personer, der begår en kriminel handling, og proportionaliteten mellem den kriminelle handling og straffen vil følge de almindelige strafferetlige principper om proportionalitet. Mennesker med sindslidelser vil således alt efter kriminalitetens art og karakter kunne idømmes alt fra bøder til frihedsberøvelse. Udgangspunktet vil således være, at mennesker med sindslidelser ikke forskelsbehandles på grund af deres handicap. Som udgangspunkt tager man også højde for hensynet til befolkningens retsfølelse, da man holder fast i, at den kriminelle handling er strafbar.

En sådan ordning vil være en nyskabelse i og med næsten samtlige øvrige nordiske lande, som vi almindeligvis sammenligner os med, har regler, der svarer til den

nuværende danske ordning. I Sverige - som det eneste land - har man imidlertid længe haft det modsatte udgangspunkt. Udgangspunktet i Sverige er således, at mennesker med sindslidelser ifalder straf som alle andre. I stedet indgår sindslidelsen som et hensyn dels i strafudmålingen og dels ved valget af sanktion. Der skal således være helt særlige grunde til stede, førend mennesker med sindslidelser kan idømmes almindelig fængselsstraf.

I Sverige har man dog samtidig valgt at holde muligheden for at anvende særforanstaltninger åben som enten et alternativ eller et supplement til straf. Efter svensk ret kan der således ske visitering til psykiatrien, når den almindelige straf er højere end bøde og hensynet til den pågældendes psykiske og personlige tilstand taler herfor. Muligheden for at visitere personer til psykiatrien på trods af udgangspunktet om anvendelsen af almindelig straf betyder umiddelbart, at der i Sverige er samme *muligheder* for at anvende egentlige særforanstaltninger som i Danmark. At udgangspunktet er et andet betyder imidlertid i praksis, at særforanstaltninger anvendes mere tilbageholdent i Sverige end i Danmark.

Ekspertgruppen opfordres til at undersøge den svenske model nærmere herunder overveje, hvordan denne tilgang kunne overføres til dansk ret. Hvordan kunne udgangspunktet om anvendelsen af almindelig straf, hvor man dog ved strafudmålingen og i valget af sanktion tager hensyn til den psykiske sygdom, se ud i en dansk sammenhæng, samtidig med, at man fastholder en mulighed for visitering til psykiatrien? At det er de almindelige strafferetlige sanktioner, der som udgangspunkt skal anvendes, bør således ikke forhindre, at en person med sindslidelser får relevant kontakt til psykiatrien.

Det bør samtidig undersøges, om visitationsadgangen i den svenske ordning er for bredt formuleret, og at man i Danmark skulle gøre adgangen snævrere til eksempelvis alene at omfatte særlig personfarlig kriminalitet eller andre særligt dadelværdige handlinger.

Overvejelser om visitering kunne ske som hidtil på baggrund af lægefaglige udtalelser, herunder Retslægerådets vurdering og efter domstolens beslutning. Bevarelsen af muligheden for visitering til psykiatrien vil kunne tilgodese et eventuelt behandlingsbehov eller risiko for fare for personens eller andres liv eller legeme, hvilke hensyn også ligger bag bestemmelserne om de almindelige bestemmelser om tvangsindlæggelse i psykiatriloven. I den forbindelse bør man dog overveje, om der er nogen rimelig grund til at behandle psykisk syge kriminelle, der visiteres til psykiatrien, anderledes end andre psykisk syge personer, der er tvangsindlagt.

Det helt klare udgangspunkt bør under alle omstændigheder være, at visitering af personer til psykiatrien samt fastholdelse i psykiatrien alene må ske, når det er med henblik på behandling. Personer, der er velbehandlede, skal således ikke i videre omfang kunne frihedsberøves end efter de almindelige strafferetlige regler.

2. Retssikkerhed

Psykisk syge personer, der idømmes foranstaltninger efter straffelovens §§ 68 eller 69, får fuldbyrdet foranstaltningen inden for rammerne af det almindelige sygehusvæsen. Fuldbordelse af særforanstaltninger over for disse - retspsykiatriske - patienter indebærer således ofte, hvor der er tale om dom til behandling med mulighed for indlæggelse, indlæggelse på hospital på almindelige psykiatriske hospitaler, og de retspsykiatriske patienter er som udgangspunkt undergivet den samme behandling som andre patienter.

Dog er vilkårene, hvorunder indlæggelsen og behandlingen finder sted, på visse områder væsensforskellige fra andre patienters vilkår. Som med almindelige psykiatriske patienter er det overlægen, der har ansvaret for den retspsykiatriske patients ophold, herunder de nærmere vilkår for opholdet, men dommen kan indeholde krav om at tilladelse til udgang, udskrivning mv. skal prøves for domstolene og ikke alene afgøres af overlægen.

Herudover finder de almindelige regler i psykiatriloven om efterprøvelse af frihedsberøvelsen heller ikke anvendelse. Efter de almindelige regler skal overlægen efterprøve frihedsberøvelsen henholdsvis 3, 10, 20 og 30 dage efter frihedsberøvelsens iværksættelse og herefter mindst hver 4. uge. Retslige patienter er omfattet af de mere restriktive regler om ændringer og ophævelse af særforanstaltninger i straffeloven. Ved behandlingen af retspsykiatriske patienter skal der desuden varetages både et behandlings- og et sikkerhedshensyn. Personalet har således en dobbeltrolle som vogtere og behandlere, hvilket kan have betydning for behandlingen.

Det bør undersøges nærmere, hvorledes de nævnte forskelle i behandlingen af psykiatriske henholdsvis retspsykiatriske patienter har betydning for behandlingsforløbet, herunder for patientens mulighed for at komme ud af psykiatrien igen og for at benytte sig af det frie sygehusvalg. Der bør herunder særligt fokuseres på, om efterprøvelse af beslutninger om fortsat indlæggelse for retspsykiatriske patienter såvel i lovgivning som i praksis er underlagt de samme retssikkerhedsmæssige garantier som for øvrige patienter, herunder særligt i forhold til patienternes klageadgang.

Det bør under alle omstændigheder overvejes, om den maksimale varighed af en tidsbestemt foranstaltning skal nedsættes væsentligt, dog med fortsat mulighed for forlængelse. Dette ville i højere grad kunne sikre en egentlig begrundet stillingtagen til, om en foranstaltning skal fortsætte. Det vil også skabe en væsentlig større sikkerhed for, at en sådan foranstaltning ikke løber i længere tid, end der er behov for. Anvendes samme model som man har i Sverige, vil almindelig straf endvidere kunne anvendes ved siden af eventuelle særforanstaltninger og således tilgodese de hensyn, der er behandlingsbehovet uvedkommende.

3. Ligebehandling

Undersøgelser har vist en øget anvendelse af tvangsindlæggelser og anvendelse af tvangsforanstaltninger under indlæggelse for indvandrere og flygtninge sammenlignet med baggrundsbefolkningen. Der er ingen tal, der viser, om dette også gør sig gældende for personer, der idømmes behandlingsdomme. Behandlingsdomme ligger imidlertid tæt op ad tvangsindlæggelser, hvorfor formodningen taler for, at det samme gør sig gældende for anvendelsen af behandlingsdomme.

Det bør på denne baggrund undersøges nærmere, hvorledes særforanstaltninger anvendes over for disse persongrupper og hvorledes man kan modvirke sådanne tendenser.

Med venlig hilsen

Ole Kjærgaard

*Sekretariatschef
Rådet for Socialt Udsatte
okj@udsatte.dk/tlf. 4185 1095*

Maria Ventegodt Liisberg

*Ligebehandlingschef
Institut for Menneskerettigheder
mvl@humanrights.dk/tlf. 3269 8611*