

Hr. justitsminister Morten Bødskov  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K



---

HUMAN RIGHTS IN ACTION  
LEVENDE MENNESKERETTIGHEDER

Dato 29. november 2011

Kære justitsminister Morten Bødskov!

**Vedr.: Regeringsgrundlaget indenfor retsområdet og personligt møde med justitsministeren**

Undertegnede organisationer, institutioner og enkeltpersoner har ved læsning af regeringserklæringen med tilfredshed konstateret

- at regeringen vil basere sin retspolitik på indsigt i virkningen frem for symbolpolitik (s. 51), herunder
- at regeringen vil revidere knivloven (s. 62), og allerede har fremsat forslag herom,
- at fokus skal flyttes fra strafs kæppler til kriminalitetens årsager samt til forebyggelse og resocialisering (s. 57-58),
- at mindre lovovertrædelser skal slettes fra straffeattesten efter ét år (s. 58),
- at regeringen vil bringe den kriminelle lavalder tilbage til 15 år (s. 60), og allerede har fremsat forslag herom,
- at regeringen vil nedbringe den omfattende brug af varetægtsfængsling (s. 59),
- at regeringen vil foranledige en vurdering af effektivitet og omkostninger ved de hidtil anvendte virkemidler i terrorbekæmpelsen samt udarbejde en samlet strategi med respekt for retssikkerheden og den personlige frihed (s. 40, s. 60-61),
- at regeringen vil sikre løbende overvågning af overholdelsen af internationale forpligtelser (s. 61), samt
- at regeringen vil gøre Institut for Menneskerettigheder til en selvstændig institution (s. 39). Vi har med glæde noteret os, at regeringen allerede har taget initiativ til markant at øge bevillingerne til Institutet.

Vi finder, at regeringen med sådanne tiltag bidrager til at styrke vores retssamfund, og vi vil nøje følge arbejdet med at implementere disse

forbedringer, som jo alle er uden økonomiske omkostninger af betydning, nogle endda med mulighed for væsentlige besparelser.



-----

Imidlertid vil vi gerne rette opmærksomheden på andre tiltrængte retspolitiske ændringer, som ikke er nævnt i regeringserklæringen. Forslagene udtrykker samlet set en offensiv retspolitik, hvor der for relativt få midler vil kunne opnås store forbedringer indenfor retsområdet. Vi vil meget gerne have mulighed for at drøfte forslagene på et møde med dig og imødeser en invitation hertil:

#### **Terrorlovgivningen:**

Siden 2002 har Folketinget i terrorpakkerne givet PET væsentligt forøgede ressourcer, ligesom man har udvidet PETs beføjelser på en række områder i forbindelse med aflytninger, ransagninger mv. af borgerne. Samtidig hermed har man svækket domstolskontrollen med PETs arbejde. Den parlamentariske kontrol er ikke blevet justeret eller tilpasset til at følge med den nye, stærkt voksende opgave.

I regeringsgrundlaget anføres om terrortruslen, at sikkerhed mod terror og retssikkerhed skal gå hånd i hånd. Desuden anføres det, at regeringen vil nedsætte et udvalg, som på baggrund af en vurdering af de hidtil anvendte virkemidler i terrorbekæmpelsen, og det samlede terrorberedskabs effektivitet og omkostninger, skal udarbejde grundlaget for en samlet strategi for et effektivt værn mod truslen fra terror med respekt for retssikkerheden og den personlige frihed.

Nedsættelsen af et sådant udvalg hilses velkommen, da det er et område af stor betydning, og hvor de hidtil indhentede erfaringer fra de seneste års terrorsager bør evalueres.

Det er imidlertid vigtigt, at udvalget sammensættes bredt med bl.a. repræsentanter fra såvel politi samt anklagemyndighed, dommere, universitetsjurister og forsvarsadvokater.

De seneste års stramninger af retsplejeloven til skade for den sigtede og hans forsvar, der blev påbegyndt med vedtagelsen af den såkaldte rockerlov i 2003, bør også evalueres. Det bør vurderes, om stramningerne, der i et stigende omfang har udhulet princippet om ligestilling af anklagemyndighed og forsvarer, som forudsat i den europæiske menneskerettighedskonvention, må anses for at have været forsvarlige og afbalancerede.

Ved vedtagelsen af Bandepakken og Lømmepakken (2009) gav Folketinget politiet udvidede beføjelser på flere områder, som tidligere forudsatte domstolsmedvirken. Der tænkes her især på knivlovens indførelse af standardstraf, sikkerhedszoner og præventive anholdelser i op til 12 timer. Lømmepakken åbnede også for at give op til 4 måneders fængsel for at have stået i vejen ved en demonstration. Også disse områder bør



gennemgås, og især har efterspillet efter klimatopmødet vist, at der er behov for at revidere (eventuelt ophæve) Lømmelpakken.

Som regeringen påpeger, udelukker en effektiv bekæmpelse af alvorlig kriminalitet ikke bevarelsen af alment anerkendte retssikkerhedsprincipper for det enkelte menneske, der mistænkes eller sigtes i en sag om alvorlig kriminalitet.

De foreslåede gennemgange vil ikke indebære nogen væsentlige økonomiske udgifter, idet undersøgelserne kan gennemføres af allerede eksisterende organer såsom Straffelovsrådet og Retsplejerådet. Der vil endvidere kunne påregnes betydelige besparelser i form af sparede udgifter til gennemførelse af meget omkostningstunge og – har det vist sig - irrelevante retssager, såsom den netop nu verserende sag vedr. COP15 demonstranterne.

#### **Parlamentarisk kontrol med PET:**

Det er blevet kendt, at PET har arbejdet tæt sammen med den libyske efterretningstjeneste og anmodet dem om at overvåge navngivne personer. Man må frygte, at disse mennesker derved udsattes for en betydelig risiko for at blive fængslet, tortureret og dræbt. Samtidig har PET i en anden sammenhæng oplyst til Folketingets Retsudvalg, at det ikke kan udelukkes, at bevismateriale, som modtages fra andre lande og anvendes i danske retssale, er tilvejebragt ved brug af tortur. På den baggrund finder vi, at der er behov for en skærpet, (parlamentarisk) kontrol med PET og herunder særligt PET's samarbejde med torturstateres efterretningstjenester.

En skærpet kontrol vil være et markant retspolitisk signal fra regeringen.

#### **Diplomatiske forsikringer ved udvisning til torturstater:**

Den tidligere regering erklærede (i bemærkningerne til L 209 om domstolskontrol med administrative udvisninger), at den fortsat ville arbejde på at udvise udlændinge ved hjælp af diplomatiske forsikringer, hvor det var "nødvendigt og muligt". I sagen om udlevering af den danske statsborger Niels Holck til retsforfølgning i Vestbengalen udfoldede den danske regering og anklagemyndigheden betydelige anstrengelser for at udlevere Niels Holck til Vestbengalen trods den omfattende dokumentation for, at Niels Holck i de vestbengalske fængsler ville være i alvorlig risiko for tortur. Hillerød Ret og Østre Landsret afgjorde, at den aftale, som den danske



regering/anklagemyndighed havde indgået med centralregeringen, ikke gav den fornødne beskyttelse mod (risiko for) tortur. Vi foreslår, at der gøres endeligt op med diplomatiske forsikringer som en farbar vej, og regeringen bør tage udtrykkelig og principiel afstand fra brugen af diplomatiske forsikringer.

Forslaget vil give regeringen retspolitiske point og vil desuden indebære betydelige besparelser ved at omkostningstunge retssager undgås.

### **Lovgivningsproceduren:**

Lovgivningsproceduren og Folketingets funktion i det hele har været udsat for problemer i de senere år. Blandt andet har den tidligere regering i et alt for beskedent grundlag benyttet allerede tilvejebragt kommissionsarbejde, udredninger m.v., eller man har i modstrid med sædvanlig praksis helt undladt at indhente sagkyndige udtalelser og vurderinger. Desuden har høringsfristerne generelt været urimeligt korte. Dette indebærer en risiko for forringet lovkvalitet. Vi lægger derfor afgørende vægt på, at der sker en genopretning af god lovgivningspraksis.

En af Folketingets vigtigste opgaver er at kontrollere regeringen og drage regeringen eller regeringsmedlemmer til ansvar. Dette forudsætter imidlertid en effektiv mulighed for at tilvejebringe undersøgelser af faktiske og juridiske forhold. Når bortses fra spørgsmål i spørgetiden har det stort set ikke været muligt for et mindretal at få gennemført undersøgelser inden for en rimelig tid. Dette er ikke et nyt fænomen.

I lange perioder med en regering med et flertal bag sig, evt. blot med et fast støtteparti, er det ofte reelt umuligt at få iværksat en egentlig undersøgelse, som jo ville forudsætte tilslutning fra regeringspartiernes side. Det er således dem mod hvem en undersøgelse skulle rettes, der bestemmer, om en undersøgelse skal finde sted.

Det bør i det mindste som en forsøgsordning besluttes at give et mindretal i Folketinget (af betragtelig størrelse, for eksempel 2/5) en mulighed for at få gennemført effektive undersøgelser inden for rimelig tid. Som et eksempel på hvor vanskeligt, det kan være at få gennemført en vigtig undersøgelse, kan det nævnes, at det mere eller mindre beroede på tilfældigheder, at undersøgelsen af Tamil-sagen overhovedet fandt sted.



Vi er klar over, at en sådan ordning naturligvis kun kan opretholdes så længe der er et flertal i Folketinget bag ordningen, men ordningen vil i udgangspunktet kunne samle et forholdsvis bredt flertal. Den vil markere en udstrakt hånd til oppositionen og være en umiddelbar væsentlig forbedring af det parlamentariske system, der på sigt kan understøtte en opbakning om en modernisering af grundloven.

### **Straf & sanktioner:**

Siden 2001 har Straffeloven været genstand for ændringer i et meget betydeligt antal tilfælde. Cirka halvdelen af alle straffelovsændringer siden lovens ikrafttræden i 1933 blev gennemført i tiåret 2001-11. Disse ændringer har i hovedsagen været karakteriseret ved tre forhold:

For det første har mange af ændringerne sigtet på at gennemføre strafskærpelser. Sammen med den betydelige stigning i antallet af varetægtsfanger, har strafskærpelserne medført en markant forøgelse af Kriminalforsorgens daglige belæg, som nu er det højeste siden afslutningen af Anden Verdenskrig – ca. 4.000 personer. Samtidig er andelen af ikke-domfældte indsatte (varetægtsarrestanter) i løbet af de seneste ca. 10 år steget fra ¼ af belægget til det nuværende niveau på 1/3.

For det andet har sagsbehandlingen af lovændringerne ikke været optimal, idet Straffelovsrådets mening om de påtænkte ændringer sjældent har været søgt.

For det tredje har strafskærpelserne overvejende vedrørt de kortere fængselsstraffe og i alt væsentligt været begrundet i præventive hensyn og – i de seneste år – i hensynet til befolkningens retsfølelse. Disse hensyn har vist sig ikke at kunne begrunde skærpelserne af de kortere frihedsstraffe.

På denne baggrund anbefales det at tage strafudmålingsområdet og varetægtsområdet op til generel overvejelse med henblik på at reducere brugen af frihedsstraf (specielt de korte frihedsstraffe) og med henblik på at mindske den samlede brug af varetægtsfængsling.

Sådanne ændringer åbner mulighed for betydelige økonomiske besparelser samtidig med, at straffesystemets effektivitet øges.

I de seneste 10 år er antallet af prøveløsladelser faldet dramatisk. Antallet af udgange er gået betydeligt ned og ligeledes er der på andre punkter foretaget stramninger på fuldbyrdelsesområdet, uden at disse stramninger har kunnet



begrundes med andet, end at strafafsoningen skulle være mere "tough" for de domfældte.

Det anbefales, at fuldbyrdelsessystemet som sådan gennemgås af Straffelovsrådet.

Legalitetsprincippet i straffuldbyrdelsen bør desuden styrkes og herunder bør domstolenes adgang til at efterprøve de fuldbyrdende myndigheders afgørelser forbedres, herunder af indsattes anbringelse i isolation under afsoning, der i dag kan gennemføres uden tidsgrænse.

Kriminalforsorgens bidrag til, at Danmark forbliver et sikkert sted at leve, bør styrkes. Dette kan ske gennem sikrere og mere systematisk gennemførte arbejdsprocesser, gennem styrkelse af de kriminalitetsforebyggende programmer, som allerede findes i Kriminalforsorgens institutioner, og ved at tilføje nye programmer og nye professionelle metodikker i arbejdet med de domfældte.

Betydningen af en effektiv fri kriminalforsorg kan ikke overvurderes, når det betænkes, at domstolenes respekt for og tillid til arbejdet i den frie kriminalforsorg, vil blive afgørende for domstolenes tilbøjelighed til at benytte ikke-frihedsberøvende sanktioner som substitut for de nuværende, korte frihedsstraffe. Set fra et samfundsøkonomisk synspunkt vil en vis investering i den frie kriminalforsorg altså blive nødvendig for at kunne realisere langt betydeligere besparelser i fængselssektoren. Samtidig vil en mere effektiv indsats kunne nedbringe kriminaliteten, og dermed øge trygheden og således blive et vigtigt retspolitisk budskab fra regeringen.

Det er et godt initiativ, at regeringen vil nedbringe antallet af varetægtsarrestanter. Det bør også gælde unge anbragt i varetægtssurrogat.

Trods et fald i brugen af isolationsfængsling er der fortsat behov for at undersøge mulige alternativer til isolationsfængsling. Retsplejeloven har ingen øvre tidsgrænse for isolation, når kriminaliteten er terror-relateret. Heller ikke, når den mistænkte er mindreårig. Der bør indføres tidsgrænser. Mindreårige bør aldrig kunne isoleres.

Ikke blot bør den kriminelle lavalder bringes tilbage til 15 år, men man bør vende tilbage til det regelkompleks, som blev ændret i forbindelse med sænkningen af den kriminelle lavalder fra 15 til 14 år, herunder at unge under 18 år højst kan idømmes 8 års fængsel. Indsatsen for at styrke hurtig sagsbehandling skal særlig omfatte sager, der involverer unge. Nye tal fra Danske



Regioner viser, at de unge sidder længere og længere på de sikrede institutioner: i 2000 var unge i gennemsnit anbragt 37 dage på en sikret institution - et tal som var steget til 59 dage i 2010 (for de yngste under 15 år hele 63 dage). Desuden anbringes mindreårige ikke sjældent sammen med voksne indsatte. Rent praktisk-logistiske forhold bør ikke føre til dette brud på Børnekonventionen. Justitsministeren må sikre, at hverken logistiske hensyn eller kommunale budgetovervejelser fører til, at mindreårige anbringes sammen med voksne indsatte.

Regeringsgrundlaget indeholder en intention om at styrke Ombudsmandens administration med ressourcer, der skal bruges til at forbedre børns retsstilling. Et sådant skridt – om end det vil være en forbedring – vil ikke løse det behov, der er i vort samfund for at tage sig af problemer relateret til børns liv i vort samfund.

En børneombudsmand eller en "Børne-ambassadør", hvis interessefelt er langt videre, end det juridiske felt, vil udgøre en væsentlig bedre løsning. Postens indehaver bør derfor formentlig heller ikke nødvendigvis have en juridisk uddannelse, men måske snarere en pædagogisk uddannelse eller en uddannelse som socialrådgiver.

### Afslutning:

Som det fremgår, så er hovedparten af de nævnte forslag enten omkostningsneutrale eller indebærer ligefrem betydelige besparelser udover at de hver især signalerer en mere markant og konsistent retspolitik. Ved at reducere fangeantallet kan der opnås meget betydelige besparelser – gennemsnitsprisen i 2010 pr. fange er kr. 487.000 årligt og for de lukkede fængsler kr. 692.000 årligt. For en fodelæneafsoner er prisen kr. 200.000. Et skift i afsoningsformer kan derfor indebære betydelige besparelser. De samlede besparelser vil formentlig indebære, at alle reformerne kan gennemføres omkostningsneutralt. Dertil kommer, at forslagernes gennemførelse kan forøge befolkningens tryghed, særligt hvis Kriminalforsorgen som foreslået styrkes.

Denne henvendelse er udtryk for de deltagende organisationers samlede synspunkter og vurderinger af regeringsgrundlaget, behovet for konkrete lovgivningsinitiativer, administrative justeringer samt undersøgelser på Justitsministeriets område. Underskriverne står dermed ikke nødvendigvis bag hvert enkelt forslag.



Med venlig hilsen

Thorild Høyer, centerleder og advokat (H)

på vegne af:

Tænk tanken FORSETE ved Ole Ingstrup

Amnesty International, Dansk Afdeling

Tidsskriftet Social Kritik ved Benny Lihme

Retspolitisk Forening ved advokat Bjørn Elmquist

Formand for Retssikkerhedsfonden ved professor Ole Espersen

Levende Menneskerettigheder – Human Rights in Action

Advokat Helle Lokdam

Advokat Hanne Rahbæk

Journalist Henrik Grønnet

Lic.jur. Preben Wilhjelm

Nyhavn 26

1051 København K

T +45 4299 1140

info@levendemenneskerettigheder.dk