

Lovforslag nr. L 140. Fremsat den 27. februar 2002 af justitsministeren (Lene Espersen)

Forslag

til

Lov om ændring af straffeloven, retsplejeloven og forvaltningsloven

(Fangeflugt og begrænsning i indsattes adgang til aktindsigt mv.)

§ 1

I straffeloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 808 af 14. september 2001, foretages følgende ændringer:

1. § 124, stk. 1, affattes således:

»Den, der flygter som anholdt eller fængslet, straffes med bøde eller fængsel indtil 2 år.«

Stk. 1 og 2 bliver herefter stk. 2 og 3.

2. I § 83, stk. 2, ændres »§ 124« til: »§ 124, stk. 2 og 3«.

§ 2

I retsplejeloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 809 af 14. september 2001, foretages følgende ændringer:

1. I § 781, stk. 1, nr. 3, og § 791 a, stk. 3, nr. 3, ændres »124, stk. 1« til: »124, stk. 2«.

§ 3

I forvaltningsloven, jf. lov nr. 571 af 19. december 1985, som ændret ved lov nr. 347 af 6. juni 1991, foretages følgende ændringer:

1. I § 9 indsættes som stk. 4:

»Stk. 4. I forbindelse med varetægtsfængsling samt fuldbyrdelse af fængselsstraf og forvaring gælder bestemmelserne i dette kapitel endvidere ikke sager om:

1) valg af varetægtsfængsel eller afsoningsinstitution,

- 2) overførsel til andet varetægtsfængsel eller anden afsoningsinstitution,
- 3) overførsel til anden afdeling i et varetægtsfængsel eller en afsoningsinstitution og
- 4) udelukkelse fra fællesskab.«

2. § 24, stk. 3, affattes således:

»Stk. 3. § 24, stk. 1, 2. pkt., og stk. 2, gælder ikke i de sager, der er nævnt i § 9, stk. 4. Begrundelsens indhold kan i øvrigt begrænses i det omfang, hvori partens interesse i at kunne benytte kendskab til denne til varetagelse af sit tarv findes at burde vige for afgørende hensyn til den pågældende selv eller til andre private eller offentlige interesser, jf. § 15.«

§ 4

Stk. 1. Loven træder i kraft dagen efter bekendtgørelse i Lovtidende.

Stk. 2. Forvaltningslovens § 9, stk. 4, som affattet ved denne lovs § 3, nr. 1, gælder for dokumenter, der udarbejdes efter lovens ikrafttræden.

§ 5

Stk. 1. Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland, jf. dog stk. 2 og 3.

Stk. 2. Lovens §§ 1 og 2 kan ved kongelig anordning sættes i kraft for Færøerne med de afvigelser, som de særlige færøske forhold tilsiger.

Stk. 3. Lovens § 3 kan ved kongelig anordning sættes i kraft for Færøerne og Grønland med de afvigelser, som de særlige færøske og grønland-

ske forhold tilsiger. Dette gælder dog kun for sager, der er eller har været under behandling af rigsmyndighederne.

Bemærkninger til lovforslaget

Almindelige bemærkninger

Indholdsfortegnelse

1.	Indledning	3319
2.	Fangeflugt	3320
2.1.	Gældende ret	3320
2.1.1.	Tidligere og nugældende regler i straffeloven	3320
2.1.2.	Disciplinære reaktioner mv.	3320
2.2.	Justitsministeriets overvejelser	3320
2.3.	Skærpede regler for udgang mv.	3322
3	Begrænsning i indsattes adgang til aktindsigt mv.	3323
3.1.	Gældende ret	3323
3.2.	Straffelovrådets udtalelse fra 1996 om aktindsigt i sager om straffuldbyrdelse	3324
3.3.	Justitsministeriets overvejelser	3326
4.	Økonomiske og administrative konsekvenser mv.	3327
5.	Hørte myndigheder mv.	3328

1. Indledning

Formålet med lovforslaget er at styrke orden og sikkerhed i forbindelse med strafafsoning mv.

Forslaget indebærer, at det gennem en ny bestemmelse i straffeloven bliver strafbart for anholdte og fængslede at flygte. Det vil bl.a. betyde, at den, som flygter fra et fængsel eller under ledsaget udgang fra fængslet, fremover vil kunne straffes efter straffeloven. I dag er det alene muligt at straffe den, som måtte yde bistand til, at en indsat kan flygte.

Endvidere indebærer lovforslaget, at retten til partsaktindsigt efter forvaltningsloven afskæres i visse sagstyper i forbindelse med straffuldbyrdelse, varetægtsfængsling mv. Det drejer sig bl.a. om sager om valg af afsoningsinstitution, overførsel til anden afsoningsinstitution eller afdeling i en afsoningsinstitution

samt om udelukkelse fra fællesskab. Hensigten er at modvirke, at medindsatte og fængselspersonalet bliver udsat for vold, trusler mv., hvis de afgiver belastende oplysninger til kriminalforsorgen til brug for f.eks. sager om overførsel af stærke indsatte til en anden afdeling i fængslet. Af samme grund foreslås det også, at begrundelsen for afgørelser i de pågældende sager alene skal indeholde en henvisning til de retsregler, i henhold til hvilke afgørelsen er truffet.

I tilknytning til lovforslaget er Justitsministeriet for tiden i færd med at skærpe de administrative regler for udgang under afsoning. Endvidere overvejes det, hvilke yderligere tiltag der kan iværksættes for at forstærke indsatsen mod narkotika i fængslerne. Der henvises herom til pkt. 2.3.

2. Fangeflugt

2.1. Gældende ret

2.1.1. Tidligere og nugældende regler i straffeloven

Der findes ikke i dag i straffeloven bestemmelser, der gør det strafbart for den anholdte eller fængslede at flygte fra politiet eller fra det fængsel eller arresthus mv., hvor den pågældende opholder sig.

Bistand til den, der undviger, er imidlertid selvstændigt kriminaliseret i straffelovens § 124, stk. 1, hvorefter den, der befrier en anholdt, fængslet eller tvangs-anbragt person, såvel som den, der tilskynder eller hjælper en sådan person til at undvige eller holder den undvegne skjult, kan straffes med fængsel indtil 2 år eller under formildende omstændigheder med bøde.

Tidligere fandtes i straffelovens § 123 en bestemmelse, hvorefter »fanger, der udstaar frihedsstraf eller hensidder i arbejds- eller forvaringsanstalt« kunne straffes med fængsel fra 6 måneder til 3 år, hvis de af-talte at undvige i fællesskab.

Bestemmelsen fandtes ikke i det oprindelige forslag til borgerlig straffelov fra 1930, jf. Rigsdagstidende, 1929-30, tillæg A, sp. 2249 ff., men blev indsat under behandlingen af forslaget i Landstinget. Om baggrunden for indførelsen af bestemmelsen fremgår det af Landstingets Udvalgsbetænkning (jf. Rigsdagstiden-de, 1929-30, tillæg B, sp. 1866):

»Af hensyn til den Fare, der er forbundet med flere Fangers fælles Undvigelse, særligt ved Friluftsarbejde udenfor Anstaltens Område, er det nødvendigt at fastsætte strengere Straf for sådan Undvigelse end hjemlet ved § 49.«

Den omtalte bestemmelse i den dagældende straffelovs § 49 indeholdt en bemyndigelse for justitsministeren til at fastsætte bestemmelser om disciplinærstraffe under afsoningen.

Den dagældende bestemmelse i straffelovens § 123 udgik af straffeloven i 1973, jf. lov nr. 320 af 13. juni 1973 om ændring af borgerlig straffelov, lov om ikrafttræden af borgerlig straffelov mm. og lov om rettens pleje (Strafferetlige særforanstaltninger mm.). Om baggrunden herfor fremgår det af bemærkningerne til det lovforslag, der lå til grund for ændringen (jf. Folketingstidende, 1972-73, tillæg A, sp. 2807):

»Bestemmelsen, der i de senere år stort set ikke er anvendt i praksis, foreslås ophævet, således at de omhandlede forhold alene sanktioneres gennem disciplinærmidler.«

Lovforslaget byggede på Straffelovrådets betænkning nr. 667/1972 om de strafferetlige særforanstaltninger, hvori rådet med samme begrundelse havde foreslået bestemmelsen ophævet.

2.1.2. Disciplinærstraf mv.

I stedet for strafansvar kan der over for indsatte, som flygter eller forsøger at flygte, reageres med disciplinærstraf i form af straffecelle, jf. straffuldbyrdelseslovens § 67, nr. 2, og retsplejelovens § 775. Indsatte, som afsoner fængselsstraf mv., og som flygter eller forsøger herpå, vil efter praksis typisk blive ikendt straffecelle af 7-10 dages varighed.

Hvis en person, som afsoner straf, flygter eller forsøger herpå, kan dette endvidere få betydning for, om vedkommende senere kan få udgangstilladelse. Ved en vurdering af, om udgangstilladelse bør meddeles, skal der således bl.a. lægges særlig vægt på, om den indsatte tidligere er undveget eller har forsøgt at undvige, jf. straffuldbyrdelseslovens § 46, stk. 2, nr. 2.

Indsatte, der flygter under udgang eller udebliver efter endt udgang, kan endvidere få udgangstilladelsen tilbagekaldt, ligesom det kan bestemmes, at den pågældende i et bestemt tidsrum skal være afskåret fra at søge om udgang (udgangskarantæne), jf. straffuldbyrdelseslovens § 49, nr. 1, og § 22 i bekendtgørelse nr. 375 af 17. maj 2001 om udgang til indsatte, der udstår fængselsstraf eller forvaring i kriminalforsorgens institutioner (udgangsbekendtgørelsen).

Hertil kommer, at indsatte i et åbent fængsel kan overføres til et lukket fængsel, hvis den pågældende er undveget eller har forsøgt at undvige, jf. straffuldbyrdelseslovens § 25, stk. 1, nr. 1, ligesom den indsatte for at forebygge undvigelse kan udelukkes fra fællesskab med andre (enerumsanbringelse), jf. straffuldbyrdelseslovens § 63, stk. 1, nr. 1.

Flugt eller flugtforsøg kan også få indflydelse på spørgsmålet om prøveløsladelse. Ved afgørelser om prøveløsladelse skal der således foretages en konkret vurdering af, om der er risiko for tilbagefald til ny kriminalitet. Har den indsatte i forbindelse med en flugt begået ny kriminalitet eller søgt tilbage til det kriminelle miljø, vil disse forhold derfor få betydning for en senere vurdering af, om den pågældende kan prøveløslades.

2.2. Justitsministeriets overvejelser

Frihedsberøvelse bør ske under forhold, der væsentligt begrænser risikoen for flugt. Det gælder både ved afsoning af fængselsstraf mv. og i forbindelse med varetægtsfængslinger og anholdelser.

I overensstemmelse hermed foretager kriminalforsorgen løbende en vurdering af forholdene i fængsler og arresthuse med henblik på at kunne afpasse de forskellige sikkerhedsforanstaltninger.

Imidlertid kan der udover de rent sikkerhedsmæssige forhold også være behov for andre tiltag, som med-

virker til at skabe en så effektiv og sikker frihedsberøvelse som muligt.

Det er i den forbindelse omtalt ovenfor, at straffeloven kriminaliserer undvigelse i den forstand, at bistand til den, som undviger, er strafbar, jf. straffelovens § 124, stk. 1. Undvigelse er derimod ikke strafbar for den, som undviger.

Hensynet til at begrænse antallet af flugter og flugtforsøg taler efter Justitsministeriets opfattelse for, at også den, som flygter eller forsøger herpå – og ikke kun personer, som eventuelt bistår vedkommende – bør kunne straffes.

Hertil kommer, at det umiddelbart kan virke stødende for retsbevidstheden, at det alene er bistand til undvigelse, der er strafbar, mens det ikke er strafbart for den anholdte eller fængslede at flygte fra politiet eller fra det fængsel eller arresthus mv., hvor den pågældende opholder sig.

På den anførte baggrund foreslår Justitsministeriet, at straffelovens § 124 ændres, således at det i fremtiden bliver muligt at straffe også den, der flygter som anholdt eller fængslet.

2.2.1. Ligesom den nugældende bestemmelse i straffelovens § 124, stk. 1, omfatter den foreslåede bestemmelse både anholdte og fængslede. Derimod omfatter forslaget ikke tvangsanbragte personer, hvilket indebærer, at der fortsat alene vil kunne idømmes straf til den, som måtte yde bistand til en tvangsanbragt persons undvigelse. Udenfor bestemmelsen falder således f.eks. personer, der i medfør af straffelovens §§ 68 og 69 er dømt til anbringelse i hospital for sindslidende eller i institution for personer med vidtgående psykiske handicap.

Efter bestemmelsen er en fængslet en person, der afsoner fængsels- eller forvandlingsstraf for bøde, er anbragt i forvaring eller er varetægtsfængslet. Bestemmelsen omfatter således indsatte i arresthuse og fængsler, herunder indsatte i såvel åbne som lukkede fængsler.

Desuden omfatter bestemmelsen personer, der i medfør af straffuldbyrdslovens § 78 afsoner fængselsstraf på hospital, i familiepleje, i egnet hjem eller institution (alternative afsoningsformer) og personer, der i medfør af udgangsbekendtgørelsen § 50 afsoner fængselsstraf under udstationering fra fængsel eller arresthus, ligesom bestemmelsen omfatter personer, der i medfør af straffelovens § 74 a, stk. 1, efter rettens bestemmelse skal undergive sig en struktureret, kontrolleret socialpædagogisk behandling (ungdomssanktion). Endvidere omfatter bestemmelsen varetægtsarrestanter, der i medfør af retsplejelovens § 765, stk. 2, nr. 3, efter rettens bestemmelse har op-

hold i egnet hjem eller institution (surrogatanbragt), eller som i medfør af retsplejelovens § 777 er anbragt i anstalt for personer, der udstår fængselsstraf eller forvaring, eller i hospital mv. (overført til fuldbyrdesanstalt mv.). Det er naturligvis en forudsætning, at der i det enkelte tilfælde er tale om en anbringelse, som har karakter af frihedsberøvelse.

Bestemmelsen omfatter endvidere anholdte. En person, der flygter fra politiet efter at være blevet anholdt i forbindelse med et strafbart forhold, vil således – forudsat de øvrige betingelser for strafansvar er opfyldt – kunne straffes for overtrædelse af bestemmelsen. Det samme gælder en person, der af private tages på fersk gerning i forbindelse med et strafbart forhold, og som flygter fra tilbageholdelsen, jf. herved retsplejelovens § 755, stk. 2.

Den foreslåede bestemmelse omfatter ikke udlændinge, som er varetægtsfængslet eller i øvrigt frihedsberøvet efter de særlige regler i udlændingeloven. Det bemærkes herved, at frihedsberøvelse i en række af disse tilfælde sker med henblik på i givet fald hurtigt og effektivt at kunne udsende vedkommende af landet. Det ville derfor i de pågældende tilfælde ikke være i overensstemmelse med formålet med udlændingelovens regler om frihedsberøvelse, hvis der over for vedkommende udlænding – som efter flugt eventuelt på ny pågribes her i landet – skulle rejses straffesag i anledning af flugten med henblik på efterfølgende fuldbyrdelse af den idømte straf, inden udsendelse af landet herefter kunne gennemføres.

2.2.2. Som nævnt kræves det efter den foreslåede bestemmelse, at den anholdte eller fængslede flygter. Heri ligger, at den anholdte eller fængslede aktivt unddrager sig den frihedsberøvelse, som den pågældende i anledning af en mistanke om et strafbart forhold eller afsoningen af en fængsels- eller forvandlingsstraf for bøde mv. er underlagt. Bestemmelsen vil således f.eks. omfatte den indsatte, som måtte flygte fra lukket fængsel eller arrest.

En varetægtsfængslet, der er surrogatanbragt, eller en indsat, der er anbragt i et åbent fængsel eller under alternative afsoningsformer, f.eks. i sikrede institutioner for børn og unge eller i kriminalforsorgens pensioner, vil være at anse for flygtet, hvis 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.

Derimod vil det ikke være strafbart efter den foreslåede bestemmelse, hvis en indsat udebliver fra fængslet efter uledsaget udgang. Sådan udeblivelse vil

imidlertid blive omfattet af de nye skærpede regler for udgang, jf. pkt. 2.3. nedenfor.

2.2.3. Det er en betingelse for strafansvar efter den foreslåede bestemmelse, at der foreligger *forsæt*. Forsættet skal omfatte alle elementer i gerningsindholdet, herunder at gerningsmanden er flygtet. Det indebærer, at gerningsmanden skal have haft en viden om eller have anset det for overvejende sandsynligt (sandsynlighedsforsæt), at han på tidspunktet for flugten var frihedsberøvet.

Forsætskravet må normalt antages at være opfyldt, når der er tale om personer, som afsoner fængselsstraf mv. eller er varetægtsfængslet. Hvis der er tale om personer, der er anholdt, vil forsætskravet være opfyldt, hvis det med den fornødne sikkerhed kan godtgøres, at den pågældende er bekendt med anholdelsen, f.eks. fordi den pågældende er blevet oplyst herom, eller fordi det på grund af omstændighederne i øvrigt må stå klart for vedkommende, at han eller hun er anholdt.

2.2.4. Det foreslås, at overtrædelse af den foreslåede bestemmelse i straffelovens § 124, stk. 1, straffes med bøde eller fængsel indtil 2 år.

Som et udgangspunkt for strafudmålingen forudsættes det, at en overtrædelse af bestemmelsen i førstegangstilfælde straffes med ubetinget fængsel i 30 dage. Det skal dog anses som en skærpende omstændighed, hvis der er tale om, at flere flygter i forening, eller hvis flugten har været nøje planlagt.

Det angivne straffniveau er vejledende og kan fraviges af domstolene i op- eller nedadgående retning, hvis der i den konkrete sag foreligger skærpene eller formildende omstændigheder.

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. Justitsministeriet finder derfor, at der fortsat – ved siden af straf for overtrædelse af den foreslåede bestemmelse i straffelovens § 124, stk. 1 – skal kunne ikendes disciplinærstraf som hidtil, jf. pkt. 2.1.2. ovenfor.

På den baggrund er der ved fastsættelsen af det angivne straffiveau taget hensyn til, at vedkommende for samme flugt eller flugtforsøg ofte kan være ikendt en disciplinærstraf, jf. straffuldbydelseslovens § 67, nr. 2. En ikendt disciplinærstraf skal således ikke indebære en fravigelse af straffiveauet i nedadgående retning.

I tilfælde af flugt vil dette i øvrigt ligesom i dag fortsat kunne få betydning for spørgsmålet om udgangskarantæne mv., eventuel overførsel til lukket fængsel, udelukkelse fra fællesskab og prøveløsladelse, jf. pkt. 2.1.2.

Hvis en flugt har fundet sted under anvendelse af vold eller trussel om vold mod fængselspersonale mv., vil der ofte være grundlag for at straffe for overtrædelse af straffelovens § 119, stk. 1, om vold eller trussel om vold mod offentligt ansatte. Har der været tale om vold eller trusler mod andre end offentligt ansatte, kan der i stedet være grundlag for at straffe for overtrædelse af voldsbestemmelserne i straffelovens §§ 244-246 eller for trusler efter straffelovens § 266. Det forudsættes herved, at der ved overtrædelse af den foreslåede bestemmelse i straffelovens § 124, stk. 1, straffes i sammenstød med de nævnte bestemmelser, dvs. der skal straffes efter alle de overtrådte bestemmelser.

2.3. Skærpede regler for udgang mv.

Justitsministeriet er for tiden i færd med at skærpe de administrative regler for udgang under afsoning. Endvidere overvejes det, hvilke yderligere tiltag der bør iværksættes for at forstærke indsatsen mod narkotika i fængslerne.

På udgangsområdet vil der ske en begrænsning af muligheden for weekend-udgang, således at denne form for udgang som altovervejende hovedregel ikke kan gives med henblik på besøg hos venner og bekendte, men alene med henblik på besøg hos personer, som den indsatte har en relativt nær familiemæssig tilknytning til. Endvidere vil der blive indført nye regler i udgangsbekendtgørelsen, der indebærer, at indsatte, som i lukkede fængsler afsoner en længerevarende straf, først kan få uledsaget udgang på et noget senere tidspunkt, end tilfældet er i dag.

For at begrænse risikoen for at ofre for forbrydelser møder gerningsmanden, vil der desuden i videre omfang blive fastsat vilkår om, at den indsatte under udgang ikke opsøger gerningssted eller offeret for forbrydelsen.

I de tilfælde, hvor den indsatte udebliver fra uledsaget udgang, vil der ske en skærpelse af reaktionerne, således at der fremover fastsættes en meget længere udgangskarantæne. Endelig vil der ske en begrænsning af udflugter med overnatning arrangeret af kriminalforsorgens institutioner.

Med hensyn til bekæmpelse af narkotika i kriminalforsorgens institutioner overvejes det at iværksætte yderligere behandlingstiltag over for stofmisbrugere, således at efterspørgslen efter narkotika mindskes. Disse overvejelser omfatter bl.a. muligheden for at gøre den gældende ordning med motivationskurser for stofmisbrugere permanent, etablering af motivationsafdelinger med mulighed for afgiftning for de mest medtagne stofmisbrugere (herunder etablering af en

særlig motivationsafdeling samt en egentlig behandlingsafdeling for kvindelige stofmisbrugere).

Samtidig overvejes en række tiltag, der yderligere skal modvirke, at narkotika kommer ind i kriminalforsorgens institutioner, herunder bl.a. udvidede og hurtigere metoder til analyse af urinprøver, anvendelse af scannere mv. med henblik på at kontrollere, at indsatte, der vender tilbage fra f.eks. udgang, og besøgende ikke medbringer narkotika.

Endvidere overvejes indførelsen af visse begrænsninger i de indsattes adgang til at have egne genstande i cellen, som er særligt vanskelige at undersøge for narkotika, udvidet brug af narkotikahunde og etablering af forsøg med øget ydre sikring af nogle åbne fængsler, så adgangen til fængslet og dermed indsmugling af narkotika besværliggøres.

3. Begrænsning i indsattes adgang til aktindsigt mv.

Lovforslaget om begrænsning i indsattes adgang til aktindsigt mv. bygger på en udtalelse, som Straffelovrådet har afgivet i 1996 om aktindsigt i sager om straffuldbyrdelse. Udtalelsen er optrykt som bilag 3 til Straffelovrådets betænkning nr. 1355/1998 om en lov om fuldbyrdelse af straf mv.

Spørgsmålet om begrænsning i adgangen til aktindsigt i sager om straffuldbyrdelse har tidligere været behandlet i Folketinget. I de seneste folketingssamlinger har spørgsmålet således været drøftet i 1998 i forbindelse med beslutningsforslag nr. B 11 (jf. Folketingstidende, 1998-99, tillæg A, s. 1340, 1345 og Folketingets forhandling, s. 813). Spørgsmålet har tillige været drøftet i 2000 i forbindelse med behandlingen af beslutningsforslag nr. B 14, der i 2001 blev genfremsat som beslutningsforslag nr. B 2 (jf. Folketingstidende 2000-01, tillæg A, s. 1321 og 1323 samt Folketingets forhandlinger, s. 2220 og Folketingstidende 2001-02, 1. samling, tillæg A, s. 662 og 664 samt Folketingets forhandlinger, s. 288). Endvidere blev spørgsmålet drøftet i forbindelse med Folketingets behandling af det lovforslag, der lå til grund for straffuldbyrdelsesloven og følgeloven til straffuldbyrdelsesloven, jf. lov nr. 432 af 31. maj 2000 om fuldbyrdelse af straf mv. og lov nr. 433 af 31. maj 2000 om ændring af forskellige lovbestemmelser i forbindelse med gennemførelsen af en lov om fuldbyrdelse af straf mv. Der henvises til Folketingstidende 1999-2000, tillæg B, s. 1393 og Folketingets forhandlinger, s. 8747.

3.1. Gældende ret

3.1.1. Efter forvaltningslovens § 9, stk. 1, kan den, der er part i en sag, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, forlange at blive gjort bekendt med sagens dokumenter. I forvalt-

ningens afgørelsessager om straffuldbyrdelse og varetægtsfængsling har den indsatte eller varetægtsarrestanten, som sagen vedrører, således som udgangspunkt krav på aktindsigt efter de gældende regler.

Det bemærkes herved, at sager om straffuldbyrdelse ikke er omfattet af bestemmelsen i forvaltningslovens § 9, stk. 3, der undtager sager om strafferetlig forfølgning fra lovens kapitel 4 om partens aktindsigt. Det skyldes, at sager om straffuldbyrdelse ikke har karakter af strafferetlig forfølgning. Sager om varetægtsfængsling kan heller ikke anses for sager om strafferetlig forfølgning og dermed omfattet af den gældende undtagelsesbestemmelse i § 9, stk. 3, i det omfang de pågældende oplysninger ikke indgår som en del af selve den bagvedliggende straffesag mod vedkommende.

Spørgsmålet om begrænsning i adgangen til aktindsigt i sager om straffuldbyrdelse mv. skal derfor som udgangspunkt vurderes efter forvaltningslovens §§ 12-15, hvorefter visse dokumenter og oplysninger kan undtages fra retten til aktindsigt.

Adgangen til at undtage oplysninger af hensyn til straffuldbyrdelse mv. er hjemlet i § 15, stk. 1, nr. 3, hvorefter retten til aktindsigt kan begrænses, i det omfang partens interesse i at benytte kendskab til sagens dokumenter til varetagelse af sit tarv findes at burde vige for afgørende hensyn til den pågældende selv eller andre private eller offentlige interesser, herunder forebyggelse, opklaring og forfølgning af lovovertrædelser, straffuldbyrdelse og lignende samt beskyttelse af sigtede, vidner eller andre i sager om strafferetlig eller disciplinær forfølgning. Anvendelsen af denne undtagelsesbestemmelse beror på en konkret afvejning i hvert enkelt tilfælde af partens interesse i at få kendskab til sagens dokumenter over for de modstående hensyn, der taler for at begrænse retten til aktindsigt. Der er således ikke hjemmel til administrativt at fastsætte generelle undtagelser fra partens ret til aktindsigt.

Gør de hensyn, der efter forvaltningslovens § 15, stk. 1, taler for at begrænse retten til aktindsigt, sig kun gældende for en del af et dokument, skal parten gøres bekendt med dokumentets øvrige indhold, jf. forvaltningslovens § 15, stk. 2.

Spørgsmålet om meddelelse af aktindsigt til andre end parterne i en afgørelsessag er reguleret i offentlighedsloven. Efter § 2, stk. 2, 1. pkt., omfatter loven ikke sager inden for strafferetsplejen. Det indebærer bl.a., at loven ikke omfatter konkrete sager om straffuldbyrdelse og varetægtsfængsling. Sager om indsatte forplejning, beskæftigelsesforhold, undervisning, fritidsaktiviteter og lignende anses dog for at være un-

dergivet aktindsigt efter offentlighedslovens almindelige regler.

3.1.2. Efter forvaltningslovens § 22 skal en afgørelse, når den meddeles skriftligt, være ledsaget af en grundelse, medmindre afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold.

Begrundelsen skal efter forvaltningslovens § 24, stk. 1, indeholde en henvisning til de retsregler, i henhold til hvilke afgørelsen er truffet. I det omfang afgørelsen efter disse regler beror på et administrativt skøn, skal begrundelsen tillige angive de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen. Begrundelsen skal endvidere om fornødent indeholde en kort redegørelse for de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen, jf. forvaltningslovens § 24, stk. 2.

Efter forvaltningslovens § 24, stk. 3, kan begrundelsens indhold begrænses, i det omfang partens interesse i at kunne benytte kendskab til denne til varetagelse af sit tarv findes at burde vige for afgørende hensyn til den pågældende selv eller til andre private eller offentlige interesser, jf. § 15. Anvendelsen af denne undtagelsesbestemmelse beror således – ligesom en eventuel begrænsning af partens aktindsigt i medfør af forvaltningslovens § 15 – på en konkret afvejning af partens interesse i at få kendskab til sagens dokumenter over for de modstående hensyn, der taler for at begrænse indholdet af begrundelsen.

3.2. *Straffelovrådets udtalelse fra 1996 om aktindsigt i sager om straffuldbyrdelse*

3.2.1. Straffelovrådet har i en udtalelse afgivet i december 1996 behandlet spørgsmålet om aktindsigt i sager om straffuldbyrdelse.

Rådets flertal (6 medlemmer) pegede i udtalelsen indledningsvis på, at udelukkelse af adgangen til aktindsigt principielt kan give anledning til betænkeligheder. At afskære den indsatte fra at få aktindsigt i en sag, der angår den pågældendes afsoning, kan således være betænkeligt, fordi den indsatte ikke får lejlighed til at imødegå de faktiske oplysninger, der indgår i grundlaget for en beslutning f.eks. om at overføre vedkommende til et lukket fængsel. Dette forhold har bl.a. betydning, når kriminalforsorgens afgørelse støttes på oplysninger fra medindsatte, som efter omstændighederne ud fra et hævnmotiv eller lignende kan have interesse i at give urigtige oplysninger om den pågældende til fængselspersonalet.

De nævnte hensyn må imidlertid efter flertallets opfattelse afvejes over for andre hensyn, herunder hensynet til at kriminalforsorgen kan varetage sine opga-

ver. Flertallet finder således, at det må tillægges betydelig vægt ved overvejelserne om at begrænse retten til aktindsigt, at kriminalforsorgen skal have mulighed for at opretholde orden og sikkerhed i fængslerne – herunder ved at de indsatte ikke udsættes for overgreb fra andre indsatte, der i kraft af deres person eller tilhørsforhold til bestemte grupper, f.eks. rockergrupper og lignende, indtager en særlig magtposition i fængslet.

Straffelovrådets flertal anfører i den forbindelse, at erfaringen har vist, at kriminalforsorgen ikke gennem de gældende regler opnår eller kan opnå de oplysninger fra medindsatte, der er nødvendige for at opretholde ro og orden i fængslerne. Risikoen for repressalier fra stærke indsatte er så betydelig, at kriminalforsorgen normalt kun modtager belastende oplysninger fra medindsatte, hvis de pågældende kan garanteres anonymitet. Dette er imidlertid ikke muligt efter de gældende regler, hvor adgangen til at begrænse aktindsigten beror på en konkret vurdering.

En anden følge af de gældende regler er ifølge flertallet, at fængselsfunktionærer og deres familier undertiden kan blive udsat for trusler, hvis personalet har afgivet belastende rapporter og udtalelser om trussels- og voldsepisoder mv., som de stærke indsatte har været involveret i.

Straffelovrådets flertal foreslog derfor i sin udtalelse fra 1996, at der i forvaltningsloven indsættes en bestemmelse, der afskærer adgangen til partsaktindsigt i visse sager i forbindelse med straffuldbyrdelse.

3.2.2. Ved sine overvejelser om, hvilke sagstyper der bør være omfattet af en begrænsning i adgangen til aktindsigt, fandt Straffelovrådets flertal, at en parts ret til at blive gjort bekendt med dokumenterne i sin egen sag kun bør fraviges under særlige omstændigheder. En begrænsning i retten til aktindsigt bør derfor forbeholdes de sagstyper, hvor der er sådanne tungtvejende grunde til at indføre begrænsninger, at de overstiger de modstående hensyn.

På den baggrund foreslog rådets flertal, at adgangen til partsaktindsigt afskæres i sager om anbringelse og overførsel af indsatte, idet begrænsninger i retten til partsaktindsigt netop skal ses i sammenhæng med, at kriminalforsorgen herved bl.a. kan opnå forbedrede muligheder for at træffe afgørelse om en hensigtsmæssig placering af stærke indsatte – det vil f.eks. sige placering i separate afdelinger for stærke indsatte, som har misbrugt deres magtposition til at udnytte eller dominere medindsatte.

Med hensyn til sager om valg af afsoningsinstitution i tilknytning til iværksættelse af afsoning bemærkede flertallet, at de oplysninger, som kriminalforsor-

gen har behov for i den forbindelse, ikke sjældent stammer fra straffesagen mod den pågældende. De hensyn, der begrunder den gældende bestemmelse i forvaltningslovens § 9, stk. 3, hvorefter retten til aktindsigt ikke omfatter sager om strafferetlig forfølgning, taler således på tilsvarende måde for at begrænse adgangen til aktindsigt i sager om valg af afsoningssted ved afsoningens begyndelse.

Straffelovrådets flertal overvejede endvidere, om adgangen til aktindsigt bør afskæres i sager om udelukkelse fra fællesskab samt sager om disciplinærstraf. Flertallet fandt, at spørgsmålet giver anledning til tvivl. Samtidig anføres det, at der også i disse sager kan være behov for at afskære aktindsigt med henblik på at imødegå bl.a. de medindsattes frygt for, at belastende oplysninger afgivet af dem bliver videregivet til stærke indsatte i tilfælde, hvor der rejses sag mod en stærk indsat om disciplinærstraf eller udelukkelse fra fællesskab.

Hvad angår afgørelser om udelukkelse fra fællesskab pegede flertallet på, at disse afgørelser er fremadrettede, idet formålet bl.a. er at forebygge voldsom adfærd og hindre fortsat strafbar virksomhed, herunder brug af euforiserende stoffer. Endvidere skal afgørelser om udelukkelse fra fællesskab ses i sammenhæng med afgørelser om overførsel til anden afsoningsinstitution. Bl.a. kan der ske foreløbig anbringelse i enrum, hvis der på grundlag af de foreliggende oplysninger eller under hensyn til den udviste adfærd er begrundet formodning om, at den indsatte opfylder betingelserne for overførsel til lukket anstalt (jf. herved § 63, stk. 2, i straffuldbydelsesloven).

På den baggrund foreslog Straffelovrådets flertal, at afgørelser om udelukkelse fra fællesskab bliver omfattet af en begrænsning i adgangen til aktindsigt.

Derimod fandt flertallet efter en samlet afvejning ikke, at den foreslåede begrænsning i retten til partsaktindsigt bør omfatte sager om disciplinærstraf over for indsatte. Flertallet lagde i den forbindelse særlig vægt på, at der i disse sager er tale om reaktioner, som har karakter af straf. Herved adskiller de sig på afgørende måde fra de øvrige reaktionsmuligheder, der består med henblik på at opretholde orden og sikkerhed i afsoningsinstitutionerne. Disciplinærtraffesystemet retter sig således mod handlinger, som de indsatte har begået, og giver mulighed for at ikende de indsatte en tillægsstraf i form af bøde og strafcelle, der fuldbyrdes under afsoningen af den idømte frihedsstraf.

3.2.3. I forlængelse af det anførte foreslog Straffelovrådets flertal endvidere, at forvaltningslovens krav om begrundelse fraviges ved afgørelser i de sags-

typer, hvor der lægges op til begrænsninger i retten til aktindsigt.

Forslaget indebærer, at begrundelsen for afgørelser i de pågældende sager, f.eks. afgørelser om overførsel af en indsat fra åbent til lukket fængsel, alene skal indeholde en henvisning til de retsregler, i henhold til hvilke afgørelsen er truffet. Herved sikres det, at stærke indsatte ikke gennem begrundelsen for den pågældende afgørelse kan få kendskab til de personer, der måtte have givet belastende oplysninger til sagen.

3.2.4. I tilknytning til det beskrevne forslag forudsatte rådets flertal, at der udvises særlig opmærksomhed ved vurderingen af troværdigheden af de oplysninger, der indgår i de omhandlede sagstyper, således at det sikres, at afgørelser om bl.a. overførsel af stærke indsatte fra åbent til lukket fængsel ikke træffes på et urigtigt grundlag. Det betyder, at rigtigheden af de oplysninger, der f.eks. gives af medindsatte om trussels- eller voldsepisoder, efter omstændighederne skal søges bekræftet ved fængselspersonalets egne observationer mv.

Rådets flertal forudsatte med sit forslag endvidere, at der efter omstændighederne kan gives aktindsigt i sager af den angivne karakter, i det omfang hverken private eller offentlige interesser taler imod (»merof- fentlighedsprincippet«).

3.2.5. Et mindretal i Straffelovrådet (2 medlemmer) anbefalede i udtalelsen fra 1996, at der ikke sker begrænsninger i retten til aktindsigt i forbindelse med sager om straffuldbydelse (og dermed heller ikke fravigelser i de gældende regler om begrundelse af afgørelser).

Mindretallet fandt således, at det behov, der kan være for at begrænse retten til aktindsigt i de pågældende sagstyper, er dækket af de gældende begrænsninger i forvaltningslovens § 15. I den forbindelse må der ifølge mindretallet også lægges betydelig vægt på, at der bør være et særlig højt niveau for retssikkerhedsgarantier i sager, der vedrører frihedsberøvelse.

Fælles for de typer af sager, hvor retten til aktindsigt efter flertallets forslag vil blive begrænset, er ifølge mindretallet, at der er tale om meget betydelige indgreb. Selv om disse administrative afgørelser ikke formelt set har karakter af disciplinærstraffe, er de efter mindretallets opfattelse reelt væsentlig mere bebyrdende end de eksisterende disciplinærstraffe. Mindretallet anfører i den forbindelse bl.a. også, at afgørelsesgrundlaget i de sager, hvor flertallet foreslår begrænsningerne i adgangen til aktindsigt, er af ganske samme karakter som grundlaget for anvendelse af de alvorlige disciplinærstraffe.

3.2.6. Straffelovrådets forslag angår begrænsninger i retten til aktindsigt efter forvaltningsloven – det vil sige begrænsninger i retten til indsigt i oplysninger hos den forvaltningsmyndighed (kriminalforsorgen), der træffer afgørelse om valg af afsoningsinstitution mv.

Forvaltningslovens regler omfatter derimod ikke oplysninger, der indgår i en sag ved domstolene. Et særligt spørgsmål er derfor, hvorledes de oplysninger, der efter forslaget er undtaget fra aktindsigt under kriminalforsorgens sagsbehandling, skal indgå ved en eventuel efterfølgende domstolsprøvelse af kriminalforsorgens afgørelser i sager af den nævnte karakter.

Om dette spørgsmål har Straffelovrådets flertal i betænkning nr. 1355/1998 om en lov om fuldbyrdelse af straf mv. (Delbetænkning III om sanktionsspørgsmål) udtalt, at man er opmærksom på, at afgørelser om valg af afsoningsinstitution, om overførsel til anden afsoningsinstitution eller afdeling i en afsoningsinstitution eller om udelukkelse fra fællesskab kan undergives domstolsprøvelse i medfør af grundlovens § 63 med deraf følgende mulighed for, at vedkommende part kan opnå kendskab til oplysninger, der måtte være undtaget fra aktindsigt i medfør af forvaltningslovens § 15. Flertallet har dog ikke fundet noget praktisk behov for at fæstsætte særlige regler, der under domstolsprøvelse giver mulighed for at afskære vedkommende part fra at gøre sig bekendt med oplysninger undtaget fra aktindsigt efter forvaltningsloven. Der henvises til den nævnte betænkning, side 86 ff.

3.3. Justitsministeriets overvejelser

3.3.1. Justitsministeriet kan tiltræde, at der alene bør ske begrænsninger i adgangen til partsaktindsigt efter forvaltningsloven, hvis der foreligger tungtvejende grunde. Det samme gælder med hensyn til fravigelse af forvaltningslovens krav til indholdet af begrundelsen for afgørelser.

Der er således tale om væsentlige forvaltningsretlige partsrettigheder, der skal være med til at sikre, at den person, som en forvaltningsmyndigheds afgørelse er rettet til, kan varetage sine interesser. Indskrænkning i disse rettigheders anvendelsesområde bør derfor kun komme på tale, når der foreligger særlige grunde.

I den forbindelse taler en række hensyn – som anført af Straffelovrådets flertal – med betydelig vægt for at begrænse retten til partsaktindsigt og begrundelse i visse sager om straffuldbyrdelse.

Det drejer sig i første række om hensynet til medindsatte, som bl.a. kan risikere at blive udsat for vold, trusler mv., hvis de afgiver belastende oplysninger til

kriminalforsorgen om f.eks. en såkaldt stærk indsat, som udnytter sin magtposition i fængslet. Med de gældende regler har en medindsat således ingen garanti for, at den pågældende stærke indsatte ikke efterfølgende gennem reglerne om partsaktindsigt opnår kendskab til de afgivne oplysninger. Det er derfor meget forståeligt, hvis medindsatte i situationer af denne karakter viger tilbage fra at give kriminalforsorgen oplysninger, der ville kunne indgå i grundlaget for en sag om f.eks. overførsel af den stærke indsatte til en af de særlige afdelinger, der er oprettet for netop at kunne adskille indsatte, som udviser truende og chikanøs adfærd mv., fra andre indsatte.

Også hensynet til fængselsansatte, som til brug for sager om overførsel til anden afdeling mv. afgiver belastende oplysninger om en indsat, taler for at begrænse retten til partsaktindsigt i visse sager om straffuldbyrdelse. Hermed vil det således være muligt at fjerne den utryghed, som de ansatte og deres familier ellers kan føle, fordi vedkommende indsatte efter de gældende regler kan have ret til aktindsigt i de pågældende oplysninger.

I det anførte ligger samtidig, at en begrænsning i retten til aktindsigt må forventes at få den konsekvens, at der fremover vil tilgå kriminalforsorgen flere oplysninger fra medindsatte, således at det i yderligere omfang bliver muligt at tilvejebringe det nødvendige grundlag for bl.a. afgørelser om overførsel af stærke indsatte til særlige afdelinger.

3.3.2. Justitsministeriet finder efter en samlet afvejning af de forskellige hensyn, at der – som foreslået af Straffelovrådets flertal – bør ind sættes en bestemmelse i forvaltningsloven, der i forbindelse med visse sager om straffuldbyrdelse afskærer retten til partsaktindsigt.

Endvidere er Justitsministeriet på den anførte baggrund enig i flertallets forslag om, at begrundelsen for afgørelser i de pågældende sager bør begrænses, således at den alene skal indeholde en henvisning til de retsregler, som afgørelsen er truffet efter.

Justitsministeriet lægger i øvrigt vægt på, at forslagets gennemførelse ikke vil være til hinder for, at der efter omstændighederne kan gives aktindsigt i sager af den angivne karakter, i det omfang hverken private eller offentlige interesser taler imod (»meroffentlighedsprincippet«).

Tilsvarende vil den foreslåede begrænsning i indholdet af begrundelsen for de pågældende afgørelser ikke være til hinder for, at der kan gives en nærmere begrundelse i de tilfælde, hvor der ikke foreligger modstående private eller offentlige interesser.

3.3.3. For så vidt angår spørgsmålet om den nærmere afgrænsning af de typer af sager om straffuldbyrdelse, hvor retten til aktindsigt og begrundelse bør begrænses, kan Justitsministeriet tiltræde det, der er anført af Straffelovrådets flertal. Justitsministeriet er således enig i, at begrænsningerne bør forbeholdes de sagstyper, hvor der er sådanne tungtvejende grunde til at indføre begrænsninger, at de overstiger de modstående hensyn.

Det er derfor også Justitsministeriets opfattelse, at en begrænsning i adgangen til aktindsigt og en begrænsning af begrundelsens indhold ikke bør omfatte sager om disciplinærstraf i forbindelse med straffuldbyrdelse (jf. herved straffuldbyrdelseslovens §§ 67-72). Der henvises herved til pkt. 3.2.2. ovenfor.

3.3.4. Forslaget fra Straffelovrådets flertal omfatter visse sager i forbindelse med afsoning af frihedsstraf. Rådet er således i forbindelse med sin udtalelse fra 1996 ikke blevet anmodet om at tage stilling til spørgsmålet om adgang til aktindsigt mv. for personer, som er varetægtsarrestanter eller forvaringsdømte.

Justitsministeriet finder imidlertid, at de hensyn til medindsatte mv. samt opretholdelse af sikkerhed og orden, der er anført ovenfor, også gør sig gældende i sager af denne karakter.

Det foreslås derfor, at begrænsningerne i retten til partsaktindsigt og begrundelse efter forvaltningsloven også skal gælde, i det omfang kriminalforsorgen træffer afgørelse i sager om valg af varetægtsfængsel, overførsel til andet varetægtsfængsel eller anden afdeling i et varetægtsfængsel og om udelukkelse af varetægtsarrestanter fra fællesskab (jf. herved retsplejelovens kapitel 70, herunder § 770).

Endvidere foreslås det, at de nye regler også skal gælde i sager om forvaring efter straffelovens § 70. Det bemærkes herved, at straffuldbyrdelseslovens regler om overførsel til anden afsoningsinstitution eller afdeling i en afsoningsinstitution samt udelukkelse fra fællesskab som udgangspunkt ikke alene omfatter personer, som afsoner eller skal afsones fængselsstraf, men også personer, som er dømt til forvaring (jf. herved straffuldbyrdelseslovens § 105).

3.3.5. Justitsministeriet finder ikke, at der – i forlængelse af forslaget om at begrænse retten til aktindsigt efter forvaltningsloven i de nævnte sager – også bør fastsættes særlige regler, der giver mulighed for under en eventuel efterfølgende domstolsprøvelse af kriminalforsorgens afgørelser om valg af afsoningsinstitution mv. at afskære vedkommende part fra at gøre sig bekendt med oplysninger undtaget fra aktindsigt efter forvaltningsloven. Der henvises herved til det,

der er anført i pkt. 3.2.6. Heraf fremgår det, at Straffelovrådets flertal ikke har fundet noget praktisk behov for at fastsætte sådanne regler.

4. Økonomiske og administrative konsekvenser mv.

Forslaget om at gøre det strafbart for anholdte og fængslede at flygte indebærer en nykriminalisering og vil således – alt andet lige – medføre en forøgelse af strafmængden.

En beregning på grundlag af antallet af undvigelse og af længden af den straf, der forudsættes udmålt herfor, viser, at det øgede pladsbehov som følge af de foreslåede strafsikringsudgifter udgør ca. 25 lukkede fængselspladser i 2003 og følgende år.

Kriminalforsorgens gennemsnitlige driftsudgifter til en lukket fængselsplads er ca. 555.000 kr. årligt. Kriminalforsorgens gennemsnitlige anlægsudgifter til en lukket fængselsplads er på ca. 2,3 mio. kr.

Forslaget vil således – isoleret set – medføre merudgifter for kriminalforsorgen til drift på ca. 14 mio. kr. i 2003 og følgende år. Hertil kommer anlægsudgifter, der udgør i størrelsesorden 57,5 mio. kr. Den nødvendige kapacitet kan i 2003 midlertidigt findes blandt kriminalforsorgens eksisterende pladser og der skønnes således ikke at være anlægsudgifter i 2003.

Der knytter sig imidlertid en række usikkerheder til vurderingen af den reelle merbelastning for kriminalforsorgen som følge af de foreslåede strafsikringsudgifter. En række faktorer, herunder ændringer i kriminalitetsudviklingen, varetægtsbelægget og strafmassen samt i befolkningssammensætningen m.v. har således betydning for vurderingen af det yderligere kapacitetsbehov i kriminalforsorgens institutioner, som forslaget medfører.

Som nævnt skønnes udgiftsvirkningen for kriminalforsorgen af de foreslåede strafsikringsudgifter i 2003 – isoleret set – at udgøre ca. 14 mio. kr. til drift, mens der ikke skønnes at være anlægsudgifter i 2003. En endelig vurdering af forslagens økonomiske konsekvenser i 2003 og følgende år må imidlertid – i lyset af de ovennævnte usikkerheder – forudsætte, at der gennemføres en analyse, der har til formål nærmere at belyse, hvilket yderligere kapacitetsbehov, som de foreslåede strafsikringsudgifter medfører, samt hvorledes dette merkapacitetsbehov kan fyldestgøres. Justitsministeriet vil – i samarbejde med Finansministeriet og kriminalforsorgen – iværksætte en sådan analyse med henblik på, at de merbevillinger til kriminalforsorgen, der som ovenfor nævnt, efter en isoleret beregning af forslagens virkninger skønnes påkrævede, eventuelt kan justeres i lyset af analyseresultaterne i forbindelse med forslag til finanslov for 2003.

Kriminalforsorgens nuværende flerårsaftale udløber med udgangen af 2003. Det nødvendige merbevillingsbehov for kriminalforsorgen i 2004 og følgende år vil indgå i kriminalforsorgens bevillinger for disse år, eventuelt i forbindelse med en ny flerårsaftale.

De økonomiske virkninger af strafs-kærpelelse efter nærværende lovforslag skal ses i sammenhæng med konsekvenserne af forslaget til lov om ændring af straffeloven og retsplejeloven (Skærpelelse af straffen for voldtægt, vold, uagtsomt manddrab, uagtsom be-

tydelig legemsbeskadigelse, forsætlig fareforvoldelse, biltyveri, grov forstyrrelse af ro og orden, menneskesmugling og menneskehandel mv.). Også behovet for yderligere kapacitet i kriminalforsorgen som følge af dette forslag vil således indgå i den ovennævnte analyse.

Lovforslaget har ikke økonomiske eller administrative konsekvenser for erhvervslivet. Lovforslaget har ingen miljømæssige konsekvenser og indeholder ikke EU-retlige aspekter.

	Positive konsekvenser/ mindre udgifter	Negative konsekvenser/ Merudgifter
Økonomiske konsekvenser for stat, kommuner og amtskommuner	Ingen	Isoleret set ca. 14 mio. kr. i 2003 (eventuelt mindre afhængigt af analyse). Merudgifter i de følgende år kan ikke endeligt vurderes på nuværende tidspunkt, men analyseres.
Administrative konsekvenser for stat, kommuner og amtskommuner	Ingen	Ingen
Økonomiske konsekvenser for erhvervslivet	Ingen	Ingen
Administrative konsekvenser for erhvervslivet	Ingen	Ingen
Miljømæssige konsekvenser	Ingen	Ingen
Administrative konsekvenser for borgerne	Ingen	Ingen
Forholdet til EU-retten	Ingen EU-retlige aspekter	

5. Hørte myndigheder mv.

Lovforslaget er samtidig med fremsættelsen sendt til høring hos:

Præsidenterne for Østre Landsret, Vestre Landsret, Københavns Byret samt retterne i Århus, Odense, Ålborg og Roskilde, Domstolsstyrelsen, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Rigsadvokaten, Rigspolitichefen, Politidirektøren i København, Foreningen af Politimestre i Danmark, Politifuldmægtigforeningen, Politiforbundet i Danmark, Advokatrådet, Landsforeningen af Beskikkede Advokater, Det Danske Center for Menneskerettigheder, Nævnet for Etnisk Ligestilling, Retspolitisk Forening, Foreningen af Fængselsinspektører og Vicefængselsinspektører, Kriminalforsorgsforeningen, Dansk Fængselsforbund og HK-Landsklubben for Kriminalforsorgen.

Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser

I bilaget til lovforslaget er de foreslåede regler sammenholdt med de nugældende regler.

Til § 1

Til nr. 1 (straffelovens § 124, stk. 1)

Bestemmelsen indebærer, at det bliver strafbart for anholdte og fængslede at flygte.

Efter bestemmelsen er en fængslet en person, der afsoner fængsels- eller forvandlingsstraf for bøde, er anbragt i forvaring eller er varetægtsfængslet. Bestemmelsen omfatter således bl.a. indsatte i fængsler eller arresthuse. Bestemmelsen omfatter desuden anholdte, herunder personer, der måtte være anholdt af private i medfør af retsplejelovens § 755, stk. 2.

Endvidere omfatter bestemmelsen personer, som afsoner fængselsstraf på hospital, i egnet hjem eller institution (alternative afsoningsformer), jf. straffuldbyrdelseslovens § 78, og personer, der i medfør af udgangsbekendtgørelsens § 50 afsoner fængselsstraf under udstationering fra fængsel eller arresthus, ligesom bestemmelsen omfatter personer, der i medfør af straffelovens § 74 a, stk. 1, efter rettens bestemmelse skal undergive sig en struktureret, kontrolleret social-

F. t. l. vedr. straffeloven, retsplejeloven og forvaltningsloven

pædagogisk behandling (ungdomssanktion). Endvidere omfatter bestemmelsen varetægtsarrestanter, der i medfør af retsplejelovens § 765, stk. 2, nr. 3, efter rettens bestemmelse har ophold i egnet hjem eller institution (surrogatanbragt), eller som i medfør af retsplejelovens § 777 er anbragt i anstalt for personer, der udstår fængselsstraf eller forvaring, eller hospital mv. (overført til fuldbyrdelsesanstalt mv.). Det er en forudsætning, at der i det enkelte tilfælde er tale om en anbringelse, der har karakter af frihedsberøvelse.

Efter bestemmelsen kræves det, at den anholdte eller fængslede flygter. Heri ligger, at den anholdte eller fængslede aktivt unddrager sig den frihedsberøvelse, som den pågældende i anledning af en mistanke om et strafbart forhold eller afsoningen er underlagt.

Bestemmelsen vil således f.eks. omfatte den indsatte, som måtte flygte fra lukket fængsel eller arrest.

En varetægtsfængslet, der er surrogatanbragt, eller en indsat, der er anbragt i et åbent fængsel eller under alternative afsoningsformer, f. eks. i sikrede institutioner for børn og unge eller i kriminalforsorgens pensioner, vil være at anse for flygtet, hvis 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.

Der henvises i øvrigt til pkt. 2.2. i de almindelige bemærkninger til lovforslaget.

Til nr. 2 (straffelovens § 83, stk. 2)

Ændringen er en konsekvens af den foreslåede bestemmelse i straffelovens § 124, stk. 1, jf. lovforslagets § 1, nr. 1.

Til § 2

Ændringen er en konsekvens af den foreslåede bestemmelse i straffelovens § 124, stk. 1, jf. lovforslagets § 1, nr. 1.

Til § 3

Til nr. 1 (forvaltningslovens § 9, stk. 4)

Efter forvaltningslovens § 9, stk. 1, kan den, der er part i en sag, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, forlange at blive gjort bekendt med sagens dokumenter.

Efter forvaltningslovens § 15, stk. 1, nr. 3, kan retten til aktindsigt efter en konkret vurdering begrænses, i det omfang partens interesse i at benytte kendskab til sagens dokumenter til varetagelse af sit tarv findes at burde vige for afgørende hensyn til den pågældende selv eller andre private eller offentlige interesser, herunder forebyggelse, opklaring og forfølg-

ning af lovovertrædelser, straffuldbyrdelse og lignende samt beskyttelse af sigtede, vidner eller andre i sager om strafferetlig eller disciplinær forfølgning.

Den foreslåede bestemmelse medfører, at partens ret til aktindsigt efter forvaltningsloven afskæres i visse typer af sager i forbindelse med fuldbyrdelse af fængselsstraf og forvaring.

Det drejer sig om afgørelser om valg af afsoningsinstitution, overførsel til anden afsoningsinstitution eller afdeling i en afsoningsinstitution og om udelukkelse fra fællesskab – det vil navnlig sige afgørelser af denne karakter truffet i medfør af straffuldbyrdelseslovens §§ 20-30, § 63 og § 78 (jf. også § 93 og § 105).

Endvidere afskæres retten til partsaktindsigt i forvaltningens afgørelser om valg af varetægtsfængsel, overførsel til andet varetægtsfængsel eller anden afdeling i et varetægtsfængsel og om udelukkelse af varetægtsarrestanter fra fællesskab truffet i medfør af retsplejelovens kapitel 70 og regler udstedt i medfør heraf.

Udtrykket »sager om« i forvaltningslovens § 9, stk. 4, som affattet ved forslaget § 3, nr. 1, udelukker ikke, at oplysninger fra sager af den nævnte karakter indgår i en sag uden for dette område, f.eks. i socialforvaltningens sag om hjælpeforanstaltninger efter den sociale lovgivning til den pågældendes børn. I sådanne tilfælde er der imidlertid fortsat mulighed for efter omstændighederne at undtage oplysninger af den omhandlede karakter fra aktindsigt i medfør af forvaltningslovens § 15, stk. 1, nr. 3. Spørgsmålet kan i øvrigt næppe antages at have større praktisk betydning. Det skyldes, at det f.eks. i en sag som den ovenfor nævnte er kriminalforsorgens oplysninger om den pågældendes sociale situation, der er relevante for socialforvaltningen, og ikke oplysninger af den karakter, der undtages fra aktindsigt af hensyn til straffuldbyrdelsen.

At retten til aktindsigt i medfør af den foreslåede bestemmelse afskæres, medfører også, at en anmodning om aktindsigt kan afslås alene med henvisning til den foreslåede bestemmelse. Yderligere begrundelse for afslaget på aktindsigt er således ikke nødvendig.

Som beskrevet ovenfor under pkt. 3.3.2. i de almindelige bemærkninger vil der efter omstændighederne kunne gives aktindsigt i de i bestemmelsen opregnede sager, i det omfang hverken private eller offentlige interesser taler imod (meroffentlighedsprincippet).

For andre typer af sager om straffuldbyrdelse end de nævnte gælder fortsat forvaltningslovens § 9, stk. 1. Det indebærer, at der som udgangspunkt er partsaktindsigt i sådanne sager, men at aktindsigten bl.a. kan begrænses, i det omfang betingelserne herfor

i forvaltningslovens § 15, stk. 1, nr. 3, efter en konkret vurdering er opfyldt.

Med forslagens § 3, nr. 1, gøres ingen ændring i offentlighedslovens regler. For så vidt angår anmodning om aktindsigt fra andre end sagens parter, gælder således offentlighedslovens § 2, stk. 1, 1. pkt., uændret. Efter denne bestemmelse omfatter offentlighedsloven ikke sager inden for strafferetsplejen. Det indebærer bl.a., at der ikke er ret til aktindsigt efter offentlighedsloven i konkrete sager om straffuldbyrdelse og varetagtsfængsling.

Forvaltningslovens kapitel 5 indeholder en række bestemmelser, hvorefter en myndighed ikke kan træffe afgørelse i en sag, før myndigheden har foretaget partshøring. Efter forvaltningslovens § 19, stk. 2, nr. 4, skal der dog ikke ske partshøring, hvis parten ikke har ret til partsaktindsigt med hensyn til de pågældende oplysninger. Når adgangen til partsaktindsigt afskæres i afgørelser af den nævnte karakter, indebærer det derfor også, at der i sådanne sager ikke vil være krav om, at der foretages partshøring efter forvaltningslovens § 19, inden der træffes afgørelse i sagen.

Til nr. 2 (forvaltningslovens § 24, stk. 3)

Efter forvaltningslovens § 24, stk. 1, skal en grundelse for en afgørelse indeholde en henvisning til de retsregler, i henhold til hvilke afgørelsen er truffet. I det omfang afgørelsen efter disse regler beror på et administrativt skøn, skal begrundelsen tillige angive de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen. Begrundelsen skal endvidere om fornødent indeholde en kort redegørelse for de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen, jf. forvaltningslovens § 24, stk. 2.

Begrundelsens indhold kan i medfør af forvaltningslovens § 24, stk. 3, efter en konkret vurdering begrænses, i det omfang partens interesse i at kunne benytte kendskab til denne til varetagelse af sit tarv findes at burde vige for afgørende hensyn til den pågældende selv eller til andre private eller offentlige interesser, jf. § 15.

Den foreslåede bestemmelse indebærer, at begrundelsen for afgørelser i sager, der efter forvaltningslovens § 9, stk. 4, som affattet ved dette forslags § 3, nr.

1, er undtaget fra aktindsigt, alene skal indeholde en henvisning til de retsregler, i henhold til hvilke afgørelsen er truffet, jf. forvaltningslovens § 24, stk. 1, 1. pkt. Forslaget afviger således herved fra den nugældende ordning, hvorefter begrundelsens indhold kan begrænses efter en konkret vurdering, jf. forvaltningslovens § 24, stk. 3.

Forslaget udelukker ikke, at der i sager omfattet af forvaltningslovens § 9, stk. 4, efter omstændighederne gives en nærmere begrundelse for afgørelsen, hvis private eller offentlige interesser ikke taler mod det.

Til § 4

Til stk. 1.

Det foreslås, at loven træder i kraft dagen efter bekendtgørelse i Lovtidende.

Forslaget indebærer, at den nye regel om grundelse som affattet ved dette forslags § 3, nr. 2, har virkning for afgørelser, der træffes efter lovens ikrafttræden.

Til stk. 2.

Den foreslåede bestemmelse indebærer, at den nye regel om begrænsning i retten til aktindsigt som affattet ved dette forslags § 3, nr. 1, finder anvendelse på dokumenter, der udarbejdes efter lovens ikrafttræden. For ældre sager om valg af afsoningsinstitution mv. gælder således de hidtidige regler om partsaktindsigt.

Til § 5

Bestemmelsen indebærer, at loven ikke gælder for sager om færøske og grønlandske anliggender. Lovens §§ 1 og 2 kan dog ved kgl. anordning sættes i kraft for Færøerne med de afvigelser, som de særlige færøske forhold tilsiger. For Grønland gælder der en særlig kriminallov og retsplejelov, og der er derfor ikke foreslået en hjemmel til at sætte lovens §§ 1 og 2 i kraft for Grønland. Lovens § 3 kan ved kgl. anordning sættes i kraft for Færøerne og Grønland med de afvigelser, som de særlige færøske og grønlandske forhold tilsiger. Dette gælder dog kun for sager, der er eller har været under behandling af rigsmyndighederne.

Bilag 1

Lovforslaget sammenholdt med gældende lov

Gældende formulering

Lovforslaget

§ 1

I straffeloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 808 af 14. september, foretages følgende ændringer:

1. § 124, stk. 1, affattes således:

»Den, der undviger som anholdt eller fængslet, straffes med bøde eller fængsel indtil 2 år.«
Stk. 1 og 2 bliver herefter stk. 2 og 3.

2. I § 83, stk. 2, ændres »§ 124« til: »§ 124, stk. 2 og 3«

§ 2

I retsplejeloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 809 af 14. september 2001, foretages følgende ændring:

1. I § 781, stk. 1, nr. 3, og § 791 a, stk. 3, nr. 3, ændres »124, stk. 1« til: »124, stk. 2«.

§ 124. Den, der befrier en anholdt, fængslet eller tvangsanbragt person, såvel som den, der tilskynder eller hjælper en sådan person til at undvige eller holder den undvegne skjult, straffes med fængsel indtil 2 år eller under formildende omstændigheder med bøde.

Stk. 2. Den som ulovligt sætter sig i forbindelse med nogen fængslet eller tvangsanbragt person, straffes med bøde eller under skærpene omstændigheder med fængsel indtil 3 måneder.

§ 83. ---

Stk. 2. Bestemmelsen i stk. 1 finder tilsvarende anvendelse, dersom de der nævnte forbrydelser begås af en tidligere fange over for en ved den pågældende anstalt ansat person eller med hensyn til anstalten eller dens ejendele, samt når en tidligere fange går sig skyldig i en af de i § 124 omhandlede forbrydelser i forhold til en i den pågældende anstalt hensiddende fange.

Stk. 3. ---

§ 781. Indgreb i meddelelshemmeligheden må kun foretages, såfremt

- 1) ---
- 2) ---
- 3) efterforskningen angår en lovovertrædelse, som efter loven kan straffes med fængsel i 6 år eller derover, en forsætlig overtrædelse af straffelovens kapitler 12 eller 13 eller en overtrædelse af straffelovens §§ 124, stk. 1, 125, 127, stk. 1, 193, , stk. 1, 235, 245, 252, stk. 1, 266, 281, 286, stk. 1, eller 289 eller en overtrædelse af udlændingelovens § 59, stk. 5.

Stk. 2-5. ---

Gældende formulering

Lovforslaget

§ 3

I forvaltningsloven, jf. lov nr. 571 af 19. december 1985 som ændret ved lov nr. 347 af 6. juni 1991, foretages følgende ændringer:

1. I § 9 indsættes som *stk. 4*:

»*Stk. 4.* I forbindelse med varetægtsfængsling samt fuldbyrdelse af fængselsstraf og forvaring gælder bestemmelserne i dette kapitel endvidere ikke sager om:

- 1) valg af varetægtsfængsel eller afsoningsinstitution
- 2) overførsel til andet varetægtsfængsel eller anden afsoningsinstitution
- 3) overførsel til anden afdeling i et varetægtsfængsel eller en afsoningsinstitution
- 4) udelukkelse fra fællesskab«

2. § 24, *stk. 3*, affattes således:

»*Stk. 3.* § 24, stk. 1, 2. pkt., og stk. 2, gælder ikke i de sager, der er nævnt i § 9, stk. 4. Begrundelsens indhold kan i øvrigt begrænses, i det omfang partens interesse i at kunne benytte kendskab til denne til varetagelse af sit tarv findes at burde vige for afgørende hensyn til den pågældende selv eller til andre private eller offentlige interesser, jf. § 15.«

§ 791 a. ---

Stk. 2. ---

Stk. 3. Observation af personer, der befinder sig i en bolig eller andre husrum, ved hjælp af fjernbetjent eller automatisk virkende tv-kamera, fotografiapparat eller lignende apparat eller ved hjælp af apparat, der anvendes i boligen eller husrummet, må dog kun foretages, såfremt

- 1) ---
- 2) ---
- 3) efterforskningen angår en lovovertrædelse, der efter loven kan straffes med fængsel i 6 år eller derover, en forsætlig overtrædelse af straffelovens kapitler 12 eller 13 eller en overtrædelse af straffelovens §§ 124, stk. 1, 125, 127, stk. 1, 193, stk. 245, 252, stk. 1, 266, 281, 286, stk. 1, 289 eller en overtrædelse af udlændingelovens § 59, stk. 5, og
- 4) ---

§ 9. Den, der er part i en sag, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, kan forlange at blive gjort bekendt med sagens dokumenter. Begæringen skal angive den sag, hvis dokumenter den pågældende ønsker at blive gjort bekendt med.

Stk. 2. Bestemmelser om tavshedspligt for personer, der virker i offentlig tjeneste eller hverv, begrænser ikke pligten til at give aktindsigt efter dette kapitel.

Stk. 3. Bestemmelserne i dette kapitel gælder ikke sager om strafferetlig forfølgning af lovovertrædelser, jf. dog § 18.

§ 24. ---

Stk. 2. ---

Stk. 3. Begrundelsens indhold kan begrænses, i det omfang partens interesse i at kunne benytte kendskab til denne til varetagelse af sit tarv findes at burde vige for afgørende hensyn til den pågældende selv eller til andre private eller offentlige interesser, jf. § 15.

Til lovforslag nr. L 140. Skriftlig fremsættelse (27. februar 2002)

Justitsministeren (Lene Espersen):

Herved tillader jeg mig for Folketinget at fremsætte:

Forslag til lov om ændring af straffeloven, retsplejeloven og forvaltningsloven (Fangeflugt og begrænsning i indsattes adgang til aktindsigt mv.)

(Lovforslag nr. L 140).

Formålet med lovforslaget er at styrke orden og sikkerhed i forbindelse med strafafsoning mv.

Forslaget indebærer, at det gennem en ny bestemmelse i straffeloven bliver strafbart for anholdte og fængslede at flygte. Det vil bl.a. betyde, at den, som flygter fra et fængsel eller under ledsaget udgang fra fængslet, fremover vil kunne straffes efter straffeloven. I dag er det alene muligt at straffe den, som måtte yde bistand til, at en indsat kan flygte.

Endvidere indebærer lovforslaget, at retten til partsaktindsigt efter forvaltningsloven afskæres i visse sagstyper i forbindelse med straffuldbyrdelse, varetægtsfængsling mv. Det drejer sig om sager om valg af varetægtsfængsel eller afsoningsinstitution, overførsel til andet varetægtsfængsel eller anden afsoningsinstitution, overførsel til anden afdeling i et varetægtsfængsel el-

ler en afsoningsinstitution samt om udelukkelse fra fællesskab.

Hensigten er at modvirke, at medindsatte og fængselspersonalet bliver udsat for vold, trusler mv., hvis de afgiver belastende oplysninger til kriminalforsorgen til brug for f.eks. sager om overførsel af stærke indsatte til en anden afdeling i fængslet. Af samme grund foreslås det også, at begrundelsen for afgørelser i de pågældende sager alene skal indeholde en henvisning til de retsregler, i henhold til hvilke afgørelsen er truffet.

Forslaget om begrænsning i indsattes adgang til aktindsigt mv. bygger på en udtalelse, som Straffelovrådet har afgivet i 1996 om aktindsigt i sager om straffuldbyrdelse.

I tilknytning til lovforslaget er Justitsministeriet for tiden i færd med at skærpe de administrative regler for udgang under afsoning. Endvidere overvejes det, hvilke yderligere tiltag der kan iværksættes for at forstærke indsatsen mod narkotika i fængslerne.

Idet jeg i øvrigt henviser til lovforslaget og de ledsagende bemærkninger, skal jeg hermed anbefale lovforslaget til det Høje Tings velvillige behandling.