

Bemærkninger til udkast til forslag til lov om ændring af straffeloven (forbud til dømte seksualforbrydere)

Forslaget til lov om ændring af straffeloven (forbud til dømte seksualforbrydere) indebærer en række ændringer af straffelovens § 236 om forskellige former for forbud (opholdsforbud, boligforbud, besøgsforbud og kontaktforbud) til personer, der er dømt for en række nærmere angivne seksualforbrydelser. Forslaget indeholder bl.a. følgende nye initiativer:

- Betingelserne for at pålægge forbud efter straffelovens § 236, stk. 1, lempes, således at der ikke længere er krav om *nærliggende* fare for gentagelse, men alene fare for gentagelse.
- Opholdsforbuds rækkevidde udvides væsentligt, således at det ikke alene omfatter et nærmere afgrænset område i nærheden af gerningsstedet, men for eksempel også kan omfatte samtlige svømmehaller, idrætshaller, parker, legepladser, skove, strande mv. i samme eller andre kommuner.
- Forbuddene, der i dag som udgangspunkt er tidsbegrænsede i 1-5 år, skal fremover som udgangspunkt være tidsubegrænsede. Samtidig vil tidsbegrænsning fremover kun være relevant, hvis den dømte ikke tidligere er straffet for lignende kriminalitet, og forholdet ikke er begået mod et eller flere børn.
- Der indføres et nyt tilsyn med den dømtes overholdelse af forbud, som politiet skal forestå, og som skal gennemføres jævnligt, uanmeldt og på vilkårlige tidspunkter. Tilsynet med opholds-, bolig- og besøgsforbud forudsættes som udgangspunkt at skulle gennemføres én gang om måneden, når den dømte undergiver sig sexologisk behandling, og hver anden uge uden sådan behandling. Endvidere forudsættes politiets tilsyn med kontaktforbud at skulle ske mindst tre gange årligt.

Ifølge lovforslaget er formålet med de nye initiativer at styrke indsatsen overfor dømte seksualforbrydere, så nye overgreb forhindres. Lovforslaget har særligt fokus på børn, der udsættes for seksuelle overgreb, men de fleste forslag har dog et bredere anvendelsesområde.

Justitsministeriet vurderer, at lovforslaget kan gennemføres inden for rammerne af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, Grundloven og anden lovgivning.

Seksualforbrydelser, herunder ikke mindst seksualforbrydelser rettet mod børn, er meget alvorlige lovovertrædelser, som kan have omfattende konsekvenser for ofrene. Derfor er Justitia også enig i vigtigheden af at forebygge sådanne lovovertrædelser, herunder ikke mindst overtrædelser i gentagelsestilfælde.

De foreslåede ændringer indebærer dog så væsentlige indgreb i de dømtes frihedsrettigheder og deres ret til privatliv, at det nøje bør overvejes, hvor langt man kan og bør gå.

Justitia anbefaler:

- At der fortsat som udgangspunkt bør fastsættes tidsbestemte forbud på 1-5 år, medmindre der er tale om særligt grove tilfælde, hvor der er grundlag for at antage, at der efter mere end 5 år (efter endelig dom) fortsat vil være fare for ny lignende kriminalitet. Hvis forslaget om, at tidsbestemte forbud fremover bør være udgangspunktet, alligevel gennemføres, bør det efter Justitias opfattelse være muligt for den dømte at indbringe spørgsmålet om forbuddets opretholdelse for retten allerede efter f.eks. 2 år.
- At tilsynsordningen udgår, idet der efter Justitias vurdering vil være situationer, hvor politiets jævnlige uanmeldte tilsyn med de dømte vil udgøre et uproportionalt indgreb i deres ret til privatliv, og lovhjemlen i sin nuværende affattelse ikke kan anses for tilstrækkelig klar. Hvis forslaget alligevel gennemføres, bør tilsyn efter Justitias opfattelse alene finde sted i situationer, hvor det på forhånd kan konkluderes, at det ikke vil kunne anses for uproportionalt på grund af lovovertrædelsens karakter eller på grund af lav gentagelsesrisiko som følge af f.eks. sexologisk behandling. Endvidere bør der fastsættes meget klare retlige rammer for tilsynet, ligesom der bør indføres en mekanisme, som på årlig basis giver Folketinget mulighed for at monitorere omfanget og intensiteten af politiets tilsyn med de dømte.
- At forslaget om videregivelse af oplysninger til private udgår, således at håndhævelsen af et opholdsforbud alene varetages af politiet. Videregivelse af oplysninger om, hvilke personer der har opholdsforbud, vil efter Justitias opfattelse indebære en videregivelse af oplysninger om strafbare forhold og formentlig også seksuelle forhold. Ved videregivelse af sådanne oplysninger til private vil der være en forhøjet risiko for, at oplysningerne vil sprede sig, hvilket kan få alvorlige konsekvenser for den dømte, f.eks. i form af stigmatisering i lokalsamfundet og risiko for repressalier i form af verbale og fysiske angreb.

Nedenfor uddybes Justitias vurderinger og anbefalinger.

Tidsbegrænsning af forbud

Særligt opholds-, bolig- og besøgsforbud indebærer væsentlige indgreb i de dømtes frihedsrettigheder samt deres ret til familie- og privatliv. Efter de foreslåede regler vil sådanne forbud

ikke længere kræve, at der foreligger en nærliggende fare for gentagelse, men alene en fare for gentagelse. Det betyder, at også førstegangsovertrædelser af grovere karakter, herunder f.eks. samtidig blufærdighedskrænkelser af flere ofre, vil kunne medføre forbud.¹ Samtidig kan opholdsforbuddenes rækkevidde udvides i en sådan grad, at de vil udgøre en ganske indgribende indskrænkning af de dømtes muligheder for at bevæge sig frit i samfundet og have socialt samvær med øvrig familie og venner mv. Hertil kommer, at en risiko for gentagelse vil kunne blive nedsat efter dommen gennem sexologisk behandling og lignende.

På denne baggrund anbefales det, at der fortsat som udgangspunkt bør fastsættes tidsbestemte forbud på 1-5 år, medmindre der er tale om særligt grove tilfælde, hvor der er grundlag for at antage, at der efter mere end 5 år efter endelig dom fortsat vil være fare for ny lignende kriminalitet. Hvis forslaget om, at tidsbestemte forbud fremover bør være udgangspunktet, alligevel gennemføres, bør det som minimum være muligt for den dømte at indbringe spørgsmålet om forbuddets opretholdelse for retten tidligere end de nuværende 5 år, uanset om der foreligger særlige omstændigheder, jf. straffelovens § 236, stk. 6. Denne grænse kan f.eks. fastsættes til 2 år.

Politets adgang til de dømtes hjem, breve og computer mv. uden retskendelse

Lovforslaget indeholder regler om indførelse af et nyt tilsyn med den dømtes overholdelse af forbud efter straffelovens § 236, stk. 1. Politiet skal kunne gennemføre tilsynet ved undersøgelse af den dømtes bolig uden retskendelse, ligesom politiet uden retskendelse skal kunne foretage undersøgelser af breve og andre papirer samt andre genstande, som den dømte råder over, og om nødvendigt medtage disse med henblik på undersøgelse af deres indhold. Indgrebene skal kunne foretages jævnlige, uanmeldt og på vilkårlige tidspunkter.

Tilsynet indebærer således et væsentligt indgreb i den dømtes ret til respekt for sit privatliv, hjem og korrespondance, jf. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention artikel 8. Denne ret er ikke absolut, men når der foretages indgreb, skal der ifølge konventionen foreligge tilstrækkelig klar og præcis lovhjemmel, ligesom indgrebet skal forfølge et legitimt formål og være nødvendigt, herunder proportionalt.

Ved vurderingen af, om indgreb som ransagning og beslaglæggelse er nødvendige, ser Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol på, om grundene for indgrebet er relevante og tilstrækkelige, og om det er proportionalt i forhold til det legitime formål.² For så vidt angår spørgsmål om proportionalitet i forhold til det legitime formål lægger Domstolen vægt på, om de

¹ Jf. lovforslagets bemærkninger til den foreslåede ændring af straffelovens § 236, stk. 3.

² Se eksempelvis *Berhn Larsen Holding A/S m.fl. mod Norge*, dom af 14. marts 2013, pr. 158.

nationale regler indeholder tilstrækkelige og effektive garantier mod misbrug.³ Dette gælder både, når indgrebet foretages inden og uden for strafferetsplejen.⁴ Generelt er der ikke krav om retskendelse, men Domstolen anser det for at være en væsentlig og central retssikkerhedsgaranti, og hvis der ikke gælder et krav herom, vil muligheden for indgreb skulle være reguleret i faste retlige rammer, og der vil skulle være klare begrænsninger i myndighedernes beføjelser.⁵

Selv om forebyggelse af seksuelle overgreb i gentagelsestilfælde er et helt legitimt formål, kan der efter Justitias opfattelse stilles spørgsmålstejn ved, om de med tilsynet forbundne indgreb i alle tilfælde vil kunne anses for proportionale. Dette gælder for eksempel, når der er tale om forbrydelser af mindre alvorlig karakter som for eksempel samtidig blufærdighedskrænkelser af flere ofre uden fysisk berøring mv., som ifølge forarbejderne anses for at være en forbrydelse af grovere karakter, som kan medføre forbud i førstegangstilfælde.⁶ Et andet eksempel er, når den dømte lader sig undergive sexologisk behandling, og gentagelsesfare derfor må anses for væsentligt nedsat, men hvor hyppigheden af tilsynet alene forudsættes nedsat fra hver anden uge til hver fjerde uge.

Det er på denne baggrund Justitias vurdering, at der vil være sager, hvor jævnlige, uanmeldte tilsynsbesøg på vilkårlige tidspunkter vil kunne anses for uproportionale indgreb i den dømtes ret til privatliv.

Hertil kommer, at lovforslagets hjemmel til politiets løbende tilsyn med de dømte – i hvert fald på nuværende tidspunkt – ikke fremstår særlig klar, idet lovforslaget kun i meget begrænset omfang regulerer selve gennemførelsen af tilsynet. For eksempel ses der ikke at være klare rammer for tilsynets omfang og intensitet, herunder hvad undersøgelsen af den dømtes bolig konkret må omfatte og under hvilke betingelser, hvornår det er relevant at medtage den dømtes computer, telefon, breve og papirer mv. til undersøgelse uden den dømtes tilstedeværelse, hvad disse undersøgelser konkret må omfatte, og hvor lang tid politiet kan tilbageholde den dømtes ejendele. Det er på nuværende tidspunkt uvist, i hvilket omfang disse spørgsmål vil blive afklaret ved justitsministerens efterfølgende fastsættelse af administrative regler om tilsynets gennemførelse. Disse uklare rammer øger risikoen for vilkårlighed og uproportionalitet i gennemførelsen af tilsynet og kan i værste fald føre til misbrug af bemyndigelsen.

³ *Berhn Larsen Holding A/S m.fl. mod Norge*, dom af 14. marts 2013, pr. 172, "Den Europæiske Menneskerettighedskonvention art. 1-9" kommenteret af Peer Lorenzen m.fl. (2011) 3. udgave, s. 752 og "Den Europæiske Menneskerettighedskonvention for Praktikere" af Jon Fridrik Kjølbro (2017) 4. udgave, s. 874.

⁴ *Iliya Stefanov mod Bulgarien*, dom af 22. maj 2008, pr. 37-38, *Robathin mod Østrig*, dom af 3. juli 2012, pr. 44, *Berhn Larsen Holding A/S m.fl. mod Norge*, dom af 14. marts 2013, pr. 172.

⁵ "Den Europæiske Menneskerettighedskonvention for Praktikere" af Jon Fridrik Kjølbro (2017) 4. udgave, s. 869

⁶ Det fremgår f.eks. af *Iliya Stefanov mod Bulgarien*, dom af 22. maj 2008, pr. 38, at der inden for strafferetsplejen lægges vægt på alvorligheden af den forbrydelse ransagningen og beslaglæggelsen foretages i forbindelse med.

Henset til, at der vil være situationer, hvor tilsynet efter Justitias vurdering vil udgøre et uproportionalt indgreb i den dømtes ret til privatliv, og at lovhjemlen i sin nuværende affattelse ikke kan anses for tilstrækkelig klar, anbefales det, at de foreslåede bestemmelser om tilsyn i straffelovens § 236, stk. 8, 9 og 11 udgår. Hvis forslaget om tilsyn med den dømte alligevel gennemføres i sin nuværende form, bør tilsynet efter Justitias opfattelse alene finde sted i situationer, hvor det på forhånd kan konkluderes, at det ikke vil kunne anses for uproportionalt på grund af lovovertrædelsens karakter eller på grund af lav gentagelsesrisiko som følge af f.eks. sexologisk behandling. Endvidere bør der fastsættes meget klare retlige rammer for tilsynet, ligesom der bør indføres en mekanisme, som på årlig basis giver Folketinget mulighed for at monitorere omfanget og intensiteten af politiets tilsyn med de dømte.

I øvrigt bemærkes, at lovforslaget ikke omtaler den dømtes adgang til at klage over politiets tilsyn, men det forudsættes, at der er almindelig klageadgang som ved politiets øvrige dispositioner uden for strafferetsplejen.

Videregivelse af oplysninger om strafbare og seksuelle forhold mv. til private

Ifølge lovforslaget skal politiet kunne videregive oplysninger til private om, hvilke personer der har fået opholdsforbud efter § 236, stk. 1, nr. 1. De oplysninger, som politiet videregiver, må kun behandles af modtagerne i det omfang, det er nødvendigt for at håndhæve et forbud. Det fremgår af lovforslagets bemærkninger, at politiet eksempelvis vil kunne videregive oplysningerne til indehaveren eller bestyreren af en svømmehal, idrætshal mv., som er omfattet af et opholdsforbud.

Videregivelse af oplysninger om, hvilke personer der har opholdsforbud, vil efter Justitias opfattelse indebære en videregivelse af oplysninger om strafbare forhold og formentlig også seksuelle forhold, idet der vil være en stærk formodning om, at det strafbare forhold vedrører seksuelle forbrydelser mod børn. Ved videregivelse af sådanne oplysninger til private vil der være en forhøjet risiko for, at oplysningerne vil sprede sig, hvilket kan få alvorlige konsekvenser for den dømte, f.eks. i form af stigmatisering i lokalsamfundet og risiko for repressalier i form af verbale og fysiske angreb.

Der er således tale om en helt anden situation end den videregivelse af oplysninger om restaurationsforbud, der kan finde sted i henhold til restaurationsloven. Her kan der være tale om mange forskellige lovovertrædelser, herunder også i den lave skala som for eksempel støjende, voldelig, fornærmelig eller lignende adfærd, der er egnet til at forstyrre den offentlige orden eller medføre ulempe for andre tilstedeværende. Videregivelse af oplysninger om restaurationsforbud vil således normalt ikke medføre de samme sikkerhedsmæssige betænkeligheder i forhold til borgeren.

Hertil kommer, at det kun vil være få steder, som for eksempel svømmehaller, hvor der er en egentlig adgangskontrol, som kan anvendes til håndhævelse af et opholdsforbud efter straffelovens § 236, stk. 1, nr. 1. Mange andre steder som for eksempel naturarealer, legepladser og idrætshaller er der ikke lignende kontrolmuligheder.

På denne baggrund anbefales det, at den foreslåede bestemmelse i straffelovens § 236, stk. 10, udgår, således at håndhævelsen af et opholdsforbud alene varetages af politiet.

I øvrigt bemærkes, at lovforslaget ikke indeholder nærmere regler om politiets videregivelse af oplysninger, herunder om modtagerens behandling af oplysningerne og tavshedspligt, da justitsministeren efterfølgende skal fastsætte nærmere regler om dette. Det er derfor ikke på det foreliggende grundlag muligt at vurdere rammerne for den ønskede videregivelse.

Idet der vil blive tale om videregivelse af oplysninger af privat karakter, herunder følsomme oplysninger, under betænkelige omstændigheder, skal Justitia desuden opfordre Justitsministeriet til også at høre Datatilsynet, som er den kompetente myndighed i spørgsmål om databehandling, men som ikke er nævnt på høringslisten.

Med venlig hilsen

Birgitte Arent Eiriksson
Vicedirektør

JUSTITIA

Mobil/Cell +45 30 86 84 97

E-mail: birgitte@justitia-int.org

<http://www.justitia-int.org>

