



JUSTITSMINISTERIET

Dato:
Kontor: Straffulbyrdelseskontoret
Sagsbeh: Camilla Marta Giordano
Sagsnr.: 2019-0090-0874
Dok.: 1018965

KOMMENTERET OVERSIGT

over

høringssvar om forslag til lov om ændring af retsplejeloven og straffeloven

(Skærpelse af straffniveauet for flugt og medvirken til flugt fra lukkede fængsler og arresthuse samt undersøgelse af arrester m.v. i forbindelse med transporter)

I. Høringen

Et udkast til lovforslag om ændring af straffeloven (Begrænsning af brugen af samfundstjeneste i sager om vold og skærpelse af straffniveauet for flugt og medvirken til flugt fra lukkede fængsler og arresthuse) har i perioden fra den 16. januar 2019 til den 13. februar 2019 været sendt i høring hos følgende myndigheder og organisationer:

Domstolsstyrelsen, Rigsadvokaten, Rigspolitiet, Direktoratet for Kriminalforsorgen, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Foreningen af Offentlige Anklagere, Politiforbundet, Advokatrådet, Danske Advokater, Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Dansk Socialrådgiverforening, Danske Regioner, Det Kriminalpræventive Råd, Faggruppen af Socialrådgivere i Kriminalforsorgen, Foreningen af Socialchefer, Fængselsforbundet, HK-Landsklubben for Kriminalforsorgen, Inspektørforeningen i Kriminalforsorgen, Institut for Menneskerettigheder, KL, Kriminalforsorgsforeningen, Landsforeningen KRIM, Retspolitisk Forening, samtlige byretter, Vestre Landsret og Østre Landsret.

Lovforslagets del vedrørende skærpelse af straffniveauet for flugt og medvirken til flugt fra lukkede fængsler og arresthuse er efterfølgende blevet

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

T +45 7226 8400
F +45 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

udskilt til et selvstændigt lovforslag, ligesom der er tilføjet en ny del om undersøgelse af arrestanter mv. i forbindelse med transport.

Det nye samlede lovforslag har derfor været sendt i fornyet høring den 11. februar 2019 til den 25. februar 2019 hos de myndigheder og organisationer, der fremgår af pkt. 8 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Justitsministeriet har modtaget høringssvar fra:

Advokatrådet, Dansk Arbejdsgiverforening, Dansk Erhverv, Danske Erhvervsskoler og Gymnasier, Danske Regioner, Datatilsynet, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, FOA – Fag og Arbejde, Foreningen af Offentlige Anklagere, FORSETE, Fængselsforbundet, Institut for Menneskerettigheder, KL, Det Kriminalpræventive Råd, Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Landsforeningen Krim, Ledernes Hovedorganisation, LOS – Landsorganisationen for Sociale Tilbud, Politiforbundet, Retspolitisk Forening, Rigsadvokaten, Rigsrevisionen, Rådet for Erhvervsakademiuddannelser og Professionsbacheloruddannelser samt Sø- og Handelsretten, Vestre Landsret og Østre Landsret.

Nedenfor er gengivet de væsentligste punkter i de modtagne høringssvar.

Justitsministeriets kommentarer til høringssvarene er anført i kursiv.

II. Høringssvarene

Advokatrådet, Dansk Arbejdsgiverforening, Dansk Erhverv, Danske Erhvervsskoler og Gymnasier, Datatilsynet, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, FOA – Fag og Arbejde, Foreningen af Offentlige Anklagere, FORSETE, Institut for Menneskerettigheder, KL, Det Kriminalpræventive Råd, Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Ledernes Hovedorganisation, LOS – Landsorganisationen for Sociale Tilbud, Politiforbundet, Rigsrevisionen, Rådet for Erhvervsakademiuddannelser og Professionsbacheloruddannelser samt Sø- og Handelsretten har ingen bemærkninger til lovudkastet.

Vestre Landsret og Østre Landsret ønsker ikke at udtale sig om lovudkastet.

2. Skærpelse af straffen for flugt og medvirken til flugt fra lukkede fængsler og arresthuse

2.1. Generelle bemærkninger

Fængselsforbundet er enig i, at undvigelser fra arresthus eller lukket fængsel er en alvorlig forbrydelse, men finder det tvivlsomt, at en højere straf ramme vil virke forebyggende. Forbundet anfører, at de fleste undvigelser foretages på baggrund af private omstændigheder, hvor der ikke umiddelbart ligger konsekvensberegninger bag.

Retspolitisk Forening bemærker, at virkningen af at hæve strafniveauet for flugter eller forsøgt på flugt vil være til at overse. Foreningen anfører, at det er velkendt kriminologisk viden, at de foreslåede strafskærpelser har ingen eller kun en negativ kriminalpræventiv effekt.

Justitsministeriet bemærker hertil, at det er en alvorlig lovovertrædelse at flygte og hjælpe andre med at flygte fra et lukket fængsel eller arresthus, og at en sådan overtrædelse bør have mærkbare konsekvenser.

Når det lykkes en indsat at flygte, er politiet, kriminalforsorgen og andre myndigheder desuden nødt til at reagere akut for hurtigt at pågribe den pågældende igen og undgå alvorlige følger i form af f.eks. ny kriminalitet. Dette medfører ofte et omfattende brug af ressourcer og mandskab.

Det nuværende strafniveau i sager om flugter og bistand til flugter fra lukkede fængsler og arresthuse, herunder flugter i forbindelse med transport og ledsagede udgange fra de pågældende typer af institutioner, afspejler efter Justitsministeriets opfattelse ikke i tilstrækkelig grad forbrydelsens grovhed og mulige konsekvenser. Der er derfor efter Justitsministeriets opfattelse behov for en generel skærpelse af strafniveauet i disse sager.

Fængselsforbundet bemærker, at den øgede strafmasse, lovforslaget medfører, kræver en yderligere rekruttering af fængselsbetjente, hvilket bør indtænkes i den økonomiske ramme.

Justitsministeriet bemærker hertil, at der i forbindelse med den økonomiske beregning er taget højde for ekstra lønudgifter.

I forligskredsen bag aftalen om kriminalforsorgens økonomi for 2018-2021 er det besluttet, at der skal igangsættes flere tiltag for at fastholde det nuværende personale og for at rekruttere nye fængselsbetjente.

Kriminalforsorgen vil således bl.a. iværksætte en rekrutteringsanalyse, der skal bidrage til at øge antallet af elever på fængselsbetjentuddannelsen. Der

skal bl.a. analyseres på årsager til afslag på optagelse på uddannelsen med henblik på at øge optagelsesprocenten.

Endvidere iværksætter kriminalforsorgen en afgangsanalyse med henblik på at målrette fastholdelsesinitiativer. I den forbindelse vil der bl.a. blive set på, om der kan tilbydes seniorordninger eller lignende til fængselsbetjente, der nærmer sig pensionsalderen.

Kriminalforsorgen har desuden i løbet af 2018 iværksat en række tiltag, der har frigjort fængselsbetjente til postbesættelse i fængsler og arrester. Tiltagene har bl.a. indebåret frigørelse af fængselsbetjente fra andre funktioner til postbesættelse i institutionerne, en midlertidig suspendering af konflikt-håndteringskurser og forsøg med øget indelukning på udvalgte matrikler.

Kriminalforsorgen vil herudover fortsat have fokus på yderligere muligheder for at frigøre nuværende fængselsbetjente til postbesættelse i fængsler og arrester.

Hertil kommer, at det med finansloven for 2019 er besluttet at oprette en uddannelsessatellit for fængselsbetjente i Vestdanmark, så det fremover bliver muligt at uddanne sig til fængselsbetjent i det vestlige Danmark. Det er forhåbningen, at etableringen af en uddannelsessatellit kan bidrage til at understøtte de eksisterende kampagneaktiviteter rettet mod ansøgere i Vestdanmark samt være et redskab til at øge rekrutteringen til kriminalforsorgen, idet elever fra Vestdanmark vil få en kortere afstand til undervisningsaktiviteterne.

2.2. Særligt om straf og disciplinærstraf for samme forhold

Landsforeningen Krim anfører, at en ikendelse af både en strafferetlig sanktion og en disciplinær foranstaltning for samme forseelse (fangeflugt) vil være i uoverensstemmelse med De Europæiske Fængselsregler. Foreningen synes endvidere at anføre, at dette også vil rejse spørgsmål i forhold til forbuddet mod at blive retsforfulgt eller straffet to gange i artikel 4 i tillægsprotokol 7 til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK). Foreningen anbefaler, at der indføres en ordning, hvor der ikke kan ikendes en disciplinærstraf, såfremt der er sket politianmeldelse af et strafbart forhold i en af kriminalforsorgens institutioner.

Justitsministeriet bemærker hertil, at lovforslaget ikke ændrer på den gældende ordning, hvorefter der både kan anvendes en strafferetlig sanktion og en disciplinærstraf for samme forseelse.

Det er Justitsministeriets opfattelse, at den gældende ordning ikke er i strid med Danmarks internationale forpligtelser, herunder De Europæiske Fængselsreglers forbud mod dobbelt strafforfølgning.

Det fremgår af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis, jf. blandt andet dom af 10. februar 2009 i sagen Zolotukhin mod Rusland (Klagesag nr. 14939/03), at der ved vurderingen af, om en administrativ forseelse er en straffesag i artikel 4 i Tillægsprotokol nr. 7's forstand, skal lægges vægt på de såkaldte »Engel-kriterier« (jf. dom af 8. juni 1976 i sagen Engel m.fl. mod Holland). Disse kriterier er for det første, hvorledes de bestemmelser, der udgør grundlaget for sanktionen, er klassificeret i det nationale retssystem, for det andet karakteren af den omhandlede forseelse, herunder navnlig om den pågældende forskrift retter sig mod alle eller kun mod bestemte grupper, og for det tredje karakteren og intensiteten af den sanktion, der er mulighed for at ikende.

Efter straffuldbyrdelseslovens § 68, stk. 1, kan som disciplinærstraf anvendes advarsel, bøde og strafcelle. De disciplinærretlige sanktioner i straffuldbyrdelsesloven er alene rettet mod personer, der aktuelt er indsat i en fængselsinstitution til afsoning af en frihedsstraf. Ved ikendelse af advarsel, bøde eller strafcelle bliver den allerede idømte fængselsstraf ikke forlænget, da udståelse af særligt strafcelle ikke afbryder selve strafudståelsen, og da tiden i straffcellen medregnes i straffetiden. Ikendelse af disciplinærstraf indebærer således ikke nogen yderligere frihedsberøvelse, men vedrører primært en skærpelse af afsoningsvilkårene i en kortere periode.

På den baggrund kan disciplinære sanktioner i medfør af straffuldbyrdelsesloven efter en samlet vurdering i henhold til Engel-kriterierne ikke anses for straf i EMRK's 7. tillægsprotokols forstand. Justitsministeriet kan i den forbindelse også henvise til Østre Landsrets dom refereret i UfR2014.15Ø.

For så vidt angår De Europæiske Fængselsregler bemærkes det, at det fremgår af bemærkningerne til De Europæiske Fængselsreglers regel 63, som foreningen Krim henviser til, at den fortolkes i lyset af medlemsstaternes internationale forpligtelser, især de forpligtelser, der påhviler dem inden for rammerne af gennemførelsen af internationale traktater, som indeholder bestemmelser vedrørende forbuddet mod dobbeltstraf (”ne bis in idem”).

Landsforeningen Krim henviser til, at det i bemærkningerne til lovforslaget er anført, at en ikendt disciplinærstraf, som det også er tilfældet i dag, ikke skal indebære en fravigelse af straffniveauet i nedadgående retning. Foreningen henstiller til, at det præciseres, om sætningen er en præceptiv bestemmelse om, at en fravigelse af straffniveauet i nedadgående retning er udelukket, eller om ordlyden skal forstås som deklatorisk, hvor en fravigelse af straffniveauet i nedadgående retning ikke er en obligatorisk retsfølge, men ej heller udelukket. Foreningen anfører, at såfremt lovforslaget afskærer domstolene fra at fravige straffniveauet i en nedadgående retning, synes der er at være tale om en ændring af praksis, som efter foreningens opfattelse bør fremgå af lovforslaget.

Justitsministeriet bemærker hertil, at det fremgår af lovforslagets pkt. 2.1.1.3 (gældende ret), at der ved fastsættelsen af straffniveauet i straffelovens § 124, stk. 1, er taget hensyn til, at vedkommende for samme flugt eller flugtforsøg ofte allerede kan være ikendt en disciplinærstraf. At der er ikendt en disciplinærstraf, indebærer således ikke, at der skal ske en fravigelse af straffniveauet i nedadgående retning. I de specielle bemærkninger til lovforslagets § 2, nr. 2 er anført, at en ikendt disciplinærstraf fortsat ikke skal indebære en fravigelse af straffniveauet i nedadgående retning. Der er ikke med lovforslaget tiltænkt en ændring af gældende regler eller praksis.

2.3. Særligt om straffens udmåling

Fængselsforbundet mener, at det er relevant for strafudmålingen, hvilken straf man undviger fra. Det bør således tælle i formildende retning, hvis man undviger fra en kort straf, og i skærpende retning, hvis undvigelse sker fra en længerevarende straf.

Justitsministeriet bemærker hertil, at det med lovforslaget er tilsigtet, at en førstegangsovertrædelse skal straffes med fængsel i 4 måneder. Fastsættelsen af straffen vil fortsat bero på domstolenes konkrete vurdering i det enkelte tilfælde af samtlige omstændigheder i sagen, og det angivne straffniveau vil kunne fraviges i opad- eller nedadgående retning, hvis der i den konkrete sag foreligger skærpende eller formildende omstændigheder, jf. herved de almindelige regler om straffens fastsættelse i straffelovens kapitel 10. Justitsministeriet finder ikke anledning til nærmere at regulere, hvilke kriterier domstolene skal lægge vægt på i den forbindelse.

3. Undersøgelse af arrestanter mv. i forbindelse med transport

Danske Regioner kan tilslutte sig, at kriminalforsorgens medarbejdere gives de foreslåede beføjelser, således at transporterne kan foregå under samme betryggende forhold som hidtil.

III. Lovforslaget i forhold til lovudkastet

Udover de ændringer, der er anført ovenfor under pkt. 2, indeholder lovforslaget i forhold til lovudkastet, der blev sendt i høring, alene justeringer af navnlig sproglig og lovteknisk karakter.