

Justitsministeriet
Slotsholmsgade 10
1216 København K
Sendt pr. mail til jm@jm.dk og kfokr@jm.dk

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

DOK. NR. 24/00462-2

8. MARTS 2024

HØRINGSSVAR OVER LOVUDKAST OM ÆNDRING AF STRAFFELOVEN, RETSPLEJELOVEN OG FORSKELLIGE ANDRE LOVE (DELE AF BANDEPAKKE IV)

Justitsministeriet har ved e-mail af 9. februar 2024 anmodet om Institut for Menneskerettigheders eventuelle bemærkninger til Lovudkast om ændring af straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love (Gennemførelse af dele af Bandepakke IV)

Instituttets bemærkninger retter sig imod de dele af lovudkastet, der handler om opholds-, kontakt- og rejseforbud.

Instituttet indleder med at sammenfatte de væsentligste bemærkninger.

SAMMENFATNING

Domstolsprøvelse af forbuddene ved løsladelse

Domstolene kan i medfør af de foreslåede regler give dømte bandemedlemmer og visse andre personer kontakt-, opholds- eller rejseforbud i en årrække. Den dømte kan tidligst 3 år efter løsladelse kræve forbuddet indbragt for domstolene til fornyet prøvelse.

Den pågældendes personlige forhold og kriminalitetsbilledet kan løbende ændre sig. Hertil kommer, at deltagelse i exit-programmer og resocialiseringsforløb er et vigtigt element i afsoningen af straf. Der vil derfor kunne foreligge en ny situation ved løsladelsen, navnlig hvis der har været tale om en langvarig afsoning, som betyder, at proportionalitetsvurderingen må revurderes på løsladelsestidspunktet.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at opholds-, kontakt- og rejseforbud efter endt afsoning kan indbringes for retten til fornyet prøvelse. Anklagemyndigheden skal herefter periodisk eller efter anmodning vurdere, om forbuddets skal opretholdes med henblik på at få spørgsmålet prøvet ved retten.

Politiets tilsyn med kontaktforbuddet

Politiet kan i medfør af det foreslåede tilsyn med kontaktforbuddet foretage intensive indgreb i borgerens hjem uden at skulle indhente en retskendelse og uden, at der er fastsat et mistankekrav. Samtidig har tilsynet en nær forbindelse til straffeprocessuelle indgreb og medfører en risiko for at sætte grundlæggende krav til mistankegrundlag og efterforskningskvalitet ud af kraft. På den baggrund gælder der efter instituttets opfattelse skærpede krav til både den materielle hjemmel og til de processuelle retsgarantier.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at der i politiets varetagelse af tilsynsopgaven med det foreslåede kontaktforbud indsættes et kvalificeret mistankekrav med den virkning, at der vil være et krav om forudgående eller efterfølgende retskendelse.

OPHOLDSFORBUD, KONTAKTFORBUD OG REJSEFORBUD

Med lovudkastet foreslås det, at domstolene kan give dømte bandemedlemmer et forbud mod at kontakte personer fra samme gruppering (kontaktforbud). Det foreslås samtidig at udvide og justere det eksisterende opholdsforbud for dømte bandemedlemmer, som blev indført i 2017 (lovudkastets almindelige bemærkninger, afsnit 3.2.1.3).

Med lovudkast foreslås det også, at domstolene kan give et rejseforbud til dømte bandemedlemmer og til personer, der dømmes for grov våben-, doping eller narkotikakriminalitet (lovudkastets almindelige bemærkninger, afsnit 3.6.1.3).

Instituttet fokuserer i dette høringssvar på to aspekter ved de foreslåede forbud, som i særlig grad kan være menneskeretligt problematiske. Det drejer sig om fornyet domstolsprøvelse af forbuddene efter løsladelse og politiets tilsyn med kontaktforbuddet.

Instituttet henviser i øvrigt til tidligere høringssvar, hvor instituttet har haft en række kritiske bemærkninger til det opholdsforbud, der blev indført i 2017, og til lignende kontaktforbud, som er blevet indført over for dømte seksualforbrydere i 2019 og terrordømte i 2020.¹

¹ Institut for Menneskerettigheder, høringssvar vedr. initiativer mod rocker- og bandekriminalitet mv., 7. september 2017, tilgængelig her, <https://menneskeret.dk/hoeringssvar/initiativer-rocker-bandekriminalitet-mv>, høringssvar vedr. forbud til dømte seksualforbrydere, 11. februar 2019, tilgængelig her, <https://menneskeret.dk/hoeringssvar/lovudkast-forbud-doemte-seksualforbrydere>, høringssvar vedr. initiativer mod fremmedkrigere

DOMSTOLSPRØVELSE AF FORBUDDENE VED LØSLADELSE

Det fremgår af lovudkastet, at domstolene på tidspunktet, hvor en person dømmes for overtrædelse af en række bestemmelser i straffeloven, kan idømme en person opholds-, kontakt- eller rejseforbud. Opholds- og kontaktforbud gælder i 1 til 10 år fra løsladelse, mens rejseforbuddet gælder i 1 til 5 år fra løsladelse. Det fremgår endvidere af lovudkastet, at den dømte tidligst 3 år efter endt afsoning eller udskrivning kan kræve, at forbuddenes opretholdelse indbringes for domstolen til fornyet prøvelse (lovudkastets almindelige bemærkninger, afsnit 3.2.1.3 og 3.6.1.3).

Opholds-, kontakt- og rejseforbud udgør et løbende indgreb i den dømtes ret til privatliv og bevægelsesfrihed og kan udgøre et indgreb i den dømtes ret til familieliv efter artikel 8 i den Europæiske Menneskerettighedskonvention og artikel 2 i 4. tillægsprotokol til konventionen.

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har understreget, at løbende indgreb i rettigheder 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.²

Den dømtes personlige forhold og kriminalitetsbilledet kan løbende ændre sig. Hertil kommer, at deltagelse i exit-programmer og resocialiseringsforløb er et vigtigt element i afsoningen af straf.³ Der vil derfor kunne foreligge en ny situation ved løsladelsen, navnlig hvis der har været tale om en langvarig afsoning, som domstolene selvsagt ikke har mulighed for at tage højde for på domstidspunktet og som betyder,

og andre terrordømte, 18. februar 2020, tilgængelig her, <https://menneskeret.dk/hoeringssvar/initiativer-fremmedkrigere-andre-terrordømte>.

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

³ Se bl.a. Ministerkomitéens anbefaling Rec(2006)2 om de Europæiske fængselsregler.

at proportionalitetsvurderingen må revurderes på løsladelsestidspunktet.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at opholds-, kontakt- og rejseforbud efter endt afsoning kan indbringes for retten til fornyet prøvelse. Anklagemyndigheden skal herefter periodisk eller efter anmodning vurdere, om forbuddets skal opretholdes med henblik på at få spørgsmålet prøvet ved retten.

POLITIETS TILSYN MED KONTAKTFORBUDDET

Det foreslås i lovudkastet, at politiet skal føre tilsyn med pålagte kontaktforbud, og at politiet ikke er bundet af noget mistanke- eller indikationskrav forud for, at politiet må tiltvinge sig adgang til den dømtes hjem, computer, telefon og dokumenter for at kontrollere, at den dømte overholder kontaktforbuddet. Der kræves heller ikke forudgående eller efterfølgende retskendelse. Overtrædelse af kontaktforbuddet skal kunne straffes med fængsel indtil to år (lovudkastets almindelige bemærkninger, afsnit 3.2.1.3).

Adgang til en persons hjem, computer, telefon og dokumenter udgør et indgreb i retten til privatliv, hjem og korrespondance efter artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Konvention stiller en række kvalitative krav til lovgivning, som giver myndighederne adgang til en persons hjem eller genstande som led i et tilsyn. Lovgivningen skal være klar og præcis og indeholde garantier mod misbrug og vilkårlighed.⁴ Jo mere intensivt indgrebet er, desto større krav stilles der til lovgivningen.

Det private hjem er kerneområdet for beskyttelsen i artikel 8 og indgreb heri kræver en tungtvejende begrundelse, da hjemmet er essentielt for en persons retssikkerhed og velfærd.⁵ Samtidig tillægges domstolsprøvelse af indgrebet stor betydning ved den menneskeretlige vurdering. Det gælder særligt ved lovgivning, der indeholder en bred og uklar bemyndigelse til at foretage en husundersøgelse.⁶

⁴ Jon Fridrik Kjølbro, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention for praktikere, 6. udgave, side 978-979.

⁵ Jens Elo Rytter, Individets grundlæggende rettigheder, 5. udgave, 2024, side 236.

⁶ 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.

Adgang til en persons hjem, computer og telefon udgør også et indgreb i grundlovens § 72. Bestemmelsen stiller skærpede krav til lovgivningen, når kravet en retskendelse er fraveget.⁷

Hvis politiet under tilsynet får mistanke om, at borgeren har overtrådt kontaktforbuddet eller begået noget andet strafbart, så er det i stedet de straffeprocessuelle regler, som finder anvendelse. Her gælder der foruden et krav om en mistanke også et krav om, at politiet skal indhente en retskendelse og grænser for, hvilke genstande, der må undersøges og bruges som bevis.

Når det i lovudkastet hverken foreslås at indføre et mistankekrav eller krav om retskendelse, lægges der op til at give personer med et kontaktforbud en markant dårligere retssikkerhedsmæssig beskyttelse end personer, der er mistænkt for at have begået en forbrydelse.

Samtidig er der ikke noget skarpt skel mellem undersøgelser i og uden for strafferetsplejen, fordi gennemførelsen af et tilsyn, hvor der ikke gælder et mistankekrav, kan føre til opdagelse af en forbrydelse, der kan strafforfølges.

Det foreslåede tilsyn er efter instituttets vurdering så nært forbundet med opklaringen af nye forbrydelser, at der er risiko for, at politiet udfører kriminalitetsopklarende arbejde med en forvaltningsretlig hjemmel. Det vil udvande formålet med retssikkerhedslovens § 9, stk. 1, hvorefter myndighedernes adgang til at foretage tvangsindgreb efter retssikkerhedsloven ophører, når der er en rimelig mistanke om, at der er begået en strafbar handling.

Samtidig øger politiets tilsyn risikoen for, at politiet i forbindelse med tilsynet tilfældigt finder oplysninger om strafbare forhold, som ikke vedrører overtrædelse af kontaktforbuddet, og som ikke i sig selv kunne begrunde et tvangsindgreb. Sådanne tilfældighedsfund må politiet anvende som led i efterforskningen af den lovovertrædelse, som de tilfældigt fundne oplysninger vedrører.⁸

Tilfældighedsfund må dog som udgangspunktet ikke anvendes som bevis i retten, hvis oplysningerne ikke har dannet og ikke i sig selv kunne begrunde indgrebet.⁹ Retten kan under bestemte, nærmere

⁷ Jens Peter Christensen m.fl., Grundloven med kommentarer, 1. udgave, 2015, side 445.

⁸ Retsplejelovens § 789, stk. 1, og § 800, stk. 1.

⁹ Retsplejelovens § 789, stk. 2, og § 800, stk. 1.

opregnede, betingelser tillade, at de pågældende oplysninger alligevel anvendes som bevis.¹⁰

Kontaktforbuddet risikerer således at sætte grundlæggende krav til mistankegrundlag og efterforskningskvalitet 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 kan danne grundlag for en husundersøgelse eller undersøgelse af computer, telefon m.v. Det er på den baggrund særligt problematisk, at der i lovudkastet lægges op til at indføre et tilsyn, hvor der ikke gælder et krav om retskendelse, og hvor der ikke er noget mistankekrav.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at der i politiets varetagelse af tilsynsopgaven med det foreslåede kontaktforbud indsættes et kvalificeret mistankekrav med den virkning, at der vil være et krav om forudgående eller efterfølgende retskendelse.

Med venlig hilsen

Mikkel Lindberg Laursen

CHEFKONSULENT

¹⁰ Retsplejelovens § 789, stk. 3 og 4, og § 800, stk. 2 og 3.