



JUSTITSMINISTERIET

Dato:
Kontor: Strafferetskontoret
Sagsbeh: Freia Kirkeskov-Hansen
Sagsnr.: 2018-731-0041
Dok.: 1003494

KOMMENTERET HØRINGSOVERSIGT

Forslag til lov om ændring af straffeloven (Forbud til dømte seksualforbrydere)

I. Myndigheder og organisationer

Et udkast til lovforslag har i perioden fra den 14. januar til den 11. februar 2019 været i høring hos følgende myndigheder og organisationer mv.:

Østre Landsret, Vestre Landsret, samtlige byretter, Domstolsstyrelsen, Rigsadvokaten, Rigspolitiet, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Foreningen af Offentlige Anklagere, Politiforbundet, Advokatrådet, Amnesty International, BUPL, Børne- og Kulturchefforeningen, Børne- og Ungdomspsykiatrisk Selskab, Børnerådet, Børnesagens Fællesråd, Børns Vilkår, Center for Voldtægtsofre, Rigshospitalet, Center for Voldtægtsofre, Århus, Center mod Menneskehandel, Danmarks Lærerforening, Danner, Dansk Kvindesamfund, Dansk Psykolog Forening, Dansk Socialrådgiverforening, Dansk Stalking Center, Danske Advokater, Danske Regioner, Det Kriminalpræventive Råd, Digitalt Ansvar, Exitcirklen, Foreningen af Kommunale Social-, Sundheds- og Arbejdsmarkedschefer i Danmark, Foreningen Far, Gadejuristen, Hjælp Voldsofre, Institut for Menneskerettigheder, Joan-Søstrene, Justitia, KFUKs sociale arbejde, KL, Kompetencecenter Prostitution, Kvinderådet, Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Landsforeningen KRIM, Landsforeningen af Socialpædagoger, Landsforeningen for Voldsramte Kvinder, Landsorganisationen af Kvindekrisecentre (LOKK), Landsorganisationen mod seksuelle overgreb, Lev Uden Vold, LOS – De private sociale tilbud, Mødrehjælpen, Offerrådgiv-

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

T +45 7226 8400
F +45 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

ningerne i Danmark, Pro Vest, Red Barnet, Reden International, Reden København, Reden Odense, Reden Aarhus, Retspolitisk Forening, Røde Kors i Danmark, RådgivningsDanmark, Seksualpolitisk Forum, Sexarbejdernes Interesseorganisation, Socialpædagogernes Landsforbund, SSP-Samrådet, Tænketanken VM Viden om Mænd.

Lovforslaget har endvidere været i høring hos Datatilsynet og Digitaliseringsstyrelsen.

Justitsministeriet har modtaget høringssvar fra:

Østre Landsret, Vestre Landsret, samtlige byretter, Domstolsstyrelsen, Rigsadvokaten, Rigspolitiet, Dommerfuldmægtigforeningen, Foreningen af Offentlige Anklagere, Politiforbundet, Advokatrådet, Det Kriminalpræventive Råd, Foreningen Far, Hjælp Voldsofre, Institut for Menneskerettigheder, Joan-Søstrene, Justitia, KL, Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Landsorganisationen for sociale tilbud, Lev Uden Vold, Offerrådgivningen i Danmark, Red Barnet, Retspolitisk Forening, Rigshospitalet, Socialstyrelsen, SSP-Samrådet, Datatilsynet og Digitaliseringsstyrelsen.

Justitsministeriets bemærkninger til høringssvarerne er angivet i kursiv.

II. Høringssvarene

1. Generelt

Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, Foreningen af Offentlige Anklagere, Foreningen Far, KL, Landsorganisationen for sociale tilbud, Lev Uden Vold, Politiforbundet, Offerrådgivningen i Danmark, Rigshospitalet, Socialstyrelsen og Vestre Landsret har ingen bemærkninger til lovforslaget.

2. Rækkevidden af opholdsforbud

Retspolitisk forening finder, at den væsentlige udstrækning af opholdsforbuddet i stedmæssig henseende stiller store krav til domstolene om ikke at udtrække områderne så vidt, at den dømtes bevægelsesfrihed hæmmes i urimelig grad.

Rigsadvokaten anfører, at der er tale om en ikke ubetydelig udvidelse af rækkevidden af opholdsforbuddet, og at det af samme grund må antages, at

der vil være behov for at afklare bestemmelsens anvendelsesområde og rækkevidde i retspraksis.

Med lovforslaget foreslås det at ændre 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. I dag kan et opholdsforbud kun omfatte et område i nærheden af gerningsstedet.

Formålet med ændringen af straffelovens § 236, stk. 1, nr. 1, om opholdsforbud, er at forebygge, at dømte seksualforbrydere begår ny lignende kriminalitet andre steder end der, hvor den lovovertrædelse, som gav anledning til forbuddet, er begået.

Som det fremgår af pkt. 2.1.3.1 i lovforslagets almindelige bemærkninger, skal de områder, som opholdsforbuddet skal omfatte, beskrives så præcist som muligt i dommen. Det kan f.eks. være ved adresseangivelse eller ved anvendelse af kort over områderne.

Vurderingen af, hvilke områder der skal være omfattet af et opholdsforbud, beror på rettens skøn i det enkelte tilfælde. I den forbindelse skal retten lægge vægt på hensynet til at forebygge, at den dømte begår ny lignende kriminalitet.

Afgrænsningen af de steder, som opholdsforbuddet skal omfatte, skal endvidere opfylde kravet om proportionalitet. Opholdsforbuddets rækkevidde må således ikke gå udover, hvad der er nødvendigt for at forebygge, at den dømte begår nye lignende lovovertrædelser. Domstolene skal dermed påse, at opholdsforbuddet overholder proportionalitetsprincippet, når domstolene fastlægger den geografiske rækkevidde af forbuddet.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at det præciseres i bemærkningerne til lovforslaget, at det skal indgå som et moment i domstolenes proportionalitetsvurdering, hvis opholdsforbuddet fører til et indgreb i retten til familie- og privatliv. Instituttet finder endvidere, at der bør indsættes en adgang for politiet til at meddele tilladelse til færden eller ophold i et område i særlige tilfælde.

Justitsministeriet bemærker, at det følger af straffelovens § 236, stk. 2, 1. pkt., at forbud efter straffelovens § 236, stk. 1, ikke omfatter kontakt, ophold eller færden, som af særlige grunde må anses for beføjet. Lovforsla-

get ændrer ikke herved. Ministeriet finder det således ikke nødvendigt, at der indsættes en adgang for politiet for at meddele tilladelse til færden eller ophold i et område i særlige tilfælde.

3. Forbuddets varighed

Institut for Menneskerettigheder finder, at der er risiko for uproportionale indgreb, når udgangspunktet i bestemmelsen er, at alle forbud skal være ubegrænsede i tid. Instituttet anfører i den forbindelse, at hvis indgrebet har en generel og automatisk karakter, kan det ikke betragtes som nødvendigt, og henviser til, at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol f.eks. har fundet, at et forbud mod udrejse, der blev forlænget automatisk og uden nogen tidsbegrænsning, udgjorde en krænkelse. Instituttet anfører endvidere, at hvis et indgreb sker 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. Instituttet anbefaler, at bestemmelsen om tidsubegrænsede forbud ændres, så udgangspunktet for et forbud ikke er, at det meddeles tidsubegrænset. Instituttet anbefaler endvidere, at lovforslaget i det mindste præciseres, så det fremgår, hvor høj en straf, der som udgangspunkt skal være givet, for at retten kan give et tidsbegrænset forbud.

Justitia og Retspolitisk forening finder, at der fortsat som udgangspunkt bør fastsættes tidbestemte 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 vil være fare for ny lignende kriminalitet.

Det Kriminalpræventive Råd anfører, at med forslaget om tidsubegrænsede forbud vil en gruppe af mennesker blive mærket for livet, hvilket, uanset forbrydelsens forfærdelige beskaffenhed, efter rådets opfattelse ikke er en hensigtsmæssig reaktion. Det Kriminalpræventive Råd finder, at der bør være mulighed for at ophæve forbuddet efter ansøgning.

Østre Landsret anfører, at lovforslagets skærpede bestemmelser i relation til retsvirkningen af et forbud, herunder navnlig den obligatoriske retsfølge om fastsættelse af et tilsyn, hvor dømte seksualforbrydere som udgangspunkt på ubestemt tid skal tåle indgreb i boligen, vil skulle inddrages ved domstolenes proportionalitetsafvejning af, om der i det hele taget bør fastsættes et forbud.

Med lovforslaget nyaffattes straffelovens § 236, stk. 4, hvorefter udgangspunktet fremover vil være, at forbud gives indtil videre, dvs. uden tidsbegrænsning.

Retten skal dog efter en konkret vurdering af karakteren af det begåede forhold og sagens øvrige omstændigheder, herunder den dømtes personlige forhold, kunne tidsbegrænse forbuddet i 1-5 år. Dette vil navnlig være relevant, når der er tale om mindre lovovertrædelser, der ikke er begået mod børn, tiltalte ikke tidligere er dømt for lignende kriminalitet, og tiltaltes personlige forhold taler for, at forbuddet tidsbegrænses.

Som det fremgår af pkt. 2.1.3.3 i lovforslagets almindelige bemærkninger, må forbuddet, herunder dets varighed, ikke stå i misforhold til den herved forvoldte forstyrrelse af den pågældendes forhold, hensynet til dem, som forbuddet skal beskytte, og karakteren af det begåede forhold, jf. straffelovens § 236, stk. 5. Bestemmelsen udtrykker et almindeligt proportionalitetsprincip.

Det er Justitsministeriets opfattelse, at de foreslåede regler om bl.a. tilsyn med dømtes overholdelse af forbud ikke indebærer en sådan forstyrrelse af den dømtes forhold, at forbuddet alene af den grund kan anses for disproportionalt, jf. straffelovens § 236, stk. 5.

Justitsministeriet bemærker endvidere, at når forbud er givet indtil videre, kan den dømte fortsat efter 5 års forløb regnet fra endelig dom forlange, at anklagemyndigheden indbringer spørgsmålet om forbuddets opretholdelse for retten, jf. straffelovens § 236, stk. 6, 1. pkt. Finder retten, at forbuddet helt eller delvis skal opretholdes, kan spørgsmålet på ny indbringes for retten efter 2 år, jf. straffelovens § 236, stk. 6, 2. pkt. Den dømte har dermed mulighed for løbende at få prøvet forbuddet ved domstolene.

4. Betingelser for at meddele forbud

Advokatrådet anfører, at det fremgår af lovforslaget, at forbud fremover kan gives, når der er en fare for, at den dømte vil begå ny lovovertrædelse af lignende beskaffenhed og ikke længere nærliggende fare. Advokatrådet anfører hertil, at lovforslaget ikke nærmere omtaler, hvilke kriterier der skal tillægges vægt ved vurderingen af, om den omtalte fare er tilstede. Advokatrådet finder, at det således er uklart, om en abstrakt – men ikke konkret – fare vil være tilstrækkelig til at meddele et opholdsforbud. Advokatrådet finder det retssikkerhedsmæssigt betænkeligt navnlig set i lyset af den geo-

grafiske rækkevidde af et opholdsforbud samtidig foreslås ændret. Advokatrådet opfordrer til, at dette præciseres i lovforslaget.

Institut for Menneskerettigheder anfører, at 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. Instituttet anfører således, at indgreb skal baseres på konkrete forhold, som virkelig underbygger den fortsatte eksistens af den risiko, som indgrebet søger at forebygge. Instituttet anbefaler derfor, at lovteksten til den foreslåede bestemmelse i straffelovens § 236, stk. 3, præciseres, således at det er en forudsætning for idømmelse af opholdsforbud, at der er en konkret fare for, at den dømte vil begå lignende indgreb.

Landsforeningen af Forsvarsadvokater anfører, at det at ordet ”nærliggende” fjernes i straffelovens § 236, stk. 3, indebærer, at der går fra at kræve konkret indicium for indgreb til at have generel adgang hertil. Landsforeningen af Forsvarsadvokater finder, at en sådan formulering kan lede til et udgangspunkt om indgreb, frem for, som nu, at der alene kan ske indgreb, hvor der er indikation for nødvendigheden heraf.

Justitsministeriet bemærker hertil, at lovforslaget indebærer, 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.

Dermed vil det ikke længere være et krav, at der er nærliggende fare for, at den dømte vil begå ny lovovertrædelse af lignende beskaffenhed.

Som det fremgår af bemærkningerne til lovforslagets § 1, nr. 2, vil den foreslåede ændring betyde, at 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 vil f.eks. kunne være tilfældet, når forbrydelsen er begået af flere i forening (f.eks. gruppevoldtægt), er begået over for flere ofre (f.eks. samtidig blufærdighedskrænkelse af flere ofre), eller når der er tale om gentagne eller længerevarende seksuelle overgreb mod ét offer. Derudover vil retten kunne lægge vægt på, at forbrydelsen er begået over for et eller flere børn, herunder på barnets alder.

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.

Det er Justitsministeriets forventning, at domstolene på baggrund af de foreslåede ændringer af straffelovens § 236, stk. 3, vil meddele forbud i videre omfang end i dag.

Det vil forsat vil være en betingelse for at meddele forbud, at det må antages, at forbuddet vil være egnet til at forebygge faren for, at den dømte begår ny lovovertrædelse af lignende beskaffenhed, jf. straffelovens § 236, stk. 3.

Domstolene vil i den forbindelse forsat skulle se på karakteren af det begåede forhold og oplysningerne om den dømtes person, herunder om tidligere kriminalitet, jf. straffelovens § 236, stk. 3.

Ved vurderingen af, om et forbud kan antages at være egnet til at forebygge faren for ny tilsvarende kriminalitet, skal retten endvidere inddrage oplysninger om den dømtes person, som de eksempelvis fremgår af en eventuel personundersøgelse efter retsplejelovens § 808 eller mentalundersøgelse efter retsplejelovens § 809.

Det er således ikke tilstrækkeligt, at der foreligger en helt generel risiko for nye lovovertrædelser.

Justitsministeriet finder på den baggrund, at bemærkningerne til den foreslåede ændring i straffelovens § 236, stk. 3, er tilstrækkeligt klare og præcise.

5. Domstolsprøvelse af forbud

Institut for Menneskerettigheder anfører, at domstolene, for så vidt angår forbud, som måtte blive meddelt efter lovens ikrafttræden, skal inddrage det forhold i deres vurdering, at der vil blive ført hyppige tilsyn med den dømte, og dermed, at indgrebet bliver betydeligt intensiveret i forhold til gældende ret. Instituttet bemærker, at for forbud meddelt forud for lovens ikrafttræden vil det intensive tilsyn ikke være indgået i domstolenes vurdering, og at dette taler for en fornyet domstolsprøvelse. På den baggrund anbefaler instituttet, at forbud bør kunne indbringes for retten til fornyet domstolsprø-

velse efter endt afsoning, og at forbuddet med rimelige mellemrum tages op til vurdering af indgrebets omfang og fortsatte nødvendighed.

Justitia finder, at hvis forslaget om, at tidsbestemte forbud fremover skal være udgangspunktet, gennemføres, så bør det være muligt for den dømte at indbringe spørgsmålet om forbuddets opretholdelse for retten allerede efter f.eks. 2 år.

Justitsministeriet bemærker, at lovforslaget ikke ændrer ved, at når forbud er givet indtil videre, kan den dømte efter 5 års forløb regnet fra endelig dom forlange, at anklagemyndigheden indbringer spørgsmålet om forbuddets opretholdelse for retten, jf. straffelovens § 236, stk. 6, 1. pkt. Hvis retten finder, at forbuddet helt eller delvis skal opretholdes, kan spørgsmålet på ny indbringes for retten efter 2 år, jf. straffelovens § 236, stk. 6, 2. pkt. Den dømte har dermed mulighed for løbende at få prøvet forbuddet.

Det bemærkes, at domstolene fortsat kan tidsbegrænse forbuddet i 1 til 5 år, jf. den foreslåede bestemmelse i straffelovens § 236, stk. 4, 2. pkt.

Justitsministeriet bemærker endvidere, at forbuddet, herunder dets varighed, ikke må stå i misforhold til den herved forvoldte forstyrrelse af den pågældendes forhold, hensynet til dem, som forbuddet skal beskytte, og karakteren af det begåede forhold, jf. straffelovens § 236, stk. 5. Bestemmelsen udtrykker et almindeligt proportionalitetsprincip.

Det er Justitsministeriets opfattelse, at de foreslåede regler om bl.a. tilsyn med dømtes overholdelse af forbud ikke indebærer en sådan forstyrrelse af den dømtes forhold, at forbuddet alene af den grund kan anses for disproportionalt, jf. straffelovens § 236, stk. 5.

6. Straf for overtrædelse af forbud

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

Med lovforslaget hæves strafferammen i straffelovens § 236, stk. 7, således at strafferammen for overtrædelse af forbud meddelt efter bestemmelsens stk. 1 forhøjes fra fængsel indtil 4 måneder til fængsel indtil 2 år.

Med den foreslåede ændring vil strafferammen for overtrædelse af forbud efter straffelovens § 236, stk. 1, svare til strafferammen for overtrædelse af tilhold eller opholdsforbud, jf. § 21, stk. 2, i lov om tilhold, opholdsforbud og bortvisning.

Det forudsættes, at straffniveaulet i sager om overtrædelse af forbud, jf. straffelovens § 236, stk. 7, generelt forhøjes til mindst det dobbelte i forhold til den straf, der i dag ville blive fastsat af domstolene efter bestemmelsen. Hvis der er tale om en sag, der i dag afgøres med 60 dages fængsel, lægges der således op til, at straffen efter lovændringen som udgangspunkt skal være mindst 4 måneders fængsel.

Det bemærkes, at det ikke er muligt at angive det præcise straffniveau, som i dag finder anvendelse ved overtrædelse af forbud.

7. Tilsyn med dømtes overholdelse af forbud

7.1. Generelt

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. Advokatrådet anfører, at da tilsynet ikke er 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. Advokatrådet finder, at det bør fremgå af bemærkningerne, hvorfor tilsynet er nødvendigt, ligesom der bør fremgå overvejelser om, hvorvidt andre eller mindre indgribende kontrolforanstaltninger kan anses for tilstrækkelige.

Institut for Menneskerettigheder anfører, at det er uklart i hvilke situationer, det ikke er tilstrækkeligt at anvende en mindre indgribende foranstaltning, end dem der er oplyst i den foreslåede bestemmelse i straffelovens § 236, stk. 8, om politiets tilsyn. Instituttet bemærker, at der ikke er opstillet eksempler herpå, og at bemærkningerne ikke yder nogen vejledning til det. Instituttet anbefaler derfor, at det i bemærkningerne tydeliggøres, hvornår politiet i forbindelse med kontroltilsyn kan gøre brug af de tvangsindgreb, som er angivet i lovforslaget, og at der anføres eksempler herpå.

Justitia finder, at tilsynsordningen bør udgå, da der efter Justitias vurdering vil være situationer, hvor politiets jævnlige uanmeldte tilsyn med de dømte vil udgøre et uproportionalt indgreb i de dømtes ret til privatliv. Det gælder f.eks., når der er tale om forbrydelser af mindre alvorlig karakter, f.eks. samtidig blufærdighedskrænkelser af flere ofre uden fysisk berøring. Justitia finder endvidere, at lovhjemlen i sin nuværende affattelse ikke kan anses for tilstrækkelig klar. Justitia anfører endvidere, at hvis forslaget gennemføres, bør tilsyn 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. Justitia anfører endvidere, at der bør indføres en mekanisme, som på årlig basis giver Folketinget mulighed for at monitorere omfanget og intensiteten af politiets tilsyn med de dømte.

Rigspolitiet anfører, at tilsynsopgaven ses at udgøre en ny opgave for dansk politi, og at opgaven afviger fra politiets sædvanlige opgaver, som typisk består af beredskabs-, efterforsknings- og/eller forebyggelsesindsatser. Rigspolitiet finder på den baggrund, at politiet skal opbygge erfaring med håndtering af den nye opgave.

Med lovforslaget foreslås det, at politiet skal føre tilsyn med, at dømte seksualforbrydere overholder deres forbud.

En række konkrete sager med dømte seksualforbrydere, der efter udstået straf har begået nye overgreb, har desværre vist, at der er behov for at styrke indsatsen på området. Der har været tale om sager, hvor dømte seksualforbrydere, der er givet et forbud mod at opholde sig sammen med børn, igen har begået seksuelle overgreb.

Justitsministeriet finder derfor, at der er behov for, at forbuddene håndhæves på en effektiv og systematisk måde, og at det sker ved at etablere et tilsyn med dømte, der har fået et forbud.

Politiet må ved gennemførelsen af tilsynet alene foretage undersøgelser af den dømtes bolig og andre lokaliteter, som den dømte råder over, og breve og andre papirer samt andre genstande, som den dømte råder over, hvis mindre indgribende foranstaltninger ikke er tilstrækkelige, og hvis indgrebet står i rimeligt forhold til formålet med indgrebet.

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

Politiet skal derfor i den konkrete situation vurdere, hvordan tilsynet skal udføres. Samarbejder den dømte med politiet, vil det f.eks. ikke at være nødvendigt at anvende de samme tvangsindgreb, som hvis den dømte ikke samarbejder med politiet i forbindelse med tilsynets gennemførelse.

De nærmere regler om gennemførelse af tilsynet vil blive fastsat af justitsministeren, jf. den foreslåede bestemmelse i straffelovens § 236, stk. 12, nr. 1. Justitsministeriet vil i den forbindelse bl.a. fastsætte nærmere regler om politiets fremgangsmåde i forbindelse med gennemførelsen af tilsynet og om tilsynets hyppighed.

7.2. Tilsyn uden retskendelse

Institut for Menneskerettigheder finder, at tilsynet er så nært forbundet med opklaringen af nye forbrydelser, at det reelt må anses for også at have et vis kriminalitetsopklarende formål i lighed med straffeprocessuelle indgreb. Instituttet finder, at der bør indsættes et krav om forudgående eller efterfølgende retskendelse og et kvalificeret mistankekrav.

Retspolitisk Forening kan ikke støtte, at politiet kan udføre tilsynet over for den dømte uden at indhente en retskendelse. Retspolitisk Forening anfører, at retskendelse kun vil skulle indhentes, når der er konkret mistanke om den dømtes overtrædelse af forbud. Foreningen anfører i den forbindelse, at retsplejelovens regler om retskendelse bør gælde for alle dele af tilsynet i henseende til undersøgelser, papirer, it-installation, ransagninger mv. hos den dømte.

Hjælp Voldsofre gør opmærksom på, at det bør overvejes, om det er retssikkerhedsmæssigt betænkeligt, at politiet som led i gennemførelsen af tilsynet skal kunne skaffe sig adgang til den dømtes bolig og foretage undersøgelse af boligen uden retskendelse. Hjælp Voldsofre finder, 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, men at det skal sikres, at der ikke gennemføres lovgivning, der tilsidesætter grundlovssikrede rettigheder, som dømte seksualforbrydere har.

Landsforeningen af Forsvarsadvokater finder, at adgangen for politiet til at skaffe sig adgang til dømte seksualforbryderes bolig, herunder breve, papirer og andre genstande, forekommer for vidtgående. Landsforeningen af Forsvarsadvokater anfører i den forbindelse, at idet retsplejelovens regler om tvangsindgreb vil skulle anvendes ved tilsynet i tilfælde, hvor den dømte, som tilsynet rettes imod med rimelig grund mistænkes for et strafbart forhold, vil det i realiteten indebære en større retssikkerhed for den, der mistænkes, end for den, der ikke mistænkes. Det er derfor Landsforeningens opfattelse, at den foreslåede ændring hverken er rimelig, hensigtsmæssig eller nødvendig.

Joan-Søstrene finder, at den foreslåede adgang for politiet til uden retskendelse at skaffe sig adgang til den dømtes bolig og til at undersøge boligen, breve og papirer mv. forekommer stødende, og at det tilsidesætter fundamentale retssikkerhedsmæssige – og grundlovssikrede – garantier for individet. Joan-Søstrene anfører desuden, at det virker uforståeligt, at der ikke skal indhentes en dommerkendelse før ransagningen, når formålet ikke er en akut opstået situation, men det blot vedrører et tilsyn.

Justitsministeriet bemærker hertil, at ministeriet finder, at det er en forudsætning for at kunne gennemføre et effektivt tilsyn med dømte seksualforbrydere, at tilsynet sker uanmeldt og uden retskendelse. Med lovforslaget er der lagt op til, at tilsynet med bolig- og besøgsforbud skal gennemføres ved, at politiet opsøger den dømte i dennes bolig hver 14. dag eller en gang om måneden, alt efter om den dømte er i sexologisk behandling. Et krav om indhentelse af en retskendelse forud for hvert tilsynsbesøg vil efter Justitsministeriets opfattelse være til hinder for en effektiv og fleksibel tilrettelæggelse af tilsynet.

Derudover er det tvivlsomt, om et krav om retskendelse reelt vil bidrage til den dømtes retssikkerhed. Det bemærkes i den forbindelse, at der er tale om et lovbestemt tilsyn, som ikke baserer sig på en konkret mistanke om et strafbart forbud, som kan be- eller afkræftes af domstolene.

Endelig bemærkes det, at politiets gennemførelse af tilsyn vil være omfattet af retssikkerhedslovens bestemmelser om gennemførelse af tvangsindgreb, og at den dømte derudover vil have adgang til at klage over politiets gennemførelse af tilsynet efter de almindelige regler om klage over politiets dispositioner uden for strafferetsplejen. Som det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, vil retsplejelovens bestemmelser om straffeprocessuelle tvangsindgreb endvidere straks skulle iagttages, hvis den dømte i forbin-

delse med tilsynet med rimelig grund mistænkes for at have begået et strafbart forhold. Det betyder, at politiet i en sådan situation som udgangspunkt vil skulle indhente en retskendelse for f.eks. at foretage en ransagning af den dømtes bolig, computer, telefon eller andet IT-udstyr.

På den baggrund er det Justitsministeriets vurdering, at høringssvarene ikke giver anledning til at foretage ændringer i lovforslagets bestemmelser om tilsyn.

7.3. Tilsynets hyppighed

Advokatrådet anfører, at da tilsynet er omfattet af retssikkerhedslovens bestemmelser, 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. Advokatrådet finder hertil, at lovforslaget bygger på en række helt konkrete forudsætninger for omfanget og karakteren af det foreslåede tilsyn, vil det forvaltningsretlige proportionalitetsprincip i realiteten ikke finde anvendelse i forhold til den foreslåede ordning.

Justitsministeriet bemærker hertil, at der med lovforslaget indføres et lovbestemt tilsyn. I bemærkningerne til lovforslaget er det angivet, med hvilken hyppighed tilsynet forventes at skulle udføres. Den angivne hyppighed er et udgangspunkt, som efter omstændighederne vil kunne fraviges.

Det følger endvidere af den foreslåede bestemmelse i straffelovens § 236, stk. 9, at tilsynet skal udføres så skånsomt, som omstændighederne tillader, og gennemførelsen af tilsynet skal stå i rimeligt forhold til tilsynets formål, jf. forslaget til straffelovens § 236, stk. 9.

Det vil endvidere være en proportionalitetsvurdering, hvorvidt der skal anvendes tvangsindgreb som led i politiets gennemførelse af tilsynet.

7.4. Politiets videregivelse af oplysninger om opholdsforbud

Advokatrådet bemærker, at ordningen, hvorefter politiet i forbindelse med udførelsen af tilsynet kan videregive oplysninger om den dømte til private, indebærer en væsentlig risiko for, at en lang række uvedkommende personer får oplysninger om dømte personers personlige forhold, og at det findes betænkeligt, at bestemmelsen ikke nærmere beskriver kredsen af private

modtagere. Advokatrådet opfordrer til, at rækkevidden af bestemmelsen nærmere præciseres, herunder modtagernes behandling af oplysningerne.

Datatilsynet opfordrer 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.

Institut for Menneskerettigheder finder, at det bør fremgå af den foreslåede bestemmelse, 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.

Justitia foreslår, at forslaget om videregivelse af oplysninger til private udgår, således at håndhævelsen af et opholdsforbud alene varetages af politiet. Justitia finder, at videregivelse af oplysninger om, hvilke personer, der har opholdsforbud, vil indebære en videregivelse af oplysninger om strafbare forhold og formentlig også seksuelle forhold, og at der ved videregivelsen vil være en forhøjet risiko for, at oplysningerne vil sprede sig, hvilket kan få alvorlige konsekvenser for den dømte.

Retspolitisk Forening finder, at forslaget om, at politiet i forbindelse med udførelsen af tilsynet kan videregive oplysninger om den dømte til private, forekommer meget vidtgående, og at det sandsynligvis vil være i strid med de forskellige databeskyttelsesregler. Retspolitisk Forening finder derfor, at bestemmelsen bør udgå.

Landsforeningen af Forsvarsadvokater finder, at den foreslåede bestemmelse om videregivelse af oplysninger til private, indeholder en upræcis regulering af, i hvilket omfang den private, der har modtaget oplysningerne, må anvende og behandle de modtagne oplysninger. Landsforeningen af Forsvarsadvokater finder endvidere, at bestemmelsen ikke er nødvendig og især, at en sådan bestemmelse bevirker en betydelig risiko for uhensigtsmæssig spredning af oplysninger, som forhindrer og vanskeliggør muligheden for resocialisering af dømte, hvilket hensyn altid bør vægtes meget høj.

Justitsministeriet har noteret sig synspunkterne, og ministeriet er enig i, at bestemmelsen om politiets videregivelse af oplysninger om opholdsforbud bør præciseres i bestemmelserne om politiets tilsyn i lovforslaget og bemærkningerne hertil.

Det er derfor bl.a. på baggrund af de nævnte høringssvar blevet præciseret i lovforslaget, hvem politiet kan videregive oplysningerne til (indehavere og bestyrere af institutioner, virksomheder mv.), at de oplysninger, der kan videregives, bl.a. omfatter den dømtes navn og billede, og at politiet kun må videregive oplysningerne i det omfang, det er nødvendigt for at håndhæve opholdsforbuddet. Det er endvidere blevet præciseret i bemærkningerne, at politiet ikke kan videregive oplysninger om, hvilket konkret strafbart forhold, der ligger til grund for forbuddet.

Der er desuden blevet indsat en ny bestemmelse i lovforslaget, hvor det tydeliggøres, at modtagerne har tavshedspligt med hensyn til de nævnte oplysninger, og at modtagerne kan straffes efter straffelovens § 152 og § 152 c-f, hvis de uberettiget videregiver eller udnytter oplysningerne.

Endelig er det tilføjet i lovforslaget, at justitsministeren fastsætter nærmere regler om modtagernes tavshedspligt, opbevaring og behandling af oplysningerne og i den forbindelse også kan fastsætte regler om bødestraf for overtrædelse af disse regler.

7.5. Tilfældighedsfund i forbindelse med udførelse af tilsyn

Institut for Menneskerettigheder finder, at oplysninger om strafbare forhold, som er fundet tilfældigt i forbindelse med politiets tilsyn efter den foreslåede bestemmelse i straffelovens § 236, stk. 8, om politiets tilsyn med forbud, 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. Instituttet finder derfor, at der er risiko for, at grundlæggende krav til mistankegrundlag og efterforskningskvalitet mv. sættes ud af kraft. Instituttet anfører i den forbindelse, at de tvangsindgreb, som er tilladt at anvende i forbindelse med tilsynet, vil blive brugt som påskud til at efterforske lovovertrædelser, der ikke ville kunne danne grundlag for en husundersøgelse eller undersøgelse af computer, telefon, dokumenter mv., og at det især er problematisk i dette tilfælde, hvor der ikke skal indhentes en retskendelse for at kunne foretage tvangsindgrebene, og hvor der ikke er noget mistankekrav. Instituttet anbefaler derfor, at der fremadrettet tilvejebringes oplysninger om sammenhængen mellem kontrolbesøg efter straffelovens § 236 og efterfølgende sigtelser for overtrædelse af straffeloven mv.

Justitsministeriet bemærker hertil, at formålet med politiets tilsyn er at kontrollere, at den dømte overholder det meddelte forbud. Tilsynet er således af forebyggende og kontrollerende karakter, og de indgreb, som foretages som led i tilsynets gennemførelse, har dermed ikke karakter af straffeprocessuelle indgreb.

På den baggrund er det Justitsministeriets opfattelse, at lovforslaget ikke rejser spørgsmål i relation til reglerne om tilfældighedsfund.

Politiets gennemførelse af tilsynet vil derimod være omfattet af retssikkerhedslovens bestemmelser om gennemførelse af tvangsindgreb, som foretages af den offentlige forvaltning uden for strafferetsplejen, jf. retssikkerhedslovens § 1. Det følger heraf, at retssikkerhedslovens bestemmelser skal iagttages i forbindelse med gennemførelsen af tilsynet.

Hvis den dømte i forbindelse med tilsynet med rimelig grund mistænkes for at have begået et strafbart forhold, vil retsplejelovens bestemmelser om straffeprocessuelle tvangsindgreb skulle iagttages. Det betyder, at politiet i en sådan situation som udgangspunkt vil skulle indhente en retskendelse for at foretage en ransagning af den dømtes bolig, computer, telefon eller andet

IT-udstyr, medmindre at øjemedet dermed ville forspildes, jf. retsplejelovens § 796, stk. 3.

Justitsministeriet skal endvidere bemærke, at justitsministeren vil fastsætte nærmere regler om politiets gennemførelse af tilsyn, jf. den foreslåede bestemmelse i straffelovens § 236, stk. 12, nr. 1.

7.6. Tilsynets økonomiske konsekvenser

Rigspolitiet bemærker, at tilsynets endelige udformning kan have konsekvenser for forslagens samlede omkostninger for politiet, herunder i forhold til politiets behov for it-understøtte af forslagens samlede initiativer.

Det fremgår af pkt. 2.8.4 i Justitsministeriets vejledning om lov kvalitet, at bemærkningerne i et lovforslag bør indeholde et skøn over de økonomiske konsekvenser for stat, regioner og kommuner.

Lovforslaget indeholder derfor i pkt. 5 i de almindelige bemærkninger et afsnit om Justitsministeriets vurdering af de forventede økonomiske konsekvenser.

Det fremgår heraf, at domstolene i dag meddeler forbud efter straffelovens § 236 i ca. 10-15 sager om året. De fleste forbud er bolig-, besøgs-, eller kontaktforbud. De forskellige typer forbud gives i nogle tilfælde i kombination.

Det fremgår endvidere, at etableringen af tilsyn med dømtes overholdelse af forbud, jf. forslaget til straffelovens § 236, stk. 8, vil medføre nye arbejdsgange hos politiet. Det samme gælder politiets adgang til at videregive oplysninger til indehavere og bestyrere af virksomheder, institutioner mv. om, hvilke personer der er givet et opholdsforbud, jf. den foreslåede bestemmelse i straffelovens § 236, stk. 10, 1. og 2. pkt.

Det forventes, at udgifterne til politiets tilsyn med dømtes overholdelse af opholds-, bolig- og besøgsforbud vil kunne afholdes inden for politiets eksisterende økonomiske ramme.

Det skønnes, at udgifterne til politiets tilsyn med dømtes overholdelse af kontaktforbud vil udgøre ca. 5 mio. kr. årligt. Der lægges op til, at udgifterne afholdes inden for politiets eksisterende økonomiske ramme.

De øvrige ændringer af straffelovens § 236 forventes ikke at medføre væsentlige merudgifter.

7.7. Forholdet til databeskyttelseslovgivningen

Datatilsynet anfører, at efter den foreslåede bestemmelse i straffelovens § 236, stk. 8, skal politiet bl.a. kunne foretage undersøgelse af breve og andre papirer samt andre genstande, herunder computere, telefoner og andet IT-udstyr, som den dømte råder over, og om nødvendigt medtage disse med henblik på undersøgelse af deres indhold. Datatilsynet opfordrer i den forbindelse 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. Datatilsynet opfordrer endvidere 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 private behandling af både følsomme og ikke-følsomme personoplysninger om den

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

Justitsministeriet har på baggrund af høringsvaret tilføjet i lovforslaget, at der med den foreslåede bestemmelse i straffelovens § 236, stk. 10, gøres brug af muligheden for at fastsætte en national særregel om den private modtagers behandling af personoplysninger.

8. Lovforslagets implementeringskonsekvenser

Digitaliseringsstyrelsen 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. Digitaliseringsstyrelsen anbefaler endvidere, 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. Digitaliseringsstyrelsen anfører desuden, at lovforslag, som har implementeringskonsekvenser for offentlige myndigheder, skal være i overensstemmelse med de syv principper for digitaliseringsklar lovgivning. Digitaliseringsstyrelsen anbefaler i den forbindelse, 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.

Justitsministeriet har på baggrund af høringsvaret præciseret i lovforslaget, at etableringen af tilsyn med dømtes overholdelse af forbud, jf. forslaget til straffelovens § 236, stk. 8, vil medføre nye arbejdsgange hos politiet. Ministeriet har endvidere anført, at det samme gælder politiets adgang til at videregive oplysninger til indehavere og bestyrere af virksomheder, institutioner mv. om, hvilke personer der er givet et opholdsforbud, jf. den foreslåede bestemmelse i straffelovens § 236, stk. 10, 1. og 2. pkt.

Det er endvidere blevet præciseret i lovforslaget, hvem politiet kan videregive oplysningerne til (indehavere og bestyrere af institutioner, virksomheder mv.), at de oplysninger, der kan videregives, bl.a. omfatter den dømtes navn og billede, og at politiet kun må videregive oplysningerne i det omfang, det er nødvendigt for at håndhæve opholdsforbuddet. Det er desuden

blevet præciseret i bemærkningerne, at politiet ikke kan videregive oplysninger om, hvilket konkret strafbart forhold, der ligger til grund for forbuddet.

Endelig er det tilføjet i lovforslaget, at justitsministeren fastsætter nærmere regler om modtagernes tavshedspligt, opbevaring og behandling af oplysningerne og i den forbindelse også kan fastsætte regler om bødestraf for overtrædelse af disse regler.

III. Lovforslaget i forhold til lovudkastet

Der er i det fremsatte lovforslag foretaget visse ændringer af sproglig, lovteknisk og redaktionel karakter i forhold til det udkast, som har været sendt i høring. Der er endvidere foretaget en række præciseringer og tilføjelser til bemærkningerne i lovudkastet.

Herudover adskiller det fremsatte lovforslag sig fra det udkast, som har været i høring, på følgende måde:

I den foreslåede bestemmelse i straffelovens § 236, stk. 8, om politiets tilsyn med dømte, er det tilføjet, at politiet ud over den dømtes bolig også kan foretage undersøgelse af andre lokaliteter, som den dømte råder over (f.eks. haver, gårdspladser, lader og skure).

I den foreslåede bestemmelse i straffelovens § 236, stk. 10, om politiets videregivelse af oplysninger til private om, hvem der har fået et opholdsforbud, er det præciseret, at oplysningerne kan videregives til indehavere og bestyrere af virksomheder, institutioner mv. (f.eks. svømmehaller, idrætshaller el.lign.). Justitsministeren kan fastsætte regler om, at oplysningerne i nødvendigt omfang kan behandles af andre ansatte, jf. forslaget til straffelovens § 236, stk. 12, nr. 3.

Det er præciseret i den foreslåede bestemmelse i straffelovens § 236, stk. 10, at videregivelse af oplysningerne kun må ske i det omfang, det er nødvendigt for at håndhæve opholdsforbuddet. I bemærkningerne til bestemmelsen er det præciseret, at de oplysninger, der kan videregives, bl.a. omfatter den dømtes navn og billede, men at politiet ikke kan videregive oplysninger om, hvilket konkret strafbart forhold, der ligger til grund for forbuddet.

Der er indsat et nyt stk. 11 i lovforslaget, hvor det tydeliggøres, at modtagerne har tavshedspligt med hensyn til de nævnte oplysninger, og at modtagerne kan straffes efter straffelovens § 152 og § 152 c-f, hvis de uberettiget videregiver eller udnytter oplysningerne.

I straffelovens § 236, stk. 12, er det tilføjet, at justitsministeren kan fastsætte nærmere regler om modtagernes opbevaring og behandling af oplysningerne og i den forbindelse også kan fastsætte regler om bødestraf for overtrædelse af disse regler.

I lovforslagets § 2 om ikrafttræden er det præciseret, at lovforslagets bestemmelser om udvidelse af opholdsforbuddet, udvidelse af adgangen til at meddele forbud og forbuddets varighed finder anvendelse på nye forbud, der gives i anledning af lovovertrædelser, der er begået før lovens ikrafttræden.

I lovforslagets § 2 er det præciseret, at strafskærpelsen for overtrædelse af forbud også finder anvendelse på forbud, der er givet før lovens ikrafttræden, hvis overtrædelsen er begået efter lovens ikrafttræden. Endvidere er det præciseret, at de foreslåede regler om politiets tilsyn med dømte og videregivelse af oplysninger også finder anvendelse på forbud, der er givet før lovens ikrafttræden.