



JUSTITSMINISTERIET

Dato: 10. november 2021
Kontor: Straffuldbyrdeskontoret
Sagsbeh: Kenneth Schmidt Rasmussen
Sagsnr.: 2021-0090-2988
Dok.: 2208552

KOMMENTERET OVERSIGT

Forslag til lov om ændring af retsplejeloven, straffuldbyrdesloven og straffeloven (Opfølgning på initiativer i handlingsplanen til imødegåelse af udfordringerne med fangeflugter og delegation af afgørelseskompetence i sager om udgang for personer anbragt i hospital eller institution ved dom)

I. Høringen

Et udkast til lovforslaget har i perioden fra den 10. september 2021 til den 8. oktober 2021 været sendt i høring hos følgende myndigheder og organisationer mv.:

Højesteret, Vestre Landsret, Østre Landsret, Sø- og Handelsretten, samtlige byretter, Advokatrådet, Advokatsamfundet, alle landets kommuner, Amnesty International, Ankestyrelsen, Bedre Psykiatri, BUPL, Børne- og Ungdomspædagogernes Landsforbund – forbundet for pædagoger og klubfolk, Børnerådet, Børnesagens Fællesråd, Børns Vilkår, Centralorganisationernes Fællesudvalg, Copenhagen Business School – CBS – CBS LAW – Institut for Ledelse, Danmarks Jurist- og Økonomforbund (DJØF), Dansk Retspolitisk Forening, Danske Advokater, Danske Handicaporganisationer (DH), Danske Regioner, Dansk Psykiatrisk Selskab, Dansk Socialrådgiverforening, Datatilsynet, Den Danske Dommerforening, Det Centrale Handicapråd, Det Kriminalpræventive Råd, Direktoratet for Kriminalforsorgen, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolenes Tjenestemandforening, Domstolsstyrelsen, Fonden NOVAVI, Folketingets Ombudsmand, Foreningen af døgn- og dagtilbud for udsatte børn og unge (FADD), Foreningen af Fængselsinspektører og Vicefængselsinspektører, Foreningen af Offentlige

Anklagere, Foreningen af Kommunale Social-, Sundheds- og Arbejdsmarkedschefer i Danmark (FSD), Foreningen af Speciallæger, Foreningen af Statsadvokater, Foreningen af Statsforvaltningsjurister, Fængselsforbundet, HK Landsklubben Danmarks Domstole, HK Landsklubben Kriminalforsorgen, HK Landsklubben Politiet, Institut for Menneskerettigheder, Justitia, Kommunernes Landsforening (KL), Kommunaldirektørforeningen, Kriminalforsorgsforeningen, Københavns Retshjælp, Københavns Universitet – Det Juridiske Fakultet, Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Landsforeningen KRIM, Landsforeningen af nuværende og tidligere psykiatribrugere (LAP), Landsorganisationen for sociale tilbud (LOS), Lægeforeningen, Odense Retshjælp, Offerrådgivningen, Plejefamiliernes Landsforening (PLF), Politidirektørforeningen, Politiforbundet i Danmark, Psykiatrifonden, Region Hovedstaden, Region Sjælland, Region Syddanmark, Region Midtjylland, Region Nordjylland, Retspolitisk Forening, Rigsadvokaten, Rigspolitiet, Rådet for Socialt Udsatte, SAVN, Selveje Danmark, Socialpædagogernes Landsforbund, Socialt Lederforum, Syddansk Universitet – Juridisk Institut, TABUKA - Landsforeningen for nuværende og tidligere anbragte, Udviklingshæmmedes Landsforbund (ULF), Yngre Læger, Aalborg Universitet – Juridisk Institut, Aarhus Retshjælp, Aarhus Universitet – Juridisk Institut.

II. Høringssvarene til lovforslaget

1. Indledning

Justitsministeriet har modtaget høringssvar fra:

Vestre Landsret, Østre Landsret, samtlige byretter, Advokatsamfundet, Ankestyrelsen, BUPL, Centralorganisationernes Fællesudvalg, Danske Advokater, Danske Regioner, Retspolitisk Forening, Dansk Psykiatrisk Selskab, Den Danske Dommerforening, Domstolsstyrelsen, Forsete, Folketingets Ombudsmand, Institut for Menneskerettigheder, Kommunernes Landsforening (KL), Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Region Nordjylland, Socialtilsyn Nord, Syddansk Universitet – Juridisk Institut, Holstebro Kommune, Samsø Kommune, Varde Kommune, Vejle Kommune, Slagelse Kommune, og Skanderborg Kommune.

Nedenfor er gengivet de væsentligste punkter i de modtagne høringssvar. Samtlige høringssvar er vedlagt.

Justitsministeriets bemærkninger til høringssvarene er anført i *kursiv*.

BUPL, Centralorganisationernes Fællesudvalg, Samsø Kommune, Slagelse Kommune og Skanderborg Kommune har ingen bemærkninger til lovforslaget.

Folketingets Ombudsmand, Østre Landsret og Vestre Landsret har ikke ønsket at udtale sig om lovudkastet.

1. Generelt

Danske Advokater har bemærket, at vi skal passe på vores grundrettigheder, og alene gøre undtagelser, når modhensynet vejer tungere og ikke som et generelt princip for bestemte persongrupper. I bemærkningerne til lovforslaget er fremhævet to episoder fra hhv. 2018 og 2019 for at understøtte behovet for lovændringen. Danske Advokater mener generelt, at man skal være varsom med at lovgive på baggrund af enkeltsager. Dette lovforslag er ifølge Danske Advokater et skoleeksempel på, hvordan enkeltstående episoder kan føre til, at der gives køb på grundlæggende retsprincipper.

Advokatsamfundet har bemærket, at enkeltstående og atypiske spektakulære begivenheder ikke bør tillægges uforholdsmæssig betydning i forbindelse med overvejelser om gennemførelse af ændringer i regelgrundlaget inden for straffeproses og straffuldbyrdelse. Det bør derfor ifølge Advokatsamfundet overvejes nøje, hvordan det sikres, at de påtænkte ændringer udmøntes på en måde, der ikke indebærer iværksættelse af mere indgribende restriktioner og foranstaltninger end nødvendigt og forsvarligt.

Som det fremgår af indledningen til lovforslaget, er formålet med lovforslaget at implementere de initiativer, der er indeholdt i den myndighedsfælles handlingsplan til imødegåelse af udfordringerne med fangeflugter, som på Justitsministeriets område kræver lovændringer.

Handlingsplanen er udarbejdet af Rigspolitiet, Rigsadvokaten og Direktoratet for Kriminalforsorgen med inddragelse af øvrige relevante myndigheder på baggrund af konkrete fangeflugter i de seneste år. På den baggrund er det Justitsministeriets opfattelse, at der foreligger væsentlige grunde til at implementere de pågældende initiativer i handlingsplanen.

Danske Regioner ser overordnet positivt på de foreslåede ændringer. Danske Regioner skal dog understrege, at de foreslåede ændringer ikke kan stå alene. Det er for Danske Regioner en afgørende forudsætning, at der som

beskrevet i handlingsplanen etableres særlige udredningsafsnit i regi af kriminalforsorgen, hvor undvigelsestruede fanger med negativ social adfærd, skal udredes.

Justitsministeriet har noteret sig synspunktet. Som anført i brev til Retsudvalget af 25. marts 2021, jf. REU bilag 263, arbejdes der på hurtigst muligt at få iværksat de tiltag, der ikke kræver lovgivning, herunder også tiltaget om oprettelse af særlige pladser til psykiatrisk udredning i to af kriminalforsorgens lukkede fængsler/arrester.

2. Øgede muligheder for anvendelse af brev- og besøgskontrol over for varetægtsfængslede, der er undvigelsestruede, og for anvendelse af besøgskontrol over for varetægtsfængslede bandemedlemmer

Region Nordjylland har anbefalet, at det i retsplejelovens §§ 771 og 772 klargøres, at reglerne også gælder ved varetægtsfængsling i surrogat.

Danske Regioner anbefaler, at det tydeliggøres, at reglerne også gælder ved varetægtsfængsling i surrogat ved at optage et stk. 2 direkte i retsplejelovens §§ 771 og 772 om, at reglerne i stk. 1 finder tilsvarende anvendelse ved varetægtsanbringelse i surrogat.

Det fremgår af de almindelige bemærkninger i lovforslagets pkt. 2.1.1., at retsplejelovens §§ 771 og 772 tilsvarende gælder ved varetægtsfængsling i surrogat, jf. Østre Landsrets dom af 18. februar 1999 gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen 1999, s. 933.

Justitsministeriet har på den baggrund ikke fundet anledning til justere lovforslaget.

Retspolitisk Forening finder det stærkt betænkeligt at knytte vurderingen af, hvorvidt en person er undvigelsestruet, til om den pågældende er varetægtsfængslet efter retsplejelovens § 762, stk. 1, nr. 1, da der er forskel på, om der er bestemte grunde til at antage, at en sigtet vil unddrage sig straf- forfølgelse, hvis denne er på fri fod, og om en person aktivt vil forsøge at undvige en igangværende varetægtsfængsling.

Danske Advokater har bemærket, at forslaget i realiteten vil medføre, at alle varetægtsfængslede udlændinge vil kunne blive underlagt besøgs- og brevkontrol, da de er undvigelsestruede. Danske Advokater er på denne baggrund imod forslaget.

Landsforeningen af Forsvarsadvokater har bemærket, at det er ganske indgribende at være varetægtsfængslet med brev- og besøgskontrol, og finder det betænkeligt at indføre en generel adgang til for politiet til egenhændigt at indføre brev- og besøgskontrol ved fængsling efter retsplejelovens § 762, stk. 1 nr. 1. Landsforeningen af Forsvarsadvokater anser desuden bestemmelsen om kontrol ved ”ikke banderelaterede” personers besøg hos ”ledende banderelaterede” som en form for ekstrastraf.

Forsete kan ikke anbefale forslaget om at muliggøre anvendelse af brev- og besøgskontrol over for undvigelsestruede, bl.a. fordi grundlaget for at træffe beslutning om brev- og besøgskontrol er noget uklart og åbner for mulighed for stor forskelsbehandling, da der ingen grund er til at tro, at fordi en person vil unddrage sig forfølgningen eller fuldbyrdelsen også vil forsøge og har evnen til at undvige, når han først er varetægtsfængslet og at der er risiko for meget lange perioder med brev- og besøgskontrol, da en mulig undvigelsesrisiko ikke er knyttet til sagens udvikling.

Advokatsamfundet har anbefalet, at der ikke udvikles en praksis, som er unødigt restriktiv.

Den Danske Dommerforening og **samtliche byretter** har bemærket, at det er en politisk vurdering, om de pågældende indskrænkninger skal indføres. Den Danske Dommerforening derudover bemærket, at en række af de foreslåede indskrænkninger vil være omfattet af direkte domstolskontrol, og at der må imødeses et stort antal prøvesager, der konkret kan omfatte betydelig bevisførelse.

Som det fremgår af lovforslagets pkt. 2.1.2, har flere af de seneste års fangeflugter, herunder undvigelsen fra Vestre Fængsel i august 2018 og undvigelsen fra Psykiatrien Slagelse i november 2019, været planlagt og er blevet gennemført med bistand fra personer, som ikke var frihedsberøvede.

Myndighederne har i den myndighedsfælles handlingsplan til imødegåelse af udfordringerne med fangeflugter vurderet, at øget anvendelse af brev- og besøgskontrol over for varetægtsfængslede, der er undvigelsestruede, kan forbedre politiets mulighed for at afdække og derved forhindre planlagte fangeflugter.

Justitsministeriet har på baggrund af ovenstående høringssvar justeret bemærkningerne til den foreslåede § 771, stk. 2, således at der ved vurderingen af varetægtsarrestantens undvigelsesrisiko bl.a. kan lægges vægt på kri-

minalitetens art, forventet domslængde, spørgsmål om udvisning, varetægtsarrestantens tilknytning til Danmark, varetægtsarrestantens tilhørsforhold til bander, varetægtsarrestantens netværk, samt varetægtsarrestantens evne og vilje til at undvige. Der vil efter omstændighederne bl.a. også kunne lægges vægt på oplysninger om aktuell adfærd, samt eventuelle konfliktudmeldinger i bandemiljøet.

Der henvises i den forbindelse til lovforslagets § 1, nr. 3, og bemærkningerne hertil.

3. Øgede muligheder for sigtedes og tiltaltes deltagelse i retsmøder ved anvendelse af telekommunikation med billede

Region Nordjylland har anbefalet, at de foreslåede bestemmelser udvides, således at retten yderligere får mulighed for at afholde videoretsmøder uden den sigtedes samtykke ud fra udrednings- og behandlingsmæssige hensyn/begrundelser.

Danske Regioner finder det positivt, at der bliver mulighed for, at retten kan bestemme, at en varetægtsfængslet ikke har krav på fremmøde i retten i forbindelse med retsmøder forud for hovedforhandling, ved fristforlængelser og ved enkeltstående retsmøder i forbindelse med hovedforhandlingen. Retten bør foretage en konkret vurdering af, om der er begrundet bekymring for, at den sigtede vil forsøge at flygte. Danske Regioner anbefaler, at den foreslåede bestemmelse udvides, så retten yderligere får mulighed for at beslutte videoretsmøde uden den sigtedes samtykke ud fra udrednings og behandlingsmæssige hensyn/begrundelser. Efter Danske Regioners oplysninger har alle retspsykiatrier det fornødne udstyr til at gennemføre videoretsmøder.

Justitsministeriet har noteret sig ovenstående bemærkninger, men har ikke fundet anledning til justere lovforslaget på dette punkt.

Advokatrådet har anført, at det vil være til ulempe for sigtede og vedkommendes forsvarer, hvis et ønske om at være personligt til stede ikke imødekommes. Efter Advokatrådets opfattelse bør den foreslåede ordning derfor kun anvendes helt undtagelsesvist, herunder i ganske særlige tilfælde, hvor risikoen for undvigelse ikke kan imødekommes på andre måder.

Forsete kan ikke anbefale det foreslåede, og foreslår, at grundlaget og behovet for indførelse af mulighed for tvangsmæssig fremstilling af sigtede ved brug telekommunikation med billede bør undersøges nærmere.

Retspolitisk Forening har bemærket, at den foreslåede ordning er retssikkerhedsmæssigt betænkelig bl.a. i forhold til princippet om bevisumiddelbarhed, da der vil kunne gennemføres afhøringer via videolink af tiltalte, selv hvor denne ikke samtykker heri og selv ved enkelte retsmøder under hovedforhandlingen.

Danske Advokater er meget betænkelige ved den foreslåede udvidelse af adgangen til brug af telekommunikation ved retsmøder. Danske Advokater mener, at man kun helt undtagelsesvis bør bryde med grundprincippet om, at sigtede skal være fysisk til stede under hovedforhandlingen. Et stort problem med forslaget er ifølge Danske Advokater, at man for det første vil lade bestemmelsen gælde, når sigtede er varetægtsfængslet som undvigelsestruet, hvilket så i princippet kommer til at gælde alle udlændinge. Danske Advokater er imod forslaget.

Landsforeningen af Forsvarsadvokater har bemærket, at den foreslåede ordning, hvorefter fremstilling kan ske via telekommunikation grundet undvigelsesrisiko, er udtryk for en yderst betænkelig nedprioritering af en fundamental og grundlæggende retssikkerhed, der vil risikere at kunne indebære, at en række tiltalte, alene fordi de er fængslet efter retsplejelovens § 762, stk. 1, nr. 1, risikerer at ”opleve” en retsproces fra fængsling til dom uden anden fysisk tilstedeværelse i retten end ved grundlovsforhøret.

Den Danske Dommerforening og samtlige byretter har bemærket, at anvendelse af video i praksis allerede er hovedreglen ved fristforlængelser, og lovudkastet derfor ikke vil medføre ændringer heri. Hertil kommer, at det i praksis er utænkeligt, at en udvidelse af en sigtelse, som forudsat i lovudkastet, vil ske uden fysisk fremmøde. En sådan udvidelse vil ofte i praksis være det samme som en førstegangsfremstilling, hvor der blandt andet vil ske nærmere dokumentation af sagens bilag og yderligere afhøring af sigtede.

Som det fremgår af lovforslagets pkt. 2.3.2, skal der ved fastsættelsen af reglerne om videoretsmøder inden for strafferetsplejen tages hensyn til, at sigtedes eller tiltaltes personlige tilstedeværelse i retten normalt er af større betydning end parternes personlige tilstedeværelse i civile sager, og at sådanne regler udgør en fravigelse af den grundlæggende ret til som tiltalt at møde anklageren og dommeren i sagen ansigt til ansigt.

Der må dog ved fastsættelsen af reglerne derudover tages hensyn til, at risikoen for undvigelser er størst, når myndighederne af forskellige årsager skal håndtere indsatte uden for institutionerne, samt at der i de seneste år

er konstateret undvigelser i forbindelse med afholdelse af retsmøder. En øget anvendelse af videoretsmøder vil dermed kunne begrænse risikoen for undvigelser.

Justitsministeriet har på baggrund af ovenstående høringssvar justeret den foreslåede bestemmelse i retsplejelovens § 748 a, stk. 2, således at retten kan bestemme, at sigtede deltager i et retsmøde ved anvendelse af telekommunikation med billede, hvis sigtedes forhold gør det nødvendigt for at forebygge undvigelse, og når retten finder det ubetænkeligt henset til formålet med det pågældende retsmøde og sagens øvrige omstændigheder.

Justitsministeriet har derudover på baggrund af ovenstående høringssvar justeret den foreslåede bestemmelse i retsplejelovens § 854, stk. 2, således at retten kan bestemme, at tiltalte deltager i retsmøder under hovedforhandlingen ved anvendelse af telekommunikation med billede, hvis sigtedes forhold gør det nødvendigt for at forebygge undvigelse, og når retten finder det ubetænkeligt henset til formålet med de pågældende retsmøder og sagens øvrige omstændigheder.

Det er som noget nyt ikke længere en betingelse, at der for at fremstille sigtede/tiltalte ved anvendelse af telekommunikation med billede i medfør af de foreslåede bestemmelser skal være "bestemte grunde til at antage, at den sigtede/tiltalte vil unddrage sig forfølgningen eller fuldbyrdelsen".

Det er derudover i bemærkningerne justeret, så det fremgår, at der ved vurderingen af sigtedes undvigelserisiko bl.a. kan lægges vægt på kriminalitetens art, forventet domslængde, spørgsmål om udvisning, sigtedes tilknytning til Danmark, sigtedes tilhørsforhold til bander, sigtedes netværk, samt den sigtedes evne og vilje til at undvige.

I forhold til den konkrete vurdering af risiko for undvigelse i forbindelse med afholdelse af et retsmøde vil der efter omstændighederne bl.a. også kunne lægges vægt på oplysninger om aktuel adfærd, eventuelle konfliktudmeldinger i bandemiljøet, mulighed for tilhørere, samt risiko for befrielse.

Det følger af bemærkningerne til de foreslåede bestemmelser, at det vil bero på en konkret helhedsvurdering, om det vil være ubetænkeligt, at sigtede deltager i retsmødet ved anvendelse af telekommunikation med billede. Ved vurderingen kan bl.a. indgå sigtedes og forsvarerens begrundelse for et ønske om sigtedes personlige deltagelse.

Efter retsplejelovens § 748 b, stk. 1, kan retten bestemme, at en sigtet, der er undergivet varetægtsfængsling eller anden frihedsberøvende foranstaltning efter kapitel 70, deltager i et retsmøde om forlængelse af fristen for varetægtsfængslingen eller foranstaltningen ved anvendelse af telekommunikation med billede, når retten finder det ubetænkeligt henset til formålet med retsmødet og sagens øvrige omstændigheder. Det gælder dog ikke for retsmøder, hvor der første gang skal tages stilling til fristforlængelse.

Justitsministeriet har på baggrund af ovenstående høringssvar justeret den foreslåede § 748 b, stk. 1, 2. pkt., således at retten tilsvarende kan træffe sådan bestemmelse, hvis sigtedes forhold gør det nødvendigt for at forebygge undvigelse.

Det er som noget nyt ikke længere en betingelse, at der for at fremstille sigtede over video i medfør af den foreslåede bestemmelse skal være "bestemte grunde til at antage, at den sigtede vil unddrage sig forfølgningen eller fuldbyrdelsen".

Det følger af bemærkningerne til den foreslåede bestemmelse, at retten vil kunne træffe bestemmelse om en sådan deltagelse, selv om sigtede ønsker at være personligt til stede, og selv om en sådan personlig deltagelse i retsmødet ikke kan siges at være ubetænkelig henset til formålet med retsmødet og sagens øvrige omstændigheder.

Justitsministeriet har på baggrund af ovenstående høringssvar justeret bemærkningerne således, at der vil kunne forekomme tilfælde, hvor anklagemyndigheden efter en konkret vurdering af samtlige relevante omstændigheder i sagen ikke finder grundlag for at fremsætte begæring til retten om, at sigtede skal deltage via telekommunikation med billede på trods af, at der foreligger oplysninger, der indikerer, at den sigtede er undvigelsestruet. Dette vil eksempelvis kunne være tilfældet, hvor der er rejst sigtelse for nye væsentlige lovovertrædelser, som skal indgå i rettens behandling under retsmødet, og hvor de oplysninger, der danner grundlag for at antage, at sigtede er undvigelsestruet ikke vurderes at veje tungere end hensynet til, at sigtede bør møde fysisk.

Justitsministeriet har endelig på baggrund af ovenstående høringssvar justeret bemærkningerne til de foreslåede bestemmelser således, at der ved vurderingen af sigtedes undvigelsesrisiko bl.a. kan lægges vægt på krimina-

litetens art, forventet domslængde, spørgsmål om udvisning, sigtedes tilknytning til Danmark, sigtedes tilhørsforhold til bander, sigtedes netværk, samt den sigtedes evne og vilje til at undvige.

I forhold til den konkrete vurdering af risiko for undvigelse i forbindelse med afholdelse af et retsmøde vil der efter omstændighederne bl.a. også kunne lægges vægt på oplysninger om aktuel adfærd, eventuelle konfliktudmeldinger i bandemiljøet, mulighed for tilhørere, samt risiko for befrielse.

Der henvises i den forbindelse til lovforslagets § 1, nr. 1, 2 og 6, samt bemærkningerne hertil.

Den Danske Dommerforening og samtlige byretter har bemærket, at der ved de enkelte retter i dag kun er indrettet få – ved flere retter endda kun en – retssal med videoudstyr. En udvidelse af hjemmelsgrundlaget til at omfatte flere sager, herunder hovedforhandlinger med flere tiltalte uden en tilsvarende forøgelse af de enkelte retters videokapacitet, indebærer derfor ifølge dommerforeningen, at lovudkastet kun i meget begrænset omfang vil få praktisk betydning. Hertil kommer, at der allerede i dag ofte er betydelige vanskeligheder med at etablere en sikker og pålidelig videoforbindelse mellem den enkelte ret og arresthuset.

En udvidelse af ordningen, hvorefter den undvigelsestruede under de dele af hovedforhandlingen, hvor han ikke skal afgive forklaring, forudsættes at følge forhandlingerne via videolink, vil, hvis der ikke sker en kraftig opgradering af teknikken i retten og i arresthusene give anledning til så mange vanskeligheder, at Dommerforeningen vanskeligt kan forstille sig, at ordningen vil blive gennemført i praksis. Herudover er der hensynet til en smidig gennemførelse af hovedforhandlingen. Rejses der spørgsmål, der involverer den tiltalte, der befinder sig på en fjernline med sin forsvarer, vil i det praksis ikke være muligt at gennemføre den del af hovedforhandling, hvorfor rettens mulighed for at udnytte retsiden effektivt indskrænkes.

Det følger af den foreslåede § 854, stk. 2, at retten kan bestemme, at tiltalte deltager i retsmøder under hovedforhandlingen ved anvendelse af telekommunikation med billede, hvis sigtedes forhold gør det nødvendigt for at forebygge undvigelse, og når retten finder det ubetænkeligt henset til formålet med de pågældende retsmøder og sagens øvrige omstændigheder

Det følger af bemærkningerne til den foreslåede bestemmelse, at den bl.a. forudsættes anvendt i sager med flere tiltalte, hvor en af de tiltalte f.eks. er

tiltalt for færre forhold end de andre, samt i større sager som berammes med adskillige retsmøder, hvor retten henset til formålet med visse af disse retsmøder finder det ubetænkeligt at den tiltalte deltager via telekommunikation med billede.

Bestemmelsen kan alene anvendes i forbindelse med retsmøder under hovedforhandlingen, hvor retten finder det ubetænkeligt henset til formålet med de pågældende retsmøder. Bestemmelsen kan som udgangspunkt ikke anvendes til at lade tiltalte deltage i samtlige dele af hovedforhandlingen via telekommunikation med billede.

Det vil bero på en konkret helhedsvurdering, om det vil være ubetænkeligt, at tiltalte deltager i retsmødet ved anvendelse af telekommunikation med billede. Ved vurderingen kan bl.a. indgå tiltaltes og forsvarerens begrundelse for et ønske om tiltaltes personlige deltagelse, og om tiltaltes tiltalepunkter behandles i det pågældende retsmøde.

Det fremgår endelig, at bestemmelsen forudsættes anvendt i lyset af de praktiske forhold hos anklagemyndighed, domstole, kriminalforsorg og psykiatriske institutioners mv.

Justitsministeriet har på baggrund af høringssvaret fundet anledning til at præcisere, at hensynet til at kunne gennemføre en smidig hovedforhandling ligeledes kan indgå i rettens vurdering. Det bemærkes dog i forlængelse heraf, at der skal være konkrete holdepunkter for at antage, at der vil blive rejst spørgsmål vedrørende den tiltalte for på denne baggrund ikke at bestemme, at den tiltalte skal deltage i retsmødet ved anvendelse af telekommunikation med billede.

4. Øgede muligheder for anvendelse af håndjern og andre sikringsmidler over for indsatte

Syddansk Universitet har bemærket, at den foreslåede bemyndigelsesbestemmelse i straffuldbyrdelseslovens § 65 b er i strid med De Europæiske Fængselsregler nr. 68.6 og Nelson Mandela-reglerne, regel nr. 47.1.

Det følger af den foreslåede bestemmelse i straffuldbyrdelseslovens § 65 b, at justitsministeren kan fastsætte regler om godkendelse af nye sikringsmidler. Det fremgår af bemærkningerne til den foreslåede bestemmelse, at formålet med bestemmelsen er at sikre muligheden for hurtigt at implementere eventuelle nye sikringsmidler og derved generelt eller konkret styrke sikkerheden i kriminalforsorgens institutioner. Sådanne sikringsmidler vil kunne

øge muligheden for at sikre en indsats tilstedeværelse, samt undgå undvigelse og overfald på personale og medindsatte.

Der henvises i den forbindelse til lovforslagets § 2, nr. 1, samt bemærkningerne hertil.

Det er Justitsministeriets vurdering, at den foreslåede bestemmelse i straffuldbyrdelsesloven § 65 b ikke rejser spørgsmål i forhold til De Europæiske Fængselsregler og Nelson Mandela-reglerne.

Det bemærkes i øvrigt, at de Europæiske Fængselsregler og Nelson Mandela-reglerne er vejledende regler, som ikke er retligt bindende for medlemslandene. Det er Justitsministeriets opfattelse, at man fra dansk side generelt bør bestræbe sig på at følge internationale retningslinjer for behandling af indsatte, herunder De Europæiske Fængselsregler og Mandela-reglerne. Der kan imidlertid være konkrete forhold, der gør, at retningslinjerne ikke kan følges på alle punkter, eller hvor fortolkningen af retningslinjerne kan give anledning til tvivl.

Syddansk Universitet har bemærket, at den foreslåede bestemmelse i straffuldbyrdelseslovens § 65 a, stk. 1, er overflødig, idet der efter de gældende regler er mulighed for at anvende håndjern for at hindre undvigelse.

Det følger af den foreslåede bestemmelse i straffuldbyrdelseslovens § 65 a, stk. 1, at håndjern kan anvendes ved den indsatte enkeltstående fravær fra lukkede fængsler og arrester. Der er tale om en generel adgang til at anvende håndjern, idet betingelserne i straffuldbyrdelseslovens § 65, stk. 1, ikke skal være opfyldt.

Som det fremgår af bemærkningerne til bestemmelsen, er baggrunden for reglen, at den største trussel for undvigelse kommer fra varetægtsarrestanter og afsonere i lukkede fængsler/arresthuse, samt at risikoen for undvigelse er størst, når myndighederne af forskellige årsager skal håndtere denne gruppe af personer uden for institutionerne. Baggrunden er derudover, at behovet for at anvende håndjern ofte ikke vil være begrundet i en aktuel adfærd, der konkret indikerer, at eksempelvis en undvigelse er nært forestående.

Det fremgår derudover, at en generel adgang til at anvende håndjern ved den indsatte enkeltstående fravær fra lukket fængsel eller arresthus efter Justitsministeriets opfattelse vil give kriminalforsorgen mulighed for effek-

tivt at hindre undvigelse, mens den indsatte opholder sig uden for institutionen f.eks. i forbindelse med transport eller ledsaget udgang til retsmøder eller til sygehusbehandling.

Efter Justitsministeriets vurdering er den foreslåede bestemmelse således ikke overflødig.

Der henvises i den forbindelse til lovforslagets § 2, nr. 1, samt bemærkningerne hertil.

Retspolitisk Forening har bemærket, at brugen af håndjern i dag sker efter en konkret vurdering, og at dette med den foreslåede ordning vil kunne ske i bredere omfang. En sådan yderligere hjemmel til brug af magt, herunder yderligere brug af håndjern, er i Retspolitisk Forenings optik problematisk, hvis det ikke samtidig klart indskræpes at brugen naturligvis skal være proportional. Retspolitisk Forening bemærker, at proportionalitetsprincippet nævnes kortfattet i bemærkningerne til forslaget, men henset til omfanget af de foreslåede ændringer, anbefaler Retspolitisk Forening at der lægges større vægt herpå. Retspolitisk Forening finder det derudover umiddelbart betænkeligt at indføre en mulighed for, at justitsministeren kan godkende nye sikringsmidler.

Syddansk Universitet – Juridisk Institut har bemærket, at den foreslåede bestemmelse i straffuldbyrdelseslovens § 65 a, stk. 2, er i strid med et grundlæggende forvaltningsretligt princip om skøn i konkrete situationer og i strid med nødvendighedskravet efter EMRK art. 3.

Det er Justitsministeriets vurdering, at den foreslåede bestemmelse i straffuldbyrdelseslovens § 65 a, stk. 2, hverken rejser spørgsmål i forhold til grundlæggende forvaltningsretlige principper eller EMRK, herunder artikel 3.

Der henvises i den forbindelse til bemærkningerne til den foreslåede bestemmelse, hvoraf det fremgår, at de almindelige forvaltningsretlige regler, herunder forvaltningsloven og forvaltningsretlige grundsætninger, vil finde anvendelse. En afgørelse om anvendelse af håndjern efter den foreslåede bestemmelse skal således leve op til forvaltningsretlige krav om f.eks. klagevejledning og begrundelse. Proportionalitetsprincippet skal i den forbindelse være iagttaget både i forhold til iværksættelse af foranstaltningen, samt i forhold til fastsættelsen af den periode, hvor foranstaltningen skal gælde. Der er mulighed for at forlænge perioden, hvis betingelserne fortsat

er opfyldt. Dette kræver således en ny afgørelse på baggrund af en konkret og aktuel vurdering.

Det bemærkes derudover, at det følger af den foreslåede bestemmelse i straffuldbyrdslovens § 65 a, stk. 3, at straffuldbyrdslovens § 65, stk. 2 og 3, finder tilsvarende anvendelse. Det indebærer bl.a., at håndjern ikke må anvendes, såfremt det efter indgrebets formål og den krænkelse og det ubehag, som indgrebet må antages at forvolde, ville være et uforholdsmæssigt indgreb.

Justitsministeriet har på baggrund af ovenstående høringssvar fundet anledning til at præcisere i de specielle bemærkninger, at foranstaltningen ikke skal opretholdes længere tid, end det er nødvendigt.

Der henvises i den forbindelse til lovforslagets § 2, nr. 1, samt bemærkningerne hertil.

Syddansk Universitet har bemærket, at den foreslåede bestemmelse i straffuldbyrdslovens § 65 a, stk. 2, nr. 2, giver for få retningslinjer, i forhold til hvad der forstås ved ”utilladelig adfærd”.

Det følger af den foreslåede bestemmelse i straffuldbyrdslovens § 65 a, stk. 2, nr. 2, at kriminalforsorgsområdet kan træffe bestemmelse om, at en indsat i institutionen i en periode på op til 4 uger, kan ilægges håndjern ved ophold uden for cellen, hvis den indsatte udviser en grov eller gentagen utilladelig adfærd over for personale ansat i institutionerne.

Det fremgår af bemærkningerne til bestemmelsen, at der med begrebet »grov eller gentagen utilladelig adfærd over for personale ansat i institutionerne« forstås, at den indsatte har udøvet en adfærd over for personalet, der kan betegnes som grov, herunder f.eks. ved at have fremsat trusler mod personalet. Med gentagen utilladelig adfærd forstås, at den indsatte over tid er blevet mere konfliktsøgende over for personalet dog uden, at det er et krav, at den indsatte har udøvet vold eller fremsat egentlige trusler mod personalet.

Det fremgår derudover, at spørgsmålet om, hvorvidt en indsat har opført sig groft eller gentagent utilladeligt over for personalet vil bero på en konkret fængselsfaglig vurdering. Der stilles dog krav om, at adfærden over for personalet kan betegnes som enten grov eller gentagen. Enkeltstående episoder, hvor en indsat har udvist utilladelig adfærd, der ikke kan betegnes som grov, er således ikke omfattet af bestemmelsens anvendelsesområde.

Justitsministeriet har på den baggrund ikke fundet anledning til justere lovforslaget.

Der henvises i den forbindelse til lovforslagets § 2, nr. 1, samt bemærkningerne hertil.

Advokatrådet har anbefalet, at anvendelsen af håndjern efter de påtænkte bestemmelser begrænses til det absolut nødvendige for at modvirke en skærpe af spændingerne mellem aktørerne i forbindelse med straffuldbyrdelsen.

Danske Advokater har bemærket, at bestemmelsen, der muliggør anvendelse af håndjern over for bandetilknyttede indsatte, er særlig problematisk. Forslaget ligner ifølge Danske Advokater mest af alt kollektiv straf og har intet med fangeflugt at gøre. Samtidig åbner formuleringen om ”tilknytning til gruppe” ifølge Danske Advokater op for vilkårlige skøn, hvilket er kritisabelt, når vi taler om sanktioner, der påvirker den pågældendes bevægelsesfrihed.

Landsforeningen af Forsvarsadvokater finder, at en adgang til at træffe beslutning om iførelse af håndjern i op til 4 uger er et meget voldsomt indgreb, som har en sådan frihedsindskrænkende karakter, at det ikke bør kunne sanktioneres egenhændigt af Kriminalforsorgen. Forslaget om anvendelse af håndjern over for bandetilknyttede er ifølge Landsforeningen af Forsvarsadvokater meget vidtgående og vil kunne udgøre og opfattes som en form for kollektiv ekstrastraf.

Forsete kan ikke tilslutte sig forslagets del om, at personalet kan anvende håndjern over for en bandetilknyttet indsat, der ikke selv har deltaget i det voldelige overfald.

Det følger af den foreslåede § 65 a, stk. 2, nr. 3, at kriminalforsorgsområdet kan træffe bestemmelse om, at en indsat i institutionen i en periode på op til 4 uger, kan ilægges håndjern ved ophold uden for cellen, hvis den indsatte er tilknyttet en gruppe af personer, som tilsammen står bag omfattende og alvorlig kriminalitet, der aktuelt har begået voldelige overfald mod personale ansat i institutionerne.

Som det fremgår af bemærkningerne til den foreslåede bestemmelse, har den særligt til formål at imødegå koordinerede angreb mod fængselspersonalet. Når en eller flere bandetilknyttede har begået et overfald på fængselspersonalet, har det erfaringsmæssigt vist sig, at der i den efterfølgende

tid er et konfliktoptrappende miljø, ligesom det har vist sig, at et overfald kan føre til flere.

Justitsministeriet har på den baggrund ikke fundet anledning til at justere lovforslaget.

Forsete anerkender, at der er behov for at beskytte personalet, og at der helt kortsigtet kan være brug for øget brug af håndjern, når en indsat, der har begået vold eller intimideret personalet, skal gå fra et sted til et andet. Forsete finder dog, at Folketinget bør sætte grænser for, hvilke sikringsmidler der i fremtiden vil være behov for og fraråder den foreslåede bemyndigelsesbestemmelse.

Institut for Menneskerettigheder har bemærket, at der bør tages stilling til anvendelse af bestemte nye sikringsmidler i en lov ved at beskrive det konkrete sikringsmiddel og de nærmere rammer for dets potentielle anvendelse, og ikke som foreslået en overladelse af beføjelsen til justitsministeren på baggrund af en mere generel beskrivelse af, hvilke sikringsmidler, man på nuværende tidspunkt kunne forestille sig at supplere med. Institut for Menneskerettigheder anbefaler derudover, at det understreges i lovudkastet, at enhver afgørelse om anvendelse af håndjern kræver en konkret og individuel vurdering.

Det følger af den foreslåede § 65 b, at justitsministeren kan fastsætte regler om godkendelse af nye sikringsmidler.

Som det fremgår af bemærkningerne til den foreslåede bestemmelse er formålet at sikre muligheden for hurtigt at implementere eventuelle nye sikringsmidler og derved generelt eller konkret styrke sikkerheden i kriminalforsorgens institutioner. Sådanne sikringsmidler vil kunne øge muligheden for at sikre en indsats tilstedeværelse, samt undgå undvigelse og overfald på personale og medindsatte.

I takt med at sikkerhedsorganisationen i kriminalforsorgen opbygges og styrkes, stiger også organisationens muligheder for at undersøge, teste og implementere yderligere relevante værktøjer, herunder også sikringsmidler.

På nuværende tidspunkt kan kriminalforsorgen foruden sikringscelle anvende håndjern, herunder håndjernstransportbælte. Disse ville, efter en målrettet afsøgning af markedet og efter at være blevet testet, kunne suppleres med yderligere sikringsmidler.

Det fremgår endelig, at betingelserne i straffuldbyrdelseslovens § 65 eller § 65 a skal være opfyldt for at anvende sikringsmidler godkendt i medfør af den foreslåede bestemmelse.

Justitsministeriet har på den baggrund ikke fundet anledning til at justere lovforslaget.

5. Delegation af afgørelseskompetence i sager om udgang for personer anbragt på psykiatrisk afdeling eller i institution ved dom

Danske Regioner finder det positivt, at der indsættes hjemmel, som tillægger overlægen på psykiatriske afdelinger samt lederen og lederens stedfortræder på boformer kompetence til at tilbagekalde en udgangstilladelse givet af statsadvokaten, hvis patienten på tidspunktet for udgang har det psykisk dårligt, har misbrug eller andet. Den nuværende situation, hvor en bevilget udgang ikke kan tilbagekaldes på den psykiatriske afdeling, botilbuddet eller den sikrede døgninstitution, medfører en u hensigtsmæssig og vanskelig sagsbehandling. Danske Regioner bemærker, at det bør være den stedlige ledelse, der i den konkrete situation tillægges afgørelseskompetencen.

Vejle Kommune støtter lovforslagets del om delegation af afgørelseskompetence i sager om udgang for personer anbragt på psykiatrisk afdeling eller i institution ved dom, og anser lovforslagets delegationsadgang som nødvendig for det daglige arbejde med dømte udviklingshæmmede. Vejle Kommune har udtrykt et ønske om, at der ved opdatering af udgangsbekendtgørelsen bør tages højde for, at der i praksis er behov for, at der kan foretages intern delegation af kompetencen til at tilbagekalde udgang på det botilbud, hvor den dømte opholder sig. Det er det personale, der er til stede, når udgangen skal afvikles, der skal kunne træffe afgørelse om tilbagekaldelse af udgang, hvis betingelserne for udgang ikke er til stede på tidspunktet for afvikling af udgang.

Det følger af den foreslåede § 73 a, stk. 1, 2. pkt., at justitsministeren kan fastsætte regler om, at kompetencen til meddelelse og tilbagekaldelse af tilladelse til udgang m.v. kan delegeres til overlægen på psykiatriske afdelinger samt til lederen og lederens stedfortræder på boformer, jf. § 108 i lov om social service, der drives af kommuner, regioner og private.

Det følger af bemærkningerne til bestemmelsen, at formålet med den foreslåede § 73 a, stk. 1, 2. pkt., er at etablere lovhjemmel til, at kompetencen til at træffe afgørelser om udgang m.v. i visse tilfælde kan delegeres fra den myndighed, der som udgangspunkt nu er tillagt kompetencen, til ledelsen på

den boform eller til overlægen på den hospitalsafdeling, hvor den pågældende person er anbragt.

På baggrund af høringssvarene er det i bemærkningerne til den foreslåede bestemmelse præciseret, at overlægen kan delegere sin afgørelseskompetence til en anden læge på den psykiatriske afdeling. Det er endvidere præciseret, at boformens leder kan delegere sin afgørelseskompetence til det personale, der er ansat under lederens instruktionsbeføjelse til at varetage omsorgen for borgerne.

Der henvises i den forbindelse til lovforslagets § 3, nr. 3, samt bemærkningerne hertil.

Det følger af den foreslåede § 74 a, stk. 4, 2. pkt., at justitsministeren kan fastsætte regler om at kompetencen til meddelelse og tilbagekaldelse af tilladelse til udgang m.v. kan delegeres til lederen eller lederens stedfortræder på sikrede afdelinger på døgninstitutioner for børn og unge, jf. § 66, stk. 1, nr. 7, i lov om social service, der drives af kommuner, regioner eller som selvejende institutioner, som kommunalbestyrelsen eller regionsrådet indgår aftale med.

Det følger af bemærkningerne til bestemmelsen, at formålet med den foreslåede § 74 a, stk. 4, 2. pkt., er at etablere lovhjemmel til, at kompetencen til at træffe afgørelser om udgang m.v. i visse tilfælde kan delegeres fra den myndighed, der som udgangspunkt nu er tillagt kompetencen, til ledelsen på den sikrede afdeling på døgninstitutionen, hvor den pågældende person er anbragt.

På baggrund af høringssvarene er det i bemærkningerne til den foreslåede bestemmelse præciseret, at institutionens leder kan delegere sin afgørelseskompetence til det personale, der er ansat under lederens instruktionsbeføjelse til at varetage omsorgen for borgerne.

Der henvises i den forbindelse til lovforslagets § 3, nr. 6, samt bemærkningerne hertil.

Kommunernes Landsforening støtter lovforslagets del om delegation af afgørelseskompetence i sager om udgang for personer anbragt på psykiatriske afdelinger eller i institution ved dom, idet lovforslaget vil give væsentligt større fleksibilitet og bedre mulighed for at finde det bedst egnede tilbud til borgerne. Kommunernes Landsforening har udtrykt et ønske om, at der i

umiddelbar forlængelse af lovændringen bør iværksættes en revision af udgangsbekendtgørelsen, og at der i denne forbindelse bør indføres krav om skriftlighed omkring tilbagekaldelse af udgangstilladelse mv., samt at de skriftlige afgørelser skal tilgå kommunen.

Det fremgår af bemærkningerne til den foreslåede § 73 a, stk. 1, 2. pkt., og den foreslåede § 74 a, stk. 4, 2. pkt., at de almindelige forvaltningsretlige regler, herunder forvaltningsloven, og forvaltningsretlige grundsætninger skal finde anvendelse i de sager, hvor der er delegeret afgørelseskompetence.

Justitsministeriet bemærker i den forbindelse, at det fremgår af forvaltningslovens § 22, at en afgørelse skal, når den meddeles skriftligt, være ledsaget af en begrundelse, medmindre afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold. Af forvaltningslovens § 23 følger, at den, der har fået en afgørelse meddelt mundtligt, kan forlange at få en skriftlig begrundelse for afgørelsen, medmindre afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold. En begæring herom skal fremsættes over for myndigheden inden 14 dage efter, at parten har modtaget underretning om afgørelsen.

Justitsministeriet har på den baggrund ikke fundet anledning til justere lovforslaget.

Der henvises i den forbindelse til lovforslagets § 3, nr. 3 og 6, samt bemærkningerne hertil.

Socialtilsyn Nord foreslår, at det præciseres, hvorvidt det er socialtilsynet, der skal føre tilsyn med, at private tilbud, der har indskrevet domsanbragte borgere, kender til de relevante regler for meddelelse og tilbagekaldelse af tilladelse til udgang.

Justitsministeriet har på baggrund af høringssvaret og efter høring af Social- og Ældreministeriet præciseret i bemærkningerne til den foreslåede § 73 a, stk. 1, 2. pkt., at socialtilsynet ikke fører tilsyn med tilbuddenes håndtering af og overholdelse af reglerne om udgang.

Der henvises i den forbindelse til lovforslagets § 3, nr. 3, samt bemærkningerne hertil.

Det bemærkes i den forbindelse, at det efter Social- og Ældreministeriet opfattelse må skulle indgå i socialtilsynets vurdering af kvaliteten i et tilbud, som er godkendt til at modtage domsanbragte, om der i tilbuddet er de rette

kompetencer og medarbejderne har det nødvendige kendskab til de særlige regler, som gælder for domsanbragte jf. servicelovens kapitel 24 d. Udgangsbekendtgørelsens regler indgår ikke i denne vurdering.

Ankestyrelsen forudsætter, at styrelsen i lighed med i dag ikke skal være klagemyndighed for afgørelser truffet efter udgangsbekendtgørelsen.

Holtebro Kommune støtter lovforslagets del om delegation af afgørelseskompetence i sager om udgang for personer anbragt på psykiatrisk afdeling eller i institution ved dom.

Varde Kommune støtter lovforslagets del om delegation af afgørelseskompetence i sager om udgang for personer anbragt på psykiatrisk afdeling eller i institution ved dom. Varde Kommune har udtrykt ønske om, at det i udgangsbekendtgørelsen bliver præciseret inden for hvilken frist en anmodning om udgang skal behandles.

Region Nordjylland støtter lovforslagets del om delegation af afgørelseskompetence i sager om udgang for personer anbragt på psykiatrisk afdeling eller i institution ved dom, da det er åbenbart nødvendigt og det ikke er tilfredsstillende med en usikkerhed om kompetencen til at tilbagekalde udgangstilladelsen i en sådan situation.

Dansk Psykiatrisk Selskab støtter lovforslagets del om delegation af afgørelseskompetence i sager om udgang for personer anbragt på psykiatrisk afdeling eller i institution ved dom. Det vil betyde en lettelse i praksis i situationer, hvor en udgang skal tilbagekaldes. Der ændres ikke grundlæggende på, hvilke myndigheder, der kan træffe afgørelse om udgang.

Justitsministeriet har noteret sig ovenstående positive synspunkter.

III. Lovforslaget

I forhold til det udkast til lovforslag, der blev sendt i høring den 10. september 2021, indeholder det fremsatte lovforslag navnlig følgende indholdsmæssige ændringer:

- Der er foretaget en justering i bemærkningerne til den foreslåede § 65 a, stk. 1, så det klart fremgår, at der ikke vil blive fastsat en pligt til at udarbejde rapport efter brugen af håndjern i forbindelse med den indsattes enkeltstående fravær fra lukket fængsel eller arrest. Der lægges i stedet op til, at anvendelsen af håndjern skal registreres.

- Der er tilføjet et nyt stykke stk. 4 i den foreslåede bestemmelse i straffuldbyrdelseslovens § 65 a, bl.a. således, at forvaltningslovens regler om ret til begrundelse kan fraviges administrativt for så vidt angår afgørelser om anvendelse af håndjern efter § 65 a, stk. 1.

Herudover er der i det fremsatte lovforslag foretaget visse præciseringer og ændringer af lovteknisk karakter.

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

T +45 3392 3340
F +45 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk