

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 til-ladelsesordning 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 under deres afsoning og har ikke fri adgang til internet eller sociale medier, ligesom

---

<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/alm-del/reu/spm/653/svar/1490956/1897848/index.htm>

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 krænkelser af den indsatte ret til privat- og familieliv til følge.

## **1.2 KORT OM UDKASTETS INDHOLD**

Med udkastet foreslår Justitsministeriet en række ændringer til straf fuldbyrdelsesloven, 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 indsatte muligheder for at have social omgang med andre mennesker samt den indsatte mulighed for at få kontakt til organisationer m.v. (se f.eks. de almindelige bemærkninger 2.3.3.3.).

## **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

---

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

fængselsstraf på livstid eller er idømt forvaring for overtrædelse af en bestemmelse, som hjemler straf på livstid. Instituttet 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 bemærkning 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 overbelæg til følge.<sup>6</sup> Lovforslaget indeholder også meget lidt information herom.

---

<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/alm-del/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/>

<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/>

## 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 berører 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>

## 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.

---

<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)

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 år-række 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 indsatte muligheder for social omgang med andre mennesker samt den indsatte 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 lovbemærkninger, hvilke hensyn der skal tillægges vægt ved denne konkrete individuelle vurdering, ligesom der nævnes konkrete eksempler på situationer, hvor der skal gives tilladelse. Det er imidlertid afgørende, at der ved administrationen af tilladelsesordningen i de enkelte sager tages højde for den kumulerede effekt af begrænsninger i både besøg, brevveksling og telefoni i de første ti år af afsoningen. 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.

Med venlig hilsen

Louise Holck

DIREKTØR

---

<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>