



JUSTITISMINISTERIET

Politi- og Strafferetsafdelingen

Dato: 26. oktober 2016
Kontor: Straffuldbyrdselskontoret
Sagsnr.: 2016-1902-0362
Dok.: 2071369

KOMMENTERET HØRINGSOVERSIGT

Forslag til lov om ændring af lov om røgfri miljøer og lov om fuldbyrdelse af straf m.v.

(Udvidelse af rygeforbuddet i kriminalforsorgens institutioner m.v.)

1. Hørte myndigheder og organisationer mv.

Et udkast til lovforslag har været sendt i høring hos følgende myndigheder og organisationer mv.:

Østre og Vestre Landsret, samtlige byretter, Domstolsstyrelsen, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Rigsadvokaten, Rigspolitiet, Advokatrådet, Amnesty International, Arbejdstilsynet, British American Tobacco, Danmarks Lungeforening, Dansk Erhverv, Dansk Industri, Dansk Lungemedicinsk Selskab, Dansk Selskab for Folkesundhed, Dansk Socialrådgiverforening, Danske Advokater, Danske Regioner, Datatilsynet, Den danske Præsteforening, Det Kriminalpræventive Råd, Direktoratet for Kriminalforsorgen, Foreningen af institutionschefer og områdechefer m.fl., Foreningen af Socialchefer, Foreningen af Offentlige Anklagere, Fængselsforbundet i Danmark, Hjerteforeningen, HK Landsklubben Danmarks Domstole, HK Landsklubben Kriminalforsorgen, House of Oliver Twist, Institut for Menneskerettigheder, Justitia, KL, Kriminalforsorgsforeningen, Kræftens Bekæmpelse, Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Landsforeningen KRIM, Landsklubben af socialrådgivere ansat i Kriminalforsorgen, Philip Morris, Politiforbundet i Danmark, Retspolitisk Forening, Rådet for Socialt Udsatte, Socialpædagogernes Landsforbund, Tobaksindustrien og Tobaksproducenterne.

Justitsministeriet har modtaget høringssvar fra:

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

Østre og Vestre Landsret, samtlige byretter, Domstolsstyrelsen, Den Danske Dommerforening, Rigsadvokaten, Rigspolitiet, Advokatrådet, Dansk Erhverv, Datatilsynet, Den danske Præsteforening, Det Kriminalpræventive Råd, DIGNITY – Dansk Institut Mod Tortur, Direktoratet for Kriminalforsorgen, Foreningen af Offentlige Anklagere, Fængselsforbundet i Danmark, HK Landsklubben Danmarks Domstole, Institut for Menneskerettigheder, Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Faggruppen for socialrådgivere ansat i Kriminalforsorgen, Philip Morris, Politiforbundet i Danmark, Retspolitisk Forening og Tobaksindustrien.

Nedenfor er gengivet de væsentligste punkter i de modtagne høringssvar.

Justitsministeriets kommentarer til høringssvarene er anført med kursiv.

2. Høringssvarene

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

Den Danske Dommerforening finder ligeledes ikke anledning til at udtale sig om lovforslagsudkastet.

Byretterne, Domstolsstyrelsen, Den Danske Dommerforening, Rigsadvokaten, Rigspolitiet, Advokatrådet, Dansk Erhverv, Det Kriminalpræventive Råd, Foreningen af Offentlige Anklagere, HK Landsklubben Danmarks Domstole, Philip Morris, Politiforbundet i Danmark og Tobaksindustrien har ingen bemærkninger til lovforslagsudkastet.

2.1. Generelle bemærkninger

Fængselsforbundet er positive over for forslaget om at udvide rygeforbuddet, men peger dog samtidigt på vigtigheden af en grundig forberedelse af forbuddet ved inddragelse af erfaringer fra andre lande, samt vigtigheden af at de indsatte tilbydes rygestopkurser, nikotinplastre og andre relevante alternativer. Fængselsforbundet har endvidere påpeget, at kriminalforsorgen bør have fokus på, om de indsatte kan tilbydes gårdtur i udvidet omfang.

Justitsministeriet er enig i, at den praktiske udmøntning af lovforslaget kræver grundig forberedelse. Ministeriet kan i den forbindelse oplyse, at

der i Direktoratet for Kriminalforsorgen derfor vil blive nedsat en arbejdsgruppe, der skal se på den nærmere tilrettelæggelse af den praktiske udmåntning af lovforslaget.

Det kan i tilknytning hertil oplyses, at Justitsministeriet er opmærksom på, at der med udvidelsen af rygeforbuddet i kriminalforsorgens institutioner bl.a. vil følge et behov for rygeafvænningskurser, nikotinplastre mv. for de indsatte. Det er derfor også forudsat med lovforslaget, at kriminalforsorgen foretager nærmere undersøgelser af behovet. Det skønnes, at der vil blive anvendt 0,6 mio. kr. i engangsudgifter samt årlige udgifter på ca. 2 mio. kr. hertil.

Præsteforeningen og Retspolitisk Forening anerkender overordnet lovforslagets sundhedsfremmende formål om at bekæmpe sundhedsskadelige effekter af rygning og at skabe et godt og sundt arbejdsmiljø, men er bekymrede for, om udvidelsen af rygeforbuddet vil kunne medvirke til en konfliktoptrapning i fængslerne.

Landsforeningen af Forsvarsadvokater udtrykker stor forståelse for og kan tilslutte sig, at ikke-rygere – såvel personale som indsatte og vare-tægtsarrestanter – skal beskyttes mod passiv rygning, men påpeger ligeledes, at forslaget om at udvide rygeforbuddet vil kunne virke konfliktoptrappende.

DIGNITY – Dansk Institut mod Tortur og Faggruppen for socialrådgivere ansat i Kriminalforsorgen – peger også på, at forslaget om at udvide rygeforbuddet vil kunne skabe konflikter.

Justitsministeriet er opmærksom på, at en udvidelse af det eksisterende rygeforbud til også at omfatte de indsattes eget opholdsrum og besøgsrum i en overgangsperiode kan medføre frustrationer hos de indsatte, hvilket potentielt kan medvirke til at øge konfliktniveauet i institutionerne.

Justitsministeriet har imidlertid efter en afvejning af hensyn fundet, at rygeforbuddet i kriminalforsorgens institutioner bør udvides til også at omfatte de indsattes opholdsrum og besøgsrum. Ministeriet har herved lagt særlig vægt på de væsentlige sundhedsmæssige hensyn til såvel de ansatte som de indsattes helbred, som en udvidelse af rygeforbuddet vil kunne imødekomme. Det bemærkes i den forbindelse, at en række lande i de senere år ligeledes har indført røgfri miljøer i fængsler og arresthuse, her-

under Sverige, New Zealand, England og visse stater i USA, f.eks. Californien.

Der henvises til lovforslagets almindelige bemærkninger, pkt. 2.1.2.

2.2. Udvidelsen af rygeforbuddet

Faggruppen for socialrådgivere ansat i Kriminalforsorgen støtter overordnet et indendørs rygeforbud i kriminalforsorgens institutioner, men kun i forhold til åbne fængsler og pensioner.

Faggruppen påpeger – ligesom **Landsforeningen af Forsvarsadvokater** og **Retspolitisk Forening** – i den forbindelse, at indsatte i lukkede institutioner, som i mange tilfælde er låst inde en stor del af døgnet, i realiteten vil få meget begrænsede muligheder for at ryge.

Faggruppen foreslår på den baggrund, at rygeforbuddet deles op i forhold til henholdsvis åbne og lukkede institutioner, alternativt at der etableres et bedre ventilationsanlæg med henblik på afhjælpning af røggenerne eller et rygerum for de indsatte.

Retspolitisk Forening foreslår, at personalet i stedet anvender åndedrætsmaske ved visitation af røgfyldte celler, eller at der sker hyppigere udluftning i cellerne.

Landsforeningen af Forsvarsadvokater foreslår, at der for isolationsfængslede bør sikres en ret til at kunne ryge i cellerne, eller at der sker opdeling i røgfri afdelinger/celler og ikke-røgfri celler/afdelinger.

Justitsministeriet finder ikke, at rygeforbuddet i kriminalforsorgens institutioner bør begrænses til f.eks. kun at omfatte åbne fængsler og pensioner, således at det fortsat er tilladt for indsatte i lukkede fængsler og varetægtsarrestanter mv. at ryge i deres opholdsrum.

Som det fremgår af lovforslagets almindelige bemærkninger, er risikoen for gene ved passiv rygning og såkaldt »gammel røg« (Third Hand Smoke) større for såvel ansatte som indsatte i kriminalforsorgen end andre steder i samfundet, idet andelen af rygere blandt indsatte i kriminalforsorgens institutioner er større end i befolkningen generelt.

Risikoen for gener ved passiv rygning i kriminalforsorgens institutioner øges desuden yderligere ved, at røg fra de indsattes opholdsrum også kan trænge ud på gangene og ind i fællesrum, ligesom der kan opstå situationer, hvor de ansatte vil være nødsaget til at indfinde sig i indsattes opholdsrum uden varsel.

Ved en begrænsning af rygeforbuddet til ikke at omfatte f.eks. indsattes opholdsrum i lukkede fængsler, arresthuse mv. vil risikoen for sundhedsskadelige effekter fra passiv rygning for såvel ansatte som indsatte således være den samme som i dag i lukkede fængsler og arresthuse.

Justitsministeriet finder på den baggrund ikke, at hverken en begrænsning af rygeforbuddet eller hyppigere udluftning på samme vis vil kunne tilgode de væsentlige sundhedsmæssige hensyn til såvel de ansatte som indsattes helbred, som et fuldstændigt indendørs rygeforbud vil kunne imødegå.

For så vidt angår det anførte om muligheden for at etablere bedre udluftning skal Justitsministeriet bemærke, at det fremgår af et notat fra Sundhedsstyrelsen fra juli 2014, at såkaldt »gammel røg«, som akkumuleres i hjem, hvor der ryges, og som indeholder kræftfremkaldende stoffer, irriteranter og mutagener, ikke forsvinder ved udluftning eller rengøring.

Der henvises til lovforslagets almindelige bemærkninger, pkt. 2.2.1.

2.3. Sanktionering af indsattes overtrædelse af rygeforbuddet

Landsklubben af socialrådgivere ansat i Kriminalforsorgen anfører, at brugen af strafcelle ved overtrædelse af rygeforbuddet vil være en meget hård disciplinær straf, der ikke vil stå i rimeligt forhold til overtrædelsen.

DIGINITY – Dansk Institut mod Tortur er ligeledes bekymret for, at sanktionering af rygeforbuddet ved advarsel, bøde og eventuelt strafcelle vil føre til mere kontrol og flere indgreb.

Landsforeningen af Forsvarsadvokater vurderer, at hovedparten af indsatte og arrestanter, som ryger, mindst en gang under opholdet i institutionen vil blive kriminaliseret med disciplinærstraffe, hvilket vil medvirke til at skabe et hårdere miljø for personalet.

Overtrædelse af de eksisterende regler om indsattes rygning er allerede i dag sanktioneret med disciplinærstraf, jf. § 3 i bekendtgørelse nr. 904 af 4. september 2012 om begrænsning af indsattes ret til at ryge i eget opholdsrum og besøgsrum, jf. straffuldbyrdelseslovens § 67, stk. 7.

Hvis en indsat overtræder de gældende regler om rygning i et første-gangstilfælde, herunder ved rygning i eget opholdsrum eller i besøgsrum, når der er personale til stede, vil den indsatte normalt blive tildelt en advarsel.

Ved gentagne overtrædelser vil den indsatte normalt blive idømt en bøde.

Med lovforslaget videreføres denne ordning, og der er således med lovforslaget ikke tilsigtet nogen ændringer i forhold til, hvordan overtrædelse af rygereglerne skal sanktioneres.

Justitsministeriet skal i øvrigt bemærke, at fuldbyrdelse af en disciplinærstraf fortsat helt eller delvist vil kunne undlades på betingelse af, at den indsatte i en bestemt periode ikke begår strafbart forhold eller en ny disciplinær forseelse, jf. § 68, stk. 4.

Justitsministeriet skal endvidere henlede opmærksomheden på, at strafcelle kun kan anvendes for visse nærmere opregnede forhold eller forsøg herpå samt andre grove eller oftere gentagne forseelser, jf. straffuldbyrdelseslovens § 68, stk. 1 og 2.

Der henvises til lovforslagets almindelige bemærkninger, pkt. 2.2.1 og 2.2.2.

2.2. Forholdet til internationale konventioner

DIGINITY – Dansk Institut mod Tortur har påpeget, at lovforslagets bemærkninger ikke indeholder en stillingtagen til lovforslagets menneskeretlige aspekter, og at ministeriet bør overveje, om et fuldstændigt indendørs rygeforbud i danske fængsler og arresthuse vil være foreneligt med de indsattes rettigheder og menneskeretlige standarder, som Danmark er forpligtet til at respektere, herunder særligt Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8.

Institut for Menneskerettigheder finder, at den foreslåede lovændring vil udgøre et indgreb i de indsattes ret til respekt for privatliv i henhold til Den

Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8, men noterer sig, at den foreslåede lovændring sker af hensyn til at beskytte andres sundhed mod effekterne af passiv rygning, og at der i denne sammenhæng er dokumentation for, at både indsatte og ansatte i kriminalforsorgens institutioner føler sig generet af passiv rygning i institutionerne.

Instituttet er imidlertid af den opfattelse, at ministeriets overvejelser og vurdering af lovforslagets menneskeretlige aspekter bør fremgå af bemærkningerne til lovforslaget.

Efter Den Europæiske Menneskerettighedskonventions (EMRK) artikel 8, stk. 1, har enhver ret til bl.a. privatliv. Retten til privatliv er knyttet til den enkelte person og er ikke afhængig af den pågældendes opholdssted. Der er tale et bredt begreb, som det ikke er muligt at definere udtømmende, jf. herved Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 16. december 1992 i sagen Niemitz mod Tyskland, præmis 29.

Retten til privatliv kan efter konventionens artikel 8, stk. 2, underkastes sådanne begrænsninger, som er foreskrevet ved lov og er nødvendige i et demokratisk samfund af hensyn til den nationale sikkerhed, den offentlige tryghed eller landets økonomiske velfærd, for at forebygge uro eller forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden eller for at beskytte andres rettigheder og friheder.

Justitsministeriet vurderer, at det efter omstændighederne vil kunne udgøre et indgreb i retten til privatliv efter EMRK artikel 8, stk. 1, hvis en indsat i kriminalforsorgens institutioner forbydes at ryge i sin celle eller et opholdsrum. Ministeriet finder imidlertid, at et sådant indgreb vil kunne retfærdiggøres i medfør af artikel 8, stk. 2. Der vil således med dette lovforslag blive skabt hjemmel til indgreb, som vil være nødvendigt i et demokratisk samfund (proportionalt) af hensyn til at beskytte andres friheder og rettigheder (de ansattes sundhed).

Justitsministeriet har herved lagt vægt på, at etablering af et fuldstændigt indendørs rygeforbud i kriminalforsorgens institutioner varetager et tungtvejende hensyn til at forebygge sundhedsskadelige effekter af passiv rygning, herunder navnlig at forebygge at ansatte i kriminalforsorgen ufrivilligt udsættes for passiv rygning.

3. Øvrige bemærkninger

Datatilsynet forudsætter, at persondataloven og regler udstedt i medfør heraf, herunder sikkerhedsbekendtgørelsen, iagttages ved eventuel behandling af personoplysninger.

Lovforslaget berører ikke behandling af personoplysninger.

Direktoratet for Kriminalforsorgen har peget på, at ophævelsen af § 14 i lov om røgfri miljøer vedrørende rygning i kriminalforsorgens institutioner kan give anledning til tvivl om, hvorvidt indsatte herefter i henhold til lovens § 11, som omfatter plejehjem, døgninstitutioner, botilbud og lignende institutioner, fortsat må ryge i eget opholdsrum.

Som det fremgår af lovforslagets almindelige bemærkninger, pkt. 2.1.1, er udgangspunktet om indendørs rygeforbud i lov om røgfri miljøer § 6, jf. § 4, fraveget i lovens §§ 10-17 for så vidt angår arbejdspladser, hvor særlige forhold gør sig gældende. Ophæves en af disse undtagelsesbestemmelser vedrørende en særlig arbejdsplads, vil reguleringen af denne arbejdsplads som udgangspunkt falde ind under hovedreglen i lovens § 6.

Som det endvidere fremgår af lovforslagets bemærkninger til § 1, nr. 1, indebærer den foreslåede ændring, at det indendørs rygeforbud på arbejdspladser, som gælder i medfør af lovens § 6, jf. § 4, fremover også vil gælde for alle opholdsrum og besøgsrum i kriminalforsorgens institutioner, og at reglerne i bekendtgørelse nr. 904 af 4. september 2012 om begrænsning af indsattes ret til at ryge i eget opholdsrum og besøgsrum, falder bort.

Sundheds- og Ældreministeriet har i tilknytning hertil oplyst, at § 11 i lov om røgfri miljøer må fortolkes således, at ordlyden ”og lignende institutioner” ikke omfatter kriminalforsorgens institutioner. Dette vurderes ud fra, at bestemmelsen omhandler plejehjem, døgninstitutioner og botilbud, der er institutioner, der adskiller sig fra kriminalforsorgens institutioner, hvorfor der også i lovens § 14 er indsat en bestemmelse, der netop omhandler kriminalforsorgens institutioner.

På baggrund af ovenstående vurderes det, at der ikke er tvivl om, at konsekvensen af ophævelsen af § 14 i lov om røgfri miljøer er, at det i medfør af lovens § 6, jf. § 4, gældende indendørs rygeforbud på arbejdspladser fremover også vil gælde for alle opholdsrum og besøgsrum i kriminalforsorgens institutioner.

4. Lovforslaget

Der er i det fremsatte lovforslag alene foretaget mindre ændringer af lovteknisk, redaktionel og korrekturmæssig karakter i forhold til det udkast, som har været sendt i høring.