

# Bemærkninger til udkast til forslag til lov om ændring af straffeloven (Initiativer mod fremmedkrigere og andre terrordømte)

Lovforslaget indeholder en ny bestemmelse i straffeloven om forskellige former for forbud (opholdsforbud, boligforbud, besøgsforbud og kontaktforbud) til personer, der er dømt for terror eller terrorrelaterede forbrydelser samt billigelse heraf. Derudover indeholder lovforslaget en skærpelse af strafferammen for terrorisme og terrorrelaterede forbrydelser, der dog efter Justitias opfattelse ikke rejser retssikkerhedsmæssige problemstillinger. Justitias høringssvar angår derfor kun initiativerne vedrørende opholds- og kontaktforbud.

Med forslaget til den nye § 79b i straffeloven foreslås det:

- Som led i en straffedom kan der gives et opholds- og kontaktforbud til personer, der idømmes ubetinget fængselsstraf (eller anden strafferetlig retsfølge af frihedsberøvende karakter) for terror eller terrorrelaterede forbrydelser eller billigelse heraf.
- Forbuddene kan gives samlet eller enkeltvist i forbindelse med idømmelse af en helt eller delvist ubetinget fængselsstraf og løber i en periode fra 1 til 10 år fra endelig dom.
- Forbuddene tænkes særligt anvendt, hvor lovovertrædelsen udspringer af den dømtes radikaliseringsproces.
- Et opholdsforbud indebærer et forbud mod at færdes eller opholde sig i et eller flere nærmere afgrænsede områder, hvor der er særlig risiko for, at den dømte vil blive fastholdt eller falde tilbage i et radikaliseret miljø eller vil kunne påvirke radikaliseringsudsatte personer i en negativ retning.
- Et kontaktforbud indebærer et forbud mod at søge at kontakte personer, der på et hvert givent tidspunkt er dømt for terror, terrorrelaterede forbrydelser eller billigelse heraf.
- Politiet kan i forbindelse med kontaktforbuddet udlevere en liste til den dømte over personer, der er dømt for terror, terrorrelaterede forbrydelser eller billigelse heraf.
- Politiet kan meddele tilladelse til at fravige et opholds- eller kontaktforbud.
- Politiet fører tilsyn med overholdelsen af forbud og kan som led i dette tilsyn foretage ransagninger af den dømtes bolig og ejendele samt foretage indgreb i meddelelseshemmeligheden uden retskendelse.
- Straffen for overtrædelse af et opholds- og kontaktforbud er fængsel indtil 2 år.
- Den dømte kan indbringe et forbud for retten tre år efter løsladelsen eller udskrivningen.

Formålet med den nye bestemmelse i straffeloven er at forebygge nye terrorhandlinger og minimere muligheden for, at dømte terrorister kan radikaliseres andre. Forslaget er inspireret af de allerede eksisterende muligheder for at give personer med bandetilknytning et opholdsforbud samt muligheden for at give seksualforbrydere et opholds- eller kontaktforbud.

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

Terrorisme og andre terrorrelaterede forbrydelser hører til de mest alvorlige forbrydelser, der udgør en trussel mod vores demokrati og frihedsrettigheder. Justitia er enig i vigtigheden af at forebygge sådanne forbrydelser og anerkender, at personer, der er dømt for terror, kan udgøre en sikkerhedsrisiko fremadrettet.

De foreslåede indgreb indebærer dog så væsentlige indgreb i de dømtes frihedsrettigheder og deres ret til privatliv, at det bør sikres, at forslaget ledsages af tilstrækkelige retssikkerhedsgarantier, og at forslaget ikke går videre end nødvendigt.

Justitia anbefaler derfor:

- At billigelse af terrorisme, herunder som led i religiøs oplæring, ikke bør være en del af anvendelsesområdet for den foreslåede bestemmelse. Forbuddene udgør meget væsentlige indgreb i frihedsrettighederne, som kun bør finde anvendelse ved lovovertrædelser af særdeles grov karakter for at sikre proportionalitet, og fordi yderligere kriminalisering af billigelse af terror vil udgøre et uproportionelt indgreb i ytringsfriheden ytringsfriheden.
- At det bør indgå i vurderingen af opholdsforbuddets nærmere afgrænsning, om den dømte selv eller dennes familie har bopæl i et givent område.
- At det ikke bør være udgangspunktet, at kontaktforbuddet gives til dømte personer, men at det kun gives efter en konkret vurdering af, om det er hensigtsmæssigt for at forebygge terrorisme. Det bør desuden kun omfatte bestemte navngivne og identificerbare personer, som den dømte tidligere har haft kontakt med, og som vedkommende evt. har begået forbrydelsen med og ikke alle til enhver tid terrordømte m.v. personer. Som forslaget er udformet, er det retssikkerhedsmæssigt betænkeligt, at folk kan straffes med op til to års fængsel for manglende overholdelse af et kontaktforbud samtidig med, at de ikke har krav på at få udleveret en liste over hvem, de ikke må kontakte. Det er på den anden side betænkeligt at give terrordømte en komplet liste over andre terrordømte.
- At den dømte får adgang til at indbringe forbuddenes opretholdelse for retten allerede to år efter endelig dom for at sikre, at forbuddene fortsat er nødvendige og har den ønskede præventive effekt.
- At der bør fastsættes meget klare retlige rammer for tilsynet, og at 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 der indføres krav om forudgående retskendelse for tvangsindgreb ifm. politiets tilsynsvirksomhed dog med et signifikant lempeligere mistankekrav, end hvad der følger af retsplejelovens almindelige regler i kapitel 71 og 73. Det kunne eksempelvis være et krav om, at politiet skal have en "rimelig grund til at antage", at den pågældende overtræder kontaktforbuddet.

Nedenfor uddybes Justitias vurderinger og anbefalinger.

## Generelt om indgreb i friheds- og menneskerettigheder

Adgangen til at give et opholds- og/eller kontaktforbud samt politiets adgang til at foretage ransagninger og indgreb i meddelelshemmeligheden udgør indgreb i ikke-absolutte rettigheder i form af retten til bevægelsesfrihed og privat- og familieliv, som er beskyttet i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK), der sammen med praksis fra den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis er en del af dansk ret. Anvendelsesområdet for den foreslåede strafferetsbestemmelse griber på visse punkter også ind i retten til ytringsfrihed. Samtidig gør politiets tilsyn med overholdelsen af forbuddene efter omstændighederne selvstændige indgreb i retten til privatliv og familieliv og ytrings- og informationsfriheden.

At de ovennævnte frihedsrettigheder ikke er absolutte betyder, at staten kan gøre indgreb i disse rettigheder, hvis nogle bestemte betingelser er opfyldt. Et lovligt indgreb kræver i henhold til EMRK, at indgrebet er fastsat ved lov, varetager et legitimt formål<sup>1</sup> og er proportionalt (indgrebet skal være egnet, nødvendigt og der skal være et rimeligt forhold mellem mål og midler).

Efter Justitias vurdering er der ikke problemer i forhold til kravet om, at indgrebene varetager et legitimt formål, nemlig national sikkerhed nærmere bestemt forebyggelse af terrorisme.

Derimod har Justitia identificeret problemstillinger i forhold til kravet om, at et indgreb skal fastsættes ved lov, som indebærer, at loven er formuleret klart og præcist nok til, at borgere kan forudse deres retsstilling (forudsigelighedskravet).

Derudover er der problemer i forhold til indgrebenes proportionalitet, og om de dømte personer i relation til politiets tilsyn i tilstrækkelig grad er beskyttet mod vilkårlige indgreb i deres rettigheder fra staten.

### **Billigelse af terrorisme bør ikke være en del af anvendelsesområdet for opholds- og kontaktforbud**

Et opholdsforbud, som omfatter den eller de kommuner, hvor den pågældende er blevet radikaliseret samt kommuner, hvor der er særlig risiko for, at den dømte vil kunne påvirke radikaliseringsudsatte personer, er et indgreb i bevægelsesfriheden, som kan udgøre en ganske væsentlig indskrænkning i de dømtes muligheder for at bevæge sig frit i samfundet og have socialt samvær med familie og venner m.v.

---

<sup>1</sup> 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 ret og frihed.

Bevægelsesfriheden er desuden beskyttet i artikel 2, stk. 1 i 4. Tillægsprotokol til den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK). Bestemmelsen beskytter individets ret (forudsat de opholder sig lovligt på statens område) til at færdes frit og til frit at vælge sit opholdssted.

Et kontaktforbud, som omfatter personer, der på ethvert givent tidspunkt er dømt for terror, terrorrelaterede forbrydelser eller billigelse heraf udgør et indgreb i retten til privatliv og familieliv, som er beskyttet i EMRK artikel 8.

Efter Justitias vurdering er der tale om ganske intense indgreb i de pågældendes frihedsrettigheder. Dette skal navnlig ses i sammenhæng med, at forbuddene kan gives i en periode på minimum 1 år og helt op til 10 år, og at en overtrædelse straffes med op til 2 års fængsel.

Sådanne forbud bør derfor kun kunne anvendes ved grove forbrydelser, så det sikres, at der er et rimeligt forhold mellem mål og midler.

### ***Billigelse af terror i medfør af straffelovens § 136, stk. 2 og 3.***

Som lovforslaget er formuleret, kan forbuddene gives til personer, der har begået terror eller terrorrelaterede forbrydelser (som f.eks. hvervning og oplæring til at begå terrorisme, økonomisk støtte til terrorgrupper m.v.), men også til personer, der har udtrykt "billigelse" af terror eller terrorrelaterede forbrydelser.

Med lovforslaget omfattes ikke kun billigelse af terror, men også udtrykkelig billigelse af terror og terrorrelaterede forbrydelser som led i religiøs oplæring i medfør af straffelovens § 136, stk. 3. Det er ligesom i § 136, stk. 2, kun billigelse af handlinger omfattet af §§ 114-114j der kriminaliseres, hvilket udgør et indgreb i ytrings- og religionsfriheden.

Begrebet "billigelse" må ud fra en almindelig ordlydsfortolkning forstås som at "tilslutte sig eller at være tilfreds med; erklære sig enig i; godkende". Ved bestemmelsens indførelse i 1939 fremgik det i lovforslaget, at sigtet med bestemmelsen var at ramme dem, der "rosede eller billiger en forbrydelse"<sup>2</sup>.

Efter Justitias vurdering går lovforslaget for langt ved, at forbuddene også kan gives til personer, der offentligt og udtrykkeligt har billiget terror i form af handlinger, der er omfattet af straffelovens §§ 114-114j<sup>3</sup>. Det skyldes både det modstående hensyn til ytringsfrihed og kravet om lovens forudsigelighed og klarhed.

---

<sup>2</sup> Forslag til Lov om Ændringer i og Tilføjelser til Borgerlig Straffelov af 15. april 1930, de specielle bemærkninger til § 136 fremsat i Landstinget den 13. januar 1939.

<sup>3</sup> Straffelovens §§ 114-114j indeholder ud over forbuddet mod at begå terrorisme en bred palette af forbrydelser med relation til terrorisme. Det drejer sig blandt andet om forbuddet mod at yde økonomisk støtte til terrorisme, forbud mod hvervning til at begå terrorisme, forbud mod oplæring til at begå terrorisme, forbud mod at yde støtte til terrorgrupper, forbud mod at deltage i ulovlig militær organisation eller gruppe, forbud mod spredning af masseødelæggelsesvåben, forbud mod at modtage økonomisk støtte fra en terrororganisation og forbud mod indrejse og ophold i forbudsbelagte konfliktområder. Billigelse af terror spænder derfor ganske bredt

Kriminalisering af billigelse af terrorisme er ikke i strid med EMRK (forudsat at de almindelige krav til indgreb er opfyldt), men som afdækket i Justitias [analyse fra 2015, rejser kriminalisering af billigelse desuagtet en række retssikkerhedsmæssige problemstillinger](#).

En domfældelse for billigelse af terror må siges at være væsensforskellig for en domfældelse for terror eller forsøg derpå. Personer, der har udført eller planlagt konkrete terroraktioner, har udvist en reel vilje til at begå særdeles alvorlige forbrydelser. Personer, der alene er dømt for billigelse, vil også omfatte personer, der alene har udtrykt sympati overfor terror men ikke tegn på, at sådanne holdninger også dækker over en vilje til at skride til egentlig terror. Derfor synes det ikke at være proportionelt at underlægge personer dømt for billigelse samme intense restriktioner, som personer der er dømt for terror eller forsøg herpå og dermed har demonstreret reel fare for det omgivende samfund.

Det er også væsentligt at fremhæve, at gerningsindholdet af straffelovens § 136, stk. 2 og 3 er behæftet med uklarhed og uforudsigelighed, ikke mindst pga. den sparsomme praksis.

Der er talrige eksempler på, at det forekommer tilfældigt, om der rejses en sigtelse for billigelse af terror<sup>4</sup>. Herudover viser Justitias [opgørelse fra 2017](#), at tiltalepraksis i forhold til § 136 i straffeloven som sådan (både opfordring til forbrydelser og billigelse af terror) har været meget sparsom indtil 2016, hvorefter der skete en mangedobling i antallet af tiltaler (men hvoraf mange er opgivet).

I de sager, der har ført til fængselsstraf, har domstolene ikke altid foretaget en indgående vurdering af, hvorvidt de pågældende ytringer kunne anses for "udtrykkelig" billigelse eller ej.

Fx blev en 22-årig mand i 2016<sup>5</sup> idømt seks måneders ubetinget fængsel for billigelse af terror efter at have råbt følgende ud af vinduet fra sin fængselscelle "ISIS, Islamisk stat, se bare Paris, Kurt Westergaard, det er dig næste gang", hvilket ca. 30 indsatte i fængselsgården hørte samt for at have delt et link til en video med en tale fra et ISIS-medlem i en Facebookgruppe. Byretten fandt, at tiltalte var skyldig i overtrædelse af straffelovens § 266 (trussel om at begå en strafbar handling), imens landsretten fandt, at der var tale om billigelse af terror med den begrundelse, at udtalelsen måtte anses for "...en sympatitilkendegivelse af angrebet på Charlie Hebdo den 7. januar 2015 og af et tilsvarende angreb på Kurt Westergaard".

I Mansour-dommen fra 2015<sup>6</sup> fandt landsretten, at en lang række ytringer var omfattet af § 136, stk. 2's anvendelsesområde, også selvom en række af dem var ganske tvetydige og abstrakte udtalelser og/eller billeder, og hvor det kan diskuteres, om der var tale om "udtrykkelig" billigelse.

---

over billigelse af terror i klassisk forstand til billigelse af spredning af masseødelæggelsesvåben til billigelse af indrejse og ophold i forbudsbelagte konfliktområder.

<sup>4</sup> Se Justitias analyse fra 2015.

<sup>5</sup> U.2016.1743Ø.

<sup>6</sup> Østre Landsrets dom af 22. juni 2015 afdeling nr. S-3475-14.

Det drejede sig fx om et billede af vand med klippeformationer i baggrunden og teksten: "*Paradis har ethundrede grader, hvor afstanden mellem to grader er ligesom afstanden fra himlen til jorden og disse grader har Allah reserveret til Mujahidin'erne som kæmper for hans sag.*"

Også et billede med krigere med hævede sværd og sorte flag til hest og med koranversteksten "*Fight in the way of Allah those who fight you*" fandt landsretten var omfattet af billigelse af terror.

I 2018<sup>7</sup> blev en 33-årig mand idømt 5 måneders fængsel for at billige angrebet mod Krudttønden i et interview med en fransk tv-kanal ved at have udtalt følgende: "*Den her mand har et hjerte af guld. Vi muslimer tager ikke afstand fra denne mand. Men den største terrorist gennem historien er de her tegnere, der har udsat os i Danmark og den danske befolkning for terror. Det er dem, der er terrorister. Ham der derovre, han er ikke terrorist, han er en helt*". Landsretten fandt, at udtalelsen efter sin karakter og sit indhold måtte være en udtrykkelig billigelse af terrorhandlinger.

Billigelse af terror m.v. som led i religiøs oplæring blev kriminaliseret i 2016<sup>8</sup>, og der gør de samme betænkeligheder gældende i forhold til denne som ift. § 136, stk. 2, når det gælder opholds- og kontaktforbud.

Det bemærkes, at "tilskyndelse" til strafbare forhold herunder terror er kriminaliseret i straffelovens § 136, stk. 1, det bemærkes domfældelse for tilskyndelse iht § 136, stk. 1 ikke er omfattet af lovforslaget, hvilket forekommer påfaldende, da tilskyndelse umiddelbart er en grovere forbrydelse end billigelse.

Henset til den hidtidige vilkårlighed og uklarhed i praksis set i sammenhæng med forbrydelsens karakter og indgrebet i ytringsfriheden (og religionsfriheden) bør "billigelse af terror" ikke kriminaliseres yderligere ved at give adgang til at give et opholds- og kontaktforbud til sådanne dømte personer.

Det anbefales derfor, at personer, der alene er dømt for billigelse af terror, herunder som led i religiøs oplæring, ikke omfattes af den nye straffelovsbestemmelse

### **Det bør være en betingelse for opholds- og kontaktforbud, at der er en konkret fare for ny lignende kriminalitet**

EMD accepterer indgreb i bevægelsesfriheden for at forebygge kriminalitet, men i hidtidig praksis har det været et krav i forhold til at opfylde betingelsen om proportionalitet, at der er konkrete holdepunkter tilstede, som underbygger den fortsatte eksistens af den risiko, som indgrebet forsøger

---

<sup>7</sup> U.2018-393.Ø

<sup>8</sup> Lov nr. 1723 af 27. december 2016 om ændring af straffeloven (kriminalisering af udtrykkelig billigelse af visse strafbare handlinger som led i religiøs oplæring).

at forebygge (i dette tilfælde terror), og at denne offentlige interesse skal opveje indgrebet i individets rettigheder.<sup>9</sup>

Som lovforslaget er formuleret, skal forbuddene særligt anvendes over for personer, hvor overtrædelsen udspringer af radikaliserings, ligesom det formodes, at personer, der har overtrådt bestemmelser nævnt i § 79b i almindelighed må være udtryk for en persons radikaliserings, hvis den terrorrelaterede handling må anses for støtte til en militant ekstremistisk ideologi, eller overtrædelsen indebærer accept af brugen af vold eller andre ulovlige midler for at opnå et politisk eller religiøst mål<sup>10</sup>. Dette inkluderer tilfælde, hvor den pågældende søger at føre militant islamistiske, højreekstremistiske, venstreekstremistiske, religiøst ekstremistiske eller lignende synspunkter ud i livet gennem vold, eller på anden vis fremmer, understøtter eller opfordrer andre til voldelig ekstremisme.<sup>11</sup> Der lægges derfor op til, at personer dømt for de nævnte forbrydelser som udgangspunkt skal idømmes forbud. I forhold til opholdsforbud er det yderligere en betingelse, at der er en "særlig risiko" for, at den dømte enten vil blive fastholdt eller falde tilbage i et radikaliseret miljø eller kan påvirke radikaliseringsudsatte personer i en negativ retning. "Radikaliserings" er i lovforslaget defineret som "*et ikke entydigt begreb, der dækker over varierende grader af tilslutning til radikale synspunkter og handlinger. Radikaliserings er en proces, der kan foregå over kortere eller længere tid, hvorved en person i stigende grad accepterer brugen af voldelige eller andre ulovlige midler til at opnå et bestemt politisk mål eller religiøst mål.*"<sup>12</sup>, selvom det fremgår, at risikoen skal vurderes efter den dømtes personlige forhold og adfærd.

Selvom risikoen, som beskrevet i lovforslaget, skal vurderes konkret efter den dømtes personlige forhold og adfærd, kan der stilles spørgsmålstejn ved, om betingelsen er for vag og for svær at definere i forhold til, at EMD stiller krav om, at der skal være konkrete holdepunkter for eksistensen af risikoen for, at vedkommende begår ny terrorisme. I lovforslaget er ræsonnementet, at personer, som fastholdes eller falder tilbage i radikaliserings, med sandsynlighed kunne risikere at begå (ny) terrorisme eller kan risikere at påvirke andre personer til at blive radikaliserede, så de kan risikere at begå terrorforbrydelser.

---

<sup>9</sup> Vlasov mod Rusland, app. Nos. 51279 og 32098, para 33-34. "*33. Admittedly, in certain cases restrictions on the movements of convicted offenders may be justified, for instance by the need to prevent them from re-engaging in criminal conduct. Thus, the Court has allowed restrictions on the freedom of movement of individuals suspected of being members of a criminal syndicate (see Raimondo v. Italy, 22 February 1994, § 39, Series A no. 281-A, and Labita v. Italy [GC], no. 26772/95, § 195, ECHR 2000-IV) or of an individual who had been found guilty of a violent offence (see Villa v. Italy, no. 19675/06, §§ 45-50, 20 April 2010).*

*34. However, such restrictions can be justified in a given case only if there are clear indications of a genuine public interest which outweigh the individual's right to freedom of movement. They must be based on concrete elements which are truly indicative of the continued existence of the risk that such measures seek to forestall. In cases where the travel ban was the consequence of the applicant's status as a convicted and not yet rehabilitated offender, the Court did not consider that such a general and almost automatic restriction could be regarded as necessary (see Milen Kostov v. Bulgaria, no. 40026/07, § 17, 3 September 2013; Sarkizov and Others v. Bulgaria, nos. 37981/06, 38022/06, 39122/06, and 44278/06, § 67, 17 April 2012; and Nalbantski, cited above, § 66). The Court also found a violation of Article 2 of Protocol No. 4 in a case where a travel restriction had been automatically imposed on account of unpaid debts, without examining the applicant's personal situation or his ability to pay the amounts due (see Battista, cited above, § 44).*

<sup>10</sup> Lovforslaget side 13.

<sup>11</sup> Lovforslaget side 60.

<sup>12</sup> Lovforslaget side 12-13.

I denne vurdering fremgår det ikke, at der skal være konkrete holdepunkter for, om den dømte rent faktisk har udvist en adfærd m.v., som gør, at der er risiko for, at den dømte udgør en konkret fare for samfundet.

Det anbefales derfor, at det fremgår at loven, at det er en betingelse for bestemmelsens anvendelse, at der skal være konkrete holdepunkter for at antage, at der er en konkret eller nærliggende fare for, at den dømte begår ny lignende kriminalitet, med mindre der idømmes et opholdsforbud.

Dette vil sikre, at indgrebet rent faktisk har en præventiv effekt og dermed er egnet og proportionalt.

I forhold til proportionalitetsvurderingen af, hvilket område, der nærmere skal gives forbud mod at opholde sig i, ses der ikke at være taget højde for den dømtes ret til familieliv, som beskyttet i EMRK artikel 8. Som forslaget er udformet, indgår hensynet til familieliv kun i forhold til politiets mulighed for at give enkeltstående tilladelser til at fravige et forbud.

Det anbefales derfor, at det indgår i vurderingen af opholdsforbuddets nærmere afgrænsning, om den dømte selv om dennes familie har bopæl i et givent område.

### **Kontaktforbuddet bør indsnævres og præciseres**

Kontaktforbuddet indebærer, at den dømte ikke må søge at kontakte personer, der på ethvert givent tidspunkt er dømt for en eller flere overtrædelser, der er nævnt i bestemmelsen (terror, terrorrelaterede forbrydelser, eller billigelse heraf) og som har modtaget en ubetinget fængselsstraf eller anden strafferetlig retsfølge af frihedsberøvende karakter.

Det er retssikkerhedsmæssigt betænkeligt, at modtageren af et kontaktforbud kan risikere at få op til 2 års fængsel for overtrædelse af forbuddet, men samtidig ikke nødvendigvis kan få adgang til en komplet liste over personer, som vedkommende ikke må kontakte og derfor kan have svært ved at overholde forbuddet.

Samtidig virker det heller ikke hensigtsmæssigt at udlevere en komplet liste over terrordømte personer til en terrordømt person, selvom den dømte har tavshedspligt med hensyn til oplysningerne.

Kredsen af personer omfattet af forbuddet er desuden "dynamisk" og ændrer sig over tid, da det er de til enhver tid dømte for terror, terrorrelaterede forbrydelser eller billigelse heraf, samtidig med at personer løbende kan slettes fra kriminalregisteret og dermed ikke længere være omfattet af forbuddet.

Det fremgår alene, at politiet kan *vælge* at give den dømte oplysninger om personer, som er dømt for terror m.v., og som den dømte dermed ikke må kontakte i form af oplysninger om navn og billeder m.v. (dog ikke oplysninger om, hvilke forbrydelser den pågældende har begået). Det nævnes i lovforslaget, at politiet kun må videregive sådanne oplysninger i det omfang, det er nødvendigt. Som eksempel nævnes hensynet til at bringe den dømte i ond tro om, at den pågældende har søgt



at kontakte en person omfattet af kontaktforbuddet. Hvis politiet som led i tilsynet er blevet bekendt med, at den dømte har forsøgt at kontakte en person omfattet af forbuddet, vil politiet kunne give den dømte oplysninger herom.<sup>13</sup>

I forhold til anvendelsesområdet er det modsat ved opholdsforbuddet ikke en betingelse, at der er en "særlig risiko" for, at den dømte fastholdes i, eller falder tilbage i radikaliserings- eller risikerer at påvirke radikaliseringsudsatte personer.

Kontaktforbuddet tænkes anvendt, hvor den pågældendes forbrydelse er et udtryk for radikaliserings- og personer, der er idømt ubetinget fængselsstraf for de pågældende forbrydelser må i almindelighed antages at være radikaliserede<sup>14</sup>, hvorfor det ifølge lovforslaget må være udgangspunktet, at dømte modtager et kontaktforbud.

Der ses ikke, at der i øvrigt skal ske en konkret proportionalitetsafvejning i forhold til, om indgrebet er egnet til at forebygge terrorisme.

Den foreslåede bestemmelse er ikke hensigtsmæssigt udformet, da den ikke sikrer, at indgrebet er proportionalt og rent faktisk forebygger terrorisme. Den dømtes retssikkerhed er derudover kompromitteret ved, at vedkommende kan idømmes op til 2 års fængsel for at kontakte personer, som vedkommende ikke har oplysninger om, hvem er.

Det anbefales derfor, at kontaktforbuddet begrænses til at angå bestemte navngivne personer, som oplyses til den dømte, og som den dømte i forvejen har haft kontakt med, og hvor kontaktforbuddet efter en konkret vurdering kan forebygge terrorisme. Det kunne blandt andet være personer, som har begået terrorisme i samarbejde med den dømte.

### **Den dømte bør have adgang til at indbringe forbuddenes opretholdelse to år efter endelig dom**

Ifølge forslaget kan den dømte indbringe et forbuds opretholdelse for retten 3 år efter løsladelse eller udskrivning og i særlige tilfælde tidligere. Det fremgår ikke af lovforslaget, hvad der skal til, for at det er et særligt tilfælde. Det bør præciseres.

I henhold til EMD's praksis om blandt andet indgreb i bevægelsesfriheden må myndighederne ikke opretholde en begrænsning i bevægelsesfriheden i en længere periode uden regelmæssigt at foretage en genvurdering af begrænsningens retfærdiggørelse.<sup>15</sup> Henset til indgrebenes intensive karakter, bør det i højere grad sikres, at de fortsat er relevante og egnede til at opnå deres formål. Den dømte bør derfor have en hurtigere ret til at få genvurderet forbuddene.

---

<sup>13</sup> Lovforslagets side 84.

<sup>14</sup> Lovforslaget side 13.

<sup>15</sup> Se Jon Fridrik Kjølbro, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention for praktikere, 4. udgave, side 1288.

Det anbefales derfor, at den dømte får adgang til at indbringe forbuddenes opretholdelse for retten allerede to år efter endelig dom.

### **Der bør fastsættes klare regler om omfang og intensitet af politiets tilsyn**

Lovforslaget indeholder regler om indførelse af et nyt tilsyn med den dømtes overholdelse af forbud efter straffelovens § 79b, stk. 2 og 3. 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 jævnligt, uanmeldt og på vilkårlige tidspunkter.

Der er i 2019 indført et lignende tilsyn i forbindelse med forbud givet til seksualforbrydere, og det foreslåede tilsyn er modelleret efter dette tilsyn.

Tilsynet indebærer et væsentligt indgreb i den dømtes ret til respekt for privatliv, hjem og korrespondance, jf. EMRK artikel 8. Derudover udgør tilsynet et indgreb i boligens ukrænkelighed, som beskyttet i grundlovens § 72. Indgreb i denne ret kræver en forudgående retskendelse, med mindre der er en særlig lovhjemmel, hvilket der er fastsat i dette tilfælde. Grundlovens § 77 beskytter ytringsfriheden (som også beskyttet i EMRK artikel 10) og retten til ikke at blive pålagt forudgående censur.

Statens indgreb i EMRK artikel 8 skal som tidligere nævnt være proportionale.

EMRK kræver ikke, at ransagninger m.v. kun kan foretages med retskendelse, men et krav i national lovgivning er en væsentlig retssikkerhedsgaranti. Hvis der ikke stilles krav om retskendelse i national lovgivning, vil der være et særligt højt krav til de øvrige indbyggede retssikkerhedsgarantier for at sikre, at borgeren beskyttes mod vilkårlige indgreb fra staten. Det vil sige, at der skal være faste retlige rammer med klare begrænsninger i myndighedens beføjelser.<sup>16</sup>

Selv om forebyggelse af terrorisme er et legitimt formål, kan der stilles spørgsmål ved, om de indgreb, der er forbundet med tilsynet, i alle tilfælde er proportionale. Det drejer sig fx om forbrydelser af mindre alvorlig karakter, som fx billigelse af terror i form af en kommentar på Facebook.

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.

Herudover er der ikke i lovforslaget fastsat klare rammer for tilsynets omfang og intensitet, herunder hvad undersøgelsen af boligen må omfatte og under hvilke betingelser, hvornår det er relevant at medtage den dømtes computer, telefon, breve og papirer m.v. til undersøgelse uden den dømtes

---

<sup>16</sup> Jon Friderik Kjølbø, "Den Europæiske Menneskerettighedskonvention for praktikere", 4. udgave, side 869.

tilstedeværelse, hvad disse undersøgelser konkret må omfatte, og hvor lang tid politiet kan tilbageholde den dømtes ejendele.

Der er på nuværende tidspunkt ikke fastsat administrative regler om tilsynets gennemførelse, som afklarer disse spørgsmål.

Det anbefales, at mindre alvorlige forbrydelser, så som billigelse af terror m.v. ikke omfattes af anvendelsesområdet for tilsynet (og af den nye bestemmelse i det hele taget).

Derudover anbefales det, at der bør fastsættes meget klare retlige rammer for tilsynet, ligesom der indføres en mekanisme, som på årlig basis giver Folketinget mulighed for at monitorere omfanget og intensiteten af politiets tilsyn med de dømte. I den forbindelse bør det overvejes at indføre et krav om forudgående retskendelse for tvangsindgreb ifm. politiets tilsynsvirksomhed, dog med et signifikant lempeligere mistankekrav end hvad der følger af retsplejelovens almindelige regler i kapitel 71 og 73. Det kunne eksempelvis være et krav om, at politiet skal have en "rimelig grund til at antage", at den pågældende overtræder kontaktforbuddet.

Med venlig hilsen

**Jacob Mchangama**

Direktør

---

**JUSTITIA**

Mobil/Cell +45 24 66 42 20

E-mail: [jacob@justitia-int.org](mailto:jacob@justitia-int.org)

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