

Justitsministeriet
Slotsholmsgade 10
1216 København K
E-mail: jm@jm.dk og 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.¹

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.²

Principielt finder DIGNITY det meget betænkeligt, at regeringen som reaktion på sager vedrørende noogle 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
www.dignity.dk

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

¹ Lovforslagets almindelige bemærkninger, pkt. 1., s. 6.

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

For det første normaliseringsprincippet³, 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 § 3.⁴ 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

³ 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).

⁴ 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.⁵ I henhold til Vejledning om Lovkvalitet⁶ 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.⁷ Dette fremgår også af FNs Standard Minimumsregler for Fængsler ((Mandela-reglerne), jf. rule 58⁸, 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.⁹ 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.

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.

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

⁶ Vejledning om Lovkvalitet nr. 9801 af 3. juni 2005.

⁷ ECHR, Khoroshenko mod Rusland, 2015, § 110.

⁸ 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.

⁹ 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.

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. 1.¹⁰ 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.¹¹ Varetagelse af sådanne hensyn nødvendiggør efter regeringens opfattelse, at sådanne dømte i 10 år under afsoningen ikke bør kunne indgå nye relationer.¹²

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.

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

¹⁰ Lovforslagets almindelige bemærkninger, pkt. 2.3.3., s. 21 ff.

¹¹ Lovforslagets almindelige bemærkninger, pkt. 2.3.2, s. 20 ff.

¹² 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.

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 spørgsmålstejn 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,¹³ som fastsættes til fire uger ved første overtrædelse af bestemmelsen og derefter som udgangspunkt dobbelt længde ved efterfølgende overtrædelser.¹⁴ 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.

---0---

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 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

¹³ 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.

¹⁴ 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.

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