

## Høringssvar til lovforslag om ændring af straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love (Gennemførelse af dele af Bandepakke IV)

Justitsministeriet har den 9. februar 2024 udsendt ovenstående udkast til lovforslag i høring. Justitia takker for muligheden for at afgive høringssvar og har følgende bemærkninger.

Flere tiltag i lovforslaget har karakter af det som Justitia har betegnet, som "strafferetligt vildskud", og som Justitia tidligere har udtalt sig kritisk om i en rapport.<sup>1</sup> Rapporten beskriver, hvordan vi i de senere år har vedtaget et betydeligt antal love, som giver nye og anderledes muligheder for at pålægge dømte personer andre følger af strafbare forhold end almindelig straf (fængsel og bøde), end vi tidligere har set, og som kan have stor betydning for den dømte efter, at den almindelige straf er udstået. Tiltag af denne karakter kan have en række problematiske effekter, som uddybes i rapporten. Grundlæggende anbefaler Justitia i relation hertil, at man er yderst tilbageholdende med at indføre sanktioner, som ligger udover det, som vi normalt betegner som straf, da det bl.a. kan have en række konsekvenser, som kan være meget vanskelige at forudsige.

Ud fra det forhold, at der er tale om et relativt omfattende lovforslag, har Justitia valgt at koncentrere sine bemærkninger om en række overordnede emner:

### 1. Begrænsninger i den frie bevægelighed

Begrænsninger i den frie bevægelighed for rocker- og bandemedlemmer rejser betydelige retssikkerhedsmæssige bekymringer og udfordringer. Når lovgivningen rettes mod specifikke grupper som bandemedlemmer, er det afgørende, at det sikres, at grundlæggende rettigheder og retssikkerhedsprincipper respekteres og opretholdes.

#### *Opholdsforbud*

Forslaget indeholder mulighed for at idømme et opholdsforbud, hvor det er tilknytningen til bandemiljøet på gerningstidspunktet (og ikke domstidspunktet), der er afgørende for, om der kan gives opholdsforbud. Et sådant opholdsforbud vil imidlertid kunne indebære en uproportional og unødvendig indskrænkning af den dømtes ret til at bevæge sig frit. Da der kan gå lang tid mellem gerningstidspunkt og domsafsigelse, nogle gange flere år, kan opholdsforbuddet samtidig miste sin relevans i tilfælde, hvor den pågældende i mellemtiden har forladt rocker/bande-miljøet.

Herudover kan det tilføjes, at varetægtsfængsling ved overtrædelse af opholdsforbud i førstegangstilfælde kan være uproportionalt. Det samme gælder udvidelsen af anvendelsen af opholdsforbud til også at gælde ved overtrædelse af knivloven.

#### *Rejseforbud*

Forslaget indeholder et tiltag, som skal gøre det muligt, at idømme rejseforbud til personer, der har overtrådt en række nærmere bestemte bestemmelser i straffeloven. Det er efter Justitias opfattelse et indgreb som går langt videre end den konkrete sag. At forbyde mennesker, der har afsonet deres straf, at rejse til andre lande, er et voldsomt indgreb i fundamentale rettigheder til at bevæge sig frit

---

<sup>1</sup> Justitia. Strafferetligt vildskud – Andre følger af strafbare handlinger end straf. 19. juli 2023. Tilgængelig [her](#).

og den personlige frihed. Retten til fri bevægelighed er beskyttet af artikel 12 i FN's International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR), som bestemmer, at enhver begrænsning af denne ret skal være nødvendig, proportionel og i overensstemmelse med loven. Desuden er der risiko for, at retten til familieliv, som er sikret i artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, kan blive kompromitteret, da det kan blive svært at opretholde familiemæssige forbindelser til familiemedlemmer, som bor i andre lande.

Justitia finder derfor, at forslaget går langt udover, hvad der kan anses som nødvendigt og vil i mange sager kunne anses som uproportionalt.

#### *Forbud mod kontakt med andre bandemedlemmer*

Tiltaget om at forbyde dømte bandekriminelle at kontakte hinanden efter afsoning af straf er meget vidtgående og må betragtes som en form for ekstra straf, der i praksis vil opleves som meget indskrænkende i forhold til den personlige frihed. Forslaget indeholder endda en meget stor personkreds, som omfatter kontakt med *alle* personer, der har tilknytning til samme gruppe af personer, som den dømte på gerningstidspunktet havde tilknytning til. Det omfatter også personer, som efter domstidspunktet bliver tilknyttet den pågældende gruppe, hvilket udgør en meget vidtgående indskrænkning i den dømtes frihed. Kontaktforbuddet omfatter enhver kontakt med de omfattede personer, som også omfatter kontakt om andre ting end kriminalitet mv. Justitia anser det for at være særligt indgribende, når personer, som har afsonet deres straf og ikke ønsker at fortsætte en kriminel løbebane, afskæres fra kontakt til sociale relationer.

At overtrædelse som udgangspunkt skal medføre fængselsstraf anses også for at være uproportionalt.

Det er på denne baggrund Justitias vurdering, at indførelse af kontaktforbud er et meget indgribende redskab, som på ingen måde kan stå på mål med tiltagets formål.

## **2. Fratagelse af ydelser**

Ifølge forslaget skal dømte med tilknytning til rocker- og bandemiljøet kunne fratages børne- og ungedydelser. Indgreb i den dømte persons økonomiske forhold kan medføre eftervirkninger, der kan have betydelige konsekvenser, også efter den almindelige straf er udstået. Dette er problematisk, da det ikke kun påvirker den dømte, men også dennes børn og partner, som risikerer at blive hjemløse og stå uden midler til basale fornødenheder.

Det er et grundlæggende princip i dansk ret, at man ikke hæfter for andre handlinger end sine egne. En dom for et strafbart forhold bør derfor heller ikke kunne få retsfølger for andre end den, som forbrydelsen kan tilregnes. Forslaget må derfor efter Justitias vurdering anses for uproportionalt og unødvendigt.

## **3. Uproportionalt straffniveau**

Med udvidelse af den såkaldte "bandebestemmelse" i straffelovens § 81 a, som gør det muligt at hæve straffen med indtil det dobbelte for visse lovovertrædelser begået som led i en banderelateret konflikt, herunder brug af kniv i konfliktsituationer og for visse former for banderelateret økonomisk

kriminalitet, risikerer man at indføre et uproportionalt straffeniveau for den dømte. Det gør sig særligt gældende, når man tager de nye tiltag om opholds- og kontaktforbud i betragtning.

Lovforslaget vil gøre det muligt at varetægtsfængsle personer for overtrædelse af opholdsforbud i førstegangstilfælde, så det sikres, at de "hurtigere fjernes fra gaden". Det må efter Justitias vurdering anses for at være et uproportionalt og indgribende tiltag, som kan have store konsekvenser for den sigtede.

#### 4. Indgreb i privatlivets fred

##### *Tilsyn med kontaktforbud*

Forslaget indeholder regler om indførelse af et nyt tilsyn med den dømtes overholdelse af kontaktforbud. 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. Det fremgår også, at tilsynets undersøgelser, hvor der ikke er en konkret mistanke, ikke vil blive anset som et straffeprocessuelt indgreb, og dermed ikke underlagt retsplejelovens krav om retskendelse og mulighed for erstatning ved uberettiget indgreb. Dog vil den dømte, hvis der er konkret mistanke, være underlagt retsplejelovens regler om straffeprocessuelle indgreb.

Forslaget skaber dermed en ubalance i retssikkerheden, hvor den dømte, der mistænkes for at have brudt kontaktforbuddet, vil være bedre beskyttet end den person, der er blevet dømt, men hvor der ikke foreligger mistanke.

Tilsynet indebærer 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.<sup>2</sup> For så vidt angår spørgsmål om proportionalitet i forhold til det legitime formål lægger Domstolen vægt på, om de nationale regler indeholder tilstrækkelige og effektive garantier mod misbrug.<sup>3</sup> Dette gælder både, når indgrebet foretages inden og uden for strafferetsplejen.<sup>4</sup> Generelt er der ikke krav om retskendelse, men Domstolen anser det for at være en væsentlig og central retssikkerhedsgaranti,

---

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

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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.

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.<sup>5</sup>

Efter Justitias opfattelse kan der stilles spørgsmålstejn ved, om de med tilsynet forbundne indgreb i alle tilfælde vil kunne anses for proportionale. Eksempelvis vil jævnligt uanmeldte tilsynsbesøg på vilkårlige tidspunkt, og hvor der ikke er konkret mistanke, kunne anses for uproportionale indgreb i den dømtes ret til privatliv.

På den baggrund er det Justitias vurdering, at der vil være sager, hvor tilsynsbesøg vil kunne anses for uproportionale i den dømtes ret til privatliv.

### *Konfiskation af formuegoder hos tætte relationer til den dømte*

Med forslaget foreslås det at udvide personkredsen, der kan foretages konfiskation af aktiver hos, til også at omfatte personer, som den skyldige har en "særlig tæt relation til" efter en konkret vurdering. Dette omfatter ifølge forslaget den dømtes ægtefælle og samlever, men også en kæreste, uanset at de ikke bor sammen, hvis de efter en konkret vurdering har en særlig tæt relation. Der kan også ske konfiskation af aktiver hos den pågældendes børn, forældre eller søskende, hvis de efter en konkret vurdering har en særlig tæt relation.

Justitia finder, at forslaget er uproportionalt og unødvendigt samt udgør et indgreb hos borgere, som blot har en særlig tæt relation til den sigtede, hvilket ikke i sig selv er et kriminelt forhold.

### *Øget overvågning*

I forslaget angives det, at afstandskravet i adgangen til TV-overvågning skal udvides. Med udvidelsen af afstandskravet fra 30 meter til 100 meter bevæger områder, som kan overvåges, sig ud i en langt større skala, hvilket betyder, at flere tilfældige personer i langt højere grad kan blive udsat for vilkårlig overvågning på private og offentlige områder. Justitia vurderer ikke, at en udvidelse udgør et egnet og effektivt middel til at opnå det ønskede formål, samt at indgrebet i borgeres frihedsrettigheder står i et rimeligt forhold til de opnåelige resultater med tiltaget. Justitia anser derfor forslaget for at være uproportionalt og unødvendigt.

Det bemærkes desuden, at i forbindelse med den seneste ændring af TV-overvågningsloven i 2020 fremgik det af en betænkning, at justitsministeren ville udarbejde en evaluering af lovforslagets regler om øget overvågning senest fire år efter, at loven trådte i kraft.<sup>6</sup> Justitia bekendt er en sådan evaluering endnu ikke blevet foretaget. Justitia anbefaler på denne baggrund, at Justitsministeriets arbejde med en ændring af TV-overvågningsloven, som sigter mod at øge privates muligheder for at overvåge, som minimum bør afvente Justitsministeriets egen undersøgelse.

### *Afsluttende bemærkninger*

Justitia anerkender formålet med at forebygge øget bandekriminalitet, men skal samtidig påpege, at rocker- og bandemedlemmer er borgere i Danmark og derfor bør have samme rettigheder på lige

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

<sup>6</sup> Betænkning nr. 102 over forslag til lov om ændring af lov om tv-overvågning afgivet af Retsudvalget den 19. maj 2020

fod med alle andre borgere. Dette indebærer blandt andet en sikring af, at de "hårde værktøjer," som regeringen ønsker at indføre, skal underkastes de samme afvejninger og proportionalitetsvurderinger som i andre tilfælde, hvor regeringen ønsker at regulere forhold, der griber ind i almindelige borgeres frihed.

### ***Anbefalinger***

Justitia anbefaler, at forslaget om dobbeltstraf, opholdsforbud, rejseforbud, kontaktforbud (og tilsyn med kontaktforbud), fratagelse af sociale ydelser og konfiskation af aktiver hos særligt tætte relationer udgår, da de er uproportionale, unødvendige og på kant med menneskerettighederne. Herudover anbefaler Justitia, at øget overvågning skal vurderes med hensyn til deres reelle effekt og indvirkning på privatlivets fred.