



JUSTITSMINISTERIET

Dato: 23. november 2017
Kontor: Strafferetskontoret
Sagsbeh: Nynne Nytofte-Bæk
Sagsnr.: 2017-731-0008
Dok.: 576161

KOMMENTERET OVERSIGT

over

Høringssvar vedrørende udkast til forslag til lov om ændring af retsplejeloven (Begrænsning af surrogatfængsling i eget hjem)

I. Høringen

Et udkast til lovforslag har i perioden fra den 6. oktober 2017 til den 3. november 2017 været sendt i høring hos følgende myndigheder og organisationer mv.:

Østre og Vestre Landsret, Sø- og Handelsretten, samtlige byretter, Domstolsstyrelsen, Direktoratet for Kriminalforsorgen, Rigsadvokaten, Rigspolitiet, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Foreningen af Offentlige Anklagere, Politiforbundet, Advokatrådet, Danske Advokater, Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Amnesty International, Børne- og Kulturchefforeningen, Børnerådet, Børnesagens Fællesråd, Børns Vilkår, Dansk Socialrådgiverforening, Danske Regioner, Det Kriminalpræventive Råd, Faggruppen af Socialrådgivere i Kriminalforsorgen, Foreningen af Fængselsinspektører og Vicefængselsinspektører, Foreningen af Kommune Social-, Sundheds- og Arbejdsmarkedschefer i Danmark, Fængselsforbundet, HK-Landsklubben for Kriminalforsorgen, Institut for Menneskerettigheder, Justitia, KFUK's sociale arbejde, KL, Kriminalforsorgens Lokale Præsteforening, Kriminalforsorgsforeningen, Landsforeningen af Socialpædagoger, Landsforeningen KRIM, Offerrådgivnin-

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

T +45 7226 8400
F +45 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

gerne i Danmark, Retspolitisk Forening, SAVN, Socialpædagogernes Landsforbund og SSP-Samrådet.

Justitsministeriet har modtaget høringssvar fra:

Østre og Vestre Landsret, Sø- og Handelsretten, byretterne, Domstolsstyrelsen, Direktoratet for Kriminalforsorgen, Rigsadvokaten, Rigspolitiet, Politiforbundet, Advokatrådet, Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Dansk Socialrådgiverforening, Det Kriminalpræventive Råd, Institut for Menneskerettigheder, KL, Offerrådgivningerne i Danmark og Socialpædagogernes Landsforbund.

Justitsministeriets bemærkninger til høringssvarene er angivet i kursiv.

II. Høringssvarene

Vestre Landsret, Sø- og Handelsretten, byretterne, Domstolsstyrelsen, Direktoratet for Kriminalforsorgen, Rigsadvokaten, Rigspolitiet, Politiforbundet og KL har ikke bemærkninger til lovudkastet.

Offerrådgivningerne i Danmark anfører, at nogle ofre vil opleve det krænkende at møde gerningsmanden, men har herudover ikke bemærkninger til lovudkastet.

Østre Landsret anfører, at det forekommer nærliggende at overveje, om bestemmelsen med fordel kan udformes som et simpelt generelt forbud mod ophold i eget hjem i sager om grov personfarlig kriminalitet fremfor en pligt for retten til at træffe en sådan bestemmelse i de konkrete sager.

Justitsministeriet har i lyset af høringssvaret på ny overvejet den mest hensigtsmæssige udformning af lovforslaget. Navnlig i betragtning af, at bestemmelsen i retsplejeloven § 765 om surrogatfængsling er en hjemmelsbestemmelse om, at retten i den enkelte sag kan træffe en konkret afgørelse om en nærmere bestemt surrogatfængsling, har Justitsministeriet imidlertid fundet det mest hensigtsmæssigt at foreslå, at et forbud mod ophold i eget hjem også skal fremgå af rettens konkrete afgørelse. Som anført i bemærkningerne til lovforslagets § 1, nr. 2, vil det være tilstrækkeligt, at forbuddet mod ophold i eget hjem fremgår ved en bestemmelse i rettens afgørelse om, at sigtede skal tage ophold et andet sted, eksempelvis i egnet hjem eller institution. Kun i tilfælde, hvor afgørelsen om surrogatfængsling ikke i øvrigt indebærer, at sigtede skal opholde sig et andet sted end i eget hjem, vil der

ved sigtelser for grov personfarlig kriminalitet fremover som noget nyt være behov for særskilt at bestemme, at sigtede ikke må opholde sig i eget hjem.

Advokatrådet anfører, at det er retssikkerhedsmæssigt noget betænkeligt helt at afskære domstolenes mulighed for undtagelsesvist at træffe afgørelse om surrogatfængsling i sager om grov personfarlig kriminalitet. Kompetencen til at træffe afgørelse om surrogatfængsling bør således forblive hos domstolene, idet alene domstolene har mulighed for – ud fra en samlet vurdering af alle sagens omstændigheder – at afgøre, hvorvidt det i situationen kan skønnes forsvarligt at anvende surrogatfængsling. Det er efter Advokatrådets opfattelse vanskeligt lovgivningsmæssigt på forhånd at tage højde for alle situationer, der kan forekomme. Der kan således forekomme tilfælde, eksempelvis med et i øvrigt meget velfungerende ungt menneske, der i et enkeltstående tilfælde muligt kan gøres ansvarlig for medvirken til grov personfarlig kriminalitet. I sådanne situationer kan det gøre ubodelig skade, hvis den unge anbringes blandt mere garvede unge kriminelle og muligt efterfølgende frifindes.

Advokatrådet anfører desuden, at lovforslaget harmonerer dårligt med straf fuldbyrdelseslovens § 78 a, hvorefter personer – der allerede er dømt – kan udstå straf på bopælen under intensiv overvågning og kontrol (elektronisk fodlænke). Disse personer har, hvis de er på arbejdsmarkedet, ret til at tage på arbejde og hjem med deraf følgende risiko for at møde en forurettet i lokalområdet.

Det Kriminalpræventive Råd anfører, at det er vigtigt, at domstolene bevarer muligheden for at foretage et samlet konkret skøn af, hvordan varetægtsfængslingens øjemed kan opnås ved den mindst indgribende foranstaltning

Institut for Menneskerettigheder bemærker, at det fremgår af pkt. 2.1 i lovudkastets bemærkninger, at anklagemyndigheden som udgangspunkt i dag ikke nedlægger påstand om varetægtsfængsling i surrogat i eget hjem, når der er tale om en sigtelse, der angår særlig grov eller farlig kriminalitet. Instituttet finder derfor, at den foreslåede ændring af retsplejeloven, hvorefter brugen af surrogatfængsling i sager, der omhandler personfarlig kriminalitet, ikke skal ske i eget hjem, i praksis er overflødig set i lyset af, hvad der allerede er gældende praksis i dag.

Institut for Menneskerettigheder anfører desuden, at Justitsministeriet i lovkastet ikke ses at have forholdt sig til proportionaliteten af den foreslåede ændring, når denne sammenlignes med gældende ret om dømte personers mulighed for afsoning af fængselsstraf i eget hjem. Denne mulighed for alternativ afsoning gælder for personer, der afsoner fængselsstraf for nogle af de overtrædelser af straffelovens bestemmelser om grov personfarlig kriminalitet, som i lovkastet udelukker brugen af surrogatfængsling i eget hjem.

Når der i en sag om grov personfarlig kriminalitet er grundlag for varetægtsfængsling, er det som anført i pkt. 2.2. i lovforslagets almindelige bemærkninger stødende, at forurettede kort tid efter, at forbrydelsen blev begået, kan risikere at møde en surrogatfængslet sigtet på gaden i lokalområdet. Dette gælder, selv om det i praksis kun er sket i enkelte tilfælde, at en person er blevet surrogatfængslet i eget hjem i sager om grov personfarlig kriminalitet. Den beskrevne situation er desuden forskellig fra, at forurettede på et senere tidspunkt efter omstændighederne kan risikere at møde en person, der afsoner på sin bopæl, hvorved også bemærkes, at afsoningen i givet fald sker under intensiv overvågning og kontrol (elektronisk fodlænke).

Landsforeningen af Forsvarsadvokater opfordrer Justitsministeriet til at få opgjort det nøjagtige antal af sager, hvor der hidtil er sket varetægtsfængsling i eget hjem af personer, som har været sigtet for grov personfarlig kriminalitet. Det må ifølge landsforeningen formodes, at Københavns Kommune, Døgnvagten, som lavede forsøget ”en kortere tid i varetægt”, kan besvare spørgsmålet.

Justitsministeriet har i forbindelse med udarbejdelsen af lovforslaget fra Rigsadvokaten indhentet oplysninger om antallet af sager, hvor der er sket surrogatfængsling i eget hjem. Rigsadvokaten har oplyst, at det ikke er muligt ved datatræk fra POLSAS/QlikView at udfinde antallet af personer, der har været surrogatfængslet i hjemmet. Rigsadvokaten har derfor rettet henvendelse til Københavns Politi, og Københavns Politi har på den baggrund rettet henvendelse til Københavns Kommune, der har oplyst, at der siden 1. september 2014 har været 4 personer under 18 år, der har været varetægtsfængslet i hjemmet. Københavns Politi har desuden oplyst, at det ikke kan udelukkes, at personer med bopæl i andre kommuner end Københavns Kommune har været varetægtsfængslet i hjemmet. Rigsadvokaten er ikke bekendt med eventuelle øvrige tilfælde af varetægtsfængsling i hjemmet.

Landsforeningen af Forsvarsadvokater anfører, at når der er tale om varetægtsfængsling, er der endnu ikke taget stilling til skyldsspørgsmålet, og at varetægtsfængsling er det mest indgribende straffeprocessuelle indgreb, der findes i retsplejeloven. Efter landsforeningens opfattelse harmonerer begrundelsen for lovforslaget - at det er ”stødende, hvis forurettede kort tid efter, at forbrydelsen blev begået, kan risikere at møde en surrogatfængslet sigtet på gaden i lokalområdet” - ikke med, at grundlaget for varetægtsfængsling i disse sager må antages normalt at være retsplejelovens § 762, stk. 1, nr. 3 (påvirkningsrisikoen). Når fængslingen er sket af hensyn til efterforskningen, er det ulogisk at anvende retshåndhævelsesbetragtninger til at begrænse ordningen. Lovforslaget berører desuden unge mellem 15 og 17 år, der på grund af deres alder er en særlig sårbar gruppe. Der er i praksis adskillige eksempler på unge, som på grund af varetægtsfængsling mister tilknytningen til skolen, hvor de måske i forvejen har svært ved at følge med. Det er hverken hensigtsmæssigt for den enkelte unge (f.eks. en 9. klasses elev på 15 år) eller samfundet som helhed, hvis et skoleforløb ikke afsluttes.

Det Kriminalpræventive Råd anfører, at det at være under uddannelse eller i arbejde ofte er væsentlige faktorer, som kan bidrage til, at unge ikke begår kriminalitet. En varetægtsfængsling kan derfor få store konsekvenser for den unge, fordi risikoen for at miste sin læreplads eller måtte opgive en uddannelse er ganske stor.

Dansk Socialrådgiverforening anfører, at lovudkastet i praksis vil sætte en stopper for, at unge kan varetægtsfængsles derhjemme og dermed begrænse muligheden for en kommunal indsats, som forebygger ny kriminalitet. Lovudkastet vil øge risikoen for, at flere unge bliver tvunget ind i eller fortsætter deres kriminelle løbebane. Forskning viser bl.a., at en for indgribende indsats overfor unge, der er i lavrisiko for at begå ny kriminalitet, kan medføre det modsatte resultat, en forstærket risiko. Samtidig vil unge, der i dag ville have mulighed for at fortsætte deres uddannelse, efter lovudkastet være i stor risiko for at måtte droppe ud af uddannelsen med en øget risiko for social deroute og kriminel løbebane til følge. Lovudkastet går dermed imod forskning på området, der viser, at kontinuerlig uddannelse er afgørende for at forebygge ny kriminalitet.

Socialpædagogernes Landsforbund anfører, at domstolene fortsat bør have mulighed for at tage den unges alder og livssituation med i betragtning i vurderingen af varetægtsfængsling. I overvejelserne om brugen af surrogatfængsling skal indtænkes den særlige livssituation, som de unge, det

handler om, står i. De kan være i gang med at afslutte 9. klasse eller starte på en ungdomsuddannelse. Her kan en surrogatfængsling i eget hjem være med til at fastholde dem i uddannelse – som er en faktor, der har en forebyggende effekt i forhold til at gentage kriminalitet. Justitsministeriets egen undersøgelse af effekten af straf og resocialisering viser, at mere indgribende straffe i de fleste tilfælde ikke har nogen præventiv effekt og i nogle tilfælde øger risikoen for ny kriminalitet. Socialpædagogerne har en bekymring for, at lovudkastet vil øge risikoen for tilbagefald for de unge, som i dag vurderes egnet til surrogatfængsling i eget hjem.

Forslaget er som nævnt ovenfor begrundet i hensynet til forurettede. Det vil uændret være sådan, at personer under 18 år kan surrogatfængsles f.eks. på en ungdomsinstitution. Forslaget er endvidere begrænset til grov personfarlig kriminalitet, eksempelvis voldtægt, røveri og grov vold, og kan kun forventes at få betydning i ganske få sager, jf. det, der er anført ovenfor vedrørende antallet af sager.

Institut for Menneskerettigheder anfører, at lovudkastet vil betyde, at domstolene helt afskæres fra muligheden for konkret at vurdere, hvorvidt barnets personlige forhold, herunder barnets bedste, tilsiger, at varetægtsfængslingen skal ske i surrogat i eget hjem. Instituttet bemærkes, at det blandt andet følger af artikel 3 i FN's Børnekonvention, at myndighederne i deres arbejde altid skal sikre barnets bedste, og at det fremgår af konventionens artikel 37, litra b, at fængsling af et barn kun må bruges som en sidste udvej.

Der foreslås ingen ændringer i betingelserne for varetægtsfængsling efter retsplejeloven § 762, og det vil således fortsat bero på domstolenes vurdering i den enkelte sag, om en person under 18 år skal varetægtsfængsles. Som nævnt vil det endvidere uændret være sådan, at personer under 18 år kan surrogatfængsles f.eks. på en ungdomsinstitution, ligesom forslaget kun kan forventes at få betydning i ganske få sager.

III. Lovforslaget

I forhold til det udkast til lovforslag, der har været i høring, er der i det fremsatte lovforslag

- 1) tilføjet en lovteknisk begrundet overgangsregel i lovforslagets § 2, stk. 2, og
- 2) fortaget redaktionelle ændringer i lovforslagets bemærkninger.