

Justitsministeriet  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K  
E-mail: [strafferetskontoret@jm.dk](mailto:strafferetskontoret@jm.dk) og [naw@jm.dk](mailto:naw@jm.dk)

WILDERS PLADS 8K  
1403 KØBENHAVN K  
TELEFON 3269 8888  
MOBIL 9132 5688  
ANCA@HUMANRIGHTS.DK  
MENNESKERET.DK

DOK. NR. 21/02888-2

28. OKTOBER 2021

## **HØRING OVER FORSLAG TIL STYRKET INDSATS MOD SEKSUELLE OVERGREB MOD BØRN, STYRKET RÅD- GIVNING TIL OFRE FOR SEKSUELLE OVERGREB OG UNDERRETNING I SAGER OM SEKSUELLE OVERGREB**

Justitsministeriet har ved e-mail af 30. september 2021 anmodet om Institut for Menneskerettigheders eventuelle bemærkninger til høring over udkast til forslag til lov om ændring af straffeloven, retsplejeloven og lov om pas til danske statsborgere m.v. (Styrket indsats mod seksuelle overgreb mod børn, styrket rådgivning til ofre for seksuelle overgreb og underretning i sager om seksuelle overgreb).

Instituttet har følgende bemærkninger:

### **REVURDERING AF UDREJSEFORBUD**

Med lovudkastet foreslås det at indsætte et nyt nr. 5 i straffelovens § 236, stk. 1, så personer, der dømmes for en række oplistede seksualforbrydelser, ved dommen kan gives et udrejseforbud, hvorefter personerne forbydes at forlade Danmark i et nærmere bestemt tidsrum. Dette når det må antages, at der er fare for, at den dømte vil begå ny lovovertrædelse af lignende beskaffenhed i udlandet. Et forbud idømmes efter en konkret vurdering af, om det vil være egnet og nødvendigt for at forebygge ny kriminalitet af lignende beskaffenhed i udlandet (de almindelige bemærkninger, afsnit 2.4.3.1.).

Et udrejseforbud kan gives i førstegangstilfælde og gives for en periode fra 1 til 5 år. Længden på udrejseforbuddet skal dermed afspejle risikoen for, at den dømte begår nye ligeartede lovovertrædelser i udlandet (de almindelige bemærkninger, afsnit 2.4.3.1. og 2.4.3.2.).

Et udrejseforbud er et indgreb i retten til bevægelsesfrihed, som er beskyttet i artikel 2 i 4. tillægsprotokol til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Der kan dog efter bestemmelsens stk. 3 foretages indgreb i denne rettighed, hvis det er nødvendigt og proportionalt.

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har i sin praksis fastslået, at det kan være berettiget at begrænse bevægelsesfriheden af ordens- og kriminalitetspræventive hensyn.<sup>1</sup> Domstolen ses dog ikke at have taget stilling til en ordning som den i lovudkastet foreslåede, hvorefter en dømt person får et udrejseforbud alene under henvisning til en potentiel risiko for, at personen vil begå ligeartet kriminalitet i udlandet.

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har også fastslået, at der skal foreligge konkrete, tungtvejende og saglige grunde for at kunne begrænse en persons bevægelsesfrihed. Indgreb skal derfor være baseret på klare indikationer på en reel offentlig interesse, der vejer tungere end et individs ret til bevægelsesfrihed. De skal være baseret på konkrete elementer, som er indikativ på den fortsatte eksistens af den risiko, som et indgreb forsøger at forebygge.<sup>2</sup> Myndighederne har derudover en forpligtelse til at sikre, at de grunde, som retfærdiggør et indgreb, skal foreligge på det tidspunkt, hvor myndighederne iværksætter et indgreb over for borgeren og igennem den periode, indgrebet foretages.<sup>3</sup> Et indgreb i bevægelsesfriheden, der automatisk opretholdes over en længere periode, kan dermed over tid blive uproportionalt – også selvom det var sagligt velbegrunderet og proportionalt på tidspunktet for iværksættelsen af indgrebet.<sup>4</sup>

Resocialisering og behandlingstilbud, herunder konkrete initiativer som skal forebygge indsattes tilbagefald til kriminalitet såsom et sexologisk behandlingsforløb, er et vigtigt element i afsoningen af straf. Domstolens vurdering af, om der skal meddeles udrejseforbud på tidspunktet for domfældelse og på tidspunktet for løsladelse kan altså være forskellig. En korrekt proportionalitetsafvejning vil derfor først kunne foretages på løsladelsestidspunktet. Hertil kommer, at artikel 2 i 4. tillægsprotokol fordrer periodisk vurdering af forbuddet – særligt i et tilfælde som dette, hvor der er tale om et udrejseforbud og hvor det er af længere varighed. Lovudkastet indeholder ikke en forpligtelse til, at

---

<sup>1</sup> Se blandt andet Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, Vlasov og Benyash mod Rusland, afgørelse af 30. januar 2017, sagsnummer 51279/09 og 32098/13, præmis 33; Labita mod Italien, afgørelse af 6. april 2000, sagsnummer 26772/95, præmis 195.

<sup>2</sup> Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, Vlasov og Benyash mod Rusland, afgørelse af 30. januar 2017, sagsnummer 51279/09 og 32098/13, præmis 34.

<sup>3</sup> Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, Battista mod Italien, afgørelse af 2. december 2014, sagsnummer 43978/092014, præmis 42.

<sup>4</sup> Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, Riener mod Bulgarien, afgørelse af 23. maj 2006, sagsnummer 46343/99, præmis 121; U 2017.1228 H.

myndighederne med rimelige mellemrum foretager en fornyet vurdering af udrejseforbuddets fortsatte nødvendighed.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Justitsministeriet indfører en ret til, at en dømt kan indbringe et udrejseforbud for retten til fornyet domstolsprøvelse efter endt afsoning, samt indfører en forpligtelse til, at myndighederne med rimelige mellemrum skal foretage en ny vurdering af nødvendigheden af et udrejseforbud.

## **ANVENDELSE AF UDREJSEFORBUD**

Et udrejseforbud foreslås med lovudkastet at kunne gives til personer, som dømmes for blandt andet voldtægt, blufærdighedskrænkelse, menneskehandel og seksuelt forhold til en mindreårig. Det vil som udgangspunkt være uden betydning, hvor lang den idømte straf er, hvorfor et udrejseforbud også kan idømmes på baggrund af en relativ lav fængselsstraf. Det fremgår af lovbemærkningerne, at et udrejseforbud skal være proportionalt med det begåede overgreb, og at den tidsmæssige udstrækning af et forbud i den forbindelse skal indgå i vurderingen (de almindelige bemærkninger, afsnit 2.4.3.1.).

Instituttet ønsker at bemærke, at en lovovertrædelse som blufærdighedskrænkelse i visse tilfælde ikke er af en sådan alvorlighedsgrad, at gerningen kan betegnes som en grov lovovertrædelse, der fordrer et udrejseforbud. Alvorlighedsgraden af den begåede lovovertrædelse er et centralt kriterium i afvejningen og proportionalitetsvurderingen af et indgreb i den dømtes frihedsrettigheder, herunder bevægelsesfrihed.

Et indgreb i bevægelsesfriheden kan derudover også udgøre et indgreb i blandt andet retten til privat- og familieliv efter Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8, hvilket efter Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis kan indgå som en skærpende omstændighed i den samlede proportionalitetsvurdering af indgrebet.<sup>5</sup> Det fremgår dog ikke af lovforslaget, at der skal tages hensyn til den dømtes familieliv i domstolens proportionalitetsvurdering.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Justitsministeriet præciserer i lovbemærkningerne, at lovovertrædelsens alvorlighedsgrad og et udrejseforbuds betydning for den dømtes ret til privat- og familieliv skal indgå som momenter i domstolens proportionalitetsvurdering.

---

<sup>5</sup> Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, İletmiş mod Tyrkiet, afgørelse af 6. december 2005, sagsnummer 29871/96, præmis 42 og 50.

## **ADGANG TIL UDREJSETILLADELSE**

Det foreslås med lovudkastet at indsætte et 3. pkt. i straffelovens § 236, stk. 2, hvorefter politiet under særlige omstændigheder kan give en dømt tilladelse til at foretage en specifik rejse. Dette dækker ifølge de specielle bemærkninger til bestemmelsen over tilfælde, hvor familiemæssige hensyn taler for en sådan tilladelse. Eksempelvis i tilfælde af begravelsen af et nært familiemedlem eller en tjenesterejse (de specielle bemærkninger til nr. 9). Det fremgår af lovbemærkningerne, at det forudsættes, at muligheden for at give særtilladelse til udrejse vil blive administreret i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser (de almindelige bemærkninger, afsnit 2.4.3.4.).

Det fremgår dog ikke af lovbemærkningerne, hvorledes der skal tages hensyn til for eksempel løbende samvær med den dømtes mindreårige børn med bopæl i udlandet i forbindelse med særlig tilladelse til udrejse. Forholdet mellem barn og forældre er en del af kernen i retten til familieliv, hvorfor ethvert indgreb i familielivet skal være begrundet i tungtvejende forhold, og myndighederne skal lægge afgørende vægt på barnets tarv.<sup>6</sup>

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Justitsministeriet præciserer i lovbemærkningerne, hvorvidt der kan gives udrejsetilladelse begrundet i samvær med den dømtes mindreårige børn.

Der henvises til ministeriets sagsnummer 2021-731-0089.

Med venlig hilsen

Anncathrine Carl

JURIDISK RÅDGIVER

---

<sup>6</sup> Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, Sahin mod Tyskland, 8. juli 2003, sagsnummer 30943/96, præmis 64-66.