

Udskriftsdato: 21. september 2024 (Gældende)

Skrivelse om nye regler som følge af lov om ændring af straffeloven, retsplejeloven og forvaltningsloven (Fangeflugt og begrænsning af aktindsigt) m.v.

Ministerium:

Journalnummer: Justitsmin., \nDirektoratet for
Kriminalforsorgen, 02-121-34

Skrivelse om nye regler som følge af lov om ændring af straffeloven, retsplejeloven og forvaltningsloven (Fangeflugt og begrænsning af aktindsigt) m.v.

Vedlagt sendes

1. Bekendtgørelse om anbringelse og overførsel af personer, som skal udstå fængselsstraf eller forvaring,
2. Vejledning om anbringelse og overførsel af dømte, som skal udstå fængselsstraf eller forvaring,
3. Bekendtgørelse om udelukkelse af indsatte fra fællesskab, herunder anbringelse i observationscelle m.v., i fængsler og arresthuse,
4. Vejledning om udelukkelse af indsatte fra fællesskab, herunder anbringelse i observationscelle m.v., i fængsler og arresthuse,
5. Vejledning om behandlingen af sager om disciplinærstraf, konfiskation og modregning af erstatningsbeløb,
6. Bekendtgørelse om anbringelse af dømte i institution m.v. uden for fængsel eller arresthus, samt
7. Vejledning om anbringelse af dømte i institution m.v. uden for fængsel eller arresthus.

Reglerne træder i kraft den 1. august 2002.

Lov nr. 382 af 6. juni 2002 om ændring af straffeloven, retsplejeloven og forvaltningsloven, der trådte i kraft den 8. juni 2002, indebærer dels, at det bliver strafbart for anholdte og fængslede at flygte, dels at retten til bl.a. partsaktindsigt efter forvaltningsloven afskæres i visse sagstyper i forbindelse med straffuldbyrdelse, varetægtsfængsling m.v.

Ved skrivelse af 7. juni 2002 udsendte direktoratet lovforslag om ændring af straffeloven, retsplejeloven og forvaltningsloven med bemærkninger. Af lovbemærkningerne fremgår en række fortolkningsbidrag m.v. til de nye bestemmelser. Nedenfor under punkt 1 og 2 er nogle af disse fortolkningsbidrag fremhævet.

Ændringen af forvaltningsloven har medført behov for konsekvensændringer i de ovennævnte bekendtgørelser m.v. Disse ændringer er der redegjort for under punkt 3.

1. *Fangeflugt*

Ændringen af straffeloven indebærer, at det er strafbart for anholdte og fængslede at flygte eller forsøge på at flygte. Der henvises i den forbindelse til straffelovens § 124, stk. 1, hvoraf det nu fremgår, at den, der flygter som anholdt eller fængslet, straffes med bøde eller fængsel indtil 2 år.

Det følger af lovændringen, at en fængslet person er en person, der afsoner fængselsstraf eller forvandlingsstraf for bøde, er anbragt i forvaring eller er varetægtsfængslet. Straffelovens § 124, stk. 1 omfatter således indsatte i arresthuse og fængsler, herunder i såvel åbne som lukkede fængsler. § 124, stk. 1 omfatter også anholdte.

Personer, som er anbragt i medfør af straffuldbyrdelseslovens § 78, er udstationeret, er idømt en ungdomssanktion efter straffelovens § 74 a eller er surrogatanbragt i medfør af retsplejelovens § 765, stk. 2, nr. 3, er også at betragte som fængslede personer, jf. blandt andet straffelovens § 124, stk. 4.

Det fremgår af lovbemærkningerne, at bestemmelsen ikke omfatter udlændinge, som i medfør af de særlige regler i udlændingeloven er varetægtsfængslet eller i øvrigt frihedsberøvet.

Lovbemærkningerne angiver, at en anholdt eller fængslet person anses for flygtet, når den pågældende aktivt unddrager sig den frihedsberøvelse, som den pågældende i anledning af en mistanke om et strafbart forhold eller afsoningen af en fængselsstraf eller forvandlingsstraf for bøde m.v., er underlagt. Bestemmelsen vil således f.eks. omfatte den indsatte, som måtte flygte fra lukket fængsel eller arresthus. Lovbemærkningerne angiver blandt andet derudover, at for varetægtsfængslede, der er surrogatanbragt, indsatte i åbne fængsler eller anbragt under alternative afsoningsformer f.eks. i sikrede institutioner for børn og unge eller i kriminalforsorgens pensioner vil det blive anset som flugt, såfremt den pågældende forlader anbringelsesstedet uden tilladelse. Det samme gælder, hvis en indsat i forbindelse med transport eller under ledsaget udgang undviger fra transporten eller den ledsagende fængselsfunktionær.

Det skal bemærkes, at det ikke vil være strafbart, hvis den indsatte udebliver fra fængslet efter uledsaget udgang.

Det fremgår af lovbemærkningerne, at navnlig præventive hensyn taler for, at der ved siden af et strafansvar skal være mulighed for hurtigt at kunne reagere med disciplinærstraf over for indsatte i tilfælde af flugt eller flugtforsøg. Der vil derfor fortsat ved siden af straf for overtrædelse af straffelovens § 124, stk. 1 kunne ikendes en disciplinærstraf som hidtil.

Institutionerne skal anmelde overtrædelse af straffelovens § 124, stk. 1, til politiet.

Direktoratet skal anmode om, at de indsatte via institutionens modtagelsesprocedure bliver gjort opmærksom på, at flugt eller forsøg på flugt er strafbart.

2. Begrænsning af aktindsigt

Ændringen af forvaltningsloven medfører, at en parts ret til aktindsigt afskæres i visse typer af sager i forbindelse med varetægtsfængsling, fuldbyrdelse af fængselsstraf m.v.

Det følger således af forvaltningslovens § 9, stk. 4, at de sagstyper, det drejer sig om, er valg af afsoningsinstitution, overførsel til anden afsoningsinstitution eller afdeling i afsoningsinstitution. Endvidere drejer det sig om valg af varetægtsfængsel, overførsel til andet varetægtsfængsel eller afdeling i varetægtsfængsel samt endelig sager om udelukkelse af indsatte fra fællesskab. Det bemærkes, at det fremgår af lovbemærkningerne, at sager om anbringelse (overførsel) af dømte til institution m.v. uden for fængsel eller arresthus (straffuldbyrdelseslovens § 78) er omfattet af opregningen af sagstyper i forvaltningslovens § 9, stk. 4.

Det er anført i lovbemærkningerne, at, da den indsattes ret til aktindsigt er afskåret, kan en anmodning om aktindsigt afslås alene med en henvisning til forvaltningslovens § 9, stk. 4. Yderligere begrundelse for afslaget på aktindsigt er således ikke nødvendig.

For andre typer af sager om straffuldbyrdelse (end de der er nævnt i forvaltningslovens § 9, stk. 4) gælder fortsat forvaltningslovens § 9, stk. 1, dvs. at der som udgangspunkt er adgang til aktindsigt.

I besvarelsen af spørgsmål nr. 1 af 26. marts 2002 fra Folketingets Retsudvalg (L 140 bilag 5) vedrørende lovforslaget er det anført, at der kan "bl.a. opstå tilfælde, hvor der i forbindelse med fængselsmyndighedernes behandling af en konkret sag kan være spørgsmål både om at træffe foranstaltninger omfattet af den foreslåede begrænsning i retten til aktindsigt (f.eks. overførsel til andet fængsel) og om at træffe foranstaltninger, der ikke er omfattet af den foreslåede begrænsning i retten til aktindsigt (f.eks. disciplinærstraf). I relation til oplysninger, der indgår i "blandede" sager af denne karakter, vil det efter Justitsministeriets opfattelse ikke være muligt at anvende forvaltningslovens § 9, stk. 4, såfremt der udover afgørelser omfattet af opregningen i den foreslåede bestemmelse er truffet en afgørelse eller er

en nærliggende mulighed for, at der vil blive truffet en afgørelse om forhold, der falder uden for den foreslåede bestemmelse (som f.eks. idømmelse af disciplinærstraf). De pågældende oplysninger vil i så fald være undergivet partens ret til aktindsigt, medmindre der efter en konkret vurdering er grundlag for at undtage oplysningerne fra retten til aktindsigt, f.eks. efter forvaltningslovens § 15, stk. 1, nr. 3, der er omtalt i pkt. 3.1.1. i lovforslagets bemærkninger."

Efter forvaltningslovens § 19, stk. 2, nr. 4, skal der ikke ske partshøring, hvis parten ikke har ret til partsaktindsigt i de pågældende oplysninger. Når adgangen til partsaktindsigt er afskåret i sager omfattet af § 9, stk. 4, indebærer det derfor også, at der ikke er krav om, at der foretages partshøring efter forvaltningslovens § 19, inden der træffes afgørelse.

Såfremt der gives den indsatte en skriftlig begrundelse for afgørelsen i sager, der er omfattet af forvaltningslovens § 9, stk. 4, skal denne alene indeholde en henvisning til de retsregler i henhold til hvilke, afgørelsen er truffet, jf. forvaltningslovens § 24, stk. 3, 1. pkt., jf. § 24, stk. 1, 1. pkt.

Det fremgår af lovbemærkningerne, at bestemmelsen i § 9, stk. 4 i forvaltningsloven ikke er til hinder for, at der efter omstændighederne gives aktindsigt i de nævnte typer af sager i det omfang hverken private eller offentlige interesser taler imod ("meroffentlighed"). Tilsvarende er bestemmelsen i § 24, stk. 3, 1. pkt. ikke til hinder for, at der kan gives en nærmere begrundelse for afgørelsen i de tilfælde, hvor der ikke foreligger modstående private eller offentlig interesser.

I den ovennævnte besvarelse af spørgsmål nr. 1 af 26. marts 2002 fra Folketingets Retsudvalg fremgår det bl.a., at "Straffelovrådets flertal i sin udtalelse fra 1996 forudsatte, at der udvises særlig opmærksomhed ved vurderingen af troværdigheden af de oplysninger, der indgår i de sagstyper, der efter forslaget er undtaget fra retten til aktindsigt. Herved skal det sikres, at afgørelser f.eks. om overførsel af stærke indsatte fra åbent til lukket fængsel ikke træffes på urigtigt grundlag. Justitsministeriet er enig i det, der er anført af Straffelovrådet og kan i den forbindelse henvise til det, der er anført i pkt. 3.2.4. i bemærkningerne til lovforslaget. Heraf fremgår det bl.a., at rigtigheden af de oplysninger, der f.eks. gives af medindsatte om trussels- eller voldsepisoder, efter omstændighederne skal søges bekræftet f.eks. ved personalets observationer."

3. Ændringer af de administrative regler som følge af ændringen af forvaltningsloven

Nedenfor gennemgås kort de bestemmelser i bekendtgørelser m.v., der er blevet ændret som følge af ændringen af forvaltningsloven.

Det skal i den forbindelse bemærkes, at det alene er de bestemmelser, hvor der er beskrevet en særlig procedure i forbindelse med sagsbehandlingen, der er blevet ændret. Der vil herudover være sager, som falder inden for de sagskategorier, der er omfattet af forvaltningslovens § 9, stk. 4, hvor der ikke i de administrative regler er beskrevet en særlig sagsbehandlingsprocedure vedrørende partshøring m.v., f.eks. i sager om valg af afsoningsinstitution. I sådanne sager er det alene forvaltningslovens bestemmelser, der regulerer sagsbehandlingen.

Udover ændringerne som følge af ændringen af forvaltningsloven er der i afsnittet Anbringelse og overførsel omtalt en konsekvensændring som følge af udgangsreglerne, der trådte i kraft den 15. marts 2002, ligesom der i afsnittet Udelukkelse fra fællesskab bl.a. er omtalt en ny bestemmelse vedrørende midlertidig udelukkelse fra fællesskab.

Anbringelse og overførsel

Som følge af ændringen af forvaltningslovens § 9, stk. 4, er der sket en konsekvensændring af bekendtgørelsens § 13 om overførsel fra åbent til lukket fængsel, således at det ikke længere fremgår, at den

indsatte i fornødent omfang skal gøres bekendt med de foreliggende oplysninger (partshøring) eller med adgangen til at få aktindsigt. Det er desuden ikke længere anført i bestemmelsen, at den begrundelse, der skal udfærdiges i institutionens notat om den trufne afgørelse, skal opfylde kravene til begrundelse i forvaltningslovens § 24. Af hensyn til en eventuel senere efterprøvelse af afgørelsen er det i stedet anført, at notatet (som hidtil) skal indeholde en henvisning til de retsregler, afgørelsen er truffet efter, og angive hvilke hovedhensyn, der har været bestemmende for skønnet, ligesom de faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen, skal fremgå. Den indsatte skal fremover alene orienteres om de retsregler, afgørelsen er truffet i henhold til, og der er nu ikke længere en bestemmelse om, at den indsatte efter anmodning skal have udleveret en kopi af notatet.

Der er desuden sket lignende konsekvensændringer i bekendtgørelsens § 9 og § 21 om overførsel fra lukket til åbent fængsel og fra arresthus til fængsel, bl.a. således at der ikke længere er bestemmelser om, at den indsatte efter anmodning skal have udleveret en kopi af det udfærdigede notat.

I vejledningen er der sket tilsvarende konsekvensændringer i punkt 37 og 40.

I forbindelse med de nævnte ændringer i anbringelses- og overførselsbekendtgørelsen er der tillige foretaget en konsekvensændring som følge af skærperne af udgangsreglerne, der trådte i kraft den 15. marts 2002. Det fremgår bl.a. af udgangsbekendtgørelsens § 37, stk. 1, at indsatte i lukkede institutioner, der udstår fængsel i 5 år og indtil 8 år, ikke kan få uledsaget udgang, før en tredjedel af straffetiden er udstået.

Som en konsekvens af ændringen af udgangsbekendtgørelsen er anbringelses- og overførselsbekendtgørelsens § 7, stk. 3, og § 19, stk. 3 blevet ændret.

For så vidt angår indsatte, der afsoner fængsel i 5 år og indtil 8 år, er det nu nærmere reguleret i § 7, stk. 3, nr. 2, og § 19, stk. 3, nr. 2, at pligten for fængslet til at overveje overførsel til åbent fængsel, når den indsatte har opholdt sig i fængslet i 6 måneder, siden spørgsmålet om overførsel sidst har været overvejet, kun påhviler fængslet, når den indsatte har tilladelse til regelmæssig uledsaget udgang eller har udstået en tredjedel af straffetiden.

Udelukkelse fra fællesskab

Som følge af ændringen af forvaltningsloven er der ændret i reglerne om proceduren for behandling af sager om udelukkelse fra fællesskab. Sager om udelukkelse fra fællesskab efter straffuldbyrdelseslovens § 63 skal ikke længere behandles efter reglerne om behandlingen af disciplinærsager i disciplinærstrafbekendtgørelsens §§ 5-9. Henvisningen i § 3 til disciplinærstrafbekendtgørelsen er derfor udgået. I stedet er der som § 5 indsat en regel, som beskriver proceduren for behandlingen af sagerne, hvor der er taget højde for ændringerne i forvaltningsloven, jf. i øvrigt ovenfor under afsnittet Anbringelse og overførsel.

Bestemmelsen i den hidtil gældende § 13, stk. 3, hvorefter den indsatte efter anmodning skal have udleveret kopi af rapporten om observationscelleanbringelsen, er ligeledes som konsekvens af ændringerne i forvaltningsloven udgået.

Som § 4 er indsat en bestemmelse om midlertidig udelukkelse fra fællesskab, jf. straffuldbyrdelseslovens § 63, stk. 2. Ved midlertidig udelukkelse fra fællesskab skal den indsatte så hurtigt som muligt orienteres om, hvilke retsregler afgørelsen er truffet efter, og have lejlighed til at udtale sig i sagen.

Ved bekendtgørelse nr. 630 af 29. juni 2001 om ændring af bekendtgørelse om udelukkelse fra fællesskab, herunder anbringelse i observationscelle m.v. i fængsler og arresthuse blev der fastsat en bestemmelse vedrørende afgivelse af urinprøve. Denne bestemmelse er nu indføjret som § 3.

Skrivelsen om bekendtgørelsen er ændret til en vejledning, hvor der er indsat et afsnit om sagsbehandlingen, ligesom indholdet af skrivelsen, som blev udsendt i tilknytning til ovennævnte ændring vedrørende afgivelse af urinprøver, er indarbejdet.

Bemærkningen i den hidtil gældende skrivelse vedrørende indberetning om varetægtsarrestanter, der er isolerede efter rettens bestemmelse, er ikke medtaget i vejledningen. Der er fortsat indberetningspligt, jf. direktoratets vejledning om indberetning af statistik.

Disciplinærstraf m.v.

Som følge af ændringen af forvaltningsloven er der foretaget en konsekvensændring i disciplinærvejledningens pkt. 11, således at en sætning om de formelle krav til sagsbehandlingen ved anvendelse af andre foranstaltninger end disciplinærstraf er udgået.

Anbringelse af dømte i institution m.v. uden for fængsel eller arresthus

Som følge af ændringen af forvaltningslovens § 9, stk. 4, er der sket en konsekvensændring af bekendtgørelsens § 11, således at det ikke længere fremgår, at den dømte i sager om tilbagekaldelse af tilladelsen som følge af vilkårsovertrædelse i fornødent omfang skal gøres bekendt med de foreliggende oplysninger (partshøring), eller at den dømte skal gøres bekendt med adgangen til at få aktindsigt. Det er endvidere ikke længere anført i bestemmelsen, at den begrundelse, der skal fremgå af det notat, der skal udfærdiges om den trufne afgørelse, skal opfylde kravene til begrundelse i forvaltningslovens § 24. Af hensyn til en efterfølgende efterprøvelse af afgørelsen er det i stedet anført, at notatet (som hidtil) skal indeholde en henvisning til de retsregler, afgørelsen er truffet efter, og angive hvilke hovedhensyn, der har været bestemmende for skønnet, ligesom de faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen, skal fremgå. Den dømte skal fremover alene orienteres om de retsregler, afgørelsen er truffet i henhold til, og der er nu ikke længere en bestemmelse om, at den dømte efter anmodning skal have udleveret en kopi af notatet.

I vejledningen er proceduren efter § 11 nærmere beskrevet i pkt. 34.

Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen, den 5. juli 2002

Vibeke Greve