



JUSTITSMINISTERIET

Dato: 10. november 2021
Kontor: Straffuldbyrdselskontoret
Sagsbeh: Mikkel Reenberg
Sagsnr.: 2021-731-0074
Dok.: 2159940

KOMMENTERET HØRINGSOVERSIGT

Forslag til lov om ændring af lov om straffuldbyrdselse m.v. (Indskrænkning af livstidsdømtes og visse forvaringsdømtes rettigheder)

I. Hørte myndigheder og organisationer mv.

Et udkast til lovforslag har i perioden fra den 15. september 2021 til den 13. oktober 2021 været sendt i høring hos følgende myndigheder og organisationer mv.:

Advokatrådet, Advokatsamfundet, Amnesty International, Centralorganisationernes Fællesudvalg, Copenhagen Business School – CBS – CBS LAW – Institut for Ledelse, Danmarks Jurist- og Økonomforbund (DJØF), Dansk Retspolitisk Forening, Danske Advokater, Dommerforeningen, Det Kriminalpræventive Råd, Direktoratet for Kriminalforsorgen, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolenes Tjenestemandforening, Domstolsstyrelsen, Folketingets Ombudsmand, Foreningen af Fængselsinspektører og Vicefængselsinspektører, Foreningen af Offentlige Anklagere, Foreningen af Statsadvokater, Foreningen af Statsforvaltningsjurister, Fængselsforbundet, HK Landsklubben Danmarks Domstole, HK Landsklubben Kriminalforsorgen, HK Landsklubben Politiet, Institut for Menneskerettigheder, Justitia, Kriminalforsorgsforeningen, Københavns Retshjælp, Københavns Universitet – Det Juridiske Fakultet, Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Landsforeningen KRIM, Odense Retshjælp, Offerrådgivningen, Politidirektørforeningen, Politiforbundet, Retspolitisk Forening, Rigsadvokaten, Rigspolitiet, samtlige byretter, SAVN, Syddansk Universitet – Juridisk Institut, Sø- og Handelsretten, Vestre Landsret, Østre Landsret, Aalborg Universitet – Juridisk Institut, Aarhus Retshjælp og Aarhus Universitet – Juridisk Institut.

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

T +45 7226 8400
F +45 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

II. Høringssvar

1. Indledning

Justitsministeriet har modtaget høringssvar fra: Advokatfirmaet Piroz, Advokatrådet, Danske Advokater, DIGNITY, Dommerforeningen, Domstolsstyrelsen, Folketingets Ombudsmand, Forsete, Institut for Menneskerettigheder, Kriminalforsorgsforeningen, Københavns Universitet – Det Juridiske Fakultet, Landsforeningen KRIM, Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Politiforbundet, Retspolitisk Forening, Røde Kors, samtlige byretter, Syddansk Universitet – Juridisk Institut, Vestre Landsret og Østre Landsret.

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

Justitsministeriets kommentarer til høringssvarene er anført i *kursiv*.

Domstolsstyrelsen og Politiforbundet har ingen bemærkninger til lovudkastet.

Dommerforeningen oplyser, at lovforslaget grundlæggende er politisk motiveret og derfor ikke som sådan giver anledning til foreningens bemærkninger.

Folketingets Ombudsmand har ikke behandlet høringen.

Østre Landsret, Vestre Landsret og samtlige byretter ønsker ikke at udtale sig om lovudkastet.

2. Generelt

Kriminalforsorgsforeningen bemærker, at foreningen undres over, at man vil indføre så restriktive lovændringer, for hvad der reelt alene handler om 2-3 indsatte.

DIGNITY finder det meget betænkeligt, at regeringen som reaktion på sager vedrørende nogle få livstidsdømte overvejer at begrænse alle livstids- og forvaringsdømtes rettigheder i de første 10 år af afsoningstiden, herunder deres fundamentale ret til kontakt med omverdenen under afsoning og til at indgå nye relationer.

Syddansk Universitet anfører, at begrebet ”retsfølelsen” anvendes uklart og selektivt i lovforslaget, og at der kan stilles spørgsmålstejn ved, om der er behov for at lovgive for så få personer.

Som det fremgår af indledningen til lovforslaget, er det regeringens opfattelse, at reglerne for livstidsdømtes og visse forvaringsdømtes afsoning skal strammes, og at sådanne dømte derfor i fremtiden bl.a. skal have begrænset mulighed for kontakt med omverdenen i de første 10 år af afsoningen.

Lovforslaget er afgrænset til at omfatte livstidsdømte og de forvaringsdømte, som er dømt for overtrædelse af en bestemmelse, der hjemler straf på livstid. Baggrunden for afgrænsningen er, at der er tale om personer, som har begået nogle af de mest alvorlige forbrydelser, hvor der er et helt særligt hensyn at tage til retsfølelsen. Som det ligeledes fremgår af indledningen til lovforslaget, tilgodeser begrænsningerne et hensyn til retsfølelsen i form af et hensyn til ofre og pårørende samt et hensyn til, at sådanne dømte ikke skal profilere eller iscenesætte sig selv og deres ugerninger, f.eks. på internettet.

Landsforeningen af Forsvarsadvokater bemærker, at der med lovforslaget lægges op til, at det skal være statens ansvar, at unge personer ikke kan få kontakt til livstids- og forvaringsdømte. Det er landsforeningens opfattelse, at det må være op til den enkelte borger, hvem der søges kontakt til, og såfremt der er tale om mindreårige personer, som ønsker en sådan kontakt, at det tilkommer forældrene at bestemme, om den mindreårige skal have lov til at komme i kontakt med sådanne dømte. Det bemærkes i den forbindelse, at der er et hensyn at tage til borgernes selvbestemmelsesret og ytringsfrihed.

Retspolitisk Forening anfører, at forslaget indebærer et indgreb i uskyldige menneskers ret til fri kommunikation og omgang med medmennesker, som er helt ude af proportioner med erfaringerne og de drastiske konsekvenser, forslaget vil have. Der kan være særlige beskyttelseshensyn at tage til f.eks. mindreårige personer, men sammenholdt med problemstillingen med de sociale medier i almindelighed er risiko for utilbørlige og farlige relationer til indsatte forsvindende lille og kan i påkommende tilfælde løses ved anderledes konkrete og individuelt tilpassede tiltag.

Som det fremgår af indledningen til lovforslaget, er det Justitsministeriets opfattelse, at der foruden hensynet til ofre og pårørende også er et hensyn at tage til de mennesker, som den livstids- eller forvaringsdømte indgår i en

ny relation med. Det er endvidere ministeriets opfattelse, at der er et hensyn at tage til at beskytte andres rettigheder og friheder, herunder konkret i forhold til den person, som den dømte måtte indgå i relationen med.

Landsforeningen af Forsvarsadvokater anfører, at der skal tages hensyn til kriminalforsorgens personale, som må formodes at komme under stort pres, såfremt livstids- og forvaringsdømte fratages rettigheden til at skabe nye relationer under afsoning.

Justitsministeriet har noteret sig synspunktet, men har ikke fundet anledning til på den baggrund at foretage tilpasninger i lovforslaget.

Advokatfirmaet Piroz bemærker, at der bør indføres mulighed for domstolsprøvelse af f.eks. de foreslåede begrænsninger af de omfattede indsattes mulighed for udgang.

Justitsministeriet har ikke fundet behov for at indføre mulighed for en særlig domstolsprøvelse i den konkrete situation, bl.a. som følge af begrænsningernes karakter, herunder at disse gælder generelt for livstidsdømte samt forvaringsdømte, der er dømt for overtrædelse af en bestemmelse, som hjemler straf på livstid.

Det bemærkes, at lovforslaget ikke berører retten til domstolsprøvelse efter grundlovens § 63.

DIGNITY opfordrer til, at lovforslagets indhold genovervejes og anbefaler, at en eventuel indskrænkning af en indsats ret til kontakt med omverdenen er baseret på en individuel bedømmelse af den enkeltes konkrete forhold, eksempelvis sikkerhedsmæssige forhold.

Kriminalforsorgsforeningen foreslår, at hjemlen til at afvise tilladelse til besøg og til telefoni skal bero på en konkret, individuel og saglig vurdering af forholdets karakter samt hvorvidt den besøgende (eller indsatte) er i en relation der formodes at bero på et uhensigtsmæssigt afhængighedsforhold.

Danske Advokater bemærker, at den foreslåede indskrænkning vil ramme alle livstidsdømte og forvaringsdømte, uanset de konkrete omstændigheder bag den enkelte sag.

Justitsministeriet har noteret sig forslagene. Som det fremgår af indledningen til lovforslaget, er forslagene begrænset til at gælde for livstidsdømte

og forvaringsdømte, der er dømt for overtrædelse af en bestemmelse, som hjemler straf på livstid, og forslagene foreslås indført som led i et ønske om, at reglerne for sådanne dømmes afsoning efter regeringens opfattelse generelt bør strammes, bl.a. af hensyn til at beskytte andres rettigheder og friheder. Ministeriet finder bl.a. på den baggrund ikke anledning til at foretage tilpasninger i lovforslaget på dette punkt.

Syddansk Universitet anfører, at der synes at være en tendens i lovgivning til i højere grad at normere forvaltningens skøn. Som udgangspunkt er dette inden for lovgivningsmagtens kompetence. Med en type lovgivning som den foreslåede signalerer lovgivningsmagten – formentlig utilsigtet – at man hellere vil have personale, der blindt udfører lovgivningsmagtens ordrer, uden at selvstændige overvejelser indgår.

Justitsministeriet har noteret sig synspunktet, men har ikke på den baggrund fundet anledning til at foretage tilpasninger i lovforslaget.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at der i udkastet redegøres for antallet af berørte indsatte, det nuværende regime for indsatte livstids- og forvaringsdømte samt den administrative byrde som lovforslaget vil medføre for kriminalforsorgen.

Justitsministeriet har noteret sig synspunktet og finder, at der i udkastet er tilstrækkeligt redegjort for anvendelsesområdet. Hvad angår lovforslagets økonomiske konsekvenser for Direktoratet for Kriminalforsorgen bemærker ministeriet, at det efter den offentlige høring nu fremgår af udkastets pkt. 3, at lovforslaget forventes at medføre begrænsede merudgifter for kriminalforsorgen, og at det forventes, at udgifterne håndteres inden for de eksisterende økonomiske rammer.

3. Resocialisering mv.

Landsforeningen af Forsvarsadvokater bemærker, at en indskrænkning af livstids- og forvaringsdømmes muligheder for at skabe nye relationer under afsoning ikke vil bidrage positivt til en resocialisering, da det vil forringe kompetencerne til at indgå i sociale relationer og på sigt kompetencen til at indgå i samfundet efter endt afsoning.

Forsete fraråder, at lovforslaget gennemføres, da det samlet set vil vanskeliggøre en senere tilbagevenden til samfundet, og da det indebærer grundlæggende brud på flere bærende principper for straffuldbyrdelse i Danmark.

Det bemærkes desuden, at graden af frihedsberøvelse bør afgøres ud fra den enkelte afsoners sag, adfærd og sikkerhedsmæssige situation og ikke begrænses af et lovkrav om at have afsonet mindst 10 år.

Forsete bemærker desuden, at det er stærkt uhensigtsmæssigt at begrænse livstids- og forvaringsdømtes omgangskreds til de folk, de kendte på gerningstidspunktet. Det gælder særligt, da disse indsatte i medfør af deres dom vil bo i et kriminelt miljø i mange år. Det anføres, at lovforslaget kan ventes at have negativ effekt på de indsattes mulighed for at skabe et liv uden kriminalitet og dermed på deres recidivrisiko. Det gælder i særligt grad rocker- eller bandemedlemmer og andre, der har været stærkt involveret i kriminelle miljøer.

Københavns Universitet anfører, at den foreslåede indskrænkning af livstidsdømtes og visse forvaringsdømtes ret til besøg, brevveksling og telefoni vil være kontraproduktiv i forhold til den resocialiserende dimension af straffen. Det anføres desuden, at forslaget ikke blot vil ramme skævt i forhold til den ønskede effekt, men tilmed hindre den behandling, forandring og resocialisering, som er indlejret i forvaringsforanstaltningen.

Retspolitisk Forening karakteriserer lovforslaget som et ganske usædvanligt angreb på og brud med almindeligt anerkendte og resultatrige principper om resocialisering og fremadrettede foranstaltninger, som kan påvirke den dømte i positiv retning væk fra den forbryderiske fortid.

Som det fremgår af indledningen til lovforslaget, er det regeringens opfattelse, at reglerne for livstidsdømtes og visse forvaringsdømtes afsoning skal strammes, og at sådanne dømte derfor i fremtiden bl.a. skal have begrænset mulighed for kontakt med omverdenen i de første 10 år af afsoningen.

Som det fremgår af pkt. 2.3.3 i bemærkningerne til lovforslaget, er den indsattes muligheder for kontakt med omverdenen ikke afskåret fuldstændigt. Kriminalforsorgen meddeler således tilladelse til besøg, brevveksling og telefoni, hvis der er tale om sådan kontakt med nærtstående eller personer, som den indsatte havde kontakt til før varetægtsfængslingen.

Som det desuden fremgår af pkt. 2.3.3 i bemærkningerne til lovforslaget, foreslås det, at der kan gives tilladelse til besøg, brevveksling og telefoni i relation til andre end nærtstående og de personer, som den livstids- eller forvaringsdømte havde kontakt til før varetægtsfængslingen, hvis særlige omstændigheder taler herfor. Bestemmelsen er bl.a. tiltænkt anvendt i de

tilfælde, hvor den indsatte ikke har familie eller i øvrigt kontakt med andre, eller hvis de pågældende ikke ønsker at være i kontakt med den indsatte. Det følger desuden af lovforslaget, at kriminalforsorgen af egen drift skal være opmærksom på, om den indsatte bør tilbydes kontakt, hvis de nævnte omstændigheder gør sig gældende.

Som det også fremgår af pkt. 2.2.3 i bemærkningerne til lovforslaget, er det desuden muligt at meddele tilladelse til udgang inden for den foreslåede tidsmæssige grænse på 10 år, hvis det sker til bestemte særlige formål. Det kan f.eks. være aktuelt, hvis formålet med udgangen er at besøge en nærtstående, som er alvorligt syg.

Justitsministeriet finder, at der på baggrund af ovenstående er sikret tilstrækkelig mulighed for, at den indsatte kan opretholde et socialt liv, når der samtidig er tale om en person, som er idømt straf på livstid eller forvaring for overtrædelse af en bestemmelse, som hjemler straf på livstid.

Justitsministeriet bemærker endelig, at der efter de gældende regler i straffuldbyrdelsesloven efter bestemte betingelser er mulighed for at begrænse besøg for indsatte, som politiet skønner har tilknytning til en gruppe af personer, som er aktivt involveret i en verserende voldelig konflikt med en anden gruppe af personer.

Forsete bemærker, at lovforslaget indebærer et tydeligt brud på princippet om ikke at pålægge yderligere begrænsninger, end der følger af straffuldbyrdelsen og henviser i den forbindelse til straffuldbyrdelseslovens § 4.

Landsforeningen KRIM anfører, at dele af lovforslaget bryder med det grundlæggende princip bag straffuldbyrdelsesloven om, at fængselsstraffe kun tilsigter at udgøre et indgreb i lokalfriheden som udtrykt i straffuldbyrdelseslovens § 4.

Det er Justitsministeriets vurdering, at de foreslåede bestemmelser ikke er i strid med straffuldbyrdelseslovens § 4.

4. Forholdet til internationale forpligtelser og regler mv.

Institut for Menneskerettigheder bemærker, at lovudkastet ikke indeholder en vurdering af Danmarks menneskeretlige forpligtelser. Instituttet anbefaler, at Justitsministeriet i udkastet redegør for forholdet til menneske-

retten, herunder særligt i forhold til de foreslåede indskrænkninger i de indsatte ret til besøg, brevveksling og telefoni. Instituttet anbefaler desuden, at Justitsministeriet forud for fremsættelsen af lovforslaget undersøger praksis for begrænsning af adgang til besøg, brevveksling og telefoni for livstids- og forvaringsdømte i andre lande i Europarådet.

DIGNITY opfordrer til, at Justitsministeriet tager stilling til internationale menneskeretlige normer i lovforslaget, herunder Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 og 14.

DIGNITY mener desuden, at der er risiko for, at lovforslaget i konkrete tilfælde kan føre til en krænkelse af retten til privat- og familieliv.

Landsforeningen af Forsvarsadvokater bemærker, at en indskrænkning af livstids- og forvaringsdømtes rettigheder til at indgå nye relationer ikke er foreneligt med princippet om resocialisering, og at det strider mod yttingsfriheden samt retten til respekt for privat- og familieliv, jf. Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8.

Advokatfirmaet Piroz bemærker, at de foreslåede begrænsninger om begrænsninger i de omfattede indsatte muligheder for at have kontakt med omverdenen er i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8.

Syddansk Universitet bemærker generelt, at lovforslaget ikke inddrager overvejelser om forholdet til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Det anføres, at spørgsmålet om forhold til konventionen og kravet om indgrebenes nødvendighed må adresseres.

Efter Den Europæiske Menneskerettighedskonventions (EMRK) artikel 8, stk. 1, har enhver ret til respekt for bl.a. privatliv, familieliv og sin korrespondance. Ifølge bestemmelsens stk. 2 må ingen offentlig myndighed gøre indgreb i udøvelsen af denne ret, medmindre det sker i overensstemmelse med loven og er nødvendigt 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.

Kernen i begrebet »privatliv« er retten til en sfære, inden for hvilken den enkelte uforstyrret kan udfolde og udvikle sin personlighed. Det beskyttede privatliv omfatter i et vist omfang retten til at etablere og udvikle relationer

til andre mennesker. Artikel 8 beskytter endvidere retten til respekt for en persons »familieliv«. Udgangspunktet for afgrænsningen af familiebegrebet i artikel 8 er den i den europæiske tradition almindelige kernefamilie, således som denne er udviklet i moderne familiepraksis. Uden for kernefamilien vil det bero på en konkret vurdering, om der mellem de pågældende personer består et familieliv beskyttet af EMRK artikel 8.

Der lægges med lovforslaget op til, at livstidsdømte og forvaringsdømte, der er dømt for overtrædelse af en bestemmelse, som hjemler straf på livstid, i de første 10 år af afsoningstiden skal ansøge om tilladelse til besøg, brevveksling og telefoni, og at kriminalforsorgen kan træffe afgørelse om at nægte adgang hertil. En sådan ordning vil udgøre et indgreb i de pågældendes rettigheder efter EMRK artikel 8, stk. 1. Justitsministeriet vurderer imidlertid, at den foreslåede ordning kan begrundes af hensyn til at beskytte andres rettigheder og friheder, og at ordningen udgør et egnet og nødvendigt middel hertil.

Som det fremgår af lovforslagets pkt. 2.3.2, finder Justitsministeriet, at der af hensyn til retsfølelsen hos ofre og pårørende samt hensynet til de personer, som den dømte i fremtiden måtte indgå i en relation med, bør ske en begrænsning i de pågældende indsatte muligheder for at modtage besøg, brevveksle og telefonere. Det skal ses i lyset af, at de indsatte, der er omfattet af lovforslaget, har begået nogle af de mest alvorlige forbrydelser.

For så vidt angår ordningens proportionalitet er der ved vurderingen lagt vægt på, at kriminalforsorgen ifølge lovforslaget vil skulle meddele tilladelse til besøg af samt brevveksling og telefoni med nærtstående personer og personer, som den indsatte har etableret kontakt til før varetægtsfængslingen. Desuden kan kriminalforsorgen efter en konkret vurdering meddele tilladelse til besøg af samt brevveksling og telefoni med andre personer, hvis særlige omstændigheder taler herfor.

De foreslåede regler om begrænsning af besøg, brevveksling og telefoni er afgrænset tidsmæssigt til at gælde, indtil der er udstået 10 år af straffetiden, eller indtil den pågældende har været anbragt i forvaring i 10 år. Det bemærkes i den forbindelse, at hensynet til ofre og deres pårørende vurderes at veje tungere i de første 10 år af afsoningstiden. Desuden vurderes nyhedsværdien om den pågældende indsatte eller person anbragt i forvaring – og dermed eventuelle nye bekendtskabers motivation til at tage kontakt på baggrund af forbrydelsen og medieomtalen heraf – at aftage over tid.

For så vidt angår EMRK artikel 14 bemærkes, at bestemmelsen indeholder et diskriminationsforbud, hvorefter nydelsen af de i konventionen anerkendte rettigheder og friheder skal sikres uden forskel på grund af køn, race, farve, sprog, religion, politisk eller anden overbevisning, national eller social oprindelse, tilhørsforhold til et nationalt mindretal, formueforhold, fødsel eller ethvert andet forhold.

Anvendelsesområdet for EMRK artikel 14 er begrænset derved, at bestemmelsen er accessorisk til konventionens øvrige bestemmelser. Hvis den foreliggende situation ligger inden for en anden bestemmelses anvendelsesområde (f.eks. artikel 8 om ret til respekt for bl.a. privat- og familieliv), indebærer artikel 14 et forbud mod usaglig forskelsbehandling.

Efter Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis indebærer bestemmelsen, at personer i sammenlignelige situationer som udgangspunkt skal behandles ens, og at forskelsbehandling kun er berettiget, hvis den har et legitimt formål og samtidig står i et rimeligt forhold til dette formål.

Den foreslåede ordning vil finde anvendelse på livstidsdømte og de forvaringsdømte, som er dømt for overtrædelse af en bestemmelse, der hjemler straf på livstid. Efter Justitsministeriets opfattelse må denne gruppe anses for usammenlignelig med øvrige straffasonere, hvorfor den foreslåede ordning ikke udgør forskelsbehandling af personer i sammenlignelige situationer.

Selv hvis den persongruppe, som omfattes af lovforslaget, måtte være sammenlignelig med øvrige straffasonere, er det vurderingen, at den forskelsbehandling, som den foreslåede ordning er udtryk for, kan begrundes. Det bemærkes i den forbindelse, at det fremgår af pkt. 2.3.2 i bemærkningerne til lovforslaget, at der – set i lyset af karakteren og alvorligheden af de forbrydelser, som de af lovforslaget omfattede livstids- og forvaringsdømte er dømt for – er et særligt hensyn at tage til retsfølelsen hos ofre og pårørende. Desuden er der et særligt hensyn at tage til de personer, som den indsatte i fremtiden måtte indgå i en ny relation med.

Som anført i bl.a. pkt. 2.3.2. i lovforslagets bemærkninger vurderes lovforslaget således at være udtryk for en rigtig balancering mellem på den ene side hensynet til retsfølelsen – samt for så vidt angår begrænsninger i muligheden for at modtage besøg, brevveksle og telefonere hensynet til at beskytte andres rettigheder og friheder – og på den anden side den indsattes muligheder for resocialisering og senere udslusning.

5. Begrænsning af muligheder for udgang samt muligheder for at afsone i åbent fængsel

Kriminalforsorgsforeningen anfører, at en udsættelse af påbegyndelse af udgangsforløb før 10 år de facto vil forlænge mulig udslusning og afsoningstid, hvilket dels vil presse kapaciteten i lukkede fængsler yderligere, dels vil medføre, at indsatte ikke har et oplagt incitament til at påvirke afsoningstiden i en prosocial og antikriminel retning. Eksempelvis vil det betyde, at misbrugsbehandling kun vil kunne omhandle stoffrihed under afsoning i et meget lukket regime. Det vil således med forslaget ikke være relevante at arbejde med forebyggelsesfaktorer til misbrug, medmindre den indsatte er 10 år inde i sin afsoning. Dette vil have konsekvenser for den misbrugsbehandling der i dag tilbydes de indsatte.

Justitsministeriet har bl.a. som følge af høringsvaret fundet anledning til at nævne i pkt. 2.3.3 i bemærkningerne til lovforslaget, at den foreslåede regel om, at sådanne indsatte som udgangspunkt ikke vil kunne komme på udgang i de første 10 år af afsoningstiden, kan påvirke den indsattes mulighed for at opnå ret til prøveløsladelse. Det kan som følge heraf ikke udelukkes, at den foreslåede regel med tiden vil medføre, at gennemsnitstiden for livstidsdømtes afsoning vil stige fra de 16-17 år, som gennemsnittet er i dag.

Københavns Universitet anfører, at det virker unødvendigt hårdt at afskære forvaringsdømte fra muligheden for at blive overført til åbne fængsler inden for en tidsramme på 10 år, når dette i praksis er sjældent forekommende. Ligeledes kan forvaringsdømte potentielt få udgang, når de har været anbragt i forvaring i 2 år, men Justitsministeriet påpeger selv, at der kan gå op til 15-20 år, førend man bevilges udgang. Det virker dermed formålsløst at stramme noget, som i forvejen ikke er aktuelt, idet livstids- og forvaringsdømte simpelthen ikke bevæger sig rundt i det offentlige rum kort tid efter dommen.

Danske Advokater bemærker, at lovforslaget vil indebære, at livstids- og forvaringsdømte altid skal starte med at afsone i lukket fængsel og tidligst kan blive overført til åbent fængsel efter 10 år. Det fremgår af Justitsministeriets bemærkninger til lovforslaget, at dette allerede gør sig gældende i dag i henhold til praksis, hvorfor den eneste effekt af lovforslaget må være at ophøje den gældende praksis til lov.

Danske Advokater bemærker desuden, at det i dag er muligt at få tilladelse

til udgang, når formålet er rimeligt begrundet i særlige hensyn, og der ikke er grund til at antage, at den indsatte vil begå ny kriminalitet, flygte eller på anden måde misbruge udgangstilladelsen. Inden der gives tilladelse til udgang, skal kriminalforsorgsområdet som udgangspunkt anmode politiet om en udtalelse. Ved regelmæssig udgang skal statsadvokaten også høres. Kriminalforsorgsområdet skal tage spørgsmålet om udgang op til overvejelse, når en livstidsdømt har udstået 5 år og 4 måneder af straffen, mens det samme gælder efter 2 år for forvaringsdømte. Der foreligger imidlertid ikke oplysninger om, at livstids- og forvaringsdømte i realiteten får udgang før, der er forløbet 10 år af afsoningen. Livstids- og forvaringsdømtes mulighed for udgang er således allerede efter gældende regler velreguleret og fungerende i overensstemmelse med de intentioner, som ligger bag dette lovforslag, hvorfor den eneste effekt af lovforslaget må være at ophøje den gældende praksis til lov.

Som det fremgår af pkt. 2.1.1 i bemærkningerne til lovforslaget, overføres livstids- og forvaringsdømte typisk ikke til åbent fængsel, men der er dog eksempler på, at sådanne dømte overføres til et såkaldt halvåben afdeling. Det fremgår endvidere af pkt. 2.2.1, at der efter gældende ret er store individuelle forskelle på, hvornår livstids- og forvaringsdømte kommer på udgang. Direktoratet for Kriminalforsorgen har oplyst, at det eksempelvis indebærer, at nogle dømte kan komme på udgang før 10 års afsoning, andre efter 15-20 års afsoning.

Som det fremgår af pkt. 2.1.2 og pkt. 2.2.2 i bemærkningerne til lovforslaget, finder ministeriet, at en tidsgrænse på 10 år udgør en rigtig balance mellem på den ene side hensynet til retsfølelsen og på den anden side den indsattes muligheder for resocialisering og senere eventuel udslusning.

6. Begrænsning af mulighed for kontakt med omverdenen

Syddansk Universitet anfører, at indgrebene i mulighederne for besøg, brevveksling og telefoni samlet set er meget omfattende, både hvad angår den indsatte mulighed for at have sociale kontakter og for at indgå ægteskab.

Justitsministeriet har noteret sig synspunktet, men har ikke på den baggrund fundet anledning til at foretage tilpasninger i lovforslaget.

6.1. Undtagelse fra forbud mod kontakt med nærtstående og tidligere kontakter

Institut for Menneskerettigheder finder det positivt, at det er fastsat i lovforslaget, at der kan gives tilladelse til at have kontakt med andre end nær familie og tidligere kontakter, hvis ”særlige omstændigheder taler derfor”. Det er ligeledes positivt, at det præciseres i lovbemærkninger, hvilke hensyn der skal tillægges vægt ved denne konkrete individuelle vurdering, ligesom der nævnes konkrete eksempler på situationer, hvor der skal gives tilladelse. Det er imidlertid afgørende, at der ved administrationen af tilladelsesordningen i de enkelte sager tages højde for den kumulerede effekt af begrænsninger i både besøg, brevveksling og telefoni i de første ti år af afsoningen. Det anbefales, at Justitsministeriet i bemærkningerne præciserer, at afvejningen bør tage højde for den samlede effekt af begrænsningerne.

Som det fremgår af pkt. 2.3.3 i lovforslagets bemærkninger, foreslås det, at der kan gives tilladelse til besøg, brevveksling og telefoni i relation til andre end nærtstående og de personer, som den livstids- eller forvaringsdømte havde kontakt til før varetægtsfængslingen, hvis særlige omstændigheder taler herfor. Bestemmelsen er bl.a. tiltænkt anvendt i de tilfælde, hvor den indsatte ikke har familie eller i øvrigt kontakt med andre, eller hvis de pågældende ikke ønsker at være i kontakt med den indsatte. Det følger desuden af pkt. 2.3.3 i lovforslagets bemærkninger, at kriminalforsorgen af egen drift skal være opmærksom på, om den indsatte bør tilbydes kontakt, hvis de nævnte omstændigheder gør sig gældende. Hvis kriminalforsorgen konstaterer, at omstændighederne gør sig gældende, skal det således overvejes, om den indsatte skal tilbydes kontakt til eksempelvis en besøgsven. Denne forpligtelse vil skulle opfyldes løbende af kriminalforsorgen under afsoningsforløbet.

På den baggrund finder Justitsministeriet ikke behov for at foretage en sådan præcisering som foreslået. Ministeriet finder således, at der allerede som led i ordningen, som den er formuleret i lovforslaget, skal tages højde for den samlede effekt af begrænsningerne.

Røde Kors ser positivt på, at der kan gives tilladelse til besøg til livstids- og forvaringsdømte fra andre end nærtstående, eller andre personer end dem, som den indsatte havde kontakt til før varetægtsfængslingen. I den forbindelse peger Røde Kors på vigtigheden af, at reglerne om besøg suppleres af bekendtgørelse nr. 108 af 30. januar 2019 om adgangen til besøg mv. til indsatte, der udstår fængselsstraf eller forvaring i kriminalforsorgens institutioner (besøgsbekendtgørelsen). Røde Kors henleder særligt opmærksomheden på §§ 19-21, som opfordrer kriminalforsorgsområdet til at overveje,

om indsatte med ringe forbindelse til omverdenen kan tilknyttes en besøgsven fra eksempelvis Røde Kors.

Justitsministeriet har noteret sig synspunktet og bemærker, at det følger af pkt. 2.3.3 i bemærkningerne til lovforslaget, at kriminalforsorgen af egen drift skal være opmærksom på, om den indsatte bør tilbydes kontakt til f.eks. en besøgsven, eksempelvis hvis den indsatte ikke har familie eller i øvrigt kontakt med andre, eller hvis de pågældende ikke ønsker at være i kontakt med den indsatte.

6.2. Begrænsning af mulighederne for brevveksling

Kriminalforsorgsforeningen bemærker, at lovforslaget udgør en endog væsentlig indgriben i de indsattes rettigheder, herunder ytringsfriheden, hvilket findes betænkeligt. Foreningen anerkender behov for at begrænse indsattes konkrete udtalelser og andet, der kan krænke forurettede og offentligheden. Foreningen foreslår, at hjemlen til at afvise tilladelse til brevveksling og offentlige udtalelser beror på en konkret saglig vurdering.

Justitsministeriet har noteret sig forslaget. Som det fremgår af indledningen til lovforslaget, er forslagene begrænset til at gælde for livstidsdømte og forvaringsdømte, der er dømt for overtrædelse af en bestemmelse, som hjemler straf på livstid, og forslagene foreslås indført som led i et ønske om, at reglerne for sådanne dømtes afsoning generelt skal strammes, bl.a. af hensyn til at beskytte andres rettigheder og friheder. Ministeriet finder bl.a. på den baggrund ikke anledning til at foretage tilpasninger i lovforslaget på dette punkt.

Der henvises desuden til pkt. 4 ovenfor og pkt. 7 nedenfor.

6.3. Påvisning af, at der er tale om en nærtstående person, eller at der er etableret kontakt før varetægtsfængslingen

Advokatrådet bemærker, at det navnlig i forhold til spørgsmålet om, hvorvidt der er etableret kontakt til en ikke-nærtstående før varetægtsfængslingen, rent praktisk forekommer at kunne være en meget vanskelig opgave for en indsat at løfte denne bevisbyrde – herunder navnlig idet den indsatte ikke selv vil have adgang til at kontakte den pågældende, før kriminalforsorgen har accepteret, at der faktisk har været en forudgående kontakt. Det bør således i forslaget præciseres, hvad der nærmere forventes af den indsatte i

denne henseende, ligesom det bør uddybes, i hvilket omfang Kriminalforsorgen vil bistå den indsatte med at tilvejebringe sådanne beviser.

Institut for Menneskerettigheder bemærker, at det efter udkastet er op til den indsatte selv at tilvejebringe bevis for, at der er tale om en nærtstående eller en person, som den indsatte har været i kontakt med før varetægtsfængslingen. Det forhold, at tidligere kontakt kan have relativ flygtig karakter, og den i sagens natur uklare definition af, hvornår kontakt vil anses for at være ”tilstrækkeligt bevist”, medfører, at ordningen vil kunne komme til at være præget af uforudsigelighed, hvilket, instituttet finder, medfører en risiko for, at tilfældigheder vil kunne afgøre, om en indsat kan have kontakt til en given person. Det fremgår ikke af lovudkastet, hvornår den indsatte må anses for at have løftet bevisbyrden for, at der er tale om nærtstående eller en kontakt, som den indsatte har etableret forud for varetægtsfængslingen. Instituttet bemærker, at de berørte indsatte vil sidde i lukket fængsel eller i forvaring, og at de derfor ikke har adgang til internettet og i øvrigt er begrænset i deres adgang til brevveksling og telefoni, der vil kunne anvendes som dokumentation. Instituttet vurderer, at det i praksis vil være særdeles svært for de indsatte, der lever under et meget restriktivt regime, at påvise kontakt, således, at der kan gives tilladelse til f.eks. besøg, brevveksling og telefoni til personer, som den indsatte har været i kontakt med før varetægtsfængslingen. Det anbefales, at Justitsministeriet i bemærkningerne til lovudkastet sænker kravet til de indsatte om at kunne påvise, at der er tale om en nærtstående, eller at der har været etableret kontakt før varetægtsfængslingen til, at den indsatte skulle kunne sandsynliggøre den tidligere kontakt.

Forsete bemærker, at en afsoner i lukket fængsel logisk set ikke vil have mulighed for at tilvejebringe beviser for kontakt. Det gælder særligt, hvis der er tale om kontakt på sociale medier, e-mail eller lignende.

Danske Advokater mener, at der er begrænsede muligheder for livstids- og forvaringsdømte til at foretage en ”bevisførelse”. De er underlagt forskellige indskrænkninger under deres afsoning, som kan gøre det vanskeligt at løfte denne byrde. Danske Advokater foreslår derfor, at bevisbyrden bør påhvile kriminalforsorgen. Udgangspunktet bør være, at såfremt den indsatte anfører, at der er tale om en nærtstående eller eksisterende kontakt lægges dette til grund, medmindre kriminalforsorgen sandsynliggør det modsatte.

Justitsministeriet har bl.a. på baggrund af høringssvarene fundet anledning til at præcisere beskrivelsen af, hvordan den indsatte kan påvise, at der er

tale om en nærtstående person, eller at der er etableret kontakt før varetægtsfængslingen i lovforslagets pkt. 2.3.3 i lovforslagets bemærkninger samt i de specielle bemærkninger til de foreslåede bestemmelser i lovforslagets § 1, nr. 4, 6 og 7.

Således fremgår det nu af bemærkningerne, at kriminalforsorgen i relevant og muligt omfang foretager opslag i relevante it-systemer med henblik på at konstatere, om der er tale om en nærtstående til den pågældende indsatte.

Hvad angår øvrige kontakter, er det blevet præciseret, at der ikke er noget til hinder for, at personen uden for institutionen selv indsender bevis for tidligere kontakt til den indsatte, som kan indgå i kriminalforsorgens vurdering. Det kan f.eks. ske i forbindelse med, at den pågældende indsender en anmodning om besøgstilladelse.

Ligeledes fremgår det, at hvis det konstateres, at det fortsat for den indsatte er vanskeligt at fremskaffe oplysninger, der påviser, at en person er nærtstående, eller at der er etableret kontakt før varetægtsfængslingen, forudsættes det, at kriminalforsorgen efter omstændighederne, og i det omfang det i øvrigt er muligt inden for rammerne af kriminalforsorgens virksomhed, yder bistand til den indsatte. Det forudsættes dog, at den indsatte i så fald har peget på konkrete oplysninger, der kan bidrage til at påvise, at der er tale om en nærtstående, eller at der er etableret kontakt før varetægtsfængslingen, og som den indsatte ikke kan fremskaffe selv eller via andre, f.eks. en nærtstående. Det kan eksempelvis være tilfældet, hvis den indsatte oplyser, at der på en bestemt hjemmeside på internettet foreligger konkrete og tilgængelige oplysninger, som kan påvise, at en person er nærtstående.

7. Begrænsning i muligheder for at fremsætte offentlige tilkendegivelser om den eller de forbrydelser, den indsatte er dømt for

Syddansk Universitet anfører, at ønsket om at sikre, at den foreslåede regel ikke kun retter sig mod traditionelle medier, er meget relevant under de aktuelle forhold, hvor mange har stor mulighed for at publicere, men at dette ønske snildt kunne imødekommes ved en præcision af straffuldbyrdelseslovens § 59, stk. 1.

Justitsministeriet har noteret sig synspunktet, men har fundet det hensigtsmæssigt at indføre en ny bestemmelse, jf. den foreslåede § 59 a, bl.a. fordi der i den foreslåede bestemmelse og den gældende § 59 ikke er et sammenfald mellem den omfattede personkreds af indsatte.

Syddansk Universitet anfører, at den foreslåede regel ikke stemmer godt overens med grundlovens § 77 og Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 10 og den dertilhørende praksis.

Det er Justitsministeriets vurdering, at den foreslåede bestemmelse i § 59 a ikke rejser spørgsmål i forhold til grundlovens § 77 og Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 10.

Det bemærkes, at efter den foreslåede bestemmelse i § 59 a meddeler kriminalforsorgen tilladelse til at fremsætte en offentlig tilkendegivelse omfattet af bestemmelsens anvendelsesområde, medmindre tilkendegivelsen bør begrænses for at beskytte den forurettede ved lovovertrædelsen eller dennes pårørende eller for at modvirke en åbenbar krænkelse af retsfølelsen.

Som det fremgår af pkt. 2.4.3 i bemærkningerne til lovforslaget, forudsættes det ved vurderingen af, om tilkendegivelsen ikke bør fremsættes, at der foretages en vurdering efter de samme momenter, som er nævnt i den gældende bestemmelse i § 59 i straffuldbyrdelsesloven samt den praksis, der er knyttet til denne bestemmelse.

Det bemærkes i den forbindelse, at den gældende § 59 indebærer, at en indsat har ret til i institutionen at udtale sig og i den forbindelse lade sig fotografere til medierne, men at denne ret efter bestemmelsens stk. 2 kan begrænses af ordens- eller sikkerhedsmæssige hensyn, for at beskytte den forurettede ved lovovertrædelsen eller for i øvrigt at modvirke en åbenbar krænkelse af retsfølelsen. Bestemmelsen indebærer i praksis, at der skal træffes afgørelse af kriminalforsorgen, før den indsatte kan udnytte sin ret efter § 59, stk. 1.

8. Disciplinærstraf

8.1. Indførelse af hjemler til disciplinærstraf

Syddansk Universitet anfører, at det af lovudkastets pkt. 2.5.3 fremgår, at reglerne alene finder anvendelse for indsatte, der udstår fængsel på livstid eller er idømt forvaring. Såfremt der er tale om overtrædelse af en bestemmelse, som hjemler straf på livstid, vil bestemmelsen om disciplinærstraf også finde anvendelse for sådanne indsatte. De nye regler lægger op til, at indsatte, der er idømt den samme sanktion, vil blive behandlet ensartet på

trods af individuelle forskelle. En sådan praksis vil kollidere med lighedsgrundsætningen i dansk forvaltningsret, hvor der ikke må ske usaglig forskelsbehandling.

Justitsministeriet vurderer, at den foreslåede ordning ikke rejser spørgsmål i forhold til forvaltningsretlige principper, herunder lighedsgrundsætningen.

DIGNITY bemærker, at sanktionering med strafcelle er yderst kritisabel og i strid med retten til familieliv i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Ifølge straffuldbyrdelseslovens § 68, stk. 1, kan advarsel, bøde og strafcelle anvendes som disciplinærstraf. Strafcelle kan dog kun anvendes for visse nærmere opregnede forhold eller forsøg herpå, jf. stk. 2. Justitsministeriet har bl.a. på baggrund af høringssvaret fundet anledning til at præcisere i pkt. 2.5.3 i lovforslagets bemærkninger, at strafcelle efter gældende ret som udgangspunkt ikke vil kunne anvendes som disciplinærstraf ved overtrædelse af lovforslagets bestemmelser.

8.2. Muligheden for at afskære kontakt i et nærmere bestemt tidsrum

Advokatrådet bemærker, at det i forslaget bemærkninger bør præciseres, at ikendelse af den foreslåede supplerende disciplinærstraf ikke vil berøre den indsatte adgang til advokat og diplomatiske eller konsulære repræsentanter, jf. bl.a. straffuldbyrdelseslovens § 51, stk. 2 og 3.

Justitsministeriet har bl.a. på baggrund af høringssvaret fundet anledning til at præcisere i pkt. 2.5.3 i bemærkningerne til lovforslaget, at den supplerende disciplinærstraf ikke vil berøre den indsatte rettigheder efter straffuldbyrdelseslovens § 51, stk. 2 og 3.

Forsete bemærker, at den foreslåede begrænsning af kontakten til omverdenen ikke sker på baggrund af en konkret vurdering, f.eks. om risiko for at påvirke efterforskningen, men derimod for en helt kategori af afsonere. Det bemærkes desuden, at der ikke redegøres for, hvornår netop denne type begrænsning som relevant. Lovforslaget indeholder eksempelvis ikke henvisninger til forskning eller undersøgelser af disciplinærstraf.

Det fremgår af den foreslåede bestemmelse i § 59 b, at kriminalforsorgen efter nærmere bestemte betingelser kan afskære en indsat fra retten til besøg, brevveksling og telefoni i et nærmere bestemt tidsrum. Det bemærkes således, at en anvendelse af bestemmelsen ikke er obligatorisk.

Justitsministeriet bemærker desuden, at lovforslagets indhold skal ses i sammenhæng med et ønske om generelt at stramme afsoningsforholdene for livstidsdømte og forvaringsdømte, som er dømt for overtrædelse af en bestemmelse, som hjemler straf på livstid.

DIGNITY bemærker, at indførelse af den nye supplerende disciplinærstraf er yderst kritisabel og i strid med retten til familieliv i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Justitsministeriet har bl.a. på baggrund af høringssvaret fundet anledning til at præcisere i pkt. 2.5.3 i bemærkningerne til lovforslaget, at det også i gentagelsestilfælde forudsættes, at den indsatte maksimalt kan afskæres kontakt i et tidsrum på tre måneder. Der henvises desuden til pkt. 4 ovenfor.

9. Bødestraf

Kriminalforsorgsforeningen vurderer, at der er tale om dobbeltstraf, hvis den indsatte både fratages muligheden for at henholdsvis besøge, telefoni og brevveksling samt idømmes bødestraf.

Justitsministeriet finder ikke, at den foreslåede ordning rejser spørgsmål i relation til forbuddet mod dobbelt strafforfølgning.

10. Sammenhæng med øvrige regler

Advokatfirmaet Piroz bemærker, at lovforslaget ikke hænger sammen med den øvrige del af straffuldbyrdelseslovgivningen, da der f.eks. ikke er taget stilling til, hvordan den foreslåede udgangsregel korresponderer med prøveløsladelses- og prøveudskrivningsreglerne.

Advokatfirmaet Piroz bemærker desuden, at den allerede grundige og løbende farlighedsvurdering af forvaringsdømte undermineres, hvis visse forvaringsdømte som udgangspunkt først kan afvikle udgange efter 10 års afsoning.

Syddansk Universitet anfører, at der er risiko for, at en forvaringsforanstaltning opretholdes i længere tid end nødvendig på bekostning af den dømtes retssikkerhed, og at kriminalforsorgens pladskapacitet som følge heraf udfordres yderligere.

Landsforeningen KRIM anfører, at der efter foreningens opfattelse er en vis risiko for, at de foreslåede regler om, at visse forvaringsdømte som udgangspunkt ikke kan opnå tilladelse til udgang i de første 10 år af anbringelsen i forvaring, indebærer, at forvaringsdømtes farlighed ikke vil kunne vurderes. Der vil kunne opstå en situation hvor den forvaringsdømte, der er idømt forvaring på grund af farlighed, fratages muligheden for at demonstrere, at vedkommende ikke længere er farlig.

Justitsministeriet har bl.a. på baggrund af hørings svarene fundet anledning til at tilpasse ordlyden af den foreslåede § 49 a, således at der også kan meddeles udgang inden for de første 10 år, hvis det sker med henblik på at vurdere den forvaringsdømtes farlighed. Hertil er pkt. 2.3.3 i bemærkningerne til lovforslaget tilpasset, således at det fremgår, at den foreslåede bestemmelse om, at der undtagelsesvist kan meddeles tilladelse til udgang, også omfatter den situation, hvor det for anklagemyndighedens overholdelse af straffelovens § 72 vurderes nødvendigt, at den pågældende får tilladelse til udgang. Tilpasningen skal bl.a. tage højde for den situation, hvor en psykiater vurderer, at det er nødvendigt, at den forvaringsdømte kommer på udgang med henblik på at kunne vurdere farligheden af den pågældende.

III. Lovforslaget

I forhold til det udkast til lovforslag, der blev sendt i høring den 15. september 2021, indeholder det fremsatte lovforslag navnlig følgende indholdsmæssige ændringer:

- Det er tilføjet i den foreslåede bestemmelse i § 49 a, at der også kan meddeles tilladelse til udgang inden for 10 år, hvis det sker med henblik på at vurdere den forvaringsdømtes farlighed.
- Der er tilføjet et nyt stk. 2 i den foreslåede § 22 a, hvorefter kriminalforsorgen undtagelsesvist kan bestemme, at stk. 1 ikke skal finde anvendelse, hvis hensyn til den indsatte helbred taler herfor. Bestemmelsen skal tage højde for den situation, hvor den indsatte ved påbegyndelse af afsoningen ikke findes at skulle afsone i lukket fængsel af hensyn til den pågældendes helbred.

- Den foreslåede strafbestemmelse i § 123 b er ændret, således at tilregnelsskravet i bestemmelsen er forsæt. Således vil uagtsomme overtrædelser ikke være strafbare efter bestemmelsen.

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