

Justitsministeriet

KRONPRINSESSEGADE 28
1306 KØBENHAVN K
TLF. 33 96 97 98
DATO: 14.11.2025
SAGSNR.: 2025-3036

Høring over udkast til forslag til lov om ændring af straffeloven, retsplejeloven, lov om fuldbyrdelse af straf m.v. og forskellige andre love (Gennemførelse af dele af aftalen om strafreform og kriminalforsorgens økonomi 2026-2030 m.v.)

Ved e-mail af 14. oktober 2025 har Justitsministeriet anmodet om Advokatrådets bemærkninger til ovennævnte udkast til lovforslag.

Advokatrådet har i den anledning følgende bemærkninger til lovforslaget, som uddybes nedenfor:

Retssikkerhedsmæssige betænkeligheder ved, at livstidsdømte, som har afsonet op til 12 år af deres straf, omfattes af nye regler om forhøjelse af grænsen for prøveløsladelse.

Opfordring til, at udvidelsen af den beskyttede personkreds i straffelovens § 119 bliver bredere end kun beskikkede forsvarsadvokater og beskikkede advokater i familieretlige sager.

Generelt ad lovudkastets forslag vedrørende varetægtsfængsling.

Ad lovforslagets § 1, nr. 2: Forhøjelse af grænsen for prøveløsladelse for livstidsdømte

Det følger af udkastet til lovforslaget, at straffelovens § 41, stk. 1, foreslås ændret, således at der tidligst efter afsoning i 20 år administrativt kan træffes beslutning om prøveløsladelse fra en straf af fængsel på livstid sammenlignet med de 12 år, der tilsvarende gælder i dag. Ændringen foreslås at gælde uanset om afsoningen er påbegyndt før lovens ikrafttræden.

Dog foreslås der en overgangsregel i lovforslagets § 14 om, at bestemmelsen ikke finder anvendelse for dømte, som har afsonet 12 år af en straf på fængsel på livstid på tidspunktet for lovens ikrafttræden. For sådanne dømte finder de hidtil gældende regler anvendelse.

Lovforslagets udformning indebærer, at lovændringen vil gælde med tilbagevirkende kraft for den gruppe af livstidsdømte, som på tidspunktet for lovens ikrafttræden er idømt straf af fængsel på livstid, men som endnu ikke har afsonet 12 år, hvilket må anses for retssikkerhedsmæssigt betænkeligt.

Advokatrådet finder på den baggrund, at det ville være mere foreneligt med grundlæggende

retsprincipper, hvis ændringen kun gælder for livstidsdomme afsagt efter lovens ikrafttræden.

Ad lovforslagets § 1, nr. 7: Udvidelsen af den beskyttede personkreds i straffelovens § 119

Advokatrådet kan i høj grad tilslutte sig forslaget om at udvide den beskyttede personkreds i straffelovens § 119 til fremover også at omfatte beskikkede forsvarsadvokater og beskikkede advokater i familieretlige sager.

Advokatrådet deler opfattelsen af, at disse advokater har karakteristika, der kan sammenlignes med personer i offentlig tjeneste eller hverv, og alt for ofte er udsat for trusler, chikane og vold i forbindelse med udførelsen af deres hverv.

Det er vigtigt at understrege, at et væsentligt formål med at øge beskyttelsen af advokater er at sikre retsstaten og sikre klienterne uafhængig juridisk rådgivning. Advokatrådet ser ofte, at sager om trusler, chikane og vold mod advokater opstår, fordi der sker en identifikation mellem advokaten og dennes klient, hvor advokaten bliver taget til indtægt for klientens gerninger eller holdninger. Sådanne episoder sætter advokaternes uafhængighed og integritet på prøve og kan medvirke til, at det bliver vanskeligt at få advokater til at påtage sig mere kontroversielle sager eller sager med højt konfliktniveau, hvilket vil være ødelæggende for vores retsstat og principper om, at alle har ret til uafhængig juridisk bistand. Derfor er en øget beskyttelse vigtig for alle advokater.

Af lovforslaget fremgår det, at beskyttelsen alene skal udvides til at gælde de beskikkede forsvarsadvokater og beskikkede advokater i familieretlige sager, og ikke andre beskikkede advokater eller hverv, hvor der foretages beskikkelse.

Konsekvensen heraf vil være, at beskikkede advokater i andre sager end straffe- og familieretssager ikke er omfattet af beskyttelsen i straffelovens § 119, det være sig f.eks. advokater, der beskikkes som bistandsadvokater eller advokater, som beskikkes i civile sager med fri proces mm.

Behovet for beskyttelsen af advokater, er dog ikke kun begrænset til beskikkede forsvarsadvokater og beskikkede advokater i familieretlige sager, men gælder i særdeleshed for alle øvrige advokater, som bliver beskikket af retten til at udføre en advokatopgave for en klient.

Af lovforslaget fremgår ikke en begrundelse for, hvorfor det kun er en afgrænset gruppe af de beskikkede advokater, som vil blive omfattet af beskyttelsen i straffelovens § 119.

Advokatrådet mener, at beskyttelsen som nævnt i lovforslaget som minimum bør udvides til at gælde alle advokater, som bliver beskikket af retten i konkrete sager, da disse advokaters hverv og opgavens karakter er fuldt ud sammenlignelig med de beskikkede forsvarsadvokater og de beskikkede advokater i familieretlige sager, og der ikke er anført nogen saglig begrundelse for at ikke hele gruppen skal medtages i beskyttelsen. De beskikkede advokater er i en særlig situation, hvor de ikke selv vælger deres klient og ikke selv kan frasige sig klienten efter beskikkelsen. Samtidig sker beskikkelse ofte i sager, hvor der er en øget risiko for at blive udsat for trusler, chikane og vold.

I umiddelbar forlængelse af beskyttelsen af de beskikkede advokater er det Advokatrådets

opfattelse, at også andre advokater end de beskikkede advokater udfører opgaver, hvor de har karakteristika, der kan sammenlignes med personer i offentlig tjeneste eller hverv, som f.eks. kuratorer og bobestyrere, der udpeges af retten. Også denne gruppe er på grund af sagernes konfliktniveau i særligt omfang udsat for risiko for trusler, chikane og vold i forbindelse med udførelsen af deres hverv og bør således være omfattet af beskyttelsen i straffelovens § 119.

Det skal understreges, at det helt principielt er Advokatrådets opfattelse, at alle advokater bør være omfattet af beskyttelsen i straffelovens § 119 med henvisning til de mere principielle grunde nævnt ovenfor.

Såfremt det fastholdes, at det kun er beskikkede forsvarsadvokater og beskikkede advokater i familieretlige sager, som er omfattet af beskyttelse i § 119, opfordrer Advokatrådet til, at der anføres en tydelig begrundelse herfor i lovforslaget.

Af lovforslaget fremgår det, at gennemførelsen af ændringen skal ske ved en sproglig justering af straffelovens § 119, således at ”hvem der” erstattes med ”som der”, hvorefter bestemmelsen (med de øvrige foreslåede ændringer) lyder:

Med bøde eller fængsel indtil 8 år straffes den, som øver vold, truer med at øve vold eller offentligt eller med forsæt til udbredelse i en videre kreds fremsætter trussel om vold mod nogen, som det påhviler at handle i medfør af offentlig tjeneste eller hverv, under udførelsen af tjenesten eller hvervet eller i anledning af samme, eller som på lige måde søger at hindre en sådan person i at foretage en lovlig tjenestehandling eller at tvinge ham til at foretage en tjenestehandling.

I relation til gennemførelsen af beskyttelsen af advokater på lige fod med offentligt ansatte, skal Advokatrådet dog påpege en vis skepsis i forhold til den måde beskyttelsen er gennemført på i lovforslaget.

Det er et grundlæggende princip i en retsstat, at advokater skal bevare deres uafhængighed og integritet, herunder i forhold til staten. Samtidig med, at der er store lighedspunkter imellem advokaters hverv og offentlig virksomhed, er der derfor også store forskelle, hvorfor Advokatrådet finder, at det ikke er hensigtsmæssigt, at beskyttelsen inkluderes under den foreslåede ordlyd i straffelovens § 119. Det kan således skabe et uheldigt og forkert signal og potentielt medføre misforståelser om beskikkede advokaters rolle, og hvis interesser de varetager.

Advokaters beskyttelse harmonerer rent sprogligt heller ikke med bestemmelsens sidste led om tjenestehandlinger, da advokater ikke kan siges at være underlagt sådanne.

Advokatrådet skal derfor opfordre til, at det direkte i lovteksten – eventuelt som et nyt stykke – tydeligt angives, at de pågældende advokater er omfattet af en tilsvarende beskyttelse som anført i straffelovens § 119.

Generelt ad lovudkastets forslag vedrørende varetægtsfængsling.

Forslagene om ændringer i reglerne om anvendelsen af varetægtsfængsling har udgangspunkt i den erkendelse, at varetægtsfængsling er et belastende tvangsindgreb over for en person, der ikke

er fundet skyldig, ligesom varetægtsfængsling i arrest er ressourcekrævende for myndighederne i straffesagskæden. I lyset heraf ønsker aftalepartierne at nedbringe omfanget af varetægtsfængsling. Advokatrådet kan fuldt ud tilslutte sig bestræbelserne herpå og bemærker i den forbindelse, at der gennem en lang årrække har været kritik af, at der fængsles for ofte og for længe.

Der kan i den forbindelse i øvrigt henvises til analyse og anbefalinger i rapporten Varetægtsfængsling – Retssikkerhed før dom, som Advokatsamfundet sammen med Tænketanken Justitia offentliggjorde i forbindelse med afholdelsen af en konference på Christiansborg den 28. oktober 2025. Anbefalingerne, som er uddybet i rapportens kapitel 7, kan sammenfattes således:

1. Kodificer anklagemyndighedens nye praksis
2. Skarp betingelserne for varetægtsfængsling yderligere
3. Indfør maksimale længder for varetægtsfængslinger
4. Overfør eksisterende regler om længde, så de gælder for hele processen
5. Skarp betingelserne for varetægtsfængsling over tid
6. Opret reelle alternativer til varetægtsfængsling
7. Yderligere arbejde med organisationskulturen blandt aktørerne
8. Øget kontrol med anvendelsen af varetægtsfængsling

Advokatrådet noterer med tilfredshed, at der på flere punkter er et vist sammenfald mellem de nævnte anbefalinger og den del af lovudkastet, der vedrører reglerne om varetægtsfængsling.

Ad lovudkastets punkt 2.20

Varetægtssurrogat på egen bopæl med elektronisk fodlænke

I stedet for varetægtsfængsling kan retten træffe bestemmelse om mindre indgribende foranstaltninger (såkaldte varetægtssurrogater), hvis varetægtsfængslingens øjemed kan opnås hermed, sigtede samtykker, og sagen ikke angår grov personfarlig kriminalitet, jf. retsplejelovens § 765. Det foreslås nu at indsætte et nyt § 765, stk. 2, nr. 8, hvorefter retten kan bestemme, at sigtede skal tage ophold på egen bopæl under intensiv overvågning og kontrol (elektronisk fodlænke). De nærmere vilkår for varetægtssurrogat samt rammerne for myndighedernes tilsyn og kontrol hermed vil følge af regler fastsat i en bekendtgørelse, herunder om egnedsvurdering, vilkår, tilsyn og kontrol, klageadgang mv. Retten kan supplere med yderligere varetægtssurrogater, f.eks. at den pågældende skal deponere pas eller andre legitimationspapirer hos politiet.

Advokatrådet deler opfattelsen af, at det vil være hensigtsmæssigt at tilføje varetægtsfængsling i surrogat på egen bopæl med elektronisk fodlænke til opregningen af eksempler på varetægtssurrogater og at indføre en nærmere regulering af, hvad dette varetægtssurrogat indebærer. Den foreslåede ændring må efter Advokatrådets opfattelse forventes at kunne bidrage positivt til at nedbringe såvel antallet som varigheden af varetægtsfængslinger. Advokatrådet finder dog anledning til at understrege vigtigheden af, at varetægtssurrogat kun anvendes i tilfælde, hvor de generelle betingelser for varetægtsfængsling er opfyldt, sådan som det er forudsat i retsplejelovens § 765.

Der henvises i øvrigt til bemærkningerne i ovennævnte rapport *Varetægtsfængsling* –

Retssikkerhed før dom, afsnit 6.7.5, hvoraf det fremgår, at den nugældende bestemmelse om varetægtsurrogat reelt ikke anvendes til at begrænse anvendelsen af varetægtsfængsling og til anbefaling 6, hvor det anbefales, at myndighederne forpligtes til at oprette reelle alternativer til varetægtsfængsling, afsnit 7.1.3. Advokatrådet finder i samme forbindelse anledning til at pege på den i rapporten nævnte anbefaling af at indføre regler om afholdelse af et retsmøde efter 3 måneders varetægtsfængsling med henblik på en særlig intensiv efterprøvelse af grundlaget for opretholdelse af fængslingen, herunder forslaget om udarbejdelse af en plan for det videre forløb, f.eks. anvendelse af varetægtsurrogat, se herom anbefaling 5, side 208 f. i rapporten.

Ad lovudkastets punkt 2.21.1.1

Anticiperet bevisførelse

I visse tilfælde kan der efter anmodning fra forsvarer eller anklager afholdes et retsmøde med henblik på en indenretlig afhøring forud for hovedforhandlingen (såkaldt anticiperet bevisførelse). Dette gælder bl.a., hvis sikringen af bevis kan få betydning for spørgsmålet om fortsat varetægtsfængsling, jf. retsplejelovens § 747, stk. 3. Bestemmelsen bygger på en forudsætning om, at bevisførelsen i almindelighed forudsættes tilladt, hvis ingen væsentlige praktiske hensyn gør sig gældende. Det foreslås nu at ændre bestemmelsen, så der ikke »kan«, men »skal«, holdes retsmøde med henblik på at sikre bevis, når sikringen af bevis vil kunne få betydning for spørgsmålet om ophævelse af varetægtsfængsling eller isolation.

Det er Advokatrådets klare vurdering, at den foreslåede ændring vil kunne bidrage positivt til at nedbringe omfanget af langvarige varetægtsfængslinger. Det bemærkes i den forbindelse, at der på grundlag af de nugældende regler næsten aldrig foretages anticiperet bevisførelse med henblik på at begrænse anvendelsen af varetægtsfængsling, se herom ovennævnte rapport Varetægtsfængsling – Retssikkerhed før dom afsnit 6.7.3. Der henvises i øvrigt til den i rapporten nævnte anbefaling af at indføre regler om afholdelse af et retsmøde efter 3 måneders varetægtsfængsling med henblik på en særlig intensiv efterprøvelse af grundlaget for opretholdelse af fængslingen, herunder forslaget om udarbejdelse af en plan for det videre forløb, f.eks. gennemførelse af anticiperet bevisførelse, se herom anbefaling 5, side 208 f.

Ad lovudkastets punkt 2.21.1.2

Frister for den samlede varighed af varetægtsfængslinger

Som udgangspunkt må varetægtsfængsling ikke finde sted i et sammenhængende tidsrum, der overstiger 6 måneder, hhv. 1 år, afhængigt af om sigtelsen angår en lovovertrædelse med fængsel i 6 år eller derover i strafferammen, jf. retsplejelovens § 768 a, stk. 1, nr. 1 og 2. Der er dog ikke tale om en absolut grænse for, hvor længe en varetægtsfængsling kan opretholdes, men opretholdelse af fængslingen ud over de foreslåede tidsgrænser forudsætter, at der i lyset af en konkret helhedsvurdering foreligger særlige omstændigheder, herunder om efterforskningen fremmes med tilstrækkelig hurtighed. Kravet om skærpet opmærksomhed med hensyn til nødvendigheden af fængslingens opretholdelse indebærer, at retten skal være særlig opmærksom på hensynet til det generelle proportionalitetskrav i § 762, stk. 3, og på muligheden for anvendelse af fængslingssurrogater, jf. § 765.

Med henblik på at bidrage til at nedbringe omfanget af langvarige varetægtsfængslinger foreslås

det nu at ændre »6 måneder« til »5 måneder« samt at ændre »1 år« til »10 måneder«.

Efter Advokatrådets opfattelse, vil den foreslåede ændring i et vist omfang kunne bidrage positivt til at nedbringe omfanget af langvarige varetægtsfængslinger. Advokatrådet bemærker dog i den forbindelse, at forslaget reelle effekt formentlig må forventes at være af begrænset rækkevidde, idet kravet om særlige omstændigheder ikke sjældent anses for at være opfyldt i sager om mere alvorlig kriminalitet. Se nærmere om anvendelsen af den nugældende bestemmelse i ovennævnte rapport *Varetægtsfængsling – Retssikkerhed før dom*, afsnit og 6.7.1 samt 6.7.7.

Advokatrådet finder desuden anledning til at pege på forslaget i ovennævnte rapport *Varetægtsfængsling* om en yderligere stramning af reglerne i § 768 a. Her foreslås i det i anbefaling 4 blandt andet, at der fastsættes en grænse for varigheden af varetægtsfængsling før ankesagens afslutning, og i anbefaling 5, at der indføres yderligere skærpelse af betingelserne for varetægtsfængsling over tid, så varetægtsfængsling udover et bestemt tidsrum forudsætter en særlig kvalificeret påvirkningsrisiko, flugtrisiko, gentagelsesrisiko eller hensyn til retshåndhævelsen, og at fortsat varetægtsfængsling har helt afgørende betydning for sagen. Det kan i den forbindelse overvejes at indføre krav om særlig bestyrket mistanke for at kunne overskride sådanne frister, da politiets efterforskning på dette tidspunkt må være langt mere fremskreden end ved den indledende varetægtsfængsling. Ligeledes kan der stilles skærpede krav til sandsynligheden for, at f.eks. påvirkning eller flugt kommer til at ske, samt hvor stor betydning noget sådant må forventes at have for sagen. I den sammenhæng må det inddrages, at f.eks. hensynet til at undgå flugt eller gentagelse har betydeligt mindre vægt sent i varetægtsforløbet, hvor den sigtede under alle omstændigheder vil blive løsladt indenfor kort tid.

Ad lovudkastets punkt 2.21.1.3

Frist for hovedforhandlingens begyndelse

Retsplejeloven indeholder en række bestemmelser, der skal understøtte, at enhver straffesag på alle stadier skal fremmes med den hurtighed, som sagens beskaffenhed kræver og tillader. Gennemgående er der imidlertid ikke fastsat bestemte frister for gennemførelse af de enkelte sagsskridt.

Er sigtede varetægtsfængslet, skal hovedforhandlingen »gennemføres hurtigst muligt«, jf. retsplejelovens § 843 a, stk. 1, 3. pkt. Det foreslås nu at ændre »gennemføres hurtigst muligt« til »begynde og gennemføres hurtigst muligt efter anklagemyndighedens indlevering af anklageskrift til retten«. Det forudsættes i den forbindelse, at retten fremover vil skulle bestræbe sig på at indlede hovedforhandlingen så vidt muligt inden 4 uger fra anklagemyndighedens indlevering af anklageskrift til retten, hvis sigtede er varetægtsfængslet. Hvis hovedforhandlingen ikke begynder inden 4 uger fra anklagemyndighedens indlevering af anklageskrift til retten, bør årsagen til fristoverskridelsen anføres i retsbogen.

Retten vil skulle afbeskikke forsvarere, hvis deres medvirken væsentligt vil forsinke sagens behandling derved, at den foreslåede 4-ugersfrist ikke overholdes, idet retten som hidtil vil skulle foretage en konkret afvejning over for hensynet til sigtedes frie forsvarervalg, jf. retsplejelovens § 735, stk. 3, nr. 2.

Det påhviler anklagemyndigheden og forsvareren at tilrettelægge deres virke på en sådan måde,

at sagen kan gennemføres »inden for rimelig tid«, jf. retsplejelovens § 843 a, stk. 2. Det foreslås nu efter »tid« at indsætte »eller, hvis sigtede er varetægtsfængslet, hurtigst muligt«.

Formålet med de foreslåede ændringer af § 843 a er at understøtte en udvikling, hvor sager hurtigst muligt behandles ved retterne, hvis sigtede er varetægtsfængslet, når sagen er færdigefterforsket. Det er hensigten, at varetægtsperioden fra tiltalerejsning skal være kortere, hvilket bl.a. skal bidrage til at begrænse langvarige varetægtsforløb.

Det er Advokatrådets vurdering, at den foreslåede ændring vil kunne bidrage positivt til at nedbringe omfanget af langvarige varetægtsfængslinger. Advokatrådet finder dog anledning til at udtrykke bekymring for, om den foreslåede lovændring vil kunne få den fornødne gennemslagskraft, så længe straffesagskæden præges af meget lange sagsbehandlingstider. I øvrigt hæfter Advokatrådet sig ved den nævnte forudsætning om vægtningen af hensynet til det frie forsvarervalg.

Der henvises i øvrigt til oplysningerne i ovennævnte rapport *Varetægtsfængsling – Retssikkerhed før dom*, afsnit 6.5.6, hvoraf det bl.a. fremgår, at berammelsesprocessen ofte tager meget længere tid end de i § 843 a, stk. 1, forudsatte 2 uger. Advokatrådet finder i den forbindelse anledning til at pege på den i rapporten fremsatte anbefaling om at supplere retsplejeloven § 768, 2. pkt., med regler om løsladelse af arrestanter, når berammelsestider og andre forhold ved domstolene medfører, at fængsling må anses for urimelig, se anbefaling 4, side 207 f.

Generelt ad aftalen om strafreform og kriminalforsorgens økonomi 2026-2030

Det bemærkes, at Advokatsamfundet arbejder på en analyse vedrørende sammenhængen mellem ressourcer/kapacitet og de ekstra indsatte som følge af strafreformen. Analysen forventes udgivet inden udgangen af november.

Med venlig hilsen

Andrew Hjuler Crichton
Generalsekretær