



JUSTITSMINISTERIET

Straffelovrådets udtalelse om rettighedstab

Betænkning nr. 1587

Kronologisk fortegnelse over betænkninger

2013

- 1537 Ministrenes særlige rådgivere – et serviceeftersyn
- 1538 Afsættelse af borgmesteren og forberedelse af byrådsmøder
- 1539 Mobilitet og fremkommelighed i hovedstaden
- 1540 Gennemførelse af direktivet om forbrugerrettigheder
- 1541 Rapport fra tværministeriel arbejdsgruppe om revision af de danske visumregler
- 1542 Betænkning fra udvalg om erhvervsmæssig befordring i personbiler
- 1543 Reform af den civile retspleje VIII: Syn og skøn

- 1566 Udvalget om Undersøgelseskommissioners deludtalelse
- 1567 Menighedsrådsvalg i fremtiden
- 1568 Ny ferielov og overgang til samtidighedsferie

2018

2014

- 1544 Folkekirkens styre
- 1545 Straffelovrådets betænkning om samfundstjeneste mv.
- 1546 Betænkning om inkorporering inden for menneskeretsområdet
- 1547 Betænkning om sagsomkostninger i straffesager
- 1548 Straffelovrådets udtalelse om de juridiske konsekvenser af en ophævelse af straffelovens § 140 om blasfem
- 1549 Betænkning om afhøring af forurettede før tiltalte i straffesager

- 1572 Reform af den civile retspleje X: Retsafgifter

2019

2020

- 1573 Ytringsfrihedens rammer og vilkår i Danmark: Betænkning afgivet af Ytringsfrihedskommissionen
- 1574 Straffelovrådets betænkning om en frivillighedsbaseret voldtægtsbestemmelse

2021

2015

- 1550 Betænkning om åbenhed om økonomisk støtte til politiske partier
- 1551 Betænkning om magtanvendelse over for børn og unge, der er anbragt uden for hjemmet
- 1552 Ægtefællers økonomiske forhold
- 1553 Betænkning om offentligt ansattes ytringsfrihed og whistleblowerordninger
- 1554 Betænkning om videoafhøring af børn og unge i straffesager
- 1555 Ansattes retsstilling under insolvensbehandling
- 1556 Straffelovrådets udtalelse om visse spørgsmål vedrørende deltagelse i og hvervning til væbnede konflikter i udlandet, som den danske stat er part i
- 1557 Betænkning om opfølgning på Christiania-sagen: Betænkning fra Udvalget om opfølgning på Christiania-sagen

- 1575 Betænkning om skærpet ansvarsvurdering af ledelsesmedlemmer m.fl. i finansielle virksomheder
- 1576 Delbetænkning I om gennemførelse af varedirektivet og direktivet om digitalt indhold
- 1577 Delbetænkning II om gennemførelse af visse dele af direktivpakken New Deal for Consumers

2022

- 1578 Betænkning om modernisering og revision af reglerne om gældssanering, herunder implementering af rekonstruktions- og insolvensdirektivet
- 1579 Betænkning om revision af reglerne om rekonstruktion, herunder implementering af rekonstruktions- og insolvensdirektivet
- 1580 Betænkning om revision af auktionslederloven og lov om handel med brugte genstande samt pantelånavirksomhed

2023

2016

- 1558 Sagkyndig bevisførelse mv.: Reform af den civile retspleje IX
- 1559 Straffelovrådets betænkning om væbnede konflikter i udlandet
- 1560 Betænkning om inddragelse af uhensigtsmæssig adfærd i fængsler og arresthuse ved varetægtsfængsling og strafudmåling.
- 1561 Betænkning om bødesanktioner på det finansielle område.

- 1581 Betænkning om strafudmåling
- 1582 Betænkning om revision af konkurskarantænereglerne

2024

- 1583 Betænkning om visse internationale forbrydelser
- 1584 Straffelovrådets udtalelse om forvaring
- 1585 Straffelovrådets delbetænkning om fodlænkeordninger og samfundstjeneste

2025

- 1586 Betænkning om revision af fondsloven

2026

2017

- 1562 Betænkning om indsatsen over for rockerborge mv.
- 1563 Straffelovrådets betænkning om freds- og ærekrænkelser
- 1564 En samlet lovregulering om andre trossamfund end folkekirken
- 1565 Databeskyttelsesforordningen

- 1587 Straffelovrådets udtalelse om rettighedstab

Straffelovrådets udtalelse om rettighedstab

Betænkning nr. 1587

København 2026

Straffelovrådets udtalelse om rettighedstab
Betænkning nr. 1587

Publikationen kan bestilles hos

Stibo Complete
Helgeshøj Alle 36
2630 Taastrup
Telefon: 43 22 73 00
kundeservice@stibocomplete.com
www.boghandel.stibocomplete.com

ISBN: 978-87-94425-52-0

ISBN: 978-87-94425-51-3 (digital udgave)

Pris: Kr. 150 pr. bog inkl. moms

Indholdsfortegnelse

Kapitel 1. Indledning	6
1. Straffelovrådets kommissorium	6
2. Straffelovrådets sammensætning	11
3. Resumé af Straffelovrådets overvejelser og forslag	11
Kapitel 2. Gældende ret.....	18
1. Straffelovens §§ 78 og 79	18
1.1. Den historiske baggrund	18
1.2. Straffelovens § 78	21
1.3. Straffelovens § 79	24
2. Andre bestemmelser i straffeloven	31
3. Kort om regler i anden lovgivning.....	33
4. Sondringen mellem straf og rettighedstab	35
4.1. Den historiske baggrund	35
4.2. Gældende ret	36
Kapitel 3. Straffelovrådets overvejelser.....	39
1. Generelle overvejelser	39
2. Straffelovens § 78, stk. 1.....	40
3. Straffelovens § 78, stk. 2, og § 79.....	41
4. Andre bestemmelser i straffeloven	43
4.1. Opholdsforbud	43
4.2. Begrænsninger i adgangen til internettet	45
4.3. Begrænsninger i rådigheden over indtægter og formue.....	46
5. Rettighedstab efter regler uden for straffeloven	47
6. Rettighedstab i stedet for straf	47
6.1. I forbindelse med lovgivning	48
6.2. I forbindelse med den enkelte sag.....	49
Kapitel 4. Lovudkast med bemærkninger	51
1. Lovudkast.....	51
2. Bemærkninger til lovudkast.....	52

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 lovgivningsspørgsmål 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 frihedsbegrænsende vilkår for og følger af straffedommen, herunder indskrænkninger af den dømtes erhvervsmuligheder, 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 straffuldbyrdslovens 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 ligeartet 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 ligeartet kriminalitet. Straffelovens sondring 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 sondring 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 sondring 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 straffuldbyrdeslovens 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.”

På baggrund af kommissoriet har rådet i oktober 2024 afgivet en udtalelse om forvaring (betænkning nr. 1584/2024) og en delbetænkning om fodlænkeordninger og samfundstjeneste (betænkning nr. 1585/2024).

Efter aftale med Justitsministeriet afgiver Straffelovrådet denne udtalelse om rettighedstab.

Straffelovrådet har behandlet kommissoriets spørgsmål om rettighedstab på 6 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
Direktør for Danmarks Fængsler Ina Eliassen
Afdelingschef i Justitsministeriet Thomas Højgaard
Højesteretsdommer Poul Dahl Jensen
Politidirektør Helle Kyndesen, Midt- og Vestjyllands Politi
Advokat Hanne Rahbæk
Rigsadvokat Jan Reckendorff
Forskningsdirektør Torben Tranæs, VIVE

Pr. 1. juni 2025 udtrådte professor ved Københavns Universitet Thomas Elholm som medlem af rådet i forbindelse med sin udnævnelse til landsdommer ved Vestre Landsret.

Som sekretær for Straffelovrådet under arbejdet med denne udtalelse har fungeret fuldmægtig i Justitsministeriet William Erik Kragh Halling.

3. Resumé af Straffelovrådets overvejelser og forslag

Straffelovrådet har foretaget en gennemgang af regler og praksis om rettighedstab 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. Udgangspunktet er, at idømmelse af straf ikke medfører tab af rettigheder. Efter rådets opfattelse bør dette fortsat være udgangspunktet, og der må tages principielt afstand fra tab af rettigheder under ét som følge af strafbart forhold.

Samtidig er det klart, at der i visse tilfælde skal være mulighed for at nægte eller fratage en nærmere angivet rettighed som følge af dom for strafbart forhold. Her må det efter rådets opfattelse være afgørende, om der ud fra pønale (dvs. straffende), fareafværgende eller forebyggende hensyn kan påvises et væsentligt behov for bestemmelser i lovgivningen, der giver mulighed for at nægte eller fratage den pågældende rettighed.

3.2. Rådet har overvejet, om der kan være anledning til at ændre, herunder lempe, betingelserne for rettighedstab efter straffelovens § 78, stk. 2, og § 79, der indeholder regler om adgang til at nægte eller fratage en person, som er dømt for strafbart forhold, retten til at udøve visse former for virksomhed (navnlig beskæftigelse). I disse overvejelser må det indgå, at bestemmelserne bygger på en afvejning navnlig af resocialiseringshensyn over for fareafværgende hensyn.

Til støtte for at lempe betingelserne for rettighedstab efter § 78, stk. 2, og § 79 kan det anføres, at "barren" er sat højt i bestemmelserne, der kræver, at der skal være "nærliggende fare for misbrug" ved udøvelsen af den pågældende virksomhed. Der vil derfor være tilfælde, hvor der ikke kan ske rettighedstab, selv om der er en fare for misbrug, fordi denne fare ikke er "nærliggende", men har en lidt fjernere karakter.

Heroverfor står navnlig, at tab af retten til at udøve visse former for virksomhed kan være meget indgribende for den dømte, samt at resocialiseringshensyn kan tale imod at lempe betingelserne for rettighedstab, og at det i nogle tilfælde kan være med til at øge risikoen for tilbagefald til ny kriminalitet, hvis den dømte bliver afskåret fra fortsat at kunne udøve sin hidtidige beskæftigelse. Det gælder i særlig grad i tilfælde, hvor der er tale om, at den dømte allerede udøver den pågældende virksomhed og bliver nægtet eller frataget retten til fremover at gøre det.

Det må også indgå i overvejelserne, at der består den mulighed at fravige § 78, stk. 2, og § 79 ved særlige bestemmelser i lovgivningen, hvis det vurderes, at der på et særskilt område er behov for regler, der ikke stiller de samme krav til rettighedstab som § 78, stk. 2, og § 79. Der findes i betydeligt omfang sådanne regler om rettighedstab i anden lovgivning end straffeloven.

På den baggrund finder rådet efter en samlet afvejning, at der ikke er anledning til at ændre betingelsen om, at rettighedstab efter § 78, stk. 2, og § 79 kræver, at der skal være "nærliggende fare for misbrug".

3.3. Straffeloven indeholder ud over §§ 78 og 79 en række bestemmelser om mulighed for nærmere bestemte former for rettighedstab. Rådet har overvejet, om der kan være anledning til

at foreslå nye eller ændrede bestemmelser af den karakter. Overvejelserne har været koncentreret om rettighedsfrakendelse, der består i opholdsforbud, begrænsninger i adgangen til internettet og begrænsninger i rådigheden over indtægter og formue.

3.3.1. Straffelovens §§ 79 a, 79 b, 79 c og 236 indeholder forskellige muligheder for at idømme *opholdsforbud* i forbindelse med dom for visse overtrædelser af straffeloven, lov om euforiserende stoffer og våbenlovgivningen.

Straffelovens § 79 a indebærer, at retten kan give et opholdsforbud, navnlig sådan at personer med tilknytning til en bandegruppering eller lignende forbydes at opholde sig i et eller flere nærmere afgrænsede områder, hvor lovovertrædelsen er begået, eller hvor gruppen opholder sig.

Det er efter rådets opfattelse på den ene side vigtigt at fremhæve, at opholdsforbud af den karakter og rækkevidde, som § 79 a omfatter, kan være meget indgribende, og at retssikkerhedsmæssige hensyn derfor taler afgørende for, at det er retten, som har kompetencen til at bestemme, om der kan gives opholdsforbud, sådan som bestemmelsen fastslår. På den anden side finder rådet, at der af hensyn til at opnå en så effektiv og smidig retshåndhævelse som muligt kan være grund til at foreslå en ændring af kompetencefordelingen i § 79 a, uden at det vil gå ud over varetagelsen af hensynet til den enkeltes retssikkerhed.

Ændringen kan bestå i, at retten alene skal tage stilling til, om der kan gives opholdsforbud, hvorefter det vil være politiet, som har kompetencen til at fastsætte det konkrete opholdsforbud. Fordelen vil være, at det bliver en mere smidig ordning, der bl.a. giver mulighed for at afgrænse og tilpasse det konkrete opholdsforbud i lyset af de aktuelle forhold, herunder ved som led i dette også at indføre en adgang til efterfølgende at flytte eller udvide et opholdsforbud til et nyt område, hvis den pågældende gruppe flytter eller udvider opholdssted. Rådet forudsætter i øvrigt, at de eksisterende grænser for opholdsforbuds geografiske og tidsmæssige udstrækning fortsat skal gælde, og at politiets afgørelse om opholdsforbud altid skal kunne indbringes for retten. Efter rådets opfattelse vil der derfor ikke være retssikkerhedsmæssige betænkeligheder ved ordningen.

Særligt med hensyn til nattelivsforbud efter straffelovens § 79 c bemærker rådet, at den nuværende ordning indebærer, at der kan gå relativt lang tid, fra det strafbare forhold i form af f.eks. vold i nattelivet er begået, til et nattelivsforbud kan iværksættes i forbindelse med dom i straffesagen. På den baggrund peger rådet på, at det eventuelt kan overvejes at ændre bestemmelserne om nattelivsforbud, sådan at politiet får adgang til at afgøre, om der skal udstedes et forbud, og sådan at politiet kan gøre det uden at afvente straffesagens afslutning,

hvis politiet finder, at det efter de foreliggende oplysninger kan lægges til grund, at vedkommende under færd i nattelivet har begået vold eller andet strafbart forhold omfattet af opregningen i § 79 c.

3.3.2. Rådet har overvejet, om der bør indføres mulighed for i medfør af straffeloven at idømme et *internetforbud*, sådan at personer, som har begået strafbare forhold, i visse tilfælde kan pålægges en række kontrolforanstaltninger rettet mod at begrænse og overvåge deres brug af digitale medier.

Rådet er bekendt med, at Indsatsgruppen vedrørende terrordømte og radikaliserede i sin anden delrapport i 2024 har anbefalet, at der indføres mulighed for, at løsladte terrordømte og andre løsladte radikaliserede, som udgør en terrortrussel, skal kunne pålægges kontrol med deres adgang til internettet og brug af mobiltelefoner. Det omfatter bl.a. et krav om ikke at anvende eller tilgå en computer eller anden enhed forbundet til internettet uden forudgående tilladelse fra en tilsynsmyndighed, medmindre det sker til brug for digital kommunikation med offentlige myndigheder eller uddannelse. I indsatsgruppens rapport er det anført, at kontrol med en persons adgang til internettet og brug af mobiltelefoner er indgribende og kan vanskeliggøre vedkommendes reintegration. Som anført i rapporten er det derfor væsentligt, at den omtalte form for kontrol udelukkende anvendes i de tilfælde, hvor der på baggrund af en konkret vurdering er identificeret et klart operativt behov for at kunne overvåge en persons internetaktivitet.

Rådet kan tilslutte sig det anførte og finder, at kontrolforanstaltninger med henblik på at begrænse og overvåge personers brug af digitale medier kun bør overvejes i særlige tilfælde. Det bemærkes herved også, at en effektiv håndhævelse af sådanne foranstaltninger forudsætter en meget betydelig ressourceanvendelse hos myndighederne.

På den baggrund er der efter rådets opfattelse ikke grundlag for at anbefale, at der bliver indført kontrolforanstaltninger med henblik på at begrænse og overvåge brugen af digitale medier hos andre personer end dem, som i forvejen er omfattet af de nævnte anbefalinger fra Indsatsgruppen vedrørende terrordømte og radikaliserede, og som derfor ikke kan anses for en del af rådets kommissorium. Det bemærkes i den forbindelse, at det er oplyst over for rådet, at det som led i overvejelserne om at følge op på den omtalte indsatsgruppes anbefalinger tillige vil blive inddraget, om der eventuelt kan være anledning til også at ændre straffelovens § 236, der fastsætter adgangen til ved dom for visse seksualforbrydelser at give den dømte forbud mod bestemte kontakter gennem internettet mv.

3.3.3. Straffelovens §§ 57 og 57 a indeholder regler om tillægsvilkår, som retten kan fastsætte i tilknytning til en betinget dom, herunder om *indskrænkninger i rådigheden over indtægter og formue*. Uanset at der er tale om vilkår for en betinget dom og ikke om egentligt rettighedstab, udgør vilkår fastsat efter bestemmelserne reelt en begrænsning af vedkommendes rettigheder.

Retten kan efter § 57 bestemme, at den dømte skal undergives tilsyn og overholde øvrige af retten fastsatte vilkår, som findes formålstjenlige (særvilkår), herunder f.eks. at den dømte retter sig efter tilsynsmyndighedens bestemmelser om indskrænkninger i rådigheden over indtægter og formue og om opfyldelse af økonomiske forpligtelser.

Retten kan efter § 57 a bestemme, at personer, som var mellem 18 og 25 år på gerningstidspunktet, og som er dømt for visse overtrædelser af straffeloven eller lov om euforiserende stoffer, skal opnå tilsynsmyndighedens godkendelse af økonomiske dispositioner, som overstiger en beløbsgrænse, der fastsættes af retten, og rette sig efter tilsynsmyndighedens bestemmelser om at anvende indtægter og formue til at indfri gæld til det offentlige. § 57 a er udtryk for, at der over for unge gerningspersoner, som har fået en betinget fængselsdom, og som kan være i risiko for at være på vej ud på en mere alvorlig kriminel løbebane, kan være særlig anledning til gennem kontrol med vedkommendes økonomiske forhold at støtte den unge i at leve på en økonomisk ansvarlig og hensigtsmæssig måde, sådan at det kan være med til at hjælpe den unge til at fravælge et liv med kriminalitet.

Rådet finder ikke anledning til at anbefale, at der indføres yderligere regler om særlig økonomisk kontrol over for dømte personer. De hensyn, der ligger bag bestemmelsen i straffelovens § 57 a, er ikke i samme grad relevante, når det gælder f.eks. personer, som er dømt for mere grov kriminalitet. Desuden vil effekten af et pålæg om særlig økonomisk kontrol med personer, som allerede har begået omfattende kriminalitet, formentlig være meget begrænset i praksis.

3.4. Det er ikke rådets opgave at overveje, om der kan være anledning til at ændre nogle af de gældende muligheder for i medfør af regler på forskellige lovgivningsområder uden for straffeloven at nægte eller fratage en dømt person rettigheder som følge af straffedommen.

Der findes i betydeligt omfang regler om rettighedstab i anden lovgivning end straffeloven. Reglerne vedrører til dels meget forskelligartede rettigheder og omfatter eksempelvis frakendelse af førerretten ved visse færdselslovovertrædelser, inddragelse af jagttegn og våbentilladelse i anledning af bl.a. strafbart forhold samt en udlejers ret til i visse tilfælde at ophæve lejemålet, hvis en lejer eller et medlem af husstanden er dømt for kriminalitet begået i det pågældende område.

Rådet skal mere generelt pege på, at der på den ene side naturligvis kan være hensyn, som på det enkelte lovgivningsområde begrundet regler, der giver mulighed for at nægte eller fratage vedkommende en nærmere angivet rettighed som følge af strafbart forhold. På den anden side er og bør det fortsat som omtalt ovenfor være udgangspunktet, at en straffedom ikke medfører tab af borgerlige rettigheder.

Forud for enhver eventuel lovgivning om rettighedstab som følge af strafbart forhold bør det derfor nøje overvejes, om der ud fra pønale, fareafværgende eller forebyggende hensyn kan påvises et væsentligt behov for at kunne nægte eller fratage den pågældende rettighed, og om stærke hensyn til den dømtes mulighed for at blive resocialiseret kan tale afgørende imod at indføre en sådan adgang.

Hertil kommer, at det er et vigtigt princip, at de samlede konsekvenser af at blive dømt i en straffesag i alle tilfælde bør være proportionale set i forhold til den begåede lovovertrædelse. Jo flere bestemmelser om konsekvenserne af en straffedom der er på de enkelte lovgivningsområder, desto vanskeligere kan det blive at sikre en sådan samlet proportionalitet.

3.5. Rådet har også overvejet nogle spørgsmål, der vedrører, om rettighedstab kan træde helt eller delvist i stedet for straf.

3.5.1. Straf kan siges at ”pege bagud” ved at have fokus på et strafbart forhold, der er begået, mens rettighedstab kan siges at ”pege fremad” ved at have fokus på at afværge fare. Imidlertid er det sådan, at den sondering, der går ud på, at straf varetager pønale hensyn, og at rettighedstab varetager hensyn til at forebygge fare af den ene eller anden karakter, ikke er skarp i alle sammenhænge. Rettighedstab kan også varetage pønale hensyn.

Hvis der er mulighed for rettighedstab, som den dømte oplever som en straf, kan det alt andet lige reducere behovet for ”rigtig” straf ved siden af. Det vil sige, at de præventive hensyn og hensyn til retsfølelsen, der normalt begrundet behovet for straf, i hvert fald til dels kan være varetaget, hvis et strafbart forhold får andre og mærkbare konsekvenser for den dømte. Rådet finder derfor, at det giver god mening i forbindelse med overvejelser om ny eller ændret lovgivning på et område i nogle tilfælde at inddrage, om en mulighed for rettighedstab kan træde helt eller delvist i stedet for straf.

3.5.2. Straffelovens § 82, stk. 1, nr. 12, fastsætter, at det ved straffens fastsættelse i almindelighed skal indgå som en formildende omstændighed, at gerningspersonen på grund

af den strafbare handling frakendes en af de i § 79 omhandlede rettigheder eller påføres andre følger, der kan sidestilles med straf.

I praksis henviser domstolene ved straffastsættelsen kun i begrænset omfang til straffelovens § 82, stk. 1, nr. 12. Efter rådets opfattelse er det ikke udtryk for, at domstolene undlader at tage f.eks. en samtidig rettighedsfrakendelse med i overvejelserne om straffens fastsættelse. I den enkelte sag bliver straffen imidlertid ofte fastsat ved en samlet vurdering ud fra en række omstændigheder, hvoraf nogle måske trækker i skærpende retning, og nogle måske trækker i formildende retning, jf. bl.a. straffelovens §§ 81 og 82. Det er derfor ofte ikke muligt at sætte straffastsættelsen på ”formel” og angive mere præcist, hvilke omstændigheder der har været de mest afgørende. Hertil kommer, at retten som udgangspunkt ikke har mulighed for at tage hensyn til de rettighedstab, der sker efterfølgende, og som retten derfor ikke har kendskab til på domstidspunktet.

Rådet finder ikke anledning til at foreslå ændringer af bestemmelsen i straffelovens § 82, stk. 1, nr. 12. Det bemærkes herved, at det efter rådets opfattelse som udgangspunkt ikke er muligt at angive mere udtømmende kriterier for anvendelsen af bestemmelsen, da det ofte beror på en meget konkret vurdering.

København, januar 2026

Ole Hasselgaard (formand)
Trine Baumbach
Niels Deichmann
Ina Eliassen
Thomas Højgaard

Poul Dahl Jensen
Helle Kyndesen
Hanne Rahbæk
Jan Reckendorff
Torben Tranæs

William Erik Kragh Halling

Kapitel 2

Gældende ret

Straffelovens kapitel 9 indeholder de almindelige regler om rettighedstab (§§ 78 og 79). Efter disse regler kan personer, der dømmes for strafbare forhold, efter omstændighederne udelukkes fra eller frakendes retten til at udøve visse former for virksomhed, hvis det udviste forhold begrundet en nærliggende fare for misbrug af stillingen eller hvervet.

Straffelovens kapitel 9 indeholder desuden regler om forskellige forbud (§§ 79 a, 79 b, 79 c og 79 e), som bl.a. giver mulighed for at idømme kontakt-, opholds-, nattelivs- eller rejseforbud i forbindelse med dom for visse overtrædelser af straffeloven, lov om euforiserende stoffer og våbenlovgivningen.

Straffelovens kapitel 24 om seksualforbrydelser indeholder endvidere en regel (§ 236), som giver mulighed for, at seksualdømte kan pålægges bl.a. kontakt-, opholds- og udrejseforbud i forbindelse med dom for visse overtrædelser af straffeloven.

De nævnte bestemmelser gennemgås nærmere nedenfor.

Regler om rettighedstab findes også i betydeligt omfang i anden lovgivning end straffeloven. Da kommissoriet ikke lægger op til en nærmere gennemgang og overvejelser, der vedrører særlovgivningen (dvs. anden straffelovgivning end straffeloven), er der nedenfor alene en samlet, kortfattet omtale af disse regler.

1. Straffelovens §§ 78 og 79

1.1. Den historiske baggrund

Straffeloven af 1866 afskaffede formelt æresstraf i dansk ret, men det ændrede ikke på, at den vanære, der i almindelighed følger af strafbare forhold, fortsat havde retlig betydning. Efter lovens vedtagelse blev der således i tiltagende grad knyttet en række retsvirkninger i form af rettighedstab, f.eks. udelukkelse fra kommunal valgret og valgbarhed, til dom for ”en i den offentlige mening vanærende handling”.

Disse retsvirkninger fulgte af særlovgivningen, der fastsatte forskellige krav og betingelser inden for hvert sit retsområde. Indtil straffeloven af 1930 trådte i kraft, var det derfor ikke muligt

at læse af straffedommen, om det strafbare forhold udgjorde en handling, der kunne udløse tab af rettigheder, eller hvilke rettigheder der i givet fald blev tabt.

Under hensyn til det praktisk uhensigtsmæssige i en sådan ordning foreslog Straffelovskommissionen af 1917 en nyordning, der i vidt omfang blev indført i straffeloven af 1930. Herefter skulle efter § 78 enhver straffedom over myndige personer, som fastsatte fængselsstraf, også tage stilling til, om den pågældende strafbare handling skulle betragtes som vanærende i den offentlige mening. Hvis det var tilfældet, skulle der ske fortabelse af de borgerlige rettigheder i mindst fem år, ligesom andre rettigheder efter omstændighederne kunne fortabes. § 78, stk. 1, indeholdt i den forbindelse en opregning af de borgerlige rettigheder, som i givet fald blev tabt under ét, og som bl.a. omfattede retten til at opnå ansættelse i offentlige tjenester og hverv, retten til at udøve visse former for virksomhed (f.eks. læge eller lærer), stemme- og valgretten samt retten til pension eller anden offentlig ydelse. Der blev desuden indført en fakultativ bestemmelse i straffelovens § 79, der samlede tidligere regler i én, hvorefter der kunne ske frakendelse af retten til at udøve visse former for virksomhed.

Reglerne fra 1930 var tænkt som en teknisk forbedring af den tidligere uensartede og uklare retstilstand, men de mødte stor kritik i både fagkredse og offentligheden. Det blev bl.a. kritiseret, at et udtrykkeligt rettighedstab i dommen som følge af, at den strafbare handling ansås for vanærende, kom til at virke som en selvstændig æresstraf, der blev idømt som tillæg til fængselsstraffen. Samtidig fortsatte den tidligere udvikling i omfanget af rettighedstab i særlovgivningen, der i stadigt større omfang indeholdt bestemmelser om, at opnåelse eller bevarelse af en given rettighed var afhængig af, om der var begået en "vanærende handling", eller om den pågældende havde "fortabt sine borgerlige rettigheder".

På den baggrund nedsatte Justitsministeriet i 1936 et udvalg, der havde til formål at overveje ændringer i reglerne. Hovedsynspunktet i udvalgets "Betænkning angaaende Fortabelse af borgerlige Rettigheder" af 1938 var, at rettighedstab ikke burde afhænge af begrebet "en i den offentlige mening vanærende handling", som hverken var entydigt eller afgrænset i praksis, ligesom der ikke burde ske tab af borgerlige rettigheder under ét. Det blev samtidig påpeget, at særlovgivningen i stadig større omfang betingede udøvelse af visse rettigheder af, at "de borgerlige rettigheder" ikke var tabt. Ordningen havde derfor bevirket, at resocialisering efter udstået straf var vanskeliggjort.

Det var udvalgets opfattelse, at tab af rettigheder alene burde anvendes ved siden af straf, når det kræves for at beskytte samfundets interesser eller værne om samfundsmoralen. Efter udvalgets opfattelse kunne og burde disse hensyn varetages uden samlet tab af de borgerlige rettigheder, så det i stedet for hver enkelt rettighed blev vurderet, hvilke vandelskrav der burde

stilles, ligesom det for hver enkelt rettighed burde overvejes, om og i hvilket omfang det var nødvendigt med sådanne krav. Som eksempel på en regel i straffeloven, der tilfredsstillende varetog de ovennævnte hensyn, fremhævede udvalget straffelovens § 79.

Betænkningen indeholdt et lovudkast, som blev gennemført i 1939, og som indebar, at § 78 blev ophævet, mens § 79 om muligheden for frakendelse under straffesagen blev udvidet til at omfatte ethvert kald eller erhverv og ikke kun offentlige tjenester og hverv samt visse stillinger og hverv, der kræver særlige kvalifikationer. Spørgsmålet om, hvorvidt der efter straffesagen kunne ske tab af borgerlige rettigheder, var henvist til særlovgivningen, hvor det fremgik af den enkelte lov om den pågældende rettighed, om straf medførte tab af rettigheden. Resultatet var mange og uensartede betingelser for tab af rettigheder, som bl.a. en bestemt grænse (f.eks. fængsel i indtil 4 måneder) eller retlige standarder (f.eks. ”en retskaffen vandel”, ”uberygtet” eller lignende).

Denne ordning bestod indtil 1951, hvor de nugældende bestemmelser blev indført i overensstemmelse med det lovudkast, som den i 1950 nedsatte straffelovskommission udarbejdede i sin betænkning angående fortabelse af rettigheder som følge af straf. Det fremgår i den forbindelse af betænkningen, at reglerne fra 1939 havde ført til en udvidet mulighed for rettighedstab, herunder som følge af udviklingen i administrativ praksis.

Under hensyn til rettighedstabets indgribende betydning for den domfældte var udgangspunktet for 1950-kommissionen, at straffede og ustraffede personer principielt bør besidde samme borgerlige rettigheder. Kommissionen henviste i den forbindelse til, at tabet af en rettighed bl.a. kan fjerne det økonomiske grundlag for den pågældende eller dennes familie, bestyrke den domfældte i den tro, at samfundet misbilliger vedkommende også efter udståelsen af fængselsstraffen, samt øge risikoen for recidiv, ligesom samfundet bebyrdes på forskellige områder. Da kommissionen hverken betragtede rettighedstab som et nødvendigt eller hensigtsmæssigt straffemiddel, var hovedsynspunktet i betænkningen, at rettighedstab burde begrænses mest muligt under hensyntagen til muligheden for resocialisering.

Kommissionen undersøgte herefter, om der på trods heraf fandtes modhensyn, der for hver enkelt rettigheds vedkommende kunne berettigede rettighedstab. Kommissionen fandt på den baggrund, at rettighedstab som udgangspunkt kun undtagelsesvis kan berettiges, når det er direkte præventivt begrundet som følge af en konkret nærliggende fare for misbrug af den pågældende rettighed. Det blev nærmere uddybet i betænkningen, at der hermed reelt blev formuleret et adækvanskriterium, som griber tilfælde, hvor der består en vis nærmere sammenhæng mellem det strafbare forholds karakter og den skade, som ønskes undgået med rettighedstab. Det fremgår i den forbindelse af betænkningen, at dette kriterium kan opfyldes

enten ved en umiddelbar trussel, f.eks. på grund af misbrug af en erhvervsmæssig autorisation af mere kvalificeret art, eller ved gentagelsestilfælde. Samfundsmoralske modhensyn kan ifølge kommissionen kun gøre sig gældende på områder, hvor der normalt forudsættes en særlig tillid til stillingens indehaver, f.eks. læger, advokater mv.

Betænkningens lovudkast var således principielt bygget på hovedsynspunktet om, at der skal stærke grunde til, f.eks. en nærliggende fare for misbrug, for at sondre mellem straffede og ustraffede personers rettigheder. Der blev som naturlig konsekvens heraf lagt op til, at vandelsreglerne i særlovgivningen, der var en konsekvens af ændringen i 1939, blev ophævet, ligesom tyngdepunktet atter blev placeret i straffeloven med forslag til de almindelige og nugældende regler i §§ 78 og 79.

1.2. Straffelovens § 78

Straffelovens § 78 blev indført i 1951 og udformet i overensstemmelse med det lovudkast, som den i 1950 nedsatte straffelovskommission udarbejdede i sin betænkning. Det fremgår heraf, at bestemmelsen havde til formål at udtrykke de almindelige regler, der skulle træde i stedet for en stor del af de dagældende regler om rettighedstab uden for straffeloven.

Efter § 78, stk. 1, medfører strafbart forhold ikke tab af borgerlige rettigheder, herunder ret til virksomhed i henhold til almindeligt næringsbrev eller sønæringsbevis.

Efter § 78, stk. 2, kan den, der er dømt for strafbart forhold, dog udelukkes fra at udøve virksomhed, som kræver en særlig offentlig autorisation eller godkendelse, såfremt det udviste forhold begrunder en nærliggende fare for misbrug af stillingen eller hvervet.

Efter § 78, stk. 3, skal spørgsmål om, hvorvidt det udviste forhold er til hinder for udøvelse af en i stk. 2 omhandlet virksomhed, af anklagemyndigheden på begæring enten af den, der har fået afslag på ansøgning om sådan autorisation eller godkendelse, eller af vedkommende myndighed indbringes for retten. Såfremt afgørelsen går ud på udelukkelse fra den pågældende virksomhed, kan spørgsmålet på ny indbringes for retten, dog tidligst efter 2 års forløb. Autorisation eller godkendelse kan også inden udløbet af denne frist meddeles af vedkommende myndighed.

§ 78, stk. 1, er en historisk betinget principudtalelse, der udtrykker lovgivningsmagts principielle afstandtagen fra rettighedstab som følge af strafbart forhold. Det fremgår af lovforarbejderne, at bestemmelsen er tilsigtet at dække alle almindelige borgerlige rettigheder,

herunder næringsretten, ret til at gøre militærtjeneste, opnå jagttegn eller førerbevis mv., jf. Straffelovskommissionens betænkning af 1950, s. 25.

Thomas Elholm m.fl., Kommenteret straffelov, Almindelig del (12. udgave, 2023), anfører herom på s. 541:

”Hvilke rettigheder borgerne har, afhænger af den gældende lovgivning, og indgreb heri kræver efter det almindelige legalitetsprincip lovhjemmel. Stk. 2 giver i et vist omfang sådan hjemmel, men anden lovgivning kan naturligvis også medføre indgreb i borgerlige rettigheder, herunder indgreb begrundet i strafbare forhold, der ikke er omfattet af stk. 2. Indholdet af stk. 1 er således væsentligst at proklamere en afstandtagen fra tidligere lovgivning, hvorefter strafbart forhold kunne medføre tab af borgerlige rettigheder, f.eks. valgret. Der er derfor ingen anledning til nærmere at afgrænse begrebet »tab af borgerlige rettigheder«. Dog bør bemærkes, at stk. 1 ikke er til hinder for, at en ansættende myndighed tager hensyn til et strafbart forhold, uanset at dette ikke opfylder kravene i stk. 2, om at forholdet er fastslået ved dom og skal begrunde en nærliggende fare for misbrug af stillingen.”

§ 78, stk. 2, fastsætter en generel hjemmel til, at administrative myndigheder kan udelukke personer, der er dømt for strafbart forhold, fra udøvelsen af virksomhed, som kræver en særlig offentlig autorisation eller godkendelse. Reglen tager sigte på den situation, hvor en person ikke allerede udøver den pågældende virksomhed. Udtrykket ”virksomhed, som kræver en særlig offentlig autorisation eller godkendelse” omfatter navnlig stillinger af mere betroet karakter, f.eks. revisor, læge og apoteker, og der anføres herom på s. 26 i betænkningen af 1950:

”Det må erkendes, at ordene „særlig offentlig autorisation eller godkendelse” ikke med fuld sikkerhed angiver, hvilke stillinger der er tale om [...] Kommissionen er iøvrigt gået ud fra, at det anvendte udtryk vil finde en rimelig forståelse i praksis. Det er ikke fundet betænkeligt, at udtrykket muligvis kan komme til at omfatte visse stillinger, som ikke er samfundsmæssigt vigtigere eller mere betroede end almindelig næringsvirksomhed, idet et strafbart forhold her sjældent vil indicere en nærliggende fare for misbrug.”

Der kan alene ske udelukkelse efter stk. 2, hvis *adækvanskriteriet* om ”nærliggende fare for misbrug” er opfyldt. Lise Koch, Rettighedstabet, Kriminalistisk Institut (1980), anfører om kriteriets formål på s. 69:

”Med hensyn til formålet – den tilsigtede funktion – viser såvel de almindelige betingelser for at anvende straffelovens bestemmelser som kriteriets eget indhold, at rettighedstabet for tiden i sin hovedform er specialpræventivt, at hindre den domfældtes mulighed for erhvervsudøvelse inden for en bestemt virksomhed med henblik på at forhindre fremtidigt kriminelt misbrug heraf.”

Adækvanskriteriet indebærer, at der skal være en adækvat sammenhæng mellem det udviste strafbare forholds karakter og den skade, der søges undgået. Justitsministeriet anførte nærmere herom i bemærkningerne til lovforslaget af 1951, jf. RT 1950-51, tillæg A, L 114 som fremsat, sp. 5838:

”Når efter forslaget et strafbart forhold kun kan medføre udelukkelse fra virksomhed, som kræver særlig autorisation, såfremt det udviste forhold begrundes en *nærliggende* fare for misbrug af stillingen eller hvervet, ligger der heri, at en almindelig mistillid som følge af, at den domfældte ved det udviste strafbare forhold har lagt en karakterbrist for dagen, *ikke* kan medføre udelukkelse fra udøvelse af den omhandlede virksomhed, når der ikke er grund til at tro, at han netop i udøvelsen af den let vil være fristet til misbrug. Om nærliggende fare for misbrug foreligger, må afgøres af praksis under hensyn til det strafbare forholds og den omhandlede stillings nærmere karakter.”

Udtrykket ”dømt for strafbart forhold” omfatter både tilfælde, hvor der idømmes straf, uanset om straffen gøres betinget eller bortfalder, og afgørelser, der statuerer utilregnelighed efter straffelovens § 16. Det afgørende er, at det strafbare forhold er fastslået ved dom, og en udenretlig afgørelse vil derfor ikke være tilstrækkelig.

Afgørelsen efter stk. 2 tilkommer den autoriserende myndighed, men efter § 78, stk. 3, skal spørgsmål om, hvorvidt det udviste forhold er til hinder for udøvelse af en i stk. 2 omhandlet virksomhed, af anklagemyndigheden på begæring enten af den, der har fået afslag på ansøgning om sådan autorisation eller godkendelse, eller af vedkommende myndighed indbringes for retten. Såfremt rettens afgørelse går ud på udelukkelse fra den pågældende virksomhed, kan spørgsmålet på ny indbringes for retten, dog tidligst efter 2 års forløb. Autorisation eller godkendelse kan også inden udløbet af denne frist meddeles af vedkommende myndighed. Reglen i § 78, stk. 3, blev indsat for at sikre en betryggende juridisk prøvelse og praksis, ligesom det fandtes hensigtsmæssigt at åbne muligheden for at få prøvet spørgsmålet på ny efter 2 år under hensyntagen til adækvansvurderingen efter stk. 2, jf. Straffelovskommissionens betænkning af 1950, s. 26.

Ud over straffelovens § 78, stk. 2, vil hjemmelen til administrativt at udelukke fra udøvelsen af en virksomhed ofte findes i særlovgivningen, jf. også nedenfor i afsnit 1.3.

Lars Bo Langsted, Waaben: Strafferettens almindelige del (6. udgave, 2015), anfører herom på s. 295:

”Det skal hertil føjes at der i lovgivningen findes adskillige bestemmelser som – uden direkte at angå strafbart forhold – begrundes nægtelse eller fortabelse af en

rettighed under hensyn til en fare (f.eks. »farlig for sine medmennesker«) eller manglende egnethed (f.eks. »grov uduelighed«) [...]

Det kan ikke i sig selv kritiseres at der på nogle områder opstilles regler der skal sikre forsvarlig og forebygge uforsvarlig virksomhed. Man skal blot være opmærksom på at sådanne regler kan medføre videre rækkende diskvalificerende virkninger af strafbart forhold end strfl. §§ 78 og 79.”

Thomas Elholm m.fl., a.st., bemærker herom på s. 544 f.:

”I bet. angående fortabelse af rettigheder som følge af straf, 1950, anføres s. 16 f., at man »må udtrykkelig ophæve speciallovgivningens vandelsregler og atter lægge tyngdepunktet tilbage til straffeloven, hvor det i §§ 78-79 ved ret enkle regler kan siges, hvorledes straffedomme influerer på besiddelsen af borgerlige rettigheder«.

Næsten alle love vedrørende autorisation m.v. viser imidlertid et andet mønster: Tilladelse kan nægtes efter strl. § 78, stk. 2, eller hvis ansøgeren ikke gør det antageligt, at han vil udøve virksomheden på forsvarlig måde, jf. lov om vagtvirksomhed § 3, stk. 1, nr. 6 og 7, og lov om godskørsel § 3, stk. 1, nr. 3, og § 4, nr. 5. Et strafbart forhold, der ikke opfylder kravet i § 78, stk. 2, kan muligvis medføre nægtelse efter speciallovens bestemmelser om drift på forsvarlig måde. En domstolsprøvelse af, om § 78, stk. 2's betingelser for nægtelse er opfyldt, har derfor begrænset interesse både for ansøger og for afgørelsesmyndigheden. § 78, stk. 2-sagen føres formelt som straffesag, og forsvarlighedsspørgsmålet kan ikke inddrages. Efter at domstolene eventuelt har tilsidesat anvendelsen af § 78, stk. 2, kan specialmyndigheden nægte tilladelsen med henvisning til en forsvarlighedsbedømmelse. Det kan i disse tilfælde tænkes, at afslaget på tilladelse ud fra forsvarlighedsvurderingen udelukkende støttes på straffedomme, der blot ikke opfylder kravet i § 78, stk. 2. Højesteret har i U 1977.500 H vedr. afslag på tilladelse efter godstransportloven fastslået, at hvis nægtelsen »alene er begrundet med kærendes straffe for overtrædelse af færdselsloven m.v., findes sagen med rette indbragt for domstolene efter reglerne i straffelovens § 78, stk. 3«.”

1.3. Straffelovens § 79

Mens straffelovens § 78, stk. 2, vedrører tilfælde, hvor den dømte administrativt udelukkes fra at udøve den pågældende virksomhed (f.eks. ved nægtelse af autorisation mv.), vedrører straffelovens § 79 tilfælde, hvor den dømte ved dom frakendes retten til fortsat at udøve den pågældende virksomhed.

§ 79 blev indført med straffeloven af 1930, men blev nyaffattet i 1951 i overensstemmelse med Straffelovskommissionens lovudkast. Det var kommissionens opfattelse, at den hidtidige § 79 burde videreføres, dog således at vandelskravene (”uskikket” og ”uværdig”) blev erstattet af et skarpt adækvanskriterium som i § 78, at kravet om, at forholdet var begået under udøvelsen af den pågældende virksomhed, blev afskaffet, og at kravene til frakendelse af retten til at udøve ”anden virksomhed” blev skærpet. Bestemmelsen blev udvidet i 1987 i overensstemmelse med

Straffelovrådets lovudkast i rådets udtalelse om betænkning nr. 1066/1986 om bekæmpelse af økonomisk kriminalitet, ligesom § 79, stk. 2, 2. pkt., blev udvidet i 2013 på baggrund af bl.a. risikoen for omgåelse og Konkursrådets betænkning nr. 1525/2011 om konkurskarantæne.

Efter § 79, stk. 1, kan den, som udøver en af de i § 78, stk. 2, omhandlede virksomheder, ved dom for strafbart forhold frakendes retten til fortsat at udøve den pågældende virksomhed eller til at udøve den under visse former, hvis det udviste forhold begrunder en nærliggende fare for misbrug af stillingen.

Efter § 79, stk. 2, gælder det samme, når særlige omstændigheder taler derfor, om udøvelse af anden virksomhed. Efter samme regel kan der ske frakendelse af retten til at deltage i ledelsen af en erhvervsvirksomhed her i landet eller i udlandet uden at hæfte personligt og ubegrænset for virksomhedens forpligtelser.

Efter § 79, stk. 3, sker frakendelsen på tid fra 1 til 5 år, regnet fra endelig dom, eller indtil videre, i hvilket tilfælde spørgsmålet om fortsat udelukkelse fra den pågældende virksomhed efter 5 års forløb kan indbringes for retten efter de i § 78, stk. 3, indeholdte regler. Når særlige omstændigheder taler derfor, kan Justitsministeriet tillade, at indbringelse for retten sker, inden den nævnte 5 års frist er forløbet.

Efter § 79, stk. 4, kan retten under behandlingen af de i stk. 1 og 2 nævnte sager ved kendelse udelukke den pågældende fra at udøve virksomheden, indtil sagen er endeligt afgjort. Det kan ved dommen i sagen bestemmes, at anke ikke har opsættende virkning.

§ 79, stk. 1, giver som nævnt domstolene hjemmel til at frakende retten til fortsat at udøve de i § 78, stk. 2, omhandlede virksomheder som følge af dom for strafbart forhold. Det kræver, at det samme adækvanskriterium som i § 78, stk. 2, er opfyldt (”nærliggende fare for misbrug af stillingen”), og bestemmelsen er også begrundet i specialpræventive hensyn. Der er dog som omtalt den faktiske forskel på de to situationer, at den domfældte *har* udøvet den pågældende virksomhed på tidspunktet for vurderingen af, om der bør ske frakendelse efter § 79, hvilket alt andet lige betyder, at adækvansvurderingen bliver mere sikker, jf. f.eks. Thomas Elholm m.fl., a.st., s. 549.

De nærmere grænser for adækvanskriteriet afgøres som nævnt ovenfor af praksis under hensyn til det strafbare forholds og den omhandlede stillings nærmere karakter.

Der kan i den forbindelse henvises til Højesterets dom af 26. september 2019 i sag 45/2019 (trykt i UfR 2019, s. 4098), hvor en kørelærer, der blev idømt 6 måneders fængsel for andet

seksuelt forhold end samleje og blufærdighedskrænkelser over for en køreskoleelev, ikke blev frakendt retten til at udøve virksomhed som kørelærer. Af dommen fremgår det, at afgørelsen beroede på en konkret vurdering af bl.a. vedkommendes personlige forhold. Der kan desuden henvises til Østre Landsrets dom af 26. februar 2025 i sag S-1042-24 (trykt i UfR 2025, s. 1503), hvor en taxachauffør, der blev idømt 1 års fængsel for forsøg på voldtægt ved andet seksuelt forhold end samleje og blufærdighedskrænkelser over for en 19-årig kunde, blev frakendt retten til at udøve erhvervsmæssig personbefordring. Landsretten tiltrådte, at der var sket rettighedsfrakendelse henset til forholdets grove karakter, uanset at den domfældte ikke var tidligere straffet af betydning for sagen. De strafbare forhold var begået om natten og havde stået på i ca. 1 time, mens den yngre kvindelige forurettede var passager i domfældtes taxa, ligesom den domfældte blev anset for at have planlagt overfaldet.

Hvis der er tale om en gentaget strafbar adfærd udøvet i forbindelse med den pågældende virksomhed, vil det pege i retning af, at der er nærliggende fare for misbrug af stillingen. Der kan f.eks. henvises til Østre Landsrets dom af 9. januar 2025 i sag S-2946-23 (trykt i UfR 2025, s. 1218), hvor en massør, der blev idømt 6 måneders fængsel for voldtægt ved andet seksuelt forhold end samleje mod to kvindelige kunder, blev frakendt retten til erhvervsmæssigt at tage piger og kvinder i massagebehandling. Landsretten tiltrådte, at der var sket rettighedsfrakendelse efter straffelovens § 79, stk. 2, under henvisning til, at der "[var] tale om to næsten ens forhold, som er begået inden for tre uger mod to forskellige personer". Det kunne ikke ændre herved, at den tiltalte havde udført "mange behandlinger af både mænd og kvinder før og efter byrettens dom". Der kan i samme retning f.eks. henvises til Østre Landsrets dom af 6. december 2024 i sag S-2290-24 (trykt i UfR 2025, s. 773), hvor en efterskolelærer, der blev idømt 6 måneders fængsel for over en periode at have haft seksuelt forhold til elev, blev frakendt retten til erhvervsmæssigt eller i forbindelse med fritidsaktiviteter at beskæftige sig med børn og unge under 18 år.

Det er som nævnt ovenfor ikke et krav, at det strafbare forhold er begået under udøvelsen af den pågældende virksomhed. Hvis det ikke er tilfældet, stilles der dog større krav til grovheden af det strafbare forhold, jf. f.eks. Vestre Landsrets dom af 29. april 2003 i sag S-2785-02 (trykt i UfR 2003, s. 1616), hvor en taxachauffør afløser, som blev dømt for seksuelt overgreb på en 15-årig dreng samt besiddelse af seksuelt overgrebsmateriale med børn, ikke blev frakendt retten til erhvervsmæssig personbefordring, navnlig fordi forholdet ikke var begået i forbindelse med udførelsen af erhvervet som taxachauffør afløser. I Højesterets dom af 4. juni 1997 i sag II 453/1996 (trykt i UfR 1997, s. 1140), blev en læge, som var dømt for at have dræbt tre personer ved indebrænding, derimod med henvisning til forbrydelsens karakter og grovhed, herunder den udviste kynisme, frakendt retten til at udøve lægegerning, selv om forholdet ikke var begået under eller i forbindelse med den domfældtes lægevirksomhed.

Som det fremgår af afsnit 1.2 ovenfor, har den nærmere sammenhæng mellem karakteren af det begåede strafbare forhold og det misbrug, der søges undgået, betydning for adækvansvurderingen. Lise Koch, a.st., anfører herom på s. 61:

”Det forekommer derfor naturligt ved bedømmelsen af adækvanskriteriets udstrækning at tage sit udgangspunkt i en undersøgelse af, hvilke særlige former for skader, der er en ”udpræget trang til at afværge” inden for de enkelte virksomhedsområder. [...] Beskyttelsesinteressen er forskellig inden for forskellige former for virksomhed. For lægers vedkommende må den antages primært at være hensynet til patienternes liv, helbred og velfærd, for revisorer hensynet til, at attestationen dækker korrekte oplysninger. Direkte angreb på disse interesser må antages klart at være omfattet af kriteriet. Dette er imidlertid ikke begrænset hertil.”

At adækvanskriteriet ikke er begrænset til snævre beskyttelsesinteresser fremgår også af retspraksis, jf. f.eks. Østre Landsrets afgørelse trykt i DIK 1996-98, s. 91, hvor en sygeplejerske blev frakendt retten til at udøve virksomhed som sygeplejerske som følge af dom for bl.a. tyveri af ketogan fra sin arbejdsplads, ligesom der kan henvises til Højesterets dom fra 1997 nævnt umiddelbart ovenfor.

Det fremgår udtrykkeligt af bestemmelsens stk. 1, at retten til at udøve den pågældende virksomhed kan frakendes delvist i stedet for fuldstændigt, hvis det er tilstrækkeligt til at forhindre den nærliggende fare for misbrug af stillingen, jf. f.eks. Østre Landsrets dom trykt i UfR 1987, s. 608, hvor en tandlæge alene blev frakendt retten til at udføre implantationsbehandling. Thomas Elholm m.fl., a.st., anfører herom på s. 552 f.:

”Såfremt den nærliggende fare for misbrug af stillingen kan fjernes ved en sådan begrænset frakendelse, harmonerer det med det almindelige offentligretlige proportionalitetsprincip at indskrænke frakendelsen til det nødvendige, jf. AÅ 1994.96 f.”

Efter § 79, stk. 2, 1. pkt., kan der også ske rettighedsfrakendelse for ”anden virksomhed”, hvilket modsætningsvist betyder virksomhed, som ikke kræver en særlig offentlig autorisation eller godkendelse, jf. § 78, stk. 2. For disse tilfælde gælder dog et skærpet adækvanskriterium, således at frakendelse efter stk. 2, 1. pkt., også kræver, at ”særlige omstændigheder taler derfor”. Baggrunden for dette yderligere krav er det meget brede og ubestemte ”anden virksomhed”, hvor der i øvrigt ikke krænktes en særlig offentlig autorisation eller godkendelse.

Lars Bo Langsted, a.st., anfører herom på s. 292:

”Mht. kravet om »særlige omstændigheder« kan dog ikke blot rent konkrete forhold, men også det for et vist område typiske behov for fareafværgelse tages i betragtning. I almindelighed er der næppe i domstolenes praksis tale om en væsentlig anden bedømmelse end efter stk. 1; bedømmelsen skal på begge områder vurdere risikomomenter og undgå rutinemæssig frakendelse.”

Vagn Greve, Straffene (2. udgave, 2018), anfører tilsvarende på s. 214, at ”[i] praksis har dette [krav] næppe større betydning”, ligesom Thomas Elholm m.fl., a.st., bemærker på s. 554, at det er ”uvist, om dette krav medfører en synlig skærpelse af kravene til frakendelse.”

Lovforarbejderne til § 79, stk. 2, 1. pkt., henviser om kravet om ”særlige omstændigheder” til s. 27 i Straffelovskommissionens betænkning af 1950, hvor det anføres:

”Kommissionen har da i sin formulering af § 79 åbnet mulighed for frakendelse af retten til virksomhed, som ikke beror på offentlig autorisation eller godkendelse, men har samtidig søgt at understrege, at der i så fald må foreligge en ganske særlig nærliggende anledning til at afskære den pågældende virksomhed. Som vejledning ved den praktiske anvendelse af reglen kan det påpeges, at de i straffelovens §§ 195 og 207 givne frakendelsesregler forudsætter gentagen lovovertrædelse.”

Denne kvalificering af kravet synes at finde støtte i Østre Landsrets dom af 1. december 2016 i sag S-1727-16 (trykt i UfR 2017, s. 1068), hvor en sygeplejerske blev frakendt retten til erhvervsmæssigt eller i forbindelse med fritidsaktiviteter at beskæftige sig med børn og unge under 18 år. Landsretten vurderede, at der forelå de fornødne ”særlige omstændigheder”, da der var tale om et gentagelsestilfælde omfattende besiddelse af pornografiske fotos af personer under 18 år, ligesom sygeplejersken fremadrettet agtede at arbejde med patientkontakt.

Der skal være tale om ”virksomhed”, og tilladelser som f.eks. jagttegn er derfor ikke omfattet, men der anlægges i øvrigt en bred forståelse i praksis. Der kan bl.a. henvises til Østre Landsrets dom af 23. januar 2023 i sag S-2785-21 (trykt i Anklagemyndighedens Vidensbase med nr. AM2023.01.23Ø), hvor en pædagog, der blev dømt for databedrageri af særligt grov beskaffenhed, blev frakendt retten til at udøve virksomhed, der indebærer pleje- eller behandlingsfunktioner eller lignende på bosteder, plejehjem, i beskyttede boliger, på sygehusafdelinger eller lignende steder, som væsentligt beboes eller har ophold af person svækket af alder, handicap, sygdom eller lignende eller i de pågældendes eget hjem. Der kan også henvises til Retten i Odenses dom af 22. januar 2025 i sag 10-1472/2024 (trykt i Anklagemyndighedens Vidensbase med nr. AM2025.01.22B3), hvor den tiltalte, der blev dømt for bl.a. bedrageri, dokumentfalsk og underslæb, blev frakendt retten til erhvervsmæssigt at beskæftige sig med juridisk rådgivning. Der kan endvidere henvises til Østre Landsrets dom af

17. juni 1981 i sag 4-12/1981 (trykt i UfR 1981, s. 915), hvor en bådhandler, der blev dømt for underslæb og bedrageri, blev frakendt retten til at drive handel med både og til at medvirke ved en sådan virksomhed. Det fremgår dog også af praksis, at rettighedsfrakendelsen må afgrænses tilstrækkeligt, jf. Vestre Landsrets dom af 4. december 1990 i sag 3-S.767/1990 (trykt i UfR 1991, s. 204), som bl.a. omhandlede overtrædelser af kildeskatteloven og momsloven, hvor landsretten bemærkede, at der ikke er fornøden sikker hjemmel i § 79, stk. 2, til at frakende retten til generelt at drive afgiftspligtig og indeholdelsespligtig virksomhed.

Der vil efter omstændighederne kunne ske frakendelse efter både stk. 1 og stk. 2, jf. f.eks. Østre Landsrets dom af 10. marts 2004 i sag S-4674-02 (trykt i UfR 2004, s. 1694), hvor den dømte blev frakendt retten til at udøve virksomhed som revisor, jf. § 79, stk. 1, og til at være beskæftiget i en sådan virksomhed samt til at være optaget i revisorregistret, jf. § 79, stk. 2, 1. pkt.

Det har tidligere været omdiskuteret, om straffelovens § 79, jf. § 78, stk. 2, finder anvendelse på juridiske personer. Højesteret besvarede spørgsmålet bekræftende i dommen af 27. februar 2014 i sag 231/2013 (trykt i UfR 2014, s. 1549), der omhandlede rettighedsfrakendelse over for et aktieselskab.

Efter § 79, stk. 2, 2. pkt., kan der ske frakendelse af retten til at deltage i ledelsen af en erhvervsvirksomhed her i landet eller i udlandet uden at hæfte personligt og ubegrænset for virksomhedens forpligtelser. Reglen er senest ændret ved ovennævnte lovændring i 2013, så frakendelsesområdet nu svarer til indholdet af en konkurskarantæne, hvilket bl.a. havde til hensigt at hindre misbrug af den begrænsede hæftelse. Det fremgår herom i bemærkningerne til bestemmelsen, jf. FT 2012-13, tillæg A, L 165 som fremsat, s. 25:

”Forslaget indebærer både udvidelser og indskrænkninger i forhold til den gældende bestemmelse. Udvidelserne er, at bestemmelsen efter forslaget giver mulighed for at frakende retten til at deltage i ledelsen af en erhvervsvirksomhed, hvori *den pågældende* ikke hæfter personligt og ubegrænset for virksomhedens forpligtelser, samt at bestemmelsen efter forslaget giver mulighed for at frakende retten til at deltage i ledelsen af en udenlandsk erhvervsvirksomhed. Indskrænkningerne er, at bestemmelsen efter forslaget ikke giver mulighed for at frakende retten til at være stifter af selskaber mv., og at bestemmelsen efter forslaget ikke giver mulighed for at frakende retten til at deltage i ledelsen af mindre ikke-erhvervsdrivende fonde.”

Thomas Elholm m.fl., a.st., anfører på s. 556 om frakendelsesområdet:

”Frakendelsen vedrører **deltagelse i ledelsen**, ikke selve ejerskabet. Frakendelsen indeholder altså ikke forbud mod stiftelse eller køb af et eksisterende selskab, men

den pågældende må ikke – hverken formelt eller faktisk – deltage i ledelsen af selskabet. Udøvelse af ejerbeføjelser, f.eks. på et selskabs generalforsamling, er ikke omfattet af frakendelsen. Frakendelsen medfører, at den dømte ikke må registreres i Erhvervsstyrelsens it-system som direktør, medlem af bestyrelsen eller tilsynsrådet eller som likvidator i en erhvervsvirksomhed. Det forudsættes i lovforslaget, at it-systemet indrettes således, at sådan registrering udelukkes. Den reelle deltagelse i virksomhedens ledelse er også omfattet af frakendelsen.

Det afgørende er ikke, om en virksomhed drives med personlig hæftelse eller ej, men om den frakendte **hæfter personligt og ubegrænset** for virksomhedens gæld. Den frakendte må derfor ikke deltage i en erhvervsvirksomhed, som hans ægtefælle måtte drive som personligt ejet virksomhed. Han vil derimod kunne deltage i ledelsen af en af ham selv personligt ejet virksomhed eller et interessentskab, hvor han er interessent, eller et kommanditselskab, hvor han er komplementar.”

Efter § 79, stk. 3, sker frakendelse på tid fra 1 til 5 år, regnet fra endelig dom, eller indtil videre. Hvis der sker frakendelse, vil spørgsmålet herom kunne indbringes for retten efter 5 år, medmindre Justitsministeriet giver særlig tilladelse inden da.

Der kan f.eks. henvises Østre Landsrets kendelse af 27. februar 2009 i sag S-3691-08 (trykt i UfR 2009, s. 1396), hvor en social- og sundhedsassistent, der var dømt for drab, blev nægtet generhvervelse. Der kan desuden henvises til Østre Landsrets kendelse af 14. november 2023 i sag S-2144-23 (trykt i UfR 2024, s. 464), hvor en forretningsmand, der var dømt for bedrageri og mandatsvig af særligt grov beskaffenhed, blev nægtet generhvervelse, selv om forholdene lå mere end 15 år tilbage. Landsretten lagde bl.a. vægt på, at vedkommende efterfølgende var blevet dømt for tilsvarende kriminalitet.

Efter § 79, stk. 4, kan retten træffe afgørelse om midlertidig rettighedsfrakendelse under sager efter stk. 1 og 2. Straffelovrådet bemærkede i sin udtalelse om betænkning nr. 1066/1986, at det er ”en selvfølge, at en sådan regel må anvendes meget restriktivt”, jf. FT 1985-86, tillæg A, sp. 6211. Fra praksis kan f.eks. henvises til Østre Landsrets kendelse af 19. april 2001 i sag S-1320-01 (trykt i UfR 2001, s. 1638), hvor der ikke skete midlertidig rettighedsfrakendelse under sagen mod en praktiserende læge, der var tiltalt for i alt 21 forhold af sædelighedsforbrydelser begået i forbindelse dennes hverv, idet der bl.a. blev henvist til forarbejdernes vejledning om restriktiv anvendelse.

Hjemmel til frakendelse og midlertidig frakendelse kan også følge af regler i anden lovgivning, der ofte giver en videregående mulighed for rettighedstab end efter straffelovens §§ 78 og 79. Der kan henvises til afsnit 3 nedenfor, hvor visse regler om rettighedsfrakendelse efter anden lovgivning end straffeloven kort omtales.

Hvis den dømte fortsætter med at udøve en ellers frakendt virksomhed, jf. § 79, straffes dette med bøde eller fængsel indtil 6 måneder, jf. straffelovens § 131.

2. Andre bestemmelser i straffeloven

Straffelovens §§ 79 a, 79 b og 79 c indeholder forskellige muligheder for at idømme opholds- og kontaktforbud i forbindelse med dom for visse overtrædelser af straffeloven, lov om euforiserende stoffer og våbenlovgivningen. Herudover indeholder straffelovens § 79 e mulighed for at idømme rejseforbud. Reglerne er indført siden 2017 som led i gennemførelsen af forskellige regeringsudspil og politiske aftaler, herunder initiativer mod rocker- og bandekriminalitet.

Opholds- og kontaktforbud efter § 79 a omfatter overtrædelser, der er omfattet af straffelovens § 81 a (rocker-, bande- eller anden organiseret kriminalitet), og andre overtrædelser af straffeloven, våbenlovgivningen eller lov om euforiserende stoffer, der begås af personer med tilknytning til en gruppe af personer, der tilsammen står bag omfattende og alvorlig kriminalitet, når overtrædelserne har relation til den dømtes tilknytning til gruppen.

Et opholdsforbud indebærer et forbud mod at færdes og opholde sig i et eller flere nærmere afgrænsede områder, hvor den pågældende lovovertrædelse er begået, eller hvor den gruppe af personer, som den domfældte er tilknyttet, opholder sig.

Et kontaktforbud indebærer et forbud mod at søge at kontakte personer, der har tilknytning til samme gruppe af personer, som den dømte på gerningstidspunktet har tilknytning til. Kontaktforbuddet omfatter efter omstændighederne ikke nærmeste familiemedlemmer og heller ikke indsatte placeret på samme afdeling som den dømte under afsoningen.

Opholds- og kontaktforbud efter § 79 b omfatter visse overtrædelser af straffelovens bestemmelser om terror mv. og billigelse heraf.

Et opholdsforbud indebærer et forbud mod at færdes og opholde sig i et eller flere nærmere afgrænsede områder, hvor der er en særlig risiko for, at den dømte enten vil blive fastholdt eller falde tilbage i et radikaliseret miljø eller vil kunne påvirke radikaliseringsudsatte personer i en negativ retning.

Et kontaktforbud indebærer et forbud mod at søge at kontakte personer, der er dømt for samme overtrædelser. Kontaktforbuddet omfatter efter omstændighederne ikke nærmeste

familiemedlemmer og heller ikke indsatte placeret på samme afdeling som den dømte under afsoningen.

Forbud efter §§ 79 a og 79 b gives på tid fra 1 til 10 år regnet fra endelig dom.

Opholdsforbud (nattelivsforbud) efter § 79 c omfatter visse straffelovsovertrædelser af navnlig personfarlig karakter samt overtrædelser af våbenlovgivningen og lovgivningen om euforiserende stoffer.

Et nattelevsforbud indebærer et forbud mod i tidsrummet fra kl. 24 til kl. 5 at færdes og opholde sig på serveringssteder, hvorfra der foregår salg af stærke drikke til nydelse på eller ved salgsstedet, og hvortil der er offentlig adgang, og i nattelevszoner udpeget i medfør af § 6 b i lov om politiets virksomhed. Et forbud gives på tid op til 2 år regnet fra endelig dom.

Rejseforbud efter § 79 e omfatter overtrædelser af straffelovens § 191 (grov narkokriminalitet), § 191 a (grov dopingkriminalitet) eller § 192 a (grov våbenkriminalitet) og andre overtrædelser af bl.a. straffeloven, der begås af personer med tilknytning til grupper af personer, der står bag omfattende og alvorlig kriminalitet, når overtrædelserne har relation til den dømtes tilknytning til gruppen.

Et rejseforbud indebærer et forbud mod at rejse til og opholde sig i nærmere bestemte lande. Et rejseforbud kan gives, hvis den dømte på gerningstidspunktet har dansk indfødsret eller bopæl i den danske stat, det begåede forhold har forbindelse til udlandet, det efter karakteren af det begåede forhold og oplysningerne om den dømtes person må antages, at der er fare for, at den dømte vil begå ny lovovertrædelse af lignende beskaffenhed med forbindelse til det eller de lande, som forholdet har forbindelse til, og et rejseforbud vil være egnet til at forebygge denne fare. Forbuddet gives på tid fra 1 til 5 år regnet fra endelig dom.

Ved udståelse af fængselsstraf eller anden strafferetlig retsfølge af frihedsberøvende karakter forlænges forbuddene efter §§ 79 a-79 c og 79 e tilsvarende.

Efter straffelovens § 124 a straffes overtrædelse af et forbud efter §§ 79 a, 79 b og 79 e med fængsel indtil 2 år, mens overtrædelse af et forbud efter § 79 c straffes med fængsel indtil 1 år.

Straffelovens § 236 indeholder regler, som giver mulighed for at idømme opholds-, bolig-, besøgs-, kontakt- og/eller udrejseforbud i forbindelse med dom for visse overtrædelser af straffelovens bestemmelser om seksualforbrydelser. Bestemmelsen blev nyaffattet i 2013 i overensstemmelse med Straffelovrådets lovudkast i betænkning nr. 1534/2012 om

seksualforbrydelser og den blev senest ændret i 2022, hvor der blev indført hjemmel til at give udrejseforbud.

Et opholdsforbud indebærer et forbud mod at opholde sig eller færdes i nærmere afgrænsede områder, hvor der er fare for, at den pågældende vil begå ny lovovertrædelse af lignende beskaffenhed.

Et boligforbud indebærer et forbud mod uden politiets tilladelse at lade børn under 18 år tage ophold i sin bolig eller selv tage ophold hos personer, hos hvem der opholder sig børn under 18 år.

Et besøgsforbud indebærer et forbud mod at modtage besøg af børn under 18 år, der ikke er ledsaget af en voksen.

Et kontaktforbud efter bestemmelsen indebærer et forbud mod gennem internettet eller et lignende system til spredning af information at søge at kontakte børn under 18 år, der ikke kender den dømte.

Et udrejseforbud indebærer et forbud mod at udrejse. Efter paslovens § 2 c, stk. 1, skal politiet nægte udstedelse af pas til en dansk statsborger eller inddrage et allerede udstedt pas, hvis den pågældende er idømt et udrejseforbud efter straffelovens § 236, stk. 1, nr. 5. Inddragelsen sker for en periode, der svarer til perioden for udrejseforbuddet.

Et udrejseforbud gives på tid fra 1 til 5 år regnet fra endelig dom, mens de øvrige forbud gives indtil videre, idet de dog også kan gives på tid fra 1 til 5 år. Ved udståelse af fængselsstraf eller anden strafferetlig retsfølge af frihedsberøvende karakter forlænges forbuddene tilsvarende.

3. Kort om regler i anden lovgivning

Regler om rettighedstab findes også i betydeligt omfang i anden lovgivning end straffeloven. Da kommissoriet ikke lægger op til overvejelser herom, er der i dette afsnit alene en kortfattet omtale af eksempler på disse regler.

Blandt mulighederne for rettighedsfrakendelse i forbindelse med dom for strafbart forhold er f.eks. færdselslovens §§ 125-127, hvorefter førerretten kan frakendes betinget eller ubetinget, hvis én eller flere nærmere opregnede bestemmelser i færdselsloven mv. er overtrådt, eller på baggrund af en konkret skades-, fare- og/eller egnethedsvurdering. Et andet eksempel er indfødsretslovens § 8 A og § 8 B, hvorefter der bl.a. kan ske frakendelse af dansk indfødsret

som følge af svigagtige forhold i forbindelse med erhvervelsen af indfødsret eller som følge af dom for strafbare handlinger, hvorved den dømte har udvist en handlemåde, der er til alvorlig skade for statens vitale interesser.

Som eksempel kan også nævnes loven om tilhold, opholdsforbud og bortvisning, der indeholder mulighed for under nærmere angivne betingelser at give forbud mod bl.a. at opsøge en anden person eller at opholde sig i nærheden af personens bolig, hvis der er begrundet mistanke om, at den, som påbuddet er rettet mod, har krænket den andens fred ved at forfølge eller genere den anden ved kontakt mv. eller begået vold mv. over for det pågældende offer. Lovens regler, der skal beskytte mod bl.a. stalking, kræver som anført ikke, at der er sket domfældelse for strafbart forhold, idet en begrundet mistanke om krænkende adfærd kan være tilstrækkelig.

Andre typer af rettighedsfrakendelse findes f.eks. i jagtloven, våbenloven og dyrevelfærdsloven. Efter jagtlovens § 55, stk. 1, kan retten til at have eller erhverve jagttegn frakendes, hvis den pågældende dømmes for forsætlig overtrædelse af jagtlovens strafbestemmelser, og det begåede forhold giver grund til at antage, at den pågældende ikke fremtidig vil udøve jagt på forsvarlig måde. Våbenlovens § 2 f fastsætter, at tilladelser og samtykker efter loven eller bestemmelser, der er udfærdiget i medfør heraf, til enhver tid kan tilbagekaldes. Det følger i den forbindelse af vandelskravet i § 48 i bekendtgørelse nr. 2531 af 20. december 2021 om våben og ammunition mv., at der kun gives f.eks. våbentilladelse eller samtykke til jagttegn, hvis det er ubetænkeligt under hensyn til ansøgerens personlige forhold og hidtidigeandel, og det vandelskrav udelukker efter omstændighederne personer, der er dømt for personfarlig kriminalitet. Efter dyrevelfærdslovens §§ 60 og 62-66 kan der bl.a. ske frakendelse af retten til at eje, bruge, passe eller slagte dyr eller i det hele beskæftige sig personligt med dyr i forbindelse med dom for mishandling eller grovere uforsvarlig behandling af dyr eller ved gentagelsestilfælde af uforsvarlig behandling af dyr. Frakendelse kan også ske betinget, midlertidigt eller begrænses til f.eks. produktionsdyr eller bestemte arter. Det er fælles for størstedelen af regler af den nævnte karakter, at der også kan ske udelukkelse eller nægtelse af rettigheder på grund af en fare- eller egnethedsvurdering, der ikke kræver dom for strafbart forhold, eller som følge af overtrædelser af andet end straffelovgivningen.

Der gælder desuden særlige regler om rettighedsfrakendelse for visse erhvervsgrupper, herunder advokater, revisorer og autoriserede sundhedspersoner. Der kan bl.a. henvises til retsplejelovens § 138, hvorefter retten til at udøve advokatvirksomhed kan frakendes under en straffesag, hvis forholdet bl.a. gør den pågældende uværdig til den agtelse og tillid, der må kræves til udøvelse af advokatvirksomhed. Efter § 147 c, stk. 3 og 8, kan Advokatnævnet endvidere frakende advokaten retten til at udøve advokatvirksomhed, hvis vedkommende har gjort sig skyldig i grov eller oftere gentagen overtrædelse af sine pligter som advokat, og de

udviste forhold giver grund til at antage, at den pågældende ikke for fremtiden vil udøve advokatvirksomhed på forsvarlig måde.

Der kan herudover som eksempel henvises til autorisationslovens §§ 7-9 b, der indeholder regler om fratagelse af autorisation, indskrænkning af virksomhedsområde og arbejdsforbud mv. over for autoriserede sundhedspersoner. Efter autorisationslovens § 7 kan en autoriseret sundhedsperson f.eks. fratages sin autorisation, hvis den pågældende må antages at være til fare for patientsikkerheden på grund af bl.a. en fysisk tilstand, der gør den pågældende uegnet til udøvelse af erhvervet, eller grov forsømmelighed ved udøvelse af hvervet. Fratagelse af autorisation eller indskrænkning af virksomhedsområde kan ske ved dom, mens en midlertidig autorisationsfratagelse, indskrænkning af virksomhedsområde og arbejdsforbud mv. kan gives administrativt.

Inden for en anden kategori af regler om rettighedstab som følge af strafbart forhold kan som eksempel nævnes lejelovens § 182, stk. 1, nr. 10, hvorefter der bl.a. kan ske ophævelse af lejemål, hvis lejeren eller et medlem af husstanden dømmes for overtrædelse af en række bestemmelser i straffeloven mv., herunder om personfarlig kriminalitet, og overtrædelsen er begået inden for 1 km fra ejendommen, hvor lejemålet er beliggende. Et andet eksempel er lov om aktiv socialpolitik § 10 f og § 10 h, der indebærer, at en person begrænses i sin ret til sociale ydelser, hvis vedkommende dømmes for overtrædelse af én eller flere opregnede bestemmelser i straffeloven mv., herunder om terror og personfarlig kriminalitet.

Udvisning som følge af strafbart forhold efter udlændingelovens regler kan også anses for rettighedsfrakendelse (frakendelse af retten til at opholde sig her i landet).

4. Sondringen mellem straf og rettighedstab

4.1. Den historiske baggrund

Efter straffeloven af 1866 var visse former for rettighedstab formelt karakteriseret som straf. 1866-straffelovens § 9, som opregnede de straffe, der kunne idømmes efter loven, nævnte således fortabelse af embede, bestilling eller valgret. Andre former for rettighedstab, herunder udvisning eller tab af arveretten, var derimod ikke en straf efter lovens systematik.

Efter 1866-straffelovens systematik var rettighedstab, der blev betragtet som straf, nærmere bestemt henregnet til de ”særlige” straffe, idet lovens almindelige straffe var dødsstraf, fængsel og bøde. De særlige straffe blev kun anvendt ved bestemte forbrydelser over for visse personer eller i øvrigt under særlige omstændigheder, men Carl Torp, Den danske Strafferets almindelige

Del (1905), anfører herom på s. 683, at ”denne Sondring imidlertid ikke beror paa nogen skarp Modsætning” mellem almindelige og særlige straffe.

Denne manglende stringens med hensyn til, om rettighedstab blev betragtet som straf eller ej, gjorde sig i vidt omfang også gældende uden for straffeloven. Efter en længere gennemgang af lovgivningens eksempler på rettighedstab anfører Carl Goos, Den nordiske Strafferet, Almindelig Del (1882), således på s. 88 f.:

”Det maa nu vistnok erkjendes, at et almindeligt begrebsmæssigt Skjelnemærke ikke kan findes. [...] Det kan derfor opstilles, at en Rettigheds Fortabelse kun da er at betragte som en Straf, hvor det af Lovens Indhold eller Sammenhæng fremgaar, at Lovgiveren har opfattet den saaledes.”

Der kan desuden henvises til Carl Torp, a.st., som anfører om forskellen på straf og rettighedstab på s. 8 f.:

”Enhver Straf gør et Indgreb i Individets Retsgoder og medfører for saa vidt en Fortabelse af Rettigheder, som den paagældende afset fra Straffen vilde have havt [...] Det kan end ikke hævdes, at der mellem de Rettigheder, hvis Fortabelse er Straf, og dem, om hvilke det ikke skal gælde, er nogen egentlig principiel Forskel. Naar saaledes Landsforvisning eller nu Udvisning af Riget, Boeslods Forbrydelse o. l. nævnes som Exempler paa Rettigheders Fortabelse i Modsætning til Straf, ses det ikke, at f. Ex. Udvisning med større Ret betegnes som en Rettigheds Fortabelse end Fængselsstraffen; begge gøre Indgreb i Personens Ret til Frihed om end paa forskellig Maade. [...] Der bestaar altsaa ikke nogen principiel Modsætning mellem Straf og Fortabelse af Rettigheder, idet al Straf netop er Fortabelse af eller Indgreb i en Ret.”

Om rettighedstab var straf eller ej havde på trods af den teoretiske interesse begrænset praktisk betydning. Det var navnlig relevant for spørgsmål om benådning og retten til pension eller embedsindtægter. Kongens benådningsret gjaldt således ifølge grundloven – ligesom tilfældet er i dag – kun straf, mens retten til pension og embedsindtægter bortfaldt, hvis offentligt embede eller bestilling blev tabt eller midlertidigt tabt som straf.

4.2. Gældende ret

Den nuværende ordning blev indført med straffeloven af 1930, hvorefter reglerne om rettighedstab hovedsageligt er placeret i straffelovens kapitel 9 om ”andre retsfølger af den strafbare handling”. Rettighedstab er dermed efter straffeloven ikke defineret som straf og ikke omfattet af kapitel 6 om ”straffene”, hvorefter de almindelige straffe er fængsel og bøde, jf. straffelovens § 31.

Det fremgår af straffelovens forarbejder, at der hermed er gennemført en generel sontring mellem straf og rettighedstab, der gør op med ordningen efter straffeloven af 1866. Det anføres således i motiverne til Straffelovskommissionens udkast til straffeloven af 1923, sp. 26 og 84:

”Det foreliggende Udkast hjemler ikke Adgang til at idømme Fortabelse af Embede, Bestilling eller Valgret som Straf. Kommissionen er med K. U. 1912 og T. U. enig i, at Fortabelse af Embede og Bestilling ikke bør anses som Straf. [...] Angaaende Ulemperne ved disse Strafarter og Grunden til, at maa har ment at maatte forlade dem, henvises til Bemærkningerne i K. U. 1912 Mot. S. 19 og flg. og T. CL Mot. S. 50 og flg.”

Det anføres om begrundelsen for denne sontring mellem straf og rettighedstab på s. 19 f. i motiverne til Straffelovskommissionens udkast til straffeloven af 1912:

”Her er et Omraade, hvor Kommissionen har anset det for fornødent at foreslaa betydelige Afvigelser fra Straffeloven af 1866 [...] Fortabelse af Embede eller Bestilling bør ikke anvendes som Straf. Fortabelsen er en Følge af, at Indehaveren har gjort sig skyldig i en i øvrigt strafværdig Handling. Noget andet er det, at det vil være naturligt at lade Straffen bortfalde, naar Stillingen frakendes paa Grund af et udvist lovstridigt Forhold, der dog kun vil paadrage en mindre Straf, se § 51.”

Det anføres desuden herom på s. 50 f. i Carl Torps udkast til straffeloven af 1917:

”[E]n skarp Modsætning mellem Straf og andre Retsfølger [er] imidlertid opgivet i alle nyere Udkast [...] ud fra den sikkert rigtige Opfattelse, at Afgrænsningen, selv om man mener at burde opretholde den, ganske mangler den forudsatte Skarphed. [...] Dette udelukker imidlertid ikke, at det kan være rigtigt og hensigtsmæssigt [...] at præcisere, hvilke Retsfølger Loven betragter som Straf. Det er ogsaa dette rent praktiske Synspunkt, nærværende Forslag anlægger, naar det f. Eks. ikke til Straffene henregner Fortabelse af Embede eller af visse statsborgerlige Rettigheder o. 1. Den eneste praktiske Betydning heraf er, i alt Fald bortset fra mulige processuelle Følger, netop, at disse Retsfølger ikke bortfalder ved Benaadning.”

Den nugældende sontring mellem straf og rettighedstab er således navnlig begrundet i, at rettighedstab er en særlig sanktion, samt at sontringen har praktiske grunde for sig. Den tidligere uklare grænse mellem straf og rettighedstab er herved opgivet til fordel for en teknisk-juridisk sontring mellem straf og andre retsfølger af den straffbare handling, der til dels ligner sontringen mellem almindelige og særlige straffe i 1866-straffeloven, jf. afsnit 4.1 ovenfor. Lars Bo Langsted m.fl., Waaben: Strafferettens almindelige del, Ansvarslæren (7. udgave, 2024), anfører herom på s. 34:

”Straffelovens sontring er en teknisk-juridisk klassifikation. Den hænger sammen med teoretiske opfattelser af strafbegrebet ved straffelovens vedtagelse, og det er stadig rimeligt at opretholde den, selv om man kan diskutere placeringen af de enkelte retsfølger. Til forklaringen af den gældende ordning er det tilstrækkeligt at anlægge følgende synspunkt. Som »straf« betegnes de retsfølger, der udgør normalreaktioner og i almindelighed fastsættes i et proportionalitetsforhold til lovovertrædelsen. [...] Som »andre retsfølger« betegnes de reaktioner, hvor særlige formål træder i forgrunden, og som kun kommer i betragtning i mindre grupper af tilfælde. Jurister kunne dog sikkert let vænne sig til at kalde forvaring, konfiskation og rettighedsfrakendelse for straf, hvis stærke grunde talte for en ændret klassifikation. [...] I et vist omfang har man set »andre retsfølger« under det synspunkt, at de er »sikkerhedsforanstaltninger«, der erstatter eller supplerer straf under hensyn til en foreliggende risiko for et eller andet. Men selvom synspunktet fareafværgelse har støtte i nogle af de gældende regler (se især §§ 70, 75 og 79) kan det ikke anvendes til generel karakteristik af »andre retsfølger«.”

Som omtalt ovenfor udgør en lovovertrædelse et strafbart forhold, hvis der er hjemmel i loven til at sanktionere lovovertrædelsen med straf. Straf (bøde og/eller fængsel) indgår dermed i strafferammen. Det gør rettighedstab ikke.

Både idømmelse af straf og rettighedstab forudsætter, at de almindelige betingelser for strafansvar er opfyldt, herunder at der er begået et strafbart forhold, som kan tilregnes den tiltalte, og at der ikke er indtrådt forældelse, jf. straffelovens § 95.

Der gælder imidlertid den forskel, at det ikke er en betingelse for idømmelse af rettighedstab, at der samtidig idømmes en straf. Rettighedstab kan således også idømmes i de sager, hvor straffen bortfalder efter f.eks. straffelovens § 83, og i de sager, hvor tiltalte efter straffelovens § 16 frifindes for straf på grund af utilregnelighed.

Der gælder desuden den forskel, at rettighedstab ikke bortfalder ved benådning, ligesom spørgsmål om rettighedsfrakendelse efter straffelovens § 79 afgøres efter den ved handlingens påkendelse gældende lovgivning, jf. straffelovens § 4, stk. 1.

Kapitel 3

Straffelovrådets overvejelser

1. Generelle overvejelser

Udgangspunktet er, at idømmelse af straf ikke medfører tab af rettigheder, hverken i forbindelse med straffedommen eller efterfølgende, jf. herved straffelovens § 78, stk. 1, om borgerlige rettigheder.

Det er rådets opfattelse, at dette fortsat bør være udgangspunktet, og at der i overensstemmelse med lovgivers tilkendegivelse i straffelovens § 78, stk. 1, må tages principielt afstand fra tab af borgerlige rettigheder under ét som følge af strafbart forhold. Heri ligger også et opgør med tidligere tiders såkaldte æresstraffe, som bl.a. fulgte af en række værdighedskriterier i særlovgivningen, og som kunne virke stærkt hæmmende på den dømtes mulighed for resocialisering.

Samtidig er det klart, at der i visse tilfælde skal være mulighed for at nægte eller fratage en nærmere angivet rettighed som følge af dom for strafbart forhold. Her må det efter rådets opfattelse være afgørende, om der ud fra pønale, fareafværgende eller forebyggende hensyn kan påvises et væsentligt behov for bestemmelser i lovgivningen, der giver mulighed for at nægte eller fratage den pågældende rettighed.

Rådet bemærker her, at det normalt bliver anført om sondringen mellem straf og rettighedstab, at straf varetager pønale hensyn, og at rettighedstab varetager hensyn til at forebygge fare af den ene eller anden karakter. Det er efter rådets opfattelse vigtigt at have denne sondring for øje, og rådet finder, at rettighedstab som følge af strafbart forhold som udgangspunkt kun bør komme på tale, hvis det ud fra en proportionalitetsbedømmelse kan anses for egnet og nødvendigt med henblik på at afværge eller forebygge risikoen for ny kriminalitet eller for tilsidesættelse af andre væsentlige hensyn.

Imidlertid er det også vigtigt at være opmærksom på, at sondringen mellem de nævnte hensyn ikke er skarp. Førerretsfrakendelse er et godt praktisk eksempel. Frakendelse af førerretten ved spirituskørsel og visse andre overtrædelser af færdselslovgivningen varetager i realiteten også pønale hensyn – altså hensynet til at vedkommende skal mærke en straf – og ikke kun hensynet til færdselssikkerheden. Dermed er det et eksempel på, at rettighedstab også kan være begrundet i pønale hensyn.

I overvejelserne om, hvorvidt der bør være mulighed for at idømme rettighedstab i forbindelse med en dom for strafbart forhold, må det efter rådets opfattelse også indgå, at bestemmelser om rettighedstab ikke bør udformes sådan, at de modarbejder resocialiseringshensyn på en uhensigtsmæssig måde. Der tænkes her på, at der kan være tilfælde, hvor pønale og forebyggende hensyn taler for at have mulighed for at nægte eller fratage en bestemt rettighed, men hvor stærke hensyn til den dømtes mulighed for at blive resocialiseret taler afgørende imod.

Det må i overvejelserne desuden indgå, om der er tale om et rettighedstab, som myndighederne i praksis vil kunne håndhæve på en effektiv måde. Der er ikke grund til at indføre rettighedstab, hvis det blot "bliver et slag i luften".

Endelig bemærker rådet, at rettighedstab kan indebære indgreb i rettigheder omfattet af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. De nuværende bestemmelser af denne karakter i straffeloven bygger derfor på, at rettighedstab kun kan ske, hvis det vurderes, at det pågældende indgreb i form af f.eks. opholdsforbud er egnet og nødvendigt i lyset af den begåede kriminalitet. Som udgangspunkt indebærer det, at der i en sådan proportionalitetsvurdering bl.a. skal lægges vægt på den begåede kriminalitet set i forhold til de fareafværgende hensyn mv., der kan begrunde indgrebet. Navnlig hvis et rettighedstab alene varetager pønale hensyn, kan det blive vanskeligere at begrunde, at indgrebet er egnet og nødvendigt. Det sidste er et forhold, der også må tages i betragtning ved overvejelser om indførelse af yderligere muligheder for rettighedstab.

Med afsæt i ovenstående generelle bemærkninger har rådet overvejet, om der kan være anledning til at ændre ved straffelovens eksisterende bestemmelser om rettighedstab. I det følgende omtales først rådets overvejelser om behovet for at ændre ved reglerne om rettighedstab i straffelovens §§ 78 og 79 (afsnit 2 og 3). Herefter gengives rådets overvejelser om andre bestemmelser i straffeloven (afsnit 4), herunder om opholdsforbud, begrænsninger i adgangen til internettet og rådigheden over indtægter og formue. Dernæst følger en beskrivelse af rådets overvejelser om rettighedstab efter regler uden for straffeloven (afsnit 5). Til sidst beskrives rådets overvejelser om rettighedstab i stedet for straf (afsnit 6).

2. Straffelovens § 78, stk. 1

Straffelovens § 78, stk. 1, fastsætter, at strafbart forhold ikke medfører tab af borgerlige rettigheder, herunder ret til virksomhed i henhold til almindeligt næringsbrev eller sønæringsbevis.

Som det fremgår ovenfor, er bestemmelsen historisk betinget. Den blev indført i sin nuværende affattelse tilbage i 1951 for at markere en afstandtagen til tidligere tiders retstilstand, hvor personer, som var dømt for strafbart forhold, i vidt omfang mistede bl.a. stemmeret, ret til offentlige ydelser og ret til at drive erhverv eller opnå ansættelse. Bestemmelsen har dermed karakter af en principudtalelse, der skal signalere, at straf som udgangspunkt ikke bør medføre tab af borgerrettigheder.

Efter rådets opfattelse taler noget for at ophæve bestemmelsen, der som nævnt blev affattet for mange år siden som led i et opgør med en gammel retstilstand. Både efter straffeloven og anden lovgivning er der mulighed for rettighedstab i en række tilfælde, og § 78, stk. 1, kan derfor siges at være misvisende efter sin ordlyd. Desuden er bestemmelsen uden selvstændig retlig betydning, idet rettighedstab naturligvis kræver, at der er lovhjemmel til det. Så bestemmelsens angivelse af, at straf ikke medfører tab af borgerlige rettigheder, gælder under alle omstændigheder, medmindre lovgiver bestemmer andet.

Imod at ophæve § 78, stk. 1, og i stedet videreføre den – eventuelt med et moderniseret sprog – kan peges på risikoen for, at en ophævelse vil blive opfattet sådan, at lovgiver hermed tager afstand fra synspunktet om, at strafbart forhold som udgangspunkt ikke bør medføre tab af rettigheder. Det kan desuden anføres, at det signal af principiel karakter, som § 78, stk. 1, indeholder, i sig selv er vigtigt. Efter rådets opfattelse bør en eventuel ophævelse af bestemmelsen derfor ledsages af lovbemærkninger, der viser, at lovgiver fortsat tilslutter sig det principielle synspunkt, at strafbart forhold som udgangspunkt ikke bør medføre tab af rettigheder, sådan at der kun bør være lovregler, der giver mulighed for rettighedstab, hvis der ud fra pønale, fareafværgende eller forebyggende hensyn kan påvises et væsentligt behov.

For det tilfælde, at det besluttet at ophæve straffelovens § 78, stk. 1, har rådet udarbejdet et lovudkast med bemærkninger. Der henvises til kapitel 4 nedenfor.

3. Straffelovens § 78, stk. 2, og § 79

Rådet har overvejet, om der kan være anledning til at ændre, herunder lempe, betingelserne for rettighedstab efter straffelovens § 78, stk. 2, og § 79.

I disse overvejelser må det indgå, at bestemmelserne som beskrevet i kapitel 2, afsnit 1.1-1.3, bygger på en afvejning navnlig af resocialiseringshensyn over for fareafværgende hensyn.

Til støtte for at lempe betingelserne for rettighedstab efter § 78, stk. 2, og § 79 kan det anføres, at ”barren” er sat højt i bestemmelserne, der kræver, at der skal være ”nærliggende fare for

misbrug” ved udøvelsen af den pågældende virksomhed. Der vil derfor være tilfælde, hvor der ikke kan ske rettighedstab, selv om der er en fare for misbrug, fordi denne fare ikke er ”nærliggende”, men har en lidt fjernere karakter. Det kan anføres, at det bør være den dømte og ikke samfundet og mulige ofre, som så at sige skal bære risikoen for også en sådan lidt fjernere risiko for misbrug.

Heroverfor står navnlig, at tab af retten til at udøve visse former for virksomhed kan være meget indgribende for den dømte, samt at resocialiseringshensyn kan tale imod at lempe betingelserne for rettighedstab, og at det i nogle tilfælde kan være med til at øge risikoen for tilbagefald til ny kriminalitet, hvis den dømte bliver afskåret fra fortsat at kunne udøve sin hidtidige beskæftigelse. Det gælder i særlig grad i tilfælde, hvor der er tale om, at den dømte allerede udøver den pågældende virksomhed og bliver nægtet eller frataget retten til fremover at gøre det.

Det må også indgå i overvejelserne, at der består den mulighed at fravige § 78, stk. 2, og § 79 ved særlige bestemmelser i lovgivningen, hvis det vurderes, at der på et særskilt område er behov for regler, der ikke stiller de samme krav til rettighedstab som § 78, stk. 2, og § 79. Der kan henvises til kapitel 2, afsnit 3, hvor det er omtalt, at der i betydeligt omfang findes regler om rettighedstab i anden lovgivning end straffeloven.

På den anførte baggrund finder rådet efter en samlet afvejning, at der ikke er anledning til at ændre betingelsen om, at rettighedstab efter § 78, stk. 2, og § 79 kræver, at der skal være ”nærliggende fare for misbrug”.

Rådet har også overvejet, om der kan være anledning til at ændre ved den forskel, der er mellem på den ene side betingelserne for rettighedsfrakendelse efter § 79, stk. 1, som angår virksomhed, der kræver en særlig offentlig autorisation eller godkendelse, og på den anden betingelserne for rettighedsfrakendelse efter § 79, stk. 2, der angår udøvelse af anden virksomhed. Som omtalt i kapitel 2, afsnit 1.3, består forskellen i, at rettighedsfrakendelse efter § 79, stk. 2 – ud over betingelsen om, at der skal være nærliggende fare for misbrug – kræver, at ”særlige omstændigheder taler” for rettighedsfrakendelse.

Begrundelsen for denne forskel er, at netop fordi stk. 2 ikke omfatter virksomhed, der kræver særlig autorisation, men derimod udøvelse af al ”anden virksomhed”, herunder altså også virksomhed af relativt mindre kvalificeret karakter, kan der være grund til kun at begrænse adgangen til rettighedsfrakendelse til tilfælde, hvor der foreligger ”særlige omstændigheder”.

Det må som beskrevet i kapitel 2, afsnit 1.3, anses for usikkert, om forskellen mellem betingelserne, sådan som de er formuleret i henholdsvis § 79, stk. 1 og 2, reelt indebærer en væsentligt forskellig bedømmelse i retspraksis. I den forbindelse bemærkes, at der også ved en vurdering efter stk. 2 af, om der foreligger ”særlige omstændigheder”, må antages ikke alene at kunne lægges vægt på konkrete forhold i den enkelte sag, men også på mere generelle hensyn til at beskytte mod risiko for misbrug på det pågældende erhvervsområde. I det omfang der herefter overhovedet er en forskel mellem § 79, stk. 1, og § 79, stk. 2, ved en prøvelse af, om der kan ske rettighedsfrakendelse, skal dette markere, at der for udøvelse af virksomhed, der kræver særlig offentlig autorisation eller godkendelse, kan være et særligt skærpet hensyn at tage til at afværge risiko for misbrug.

Rådet finder efter det anførte ikke anledning til at foreslå, at der foretages ændringer af betingelserne for frakendelse af retten til at udøve virksomhed, sådan som de er formuleret i henholdsvis § 79, stk. 1, og § 79, stk. 2.

4. Andre bestemmelser i straffeloven

Straffeloven indeholder som omtalt ud over §§ 78 og 79 en række bestemmelser om mulighed for nærmere bestemte former for rettighedstab.

Rådet har overvejet, om der kan være anledning til at foreslå nye eller ændrede bestemmelser af den karakter. Rådets overvejelser har her været koncentreret om rettighedsfrakendelse, der består i opholdsforbud, begrænsninger i adgangen til internettet og begrænsninger i rådigheden over indtægter og formue.

I det følgende er rådets bemærkninger om de nævnte former for rettighedsfrakendelse.

4.1. Opholdsforbud

Straffelovens §§ 79 a, 79 b, 79 c og 236 indeholder forskellige muligheder for at idømme opholdsforbud i forbindelse med dom for visse overtrædelser af straffeloven, lov om euforiserende stoffer og våbenlovgivningen. Bestemmelserne er kort beskrevet i kapitel 2, afsnit 2.

Straffelovens § 79 a indebærer, at retten kan give et opholdsforbud, navnlig sådan at personer med tilknytning til en bandegruppering eller lignende forbydes at opholde sig i et eller flere nærmere afgrænsede områder, hvor lovovertrædelsen er begået, eller hvor gruppen opholder sig.

Det er efter rådets opfattelse på den ene side vigtigt at fremhæve, at opholdsforbud af den karakter og rækkevidde, som § 79 a omfatter, kan være meget indgribende, og at retssikkerhedsmæssige hensyn derfor taler afgørende for, at det er retten, som har kompetencen til at bestemme, om der kan gives opholdsforbud, sådan som bestemmelsen fastslår. På den anden side finder rådet, at der af hensyn til at opnå en så effektiv og smidig retshåndhævelse som muligt kan være grund til at foreslå en ændring af kompetencefordelingen i § 79 a, uden at det vil gå ud over varetagelsen af hensynet til den enkeltes retssikkerhed.

Ændringen kan bestå i, at retten alene skal tage stilling til, om der kan gives opholdsforbud, hvorefter det vil være politiet, som har kompetencen til at fastsætte det konkrete opholdsforbud. Fordelen vil være, at det bliver en mere smidig ordning, der bl.a. giver mulighed for at afgrænse og tilpasse det konkrete opholdsforbud i lyset af de aktuelle forhold, herunder ved som led i dette også at indføre en adgang til efterfølgende at flytte eller udvide et opholdsforbud til et nyt område, hvis den pågældende gruppe flytter eller udvider opholdssted. Rådet forudsætter i øvrigt, at de eksisterende grænser for opholdsforbuds geografiske og tidsmæssige udstrækning fortsat skal gælde, og at politiets afgørelse om opholdsforbud altid skal kunne indbringes for retten. Efter rådets opfattelse vil der derfor ikke være retssikkerhedsmæssige betænkeligheder ved ordningen.

For det tilfælde at det besluttet at foretage den omtalte ændring, har rådet udarbejdet et lovudkast. Der henvises til kapitel 4 nedenfor.

Det bemærkes, at rådet ikke har fundet anledning til et foreslå en tilsvarende ændring af kompetencefordelingen i bestemmelserne om opholdsforbud i § 79 b (visse terrorrelaterede forbrydelser) og § 236 (visse seksualforbrydelser). Rådet ser dog ingen retssikkerhedsmæssige betænkeligheder ved i givet fald at foretage en tilsvarende ændring af kompetencefordelingen i bestemmelserne om opholdsforbud i §§ 79 b og 236.

Særligt med hensyn til nattelivsforbud efter § 79 c bemærkes det, at den nuværende ordning indebærer, at der kan gå relativt lang tid, fra det strafbare forhold i form af f.eks. vold i nattelivet er begået, til et nattelivsforbud kan iværksættes i forbindelse med dom i straffesagen. På den baggrund peger rådet på, at det eventuelt kan overvejes at ændre bestemmelserne om nattelivsforbud, sådan at politiet får adgang til at afgøre, om der skal udstedes et forbud, og sådan at politiet kan gøre det uden at afvente straffesagens afslutning, hvis politiet finder, at det efter de foreliggende oplysninger kan lægges til grund, at vedkommende under færd i nattelivet har begået vold eller andet strafbart forhold omfattet af opregningen i § 79 c. Da der i givet fald vil være tale om en ordning, hvor et nattelivsforbud vil være uafhængigt af

straffesagen, er rådet ikke gået videre med nærmere overvejelser med hensyn til dette spørgsmål.

4.2. Begrænsninger i adgangen til internettet

Rådet har overvejet, om der bør indføres mulighed for i medfør af straffeloven at idømme et internetforbud, sådan at personer, som har begået strafbare forhold, i visse tilfælde kan pålægges en række kontrolforanstaltninger rettet mod at begrænse og overvåge deres brug af digitale medier.

Rådet er bekendt med, at Indsatsgruppen vedrørende terrordømte og radikaliserede i sin anden delrapport i marts 2024 har anbefalet, at der indføres mulighed for, at løsladte terrordømte og andre løsladte radikaliserede, som udgør en terrortrussel, skal kunne pålægges kontrol med deres adgang til internettet og brug af mobiltelefoner. Det omfatter et krav om ikke at anvende eller tilgå en computer eller anden enhed forbundet til internettet uden forudgående tilladelse fra en tilsynsmyndighed, medmindre det sker til brug for digital kommunikation med offentlige myndigheder eller uddannelse. Derudover anbefales det, at de pågældende personer skal kunne pålægges ikke at besidde mere end én mobiltelefon eller ét simkort uden forudgående tilladelse samt at skulle orientere tilsynsmyndigheden om, hvilke mobiltelefoner vedkommende regelmæssigt anvender. Anbefalingen indebærer, at politiet og/eller anden tilsynsmyndighed skal have adgang til at inspicere enhederne.

I indsatsgruppens rapport er det anført, at kontrol med en persons adgang til internettet og brug af mobiltelefoner er indgribende og kan vanskeliggøre vedkommendes reintegration. Som anført i rapporten er det derfor væsentligt, at den omtalte form for kontrol udelukkende anvendes i de tilfælde, hvor der på baggrund af en konkret vurdering er identificeret et klart operativt behov for at kunne overvåge en persons internetaktivitet.

Rådet kan tilslutte sig det anførte og finder, at kontrolforanstaltninger med henblik på at begrænse og overvåge personers brug af digitale medier kun bør overvejes i særlige tilfælde. Det bemærkes herved også, at en effektiv håndhævelse af sådanne foranstaltninger forudsætter en meget betydelig ressourceanvendelse hos myndighederne.

På den baggrund er der efter rådets opfattelse ikke grundlag for at anbefale, at der bliver indført kontrolforanstaltninger med henblik på at begrænse og overvåge brugen af digitale medier hos andre personer end dem, som i forvejen er omfattet af de nævnte anbefalinger fra Indsatsgruppen vedrørende terrordømte og radikaliserede, og som derfor ikke kan anses for en del af rådets kommissorium.

Det bemærkes i den forbindelse, at det er oplyst over for rådet, at det som led i overvejelserne om at følge op på den omtalte indsatsgruppes anbefalinger tillige vil blive inddraget, om der eventuelt kan være anledning til også at ændre straffelovens § 236, der som nævnt i kapitel 2, afsnit 2, fastsætter adgangen til ved dom for visse seksualforbrydelser at give den dømte forbud mod bestemte kontakter gennem internettet mv.

4.3. Begrænsninger i rådigheden over indtægter og formue

Straffelovens §§ 57 og 57 a indeholder regler om tillægsvilkår, som retten kan fastsætte i tilknytning til en betinget dom. Uanset at der er tale om vilkår for en betinget dom og ikke om egentligt rettighedstab, udgør vilkår fastsat efter bestemmelserne reelt en begrænsning af vedkommendes rettigheder.

Retten kan efter § 57 bestemme, at den dømte skal undergives tilsyn og overholde øvrige af retten fastsatte vilkår, som findes formålstjenlige (særvilkår), herunder f.eks. at den dømte retter sig efter tilsynsmyndighedens bestemmelser om indskrænkninger i rådigheden over indtægter og formue og om opfyldelse af økonomiske forpligtelser. Opregningen af særvilkår i § 57 er ikke udtømmende.

Retten kan efter § 57 a bestemme, at personer, som var mellem 18 og 25 år på gerningstidspunktet, og som er dømt for visse overtrædelser af straffeloven eller lov om euforiserende stoffer, skal opnå tilsynsmyndighedens godkendelse af økonomiske dispositioner, som overstiger en beløbsgrænse, der fastsættes af retten, og rette sig efter tilsynsmyndighedens bestemmelser om at anvende indtægter og formue til at indfri gæld til det offentlige.

Bestemmelsen i § 57 a er udtryk for, at der over for unge gerningspersoner, som har fået en betinget fængselsdom, og som kan være i risiko for at være på vej ud på en mere alvorlig kriminel løbebane, kan være særlig anledning til gennem kontrol med vedkommendes økonomiske forhold at støtte den unge i at leve på en økonomisk ansvarlig og hensigtsmæssig måde, sådan at det kan være med til at hjælpe den unge til at fravælge et liv med kriminalitet.

Rådet finder ikke anledning til at anbefale, at der indføres yderligere regler om særlig økonomisk kontrol over for dømte personer. De hensyn, der ligger bag bestemmelsen i straffelovens § 57 a, er ikke i samme grad relevante, når det gælder f.eks. personer, som er dømt for mere grov kriminalitet. Desuden vil effekten af et pålæg om særlig økonomisk kontrol med

personer, som allerede har begået omfattende kriminalitet, formentlig være meget begrænset i praksis.

5. Rettighedstab efter regler uden for straffeloven

Det er ikke rådets opgave at overveje, om der kan være anledning til at ændre nogle af de gældende muligheder for i medfør af regler på forskellige lovgivningsområder uden for straffeloven at nægte eller fratage en dømt person rettigheder som følge af straffedommen.

Som omtalt i kapitel 2, afsnit 3, findes der i betydeligt omfang sådanne regler om rettighedstab i anden lovgivning end straffeloven. Reglerne vedrører til dels meget forskelligartede rettigheder og omfatter eksempelvis frakendelse af førerretten ved visse færdselslovovertrædelser, inddragelse af jagttegn og våbentilladelse i anledning af bl.a. strafbart forhold samt en udlejers ret til i visse tilfælde at ophæve lejemålet, hvis en lejer eller et medlem af husstanden er dømt for kriminalitet begået i det pågældende område.

Rådet skal mere generelt pege på, at der på den ene side naturligvis kan være hensyn, som på det enkelte lovgivningsområde begrunder regler, der giver mulighed for at nægte eller fratage vedkommende en nærmere angivet rettighed som følge af strafbart forhold. På den anden side er og bør det fortsat som omtalt ovenfor i afsnit 1 være udgangspunktet, at en straffedom ikke medfører tab af borgerlige rettigheder.

Forud for enhver eventuel lovgivning om rettighedstab som følge af strafbart forhold bør det derfor nøje overvejes, om der ud fra pønale, fareafværgende eller forebyggende hensyn kan påvises et væsentligt behov for at nægte eller fratage den pågældende rettighed, og om stærke hensyn til den dømtes mulighed for at blive resocialiseret kan tale afgørende imod at indføre en sådan adgang.

Hertil kommer, at det er et vigtigt princip, at de samlede konsekvenser af at blive dømt i en straffesag i alle tilfælde bør være proportionale set i forhold til den begåede lovovertrædelse. Jo flere bestemmelser om konsekvenserne af en straffedom der er på de enkelte lovgivningsområder, desto vanskeligere kan det blive at sikre en sådan samlet proportionalitet.

6. Rettighedstab i stedet for straf

I de foregående afsnit er behandlet en række spørgsmål, der angår situationer, hvor rettighedstab indgår som et tillæg eller supplement til en idømt straf.

Nedenfor er der nogle overvejelser, der har fokus på, om rettighedstab kan træde helt eller delvist i stedet for straf. Først er der i afsnit 6.1 nogle overvejelser om spørgsmålet i forbindelse med lovgivning, og dernæst er der i afsnit 6.2 nogle overvejelser om spørgsmålet i forbindelse med behandlingen af den enkelte straffesag.

6.1. I forbindelse med lovgivning

Straf kan siges at ”pege bagud” ved at have fokus på et strafbart forhold, der er begået, mens rettighedstab kan siges at ”pege fremad” ved at have fokus på at afværge fare. Som nævnt bl.a. i afsnit 3 er det imidlertid sådan, at den sondring, der går ud på, at straf varetager pønale hensyn, og at rettighedstab varetager hensyn til at forebygge fare af den ene eller anden karakter, ikke er skarp i alle sammenhænge. Rettighedstab kan også varetage pønale hensyn, men det er som udgangspunkt sådan ved idømmelse af rettighedstab, at andre hensyn træder i forgrunden.

Hvis der er mulighed for rettighedstab, som den dømte oplever som en straf, kan det imidlertid alt andet lige reducere behovet for at idømme ”rigtig” straf ved siden af. Det vil sige, at de præventive hensyn og hensyn til retsfølelsen, der normalt begrundes behovet for straf, i hvert fald til dels kan være varetaget, hvis et strafbart forhold får andre og mærkbare konsekvenser for den dømte. Det kan således være mindre indgribende i den dømtes hverdag f.eks. at blive frakendt visse rettigheder i stedet for at blive idømt en fængselsstraf, som normalt både er mere praktisk byrdefuldt og stigmatiserende for den dømte. Afhængigt af dets karakter og indhold vil et rettighedstab desuden efter omstændighederne bedre kunne tage hensyn til resocialisering end en fængselsstraf.

Rådet finder derfor, at det giver god mening i forbindelse med overvejelser om ny eller ændret lovgivning på et område i nogle tilfælde at inddrage, om en mulighed for rettighedstab kan træde helt eller delvist i stedet for straf.

Det er ikke rådets opgave at gennemgå og overveje, på hvilke områder og for hvilke strafbare forhold dette kan være relevant.

For at illustrere tankegangen med det anførte kan der dog som eksempel peges på, at hvis der fremover måtte blive indført brug af GPS-fodlænker som led i kontrollen med visse opholdsforbud, kan det medvirke til, at disse forbud som følge af den meget effektive kontrolmulighed i endnu større grad end i dag vil fremstå som en hård og mærkbar konsekvens for den dømte. Det kan i så fald eventuelt overvejes, om et opholdsforbud i kombination med GPS-fodlænke i visse tilfælde, hvor kriminaliteten er af mindre grov karakter, kan træde helt

eller delvist i stedet for straf. Bl.a. kan det overvejes, om en ubetinget fængselsstraf for kriminalitet af mindre grov karakter, som begås af en ung person i nattelivet, i hvert fald delvist kan erstattes med vilkår om et GPS-fodlænke kontrolleret forbud mod at opholde sig i nattelivet i en periode.

I tilknytning til det anførte om muligheden for at lade rettighedstab træde helt eller delvist i stedet for straf har rådet overvejet, om der kan være anledning til i nogle tilfælde mere grundlæggende at fravige straffelovens sontring mellem straf og rettighedstab, sådan at visse rettighedstab simpelthen bliver defineret som straf.

Rådet kan ikke anbefale dette. Straf og rettighedstab er som udgangspunkt principielt forskellige sanktionsformer. Desuden vil det medføre en række vanskelige spørgsmål med hensyn til bl.a. håndhævelse, hvis rettighedstab retligt bliver defineret som straf. I modsætning til straf (fængsel og bøde), der er karakteriseret ved at kunne gennemføres ved tvang, vil det nemlig ikke være muligt på samme umiddelbare måde at gennemtvinge et rettighedstab som f.eks. udelukkelse fra at udøve bestemte former for virksomhed. Hertil kommer, at en sådan ændring vil have grundlæggende konsekvenser for det gældende strafferammesystem.

Hvis lovgiver ønsker på et område at indrette sanktionsreglerne sådan, at et rettighedstab kan træde helt eller delvist i stedet for straf, anbefaler rådet derfor, at det sker inden for rammerne af den eksisterende sontring mellem straf og rettighedstab i straffeloven.

Det kan bl.a. ske på den måde, at det i lovgivningen på det pågældende område bliver forudsat, at straffen som udgangspunkt skal bortfalde, jf. herved straffelovens § 83, i tilfælde, hvor der samtidig træffes afgørelse om rettighedstab. Der er også den mulighed at forudsætte, at et givent rettighedstab kan gøres til et vilkår for en helt eller delvist betinget fængselsstraf i tilfælde, hvor den dømte ellers – altså uden dette vilkår – havde stået til en ubetinget fængselsstraf. Herigennem opnås det, at rettighedstabet i form af et vilkår for betinget straf træder helt eller delvist i stedet for ubetinget straf. Hvis den dømte overtræder vilkåret, kan det udløse, at den betingede fængselsstraf skal fuldbyrdes.

6.2. I forbindelse med den enkelte sag

Straffelovens § 82, stk. 1, nr. 12, fastsætter, at det ved straffens fastsættelse i almindelighed skal indgå som en formildende omstændighed, at gerningspersonen på grund af den strafbare handling frakendes en af de i § 79 omhandlede rettigheder eller påføres andre følger, der kan sidestilles med straf.

Bestemmelsen viderefører en tidligere bestemmelse om, at det ved strafudmålingen i den enkelte sag skal indgå som en formildende omstændighed, hvis vedkommende samtidig f.eks. bliver frakendt retten til at udøve visse former for virksomhed. Dette er netop udtryk for, at behovet for at straffe den dømte alt andet lige kan være reduceret, hvis det strafbare forhold også medfører andre konsekvenser for vedkommende.

I praksis henviser domstolene ved straffastsættelsen kun i begrænset omfang til straffelovens § 82, stk. 1, nr. 12. Efter rådets opfattelse er det ikke udtryk for, at domstolene undlader at tage f.eks. en samtidig rettighedsfrakendelse med i overvejelserne om straffens fastsættelse. I den enkelte sag bliver straffen imidlertid ofte fastsat ved en samlet vurdering ud fra en række omstændigheder, hvoraf nogle måske trækker i skærpende retning, og nogle måske trækker i formildende retning, jf. bl.a. straffelovens §§ 81 og 82. Det er derfor ofte ikke muligt at sætte straffastsættelsen på "formel" og angive mere præcist, hvilke omstændigheder der har været de mest afgørende. Hertil kommer, at retten som udgangspunkt ikke har mulighed for at tage hensyn til de rettighedstab, der sker efterfølgende, og som retten derfor ikke har kendskab til på domstidspunktet.

Rådet finder ikke anledning til at foreslå ændringer af bestemmelsen i straffelovens § 82, stk. 1, nr. 12. Det bemærkes herved, at det efter rådets opfattelse som udgangspunkt ikke er muligt at angive mere udtømmende kriterier for anvendelsen af bestemmelsen, da det ofte beror på en meget konkret vurdering. I det omfang der kan opstå tvivlsspørgsmål om bestemmelsens anvendelse, må det afklares gennem retspraksis.

Kapitel 4

Lovudkast med bemærkninger

I dette kapitel har Straffelovrådet udarbejdet et lovudkast med bemærkninger. Det omfatter dels et udkast til ophævelse af straffelovens § 78, stk. 1, dels et udkast til ændring af § 79 a.

Med hensyn til sidstnævnte bemærkes, at der kan være behov for afklaring af yderligere praktiske spørgsmål i lovbemærkningerne, hvis lovgiver går videre med udkastet.

1. Lovudkast

§ 1

I straffeloven, jf. lovebekendtgørelse nr. 1294 af 7. november 2025, som ændret ved [...], foretages følgende ændringer:

1. § 78, *stk. 1*, ophæves.

Stk. 2-3 bliver herefter stk. 1-2.

2. I § 78, *stk. 2*, der bliver stk. 1, udgår »dog«.

3. I § 79, *stk. 1*, ændres »§ 78, stk. 2« til »§ 78, stk. 1«.

4. I § 79, *stk. 3, 1. pkt.*, ændres »§ 78, stk. 3« til »§ 78, stk. 2«.

5. I § 79 a, *stk. 1, 1. pkt.*, ændres »efter stk. 2 og kontaktforbud efter stk. 3« til »og kontaktforbud efter politiets nærmere bestemmelse, jf. stk. 4«.

6. I § 79 a indsættes efter stk. 3 som nyt stykke:

»Stk. 4. Politiet træffer beslutning om den geografiske og tidsmæssige udstrækning af forbud efter stk. 1. Et forbud skal senest udløbe 10 år efter endelig dom. Ved udståelse af fængselsstraf eller anden strafferetlig retsfølge af frihedsberøvende karakter forlænges fristen i 2. pkt. tilsvarende.«

Stk. 4 bliver herefter stk. 5.

7. § 79 a, *stk. 5*, ophæves.

8. § 79 a, stk. 10, affattes således:

»Stk. 10. Den dømte kan forlange, at anklagemyndigheden indbringer politiets beslutning efter stk. 4 for retten. § 59, stk. 2, finder tilsvarende anvendelse. Afgørelsen træffes ved kendelse. Retten bestemmer, inden for 4 uger efter politiets beslutning er indbragt for retten, om en anmodning efter 1. pkt. skal tillægges opsættende virkning. Går afgørelsen ud på, at politiets beslutning helt eller delvis opretholdes, kan spørgsmålet på ny indbringes for retten, dog tidligst efter 2 års forløb. Politiets beslutning efter stk. 4 kan ikke påklages til anden administrativ myndighed.«

9. I § 79 a, stk. 11, nr. 1, ændres »stk. 4« til »stk. 5«.

§ 2

I retsplejeloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 1298 af 7. november 2025, som ændret ved [...], foretages følgende ændringer:

1. I § 684 indsættes som *stk. 3*:

»Stk. 3. I de i straffelovens § 79 a, stk. 10, omhandlede sager medvirker ikke domsmænd. Sagen afgøres på skriftligt grundlag, hvis der ikke fremsættes anmodning om mundtlig forhandling, som efter begæring herom finder sted for lukkede døre. Hvis den pågældende ikke giver møde ved advokat, beskikker retten vedkommende en offentlig forsvarer. Beskikkelse kan dog efter den pågældendes begæring undlades.«

2. Bemærkninger til lovudkast

Til § 1 (Straffeloven)

Til nr. 1 (§ 78, stk. 1)

Efter straffelovens § 78, stk. 1, medfører strafbart forhold ikke tab af borgerlige rettigheder, herunder ret til virksomhed i henhold til almindeligt næringsbrev eller sønæringsbevis.

For en nærmere beskrivelse af gældende ret henvises til kapitel 2, afsnit 1.2.

Bestemmelsen har ikke selvstændig betydning for retstilstanden, da det følger af det almindelige legalitetsprincip og straffelovens § 1, 2. pkt., at ethvert rettighedstab kræver lovhjemmel. Straf medfører således uanset § 78, stk. 1, ikke tab af borgerlige rettigheder,

medmindre andet bestemmes i loven. Straffelovens § 78, stk. 1, er en historisk betinget principudtalelse, der blev indført i 1951 for at tage afstand fra den dagældende retstilstand.

Forslaget indebærer, at § 78, stk. 1, ophæves.

Det foreslåede vil ikke indebære ændringer i retstilstanden. Det er understreges desuden, at forslaget ikke er udtryk for en afstandtagen fra det grundlæggende princip om, at strafbart forhold som udgangspunkt ikke bør medføre tab af rettigheder.

Det foreslåede vil medføre, at der skal foretages en række ordensmæssige konsekvensændringer i lovgivning og administrative forskrifter, som indeholder henvisninger til straffelovens § 78, og som vil blive påvirket af, at bestemmelsens stk. 2-3 bliver stk. 1-2.

Der henvises i øvrigt til rådets overvejelser i kapitel 3, afsnit 2.

Til nr. 2 (§ 78, stk. 2)

Efter straffelovens § 78, stk. 2, kan den, der er dømt for strafbart forhold, dog udelukkes fra at udøve virksomhed, som kræver en særlig offentlig autorisation eller godkendelse, såfremt det udviste forhold begrundes en nærliggende fare for misbrug af stillingen eller hvervet.

For en nærmere beskrivelse af gældende ret henvises til kapitel 2, afsnit 1.2.

Det foreslås i § 78, stk. 2, der bliver stk. 1, at »dog« udgår.

Den foreslåede ændring er en konsekvens af, at straffelovens § 78, stk. 1, ophæves, jf. § 1, nr. 1, i lovudkastet.

Til nr. 3-4 (§ 79)

Efter straffelovens § 79, stk. 1, kan den, som udøver en af de i § 78, stk. 2, omhandlede virksomheder, ved dom for strafbart forhold frakendes retten til fortsat at udøve den pågældende virksomhed eller til at udøve den under visse former, såfremt det udviste forhold begrundes en nærliggende fare for misbrug af stillingen. Efter § 79, stk. 3, 1. pkt., sker frakendelsen på tid fra 1 til 5 år, regnet fra endelig dom, eller indtil videre, i hvilket tilfælde spørgsmålet om fortsat udelukkelse fra den pågældende virksomhed efter 5 års forløb kan indbringes for retten efter de i § 78, stk. 3, indeholdte regler.

For en nærmere beskrivelse af gældende ret henvises til kapitel 2, afsnit 1.3.

Det foreslås i § 79, stk. 1, at »§ 78, stk. 2« ændres til »§ 78, stk. 1«.

Det foreslås desuden i § 79, stk. 3, 1. pkt., at »§ 78, stk. 3« ændres til »§ 78, stk. 2«.

De foreslåede ændringer er en konsekvens af, at straffelovens § 78, stk. 1, ophæves, jf. § 1, nr. 1, i lovudkastet.

Til nr. 5-6 (§ 79 a, stk. 4)

Efter straffelovens § 79 a, stk. 1, kan den, som idømmes ubetinget fængselsstraf eller anden strafferetlig retsfølge af frihedsberøvende karakter for en overtrædelse, der er omfattet af § 81 a, ved dommen gives opholdsforbud efter stk. 2 og kontaktforbud efter stk. 3. Det samme gælder den, som idømmes ubetinget fængselsstraf eller anden strafferetlig retsfølge af frihedsberøvende karakter for overtrædelse af straffeloven, lov om euforiserende stoffer, lov om våben og eksplosivstoffer m.v. eller lov om knive og blankvåben m.v., og som på gerningstidspunktet har tilknytning til en gruppe af personer, der tilsammen står bag omfattende og alvorlig kriminalitet, når overtrædelsen har relation til den dømtes tilknytning til gruppen.

Efter § 79 a, stk. 2, forstås ved opholdsforbud et forbud mod at færdes og opholde sig i et eller flere nærmere afgrænsede områder, hvor den pågældende lovovertrædelse er begået, eller hvor den gruppe af personer, som den dømte på gerningstidspunktet har tilknytning til, opholder sig.

Efter § 79 a, stk. 3, forstås ved kontaktforbud et forbud mod at søge at kontakte personer, der har tilknytning til samme gruppe af personer, som den dømte på gerningstidspunktet har tilknytning til. Kontaktforbud omfatter dog ikke nærmeste familiemedlemmer, i det omfang det ville stride mod Danmarks internationale forpligtelser. Kontaktforbud omfatter endvidere ikke andre indsatte i kriminalforsorgens varetægt, når den dømte er i kriminalforsorgens varetægt.

Efter § 79 a, stk. 5, gives forbud efter stk. 1 på tid fra 1 til 10 år regnet fra endelig dom. Ved udståelse af fængselsstraf eller anden strafferetlig retsfølge af frihedsberøvende karakter forlænges forbuddet tilsvarende.

Det foreslås i § 79 a, stk. 1, 1. pkt., at »efter stk. 2 og kontaktforbud efter stk. 3« ændres til »og kontaktforbud efter politiets nærmere bestemmelse, jf. stk. 4«.

Det foreslås desuden i § 79 a at indsætte et nyt stykke efter stk. 3, som fastsætter, at politiet træffer beslutning om den geografiske og tidsmæssige udstrækning af forbud efter stk. 1. Et forbud skal senest udløbe 10 år efter endelig dom. Ved udståelse af fængselsstraf eller anden strafferetlig retsfølge af frihedsberøvende karakter forlænges denne frist tilsvarende.

Forslaget vil medføre, at det fremover vil være politiet, der træffer beslutning om den geografiske og tidsmæssige udstrækning af forbud efter § 79 a, stk. 1, mens retten kun tager stilling til, om der kan gives forbud efter politiets nærmere bestemmelse. Det foreslåede vil også medføre, at politiet fremover vil kunne træffe beslutning om at ændre et forbud, som politiet tidligere har fastsat. Forslaget giver ikke politiet adgang til at ændre i de beslutninger om forbuds geografiske og tidsmæssige udstrækning, som retten har truffet i henhold til de hidtidige regler herom.

Retten vil som hidtil skulle afgøre, om der kan gives forbud efter § 79 a, stk. 1, 1. pkt., eller § 79 a, stk. 1, 2. pkt. I den forbindelse vil retten ligesom efter den gældende bestemmelse skulle foretage en konkret vurdering af, om forbud efter § 79 a, stk. 1, er egnet og nødvendigt for at forebygge ny banderelateret kriminalitet ved at sikre, at de omfattede personer ikke fastholdes eller falder tilbage i det kriminelle miljø. Der henvises nærmere til lovforarbejderne, jf. FT 2023-24, tillæg A, L 150 som fremsat, s. 93-96.

Hvis retten har bestemt, at der kan gives forbud efter politiets nærmere bestemmelse, vil politiet med forslaget kunne træffe beslutning om den geografiske og tidsmæssige udstrækning af forbud efter § 79 a, stk. 1. Det vil sige, at politiet vil kunne træffe beslutning om den geografiske og tidsmæssige udstrækning af et opholdsforbud, jf. § 79 a, stk. 2, og den tidsmæssige udstrækning af et kontaktforbud, jf. stk. 3.

Politiet vil kunne undlade at træffe beslutning om forbud efter den foreslåede bestemmelse i § 79 a, stk. 4. Det vil være relevant, hvis politiet på det pågældende tidspunkt vurderer, at der ikke er grundlag for et forbud, eller at der ikke er et praktisk behov for et forbud.

Politiet vil med forslaget også kunne træffe beslutning om at ændre en tidligere beslutning om den geografiske og tidsmæssige udstrækning af forbud efter § 79 a, stk. 1. Det vil således fremover være muligt for politiet at ændre et meddelt opholdsforbud ved at udvide eller indskrænke den geografiske afgrænsning og/eller den tidsmæssige udstrækning. Politiet vil også fremover kunne ændre et meddelt kontaktforbud ved at udvide eller indskrænke den tidsmæssige udstrækning.

Det vil efter den foreslåede bestemmelse i § 79 a, stk. 4, f.eks. være muligt for politiet at træffe beslutning om, at et opholdsforbud, der omfatter kommune X, ændres til i stedet at omfatte kommune Y, hvis den pågældende gruppe flytter opholdssted dertil, eller udvides til også at omfatte kommune Y, hvis gruppen udvider sine opholdssteder til at omfatte denne kommune.

Politiet vil desuden kunne træffe beslutning om at ophæve et tidligere forbud fastsat af politiet i medfør af den foreslåede bestemmelse i § 79 a, stk. 4. Det vil bl.a. være relevant, hvis der ikke længere er grundlag for et forbud.

De nærmere kriterier for politiets fastsættelse af den geografiske og tidsmæssige udstrækning af forbud efter § 79 a, stk. 1, vil i al væsentlighed være en videreførelse af gældende ret.

Den geografiske afgrænsning af opholdsforbud efter den foreslåede bestemmelse i § 79 a, stk. 4, vil derfor som hidtil som udgangspunkt skulle omfatte den eller de kommuner, hvor den pågældende lovovertrædelse er begået. Herudover vil der som hidtil kunne fastsættes et opholdsforbud i den eller de kommuner, hvor den gruppe af personer, som den dømte på gerningstidspunktet havde tilknytning til, opholder sig.

Det vil som hidtil efter gældende ret navnlig bero på et politifagligt skøn, hvor en gruppe af personer anses for at opholde sig. I den forbindelse vil der som hidtil bl.a. kunne lægges vægt på politiets observationer, ransagninger, afhøringer m.v. Det er ikke kun gruppens formelle opholdssted i form af et klubhus mv., der vil skulle anses som gruppens opholdssted. Også steder eller områder, hvor gruppen i praksis samles og f.eks. udøver negativ påvirkning, herunder i form af kriminalitet, vil som hidtil skulle anses som gruppens opholdssted.

I vurderingen af den nærmere afgrænsning af opholdsforbuddet, herunder om forbuddet vil skulle omfatte mere end én kommune, f.eks. både den kommune, hvor forholdet er begået, og den kommune, hvor gruppen opholder sig, vil der som hidtil efter gældende ret navnlig skulle lægges vægt på karakteren, omfanget og grovheden af den begåede kriminalitet, herunder om den begåede kriminalitet har forbindelse til en konflikt mellem forskellige grupper, f.eks. hvor der bliver kæmpet om territoriet i forhold til narkotikahandel.

Der vil endvidere som hidtil efter gældende ret skulle lægges afgørende vægt på, hvor forbuddet mest effektivt forhindrer, at den pågældende genoptager sine kriminelle aktiviteter.

Hvis der er tale om en geografisk stor kommune med en eller flere større byer eller en kommune, der hovedsageligt består af tæt bebyggede områder, og hvor det er tydeligt, at den pågældendes kriminalitet og/eller gruppe hører til i en bestemt by eller bydel, vil politiet i stedet

for hele kommunen kunne begrænse opholdsforbuddet til alene en eller flere byer eller bydele, hvis en bredere udstrækning konkret vurderes ikke at stå i rimeligt forhold til den begåede kriminalitet. Der vil også kunne gives et opholdsforbud, der alene omfatter dele af to kommuner, hvis f.eks. gruppen opholder sig omkring og eventuelt på begge sider af kommunegrænsen.

Er der tale om mindre alvorlig kriminalitet, som f.eks. alene har givet anledning til en kortere ubetinget fængselsstraf, og vurderes et geografisk bredt fastlagt forbud dermed ikke at stå i rimeligt forhold til den begåede kriminalitet, vil opholdsforbuddet som hidtil efter gældende ret kunne indskrænkes geografisk til et eller flere mindre områder, som ikke hindrer den dømtes sædvanlige ophold og færden de steder, hvor den dømte har sin bopæl og sine sædvanlige legitime gøremål, men som hindrer den dømte i at opholde sig og færdes, hvor den eller de pågældende lovovertrædelser er begået, og/eller hvor den gruppe af personer, som den dømte på gerningstidspunktet havde tilknytning til, opholder sig.

Den præcise afgrænsning af opholdsforbuddet vil i øvrigt som hidtil efter gældende ret afhænge af en konkret proportionalitetsvurdering, hvor ovenstående retningslinjer om fastsættelse af forbuddet indgår.

Det vil være op til politiet i de konkrete tilfælde at vurdere, hvordan det geografiske område, som et opholdsforbud vil skulle dække, angives tilstrækkeligt præcist i beslutningen herom.

Når opholdsforbuddet omfatter en eller flere hele kommuner – hvilket som nævnt vil være udgangspunktet – vil det som hidtil efter gældende ret være naturligt, at forbuddet afgrænses ved at angive den eller de pågældende kommuner. I andre tilfælde vil det eksempelvis kunne fastsættes i politiets beslutning, hvilke gadenavne der omkranser det område, som er omfattet af forbuddet, men andre objektive beskrivelser af et område vil også kunne anvendes, så længe det som hidtil efter gældende ret sikres, at det omfattede område let og utvetydigt vil kunne identificeres. Det vil ikke være tilstrækkeligt at angive området på et kort, men beskrivelsen af området vil eventuelt kunne suppleres af et kort. Det bemærkes i øvrigt, at politiets tilladelser som hidtil efter gældende ret så vidt muligt vil skulle afgrænses på samme måde.

Den tidsmæssige udstrækning af opholdsforbud og kontaktforbud efter den foreslåede bestemmelse i § 79 a, stk. 4, vil som hidtil skulle afhænge af de konkrete omstændigheder i sagen. Forbuddenes længde vil således skulle afspejle risikoen for ny banderelateret kriminalitet ved, at den dømte fastholdes eller falder tilbage i det kriminelle miljø. Forbuddenes længde vil endvidere skulle afspejle den begåede kriminalitet, herunder grovheden og omfanget

af denne kriminalitet. Der bør herved som hidtil lægges afgørende vægt på længden af den idømte straf eller karakteren af den foranstaltning m.v., som idømmes.

Det forudsættes som hidtil efter gældende ret, at et opholdsforbud og et kontaktforbud – der i almindelighed vil skulle gives sammen – fastsættes for den samme tidsmæssige periode, idet dette udgangspunkt dog vil kunne fraviges under hensyntagen til de konkrete omstændigheder i sagen.

Politiet vil skulle fastsætte den tidsmæssige udstrækning af forbuddene ud fra et skøn over, hvilken del af den samlede straf der vil kunne henføres til lovovertrædelser, som er omfattet af § 79 a, stk. 1, hvis der i den samlede strafudmåling også indgår straf for lovovertrædelser, som ikke opfylder betingelserne for idømmelse af forbud efter § 79 a, stk. 1, eller hvor der udløses reststraf fra tidligere domme.

Ved fængsel i indtil 1 år eller ved ungdomssanktioner efter straffelovens § 74 a forudsættes forbuddene som udgangspunkt fastsat til mellem 1 og 4 år efter politiets beslutning. Ved fængsel i mere end 1 år, men ikke over 4 år, eller ved foranstaltninger efter straffelovens §§ 68 og 69 forudsættes forbuddene som udgangspunkt fastsat til mellem 3 og 6 år. I sager, hvor den idømte fængselsstraf er på mere end 4 år, men ikke over 8 år, forudsættes forbuddene som udgangspunkt fastsat til mellem 5 og 8 år. Ved fængsel i 8 år eller derover eller ved forvaring efter straffelovens § 70 forudsættes forbuddene som udgangspunkt fastsat til mellem 7 og 10 år. Det gælder, uanset om et opholdsforbud og et kontaktforbud gives sammen, eller om der alene gives et opholdsforbud eller et kontaktforbud.

Det bemærkes i tilknytning hertil, at den omstændighed, at der ved dommen gives opholdsforbud og/eller kontaktforbud efter politiets nærmere bestemmelse, ligesom efter den gældende bestemmelse ikke vil skulle indgå som en formildende omstændighed i forbindelse med fastsættelse af straffen for den lovovertrædelse, som forbuddene fastsættes på baggrund af.

Fastsættelsen af længden af forbuddene vil i øvrigt som hidtil skulle bero på en konkret vurdering i det enkelte tilfælde af samtlige omstændigheder i sagen, og det ovenfor anførte vil – inden for den fastsatte varighed på 1 til 10 år – kunne fraviges i op- eller nedadgående retning, hvis der i den konkrete sag foreligger skærpende eller formildende omstændigheder.

En person, der er givet opholdsforbud og/eller kontaktforbud, vil som hidtil ved en senere dom kunne gives et yderligere forbud, hvis betingelserne herfor er opfyldt. Et sådant yderligere forbud får ligeledes virkning fra løsladelsen eller udskrivningen. Der er i den forbindelse som

hidtil efter gældende ret ikke noget til hinder for, at der er et geografisk, personmæssigt og/eller tidsmæssigt overlap mellem flere forbud.

Som nævnt foreslås det i *stk. 4, 2. pkt.*, at et forbud senest skal udløbe 10 år efter endelig dom.

Som nævnt foreslås det desuden i *stk. 4, 3. pkt.*, at denne frist forlænges tilsvarende ved udståelse af fængselsstraf eller anden strafferetlig retsfølge af frihedsberøvende karakter.

Det foreslåede vil indebære, at den tidsmæssige udstrækning af forbud efter § 79 a, stk. 1, skal fastsættes sådan, at den samlede periode holder sig inden for 10 år efter endelig dom/løsladelse mv. Om beregningen af fristen ved løsladelse mv. henvises til lovforarbejderne til straffelovens § 79 a, stk. 5, 2. pkt., jf. FT 2023-24, tillæg A, L 150 som fremsat, s. 103 f.

I praksis indebærer det anførte, at den dømte som hidtil vil kunne være omfattet af et opholdsforbud og kontaktforbud i højest 10 år efter endelig dom/løsladelse mv.

Politiet vil dog også inden for denne yderste grænse konkret skulle vurdere, hvornår et forbud efter § 79 a, stk. 1, under hensyn til den idømte straf bør udløbe, jf. ovenfor.

Politiets beslutning efter den foreslåede bestemmelse om den geografiske og tidsmæssige udstrækning af forbud efter § 79 a, stk. 1, vil skulle træffes af politidirektøren eller den, som denne bemyndiger hertil.

Politiets beslutning efter den foreslåede bestemmelse udgør en afgørelse i forvaltningslovens forstand, og forvaltningslovens regler om bl.a. partshøring, aktindsigt, begrundelse og vejledning vil derfor finde anvendelse.

Politiets beslutning vil efter den foreslåede bestemmelse i lovudkastets § 1, nr. 8, ikke kunne påklages til anden administrativ myndighed, herunder Rigspolicehøveden. Det skal ses i lyset af den særlige lette adgang til domstolsprøvelse, der vil blive etableret med samme bestemmelse.

Det forudsættes, at Danmarks Fængsler og politiet tilrettelægger administrative procedurer, der bl.a. sikrer, at udgang, prøveløsladelse mv. ikke bliver udsat, fordi politiet endnu ikke måtte have truffet beslutning om opholdsforbud.

Det foreslåede vil medføre, at der skal foretages en række ordensmæssige konsekvensændringer i lovgivning og administrative forskrifter, som indeholder henvisninger til straffelovens § 79 a, og som vil blive påvirket af, at der indsættes et nyt stk. 4, og at det tidligere stk. 4 bliver stk. 5.

Der henvises i øvrigt til rådets overvejelser i kapitel 3, afsnit 4.1.

Til nr. 7 (§ 79 a, stk. 5)

Straffelovens § 79 a giver mulighed for at idømme opholdsforbud og kontaktforbud i forbindelse med dom for visse overtrædelser af straffeloven, lov om euforiserende stoffer og våbenlovgivningen.

Efter § 79 a, stk. 5, gives forbud efter stk. 1 på tid fra 1 til 10 år regnet fra endelig dom. Ved udståelse af fængselsstraf eller anden strafferetlig retsfølge af frihedsberøvende karakter forlænges forbuddet tilsvarende.

Det foreslås, at § 79 a, stk. 5, ophæves.

Det foreslåede er en konsekvens af den foreslåede bestemmelse i lovudkastets § 1, nr. 6, der viderefører den gældende bestemmelse i § 79 a, stk. 5, i ændret form.

Til nr. 8 (§ 79 a, stk. 10)

Straffelovens § 79 a giver mulighed for at idømme opholdsforbud og kontaktforbud i forbindelse med dom for visse overtrædelser af straffeloven, lov om euforiserende stoffer og våbenlovgivningen.

Efter § 79 a, stk. 10, kan den dømte 3 år efter løsladelsen eller udskrivningen forlange, at anklagemyndigheden indbringer spørgsmålet om opretholdelse af et forbud efter stk. 1 for retten. Når særlige omstændigheder taler for det, kan justitsministeren tillade, at indbringelse for retten sker tidligere. § 59, stk. 2, finder tilsvarende anvendelse. Afgørelsen træffes ved kendelse. Går afgørelsen ud på, at et forbud helt eller delvis opretholdes, kan spørgsmålet på ny indbringes for retten, dog tidligst efter 2 års forløb.

Det foreslås i § 79 a, stk. 10, at den dømte kan forlange, at anklagemyndigheden indbringer politiets beslutning efter stk. 4 for retten. § 59, stk. 2, finder tilsvarende anvendelse. Afgørelsen træffes ved kendelse. Retten bestemmer, inden for 4 uger efter politiets beslutning er indbragt for retten, om en anmodning efter 1. pkt. skal tillægges opsættende virkning. Går afgørelsen ud på, at politiets beslutning helt eller delvis opretholdes, kan spørgsmålet på ny indbringes for retten, dog tidligst efter 2 års forløb. Politiets beslutning efter stk. 4 kan ikke påklages til anden administrativ myndighed.

Den foreslåede nyaffattelse af § 79 a, stk. 10, er en konsekvens af den foreslåede bestemmelse i § 79 a, stk. 4 (lovudkastets § 1, nr. 6), som vil indebære, at det fremover vil være politiet, der fastsætter den geografiske og tidsmæssige udstrækning af forbud efter § 79 a, stk. 1, mens retten kun tager stilling til, om der kan gives forbud efter politiets nærmere bestemmelse.

Som nævnt foreslås det i *stk. 10, 1. pkt.*, at den dømte kan forlange, at anklagemyndigheden indbringer politiets beslutning efter stk. 4 for retten.

Det vil medføre, at personer, der er givet forbud efter straffelovens § 79 a, stk. 1, kan forlange, at anklagemyndigheden indbringer politiets beslutning efter den foreslåede bestemmelse i lovudkastets § 1, nr. 6, for retten. En anmodning herom vil kunne rettes til politiet eller anklagemyndigheden, der vil vejlede i relevant omfang.

Som nævnt foreslås det i *stk. 10, 2. pkt.*, at § 59, stk. 2, finder tilsvarende anvendelse.

Det vil indebære, at indbringelse sker for byretten i den retskreds, som har pådømt sagen i første instans, eller byretten i den retskreds, hvor den dømte bor eller opholder sig.

Som nævnt foreslås det i *stk. 10, 3. pkt.*, at afgørelsen træffes ved kendelse.

Der vil efter lovudkastets § 2, nr. 1, ikke medvirke domsmænd i sagen, ligesom sagen vil skulle afgøres på skriftligt grundlag, hvis der ikke fremsættes anmodning om mundtlig forhandling, som efter begæring herom finder sted for lukkede døre.

Rettens afgørelse vil kunne gå ud på, at politiets beslutning i medfør af den foreslåede bestemmelse i § 79 a, stk. 4 (lovudkastets § 1, nr. 6), opretholdes uændret, at beslutningen ændres, eller at beslutningen ophæves.

Retten vil også kunne ændre politiets beslutning således, at et opholdsforbud indskrænkes geografisk eller tidsmæssigt. Retten vil desuden kunne ændre politiets beslutning således, at et kontaktforbud indskrænkes tidsmæssigt.

Ved vurderingen af, om politiets beslutning bør ophæves, vil der navnlig skulle lægges vægt på, om den dømte f.eks. har gennemført et exit-forløb og har forladt det kriminelle miljø og i øvrigt ikke er dømt, tiltalt eller sigtet for ny kriminalitet, der er begået efter politiets beslutning. Der vil endvidere kunne lægges vægt på, at gruppen af personer, som den pågældende var tilknyttet, ikke længere eksisterer, uden at den er erstattet af en ny gruppe, idet dette dog ikke i

sig selv vil kunne føre til, at politiets beslutning kendes ugyldig. Hvis beslutningen ophæves, bortfalder politiets tilsyn med dømtens overholdelse af forbuddene ligeledes.

Det bemærkes i den forbindelse, at politiet også af egen drift vil kunne træffe beslutning om at ændre eller ophæve en tidligere beslutning om den geografiske og tidsmæssige udstrækning af forbud efter § 79 a, stk. 1. Der henvises til bemærkningerne til lovudkastets § 1, nr. 6.

Som nævnt foreslås det i *stk. 10, 4. pkt.*, at retten bestemmer, inden for 4 uger efter politiets beslutning er indbragt for retten, om en anmodning efter 1. pkt. skal tillægges opsættende virkning.

Det vil medføre, at retten vil skulle tage stilling til, om en anmodning om domstolsprøvelse af politiets beslutning efter den foreslåede bestemmelse i lovudkastets § 1, nr. 6, skal tillægges opsættende virkning. Det forudsættes, at en sådan anmodning almindeligvis ikke vil have opsættende virkning. Retten vil dog undtagelsesvist kunne bestemme, at anmodningen tillægges opsættende virkning, hvis der foreligger helt særlige omstændigheder.

Som nævnt foreslås det i *stk. 10, 5. pkt.*, at hvis afgørelsen går ud på, at politiets beslutning helt eller delvis opretholdes, kan spørgsmålet på ny indbringes for retten, dog tidligst efter 2 års forløb.

Rettens kendelse vil kunne kæres efter de almindelige regler herom i retsplejelovens kapitel 85.

Som nævnt foreslås det i *stk. 10, 6. pkt.*, at politiets beslutning efter stk. 4 ikke kan påklages til anden administrativ myndighed.

Det vil indebære, at politiets beslutning efter den foreslåede bestemmelse i lovudkastets § 1, nr. 6, om den geografiske og tidsmæssige udstrækning af forbud efter § 79 a, stk. 1, ikke vil kunne påklages til anden administrativ myndighed, herunder Rigspolitechefen.

Efter rådets opfattelse er det ikke retssikkerhedsmæssigt betænkeligt at afskære administrativ rekurs, da politiets beslutning træffes med hjemmel i rettens afgørelse om opholdsforbud efter § 79 a, stk. 1, og vil kunne indbringes for retten efter den foreslåede bestemmelse i § 79 a, stk. 10, der etablerer en særlig nem adgang til domstolsprøvelse.

Der henvises i øvrigt til rådets overvejelser i kapitel 3, afsnit 4.1.

Til nr. 9 (§ 79 a, stk. 11)

Straffelovens § 79 a giver mulighed for at idømme opholdsforbud og kontaktforbud i forbindelse med dom for visse overtrædelser af straffeloven, lov om euforiserende stoffer og våbenlovgivningen.

Efter § 79 a, stk. 11, nr. 1, fastsætter justitsministeren nærmere regler om tilladelser efter stk. 4, herunder om indgivelse af ansøgning, vilkår for tilladelser og tilbagekaldelse af tilladelser.

Det foreslås i § 79 a, stk. 11, nr. 1, at »stk. 4« ændres til »stk. 5«.

Det foreslåede er en konsekvens af den foreslåede bestemmelse i lovudkastets § 1, nr. 6, hvorefter stk. 4 bliver stk. 5.

*Til § 2
(Retsplejeloven)*

Til nr. 1 (§ 684, stk. 3)

Det følger af retsplejelovens § 684, stk. 1, nr. 3, at sager, hvorunder det offentlige nedlægger påstand om nogen af de i straffelovens kapitel 9 foreskrevne retsfølger af strafbare handlinger eller tilsvarende retsfølger foreskrevne i andre love, behandles efter reglerne i retsplejelovens fjerde bog om strafferetsplejen, uden hensyn til, om der samtidig nedlægges påstand om straf.

Efter retsplejelovens § 684, stk. 2, medvirker der ikke domsmænd i de i straffelovens § 78, stk. 3, omhandlede sager om rettighedsfortabelse. Mundtlig forhandling finder altid sted for byretten og skal under kæremål til landsretten anordnes, når der fremsættes begæring herom. Efter begæring finder behandlingen – derunder kendelsens afsigelse – sted for lukkede døre. For så vidt den pågældende ikke giver møde ved advokat, beskikker retten ham en offentlig forsvarer. Beskikkelse kan dog efter den pågældendes begæring undlades.

Retsplejeloven indeholder ikke i dag en bestemmelse om, at der gælder en særlig enkelt behandling af sager om forbud efter straffelovens § 79 a, stk. 1.

Det foreslås i retsplejelovens § 684 at indsætte et nyt stykke efter stk. 3, som fastsætter, at der i de i straffelovens § 79 a, stk. 10, omhandlede sager ikke medvirker domsmænd. Sagen afgøres på skriftligt grundlag, hvis der ikke fremsættes anmodning om mundtlig forhandling, som efter begæring herom finder sted for lukkede døre. Hvis den pågældende ikke giver møde ved

advokat, beskikker retten vedkommende en offentlig forsvarer. Beskikkelse kan dog efter den pågældendes begæring undlades.

Der henvises i øvrigt til rådets overvejelser i kapitel 3, afsnit 4.1.

