

Østre Landsret
Præsidenten



Den 06/02-2019
J.nr. 40A-ØL-9-19
Init: RSL

Justitsministeriet
Strafferetskontoret
Slotsholmsgade 10
1216 København K

Sendt pr. e-mail til: strafferetskontoret@jm.dk

Justitsministeriet har ved brev af 14. januar 2019 (Sagsnr. 2018-731-0041) anmodet om eventuelle bemærkninger til høring over udkast til forslag til lov om ændring af straffeloven (Forbud til dømte seksualforbrydere).

Lovudkastet har været drøftet på et plenarmøde den 1. februar 2019.

Lovudkastet lægger op til en ordning, hvor dømte seksualforbrydere, der idømmes et opholds-, bolig-, besøgs- eller kontaktforbud, som en obligatorisk retsfølge vil blive sat under tilsyn af politiet. Den anføres i lovforslagets bemærkninger blandt andet, at tilsynet vil være hjemlet i lov, og at Justitsministeriet på den baggrund finder, at lovforslaget ikke rejser spørgsmål i forhold til grundlovens § 72. Der redegøres endvidere for, at forslaget efter ministeriets opfattelse ikke er i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, herunder artikel 8.


Da spørgsmålet herom kan tænkes senere at ville blive indbragt for domstolene, finder landsretten det rigtigst ikke på nuværende tidspunkt at udtale sig herom.

Landsretten bemærker yderligere, at lovforslagets skærpede bestemmelser i relation til retsvirkningen af et forbud, herunder navnlig den obligatoriske retsfølge om fastsættelsen af et tilsyn, hvor dømte seksualforbrydere som hovedregel på ubestemt tid skal tåle indgreb i boligens

ukrænkelig og brevhemmeligheden mv., vil skulle inddrages ved domstolenes proportionalitetsafvejning af, om der i det hele taget bør fastsættes et forbud.

Da forslaget er af retspolitisk karakter, ønsker landsretten ikke i øvrigt at udtale sig herom.

Med venlig hilsen



Bent Carlsen



Ellen Børsting Dorsbo

Justitsministeriet

strafferetskontoret@jm.dk

Formand: Kristian Mølgaard

Solbjergvej 3, 2.

2000 Frederiksberg

20 64 44 23

krm@boelskiteadvokater.dk

Sekretariat: Peter Trudsø

Farvergade 27 D. 1. sal

1463 København K

28 13 64 95

pt@strafferetsadvokaten.dk

www.lffa.dk

11. februar 2019

Justitsministeriets sagsnr.: 2018-731-0041, Høring over udkast til forslag til lov om ændring af straffeloven (Forbud til dømte seksualforbrydere)

Ved e-mail af 14. januar 2019 har Justitsministeriet sendt ovennævnte i høring.

Høringen har været drøftet i bestyrelsen for Landsforeningen af Forsvarsadvokater (LFFA).

LFFA skal ved nærværende udtrykke stor betænkelighed ved flere elementer i det fremsatte lovforslag.

I straffeloven § 236, stk. 3 foreslås således ordet "nærliggende" fjernet. Dette indebærer i realiteten, at man sprogligt går fra at kræve konkret indicium for indgreb til at have generel adgang hertil. Det er LFFA's opfattelse, at en sådan formulering kan lede til et udgangspunkt om indgreb fremfor, som nu, at der alene kan ske indgreb, hvor der er indikation for nødvendighed heraf.

I forslaget til ændring af § 236, stk. 7 foreslås en "ikke straffeprocessuel" adgang for politiet til at skaffe adgang til dømte seksualforbryderes bolig og herunder breve, papirer og andre genstande. En sådan adgang forekommer for vidtgående. Når ses i bemærkningerne side 15, 2. afsnit, vil retsplejelovens regler om tvangsindgreb således skulle anvendes ved tilsynet, i tilfælde hvor den tilsynet rettes imod med rimelig grund mistænkes, hvilket ikke er tilfældet hvor sådan mistanke ikke foreligger. Dette indebærer i realiteten større retssikkerhed for den, der mistænkes, end for den, der ikke mistænkes. Det er LFFA's opfattelse, at den derved foreslåede ændring, hverken er rimelig, hensigtsmæssig eller nødvendig.

I forslagets stk. 10 åbnes for adgang til videregivelse af oplysninger til private om udstedte forbud. Den foreslåede bestemmelse ses herefter at indeholde en meget upræcis regulering af i hvilket omfang den private, der har modtaget oplysninger efter bestemmelsen må anvende/behandle de herved modtagne oplysninger. Det er LFFA's opfattelse, at en bestemmelse som den foreslåede ikke er nødvendig og især, at en sådan bestemmelse bevirker en betydelig risiko for uhensigtsmæssig spredning af oplysninger, som forhindrer/vanskeliggør muligheden for den resocialisering af dømte, hvilket hensyn altid bør vægtes meget højt.

Med venlig hilsen

Kristian Mølgaard



DET KRIMINAL
PRÆVENTIVE RÅD

Justitsministeriet
Strafferetsskontoret
Slotstholmsgade 10
1216 København K

Artillerivej 55
2300 København S

Tlf. 45 15 36 50
Fax 45 15 01 39

dkr@dkr.dk
www.dkr.dk

Høringssvar – udkast til forslag til lov om ændring af straffeloven (Forbud til dømte seksualforbrydere)

12. februar 2019

Ved en mail af 16. januar 2018 har Justitsministeriet anmodet om Det Kriminalpræventive Råds (DKR) eventuelle bemærkninger.

DKR-nummer:
19-131-0019

I den anledning skal DKR udtale, at vores mission er at skabe tryghed ved at oplyse om og forebygge kriminalitet.

Sagsbehandler:
AKN/ISE

Rådet mener, at vi som samfund skal gøre, alt vi kan for at undgå, at seksuelle overgreb mod børn sker. Det kan have langvarige konsekvenser at være udsat for en sådan forbrydelse og det skal forhindres.

Tilhold er et godt værktøj i den forebyggende værktøjskasse. At begrænse muligheden for at begå kriminalitet er en virksom forebyggelsesmetode.

Med lovforslaget ønsker man at skærpe straffen for overtrædelse af tilhold samt indføre en brug af tilhold uden tidsbegrænsning. I forhold hertil skal Det Kriminalpræventive Råd pege på, at der ikke er solide holdepunkter for den forebyggende virkning af at skærpe straf.

Med forslaget om tidsubegrænsede tilhold vil man mærke en gruppe af mennesker for livet, hvilket, uanset forbrydelsen forfærdelige beskaffenhed, efter Rådets opfattelse ikke er en hensigtsmæssig reaktion. De fleste mennesker udvikler og ændrer sig hen over årene. *Der bør være mulighed for sexologisk terapi og støtte og for ophævelse af tilholdet efter ansøgning.*

Der henvises til Justitsministeriet, Strafferetsskontoret, sagsnr.: 2018-731-0041, dok.nr.: 971810.

Høring sendt til: strafferetsskontoret@jm.dk

Med venlig hilsen

Side 2

Anna Karina Nickelsen
Sekretariatschef

Justitsministeriet
Slotsholmsgade 10
1216 København K

KRONPRINSESSEGADE 28
1306 KØBENHAVN K
TLF. 33 96 97 98

strafferetskontoret@jm.dk

DATO: 8. februar 2019
SAGSNR.: 2019 - 150
ID NR.: 577605

Høring over udkast til forslag til lov om ændring af straffeloven (Forbud til dømte seksualforbrydere)

Ved e-mail af 14. januar 2019 har Justitsministeriet anmodet om Advokatrådets bemærkninger til ovennævnte udkast.

"Fare"

Det fremgår af lovforslagets pkt. 2.1.3.2, at forbud kan gives, når der er en "fare" for, at den dømte vil begå ny lovovertrædelse af lignende beskaffenhed. Der skal således ikke længere være krav om, at der foreligger en "nærliggende fare".

Lovforslaget omtaler ikke nærmere, hvilke kriterier der skal tillægges vægt ved vurderingen af, om den omtalte "fare" er til stede. Det er således uklart, om en abstrakt – men ikke konkret – "fare" vil være tilstrækkelig til at meddele et opholdsforbud. Advokatrådet finder dette retssikkerhedsmæssigt betænkeligt navnlig set i lyset af, at den geografiske rækkevidde af et opholdsforbud i samme ombæring foreslås ændret. Således vil den blotte "fare" kunne have den konsekvens, at en dømt person uden tidsbegrænsning forbydes at opholde sig i en offentlig park, en skov eller et strandområde, jf. lovforslagets pkt. 2.1.3.1. Advokatrådet skal opfordre til, at dette præciseres i lovforslaget.

Strafniveau

I forhold til den foreslåede forhøjelse af strafferammen for overtrædelse af et forbud bemærker Advokatrådet, at rådet principielt ikke udtaler sig om strafferammer eller strafniveau.

Lovforslaget ses imidlertid ikke at indeholde nogen særlig præcis angivelse af det hidtidige strafniveau i sager vedrørende overtrædelse af et opholdsforbud. Advokatrådet opfordrer til, at der i lovforslaget angives klare retningslinjer for, hvad strafniveauet er for en overtrædelse af et opholdsforbud, således at der skabes en større klarhed over, hvilket strafniveau der skal forhøjes til mindst det dobbelte.

Tilsyn

Med lovforslaget foreslås der indsat et nyt stk. 8 i straffelovens § 236, hvorefter politiet kan føre tilsyn med den dømtes overholdelse af et idømt forbud. Dette tilsyn skal udføres uanmeldt igennem hele forbuddets gyldighedsperiode og kan gennemføres uden retskendelse. Der er ikke tale om et straffeprocessuelt indgreb.

Det anføres nærmere i bemærkningerne, at tilsyn med opholds-, bolig- og besøgsforbud kan gennemføres én gang om måneden, hvis den dømte er undergivet sexologisk behandling, men én gang hver anden uge, hvis den dømte ikke er i behandling. Politiet skal foretage tilsyn med kontaktforbud mindst tre gange årligt, hvilket indebærer, at politiet kan medtage den dømtes computer, telefon og andet it-udstyr med henblik på datasikring mv.

Advokatrådet finder det betænkeligt, at et så omfattende tilsyn kan gennemføres alene på baggrund af den tidligere dom og uden noget krav om mistanke om tilbagefald til ny kriminalitet. Da der ikke er tale om et straffeprocessuelt indgreb, vil den dømte ligeledes være afskåret fra at få erstatning for uretmæssig ransagning mv., der potentielt vil kunne ske op til 26 gange om året resten af den dømtes liv.

For så vidt angår politiets gennemførelse af tilsynet samt omfanget heraf henvises der i lovforslagets pkt. 2.1.3.5 til, at tilsynet er omfattet af retssikkerhedslovens bestemmelser. Således bør det forvaltningsretlige proportionalitetsprincip finde anvendelse, således at det alene kan besluttes at iværksætte et kontrolbesøg eller andet tvangsindgreb, hvis mindre indgribende foranstaltninger ikke er tilstrækkelige, og hvis indgrebene står i rimelig forhold til formålet med indgrebet. Eftersom dette lovforslag bygger på en række helt konkrete forudsætninger for omfanget og karakteren af foreslåede tilsyn, vil det forvaltningsretlige proportionalitetsprincip imidlertid i realiteten ikke finde anvendelse i forhold til den foreslåede ordning.

Grundlovens § 72

Tilsynet indebærer et indgreb i strid med princippet i grundlovens § 72 om boligens ukrænkelighed, som dog kan fraviges ved lov. Herom fremgår det af Justitsministeriets egen Vejledning om Lovkvalitet:

”Princippet om boligens ukrænkelighed indebærer imidlertid, at det i hvert enkelttilfælde nøje bør overvejes, om det overhovedet er nødvendigt – med eller uden retskendelse – at tillægge offentlige myndigheder adgang til privat ejendom. Det bør i den forbindelse undersøges, om andre og mindre indgribende kontrolforanstaltninger kan anses for tilstrækkelige.

Hvis der er behov for en sådan adgang, bør omfanget heraf begrænses mest muligt. Det kan f.eks. ske ved, at der alene gives adgang til forretningslokaler, mens private boliger holdes udenfor.

Der bør i bemærkningerne til bestemmelser, der gør det muligt for offentlige myndigheder at skaffe sig adgang til privat ejendom, gives en begrundelse for, at bestemmelsen er nødvendig, ligesom en udførlig angivelse af bestemmelsens anvendelsesområde bør anføres.”

Imidlertid indeholder lovforslaget intet om, hvorfor indgrebet er nødvendigt. Der foreligger således bl.a. ikke oplysninger om, at tidligere erfaringer tilsiger, at et sådant indgreb er nødvendigt. Endvidere indeholder lovforslaget ingen overvejelser om, hvorvidt andre eller mindre indgribende kontrolforanstaltninger kan anses for tilstrækkelige.

Advokatrådet skal opfordre til, at sådanne overvejelser – i overensstemmelse med Lovkvalitetsvejledningen – fremgår af lovforslaget, således at Folketinget kan vurdere grundlaget for indgrebet.

Videregivelse af oplysninger

Lovforslaget indebærer endvidere indsættelsen af en ny bestemmelse i straffelovens § 236, stk. 10, hvorefter politiet kan videregive oplysninger til private om, hvilke personer der har fået forbud efter straffelovens § 236, stk. 1. Der henvises i den forbindelse til den ordning, der gælder for opholdsforbud meddelt efter restaurationsloven.

Advokatrådet bemærker, at en sådan ordning indebærer en væsentlig risiko for, at en lang række uvedkommende personer får oplysninger om dømte personers personlige forhold. Det findes betænkeligt, at bestemmelsen ikke nærmere beskriver kredsen af private modtagere, navnlig set i lyset af at et forbud meddelt efter straffelovens § 236, stk. 1, efter den foreslåede bestemmelse kan blive særdeles vidtgående og også omfatte en række offentligt tilgængelige områder som private parker, skove og strande.

Det følger af restaurationslovens § 31, at der er tale om en afgrænset kreds af personer, der kan modtage oplysninger fra politiet, og at denne kreds af personer efter samme lov er underlagt tavshedspligt, ligesom der henvises til straffelovens § 152 og §§ 152c-152f. Det fremgår af bemærkningerne til restaurationsloven, at oplysningerne, der kan videregives, alene omfatter navn, CPR-nr. samt forbuddets udstrækning, mens politiet ikke må give oplysninger om de konkrete strafbare forhold, der ligger til grund for forbuddet.

Dette lovforslag forholder sig imidlertid ikke mere konkret til, hvordan modtagerne af oplysningerne nærmere skal behandle dem. Af retssikkerhedsmæssige hensyn skal Advokatrådet opfordre til, at rækkevidden af bestemmelsen nærmere præciseres, herunder behandlingen af oplysningerne af modtagerne.

Med venlig hilsen


Nicolai Pii

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 represalier 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>





RETSPOLITISK FORENING

HØRINGSSVAR

Til: Justitsministeriet.

Høring over udkast til lovforslag om ændring af straffeloven (forbud til dømte seksualforbrydere).

Høringsbrev af 14. januar 2019 - med svarfrist 11. februar 2019.

Svar til: straferetskontoret@jm.dk

Sagsnr. 2018-731-0041

Lovforslaget lægger op til ændringer i Straffelovens § 236, således at opholdsforbud udstrækkes i flere henseender (geografisk, tidsmæssigt mv.), ligesom der som noget nyt indføres, at politiet tillægges opgaver som tilsynsmyndighed vedr. de forskellige forbuds-regler. Forslaget er især målrettet dømte seksualforbrydere, der er dømt for overgreb mod børn (pædofilidømte).

Retspolitisk Forening kan være enig i, at § 236-forbud især i pædofilisager kan være relevant og rimelig "tillægsstraf" for fremadrettet at beskytte børn mod den dømte seksualforbryder.

Opholdsforbud udstrækkes væsentligt i stedmæssig/geografisk henseende – fra ét område til flere områder, hvilket stiller store krav til domstolene om ikke at udstrække området/områderne så vidt, at den dømtes bevægelsesfrihed hæmmes i urimelig grad.

Hertil kommer, at forbud som absolut hovedregel skal gælde "indtil videre" (altså uden udløb), mens hovedreglen nu er med tidsbegrænsning (1-5 år). Vi kan ikke støtte, at hovedreglen om tidsbegrænsning ophæves, da et tidsbestemt forbud (måske for altid!) forekommer urimeligt og nok også kontraproduktivt for den dømte i henseende til resocialisering, dvs. ikke begå nye seksualforbrydelser mod børn. At kunne få "rent papir" inden for en bestemt tidsramme vil være positivt motiverende for den dømte.

Som noget nyt bliver politiet tilsynsmyndighed med de nedlagte § 236-forbud. Det har vi som sådan ikke bemærkninger til, da hensynet til / beskyttelsen af børnene kan berettigg denne nyskabelse med et tilsyn.

Vi kan til gengæld ikke støtte, at politiet kan udføre tilsynet over for den dømte uden at indhente en retskendelse. Retkendelse vil kun skulle indhentes, når der er konkret mistanke om den dømtes overtrædelse af forbud. Retsplejelovens regler om retskendelse bør gælde for alle dele af tilsynet i henseende til undersøgelser, papirer, it-installationer, ransagninger mv. hos den dømte.

Forslaget om, at politiet – under tilsynet – kan videregive oplysning om den dømte til ”private” forekommer os meget vidtgående og vil sandsynligvis også være i strid med de forskellige databeskyttelsesregler, der gælder - typisk med EU-baggrund (forordninger, direktiver). Vi skal derfor foreslå, at denne videregivelsesregel udgår.

København, den 10. februar 2019

Bjørn Elmquist
formand

Peter Arnborg
bestyrelsesmedlem

Til Justitsministeriet

Høring over udkast til forslag til lov om ændring af straffeloven (Forbud til dømte seksualforbrydere)

SSP-Samrådet takker for muligheden for at kommentere og afgive høringssvar på ovennævnte lovforslag.

SSP-Samrådet har følgende bemærkninger til det fremsatte lovforslag:

SSP-Samrådet har ikke det fornødne vidensgrundlag til at vurdere behovet for at gennemføre stramninger af lovgivningen vedr. forbud til dømte seksualforbrydere.

En stor del af de seksuelle overgreb begås af unge mod andre unge/børn. Det kan særligt i denne sammenhæng være stigmatiserende og med risiko for fastholdelse i negativ kriminel adfærd, hvis en ung under 18 år bliver pålagt et opholdsforbud.

SSP-Samrådet finder, at der bør være en retskendelse for at kunne undersøge private boliger, jf. gældende krav vedr. husundersøgelser.

Generelt finder SSP-Samrådet det meget betænkeligt at åbne muligheden for at informere private borgere om enkeltpersoners strafbare forhold.

SSP-Samrådet er betænkelig ved, hvor vidt dette lovforslag om forbud for dømte seksualforbrydere, kan være et første skridt i forhold til flere forbud for personer, der er dømt for kriminalitet i almindelighed, og som har afsonet deres straf.

På vegne af SSP-Samrådet

Benny Husted
Formand

Martin Bannow
Næstformand

SSP-Samrådet

Benny Husted
Formand

Tlf.: 2325 8547

Benny.husted@skanderborg.dk

Martin Bannow

Næstformand

Tlf.: 4031 7105

sekretariat@ssp-samraadet.dk

www.ssp-samraadet.dk

Skanderborg den 11.02.2019

Digitaliseringsstyrelsen · Landgreven 4 · Postboks 2193 · 1017 København K

Chefkonsulent Susanne Lehrer
Strafferetskontoret
Justitsministeriet
Slotsholmsgade 10
1216 København K

25. februar 2019
KDR/MEERA
J.nr. 2018 - 2391

Kære Susanne Lehrer

Digitaliseringsstyrelsens sekretariat for digitaliseringsklar lovgivning har modtaget udkast til forslag til lov om ændring af straffeloven (Forbud til dømte seksualforbrydere) i høring.

Sekretariatet kan fremsætte anbefalinger til lovforslagets efterlevelse af principper for digitaliseringsklar lovgivning samt til beskrivelsen af lovforslagets implementeringskonsekvenser for offentlige myndigheder. Et øget fokus på digitalisering og implementering i det lovforberedende arbejde, skal sikre de bedst mulige forudsætninger for, at ny lovgivning på en tryk og sikker måde udnytter potentialet ved en digital understøttelse af den offentlige opgavevaretagelse.

Sekretariatets gennemgang giver på det foreliggende grundlag anledning til følgende bemærkninger:

Vurdering af offentlige implementeringskonsekvenser

Det følger af den politiske aftale om digitaliseringsklar lovgivning, at et lovforslags offentlige implementeringskonsekvenser skal være velbelyste med henblik på at sikre, at lovgivningen efter vedtagelse kan administreres hensigtsmæssigt og understøttes digitalt.

Justitsministeriet vurderer, at lovforslaget ikke har implementeringskonsekvenser for det offentlige.

Sekretariatet anbefaler, at Justitsministeriet overvejer at beskrive de mulige implementeringskonsekvenser, som der eventuelt vil være for politiet som følge af indførelse af den nye tilsynsforpligtelse, herunder eventuelle nye arbejdsgange og procedurer.

Sekretariatet anbefaler tilsvarende, at Justitsministeriet overvejer at beskrive mulige implementeringskonsekvenser vedrørende databeskyttelse, som eventuelt opstår i forbindelse med, at politiet kan udlevere oplysninger om dømte til private borgere med henblik på at kunne håndhæve forbuddet.

Det fremgår af lovforslaget, at regler for politiets tilsyn samt for politiets videregivelse af oplysninger til private er omfattet af en bemyndigelsesbestemmelse. Der gøres derfor opmærksom på, at implementeringskonsekvenserne ved udnyttelse af bemyndigelsen bør fremgå af lovforslaget, i det omfang dette er muligt.

Principper for digitaliseringsklar lovgivning

Det følger ligeledes af den politiske aftale om digitaliseringsklar lovgivning, at et lovforslag, som har implementeringskonsekvenser for offentlige myndigheder, skal være i overensstemmelse med de syv principper for digitaliseringsklar lovgivning. Principefterlevelsen skal beskrives i bemærkningerne og en eventuel fravigelse af principperne skal begrundes.

I forlængelse af evenstående bemærkninger vedrørende forslagens implementeringskonsekvenser om databeskyttelse, anbefaler sekretariatet, at lovforslagets efterlevelse af princip 5 om tryk og sikker datahåndtering beskrives nærmere. Beskrivelsen vil eventuelt kunne indeholde overvejelser om, hvordan der sikres sikker håndtering af data om den dømte, når data udleveres til private borgere.

Der henvises i øvrigt til [Vejledning om digitaliseringsklar lovgivning](#), ligesom I naturligvis er velkomne til at kontakte sekretariatet for råd og vejledning.

Med venlig hilsen

Mette Eigaard Rasmussen
Specialkonsulent
T 23 11 68 60
E meera@digst.dk

**Justitsministeriet
Slotsholmsgade 10**

Mail: strafferetskontoret@jm.dk

11. februar 2019

Sagsnr. 2018-731-0041

Høring over udkast til forslag til lov om ændring af straffeloven (Forbud til dømte seksualforbrydere)

Red Barnet takker for muligheden for at afgive høringssvar og anerkender, at Justitsministeriet med forslaget vil forsøge at mindske risikoen for, at seksualforbrydere gentager deres overgreb mod børn. Red Barnet har ikke kommentarer til de enkelte tekstændringer.

Det er dog for Red Barnets vigtigt at understrege, at disse ændringer ikke kan stå alene, men må betragtes som et element i en vifte af indsatser rettet mod (potentielle) seksualforbrydere, der begår overgreb mod børn. Det er fortsat vigtigt, at samfundet forebyggende tilbyder rådgivning og behandling til mennesker, som føler sig seksuelt tiltrukket til børn, og dermed er i risiko for at udleve en seksualitet, som skader børn. Red Barnet opfordrer til at forskning og andre indsatser opprioriteres på dette område

Ligeledes er det vigtigt, at alle dømte seksualforbrydere tilbydes relevant rådgivning, behandling og resocialiserende indsatser såvel under som efter strafafsoning, da behandling og resocialiserende indsatser over for de fleste dømte kan mindske risikoen for recidiv. Red Barnet opfordrer til, at indsatser af resocialiserende karakter opprioriteres.

Red Barnet anerkender samtidigt, at der desværre er en gruppe af seksualforbrydere, som gentager deres overgreb mod børn, trods indsatser med straf, behandling og resocialisering, og hvor der derfor kan være behov for at supplere med forbud og kontrol. Det er vigtigt, at de foreslåede forbud og kontrolforanstaltninger til dømte seksualforbrydere udelukkende tages i anvendelse, når det er nødvendigt overfor denne lille gruppe, da indgrebene indebærer indskrænkninger i den personlige frihed for den dømte.

I de sager, hvor disse forbud tages i anvendelse, er det fortsat væsentligt at de kombineres med støtte, behandlings- og resocialiseringsstilbud. Forskning viser, at risikoen for recidiv øges i perioder hvor personen oplever psykisk stress og pres, hvilket skærpet kontrol og opsyn vil kunne medvirke til.

Red Barnet stiller sig gerne til rådighed i forhold til at uddybe kommentarerne til høringen.
Faglig kontaktperson: Psykolog Kuno Sørensen, ks@redbarnet.dk, tlf. 25140069

Med venlig hilsen



Dorthe Ploug Hansen
Chef National Program

E-mail: strafferetskontoret@im.dk

Justitsministeriet
Strafferetskontoret
Slotsholmsgade 10
1216 København K

11. februar 2019
Sagsnr. 23781/HH/KAW

Høring over udkast til forslag til lov om ændring af straffeloven (Forbud til dømt seksualforbrydere)

På vegne Hjælp Voldsofre skal jeg herved afgive vores høringssvar vedrørende ovennævnte lovforslag.

Foreningens hovedformål er at forbedre retsstillingen til ofre for forbrydelser og deres pårørende. Foreningen har således ikke som mål at kæmpe for højere straf eller for den sags skyld, hvordan en straf udstås, herunder hvorledes eventuelle opholdsforbud håndhæves. Vi oplever, at vores medlemmer/ofre for forbrydelser i første omgang er fokuseret på, at en personforbrydelse har konsekvenser for gerningspersonen, og at konsekvenser og sanktioner iværksættes hurtigt.

Vi anerkender imidlertid også, at det for mange ofre for forbrydelser vil være stridende mod deres følelse af retssikkerhed, at der dels ikke straffes proportionelt i forhold til den forbrydelse, de har været udsat for, og dels at et eventuelt forbud eller andre idømte sanktioner ikke bliver håndhævet.

Vi har gennem tiden været i kontakt med en del ofre for seksuelle overgreb samt deres forældre eller andre pårørende. Vi ved derfra, at det ligger dem meget på sinde, at ingen andre skal udsættes for samme krænkelser som dem.

I mange tilfælde er der tale om unge eller halvvoksne børn, der efter mange års overvejelser endelig har stået frem og fortalt om overgreb begået i barndommen. Vi mener, at samfundet på sin vis skylder dem at opfylde, hvad der ofte er en af deres højeste ønsker, nemlig at hindre yderligere overgreb, hvilket unægtelig kun kan ske ved at håndhæve et af retten fastsat forbud efter Straffelovens § 236, stk. 1.

Af indledningen til det udsendte lovforslag fremgår, at samfundet skal stå klar til at hjælpe et barn, der bliver udsat for et seksuelt overgreb. Vi mener, at dette er et meget væsentligt aspekt. En øget indsats i retning af at håndhæve iværksatte forbud må ikke slække indsatsen, der ydes overfor det krænkede barn/den krænkede unge.

Vi mener imidlertid, at det også vil blive opfattet som en hjælp til ofrene, at iværksatte forbud håndhæves, hvorved nye overgreb hindres. Vi oplever således, at det for mange ofre føles krænkende, hvis de bliver bekendt med, at en person, der har begået overgreb mod dem, begår (nye) overgreb mod andre.

Vi gør opmærksom på, at man bør overveje, om det retssikkerhedsmæssigt er betænkeligt, at politiet i henhold til det fremsatte forslag som led i gennemførelse af tilsyn uden retskendelse, skal kunne skaffe sig adgang til den dømtes bolig og foretage undersøgelse af boligen. Vi mener umiddelbart, at hensynet til de forurettede og deres pårørende bør veje tungt, når der er tale om en person, der har begået en så alvorlig forbrydelse som at krænke et barn.

Det skal sikres, at der ikke gennemføres lovgivning, der tilsidesætter grundlovssikrede rettigheder, som dømte seksualforbrydere jo notorisk har. Det tilkommer dog ikke os som forening for ofre og deres pårørende at være dem, der peger på mulige foranstaltninger, hvor dette hensyn også kan iagttages.

Vi skal igen pege på, at vi oplever, at det danske politi allerede på nuværende tidspunkt har begrænsede ressourcer, og i det omfang det øgede tilsyn tager yderligere på politiets ressourcer, bør der tilføres ekstra mandskab, således at det ikke forsinkes efterforskningen af verserende sager yderligere.

Med disse bemærkninger støtter vi op om det udsendte lovforslag.

Med venlig hilsen
Helle Hald
partner, advokat (H)

Justitsministeriet
Slotsholmsgade 10
1216 København K
Danmark
E-mail: strafferetskontoret@jm.dk

WILDERS PLADS 8K
1403 KØBENHAVN K
TELEFON 3269 8888
MOBIL 5093 3960
LOHO@HUMANRIGHTS.DK
MENNESKERET.DK

DOK. NR. 19/00191-2

HØRING OVER UDKAST TIL LOVFORSLAG OM ÆNDRING AF STRAFFELOVEN (FORBUD TIL DØMTE SEKSUALFORBRYDERE)

11. FEBRUAR 2019

Justitsministeriet har ved e-mail af 14. januar 2019 anmodet om Institut for Menneskerettigheders eventuelle bemærkninger til udkast til lovforslag om ændring af straffeloven (Forbud til dømte seksualforbrydere).

1. SAMMENFATNING

Lovudkastet gennemfører en række ændringer af straffelovens § 236 om meddelelse af opholds-, bolig-, besøgs- og kontaktforbud til personer, der er dømt for visse seksuelle forbrydelser. Ændringerne vedrører blandt andet den geografiske udstrækning af et forbud, betingelserne for forbuddets meddelelse samt varigheden af forbuddet. Som noget nyt medfører lovudkastet, at forbud fremadrettet som udgangspunkt gives uden tidsbegrænsning.

Udkastet indebærer også, at politiet uden retskendelse kan skaffe sig adgang til den dømtes bolig og foretage undersøgelse af boligen og genstande, som den dømte råder over (f.eks. breve, papirer m.v.), for at kontrollere, om den dømte overholder et meddelt forbud. Politiet kan i den forbindelse også tage genstande med sig med henblik på nærmere undersøgelser.

Instituttet anerkender, at lovændringerne i udkastet har et anerkendelsesværdigt formål. Det gælder ikke mindst i forhold til at sikre, at personer som har begået seksuelle overgreb mod børn, ikke begår lignende lovovertrædelser i fremtiden. Men for at opnå formålet giver udkastet en række meget vidtgående beføjelser til politiet og indeholder omfattende indgreb i privatlivets fred og retten til bevægelsesfrihed, som begge er beskyttede i menneskeretten. Desuden er præciseringen af forbuddenes anvendelsesområder utilstrækkelig.

Lovforslaget yder hverken nogen konkret vejledning eller eksemplificerer situationer, hvor politiet skal anvende tvangsindgreb som undersøgelse af bolig eller genstande i forbindelse med tilsyn. Politiet er dermed overladt et meget vidt skøn, og instituttet er bekymret for, at brugen af tvangsindgreb i disse situationer vil blive vilkårlig.

Instituttet er endvidere bekymret for, at der vil ske en stigning i antallet af sigtelser i sager om andre forhold end det, som tilsynet vedrører (adgangen til tilfældighedsfund).

På baggrund heraf er Institut for Menneskerettigheders væsentligste anbefalinger, at Justitsministeriet:

- i lovtæksten indsætter en adgang for politiet til at meddele tilladelse til færden eller ophold i et område i særlige tilfælde med inspiration i bestemmelsen i straffelovens § 79 a, stk. 3.
- ændrer udkastet, så forbud kan indbringes for retten til fornyet domstolsprøvelse efter endt afsoning, og at forbuddet med rimelige mellemrum tages op til vurdering af indgrebets omfang og fortsatte nødvendighed.
- ændrer ordlyden af § 236, stk. 4, således at udgangspunktet for et forbud ikke er, at det meddeles ubegrænset.
- i § 236, stk. 8 om politiets varetagelse af tilsynsopgaven indsætter et krav om forudgående eller efterfølgende retskendelse og et kvalificeret mistankekrav.
- fremadrettet tilvejebringer oplysninger om sammenhængen mellem kontrolbesøg efter straffelovens § 236 og efterfølgende sigtelser for overtrædelse af straffeloven m.v.

2. OPHOLDS-, BOLIG-, BESØGS- OG KONTAKTFORBUD

2.1. KORT OM UDKASTETS INDHOLD

Med udkastet foreslår Justitsministeriet en række ændringer til straffelovens § 236 vedrørende forbud, som retten kan give en dømt i forbindelse med en dom for seksualkriminalitet (opholds-, bolig-, besøgs- og kontaktforbud). Ændringerne vedrører navnlig:

- Geografisk rækkevidde: opholdsforbud efter straffelovens § 236, stk. 1, nr. 1, udvides, således at retten kan bestemme, at forbuddet skal omfatte flere nærmere afgrænsede områder, hvor der er fare for, at den dømte begår ny lovovertrædelse af lignende beskaffenhed. Derved udvides rækkevidden i forhold til gældende ret, hvor opholdsforbud alene gives til et nærmere afgrænset område i nærheden af gerningsstedet.
- Betingelser for forbud: straffelovens § 236, stk. 3, ændres, således at forbud kan gives, når det efter karakteren af det

begåede forhold og oplysningerne om den dømtes person, herunder om tidligere kriminalitet, må antages, at der er fare for, at den dømte vil begå ny lovovertrædelse af lignende beskaffenhed. Med ændringen vil det ikke længere være et krav, at der er nærliggende fare for, at den dømte vil begå ny lovovertrædelse af lignende beskaffenhed. Således vil forbud efter § 236, stk. 1, også kunne gives i tilfælde, hvor den dømte ikke tidligere er straffet for lignede kriminalitet, når forbrydelsen er af grovere karakter.

- Varigheden af forbud: efter straffelovens § 236, stk. 1, skal forbud fremover, som udgangspunkt, gives uden tidsbegrænsning og kun i særlige tilfælde tidsbegrænses i 1-5 år efter straffelovens § 236, stk. 4. Dette står i modsætning til reglerne nu, hvor et forbud som udgangspunkt er tidsbegrænset og kun i særligt grove tilfælde kan gives tidsubegrænset.

2.2. MENNESKERETTEN

Opholdsforbud mv. berører den enkeltes ret til bevægelsesfrihed, som er beskyttet i artikel 2, stk. 1, i tillægsprotokol 4 til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Bestemmelsen fastslår, at personer der lovligt befinder sig på en stats område, har ret til frit at færdes inden for dette og til frit at vælge sit opholdssted. Retten til bevægelsesfrihed er dog ikke en absolut rettighed.

Bevægelsesfriheden kan begrænses, hvis begrænsningen er "i overensstemmelse med loven", forfølger et anerkendelsesværdigt formål og kan anses for at være "nødvendig i et demokratisk samfund", herunder opfylder kravet om proportionalitet (protokollens artikel 2, stk. 3). Kravet til lovgrundlaget er ikke entydigt, men afhænger af begrænsningens/indgrebets karakter. Et større eller mere intensivt indgreb i en rettighed stiller således større krav til lovgrundlaget.

Efter Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis indeholder kravet om et lovgrundlag blandt andet et krav om forudsigelighed.¹ Dette betyder, at borgeren skal have mulighed for med en rimelig grad af sikkerhed at kunne forudsige, hvad konsekvenserne af en bestemt handling vil være. Forudsigelighed betyder også, at det skal være klart, hvilken personkreds et indgreb retter sig imod.

Indgrebet må ikke berøre den fundamentale kerne i den beskyttede rettighed og må ikke overlade en uforholdsmæssigt stor skønsmæssig vurdering til de myndigheder, som efterfølgende skal anvende reglen. Det skøn, som overlades til myndighederne, skal angives med en sådan præcision,

¹ Se til eksempel Sunday Times mod Storbritannien, afgørelse af 26. april 1979, pr. 49 og Gochev mod Bulgarien, afgørelse af 26. februar 2009, pr. 46.

at det er klart, under hvilke betingelser myndighederne kan benytte sig af adgangen til indgreb. Menneskerettighedsdomstolen har i flere domme præciseret disse krav.²

Også retten til familie- og privatliv, som beskyttet af Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 og FN's Konvention om Borgerlige og Politiske Rettighedsers artikel 17, kan være relevant, når en person udsættes for indgreb i sin bevægelsesfrihed. Det skyldes, at muligheden for kontakt til familie, venner, arbejde m.v. begrænses.³

I lighed med retten til bevægelsesfrihed er retten til familie- og privatliv ikke absolut, og staterne kan under næsten tilsvarende betingelser, som gengivet ovenfor, gøre indgreb i retten. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol ses imidlertid ikke at have taget stilling til, hvordan indgreb i retten til familieliv som følge af en begrænsning i bevægelsesfriheden skal vurderes. Domstolen har i stedet vurderet spørgsmålet om indgreb i retten til familieliv implicit i spørgsmål om indgreb i bevægelsesfriheden.⁴

Det forhold, at en begrænsning af bevægelsesfriheden tillige fører til et indgreb i retten til familieliv vil kunne indgå som et skærpende moment i den samlede proportionalitetsvurdering af indgrebet.⁵

2.3. INSTITUTTETS BEMÆRKNINGER

Instituttet bemærker indledningsvist, at udkastet vedrører et væsentligt område, hvor der eksisterer vigtige beskyttelseshensyn.

2.3.1. Generelt om forbud og adgang til efterfølgende prøvelse af et forbud

Justitsministeriet har i bemærkningerne til det foreslåede udkast, punkt 3.2. foretaget en gennemgang af udkastets forhold til Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 2 i 4. tillægsprotokol om retten til at færdes frit og til frit at vælge opholdssted samt konventionens artikel 8 om retten til privatliv og familieliv. Det er Justitsministeriets opfattelse, at den foreslåede ordning kan gennemføres inden for rammerne af konventionen. Ministeriet bemærker i denne sammenhæng, at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol ved

² Se til eksempel Tomasso mod Italien, afgørelse af 23. februar 2017, sagsnr. 43395/09.

³ İletmiş mod Tyrkiet, afgørelse af 6. december 2005, sagsnr. 29871/96, pr. 42 og 50.

⁴ Se til eksempel Oliveira mod Nederlandene, afgørelse af 4. juni 2002, sagsnr. 33129/96, pr. 69 og Landvreugd mod Nederlandene, afgørelse af 4. juni 2002, sagsnr. 37331/97, pr. 78.

⁵ Oliveira mod Nederlandene, pr. 65 og Landvreugd mod Nederlandene, pr. 72

vurderingen af ordningens proportionalitet lægger vægt på, at formålet med ordningen er at sikre forebyggelse af ny lovovertrædelse af lignende beskaffenhed, at forbuddet skal være egnet til at sikre opfyldelsen af dette formål, at det er domstolene, der fastlægger den nærmere geografiske afgrænsning af forbuddet, og at domstolene har mulighed for at meddele et forbud af tidsbegrænset varighed.

Instituttet har i et høringssvar af 9. september 2017⁶ forholdt sig til adgangen til at meddele forbud for så vidt angår bandekriminalitet. Instituttet finder, at betragtningerne i det høringssvar også gør sig gældende i nærværende sammenhæng.

Det forhold, at en begrænsning af bevægelsesfriheden tillige fører til et indgreb i retten til familieliv, vil efter menneskerettighedsdomstolens praksis kunne indgå som en skærpende omstændighed i den samlede proportionalitetsvurdering af indgrebet. Indgreb i familie- og privatlivet vil navnlig forekomme, når opholdsforbuddet f.eks. dækker familiens bopæl, men kan også omfatte et barns daginstitution eller den pågældendes arbejdssted. I disse tilfælde vil det skulle indgå i proportionalitetsvurderingen, om forbuddet kan meddeles for en mere begrænset geografisk og tidsmæssig udstrækning.

Instituttet bemærker, at politiet f.eks. efter straffelovens § 79 a, stk. 3, kan meddele en person tilladelse til at færdes eller opholde sig i et område omfattet af et opholdsforbud efter denne bestemmelses stk. 1, hvis det af særlige grunde må anses for beføjet.

På baggrund heraf anbefaler instituttet, at Justitsministeriet:

- præciserer i bemærkningerne, at det skal indgå som et moment i domstolenes proportionalitetsvurdering, hvis opholdsforbuddet tillige fører til et indgreb i retten til familie- og privatliv.
- i lovtæksten indsætter en adgang for politiet til at meddele tilladelse til færden eller ophold i et område i særlige tilfælde med inspiration i bestemmelsen i straffelovens § 79 a, stk. 3.

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har i forhold til artikel 2 i 4. tillægsprotokol vurderet, at 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.⁷ Dette indebærer, at et opholdsforbud som måtte være pålagt allerede ved

⁶ Høringssvaret er tilgængeligt her:

<https://menneskeret.dk/hoeringssvar/initiativer-rocker-bankekriminalitet-mv>.

⁷ Battista mod Italien, afgørelse af 2. december 2014, sagsnr. 43978/092014, pr. 42.

domfældelsen, ikke umiddelbart kan træde i kraft ved den dømtes løsladelse.

Resocialisering, herunder konkrete initiativer som skal forebygge indsattes tilbagefald til kriminalitet, er et vigtigt element i afsoningen af straf. Der vil derfor kunne være forskel i domstolenes vurdering af, om der skal meddeles forbud på tidspunktet for domfældelse og på tidspunktet for løsladelse. En korrekt proportionalitetsafvejning vil først kunne foretages på løsladelsestidspunktet. Hertil kommer, at artikel 2 i 4. tillægsprotokol fordrer periodisk vurdering af forbuddet - særligt i tilfælde, hvor opholdsforbuddet løber over lang tid og/eller vedrører et stort geografisk område.

Efter den foreslåede § 236, stk. 8, skal politiet som nævnt føre tilsyn med forbuddets overholdelse. Af bemærkningerne fremgår, at polititilsynet også skal anvendes på forbud meddelt før lovens ikrafttræden.

For så vidt angår forbud, som måtte blive meddelt efter lovens ikrafttræden, skal domstolene ifølge ministeriet inddrage det forhold i sin vurdering, at der vil blive ført hyppige tilsyn med den dømte – og dermed, at indgrebet bliver betydeligt intensiveret end efter gældende ret. Ministeriet fremhæver endda denne vurdering som relevant for spørgsmålet om forbuddet er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet (afsnit 3.2. i de almindelige bemærkninger).

Instituttet bemærker, at for forbud meddelt forud for lovens ikrafttræden, vil det intensive polititilsyn imidlertid ikke være indgået i domstolens vurdering. Også dette taler for en jævnlig adgang til fornyet domstolsprøvelse.

På baggrund heraf anbefaler instituttet, at Justitsministeriet:

- ændrer udkastet, så forbud kan indbringes for retten til fornyet domstolsprøvelse efter endt afsoning, og at forbuddet med rimelige mellemrum tages op til vurdering af indgrebets omfang og fortsatte nødvendighed.

2.3.2. Ændring af forbuddets varighed

Det fremgår af udkastet, at et forbud meddelt efter § 236, stk. 1, skal gives uden tidsbegrænsning. Kun i særlige tilfælde vil retten kunne beslutte at tidsbegrænse forbuddet til en varighed af 1-5 år.

Ifølge bemærkningerne er en tidsbegrænsning navnlig relevant, hvor dømte ikke er tidligere straffet for lignende kriminalitet og ikke er dømt for et forhold begået mod børn.

Imidlertid vurderer instituttet, at det også i andre tilfælde er relevant at tidsbegrænse indgrebet:

Forbud kan efter udkastet gives til personer, som er dømt for voldtægt, blufærdighedskrænkelse, seksuelt forhold til en person under 15 år og i nogle tilfælde til en person under 18 år, medvirken til at en person under 18 år mod betaling eller løfte om betaling har seksuelt forhold til en kunde, og menneskehandel af en person under 18 år.

En forbrydelse som blufærdighedskrænkelse er imidlertid i visse tilfælde ikke af en sådan alvorlighedsgrad, at gerningen kan betegnes som en grov forbrydelse, der fordrer et forbud.

Alvorlighedsgraden af den begåede forbrydelse er et centralt kriterium i afvejningen og proportionalitetsvurderingen af de indgreb, der kan foretages i den dømtes frihedsrettigheder.

Instituttet finder, at der er risiko for uproportionale indgreb, når udgangspunktet i bestemmelsen er, at alle forbud skal være ubegrænsede i tid.

Har indgrebet en generel og automatisk karakter, kan det ikke betragtes som nødvendigt. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har f.eks. fundet, at et forbud mod udrejse der blev forlænget automatisk og uden nogen tidsbegrænsning, udgjorde en krænkelse.⁸

Sker et indgreb af kriminalitetsforebyggende grunde, vil der skulle tilvejebringes konkrete holdepunkter for, at der også i fremtiden er grund til at frygte, at den pågældende vil begå kriminalitet.⁹

Proportionalitetskravet indebærer desuden, at mindre indgribende foranstaltninger altid skal tages i brug, før et indgreb må foretages. Den foreslåede ordlyd til § 236, stk. 4, samt bemærkningerne til udkastet er imidlertid formuleret således, at der gælder en formodning for at bruge den mest indgribende foranstaltning (tidsbegrænset forbud) i stedet for en formodning om, at den mindst indgribende foranstaltning (tidsbegrænset forbud) skal anvendes.

På baggrund heraf anbefaler instituttet, at:

- Justitsministeriet ændrer ordlyden af § 236, stk. 4, således, at udgangspunktet for et forbud ikke er, at det meddeles tidsbegrænset.
- såfremt Justitsministeriet ikke imødekommer instituttets anbefaling ovenfor, anbefaler instituttet, at ministeriet som det mindste præciserer lovudkastet, så det fremgår, hvor høj en straf, der som udgangspunkt skal være givet, for at retten kan give et tidsbegrænset forbud.

⁸ Battista mod Italien, afgørelse af 2. december 2014, sagsnr. 43978/092014, pr. 42.

⁹ Labita mod Italien, afgørelse af 6. april 2000, sagsnr. 26772/95, pr. 195

2.3.3. Lempeligere betingelser for at meddele forbud

Med udkastet foreslås en ændring af betingelserne for at meddele forbud efter straffelovens § 236, stk. 3, således at alle forbud efter straffelovens § 236, stk. 1, kan gives, når det efter karakteren af det begåede forhold og oplysningerne om den dømtes person, herunder om tidligere kriminalitet, må antages, at der er fare for, at den dømte vil begå ny lovovertrædelse af lignende beskaffenhed. Derved vil der ikke længere være et krav om, at denne fare skal være nærliggende. Der er heller ikke et krav om, at faren skal være konkret.

Det fremgår af udkastets bemærkninger til bestemmelsen, at det vil bero på rettens skøn, om det pådømte forhold er af så grov karakter, at der kan gives forbud i tilfælde, hvor den dømte ikke tidligere er straffet for lignende kriminalitet.

I Tomasso mod Italien¹⁰ fandt Den Europæiske

Menneskerettighedsdomstol, at præventive indgreb ikke kunne etableres på baggrund af blot en mistanke, men skulle baseres på en objektiv vurdering af "faktuelle beviser", som afslørede individets sædvanlige adfærd, levestandard eller specifikke ydre tegn på vedkommendes kriminelle tendenser. I vurderingen kunne også indgå den pågældendes tidligere straffedomme, verserende undersøgelser, den pågældendes aktiviteter og de personer, som den pågældende omgik.

Den vurdering som retten skal foretage efter straffelovens § 263, stk. 3, bliver med det foreslåede udkast mindre konkret end den nuværende retstilstand. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har udtalt, at indgreb kun kan retfærdiggøres, hvis der er konkrete og klare indikationer for en reel offentlig interesse, som opvejer individets ret til bevægelsesfrihed. Således skal indgreb baseres på konkrete forhold, som virkelig underbygger den fortsatte eksistens af den risiko, som indgrebet søger at forebygge.

På baggrund heraf anbefaler instituttet, at:

- Justitsministeriet præciserer lovteksten til den foreslåede § 263, stk. 3, således, at det er en forudsætning for idømmelse af opholdsforbud, at der er en konkret fare for, at den dømte vil begå lignende kriminalitet.

¹⁰ Tomasso mod Italien, afgørelse af 23. februar 2017, sagsnr. 43395/09.

3. POLITIETS TILSYN MED FORBUDS OVERHOLDELSE

3.1. KORT OM UDKASTETS INDHOLD

Med udkastet foreslår Justitsministeriet som noget nyt, at politiet skal føre tilsyn med den dømtes overholdelse af forbud givet efter straffelovens § 236, stk. 1. Tilsynet skal udføres uanmeldt, på vilkårlige tidspunkter og omfatte hele forbuddets gyldighedsperiode, jf. udkast til en ny § 236, stk. 8-9.

Som led i tilsynets gennemførelse, kan politiet uden retskendelse skaffe sig adgang til den dømtes bolig og foretage undersøgelse af bolig og genstande som den dømte råder over, som f.eks. breve, papirer og transportmidler. Hvis det skønnes nødvendigt, kan politiet medtage genstandene for at undersøge deres indhold. Det fremgår af de specielle bemærkninger til § 236, stk. 8, at bolig skal forstås bredt og videre end "bopæl" og sigter til det sted, hvor den dømte overnatter. Politiet kan skaffe sig adgang til den dømtes bolig ved tvang, hvis den dømte ikke vil lukke dem ind, og kan åbne aflåste skabe og skuffer, hvis det skønnes nødvendigt for at kunne gennemføre tilsynet.

Tilsynets udførelse afhænger af hvilke type forbud, den dømte har fået. Af udkastets stk. 10 følger blandt andet, at justitsministeren fastsætter nærmere regler om gennemførelsen af tilsynet, herunder om tilsynets hyppighed.

Tilsynets hyppighed vil ifølge de specielle bemærkninger til § 236, stk. 8, være størst i perioden umiddelbart efter prøveløsladelse/løsladelse og vil afhænge af, om den dømte er i sexologisk behandling. Ved opholds-, bolig- og besøgsforbud skal der som udgangspunkt gennemføres tilsyn en gang om måneden, hvis den dømte er i behandling, og hver anden uge hvis ikke. Ved kontaktforbud skal der som udgangspunkt føres tilsyn mindst tre gange årligt. Tilsynene forudsættes at kunne aftrappes over tid, hvis den dømte er i behandling og overholder forbuddet.

Tilsynet skal udføres så skånsomt, som omstændighederne tillader, og gennemførelsen af tilsynet skal stå i rimeligt formål til tilsynets formål, jf. udkastets § 236, stk. 9.

Ifølge lovudkastet skal der ikke indhentes retskendelse, da tilsynet er af forebyggende og kontrollerende karakter. Tvangsindgrebene er derfor ikke omfattet af retsplejelovens straffeprocessuelle regler, men af retssikkerhedsloven, medmindre der opstår en rimelig mistanke om, at den dømte har begået et strafbart forhold (jf. retssikkerhedslovens § 9, stk. 1).

3.2. MENNESKERETTEN OG GRUNDLOVEN

3.2.1. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – respekt for privat- og familieliv

Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 berører indførelse af tilsyn, der giver adgang til undersøgelse af hus og genstande m.v.

Artikel 8 kræver ikke, at en ransagning kun må foretages efter forudgående retskendelse. Det tillægges dog stor betydning, at der eksisterer en mulighed for at få efterprøvet indgrebet ved en domstol i Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols vurdering af, om et indgreb er nødvendigt i et demokratisk samfund – navnlig hvor loven indeholder en bred og uklar bemyndigelse til at foretage en husundersøgelse.¹¹

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har således fundet, at Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 var krænket i tre sager om franske toldmyndigheders adgang til at foretage ransagninger.¹² Domstolen fandt ikke, at fransk lovgivning sikrede en tilstrækkelig effektiv beskyttelse mod overgreb, da der ikke var et krav om retskendelse, ligesom toldmyndighederne selv kunne træffe afgørelse om antallet af ransagninger og deres udstrækning. Tilsvarende gør sig gældende, hvor retskendelse er indhentet, men hvor denne er for bred og uspecificeret.¹³

En begrænsning i retten til privat- eller familieliv skal for at være lovlig derfor have et klart grundlag i lovgivningen. Dette stiller ifølge Menneskerettighedsdomstolen visse kvalitative krav, herunder at lovgivningen er klar og præcis samt indeholder tilstrækkelige og effektive garantier mod misbrug og vilkårlighed.¹⁴ Kravene skærpes, jo mere intenst/alvorligt indgrebet er.

3.2.2. Grundlovens § 72 – boligens ukrænkelighed

Udover Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 finder også grundlovens § 72 anvendelse. I medfør af denne bestemmelse er boligen ukrænkelig, og husundersøgelse, beslaglæggelse og

¹¹ Jens Elo Rytter, *Individets Grundlæggende Rettigheder*, 2. udgave, 2016, s. 221.

¹² Funke mod Frankrig, afgørelse af 25. februar 1993, sagsnr. 10828/84, Cremieux mod Frankrig, afgørelse af 25. februar 1993, sagsnr. 11471/85, og Mialhe mod Frankrig, afgørelse af 25. februar 1993, sagsnr. 12661/87.

¹³ Niemietz mod Tyskland, afgørelse af 16. december 1992, sagsnr. 13710/88.

¹⁴ Jon Fridrik Kjølbro, *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention for praktikere*, 4. udgave, 2017, s. 874.

undersøgelse af breve og andre papirer samt brud på post-, telegraf- og telefonhemmeligheden må derfor alene ske efter en retskendelse i tilfælde "hvor ingen lov hjemler en særegen undtagelse".

Grundlovens § 72 finder efter almindelig antagelse anvendelse såvel inden for som uden for strafferetsplejen.¹⁵

Kravet til et lovgrundlag i § 72 ("lov hjemler særegen undtagelse") er, i fraværet af en retskendelse, skærpet.¹⁶

I betænkning 1039/1985 om tvangsindgreb uden for strafferetsplejen afgivet af Udvalget vedrørende visse forvaltningsretlige spørgsmål, er anvendelsen af undtagelsen i § 72 nærmere behandlet.¹⁷

Udvalget fremhævede blandt andet sondringen mellem, hvilke krav der stilles til den indholdsmæssige del af lovgrundlaget (den materielle hjemmel) for indgrebet og hvilke krav der stilles i forhold til processen for indgrebet, hvis f.eks. en adgang til en bolig skal kunne ske uden retskendelse.

I forhold til de indholdsmæssige krav anførte udvalget blandt andet, at:

"en materiel hjemmel naturligtvis ikke bør anvendes, med mindre det er nødvendigt. Hvis man f.eks. kan klare sig med at indhente oplysninger på andre måder, f.eks. gennem telefoniske eller skriftlige henvendelser, er det ikke nødvendigt at møde uanmeldt op for at foretage kontrol. Den proportionalitetsgrundsætning, der antages at være gældende inden for strafferetsplejen, [...] må også antages at gælde for indgreb uden for strafferetsplejen, både i relation til, hvilke beføjelser, der bør tillægges myndighederne gennem lovgivningen, og udnyttelsen af de lov hjemlede beføjelser (undertegning tilføjet)" (side 129)

Udvalget anførte (side 134), at der inden for strafferetsplejen normalt er en forholdsvis præcis beskrivelse af, under hvilke betingelser indgrebene kan foretages. Udgangspunktet er, at jo mere indgribende en foranstaltning er, jo strengere betingelser skal være opfyldt. Udvalget konstaterede videre (side 139), at der ikke nødvendigvis er samme præcise beskrivelse af de faktiske omstændigheder i regler uden for strafferetsplejen, hvor et indgreb normalt har et kontrol- eller oplysningsøjemed.

¹⁵ Se f.eks. Jens Peter Christensen m.fl., Grundloven med kommentarer, 2015, s. 442 med henvisning til praksis mv.

¹⁶ Jens Peter Christensen m.fl., Grundloven med kommentarer, 1. udgave, 2015, s. 445.

¹⁷ Betænkningen er tilgængelig her:

https://www.foxylex.dk/media/betaenkninger/Betaenkning_om_tvang_sindgreb_uden_for_strafferetsplejen.pdf.

I forhold til den processuelle fremgangsmåde for et indgreb, fremhævede udvalget, at der er en glidende overgang mellem indgreb inden for og uden for strafferetsplejen og nævnte, at der alt afhængig af indgrebets intensitet også i tilsynslovgivningen bør overvejes at indføre nogle af strafferetsplejens regler (side 154).

3.3. INSTITUTTETS BEMÆRKNINGER

3.3.1. Anvendelse af tvangsindgreb

Politiet er ikke bundet af noget mistanke- eller indikationskrav for at foretage tvangsindgreb efter den foreslåede § 236, stk. 8, i forbindelse med sit tilsyn. Rammerne for politiets skøn er derfor meget vide, og da der netop ikke stilles krav om mistanke om, at et forbud er overtrådt, må det antages, at der ikke skal meget til, før politiet kan skaffe sig adgang til den dømtes bolig, foretage undersøgelse af breve m.v. Dette stiller efter instituttets opfattelse høje krav til, hvilken vejledning der foreligger i forhold til brugen af tvangsindgrebene.

Instituttet finder det uklart, i hvilke situationer det ikke er tilstrækkeligt at anvende en mindre indgribende foranstaltning end dem oplistet i udkastets § 236, stk. 8. I bemærkningerne er der ikke opstillet eksempler herpå og bemærkningerne yder ikke nogen vejledning i forhold til, hvad det vil sige, at indgrebet skal stå i rimeligt forhold til tilsynets formål og skal anvendes, hvor mindre indgribende foranstaltninger ikke er tilstrækkelige. Der er i bemærkningerne endvidere ikke redegjort for, hvorfor formålet med udkastet ikke kan opnås med mindre indgribende foranstaltninger end tilsyn, der kan gennemføres med tvangsindgreb.

Instituttet finder, at dette bør præciseres, da der er tale om vidtgående tvangsindgreb, der kan gennemføres uden krav om retskendelse eller mistanke og som udgangspunkt i en tidsbegrænset periode.

Instituttet vurderer, at den manglende uddybning af, i hvilke situationer brugen af tvangsindgreb skal anvendes – og i hvilke situationer de ikke skal – åbner op for en uforudsigelig og usikker retstilstand med risiko for en vilkårligt udført tilsynsvirksomhed.

På baggrund heraf anbefaler instituttet, at:

- Justitsministeriet i bemærkningerne tydeliggør og eksemplificerer, hvornår politiet i forbindelse med kontroltilsyn kan gøre brug af de tvangsindgreb, som er angivet i udkastet.

3.3.2. Intet krav om retskendelse

Det fremgår af udkastet, at der ikke skal indhentes en retskendelse forud for politiets brug af tvangsindgreb i forbindelse med kontroltilsyn.

Politiet kan foretage indgrebene uden mistanke om, at den dømte har begået noget strafbart.

Instituttet bemærker, at det intensiverer indgrebet væsentligt over for borgeren, at der ikke foreligger hverken nogen forudgående eller efterfølgende domstolskontrol, ligesom tilsynet ikke er betinget af noget mistankekrav.

Som nævnt ovenfor finder grundlovens § 72 anvendelse såvel inden for og uden for strafferetsplejen, men med tilpassede materielle hjemmelsbestemmelser.

Der er imidlertid ikke noget skarpt skel mellem undersøgelser i og uden for strafferetsplejen, idet gennemførelsen af et tilsyn, som ikke stiller noget mistankekrav, kan føre til opdagelse af en forbrydelse, der kan strafforfølges.¹⁸ Overtrædelse af et forbud efter straffelovens § 236 straffes efter den foreslåede stk. 7 med fængsel i indtil 2 år.

Det foreslåede indgreb har efter instituttets vurdering på den baggrund lighed med og nær tilknytning til straffeprocessuelle indgreb: selvom politiet skal varetage tilsynsopgaven af hensyn til blandt andet kriminalitetspræventive hensyn, er tilsynet så nært forbundet med opklaringen af nye forbrydelser, at det reelt må anses for også at have et vis kriminalitetsopklarende formål i lighed med øvrige straffeprocessuelle indgreb.

Den nære tilknytning til kriminalitetsopklaringen indebærer en risiko for, at der reelt foretages kriminalitetsopklarende arbejde med hjemmel i en forvaltningsretlig hjemmel.¹⁹

Denne risiko kan efter instituttets vurdering næppe opvejes af retssikkerhedslovens § 9, stk. 1, hvorefter myndigheders adgang til at foretage tvangsindgreb efter retssikkerhedsloven ophører, når der opstår en rimelig mistanke om, at der er begået en strafbar lovovertrædelse.

Den nære forbindelse til straffeprocessuelle indgreb skærper efter instituttets opfattelse kravet til både den materielle hjemmel (i form af f.eks. et kvalificeret mistankekrav) og til de processuelle retsgarantier (i form af navnlig kravet om retskendelse).

På baggrund heraf anbefaler instituttet, at:

- der i politiets varetagelse af tilsynsopgaven efter den foreslåede § 236, stk. 8, indsættes et krav om forudgående eller efterfølgende retskendelse og et kvalificeret mistankekrav.

¹⁸ Se Jens Peter Christensen m.fl., Grundloven med kommentarer, 1. udgave, 2015, s. 443.

¹⁹ Se Betænkning 1039/1985, s. 153-155.

3.3.2. Tilfældighedsfund

Som udgangspunkt må oplysninger om et forhold ("forhold 2"), som tilfældigt er fundet gennem tvangsindgreb under efterforskning af et andet forhold ("forhold 1"), ikke anvendes som bevis i retten under behandlingen af forhold 2, hvis oplysningerne ikke har dannet og ikke i sig selv ville kunne danne grundlag for indgrebet (se retsplejelovens § 789, stk. 2, og § 800, stk. 1).

Under bestemte, nærmere opregnede, betingelser kan retten dog tillade, at de pågældende oplysninger, der er fundet tilfældigt, alligevel kan anvendes som bevis.

Ved indgreb i meddelelshemmeligheden og et par andre typer indgreb (observation og dataaflysning) kan retten tillade bevisførelsen, hvis 1) andre efterforskningsskridt ikke er egnede til at sikre bevis, 2) sagen angår en lovovertrædelse med straf ramme på min. 1,5 år og 3) retten i øvrigt finder det ubetænkeligt (§ 789, stk. 2).

Ved ransagning kan tilfældighedsfund som udgangspunkt ikke anvendes som bevis i retten (§ 800, stk. 1). Var det en såkaldt "hemmelig ransagning" i forbindelse med alvorlig kriminalitet som drab, terrorisme m.v.), kan retten tillade bevisførelsen, hvis 1) andre efterforskningsskridt ikke er egnede til at sikre bevis, 2) sagen angår en lovovertrædelse med straf ramme på min. 6 år og 3) retten i øvrigt finder det ubetænkeligt (§ 800, stk. 2).

Instituttet finder, at oplysninger om strafbare forhold, som er fundet tilfældigt i forbindelse med politiets tilsyn efter den foreslåede § 236, stk. 8, i straffeloven, og som vedrører et andet forhold end det, som har foranlediget tilsynet, vil skabe et øget antal af sigtelser i sager, der ikke i sig selv ville kunne begrunde et tvangsindgreb. Der er risiko for, at grundlæggende krav til mistankegrundlag og efterforskingskvalitet m.v. sættes 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 ville kunne danne grundlag for en husundersøgelse eller undersøgelse af computer, telefon, dokumenter m.v. Dette er især problematisk i nærværende tilfælde, hvor retsplejeloven ikke gælder, hvor der ikke skal indhentes en retskendelse for at kunne foretage tvangsindgrebene, og hvor der ikke er noget mistankekrav.

På baggrund heraf anbefaler instituttet, at:

- Justitsministeriet fremadrettet tilvejebringer oplysninger om sammenhængen mellem kontrolbesøg efter straffelovens § 236 og efterfølgende sigtelser for overtrædelse af straffeloven m.v.

4. POLITIETS ADGANG TIL AT VIDEREGIVE PERSONOPLYSNINGER TIL PRIVATE

Det følger af udkastets § 236, stk. 10, at politiet kan videregive oplysninger til private om, hvilke personer der har fået et forbud. Disse oplysninger må ifølge bestemmelsen kun behandles af modtagere i det omfang, det er nødvendigt for at håndhæve forbuddet.

Bestemmelsen indebærer, at politiet videregiver oplysninger, herunder følsomme personoplysninger, om en person, der er meddelt et forbud.

Det forudsættes, at politiet f.eks. kan videregive de nævnte oplysninger til indehaveren eller bestyreren af en svømmehal, idrætshal mv.

En adgang for politiet til at videregive oplysninger til private skal vurderes i lyset af menneskeretten. Af Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 følger retten til respekt for privatliv. Et indgreb i retten kan retfærdiggøres efter artikel 8, stk. 2, såfremt indgrebet sker ifølge lov, har et legitimt formål, og er nødvendigt i et demokratisk samfund. I den forbindelse har Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol i sin praksis opstillet en række begrænsninger for myndighedernes indsamling – og videregivelse – af personoplysninger, ligesom der er opstillet krav om effektive retssikkerhedsgarantier til beskyttelse af borgerne.²⁰

Mere generelt følger det af kravet om lovhjemmel, at bestemmelsen, som lovliggør et indgreb, skal være klar.

Der er i udkastets lovtekst lagt op til en proportionalitetsvurdering af indholdet af personoplysninger ved modtagerens behandling af personoplysninger fra politiet, men derimod ingen proportionalitetsvurdering for selve politiets videregivelsesadgang.

Instituttet bemærker, at der tilsyneladende er tale om en fejl, idet det i de særlige bemærkninger til § 236, stk. 10, anføres, at politiets adgang til at videregive oplysningerne skal betinges af en nødvendighedsvurdering.

²⁰ Se Jon Fridrik Kjølbro, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – for praktikere, 4. udgave, 2017, s. 859f.

På baggrund heraf anbefaler instituttet, at:

- Justitsministeriet tilretter lovteksten i § 236, stk. 10, således, at politiet skal vurdere nødvendigheden af at videregive oplysninger – og at det ikke (alene) skal være private modtagere, der skal vurdere nødvendigheden af at behandle modtagne oplysninger.

Der henvises til ministeriets sagsnr. 2018-731-0041.

Med venlig hilsen

Louise Holck

VICEDIREKTØR

Justitsministeriet
Politi- og Strafferetsafdelingen
Strafferetskontoret
Slotsholmsgade 10
1216 København K



RIGSADVOKATEN
FREDERIKSHOLMS KANAL 16
1220 KØBENHAVN K

TELEFON: 7268 9000
FAX: 7268 9004
E-MAIL: RIGSADVOKATEN@ANKL.DK
www.anlagemyndigheden.dk

DATO 11. februar 2019

JOURNAL NR.
RA-2019-3200602-2

SAGSBEHANDLER: CVI/

Ved e-mail af 14. januar 2019 har Justitsministeriet anmodet om Rigsadvokatens eventuelle bemærkninger til udkast til forslag til lov om ændring af straffeloven (Forbud til dømte seksualforbrydere)

Rigsadvokaten skal generelt bemærke, at der med lovforslaget foreslås en udvidelse af rækkevidden af opholdsforbud efter straffelovens § 236, stk. 1, nr. 1, således at retten kan bestemme, at forbuddet skal omfatte flere nærmere afgrænsede områder, hvor der er fare for, at den dømte begår ny lovovertrædelse af lignende beskaffenhed.

Der er tale om en ikke ubetydelig udvidelse af rækkevidden af opholdsforbuddet. Det må af samme grund antages, at der vil være behov for at afklare bestemmelsens anvendelsesområde og rækkevidde i retspraksis.

Med lovudkastets § 1, nr. 2, foreslås straffelovens § 236, stk. 3, ændret, så forbud efter straffelovens § 236, stk. 1, også vil kunne gives i tilfælde, hvor den dømte ikke tidligere er straffet for lignende kriminalitet, når forbrydelsen er af grovere karakter. Det fremgår af de specielle bemærkninger til lovudkastets § 1, nr. 2, at retten f.eks. vil kunne lægge vægt på, at forbrydelsen er begået over for små børn.

Rigsadvokaten antager, at der hermed menes børn under 12 år, som aldersgrænsen er defineret i straffelovens kapitel 24.

Med venlig hilsen

Birgit Foltmar Gammelgaard
Videnschef



Justitsministeriet
Slotsholmsgade 10
1216 København K
Danmark

Sendt til: strafferetskontoret@jm.dk og
ssl@jm.dk

15. februar 2019

Datatilsynet
Borgergade 28, 5.
1300 København K

CVR-nr. 11-88-37-29

Telefon 3319 3200

E-mail dt@datatilsynet.dk
www.datatilsynet.dk

J.nr. 2019-11-0210
Dok.nr. 69928
Sagsbehandler
Amanda Lærke Vad

Høring over udkast til forslag til lov om ændring af straffeloven (Forbud til dømte seksualforbrydere)

Ved e-mail af 12. februar 2019 har Justitsministeriet anmodet om Datatilsynets eventuelle bemærkninger til ovennævnte udkast til lovforslag.

Det fremgår af Justitsministeriets e-mail, at ministeriet er blevet opmærksom på, at Datatilsynet ved en beklagelig fejl ikke var medtaget på fortegnelsen over de myndigheder og organisationer mv., der modtog lovforslaget i forbindelse med, at dette blev sendt i offentlig høring.

Datatilsynet skal – uanset den korte frist for afgivelse af høringssvaret – komme med følgende bemærkninger til udkastet:

1. Politiets behandling af personoplysninger

1.1. Det fremgår af udkastet til lovforslaget, at Justitsministeriet foreslår følgende bestemmelser indsat i straffelovens § 236:

”Efter § 236, stk. 7, indsættes:

»Stk. 8. Politiet fører tilsyn med dømtes overholdelse af forbud efter stk. 1. Politiet kan som led i tilsynets gennemførelse uden retskendelse skaffe sig adgang til den dømtes bolig og foretage undersøgelse af boligen. Politiet kan endvidere uden retskendelse foretage undersøgelse 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.

Stk. 9. Tilsyn efter stk. 8 skal udføres så skånsomt, som omstændighederne tillader, og gennemførelsen af tilsynet skal stå i rimeligt forhold til tilsynets formål.

Stk. 10. Politiet kan videregive oplysninger til private om, hvilke personer der har fået forbud efter stk. 1, nr. 1. De oplysninger, som politiet videregiver, må kun behandles af modtagerne i det omfang, det er nødvendigt for at håndhæve forbud efter stk. 1.

Stk. 11. Justitsministeren fastsætter nærmere regler om gennemførelse af tilsyn som nævnt i stk. 8, herunder om tilsynets hyppighed, og om politiets videregivelse af oplysninger som nævnt i stk. 10, herunder om tavshedspligt.«”

Af pkt. 4 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget fremgår det, at det med de foreslåede bestemmelser i straffelovens § 236, stk. 8, og stk. 10, pkt. 1, forudsættes, at der vil ske en behandling af personoplysninger af politiet.

Datatilsynet har hertil overordnet noteret sig, at det er Justitsministeriets vurdering, at politiets behandling efter de foreslåede bestemmelser i straffelovens § 236, stk. 8 og 10, 1. pkt., vil være i overensstemmelse med §§ 4, 9 og 10 i retshåndhævelsesloven, idet behandling af personoplysninger i medfør af de foreslåede bestemmelser må anses for at være strengt nødvendig og vil ske med henblik på at forebygge strafbare handlinger.

Det fremgår i den forbindelse bl.a. af pkt. 4 i de almindelige bemærkninger, at:

”For så vidt angår politiets behandling af personoplysninger efter den foreslåede bestemmelse i straffelovens § 236, stk. 8, og overensstemmelsen med retshåndhævelseslovens § 4, skal det særligt fremhæves, at det følger af den foreslåede bestemmelse i straffelovens § 236, stk. 9, at tilsyn efter den foreslåede bestemmelse i straffelovens § 236, stk. 8, skal udføres så skånsomt, som omstændighederne tillader, og gennemførelsen af tilsynet skal stå i rimeligt forhold til tilsynets formål.”

Datatilsynet skal hertil bemærke, at tilsynet lægger til grund, at politiets behandling af personoplysninger herudover også vil ske i overensstemmelse med de grundlæggende principper i retshåndhævelseslovens § 4, idet politiets overholdelse af den foreslåede § 236, stk. 9, ikke – efter tilsynets opfattelse – i sig selv vil sikre efterlevelsen af disse principper.

1.2. Efter den foreslåede bestemmelse i straffelovens § 236, stk. 8, skal politiet bl.a. kunne foretage undersøgelse 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.

Af de specielle bemærkninger til lovforslagets § 1, nr. 5, fremgår det hertil, at politiet vil kunne medtage den dømtes computere, telefoner og andet IT-udstyr med henblik på datasikring og efterfølgende analyse i Rigspolitiets Nationale Center for Cyber Crime.

Datatilsynet skal i den forbindelse opfordre til, at Justitsministeriet i lovforslaget berører kravet om dataminimering i retshåndhævelseslovens § 4, stk. 3, herunder særligt i forhold til politiets eventuelle opbevaring af store mængder af overskudsinformation fra de genstande, som politiet medtager med henblik på undersøgelse og datasikring.

1.3. Af de specielle bemærkninger til lovforslagets § 1, nr. 5, fremgår bl.a. at:

”Det er en betingelse for politiets videregivelse af oplysninger efter den foreslåede bestemmelse i straffelovens § 236, stk. 10, at videregivelsen er nødvendig af hensyn til at føre tilsyn med den dømtes overholdelse af forbud efter straffelovens § 236, stk. 1. Politiet vil således i hvert tilfælde skulle vurdere, om det konkret er nødvendigt at videregive bestemte oplysninger om enkeltpersoner til brug for udførelsen af tilsynet”.

Datatilsynet skal i den forbindelse opfordre til, at Justitsministeriet ændrer ordlyden af den foreslåede bestemmelse, så det i stedet kommer til at fremgå, at *politiet* kan videregive oplysninger til private om, hvilke personer der har fået forbud efter stk. 1, nr. 1, når dette er nødvendigt for at håndhæve forbud efter stk. 1.

Dette vil – efter Datatilsynets opfattelse – gøre det mere tydeligt, at det er politiet, som skal foretage vurderingen af, hvorvidt en konkret videregivelse af personoplysninger til private vil være nødvendig for politiets håndhævelse af forbuddet.

1.4. Det følger endvidere af de specielle bemærkninger til lovforslagets § 1, nr. 5, at politiet med den foreslåede bestemmelse vil kunne videregive oplysninger til private, f.eks. indehaveren eller bestyreren af en svømmehal eller idrætshal mv., om, at den dømte er givet et opholdsforbud, der omfatter den pågældende svømmehal eller idrætshal mv.

Efter en gennemgang af lovforslaget og bemærkningerne hertil står det dog ikke Datatilsynet klart, hvilke specifikke oplysninger om den dømte, som politiet efter den foreslåede bestemmelse i straffelovens § 236, stk. 10, kan videregive til private.

Datatilsynet skal således opfordre til, at Justitsministeriet præciserer hvilke specifikke oplysninger om den dømte, der kan videregives med hjemmel i den foreslåede bestemmelse, herunder hvorfor videregivelsen af disse oplysninger vurderes nødvendig i forhold til politiets mulighed for at håndhæve forbud efter den foreslåede bestemmelse i straffelovens § 236, stk. 1.

1.5. Af bemærkningerne til den foreslåede bestemmelse i straffelovens § 236, stk. 10, fremgår det, at:

”Det forudsættes, at politiet f.eks. kan videregive de nævnte oplysninger til indehaveren eller bestyreren af en svømmehal, idrætshal mv., som er omfattet af et opholdsforbud efter straffelovens § 236, stk. 1, nr. 1”.

Datatilsynet har – vedrørende spørgsmålet om, hvilke private dataansvarlige der vil modtage personoplysninger fra politiet – noteret sig, at der vil ske videregivelse af oplysninger om den dømte, når dette vurderes nødvendigt for politiets håndhævelse af et forbud efter den foreslåede bestemmelse i straffelovens § 236, stk. 1, og at vurderingen af, hvilke områder der skal være omfattet af et opholdsforbud, beror på rettens skøn i det enkelte tilfælde.

Omfanget af private modtagere af oplysninger fra politiet giver herefter ikke Datatilsynet anledning til yderligere bemærkninger.

2. Privates behandling af personoplysninger

2.1. Behandlingshjemmel

2.1.1 Ordlyden af den foreslåede § 236, stk. 10.

Der henvises til tilsynets bemærkninger under pkt. 1.3. ovenfor.

2.1.2 Indførelsen af nationale særregler for behandling af personoplysninger

Af pkt. 4 i de almindelige bemærkningerne til lovforslaget fremgår det, at:

”Lovforslagets § 1, nr. 5, og den heri foreslåede bestemmelse i straffelovens § 236, stk. 10, 2. pkt., om privates behandling af ikke-følsomme og følsomme personoplysninger, i forbindelse med at de modtager oplysninger fra politiet om, hvilke personer der har fået forbud efter straffelovens § 236, stk. 1, nr. 1, er en bestemmelse om behandling af personoplysninger. Den foreslåede bestemmelse er omfattet af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/679 af 27. april 2016 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger og om ophævelse af direktiv 95/46/EF (generel forordning om databeskyttelse) og lov nr. 502 af 23. maj 2018 om supplerende bestemmelser til forordning om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger (databeskyttelsesloven)”.

Af pkt. 4 i de almindelige bemærkninger fremgår det endvidere, at:

”Efter databeskyttelsesforordningen er det således muligt at opretholde og indføre mere specifikke bestemmelser for at tilpasse anvendelsen i forbindelse med artikel 6, stk. 1, litra c og e, vedrørende behandling på baggrund af en retlig forpligtelse eller i samfundets interesse.

For så vidt angår følsomme personoplysninger omfattet af databeskyttelsesforordningens artikel 9, bemærkes, at behandling heraf som udgangspunkt er forbudt, jf. artikel 9, stk. 1. Der gælder imidlertid en række undtagelser til dette forbud, jf. stk. 2-4. Det følger bl.a. af artikel 9, stk. 2, litra g, at forbuddet mod behandling i artikel 9, stk. 1, ikke finder anvendelse, når behandling er nødvendig af hensyn til væsentlige samfundsinteresser på grundlag af EU-retten eller medlemsstaternes nationale ret og står i rimeligt forhold til det mål, der forfølges, respekterer det væsentligste indhold af retten til databeskyttelse og sikrer passende og specifikke foranstaltninger til beskyttelse af den registreredes grundlæggende rettigheder og interesser.

For så vidt angår personoplysninger omfattet af databeskyttelsesforordningens artikel 10 om strafbare oplysninger bemærkes, at disse oplysninger er omfattet af forordningens artikel 6, jf. ordlyden af artikel 10, 1. pkt.

For så vidt angår de foreslåede bestemmelser i lovforslagets § 1, nr. 5 og den foreslåede bestemmelse i straffelovens § 236, stk. 10, 2. pkt., er det Justitsministeriets vurdering, at den foreslåede bestemmelse kan fastsættes inden for rammerne af forordningens artikel 6 og 9. Vurderingen af den foreslåede bestemmelse har taget udgangspunkt i de kriterier, som er anbefalet i betænkning nr. 1565 om databeskyttelsesforordningen – og de retlige rammer for dansk lovgivning, s. 169 ff. og s. 229 ff”.

Datatilsynet skal i den forbindelse opfordre til, at det i bemærkningerne gøres mere klart, at Justitsministeriet – med den foreslåede bestemmelse i straffelovens § 236, stk. 10 – gør brug af muligheden for at fastsætte en national særregel om den private modtagers behandling af personoplysninger, herunder at særreglen i § 236, stk. 10, vil være hjemmel for den privates behandling af både følsomme og ikke-følsomme personoplysninger om den dømte, herunder op-

lysninger om strafbare forhold, og at behandlingshjælpen således ikke skal findes i andre nationale særregler, herunder bestemmelsen i databeskyttelseslovens § 8, om privates behandling af oplysninger om strafbare forhold.

2.2. Krav til de privates håndtering af personoplysningerne

Af pkt. 4 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget fremgår bl.a. følgende om de private modtageres behandling af oplysningerne:

”Privates behandling af personoplysninger efter den foreslåede bestemmelse skal i øvrigt ske i overensstemmelse med reglerne i databeskyttelsesforordningen og databeskyttelsesloven, herunder særligt databeskyttelsesforordningens artikel 5.

Det følger bl.a. af databeskyttelsesforordningens artikel 5, at personoplysninger skal behandles lovligt, rimeligt og på en gennemsigtig måde i forhold til den registrerede (lovlighed, rimelighed og gennemsigtighed). Endvidere skal personoplysninger indsamles til legitime formål og må ikke viderebehandles på en måde, der er uforenelig med disse formål (formålsbegrænsning). Herudover skal personoplysninger være tilstrækkelige, relevante og begrænset til, hvad der er nødvendigt i forhold til de formål, hvortil de behandles (dataminimering)”.

Herudover foreslås ifølge udkastet til lovforslag, at der indsættes et nyt *stk. 11* i straffelovens § 236 med følgende ordlyd:

”Justitsministeren fastsætter nærmere regler om gennemførelse af tilsyn som nævnt i stk. 8, herunder om tilsynets hyppighed, og om politiets videregivelse af oplysninger som nævnt i stk. 10, herunder om tavshedspligt.«”

Datatilsynet har noteret sig, at det af bemærkningerne til lovforslaget fremgår, at de private modtageres behandling af personoplysninger om den dømte skal efterleve reglerne i databeskyttelsesforordningen og databeskyttelsesloven, og at Justitsministeren vil fastsætte nærmere regler om bl.a. politiets videregivelse af oplysninger efter stk. 10.

Efter en gennemgang af udkastet til lovforslag står det dog ikke Datatilsynet helt klart, hvad indholdet af denne bekendtgørelse nærmere kommer til at blive. Det fremgår således ikke, om Justitsministeriet i bekendtgørelsesform agter at stille mere specifikke krav for de private modtageres håndtering af oplysningerne, herunder i forhold til sikkerhed, sletning, videregivelse af oplysninger og adgang til oplysningerne inden for den pågældende virksomhed, forening mv.

Datatilsynet skal på den baggrund opfordre til, at dette præciseres i lovforslaget, ligesom tilsynet skal opfordre til, at krav til de privates behandling af personoplysningerne reguleres i bekendtgørelsesform.

Baggrunden herfor er, at der typisk vil være tale om mindre private dataansvarlige, som ikke normalt behandler oplysninger af denne karakter. Herudover må det antages, at disse private dataansvarlige ikke har indsigt i, hvornår oplysningerne bør og skal slettes, idet selve formålet med opbevaringen er at muliggøre politiets håndhævelse af et forbud efter straffeloven.

Hvis Justitsministeriet ikke agter at regulere ovennævnte i bekendtgørelsesform, skal Datatilsynet opfordre til, at Justitsministeriet i lovforslaget udbygger afsnittet om, hvordan de private modtages behandling af personoplysninger om dømte kan ske i overensstemmelse med databeskyttelsesforordningen og databeskyttelsesloven.

3. Udstedelse af bekendtgørelse

Datatilsynet forventer at blive hørt i forbindelse med udarbejdelsen af den bekendtgørelse, som kan udstedes med hjemmel i den forslåede bestemmelse i straffelovens § 236, stk. 11.

Datatilsynet henviser i den forbindelse til bestemmelsen i databeskyttelseslovens § 28.

Med venlig hilsen

Amanda Lærke Vad