

Justitsministeriet
Slotsholmsgade 10
1216 København K
E-mail: strafferetskontoret@jm.dk

WILDERS PLADS 8K
1403 KØBENHAVN K
TELEFON 3269 8888
MOBIL 91325719
MIKL@HUMANRIGHTS.DK
MENNESKERET.DK

DOK. NR. 20/00297-2

18. FEBRUAR 2020

HØRING OVER UDKAST TIL FORSLAG TIL LOV OM ÆNDRING AF STRAFFELOVEN

Justitsministeriet har ved e-mail af 21. januar 2020 anmodet om Institut for Menneskerettigheders eventuelle bemærkninger til udkast til forslag til lov om ændring af straffeloven (Initiativer mod fremmedkrigere og andre terrordømte).

Instituttet har følgende bemærkninger:

1. SAMMENFATNING

Med lovudkastet foreslås det bl.a. at indføre mulighed for at idømme opholds- og kontaktforbud til personer, der er dømt for en række bestemmelser i straffeloven om terrorisme.

Instituttet kan sammenfatte sine væsentligste anbefalinger som følger:

Forbuddenes fortsatte proportionalitet

Det fremgår af lovudkastet, at domstolene på tidspunktet, hvor en person dømmes for overtrædelse af en række bestemmelser i straffeloven, skal idømme en person opholds- og kontaktforbud, som skal gælde i 1 til 10 år fra tidspunktet, hvor personen er blevet løsladt.

Den dømte kan tidligst 3 år efter endt afsoning eller udskrivning kræve, at forbuddenes opretholdelse indbringes for domstolen til fornyet prøvelse.

Den pågældendes personlige forhold kan løbende ændre sig, bl.a. fordi kriminalforsorgen arbejder med forebyggelse af radikaliserings, og da resocialiseringsforløb er et vigtigt element i afsoningen af straf. Der vil derfor kunne foreligge en helt ny situation ved løsladelsen, navnlig hvis der har været tale om en langvarig afsoning, som betyder, at proportionalitetsvurderingen må revurderes på dette tidspunkt.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at opholds- og kontaktforbud efter endt afsoning kan indbringes for retten til fornyet prøvelse. Anklagemyndigheden skal herefter periodisk eller efter anmodning fra idømte vurdere indgrebenes fortsatte omfang og nødvendighed med henblik på at få spørgsmålet prøvet ved retten.

Politiets anvendelse af tvangsindgreb

Det foreslås, at politiet ikke er bundet af noget mistanke- eller indikationskrav for at foretage tvangsindgreb i form af bl.a. adgang til den dømtes hjem, computer og telefon efter den foreslåede § 79 b, stk. 6, i forbindelse med sit tilsyn. Der kræves heller ikke forudgående eller efterfølgende retskendelse.

Instituttet vurderer, at den manglende uddybning af, i hvilke situationer brugen af tvangsindgreb skal anvendes – og i hvilke situationer de ikke skal – åbner op for en uforudsigelig og usikker retstilstand med risiko for en vilkårligt udført tilsynsvirksomhed.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at der i politiets varetagelse af tilsynsopgaven efter den foreslåede § 79 b, stk. 6, indsættes et kvalificeret mistankekrav med den virkning, at der vil være et krav om forudgående eller efterfølgende retskendelse.

Politiets adgang til at videregive personoplysninger til den dømte om andre personer

I den foreslåede § 79 b, stk. 8, hjemles der en adgang for politiet til at videregive oplysninger til den dømte om, at en person er omfattet af den dømtes kontaktforbud. Politiet kan i den forbindelse videregive personens navn og billede m.v.

Det er instituttets opfattelse, at politiets deling til den dømte af følsomme personoplysninger om andre personer medfører en lang række sikkerhedsrisici, som udkastet ikke i tilstrækkelig grad tager højde for. Disse sikkerhedsrisici skaber en øget risiko for, at politiets videregivelse af følsomme personoplysninger i konkrete tilfælde vil være uproportional.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at kravet for, hvornår politiet må dele oplysninger med dømte personer skærpes, f.eks. sådan at det skal være ”strengt nødvendigt”.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at det fremgår af bemærkningerne, at politiet alene må videregive følsomme personoplysninger i nærmere bestemte situationer, hvor politiet har viden om, at der har været etableret kontakt.

Solnedgangsklausul og evaluering

Det er instituttets opfattelse, at der med de foreslåede regler om at idømme visse personer opholds- og kontaktforbud er tale om væsentlige indgreb i retten til bevægelsesfrihed og retten til respekt for privat- og familielivet, som må anses for at være intensive over for borgeren.

Det er derfor vigtigt, at Folketinget holdes løbende orienteret om brugen af bestemmelserne i praksis, så Folketinget har mulighed for at tage stilling til behovet for reglerne.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at det skrives ind i bemærkningerne til lovudkastet, at Justitsministeriet efter en nærmere angiven periode foretager en evaluering af reglernes anvendelse i praksis, herunder med uafhængig bistand og med et fokus på de berørte personers retssikkerhed.
- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at regeringen indsætter en udløbsbestemmelse, således at reglerne ophører inden for en nærmere fastsat årrække, medmindre Folketinget beslutter at ophæve eller forlænge udløbsbestemmelsen.

2. LOVUDKASTETS INDHOLD

Med udkastet foreslår Justitsministeriet en ny bestemmelse i straffeloven (§ 79 b).

Formålet med forslaget er at forebygge nye terrorhandlinger ved at sikre, at terrordømte ikke fastholdes eller falder tilbage i radikaliserede miljøer samt ved at minimere muligheder for, at de vil kunne påvirke radikaliseringsudsatte personer i negativ retning.

Den foreslåede bestemmelse skal gælde for personer, som idømmes hel eller delvis ubetinget fængselsstraf efter en lang række bestemmelser i straffeloven, der vedrører terrorisme.

Sådanne personer skal af domstolene kunne idømmes opholdsforbud og kontaktforbud i en periode på 1 til 10 år fra tidspunktet, hvor de løslades. Forbuddene idømmes ved den samme sag, hvor personerne

dømmes for overtrædelse af straffelovens bestemmelser om terrorisme.

Et opholdsforbud indebærer, at en person kan afskæres fra at opholde sig i en eller flere kommuner. Opholdsforbuddet kan idømmes, hvis 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, at en person afskæres fra at søge at kontakte personer, der er dømt for de samme bestemmelser i straffeloven om terrorisme, som kan man medføre idømmelse af et kontaktforbud.

Den præcise udstrækning af et opholdsforbud vil afhænge af en konkret proportionalitetsafvejning. Udgangspunktet er dog, at et opholdsforbud skal gives for den eller de kommuner, hvor den dømte er blevet radikaliseret, og hvor den person eller det netværk, der har haft betydning for den dømtes radikalisering, opholder sig.

Hensynet til Danmarks internationale forpligtelser kan medføre, at et opholdsforbud begrænses til ikke at gælde f.eks. for familiens fælles bopæl, og til at et kontaktforbud ikke gælder for de nærmeste familiemedlemmer (ægtefælle, faste samlevende, forældre, børn og søskende). Endelig kan politiet i særlige tilfælde meddele tilladelse til at opholde sig i et område, hvor pågældende er givet et opholdsforbud, eller til at kontakte personer, som er omfattet af et kontaktforbud.

Længden af forbuddene skal afspejle risikoen for recidiv i form af fortsat radikalisering af den dømte selv eller radikalisering af andre. Samtidig skal længden afspejle karakteren og grovheden af kriminaliteten, herunder længden af den idømte straf. Den tidsmæssige udstrækning af forbuddene forudsættes at følge længden af den idømte frihedsstraf efter følgende tabel, dog med mulighed for, at domstolene kan fravige i op- eller nedadgående retning:

Ubetinget frihedsstraf eller anden frihedsberøvende strafferetlig retsfølge	Længde af opholds- og kontaktforbud
Indtil 1 år	1 – 4 år
Mere end 1 år, men ikke over 4 år + foranstaltninger efter straffelovens §§ 68 og 69	3 – 6 år
Mere end 4 år, men ikke over 8 år	5 – 8 år

8 år eller mere + forvaring efter straffelovens § 70	7 – 10 år
--	-----------

Forbuddene meddeles i udgangspunktet sammen og for den samme periode. Men kan godt meddeles uafhængigt af hinanden og i forskellige perioder.

Politiet fører tilsyn med overholdelse af opholdsforbud og kontaktforbud. Tilsynet med kontaktforbud indebærer, at politiet uden retskendelse kan gå ind i den dømtes bolig og andre lokaliteter. Derudover kan politiet uden retskendelse undersøge den dømtes breve, andre papirer og genstande, herunder telefon og computer, og tage dem med for at foretage en nærmere undersøgelse af dem.

Politiet kan videregive oplysninger til den dømte om, at andre personer er dømt for bestemmelser i straffeloven om terrorisme, så den dømte kan overholde et kontaktforbud ved ikke at søge kontakt med sådanne personer. Den dømte har tavshedspligt med hensyn til sådanne oplysninger.

Den dømte kan tidligst 3 år efter endt afsoning eller udskrivning kræve, at forbuddenes opretholdelse indbringes for domstolen til fornyet prøvelse. Justitsministeren kan tillade indbringelse, før der er gået 3 år, hvis der er særlige omstændigheder. Hvis forbuddet opretholdes, kan den dømte tidligst kræve spørgsmålet indbragt 2 år efter, at domstolen senest tog stilling.

Justitsministeren bemyndiges til i en bekendtgørelse at fastsætte nærmere regler om tilladelser, gennemførelse af tilsyn, herunder klage over politiets handlinger ifm. tilsyn, politiets videregivelse af oplysninger, den dømtes tavshedspligt og behandling af oplysninger og bødestraf.

Derudover foreslås strafskærper af en række bestemmelser i straffeloven, som vedrører terrorisme.

Instituttet bemærker, at de foreslåede regler varetager væsentlige beskyttelseshensyn.

3. MENNESKERETTEN

Justitsministeriet har i udkastet foretaget en gennemgang af forholdet til grundloven og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, og ministeriet vurderer, at forslaget kan gennemføres indenfor rammerne

af grundloven og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (de almindelige bemærkninger, afsnit 3).

Ministeriet gennemgår i udkastet grundlovens § 72 (om boligens ukrænkelighed) og Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 (om retten til respekt for privat- og familieliv, hjem og korrespondance) og artikel 2 i 4. Tillægsprotokol til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (om retten til bevægelsesfrihed).

Idømmelse af opholdsforbud og kontaktforbud vil ske efter den foreslåede bestemmelse (§ 79 b i straffeloven) og vil således være foreskrevet ved lov.

Forslaget går ifølge Justitsministeriet ikke videre, end hvad der er nødvendigt for at varetage hensynene til den nationale sikkerhed, den offentlige tryghed, opretholdelse af den offentlige orden, forebyggelse af forbrydelse og hensynet til at beskytte andres rettigheder og friheder.

Der er ved vurderingen lagt vægt på, at opholdsforbud og kontaktforbud idømmes af domstolene på baggrund af en konkret vurdering, at denne vurdering vil være begrundet i den dømtes personlige forhold og adfærd, at den nærmere afgrænsning vil afhænge af en konkret proportionalitetsvurdering, og at forbuddene idømmes som led i en straffedom for alvorlig kriminalitet mod statens sikkerhed m.v., hvor særligt tungtvejende hensyn gør sig gældende.

Ministeriet har endvidere lagt vægt på, at politiet kan give konkrete tilladelser til færden eller ophold i et område, som er omfattet af opholdsforbuddet. Tilladelserne forudsættes administreret på en måde, så der gives tilladelse, når Danmarks internationale forpligtelser, herunder Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, kræver dette.

3.1. NÆRMERE OM OPHOLDS- OG KONTAKTFORBUD

Opholdsforbud berører den enkeltes ret til bevægelsesfrihed, som er beskyttet i artikel 2 i 4. Tillægsprotokol til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og artikel 12 i FN's Konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder. Bestemmelserne fastslår, at personer, der lovligt befinder sig på en stats område, har ret til at færdes frit inden for dette og til frit at vælge sit opholdssted.

Et opholdsforbud kan derudover gribe ind i retten til respekt for privat- og familielivet, som er beskyttet i Den Europæiske

Menneskerettighedskonventions artikel 8 og artikel 17 i FN's Konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder.

Når en person udsættes for indgreb i sin bevægelsesfrihed, kan det samtidigt også udgøre et indgreb i retten til respekt for privat- og familieliv. Et indgreb i retten til respekt for familielivet kan forekomme, hvis muligheden for kontakt til familien i det 'forbudte' område på grund af opholdsforbuddet begrænses.¹

Et kontaktforbud kan – ligesom som et opholdsforbud – gribe ind i navnlig retten til respekt for familielivet, hvis en person afskæres fra kontakt til familiemedlemmer.

Retten til bevægelsesfrihed og til respekt for privat- og familielivet er imidlertid ikke absolutte rettigheder, og der kan således gøres indgreb i rettighederne. Et indgreb kan retfærdiggøres, hvis der er hjemmel i lovgivningen. Derudover skal indgrebet have et lovligt formål og være nødvendigt. Kravet om nødvendighed medfører også, at indgrebet skal være proportionalt og dermed stå i rimeligt forhold til formålet.

Kravet til hjemmelgrundlag er ikke entydigt, men afhænger af indgrebets karakter. Et større eller mere intensivt indgreb i en rettighed, stiller således større krav til hjemmelsgrundlaget. Et anerkendelsesværdigt formål kan blandt andet være hensynet til den nationale sikkerhed, den offentlige orden eller forebyggelse af forbrydelser.

Et indgreb i de nævnte rettigheder kan således være berettiget som led i at forebygge og bekæmpe kriminalitet, både når en person er under mistanke, er blevet frifundet eller har afsonet sin straf.²

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har ikke taget eksplicit stilling til, hvordan indgreb i retten til respekt for familielivet som følge

¹ Jon Fridrik Kjølbro, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention for praktikere, 4. udgave, 2017, s. 785 med henvisning til İletmiş mod Tyrkiet, sagsnummer 29871/96, dom af 6. december 2005, præmis 42 og 50.

² Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, Raimondo mod Italien, sagsnummer 12954/87, dom af 22. februar 1994, præmis 39, Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, Labita mod Italien, sagsnummer 26772/95, dom af 6. april 2000, præmis 195, og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, Vlasov og Benyash mod Rusland, sagsnummer 51279/09 mf.l., dom af 20. september 2016, præmis 33.

af en begrænsning i bevægelsesfriheden skal vurderes. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har i stedet vurderet spørgsmålet om indgreb i retten til respekt for familielivet implicit i spørgsmål om indgreb i bevægelsesfriheden.³

Det forhold, at en begrænsning af bevægelsesfriheden tillige fører til et indgreb i retten til respekt for familielivet vil således kunne indgå som et skærpende moment i den samlede proportionalitetsvurdering af indgrebet.

Indgreb i retten til respekt for privat- og familielivet vil navnlig forekomme, når opholdsforbuddet dækker familiens bopæl men også øvrige faktorer, som for eksempel barnets institution, skole eller den pågældendes arbejdssted. Indgreb i retten til respekt for familielivet vil navnlig forekomme, når kontaktforbuddet dækker familiemedlemmer. I disse tilfælde vil de nævnte forhold skulle indgå i proportionalitetsvurderingen af, om forbuddene kan meddeles for en mere begrænset geografisk og/eller tidsmæssig udstrækning.

3.2. NÆRMERE OM POLITIETS TILSYN MED FORBUDDENES OVERHOLDELSE

3.2.1. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – respekt for privat- og familieliv

Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 berører indførelse af tilsyn, der giver adgang til undersøgelse af hus og genstande m.v.

Artikel 8 kræver ikke, at en ransagning kun må foretages efter forudgående retskendelse. Det tillægges dog stor betydning, at der eksisterer en mulighed for at få efterprøvet indgrebet ved en domstol i Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols vurdering af, om et indgreb er nødvendigt i et demokratisk samfund – navnlig hvor loven indeholder en bred og uklar bemyndigelse til at foretage en husundersøgelse.⁴

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har således fundet, at Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 var krænket

³ Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, Oliveira mod Nederlandene, sagsnummer 33129/96, dom af 4. juni 2002, præmis 69 og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, Landvreugd mod Nederlandene, sagsnummer 37331/97, dom af 4. juni 2002, præmis 78.

⁴ Jens Elo Rytter, Individets Grundlæggende Rettigheder, 3. udgave, 2019, s. 236.

i tre sager om franske toldmyndigheders adgang til at foretage ransagninger.⁵ Domstolen fandt ikke, at fransk lovgivning sikrede en tilstrækkelig effektiv beskyttelse mod overgreb, da der ikke var et krav om retskendelse, ligesom toldmyndighederne selv kunne træffe afgørelse om antallet af ransagninger og deres udstrækning. Tilsvarende gør sig gældende, hvor retskendelse er indhentet, men hvor denne er for bred og uspecificeret.⁶

En begrænsning i retten til privat- eller familieliv skal for at være lovlig derfor have et klart grundlag i lovgivningen. Dette stiller ifølge Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol visse kvalitative krav, herunder at lovgivningen er klar og præcis samt indeholder tilstrækkelige og effektive garantier mod misbrug og vilkårlighed.⁷ Kravene skærpes, jo mere intenst/alvorligt indgrebet er.

3.2.2. Grundlovens § 72 – boligens ukrænkelighed

Udover Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 finder også grundlovens § 72 anvendelse. I medfør af denne bestemmelse er boligen ukrænkelig, og husundersøgelse, beslaglæggelse og undersøgelse af breve og andre papirer samt brud på post-, telegraf- og telefonhemmeligheden må derfor alene ske efter en retskendelse i tilfælde "hvor ingen lov hjemler en særegen undtagelse". Grundlovens § 72 finder efter almindelig antagelse anvendelse såvel inden for som uden for strafferetsplejen.⁸

Kravet til et lovgrundlag i § 72 ("lov hjemler særegen undtagelse") er, i fraværet af en retskendelse, skærpet.⁹

⁵ Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, Funke mod Frankrig, sagsnummer 10828/84, dom af 25. februar 1993, Cremieux mod Frankrig, sagsnummer 11471/85, dom af 25. februar 1993 og Mialhe mod Frankrig, sagsnummer 12661/87, dom af 25. februar 1993.

⁶ Niemietz mod Tyskland, sagsnummer 13710/88, dom af 16. december 1992.

⁷ Jon Fridrik Kjølbro, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention for praktikere, 4. udgave, 2017, s. 874.

⁸ Bl.a. Jens Peter Christensen m.fl., Grundloven med kommentarer, 1. udgave, 2015, s. 442 med henvisning til praksis m.v.

⁹ Jens Peter Christensen m.fl., Grundloven med kommentarer, 1. udgave, 2015, s. 445.

I betænkning 1039/1985 om tvangsindgreb uden for strafferetsplejen afgivet af Udvalget vedrørende visse forvaltningsretlige spørgsmål, er anvendelsen af undtagelsen i § 72 nærmere behandlet.¹⁰

Udvalget fremhævede blandt andet sondringen mellem, hvilke krav der stilles til den indholdsmæssige del af lovgrundlaget (den materielle hjemmel) for indgrebet, og hvilke krav der stilles i forhold til processen for indgrebet, hvis f.eks. en adgang til en bolig skal kunne ske uden retskendelse.

I forhold til de indholdsmæssige krav anførte udvalget blandt andet, at:

”en materiel hjemmel naturligvis ikke bør anvendes, med mindre det er nødvendigt. Hvis man f.eks. kan klare sig med at indhente oplysninger på andre måder, f.eks. gennem telefoniske eller skriftlige henvendelser, er det ikke nødvendigt at møde uanmeldt op for at foretage kontrol. Den proportionalitetsgrundsætning, der antages at være gældende inden for strafferetsplejen, [...] må også antages at gælde for indgreb uden for strafferetsplejen, både i relation til, hvilke beføjelser, der bør tillægges myndighederne gennem lovgivningen, og udnyttelsen af de lovhjemlede beføjelser” (understregning tilføjet) (betænkningens side 129)

Udvalget anførte, at der inden for strafferetsplejen normalt er en forholdsvis præcis beskrivelse af, under hvilke betingelser indgrebene kan foretages (betænkningens side 134). Udgangspunktet er, at jo mere indgribende en foranstaltning er, jo strengere betingelser skal være opfyldt. Udvalget konstaterede videre, at der ikke nødvendigvis er samme præcise beskrivelse af de faktiske omstændigheder i regler uden for strafferetsplejen, hvor et indgreb normalt har et kontrol- eller oplysningsøjemed (betænkningens side 139).

I forhold til den processuelle fremgangsmåde for et indgreb fremhævede udvalget, at der er en glidende overgang mellem indgreb inden for og uden for strafferetsplejen og nævnte, at der alt afhængig af indgrebets intensitet også i tilsynslovgivningen bør overvejes at indføre nogle af strafferetsplejens regler (betænkningens side 154).

¹⁰ Betænkningen er tilgængelig her: https://www.foxylex.dk/media/betaenkninger/Betaenkning_om_tvang_sindgreb_uden_for_strafferetsplejen.pdf.

4. OPHOLDS- OG KONTAKTFORBUD

Det er ikke muligt i dag at idømme opholds- eller kontaktforbud til personer, som er dømt for overtrædelse af straffelovens bestemmelser om terrorisme.

Det fremgår af udkastet, at forslaget er inspireret af reglerne om opholdsforbud efter straffelovens § 79 a, stk. 1, over for personer, der er dømt for rocker- eller banderelateret kriminalitet m.v., og af reglerne om opholds- og kontaktforbud efter straffelovens § 236, stk. 1, nr. 1 og nr. 4, over for dømte seksualforbrydere (de almindelige bemærkninger, afsnit 2.1.2).

Instituttet afgav høringsvar til reglerne i straffelovens § 79 a, stk. 1, som trådte i kraft 1. januar 2018.¹¹

Derudover afgav instituttet også høringsvar til reglerne over for dømte seksualforbrydere (om bl.a. kontaktforbud), som trådte i kraft 1. januar 2020.¹²

Det har været fremme i medierne, at politiet afventer interne retningslinjer fra Rigspolitiet i forhold til, hvordan de skal håndtere de nye forpligtelser til at føre tilsyn med dømte seksualforbrydere, som trådte i kraft 1. januar 2020.¹³ Der er instituttet bekendt ikke praksis om politiets tilsyn med forbuddets overholdelse, og reglerne om kontaktforbud i straffelovens § 236 over for dømte seksualforbrydere udgør således ikke et praktisk erfaringsgrundlag i forhold til de nu foreslåede regler om kontaktforbud over for terrordømte personer.

¹¹ Institut for Menneskerettigheder, høringsvar om lovforslag om ændring af straffeloven og forskellige andre love (Initiativer mod rocker- og bandekriminalitet m.v.), høringsvar af 7. september 2017, tilgængelig på: <https://menneskeret.dk/hoeringssvar/initiativer-rocker-bandekriminalitet-mv>.

¹² Institut for Menneskerettigheder, høring over udkast til lovforslag om ændring af straffeloven (Forbud til dømte seksualforbrydere), høringsvar af 11. februar 2019, tilgængelig på: <https://menneskeret.dk/hoeringssvar/forbud-doemte-seksualforbrydere>.

¹³ Loven strammes: Politiet skal advare om pædofile, artikel fra TV2 Nord, 13. januar 2020, tilgængelig på: <https://www.tv2nord.dk/nordjylland/loven-strammes-politiet-skal-advare-om-paedofile>

4.1. HVORNÅR SKAL PROPORTIONALITETEN AF INDGREBENE VURDERES

Det fremgår af udkastet, at domstolene idømmer opholdsforbud og/eller kontaktforbud sammen med en helt eller delvist ubetinget fængselsstraf m.v. (de almindelige bemærkninger, afsnit 2.1.3.1).

Det fremgår endvidere af udkastet, at opholds- og kontaktforbuddet gælder fra domsafsigelsen, og at ved udståelse af fængselsstraf eller anden strafferetlig retsfølge af frihedsberøvende karakter forlænges opholdsforbuddet tilsvarende (de almindelige bemærkninger, afsnit 2.1.3.6).

Herudover fremgår det af udkastet, at den dømte tidligst 3 år efter endt afsoning eller udskrivning kan kræve, at forbuddenes opretholdelse indbringes for domstolen til fornyet prøvelse. Justitsministeren kan tillade indbringelse, før der er gået 3 år, hvis der er særlige omstændigheder. Hvis forbuddet opretholdes kan den dømte tidligst kræve spørgsmålet indbragt 2 år efter, at domstolen senest tog stilling (de almindelige bemærkninger, afsnit 2.1.3.8).

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har understreget, at indgreb skal undergives en regelmæssig fornyet vurdering af, om indgrebet fortsat er retfærdiggjort, og at denne vurdering normalt bør foretages ved domstolene – i al fald som sidste instans – fordi domstolene er den bedste garant for uafhængighed, upartiskhed og at procedurerne overholder loven. Myndighederne har 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.¹⁴

Efter Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis er myndighederne derfor forpligtede til at sikre, at de grunde, som retfærdiggør et indgreb, foreligger fra det tidspunkt, hvor indgrebet iværksættes og så længe, det varer. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol udtalte således i sagen *Battista mod Italien*, at de nationale myndigheder havde pligt til at sikre, at indgrebet

¹⁴ Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, *Gochev mod Bulgarien*, sagsnummer 34383/03, dom af 26. november 2009, præmis 50, og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, *Battista mod Italien*, sagsnummer 43978/09, dom af 2. december 2014, præmis 41-49.

– som i sagen bestod i et udrejseforbud – fra starten og så længe indgrebet varede, var berettiget og proportionalt.¹⁵

Indgreb må derfor ikke udstrækkes over en længere periode, uden at det jævnlige undersøges, om indgrebet fortsat kan retfærdiggøres. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har f.eks. fundet, at et forbud mod udrejse, der blev forlænget automatisk og uden nogen tidsbegrænsning, udgjorde en krænkelse.¹⁶ I *Battista*-sagen udtalte Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, at indgreb ikke må udstrækkes over lange perioder uden en regelmæssig revurdering af, om de fortsat er berettigede.¹⁷

Den pågældendes personlige forhold kan løbende ændre sig, bl.a. fordi kriminalforsorgen arbejder med forebyggelse af radikaliserings, og fordi kriminalforsorgen har resocialiseringsforløb, herunder konkrete initiativer, som skal forebygge indsattes tilbagefald til kriminalitet, hvilket er et vigtigt element i afsoningen af straf.¹⁸ Der vil derfor kunne foreligge en helt ny situation ved løsladelsen, navnlig hvis der har været tale om en langvarig afsoning, som betyder, at proportionalitetsvurderingen må revurderes på dette tidspunkt.

For at sikre, at et meddelt opholds- og kontaktforbud til enhver tid fortsat er relevant og nødvendigt og i overensstemmelse med menneskeretten, anser instituttet det for nødvendigt, at en person efter afsoning i alle tilfælde – og i hvert fald i de tilfælde, hvor afsoningen har været længerevarende – skal kunne indbringe spørgsmålet om berettigelsen af opholds- og kontaktforbud for domstolene.

Det bør derfor i stedet overvejes at indføre en ordning som den, der finder anvendelse efter straffelovens § 72, hvorefter det påhviler anklagemyndigheden at påse, at en foranstaltning efter straffelovens §§ 68, 69 eller 70 ikke opretholdes i længere tid og i videre omfang end nødvendigt.

15 Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, *Battista mod Italien*, sagsnummer 43978/09, dom af 2. december 2014, præmis 42.

16 Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, *Gochev mod Bulgarien*, sagsnummer 34383/03, dom af 26. november 2009, præmis 57 og *Sarkizov m.fl. mod Bulgarien*, sagsnummer 37981/06 m.fl., dom af 17. april 2012, præmis 67.

17 Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, *Battista mod Italien*, sagsnummer 43978/09, dom af 2. december 2014, præmis 42.

18 Ministerkomitéens anbefalinger Rec(2006)2 om de Europæiske fængselsregler.

Samtidig bør det overvejes at indføre en ordning, hvor ændring eller ophævelse af et opholds- eller kontaktforbud efter anmodning fra idømte fremsættes over for anklagemyndigheden, der snarest muligt kunne indbringe spørgsmålet for retten. Hvis retten ikke tog anmodningen til følge, kunne der indføres en regel om, at en ny anmodning ikke kunne fremsættes, før der var forløbet et halvt år fra kendelsens afsigelse. Alternativt bør det kunne begrundes, hvorfor retssikkerhedsgarantier i form af adgang til domstolsprøvelse skal være ringere for personer omfattet af den foreslåede § 79 b.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at opholds- og kontaktforbud efter endt afsoning kan indbringes for retten til fornyet prøvelse. Anklagemyndigheden skal herefter periodisk eller efter anmodning fra idømte vurdere indgrebenes fortsatte omfang og nødvendighed med henblik på at få spørgsmålet prøvet ved retten.

4.2. POLITIETS TILSYN MED KONTAKTFORBUDS OVERHOLDELSE

4.2.1. Anvendelse af tvangsindgreb

Politiet er ikke bundet af noget mistanke- eller indikationskrav for at foretage tvangsindgreb efter den foreslåede § 79 b, stk. 6, i forbindelse med sit tilsyn. Rammerne for politiets skøn er derfor meget vide, og da der netop ikke stilles krav om mistanke om, at et forbud er overtrådt, må det antages, at der ikke skal meget til, før politiet kan skaffe sig adgang til den dømtes bolig, foretage undersøgelse af breve m.v. Dette stiller efter instituttets opfattelse høje krav til, hvilken vejledning der foreligger i forhold til brugen af tvangsindgrebene.

Instituttet finder det uklart, i hvilke situationer det ikke er tilstrækkeligt at anvende en mindre indgribende foranstaltning end dem oplistet i den foreslåede § 79 b, stk. 6. I bemærkningerne er der ikke opstillet eksempler herpå, og bemærkningerne yder ikke nogen vejledning i forhold til, hvad det vil sige, at indgrebet skal stå i rimeligt forhold til tilsynets formål og skal anvendes, hvor mindre indgribende foranstaltninger ikke er tilstrækkelige. Der er i bemærkningerne endvidere ikke redegjort for, hvorfor formålet med udkastet ikke kan opnås med mindre indgribende foranstaltninger end tilsyn, der kan gennemføres med tvangsindgreb.

Instituttet finder, at dette bør præciseres, da der er tale om vidtgående tvangsindgreb, der kan gennemføres uden krav om retskendelse eller mistanke.

Instituttet vurderer, at den manglende uddybning af, i hvilke situationer brugen af tvangsindgreb skal anvendes – og i hvilke situationer de ikke skal – åbner op for en uforudsigelig og usikker retstilstand med risiko for en vilkårligt udført tilsynsvirksomhed.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Justitsministeriet i bemærkningerne tydeliggør og eksemplificerer, hvornår politiet i forbindelse med kontroltilsyn kan gøre brug af de tvangsindgreb, som er angivet i udkastet.

4.2.2. Intet krav om retskendelse

Det fremgår af udkastet, at der ikke skal indhentes en retskendelse forud for politiets brug af tvangsindgreb i forbindelse med kontroltilsyn. Politiet kan foretage indgrebene uden mistanke om, at den dømte har begået noget strafbart.

Hvis man derimod skulle foretage husundersøgelse på baggrund af en mistanke efter retsplejelovens regler, ville der både gælde et mistankekrav, retskendelseskrav, og grænser for, hvilke genstande der må ransages og bruges som bevis.

Efter lovudkastet får en person, der har fået et forbud efter straffelovens § 79 b, og som der ikke er rimelig grund til at mistænke for strafbart forhold, en markant dårligere retssikkerhedsmæssig beskyttelse end en person, der med rimelig grund er mistænkt for at have begået en forbrydelse.

Instituttet bemærker, at det intensiverer indgrebet væsentligt over for borgeren, at der ikke foreligger hverken nogen forudgående eller efterfølgende domstolskontrol, ligesom tilsynet ikke er betinget af noget mistankekrav.

Som nævnt ovenfor finder grundlovens § 72 anvendelse såvel inden for og uden for strafferetsplejen, men med tilpassede materielle hjemmelsbestemmelser.

Der er imidlertid ikke noget skarpt skel mellem undersøgelser i og uden for strafferetsplejen, idet gennemførelsen af et tilsyn, som ikke stiller noget mistankekrav, kan føre til opdagelse af en forbrydelse, der kan

strafforfølges.¹⁹ Overtrædelse af et forbud efter den foreslåede § 79 b, stk. 6, straffes efter straffelovens § 124 a med fængsel i indtil 2 år.

Det foreslåede indgreb har efter instituttets vurdering på den baggrund lighed med og nær tilknytning til straffeprocessuelle indgreb: selvom politiet skal varetage tilsynsopgaven af hensyn til blandt andet kriminalitetspræventive hensyn, er tilsynet så nært forbundet med opklaringen af nye forbrydelser, at det reelt må anses for også at have et vis kriminalitetsopklarende formål i lighed med øvrige straffeprocessuelle indgreb.

Den nære tilknytning til kriminalitetsopklaringen indebærer en risiko for, at der reelt foretages kriminalitetsopklarende arbejde med hjemmel i en forvaltningsretlig hjemmel.²⁰

Denne risiko kan efter instituttets vurdering næppe opvejes af retssikkerhedslovens § 9, stk. 1, hvorefter myndigheders adgang til at foretage tvangsindgreb efter retssikkerhedsloven ophører, når der opstår en rimelig mistanke om, at der er begået en strafbar lovovertrædelse.

Den nære forbindelse til straffeprocessuelle indgreb skærper efter instituttets opfattelse kravet til både den materielle hjemmel (i form af f.eks. et kvalificeret mistankekrav) og til de processuelle retsgarantier (i form af navnlig kravet om retskendelse).

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at der i politiets varetagelse af tilsynsopgaven efter den foreslåede § 79 b, stk. 6, indsættes et kvalificeret mistankekrav med den virkning, at der vil være et krav om forudgående eller efterfølgende retskendelse.

4.2.3. Tilfældighedsfund

Som udgangspunkt må oplysninger om et forhold ("forhold 2"), som tilfældigt er fundet gennem tvangsindgreb under efterforskning af et andet forhold ("forhold 1"), ikke anvendes som bevis i retten under behandlingen af forhold 2, hvis oplysningerne ikke har dannet og ikke i sig selv ville kunne danne grundlag for indgrebet (se retsplejelovens § 789, stk. 2, og § 800, stk. 1).

¹⁹ Jens Peter Christensen m.fl., Grundloven med kommentarer, 1. udgave, 2015, s. 443.

²⁰ Se Betænkning 1039/1985, s. 153-155.

Under bestemte, nærmere opregnede, betingelser kan retten dog tillade, at de pågældende oplysninger, der er fundet tilfældigt, alligevel kan anvendes som bevis.

Ved indgreb i meddelelshemmeligheden og et par andre typer indgreb (observation og dataaflæsning) kan retten tillade bevisførelsen, hvis 1) andre efterforskningskridt ikke er egnede til at sikre bevis, 2) sagen angår en lovovertrædelse med en straf ramme på minimum halvandet år og 3) retten i øvrigt finder det ubetænkeligt (§ 789, stk. 3).

Ved ransagning kan tilfældighedsfund som udgangspunkt ikke anvendes som bevis i retten (§ 800, stk. 1). Var det en såkaldt "hemmelig ransagning" i forbindelse med alvorlig kriminalitet som drab, terrorisme m.v.), kan retten tillade bevisførelsen, hvis 1) andre efterforskningskridt ikke er egnede til at sikre bevis, 2) sagen angår en lovovertrædelse med straf ramme på minimum 6 år og 3) retten i øvrigt finder det ubetænkeligt (§ 800, stk. 2).

Det er instituttets opfattelse, at oplysninger om strafbare forhold, som er fundet tilfældigt i forbindelse med politiets tilsyn efter den foreslåede § 79 b, stk. 6, i straffeloven, og som vedrører et andet forhold end det, som har foranlediget tilsynet, vil skabe et øget antal af sigtelser i sager, der ikke i sig selv ville kunne begrunde et tvangsindgreb. Der er således risiko for, at grundlæggende krav til mistankegrundlag og efterforskningskvalitet m.v. sættes ud af kraft.

Risikoen går nærmere på, at de tvangsindgreb som er tilladt at anvende i forbindelse med kontroltilsyn, vil blive brugt som påskud til at efterforske lovovertrædelser, som ikke ville kunne danne grundlag for en husundersøgelse eller undersøgelse af computer, telefon, dokumenter m.v. Dette er især problematisk i dette tilfælde, hvor retsplejeloven ikke gælder, hvor der ikke skal indhentes en retskendelse for at kunne foretage tvangsindgrebene, og hvor der ikke er noget mistankekrav.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Justitsministeriet fremadrettet tilvejebringer oplysninger om sammenhængen mellem kontrolbesøg efter straffelovens § 79 b og efterfølgende sigtelser for overtrædelse af straffeloven m.v.

4.3. POLITIETS ADGANG TIL AT VIDEREGIVE PERSONOPLYSNINGER TIL DEN DØMTE OM ANDRE PERSONER

I den foreslåede § 79 b, stk. 8, hjemles der en adgang for politiet til at videregive oplysninger til den dømte om, at en person er omfattet af den dømtes kontaktforbud. Politiet kan i den forbindelse videregive personens navn og billede m.v.

Det fremgår af lovudkastet, at hvis en afgørelse om overtrædelse af en de omfattede terrorbestemmelser er blevet slettet fra efterforskningsdelen af kriminalregisteret, vil personen ikke længere være omfattet af kontaktforbuddet (de almindelige bemærkninger, punkt 2.1.3.4).

Det fremgår af bilag 4 til kriminalregisteret, at overtrædelser af straffelovens § 101 a og §§ 114-114 j, som bl.a. har medført betinget eller ubetinget frihedsstraf eller retsfølger efter straffelovens §§ 68-70, tidligst slettes af kriminalregisteret, når en person er fyldt 80 år.

Kontaktforbuddet indebærer, at tidligere dømte får adgang til oplysninger om, at øvrige personer er straffet for visse overtrædelser af straffeloven (da de ellers ikke ville være omfattet af kontaktforbuddet). Sådanne oplysninger er følsomme personoplysninger og nyder en særlig beskyttelse i menneskeretten.

Indgrebet i disse personers beskyttelse af privatliv og persondata intensiveres desuden af, at man som terrordømt figurerer i kriminalregistret, indtil man er fyldt 80 år. Dette indebærer, at ens følsomme oplysninger kan videregives til private langt ud i fremtiden og lang tid efter, at man har afsonet sin dom.

En tilsvarende bestemmelse, hvor man giver dømte besked om, at andre personer er dømt for overtrædelse af straffeloven, der vedrører et nærmere område (i dette tilfælde terrorbestemmelser), herunder udleverer deres navn og billede, findes instituttet bekendt ikke i dansk ret i dag. Det foreslåede kontaktforbud er derfor en nyskabelse i dansk ret.

Reglerne adskiller sig fra det kontaktforbud, som dømte seksualforbrydere kan blive idømt efter straffelovens § 236, stk. 1, nr. 4, ved, at der ved nærværende forslag er tale om en række konkrete personer, hvis følsomme personoplysninger bliver delt for at sikre, at en anden person kan overholde et kontaktforbud, som vedkommende er blevet idømt.

Sådan som bestemmelsen er udformet, er der mange forskellige måder, som politiet kan informere en person om, at vedkommende ikke må kontakte andre navngivne personer. Der er i bestemmelsen et krav om nødvendighed, men det er ikke nærmere præciseret, hvordan denne nødvendighedsvurdering skal foretages. Efter instituttets vurdering er der behov for at skærpe den foreslåede § 79 b, stk. 8, således at politiet alene under helt bestemte betingelser – og kun i særegne situationer – må udlevere følsomme personoplysninger til tidligere dømte med henblik på at sikre pågældendes overholdelse af et kontaktforbud.

Derudover er det instituttets opfattelse, at et krav om, at politiets deling af oplysninger alene må ske, hvis det er "nødvendigt", ikke i tilstrækkelig grad sikrer, at delingen af andre personers følsomme personoplysninger i alle tilfælde er proportionale.

Der er behov for, at politiet får en reel rettesnor for, hvad der i en række nærmere bestemte situationer må anses for at være nødvendigt, og hvad der må anses for ikke at opfylde betingelsen om nødvendighed.

Det må f.eks. anses for at være nødvendigt, at politiet over for en dømt person oplyser om, at den person, som vedkommende allerede har haft etableret kontakt med tidligere, er omfattet af den dømtes kontaktforbud, og at fremtidig kontakt således er en overtrædelse af forbuddet.

Det må f.eks. anses for ikke at opfylde betingelsen om nødvendighed, hvis politiet som en præventiv foranstaltning udleverer en positiv liste over samtlige personer, som er omfattet af den dømtes kontaktforbud med henblik på at sikre, at den dømte er klar over alle de potentielle personer, som den dømte ikke længere må søge at kontakte.

I øvrigt bemærker instituttet, at selv med en skærpet ordlyd af den foreslåede § 79 b, stk. 8, som begrænser videregivelsen af følsomme personoplysninger til de tilfælde, hvor det er uundgåeligt, rejser kontaktforbuddet øvrige problemer.

Til forskel fra gældende ret, hvor oplysninger om enkeltpersoners strafbare forhold kan indhentes af arbejdsgivere, eller hvor sådanne oplysninger gives til personer som led i deres hverv (straffelovens § 236, stk. 10), er der særlige risici forbundet med nærværende kontaktforbud.

Det skyldes, at privatpersoner, navnlig personer, der allerede er idømt hel eller delvis ubetinget fængselsstraf for overtrædelse af straffelovens bestemmelser om terrorisme, må antages ikke at have samme incitament til at overholde det tavshedsplæg, som de bliver pålagt med hensyn til de følsomme personoplysninger, som de modtager om andre dømte. Det medfører en øget risiko for, at oplysninger bliver videregivet, herunder til pressen, hvilket kan medføre uoprettelig skade for den person, som oplysningerne vedrører, da oplysninger som florerer på nettet kan være svære at fjerne igen.

Derudover kan politiet – navnlig hvis de har delt oplysninger om andre dømte med flere personer – reelt stå uden mulighed for at finde ud af, hvem der har lækket oplysningerne. Endelig redegøres der ikke nærmere for, hvordan de dømte, som bliver gjort bekendt med følsomme personoplysninger om andre personer, forventes at skulle overholde databeskyttelseslovgivningen.

Disse forhold skaber en øget risiko for, at politiets videregivelse af følsomme personoplysninger i konkrete tilfælde vil være uproportional.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at kravet for, hvornår politiet må dele oplysninger med dømte personer skærpes, f.eks. sådan at det skal være "strengt nødvendigt".
- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at det fremgår af bemærkningerne, at politiet alene må videregive følsomme personoplysninger i nærmere bestemte situationer, hvor politiet har viden om, at der har været etableret kontakt.

4.4. PET'S ADGANG TIL POLITIETS OPLYSNINGER OM DEN DØMTE

Det fremgår af lovudkastet, at politiets tilsyn med meddelte forbud afklares og tilrettelægges i samråd med PET (de almindelige bemærkninger, afsnit 2.1.3.7).

Det fremgår endvidere af bemærkningerne, at politiet, i de tilfælde, hvor den dømte er meddelt et kontaktforbud, om nødvendigt vil kunne medtage computere, telefoner og andet IT-udstyr med henblik på undersøgelse af deres indhold.

Når politiet vælger at føre tilsyn og i den forbindelse undersøger den dømtes IT-udstyr, herunder telefoner og computere, kan politiet komme i besiddelse af en lang række personoplysninger, som er gemt på dette IT-udstyr. Det meste af denne information vil antageligvis ikke

have nogen relation til overholdelse af et kontaktforbud, og vil af den grund skulle slettes af politiet i det omfang, at politiet opbevarer oplysningerne.

PET har imidlertid en anden hjemmel til at indsamle personoplysninger, og det fremgår ikke af bemærkningerne til lovudkastet, i hvilket omfang PET har adgang til at indsamle oplysninger, som politiet er kommet i besiddelse af ved at føre tilsyn med kontaktforbuddets overholdelse.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Justitsministeriet i bemærkningerne til udkastet redegør for PET's muligheder til at indsamle personoplysninger, som politiet er kommet i besiddelse af ved at føre tilsyn med overholdelse af kontaktforbud efter den foreslåede § 79 b, stk. 6.

5. EVALUERING OG SOLNEDGANGSKLAUSUL

Det er instituttets opfattelse, at der med de foreslåede regler om at idømme visse personer opholds- og kontaktforbud er tale om væsentlige indgreb i retten til bevægelsesfrihed og retten til respekt for privat- og familielivet, som må anses for at være intensive over for borgeren.

Det er derfor vigtigt, at anvendelsen af reglerne i praksis ikke går videre, end hvad der er nødvendigt for at opnå formålet.

Det er samtidig vigtigt, at Folketinget holdes løbende orienteret om brugen af bestemmelserne i praksis, så Folketinget har mulighed for at tage stilling til behovet for reglerne.

En evaluering er nyttig til at synliggøre reglerne anvendelse i praksis og er vigtig til at vurdere det eventuelle fremtidige behov for reglerne. Samtidig kan en evaluering være en god anledning til at få en uafhængig vurdering af implikationerne for de berørte personers retssikkerhed. Dette gælder både i forhold til dømte, som bliver underlagt tilsyn af politiet, og i forhold til andre dømte personer, hvis personoplysninger bliver videregivet af politiet til personer, der er idømt et kontaktforbud.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at det skrives ind i bemærkningerne til lovudkastet, at Justitsministeriet efter en nærmere angiven periode foretager en evaluering af reglernes anvendelse i praksis, herunder med uafhængig bistand og med et fokus på de berørte personers retssikkerhed.

Folketinget bør endvidere løbende vurdere, om det er nødvendigt at opretholde adgangen til at foretage vidtgående indgreb i bevægelsesfriheden og retten til respekt for privat- og familielivet. Derfor bør der indsættes en udløbsbestemmelse (såkaldt "solnedgangsklausul") om, at reglerne ophører inden for en nærmere bestemt årrække.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at der indsættes en udløbsbestemmelse i lovudkastet, således at reglerne ophører inden for en nærmere fastsat årrække, medmindre Folketinget beslutter at ophæve eller forlænge udløbsbestemmelsen.

Der henvises til ministeriets sagsnummer 2019-731-0048.

Med venlig hilsen

Louise Holck

VICEDIREKTØR