

# ADVOKATFIRMAET PIROZ

Strafferet | Fængselsret | Børneret | Familieret | Psykiatret | Udlændingeret

Justitsministeriet  
(Sagsnr. 2021-731-0074)

13. oktober 2021  
J.nr. P218049

## Bemærkninger til udkast af 15.09.21 om ændring af lov om fuldbyrdelse af straf m.v. (indskrænkning af livstids- og forvaringsdømtes rettigheder)

### 1. Indledning

Jeg retter henvendelse som advokat med speciale i bl.a. fængselsret, hvor jeg bl.a. repræsenterer flere af landets livstids- og forvaringsdømte.

Jeg udtaler mig ikke på vegne af mine klienter, men derimod på generelt grundlag på baggrund af min erfaring.

I det følgende vil jeg primært fokusere på udkastets dele om udgang og åbent fængsel.

### 2. Enkeltogslovgivning

Det er åbenbart, at udkastet baserer sig på få enkeltssager; så få enkeltssager at disse allerede adresseres behørigt ift. retsfølelsen ifm. en allerede nøje udgangsvurdering m.m.

Justitsministeriet prøver at ramme minimum 30 indsatte, når den bagvedliggende problemstilling i virkeligheden vedrører nogle få indsatte.

En lovændring på et fuldt oplyst grundlag må forudsætte, at det klarlægges,

- hvilke enkeltssager justitsministeren motiveres af, og
- hvordan retsfølelseshensyn på nuværende tidspunkt inddrages i praksis.

I den forbindelse er der selvsagt behov for statistisk materiale.

Udkastet giver et fordrejet indtryk af, at retsfølelseshensyn hidtil ikke har spillet nogen nævneværdig rolle ift. bl.a. udgangstildeling.

I virkeligheden er det de færreste livstidsdømte, som opstarter udgange straks efter 5 år og 4 måneders frihedsberøvelse. Ofte er netop retsfølelseshensyn – uanset om det er selvforskyldt eller skyldes tabloidpressen m.m. – til hinder for udgangsopstart den første tid. Det samme gør sig i nogen grad gældende for forvaringsdømte og de 2 år fsva. dem.

De nugældende tidsbetingelser blev netop også fastsat under hensyn til en indledende retsfølelse, som i den periode må vægte tungest.

# ADVOKATFIRMAET PIROZ

Strafferet | Fængselsret | Børneret | Familieret | Psykiatritret | Udlændingeret

Retsfølelshensyn fylder således allerede meget i praksis ifm. udslusningsforløbet ift. bl.a. livstidsdømte, og ofte er retsfølelshensyn den afgørende del af eller en væsentlig del af et eventuelt afslagsgrundlag.

Således er der nogle livstidsdømte, som afvikler udgange inden deres 10. år, og nogle livstidsdømte som først er opstartet efter deres 10. år.

### 3. Disharmoni

Udkastet er overordnet ikke velovervejet, da det ikke hænger sammen med den øvrige del af straffuldbyrdelseslovgivningen.

Man har f.eks. overhovedet ikke gjort sig overvejelser, om hvordan den foreslåede udgangsregel korresponderer med prøveløsladelses- og prøveudskrivningsreglerne.

I dag er det jo sådan, at livstidsdømte har mulighed for prøveløsladelse efter 12 års frihedsberøvelse, jf. straffelovens § 41, stk. 1, mens forvaringsdømte har mulighed for prøveudskrivning efter 3 års frihedsberøvelse, jf. prøveudskrivningsbekendtgørelsens § 2.

Gennem årene er prøveudskrivningstidspunktet i øvrigt gradvist øget, således at forvaringsdømte gennemsnitligt er frihedsberøvede omtrent lige så længe som livstidsdømte.

### 4. Proportionalitetshensyn

Koblingen til prøveløsladelse og prøveudskrivning åbner op for en proportionalitetsproblematik, altså at diverse afsoninger risikerer at blive uforholdsmæssigt lange – hvad flere allerede er.

Også dette aspekt overses, hvorfor det ikke er korrekt, når Justitsministeriet postulerer, at man med udkastet har balanceret rigtigt mellem de modsatrettede hensyn.

### 5. Forskelsbehandling

Udkastet er også uovervejet, fordi man ikke forholder sig til den forskelsbehandling, som lovændringen kan give anledning til, herunder på tværs af gruppen af livstidsdømte. Hvordan f.eks. med de livstids- og forvaringsdømte, som allerede afvikler udgange inden deres 10. år?

### 6. Særligt om forvaringsdømte

Ift. forvaringsdømte overser Justitsministeriet, at forvaringsdømte kun skal forblive forvarede så længe, det er nødvendigt henset til deres farlighed, jf. straffelovens § 70 og § 72.

Denne allerede grundige og løbende farlighedsvurdering undermineres, hvis visse forvaringsdømte som udgangspunkt først kan afvikle udgange efter 10 års afsoning.

# ADVOKATFIRMAET PIROZ

Strafferet | Fængselsret | Børneret | Familieret | Psykiatritret | Udlændingeret

## 7. Mulighed for domstolsprøvelse

Såfremt man ender med at komme igennem med, at f.eks. udgangsmuligheder begrænses i en eller anden grad ift. livstidsdømte m.fl., bør der indføres mulighed for domstolsprøvelse i straffuldbyrdelseslovens § 112 – ligesom tilfældet er med prøveløsladelsesafslag.

## 8. Særligt om kontaktbegrænsning

Apropos afsnit 2 foroven, så er det tydeligt, at baggrunden for Justitsministeriets udkast er enkeltsager.

Det er relevant at afdække, hvordan retsfølelsesrelaterede forhold bedst adresseres, og om Kriminalforsorgen allerede gør det.

I den forbindelse bemærkes, at retsfølelseshensyn allerede er et fundamentalt og gennemgående praktisk hensyn i Kriminalforsorgen – i alle afsoningssager.

Det bestrides, at de af Justitsministeriet problematiserede forhold er af et sådant omfang, at der ligefrem er behov for ny lovgivning. Kriminalforsorgen har de fornødne værktøjer til at adressere f.eks. livstidsdømtes uhensigtsmæssige kontakt til omverdenen, ligesom Kriminalforsorgen adresserer enkeltsagerne på adækvat vis.

Justitsministeriets udkast lader desuden til at have et ensidigt fokus på retsfølelsesaspektet af kontakten. På den anden side er det vist ubelyst, hvilke fordele, herunder resocialiserende, der er forbundet med f.eks. livstidsdømtes kontaktmuligheder til omverdenen.

Under alle omstændigheder gøres gældende, at en automatisk 10-årsperiode må anses for stridende med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 om retten til privatliv og familieliv, jf. bl.a. fældende dom af 23. februar 2012 i sagen Trosin mod Ukraine (klagesagsnr. 39758/05).

## 9. Børnehensyn

Justitsministeriets udkast kommer i forlængelse af B 55 af 2020-21 om forslag til folketingsbeslutning om, at livstidsdømte ikke skal kunne date eller indgå i personlige relationer med folk udenfor fængslet.

I den forbindelse indsendte jeg et brev af 13. maj 2021 med mine kommentarer dertil. Deri henviste jeg bl.a. til børnenes (menneske)rettigheder.

Jeg gentager, at jeg finder Justitsministeriets udkast problematisk ift. børnenes (menneske)rettigheder; et aspekt som Justitsministeriet fuldstændig har forbigået.

# ADVOKATFIRMAET PIROZ

Strafferet | Fængselsret | Børneret | Familieret | Psykiatritret | Udlændingeret

## 10. Ekstremt mangelfuld gengivelse af gældende ret

Gengivelsen af ovenstående er ekstremt mangelfuldt. Allerede med gengivelsen af de relevante regler. Dertil kommer, at udkastet overhovedet ikke inddrager bl.a. Kriminalforsorgens hidtidige praksis samt statistik; alt sammen noget som vil være med til at sikre, at Folketinget evt. tager forsvarlig stilling på et fuldt oplyst grundlag. Det aktuelle - som ønskes forelagt Folketinget - er misvisende.

Ift. udgange nævner Justitsministeriet f.eks. ikke, at der 1-2 gange årligt tages stilling til udgangsspørgsmålet, hvor hhv. fængslet og områdekontoret afgiver indstilling til Direktoratet for Kriminalforsorgen, som derefter træffer afgørelse efter det såkaldte statsadvokatmøde.

Livstidsdømte m.fl. får altså ikke bare uden videre udgange. Det er noget, som der tages stilling til efter nøje vurdering, herunder ift. de modsatrettede hensyn som retsfølelsen m.m.

## 11. Kommission

Udkastet er så mangelfuldt, og Justitsministeriets kendskab til retsområdet tydeligvis ligeså, at det mest hensigtsmæssige er, at der foreløbigt nedsættes en kommission ift. problemstillingerne, som udkastet giver anledning til.

Med venlig hilsen



Kaaveh D. Piroz  
Advokat



Justitsministeriet  
Straffuldbyrdseskantoret  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K

[jm@jm.dk](mailto:jm@jm.dk)  
[mir@jm.dk](mailto:mir@jm.dk)

KRONPRINSESSEGADE 28  
1306 KØBENHAVN K  
TLF. 33 96 97 98

DATO: 5. oktober 2021  
SAGSNR.: 2021 - 2940  
ID NR.: 765939

**Høring over udkast til ændring af lov om fuldbyrdelse af straf m.v.  
(Indskrænkning af livstids- og forvaringsdømtes rettigheder)**

Justitsministeriet har ved e-mail af 15. september 2021 anmodet Advokatrådet om bemærkninger til ovennævnte lovforslag.

Advokatrådet skal i den anledning bemærke følgende:

Med de foreslåede bestemmelser i straffuldbyrdslovens §§ 51 a, 55 a, 57 a, vil man indføre et klart udgangspunkt om, at den dømte, indtil der er udstået 10 år af straffetiden, nægtes adgang til besøg, brevveksling og telefonsamtaler med personer, som ikke enten er nærtstående til den dømte, eller som den dømte havde kontakt til før fængslingen.

Det følger af bestemmelserne, at det påhviler den indsatte at påvise, at der er tale om en nærtstående, eller at der er etableret kontakt før varetægtsfængslingen.

Det fremgår nærmere af lovforslagets pkt. 2.3.3.2, at såfremt det af den indsatte fremlagte findes utilstrækkeligt til at statuere, at der er tale om en nærtstående, eller at der etableret den nødvendige kontakt, kan tilladelse til besøg, brevveksling eller telefoni på den baggrund afslås. Der påhviler ikke en forpligtelse for Kriminalforsorgen til selv at tilvejebringe bevis for, at der er tale om en nærtstående, eller at der er etableret kontakt før varetægtsfængslingen.

Advokatrådet skal i den forbindelse bemærke, 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.

Ifølge lovforslagets § 1, nr. 12 og 13, og bemærkningerne hertil, indføres som § 59 b, en ny disciplinærstraf, idet det fremover skal være muligt at straffe overtrædelse af ovennævnte bestemmelser ved at afskære den indsatte fra retten til besøg, brevveksling og telefoni i et nærmere bestemt tidsrum.

Advokatrådet skal i den forbindelse bemærke, at det i forslaget bemærkninger bør præciseres, at en sådan disciplinærstraf ikke vil berøre den indsatte adgang til advokat og diplomatiske/konsulære repræsentanter, jf. bl.a. straffuldbyrdelseslovens § 51, stk. 2 og 3.

Med venlig hilsen

  
Andrew Hjulær Chrichton  
generalsekretær

Justitsministeriet

Sendt til: [jm@jm.dk](mailto:jm@jm.dk) og [mir@jm.dk](mailto:mir@jm.dk)

Dato 15. oktober 2021

Vesterbrogade 32  
1620 København V

Telefon 33 43 70 00  
[mail@danskeadvokater.dk](mailto:mail@danskeadvokater.dk)  
[www.danskeadvokater.dk](http://www.danskeadvokater.dk)

Dok.nr. D-2021-031814

**Høringssvar over udkast til ændring af lov om fuldbyrdelse af straf m.v.  
(Indskrænkning af livstids- og forvaringsdømtes rettigheder)**

Danske Advokater takker for muligheden for at afgive høringssvar. Dette høringssvar er udarbejdet i samarbejde med Danske Advokaters fagudvalg for strafferet og straffeprocess.

**Overordnede bemærkninger**

Det fremgår af lovforslaget, at Regeringen ønsker at stramme forholdene for livstids- og forvaringsdømte, så det bedre kan mærkes, at der er tale om straf. Konkret foreslås, at livstidsdømte- og forvaringsdømte får indskrænkede muligheder for at blive overført til åbent fængsel eller få udgang, og at deres adgang til besøg, brevveksling og telefoni indskrænkes i de første 10 år i forhold til andre indsatte.

Danske Advokater bemærker, at livstids- og forvaringsdømte normalt ikke afsoner hele livet, og at vi derfor bør have for øje, hvilke mennesker de er, når de kommer ud.

Samtidig opfordrer Danske Advokater til, at man genovervejer regelændringer, på områder, der i forvejen er velregulerede, og som allerede i dag administreres i overensstemmelse med intentionerne bag den nye regulering.

**Danske Advokaters bemærkninger til de enkelte forslag:**

**1. Indskrænkning af livstids- og forvaringsdømtes mulighed for at afsone i og blive overført til åbent fængsel**

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.

**2. Indskrænkning af livstids- og forvaringsdømtes mulighed for udgang**

Efter gældende regler kan indsatte, herunder livstids- og forvaringsdømte, 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

kriminalforsørgsområdet som udgangspunkt anmode politiet om en udtalelse. Ved regelmæssig udgang skal statsadvokaten også høres. Kriminalforsørgsområdet skal tage spørgsmålet om udgang op til overvejelse, når en livstidsdømt har udstået 5 år og fire måneder af straffen, mens det samme gælder efter to 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.

### **3. Indskrænkning af livstids- og forvaringsdømtes ret til besøg, brevveksling og telefoni i de første 10 år af afsoningen**

Det er foreslået i lovforslaget at indskrænke livstids- og forvaringsdømtes ret til besøg, brevveksling og telefoni i en 10 års periode i forhold til andre indsatte, ved at de ikke skal kunne indgå nye relationer.

Justitsministeriet begrundet forslaget med, at der et særlig hensyn at tage til retsfølelsen hos ofre og pårørende, herunder et hensyn at tage til, at det ikke skal fremstå sådan, at livstids- og forvaringsdømte kan leve et tilnærmelsesvist normalt liv med kontakt til omverdenen mv.

Det bemærkes, at den foreslåede indskrænkning vil ramme alle livstidsdømte og forvaringsdømte, uanset de konkrete omstændigheder bag den enkelte sag.

#### *Bevisbyrden i forhold til, om en person er nærtstående eller eksisterende kontakt*

Med lovforslaget vil livstids- og forvaringsdømte få indskrænket deres ret til besøg, brevveksling og telefoni i en 10 års periode, så de alene kan have kontakt med nærtstående og eksisterende kontakter.

I lovforslaget lægges op til, at det skal påhvile den indsatte at påvise, at der er tale om en nærtstående, eller at der er etableret kontakt før varetægtsfængslingen.

Danske Advokater bemærker, at der er begrænsede muligheder for livstids- og forvaringsdømte til at foretage denne "bevisførelse". De er underlagt forskellige indskrænkninger under deres afsoning, som kan gøre det vanskeligt at kunne løfte denne byrde.

Derfor foreslår Danske Advokater, at hvis ret til besøg, brevveksling og telefoni indskrænkes til nærtstående og eksisterende kontakter de første 10 år, bør bevisbyrden påhvile Kriminalforsorgen. Udgangspunktet bør være, at såfremt den indsatte anfører, at der er tale om nærtstående eller eksisterende kontakt lægges dette til grund, medmindre Kriminalforsorgen sandsynliggør det modsatte.

#### **Afsluttende bemærkninger:**

Danske Advokater takker for muligheden for at afgive høringssvar, og vi står altid gerne til rådighed for uddybende spørgsmål eller dialog.

Med venlig hilsen

Charlotte Hvid Olavsgaard  
Specialkonsulent  
cho@danskeadvokater.dk



Justitsministeriet  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K  
E-mail: [jm@jm.dk](mailto:jm@jm.dk) og [mir@jm.dk](mailto:mir@jm.dk)

København, den 13. oktober 2021

**DIGNITY's hørings svar vedr. udkast til forslag til lov om ændring af lov om fuldbyrdelse af straf (Indskrænkning af livstids- og forvaringsdømtes rettigheder)**

DIGNITY ønsker at takke Justitsministeriet for muligheden for at afgive bemærkninger til udkast til forslag til lov om ændring af lov om fuldbyrdelse af straf m.v. (herefter "lovforslag").

Lovforslaget indeholder nye vidtgående begrænsninger overfor indsatte med en tidsbestemt dom. Det vil sige indsatte, der udstår en fængselsstraf på livstid eller forvaring for overtrædelse af en bestemmelse, som hjemler straf på livstid, får forringet deres rettigheder, f.eks. vedrørende kontakt til omverdenen og afsoningsvilkårene (lukket vs. åbnet fængselsregime). Regeringens grundidé er at sætte hårdt ind overfor denne gruppe og at stramme reglerne for deres afsoning. Som angivet i lovbemærkningerne skal det "også kunne mærkes ved fuldbyrdelsen af straffen", at de har fået den hårdest mulige straf.<sup>1</sup>

Antallet af livstidsdomme er stigende. Det samlede antal af indsatte på livstid har ligget stabilt med omkring én eller to nye dømte hvert år, men i en periode på 16 måneder fra februar 2020 til juli 2021 blev ti personer idømt fængsel på livstid, herunder visse for banderelaterede drab med hjemmel i § 81 i straffeloven.<sup>2</sup>

Principielt finder DIGNITY det meget betænkeligt, at regeringen som reaktion på sager vedrørende noget få livstidsdømte overvejer at begrænse alle livstids- og forvaringsdømtes rettigheder i de første ti år af afsoningstiden, herunder deres fundamentale ret til kontakt med omverdenen under afsoning og til at indgå nye relationer. Denne rettighed er fastsat i internationale normer og anbefalinger (se nedenfor) og afspejler grundlæggende principper i det danske fængselsvæsen.

DIGNITY  
Dansk Institut Mod Tortur  
Bryggervangen 55  
2100 København Ø

Tel. +45 33 76 06 00  
Fax +45 33 76 05 10

[info@dignity.dk](mailto:info@dignity.dk)  
[www.dignity.dk](http://www.dignity.dk)

CVR nr. 69735118  
P-nr. 1002304764  
EAN 5790000278114  
LOK nr. 5790001376147

Danske Bank Nr.  
4183-4310821209

<sup>1</sup> Lovforslagets almindelige bemærkninger, pkt. 1., s. 6.

<sup>2</sup> Se f.eks. U2021.443U. Se Kristeligt Dagblad 26. juli 2021: Markant stigning i livstidsdomme kan skyldes bandedrab.

For det første normaliseringsprincippet<sup>3</sup>, som indebærer, at indsatte i danske fængsler bør bevare alle rettigheder (med undtagelse af retten til personlig frihed), og at fængsler i videst muligt omfang bør afspejle forholdene i det omgivende samfund, jf. straffuldbydelseslovens § 4.

For det andet forbuddet mod forskelsbehandling, og her kan man med rette spørge, hvorfor livstidsdømte m.fl. alene pga. deres kriminalitet skal stilles ringere end andre indsatte.

For det tredje princippet om resocialisering, ifølge hvilket det er én af Kriminalforsorgens hovedopgaver at hjælpe og støtte de indsatte til at leve en kriminalitetsfri tilværelse efter løsladelse, jf. straffuldbydelseslovens § 3.<sup>4</sup> Opretholdelse og opbygning af nære relationer kan ofte, i samspil med Kriminalforsorgens faglighed, udgøre en positiv forskel.

DIGNITY mener, at lovforslaget harmonerer dårligt med disse principper, og at det er udtryk for en farlig glidebane. Indsattes privat- og familieliv bør fastholdes som en basal rettighed, og deres kontakt til omverdenen bør ikke opfattes som et privilegium, som kræver tilladelse, og som kan fratages disciplinært.

DIGNITY opfordrer derfor regeringen til at genoverveje lovforslaget 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. Det kan være, at der er f.eks. sikkerhedsmæssige forhold, som kan begrunde visse indskrænkninger.

DIGNITY ønsker endvidere at gøre ministeriet opmærksom på følgende specifikke menneskeretlige problemstillinger vedr. livstidsdømtes ret til kontakt til omverden:

### **1. En juridisk vurdering af de menneskeretlige problemstillinger mangler**

Eftersom lovforslaget rejser en lang række vanskelige menneskeretlige problemstillinger, finder DIGNITY det kritisabelt, at lovbemærkningerne ikke indeholder Justitsministeriets stillingtagen til internationale menneskeretlige normer, herunder Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK), og andre relevante retskilder, som sætter retlige grænser for lovgivningsmagten, og

<sup>3</sup> Europarådets anbefaling for livstidsdømte (2003), pkt. 4: Prison life should be arranged so as to approximate as closely as possible to the realities of life in the community (normalisation principle), jf. Recommendation Rec(2003)23 of the Committee of Ministers to member states on the management by prison administrations of life sentence and other long-term prisoners (Adopted by the Committee of Ministers on 9 October 2003 at the 855th meeting of the Ministers' Deputies).

<sup>4</sup> Kriminalforsorgens Principprogram (2008). Det fremgår også af Recommendation Rec(2003)23 of the Committee of Ministers to member states on the management by prison administrations of life sentence and other long-term prisoners: "The aims of the management of life sentence and other long-term prisoners should be... to increase and improve the possibilities for these prisoners to be successfully resettled in society and to lead a law-abiding life following their release", cf. para 2.

som kan have betydning for udformningen af nye retsregler.<sup>5</sup> I henhold til Vejledning om Lovkvalitet<sup>6</sup> bør der i hovedtræk redegøres for disse overvejelser, og DIGNITY opfordrer derfor Justitsministeriet til at tilføje og offentliggøre den menneskeretlige analyse inden fremsættelse af lovforslaget i Folketinget.

## 2. Indsatte har ret til et familieliv og et socialt liv

EMRK fastslår, at enhver har ret til respekt for sit privat- og familieliv, jf. artikel 8, stk. 1. Denne ret gælder også for indsatte, dog med de begrænsninger som følger af selve frihedsberøvelsen. En indsat skal således have mulighed for at fastholde en vis kontakt med omverdenen, som understreget af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol.<sup>7</sup> Dette fremgår også af FNs Standard Minimumsregler for Fængsler ((Mandela-reglerne), jf. rule 58<sup>8</sup>, og De Europæiske Fængselsregler (regel 24.5), som fastslår, at indsatte skal have mulighed for at fastholde og udvikle tilstrækkelige familierelationer på normal vis, og at fængselsmyndighederne skal bistå de indsatte og yde den nødvendige støtte til dette formål.<sup>9</sup> Ifølge de internationale normer kan indskrænkninger i kontakten til omverdenen kun ske efter en individuel vurdering og kun i forhold til lovlige hensyn, f.eks. sikkerhedsrisici.

<sup>5</sup> Der henvises alene kort til EU-retten, jf. lovforslagets alm. bemærkninger, pkt. 7, s. 35.

<sup>6</sup> Vejledning om Lovkvalitet nr. 9801 af 3. juni 2005.

<sup>7</sup> ECHR, Khoroshenko mod Rusland, 2015, § 110.

<sup>8</sup> Bestemmelsen fastslår, at "Prisoners shall be allowed, under necessary supervision, to communicate with their family and friends at regular intervals: (a) By corresponding in writing and using, where available, telecommunication, electronic, digital and other means; and (b) By receiving visits." Se endvidere rule 58(2), 60, 88(2), 106 og 107 som fastslår: From the beginning of a prisoner's sentence, consideration shall be given to his or her future after release and he or she shall be encouraged and provided assistance to maintain or establish such relations with persons or agencies outside the prison as may promote the prisoner's rehabilitation and the best interests of his or her family. Se også FNs Body of Principles for the Protection of All Persons under Any Form of Detention or Imprisonment, vedtaget af FNs Generalforsamling, resolution 43/173 af 9 December 1988. Se princip 15: Notwithstanding the exceptions contained in principle 16, paragraph 4, and principle 18, paragraph 3, communication of the detained or imprisoned person with the outside world, and in particular his family or counsel, shall not be denied for more than a matter of days.

<sup>9</sup> Recommendation Rec(2006)2-rev of the Committee of Ministers to member States on the European Prison Rules, Adopted by the Committee of Ministers on 11 January 2006 and revised and amended by the Committee of Ministers on 1 July 2020. Se også Rule 24.1 Prisoners shall be allowed to communicate as often as possible by letter, telephone or other forms of communication with their families, other persons and representatives of outside organisations and to receive visits from these persons. Se også FNs Body of Principles for the Protection of All Persons under Any Form of Detention or Imprisonment, vedtaget af FNs Generalforsamling, resolution 43/173 af 9 December 1988. Se princip 15: Notwithstanding the exceptions contained in principle 16, paragraph 4, and principle 18, paragraph 3, communication of the detained or imprisoned person with the outside world, and in particular his family or counsel, shall not be denied for more than a matter of days.

Ovenstående er afspejlet i straffuldbyrdelsesloven, herunder i reglerne om indsattes ret til at modtage besøg, jf. §§ 51-54, til at brevveksle, jf. §§ 55-56, og til at føre telefonsamtaler, jf. § 57.

Lovforslaget ændrer på disse almindelige rettigheder og indfører en ny tilladelsesordning gældende helt generelt for livstidsdømtes besøg, brevveksling og telefoni, jf. ny § 51 a, stk. 1, 55 a, stk. 1, og 57 a, stk. 1.<sup>10</sup> Denne gruppe af indsatte skal således i en 10-årig periode fra varetægtsfængsling have tilladelse til besøg, brevveksling og telefoni, jf. ny § 51 a, stk. 3, 55 a, stk. 3, og 57 a, stk. 3. Overtrædelse af tilladelsesreglerne sanktioneres disciplinært, herunder i gentagelsestilfælde med fratagelse af retten til besøg, brevveksling og telefoni helt generelt i en nærmere bestemt periode. Lovforslaget nævner, at hvis der er tale om nærtstående eller personer, som den indsatte havde kontakt til før varetægtsfængsling, vil tilladelse normalt blive givet, dog påhviler det den livstidsdømte at bevise, at der er tale om en "tilladt" kontakt, jf. § ny 51 a, stk. 6, 55 a, stk. 6, og 57 a, stk. 6. Hvis bevisbyrden ikke løftes, skal der ikke gives tilladelse.

Endvidere forbyder lovforslaget livstidsdømtes i den samme periode på 10 år at have kontakt med personer, som de har lært at kende efter varetægtsfængsling. De må ikke brevveksle, telefonere eller få besøg fra sådanne nye relationer med mindre særlige omstændigheder taler herfor, jf. ny § 51 a, stk. 1-2, § 55 a, stk. 1-2 og § 57 a, stk. 1-2. Lovbemærkningerne henviser til hensynet til retsfølelsen hos ofre og pårørende samt hensynet til de personer, som den dømte i fremtiden måtte indgå i en relation med.<sup>11</sup> Varetagelse af sådanne hensyn nødvendiggør efter regeringens opfattelse, at sådanne dømte i 10 år under afsoningen ikke bør kunne indgå nye relationer.<sup>12</sup>

Det afgørende juridiske spørgsmål er, om disse begrænsninger i alle livstidsdømtes ret til kontakt med omverdenen er i overensstemmelse med retten til familieliv m.v.

DIGNITY mener ikke, at disse vidtgående begrænsninger for samtlige livstidsdømte *en bloc* er begrundet i et lovligt hensyn, der berettiger til en kollektiv begrænsning af denne rettighed. Der er derfor en risiko for, at lovforslaget i konkrete tilfælde kan føre til en krænkelse af retten til privat- og familieliv. DIGNITY opfordrer derfor Justitsministeriet til nærmere at redegøre for overvejelser vedrørende denne ret.

<sup>10</sup> Lovforslagets almindelige bemærkninger, pkt. 2.3.3., s. 21 ff.

<sup>11</sup> Lovforslagets almindelige bemærkninger, pkt. 2.3.2, s. 20 ff.

<sup>12</sup> Lovforslaget henviser dog til fængselsmyndighedernes mulighed for i konkrete tilfælde (f.eks. hvis den indsatte ikke har nærtstående familie) at give tilladelse til besøg m.v. fra andre end nærtstående, f.eks. en besøgsven, jf. lovforslagets almindelige bemærkninger, pkt. 2.3.3.3, s. 24.

### 3. Konsekvenser af forskelsbehandling

Lovforslaget indebærer en forskelsbehandling mellem livstids- og forvaringsdømte og andre indsatte, som ikke er underlagt en tilladelsesordning, og som frit kan indgå i nye relationer. Endvidere kan livstidsdømte, som typisk afsoner mellem 15-17 år i fængslet, sammenlignes med andre indsatte med en tidsbestemt dom af samme længde ikendt for meget alvorlige forbrydelser, og som ikke har begrænsninger i deres kontakt med omverdenen.

DIGNITY stiller spørgsmålstegn ved, om denne forskelsbehandling er saglig og rimelig, og vi opfordrer Justitsministeriet til nærmere at redegøre for overvejelser om forbuddet mod diskrimination, jf. EMRK artikel 14.

### 4. Brug af disciplinærstraffe og indførelse af ny straf er kritisabelt

Lovforslaget indfører en ny hjemmel til at straffe disciplinært for overtrædelse af reglerne om indhentelse af tilladelse til besøg, brevveksling og telefoni, jf. ny § 67, nr. 10, og går et skridt videre ved at indføre en ny supplerende disciplinærstraf i form af fratagelse af al kontakt med omverdenen (via breve, besøg eller telefonopkald) i et nærmere bestemt tidsrum, jf. ny § 59 a,<sup>13</sup> som fastsættes til fire uger ved første overtrædelse af bestemmelsen og derefter som udgangspunkt dobbelt længde ved efterfølgende overtrædelser.<sup>14</sup> Straffen ikendes i gentagelsestilfælde som tillæg til de eksisterende tre disciplinærstraffe.

DIGNITY mener, at sanktionering med strafcelle og indførelsen af den nye supplerende disciplinærstraf, som i en periode suspenderer retten til privat- og familieliv helt generelt, herunder med nærmeste familie, er yderst kritisabel og i strid med retten til familieliv (se ovenfor). Retten til familieliv er en fundamental menneskerettighed og bør ikke opfattes som et privilegium, der kan fratages ved en disciplinær sanktion.

---O---

I lyset af lovforslagets underminering af grundlæggende principper for afsoningsvilkår for livstidsdømte og visse forvaringsdømte i danske fængsler, risikoen for krænkelse af retlige normer i konkrete tilfælde, herunder forbuddet

<sup>13</sup> Bestemmelsen fastslår, at "som supplement til disciplinærstraf, jf. §§ 68-70, kan kriminalforsorgsområdet bestemme, at en indsat, der udstår fængselsstraf på livstid eller er idømt forvaring for overtrædelse af en bestemmelse, som hjemler straf på livstid, og som flere gange har overtrådt § 51 a, stk. 1, § 55 a, stk. 1, eller § 57 a, stk. 1, skal afskæres fra at have ret til besøg, brevveksling og telefoni i et nærmere bestemt tidsrum". Se lovforslagets almindelige bemærkninger, pkt. 2.5.3., s. 31.

<sup>14</sup> Lovforslagets almindelige bemærkninger, pkt. 2.5.3., s. 32: (...) i tilfælde af gentagne overtrædelser, bør tidsrummet som udgangspunkt udmåles til en periode på dobbelt så lang tid som den forudgående, således at den indsatte afskæres kontakt i 8 uger ved en overtrædelse anden gang.

mod diskrimination og retten til privat- og familieliv, og de alvorlige konsekvenserne for målgruppens mulighed for resocialisering opfordrer DIGNITY regeringen til at genoverveje lovforslaget, og vi anbefaler at en eventuel indskrænkning af en indsats ret til kontakt med omverdenen er baseret på en individuel bedømmelse af den enkeltes konkrete forhold.

Vi står naturligvis til rådighed for yderligere bemærkninger.

Med venlig hilsen



Rasmus Grue Christensen  
CEO, DIGNITY – Dansk Institut mod Tortur

*Kopi sendt til Ina Eliassen, direktør for Kriminalforsorgen*

**From:** Mikael Sjöberg <MikaelSjoeberg@OestreLandsret.dk>  
**Sent:** 13-10-2021 15:41:19 (UTC +02)  
**To:** Justitsministeriet <jm@jm.dk>  
**Cc:** Mikkel Reenberg <mir@jm.dk>; Rikke Søndergaard Larsen <RikkeLarsen@OestreLandsret.dk>  
**Subject:** høring 2021-731-0074

Justitsministeriet  
Straffuldbyrdseskantoret

Ved mail af 15. september har Justitsministeriet anmodet om dommerforeningens eventuelle bemærkninger til udkast til lov om fuldbyrdelse af straf m.v. (Indskrænkning af livstids- og forvaringsdømtes rettigheder)

Lovudkastet har været drøftet på et bestyrelsesmøde i Dommerforeningen.

Lovudkastet er grundlæggende politisk motiveret og giver derfor som sådan ikke anledning til foreningens bemærkninger.

Det bemærkes, at Dommerforeningen ikke hermed har taget stilling til, om udkastet eller dele heraf konkret er uforeneligt med de pågældendes menneskerettigheder.

Der henvises til 2021-731-0074

**Mikael Sjöberg**  
Landsdommer/Formand for Den Danske Dommerforening  
Direkte: + 45 99 68 65 01/ + 45 21 66 18 49



**DEN DANSKE  
DOMMERFORENING**

**From:** Asbjørn Hæstrup Hansen <ASHA@domstolsstyrelsen.dk>  
**Sent:** 13-10-2021 12:56:08 (UTC +02)  
**To:** Justitsministeriet <jm@jm.dk>  
**Cc:** Mikkel Reenberg <mir@jm.dk>  
**Subject:** Domstolsstyrelsens svar til høring over udkast til lov om ændring af lov om fuldbyrdelse af straf m.v. (Indskrænkning af livstids- og forvaringsdømtes rettigheder) - Ingen bemærkninger

Til Straffuldbyrdelseskontoret

Justitsministeriet har ved mail af 15. september 2021 anmodet om Domstolsstyrelsens eventuelle bemærkninger til høring over udkast til lov om ændring af lov om fuldbyrdelse af straf m.v. (Indskrænkning af livstids- og forvaringsdømtes rettigheder).

Jeg skal i den forbindelse oplyse, at Domstolsstyrelsen ingen bemærkninger har hertil.

Med venlig hilsen

Asbjørn Hæstrup  
Fuldmægtig  
[asha@domstolsstyrelsen.dk](mailto:asha@domstolsstyrelsen.dk)  
Direkte tlf.: +45 6136 8076

**Domstolsstyrelsen**  
Center for Udvikling og Forretning, Jura og Forretning  
St. Kongensgade 1-3  
1264 København K  
Tlf.: 7010 3322  
[www.domstol.dk](http://www.domstol.dk)





# FOLKETINGETS OMBUDSMAND

Justitsministeriet  
Straffuldbyrddelseskontoret  
Mikkel Reenberg  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K

## Høring – ministeriets sagsnr. 2021-

Jeg har modtaget ministeriets mail af 15. september 2021 med bilag vedrørende høring over udkast til ændring af lov om fuldbyrdelse af straf m.v. (Indskrænkning af livstids- og forvaringsdømtes rettigheder).

21. september 2021

Af principielle grunde kommenterer ombudsmanden ikke forslag til lovgivning mv., som måtte blive sendt i høring til ombudsmandsinstitutionen, medmindre der er tale om forslag, som berører institutionens egne forhold.

Dok.nr. 21/04564-2/MVE  
Bedes oplyst ved  
henvendelse

Den aktuelle høring giver mig ikke grundlag for at fravige denne praksis. Jeg foretager mig derfor ikke noget i anledning af ministeriets henvendelse.

Folketingets  
Ombudsmand  
Gammeltorv 22  
1457 København K  
33 13 25 12  
[www.ombudsmanden.dk](http://www.ombudsmanden.dk)  
[post@ombudsmanden.dk](mailto:post@ombudsmanden.dk)

Med venlig hilsen  
for ombudsmanden

Mette Vestentoft  
Specialkonsulent

Oplysning om telefontid  
og mulighed for personlig  
henvendelse findes på  
[ombudsmanden.dk/kontakt](http://ombudsmanden.dk/kontakt)

FORSETE  
Rets- og kriminalpolitisk  
tænketaank  
helle@lokdam.dk  
bodil.philip@gmail.com

Justitsministeriet  
[jm@jm.dk](mailto:jm@jm.dk), cc : [mir@jm.dk](mailto:mir@jm.dk)

13. oktober 2021

## Høringsvar: Indskrænkning af livstids- og forvaringsdømtes rettigheder

Den rets- og kriminalpolitiske tænketank Forsete indsender hermed sine bemærkninger til forslag til lov om ændring af lov om fuldbyrdelse af straf m.v. (Indskrænkning af livstids- og forvaringsdømtes rettigheder).

Formålet med lovforslaget er at stramme reglerne for livstidsdømte og visse forvaringsdømte, herunder at tilgodese retsfølelsen i forhold til ofre og pårørende. Det sker gennem:

- Indskrænkning af adgang til afsoning i åbent fængsel; mulighed for udgang; ret til besøg, brevveksling og telefoni;
- Indskrænkning af muligheder for at komme med offentlige tilkendegivelser og af mulighederne for at offentliggøre materiale
- Skærpelse af disciplinærsystemet
- Straf for kontakt med omverdenen

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:

- Princippet om ikke at pålægge andre begrænsninger end der følger af selve straffuldbyrdelsen (lovens §4)
- Princippet om "fornøden hensyntagen såvel til straffens gennemførelse som til behovet for at hjælpe eller påvirke den dømte til at leve en kriminalitetsfri tilværelse" (lovens §3)
- Indførelse af begrænsninger på kontakt til omverdenen som disciplinærstraf

Forsete finder det kritisabelt, at disse brud på bærende principper i dansk straffuldbyrdelsesret hverken nævnes eller kommenteres i lovforslagets bemærkninger.

Forsete bemærker i øvrigt, at forslaget synes motiveret af medieomtale for to konkrete indsatte - eksempelvis i Justitsministerens deling af en artikel fra B.T. på Facebook – og at lovforslaget ikke indeholder overvejelser om, hvor store problemer, der i øvrigt opleves med livstids- og forvaringsdømte.



Screenshot fra Justitsminister Nick Hækkerups facebook-side

### Ikke at pålægge andre begrænsninger end der følger af selve straffen

Straffuldbydelseslovens §4 indeholdt fra første færd en bestemmelse om at der ikke må "pålægges en person andre begrænsninger i tilværelsen end sådanne, der er fastsat ved lov eller er en følge af selve straffen". Bemærkningerne til det første lovforslag fra 1999 vedrører alene "en følge af selve straffen", ikke "fastsat ved lov".

Princippet gjaldt i årtier før straffuldbydelsesloven i den administrative regelsamling – det rækker helt tilbage til den nye anordning om frihedsstraf i 1946, selvom denne blev udarbejdet under retsopgøret, hvor der var et stort ønske i befolkningen om hård straf til landssvigerne og hvor dødsstraffen var genindført. Alligevel fremgår det:

Udvalget er enigt om at anse det som et *Hovedformaal* for Straffuldbydelsen, at denne skal bidrage til at fremme Muligheden for Fangernes Tilpasning i Samfundet efter Løsladelsen. Det maa antages, at det [...] ikke er nødvendigt at opretholde alle de med Frihedsberøvelsen hidtil forbundne Indgreb sigtende til at understrege Straffens karakter af en Lidelse udover selve Frihedsberøvelsen. Det gælder om i videst muligt Omfang at nærme Vilkårene under Frihedsberøvelsen til Livet under de Forhold, som Fangen skal søge at mestre, naar han er paa fri Fod, og man bør derfor i saa vid Udstrækning som muligt søge at undgaa nedbrydende Virkninger i legemlig eller sjælelig Henseende for Fangen under Strafafsoningen. (Side 177 i Fængselshistorisk Selskab (2010): Direktoratet for Kriminalforsorgen 1910 – 2010.)

Princippet reflekterer det almene proportionalitetsprincip fra såvel strafferetten som forvaltningsretten, konkretiseret i Kriminalforsorgens virke. Det slog også igennem i Kriminalforsorgens Principprogram fra 1993 i form af principperne om normalisering, åbenhed, ansvarlighed og mindst mulig indgriben.

Det indeværende lovforslag indebærer et tydeligt brud med princippet om ikke at pålægge yderligere begrænsninger end der følger af straffuldbyrdelsen, hvilket gøres helt klart i bemærkningerne til lovforslaget:

*"Set i lyset af karakteren og alvorligheden af de forbrydelser, som der i sådanne situationer er dømt for, er der et særlig hensyn at tage til retsfølelsen hos ofre og pårørende, herunder et hensyn at tage til, at det ikke skal fremstå sådan, at livstids- og forvaringsdømte kan leve et tilnærmelsesvist normalt liv med kontakt til omverdenen mv." (lovforslaget side 20, Forsetes fremhævning)*

Oveni indskrænkningen af kontakt til omverdenen indebærer lovforslaget den yderligere begrænsning, at det påhviler den indsatte at bevise, at de havde kontakt til en given person før varetægtsfængslingen. Forsete går ud fra at denne bestemmelse indeholder en fejl, da en afsoner i lukket fængsel – med yderligere begrænsninger på kontakt med omverdenen – logisk set ikke vil have mulighed for at tilvejebringe sådanne beviser fra lukket fængsel. Dette gælder særligt, hvis der er tale om kontakt på sociale medier, e-mail eller lignende.

#### **Hjælpe eller påvirke den dømte til at leve en kriminalitetsfri tilværelse**

Lovforslaget indebærer, at livstids- og forvaringsdømte fremover kun får mulighed for kontakt til "nærtstående og personer, som den indsatte tidligere har haft kontakt til", dvs. før varetægtsfængslingen. En undtagelse gælder for indsatte der "ikke har familie eller andre kontakter".

En kendt risikofaktor for fornyet kriminalitet er en dømt persons omgangskreds – dette afspejles også i Kriminalforsorgens LS/RNR-model. Det er derfor stærkt u hensigtsmæssigt 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 præget miljø i mange år. 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 særlig grad rocker/bandemedlemmer og andre, der har været stærkt involveret i kriminelle miljøer.

Forslaget er i modstrid med formålet med straffuldbyrdelsen og med Kriminalforsorgen.

#### **Nye disciplinærstraffe, der rammer kontakten til omgivelserne**

Lovforslaget indfører en ny type disciplinærstraf, som griber ind i den adgang, straffuldbyrdelsesloven tydeligt tilkender de indsatte i lovens kapitel 9 med hensyn til kontakt til omverdenen: retten til besøg, brevveksling og telefonsamtaler. Denne nye begrænsning af kontakten til omverdenen sker i modsætning til andre, eksisterende begrænsninger ikke på baggrund af en konkret vurdering – fx om risiko for at påvirke efterforskningen – men for en hel kategori af afsonere.

Forsete bemærker desuden, at der ikke redegøres for, hvorfor netop denne type begrænsning ses som anvendelig eller relevant. Lovforslaget indeholder eksempelvis ikke henvisninger til forskning eller undersøgelser af disciplinærstraf.

Endelig indebærer dette forslag, at det ikke blot er den indsatte, der straffes disciplinært, men også den indsattes pårørende og andre kontakter – herunder børn, aldrende forældre mv.

Forsete kan ikke støtte, at man som disciplinærreaktion vælger områder, der i forvejen er begrænsede og som vi ved har stor betydning for de indsatte og deres pårørende

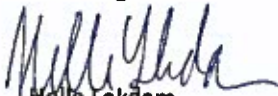
**Opsummerende fraråder Forsete at lovforslaget eller elementer af det gennemføres.** Lovforslaget bryder med hævdvundne danske straffuldbyrdelsesprincipper og skævvrider balancen mellem kriminalitetsforebyggelse og "retsfølelse".

Frihedsberøvelse må kun opretholdes, så længe de omstændigheder, der nødvendiggjorde frihedsberøvelsen, fortsat er til stede. Lovforslaget og dets bemærkninger har ikke begrundet, at livstids- og forvaringsdømtes frihedsberøvelse skal skærpes som foreslået.

Fængslet bør gøre det muligt for livstids- og forvaringsdømte i at udvikle sig mod et kriminalitetsfrit liv og arbejdet med at forebygge kriminalitet bør starte tidligst muligt. Dette er i både ofre, pårørendes og hele befolkningens interesse. 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 kommenterer ikke på de enkelte bestemmelser, da det helt frarådes at gennemføre lovforslaget.

Med venlig hilsen



Helle Lokdam

Formand



/ Anne Okkels Birk

Kontaktperson for høringssvaret

Tlf. 27 39 79 21, [anne@anneokkels.dk](mailto:anne@anneokkels.dk)

Justitsministeriet  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K  
E-mail: [jm@jm.dk](mailto:jm@jm.dk) med kopi til [mir@jm.dk](mailto:mir@jm.dk)

WILDERS PLADS 8K  
1403 KØBENHAVN K  
TELEFON 3269 8888  
DIREKTION@HUMANRIGHTS.DK  
MENNESKERET.DK

DOK. NR. 21/02698-2

12. OKTOBER 2021

## HØRINGSSVAR VEDR. UDKAST TIL INDSKRÆNKNING AF LIVSTIDS- OG FORVARINGSDØMTES RETTIGHEDER

Justitsministeriet har ved e-mail af 15. september 2021 anmodet om Institut for Menneskerettigheders eventuelle bemærkninger til udkast til forslag til lov om ændring af lov om fuldbyrdelse af straf m.v. (Indskrænkning af livstids- og forvaringsdømtes rettigheder).

Instituttet har følgende bemærkninger:

### 1 SAMMENFATNING

Med lovforslaget foreslås et restriktivt regime indført, der i væsentlig grad indskrænker livstids- og forvaringsdømtes ret til kontakt med omverdenen i de første ti år af deres afsoning gennem indførelsen af en tilladelsesordning for ret til besøg, brevveksling og telefoni af nærtstående eller personer, som den indsatte havde kontakt med før varetægtsfængslingen. Kun i et begrænset omfang vil livstids- og forvaringsdømte fremadrettet have mulighed for at indgå i nye relationer.

Instituttet har valgt primært at fokusere på forslaget om indskrænkninger, der berører livstids- og forvaringsdømtes ret til respekt for privatliv og familieliv i Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8.

Instituttet ønsker indledningsvist at bemærke, at de foreslåede ændringer i praksis må antages at ramme en meget lille gruppe af afsonere i danske fængsler.<sup>1</sup> Denne gruppe af indsatte er i forvejen underlagt et restriktivt regime i deres kontakt med andre mennesker

---

<sup>1</sup> Besvarelse af spørgsmål nr. 653 (Alm. del), Folketingets Retsudvalg har stillet til justitsministeren den 17. april 2018, tilgængelig på: <https://www.ft.dk/samling/20171/almDEL/reu/spm/653/svar/1490956/1897848/index.htm>

under deres afsoning og har ikke fri adgang til internet eller sociale medier, ligesom deres besøg allerede i dag kan begrænses af hensyn til ordens- eller sikkerhedsgrunde.<sup>2</sup>

Desuden må den foreslåede tilladelsesordning forventelig medføre flere administrative opgaver for kriminalforsorgen som på en række væsentlige parametre er meget presset i disse år.

Instituttet finder samlet set, at forslaget vil kunne få ganske vidtrækkende konsekvenser for de indsattes ret til kontakt til omverdenen med risiko for krænkelse af den indsattes ret til privat- og familieliv til følge.

## 1.2 KORT OM UDKASTETS INDHOLD

Med udkastet foreslår Justitsministeriet en række ændringer til straffuldbyrdelsesloven, der indskrænker livstids- og forvaringsdømtes rettigheder. Ændringerne vedrører afskæring fra eller begrænsning i adgang til:

- Mulighed for at afsone i og blive overført til åbent fængsel
  - Mulighed for udgang
  - Ret til besøg, brevveksling og telefoni
  - Muligheder for at komme med offentlige tilkendegivelser og indskrænkning af mulighederne for at offentliggøre materiale
- Desuden foreslås skærpelse af disciplinærstrafsystemet for livstids- og forvaringsdømte samt straf for overtrædelse af reglerne om kontakt med omverdenen m.v.

Forslaget indfører en tilladelsesordning til besøg, brevveksling og telefoni for alle indsatte, der udestår fængselsstraf på livstid eller er idømt forvaring for overtrædelse af en bestemmelse, som hjemler straf på livstid, indtil der er udstået 10 år af straffen (§§ 51 a, stk. 1, 55 a, stk. 1 og 57 a, stk. 1). Ifølge den nye ordning vil kriminalforsorgen fremadrettet som udgangspunkt udelukkende skulle meddele tilladelse til besøg, brevveksling og telefoni fra nærtstående eller personer, som den indsatte havde kontakt til før varetægtsfængslingen.

Ifølge forslaget vil der således kun gives tilladelse til besøg, brevveksling og telefoni med andre, hvis særlige omstændigheder taler derfor. Dette vil bero på en konkret vurdering, hvorefter der skal tages hensyn til den indsattes muligheder for at have social omgang med andre mennesker samt den indsattes mulighed for at få kontakt til organisationer m.v. (se f.eks. de almindelige bemærkninger 2.3.3.3.).

---

<sup>2</sup> Se blandt andet de almindelige bemærkninger, punkt 2.3.1.

### 1.3. KORT OM DEN BERØRTE GRUPPES FORHOLD I DAG

De foreslåede ændringer må i praksis antages at ramme en begrænset gruppe af afsonere i danske fængsler, henholdsvis indsatte, der udestår fængselsstraf på livstid eller er idømt forvaring for overtrædelse af en bestemmelse, som hjemler straf på livstid. Institutet bemærker, at antallet af livstidsdømte i kriminalforsorgens institutioner i april 2018 blev opgjort til 25 personer.<sup>3</sup> Derimod er instituttet ikke umiddelbart bekendt med antallet af indsatte, som er idømt forvaring for overtrædelse af en bestemmelse, som hjemler straf på livstid, men det daglige gennemsnit for indsatte i forvaring var i 2019 68,8.<sup>4</sup> Lovforslaget indeholder ikke angivelse af, hvor mange personer, som bliver ramt af de foreslåede ændringer i dag.

Disse grupper af afsonere er i forvejen underlagt et restriktivt regime i deres kontakt med andre mennesker under deres afsoning (se blandt andet de almindelige bemærkninger, pkt. 2.3.1.). Som det f.eks. fremgår af bemærkningerne til den foreslåede § 22 a, har indsatte i lukkede fængsler ikke adgang til internettet (almindelig bemærkninger pkt. 2.4.1). Ligeledes har kriminalforsorgsområdet f.eks. i forvejen mulighed for at begrænse adgangen til besøg (de almindelige bemærkninger pkt. 2.3.1.1.). Modsat livstidsdømte afsoner forvaringsdømte normalt i Herstedvester Fængsel, der er et lukket fængsel, dog med 23 pladser i halvåbne pladser.<sup>5</sup> Lovforslaget indeholder meget lidt information om, hvordan ændringerne vil påvirke de forvaringsdømte, som i dag afsoner i Herstedvester.

Desuden må den foreslåede tilladelsesordning forventelig medføre flere administrative opgaver for kriminalforsorgen som på en række væsentlige parametre er meget presset i disse år, f.eks. er antallet af indsatte stigende og fængselskapaciteten er for lille med udbredt

---

<sup>3</sup> Besvarelse af spørgsmål nr. 653 (Alm. del), Folketingets Retsudvalg har stillet til justitsministeren den 17. april 2018, tilgængelig på: <https://www.ft.dk/samling/20171/almindel/reu/spm/653/svar/1490956/1897848/index.htm>

<sup>4</sup> Kriminalforsorgen, statistisk 2019, tabel 3.1, s. 19: <https://www.kriminalforsorgen.dk/wp-content/uploads/2020/08/kriminalforsorgens-statistik-2019.pdf>

<sup>5</sup> Se Kriminalforsorgen, Herstedvester Fængsel, tilgængelig på: <https://www.kriminalforsorgen.dk/steder/herstedvester-faengsel/>



overbelæg til følge.<sup>6</sup> Lovforslaget indeholder også meget lidt information herom.

#### **1.4 MENNESKERETTEN**

De foreslåede indskrænkninger i livstids- og forvaringsdømtes ret til besøg, brevveksling og telefoni vedrører indgreb i retten til respekt for privatliv og familieliv i Den Europæiske

Menneskerettighedskonventions artikel 8. Begrænsninger i kontakt, herunder med sin familie, skal således kunne retfærdiggøres efter artikel 8, stk. 2, det vil sige opfylde hjemmelskravet, forfølge et sagligt hensyn (f.eks. at beskytte andres rettigheder og friheder) og være nødvendigt i et demokratisk samfund (proportionalitet).

Desuden følger det af praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, at indsatte også har ret til at etablere og udvikle relationer til andre mennesker og omverdenen med de begrænsninger, der følger af, at vedkommende afsoner en frihedsstraf, og at fængsling, ligesom ethvert andet indgreb, der berøver en person sin frihed, indebærer iboende begrænsninger i dennes privat- og familieliv.<sup>7</sup> Selvom stater generelt har en bred skønsmargin til at foretage indgreb i artikel 8 inden for det strafferetlige område, indsnævres denne skønsmargin efter domstolens praksis, når et flertal af stater regulerer et område anderledes.<sup>8</sup>

Indsattes ret til kontakt til omverdenen er endvidere reguleret af de Europæiske Fængselsregler og af de supplerende generelle anbefalinger for livstids- og langtidssdømte, som begge er vejledende og ikke juridisk bindende.<sup>9</sup>

---

<sup>6</sup> Se blandt andet, Kriminalforsorgen, nyhed fra 19. april 2021, tilgængelig på: <https://www.kriminalforsorgen.dk/om-os/nyt-og-presse/nyheder/ny-kampagne-skal-skaffe-flere-faengselsbetjente-2/>

<sup>7</sup> Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, Khoroshenko mod Rusland dom af 30. juni 2015.

<sup>8</sup> Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, Khoroshenko mod Rusland dom af 30. juni 2015, præmis 134-136.

<sup>9</sup> De Europæiske Fængselsregler, (Europarådets Ministerkomité's anbefaling Rec(2006)2), punkt 24, tilgængelig på: [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=09000016809ee581](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016809ee581), og Europarådets Ministerkomité's anbefaling Rec(2003) 23) om fængselsmyndighedernes behandling af livstidsdømte og andre indsatte med lange straffe, punkt 22, tilgængelig på: [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=09000016805dec7a](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805dec7a)

## **2 INSTITUTTETS BEMÆRKNINGER**

### **2.1 SÆNKELSE AF BEVISKRAV I TILLADELSESORDNING**

Om et besøgsforbud og en intensiv kontrol med besøg, breve, telefonsamtaler m.v. udgør et lovligt indgreb i retten til respekt for familieliv efter Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8, afhænger af, om indgrebet opfylder hjemmelskravet og kravet til proportionalitet samt at det forfølger et sagligt formål.

Det foreslås med lovudkastet, at der skal meddeles tilladelse til besøg, brevveksling og telefoni, hvis der er tale om nærtstående eller personer, som den indsatte havde kontakt til før varetægtsfængslingen. Omvendt vil der ikke skulle meddeles tilladelse til nye relationer (de almindelige bemærkninger 2.3.3.2).

Det er instituttets vurdering, at begrebet 'kontakt' umiddelbart er bredt defineret. Således fremgår det blandt andet, at det ikke er afgørende, at der har været en egentlig indbyrdes dialog eller der er forløbet en årrække siden sidste kontakt. Omvendt er den blotte viden om den pågældende person ikke nok til at etablere kontakt.

Det foreslås, at det påhviler den indsatte at påvise, at der er tale om en nærtstående, eller at der er etableret kontakt før varetægtsfængslingen (se f.eks. de almindelige bemærkninger, pkt. 2.3.3.2.). Det fremgår af bemærkningerne, at kriminalforsorgen ikke har en forpligtelse til selv at tilvejebringe bevis herfor eller i øvrigt hjælpe den indsatte med at skaffe bevis for, at der er tale om en nærtstående, eller en person, som den indsatte har været i kontakt med før varetægtsfængslingen. Det er således op til den indsatte selv at løfte bevisbyrden for, hvorvidt der er tale om en nærtstående eller en kontakt før varetægtsfængslingen.

Det forhold, at tidligere kontakt kan have relativt 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 personer, som den indsatte har været i kontakt med før varetægtsfængslingen.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Justitsministeriet i bemærkningerne til lovudkastet sænker kravet til de indsatte om at kunne påvise, at der er tale om nærtstående, eller at der har været etableret kontakt før varetægtsfængslingen til, at den indsatte skulle kunne sandsynliggøre den tidligere kontakt.

## **2.2. UNDTAGELSE FRA FORBUD MOD KONTAKT MED NÆRTSTÅENDE OG TIDLIGERE KONTAKTER**

Det fremgår af forslaget, at der kan gives tilladelse til besøg, brevveksling og telefoni med andre end nærtstående eller personer, som den indsatte havde haft kontakt til før varetægtsfængslingen, hvis "særlige omstændigheder taler derfor".

Det er nærmere præciseret i lovbemærkningerne, hvordan denne tilladelsesordning skal administreres. Det beror på en konkret vurdering, hvor der skal tages hensyn til den indsattes muligheder for social omgang med andre mennesker samt den indsattes muligheder for eksempelvis at få kontakt til organisationer mv., som bistår den indsatte i en verserende sag hos en offentlig myndighed. Som *eksempler* på situationer, der kan føre til tilladelse, nævnes tilfælde, hvor den indsatte ikke har familie eller disse ikke ønsker kontakt.

Instituttet 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 lovbemærkningerne, 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. Dette bør derfor fremgå af lovudkastets bemærkninger.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Justitsministeriet i bemærkningerne præciserer, at afvejningen bør tage højde for den samlede effekt af begrænsningerne.

### **2.3 Manglende information om, hvad reglerne vil betyde i praksis, menneskeretlig vurdering, og information om tilsvarende praksis i andre lande**

Som beskrevet ovenfor indeholder lovforslagets bemærkninger forholdsvis sparsom information om for eksempel antallet af berørte indsatte, det nuværende regime for indsatte livstids- og forvaringsdømte samt den administrative byrde som forslaget vil medføre for Kriminalforsorgen.

- Instituttet anbefaler, at Justitsministeriet i lovforslaget redegør for disse forhold forud for fremsættelsen.

Det fremgår af Justitsministeriets vejledning om lov kvalitet, at 'hvis et lovforslag er udformet på en sådan måde, at retsanvendende myndigheder skal træffe skønsprægede afgørelser, der ofte rejser spørgsmål i forhold til konventionerne, bør lovforslagets bemærkninger indeholde en rimelig vejledning om indholdet af de menneskeretlige forpligtelser, herunder om de kriterier og forhold, der som følge af disse forpligtelser har betydning for myndighedernes afgørelser'.<sup>10</sup> Instituttet bemærker, at lovudkastet ikke indeholder en vurdering af Danmarks menneskeretlige forpligtelser.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Justitsministeriet i lovforslaget redegør for forholdet til menneskeretten, herunder særligt i forhold til de foreslåede indskrænkninger i de indsattes ret til besøg, brevveksling og telefoni.

Instituttet bemærker, at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol i Khoroshenko mod Rusland indsnævrede statens skønsmargin i forhold til indgreb i indsattes ret til besøg henset til, at flertal af stater havde en anden praksis. Instituttet er ikke umiddelbart bekendt med praksis blandt Europarådets medlemsstater i forhold til livstids- og forvaringsdømtes mulighed for kontakt med omverdenen under afsoningen.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Justitsministeriet forud for fremsættelsen af forslaget undersøger praksis for begrænsning af adgang til besøg, brevveksling og telefoni for livstids- og forvaringsdømte i andre lande i Europarådet.

Der henvises til ministeriets sagsnummer: 2021-731-0074.

---

<sup>10</sup> Vejledning om lov kvalitet, afsnit 3.1.3, tilgængelig på: <https://lovkvalitet.dk/wp-content/uploads/sites/5/2021/01/Vejledning-om-lovkvalitet-1.pdf>

Med venlig hilsen

**Louise Holck**

DIREKTØR

## **Kriminalforsorgsforeningens bidrag til høringssvar over forslag til lov om ændring af lov om fuldbyrdelse af straf m.v. (Indskrænkning af livstids- og forvaringsdømtes rettigheder).**

Kriminalforsorgsforeningen takker for høringen og har følgende bemærkninger til udkastet:

Ad pkt. 3

En udsættelse af påbegyndelse af udgangsforløb før 10 år, vil de facto forlænge mulig udslusning og afsoningstid, hvilket dels vil presse kapaciteten i lukket fængsel 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 dette forslag ikke være relevant at arbejde med forebyggelsesfaktorer til misbrug, med mindre den indsatte er 10 år inde i sin afsoning. Dette vil have konsekvenser for den misbrugsbehandling der i dag tilbydes de indsatte.

Ad pkt. 4

Kriminalforsorgen arbejder fokuseret med kriminalitetsforebyggende indsatser identificeret og specificeret via LS/RNR. En af de otte kriminogene faktorer er Prosocial påvirkning samt at modvirke Prokriminell holdning og tænkning. Dette gøres i det daglige er personalet, men kan ikke stå alene. Dette kræver en samtidig påvirkning fra det personlige netværk. Nogle af de i målgruppen benævnte indsatte har op til anholdelsen ikke et prosocialt netværk som de kan trække på under afsoningen, og nogle netværk vil trække sig, hvilket ikke gør opgaven nemmere. Lovforslaget efterlader dog mulighed for etablering af et styret frivilligt netværk, eksempelvis i form af besøgsvenner via Røde Kors. Lovforslaget levner dog ikke den indsatte mulighed for et ønske om forandring og derigennem at opsøge eller etablere nye hensigtsmæssige relationer.

Kriminalforsorgsforeningen skal derfor foreslå, at hjemlen til at afvise tilladelse til besøg 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.

Ad pkt. 5

Kriminalforsorgsforeningen skal bemærke, at indsatte så længe det er muligt at se tilbage, har haft mulighed for at brevveksle. Indsatte i kriminalforsorgen har samme rettigheder som andre borgere, bortset fra bevægelsesfrihed. Kriminalforsorgsforeningen skal derfor bemærke, at lovforslaget har en endog væsentlig indgriben i de indsattes rettigheder, herunder ytringsfriheden, hvilket vi finder betænkeligt.

Kriminalforsorgsforeningen anerkender behovet for at begrænse indsattes konkrete udtalelser og andet der kan krænke forurettede og offentligheden.

Kriminalforsorgsforeningen skal derfor foreslå at hjemlen til at afvise tilladelse til brevveksling og offentlige udtalelser beror på en konkret saglig vurdering.

Ad pkt. 7

Kriminalforsorgsforeningen finder, som ved ovenstående, at man bør hjemle en mulighed for at afvise tilladelse til at føre telefonsamtaler. En evt. afvisning bør bero på en saglig og konkret vurdering.

Ad pkt. 14

Der vurderes at blive tale om dobbelt straf, hvis den indsatte både fratages muligheden for hhv. besøg, telefoni og brevveksling, samt idømmes bødestraf.

Sluttelig skal Kriminalforsorgsforeningen bemærke, at det undrer, at man vil indføre så restriktive lovændringer, for hvad der *reelt alene* handler om 2-3 indsatte.

For høringssvaret:

KRIMINALFORSORGSFORENINGEN  
S. Henriksen, næstformand

Straffuldbyrddelseskontoret  
Mikkel Reenberg  
Sagsnr.: 2021-731-0074



### Høringsvar til indskrænkning af livstids- og forvaringsdømtes rettigheder

13. OKTOBER 2021

Jeg er ph.d. og adjunkt i Center for Interdisciplinære Retlige Studier, Juridisk Fakultet på Københavns Universitet. I samarbejde med min kollega, leder jeg et forskningsprojekt (finansieret af Det Europæiske Forskningsråd) omhandlende forvaring. Dette høringssvar baserer sig på min aktuelle forskning i retssager hvor anklagemyndigheden har nedlagt påstand om forvaring samt et studie af forvaringsdømtes afsoningsliv og – vilkår i Herstedvester fængsel. Forskningsprojektet er banebrydende i den forstand, at det bidrager til at skabe en forbindelse mellem retssystemet til virkeligheden på fængselsafdelinger, som det tager sig ud fra forvaringsdømtes perspektiv. Dette høringssvar tager dermed sit udgangspunkt i forvarede frem for livtidsdømtes situation, men såvel nordisk som udenlandsk forskning viser, at tidsubestemt straf generelt er præget af stor usikkerhed, frustration og angst for fremtiden.

CENTER FOR INTERDISCIPLINÆRE  
RETLIGE STUDIER

KAREN BLIXENS PLADS 16  
2300 KØBENHAVN S

DIR 31371342

julie.laursen@jur.ku.dk

REF: JL

Jeg mener, at Justitsministeriets forslag om indskrænkning af livstids- og forvaringsdømtes rettigheder ikke blot vil ramme skævt i forhold til den ønskede effekt, men tilmed hindre den behandling, forandring og resocialisering som er indlejret i forvaringsforanstaltningen. Forvaring er en meget alvorlig sanktion, som opleves vældigt belastende på grund af den skam, stigmatisering og uvished som er indbygget heri. Den forvarede skal gennemgå en endog meget omfattende forandringsproces førend han kan prøveudskrives, hvilken skal understøttes indenfor såvel som udenfor fængslet. Herstedvester fængsel - hvor jeg udfører min forskning - har et relativt unikt positivt og støttende miljø mellem indsatte og ansatte. Jeg er dog meget bekymret for, at de varslede disciplinærstraffe for eksempelvis kommunikationsbrud vil øge kløften mellem indsat og ansat sættes på spil, når betjente fratages deres skøn fordi de skal idømme flere disciplinærstraffe.

Ydermere så vil den foreslåede indskrænkning af livstids- og forvaringsdømtes ret til besøg, brevveksling og telefoni være kontraproduktiv i forhold til den

resocialiserende dimension af straffen. Udgange, besøg, brevveksling og telefoni har bl.a. til formål at fastholde kontakt til pårørende og samfundet udenfor fængslet, hvilket er afgørende for den enkeltes mulighed for at reintegrere sig efter endt afsoning. Justitsministeriet ønsker ikke, at livtids- og forvaringsdømte lever 'et tilnærmelsesvist normalt liv' (s.20) særligt i begyndelsen af afsoningen, men dette er også meget langt fra virkeligheden for de fleste. Forvaringsdømtes liv er derimod oftest præget af ensomhed samt små og skrøbelige sociale forbindelser - for rigtig mange er der udelukkende tale om (aldrende) forældre, fordi store dele af deres netværk har afskåret kontakt til dem. Desuden vil bekendtskaber og familiemedlemmer man måtte have før anholdelsen i nogle tilfælde være kontraproduktive for resocialiseringen, hvorfor nye bekendtskaber vil være fordelagtige på længere sigt. Det påhviler kriminalforsorgsområdet at være opmærksom på, om der er indsatte, som kun har ringe forbindelse med omverdenen og støtte den indsatte i, at danne nyt netværk. Dette ansvar bliver praktisk umuligt at leve op til, hvis dette lovforslag indføres. Jeg mener derfor, at man må indføre et kontakt- og besøgsforbud for børn og unge under 18 år uden tæt relation til den indsatte før dennes dom, hvis man er bekymret for unge menneskers kontakt med tidsbestemte afsonere.

Den danske Kriminalforsorg er ydermere baseret på et normalitets- og rettighedsbaserede hensyn, som bygger på den grundtanke, at de indsatte i fængslet skal kunne opretholde en så normal tilværelse som muligt med bevarelse af almindelige livsvilkår og borgerrettigheder. Det primære sigte med dette hensyn er, at forbedre den indsattes muligheder for at klare sig uden kriminalitet efter løsladelsen. Man tager dog udelukkende hensyn til den straffende dimension af sanktionen når man foreslår indskrænkninger på et område, som allerede er signifikant strammere og mere restriktivt end for tidsbestemte straffe. Det virker eksempelvis unødvendigt hårdt at afskære forvaringsdømte fra muligheden for, at overføres til åbne fængsler indenfor en tidsramme på 10 år, når dette i praksis er meget sjældent forekommende (allerede i 2011 afsonede forvaringsdømte i gennemsnit 14.7 år førend de kunne prøveudskrives). 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 bevilliges 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.

Jeg står naturligvis til fuld rådighed for eventuelle spørgsmål. Med tak for opmærksomheden og venlig hilsen,

Julie Laursen

Ph.d., Adjunkt, MSCA og Carlsberg Fellow.

Visiting scholar, Prisons Research Centre, University of Cambridge



Justitsministeriet  
Slotholmsgade 10  
1216 København K

Vores sagsnummer:  
5006371

Deres sagsnummer:

Date:  
13-10-2021

### Høringssvar fra Landsforeningen Krim

#### **Høringssvar til forslag til lov om ændring af lov om fuldbyrdelse af straf m.v. (Indskrænkning af livstids- og forvaringsdømtes rettigheder)**

##### **1. Generelle bemærkninger:**

Det fremgår af indledningen til lovforslaget (punkt 1 side 6):

*Regeringen ønsker at sætte hårdt ind over for de personer, som har begået nogle af de mest alvorlige forbrydelser. Livstidsdømte og visse forvaringsdømte har i særlig grad vendt samfundet ryggen og har som konsekvens fået den hårdest mulige straf. Dette skal også kunne mærkes ved fuldbyrdelsen af straffen. Det er derfor 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 under afsoningen.*

Under punkt 2.3.2. ("Justitsministeriets overvejelser") side 20 fremgår det:

*Set i lyset af karakteren og alvorligheden af de forbrydelser, som der i sådanne situationer er dømt for, er der et særlig hensyn at tage til retsfølelsen hos ofre og pårørende, herunder et hensyn at tage til, at det ikke skal fremstå sådan, at livstids- og forvaringsdømte kan leve et tilnærmelsesvist normalt liv med kontakt til omverdenen mv. Varetagelsen af et sådant hensyn indebærer efter Justitsministeriets opfattelse bl.a., at sådanne dømte i et tidsrum under afsoningen ikke bør kunne indgå nye relationer.*

Det ovenfor citerede fra lovforslaget illustrerer efter Landsforeningen Krims opfattelse, at formålet med de foreslåede indskrænkninger i livstidsdømtes og forvaringsdømtes rettigheder er

af *ponal karakter*. Hertil kommer, at ønsket om at begrænse disse rettigheder synes at bygge på en tanke om, at det ikke skal fremstå sådan, at indsatte "kan leve et tilnærmelsesvist normalt liv".

Straff fuldbyrdelseslovens § 4 har følgende ordlyd:

*§ 4 Der må ikke under fuldbyrdelsen af straf pålægges en person andre begrænsninger i tilværelsen end sådanne, der er fastsat ved lov eller er en følge af selve straffen.*

Af lovbemærkningerne til bestemmelsen (1999/1 LSF 145: Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser) fremgår bl.a.:

*Til § 4*

*Bestemmelsen fastsætter, hvad der er det almindelige udgangspunkt for straff fuldbyrdelsen. Bestemmelsen svarer til § 4 i Straffelovrådets lovudkast, jf. pkt. 4.2. i de almindelige bemærkninger til lovforslaget.*

*Bestemmelsen indebærer, for så vidt angår fuldbyrdelse af fængselsstraf, at indsatte ikke må pålægges andre begrænsninger i tilværelsen end sådanne, der er fastsat ved lov eller er en følge af selve frihedsberøvelsen. Indsatte skal derfor have adgang til at udøve deres almindelige borgerlige rettigheder i det omfang, den pågældende ikke ved lov eller som følge af frihedsberøvelsen er afskåret herfra. Dette udgangspunkt er udtryk for, at en frihedsberøvelse alene tilsigter at indebære et indgreb i lokal friheden for den domte.*

I et høringssvar til det ovennævnte lovforslag bemærkede Det Danske Institut for Menneskerettigheder, at det burde fremgå af lovtæksten, at frihedsstraffen alene tilsigter at være et indgreb i lokal friheden:

*Det Danske Center for Menneskerettigheder finder, at det bør fremgå af lovtæksten, at frihedsstraffen alene tilsigter at være et indgreb i lokal friheden.*

Justitsministeriet bemærkede i sit svar herpå:

*Ad § 4:*

*I lovforslagets § 4 fastsættes, hvad der er det almindelige udgangspunkt for fuldbyrdelse af straf. Bestemmelsen bygger på Straffelovrådets udkast, som Justitsministeriet kan tiltræde. Den indebærer {{SPA}} for så vidt angår fuldbyrdelse af fængselsstraf {{SPA}} at indsatte ikke må pålægges andre begrænsninger i tilværelsen end sådanne, der er fastsat ved lov eller*

*en følge af selve frihedsberøvelsen Indsatte skal derfor have adgang til at udøve deres almindelige borgerlige rettigheder i det omfang, den pågældende ikke ved lov eller som følge af frihedsberøvelsen er afskåret herfra. Dette udgangspunkt er udtryk for, at en frihedsberøvelse alene tilsigter at indebære et indgreb i lokalfriheden for den dømte. Der henvises herom til pkt. 4.2.2. og 4.2.3. i de almindelige bemærkninger til lovforslaget.*

*Der er således ikke tale om nogen realitetsforskel på den foreslåede bestemmelse og Menneskerettighedscentrets forslag. Det bemærkes i øvrigt, at lovforslagets § 4 er en fællesbestemmelse, der også gælder for ikke-frihedsberovende straffe.*

(Understregning foretaget)

Af Justitsministeriets svar kan det udledes, at formålsbestemmelsen i straffuldbyrdslovens § 4 er et udtryk for, at frihedsstraffe alene tilsigter at være et indgreb i lokalfriheden for den dømte, og at det (alene) er dette indgreb, der udgør det pønale element i fængselsstraffen. Eventuelle andre begrænsninger af indsattes rettigheder må herefter begrundes i ikke-pønale hensyn, som f.eks. ordens- og sikkerhedshensyn. Det følger forudsætningsvist heraf, at indsatte har ret til at leve et normalt liv under afsoningen kun begrænset af det indgreb i lokalfriheden de er underlagt, som følge af fængselsstraffen.

Bemærkninger i lovforslaget om, at fængselsstraffe for visse forbrydelser skal "kunne mærkes ved fuldbyrdelsen af straffen" og at det "ikke skal fremstå sådan, at livstids- og forvaringsdømte kan leve et tilnærmelsesvist normalt liv" bryder efter Landsforeningen Krim's opfattelse med det grundlæggende princip bag straffuldbyrdsloven om, at fængselsstraffe kun tilsigter at udgøre et indgreb i lokalfriheden, som udtrykt i straffuldbyrdslovens § 4.

## **2. Indskrænkning af livstids- og forvaringsdømtes mulighed for udgang:**

Det foreslås i lovforslaget, at indsatte, der er idømt fængselsstraf på livstid eller forvaring for overtrædelse af en bestemmelse, som hjemler straf på livstid, ikke kan opnå tilladelse til udgang, indtil der er udstået 10 år af straffetiden, medmindre det sker til særlige formål.

Senere i lovforslaget uddybes det, at der med ordene "særlige formål" henvises til de tilfælde, som er oplyst i udgangsbekendtgørelsens § 31, stk. 1, som har følgende ordlyd:

§ 31

*Indsatte kan få udgang med henblik på*

- 1) at besøge en nærstående person, som er alvorligt syg,*
- 2) at være til stede ved en nærståendes begravelse,*
- 3) at møde i retten eller for anden offentlig myndighed i tilfælde, hvor vedkommende myndighed finder det påkrævet, eller*
- 4) lægeundersøgelse eller -behandling eller anden behandling, der ikke hensigtsmæssigt kan finde sted i institutionen*

Landsforeningen Krim ønsker at henlede Regeringens opmærksomhed på, at *en forvaringsdom er en præventiv foranstaltning*, som dømte personer kan pålægges hvis en række kriterier er opfyldt, herunder at de anses for *særligt farlige*, og at en forvaringsdom er påkrævet for at forebygge faren. Det følger af straffelovens § 72, stk. 1., at anklagemyndigheden skal påse, at en forvaringsdom ikke opretholdes i længere tid og videre omfang end nødvendigt. Det kan udledes af bestemmelsen, at forvaringsdømte skal løslades så snart de ikke længere er farlige.

Det er retten, der i medfør af straffelovens § 72, stk. 2, tager stilling til, om en forvaringsdom skal ophæves. Forvaringsdømte kan anmode om ophævelse af foranstaltningen 3 år efter afgørelsen.

I praksis støtter retten i almindelighed sin afgørelse på en udtalelse fra en psykiater, der har undersøgt den dømte.

Psykiaternes vurdering af, om den forvaringsdømte fortsat frembyder en så nærliggende fare for andre, at forvaring er påkrævet, foretages ofte efter samtaler og observationer af den forvaringsdømtes adfærd. Det er ofte nødvendigt for psykiaterne at observere den forvarede ageren under gradvist forøgede frihedsgoder for at kunne vurdere farligheden. Disse gradvist forøgede frihedsgoder sker normalt ved, at den forvaringsdømte opstarter et udgangsforløb, der tiltager i hyppighed såfremt udgangene afvikles positivt.

Regeringens forslag indebærer, at visse forvaringsdømte ikke kan opnå tilladelse til udgang, inden der er udstået 10 år af straffetiden. Inden for de første 10 år af straffetiden vil visse forvaringsdømte således ikke kunne påvise, at de ikke længere er farlige.

Det er Landsforeningen Krims opfattelse, at der er en vis risiko for, at forvaringsdømtes farlighed ikke vil kunne vurderes, idet de grundet de forslåede regler ikke vil kunne opnå tilladelse til

udgang inden for de første 10 år af straffedommen – heller ikke i det tilfælde, hvor en psykiater vurderer, at udgange er nødvendige for at kunne vurdere farligheden. Den forvaringsdømte vil herefter være idømt sin foranstaltning med den begrundelse, at han eller hun er farlig, men samtidig være frataget de nødvendige midler (udgang) til at demonstrere, at han eller hun ikke længere er farlig.

En lignende situation forelå i sagen **U.2020.3389 H**. I denne sag havde en forvaringsdømt anmodet om, at den idømte foranstaltning blev ophævet. Af en speciallægeerklæring fra oktober 2017 fremgik det bl.a., at den forvaringsdømte i mindst fire år ikke havde udvist tegn på farlighed, og at det var nødvendigt at vurdere ham under friere rammer, bl.a. i forbindelse med udgange, for at vurdere hans farlighed efter en eventuel prøveudskrivning fra forvaring. Dette var imidlertid ikke iværksat, idet den forvaringsdømte også var dømt til udvisning, og at der verserende en sag om overførsel til Rumænien.

Højesteret fandt, at anklagemyndigheden i hvert fald efter speciallægeerklæringen fra oktober 2017 skulle have taget initiativ til, at der blev iværksat et sådant forløb, der ville gøre det muligt at vurdere farligheden af den forvaringsdømte. Højesteret fandt i sagen, at der forelå en krænkelse af den forvaringsdømtes rettigheder efter Den Europæiske Menneskerettighedskonventions (EMRK) artikel 14 sammenholdt med artikel 5, idet den forvaringsdømte grundet sin nationalitet var blevet stillet ringere end danske forvaringsdømte.

I Højesterets gennemgang af retsgrundlaget i den ovennævnte sag, henviste Højesteret til to afgørelser fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol; Rangelov mod Tyskland (sag nr. 5123/07) og Ostermunchner mod Tyskland (sag nr. 36035/04), som begge blev afsagt den 22. marts 2012.

Sagen **Ostermunchner mod Tyskland** drejede sig om en østrisk statsborger, som var blevet idømt en tidsubestemt præventiv frihedsberøvelse ("preventive detention"), og som samtidig var blevet udvist af Tyskland. Modsat afgørelsen i Rangelov mod Tyskland, fandt Domstolen i denne sag, at der *ikke* var sket en krænkelse af EMRK artikel 14 sammenholdt med artikel 5, idet det skyldtes klagerens egne forhold, at han ikke havde fået den behandling, som ville have gjort det muligt at løslade ham. Han havde således nægtet at modtage behandlingen gruppeterapi for seksualforbrydere ("group therapy for sexual offenders").

I præmis 74 udtalte Domstolen sig dog generelt om, hvornår præventiv frihedsberøvelse på grund af risiko for ny kriminalitet vil blive vilkårlig ("arbitrary"), og derved udgøre en krænkelse af EMRK artikel 5:

*74. The Court considers that a decision not to release a detainee as he still posed a threat to the public may be inconsistent with the objectives of the sentencing court's order for preventive detention if the person concerned is placed and remanded in detention as there was a risk that he would reoffend, but is, at the same time, deprived of the necessary means, such as a suitable therapy, to demonstrate that he was no longer dangerous. In such circumstances, a detention which complied with Article 5 § 1 (a) at the outset would be transformed into a deprivation of liberty that was arbitrary and, hence, incompatible with that provision (see paragraph 65 above).*

En frihedsberøvelse vil altså ifølge Domstolen blive vilkårlig og i strid med EMRK artikel 5, såfremt en person idømmes præventiv frihedsberøvelse på grund af risiko for ny kriminalitet - som f.eks. forvaring - og samtidig fratages de nødvendige midler til at demonstrere, at han eller hun ikke længere er farlig.

Landsforeningen Krim anbefaler, at Regeringen sikrer, at en sådan situation ikke kan opstå såfremt lovforslaget vedtages. Dette kunne eksempelvis opnås ved, at forslaget om indskrænkning af mulighed for udgang afgrænses til ikke at gælde for forvaringsdømte.

Med venlig hilsen

Landsforeningen Krim

**LANDSFORENINGEN af  
FORSVARSADVOKATER**

Formand: Kristian Mølgaard  
Solbjergvej 3. 2.  
2000 Frederiksberg  
20 64 44 23  
[krm@boelskifteadvokater.dk](mailto:krm@boelskifteadvokater.dk)

Sekretariat: Peter Trudso  
Farvergade 27 D. 1.  
1463 København K  
28 13 64 95  
[pt@strafferetsadvokaten.dk](mailto:pt@strafferetsadvokaten.dk)  
[www.lffa.dk](http://www.lffa.dk)

Justitsministeriet

[jm@jm.dk](mailto:jm@jm.dk)

og [mir@jm.dk](mailto:mir@jm.dk)

11. oktober 2021

**2021-731-0074, Høring over udkast til lov om ændring af lov om fuldbyrdelse af straf mv. (Indskrænkning af livstids- og forvaringsdømtes rettigheder)**

Justitsministeriet har ved mail sendt 15. september 2021 bedt om blandt andet Landsforeningen af Forsvarsadvokaters (LFFA) eventuelle bemærkninger til udkast til lov om ændring af lov om fuldbyrdelse af straf mv.

Lovforslaget har været drøftet i LFFA's bestyrelse, som finder lovforslaget betænkeligt.

En indskrænkning af livstids- og forvaringsdømtes rettigheder til at indgå nye relationer er ikke foreneligt med princippet om resocialisering og det strider mod ytringsfriheden samt retten til respekt for privat og familieliv, jf. EMRK art. 8.

En indskrænkning af livstids- og forvaringsdømtes muligheder for at skabe nye relationer under afsoning vil ikke 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.

Med lovforslaget lægges der op til, at det skal være statens ansvar, at unge personer ikke kan få kontakt til livstids- og forvaringsdømte. Det er LFFA's 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 at tage kontakt til livstids- og forvaringsdømte, at det tilkommer forældrenes kompetence, om den mindreårige skal have lov til at kommunikere med livstids- og forvaringsdømte afsonere.

På den ene side er der et hensyn at tage til unge personer under 18 år, som ønsker at tage kontakt til livstids- og forvaringsdømte. På den anden side er der også et hensyn at tage til borgernes egen selvbestemmelsesret og ytringsfrihed, og de livstids- og forvaringsdømtes rettigheder til at have kontakt til omverdenen og skabe nye relationer under deres afsoning. Hertil kommer også et 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.

Med venlig hilsen

Kristian Mølgaard

**From:** Jan Hempel <Jan.Hempel@politiforbundet.dk>  
**Sent:** 15-09-2021 09:28:11 (UTC +02)  
**To:** Justitsministeriet <jm@jm.dk>  
**Cc:** Mikkel Reenberg <mir@jm.dk>  
**Subject:** VS: Høring over udkast til ændring af lov om fuldbyrdelse af straf m.v. (Indskrænkning af livstids- og forvaringsdømtes rettigheder) - j.nr. 2021-731-0074

Til Justitsministeriet.

Politiforbundet har ingen bemærkninger til høringen.

Politiforbundets jr.nr. 2021-01297.

Med venlig hilsen

Jan Hempel  
Forbundssekretær



Gammel Kongevej 60, 11. sal  
DK-1850 Frederiksberg

Tlf. +45 3345 5965

E-mail [mail@politiforbundet.dk](mailto:mail@politiforbundet.dk)

Politiforbundet passer på dine data. Læs mere om vores behandling af dine oplysninger her <https://www.politiforbundet.dk/om-politiforbundet/politiforbundets-databeskyttelsespolitik>

Denne e-mail fra Politiforbundet kan indeholde fortroligt materiale. E-mailen er kun beregnet for ovennævnte modtager(e). Hvis du har modtaget e-mailen ved en fejl, beder vi dig venligst kontakte afsenderen og i øvrigt slette e-mailen, inkl. eventuelle kopier og vedhæftede dokumenter. På forhånd tak

Henvendelser kan rettes skriftligt til Politiforbundet. Der kan sendes sikkert til [mail@politiforbundet.dk](mailto:mail@politiforbundet.dk). Det forudsætter dog, at du selv har adgang til at sende fra sikkermail.

**Fra:** Justitsministeriet <[jm@jm.dk](mailto:jm@jm.dk)>

**Sendt:** 15. september 2021 09:03

**Emne:** Høring over udkast til ændring af lov om fuldbyrdelse af straf m.v. (Indskrænkning af livstids- og forvaringsdømtes rettigheder) - j.nr. 2021-731-0074

Se venligst vedhæftede.

Med venlig hilsen



JUSTITSMINISTERIET  
Straffuldbyrdelseskontoret  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K  
Tlf.: 7226 8400  
[www.justitsministeriet.dk](http://www.justitsministeriet.dk)  
[jm@jm.dk](mailto:jm@jm.dk)





## RETSPOLITISK FORENING

### HØRINGSSVAR

Til Justitsministeriet

**Høring over udkast til forslag til lov om ændring af lov om fuldbyrdelse af straf m.v.  
(indskrænkning af livstids- og forvaringsdømtes rettigheder)**

Modtaget ved høringsbrev af 15. september 2021 – med svarfrist d. 13. oktober 2021

Svar fremsendt pr. mail til [jm@jm.dk](mailto:jm@jm.dk) med kopi til [mir@jm.dk](mailto:mir@jm.dk)

- Att. Sagsnr. 2021-731-0074

Forslaget indeholder bl.a. et forbud for livstidsdømte i fængsel eller forvaring at kontakte og have samvær med personer, som de ikke kendte på forhånd, dvs. før de blev varetægtsfængslet. Der henvises til tilfælde, hvor godtroende personer har ladet sig lokke til at indgå i relationer med indsatte af nævnte kategori, og hvor pressen i øvrigt også har kunnet svælge i den dømtes egen forherligelse på sociale medier.

I begrundelsen for forslaget henvises der til krænkelser af retsfølelsen:

*"Det gælder for ofre og pårørende, for hvem det er krænkende at se, hvordan sådanne dømte kan leve et liv, hvor vedkommende i fængslet tilegner sig nye relationer som andre, der lever et liv uden for kriminalforsorgens institutioner. Foruden hensynet til ofre og pårørende er der også et hensyn at tage til de mennesker, som den livstids- og forvaringsdømte indgår i en relation med. Der er således set eksempler på, at sådanne dømte har indgået i relationer med ofte unge og letpåvirkelige mennesker, som ikke kan overskue de konsekvenser, som det har for eget liv at indgå i en tæt relation med en person, som har begået nogle af de mest alvorlige forbrydelser."*

Der foreslås også, at livstidsdømte i de første ti år skal forblive på lukkede, ikke åbne afdelinger, ikke skal have udgang, medmindre det drejer sig om helt ekstraordinære anledninger, og at der som angivet skal føres nøje kontrol med deres breve, telefonsamtaler, anden kommunikation og besøg samt samvær, der kun i helt specielle tilfælde må involvere personer, som den dømte, ikke kendte før frihedsberøvelsens påbegyndelse.

Forslaget betegner efter RPF mening et ganske usædvanligt angreb på og brud med almindeligt anerkendte og resultatrige principper både her i Danmark og andre civiliserede lande om resocialisering og fremadrettede foranstaltninger, der kan påvirke den dømte i positiv retning væk fra den forbryderiske fortid og en belastende omgangskreds. De har hidtil medvirket til at skabe et klima i dagligdagen i de pågældende tvangsinstitutioner, som trods alt er til at holde ud for både de ansatte medarbejdere og de indsatte dømte. Ethvert yderligere repressivt indgreb i den tilstand kan skabe fatale negative forhold, som i stedet gør hverdagen til et mareridt og skaber grundlag for konfrontationer og ny kriminalitet, både inden for og – f.eks. ved flugt – uden for murene.

Fængselsforbundets formand har da også umiddelbart efter forslagens fremkomst af bekymring for konsekvenserne for hans medlemmers hverdag på arbejdspladsen offentligt kritiseret det. Han kendte angiveligt kun til to tilfælde med aktuelt indsatte, hvor der de seneste år har været problemer af den karakter og den kaliber, forslaget omtaler og nu bruger til en uholdbar generalisering.

Forslaget indebærer imidlertid også et indgreb i ganske uskyldige menneskers ret til fri kommunikation og omgang med medmennesker, der 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 risikoen for utilbørlige og farlige relationer til indsatte forsvindende lille og kan i påkommende tilfælde løses ved anderledes konkrete og individuelt tilpassede tiltag.

Sammenfattende kan Retspolitisk Forening ikke anbefale forslagens vedtagelse.

København, den 13. oktober 2021

Bjørn Elmquist

Thea Zachariassen

Formand

Bestyrelsesmedlem

Røde Kors  
Blegdamsvej 27  
2100 København Ø

Tlf. 3525 9200  
info@rodekors.dk

CVR-nr.: 20 70 02 11

Til: Justitsministeriet  
Fra: Røde Kors



Oktober 2021

### **Høringsvar fra Røde Kors vedrørende forslag til lov om ændring af lov om fuldbyrdelse af straf m.v. (Indskrænkning af livstids- og forvaringsdømtes rettigheder)**

Røde Kors ønsker at afgive høringssvar til forslag til lov om ændring af lov om fuldbyrdelse af straf m.v. (Indskrænkning af livstids- og forvaringsdømtes rettigheder).

Besøg til frihedsberøvede personer er en kerneaktivitet for Røde Kors verden over. Under væbnet konflikt har staterne givet den Internationale Røde Kors Komité et særligt mandat, som er nedfældet i Genève-konventionerne til at besøge krigsfanger og internerede civile. I Danmark har frivillige fra Røde Kors siden 1985 besøgt frihedsberøvede personer i Kriminalforsorgens institutioner. Røde Kors i Danmarks besøg har alene et humanitært formål og skal sikre, at en person, der er i risiko for at miste kontakten til omverdenen, kan få et frirum og tale med en neutral frivillig uden fordømmelse.

Frivillige i Røde Kors' indsatser i arrester, fængsler og pensioner screenes og uddannes grundigt til opgaven. Kun personer, som Kriminalforsorgen sikkerhedsgodkender til besøg i Kriminalforsorgens institutioner, kan blive frivillige i Røde Kors besøgs- og mentorordninger. De frivillige følger et særligt regelsæt, når de besøger indsatte og er underlagt tavshedspligt.

#### Ad §51a, stk. 2

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, hvis særlige omstændigheder taler herfor. 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 udestår 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.

Røde Kors står til rådighed for yderligere uddybning, såfremt der er behov herfor.

Med venlig hilsen

Anders Ladekarl,  
Generalsekretær Røde Kors

# Københavns Byret



Justitsministeriet

Præsidenten  
Domhuset, Nytorv 25  
1450 København K.  
Tlf. 99 68 70 15  
CVR 21 65 95 09  
[adm.kbh@domstol.dk](mailto:adm.kbh@domstol.dk)  
J.nr. 21/22675

Den 5. oktober 2021

Ved en mail af 15. september 2021 har Justitsministeriet anmodet om eventuelle bemærkninger til høring over udkast til forslag til lov om ændring af lov om fuldbyrdelse af straf m.v. (Indskrænkning af livstids- og forvaringsdømtes rettigheder).

Jeg skal i den anledning på vegne af byretspræsidenterne oplyse, at byretterne ikke ønsker at udtale sig om forslaget.

Der henvises til J.nr. 2021-731-0074.

Med venlig hilsen

Søren Axelsen

## Høringssvar

til Forslag til lov om ændring af lov om fuldbyrdelse af straf m.v. (Indskrænkning af livstids- og forvaringsdømtes rettigheder)

### Bekymringspunkter

Overordnet har vi følgende bekymringspunkter:

- **Lovforslaget inddrager ikke overvejelser efter Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK)**

Det bemærkes her, at EMRK er forpligtende folkeret, og danske myndigheder er forpligtet til at tage konventionens bestemmelser i betragtning. EMRK er tillige vedtaget som lov, og det bør også af den grund ved et nyt lovforslag overvejes, hvorledes forslaget stemmer overens med en tidligere vedtaget lov.

Det bemærkes yderligere, at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD), når den skal tage stilling til eventuel overtrædelse af konventionen, inddrager, om de nationale myndigheder allerede har foretaget relevante menneskeretlige overvejelser eller ej. På den måde er det et problem i sig selv, at forholdet til EMRK ikke overvejes.

Det bemærkes endvidere, at lovforslaget i pkt. 7 angiver: "Lovforslaget har ingen EU-retlige aspekter." Dette er ikke korrekt. Til EU-retten hører også EU-Charteret (Den Europæiske Unions Charter om Grundlæggende Rettigheder), der indeholder samme bestemmelser som EMRK, og hvis bestemmelser skal fortolkes på samme måde som de tilsvarende bestemmelser i EMRK.

Problemet består nærmere i, at lovforslaget ikke overvejer indgrebenes nødvendighed. Er der tale om indgreb i privatlivet, EMRK art. 8, eller i ytrings- og informationsfriheden, EMRK art. 10, skal indgrebene opfylde visse betingelser efter artiklernes andet stykke, og det centrale kriterium er netop her, at indgrebet skal være "nødvendigt i et demokratisk samfund". Den samme fortolkning har EMD anlagt ved retten til at indgå ægteskab efter art. 12 (se fx *Frasik v Polen* 5.1.2010). Allerede i 1976 understregede EMD, at dette betyder, at det ikke er tilstrækkeligt, at indgrebet er "reasonable" (fornuftigt) eller foretaget "in good faith". På den anden side kan det ikke kræves, at indgrebet er uomgængeligt eller absolut nødvendigt. Dette blev slået fast i sagen *Handyside v Storbritannien* 7.12.1976 (pr. 48) og er siden gentaget i utallige domme. Justitsministeriet kan umuligt være uvidende herom. Spørgsmålet om forholdet til EMRK og kravet om indgrebenes nødvendighed må derfor adresseres.

- **Forvaltningen fratages i høj grad et skøn**

Der synes at være en tendens til, at lovgivningen i højere grad vil normere forvaltningens skøn. Som udgangspunkt er dette inden for lovgivningsmagtens kompetence. Men det er ikke klogt: En

af grundene til, at Danmark er et velfungerende land, er, at vi har en forvaltning, der vises tillid, og som er egnet til, herunder uddannet til, at tage selvstændige beslutninger inden for deres respektive område. Med en type lovgivning som den foreslåede signalerer lovgivningsmagten – formentlig utilsigtet – at man hellere vil have personale, der blindt udfører lovgivningsmagtens ordrer, uden at nogen selvstændige overvejelser indgår, end at det personale, der er praktisk tæt på dagligdagens problemer, søger at implementere lovgivningen bedst muligt.

Jo mere lovgivningsmagten normerer skønnet – eller sagt på en anden måde: fratager forvaltningen skønnet – desto mindre tillid vises forvaltningen. På længere sigt kan dette være underminerende for den høje grad af tillid, som præger det danske samfund, og for den dygtige og selvstændige forvaltning, der er en del af den danske rets- og velfærdsstat.

- **”Retsfølelsen” anvendes som begreb uklart og selektivt**

Der henvises både i lovforslagets tekst og i bemærkningerne til ”retsfølelsen”, et begreb, der anvendes både uklart og selektivt.

For det *første* er det uklart, hvad der refereres til: Retsfølelse hos hvem? Hvad går den påberåbte retsfølelse nærmere ud på? Hvordan ved Justitsministeriet eller fængselsmyndighederne, hvad retsfølelsen indeholder? En omfattende undersøgelse af retsfølelsen tyder klart på, at der er markant forskel på retsfølelsen, afhængigt af, hvor meget de pågældende ved om den situation, der kunne give anledning til en retsfølelse.<sup>1</sup> Det bemærkes i denne forbindelse, at et indgreb ikke udelukkende kan baseres på (antagelser om) ”public opinion”, jf. EMD Nilsen v Storbritannien 9.3.2010 (decision, pr. 50).

For det *andet* anvendes begrebet på en selektiv måde. Det kunne tænkes, at der findes en retsfølelse, der retter sig mod, at forhold for indsatte ikke må være umenneskelige eller overdrevent urimelige. Men det er ikke den form for retsfølelse, der fremgår af forslaget. Her er retsfølelsen kun inddraget til ugunst for den fængslede. På denne måde ligger der en skjult (fejl)antagelse om ”retsfølelse”; at denne kun kan gå på hårdere straffe og mere restriktive afsoningsforhold, uden at dette hverken overvejes eller overhovedet fremgår.

- **Der lovgives detaljeret om meget få personer**

Man kan overveje rimeligheden i at lovgive for meget få personer. Denne kritik hænger i nogen grad sammen med det ovenfor anførte om indskrænkning af skøn hos de relevante myndigheder. Skal lovgivningsmagten overhovedet lovgive for så få personer? I den forbindelse bemærkes, at der i lovforslaget ikke ses noget ønske fra forvaltningen om en sådan lov. Formålet med den foreslåede lovgivning må også på den baggrund ses som noget uklart.

---

<sup>1</sup> Flemming Balvig (2010). *Danskernes retsfølelse og retsfornuft – et forspil*. Det Juridiske Fakultet Københavns Universitet.

## **Bemærkninger til de enkelte delforslag**

### **Om placering, overførsel og udgang**

(forslagets § 1, nr. 1, 2 og 3)

De nye regler indebærer, at livstidsdømte og visse forvaringsdømte som minimum skal afsone deres straf i et lukket fængsel i de første 10 år efter indsættelsen. Desuden vil de nye regler indebære, at livstidsdømte og visse forvaringsdømte ikke skal kunne komme på udgang, før 10 år af straffetiden er udstået. Af lovudkastets pkt. 2.1.2 fremgår det, at ”ministeriet finder, at en tidsgrænse på 10 år udgør en rigtig balancering mellem på den ene side hensynet til retsfølelsen og på den anden side den indsattes muligheder for resocialisering og senere eventuel udslusning.” Se om ”retsfølelsen” ovenfor under generelle bekymringspunkter.

Ifølge straffelovens § 72, stk. 1, påhviler det anklagemyndigheden at sikre, at en forvaringsforanstaltning efter straffelovens § 70 ikke opretholdes i længere tid end nødvendigt. Den forvaringsdømtes placering i friere rammer i åbent fængsel samt udgang er kriterier, som retten tager i anvendelse for at kunne foretage sin vurdering af den forvaringsdømtes fortsatte fare for samfundet.<sup>2</sup> De nye regler vil indebære, at retten først efter 10 år kan foretage en sådan vurdering.

Der er således risiko for, 1) at forvaringsforanstaltningen opretholdes i længere tid end nødvendigt på bekostning af den dømtes retssikkerhed, og 2) at kriminalforsorgens pladskapacitet udfordres yderligere, og at belægningsprocenten stiger.

### **Om besøg, brevveksling og telefoni**

(forslagets § 1, nr. 4, 5, 6, 7 og 8)

Samlet set lægger forslaget op til en meget restriktiv mulighed for at kommunikere med andre de første 10 år – ti år – af afsoningen. I denne periode må der kun meget undtagelsesvist indgås nye kontakter. Det er et voldsomt indgreb, og forslaget argumenterer intetsteds for nødvendigheden af et sådant indgreb, der umiddelbart synes ude af proportioner og uden særligt stærke argumenter.

I forslagets pkt. 2.3.2 hedder det bl.a.:

”Set i lyset af karakteren og alvorligheden af de forbrydelser, som der i sådanne situationer er dømt for, er der et særlig hensyn at tage til retsfølelsen hos ofre og pårørende, herunder et hensyn at tage til, at det ikke skal fremstå sådan, at livstids- og forvaringsdømte kan leve et tilnærmelsesvist normalt liv med kontakt til omverdenen mv.”

---

<sup>2</sup> Hanne Høeg Rasmussen (2014). *Forvaring og udstrækningen heraf. En gennemgang af forvaringssager i Anstalten ved Herstedvester for perioden 1. januar 1990 til 31. december 2011*. Direktoratet for Kriminalforsorgen.

Se om ”retsfølelsen” ovenfor under generelle bekymringspunkter.

Hertil kommer, at det ikke tilnærmelsesvist er normalt at være indespærret for resten af livet. Spørgsmålet er herefter, hvor utåleligt opholdet skal gøres. Det er der ingen overvejelser over. Endvidere er der spørgsmålet om, hvad de mange indskrænkninger vil have af indflydelse på sikkerheden for fængslets ansatte. Dette er heller ikke overvejet.

Det hedder videre:

”Hvad angår nye relationer, er der set eksempler på, at livstids- og forvaringsdømte indgår i tætte relationer med unge mennesker, som ikke på tidspunktet for indgåelse af relationen kan overskue de konsekvenser for eget liv, som det har at indgå i en tæt relation med en person, som har begået nogle af de mest alvorlige forbrydelser. Der er således et beskyttelseshensyn at varetage over for sådanne personer.”

Oplysning om de påberåbte eksempler er meget spinkle. Hvor mange er der tale om? Hvilket problem udgør det? Er det noget, som kriminalforsorgen ikke har kunnet indgå i? På dette område er lovforslaget bemærkelsesværdigt underbelyst. Hvis det er afgørende for et markant indgreb i de fængslede mulighed for social kontakt med omverdenen, bør det være mere belyst og mere argumenteret.

Samlet bemærkes, at indgrebene er meget omfattende, både hvad angår den omfattede indsattes mulighed for at have sociale kontakter og for at indgå ægteskab.

### **Om disciplinærstraf**

(forslagets § 1, nr. 11, 12 og 13)

Med de nye regler foreslås det, at indsatte, der forbryder sig mod reglerne om at indgå nye relationer eller reglerne om offentlige tilkendegivelser om deres forbrydelser, skal kunne straffes disciplinært. Som en ny form for regel lægges der desuden op til at indføre en form for disciplinærstraf, hvor en indsat i et bestemt tidsrum helt kan afskæres muligheden for at få besøg, brevveksle eller tale i telefon.

Ifølge lovudkastet pkt. 2.5.3 fremgår det, 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 alene 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.

Det skal i øvrigt bemærkes, at der i lovudkastet på side 53 står anført, at ”Bestemmelsen finder anvendelse, som et supplement til disciplinærstraf efter § 68, hvilket indebærer, at ikendelse af en disciplinærstraf efter § 70 a altid skal ske som et tillæg til en almindelig disciplinærstraf efter § 68.” Hverken den



nugældende lov om fuldbyrdelse af straf eller lovudkastet indbefatter § 70 a.

### **Om udtalelser om forbrydelsen**

(forslagets § 1, nr. 9 og 10)

Forslaget går ud på, at de omfattede indsatte kun må udtale sig om den begåede forbrydelse efter tilladelse. Forslaget skal ses på baggrund af gældende ret, hvorefter udgangspunktet er indsattes ret til at udtale sig, straffuldbyrdelseslovens § 59, stk. 1 – en ret, der dog kan begrænses.

§ 59, stk. 1 og 2, er sålydende:

Stk. 1. En indsat har ret til i institutionen at udtale sig og i den forbindelse at lade sig fotografere til medierne.

Stk. 2. Denne ret kan dog begrænses af ordens- eller sikkerhedsmæssige hensyn, for at beskytte den forurettede ved lovovertrædelsen eller for i øvrigt at modvirke en åbenbar krænkelse af retsfølelsen.

Justitsministeriet synes at forudsætte, at retten og begrænsninger heri kun angår udtalelser til traditionelle medier:

”Der findes ikke i dag regler for indsattes offentliggørelse af materiale, herunder bøger, artikler, billeder, lydfiler eller lignende. Indsatte, herunder livstids- og forvaringsdømte, har således i dag en vis mulighed for at udgive materiale omhandlende den eller de forbrydelser, som den pågældende har fået en livstids- eller forvaringsdom for. Hvad angår indsattes muligheder for at fremsætte tilkendegivelser til offentligheden om sådanne, findes der en regel i straffuldbyrdelseslovens § 59 om indsattes muligheder for at udtale sig til medierne. Der gælder dog ikke regler for udtalelser til andre end medierne.” (Afsnit 2.4.1)

Imidlertid er der intet i ordlyden af bestemmelsen i den nuværende bestemmelse, der begrænser anvendelsen til traditionelle medier: Indsatte har ret til at udtale sig, og retten kan begrænses efter en konkret vurdering ud fra § 59, stk. 2.

Den foreslåede ændring indeholder således to elementer: 1) En sikring af, at begrænsning i udtalelser mv. ikke kun dækker traditionelle medier, og 2) en lovmæssig begrænsning, hvorefter nærmere bestemte offentlige udtalelser på forhånd er forbudt.

Hertil bemærkes:

Ad 1) Ønsket om at sikre, at reguleringen ikke kun retter sig mod traditionelle medier, er meget relevant under de aktuelle forhold, hvor mange har stor mulighed for at publicere. Dette ønske kunne snildt imødekommes ved en præcision i § 59, stk. 1.

Ad 2) Hertil kommer et ønske om på forhånd at forbyde udtalelser, medmindre de tillades. Dette stemmer hverken godt overens med den danske grundlovs regler om ytringsfrihed i § 77 eller med EMRK art. 10 og den dertil hørende praksis. I stedet burde man opretholde den bestående ordning, hvor udgangspunktet er ytringsfrihed; en frihed, der så kan begrænses efter et konkret skøn om sikkerhed eller hensynet til den forurettede. (Hensynet til "retsfølelsen" i den aktuelle § 59, stk. 2, er kritisabelt, jf. ovenfor under genelle bekymringspunkter).

Høringssvar udarbejdet af:

Sten Schaumburg-Müller  
professor, dr.jur.  
Juridisk Institut, SDU  
[stsm@sam.sdu.dk](mailto:stsm@sam.sdu.dk)

og

Linda Kjær Minke  
professor mso, forskningsleder  
Juridisk Institut, SDU  
[lkj@sam.sdu.dk](mailto:lkj@sam.sdu.dk)

# Vestre Landsret Præsidenten



Justitsministeriet  
Straffuldbyrdelseskontoret  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K

22. september 2021

Sendt pr. mail til [jm@jm.dk](mailto:jm@jm.dk) og [mir@jm.dk](mailto:mir@jm.dk)

J.nr.: 21/21861-2  
Sagsbehandler: Lars B Olesen

Justitsministeriet har ved brev af 15. september 2021 (sagsnr. 2021-731-0074) anmodet om eventuelle bemærkninger til høring over udkast til forslag til lov om ændring af lov om fuldbyrdelse af straf m.v. (Indskrænkning af livstids- og forvaringsdømtes rettigheder).

I den anledning skal jeg meddele, at landsretten ikke ønsker at udtale sig om udkastet.

Med venlig hilsen

Helle Bertung

Østre Landsret  
Præsidenten



Justitsministeriet  
Straffuldbyrdelseskontoret

1. oktober 2021

J.nr.: 21/21312-2

Sagsbehandler: CRJ

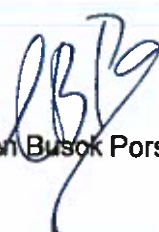
Justitsministeriet har ved brev af 15. september 2021 (sagsnr. 2021-731-0074) anmodet om eventuelle bemærkninger til høring over udkast til ændring af lov om fuldbyrdelse af straf m.v. (Indskrænkning af livstids- og forvaringsdømtes rettigheder).

I den anledning skal jeg meddele, at landsretten ikke ønsker at udtale sig om udkastet.

Med venlig hilsen



Carsten Kristian Vollmer



Ellen Busck Porsbo