



JUSTITSMINISTERIET

Straffelovrådets udtalelse om forvaring

Betænkning nr. 1584

## Kronologisk fortegnelse over betænkninger

|  |             |   |             |
|--|-------------|---|-------------|
|  | <b>2014</b> | 1566 De praktiske erfaringer med undersøgelseskommissioner: Udvalget om undersøgelseskommissioners deludtalelse                               |             |
| 1544 Folkekirkens styre  |             | 1567 Menighedsrådsvalg i fremtiden  |             |
| 1545 Straffelovrådets betænkning om samfundstjeneste mv.   |             | 1568 Ny ferielov og overgang til samtidighedsferie  |             |
| 1546 Betænkning om inkorporering inden for menneskeretsområdet   |             |   | <b>2018</b> |
| 1547 Betænkning om sagsomkostninger i straffesager   |             | 1569 Betænkning om ekspropriation efter planloven   |             |
| 1548 Straffelovrådets udtalelse om de juridiske konsekvenser af en ophævelse af straffelovens § 140 om blasfemi  |             | 1570 Almindelige betingelser i bygge- og anlægsvirksomhed: Betænkning afgivet af AB-udvalget til revision af AB 92, ABR 89 og ABT 93          |             |
| 1549 Betænkning om afhøring af forurettede før tiltalte i straffesager   |             | 1571 Undersøgelseskommissioner og parlamentariske undersøgelsesformer   | <b>2019</b> |
|  | <b>2015</b> | 1572 Reform af den civile retspleje: X Retsafgifter afgivet af Retsplejerådet   |             |
| 1550 Betænkning om åbenhed om økonomisk støtte til politiske partier   |             | 1573 Betænkning om ytringsfrihedens rammer og vilkår i Danmark  | <b>2020</b> |
| 1551 Betænkning om magtanvendelse over for børn og unge, der er anbragt uden for hjemmet   |             | 1574 Straffelovrådets betænkning om en frivillighedsbaseret voldtægtsbestemmelse  | <b>2021</b> |
| 1552 Ægtefællers økonomiske forhold  |             | 1575 Betænkning om skærpet ansvarsvurdering af ledelsesmedlemmer m.fl. i finansielle virksomheder   |             |
| 1553 Betænkning om offentligt ansattes ytringsfrihed og whistleblowerordninger   |             | 1576 Delbetænkning I om gennemførelse af varedirektivet og direktivet om digitalt indhold   |             |
| 1554 Betænkning om videoafhøring af børn og unge i straffesager  |             | 1577 Delbetænkning om gennemførelse af direktivpakken   | <b>2022</b> |
| 1555 Ansattes retsstilling under insolvensbehandling   |             | 1578 Betænkning om modernisering og revision af reglerne om gældssanering, herunder implementering af rekonstruktions- og insolvensdirektivet |             |
| 1556 Straffelovrådets udtalelse om visse spørgsmål vedrørende deltagelse i og hvervning til væbnede konflikter i udlandet, som den danske stat er part i |             | 1579 Betænkning om revision af reglerne om rekonstruktion, herunder implementering af rekonstruktions- og insolvensdirektivet                 |             |
| 1557 Betænkning om opfølgning på Christiania-sagen: Betænkning fra Udvalget om opfølgning på Christiania-sagen   |             | 1580 Betænkning om revision af auktionslederloven og lov om pantelånervirksomhed  | <b>2023</b> |
|  | <b>2016</b> | 1581 Betænkning om strafudmåling  |             |
| 1558 Sagkyndig bevisførelse mv.: Reform af den civile retspleje  |             | 1582 Betænkning om revision af konkurskarantænerreglerne  | <b>2024</b> |
| 1559 Straffelovrådets betænkning om væbnede konflikter i udlandet  |             | 1583 Betænkning om visse internationale forbrydelser  |             |
| 1560 Betænkning om inddragelse af uensigtsmæssig adfærd i fængsler og arresthuse ved varetægtsfængsling og strafudmåling                                 |             | 1584 Straffelovrådets udtalelse om forvaring  |             |
| 1561 Betænkning om bødesanktioner på det finansielle område  |             | 1585 Straffelovrådets delbetænkning om fodlænkeordning og samfundstjeneste  |             |
| 1562 Betænkning om indsatsen over for rockerborge mv.  |             |   |             |
|  | <b>2017</b> |   |             |
| 1563 Straffelovrådets betænkning om freds- og ærekrænkelser  |             |   |             |
| 1564 En samlet lovregulering om andre trosamfund end folkekirken   |             |   |             |
| 1565 Betænkning om Databeskyttelsesforordningen (2016/679) – og de retlige rammer for dansk lovgivning   |             |   |             |

# **Straffelovrådets udtalelse om forvaring**

**Betænkning nr. 1584**

---

**København 2024**

**Straffelovrådets udtalelse om forvaring  
Betænkning nr. 1584**

Publikationen kan bestilles hos

Stibo Complete

Vandtårnsvej 83a

2860 Søborg

Telefon: 43 22 73 00

[kundeservice@stibocomplete.com](mailto:kundeservice@stibocomplete.com)

[www.boghandel.stibocomplete.com](http://www.boghandel.stibocomplete.com)

ISBN: 978-87-94425-33-9

ISBN: 978-87-94425-31-5 (e-udgave)

Pris: Kr. 150 pr. bog inkl. moms

## Indholdsfortegnelse

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Kapitel 1 Indledning</b> .....  | <b>7</b>  |
| 1. Straffelovrådets kommissorium .....   | 7         |
| 2. Straffelovrådets sammensætning .....  | 12        |
| 3. Resumé af Straffelovrådets overvejelser og forslag .....  | 12        |
| <b>Kapitel 2 Gældende ret</b> .....  | <b>20</b> |
| 1. Straffelovens § 70, stk. 1.....   | 20        |
| 2. Straffelovens § 70, stk. 2.....   | 24        |
| 3. Retspraksis .....   | 25        |
| 4. Forløbet forud for dom i sager med spørgsmål om forvaring.....  | 28        |
| 5. Fuldbyrkelse af forvaringsdomme, herunder behandling af forvaringsdømte.....  | 30        |
| 5.1. Behandling af forvaringsdømte i Herstedvester Fængsel .....   | 31        |
| 5.2. Særligt om behandling af sædelighedsdømte i Herstedvester Fængsel .....   | 32        |
| 5.3. Behandling af forvaringsdømte, der ikke er anbragt i Herstedvester Fængsel .....                                    | 33        |
| 6. Udslusningsforløb og udskrivning fra forvaring.....   | 34        |
| 6.1. Udslusningsforløb for forvaringsdømte .....   | 35        |
| 6.2. Skærper af reglerne om udgang.....  | 38        |
| 6.3. Prøveudskrivning og endelig ophævelse af forvaring .....  | 39        |
| 6.4. Anklagemyndighedens kontrol med forvaringsdømte.....  | 41        |
| 7. Forvaring i praksis .....   | 43        |
| 7.1. Perioden før år 2000.....   | 43        |
| 7.2. Antal forvaringsdømte .....   | 43        |
| 7.3. Antal anbragte i forvaring i kriminalforsorgens institutioner .....   | 44        |
| 7.4. Gennemsnitlig anbringelsestid i forvaring.....  | 44        |
| 7.5. Udvikling i udgangstilladelser .....  | 46        |
| 7.6. Sammenligning med livstidsdømte.....  | 46        |
| <b>Kapitel 3 Straffelovrådets overvejelser</b> .....   | <b>47</b> |
| 1. Udvikling i antal forvaringsdømte og gennemsnitlig varighed af forvaring .....  | 47        |
| 2. Er der behov for at ændre betingelserne for at idømme forvaring i straffelovens § 70? .....                           | 49        |
| 3. Er der behov for nye initiativer for at sikre, at forvaringsdømte ikke er anbragt i længere tid end nødvendigt? ..... | 51        |
| 3.1. Længstetid.....   | 51        |
| 3.2. Frister for at indbringe spørgsmål om ophævelse af forvaring for domstolene.....                                    | 53        |
| 3.3. Forholdet mellem forvaring og udgang .....  | 57        |
| 4. Er der behov for at kunne fastsætte en mindstetid for forvaring?.....   | 58        |

|   |           |
|---|-----------|
| 5. Er der behov for at kunne ændre en forvaringsdom til en tidsbestemt fængselsstraf eller anden foranstaltning?..... | 58        |
| 6. Er der behov for i videre omfang at fastsætte vilkår ved prøveudskrivning fra forvaring?..                         | 60        |
| 7. Er der behov for at tilbyde mere eller anden behandling af forvaringsdømte under anbringelsesforløbet? .....       | 61        |
| <b>Kapitel 4 Lovudkast med bemærkninger .....</b>   | <b>63</b> |
| 1. Straffelovrådets lovudkast om indbringelse af forvaringssager.....   | 63        |
| 1.1. Straffelovrådets lovudkast .....   | 63        |
| 1.2. Bemærkninger til Straffelovrådets lovudkast .....  | 63        |
| 2. Mindretallets supplerende lovudkast om faste frister for indbringelse af forvaringssager...                        | 65        |
| 2.1. Mindretallets supplerende lovudkast .....  | 65        |
| 2.2. Bemærkninger til mindretallets supplerende lovudkast.....  | 65        |
| <b>Bilag .....</b>  | <b>67</b> |
| Bilag 1 Forvaring i Norge.....  | 67        |
| Bilag 2 Antal forvaringsdømte .....   | 70        |
| Bilag 3 Antal anbragte i forvaring i kriminalforsorgens institutioner .....   | 72        |
| Bilag 4 Anbringelsestid for forvaringsdømte .....   | 73        |

# Kapitel 1

## Indledning

### 1. Straffelovrådets kommissorium

Straffelovrådet blev nedsat ved Justitsministeriets brev af 3. oktober 1960 og har til opgave

- 1) efter Justitsministeriets anmodning at afgive indstilling om strafferetlige lovgivnings-spørgsmål og principielle spørgsmål vedrørende fastsættelsen af administrative bestemmelser af strafferetlig karakter og den praktiske gennemførelse af kriminalpolitiske foranstaltninger og
- 2) efter Justitsministeriets nærmere bestemmelse at medvirke i det internationale strafferetlige samarbejde, herunder navnlig det nordiske strafferetlige lovsamarbejde.

Justitsministeriet anmodede den 30. maj 2023 Straffelovrådet om at behandle følgende kommissorium om sanktionsformer i dansk ret:

”1. Det er afgørende for samfundets evne til at imødegå kriminalitet, at domstolene har de rette sanktionsmuligheder til rådighed, og at kriminelle kan idømmes straffe, der afspejler forbrydelsens grovhed.

Fængselsstraf er samfundets hårdeste reaktion over for personer, der har begået strafbare forhold, og udgør et både nødvendigt og vigtigt redskab til imødegåelse af kriminalitet. Anvendelse af fængselsstraf er imidlertid særdeles ressource- og omkostningstungt. Fængselsstraf udgør samtidig det mest indgribende indgreb i den dømtes liv. Fængselsstraf er dermed den straf, der tydeligst markerer samfundets afstandtagen til alvorlig kriminalitet, men også en straf, der – hvis den anvendes uhensigtsmæssigt – indebærer en risiko for, at den dømte kommer længere væk fra at deltage lovlydigt i det danske samfund. Det er således vigtigt, at fængselsstraf anvendes klogt, i et passende omfang og over for de rette personer.

Det har længe været erkendt, at det i en række tilfælde ikke er tilstrækkeligt i sig selv, at domstolene kan idømme f.eks. fængsel eller bøde. Domstolene har således, afhængig af sagens omstændigheder, mulighed for at fastsætte en række frihedsbe-grænsende vilkår for og følger af straffedommen, herunder indskrænkninger af den dømtes erhvervs muligheder, bevægelsesfrihed, kontakt med bestemte personer og rådighed over indtægter og formue. De senere år er muligheden herfor på specifikke områder, herunder navnlig terror- og bandeområdet, styrket betydeligt.

Samtidig kan det nuværende anvendelsesområde for reglerne om forvaring og antallet af domfældelser for terrorrelaterede forbrydelser give anledning til at overveje, om der er behov for, at domstolene kan idømme en anden form for sanktion over for personer, som frembyder en særlig fare for det omgivende samfund.

På den baggrund bør der – under inddragelse af relevante erfaringer fra fremmed ret – foretages et gennemsyn af straffelovens regler om straf og andre retsfølger af strafbare forhold med henblik på at vurdere, om reglerne fortsat udgør en passende ramme for domstolenes fastsættelse af sanktioner mv., herunder hvordan hensyn til forebyggelse og tilkendegivelse af samfundets afstandtagen til kriminalitet af hensyn til ofrene tilgodeses på en måde, som også udgør en hensigtsmæssig udnyttelse af samfundets samlede ressourcer.

2. Straffelovens 6.-8. kapitel regulerer anvendelsen af straf. Det fremgår af straffelovens § 31, at de almindelige straffe er bøde og fængsel. Fængsel idømmes på livstid eller på tid, ikke under 7 dage og som udgangspunkt ikke over 16 år, jf. nærmere § 33. Den, der er idømt ubetinget fængsel i indtil 6 måneder, kan efter ansøgning og under visse betingelser meddeles tilladelse til, at straffen fuldbyrdes på den dømtes bopæl under intensiv overvågning og kontrol efter reglerne i straf-fuldbyrdeslovens kapitel 13 a (afsoning i fodlænke).

Hvis retten finder det upåkrævet, at fængselsstraf kommer til fuldbyrdelse, kan fuldbyrdelsen udsættes, og fængselsstraffen dermed gøres betinget, indtil udløbet af en prøvetid, jf. straffelovens § 56, stk. 1. Udsættelsen er i så fald betinget af, at den dømte ikke begår strafbare forhold i prøvetiden, jf. § 56, stk. 2, ligesom retten kan betinge udsættelsen af, at den dømte undergives tilsyn og overholder øvrige af retten fastsatte vilkår, jf. nærmere §§ 57-57 a. Bl.a. kan retten fastsætte vilkår om, at den dømte underkaster sig forskellige former for behandling eller retter sig efter bestemmelser om indskrænkninger i rådigheden over indtægter og formue.

Hvis betinget dom efter reglerne i §§ 56 og 57 ikke findes tilstrækkelig, kan retten – hvis den tiltalte findes egnet hertil – tillige fastsætte vilkår om samfundstjeneste, jf. § 62. En fængselsstraf kan endvidere gøres delvis betinget, ligesom der kan idømmes bøder i forbindelse med betinget straf, jf. nærmere § 58.

Det fremgår af § 50, stk. 2, at bøde kan idømmes som tillægsstraf til anden strafart, når tiltalte ved lovovertrædelsen har opnået eller tilsigtet at opnå økonomisk vinding for sig selv eller andre.

Straffelovens 9. kapitel indeholder en række forskelligartede øvrige retsfølger af den strafbare handling.

Det følger af straffelovens § 70, at særligt farlige kriminelle efter omstændighederne kan idømmes forvaring, hvis anvendelse heraf i stedet for fængsel er påkrævet for at forebygge nærliggende fare for andres liv, legeme, helbred eller frihed.

Straffelovens §§ 75-77 a indeholder de almindelige regler om konfiskation. Der kan bl.a. foretages konfiskation af udbyttet ved en strafbar handling eller et hertil svarende beløb, jf. § 75, stk. 1, og af genstande mv., der har forbindelse til en begået strafbar handling, jf. § 75, stk. 2, eller som må befrygtes at ville blive brugt ved en strafbar handling, jf. § 77 a. Det følger endvidere af § 76 a om udvidet udbyttekonfiskation, at der kan foretages hel eller delvis konfiskation af formuegoder tilhørende en person, som findes skyldig i en strafbar handling, der kan give et betydeligt



udbytte, og som kan straffes med fængsel i 6 år eller derover eller udgør en overtrædelse af lovgivningen om euforiserende stoffer.

Straffelovens §§ 78 og 79 indeholder regler om rettighedsfrakendelse i forbindelse med dom for strafbart forhold. Efter bestemmelserne kan personer, der dømmes for strafbare forhold, efter omstændighederne udelukkes fra eller frakendes retten til fortsat at udøve visse former for virksomhed, hvis det udviste forhold begrundes en nærliggende fare for misbrug af stillingen eller hvervet.

Straffelovens §§ 79 a, 79 b og 79 c indeholder forskellige muligheder for at idømme kontakt- og opholdsforbud i forbindelse med dom for visse overtrædelser af straffeloven og våbenlovgivningen. Straffelovens § 236 indeholder endvidere regler om opholdsforbud, boligforbud, besøgsforbud, kontaktforbud og udrejseforbud for personer, der dømmes for visse seksualforbrydelser.

Idømmelse af andre retsfølger af den strafbare handling kan efter omstændighederne have betydning for strafudmålingen. Det følger således af straffelovens § 82, nr. 12, at det ved straffens fastsættelse i almindelighed skal indgå som en formildende omstændighed, hvis gerningspersonen på grund af den strafbare handling frakendes en af de i § 79 omhandlede rettigheder eller påføres andre følger, der kan sidestilles med straf.

Andre retsfølger af den strafbare handling har typisk et mere konkret formål end straf, eksempelvis at afværge eller forebygge en mere konkret fare for lignende kriminalitet. Ved anvendelsen af andre retsfølger, herunder opholds-, kontakt- og udrejseforbud, indgår det i almindelighed i videre omfang end ved straf, om de pågældende retsfølger i relation til den konkrete gerningsperson er egnede og proportionale for at opnå det konkrete formål.

**3.** En hensigtsmæssig brug af straf bør respektere befolkningens retsfølelse og kunne forebygge og forhindre fremtidig kriminalitet. Straffen bør virke afskrækkende på potentielle lovovertrædere med henblik på i almindelighed at forebygge kriminalitet i befolkningen (generalprævention). Straffen bør endvidere bidrage til at afholde dømte personer fra at begå yderligere strafbare forhold (individualprævention). Efter omstændighederne skal brugen af straf også beskytte samfundet og ofre fra en særlig fare, som den dømte udgør.

Det er på den baggrund vigtigt, at en straffedom indebærer en passende, klar og mærkbar konsekvens for den dømte, samtidig med at de samlede følger af dommen kan tilpasses, så dommen udgør en passende reaktion i lyset af den enkelte sags omstændigheder og den dømtes personlige forhold.

Som det fremgår ovenfor, har domstolene i dag en række forskellige reaktionsmuligheder til rådighed ved pådømmelsen af strafbare forhold. Reaktionsmulighederne har forskelligt sigte og varetager i forskelligt omfang navnlig pønale, forebyggende, resocialiserende og fareafværgende hensyn. Som anført ovenfor har andre retsfølger af den strafbare handling typisk et mere konkret formål end straf, eksempelvis at afværge eller forebygge en mere konkret fare for lignende krimina-

litet. Straffelovens sontring mellem straf og andre retsfølger af strafbare forhold er bl.a. begrundet i disse forskelligartede hovedhensyn.

Hensynene bag de enkelte reaktionsmuligheder kan imidlertid være overlappende, og det er et fællestræk for reaktionerne over for den dømte, at de i forskellig form og grad griber ind i og begrænser dennes frihed og rettigheder. En straf er dermed heller ikke nødvendigvis en mere indgribende sanktion end en anden retsfølge. Efter omstændighederne vil f.eks. et opholdsforbud eller en frakendelse af retten til at udføre sit erhverv for den enkelte kunne opleves som mere indgribende end en kortere eller betinget frihedsstraf.

Disse forhold rejser flere principielle spørgsmål om rammerne for domstolenes fastsættelse af straf og andre retsfølger af strafbare forhold. Det rejser bl.a. spørgsmål om, hvorvidt den nuværende sontring mellem straf og andre retsfølger i tilstrækkelig grad tilgodeser de ofte overlappende hensyn, som samfundets reaktionsmuligheder over for kriminalitet skal varetage, herunder navnlig pønale, forebyggende, resocialiserende og fareafværgende hensyn, og om de nuværende regler sikrer, at samfundets ressourcer anvendes mest hensigtsmæssigt.

Det kan bl.a. overvejes, hvorvidt det kan være hensigtsmæssigt i højere grad end i dag at anvende frihedsbegrænsende tiltag, dvs. mærkbare begrænsninger i den dømtes frihed og rettigheder, der dog ikke udgør frihedsberøvelse, som hele eller en del af straffen. Det kan også overvejes, hvorvidt domstolene i videre omfang end i dag som straf skal kunne fastsætte en samlet pakke af forskellige tiltag over for den dømte, ligesom det kan overvejes, om der som alternativ eller supplement til forvaring kan indføres en ny sanktion, der på anden vis kan forebygge og afværge en særlig fare, som en gerningsperson udgør.

**4.** På den baggrund anmodes Straffelovrådet om at foretage en vurdering af, om der er behov for at revidere straffelovens regler om straf og andre retsfølger af strafbare forhold, herunder forholde sig til:

- om domstolene med de eksisterende regler har et passende udvalg af straffe og retsfølger til rådighed,
- om der er grundlag for indførelse eller øget anvendelse af sanktionsformer af frihedsbegrænsende karakter, dvs. mærkbare begrænsninger af den dømtes frihed og rettigheder, som dog ikke udgør frihedsberøvelse,
- om den eksisterende sontring mellem straf og andre retsfølger er hensigtsmæssig, herunder om det vil kunne være relevant at anvende foranstaltninger, der i dag rubriceres som anden retsfølge, som hele eller en del af straffen,
- om domstolene i tilstrækkelig grad har mulighed for at kombinere forskellige sanktionsformer med henblik på at fastsætte en passende samlet reaktion over for den dømte (f.eks. fængselsstraf kombineret med bøde, bøde eller fængselsstraf kombineret med rettighedsfrakendelse eller bøde kombineret med opholdsforbud),
- om domstolene i højere grad bør kunne tilpasse sanktionsvalget til gerningspersonen, eksempelvis hvor en stor mængde forstraffe viser, at det normale

- sanktionsvalg for den pågældende kriminalitet ikke har haft den ønskede præventive effekt,
- om og hvordan det vil være hensigtsmæssigt at ændre straffelovens regler om rettighedsfrakendelse, således at reglerne kan anvendes oftere, mere effektivt og evt. som en del af straffen,
  - om det kan være hensigtsmæssigt at udvide rammerne for og anvendelsen af samfundstjeneste,
  - om der kan være grundlag for, som en del af dommen, at lade den dømte være undergivet skærpet tilsyn og andre frihedsbegrænsninger efter udstået fængselsstraf,
  - om det kan være hensigtsmæssigt at indføre mulighed for at fastsætte en mindstetid for forvaringsdømte,
  - om der som alternativ eller supplement til forvaring kan indføres en ny sanktion, som har et bredere anvendelsesområde end forvaring, og som på anden vis kan forebygge og afværge en særlig fare, som en gerningsperson udgør, og
  - om der i øvrigt og i lyset af erfaringer fra andre lande bør indføres nye sanktioner, som ikke i dag er tilgængelige.

Med henblik på belysning af disse spørgsmål bedes rådet indhente relevante erfaringer med anvendelse af alternative strafformer, navnlig af frihedsbegrænsende karakter, samt med kombination af forskellige sanktionsformer ved fastsættelsen af straf fra lande, der er sammenlignelige med Danmark, herunder Holland.

Rådet bedes i relevant omfang overveje og på overordnet niveau beskrive, i hvilken udstrækning rådets anbefalinger vurderes at ville have konsekvenser for ressourceanvendelsen i det strafferetlige system, herunder i forbindelse med behandlingen af straffesager.

Rådet bedes i sit arbejde inddrage straffuldbyrdslovens regler om anvendelse af fodlænke. Rådet bedes ikke vurdere behovet for ændringer i reglerne om foranstaltninger efter straffelovens §§ 68 og 69 over for psykisk afvigende og utilregnelige lovovertrædere samt reglerne om ungdomssanktioner.

I det omfang rådet finder det relevant og hensigtsmæssigt for den videre drøftelse af rådets konklusioner, bedes rådet udarbejde konkrete forslag til lovændringer.

Med henblik på behandling af dette kommissoriums dele om forvaring beskikkes et ad hoc-medlem af Straffelovrådet efter indstilling fra Retspsykiatrisk Klinik.”

Efter aftale med Justitsministeriet afgiver Straffelovrådet nærværende udtalelse om forvaring. Rådet afgiver samtidig en delbetænkning om fodlænkeordninger og samfundstjeneste (betænkning nr. 1585).

Kommissoriets andre spørgsmål behandler Straffelovrådet efterfølgende.

Straffelovrådet har behandlet kommissoriets spørgsmål om forvaring i 4 møder.

## **2. Straffelovrådets sammensætning**

Straffelovrådet havde ved afgivelsen af denne udtalelse følgende sammensætning:

Højesteretsdommer Ole Hasselgaard (formand)  
Professor Trine Baumbach, Københavns Universitet  
Byretsdommer Niels Deichmann, Retten i Kolding  
Professor Thomas Elholm, Københavns Universitet  
Direktør for Kriminalforsorgen Ina Eliassen  
Afdelingschef i Justitsministeriet Thomas Højgaard  
Højesteretsdommer Poul Dahl Jensen  
Politidirektør Helle Kyndesen, Midt- og Vestjyllands Politi  
Advokat Hanne Rahbæk  
Rigsadvokat Jan Reckendorff  
Ledende overlæge ved Retspsykiatrisk Klinik Dorte Sestoft  
Forskningsdirektør Torben Tranæs, VIVE

Pr. 10 november 2023 indtrådte afdelingschef i Justitsministeriet Thomas Højgaard som medlem af rådet i stedet for forhenværende afdelingschef i Justitsministeriet Lene Steen.

Som sekretær for Straffelovrådet under arbejdet med denne udtalelse har fungeret fuldmægtig i Justitsministeriet Søren Rams Rasmussen.

## **3. Resumé af Straffelovrådets overvejelser og forslag**

Straffelovrådet har foretaget en gennemgang af regler og praksis om forvaring og vurderet, om der er behov for at revidere reglerne. I det følgende er udarbejdet et resumé af rådets væsentligste overvejelser og forslag.

**3.1.** Forvaring er en særlig sanktion, som reelt er en tidsubestemt straf, og som kan anvendes over for personer, som er særligt farlige, oftest på grund af personlighedsafvigelser. Det specielle ved forvaring er, at forvaring ud over som straf at varetage et pønalt (dvs. straffende) formål tager sigte på at forebygge den fare, som den dømte udgør for andre.

Der er i de senere år sket en stigning i antallet af personer, som bliver idømt forvaring. I de 9 år i perioden 2006-2014 var der i alt 32 personer, som blev idømt forvaring – dvs. i gennemsnit

lidt over 3,5 personer om året – mens der i de 9 år i perioden 2015-2023 var i alt 67 personer, som blev idømt forvaring – dvs. i gennemsnit lidt under 7,5 personer om året. Der er dermed sket mere end en fordobling i det årlige antal forvaringsdømte. Det absolutte antal af personer, som bliver idømt forvaring, er dog fortsat relativt lavt (siden 2015 mellem 3 og 14 personer årligt).

Der har også været en udvikling, hvor forvaringsdømte i dag er anbragt i forvaring i markant længere tid end tidligere inden prøveudskrivning eller ophævelse af foranstaltningen. Mens den gennemsnitlige anbringelsestid inden løsladelse i perioden 1984-1994 tidligere er opgjort til 7 år og 10 måneder, var den gennemsnitlige anbringelsestid inden prøveudskrivning i perioden 2016/2017 til oktober 2023 ca. 15 år og 2 måneder. Der er således også sket næsten en fordobling af den gennemsnitlige anbringelsestid.

Efter Straffelovrådets opfattelse er det navnlig den beskrevne udvikling dels i antallet af forvaringsdomme, dels i den gennemsnitlige varighed af idømt forvaring, der giver anledning til at overveje, om der er behov for at ændre reglerne om forvaring. Til brug for de overvejelser er det derfor relevant at se på, hvilke årsager der kan være til udviklingen i antallet af forvaringsdomme og forvarings gennemsnitlige varighed.

Her bemærkes først, at det er en udvikling, der er sket i en periode, hvor hverken straffelovens § 70 om betingelserne for at idømme forvaring eller § 72 om betingelserne for at ophæve idømt forvaring er blevet ændret, og at udviklingen derfor må have andre årsager. Uanset at det ikke er muligt ganske præcist at udpege disse årsager og deres indbyrdes vægt, er det efter Straffelovrådets opfattelse muligt at pege på en række forhold, der kan have haft betydning for udviklingen.

For så vidt angår *antallet af forvaringsdømte* kan udviklingen blive påvirket af almindelige faktorer, der ikke er specifikt knyttet til forvaring, såsom ændringer i kriminalitetsbilledet og den demografiske udvikling. Hertil kommer, at det absolutte antal af forvaringsdømte hvert år er så lavt, at selv nogle ganske få yderligere forvaringsdømte kan rykke statistisk ved de relative tal for udviklingen gennem årene.

For så vidt angår den *gennemsnitlige varighed af forvaring* kan det være særlig vanskeligt entydigt at pege på årsagerne til udviklingen. Vurderingen af, om der skal gives udgangstilladelse som led i et udslusningsforløb, ske prøveudskrivning eller ske endelig ophævelse af en forvaringsdom, beror på de konkrete omstændigheder i hver enkelt sag, og der bør derfor udvises varsomhed med meget håndfast at drage generelle konklusioner på den baggrund. Efter rådets opfattelse kan det imidlertid ikke afvises, at der ved anvendelsen af reglerne om forvaring er

sket en vis udvikling i praksis, sådan at myndighederne ved deres afvejning af de misbrugs- og retshåndhævelsessensyn, herunder hensynet til at undgå ny kriminalitet og pønale hensyn, der taler for (fortsat) forvaring, over for de hensyn til domfældte, der taler imod, lader misbrugs- og retshåndhævelsessensynene få en vis indbyrdes større vægt end tidligere.

Straffelovrådet skal dernæst pege på den betydning, som skærper af regler og praksis for udgang kan have for den gennemsnitlige varighed af forvaring. Bl.a. er det sådan, at det i alle tilfælde er en betingelse for udgang, at der ikke skønnes at foreligge risiko for misbrug af udgangen, og at hensynet til retshåndhævelsen ikke taler imod en udgangstilladelse. Som nævnt ovenfor kan det i den forbindelse ikke afvises, at der er sket en vis udvikling i praksis i retning af yderligere fokus på misbrugs- og retshåndhævelsessensyn.

Skærper på udgangsområdet kan dermed have den konsekvens, at der i nogle sager kan gå længere tid, inden der gennem et udgangsforløb bliver tilvejebragt tilstrækkelige oplysninger til at vurdere, om betingelserne for prøveudskrivning eller endelig ophævelse af en forvaringsdom i straffelovens § 72 er opfyldt.

**3.2.** Straffelovrådet har overvejet, om de gældende regler om forvaring er tilstrækkelige, eller om betingelserne i straffelovens § 70 bør lempes eller skærpes.

Herom bemærker rådet, at forvaring er en meget indgribende og for domfældte meget belastende foranstaltning, og der er derfor – og bør efter rådets opfattelse fortsat være – snævre betingelser for at idømme forvaring. Straffelovens § 70 blev senest ændret i 1997, hvor der skete en vis lempelse af adgangen til at idømme forvaring for voldtægt og andre alvorlige seksualforbrydelser.

Straffelovrådet finder ikke grundlag for at foreslå yderligere lempelser af betingelserne for at idømme forvaring. I den forbindelse skal rådet også bemærke, at det som anført ovenfor ikke kan afvises, at der ved anvendelsen af straffelovens § 70 er sket en vis udvikling i praksis i retning af en vis indbyrdes større vægt på misbrugs- og retshåndhævelsessensyn, herunder risikoen for ny kriminalitet, over for hensynet til domfældte, når det skal vurderes, om betingelserne for forvaring og fortsat forvaring er opfyldt. Det vil sige, at der inden for rammerne af den gældende § 70 er rum til, at der i praksis kan ske en vis udvikling af denne karakter i lyset af anden retsudvikling i samfundet, kriminalitetsbilledet mv.

Efter Straffelovrådets opfattelse er der heller ikke grundlag for at foreslå en skærpelse af betingelserne for at idømme forvaring i straffelovens § 70. Betingelserne er som anført snævre efter den gældende bestemmelse, og den udvikling, der har været i antallet af forvaringsdømte, viser,

at det – trods stigningen i de senere år – fortsat er relativt få personer, som bliver idømt forvaring (siden 2015 mellem 3 og 14 personer årligt).

Samlet finder Straffelovrådet herefter – hverken ud fra retshåndhævelsessyn eller retssikkerhedssyn – at kunne påvise et behov for at ændre betingelserne for at idømme forvaring i straffelovens § 70.

**3.3.** Straffelovrådet har overvejet, om der er behov for nye initiativer for at sikre, at forvaringsdømte ikke er anbragt i længere tid end nødvendigt.

**3.3.1.** Efter de gældende regler i straffeloven er der ikke mulighed for at fastsætte en længstetid for forvaring. Straffelovrådet har overvejet, om der bør indføres regler om længstetid for forvaring.

Til støtte for at indføre regler om længstetid for forvaring kan anføres, at det vil understrege, at forvaring er en indgribende foranstaltning, der ikke må udstrækkes længere end nødvendigt. Heroverfor står imidlertid, at det principielt afgørende for, om forvaring i det enkelte tilfælde skal ophøre eller ej, er, om det fortsat er nødvendigt at opretholde forvaringen under hensyn til fare for andres liv, legeme, helbred eller frihed. Regler om længstetid må derfor efter rådets opfattelse under alle omstændigheder kombineres med en mulighed for at gå ud over længstetiden, hvis det fortsat er nødvendigt at opretholde forvaringen under hensyn til en sådan fare.

I sidste ende vil der dermed ikke være vundet noget væsentligt ved at indføre regler om længstetid, idet en fastsat længstetid efter rådets opfattelse alligevel skal kunne fraviges, hvis de betingelser for ophævelse af forvaring, der gælder i dag, ikke er opfyldt i den enkelte sag.

Rådet finder imidlertid anledning til at fremhæve, at pønale hensyn naturligvis får aftagende betydning over tid ved vurderingen af muligheden for prøveudskrivning. Efter rådets opfattelse må der antages at gælde en ”øvre grænse” i den forstand, at selv i de groveste af de sager, hvor der bliver idømt forvaring, kan pønale hensyn normalt aldrig antages at være til hinder for prøveudskrivning, hvis vedkommende har været i forvaring i omkring 18-20 år. Det vil sige, at det er en vurdering af vedkommendes farlighed, der vil være afgørende for, om der kan ske prøveudskrivning.

**3.3.2.** Rådet har overvejet, om der kan være anledning til at ændre de gældende tidsfrister i straffelovens § 72 for, hvornår forvaringsdømte eller bistandsværger kan anmode anklagemyndigheden om at indbringe spørgsmål om ændring eller ophævelse af foranstaltningen for domstolene.

Rådet finder, at det i lyset af de praktiske erfaringer vil være hensigtsmæssigt at indføre en ordning, hvor den dømte først kan anmode om domstolsprøvelse i forvaringssager 3 år efter domsafsigelsen og derefter hvert år (mod i dag hvert halve år). Det skal ses i lyset af, at der i almindelighed ikke kan antages at være forvaringssager, hvor betingelserne for prøveudskrivning eller endelig ophævelse af forvaringsdommen vil være opfyldt inden for de første 3 år efter domsafsigelsen, og at der i lyset af udslusningsforløbet i forvaringssager meget sjældent vil være sket en udvikling over 6 måneder, der kan gøre en fornyet domstolsprøvelse relevant.

Rådet bemærker i den forbindelse også, at anklagemyndigheden i de ganske særlige tilfælde, hvor betingelserne for prøveudskrivning eller endelig ophævelse af forvaringsdommen måtte være til stede, før de omtalte tidsmæssige betingelser er opfyldt, i medfør af straffelovens § 72, stk. 1, vil have pligt til at indbringe spørgsmålet for domstolene.

Rådet anbefaler, at den beskrevne ordning gennemføres ved en ændring af straffelovens § 72.

Rådet har også overvejet, om der kan være anledning til at indsætte faste frister i straffelovens § 72 for, hvornår anklagemyndigheden skal indbringe spørgsmål om ændring eller ophævelse af forvaringsdomme for domstolene.

Et *flertal* på 10 af rådets medlemmer finder ikke at kunne påvise et behov for at indføre faste frister af denne karakter på forvaringsområdet. Flertallet peger dog samtidig på, at det er vigtigt at sikre, at der ved kriminalforsorgens og anklagemyndighedens løbende udtagelse af de sager, hvor der bør fremsættes anmodning over for domstolene om prøveudskrivning eller endelig ophævelse af foranstaltningen, ikke opstår risiko for, at en sag, der burde være indbragt for domstolene, ikke bliver indbragt. Ikke mindst er det afgørende – bl.a. på baggrund af den markante stigning i gennemsnitstiden for forvaring – at sikre, at der ikke opstår risiko for, at meget langvarig anbringelse i forvaring anvendes i videre omfang end påkrævet.

Et *mindretal* på 2 af rådets medlemmer kan som udgangspunkt tilslutte sig det, som flertallet har anført. Mindretallet finder imidlertid, at der derudover er behov for, at det bliver obligatorisk, at anklagemyndigheden forelægger alle forvaringssager for domstolene inden for nogle faste frister.

**3.3.3.** Som nævnt er det efter Straffelovrådets opfattelse nærliggende at antage, at skærper af regler og praksis på udgangsområdet har medvirket til, at der er sket en markant forlængelse af den gennemsnitlige anbringelsestid for forvaringsdømte. Skærperne på udgangsområdet kan således have den konsekvens, at der i nogle sager kan gå længere tid, inden der gennem et



udgangsforløb bliver tilvejebragt tilstrækkelige oplysninger til at vurdere, om betingelserne for prøveudskrivning eller endelig ophævelse af en forvaringsdom er opfyldt.

Regler og praksis på udgangsområdet indebærer dermed efter rådets opfattelse en risiko for, at nogle forvaringsdømte er anbragt i forvaring i længere tid, end hvad der ville være blevet anset for nødvendigt, hvis domstolene havde haft mulighed for på et tidligere tidspunkt på grundlag af bl.a. et udgangsforløb at vurdere spørgsmålet om prøveudskrivning mv. Dermed kan skærperne på udgangsområdet have helt særlige konsekvenser for forvaringsdømte sammenlignet med indsatte, som har fået en tidsbestemt straf, og som selvsagt uanset skærpelse af udgangsreglerne i alle tilfælde skal løslades senest ved den fastsatte straffetids udløb.

Der er efter rådets opfattelse ikke tvivl om, at skærpede regler og praksis for indsattes udgang fra kriminalforsorgens institutioner kan være velbegrundet ud fra hensyn til retshåndhævelsen, risikoen for misbrug af udgangstilladelsen og konsekvent ordenshåndhævelse. Heroverfor står imidlertid, at det kan udgøre et retssikkerhedsmæssigt problem, hvis konsekvensen er, at nogle forvaringsdømte i realiteten er anbragt i forvaring i længere tid, end hvad der kan anses for nødvendigt efter straffelovens § 72. Det gælder i særlig grad, fordi spørgsmål om nægtelse og begrænsning af udgang ikke er undergivet en særlig let adgang til domstolsprøvelse.

Regler om udgang gælder som udgangspunkt generelt for indsatte i kriminalforsorgens institutioner, og regler og praksis på området skal som nævnt varetage flere forskellige hensyn. Hertil kommer, at ændringer af regler og praksis af hensyn til at sikre, at forvaringsdømte ikke er anbragt i længere tid end nødvendigt, muligvis kan få betydning også for andre indsatte.

På baggrund af det anførte anbefaler rådet, at det overvejes, om der ud fra en afvejning af de nævnte hensyn kan være anledning til at ændre regler og praksis på udgangsområdet, i det omfang det kan være egnet til at afbøde de særlige konsekvenser, som nægtelse og begrænsning af udgang kan have for anbringelsestiden for forvaringsdømte.

**3.4.** Efter de gældende regler i straffelovens § 70 er der ikke mulighed for at fastsætte en mindstetid for forvaring. Straffelovrådet skal efter kommissoriet overveje, om der bør indføres en sådan mulighed.

På baggrund af udviklingen i brugen af forvaring, herunder at den gennemsnitlige anbringelsestid er steget markant, er der formentlig ikke i væsentligt omfang eksempler på, at forvaringsdømte bliver prøveudskrevet tidligere fra forvaring, end hvis der var idømt en tidsbestemt fængselsstraf. Tværtimod ser det ud til, at forvaringsdømte generelt set er anbragt længere tid,

end en alternativ tidsbestemt fængselsstraf havde ført til. Der ses derfor ikke i praksis at være behov for at indføre regler om mindstetid.

Det kan desuden anføres, at en mindstetid vil kunne reducere den dømtes motivation til at gennemføre behandlingsforløb, hvis vedkommende under alle omstændigheder først kan komme ud efter et bestemt tidspunkt. Der vil også kunne være risiko for, at mindstetiden bliver opfattet som om, at der herefter ikke skal så meget til, for at der kan ske prøveudskrivning.

På den baggrund finder rådet ikke grundlag for at anbefale, at der bliver indført mulighed for at fastsætte en mindstetid for forvaring.

**3.5.** Ved prøveudskrivning af forvaringsdømte fastsættes i praksis en række vilkår, som den prøveudskrevne skal overholde. I praksis drejer det sig om vilkår om, at vedkommende ikke begår nyt strafbart forhold, at vedkommende skal undergive sig tilsyn, og at vedkommende kan tilbageføres til fængslet, hvis der sker brud på vilkårene, eller der er grund til at antage, at der er risiko for nye lovovertrædelser.

Herom bemærker rådet, at det afhænger af den konkrete sag, i hvilket omfang det kan være relevant at fastsætte vilkår ved prøveudskrivning. Eksempelvis vil det kunne være relevant at fastsætte vilkår om afvænningsbehandling, hvis vedkommendes farlighed vurderes at være knyttet til misbrug af alkohol eller euforiserende stoffer. Hvis vedkommende er dømt for en seksualforbrydelse, vil et vilkår om fortsættelse af påbegyndt behandling med kønsdriftsdæmpende medicin kunne være relevant.

På den baggrund finder Straffelovrådet, at det ikke vil være hensigtsmæssigt med en udtømmende liste over, hvilke vilkår der kan fastsættes ved prøveudskrivning. Det afgørende for fastsættelsen af vilkår bør efter rådets opfattelse fortsat være, om et vilkår er relevant og sagligt i den konkrete sag. Rådet skal fremhæve, at det er vigtigt, at myndighederne fortsat er opmærksomme på, om fastsættelsen af saglige og relevante vilkår i en konkret sag vil kunne føre til, at der kan ske prøveudskrivning tidligere, end det ellers ville være tilfældet.

**3.6.** Straffelovrådet har endelig overvejet, om der er behov for at tilbyde mere eller anden behandling af forvaringsdømte.

Rådet finder ikke at kunne påvise specifikke behov eller muligheder for behandling, der ikke bliver tilbudt i dag. I denne sammenhæng skal rådet derfor begrænse sig til at fremhæve, at det er vigtigt, at der i videst muligt omfang bliver tilbudt relevant behandling af den enkelte forvaringsdømte.

København, oktober 2024

Ole Hasselgaard (formand)

Trine Baumbach

Niels Deichmann

Thomas Elholm

Ina Eliassen

Thomas Højgaard

Poul Dahl Jensen

Helle Kyndesen

Hanne Rahbæk

Jan Reckendorff

Dorte Sestoft

Torben Tranæs

---

Søren Rams Rasmussen

## Kapitel 2

### Gældende ret

Straffelovens § 70, stk. 1, indeholder en regel om forvaring, mens straffelovens § 70, stk. 2, indeholder en særlig regel om anvendelse af forvaring i sager om seksualforbrydelser. En person, der idømmes forvaring efter straffelovens § 70, er ikke omfattet af straffelovens § 16 om straffrihed som følge af utilregnelighed.

Hvis der bliver tale om at idømme forvaring, kan der af retten beskikkes en bistandsværgen, der så vidt muligt skal være en person fra kredsen af nærmeste pårørende, som sammen med den beskikkede forsvarer skal bistå tiltalte under sagen, jf. straffelovens § 71, stk. 1. Er tiltalte dømt til forvaring, beskikkes en bistandsværgen, jf. bestemmelsens stk. 2. Bistandsværgen skal holde sig underrettet om den dømtes tilstand og drage omsorg for, at opholdet og andre foranstaltninger ikke udstrækkes længere end nødvendigt.

Bistandsværgernes opgaver er nærmere beskrevet i bekendtgørelse nr. 947 af 24. september 2009 om bistandsværgen. Ifølge bekendtgørelsens § 8, stk. 2, skal bistandsværgen bl.a. rådgive og vejlede den sigtede, tiltalte eller dømte om klageadgang samt om muligheden for at søge en idømt foranstaltning ændret eller ophævet. Endvidere følger det af bekendtgørelsens § 9, stk. 1, at bistandsværgen snarest muligt efter beskikkelsen skal besøge den sigtede, tiltalte eller dømte og til stadighed holde sig i forbindelse med denne.

Forvaring er en tidsbestemt foranstaltning, der alene kan ændres eller ophæves af retten. I medfør af bestemmelsen i straffelovens § 72 påhviler det anklagemyndigheden at påse, at en foranstaltning efter straffelovens § 70 ikke opretholdes i længere tid og videre omfang end nødvendigt.

Straffelovens § 70 om forvaring er placeret efter straffelovens §§ 68 og 69, der omhandler foranstaltninger over for psykisk afvigende mv. Det skal ses i lyset af, at personer, der idømmes forvaring, i reglen er personlighedsafvigende, og at reglerne i straffelovens §§ 71 og 72 er et fælles regelsæt, der også gælder for foranstaltninger efter straffelovens §§ 68 og 69.

#### 1. Straffelovens § 70, stk. 1

Bestemmelsen i straffelovens § 70, stk. 1, blev indført i 1973 og udformet i overensstemmelse med § 67 i det lovudkast, som Straffelovrådet udarbejdede i rådets betænkning nr. 667/1972 om strafferetlige særforanstaltninger. Det var Straffelovrådets opfattelse, at der fortsat burde

være mulighed for at anvende forvaring på ubestemt tid som middel til at forebygge fysisk aggression eller anden krænkelse af individets integritet. Når det drejer sig om sådan alvorlig fare, kunne man efter rådets opfattelse ikke regne med, at sædvanlig strafudmåling for den pådømte kriminalitet ville udgøre et tilstrækkeligt eller hensigtsmæssigt grundlag for en reaktion med forebyggende sigte.

Efter straffelovens § 70, stk. 1, kan en person dømmes til forvaring, hvis

- 1) denne findes skyldig i drab, røveri, frihedsberøvelse, alvorlig voldsforbrydelse, trusler af den i straffelovens § 266 nævnte art eller brandstiftelse eller i forsøg på en af de nævnte forbrydelser (kriminalitetskravet), og
- 2) det efter karakteren af det begåede forhold og oplysninger om dennes person, herunder navnlig om tidligere kriminalitet, må antages, at personen frembyder nærliggende fare for andres liv, legeme, helbred eller frihed (farlighedskravet), og
- 3) anvendelse af forvaring i stedet for fængsel findes påkrævet for at forebygge denne fare (nødvendighedskravet).

Med bestemmelsen skete en skærpelse af betingelserne for at idømme forvaring. Af betænkning nr. 667/1972, side 74 ff., fremgår, at det ved forslaget til bestemmelsen var tilsigtet at give forvaring et snævert anvendelsesområde og at sikre en grundig prøvelse af dens betingelser. Med bestemmelsen foreslog rådet bl.a., at anvendelsen af tidsubestemt forvaring blev begrænset til tilfælde, hvor der er tale om at forebygge fare for liv, legeme, helbred eller frihed.

Efter den hidtidige retstilstand var anvendelsen af forvaring bredere og kunne idømmes, hvis det af hensyn til retssikkerheden blev skønnet fornødent, at der anvendtes andre foranstaltninger end straf, og sikkerhed herfor ikke kunne opnås ved mindre indgribende foranstaltninger.

Bestemmelsens *kriminalitetskrav* indebærer, at personen skal være fundet skyldig i en af de nævnte lovovertrædelser.

Efter retspraksis kan vold efter straffelovens § 245 anses for en alvorlig voldsforbrydelse, jf. Højesterets dom trykt i UfR 2003, side 1543. Det er derimod anført i den juridiske litteratur, at vold efter straffelovens § 244 ikke opfylder betingelsen, jf. Knud Waaben, Strafferettens almindelige del II. Sanktionslæren (5. udg., 2001), side 144.

Efter den nugældende bestemmelse kan berigelsesforbrydelser (bortset fra røveri) ikke medføre forvaring, hvilket var en af de væsentligste ændringer i 1973 i forhold til den hidtidige retstilstand. I betænkning nr. 667/1972, side 76, fandt Straffelovrådet bl.a., at de mulige fordele ved en tidsubestemt dom til forvaring for berigelsesforbrydelser måtte afvejes over bl.a. den psyko-

logiske belastning og de pågældendes retsbeskyttelse, og at der for sådanne forbrydelser alene foreligger risiko for krænkelse af økonomiske goder og ikke individets integritet.

Bestemmelsens *farlighedskrav* indebærer, at det efter karakteren af det begåede forhold og oplysninger om tiltales person, herunder navnlig om tidligere kriminalitet, skal kunne antages, at tiltalte frembyder en nærliggende fare for andres liv, legeme, helbred eller frihed.

Om dette udtryk fremgår af betænkning nr. 667/1972, side 77 f.:

”De her nævnte udtryk dækker efter rådets opfattelse de former for fare, som det kan være begrundet at forebygge gennem en sådan foranstaltning. En risiko for økonomiske krænkelse (herunder hærværk og andre fysiske angreb på fast ejendom eller løsøre) vil ikke være tilstrækkelig. Det samme gælder fare for trusler eller andre personlige forulempelser af psykologisk eller fredsforstyrrende karakter, blufærdighedskrænkelser i form af ekshibitionisme, beluring eller krænkelse i ord eller skrift, samt pengefalsk, dokumentfalsk og i øvrigt krænkelse af offentligt eller almen interesse. På den anden side må ordet »legeme« efter omstændighederne kunne fortolkes således, at bestemmelsen omfatter visse andre sædelighedsforbrydelser end dem, der indebærer legemsangreb o. l.; også brandstiftelse, sprængning og røveri, der rummer fare for enkeltpersoner, kan være omfattet af bestemmelsen om fare for andres »legeme«. Ligeledes må ordet »frihed« kunne fortolkes således, at der herved sigtes til andre krænkelse end den af § 261 omfattede frihedsberøvelse. Bedømmelsen af, om den pågældende form for fare kan påregnes, skal efter udkastet tage hensyn til karakteren af det begåede forhold og til oplysningerne om tiltaltes »person, herunder navnlig om tidligere kriminalitet«. Der vil således ikke – modsat den nuværende ordning efter § 70, jfr. § 17 - være tale om at knytte anvendelsen af forvaring til bestemte forudsætninger med hensyn til psykisk unormalitet hos gerningsmanden. I praksis må det påregnes, at området for forvaring helt overvejende vil udgøres af tilfælde, hvor skønnet over en persons farlighed baseres på en kombination af oplysninger om hans kriminalitet og om alvorlige karaktermæssige defekter (...).”

Af betænkning nr. 667/1972, side 146, fremgår også, at det må antages, at behovet for at anvende forvaring i første række vil foreligge i sager, hvor alvorlig kriminalitet af aggressiv karakter og faren for ny tilsvarende grov kriminalitet har sin baggrund i udtalte personligheds-mæssige afvigelser.

Det afgørende for, om *nødvendighedskravet* er opfyldt, er, at anvendelsen af forvaring findes påkrævet for at forebygge den fare, som tiltalte udgør. Bestemmelsens forarbejder giver ikke vejledning for denne vurdering.

I vurderingen af, om nødvendighedskravet er opfyldt, indgår det i praksis navnlig, om en tidsbestemt straf vil være af en sådan længde, at den må antages at opveje den fare, som tiltalte udgør.

Om nødvendighedskravet anfører Knud Waaben, a.st., side 144, således:

”Endelig er det en betingelse at retten finder det påkrævet at anvende forvaring i stedet for fængsel med henblik på forebyggelse af faren. Retten må herved navnlig lægge vægt på hvilken strafstørrelse der ville blive tale om i det konkrete tilfælde. I farlighedstilfælde kan en tidsbestemt straf for trusler være utilstrækkelig, medens der i drabssager normalt ikke er grund til at foretrække forvaring frem for en langvarig straf. Afgørelsen rummer flere vanskeligheder. Retten skal ikke blot finde grundlag for at antage en nu foreliggende farlighed, men skal også kunne formode at der er en farlighed, der vil holde sig så længe at en udmålt straf er utilstrækkelig. Domstolene vil måske undertiden lægge til grund at forvaring kombineres med en behandlingsform, der er egnet til at reducere farligheden. Der er imidlertid ikke hjemmel til i dommen at foreskrive noget der angår fuldbyrdelsesformen.”

Thomas Elholm m.fl., Kommenteret straffelov, Almindelig del (12. udg., 2023), side 468 f., anfører:

”Forarbejderne giver ingen vejledning mht. forståelsen af den i nr. 3 nævnte betingelse, om at forvaring skal være påkrævet for at forebygge faren (nødvendighedsbetingelsen). Under den tidligere retstilstand var det sædvanligt at foretrække fængsel frem for forvaring, når den fængselsstraf, der kom i betragtning, var fængsel på livstid, jf. Knud Waaben: Utilregnelighed og særbehandling, 1968, s. 87 ff., og f.eks. U 1967.106 H kommenteret i NTFK 1967.252 og U 1984.966 H. Det er nærliggende at antage, at forbeholdet tager sigte på sådanne tilfælde og andre tilfælde, hvor alternativet er en langvarig tidsbestemt straf, jf. U 1986.898 H (14 år). I U.2018.1843 Ø gennemgås undersøgelse af den gennemsnitlige udstrækning af forvaring til prøveudskrivning (14 år og 7 mdr. for perioden 2007-2011), og landsretten stadfæster herefter dom til forvaring som alternativ til fg. i 16 år for drab med skydevåben på politiassistent. Se U 1992.849 H (9 år), der med nyere praksis formentlig må anses for enkeltstående. I U 1998.1377 H stadfæstede Højesteret dom til forvaring for § 246, jf. § 245, stk. 1, vold (i landsretten dissens for 10 års fængsel). Med nogen forsigtighed kan man måske af nyere praksis udlede, at forvaring vil blive anset som nødvendig, hvis alternativet til forvaring vil være en dom på tid.

I vurderingen af, om forvaring skal idømmes, indgår også en nedre grænse i den forstand, at forvaring ikke må være uproportional i forhold til den aktuelle kriminalitet. Hvis den aktuelle kriminalitet kun ville udløse en straf på nogle måneders fængsel, kan forvaring ikke anvendes, jf. herved den ovenfor omtalte dom i U 2007.2399 H, hvor alternativet til forvaring ville være en straf på fængsel i 1 år og 6 måneder.”

I Anklagemyndighedens Årsberetning 2003-04, side 99 ff., er det efter en gennemgang af den daværende domspraksis sammenfattende konkluderet, at det i sager, hvor valget står mellem på den ene side påstand om fængsel på livstid eller 14-16 år og på den anden side påstand om forvaring, er Rigsadvokatens opfattelse, at der som udgangspunkt bør nedlægges påstand om fængselsstraf, samt at der i sager, hvor sanktionen ville ligge på 10-12 års fængsel eller derunder, som udgangspunkt bør nedlægges påstand om forvaring, hvis betingelserne herfor i øvrigt er opfyldt.

I nyere retspraksis er der imidlertid eksempler på, at der i overensstemmelse med anklagemyndighedens påstand er idømt forvaring i sager, hvor alternativet var en meget langvarig tidsbestemt fængselsstraf på op til 16 år. Det skal ses i lyset af den udvikling, som også i de senere år har været i den gennemsnitlige anbringelsestid for personer idømt forvaring, og som indebærer, at personer, som bliver idømt forvaring, i gennemsnit er anbragt i betydeligt længere tid end tidligere inden prøveudskrivning, jf. nærmere dette kapitels pkt. 7. Et eksempel fra de senere års retspraksis er Østre Landsrets dom trykt i UfR 2018, side 1843, hvor anklagemyndigheden havde nedlagt endelig påstand principalt om forvaring, subsidiært om 16 års fængsel, og hvor landsretten efter at have omtalt den nævnte udvikling i anbringelsestiden for forvaringsdømte idømte den tiltalte forvaring i stedet for alternativt fængsel i 16 år for overtrædelse af straffelovens § 192 a, stk. 1, nr. 1, jf. nr. 3, og § 237 ved fra en skytteforening at have stjålet en pistol med ammunition og efterfølgende at have dræbt en politiassistent hermed.

Det anførte afspejler, at fængsel på livstid i alle tilfælde anses for en strengere sanktion end forvaring.

## **2. Straffelovens § 70, stk. 2**

I 1997 blev der i straffelovens § 70, stk. 2, fastsat særskilte regler om anvendelse af forvaring ved seksualforbrydelser. Efter bestemmelsen kan en person dømmes til forvaring, hvis

- 1) denne findes skyldig i voldtægt eller anden alvorlig seksualforbrydelse eller i forsøg herpå (kriminalitetskravet), og
- 2) det efter karakteren af det begåede forhold og oplysningerne om dennes person, herunder om tidligere kriminalitet, må antages, at personen frembyder væsentlig fare for andres liv, legeme, helbred eller frihed (farlighedskravet), og
- 3) anvendelse af forvaring i stedet for fængsel findes påkrævet for at forebygge denne fare (nødvendighedskravet).

Straffelovens § 70, stk. 2, er udtryk for en mindre lempelse af betingelserne for anvendelse af forvaring i sager om seksualforbrydelser sammenlignet med bestemmelsen i straffelovens § 70,



stk. 1. Formålet med straffelovens § 70, stk. 2, var ”i lidt videre omfang end hidtil” at anvende forvaring over for personer, hvor behandling skønnes at kunne forhindre yderligere kriminalitet af den nævnte art (Folketingstidende 1996-97, tillæg A, side 101).

Bestemmelsens *kriminalitetskrav* indebærer, at det alene er voldtægt eller anden alvorlig seksualforbrydelse eller forsøg herpå, der omfattes. Det er anført i Thomas Elholm m.fl., a.st., side 469, at afgrænsningen af ”anden alvorlig seksualforbrydelse” ifølge betænkning nr. 667/1972, side 77, må skulle fortolkes sådan, at den også omfatter visse andre seksualforbrydelser end dem, der indebærer legemsangreb og lignende.

Sammenlignet med straffelovens § 70, stk. 1, indebar bestemmelsen i øvrigt, at ordet ”navnlig” udgik af *farlighedskravet*, ligesom ordet ”nærliggende” blev ændret til ”væsentlig”. Det blev i den forbindelse forudsat, at en ”væsentlig fare” ikke altid er ”nærliggende”, mens en ”nærliggende fare” altid forudsættes at være ”væsentlig” (Folketingstidende 1996-97, tillæg A, side 111).

Med indførelsen af bestemmelsen i straffelovens § 70, stk. 2, blev det endvidere forudsat, at forvaring fremover kunne komme på tale anden gang, vedkommende bliver dømt, hvis grovheden af den seneste seksualforbrydelse eller antallet af forhold under denne straffesag sammenholdt med oplysninger om tiltaltes aktuelle farlighed taler for en tidsubestemt foranstaltning, hvor der bliver mulighed for ved behandling at modvirke risikoen for gentagelse. Det blev endvidere forudsat, at det heller ikke skulle være udelukket at idømme forvaring første gang, en person dømmes for grove seksualforbrydelser, hvis der efter oplysningerne om tiltaltes person er betydelig risiko for gentagelse, som bør forhindres. Der henvises til Folketingstidende 1996-97, tillæg A, side 111.

Bestemmelsen i straffelovens § 70, stk. 2, er kort behandlet i Straffelovrådets betænkning nr. 1534/2012 om seksualforbrydelser, bind 1, side 379 ff. Ved den lejlighed fandt Straffelovrådet ikke grundlag for at foreslå lempelser af betingelserne for at idømme forvaring. Rådet fandt, at de gældende regler var udtryk for en passende afvejning af hensynet til at beskytte mod dømte, farlige kriminelle og hensynet til, at der bør være proportionalitet mellem sanktionen og risikoen for ny kriminalitet.

### **3. Retspraksis**

Som eksempler fra retspraksis, hvor betingelserne for at idømme forvaring *var opfyldt*, kan nævnes:

- Højesterets dom trykt i UfR 1999, side 965/2: Tiltalte, der i 1996 (Højesterets dom trykt i UfR 1996, side 103/2) var idømt fængsel i 2 år 6 måneder for bl.a. røveri (dissens for forvaring), idømt forvaring efter straffelovens § 70, stk. 1, for at have gjort sig skyldig i vold mod fængselsfunktionær, røveri og ulovlig tvang. Ifølge en udtalelse fra Retslægerådet led tiltalte bl.a. af en pseudopsykopatisk skizotypisk tilstand, og muligheden for en senere udvikling af egentlig skizofreni kunne ikke udelukkes. Der blev bl.a. lagt vægt på karakteren af det begåede røveriforhold sammenholdt med tiltaltes tidligere kriminalitet og på de lægelige oplysninger om tiltaltes helt særegne personlighed og hermed sammenhængende farlighed.
- Højesterets dom trykt i UfR 2004, side 2154: Tiltalte, der tidligere var straffet for bl.a. røveri, idømt forvaring efter straffelovens § 70, stk. 1, for 30 dage efter sin prøveløsladelse fra afsoning af en dom for bl.a. ildspåsættelse at sætte ild til en sparekasse med skader for 13-14 millioner kr. til følge. Der blev bl.a. lagt vægt på, at kriminaliteten var planlagt udelukkende med den hensigt at komme i fængsel, og at det på baggrund af tiltaltes psykiske egenart, vedholdende udtalelser om at fortsætte med sådanne handlinger og begrænsede overblik ikke kunne afvises, at tiltalte frembød nærliggende fare for andres liv, legeme, helbred eller frihed. Dissens for fængselsstraf på 5 år.
- Højesterets dom trykt i UfR 2007, side 2399: Tiltalte, der siden 1986 i 12 tilfælde var blevet straffet for vold eller trusler om vold, idømt forvaring efter straffelovens § 70, stk. 1, for legemsangreb af særlig rå, brutal eller farlig karakter ved at have stukket sin daværende kæreste i brystet med en kniv og ved samme aften bl.a. i to tilfælde at have begået vold mod hende. Forholdene var begået efter flugt fra afsoning af en fængselsstraf. Der blev bl.a. lagt vægt på en udtalelse fra Retslægerådet, hvorefter tiltalte i svær grad blev fundet afvigende, ulystbetonet, ansvarsfralæggende, styret af impulser, herunder aggressive impulser, med manglende evner til at sætte sig ind i andre menneskers tanker og følelsesliv samt vanskelighed ved udsættelse af behov. Dissens for fængselsstraf på 1 år og 6 måneder.
- Østre Landsrets dom trykt i UfR 2015, side 2801: Tiltalte, der flere gange i perioden 2001-2008 var idømt længere fængselsstraffe for vold og trusler, herunder overtrædelse af straffelovens § 119, og anbragt på sikret afdeling for personer med vidtgående psykiske handicap på Kofoedsminde, idømt forvaring for under anbringelsen på Kofoedsminde i 14 tilfælde at have udsat ansatte for bl.a. trusler på livet og vold efter straffelovens § 119, stk. 1. Af de 14 forhold vedrørte de 10 trusler omfattet af straffelovens § 266. Der blev bl.a. lagt vægt på en udtalelse fra Retslægerådet, hvorefter tiltalte ikke var omfattet af straffelovens § 16, stk. 1 eller 2, og hvorefter tiltalte frembød en nærliggende

fare, sådan at anvendelsen af forvaring måtte antages at være nødvendig for at forebygge denne fare.

- Højesterets dom trykt i UfR 2021, side 5275: Tiltalte, der ikke tidligere var straffet, idømt forvaring efter straffelovens § 70, stk. 2, for alvorlig personfarlig kriminalitet i form af bl.a. voldtægt, mishandling og frihedsberøvelse af to kvinder, som tiltalte havde mødt på en datingside og herefter levet sammen med. Retslægerådet havde udtalt, at der var høj risiko for, at tiltalte ville begå fremtidig vold, herunder seksuel vold, og rådet vurderede, at tiltalte udgjorde både en nærliggende og væsentlig fare, samt at anvendelse af forvaring i stedet for fængsel var påkrævet for at forebygge denne fare. Højesteret lagde bl.a. vægt på, at voldtægtsforholdene var begået som led i systematisk og langvarig mishandling af to kvinder, og at der samlet set var tale om omfattende personfarlig kriminalitet.

Som eksempler fra retspraksis, hvor betingelserne for at idømme forvaring *ikke var opfyldt*, kan nævnes:

- Højesterets dom trykt i UfR 2005, side 639: Tiltalte, der tidligere var straffet for røveri, men ikke – bortset fra et tilfælde af simpel vold efter straffelovens § 244 – for kriminalitet, der havde medført fysisk personskade, idømt 3 år og 6 måneders fængsel, inklusive en reststraf på ca. 17 måneder, for bl.a. 2 væbnede røverforsøg. Røverierne var i det ene tilfælde opgivet, fordi der kom kunder, og i det andet tilfælde, fordi kioskens ejer bevæbnede sig med en kølle. Retslægerådet udtalte, at rådet ikke kunne afvise, at tiltalte udgjorde en sådan fare, at anvendelse af forvaring var påkrævet. Højesteret fandt efter karakteren af de nu begåede forhold og tiltaltes tidligere kriminalitet sammenholdt med de lægelige udtalelser ikke grundlag for at fastslå, at tiltalte frembød en så nærliggende fare, at anvendelse af forvaring var påkrævet.
- Højesterets dom trykt i UfR 2005, side 2104: Tiltalte, der siden 1987 var blevet dømt 6 gange for bl.a. vold og trusler, idømt 3 års fængsel for overtrædelse af bl.a. straffelovens §§ 119, 244 og 266 over for bl.a. en tidligere samleverskes familie og offentligt ansatte. Retslægerådet vurderede, at tiltalte i betydelig grad var personlighedsmæssigt afvigende, herunder impuls- og affektstyret, og at tiltalte frembød en så nærliggende fare, at anvendelse af forvaring var påkrævet. Højesteret fandt efter en samlet bedømmelse af de begåede forhold og tidligere begåede kriminalitet, at der ikke var tilstrækkeligt grundlag for at antage, at tiltalte frembød en sådan nærliggende fare, at betingelserne for at idømme forvaring var opfyldt.

- Højesterets dom trykt i UfR 2012, side 2297: En 17-årig tiltalt, der ikke tidligere var straffet, idømt 7 års fængsel for voldtægt af en 14-årig pige og for forsøg på drab og på voldtægt mod en kvinde, der besøgte tiltalte under varetægtsfængslingen. Retslægerådet vurderede, at tiltalte havde en svært forstyrret personlighed, at tiltalte frembød en nærliggende fare, og at anvendelse af forvaring med stor sandsynlighed var nødvendig til forebyggelse af denne fare. Under hensyn til, at tiltalte var 17 år på gerningstidspunkterne og ikke tidligere straffet, fandt Højesteret, at der – uanset karakteren af den pådømte kriminalitet og oplysningerne om hans person – ikke var fuldt tilstrækkeligt grundlag for at anvende forvaring i stedet for fængsel i medfør af straffelovens § 70, stk. 2. Se tilsvarende om en ung lovovertræder Højesterets dom trykt i UfR 2006, side 2406, hvor en 17-årig tiltalt, der havde dræbt en 18-årig kvinde, blev idømt 8 års fængsel.

#### **4. Forløbet forud for dom i sager med spørgsmål om forvaring**

Efter retsplejelovens § 809, stk. 1, 1.-2. pkt., skal sigtede underkastes mentalundersøgelse, når det findes at være af betydning for sagens afgørelse. Hvis sigtede ikke udtrykkeligt samtykker i undersøgelsen, kan denne kun finde sted efter retskendelse.

De nærmere retningslinjer for fremgangsmåde mv. ved mentalundersøgelser er beskrevet i Rigsadvokatmeddelelsens afsnit om psykisk afvigende kriminelle, pkt. 3.1. I det følgende omtales udvalgte dele heraf.

Om mentalundersøgelse skal foretages, skal afklares hurtigst muligt og beror i praksis på en samlet vurdering, der foruden det umiddelbare indtryk af sigtede under afhøringerne og dennes adfærd under en eventuel varetægtsfængsling omfatter den aktuelle sag, tidligere sager, oplysningerne om hans eller hendes personlige forhold i en eventuel personundersøgelse efter retsplejelovens § 808 og oplysninger om tidligere psykiatrisk behandling eller sociale hjælpeforanstaltninger.

Mentalundersøgelse vil bl.a. være indiceret, når kriminalitetsbetingelserne for anvendelse af forvaring efter straffelovens § 70 er opfyldt, herunder f.eks. gentagen voldtægt, røveri mv., uanset om der er mistanke om psykisk sygdom.

Mentalundersøgelse sker som udgangspunkt ambulant. Ambulante mentalundersøgelser skal så vidt muligt være gennemført senest 6 uger efter, at anklagemyndigheden har rekvireret en ambulant mentalundersøgelse. Kan erklæringen ikke foreligge inden dette tidspunkt, oplyser vedkommende læge anklagemyndigheden herom og om, hvornår erklæringen kan forventes at fo-

religge. Til brug for rådets arbejde har Rigsadvokaten oplyst, at den gennemsnitlige sagsbehandlingstid i praksis er væsentlig længere end 6 uger.

Mentalundersøgelse under indlæggelse kan være indiceret, hvis 1) den undersøgende læge anbefaler, at undersøgelsen skal ske under indlæggelse, eller 2) sigtede nægter at medvirke til en ambulans mentalundersøgelse. Hvis der er klart misforhold til sagens betydning og den forventede straf, kan der ikke ske mentalundersøgelse under indlæggelse, jf. herved Højesterets kendelse trykt i UfR 2011, side 2643/2. Begæring om mentalundersøgelse under indlæggelse kan alene fremsættes, hvis den regionale statsadvokat har godkendt det.

Mentalundersøgelse kan efter omstændighederne endvidere foretages på Sikringsafdelingen under Afdeling for Retspsykiatri, Region Sjælland. Opstår der spørgsmål om mentalobservation under indlæggelse på sikringsafdelingen, forelægges sagen for statsadvokaten, der vurderer, om der er grundlag for, at mentalundersøgelsen sker på sikringsafdelingen.

Mentalundersøgelsen forelægges som regel for Retslægerådet, når der er rejst spørgsmål om anvendelse af forvaring efter straffelovens § 70. Retslægerådet afgiver herefter en udtalelse om spørgsmålet, herunder pågældendes farlighed.

Om Retslægerådets vurdering i forvaringssager fremgår af Retslægerådets beretning fra 2018, side 23 ff., bl.a.:

”Retslægerådet har i tidligere årsberetninger fra 2000, 2012, 2013 og 2014 omtalt lægelige synspunkter på anvendelse af forvaring, som først og fremmest er en juridisk afgørelse og et straffuldbyrdelsesmæssigt anliggende. Dog indgår et psykiatrisk aspekt ved vurderingen af den sigtedes eller den dømtes farlighed. Stillingtagen til spørgsmålet om forvaring rejses af anklagemyndigheden i forbindelse med udfærdigelse af mentalundersøgelse, hvorfor den mentalundersøgende overlæge i erklæringen bør lægge nøje vægt på vurdering af observandens farlighed, herunder især personlighedsmæssige karaktertræk. Når der er tale om seksualforbrydelse, bør erklæringen tillige omfatte en grundig seksualanamnese og en vurdering af, om der foreligger en seksuel afvigelse, idet en sådan diagnose indgår i vurderingen af farlighed. Dette indebærer blandt andet krav til den psykologiske undersøgelse, hvor der forventes anvendt validerede og strukturerede risikovurderinger med hensyn til fremtidig vold og/eller seksualiseret vold.

Anvendelsen af strukturerede risikovurderingsinstrumenter med hensyn til fremtidig vold er efterhånden blevet indført i psykiatrien generelt, og i særdeleshed i retspsykiatrien, og er almindeligt anerkendt, men kan ikke stå alene og bør kombineres med en klinisk vurdering (...).

Klinisk psykiatrisk vurdering af farlighed af ikke-sindssyge og generelt er tidligere omtalt i Retslægerådets årsberetninger for 1988 og 1995, og det må herfra gentages, at farlighedsvurderinger hviler på et skøn, der sammenfatter lægefaglige såvel som mere almene ikke specielt lægefaglige forhold. De lægefaglige forhold omfatter især beskrivelse af personlighedstræk med en bedømmelse af forsvarsmekanismer og reaktionsmåder, desuden en vurdering af tankeindhold inklusiv forestillinger og modforestillinger vedrørende kriminaliteten og fremtiden. De almene forhold vedrører en række kriminalitetsrelaterede samt sociale og konkrete situationsrelaterede omstændigheder. En sådan syntese af lægefaglig og almen vurdering udgør sammenholdt med den strukturerede risikovurdering den samlede aktuelle og fremtidige farlighedsvurdering. Der er således tale om et skøn, som ikke har nøjagtighedens karakter, og som ikke kan angives med et tal eller en procentsats.

(...).

I de senere år har Retslægerådet haft et sted mellem 5 og 10 sager årligt med anmodning om stillingtagen til spørgsmålet om forvaring, hvor anbefalingerne har varieret. Dette kan selvsagt bero på flere forskellige forhold, som hver især og interagerende med hinanden påvirker den endelige anbefaling. Ikke sjældent ser Retslægerådet derfor et behov for at graduere anbefalingen, således at det bliver mere tydeligt for domstolene at udlede, hvor sikkert skønnet bedømmes at være.

Retslægerådet vil ved spørgsmål om forvaring tilstræbe at svare så konsistent som muligt med en graduering indenfor 4 niveauer: 1) klar anbefaling 2) næsten anbefaling 3) måske anbefaling og 4) klar afvisning.”

Sager, hvor der er spørgsmål om at nedlægge påstand om forvaring, skal forelægges for den regionale statsadvokat, inden der rejses tiltale.

## **5. Fuldbrydelse af forvaringsdomme, herunder behandling af forvaringsdømte**

Forvaringsdomme fuldbyrdes af kriminalforsorgen. Det fremgår af straffuldbyrdelseslovens § 105, stk. 1, at forvaring som udgangspunkt fuldbyrdes efter straffuldbyrdelseslovens almindelige bestemmelser om fuldbyrdelse af fængselsstraffe med den undtagelse, at forvaring normalt fuldbyrdes i Anstalten ved Herstedvester (nu Herstedvester Fængsel). Der kan dog være forhold, herunder sikkerhedsmæssige forhold, der gør, at forvaringsdømte er anbragt andre steder.

Valget af Herstedvester Fængsel er begrundet i, at institutionen personalemæssigt er særligt indrettet til at modtage indsatte, der har behov for psykiatrisk behandling eller bistand eller for at være på en institution med et mere specialiseret behandlingspersonale.

Ved indførelsen af straffuldbyrdsloven blev der ikke i øvrigt fundet grundlag for at stille forvarede anderledes end fængselsdømte. Det blev dog forudsat, at den særlige forsigtighed, som under hensyn til forvaringsdømtes farlighed bør udvises i forbindelse med fuldbyrdelsen af forvaring, skulle komme til udtryk i fastsættelsen af sagsbehandlingsregler, der sikrer, at afgørelse om visse særlig væsentlige spørgsmål under fuldbyrdelsen af forvaring træffes efter en særlig omfattende og grundig sagsbehandling (Folketingstidende 1999-00, tillæg A, side 3802). Sådanne regler kan fastsættes i medfør af straffuldbyrdslovens § 105, stk. 2. Som eksempel kan nævnes bekendtgørelse nr. 1018 af 28. juni 2022 om behandlingen af sager om prøveudskrivning af forvaringsdømte (prøveudskrivningsbekendtgørelsen).

Forvaringsdømte er underlagt de almindelige regler for fængselsopholdet i forhold til bl.a. beskæftigelse, undervisning, fritid mv. De har samme rettigheder og pligter under anbringelsen som andre indsatte og kan ifalde disciplinærstraf mv. på samme måde som andre indsatte.

Det samme gør sig i udgangspunktet gældende med hensyn til udredning og behandling af forvaringsdømte. Der er dog en række tilfælde, hvor der til brug for beslutning om lempelser i forvaringsforløbet skal være udarbejdet en psykiatrisk speciallægeerklæring, jf. herom dette kapitels pkt. 6.

Under pkt. 5.1-5.3 nedenfor beskrives på baggrund af et bidrag, som Direktoratet for Kriminalforsorgen har udarbejdet til brug for rådets arbejde, den behandling, som forvaringsdømte kan modtage under anbringelsen.

### **5.1. Behandling af forvaringsdømte i Herstedvester Fængsel**

Forvaringsdømte omfatter personer, der er dømt for forskellige former for personfarlig kriminalitet, herunder drab, vold, ildspåsættelse, røveri, voldtægt og andre seksualforbrydelser. Derfor er der også behov for en bred vifte af behandlingsmuligheder i Herstedvester Fængsel, herunder adfærdskorrigerende behandling, medicinsk behandling, terapeutisk behandling, misbrugsbehandling samt kognitive adfærdsprogrammer i form af VFP (voldsforebyggende program), ligesom der er en lang række behandlingstiltag, som kan iværksættes i et samarbejde mellem Herstedvester Fængsel og eksterne behandlingsansvarlige, f.eks. de sexologiske klinikker. Det overordnede formål med behandling af forvaringsdømte er at mindske vedkommendes farlighed, således at vedkommende kan leve et liv uden kriminalitet.

Når den forvaringsdømte ankommer til Herstedvester Fængsel, vil der indledningsvist blive udarbejdet en såkaldt LS/RNR-vurdering. LS/RNR er et struktureret risiko- og behovsvurde-

ringsredskab, der bl.a. bruges af kriminalforsorgen til at vurdere, hvilke af kriminalforsorgens indsatser der bør prioriteres, når den enkelte anbringelses- og handleplan udarbejdes.

Der vil tillige blive foretaget en psykiatrisk og psykologisk/sexologisk udredning, der har til formål at afdække, om der er behov for at iværksætte relevant behandling. Det kan f.eks. være medicinsk og/eller terapeutisk behandling og misbrugsbehandling, ligesom der i visse tilfælde vil blive foretaget en udredning for neurologiske sygdomme. I visse tilfælde kan det også være nødvendigt at udrede den forvaringsdømtes intelligensniveau, ligesom der kan anvendes forskellige test til vurderingen af psykopatiske træk og adfærd. Endelig anvendes en række risikovurderingsinstrumenter, hvormed vedkommendes risiko for ny kriminalitet kan vurderes.

Medicinsk behandling har til formål at dæmpe eller fjerne symptomer hos den forvaringsdømte i forbindelse med f.eks. psykisk sygdom, mens terapeutisk behandling har til formål at bringe den indsatte videre i sin personlige udvikling ved bl.a. at sikre indsigt og erkendelse for en begået kriminalitet, således at den indsatte gøres i stand til på sigt at kunne løse sine problemer, forebygge risikoadfærd og få redskaber til adfærdsændring. Psykologerne i Herstedvester Fængsel tilbyder også individuel psykoterapi til de forvaringsdømte. Terapien kan omfatte støttende psykoterapi, indsigtssorienteret psykoterapi og psykoedukation samt egentlig krisebehandling ved særligt belastende forhold.

Behandling af indsatte, herunder forvaringsdømte, er frivillig og forudsætter således, at den indsatte samtykker heri.

## **5.2. Særligt om behandling af sædelighedsdømte i Herstedvester Fængsel**

Behandlingen i Herstedvester Fængsel af personer, herunder forvaringsdømte, der har begået seksualforbrydelser, består i dag af individuel samtalerapi, eventuelt suppleret med medicinsk, kønsdriftsdæmpende behandling eller medicinsk behandling af psykiske lidelser. Samtalerapien tilrettelægges individuelt efter den enkelte indsatte. Den varierer meget i intensitet og hyppighed og kan bestå i traditionel psykoterapi, hvis den indsatte f.eks. har en indre konflikt, der er medvirkende til, at vedkommende begår kriminalitet, og som kan løses ved psykoterapeutisk bearbejdning.

Der kan også være tale om støttende psykoterapi, hvor den indsatte f.eks. har en udviklingsforstyrrelse, der er medvirkende til, at vedkommende begår kriminalitet, og som er forårsaget af en defekt, som den indsatte først skal erkende og siden hjælpes til at forholde sig til. I de alvorligste tilfælde medfører en sådan defekt, at den indsatte ikke kan begå sig på fri fod og leve et kriminalitetsfrit liv, uden at vedkommende er i vedvarende kønsdriftsdæmpende behandling.



Kønsdriftsdæmpende behandling blev introduceret i Herstedvester Fængsel i 1989. Der er tale om en medicinsk behandling med opfølgning af psykiater- og psykologsamtaler, hvor målet er at nedsætte recidivrisikoen. Behandlingen tilbydes derfor alene til en helt særlig gruppe indsatte, hvor andre, mindre indgribende behandlingsformer ikke anses for tilstrækkelige til at nedsætte risikoen for tilbagefald til ny ligearartet kriminalitet. De indsatte, som kan komme i betragtning til behandlingen, har som udgangspunkt begået alvorlige seksualforbrydelser og er typisk recidivister. De er som oftest idømt en tidsbestemt straf eller en længerevarende tidsbestemt straf på over 6 år og 6 måneder.

Den medicinske del af kønsdriftsdæmpende behandling er tosporet. Det ene stof sænker testosteronniveauet til præpubertetsniveau, mens det andet stof er et kontrolstof, der hæmmer virkningen af uautoriseret indtagelse af testosteron. Behandlingen kan medføre alvorlige bivirkninger som f.eks. afkalkning af knoglerne, påvirkning af leveren og/eller dannelse af meningiomer, og tæt sundhedsfaglig kontrol er derfor påkrævet, hvilket bl.a. forudsætter, at de personer, der modtager behandlingen, er motiverede for at samarbejde herom.

Der pågår et langt udredningsforløb, inden der tages stilling til, om kønsdriftsdæmpende behandling skal tilbydes. I samtaleforløb med psykolog, psykiater og socialrådgiver, efterfulgt af en klinisk konference, vurderes indikation for behandlingen, herunder tilstedeværelse af seksuelle afvigelser, sandsynlighed for recidiv til nye seksualforbrydelser, graden af psykopati og andre psykiatriske diagnoser, samt om mindre indgribende behandlingsmuligheder er tilstrækkeligt til at sænke recidivrisikoen. Hvis den indsatte vurderes i målgruppen for behandlingen, udarbejdes en erklæring af en speciallæge i psykiatri til brug for høring af Retslægerådet. Behandlingen tilbydes kun, hvor andre behandlingsformer, f.eks. psykoterapeutisk eller anden behandling, har vist sig eller vurderes ikke at kunne nedbringe en høj risiko for recidiv til ligeartede seksualforbrydelser.

I forbindelse med udgangsforløb og prøveudskrivning vil den forvarede få tilknyttet et vilkår om at fortsætte behandlingen, jf. dette kapitels pkt. 6.1.

### **5.3. Behandling af forvaringsdømte, der ikke er anbragt i Herstedvester Fængsel**

Forvaringsdømte, der ikke er anbragt i Herstedvester Fængsel, har adgang til samme sundhedsbehandling som andre indsatte, herunder psykologbistand ved behov, ligesom der er mulighed for at tale med en psykiater eller have et samtaleforløb med en psykiatrisk sygeplejerske. Tilsvarende har de adgang til misbrugsbehandling og eventuelle kognitive adfærdsprogrammer, hvis den indledende risiko- og behovsvurdering taler for det.

Hertil kommer, at der udarbejdes speciallægeerklæringer i forbindelse med beslutning om eventuelle lempelser i forvaringsforløbet, jf. dette kapitels pkt. 6.

I udslusningsfængsler kan forvaringsdømte tilbydes misbrugsbehandling, psykologsamtaler og sexologisk behandling efter behov. Forvaringsdømte, der er udstationerede til udslusningsfængsler, er omfattet af sygesikringsgruppe 1, hvilket betyder, at øvrig sundhedsbehandling varetages hos den indsattes egen læge, tandlæge m.m.

Forvaringsdømte, der er udstationerede til eget hjem, vil – hvis risiko- og behovsvurderingen taler derfor – indgå i MOSAIK (Motiverende Samtaleintervention i Kriminalforsorgen). MOSAIK er kriminalforsorgens strukturerede tilsynsmodel, som bl.a. bygger på principper fra kognitiv adfærdsterapi og social læringsteori, og som består af en række øvelser og motiverende samtaler, der skal motivere tilsynsklienter og støtte dem i at leve et kriminalitetsfrit liv.

## **6. Udslusningsforløb og udskrivning fra forvaring**

Efter straffelovens § 72, stk. 1, påhviler det anklagemyndigheden at påse, at en foranstaltning efter straffelovens § 70 ikke opretholdes i længere tid og videre omfang end nødvendigt.

Efter straffelovens § 72, stk. 2, træffes bestemmelse om ændring eller endelig ophævelse af en foranstaltning efter straffelovens § 70 ved kendelse efter anmodning fra den dømte, bistandsværgen, anklagemyndigheden, institutionens ledelse eller kriminalforsorgen. Anmodning fra den dømte, bistandsværgen, institutionens ledelse eller kriminalforsorgen fremsættes over for anklagemyndigheden, der snarest muligt indbringer spørgsmålet for retten. Tages en anmodning fra den dømte eller bistandsværgen ikke til følge, kan ny anmodning ikke fremsættes, før der er forløbet et halvt år fra kendelsens afsigelse.

Der er ikke hjemmel til at ændre en forvaringsdom efter straffelovens § 70 til en mindre indgribende foranstaltning, herunder en foranstaltning efter straffelovens §§ 68 og 69, jf. herved Vestre Landsrets kendelse trykt i UfR 2010, side 3077, og Højesterets kendelse trykt i UfR 2020, side 17. En forvaringsdom efter straffelovens § 70 kan således alene enten ændres til prøveudskrivning eller endeligt ophæves.

Personer, som er omfattet af straffelovens § 68, fordi den pågældende er straffri efter straffelovens § 16, kan idømmes en forvaringsdom efter straffelovens § 68, sidste pkt., jf. § 70, og en sådan forvaringsdom kan ændres til en af de øvrige foranstaltninger nævnt i § 68, jf. herved

Vestre Landsrets kendelse trykt i UfR 2010, side 3077. I praksis vil dom til forvaring efter straffelovens § 68, sidste pkt., jf. § 70, kun sjældent være aktuelt.

Straffelovens § 72, stk. 1, indeholder en pligt for anklagemyndigheden til løbende at påse, at en foranstaltning efter straffelovens § 70 ikke opretholdes i længere tid og i videre omfang end nødvendigt. Efter den gældende retstilstand er der ikke regler om længstetid for forvaring eller faste frister for domstolsprøvelse af forvaringssager, men for så vidt angår foranstaltninger efter straffelovens §§ 68 og 69 indebærer bestemmelsen i § 72, stk. 1, at der kan være pligt for anklagemyndigheden til at indbringe spørgsmål om ændring eller endelig ophævelse af foranstaltningen før udløbet af de frister, der i medfør af §§ 68 a og 69 a kan være fastsat herfor.

Straffelovens § 72, stk. 2, indeholder en ret for den dømte eller dennes bistandsværgе til hvert halve år at få prøvet spørgsmålet om ændring eller endelig ophævelse af foranstaltningen som følge af, at foranstaltningen ikke længere er nødvendig, ved domstolene. Domstolsprøvelse af andre spørgsmål, herunder af spørgsmål om udgang, er ikke omfattet af en prøvelse efter straffelovens § 72, men reguleres af reglerne i straffuldbyrdelsesloven og grundlovens § 63.

### **6.1. Udslusningsforløb for forvaringsdømte**

Udgang og andre elementer i et udslusningsforløb for forvaringsdømte sker efter regler i straffuldbyrdelsesloven med tilhørende bekendtgørelser. Det er forudsat, at udgang er et almindeligt led i fuldbyrdelsen af forvaringsdomme, og udgang udgør et væsentligt led i forvaringsdømtes udslusningsforløb frem mod prøveudskrivning.

Et udslusningsforløb for en forvaringsdømt består i praksis af en ”trappe” med forskellige grader af udgang, hvor den forvaringsdømte gradvis prøves af. Et typisk udgangsforløb begynder med et antal enkeltstående ledsagede udgange (til besøg hos bestemte personer eller en individuel udflugt el.lign., hvis den forvaringsdømte ikke har bestemte personer at besøge) over et par år og dernæst overgang til regelmæssige ledsagede udgange over et par år. Herefter vil den forvaringsdømte kunne overgå til uledsagede udgange uden overnatning og dernæst med først én og efterfølgende to overnatninger. Det er en forudsætning for et fortsat udgangsforløb, at de hidtil afviklede udgange er gået godt, og at der ikke er disciplinære forseelser i institutionen, der kan give anledning til at formode, at der er risiko for, at den pågældende misbruger udgangen.

Spørgsmålet om udgang til besøg hos bestemte personer eller en individuel udflugt mv. skal tages op til overvejelse af kriminalforsorgsområdet, når en forvaringsdømt har været anbragt i forvaring i 2 år, jf. § 24, stk. 1, nr. 4, i bekendtgørelse nr. 1754 af 21. december 2023 om udgang

til indsatte, der udstår fængselsstraf eller forvaring i kriminalforsorgens institutioner (udgangsbekendtgørelsen). En indsat, der er idømt forvaring for overtrædelse af en bestemmelse, som hjemler straf på livstid, kan ikke opnå tilladelse til udgang, indtil vedkommende har været anbragt i forvaring i 10 år, medmindre der er tale om udgang til bestemte særlige formål eller med henblik på at vurdere den forvaringsdømtes farlighed, jf. straffuldbyrdeleslovens § 49 a. Ifølge bemærkningerne til bestemmelsen (Folketingstidende 2021-22, tillæg A, L 76 som fremsat, side 21 f.) skal undtagelsen til reglen ses i lyset af anklagemyndighedens overholdelse af straffelovens § 72, idet det ikke kan udelukkes, at en psykiater vil vurdere, at det er nødvendigt, at den forvaringsdømte kommer på udgang før de 10 år for at kunne vurdere farligheden af den pågældende.

Som hovedregel gives udgang med henblik på besøg hos bestemte nærtstående personer, jf. udgangsbekendtgørelsens § 35, stk. 1. Hvis ganske særlige forhold i det enkelte tilfælde taler derfor, og det i øvrigt findes formålstjenligt, kan indsatte få tilladelse til besøg hos andre bestemte personer end nærtstående, jf. udgangsbekendtgørelsens § 35, stk. 2. Har den forvaringsdømte ikke bestemte personer at besøge, kan der i stedet gives udgang med henblik på ophold i egen bolig eller tilladelse til en individuel udflugt eller lignende, hvis særlige omstændigheder taler derfor, jf. udgangsbekendtgørelsens § 40, stk. 2.

Afgørelse om udgang til at besøge bestemte personer eller en individuel udflugt mv. træffes af Direktoratet for Kriminalforsorgen efter indstilling fra det kriminalforsorgsområde, hvor den forvaringsdømte er placeret. Inden der gives tilladelse til enkeltstående ledsaget udgang, indhentes en udtalelse fra den relevante politidirektør.

Efter udgangsbekendtgørelsens § 18 skal der, inden der gives tilladelse til regelmæssig udgang, ske høring af den statsadvokat, som straffesagen henhører under. Sådant høring skal endvidere ske, hvis der senere gives tilladelse til udgang, der vil medføre yderligere lempelser i anbringelsesforløbet. Til brug for vurderingen af spørgsmålet om tilladelse til regelmæssig udgang indhentes endvidere en erklæring fra en speciallæge i psykiatri eller efter omstændighederne fra autoriseret psykolog, jf. udgangsbekendtgørelsens § 19.

Det beror på en konkret og individuel vurdering, hvornår en forvaringsdømt, der opfylder de tidsmæssige betingelser, i praksis kan påbegynde udgang med henblik på besøg hos bestemte personer eller en individuel udflugt mv.

Det er en forudsætning for udgang, at der ikke skønnes at foreligge risiko for misbrug af udgangen, herunder risiko for ny kriminalitet under udgangen, og at hensynet til retshåndhævelsen ikke taler imod en tilladelse til udgang, jf. straffuldbyrdeleslovens § 46, stk. 1, nr. 2 og 3. Da

forvaringsdømte er dømt for meget alvorlig personfarlig kriminalitet, foretages der en skærpet vurdering af misbrugsrisikoen og hensynet til retshåndhævelsen. Vurderingen beror bl.a. på karakteren af og omstændighederne i forbindelse med den idømte kriminalitet, eventuel tidligere kriminalitet og karakteren heraf, hvor hurtigt den forvaringsdømte eventuelt er recidiveret efter tidligere løsladelser, eventuel tidligere udgangsmisbrug, og om den forvaringsdømte er indforstået med at undergive sig relevante særvilkår for udgang. Det indgår endvidere, om den forvaringsdømte indgår i relevant behandling, og i så fald om vedkommende har haft gavn heraf.

I vurderingen indgår endvidere oplysninger om eventuelle disciplinære forseelser i anbringelsesinstitutionen, i det omfang disse kan give anledning til at formode, at der er risiko for, at vedkommende misbruger udgangen. Det kan f.eks. være tilfældet, hvis den indsatte i institutionen bruger euforiserende stoffer, og hvor der er en sammenhæng mellem brug af euforiserende stoffer og den begåede kriminalitet.

Der kan knyttes særlige vilkår til alle former for udgangstilladelser. Disse vilkår fastsættes efter en konkret vurdering med henblik på at mindske risikoen for misbrug af den givne tilladelse og/eller af hensyn til retshåndhævelsen. Dette kan eksempelvis være vilkår om alkoholistbehandling, sexologisk behandling, herunder kønsdriftsdæmpende medicinsk behandling, eller vilkår om, at indsatte under udgang ikke må forlade udgangsadressen, udover hvad der følger af rejseplanen (opholdsvilkår).

Når den forvaringsdømte har afviklet regelmæssig uledsaget udgang i en periode på typisk et år, kan der ske udstationering til udslusningsfængsel i typisk to år. Det første år af udstationeringen sker på ”fængselsvilkår”, hvilket betyder, at den indsatte er underlagt de samme regler, som gælder for udgang fra åbent fængsel. Det andet år sker typisk på ”institutionsvilkår”, hvilket betyder, at den indsatte fra søndag til fredag skal være i udslusningsfængslet fra typisk kl. 23 til kl. 7 og har weekendudgang hver weekend. Herefter vil den forvaringsdømte kunne udstationeres til egen bolig i typisk et år, inden der indledes en sag om prøveudskrivning fra forvaring.

Et typisk udslusningsforløb vil illustrativt kunne se ud som følger:



Et sædvanligt udslusningsforløb vil således kunne have en varighed på 8 år. Som anført ovenfor beror det på en konkret og individuel vurdering, hvornår en forvaringsdømt, der opfylder de tidsmæssige betingelser, i praksis kan påbegynde udgang med henblik på besøg hos bestemte personer. Endvidere kan det enkelte udslusningstrin enten forlænges eller forkortes afhængig af omstændighederne i den konkrete sag.

## 6.2. Skærper af reglerne om udgang

Der er gennemført en række skærper af reglerne om udgang, som bl.a. har haft betydning for forvaringsdømte.

I efteråret 2004 indførtes en skærpet indsats over for narkotika i fængslerne. Med lov nr. 445 af 9. juni 2004 om ændring af lov om euforiserende stoffer og straffuldbyrdelsesloven (Skærpet indsats mod narkotika m.v.) blev der i straffuldbyrdelseslovens § 60 a fastsat hjemmel til at foretage stikprøvevis urinprøver. Som led i den skærpede indsats skulle også små mængder narkotika anmeldes til politiet og straffes, og disciplinærreaktionerne for brug og besiddelse af narkotika blev skærpet. Denne skærpede kurs medførte en ændret praksis for afvikling af udgang, idet udgang som altovervejende hovedregel forudsætter aflæggelse af negativ urinprøve. For de indsatte har det haft den konsekvens, at mange udgange er blevet udskudt eller aflyst, hvilket har bevirket, at udgangs- og udslusningsforløb er blevet forlænget.

Med lov nr. 641 af 8. juni 2016 om ændring af lov om fuldbyrdelse af straf m.v., straffeloven og retsplejeloven (Styrket indsats mod mobiltelefoner i fængsler m.v.) blev der indsat en ny

bestemmelse i straffuldbyrdelseslovens § 46, stk. 4, hvorefter udgang ikke kan finde sted, hvis den dømte inden for de seneste 3 måneder er ikendt disciplinærstraf for overtrædelse af forbuddet mod at medtage, besidde eller råde over en mobiltelefon. Der kan dog undtagelsesvis gives tilladelse til udgang, hvis helt særlige omstændigheder taler derfor.

I 2018 indførtes som en del af kriminalforsorgens flerårsaftale 2017-2021 desuden en skærpelse af udgangskarantænen ved ny kriminalitet begået under udgang eller i institutionen. Før skærpelsen kunne en indsat blive ikendt en udgangskarantæne i højst 6 måneder, hvis den pågældende havde begået ny kriminalitet under udgang eller i institutionen. Hvis der var tale om ny farlig kriminalitet, kunne karantænen fastsættes til højst 12 måneder. Efter skærpelsen kan der fastsættes op til 12 måneders udgangskarantæne ved ny kriminalitet under udgang eller i institutionen og op til 18 måneders udgangskarantæne, hvis der er tale om ny farlig kriminalitet.

Endvidere blev der med lov nr. 157 af 31. januar 2022 om ændring af lov om fuldbyrdelse af straf m.v. (Indskrænkning af livstidsdømte og forvaringsdømtes rettigheder) indsat en bestemmelse i straffuldbyrdelseslovens § 49 a, hvorefter en indsat, der er idømt fængselsstraf på livstid eller forvaring for overtrædelse af en bestemmelse, som hjemler straf af fængsel på livstid, ikke kan opnå tilladelse til udgang, før der er udstået 10 år af den idømte straf af fængsel på livstid, eller indtil vedkommende har været anbragt i forvaring i 10 år, medmindre udgang sker til bestemte særlige formål eller med henblik på at vurdere den forvaringsdømtes farlighed.

Endelig blev det med lov nr. 893 af 21. juni 2022 om ændring af lov om fuldbyrdelse af straf m.v., straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love (Opfølgning på flerårsaftalen for kriminalforsorgens økonomi 2022-2025, herunder leje af fængselspladser i udlandet, revision af disciplinærstraffesystemet, udstationering til eget hjem med fodlænke eller udslusningsfængsel m.v.) muligt for kriminalforsorgen at ikende et midlertidigt udgangsforbud og en midlertidig begrænsning af retten til besøg, brevveksling og telefoni. Ved ikendelse af midlertidigt udgangsforbud som disciplinærstraf fastsættes varigheden under hensyn til overtrædelsens art og omfang til et tidsrum af højst 3 måneder. Hvis den indsatte er ikendt midlertidigt udgangsforbud, kan der alene meddeles tilladelse til udgang, hvis helt særlige omstændigheder taler derfor. Bestemmelsen indebærer således, at udgang som udgangspunkt ikke kan finde sted i den pågældende periode.

### **6.3. Prøveudskrivning og endelig ophævelse af forvaring**

Efter prøveudskrivningsbekendtgørelsens § 1 skal kriminalforsorgsområdet, efter forudgående drøftelse med Direktoratet for Kriminalforsorgen, anmode anklagemyndigheden om at indbringe spørgsmålet om prøveudskrivning for retten, når det må antages, at betingelserne for

prøveudskrivning er opfyldt. Når en forvaringsdømt har været anbragt 3 år i forvaring, påhviler det kriminalforsorgsområdet årligt at vurdere og drøfte med Direktoratet for Kriminalforsorgen, om der skal fremsættes en anmodning over for anklagemyndigheden, jf. bekendtgørelsens § 2. Det gælder også de sager, hvor udgang som det klare udgangspunkt først kan gives, når den dømte har været anbragt i forvaring i 10 år.

Til brug for den årlige vurdering af, hvorvidt anklagemyndigheden skal anmodes om at indbringe spørgsmålet om prøveudskrivning for retten, indhenter kriminalforsorgsområdet en *udtalelse* fra en speciallæge i psykiatri, jf. prøveudskrivningsbekendtgørelsens § 3, stk. 1. Til brug for den årlige vurdering har kriminalforsorgsområdet desuden udarbejdet en indstilling til direktoratet, som bl.a. beskriver den forvaringsdømtes udrednings- og behandlingsforløb. Som det fremgår i dette kapitels pkt. 5, skal forvaringsdømte under udståelsen udredes i relation til relevante behandlingsbehov, herunder psykiatriske diagnoser, misbrug mv., og relevant og recidivhæmmende behandling skal søges iværksat, hvis den indsatte vil indgå i en sådan behandling.

En sag om prøveudskrivning vil blive anbefalet af kriminalforsorgen, når den forvaringsdømte har gennemgået et længerevarende, problemfrit udslusningsforløb, og den forvaringsdømte ikke længere vurderes at være farlig.

Til brug for farlighedsvurderingen indhentes i medfør af prøveudskrivningsbekendtgørelsens § 3, stk. 2, en *erklæring* fra en speciallæge i psykiatri. Speciallægen er typisk knyttet til det kriminalforsorgsområde, hvor den forvaringsdømte er placeret. I tilfælde, hvor anklagemyndigheden forelægger prøveudskrivningsspørgsmålet for retten på baggrund af en anmodning fra den forvaringsdømte eller bistandsværgeren, indhentes ligeledes en sådan erklæring, jf. prøveudskrivningsbekendtgørelsens § 7, stk. 1. I Retslægerådets beretning fra 2021, side 70 ff., er det nærmere beskrevet, hvilket indhold erklæringen bør have, herunder at den bør indeholde en samlet gennemgang af behandlingsforløbet.

Der kan opstå situationer, hvor kriminalforsorgen vurderer, at den forvaringsdømte skal deltage i behandling for at få tilladelse til f.eks. udgang eller prøveudskrivning, men hvor den forvaringsdømte ikke indvilger heri. I sådanne situationer forelægges spørgsmålet om farlighed i visse tilfælde Retslægerådet, der foretager en uvildig lægefaglig vurdering af, om den forvaringsdømte vil være farlig uden behandling. Hvis vedkommende vurderes at være farlig uden behandling, vil den forvaringsdømte ikke blive meddelt tilladelse til udgang eller prøveudskrivning uden behandling. Spørgsmålet er nærmere omtalt i Direktoratet for Kriminalforsorgens retningslinjer af 31. august 2020 for høring af Retslægerådet i sager, hvor indsatte er idømt en tidsbestemt straf, der blev udarbejdet i lyset af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols



dom af 9. juli 2019 (sagsnummer 51072/15). I sagen fandtes Danmark at have krænket Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 5, stk. 1, ved, at domstolene i 2015 ikke imødekom en anmodning om at indhente en psykiatrisk vurdering af den forvaredes fortsatte farlighed fra andre end de ansatte psykiatere i Herstedvester Fængsel, hvor han sad i forvaring.

Der vil normalt være knyttet en række vilkår til prøveudskrivningen. Der findes ikke i lovgivningen en udtømmende liste over de vilkår, der kan fastsættes ved prøveudskrivning fra forvaring. Det afgørende er, om et vilkår i den konkrete sag vurderes at være relevant og sagligt, og at det vurderes at nedsætte risikoen for ny kriminalitet.

I praksis fastsættes der vilkår om, at den forvaringsdømte ikke må begå strafbart forhold, og at vedkommende undergiver sig tilsyn af kriminalforsorgen. Endvidere fastsættes der vilkår om, at vedkommende kan føres tilbage til anbringelse, hvis de fastsatte vilkår ikke overholdes, eller der er grund til at antage, at der er risiko for nye lovovertrædelser.

Der vil desuden kunne knyttes særlige vilkår til prøveudskrivningen med henblik på at mindske risikoen for tilbagefald til ny kriminalitet. Det kan f.eks. være vilkår om:

- at vedkommende undergiver sig afvænningsbehandling for misbrug af euforiserende stoffer og/eller alkohol, herunder en lægeligt godkendt behandling (i visse tilfælde alene, hvis tilsynsmyndigheden finder det fornødent),
- at vedkommende fortsætter en før prøveudskrivningen påbegyndt psykiatrisk behandling, herunder behandling med kønsdriftsdæmpende medicin, og følger tilsynsmyndighedens anvisninger med hensyn til behandlingens gennemførelse, og/eller
- at vedkommende ikke uden tilsynsmyndighedens samtykke modtager besøg af børn under 15 eller 18 år og heller ikke selv tager ophold hos personer, hvor der opholder sig børn under denne alder.

Når den forvarede har været prøveudskrevet i typisk en årrække, og forløbet har været problemfrit, kan der efter rettens bestemmelse ske endelig ophævelse af foranstaltningen.

#### **6.4. Anklagemyndighedens kontrol med forvaringsdømte**

Efter straffelovens § 72, stk. 1, påhviler det anklagemyndigheden at påse, at en foranstaltning efter straffelovens § 70 ikke opretholdes i længere tid end nødvendigt.

I Rigsadvokatmeddelelsens afsnit om psykisk afvigende kriminelle er udskrivning af forvaringsdømte og de regionale statsadvokaters kontrol med forvaringsdomme beskrevet nærmere.

Det fremgår heraf bl.a., at statsadvokaternes kontrol med forvaringsdomme indebærer en årlig gennemgang af samtlige forvaringssager, hvor statsadvokaten bl.a. vurderer, om der skal indhentes en udtalelse fra kriminalforsorgen om behovet for at opretholde, ændre eller ophæve den idømte foranstaltning. Der afholdes årligt et møde med Direktoratet for Kriminalforsorgen, hvor udvalgte sager drøftes, jf. udgangsbekendtgørelsens § 18, stk. 2.

I sager, hvor der rejses spørgsmål om ændring, herunder prøveudskrivning eller endelig ophævelse, af en forvaringsdom, indhenter statsadvokaten snarest muligt en erklæring fra en speciallæge i psykiatri, jf. herved §§ 3 og 7 i prøveudskrivningsbekendtgørelsen, samt en udtalelse fra Direktoratet for Kriminalforsorgen. Statsadvokaten afgør herefter, om der skal indhentes yderligere erklæringer mv. vedrørende den forvaringsdømte, samt om spørgsmålet skal forelægges Retslægerådet. I statsadvokaternes vurdering af, om en sag skal forelægges Retslægerådet, indgår bl.a., hvor lang tid der er forløbet, siden sagen sidst har været forelagt Retslægerådet, om der er udvikling i udslusningsforløbet, samt om den forvarede ønsker sagen forelagt Retslægerådet. Der er i praksis et tæt samarbejde mellem de regionale statsadvokater (Statsadvokaten i København og Statsadvokaten i Viborg), bl.a. sådan at der i forbindelse med gennemgangen af de konkrete forvaringssager er drøftelser, hvor det tilstræbes at lægge en ensartet linje i sammenlignelige sager.

Ved vurderingen af, om en forvaring idømt efter straffelovens § 70 skal opretholdes, skal der lægges vægt på, om dette er nødvendigt af hensyn til fare for andres liv, legeme, helbred eller frihed, jf. Højesterets kendelse trykt i UfR 2020, side 17. Ved afgørelsen af, om en forvaringsdom skal påstås opretholdt eller ændret, foretager anklagemyndigheden en helhedsvurdering af sagens omstændigheder og lægger bl.a. vægt på de lægelige oplysninger, de momenter, der førte til, at domfældte blev idømt en forvaringsdom (kriminalitetens art, pågældendes farlighed, tidligere kriminalitet, personlige forhold mv.), om domfældte har gennemført et længerevarende udslusningsforløb, og om domfældte er sigtet for ny kriminalitet.

I Højesterets kendelse trykt i UfR 2006, side 427, havde A, der var prøveudskrevet fra forvaring med vilkår om antabusbehandling og behandling med kønsdriftsdæmpende medicin, anmodet om at få ophævet vilkårene. Højesteret udtalte, at den tid, A havde været undergivet forvaringsdommen fra 1986, klart oversteg den tidsbestemte straf, A ellers ville være blevet idømt, men at A efter de foreliggende lægelige oplysninger frembød en fortsat væsentlig fare, hvis han ikke var undergivet behandlingerne. Opretholdelsen af vilkårene var derfor fortsat nødvendig.

I Højesterets kendelse trykt i UfR 2020, side 3389, var T i 2009 blevet idømt forvaring for voldtægt under særligt skærpende omstændigheder og forsøg på voldtægt samt dømt til udvisning. I maj 2014 anmodede T om, at sagen blev indbragt for retten med henblik på ophævelse

af forvaringen. I august 2014 blev sagen indbragt for byretten, og i september 2015 traf byretten afgørelse om, at foranstaltningen ikke skulle ophæves. Det blev stadfæstet af landsretten i april 2019. Af en speciallægeerklæring fra oktober 2017 fremgik bl.a., at T i mindst 4 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. Årsagen til, at et sådant forløb, hvor T kunne vurderes under friere rammer, ikke var iværksat, var, at T var dømt til udvisning, og at der verserede en sag om overførsel til Rumænien. Højesteret fandt, at anklagemyndigheden efter straffelovens § 72 i hvert fald efter udtalelserne i lægeerklæringen fra oktober 2017 skulle have taget initiativ til, at der blev iværksat et forløb, der ville gøre det muligt at vurdere Ts farlighed under friere forhold. Højesteret fastslog samtidig, at der som følge af de lægelige udtalelser og under hensyn til grovheden af kriminaliteten ikke var tilstrækkeligt grundlag for at fastslå, at fortsat forvaring ikke var nødvendigt for at forebygge fare for andres liv, legeme, helbred eller frihed, jf. straffelovens § 70, og forvaringen skulle derfor ikke ophæves eller ændres. Den manglende iværksættelse af det nævnte forløb kunne endvidere ikke føre til, at forvaringen skulle ophæves eller ændres.

## **7. Forvaring i praksis**

Straffelovrådet har til brug for rådets overvejelser tilvejebragt oplysninger om, i hvilket omfang forvaring anvendes i praksis og udviklingen heri.

### **7.1. Perioden før år 2000**

I bemærkningerne til lov nr. 274 af 15. april 1997, der indførte den nuværende bestemmelse i straffelovens § 70, stk. 2, er det anført (Folketingstidende 1996-97, Tillæg A, side 98 og 111), at det efter den dagældende bestemmelse i straffelovens § 70, stk. 1, alene var 2-3 personer, der årligt blev idømt forvaring, og at en opgørelse foretaget i 1994 viste, at den gennemsnitlige faktiske opholdstid for personer idømt forvaring og løsladt siden 1984 var 7 år og 10 måneder.

Indførelsen af straffelovens § 70, stk. 2, der i visse henseender lempede betingelserne for anvendelse af forvaring i sager om seksualforbrydelser, blev i lovforslaget antaget højst at indebære, at yderligere 2-3 personer i gennemsnit blev dømt til forvaring årligt.

### **7.2. Antal forvaringsdømte**

En opgørelse foretaget af Rigsadvokaten over antal forvaringsdømte fordelt på sagsområder og fordelt på politikredse siden år 2000 er vedlagt som bilag 2. Som det fremgår af bilagets tabel 1, er der sket mere end en fordobling i antallet af forvaringsdømte i de senere år. Mens der i

perioden 2006 til 2014 i alt blev idømt forvaring i 32 sager, blev der i den næste niårige periode fra 2015 til 2023 i alt idømt forvaring i 67 sager. Det absolutte antal af forvaringsdømte er dog fortsat relativt lavt (siden 2015 mellem 3 og 14 årligt).

Samtidig fremgår det, at der idømmes flest forvaringsdomme på sædelighedsområdet (samlet set 44 domme siden år 2000), voldsområdet (samlet set 28 domme siden år 2000) og for drab, brand mv. (samlet set 23 domme siden år 2000).

### **7.3. Antal anbragte i forvaring i kriminalforsorgens institutioner**

En opgørelse foretaget af Direktoratet for Kriminalforsorgen over det gennemsnitlige daglige antal forvaringsdømte i kriminalforsorgens institutioner i perioden fra år 2006 til 2023 og over antal forvaringsdømte i kriminalforsorgens institutioner pr. år i perioden 2006 til 2023 er vedlagt som bilag 3. Som det fremgår heraf, er såvel det gennemsnitlige daglige antal og antallet af forvaringsdømte i kriminalforsorgens institutioner pr. år steget markant gennem perioden. Det gennemsnitlige daglige antal er steget fra 30,3 til 89,3, og antallet af forvaringsdømte i kriminalforsorgens institutioner pr. år er steget fra 36 til 98.

### **7.4. Gennemsnitlig anbringelsestid i forvaring**

I en offentligt tilgængelig undersøgelse foretaget af Anstalten ved Herstedvester i 2014 (*Forvaring og udstrækningen heraf*) er udviklingen i anvendelsen af forvaring og udstrækningen af forvaring undersøgt for perioden 1. januar 1990 til 31. december 2011. Undersøgelsens resultater kan kort gengives som følger:

- Forvaringsdømte er generelt anbragt i forvaring i længere tid end tidligere, inden de opnår tilladelse til frihedsgoder.
- Der er i undersøgelsesperioden sket en markant mindre stigning i tid i forvaring inden opnåelse af tilladelse til ledsaget udgang, end det er tilfældet for tid i forvaring inden opnåelse af andre frihedsgoder, herunder uledsaget udgang og udstationering på pension.
- Udstrækningen af forvaring inden prøveudskrivning i hele undersøgelsesperioden fra 1990-2011 var 10 år og 8 måneder. Udstrækningen af forvaring i undersøgelsen fra 1997 (se dette kapitels pkt. 7.1) var 7 år og 10 måneder i gennemsnit inden prøveudskrivning.
- Udstrækningen af forvaring inden prøveudskrivning i perioden fra 2007-2011 var 14 år og 7 måneder i gennemsnit. Der var således i perioden fra 2007-2011 tale om næsten en fordobling af den gennemsnitlige udstrækning af forvaring i forhold til undersøgelsen for perioden 1984-1994 omtalt i dette kapitels pkt. 7.1.

- Der er en fortsat stigende tendens i udstrækningen af forvaring for den gruppe af forvarere, som er i den sidste del af et udslusningsforløb og derved relativt tæt på tidspunktet for prøveudskrivning fra forvaring.

Til brug for rådets arbejde har Rigsadvokaten fået foretaget et manuelt opslag i de danske forvaringssager, som de regionale statsadvokater har ført kontrol med i perioden 1. juli 2017 til 11. oktober 2023 (Statsadvokaten i København) og 9. juni 2016 til 12. oktober 2023 (Statsadvokaten i Viborg). For sagerne er beregnet den gennemsnitlige anbringelsestid fra varetægtsdato til prøveudskrivning og til ophør af forvaringsdom samt den gennemsnitlige anbringelsestid for aktuelt anbragte i forvaring. Opgørelsen er vedlagt som bilag 4, og resultaterne er indsat nedenfor.

| Gennemsnitlig anbringelsestid fra varetægtsdato til prøveudskrivning |                               |            |                                   |
|--|-------------------------------|------------|-----------------------------------|
| Statsadvokatur   | Antal prøveudskrevne personer | Antal dage | Antal år, måneder og dage         |
| Statsadvokaten i København (1. juli 2017 til 11. oktober 2023)       | 6                             | 4.026      | 11 år, 3 måneder og 6 dage        |
| Statsadvokaten i Viborg (9. juni 2016 til 12. oktober 2023)          | 18*                           | 5.893      | 16 år, 1 måned og 23 dage         |
| <b>Gennemsnit</b>  | -                             | 5.542      | <b>15 år, 2 måneder og 7 dage</b> |

\*Af disse 18 er 4 genindsat til forvaring, og 1 af disse er prøveudskrevet på ny.

| Gennemsnitlig anbringelsestid inden endelig ophævelse af forvaringsdomme |                               |  |                                    |
|--|-------------------------------|--|------------------------------------|
| Statsadvokatur   | Antal ophørte forvaringsdomme | Antal dage   | Antal år, måneder og dage          |
| Statsadvokaten i København (1. juli 2017 til 11. oktober 2023)           | 0                             | -  | -                                  |
| Statsadvokaten i Viborg (9. juni 2016 til 12. oktober 2023)              | 2                             | 7.895 (9.837 dage i den ene sag og 5.952 dage i den anden sag) | 21 år, 7 måneder og 11 dage        |
| <b>Gennemsnit</b>  | -                             | 7.895  | <b>21 år, 7 måneder og 11 dage</b> |

| Gennemsnitlig anbringelsestid, aktuelt undergivet forvaring    |                                  |            |                             |
|--|----------------------------------|------------|-----------------------------|
| Statsadvokatur   | Antal aktuelt forvarere personer | Antal dage | Antal år, måneder og dage   |
| Statsadvokaten i København (1. juli 2017 til 11. oktober 2023) | 57                               | 3.810**    | 10 år, 5 måneder og 10 dage |

|  |    |       |                           |
|--|----|-------|---------------------------|
| <b>Statsadvokaten i Viborg (9. juni 2016 til 12. oktober 2023)</b> | 43 | 4.248 | 11 år og 5 måneder        |
| <b>Gennemsnit</b>  | -  | 3.920 | <b>10 år og 9 måneder</b> |

\*\*Det bemærkes, at der er i gennemgangen er identificeret en sag, hvor der ikke foreligger oplysninger om varetægtsdatoen. I det tilfælde er datoen for endelig dom anvendt.

Som det fremgår af ovenstående, har tendensen siden 1990 været, at forvaringsdømte gennemsnitligt set er anbragt i forvaring i betydelig længere tid inden prøveudskrivning og ophævelse af foranstaltningen.

### 7.5. Udvikling i udgangstilladelser

Det er i praksis normalt en forudsætning for prøveudskrivning fra forvaring, at den dømte har gennemført et udslusningsforløb, herunder med udgang.

Kriminalforsorgen har i den forbindelse oplyst, at det i 2023 var 33 pct. af de forvaringsdømte i kriminalforsorgens institutioner, der fik afslag på udgang. Det er en stigning sammenlignet med årene 2013, hvor det var 28 pct., der fik afslag, og 2003, hvor det var 12,5 pct., der fik afslag. Kriminalforsorgen har desuden oplyst, at begrundelsen for afslag i alle 3 år primært har været misbrugsrisikoen, herunder risikoen for ny kriminalitet, eller misbrugsrisikoen kombineret med hensynet til retshåndhævelsen, herunder pønale hensyn.

### 7.6. Sammenligning med livstidsdømte

Til sammenligning med oplysningerne om udviklingen i brugen af forvaring bemærkes, at det fremgår af justitsministerens besvarelse af 22. juni 2023 af spørgsmål nr. 807 (Alm. del) fra Folketingets Retsudvalg, at der siden 1980 er idømt 77 livstidsstraffe. Besvarelsen indeholder herudover en oversigt over afsoningstiden i de 30 sager, hvor der er sket løsladelse i perioden 1976 til maj 2023, og en oversigt over afsoningstiden i de 47 sager, hvor der pr. 30. maj 2023 blev afsonet livstidsstraffe. Til brug for rådets arbejde er der på den baggrund foretaget en beregning af den gennemsnitlige afsoningstid. Beregningen viser, at den gennemsnitlige afsoningstid for løsladte livstidsdømte i perioden 1976 til maj 2023 var ca. 15 år og 4 måneder, mens den gennemsnitlige afsoningstid for aktuelle livstidsdømte (pr. 30. maj 2023) er ca. 13 år.

Selv om opgørelsen for livstidsdømte vedrører en længere periode end opgørelserne for forvaringsdømte, kan det konstateres, at den ovenfor beskrevne udvikling i længden af det tidsrum, som forvaringsdømte i gennemsnit er anbragt i forvaring, har indebåret, at der er sket en stigning i antallet af tilfælde, hvor forvaringsdømte er undergivet forvaring i længere tid end den gennemsnitlige afsoningstid for personer, som er idømt fængsel på livstid.

## Kapitel 3

### **Straffelovrådets overvejelser**

Straffelovrådet har foretaget en gennemgang af regler og praksis om forvaring og vurderet, om der er behov for at revidere reglerne. I det følgende er overvejelserne inddelt således, at der først redegøres for mulige årsager til den udvikling i brugen af forvaring, som rådets undersøgelser har afdækket (pkt. 1). Herefter beskrives rådets overvejelser om behovet for at revidere reglerne om forvaring (pkt. 2-7).

#### **1. Udvikling i antal forvaringsdømte og gennemsnitlig varighed af forvaring**

Der er i de senere år sket en stigning i antallet af personer, som bliver idømt forvaring. Som det fremgår af kapitel 2, pkt. 7, var der i de 9 år i perioden 2006-2014 i alt 32 personer, som blev idømt forvaring – dvs. i gennemsnit lidt over 3,5 personer om året – mens der i de 9 år i perioden 2015-2023 var i alt 67 personer, som blev idømt forvaring – dvs. i gennemsnit lidt under 7,5 personer om året. Når de to perioder sammenholdes, er der dermed sket mere end en fordobling i det årlige antal forvaringsdømte. Det absolutte antal af personer, som bliver idømt forvaring, er dog fortsat relativt lavt (siden 2015 mellem 3 og 14 personer årligt).

Det fremgår af kapitel 2, pkt. 7, også, at der har været en udvikling, der indebærer, at forvaringsdømte er anbragt i forvaring i markant længere tid end tidligere inden prøveudskrivning eller ophævelse af foranstaltningen. Mens den gennemsnitlige anbringelsestid inden løsladelse i perioden 1984-1994 tidligere er opgjort til 7 år og 10 måneder, viser en opgørelse fra Rigsadvokaten, at den gennemsnitlige anbringelsestid inden prøveudskrivning i perioden 2016/2017 til oktober 2023 var ca. 15 år og 2 måneder. Med forbehold for forskelle i opgørelsesmetoder mv. kan det, når perioderne sammenholdes, således konstateres, at der er sket næsten en fordobling af den gennemsnitlige anbringelsestid.

Efter Straffelovrådets opfattelse er det navnlig den beskrevne udvikling dels i antallet af forvaringsdomme, dels i den gennemsnitlige varighed af idømt forvaring, der giver anledning til at overveje, om der er behov for at ændre reglerne om forvaring. Til brug for de overvejelser er det derfor relevant at se på, hvilke årsager der kan være til udviklingen i antallet af forvaringsdomme og forvarings gennemsnitlige varighed.

Her bemærkes først, at det er en udvikling, der er sket i en periode, hvor hverken straffelovens § 70 om betingelserne for at idømme forvaring eller § 72 om betingelserne for at ophæve idømt forvaring er blevet ændret, og at udviklingen derfor må have andre årsager. Uanset at det ikke

er muligt ganske præcist at udpege disse årsager og deres indbyrdes vægt, er det efter Straffelovrådets opfattelse muligt at pege på en række forhold, der kan have haft betydning for udviklingen.

For så vidt angår *antallet af forvaringsdømte* kan udviklingen blive påvirket af almindelige faktorer, der ikke er specifikt knyttet til forvaring, såsom ændringer i kriminalitetsbilledet og den demografiske udvikling. Hertil kommer, at det absolutte antal af forvaringsdømte hvert år er så lavt, at selv nogle ganske få yderligere forvaringsdømte kan rykke statistisk ved de relative tal for udviklingen gennem årene.

For så vidt angår den *gennemsnitlige varighed af forvaring* kan det være særlig vanskeligt entydigt at pege på årsagerne til udviklingen. Vurderingen af, om der skal gives udgangstilladelse som led i et udslusningsforløb, ske prøveudskrivning eller ske endelig ophævelse af en forvaringsdom, beror på de konkrete omstændigheder i hver enkelt sag, og der bør derfor udvises varsomhed med meget håndfast at drage generelle konklusioner på den baggrund. Efter rådets opfattelse kan det imidlertid ikke afvises, at der ved anvendelsen af reglerne om forvaring er sket en vis udvikling i praksis, sådan at myndighederne ved deres afvejning af de misbrugs- og retshåndhævelsessensyn, herunder hensynet til at undgå ny kriminalitet og pønale hensyn, der taler for (fortsat) forvaring, over for de hensyn til domfældte, der taler imod, lader misbrugs- og retshåndhævelsessensynene få en vis indbyrdes større vægt end tidligere. En del af forklaringen på, at der er sket en stigning i den gennemsnitlige anbringelsestid i forvaring, kan efter rådets opfattelse således være, at der er kommet et yderligere fokus på misbrugs- og retshåndhævelsessensyn i praksis, hvilket kan komme til udtryk i både spørgsmål om udgangstilladelse som led i udslusningsforløbet, prøveudskrivning og endelig ophævelse af forvaringsdomme.

Desuden kan en sådan udvikling efter rådets opfattelse sandsynligvis have en selvforstærkende effekt navnlig på den måde, at når forvaringsdømte i gennemsnit er anbragt i længere tid end tidligere inden prøveudskrivning eller ophævelse af foranstaltningen, vil det i sig selv medføre, at det bliver relevant for anklagemyndigheden at nedlægge påstand om forvaring i flere sager. Som beskrevet i kapitel 2, pkt. 1, var det på grundlag af den daværende retspraksis anklagemyndighedens opfattelse, at der i sager, hvor valget stod mellem på den ene side påstand om fængsel på livstid eller 14-16 år og på den anden side påstand om forvaring, som udgangspunkt burde nedlægges påstand om fængselsstraf, samt at der i sager, hvor sanktionen ville ligge på 10-12 års fængsel eller derunder, som udgangspunkt burde nedlægges påstand om forvaring, hvis betingelserne herfor i øvrigt er opfyldt. I nyere byrets- og landsretspraksis er der imidlertid eksempler på, at der er idømt forvaring i sager, hvor alternativet var en meget langvarig tidsbestemt fængselsstraf på op til 16 år, hvilket må ses netop på baggrund af udviklingen i den gennemsnitlige anbringelsestid i forvaring.



Straffelovrådet skal dernæst pege på den betydning, som skærper af regler og praksis for udgang kan have for den gennemsnitlige varighed af forvaring. Bl.a. er det sådan, at det i alle tilfælde er en betingelse for udgang, at der ikke skønnes at foreligge risiko for misbrug af udgangen, og at hensynet til retshåndhævelsen ikke taler imod en udgangstilladelse. Som nævnt ovenfor kan det i den forbindelse ikke afvises, at der er sket en vis udvikling i praksis i retning af yderligere fokus på misbrugs- og retshåndhævelsessensyn i sager om udgangstilladelse.

Hertil kommer, at der som omtalt i kapitel 2, pkt. 6.2, også mere generelt er indført en række skærpede betingelser for, at indsatte i kriminalforsorgens institutioner kan opnå udgang. Det er efter Straffelovrådets opfattelse nærliggende at antage, at skærperne på udgangsområdet har medvirket til den markante forlængelse af den gennemsnitlige anbringelsestid for forvaringsdømte. Prøveudskrivning af en forvaringsdømt og endelig ophævelse af en forvaringsdom efter straffelovens § 72 kan således først ske, når det på baggrund af en konkret farlighedsvurdering må anses for ikke længere at være nødvendigt at opretholde foranstaltningen, og som omtalt i kapitel 2, pkt. 6, er det i den forbindelse i praksis normalt en forudsætning, at der har været et længerevarende udslusningsforløb, der kan være med til at vise, at det vil være forsvarligt at løslade den forvaringsdømte, herunder i lyset af risikoen for ny kriminalitet. Skærperne på udgangsområdet har dermed den konsekvens, at der i nogle sager kan gå længere tid, inden der gennem et udgangsforløb bliver tilvejebragt tilstrækkelige oplysninger til at vurdere, om betingelserne for prøveudskrivning eller endelig ophævelse af en forvaringsdom i straffelovens § 72 er opfyldt.

## **2. Er der behov for at ændre betingelserne for at idømme forvaring i straffelovens § 70?**

Straffelovens § 70 om betingelserne for at idømme forvaring bygger på en afvejning navnlig af hensynet til at forebygge nærliggende eller væsentlig fare for andres liv, legeme, helbred eller frihed over for hensynet til den dømte, herunder den yderligere belastning som en tidsbestemt sanktion i form af forvaring udgør som alternativ til en tidsbestemt fængselsstraf.

Straffelovens § 70 er placeret i lovens 9. kapitel om ”Andre retsfølger af den strafbare handling”. Forvaring er dermed ifølge straffelovens systematik ikke en straf, men en anden retsfølge. Den nævnte placering i § 70 skal ses i lyset af, at personer, som bliver idømt forvaring, ofte er personlighedsafvigende, og at reglerne i straffelovens §§ 71 og 72 om beskikkelse af bistandsværge og ophævelse af forvaring er et fælles regelsæt, der også gælder for foranstaltninger efter straffelovens §§ 68 og 69 over for psykisk afvigende personer mv.

Der er efter Straffelovrådets opfattelse ikke behov for at ændre ved den lovtekniske placering af straffelovens regler om forvaring. Imidlertid er det vigtigt at fremhæve, at forvaring uanset reglernes placering i straffeloven reelt er at betragte som straf, og at alle overvejelser på området derfor må ske med afsæt i, at forvaring i realiteten er en straf – nemlig en tidsubestemt frihedsstraf. Det specielle ved forvaring er, at forvaring ud over som straf at varetage et pønalt formål tager særligt sigte på at forebygge en fare, som den dømte udgør for andre.

Straffelovrådet har overvejet, om de gældende regler om forvaring er tilstrækkelige, eller om betingelserne i straffelovens § 70 bør lempes eller skærpes.

Herom bemærker rådet, at forvaring er en meget indgribende og for domfældte meget belastende foranstaltning, og der er derfor – og bør efter rådets opfattelse fortsat være – snævre betingelser for at idømme forvaring. Straffelovens § 70 blev senest ændret i 1997, hvor der skete en vis lempelse af adgangen til at idømme forvaring for voldtægt og andre alvorlige seksualforbrydelser.

Straffelovrådet finder ikke grundlag for at foreslå yderligere lempelser af betingelserne for at idømme forvaring. I den forbindelse skal rådet også bemærke, at det som anført i dette kapitels pkt. 1 ikke kan afvises, at der ved anvendelsen af straffelovens § 70 er sket en vis udvikling i praksis i retning af en vis indbyrdes større vægt på misbrugs- og retshåndhævelsessyn, herunder risikoen for ny kriminalitet, over for hensynet til domfældte, når det skal vurderes, om betingelserne for forvaring og fortsat forvaring er opfyldt. Det vil sige, at der inden for rammerne af den gældende § 70 er rum til, at der i praksis kan ske en vis udvikling af denne karakter i lyset af anden retsudvikling i samfundet, kriminalitetsbilledet mv.

Efter Straffelovrådets opfattelse er der heller ikke grundlag for at foreslå en skærpelse af betingelserne for at idømme forvaring i straffelovens § 70. Betingelserne er som anført snævre efter den gældende bestemmelse, og den udvikling, der har været i antallet af forvaringsdømte, viser, at det – trods stigningen i de senere år – fortsat er relativt få personer, som bliver idømt forvaring (siden 2015 mellem 3 og 14 personer årligt).

Samlet finder Straffelovrådet herefter – hverken ud fra retshåndhævelsessyn eller retssikkerhedshensyn – at kunne påvise et behov for at ændre betingelserne for at idømme forvaring i straffelovens § 70.

### **3. Er der behov for nye initiativer for at sikre, at forvaringsdømte ikke er anbragt i længere tid end nødvendigt?**

Straffelovens § 72 fastsætter, at forvaring ikke kan opretholdes i længere tid end nødvendigt. En idømt forvaring kan derfor kun opretholdes, så længe det er nødvendigt under hensyn til fare for andres liv, legeme, helbred eller frihed, jf. Højesterets kendelse trykt i UfR 2020, side 17.

Rådet finder ikke grundlag for at foreslå en ændring af dette grundlæggende kriterium.

På baggrund af den markante stigning i den gennemsnitlige varighed af forvaring, der har været de seneste 10-15 år, jf. kapitel 2, pkt. 7, har rådet imidlertid overvejet, om der kan være anledning til at foreslå andre ændringer med henblik på at sikre, at forvaringsdømte ikke er anbragt i længere tid end nødvendigt.

#### **3.1. Længstetid**

Rådet har bl.a. overvejet, om der bør indføres regler om længstetid for forvaring. Efter de gældende regler i straffeloven er der ikke mulighed for at fastsætte en længstetid for forvaring.

En mulighed for at fastsætte en længstetid kendes fra foranstaltninger efter straffelovens §§ 68 og 69 om psykisk afvigende personer mv. For sådanne foranstaltninger kan der efter omstændighederne fastsættes en længstetid på 3 eller op til 5 år med mulighed for forlængelse, idet der dog i almindelighed ikke fastsættes en længstetid, hvis den dømte findes skyldig i de forbrydelser, der er omfattet af straffelovens § 70 om forvaring (drab, røveri, frihedsberøvelse, alvorlig voldsforbrydelse, trusler efter straffelovens § 266, brandstiftelse, voldtægt eller anden alvorlig seksualforbrydelse eller forsøg på en af de nævnte forbrydelser), jf. straffelovens §§ 68 a og 69 a.

Til støtte for at indføre regler om længstetid for forvaring kan anføres, at det vil understrege, at forvaring er en indgribende foranstaltning, der ikke må udstrækkes i længere tid end nødvendigt. Heroverfor står imidlertid, at det principielt afgørende for, om forvaring i det enkelte tilfælde skal ophøre eller ej, er, om det fortsat er nødvendigt at opretholde forvaringen under hensyn til fare for andres liv, legeme, helbred eller frihed. Regler om længstetid må derfor efter rådets opfattelse under alle omstændigheder kombineres med en mulighed for at gå ud over længstetiden, hvis det fortsat er nødvendigt at opretholde forvaringen under hensyn til en sådan fare.

I sidste ende vil der dermed ikke være vundet noget væsentligt ved at indføre regler om længstetid, idet en fastsat længstetid efter rådets opfattelse alligevel skal kunne fraviges, hvis de betingelser for ophævelse af forvaring, der gælder i dag, ikke er opfyldt i den enkelte sag. Hertil kommer, at der efter rådets opfattelse ikke kan ses helt bort fra, at indførelse af en længstetid kan få den utilsigtede virkning i praksis, at forvaringsdømte vil være mindre tilbøjelige til at gennemføre behandlingsforløb el.lign., såfremt der er en forventning om, at prøveudskrivning vil ske, når længstetiden er nået. Omvendt kan det i visse tilfælde også blive vanskeligere for forvaringsdømte at blive prøveudskrevet, så længe længstetiden ikke er nået.

Rådet er opmærksom på, at der i Norge er regler om længstetid for forvaring. I Norge fastsættes en længstetid for forvaring på op til 30 år med mulighed for forlængelse med indtil 5 år ad gangen. I praksis fastsættes længstetiden i overensstemmelse med den alternative tidsbestemte fængselsstraf. Reglerne om længstetid for forvaring i Norge går tilbage til det oprindelige forvaringsinstitut, der blev indført ved en ændring af den norske straffelov i 1929. Forvaringsinstituttet blev delvist ændret i 1997, og det blev i den forbindelse valgt at fastholde reglerne om længstetid, hvorved det bl.a. blev tilsigtet at skabe sikkerhed for, at forvaring udover længstetiden alene anvendes efter grundige overvejelser og en betryggende sagsbehandling. De norske regler om forvaring er beskrevet i bilag 1.

Rådet bemærker, at forvaring i Norge har et bredere anvendelsesområde end i Danmark, herunder navnlig at forvaring i Norge ikke i alle tilfælde er begrænset til alvorlige forbrydelser, som det er tilfældet i Danmark. Norske tal for antallet af forvaringsdømte tyder også på, at der er flere forvaringsdømte i Norge end i Danmark (i Norge var der pr. 1 januar 2023 sammenlagt 152 forvaringsdømte, der var indsat i fængsel, mens der i Danmark i 2023 var 98 forvaringsdømte, der var indsat i kriminalforsorgens institutioner, jf. herved bilag 1 og 3). Det kan medføre, at sager, hvori der idømmes forvaring i Norge, ikke nødvendigvis i alle tilfælde har samme alvorlige karakter, som forvaringssagerne i Danmark, og at de forvaringsdømte i Norge ikke nødvendigvis i alle tilfælde er lige så farlige som i Danmark. Efter rådets opfattelse har de norske regler om forvaring med andre ord et bredere sigte end i Danmark, hvilket kan gøre, at regler om længstetid får større betydning i praksis.

På den anførte baggrund finder Straffelovrådet ikke anledning til at foreslå regler om længstetid for forvaring.

Rådet finder imidlertid anledning til at fremhæve, at pønale hensyn naturligvis får aftagende betydning over tid ved vurderingen af muligheden for prøveudskrivning. Det afhænger i den forbindelse af den begåede kriminalitets grovhed, hvor længe pønale hensyn gør sig gældende i væsentligt omfang.

Efter rådets opfattelse må der antages at gælde en ”øvre grænse” i den forstand, at selv i de groveste af de sager, hvor der bliver idømt forvaring, kan pønale hensyn normalt aldrig antages at være til hinder for prøveudskrivning, hvis vedkommende har været i forvaring i omkring 18-20 år. Heller ikke et eventuelt manglende udslusningsforløb kan antages i sig selv at være til hinder for prøveudskrivning efter så mange år. Det vil sige, at det er en vurdering af vedkommendes farlighed, der vil være afgørende for, om der kan ske prøveudskrivning, og her kan det selvfølgelig også tillægges betydning, hvis et manglende eller utilstrækkeligt udslusningsforløb skyldes omstændigheder, der nødvendigvis må indgå i farlighedsvurderingen, herunder den dømtes adfærd i form af eventuelle forseelser, kriminalitet eller nægtelse af behandling mv.

### **3.2. Frister for at indbringe spørgsmål om ophævelse af forvaring for domstolene**

Rådet har overvejet, om der kan være anledning til at ændre de gældende tidsfrister i straffelovens § 72 for, hvornår forvaringsdømte eller bistandsværger kan anmode anklagemyndigheden om at indbringe spørgsmål om ændring eller ophævelse af foranstaltningen for domstolene.

De regionale statsadvokater har til brug rådets arbejde i den forbindelse oplyst, at det er statsadvokaternes opfattelse, at forvaringsdømte eller bistandsværger i stigende grad fremsætter anmodning om domstolsprøvelse i forvaringssager, hvor en prøveudskrivning efter statsadvokaternes opfattelse umiddelbart er udsigtsløs. Det gælder ifølge statsadvokaterne bl.a. i sager, hvor den forvarede er idømt forvaring få år forud for begæringen, og enten endnu ikke afvikler regelmæssig udgang eller alene afvikler ledsaget udgang. Navnlig i sager, hvor der efter straf fuldbyrdelseslovens § 49 a som udgangspunkt ikke kan opnås tilladelse til udgang, inden den dømte har været anbragt i forvaring i 10 år, er det statsadvokaternes opfattelse, at en begæring om domstolsprøvelse få år efter dommen umiddelbart er udsigtsløs. Det anførte medfører, at de regionale statsadvokater i nogle tilfælde anvender ressourcer på at indbringe forvaringssager, der umiddelbart er udsigtsløse, for domstolene.

Rådet bemærker i den forbindelse, at straffelovens § 72 medfører, at anklagemyndigheden er forpligtet til at indbringe forvaringssager for domstolene, hvis den forvaringsdømte eller dennes bistandsværge (hvert halve år) anmoder om det. Anklagemyndigheden har ikke mulighed for at afvise en anmodning, hvis anklagemyndigheden på baggrund af sagens omstændigheder, herunder at den pågældende alene har været anbragt meget kort tid i forvaring eller ikke endnu har gennemført et udslusningsforløb, vurderer, at sagen er udsigtsløs.

Af hensyn til den forvaringsdømtes retssikkerhed finder rådet ikke grundlag for at anbefale, at der etableres hjemmel til, at anklagemyndigheden kan afvise anmodninger om domstolsprøvelse i forvaringssager, fordi anklagemyndigheden vurderer, at sagen er udsigtsløs el.lign.

Rådet finder dog, at det i lyset af de praktiske erfaringer vil være hensigtsmæssigt at indføre en ordning, hvor den dømte først kan anmode om domstolsprøvelse i forvaringssager 3 år efter domsafsigelsen og derefter hvert år (mod i dag hvert halve år). Det skal ses i lyset af, at der i almindelighed ikke kan antages at være forvaringssager, hvor betingelserne for prøveudskrivning eller endelig ophævelse af forvaringsdommen vil være opfyldt inden for de første 3 år efter domsafsigelsen, og at der i lyset af udslusningsforløbet i forvaringssager meget sjældent vil være sket en udvikling over 6 måneder, der kan gøre en fornyet domstolsprøvelse relevant.

Rådet bemærker i den forbindelse også, at anklagemyndigheden i de ganske særlige tilfælde, hvor betingelserne for prøveudskrivning eller endelig ophævelse af forvaringsdommen måtte være til stede, før de omtalte tidsmæssige betingelser er opfyldt, i medfør af straffelovens § 72, stk. 1, vil have pligt til at indbringe spørgsmålet for domstolene.

Rådet anbefaler, at den beskrevne ordning gennemføres ved en ændring af straffelovens § 72.

Der henvises til kapitel 4, pkt. 1, der indeholder et lovudkast med bemærkninger.

Rådet har også overvejet, om der kan være anledning til at indsætte faste frister i straffelovens § 72 for, hvornår anklagemyndigheden skal indbringe spørgsmål om ændring eller ophævelse af forvaringsdomme for domstolene. Fristregler af den karakter findes i straffelovens § 68 a, stk. 2, og § 69 a, stk. 2, for så vidt angår domme om institutionsanbringelse af personer omfattet af lovens §§ 68 og 69 (psykisk afvigende personer mv.).

Et *flertal* på 10 af rådets medlemmer (Trine Baumbach, Niels Deichmann, Ina Eliassen, Ole Hasselgaard, Thomas Højgaard, Poul Dahl Jensen, Helle Kyndesen, Hanne Rahbæk, Jan Reckendorff, Dorte Sestoft og Torben Tranæs) udtaler:

Vi finder ikke at kunne påvise et behov for at indføre lignende regler på forvaringsområdet. I den forbindelse lægger vi vægt på den nuværende ordning, der indebærer, at kriminalforsorgen og anklagemyndigheden løbende skal gennemgå og udtage de sager, hvor der bør fremsættes anmodning om prøveudskrivning eller endelig ophævelse af en forvaringsdom efter straffelovens § 72. En sådan administrativ ordning, hvor myndighederne på grundlag af konkrete vurderinger skal påse, at den enkelte forvaringsdømte ikke er anbragt i forvaring i længere tid end nødvendigt, er efter vores opfattelse at foretrække frem for en ordning med faste frister. Hertil kommer, at forvaringsdømte altid skal have beskikket en bistandsværge, som har ret til at indbringe spørgsmål om eventuel prøveudskrivning eller endelig ophævelse af foranstaltningen for domstolene.

Vi skal samtidig pege på, at det er vigtigt at sikre, at der ved kriminalforsorgen og anklagemyndighedens løbende udtagelse af de sager, hvor der bør fremsættes anmodning over for domstolene om prøveudskrivning eller endelig ophævelse af foranstaltningen, ikke opstår risiko for, at en sag, der burde være indbragt for domstolene, ikke bliver indbragt. Ikke mindst er det afgørende – bl.a. på baggrund af den markante stigning i gennemsnitstiden for forvaring – at sikre, at der ikke opstår risiko for, at meget langvarig anbringelse i forvaring anvendes i videre omfang end påkrævet.

Vi noterer os i den forbindelse, at myndighederne i tilfælde, hvor der foreligger en speciallægeerklæring, hvorefter den pågældende ikke længere vurderes at være farlig, og der er gennemført et problemfrit udslusningsforløb, efter den gældende praksis beskrevet i kapitel 2, pkt. 6, vil indbringe spørgsmålet om prøveudskrivning for domstolene efter straffelovens § 72. I sådanne tilfælde vil den begåede kriminalitet alene helt undtagelsesvis kunne medføre, at forvaringssagen ikke indbringes for domstolene.

Vi finder en sådan praksis velbegrundet og anbefaler, at der hos myndighederne fortsat er fokus på, at forvaringsdømte ikke er anbragt i længere tid end nødvendigt. Rådet fremhæver i den forbindelse, at det – i lyset af udviklingen i den gennemsnitlige anbringelsestid – er særlig vigtigt løbende at have fokus på spørgsmålet om prøveudskrivning, når der foreligger en speciallægeerklæring, hvorefter den pågældende ikke længere vurderes at være farlig, og når den dømte har gennemført et problemfrit udslusningsforløb. I overensstemmelse med almindelige proportionalitetsbetragtninger gør det efter vores opfattelse sig navnlig gældende i situationer, hvor den dømte har været anbragt i forvaring i lang tid, herunder hvor anbringelsestiden væsentligt overstiger den tidsbestemte straf, der må antages at have været alternativet til forvaringsdommen.

Desuden har anklagemyndigheden afhængigt af de konkrete omstændigheder pligt til at tage initiativ til, at der bliver iværksat et forløb, der gør det muligt at vurdere vedkommendes farlighed. Der kan her bl.a. henvises til Højesterets kendelse trykt i UfR 2020, side 3389, omtalt i kapitel 2, pkt. 6.4, hvor der forelå lægeudtalelser om, at vedkommende i lang tid ikke havde udvist farlighed, og at det var nødvendigt at vurdere vedkommende under friere forhold, bl.a. i forbindelse med udgange, og hvor Højesteret på den baggrund fandt, at anklagemyndigheden skulle have taget initiativ til, at der blev iværksat et forløb, der ville gøre det muligt at vurdere vedkommendes farlighed under friere forhold. Højesteret fastslog samtidig, at den manglende iværksættelse af et sådant forløb ikke kunne føre til, at forvaringen skulle ændres eller ophæves.

I overensstemmelse hermed finder vi, at det spørgsmål, der angår pligten til at iværksætte f.eks. udslusningsforløb, ikke skal løses gennem at fastsætte frister for at indbringe spørgsmål om

prøveudskrivning mv. for retten. Dette ændrer imidlertid ikke ved, at det er vigtigt, at myndighederne har fokus på, at der ikke går længere tid end nødvendigt i den enkelte sag, inden der bliver indledt udslusningsforløb eller andre forløb, der belyser vedkommendes farlighed under friere forhold. Vi henviser desuden til det, der er anført i pkt. 3.3 nedenfor, hvor rådet anbefaler, at det overvejes, om der kan være anledning til at ændre regler og praksis på udgangsområdet, i det omfang det kan være egnet til at afbøde de særlige konsekvenser, som nægtelse og begrænsning af udgang kan have for anbringelsestiden for forvaringsdømte.

På den baggrund finder vi, at der ikke er behov for at indføre faste frister for, hvornår anklagemyndigheden skal indbringe forvaringssager for domstolene.

Et *mindretal* på 2 af rådets medlemmer (Thomas Elholm og Hanne Rahbæk) udtaler:

Vi kan som udgangspunkt tilslutte os det, som flertallet har anført, herunder om vigtigheden af, at myndighederne fortsat har fokus på, at forvaringsdømte ikke er anbragt i længere tid end nødvendigt.

Imidlertid finder vi, at der med henblik på at sikre en fortsat tæt domstolskontrol og fokus på arbejdet med den enkelte forvaringsdømte er behov for, at det gøres obligatorisk for anklagemyndigheden at indbringe spørgsmålet om ændring eller ophævelse af en forvaringsdom for retten i tilfælde, hvor spørgsmålet om ændring eller ophævelse af forvaringsdommen ikke har været indbragt for retten 7 år efter endelig dom i straffesagen (dog 14 år, hvis forvaring er idømt for overtrædelse af en bestemmelse, som hjemler straf af fængsel på livstid). Vores forslag er begrundet i retssikkerheden for individet, jf. f.eks. Højesterets kendelse trykt i UfR 2020, side 3389. Desuden finder vi det væsentligt, at den foranstaltningdømte vedvarende kan motiveres for samarbejde, refleksion over egne handlemønstre samt erkendelse af et eventuelt behandlingsbehov.

På den baggrund anbefaler vi supplerende, at en sådan ordning ligeledes gennemføres ved en ændring af straffelovens § 72.

Der henvises til kapitel 4, pkt. 2, der indeholder mindretallets supplerende lovudkast med bemærkninger.



### 3.3. Forholdet mellem forvaring og udgang

Rådet finder, at det også vil være relevant at se på reglerne om udgang fra kriminalforsorgens institutioner med henblik på at sikre, at forvaringsdømte ikke er anbragt i længere tid end nødvendigt, jf. straffelovens § 72.

Som anført i dette kapitels pkt. 1 er det efter Straffelovrådets opfattelse nærliggende at antage, at skærpelserne af regler og praksis på udgangsområdet har medvirket til, at der er sket en markant forlængelse af den gennemsnitlige anbringelsestid for forvaringsdømte. Skærpelserne på udgangsområdet kan således have den konsekvens, at der i nogle sager kan gå længere tid, inden der gennem et udgangsforløb bliver tilvejebragt tilstrækkelige oplysninger til at vurdere, om betingelserne for prøveudskrivning eller endelig ophævelse af en forvaringsdom er opfyldt.

Regler og praksis på udgangsområdet indebærer dermed efter rådets opfattelse en risiko for, at nogle forvaringsdømte er anbragt i forvaring i længere tid, end hvad der ville være blevet anset for nødvendigt, hvis domstolene havde haft mulighed for på et tidligere tidspunkt på grundlag af bl.a. et udgangsforløb at vurdere spørgsmålet om prøveudskrivning mv. Dermed kan skærpelserne på udgangsområdet have helt særlige konsekvenser for forvaringsdømte sammenlignet med indsatte, som har fået en tidsbestemt straf, og som selvsagt uanset skærpelse af udgangsreglerne i alle tilfælde skal løslades senest ved den fastsatte straffetids udløb.

Der er efter rådets opfattelse ikke tvivl om, at skærpede regler og praksis for indsattes udgang fra kriminalforsorgens institutioner kan være velbegrundet ud fra hensyn til retshåndhævelsen, risikoen for misbrug af udgangstilladelsen og konsekvent ordenshåndhævelse. Heroverfor står imidlertid, at det kan udgøre et retssikkerhedsmæssigt problem, hvis konsekvensen er, at nogle forvaringsdømte i realiteten er anbragt i forvaring i længere tid, end hvad der kan anses for nødvendigt efter straffelovens § 72. Det gælder i særlig grad, fordi spørgsmål om nægtelse og begrænsning af udgang ikke er undergivet en særlig let adgang til domstolsprøvelse.

Regler om udgang gælder som udgangspunkt generelt for indsatte i kriminalforsorgens institutioner, og regler og praksis på området skal som nævnt varetage flere forskellige hensyn. Hertil kommer, at ændringer af regler og praksis af hensyn til at sikre, at forvaringsdømte ikke er anbragt i længere tid end nødvendigt, muligvis kan få betydning også for andre indsatte.

På baggrund af det anførte anbefaler rådet, at det overvejes, om der ud fra en afvejning af de nævnte hensyn kan være anledning til at ændre regler og praksis på udgangsområdet, i det omfang det kan være egnet til at afbøde de særlige konsekvenser, som nægtelse og begrænsning af udgang kan have for anbringelsestiden for forvaringsdømte.

#### **4. Er der behov for at kunne fastsætte en mindstetid for forvaring?**

Efter de gældende regler i straffelovens § 70 er der ikke mulighed for at fastsætte en mindstetid for forvaring. Rådet skal efter kommissoriet overveje, om der bør indføres en sådan mulighed.

I Norge er der mulighed for at fastsætte en mindstetid for forvaringsdomme, og en sådan fastsættes næsten altid. I praksis fastsættes mindstetiden til 2/3 af den alternative tidsbestemte fængselsstraf, dvs. tidspunktet for mulig prøveløsladelse efter norsk ret. De norske regler om forvaring er beskrevet i bilag 1.

Til støtte for, at der på linje med den norske ordning indføres mulighed for at fastsætte en mindstetid, kan det anføres, at det herved – i overensstemmelse med den almindelige retsfølelse i samfundet – sikres, at en forvaringsdømt ikke prøvedskrives efter meget kort tid, selv om den dømte ikke længere vurderes at udgøre en fare.

Heroverfor står imidlertid, at der på baggrund af udviklingen i brugen af forvaring, herunder at den gennemsnitlige anbringelsestid er steget markant, jf. kapitel 2, pkt. 7, efter rådets opfattelse formentlig ikke i væsentligt omfang er eksempler på, at forvaringsdømte bliver prøvedskrevet tidligere fra forvaring, end hvis der var idømt en tidsbestemt fængselsstraf. Tværtimod ser det ud til, at forvaringsdømte generelt set er anbragt længere tid, end en alternativ tidsbestemt fængselsstraf havde ført til. Der ses derfor ikke i praksis at være behov for at indføre regler om mindstetid.

Det kan desuden anføres, at en mindstetid vil kunne reducere den dømtes motivation til at gennemføre behandlingsforløb, hvis vedkommende under alle omstændigheder først kan komme ud efter et bestemt tidspunkt. Der vil også kunne være risiko for, at mindstetiden bliver opfattet som om, at der herefter ikke skal så meget til, for at der kan ske prøvedskrivning.

På den baggrund finder rådet ikke grundlag for at anbefale, at der bliver indført mulighed for at fastsætte en mindstetid for forvaring.

#### **5. Er der behov for at kunne ændre en forvaringsdom til en tidsbestemt fængselsstraf eller anden foranstaltning?**

Der er i dag ikke hjemmel til at ændre en forvaringsdom efter straffelovens § 70 til en tidsbestemt fængselsstraf eller anden, mindre indgribende foranstaltning, herunder en foranstaltning efter straffelovens §§ 68 og 69. Rådet har overvejet, om der bør indføres en sådan mulighed.

For at indføre en sådan mulighed kan anføres, at det i nogle tilfælde måske kan give mulighed for at ophæve en forvaringsdom tidligere end ellers. Det vil i praksis sikre, at vurderingen af, om forvaring skal idømmes, opretholdes eller ændres, alene vil angå, om vedkommende er farlig eller ej, fordi øvrige hensyn, herunder pønale hensyn, vil kunne varetages med en efterfølgende tidsbestemt fængselsstraf mv.

Efter rådets opfattelse taler det imidlertid imod at indføre en sådan mulighed, at det bør fastholdes, at vurderingen af, om der er grundlag for at ophæve en forvaringsdom, består i en proportionalitetsafvejning, der som også nævnt ovenfor i pkt. 3.1 principielt angår graden af farlighed, men som en helhedsafvejning af sagens omstændigheder naturligt også inddrager andre hensyn, herunder at der bør være proportionalitet mellem sanktionen og risikoen for ny ligartet kriminalitet. Det kan videre anføres, at det på tidspunktet for ændring af forvaringsdommen til en tidsbestemt fængselsstraf eller en anden foranstaltning kan være svært at foretage en særskilt vurdering af, om vedkommende – efter udståelse af en efterfølgende fængselsstraf eller anden foranstaltning – vil være farlig. Der vil derfor efter rådets opfattelse under alle omstændigheder skulle være mulighed for, at den tidsbestemte fængselsstraf eller anden foranstaltning efterfølgende kan ændres tilbage til forvaring, hvis den dømte viser sig på ny/fortsat at være farlig.

På den baggrund finder rådet ikke anledning til at foreslå, at der generelt bliver indført hjemmel til at ændre en forvaringsdom til en tidsbestemt fængselsstraf eller anden, mindre indgribende foranstaltning.

Rådet finder dog anledning til at bemærke, at de regionale statsadvokater i forbindelse med rådets arbejde har gjort opmærksom på, at det i praksis forekommer, at en forvaringsdømt under anbringelsen udvikler sindssygdom og derfor anbringes på psykiatrisk afdeling, eller at en forvaringsdømt viser sig kognitivt at være på et så lavt niveau, at den pågældende i stedet var bedre placeret på institution for personer med vidtgående psykiske handicap efter servicelovens § 108.

Hvis dette sker inden endelig dom i straffesagen, vil forholdet være omfattet af straffelovens § 73, hvorefter retten, hvis det findes formålstjenligt, vil kunne bestemme, at foranstaltninger efter §§ 68 eller 69 skal anvendes i stedet for straf, eller indtil straffen måtte kunne fuldbyrdes.

Hvis den pågældende først efter endelig dom bliver eller viser sig at være sindssyg eller mentalt retarderet, kan kriminalforsorgen i medfør af straffuldbyrdelseslovens § 78 bestemme, at den pågældende anbringes på hospital eller institution. I sådanne tilfælde skal statsadvokaten høres.

Forvaringsdømte, der efter dommen er blevet kronisk og vedvarende sindssyge igennem længere tid og uden udsigt til helbredelse, anbringes i praksis på psykiatrisk afdeling, eventuelt på Sikringsafdelingen.

Ifølge de regionale statsadvokater har det i praksis vist sig vanskeligt at udsluse sådanne personer ved et sædvanligt udslusningsforløb for forvaringsdømte, der som beskrevet i kapitel 2, pkt. 6, består af en ”trappe” med forskellige grader af udgang, hvor den forvaringsdømte gradvis prøves af, og hvor det er en forudsætning for et fortsat udslusningsforløb, at de hidtidige udgange er gået godt. I praksis er der bl.a. oplevet eksempler på, at udgang medfører tilbagefald i form af dårligere psykisk tilstand hos den dømte, hvilket har resulteret i, at udslusningsforløbet afbrydes. Sådanne udfordringer kan medføre, at forvaringsdommen opretholdes i meget lang tid.

Den samme problemstilling kan gøre sig gældende for personer, der måtte vise sig at være eller er blevet mentalt retarderede eller i en tilstand ligestillet hermed, og hvis funktionsniveau umuliggør afsoning i almindeligt fængsel eller arrest.

Efter kommissoriet skal rådet ikke vurdere behovet for ændringer i foranstaltninger over for psykisk afvigende og utilregnelige lovovertrædere. Rådet bemærker dog, at det ovenfor anførte er en problemstilling, der eventuelt kan give anledning til at overveje f.eks. at indføre mulighed for under særlige omstændigheder, hvor en forvaringsdømt efter dommen bliver eller viser sig at være sindssyg eller mental retarderet, at kunne ændre en forvaringsdom til en foranstaltning efter straffelovens §§ 68 og 69.

## **6. Er der behov for i videre omfang at fastsætte vilkår ved prøveudskrivning fra forvaring?**

Ved prøveudskrivning af forvaringsdømte fastsættes i praksis en række vilkår, som den prøveudskrevne skal overholde. I praksis drejer det sig om vilkår om, at vedkommende ikke begår nyt strafbart forhold, at vedkommende skal undergive sig tilsyn, og at vedkommende kan tilbageføres til fængslet, hvis der sker brud på vilkårene, eller der er grund til at antage, at der er risiko for nye lovovertrædelser.

Der vil desuden kunne knyttes særlige vilkår til prøveudskrivningen med henblik på at mindske risikoen for tilbagefald til ny kriminalitet. Det kan f.eks. være vilkår om afvænningsbehandling, fortsættelse af påbegyndt psykiatrisk behandling, herunder behandling med kønsdriftsdæmpende medicin, eller vilkår om ikke uden tilsynsmyndighedens samtykke at modtage besøg af børn eller tage ophold hos personer, hvor der opholder sig børn.

Hvis vilkår for prøveudskrivning ikke bliver overholdt, kan domstolene efter en konkret vurdering bestemme, at vedkommende på ny skal anbringes i forvaring.

Det forhold, at der bliver fastsat sådanne vilkår, vil normalt indgå som en del af den samlede vurdering af, om det i den enkelte sag anses for forsvarligt at prøveudskrive vedkommende. Fastsættelsen af vilkår betyder med andre ord, at det kan være forsvarligt at prøveudskrive på et tidligere tidspunkt, end hvis der ikke blev fastsat vilkår.

Rådet har på den baggrund overvejet, om der kan være behov for i videre omfang at fastsætte vilkår ved prøveudskrivning.

Rådet bemærker, at det afhænger af den konkrete sag, i hvilket omfang det kan være relevant at fastsætte vilkår ved prøveudskrivning. Eksempelvis vil det kunne være relevant at fastsætte vilkår om afvænningsbehandling, hvis vedkommendes farlighed vurderes at være knyttet til misbrug af alkohol eller euforiserende stoffer. Hvis vedkommende er dømt for en seksualforbrydelse, vil et vilkår om fortsættelse af påbegyndt behandling med kønsdriftsdæmpende medicin kunne være relevant.

På den baggrund finder Straffelovrådet, at det ikke vil være hensigtsmæssigt med en udtømmende liste over, hvilke vilkår der kan fastsættes ved prøveudskrivning. Det afgørende for fastsættelsen af vilkår bør efter rådets opfattelse fortsat være, om et vilkår er relevant og sagligt i den konkrete sag. Rådet skal fremhæve, at det er vigtigt, at myndighederne fortsat er opmærksomme på, om fastsættelsen af saglige og relevante vilkår i en konkret sag vil kunne føre til, at der kan ske prøveudskrivning tidligere, end det ellers ville være tilfældet.

## **7. Er der behov for at tilbyde mere eller anden behandling af forvaringsdømte under anbringelsesforløbet?**

Forvaringsdømte bliver i dag tilbudt forskellige former for behandling. Som beskrevet i kapitel 2, pkt. 5, drejer det sig efter omstændighederne om bl.a. afvænningsbehandling, medicinsk behandling, psykiatrisk behandling og terapeutisk behandling. Over for visse sædelighedsdømte tilbydes efter omstændighederne også kønsdriftsdæmpende behandling.

Forvaring har til formål at forebygge en nærliggende eller væsentlig fare for andres liv, legeme, helbred eller frihed, og forvaringsdømte kan efter omstændighederne derfor have behov for særlig behandling for at mindske denne fare. En vellykket behandling kan føre til, at den forvaringsdømte kan påbegynde et udslusningsforløb og blive prøveudskrevet på et tidligere tidspunkt, end hvis der ikke havde været en sådan behandling.

Straffelovrådet har på den baggrund overvejet, om der er behov for at tilbyde mere eller anden behandling af forvaringsdømte.

Rådet finder ikke at kunne påvise specifikke behov eller muligheder for behandling, der ikke bliver tilbudt i dag. I denne sammenhæng skal rådet derfor begrænse sig til at fremhæve, at det er vigtigt, at der i videst muligt omfang bliver tilbudt relevant behandling af den enkelte forvaringsdømte.

## Kapitel 4

### Lovudkast med bemærkninger

#### 1. Straffelovrådets lovudkast om indbringelse af forvaringssager

Som det fremgår i kapitel 3, pkt. 3.2, anbefaler Straffelovrådet at indføre en ordning, hvor dømte først kan anmode om domstolsprøvelse i forvaringssager 3 år efter domsafsigelsen og derefter hvert år (mod i dag hvert halve år). I det følgende er udarbejdet et lovudkast på baggrund af rådets anbefaling.

##### 1.1. Straffelovrådets lovudkast

#### § 1

I straffeloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 434 af 25. april 2024, som ændret ved [...], foretages følgende ændringer:

1. I § 72, *stk. 2*, indsættes efter 2. pkt. som nyt punktum:

”Anmodning fra den dømte eller dennes bistandsværge vedrørende en foranstaltning efter § 70 kan tidligst fremsættes 3 år efter endelig dom.”

2. I § 72, *stk. 2, 3. pkt.*, der bliver 4. pkt., indsættes efter ”halvt år”: ”eller, hvis anmodningen vedrører en foranstaltning efter § 70, 1 år”.

##### 1.2. Bemærkninger til Straffelovrådets lovudkast

*Til § 1  
(Straffeloven)*

*Til nr. 1 (§ 72, stk. 2)*

Efter straffelovens § 72, stk. 1, påhviler det anklagemyndigheden at påse, at en foranstaltning efter straffelovens §§ 68, 69 eller 70 ikke opretholdes i længere tid og videre omfang end nødvendigt.

Efter straffelovens § 72, stk. 2, træffes bestemmelse om ændring eller endelig ophævelse af en foranstaltning efter §§ 68, 69 eller 70 ved kendelse efter anmodning fra den dømte, bistandsværgen, anklagemyndigheden, institutionens ledelse eller kriminalforsorgen. Anmodning fra den dømte, bistandsværgen, institutionens ledelse eller kriminalforsorgen fremsættes over for anklagemyndigheden, der snarest muligt indbringer spørgsmålet for retten. Tages en anmodning fra den dømte eller bistandsværgen ikke til følge, kan ny anmodning ikke fremsættes, før der er forløbet et halvt år fra kendelsens afsigelse.

Det foreslås, at der indsættes et nyt 3. pkt. i § 72, stk. 2, hvorefter anmodning fra den dømte eller dennes bistandsværge vedrørende en foranstaltning efter § 70 tidligst kan fremsættes 3 år efter endelig dom.

Det vil indebære, at en forvaringsdømt eller dennes bistandsværge tidligst 3 år efter endelig dom vil kunne fremsætte anmodning til anklagemyndigheden om ændring eller endelig ophævelse af forvaringsdommen.

Straffelovens § 72, stk. 1, indebærer, at anklagemyndigheden, hvis betingelserne for prøvedskrivning eller endelig ophævelse af forvaringsdommen måtte være til stede, før den foreslåede tidsmæssige betingelse er opfyldt, vil have pligt til at indbringe spørgsmålet for domstolene.

Der henvises i øvrigt til kapitel 3, pkt. 3.2.

*Til nr. 2 (§ 72, stk. 2)*

Efter straffelovens § 72, stk. 1, påhviler det anklagemyndigheden at påse, at en foranstaltning efter straffelovens §§ 68, 69 eller 70 ikke opretholdes i længere tid og videre omfang end nødvendigt.

Efter straffelovens § 72, stk. 2, træffes bestemmelse om ændring eller endelig ophævelse af en foranstaltning efter §§ 68, 69 eller 70 ved kendelse efter anmodning fra den dømte, bistandsværgen, anklagemyndigheden, institutionens ledelse eller kriminalforsorgen. Anmodning fra den dømte, bistandsværgen, institutionens ledelse eller kriminalforsorgen fremsættes over for anklagemyndigheden, der snarest muligt indbringer spørgsmålet for retten. Tages en anmodning fra den dømte eller bistandsværgen ikke til følge, kan ny anmodning ikke fremsættes, før der er forløbet et halvt år fra kendelsens afsigelse.

Det foreslås, at det i straffelovens § 72, stk. 2, 3. pkt., der bliver 4. pkt., fastsættes, at hvis en anmodning vedrørende en foranstaltning efter § 70 fra den forvaringsdømte eller dennes bi-



standsværge ikke tages til følge, vil en ny anmodning først kunne fremsættes, når der er forløbet 1 år fra kendelsens afsigelse.

Straffelovens § 72, stk. 1, indebærer, at anklagemyndigheden, hvis betingelserne for prøveudskrivning eller endelig ophævelse af forvaringsdommen måtte være til stede, før den foreslåede tidsmæssige betingelse er opfyldt, vil have pligt til at indbringe spørgsmålet for domstolene.

Der henvises i øvrigt til kapitel 3, pkt. 3.2.

## **2. Mindretallets supplerende lovudkast om faste frister for indbringelse af forvaringssager**

Som det er beskrevet i kapitel 3, pkt. 3.2, anbefaler et mindretal på 2 af rådets medlemmer supplerende, at det bliver obligatorisk, at anklagemyndigheden forelægger alle forvaringssager for domstolene inden for nogle faste frister. I det følgende er udarbejdet et lovudkast på baggrund af mindretallets anbefaling.

### **2.1. Mindretallets supplerende lovudkast**

#### **§ 1**

I straffeloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 434 af 25. april 2024, som ændret ved [...], foretages følgende ændringer:

3. I § 72 indsættes efter stk. 2 som nyt stykke:

”Stk. 3. Har spørgsmålet om ændring eller ophævelse af en foranstaltning efter § 70 ikke været indbragt for retten 7 år efter afgørelsen, indbringer anklagemyndigheden spørgsmålet efter stk. 2. Dog er fristen 14 år, hvis en foranstaltning efter § 70 vedrører en dom for overtrædelse af en bestemmelse, som hjemler straf af fængsel på livstid.”

Stk. 3 bliver herefter stk. 4.

### **2.2. Bemærkninger til mindretallets supplerende lovudkast**

*Til nr. 3 (§ 72)*

Efter straffelovens § 72, stk. 1, påhviler det anklagemyndigheden at påse, at en foranstaltning efter straffelovens §§ 68, 69 eller 70 ikke opretholdes i længere tid og videre omfang end nødvendigt.

Efter straffelovens § 72, stk. 2, træffes bestemmelse om ændring eller endelig ophævelse af en foranstaltning efter §§ 68, 69 eller 70 ved kendelse efter anmodning fra den dømte, bistandsværgen, anklagemyndigheden, institutionens ledelse eller kriminalforsorgen. Anmodning fra den dømte, bistandsværgen, institutionens ledelse eller kriminalforsorgen fremsættes over for anklagemyndigheden, der snarest muligt indbringer spørgsmålet for retten. Tages en anmodning fra den dømte eller bistandsværgen ikke til følge, kan ny anmodning ikke fremsættes, før der er forløbet et halvt år fra kendelsens afsigelse.

Det foreslås, at der i straffelovens § 72 indsættes et nyt stk. 3, hvorefter anklagemyndigheden indbringer spørgsmålet om ændring eller ophævelse af en foranstaltning efter § 70, hvis spørgsmålet ikke har været indbragt for retten 7 år efter afgørelsen. Dog er fristen 14 år, hvis en foranstaltning efter § 70 vedrører en dom for overtrædelse af en bestemmelse, som hjemler straf af fængsel på livstid.

Med ordet ”afgørelsen” sigtes til den endelige dom, som retten har afsagt i straffesagen.

Forslaget vil indebære, at det gøres obligatorisk for anklagemyndigheden at indbringe spørgsmålet om ændring eller ophævelse af en forvaringsdom for retten i tilfælde, hvor spørgsmålet om ændring eller ophævelse af forvaringsdommen ikke har været indbragt for retten 7 år efter endelig dom i straffesagen (dog 14 år, hvis forvaring er idømt for overtrædelse af en bestemmelse, som hjemler straf af fængsel på livstid), og hvor den dømte, bistandsværgen, institutionens ledelse eller kriminalforsorgen ikke anmoder anklagemyndigheden om at indbringe sagen, jf. straffelovens § 72, stk. 2.

Forslaget skal sikre, at den tidsmæssige udstrækning af foranstaltningen begrænses mest muligt ved, at der stedse er fokus på arbejdet med den enkelte foranstaltningsdømte. Dette mål sikres efter mindretallets opfattelse bedst ved en obligatorisk domstolskontrol. Forslaget tilsigter at højne fokus på fremdrift i behandling og er begrundet i stedse at kunne motivere den foranstaltningsdømte til samarbejde, refleksion over egne handlemønstre samt erkendelse af et eventuelt behandlingsbehov.

Straffelovens § 72, stk. 1, indebærer, at anklagemyndigheden, hvis betingelserne for prøveudskrivning eller endelig ophævelse af forvaringsdommen måtte være til stede, før de foreslåede tidsmæssige betingelser er opfyldt, vil have pligt til at indbringe spørgsmålet for domstolene.

## **Bilag 1**

### **Forvaring i Norge**

Straffelovrådet har til brug for overvejelserne om forvaring inddraget regler om forvaring i Norge. På den baggrund beskrives de norske regler om forvaring i hovedtræk i dette bilag.

#### **1. Betingelserne for forvaring**

Betingelserne for forvaring i Norge fremgår af den norske straffelovs § 40.

Det følger heraf, at når fængselsstraf ikke anses for tilstrækkelig til at værne andres liv, sundhed eller frihed, kan forvaring i anstalt under kriminalomsorgen idømmes, når lovovertræderen findes skyldig i at have begået eller forsøgt at begå voldslovbrud, seksuallovbrud, frihedsberøvelse eller andet lovbrud, som har krænket andres liv, sundhed eller frihed eller udsat disse retsgoder for fare. Er lovovertræderen under 18 år, kan forvaring ikke idømmes, medmindre der foreligger helt ekstraordinære omstændigheder.

For at idømme forvaring skal én af følgende to betingelser endvidere være opfyldt:

Hvis lovbruddet var af alvorlig art som nævnt ovenfor, må der være en nærliggende fare for, at lovovertræderen på ny vil begå et alvorligt lovbrud.

Var lovbruddet af mindre alvorlig art, må 1) lovovertræderen tidligere have begået eller forsøgt at begå et alvorligt lovbrud som nævnt ovenfor, 2) der må antages at være en nær sammenhæng mellem det tidligere og det nu begåede lovbrud, og 3) faren for tilbagefald til et nyt alvorligt lovbrud som nævnt ovenfor må være særlig nærliggende.

Af Kriminalomsorgsdirektoratets årsrapport for 2023, side 79, fremgår, at der pr. 1. januar 2023 var 152 forvaringsdømte, der var indsat i fængsel, i Norge.

#### **2. Varigheden af forvaring**

Den norske straffelovs § 43 indeholder regler om varigheden af forvaring.

Det følger heraf, at i en forvaringsdom fastsættes en tidsramme (længstetid), som sædvanligvis ikke bør overstige 15 år, og som ikke kan overstige 21 år. For lovovertrædelser, som har en strafferamme på fængsel indtil 30 år, kan retten dog fastsætte en længstetid, som ikke kan over-

stige 30 år. Var den domfældte under 18 år på gerningstidspunktet, bør længstetiden sædvanligvis ikke overstige 10 år, og den kan ikke overstige 15 år. Efter anmodning fra påtalemyndigheden kan retten ved dom forlænge den fastsatte længstetid med indtil 5 år ad gangen.

Efter bestemmelsen bør retten også fastsætte en mindstetid, som ikke kan overstige 10 år. I tilfælde, hvor retten fastsætter en længstetid, som overstiger 15 år, kan retten dog fastsætte en mindstetid, som ikke kan overstige 14 år. I tilfælde, hvor retten fastsætter en længstetid, som overstiger 21 år, kan retten fastsætte en mindstetid, som ikke kan overstige 20 år.

Som det fremgår, skal der fastsættes en længstetid for forvaring. Reglerne om længstetid for forvaring i Norge går tilbage til det oprindelige forvaringsinstitut, der blev indført ved en ændring af den norske straffelov i 1929. Forvaringsinstituttet blev delvist ændret i 1997, og det blev i den forbindelse valgt at fastholde reglerne om længstetid, hvorved det bl.a. blev tilsigtet at skabe sikkerhed for, at forvaring udover længstetiden alene anvendes efter grundige overvejelser og en betryggende sagsbehandling, jf. Ot.prp nr. 87 (1993-94), side 74 ff., samt betænkningerne Strafferettslige utilregnelighetsregler og særreaksjoner, Straffelovkommissionens delutredning IV (NOU 1990:5), side 117 f., og Strafferettslige utilregnelighetsregler og særreaksjoner (NOU 1974:17), side 77 f. og 96 f. Forvaringsreglerne, der blev indført i 1997, blev i vidt omfang videreført i den gældende norske straffelov fra 2005.

Efter bestemmelsen er det ikke et krav, at der fastsættes en mindstetid for forvaring, men i praksis fastsættes en sådan næsten altid, jf. Magnus Matningsdal, *Straffeloven Almindelige bestemmelser* (2015), side 383. En mindstetid har af hensyn til den almindelige retsfølelse til formål at sikre, at en forvaringsdømt ikke løslades efter meget kort tid, selv om den dømte ikke længere vurderes at udgøre en fare, jf. NOU 1990:5, side 118.

I praksis fastsættes længstetiden i overensstemmelse med den alternative tidsbestemte fængselsstraf, mens mindstetiden bliver fastsat til 2/3 af denne, dvs. ved mulig prøveløsladelse fra den alternative tidsbestemte fængselsstraf, jf. Magnus Matningsdal, a.st., side 377 f. og 382 f.

### **3. Prøveløsladelse fra forvaring**

Bestemmelserne i den norske straffelovs §§ 44-46 indeholder regler om prøveløsladelse fra forvaring.

Efter § 44 kan den dømte løslades på prøve før udløbet af forvaringstiden. Hvis der er fastsat en mindstetid, kan den domfældte dog ikke løslades på prøve før dennes udløb. Prøvetiden er fra 1 til 5 år.

Anmodning om prøveløsladelse kan fremsættes af domfældte eller kriminalomsorgen, hvorefter påtalemyndigheden indbringer sagen for tingretten. Hvis påtalemyndigheden samtykker i prøveløsladelse, kan løsladelsen ske efter beslutning fra kriminalomsorgen.

Efter § 45 kan retten fastsætte vilkår for prøveløsladelsen. Det drejer sig om a) vilkårene som ved betinget dom, jf. straffelovens §§ 35-37, b) vilkår om at blive fulgt af kriminalomsorgen eller c) vilkår om at tage ophold i institution eller kommunal boenhed. Kriminalomsorgen kan ved prøveløsladelse fastsætte vilkår som nævnt i a) og b), dog ikke vilkår som nævnt i straffelovens § 37, bogstav j (andre særvilkår, som retten finder hensigtsmæssige).

Efter § 46 kan tingretten efter begæring ved dom bestemme, at den prøveløsladte skal genindsættes i forvaring eller fastsætte en ny prøvetid og nye vilkår, hvis a) den prøveløsladte i prøvetiden i alvorlig grad eller gentagende gange overtræder fastsatte vilkår, b) den prøveløsladte begår en ny strafbar handling i prøvetiden, eller c) særlige grunde ikke længere tilsiger en prøveløsladelse i henhold til § 45 c.

Det bemærkes, at det norske Justis- og beredskapsdepartement i et høringsnotat af 8. maj 2024 har foreslået bl.a. at give mulighed for at anvende GPS-fodlænker som vilkår ved udslusning af forvaringsdømte (Forslag til endringer i straffegjennomføringsloven og forskrift om straffegjennomføring mv. (bruk af elektronisk kontroll og digitale kontrolltiltakk i kriminalomsorgen)). Om GPS-fodlænker og det omtalte høringsnotat henvises i øvrigt til bilag 1 i Straffelovrådets samtidige delbetænkning om fodlænkeordninger og samfundstjeneste (betænkning nr. 1585).

## Bilag 2

### Antal forvaringsdømte

Til brug for Straffelovrådets overvejelser om forvaring har Rigsadvokaten bidraget med oplysninger om antal forvaringsdømte fra perioden 2000 til 2023. Oplysningerne fremgår nedenfor.

| Tabel 1. Antal forvaringsdømte, fordelt på sagsområder og årstal (opgjort på hovedforholdspersoner) |          |          |          |          |          |          |          |          |          |          |          |          |          |          |          |           |          |          |          |          |          |          |          |           |            |
|---|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|-----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|-----------|------------|
|   | 00       | 01       | 02       | 03       | 04       | 05       | 06       | 07       | 08       | 09       | 10       | 11       | 12       | 13       | 14       | 15        | 16       | 17       | 18       | 19       | 20       | 21       | 22       | 23        | Total      |
| Drab, brand mv.   | -        | -        | -        | 1        | 2        | 1        | 1        | -        | -        | -        | -        | 1        | 1        | -        | 1        | 3         | 1        | 3        | 3        | 1        | -        | 3        | -        | 1         | 23         |
| Øvrig straffelov, frihedsberøvelse og trusler   | -        | 1        | -        | -        | -        | -        | -        | -        | -        | 1        | -        | -        | 1        | -        | 1        | 1         | -        | 1        | -        | 2        | -        | -        | -        | -         | 8          |
| Røveri  | -        | 1        | -        | -        | -        | -        | -        | 1        | -        | 1        | 1        | 1        | 1        | -        | -        | 2         | -        | -        | -        | 1        | 1        | -        | -        | -         | 10         |
| Sædelighed  | -        | 1        | -        | 1        | 1        | 1        | 1        | -        | 1        | 2        | 1        | -        | 2        | 1        | -        | -         | 3        | 3        | 2        | 4        | 4        | 4        | 1        | 11        | 44         |
| Vold  | 1        | -        | 1        | 1        | -        | 1        | 1        | 4        | 2        | 1        | 1        | -        | 2        | 1        | -        | 4         | 1        | -        | 1        | 1        | 1        | -        | 2        | 2         | 28         |
| <b>Total</b>  | <b>1</b> | <b>3</b> | <b>1</b> | <b>3</b> | <b>3</b> | <b>3</b> | <b>3</b> | <b>5</b> | <b>3</b> | <b>5</b> | <b>3</b> | <b>2</b> | <b>7</b> | <b>2</b> | <b>2</b> | <b>10</b> | <b>5</b> | <b>7</b> | <b>6</b> | <b>9</b> | <b>6</b> | <b>7</b> | <b>3</b> | <b>14</b> | <b>113</b> |

| Tabel 2. Antal forvaringsdømte, fordelt på politikredse og antal år (opgjort på hovedforholdspersoner) |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |       |
|--|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|-------|
|  | 00 | 01 | 02 | 03 | 04 | 05 | 06 | 07 | 08 | 09 | 10 | 11 | 12 | 13 | 14 | 15 | 16 | 17 | 18 | 19 | 20 | 21 | 22 | 23 | Total |
| Nordjyllands Politi  | -  | 1  | -  | -  | -  | -  | 1  | -  | 1  | -  | -  | -  | -  | -  | -  | -  | 1  | -  | -  | -  | -  | -  | 1  | 1  | 6     |
| Østjyllands Politi   | 1  | 2  | -  | -  | -  | 2  | -  | 2  | -  | 1  | 1  | -  | 1  | -  | -  | 1  | -  | 1  | -  | -  | 1  | 2  | -  | -  | 15    |
| Midt- og Vestjyllands Politi   | -  | -  | -  | 1  | -  | -  | -  | -  | -  | -  | -  | -  | 1  | 1  | -  | -  | 1  | -  | -  | 3  | -  | 1  | -  | 2  | 10    |
| Sydøstjyllands Politi  | -  | -  | -  | -  | -  | -  | -  | 1  | -  | -  | -  | -  | 1  | -  | -  | -  | 1  | -  | -  | 1  | -  | -  | -  | -  | 4     |
| Syd- og Sønderjyllands Politi  | -  | -  | 1  | -  | -  | -  | -  | -  | -  | -  | -  | -  | -  | -  | -  | 1  | -  | -  | -  | -  | 1  | -  | -  | -  | 3     |
| Fyns Politi  | -  | -  | -  | -  | -  | 1  | 1  | -  | -  | 2  | -  | -  | -  | -  | -  | 2  | 1  | 2  | -  | 1  | -  | -  | -  | 2  | 12    |
| Sydsjælland og Lolland-Falsters Politi   | -  | -  | -  | -  | -  | -  | -  | 1  | 1  | 1  | -  | -  | 2  | -  | 1  | 1  | 1  | -  | 1  | -  | -  | -  | 1  | 1  | 11    |
| Midt- og Vestsjællands Politi  | -  | -  | -  | -  | 1  | -  | -  | 1  | -  | -  | -  | 1  | -  | -  | -  | -  | -  | -  | 1  | 1  | 1  | 2  | 1  | 2  | 11    |

|                            |          |          |          |          |          |          |          |          |          |          |          |          |          |          |          |           |          |          |          |          |          |          |          |           |            |
|----------------------------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|-----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|-----------|------------|
| Nordsjællands Politi       | -        | -        | -        | 1        | 1        | -        | 1        | -        | -        | -        | 1        | -        | -        | -        | -        | 2         | -        | 1        | 1        | -        | -        | 1        | -        | 1         | 10         |
| Københavns Vestegns Politi | -        | -        | -        | -        | -        | -        | -        | -        | -        | -        | -        | -        | -        | -        | -        | -         | -        | 3        | 1        | 1        | 1        | -        | 2        | 8         |            |
| Københavns Politi          | -        | -        | -        | 1        | 1        | -        | -        | -        | 1        | 1        | 1        | 1        | 2        | 1        | 1        | 3         | -        | 3        | -        | 2        | 2        | -        | -        | 3         | 23         |
| Bornholms Politi           | -        | -        | -        | -        | -        | -        | -        | -        | -        | -        | -        | -        | -        | -        | -        | -         | -        | -        | -        | -        | -        | -        | -        | -         | 0          |
| Total                      | <b>1</b> | <b>3</b> | <b>1</b> | <b>3</b> | <b>3</b> | <b>3</b> | <b>3</b> | <b>5</b> | <b>3</b> | <b>5</b> | <b>3</b> | <b>2</b> | <b>7</b> | <b>2</b> | <b>2</b> | <b>10</b> | <b>5</b> | <b>7</b> | <b>6</b> | <b>9</b> | <b>6</b> | <b>7</b> | <b>3</b> | <b>14</b> | <b>113</b> |

**Bemærkninger:** Data er analyseret på baggrund af Kriminalregisteret (KR). Der tages forbehold for indtastningsfejl. Data er dynamiske, idet der tages hensyn til rettelser af indtastningsfejl, forsinkede opdateringer, nye afgørelser mv. Grundet efterslæb i opdatering af afgørelser på alle sagsområder i KR anses data først for at være komplet i datatræk foretaget mindst to måneder efter seneste afgørelsesdato. Data er opdateret den 10. juni 2024.

I cirkulæret om registrering mv. i Det Centrale Kriminalregister (Kriminalregisteret) er fastsat en række frister for, hvornår registreringer i Kriminalregisteret skal slettes. Som følge af disse slettefrister trækker Rigsadvokaten som udgangspunkt ikke data længere end 10 år tilbage. For en række alvorlige forbrydelser, herunder forbrydelser, for hvilke der kan idømmes forvaring, er slettefristen dog 20 år. Dog vil aktuelt frihedsberøvede personer ikke blive slettet, hvorfor datasættet ovenfor vil inkludere alle forvaringsdømte, som ved datatidspunktet endnu sidder i forvaring. I datatrækket ovenfor skal der således tages forbehold for, at der på grund af slettereglerne vil kunne være afgørelser, som ikke fremgår, fordi de er slettet fra Kriminalregisteret, f.eks. på grund af ophævelse af idømt forvaring eller som følge af gerningspersonens alder eller dødsfald.

## Bilag 3

### Antal anbragte i forvaring i kriminalforsorgens institutioner

Til brug for Straffelovrådets overvejelser om forvaring har Direktoratet for Kriminalforsorgen bidraget med oplysninger om antal anbragte i forvaring i kriminalforsorgens institutioner i perioden 2006 til 2023. Oplysningerne fremgår nedenfor.

|                        | 2006        | 2007        | 2008        | 2009        | 2010        | 2011        | 2012        | 2013        | 2014        | 2015        | 2016        | 2017        | 2018        | 2019        | 2020        | 2021        | 2022        | 2023        |
|------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Fængsler og arresthuse | 28,0        | 30,6        | 33,3        | 33,0        | 36,3        | 38,5        | 42,6        | 45,1        | 43,2        | 48,8        | 56,5        | 60,9        | 63,5        | 68,8        | 75,9        | 78,8        | 80,9        | 82,0        |
| Udstationerede         | 2,3         | 2,8         | 2,2         | 3,2         | 3,0         | 2,2         | 3,3         | 3,9         | 5,5         | 5,2         | 5,8         | 4,2         | 4,6         | 4,0         | 3,7         | 4,3         | 4,7         | 7,3         |
| I alt                  | <b>30,3</b> | <b>33,4</b> | <b>35,6</b> | <b>36,2</b> | <b>39,3</b> | <b>40,7</b> | <b>45,9</b> | <b>49,0</b> | <b>48,7</b> | <b>53,9</b> | <b>62,3</b> | <b>65,1</b> | <b>68,0</b> | <b>72,8</b> | <b>79,6</b> | <b>83,1</b> | <b>85,6</b> | <b>89,3</b> |

**Bemærkninger:** Data er hentet fra kriminalforsorgens klientsystem d. 5. august 2024 og afspejler datas tilstand på det pågældende tidspunkt. Data er ekskl. forvaringsdømte iht. grønlandsk kriminallov og data fra Grønland og Færøerne. Tabellen indeholder kun de forvaringsdømte, som er i belæg på kriminalforsorgens matrikler, hvorfor fraværende forvaringsdømte, som er placeret uden for kriminalforsorgens matrikler, ikke er inkluderet i belægget. Det kan f.eks. være forvaringsdømte, som er udstationerede til eget hjem, hospitalsindlagt osv.

|                                    | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Antallet af forvaringsdømte pr. år | 36   | 35   | 38   | 42   | 42   | 43   | 50   | 50   | 51   | 62   | 68   | 71   | 75   | 79   | 85   | 88   | 89   | 98   |

**Bemærkninger:** Tabellen viser antallet af forskellige forvaringsdømte personer i det givne år. Data er hentet fra 2006 og frem fra kriminalforsorgens klientsystem d. 5. august 2024 og afspejler datas tilstand på det pågældende tidspunkt. Data er ekskl. forvaringsdømte iht. grønlandsk kriminallov og data fra Grønland og Færøerne.



## Bilag 4

### Anbringelsestid for forvaringsdømte

Til brug for rådets arbejde har Rigsadvokaten fået foretaget et manuelt opslag i de danske forvaringssager, som de regionale statsadvokater har ført kontrol med i perioden 1. juli 2017 til 11. oktober 2023 (Statsadvokaten i København) og 9. juni 2016 til 12. oktober 2023 (Statsadvokaten i Viborg). For sagerne er beregnet den gennemsnitlige anbringelsestid fra varetægtsdato til prøveudskrivning og til ophør af forvaringsdom samt den gennemsnitlige anbringelsestid for aktuelt anbragte i forvaring. Oplysningerne fremgår nedenfor.

| <b>Tabel 1. Gennemsnitlig anbringelsestid fra varetægtsdato til prøveudskrivning</b> |                                      |                   |                                   |
|--|--------------------------------------|-------------------|-----------------------------------|
| <b>Statsadvokatur</b>  | <b>Antal prøveudskrevne personer</b> | <b>Antal dage</b> | <b>Antal år, måneder og dage</b>  |
| Statsadvokaten i København (1. juli 2017 til 11. oktober 2023)                       | 6                                    | 4.026             | 11 år, 3 måneder og 6 dage        |
| Statsadvokaten i Viborg (9. juni 2016 til 12 oktober 2023)                           | 18*                                  | 5.893             | 16 år, 1 måned og 23 dage         |
| Gennemsnit   | -                                    | 5.542             | <b>15 år, 2 måneder og 7 dage</b> |

\*Af disse 18 er 4 genindsat til forvaring, og 1 af disse er prøveudskrevet på ny. Der er regnet med første dato for prøveudskrivning. De 3 personer, der er genindsat og aktuelt er anbragt i forvaring, er talt med både i tabel 1 og tabel 3 nedenfor om personer aktuelt undergivet forvaring, uagtet at de har været prøveudskrevet i en periode.

| <b>Tabel 2. Gennemsnitlig anbringelsestid inden endelig ophævelse af forvaringsdomme</b> |                                      |  |                                    |
|--|--------------------------------------|--|------------------------------------|
| <b>Statsadvokatur</b>  | <b>Antal ophørte forvaringsdomme</b> | <b>Antal dage</b>  | <b>Antal år, måneder og dage</b>   |
| Statsadvokaten i København (1. juli 2017 til 11. oktober 2023)                           | 0                                    | -  | -                                  |
| Statsadvokaten i Viborg (9. juni 2016 til 12 oktober 2023)                               | 2                                    | 7.895 (9.837 dage i den ene sag og 5.952 dage i den anden sag) | 21 år, 7 måneder og 11 dage        |
| Gennemsnit   | -                                    | 7.895  | <b>21 år, 7 måneder og 11 dage</b> |

| <b>Tabel 3. Gennemsnitlig anbringelsestid, aktuelt undergivet forvaring</b> |  |                   |                                  |
|---|--|-------------------|----------------------------------|
| <b>Statsadvokatur</b>   | <b>Antal aktuelt forvarrede personer</b> | <b>Antal dage</b> | <b>Antal år, måneder og dage</b> |
| Statsadvokaten i København (1. juli 2017 til 11. oktober 2023)              | 57                                       | 3.810**           | 10 år, 5 måneder og 10 dage      |
| Statsadvokaten i Viborg (9. juni 2016 til 12. oktober 2023)                 | 43                                       | 4.248             | 11 år og 5 måneder               |
| Gennemsnit  | -  | 3.920             | <b>10 år og 9 måneder</b>        |

\*\*Det bemærkes, at der er i gennemgangen er identificeret en sag, hvor der ikke foreligger oplysninger om varetægtsdatoen. I det tilfælde er datoen for endelig dom anvendt.

**Bemærkninger:** Oversigten omfatter de sager, der blev registreret i statsadvokaternes styresystem Platina, da statsadvokaterne overgik fra Scandifiles i 2017 og de sager, der efterfølgende er oprettet. Sager vedrørende personer idømt forvaring i Grønland indgår ikke i oversigterne.

Det bemærkes, at der kan være sager, hvor der er sket endelig ophævelse af forvaring, eller hvor den pågældende kontrolsag af andre årsager er afsluttet (f.eks. dødsfald) inden 2017, som ikke er overført til det aktuelle sagsbehandlingssystem, og derfor ikke indgår i skemaet.

Da der er tale om en manuel gennemgang, tages der forbehold for eventuelle fejlindtastninger, samt afgørelser, der er afsagt, men endnu ikke er registreret i KR eller fremsendt til statsadvokaturerne.

Der gøres endvidere opmærksom på, at der er tale om gennemsnitsberegninger for relativt få personer, og at f.eks. prøveudskrivning af blot én person, der har afsonet længe, afgørende kan ændre på det samlede billede, ligesom f.eks. én person, der fik dom for nylig, kan trække gennemsnittet for den aktuelle afsoningstid markant ned.

