

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

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

DOK. NR. 22/00695-2

31. MARTS 2022

**HØRINGSSVAR OVER LOVUDKAST OM
EFFEKTIVISERING AF STRAFFESAGSKÆDEN OG AF
NÆVNSPROCESSEN M.V. I
UNGDOMSKRIMINALITETSNÆVNET, ØGET ADGANG
TIL VIDEREGIVELSE OG OPTAGELSE AF FOTOS OG
FORBEDRING AF POLITIETS MULIGHEDER FOR
EFTERFORSKNING**

Justitsministeriet har ved e-mail af 3. marts 2022 anmodet om Institut for Menneskerettigheders eventuelle bemærkninger til udkast til forslag til lov om ændring af straffeloven, retsplejeloven, færdselsloven og lov om bekæmpelse af ungdomskriminalitet (Effektivisering af straffesagskæden og af nævnsprocessen m.v. i Ungdomskriminalitetsnævnet, øget adgang til videregivelse og optagelse af fotos og forbedring af politiets muligheder for efterforskning).

Instituttet har følgende bemærkninger:

SAMMENFATNING

Med lovudkastet foreslår Justitsministeriet en række forskellige lovændringer, som bl.a. handler om at give politiet øget mulighed for at oprette visitationszoner og for at overvåge personers færden ved hjælp af gps m.v. Samtidig foreslås også en række ændringer af ungdomskriminalitetsloven.

Ungdomskriminalitetsloven

Ændringerne af ungdomskriminalitetsloven sker på baggrund af tre ud af seks planlagte devalueringer, som Justitsministeriet indtil videre har udarbejdet.¹ Lovudkastet lægger blandt andet op til at give

¹ Det drejer sig om Justitsministeriets devalueringer om [nævnsmødet](#), om [screening og henvisning](#) og om [ungefaglige undersøgelser og indstillinger](#).

mulighed for at undtage børn og unge med *svært nedsat psykisk funktionsevne* fra at få behandlet deres sag i Ungdomskriminalitetsnævnet.

Instituttet anser det for positivt, at der gives mulighed for at undtage denne gruppe af børn og unge for nævnsbehandling, men vurderer, at muligheden for i konkrete sager at undtage for nævnsbehandling bør udvides, så det er muligt at undtage alle børn og unge med kognitive eller psykiske funktionsnedsættelser, fordi de samme hensyn kan gøre sig gældende for børn og unge, som i mindre grad har kognitive eller psykiske funktionsnedsættelser.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Justitsministeriet udvider muligheden for at blive undtaget fra nævnsbehandling, så den gælder for alle børn og unge med kognitive eller psykiske funktionsnedsættelser.

Samtidig bør mulighed for at foretage konkrete vurderinger også gælde for børn i alderen 10-14 år, da nævnsbehandlingen ikke nødvendigvis er til barnets bedste.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Justitsministeriet justerer udkast til ændring af ungdomskriminalitetsloven, så de 10-14-årige alene indstilles til Ungdomskriminalitetsnævnet efter en konkret vurdering.

Endelig bør der af hensyn til barnets bedste gælde en ret til at møde op ved Ungdomskriminalitetsnævnet fremfor en pligt til at møde.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Justitsministeriet justerer udkast til ændring af ungdomskriminalitetsloven, så der indføres en *ret* frem for en *pligt* for de 10-14-årige og for børn og unge med kognitive eller psykiske funktionsnedsættelser til at deltage i nævnsmødet.

Lovgrundlag for visitationszoner

Med lovudkastet foreslås det, at der i politilovens indsættes en ny § 5 a, hvorefter politiet i visitationszoner, uden mistankegrundlag og uden samtykke hertil kan foretage stikprøvekontrol af, om en person er i besiddelse af eksplosivstoffer.

På baggrund af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols retspraksis finder instituttet, at der bør være tilstrækkelig præcision og klarhed i lovgrundlaget for politiets adgang til at foretage stikprøvekontroller for eksplosivstoffer. Endvidere er der betydelig

risiko for, at visitationszoner resulterer i et uforholdsmæssigt stort antal visitationer af etniske minoritetsborgere i strid med forbuddet mod diskrimination, jf. Menneskerettighedskonventionens artikel 14 sammenholdt med artikel 8.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Justitsministeriet i forslaget til en ny § 5 a i politiloven indsætter klare kriterier for, hvornår det kan anses for nødvendigt at etablere en visitationszone.
- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Rigspolitiet pålægger politikredsene at foretage systematiske registreringer af personer, som kontrolleres inden for visitationszoner med henblik på at tilvejebringe statistisk materiale om politiets indsats over for borgerne.

Risiko for vilkårlig overvågning

Det foreslås i lovudkastet, at retsplejelovens ændres således, at politiet – i modsætning til tidligere – vil få adgang til uden retskendelse at registrere en mistænkt eller anden persons færden ved hjælp af eksempelvis en gps, ligesom der heller ikke skal beskikkes en advokat for den, som indgrebet vedrører.

Instituttet finder, at den foreslåedes ordning indebærer en forringelse af borgernes retsgarantier mod uberettiget overvågning.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at politiet nøje vurderer i hver enkelt situation, om det er nødvendigt at registrere en mistænkt eller anden persons færden ved hjælp af en gps eller et andet lignende apparat efter retsplejelovens § 791 a, stk. 5, nr. 2.

Instituttet uddyber i det følgende sine bemærkninger og kommer med en række yderligere anbefalinger.

UNGDOMSKRIMINALITETSLOVEN

Med lovudkastet foreslås som nævnt en række ændringer af ungdomskriminalitetsloven. Flere af ændringerne handler om at lette sagsprocessen ved Ungdomskriminalitetsnævnet, blandt andet ved at øge muligheden for at træffe skriftlige afgørelser og at give mulighed for at træffe skriftlig afgørelse om at udsætte en sag for at indhente yderligere oplysninger. Samtidig foreslås det også at give mulighed for at undtage børn og unge med *svært nedsat psykisk funktionsevne* fra at få behandlet deres sag i Ungdomskriminalitetsnævnet.

Instituttet finder flere af de foreslåede ændringer positive, da de til en vis grad øger Ungdomskriminalitetsnævnets muligheder for konkret at vurdere, om det er hensigtsmæssigt at behandle sagen ved nævnet.

Instituttet vurderer imidlertid, at der er behov for at udvide mulighederne for konkret og individuelt at vurdere, hvad der er til barnets bedste. Det gælder både i forhold til, om barnet/den unge skal have sin sag behandlet for nævnet, og hvilke regler og rammer, som skal gælde ved nævnsbehandlingen.

Instituttet henviser samtidig til sit høringssvar over udkastet til ungdomskriminalitetsloven i 2018, som instituttet havde en række principielle betænkeligheder ved, og hvor det samlet set var instituttets vurdering, at der er tale om et system, som har ganske indgribende og vidtrækkende konsekvenser.²

MULIGHED FOR KONKRET VURDERING FOR BØRN/UNGE MED SVÆRT NEDSAT PSYKISK FUNKTIONSEVNE

Med lovudkastet foreslås det, at kommunen i sager, hvor kommunen vurderer, at et barn eller en ung har en svært nedsat psykisk funktionsevne, kan indstille til Ungdomskriminalitetsnævnet, at der ikke skal iværksættes foranstaltninger, og at Ungdomskriminalitetsnævnets formand eller næstformand kan træffe afgørelse på skriftligt grundlag (forslag til § 36 a i ungdomskriminalitetsloven).

Instituttet anser det for positivt, at lovudkastet lægger op til at øge råderummet til at vurdere, om det er formålstjenligt at behandle sager ved Ungdomskriminalitetsnævnet for et barn eller en ung med svært nedsat psykisk funktionsevne.

Lovudkastet beskriver Justitsministeriets devaluering om "Screening og henvisning. En devaluering af Ungdomskriminalitetsnævnet". Af beskrivelsen af devalueringen i lovudkastet fremgår det, at børn og unge med svært nedsat psykisk funktionsevne ikke vurderes at være kognitivt i stand til at forstå sagsprocessen, og at deltagelsen i nævnsmødet kan være en belastning for barnets eller den unges mentale helbred. Ligesom denne gruppe af børn og unge i vidt omfang i forvejen modtager omfattende social støtte efter serviceloven, hvorfor et af Ungdomskriminalitetsnævnet fastsat forbedringsforløb med dertilhørende tilsyn ved ungekriminalforsorgen ikke vurderes at kunne

² Se instituttets høringssvar over forslag til lov om bekæmpelse af ungdomskriminalitet, 3. oktober 2018, tilgængelig her, <https://menneskeret.dk/hoeringssvar/forslag-lov-bekaempelse-ungdomskriminalitet>.

forbedre den kriminalpræventive indsats (lovudkastets almindelige bemærkninger, punkt 2.10.2).

Med lovudkastet er det imidlertid en betingelse for at kunne foretage en konkret vurdering, at barnet eller den unge har en svært nedsat psykisk funktionsevne, hvis der er tale om mistanke/dom for personfarlig kriminalitet. I sager om børn og unge, som alene har en nedsat psykisk funktionsevne, lægges der ikke op til at give Ungdomskriminalitetsnævnet mulighed for at træffe skriftlig afgørelse om at følge en indstilling fra kommunen om, at der ikke skal iværksættes foranstaltninger.

Graden af den nedsatte funktionsevne bliver således afgørende for, om Ungdomskriminalitetsnævnet kan foretage en konkret vurdering af, om et barn eller en ung skal møde op til nævnsbehandling. Det er også tilfældet i de sager, hvor kommunen vurderer, at der ikke skal iværksættes foranstaltninger.

Det fremgår af lovudkastet, at der med svært nedsat psykisk funktionsevne omfatter børn og unge, hvis psykiske udviklingsniveau er langt fra aldersmæssigt svarende, således at barnet eller den unges udvikling, herunder særligt den pågældendes modenhed (dvs. evnen til at handle klogt, ansvarsbevidst og selvstændigt) og evne til at forstå konsekvensen af ens handlinger er betydeligt hæmmet. Målgruppen kan omfatte børn/unge, der er diagnosticeret med eksempelvis infantil autisme, mental retardering, udviklingshæmning, men også børn/unge med en opmærksomhedsforstyrrelse såsom ADHD eller autismespektrum-forstyrrelsen. Samtidig kan målgruppen også omfatte børn/unge, som har betydelige psykiske udfordringer, uden at der foreligger en psykiatrisk diagnose.

Ved vurderingen af svært nedsat psykisk funktionsevne skal der særligt lægges vægt på, om barnets eller den unges evne til at fungere i hverdagen afviger betydeligt fra en gennemsnitlig person på samme alder, og om barnet eller den unge vurderes at være kognitivt i stand til at forstå sagsprocessen i Ungdomskriminalitetsnævnet.

Der er tale om en konkret vurdering i forhold til, om svært nedsat psykisk funktionsevne med betydelig vægt taler for, at sagen ikke skal behandles af nævnet (lovudkastets almindelige bemærkninger, punkt 2.10.3).

Med lovudkastet bliver det således afgørende for mulighed for konkret at undtage for behandling i Ungdomskriminalitetsnævnet, at barnet

eller den unge 1) vurderes at have en svært nedsat psykisk funktionsevne, at 2) kommunen indstiller til, at der ikke skal iværksættes foranstaltninger, og 3) at Ungdomskriminalitetsnævnet vurderer, at den svært nedsatte psykiske funktionsevne med betydelig vægt taler for, at sagen ikke skal behandles i nævnet.

Der er således tale om en række kumulative betingelser, som efter instituttets opfattelse i praksis kan begrænse anvendelsen af undtagelsesbestemmelsen.

I Justitsministeriets egen devaluering om nævnsmødet viser en gennemgang af et dataudtræk på 100 sager fra perioden juni til august 2020, at der ved en gennemgang af sagsmaterieret er konstateret 29 sager, hvor barnet eller den unge har en psykiatrisk diagnose, primært ADHD eller ADD. Samtidig er der i sagsmaterialet for yderligere 29 sager mistanke om psykiatriske diagnoser. I de resterende 42 sager er der ikke identificeret psykiatriske diagnoser eller mistanke herom i sagsmaterialet. Det fremgår af evalueringen, at en psykiatrisk diagnose ikke nødvendigvis indebærer en nedsat psykisk funktionsevne.³

Børnekonventionens artikel 3 fastslår princippet barnets bedste. Princippet betyder, at hensynet til, hvad der er bedst for barnet, skal komme i første række i alle foranstaltninger, der vedrører børn. Princippet er også anerkendt i praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, der har udtalt, at hensynet til barnets bedste er af afgørende vigtighed.⁴

Forskning viser endvidere, at det ikke kun er mennesker med svære funktionsnedsættelser, som oplever nedsatte muligheder og udfordringer. Hele gruppen af personer med funktionsnedsættelser oplever betydeligt nedsatte muligheder og udfordringer. Dette er veldokumenteret i en række forskningspublikationer om såvel børn og unge som voksne med funktionsnedsættelser. Her har man undersøgt

³ Justitsministeriets Forskningskontor, Nævnsmødet, En devaluering af Ungdomskriminalitetsnævnet, side 24, tilgængelig på:

<https://www.justitsministeriet.dk/wp-content/uploads/2021/05/Naevnsmoedet-En-devaluering-af-Ungdomskriminalitetsnaevnet..pdf>

⁴ Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, Jeunesse mod Nederlandene, storkammerdom af 3. oktober 2014, præmis 109.

uligheden inden for eksempelvis uddannelse,⁵ beskæftigelse⁶ og generelle levevilkår.⁷

Efter instituttets opfattelse bør det derfor ikke være afgørende for vurderingen, om barnet eller den unge har en svært nedsat psykisk funktionsevne. Vurderingen bør i stedet tage udgangspunkt i det enkelte barn eller den enkelte unge, og om det for barnet/den unge vil være formålstjenligt at behandle sagen i Ungdomskriminalitetsnævnet, da en sådan tilgang vil stemme bedre overens med princippet om barnets bedste.

Samtidig kan også andre børn og unge med kognitive eller psykiske funktionsnedsættelser i mindre grad modtage omfattende social støtte efter serviceloven, hvorfor et forbedringsforløb med tilsyn ved ungekriminalforsorgen også for denne gruppe af børn/unge ikke nødvendigvis vil kunne forbedre den kriminalpræventive indsats.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Justitsministeriet udvider muligheden for at blive undtaget fra nævnsbehandling, så den gælder for alle børn og unge med kognitive eller psykiske funktionsnedsættelser.

MANGLENDE KONKRET VURDERING FOR DE 10-14-ÅRIGE

I lovudkastet lægges der op til at øge muligheden for at træffe afgørelser på skriftligt grundlag i en række situationer (forslag til ny § 21, stk. 4 og 5, i ungdomskriminalitetsloven).

⁵ Jf. f.eks. Mortensen, N. P., Andreasen, A. G. & Tegtmeyer, T. 2020: "Uddannelsesresultater og -mønstre for børn og unge med funktionsnedsættelser". København: VIVE; Larsen, M. R. & Larsen, M. 2017: "Handicap, beskæftigelse og uddannelse i 2016". København: VIVE.

⁶ Jf. f.eks. Larsen, M., Jakobsen, V. & Mikkelsen, C. H. 2021: "Handicap og beskæftigelse 2020" København: VIVE.

⁷ Jf. f.eks. Nelausen, M. K. et al. 2022: "Trivsel og hverdagsliv blandt børn og unge med ADHD og ADD". København: Statens Institut for Folkesundhed, Syddansk Universitet; Amilon, A. Østergaard, S. V. & Olsen, R. F. 2021: "Mennesker med handicap Hverdagsliv og levevilkår 2020". København: VIVE; Christensen, A. I. et al 2017: "Mental sundhed blandt unge". København: Statens Institut for Folkesundhed, Syddansk Universitet; Bendtsen, P., Mikkelsen, S. S. & Tolstrup, J. S. 2015: "Ungdomsprofilen 2014". København: Statens Institut for Folkesundhed, Syddansk Universitet.

Det er imidlertid betingelse for, at Ungdomskriminalitetsnævnet kan træffe en skriftlig afgørelse, at barnet/den unge tidligere har haft sin sag behandlet i nævnet.

I lovudkastet lægges der således ikke op til at ændre ved den vurdering, som skal foretages for et barn mellem 10-14 år, som ikke tidligere har fået sin sag behandlet i Ungdomskriminalitetsnævnet.

Efter gældende ret henvises de 10-14-årige gennem politiets screeningsenhed, som skal vurdere, om barnet skal indstilles til nævnet. Er der tale om personfarlig kriminalitet, så fører en mistanke per automatik til en indstilling til Ungdomskriminalitetsnævnet, hvis tilsvarende forbrydelse begået af en person over den kriminelle lavalder havde medført fængselsstraf. Der tages således ikke individuelle hensyn, og en henvisning er ikke betinget af, at barnet vurderes at være i risiko for at begå yderligere kriminalitet.

Det betyder, at det ikke er muligt for Ungdomskriminalitetsnævnet at vurdere, at sager om børn, hvor det er første gang, de er mistænkt for at have begået personfarlig kriminalitet, som er tilstrækkelig alvorlig til at medføre eller kunne have medført fængselsstraf for personer over den kriminelle lavalder, ikke skal indbringes for nævnet.

Der er alene en snævert afgrænset mulighed for, at Ungdomskriminalitetsnævnet kan afvise at behandle en sag, som politiet har indstillet til behandling i nævnet, hvis nævnet vurderer, at sagen ikke burde have været henvist til nævnet. Det kan f.eks. ske i sager, hvor barnet eller den unge ikke opfylder betingelsen om kriminel adfærd eller, hvis den unge fylder 18 år senest en måned efter sagens behandling i nævnet.

Nævnet kan imidlertid ikke træffe afgørelse om, at der ikke skal ske nævnsbehandling i sagen, fordi barnet allerede er underlagt kommunale foranstaltninger efter serviceloven og eksempelvis er institutionsanbragt, eller fordi barnet er i lav risiko for at begå ny kriminalitet. Der er således stort set ingen mulighed for at undlade at henvise et barn til Ungdomskriminalitetsnævnet, hvis barnet er mistænkt for at have begået personfarlig kriminalitet, og ikke tidligere har haft sin sag behandlet i Ungdomskriminalitetsnævnet.

I Justitsministeriets egen devaluering om "Screening og henvisning. En devaluering af Ungdomskriminalitetsnævnet" fremgår det, at der for sager vedrørende børn/unge med lav risiko for at begå yderligere kriminalitet i det empiriske materiale er en generel vurdering af, at disse børn/unge ikke kan betragtes som værende en del af fødekæden

til den hårde kerne, og at der, ifølge fagpersonernes vurdering, er et proportionalitetsproblem mellem sagens behandling og den formodede kriminalpræventive virkning heraf. Med baggrund i barnets/den unges forseelse og personlige forhold vurderes det af fagpersonerne ikke formålstjenligt, at sagen behandles i Ungdomskriminalitetsnævnet, da de ressourcemæssige og personlige omkostninger forbundet hermed vurderes at være for store set i forhold til den (vurderede) lave risiko for, at disse børn/unge begår ny kriminalitet.⁸

Evalueringen underbygger efter instituttets opfattelse, at vurderingen af, om et barn skal have sin sag behandlet i Ungdomskriminalitetsnævnet bør tage udgangspunkt i det enkelte barn, og om det for barnet vil være formålstjenligt at behandle sagen i Ungdomskriminalitetsnævnet. En sådan tilgang vil samtidig stemme bedre overens med princippet om barnets bedste.

Af de ovennævnte grunde bør der efter instituttets opfattelse være mulighed for at foretage en konkret vurdering i den enkelte sag af, om der er behov for at indbringe børn på 10-14 år for Ungdomskriminalitetsnævnet i de situationer, hvor barnet ikke tidligere har haft sin sag behandlet i Ungdomskriminalitetsnævnet.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Justitsministeriet justerer udkast til ændring af ungdomskriminalitetsloven, så de 10-14-årige alene indstilles til Ungdomskriminalitetsnævnet efter en konkret vurdering.

RAMMERNE FOR NÆVNSBEHANDLINGEN

Hvis Ungdomskriminalitetsnævnet vurderer, at der skal ske nævnsbehandling af et barn eller en ung med svært nedsat psykisk funktionsevne, fremgår det af lovudkastets bemærkninger, at der skal tages højde for den nedsatte funktionsevne ved eksempelvis at lade barnet eller den unge deltage via videolink i et andet lokale eller lignende (lovudkastets almindelige bemærkninger, punkt 2.10.3).

Det er efter instituttets vurdering positivt, at den foreslåede ordning præciserer muligheden for alternative muligheder for inddragelse af denne gruppe af børn og unge på nævnsmødet.

⁸ Justitsministeriets Forskningskontor, Screening og henvisning, En devaluering af Ungdomskriminalitetsnævnet, side 66, tilgængelig på: <https://www.justitsministeriet.dk/wp-content/uploads/2021/12/Devaluering-om-screening-og-henvisning.pdf>

Instituttet bemærker, at børn og unge efter Børnekonventionens artikel 12 har ret til frit at udtrykke sig. Deri ligger blandt andet et menneskeretligt krav til de omgivelser, hvori barnet eller den unge høres.

Når børn og unge skal til møde i Ungdomskriminalitetsnævnet foregår det i et lokale ved retten med mange fremmede voksne mødedeltagere. Den rammesætning kan for især de unge børn i 10-14-års alderen og børn og unge med kognitiv eller psykisk nedsat funktionsevne opleves som barriere for at deltage og blive inddraget på mødet.

Formanden eller næstformanden kan undtagelsesvist beslutte, at et nævnsmøde skal foregå i et andet egnet lokale.⁹

Justitsministeriets devaluering om nævnsmødet angiver sporadiske eksempler på hensyntagen til børn og unge med nedsat psykisk funktionsevne, eksempelvis har nogle af mødedeltagerne forladt lokalet under dialogen med barnet eller den unge, eller at barnet eller den unge har været placeret i et andet lokale.¹⁰ Disse eksempler ændrer ikke ved, at muligheden for at ændre på rammerne for nævnsmødet er meget snæver.

På nævnsmødet deltager ud over nævnsmedlemmerne (dommer, politiansat og kommunal repræsentant)¹¹ også barnets forældre, en sagsbehandler og en sekretær med. Afhængig af den konkrete sag kan der også deltage en børnesagkyndig, advokater, ansatte fra institutioner (fx skole eller anbringelsessted) eller bisiddere. I modsætning til andre møder med retssystemet,¹² så er de fysiske rammer, som barnet eller den unge er placeret i ved Ungdomskriminalitetsnævnet, ikke nærmere reguleret.

⁹ Jf. Bekendtgørelse om forretningsordenen for Ungdomskriminalitetsnævnet § 25, stk. 3, tilgængelig på: <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2019/32>

¹⁰ Justitsministeriets Forskningskontor, Nævnsmødet, En devaluering af Ungdomskriminalitetsnævnet, side 56, tilgængelig på: <https://www.justitsministeriet.dk/wp-content/uploads/2021/05/Naevnsmoedet-En-devaluering-af-Ungdomskriminalitetsnaevnet..pdf>

¹¹ Ungdomskriminalitetslovens § 5.

¹² Se fx bemærkningerne til § 1, nr. 1 (forslag til retsplejelovens § 56 a), hvor af det fremgår, 'at dommere i konkrete tilfælde bl.a. kan undlade at bære kappe, når hovedforhandlingen eller dele heraf foregår et andet sted end i et retslokale, eller når børn skal afgive forklaring i

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Justitsministeriet justerer udkast til ændring af ungdomskriminalitetsloven, så der indføres flere alternative muligheder for inddragelse af alle børn på nævnsmødet, f.eks. videomøder, samtaler med barnet, som optages på forhånd, eller særskilt samtale i børnevenligt lokale med få personer til stede.

RET TIL AT MØDE OP FREM FOR MØDEPLIGT

Lovudkastet lægger op til en række justeringer af rammerne for et nævnsmøde i Ungdomskriminalitetsnævnet, der ifølge Justitsministeriets overvejelser blandt andet tager afsæt i Justitsministeriets devalueringer af nævnet.

Der lægges dog ikke med lovudkastet op til ændringer af mødepligten for børn i alderen 10-14 år og for børn og unge, som ikke har en svært nedsat psykisk funktionsevne.

Instituttet bemærker, at børn og unge har ret til at blive inddraget i processen ved Ungdomskriminalitetsnævnet. Retten til at blive hørt og inddraget er efter Børnekonventionens artikel 12 imidlertid en rettighed og ikke en pligt for barnet. Opfyldelsen af denne rettighed skal derfor også ske på en måde som respekterer princippet om barnets bedste, og dermed tager udgangspunkt i det enkelte barns behov, evner og udvikling.

Hovedreglen for møder ved Ungdomskriminalitetsnævnet er efter lovens § 37, at både barnet eller den unge og forældrene skal være til stede. Ungdomskriminalitetsloven er i sin ordlyd meget klar og som udgangspunkt undtagelsesfri. Dog kan der ved særlige omstændigheder undtages fra mødepligten i situationer, hvor eksempelvis manglende modenhed eller psykiatriske diagnoser taler afgørende for, at barnet eller den unge ikke bør afhentes af politiet, og hvor det må anses for formålstjenstligt, at nævnet træffer afgørelse samme dag.

retten', tilgængelig på:

https://www.ft.dk/samling/20081/lovforslag/198/20081_198_som_frem_sat.htm eller RPL § 183, stk. 3, pkt. 1, hvorefter Retten bestemmer, hvordan og ved hvem afhøring af børn under 15 år skal ske.

Selvom loven åbner mulighed for at undtage børn og unge i visse situationer, deltager børn og unge dog ved stort set alle nævnsmøder,¹³ og undtagelsens rækkevidde synes i praksis at være snæver og uklar. Set fra et menneskeretligt perspektiv er det problematisk, at hensynet til det enkelte barns modenhed eller særlige behov ikke i højere grad er præciseret i lovteksten, fordi det medfører en risiko for, at barnet tvinges til at deltage i møder, som ikke er til barnets bedste.

Det kan have alvorlige konsekvenser for børn og unge, særligt dem med kognitive eller psykiske funktionsnedsættelser, når der ikke i praksis tages individuelle hensyn.

Sammenholdt med den forskelligartede praksis, som er afdækket i Justitsministeriets devaluering om nævnsmødet, så er der efter instituttets vurdering grundlag for at tydeliggøre pligten til at foretage tilpasning af nævnsmøderne med henblik på at imødekomme det enkelte barns behov og sikre barnets og den unges ret til ligebehandling uanset handicap.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Justitsministeriet justerer udkast til ændring af ungdomskriminalitetsloven, så der indføres en *ret* frem for en *pligt* for de 10-14-årige og for børn og unge med kognitive eller psykiske funktionsnedsættelser til at deltage i nævnsmødet.

UDVIDET KLAGEADGANG

Der foreslås ikke med lovudkastet ændringer i adgang til at klage over Ungdomskriminalitetsnævnets afgørelser. Det vil derfor fortsat være udgangspunktet, når et barn eller en ung modtager en afgørelse fra Ungdomskriminalitetsnævnet, at afgørelsen ikke kan indbringes for Ankestyrelsen. Der vil dog fortsat være klageadgang ved de af nævnets afgørelser, der er af meget indgribende karakter.

Den begrænsede klageadgang over nævnets afgørelser adskiller sig fra klageadgangen i lov om social service, hvor udgangspunktet er, at afgørelser om særlig støtte til børn og unge kan indbringes for Ankestyrelsen.

¹³ Justitsministeriets Forskningskontor, Nævnsmødet, En devaluering af Ungdomskriminalitetsnævnet, side 3, tilgængelig på:

<https://www.justitsministeriet.dk/wp-content/uploads/2021/05/Naevnsmoedet-En-devaluering-af-Ungdomskriminalitetsnaevnet..pdf>

Børn og unge, hvis sag afgøres af Ungdomskriminalitetsnævnet, står derfor retssikkerhedsmæssigt svagere end børn og unge, hvis sag afgøres af kommunen, hvor der som udgangspunkt er klageadgang.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Justitsministeriet justerer udkast til ændring af ungdomskriminalitetsloven, så adgangen til at klage over Ungdomskriminalitetsnævnets afgørelser udvides, så den svarer til adgangen til at klage efter serviceloven.

KLARE KRITERIER I LOVGRUNDLAGET FOR VISITATIONSZONER

Med lovudkastet foreslås det, at der i politilovens indsættes en ny § 5 a, hvorefter politiet i visitationszoner, som etableres efter den foreslåede § 5 a, stk. 3, uden mistankegrundlag og uden samtykke hertil kan foretage stikprøvekontrol af, om en person er i besiddelse af eksplosivstoffer.

Politiet vil efter den foreslåede bestemmelse kunne aftørre en persons legeme, det vil sige aftørring af legemets ydre, samt undersøge det tøj, som den pågældende er iført. Der vil endvidere være adgang til at aftørre andet tøj og genstande, herunder køretøjer og tasker, der befinder sig på det sted, der undersøges (de almindelige bemærkninger, afsnit 2.4.3).

Der vil være tale om visitation af ikke-mistænkte personer, svarende til metoden anvendt i lufthavne, hvor der stikprøvevis aftørres bagage mv., og hvor der kort tid herefter foreligger et prøvesvar på, om der er udslag for eksplosivstoffer.

Det følger endvidere af den foreslåede § 5 a, stk. 4, at politiet vil kunne *tilbageholde* en person, der undersøges i medfør af stk. 1, i det tidsrum, der er nødvendigt til gennemførelse af undersøgelsen. Politiet vil således kunne tilbageholde en person, hvis tøj og andre genstande er blevet aftørret, indtil der efter få minutter foreligger et prøvesvar på, om der er udslag for eksplosivstoffer (de almindelige bemærkninger, afsnit 2.4.3).

For så vidt angår ordningens geografiske område fremgår det af samme afsnit, at adgangen til at foretage besigtigelse eller undersøgelse vil være afgrænset til offentligt tilgængelige steder, uddannelsessteder, i ungdomsklubber, fritidsordninger og lign., sådan som disse begreber anvendes i knivlovens § 1 (de almindelige bemærkninger, afsnit 2.4.3).

I medfør af den foreslåede § 5 a, stk. 2, forudsætter oprettelse af en visitationszone efter § 5 a, stk. 3, at der er grund til oprette den

pågældende zone med henblik på at forebygge, at nogen foretager strafbare handlinger, som indebærer fare for personers liv, helbred eller velfærd. Eksempler på dette vil kunne være, hvor der tidligere har været sprængninger i det pågældende område. Det vil endvidere kunne være i situationer, hvor der har været sprængninger i bestemte områder i Danmark, f.eks. områder, der er kendt som tilholdssted for bestemte grupperinger mv., og politiet på den baggrund vurderer, at der i lignende områder er en risiko for sprængninger. Herudover vil det kunne omfatte tilfælde, hvor der i andre lande har været sprængninger ved bestemte lokationer, f.eks. parlamentsbygninger, trafikknudepunkter mv., og politiet på baggrund heraf vurderer, at der er risiko for sprængninger ved tilsvarende lokationer på dansk grund.

Det fremgår desuden af lovudkastet, at betingelserne i § 5 a, stk. 2, i øvrigt skal forstås i overensstemmelse med betingelserne efter politilovens § 6, stk. 2, om politiets adgang til at oprette visitationszoner for stikprøvekontrol af forbuddet efter knivloven (de almindelige bemærkninger, afsnit 2.4.3). Dermed lægger lovudkastet op til, at der tildeles politiet et bredt skøn i forhold til, hvornår der ud fra forskellige faktorer kan anses for at foreligge en fare for personer liv, helbred eller velfærd, der kan begrunde oprettelse af en visitationszone.

For så vidt angår visitationszonernes tidsmæssige og geografiske udstrækning fremgår det af samme afsnit, at beslutningen om stikprøvekontrol efter den foreslåede § 5 a, stk. 3, 1. pkt., er undergivet de samme betingelser som beslutningen om visitation mv. efter politilovens § 6, stk. 3.

Reglerne for at træffe beslutning om de nye visitationszoner vil således på de fleste punkter svare til reglerne for visitationszoner for forbuddet mod at bære kniv.

I en menneskeretlig kontekst udgør den foreslåede ordning først og fremmest et indgreb i retten til privatliv, som er beskyttet i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention artikel 8.

Det følger af stk. 2 i bestemmelsen, at ingen offentlig myndighed må gøre indgreb i udøvelsen af denne ret, medmindre det sker i overensstemmelse med loven og er nødvendigt i et demokratisk samfund af hensyn til den nationale sikkerhed, den offentlige tryghed eller landets økonomiske velfærd, for at forebygge uro eller forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden eller for at beskytte andres rettigheder og friheder.

Det følger af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols retspraksis, at kravet om, at indgreb i retten til privatliv skal være overensstemmelse med loven indebærer, at den pågældende lov skal tilstrækkelig klar og præcis, så den enkelte har mulighed for at forudsige sin retsstilling.¹⁴

Endvidere fastslog domstolen i sagen Gillan og Quinton mod Storbritannien,¹⁵ at visitationer foretaget af politiet er omfattet af beskyttelsen i Menneskerettighedskonventionens artikel 8.

I sagen fandt Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, at de britiske regler om visitationszoner ikke var tilstrækkelig præcise. Det blev således kritiseret, at politiet kunne træffe beslutning om at etablere visitationszoner ud fra et unødigt bredt et skøn. Det var således ikke et krav om, at politiet skulle kunne godtgøre nødvendigheden af etableringen af visitationszonen, men blot at kontrollen indenfor zonen kunne anses for fordelagtig i forhold til formålet om at bekæmpe terrorisme.¹⁶ Domstolene problematiserede desuden, at politiet i større områder i flere måneder kunne udtage personer til stikprøvekontroller uden mistankegrundlag.¹⁷

På baggrund af dommen finder Institut for Menneskerettigheder, at der bør være tilstrækkelig præcision og klarhed i lovgrundlaget politiets adgang til at foretage stikprøvekontroller for eksplosivstoffer.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Justitsministeriet i forslaget til en ny § 5 a i politiloven indsætter klare kriterier for, hvornår det kan anses for nødvendigt at etablere en visitationszone.

RISIKO FOR VILKÅRLIGE INDGREB OG ETNISK PROFILERING I VISITATIONSZONER

Som anført ovenfor, vil politiet inden for visitationszonerne uden mistankegrundlag kunne foretage stikprøvekontrol af, om en person er i besiddelse af eksplosivstoffer.

I sagen Gillian og Quinton mod Storbritannien udtalte domstolen endvidere, at risikoen for magtmisbrug øges, når en politibetjent tildes beføjelser til frit at visitere personer inden for en bestemt zone,

¹⁴ S. og Marper mod Storbritannien, sagsnummer 30562/04 og 30566/04, dom af 4. december 2008, præmis 95 og 96.

¹⁵ Gillian og Quinton mod Storbritannien, sagsnummer 4158/05, dom af 12. januar 2010.

¹⁶ Ibid., præmis 80.

¹⁷ Ibid., præmis 83.

og at der er en reel risiko for diskrimination ved anvendelse af stikprøvekontroller.¹⁸

Da der med den foreslåede ordning er lagt op til, at politiet kan foretage stikprøvekontroller for eksplosivstoffer ud fra et *frit skøn*, er der efter instituttet vurdering en risiko for, at bestemte grupper af personer i samfundet i højere grad kan opleve at blive stoppet og udsat for indgreb fra politiet. Det medfører en betydelig risiko for, at visitationszoner resulterer i et uforholdsmæssigt stort antal visitationer af etniske minoritetsborgere i strid med forbuddet mod diskrimination, jf. Menneskerettighedskonventionens artikel 14 sammenholdt med artikel 8.

I forlængelse heraf henvises der til Institut for Menneskerettigheders rapport om etnisk profilering af 19. marts 2022.¹⁹ Rapporten konkluderer, at der er større sandsynlighed for, at sigtelser af etniske minoriteter enten bliver opgivet eller ender med frifindelse, end det er tilfældet for sigtelser af etniske danskere. Undersøgelsen viser således, at der kan være et problem med brug af etnisk profilering hos politiet.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Rigspolitiet pålægger politikredsene at foretage systematiske registreringer af personer, som kontrolleres inden for visitationszoner, med henblik på at tilvejebringe statistisk materiale om politiets indsats over for borgerne.

Systematiske registreringer af personer kan afdække disproportionale mønstre og måle effektiviteten af politiets indgreb. Registreringen bør samtidig udvikles i samarbejde med Datatilsynet for at sikre overholdelsen af persondataloven.

RISIKO FOR VILKÅRLIG OVERVÅGNING

Det foreslås i lovudkastet, at retsplejelovens ændres således, at politiet – i modsætning til tidligere – vil få adgang til uden retskendelse at registrere en mistænkt eller anden persons færden ved hjælp af eksempelvis en gps, ligesom der heller ikke skal beskikkes en advokat for den, som indgrebet vedrører.

Adgang til at registrere en persons færden ved hjælp af eksempelvis en gps vil fortsat være betinget af, at det må antages at være af væsentlig betydning for efterforskningen (indikationskravet), og at

¹⁸ Ibid., præmis 85.

¹⁹ Institut for Menneskerettigheders rapport om etnisk profilering, 19. marts 2022: [Etnisk profilering | Institut for Menneskerettigheder](#).

efterforskningen vedrører en lovovertrædelse, der kan medføre fængsel i 1 år og 6 måneder eller derover (kriminalitetskravet).

Samtidig vil der fortsat gælde en almindelig proportionalitetsregel i relation til indgrebet. Indgrebet må derfor ikke foretages, hvis det efter indgrebets formål, sagens betydning og den krænkelse og ulempe, som indgrebet må antages at forvolde den eller de personer, som det rammer, vil være et uforholdsmæssigt indgreb.

Endvidere foreslås det, at politiet som udgangspunkt vil skulle foretage efterfølgende underretning til den person, indgrebet rammer. Dette gælder dog ikke, hvis der er grundlag for at undlade underretning som følge af, at underretningen vil være til skade for efterforskningen eller til skade for efterforskningen i en anden verserende sag om en lovovertrædelse, som efter loven kan danne grundlag for et indgreb i meddelelshemmeligheden, eller hensynet til beskyttelse af fortrolige oplysninger om politiets efterforskningsmetoder eller omstændighederne i øvrigt taler imod underretning. Dette medfører imidlertid blot en mindre ændring af den eksisterende retstilstand, hvor underretningsforpligtelsen er pålagt domstolene.

Hvad angår baggrunden for den gældende retstilstand, vurderede Justitsministeriet i 2018 i forbindelse med kriminaliseringen af uberettiget anvendelse af en gps eller et andet lignende apparat, at beslutningen om at iværksætte politiets registrering af en mistænks eller anden persons færden ved hjælp af en gps eller andet apparat bør træffes af retten (de almindelige bemærkninger punkt. 2.3.2).

Det fremgår af samme afsnit, at forslaget stilles på baggrund af Straffelovrådets betænkning 1563/2017 om freds- og ærekrænkelser. Betænkningen angiver bl.a., at politiets hjemmel til at anvende sporings- og pejlingsudstyr i forbindelse med efterforskningen af strafbare forhold kunne tage udgangspunkt i retsplejelovens § 791 a, stk. 1, således, at brugen af gps-udstyr ikke skulle kræve forudgående kendelse fra retten.

Det fremgår ligeledes af samme afsnit, at ændringen vil kunne bidrage til ressourcebesparelser for både politiet, anklagemyndigheden og domstolene, da der fremover ikke vil skulle indhentes retskendelse i en række sager.

Institut for Menneskerettigheder noterer, at der med den foreslåede ordning fortsat vil gælde det samme indikationskrav og kriminalitetskrav ved anvendelsen af indgrebet, ligesom proportionalitetsreglen i retsplejelovens § 791 a, stk. 7, også finder anvendelse.

Instituttet bemærker, at overvågning af en persons geografiske placering, der finder sted på afstand ved hjælp af en gps eller et andet lignende apparat, udgør et indgreb i borgernes ret til privatliv efter Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8. Efter instituttet opfattelse må denne type overvågning anses for at udgøre et indgreb med en vis intensitet. Det er således muligt for politiet at kortlægge den pågældende persons bevægelsesmønstre, hvorved der kan dannes et billede af den pågældendes intime forhold.

Instituttet bemærker desuden, at det er et generelt princip, at indgreb inden for straffeprocessen kræver en retskendelse fra domstolen. Den foreslåede ændring vil således bryde med dette princip.

I forhold til borgernes retssikkerhed må det således anses for mere betryggende, at domstolen involveres i politiets beslutning om at foretage indgreb i form af en retskendelse. Instituttet anser det ligeledes for retssikkerhedsmæssigt betænkeligt, at der fremover heller ikke vil skulle beskikkes en advokat for den, som indgrebet vedrører. Fjernelse af kravet om retskendelse medfører således en øget risiko for, at der kan ske vilkårlige indgreb i borgernes privatliv.

Instituttet finder på denne baggrund, at den foreslåedes ordning indebærer en forringelse af borgernes retsgarantier mod uberettiget overvågning.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at politiet i hver enkelt situation nøje vurderer, om det er nødvendigt at registrere en mistænks eller anden persons færden ved hjælp af en gps eller et andet lignende apparat efter § 791 a, stk. 5, nr. 2.

Med venlig hilsen

Louise Holck

DIREKTØR