

Justitias høringssvar til Forslag til Lov om ændring af lov om tilhold, opholdsforbud og bortvisning (Forsøgsordning med elektronisk kontrol som supplement til opholdsforbud)

Justitia takker for muligheden for at afgive høringssvar til dette lovforslag. Justitia bakker op om regeringens intention om at modvirke stalking og partnervold. Der er tale om stærkt grænseoverskridende handlinger, der udgør en stor belastning i ofrenes liv. Justitia bakker derfor også op om intentionen bag lovforslaget om, at der etableres en forsøgsordning omkring brug af elektronisk fodlænke, der kan understøtte overholdelse af opholdsforbud.

Imidlertid finder Justitia, at det nuværende lovforslag på nogle punkter går for langt og har en række mangler, bl.a. ved at indeholde meget brede bemyndigelsesbestemmelser og meget få indhegninger af myndighedernes kompetence.

Helt overordnet ønsker Justitia at fremhæve, at lovforslaget hjemler et meget stort indgreb i enkeltpersoners liv. I lovforslagets nuværende udformning risikerer disse personer (der i forvejen er begrænset i deres bevægelsesfrihed af et opholdsforbud) yderligere:

- at være konstant GPS-overvåget
- at skulle bære en fodlænke om benet uafbrudt
- at skulle være konstant telefonisk tilgængelige
- at være begrænset eller forhindret i at foretage udlandsrejser
- at være underlagt myndighedernes anvisninger om overvågningen i øvrigt
- at være underlagt uklare regler om myndighedernes adgang til overvågningsdata

Enkeltpersoner vil blive pålagt disse indgreb på baggrund af en beslutning truffet af en politidirektør baseret på en begrundet mistanke om gentagne krænkelser af en anden person, hvor elektronisk fodlænke anses for påkrævet for at sikre overholdelse af et opholdsforbud.

Der er således tale om personer, der ikke nødvendigvis er eller vil blive dømt ved en domstol. Alligevel vil lovforslaget medføre, at disse personer udsættes for konstant overvågning og skal bære en fysisk genstand på sig, der i nogle tilfælde kan være svær at skjule.

Selvom reguleringen således klart er tiltænkt at varetage saglige hensyn om beskyttelse af personer udsat for strafferetlige krænkelser (f.eks. stalking og partnervold) er det i lyset af det meget intensive indgreb afgørende, at lovgivningen udformes med klare krav og kriterier, så påbuddet ikke medfører utilsigtede konsekvenser eller kommer til at omfattet flere mennesker end nødvendigt.

Justitias bemærkninger skal ses på denne baggrund:

1. Forsøgsordning bør evalueres af folketinget

Justitia har noteret sig, at der er tale om en forsøgsordning, der ifølge lovbemærkningerne vil blive evalueret af Rigspolitiet og Kriminalforsorgen efter tre år, hvor der også vil blive taget stilling til, om forsøgsordningen skal være en fast ordning.

Justitia finder, at det bør være Folketinget, der på baggrund af evalueringen tager stilling til, hvorvidt ordningen skal gøres permanent. Allerede af lovtekniske årsager kan det ikke anses for hensigtsmæssigt, at Folketinget vedtager en lov med titlen "forsøgsordning", der herefter uden yderligere lovgrundlag bliver hjemmelsgrundlag for en permanent ordning. For at modvirke dette anbefaler Justitia, at der indføres en solnedgangsklausul eller som minimum en revisionsbestemmelse i lovforslaget.

Justitia opfordrer til, at det allerede ved etableringen af ordningen indtænkes, hvorledes der kan foretages en fyldestgørende evaluering, f.eks. hvordan reel sammenligning kan ske mellem politikredse omfattet/ikke-omfattet af forsøgsordningen. Ligeledes opfordrer Justitia til, at det klarlægges i lovforslaget, hvor mange personer, der forventeligt vil være omfattet af betingelserne for en elektronisk fodlænke. Dermed vil det kunne inddrages i den afsluttende evaluering, hvorvidt ordningen er blevet anvendt på et større antal personer end forventet. Det nuværende lovudkast nævner, at det i 2023 kun var 17 personer, der stod for overtrædelserne af opholdsforbud/tilhold kombineret med opholdsforbud, men at der herudover var 268 personer, som overtrådte et tilhold. Der er stor forskel på disse to tal, og det er uklart, hvor stor en del af denne gruppe, der forventes at være omfattet af betingelserne for elektronisk fodlænke.

2. Der bør altid være domstolskontrol

Det fremgår af lovudkastet, at forsøgsordningen bl.a. bygger på erfaringer fra Norge.

Ordningen blev indført i Norge i 2013, hvor kun domstolene kunne give påbuddet. I 2024 er ordningen i Norge udvidet til, at anklagemyndigheden også kan give påbud om elektronisk fodlænke, men myndighederne skal indenfor 5 dage selv forelægge dette påbud for domstolene til godkendelse, jf. Straffeprocessloven § 222 g. Ifølge de norske lovforarbejder er en automatisk domstolskontrol valgt, fordi der er tale om et indgribende tiltag, der kan være tyngende og få betydelige konsekvenser for livsudfoldelsen, samt fordi afgørelsen i høj grad beror på en proportionalitetsvurdering.¹ Udgangspunktet er således fortsat domstolsprøvelse (forudgående eller efterfølgende).

I det danske lovudkast er der ingen automatisk domstolskontrol. Klage vil kunne ske indenfor 4 uger til statsadvokaten, og personen omfattet af påbuddet kan inden 14 dage kræve påbuddet indbragt for retten.

¹ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-128-l-20222023/id2984976/?q=responstid&ch=5#kap5-7-4>

I lyset af, at dette er et mere intensivt indgreb end et opholdsforbud, at det er et nyt tiltag med behov for ensartet praksis, samt at det er en forsøgsordning, finder Justitia, at det er nødvendigt med domstolskontrol for at sikre retsgarantier og ensartet praksis.

Justitia anbefaler derfor, at påbuddet om elektronisk fodlænke kun kan gives ved retskendelse (som i de oprindelige norske regler) eller alternativt med obligatorisk forelæggelse for retten.

3. Kravene til at give påbuddet bør skærpes

Lovudkastet lægger op til, at den primære målgruppe for elektronisk fodlænke er personer, der er pålagt et opholdsforbud, som de ikke overholder.

Justitia finder, at det nuværende lovudkast er udformet med så vage kriterier for påbuddet, at der er betydelig fare for, at en langt større persongruppe vil blive pålagt at bære elektronisk fodlænke. Det vil således være personer, der under de nuværende regler ikke overtræder deres opholdsforbud, men som på trods af dette pålægges et langt mere intensivt indgreb i deres personlige frihed.

I bemærkningerne fremgår, at det ikke er en forudsætning for påbuddet, at der ved dom er konstateret en tidligere overtrædelse. Det er nok, at der foreligger begrundet mistanke om en tidligere overtrædelse, men betingelserne kan også være opfyldt selv uden en sådan begrundet mistanke om tidligere overtrædelse, når blot politiet har "*anset det for påkrævet*" for at sikre overholdelsen af opholdsforbuddet. Bemærkningerne oplister her nogle meget vage kriterier for, hvornår politiet kan anse dette for påkrævet.

Justitia anbefaler, at kriterierne skærpes, således at påbud om elektronisk fodlænke kun kan gives, når det anses for påkrævet for at sikre overholdelsen af opholdsforbuddet, og hvor et af de følgende tre kriterier er opfyldt:

1. Der allerede ved dom er konstateret en tidligere overtrædelse af opholdsforbuddet.
2. Der er begrundet mistanke om, at personen allerede har overtrådt opholdsforbuddet.
3. Der er tale om situationer omfattet af lovens § 2, stk. 2 (særligt grove strafbare forhold)² og der er bestemte grunde til at antage, at personen vil overtræde opholdsforbuddet.

Dermed omfattes kun personer, der allerede har overtrådt et opholdsforbud, eller som er mistænkt for særlig grov personfarlig kriminalitet, der gør det særligt nødvendigt at beskytte forurettedes sikkerhed. Disse kategorier anvendes allerede i den eksisterende lov.

Justitias anbefaling vil medføre, at personer omfattet af et opholdsforbud, der ikke har begået de nævnte grove strafbare forhold mod offeret, og som heller aldrig før har overtrådt deres opholdsforbud, ikke vil kunne pålægges det meget intensive indgreb at skulle bære elektronisk fodlænke. Disse personer er udelukkende mistænkt for at have forfulgt eller generet en anden person, eller have begået mindre grove strafbare forhold mod personen. I disse situationer bør det

² Drab, røveri, frihedsberøvelse, vold, psykisk vold, brandstiftelse, voldtægt eller anden seksualforbrydelse eller forsøg på en af de nævnte forbrydelser.

mindre indgribende tiltag (opholdsforbud) derfor anvendes først, og kun hvor dette ikke bringer forholdet til ophør, bør det mere indgribende tiltag (elektronisk fodlænke) kunne anvendes. Dette må være en naturlig følge af proportionalitetsprincippet og bør indskrives i lovforslaget.

Alternativt kan der også her søges inspiration i de norske regler. I Norge er udgangspunktet – når det er anklagemyndigheden og ikke retten, der påbyder elektronisk kontrol – at dette kun kan ske, når der er begrundet mistanke om, at der i forvejen er sket overtrædelse af et besøgsforbud. Der er dog indført en snæver undtagelse til dette for situationer om alvorlig kriminalitet. I forarbejderne til dette fremgår, at der skal være *"en konkret og overhængende risiko for en alvorlig straffbar handling mot den som besøksforbudet skal beskytte"* samt, at hjemlen *"forutsettes brukt kun unntaksvis og med stor forsiktighet"*.³

4. Kravene til at forlænge et påbud bør skærpes

Lovudkastet lægger op til, at påbud om elektronisk fodlænke kan gives for 1 år ad gangen, og kan forlænges *"hvis betingelserne for påbud om elektronisk kontrol på det pågældende tidspunkt er opfyldt"*. Efter Justitias opfattelse mangler der klare regler, der skaber forudsigelighed for de berørte personer om, hvordan de kan undgå forlængelser. Justitia anbefaler således, at der udenfor § 2, stk. 2-situationer (særligt grove strafbare forhold) kun bør kunne ske påbud samt forlængelse af påbud om elektronisk fodlænke, hvis der er begrundet mistanke om, at opholdsforbuddet er overtrådt indenfor det seneste år. I § 2, stk. 2-situationer kan kriteriet stadig være, hvorvidt der er bestemte grunde til at antage, at personen vil overtræde opholdsforbuddet, om end der også her bør lægges betydeligt vægt på varigheden siden overgrebet/tidligere overtrædelse.

5. Bemyndigelsesbestemmelse om personens pligter er for bred

Lovudkastets § 4a, stk. 3, indeholder en bemyndigelsesbestemmelse, der bl.a. giver justitsministeren bemyndigelse til at fastsætte nærmere regler om pligterne for den person, der bærer fodlænken.

Ifølge bemærkningerne til denne bestemmelse indebærer dette bl.a., at der kan fastsættes regler om *"at den kontrollerede person løbende skal oplade batteriet i GPS-fodlænken"*, *"at den pågældende skal være kontaktbar herunder tilgængelig på telefon for opkald fra politi og kriminalforsorg af kontrollerende eller teknisk art"*, *"at den pågældende skal efterkomme myndighedernes anvisninger vedrørende overvågningen"* samt om *"at politiet kan give tilladelser til ikke at bære eller vedligeholde GPS-fodlænken, f.eks. ved udlandsrejser eller ved akut sygdom hos den kontrollerede person selv"*.

Bemærkningerne indeholder dybest set ingen begrænsninger af, hvilke pligter myndighederne kan pålægge den pågældende person. I Norge har en tilsvarende meget bred bestemmelse om personens pligter fået Høyesterett til at påpege et klart behov for at afklare, hvilke begrænsninger, som der dermed er hjemmel til, jf. forarbejderne til den seneste norske lovændring.⁴ I Norge har der

³ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-128-l-20222023/id2984976/?q=unntaksvis&ch=6#kap6-4>

⁴ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-128-l-20222023/id2984976/?q=H%C3%B8yesterett&ch=8#kap8-2-1>

således været drøftelser om, hvorvidt politiet har hjemmel til at forbyde den pågældende person at rejse til udlandet eller at tage flyrejser, idet dette potentielt kan udløse alarmerne eller gøre det vanskeligt for myndighederne at opretholde kontrollen med sporingen.

I det danske lovudkast står, at politiet *kan* give tilladelse til ikke at bære fodlænken ved udlandsrejser. Det er imidlertid uklart, hvorvidt politiets beslutning om ikke at give en sådan tilladelse i praksis giver politiet hjemmel til at forbyde sådanne rejser. Et så intensivt indgreb, som i praksis udvider forbudszonen for personen fra at være et lille område omkring den forurettede til at være hele verden undtagen Danmark, bør klart formuleres og præciseres i lovforslaget.

I den seneste lovændring i Norge blev bestemmelsen netop konkretiseret for at imødegå dette problem. Heraf fremgår, at udlandsrejser, flyrejser og lignende handlinger, som kan udløse alarmerne, kun kan foretages med bistand fra politiet ("*bare foretas med bistand fra politiet*").⁵ Hermed er det klargjort, at loven "*i utgangspunktet ikke er ment å gi adgang til å nekte slike handlinger*".⁶ Det kan således være nødvendigt for den pågældende at tage kontakt til politiet for at få deres hjælp til at gennemføre en udlandsrejse eller flyrejse, men politiet kan som udgangspunkt ikke nægte denne bistand og dermed forbyde udlandsrejser, flyrejser mv. Spørgsmålet er dog ikke helt simpelt, f.eks. hvis en person ønsker at foretage flyrejser i udlandet, hvor det kan være umuligt for politiet at medvirke til aftagning af fodlænken. Bemærkningerne til det norske lovforslag drøfter problemstillingen over flere sider med mere konkrete regler og eksempler.⁷ Justitia mener, at det danske lovudkast med fordel kan søge inspiration fra det norske lovforslag, så grænserne for myndighedernes muligheder på dette punkt konkretiseres.

Dette er en af flere problemstillinger, der kan rejse sig om omfanget af myndighedernes bemyndigelsesbestemmelse. Helt generelt er ordlyden af den norske bestemmelse, at personen har pligt til at følge de instruktioner fra politiet "*som er nødvendig for å gjennomføre kontrollen*". En sådan formulering, der gør det helt klart, at myndighedernes muligheder for at pålægge pligter, kun kan ske i det omfang det er nødvendigt for at gennemføre kontrollen, kunne med fordel medtages i det danske lovudkast.

6. Bemyndigelsesbestemmelse om datahåndtering er for bred

Idet der er tale om konstant GPS-tracking af en person bør det i dansk lov klart sikres, at myndighederne kun har adgang til data i det omfang, det er nødvendigt for at sikre selve forbudszonen. Myndighederne bør som klart udgangspunkt ikke have adgang til data i andre områder, og de bør heller ikke kunne få adgang til data med andre formål end for at sikre overholdelsen af opholdsforbuddet.

⁵ Norsk straffelovs § 57

⁶ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-128-l-20222023/id2984976/?q=udland&ch=8#kap8-2-4>

⁷ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-128-l-20222023/id2984976/?q=udland&ch=8#kap8-2>

Lovudkastet indeholder på dette punkt en meget bred bemyndigelse til, at justitsministeren kan fastsætte regler "*om myndighedernes adgang til og behandling af de registrerede oplysninger*". I bemærkningerne til den konkrete bestemmelse fremgår, at der bl.a. "*kan fastsættes regler om, hvornår politiet kan gøre sig bekendt med de registrerede oplysninger om den kontrollerede persons færden, herunder oplysninger om den kontrollerede persons færden uden for forbudszonen, hvis det er nødvendigt for at sikre opretholdelsen af overvågningen. Der kan derudover fastsættes regler om, hvornår de registrerede oplysninger skal slettes.*"

I afsnit 3.1. i lovudkastet fremgår endvidere, at "*kriminalforsorgen har adgang til de registrerede oplysninger døgnet rundt*".

Denne bemyndigelse indeholder dybest set ingen begrænsninger af mulighederne for at give myndigheder adgang til data. Der er ingen retningslinjer for, hvilke oplysninger der vil blive registreret, og hvor længe de vil være registreret.

Dette står i modsætning til de norske regler. I forarbejderne til den seneste lovændring i Norge fremgår direkte: "*Det er ingen sluttbrukere (politi eller andre personer) som har tilgang til posisjoner så lenge vedkommende unngår å komme i en alarmsituasjon, for eksempel ved ta seg inn i forbudssonen eller ved ikke å lade fotlenken*"⁸

I Norge er det således tilsyneladende overladt til systemet at give en alarm, og det er ikke muligt for myndighederne at følge med i personens gøren og laden uden for forbudszonen, når der ikke er gået en alarm. Dette bør også sikres i den danske ordning.

Det fremgår endvidere direkte af ordlyden af de relevante norske bestemmelser, at der i Norge kun registreres oplysninger om, at personen bevæger sig indenfor forbudszonen samt oplysninger om udeblivende signaler fra kontroludstyret (lovens ordlyd giver også mulighed for at registrere oplysninger om, at personen i øvrigt befinder sig i nærheden af forurettede, men dette benyttes i praksis ikke i Norge, jf. bemærkningerne i den seneste lovændring).⁹ Justitia anbefaler, at det også indskrives i dansk lovgivning, at der kun må registreres oplysninger om, at personen bevæger sig indenfor forbudszonen samt om udeblivende signaler.

I forhold til slettefrister fremgår det også direkte i norsk lovgivning, at data registreret gennem den elektroniske kontrol snarest muligt skal slettes, når de er uden betydning for forebyggelsen eller efterforskningen af strafbare forhold, jf. Straffeprocessloven § 216 n. Det er således ikke overladt til myndighederne selv at udstede slettefrister. Justitia anbefaler, at der også i Danmark indføres klare regler om slettefrister på lovniveau.

⁸ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-128-l-20222023/id2984976/?q=responstid&ch=8#kap8-4-4>

⁹ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-128-l-20222023/id2984976/?q=responstid&ch=8#kap8-4-4>

Efter Justitias opfattelse bør det ligeledes afklares på lovniveau om myndighederne har hjemmel til at behandle data fra elektronisk kontrol, der er relevant for efterforskning af andre forbrydelser end selve overtrædelsen af opholdsforbuddet.

7. Udvidelsen af opholdsforbudszonen bør konkretiseres

Det fremgår af lovudkastet, at selve området for opholdsforbuddet kan fastlægges med vægt på politiets responstid, når en person påbydes elektronisk kontrol. I bemærkningerne fremgår, at *"forbudszonen i visse situationer fastsættes til et større område, når opholdsforbuddet suppleres med elektronisk kontrol, hvis politiet i det givne område har en lang responstid."*

Justitia finder, at man bør være tilbageholdende med at lave regler, hvor omfanget af et indgreb i en persons bevægelsesfrihed afhænger af myndighedernes interne forhold. Bestemmelsen vil umiddelbart kunne medføre, at myndighederne sænker deres responstid og samtidig øger de omfattede personers forbudszoner. Der bør derfor fastsættes nærmere kriterier eller afvejningsmomenter for denne regel. F.eks. bør det i forhold til proportionalitetsvurderingen fremhæves, at det særligt må være, hvor der er en mere alvorlig risiko for den forurettede, at der kan være grund til at lægge vægt på politiets responstid, som også drøftet i norsk retspraksis.¹⁰ Der kunne også med fordel fastsættes en maksimal forventet responstid, eller gives eksempler i lovforslaget på politiets nuværende responstid, og dermed forventningen til omfanget af zoner fastsat efter denne regel.

Med venlig hilsen
Mikele Schultz-Knudsen
Advokat/Chefkonsulent, Justitia Danmark

JUSTITIA

E-mail: mikele@justitia-int.org
<http://www.justitia-int.org>

¹⁰ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-128-l-20222023/id2984976/?q=responstid&ch=5#kap5-5>