

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

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

DOK. NR. 22/00605-2

23. MARTS 2022

HØRINGSSVAR OVER UDKAST TIL LOVFORSLAG OM UTRYGHEDSSKABENDE ADFÆRD OG KRIMINALITET

Justitsministeriet har ved e-mail af 23. februar 2022 anmodet om Institut for Menneskerettigheders eventuelle bemærkninger til udkast til forslag til lov om ændring af lov om politiets virksomhed, straffeloven, lov om vagtvirksomhed og lov om social service (Styrket indsats mod utryghedsskabende adfærd og kriminalitet).

Med lovudkastet udmøntes de centrale dele af regeringens udspil "Et tryggere Danmark – 12 tryghedsskabende initiativer" fra november 2021.¹ Fokus i udspillet er på utryghed i nattelivet og udendørsaktivitet i gadebilledet i tilknytning hertil, på utryghed i den offentlige transport og tog- og rutebilstationer, på dømte unges brug af penge og på børn og unges utryghedsskabende adfærd.

Udspillet er en del af en bredere tendens, hvor der fra regeringens side er stort fokus på initiativer, som skal modvirke utryghed i det offentlige rum. Regeringen lancerede således også i oktober 2020 et udspil² med en række initiativer med samme fokus. Instituttet havde en række bemærkninger til de to lovudkast, som udmøntede udspillet.³

¹ Se pressemeddelelsen fra Justitsministeriet med link til udspillet her, <https://www.justitsministeriet.dk/pressemeddelelse/nye-tiltag-skal-sikre-et-tryggere-danmark/>.

² Se pressemeddelelsen fra Justitsministeriet med link til udspillet her, <https://www.justitsministeriet.dk/pressemeddelelse/nye-tiltag-mod-utryghedsskabende-adfaerd/>.

³ Se instituttets høringssvar om bl.a. tryghedsskabende opholdsforbud, <https://menneskeret.dk/hoeringssvar/tryghedsskabende-opholdsforbud-forbud-deltagelse-nattelivet-udvidet-adgang>, og instituttets høringssvar om udsættelse af lejere på grund af utryghedsskabende kriminalitet,

Instituttet fokuserer i høringsvaret på den del af lovudkastet, som handler om særvilkår om økonomisk kontrol til unge mellem 18 og 25 år og målrettede pligter til forældre og børn og unge ved utryghedsskabende adfærd.

Særvilkår om økonomisk kontrol

Med lovudkastet skal der som det klare udgangspunkt fastsættes særvilkår om økonomisk kontrol, når unge mellem 18 og 25 år idømmes betinget fængselsstraf for overtrædelse af en række bestemmelser i straffeloven.

Instituttet finder det problematisk, at den dømte som det *klare udgangspunkt* skal underlægges økonomisk kontrol, da ordningen derved medfører en generel formodning for, at den dømtes rettigheder begrænses, uden at dette vurderes at være påkrævet for at undgå recidiv.

- Instituttet for Menneskerettigheder anbefaler, at særvilkår om økonomisk kontrol ikke som udgangspunkt fastsættes, men at domstolene kan fastsætte vilkåret ud fra en konkret vurdering af, om det vil være hensigtsmæssigt.

Målrettede pligter til forældre og børn og unge ved utryghedsskabende adfærd

Det foreslås med lovudkastet at udvide kommunernes mulighed for at fastsætte pligter til forældre og børn og unge (10-17-årige), hvis barnet eller den unge har en såkaldt "utryghedsskabende adfærd". Derudover foreslås det, at kommunerne skal kunne bestemme, at børn og unge ikke må opholde sig bestemte steder i det offentlige rum, f.eks. på en togstation, en bestemt plads eller et storcenter.

Kommunen kan imidlertid lægge vægt på en så stor mængde af uafgrænsede forhold ved vurderingen af, om der er tale om en utryghedsskabende adfærd, at det efter instituttets opfattelse overlader et så vidt skøn til kommunen, at der er risiko for en vilkårlig anvendelse af bestemmelsen i praksis, hvilket medvirker til at skabe en usikker og uklar retstilstand.

<https://menneskeret.dk/hoeringssvar/hurtigere-udsattelse-lejere-paa-grund-utryghedsskabende-kriminalitet>.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Justitsministeriet i lovudkastet gør det tydeligt for børn og unge, hvornår de har en "ulykkeskabende adfærd".

Samtidig bliver det tæt på umuligt for barnet/den unge at forudsige, at denne har en ulykkeskabende adfærd, hvis kommunen fastsætter en handlepligt uden, at barnet/den unge først er gjort opmærksom på, hvilken adfærd kommunen anser som ulykkeskabende.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Justitsministeriet i lovudkastet indfører et krav om, at barnet eller den unge først skal være blevet gjort opmærksom på, at barnet eller den unge i en specifik situation har udvist en konkret adfærd som anses som ulykkeskabende, før kommunen kan meddele barnet eller den unge en handlepligt på baggrund af barnets eller den unges gentagelse af samme ulykkeskabende adfærd.

Instituttet uddyber i det følgende instituttets bemærkninger og baggrunden for instituttets anbefalinger:

SÆRVILKÅR OM ØKONOMISK KONTROL

Med lovudkastet foreslås det, at der i straffeloven indsættes et ny § 57 a, hvorefter personer mellem 18 og 25 år, der idømmes en betinget fængselsstraf for overtrædelse af en række oplyste bestemmelser, kan underlægges et særvilkår om økonomisk kontrol.

De omhandlede bestemmelser er straffelovens § 119 (vold og trusler om vold mod offentligt ansatte mv.), § 119 a (chikane mod offentligt ansatte mv.), § 119 b (kast af genstande mod offentligt ansatte mv.), § 123 (vidnetrusler), § 134 a (deltagelse i slagsmål mv. på offentligt sted), § 244 (simpel vold), § 252, stk. 1 (konkret fareforvoldelse), § 260, stk. 1 (ulovlig tvang), § 266 (trusler), § 291 (hærværk) eller overtrædelse af lov om euforiserende stoffer for så vidt angår salg eller vederlagsfri overdragelse med henblik på senere salg.

Den økonomiske kontrol består af to dele. Den indebærer for det første, at den dømte skal opnå kriminalforsorgens godkendelse af alle økonomiske dispositioner, der enkeltvis overstiger en beløbsgrænse fastsat af retten. For det andet indebærer ordningen, at kriminalforsorgen vil kunne beslutte, at den dømtes indtægter og eventuelle formue skal kunne bruges til at indfri den pågældendes gæld til det offentlige.

Med forslaget lægges der op til at supplere straffelovens nuværende § 57, nr. 7, hvorefter retten som vilkår for udsættelsen af straf kan fastsætte vilkår om, at den dømte retter sig efter kriminalforsorgens bestemmelser om indskrænkninger i rådigheden over indtægter og formue og opfyldelse af økonomiske forpligtelser.

Efter de nuværende regler kan retten allerede bestemme, at personer i alle aldre, der idømmes en betinget fængselsstraf, skal underlægges et lignende vilkår om såkaldt økonomisk administration. Hvis vilkåret aktiveres, kan kriminalforsorgen således forbyde, at den dømtes indtægt eller formue anvendes på bestemte måder, fx ved at kriminalforsorgen meddeler et forbud mod, at den dømte indgår en aftale med en afbetalingsordning uden kriminalforsorgens godkendelse. Kriminalforsorgen kan ligeledes pålægge den dømte at opfylde økonomiske forpligtelser, fx at betale underholdsbidrag (de almindelige bemærkninger, punkt. 2.6.1).

Samtidig er det bemærkelsesværdigt, at hverken Rigsadvokaten eller Direktoratet for Kriminalforsorgen har kunnet identificere sager inden for de seneste fem år, hvor en person er blevet idømt et særvilkår efter § 57, stk. 7. Ifølge Direktoratet for Kriminalforsorgen er der med stor sandsynlighed ikke fastsat et sådan vilkår inden for en længere årrække (de almindelige bemærkninger, punkt. 2.6.1).

Det fremgår af lovudkastet, at det forudsættes, at der i de tilfælde, hvor den unge idømmes en betinget fængselsstraf for overtrædelse af en eller flere af de bestemmelser, som er oplistet i den foreslåede § 57 a, og hvor den aldersmæssige betingelse er opfyldt, som det klare udgangspunkt vil skulle fastsættes et særvilkår om økonomisk kontrol (de almindelige bemærkninger, punkt. 2.6.3.1.).

Det fremgår i samme afsnit, at domstolene undtagelsesvist vil kunne undlade at fastsætte vilkår om økonomisk kontrol som led i en betinget dom. Det vil f.eks. kunne ske i tilfælde, hvor den tiltalte varigt er uden fast bopæl, eller hvor den pågældende tidligere har været underlagt et særvilkår om økonomisk kontrol, men hvor gennemførelsen af vilkåret ikke har været vellykket, f.eks. fordi den unge overtrådte vilkåret. Endvidere kan domstolene undtagelsesvist undlade at fastsætte vilkåret, hvis den dømte har særdeles gode personlige forhold. Det kan f.eks. være tilfældet, hvor den tiltalte er i fast arbejde med en stabil lønindkomst, ikke tidligere er straffet, og hvor der på baggrund af en konkret vurdering ikke vurderes at være risiko for recidiv.

Instituttet bemærker generelt, at den foreslåede § 57 a skal anses for at udgøre en begrænsning i de berørte borgeres ret til ejendom efter artikel 1 i 1. Tillægsprotokol til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og et indgreb i retten til respekt for privatlivet efter artikel 8 i Menneskerettighedskonventionen og den ret til selvbestemmelse og personlig autonomi, som beskyttes heri.⁴

Ved indgreb i borgernes rettigheder skal der være en rimelig grad af proportionalitet mellem indgrebet (at underlægge den dømte økonomisk kontrol) og de formål, der varetages ved indgrebet.⁵ Ved indgreb i en rettighed gælder der desuden en generel forhåndsformodning til fordel for individets rettighed, hvorfor indgrebet skal retfærdiggøres.⁶

Om Justitsministeriets overvejelser og formålet med lovudkastet fremgår det, at "Et særvilkår om økonomisk kontrol vil indeholde et resocialiserende og kriminalitetsforebyggende element, idet særvilkåret vil have til formål at støtte den unge i at leve på en økonomisk ansvarlig og hensigtsmæssig måde og dermed hjælpe den unge til at fravælge et liv med kriminalitet" (de almindelige bemærkninger, punkt. 2.6.2).

I samme afsnit i lovudkastet fremgår det, at det er regeringens opfattelse, at en betinget dom ikke nødvendigvis i tilstrækkeligt omfang giver den unge den støtte, der er nødvendig for undgå recidiv, og samtidig afspejler alvoren af den utryghedsskabende kriminalitet, der er begået. Justitsministeriet finder på den baggrund, at der er behov for at indføre tiltaget.

Instituttet bemærker, at det følger af proportionalitetsprincippet, at der skal være sammenhæng mellem mål (resocialisering og kriminalitetsforebyggelse) og midler (økonomisk kontrol af visse dispositioner). Lovudkastet vedrører imidlertid typer af kriminalitet, f.eks. vold, hvor det ikke uden videre er klart, hvordan et særvilkår om økonomisk kontrol kan virke resocialiserende og kriminalitetsforebyggende.

I lyset af proportionalitetsprincippet finder instituttet det samtidig problematisk, at den dømte som det *klare udgangspunkt* skal

⁴ Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, Fernández Martínez mod Spanien, dom af 12. juni 2014, præmis 126.

⁵ Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, Maurice mod Frankrig, dom af 6. oktober 2005, præmis 86.

⁶ Jens Elo Rytter, *Individets grundlæggende rettigheder*, 4. udgave, Karnov Group, 2021, side 92.

underlægges økonomisk kontrol, da ordningen derved medfører en generel formodning for, at den dømtes rettigheder begrænses, uden at dette vurderes at være påkrævet for at undgå recidiv.

Instituttet anser det således for problematisk, at ordningen indebærer en form for omvendt bevisbyrde, hvorefter den dømte kun undtagelsesvist vil kunne fritages fra økonomisk kontrol, hvor det konkret vurderes, at der ikke er en risiko for recidiv for den unge.

- Instituttet for Menneskerettigheder anbefaler, at særvilkår om økonomisk kontrol ikke som udgangspunkt fastsættes, men at domstolene kan fastsætte vilkåret ud fra en konkret vurdering af, om det vil være hensigtsmæssigt.

MÅLRETTEDE PLIGTER TIL FORÆLDRE OG BØRN OG UNGE VED UTRYGHEDSSKABENDE ADFÆRD

Det foreslås med lovudkastet at udvide kommunernes mulighed for at fastsætte pligter til forældre og børn og unge (10-17-årige), hvis barnet eller den unge har en såkaldt "utryghedsskabende adfærd".

Derudover foreslås det, at kommunerne skal kunne bestemme, at børn og unge ikke må opholde sig bestemte steder i det offentlige rum, f.eks. på en togstation, en bestemt plads eller et storcenter.

Med lovudkastet beskrives det, hvad der menes med en "utryghedsskabende adfærd" hos barnet eller den unge.

Det fremgår således af lovudkastet, at der med "utryghedsskabende adfærd" menes en adfærd, der er egnet til at skabe utryghed hos andre mennesker. Det er imidlertid ikke et krav, at der skal være givet udtryk for en følelse af utryghed i forhold til den udviste adfærd fra andre personer.

I lovudkastet gives en række eksempler på, hvad kommunen kan lægge vægt på ved vurdering af, om barnet eller den unge har en adfærd, der er egnet til at skabe utryghed hos andre mennesker.

Som eksempler på "utryghedsskabende adfærd" nævnes, at barnet eller den unge udviser en "intimiderende, chikanerende eller truende adfærd", f.eks., at "barnet eller den unge, herunder gruppen, som denne kan være en del af, råber, kommer med nedsættende bemærkninger eller stiller sig i vejen for forbipasserende, eller at den pågældende udviser en støjende eller fornærmende adfærd i øvrigt". Det er ikke et krav, at adfærden udgør et strafbart forhold.

Ved vurderingen af, om adfærden er "utryghedsskabende", kan der lægges vægt på, *hvor* adfærden er udvist, *hvornår* adfærden er udvist, og om barnet eller den unge har forsøgt at tildække sit ansigt eller på anden vis forsøgt at anonymisere sig selv.

Adfærden kan udøves af barnet eller den unge selv eller af en gruppe, som denne er en del af. Hvis der er tale om en samlet adfærd som gruppe, vil der kunne lægges vægt på, om gruppens adfærd medfører støjgener og/eller trafikale gener, og om personer i gruppen indtager eller er påvirket af alkohol og andre rusmidler.

Samtidig skal adfærden være udvist i "lokalområdet eller andre offentlige steder".

Det er kommunen, der vurderer, om barnet eller den unge har en "utryghedsskabende adfærd". Vurderingen vil almindeligvis skulle ske på baggrund af oplysninger fra politiet, SSP-samarbejdet eller lignende.

Det er en forudsætning, at der ikke skal meddeles handlepligter på baggrund af et enkeltstående tilfælde. Det vil derfor som udgangspunkt være et krav, at barnet eller den unge har udvist en utryghedsskabende adfærd flere gange.

"UTRYGHEDSSKABENDE ADFÆRD"

De foreslåede handlepligter til at opholde sig hjemme på et bestemt tidspunkt vil indebære et indgreb i bevægelsesfriheden, som er beskyttet i artikel 2 i 4. Tillægsprotokol til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Samtidig vil den foreslåede handlepligt til ikke at opholde sig et bestemt sted udgøre et indgreb i bevægelsesfriheden og et indgreb i forsamlingsfriheden beskyttet i Menneskerettighedskonventionens artikel 11 og i grundlovens § 79.

Et indgreb kan kun retfærdiggøres, hvis det er lovligt, forfølger et anerkendelsesværdigt/sagligt hensyn, og hvis det er nødvendigt og proportionalt.

Kravet om lovlighed indebærer, at et indgreb skal have et grundlag (hjemmel) i national ret, men også at national ret skal være så klar og præcis, at borgeren med rimelig sikkerhed kan forudsige sin

retsstilling.⁷ Der stilles altså krav til kvaliteten af lovgivningen, og en bestemmelse må ikke være for uklart afgrænset og efterlade et så vidt skøn, at der er risiko for en vilkårlig anvendelse.

Det er instituttets vurdering, at der efter bestemmelsen kan lægges vægt på så mange forskelligartede og uafgrænsede forhold, at det er vanskeligt for barnet eller den unge med rimelig sikkerhed at forudsige, hvornår dennes adfærd er "egnet til at skabe utryghed hos andre mennesker", som kan medføre handlepligter fra kommunen.

Det skyldes for det første, at lovudkastet ikke definerer, hvornår noget er egnet til at skabe utryghed hos andre mennesker.

Det fremstår således uklart, hvad der er for en adfærd, som børn og unge ifølge lovudkastet skal udøve, før kommunen kan anse denne for at være "utryghedsskabende" og på den baggrund fastsætte pligter for barnet eller den unge, som griber ind i barnets eller den unges rettigheder.

I lovudkastet gives alene en række ikke-udtømmende eksempler på, hvornår en adfærd kan være egnet til at skabe utryghed hos andre mennesker.

Eksemplerne skaber imidlertid ikke den fornødne klarhed. Det skyldes for det første, at det er uklart, hvornår barnet eller den unge udviser en intimiderende, chikanerende eller truende adfærd, når også adfærd, som ikke er strafbar, kan være utryghedsskabende.

Samtidig er det meget uklart, hvornår det af kommunen kan anses som "utryghedsskabende adfærd", at barnet eller den unge eller en gruppe, som denne er en del af, "råber, kommer med nedsættende bemærkninger eller stiller sig i vejen for forbipasserende".

Derudover kan kommunen i eksemplet ovenfor tillægge det betydning, hvis adfærden er foregået om aftenen/natten, og hvis det f.eks. er sket på en togstation. Barnet/den unge skal altså kunne regne ud, at en adfærd vil blive bedømt anderledes afhængig af, om den foregår, når det er lyst, eller når det er mørkt, og om den foregår på åben gade, eller om den finder sted i en situation, hvor "det har været vanskeligt eller umuligt for den eller de forurettede at trække sig væk eller undgå barnet eller den unges eller gruppens adfærd".

⁷ Se Jens Elo Rytter, *Individets Grundlæggende Rettigheder*, 4. udgave, 2021, side 96ff.

Derudover er det ikke nærmere eksemplificeret eller afgrænset, hvornår en samlet adfærd fra en gruppe medfører støjgener, trafikale gener og indtagelse eller påvirkning af rusmidler af et omfang, som transformerer adfærden fra at være en almindelig og tålelig irritation til at blive anset som utryghedsskabende.

Denne store mængde af uafgrænsede forhold, som kommunen kan lægge vægt på i deres vurdering af, om der er tale om en utryghedsskabende adfærd, overlader efter instituttets opfattelse et så vidt skøn til kommunen, at der er risiko for en vilkårlig anvendelse af bestemmelsen i praksis. Dette er yderligere med til at skabe en usikker og uklar retstilstand.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Justitsministeriet i lovudkastet gør det tydeligt for børn og unge, hvornår de har en "utryghedsskabende adfærd".

Samtidig er det ikke en betingelse, at barnet eller den unge først skal meddeles en advarsel om, at barnets eller den unges specifikke adfærd i en konkret situation har været anset som utryghedsskabende, før kommunen, hvis barnet/den unge gentager den samme adfærd kan fastsætte visse handlepligter.

Det fremgår alene af lovudkastet, at pligter ikke meddeles som følge af et enkeltstående tilfælde. Det vil derfor som udgangspunkt være et krav, at barnet eller den unge har udvist en utryghedsskabende adfærd flere gange.

Det fremgår imidlertid ikke, om barnet eller den unges gøre opmærksom på, at barnet eller den unge i en konkret situation efter kommunens opfattelse har haft en "utryghedsskabende adfærd", som kan medføre handlepligter, hvis barnet eller den unge gentager adfærden eller på anden måde opfører sig "utryghedsskabende".

Det betyder, at det med lovudkastet bliver muligt for kommunen at meddele barnet/den unge handlepligter på baggrund af to meget forskelligartede situationer, hvor barnet/den unge i begge anses for at have en utryghedsskabende adfærd.

Det gør det tæt på umuligt for barnet/den unge at forudsige, at denne har en utryghedsskabende adfærd, hvis kommunen fastsætter en handlepligt uden, at barnet/den unge først er gjort opmærksom på, hvilken adfærd kommunen anser som utryghedsskabende.

For at sikre, at barnet/den unge bliver gjort opmærksom på, at barnet eller den unge har ageret "utryghedsskabende" bør det fremgå af lovudkastet, at det er et krav, at kommunen først skal gøre barnet/den unge opmærksom på, at barnet/den unge i en specifik situation har udvist en adfærd, som anses for at være utryghedsskabende, hvilken konkret adfærd der var tale om, hvorfor denne anses for utryghedsskabende, og at barnet eller den unge kan blive meddelt en handlepligt, hvis barnet eller den gentager samme adfærd.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Justitsministeriet i lovudkastet indfører et krav om, at barnet eller den unge først skal være blevet gjort opmærksom på, at barnet eller den unge i en specifik situation har udvist en konkret adfærd som anses som utryghedsskabende, før kommunen kan meddele barnet eller den unge en handlepligt på baggrund af barnets eller den unges gentagelse af samme utryghedsskabende adfærd.

Med venlig hilsen

Louise Holck

DIREKTØR