

Justitsministeriet
Lovafdelingen
Strafferetskontoret
Att. David Neutzsky-Wulff
strafferetskontoret@jm.dk

WILDERS PLADS 8K
1403 KØBENHAVN K
TELEFON 3269 8888
DIREKTE 3269 8905
MOBIL 3269 8905
MAF@HUMANRIGHTS.DK
MENNESKERET.DK

J. NR. 540.10/30047/MAF/LGH

HØRING OVER UDKAST TIL FORSLAG TIL LOV OM ÆNDRING AF STRAFFELOVEN, RETSPLEJELOVEN, LOV OM POLITIETS VIRKSOMHED OG LOV OM FULDBYRDELSE AF STRAF MV. (INITIATIVER MOD ROCKER- OG BANDEKRIMINALITET)

29. NOVEMBER 2013

Justitsministeriet har ved e-mail af 29. oktober 2013 anmodet om Institut for Menneskerettigheders eventuelle bemærkninger til udkast til forslag til lov om ændring af straffeloven, retsplejeloven, lov om politiets virksomhed og lov om fuldbyrdelse af straf mv. (initiativer mod rocker- og bandekriminalitet).

Lovforslaget er ifølge regeringens bemærkninger i vidt omfang en udmøntning af Justitsministeriets overvejelser om yderligere initiativer til at kunne forebygge og bekæmpe rocker- og bandekriminalitet. Initiativerne tages på baggrund af voldsomme uroligheder i første halvår af 2013, hvor en udbredt anvendelse af våben i områder, hvor tilfældige borgere færdes, udgjorde en uacceptabel fare for det almindelige samfundsliv.

Lovforslaget har på den baggrund til formål at styrke rammerne for forebyggelse og bekæmpelse af rocker- og bandekriminalitet gennem bedre redskaber for de involverede myndigheder i både den forebyggende og den retshåndhævende fase, gennem skærpede straffe og gennem skærpede regler om fuldbyrdelse af straffe mv.

1. SAMMENFATNING

Instituttet har bemærkninger til lovforslagets afsnit 5 om zoneforbud, afsnit 6.2.1 om afskæring af prøveløsladelse og udgang under verserende voldelige konflikter, afsnit 6.2.2 om skærpede vilkår for prøveløsladelse, afsnit 6.2.4 forsøgsordning med elektronisk overvågning (gps-fodlænker mv.) samt afsnit 9 om udvidet adgang til at videregive oplysninger som led i kriminalitetsforebyggende indsatser.

Instituttets anbefalinger til lovforslaget kan sammenfattes således:

Vedrørende lovforslagets afsnit 5 om zoneforbud anbefaler Institut for Menneskerettigheder – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder:

- at strafferammen for overtrædelser af zoneforbud fastholdes ved 6 måneder;
- at den retlige regulering af zoneforbud sker i politiloven i stedet for ordensbekendtgørelsen;
- at der skabes adgang til at efterprøve et pålagt zoneforbud for domstolene; og
- at den maksimale grænse for zoneforbud fastholdes.

Vedrørende lovforslagets afsnit 6.2.1 om afskæring af prøveløsladelse og udgang under verserende voldelige konflikter, anbefaler Institut for Menneskerettigheder – med henblik på en afklaring i forhold til menneskeretten:

- at der redegøres for lovforslagets overensstemmelse med menneskeretten, herunder EMRK's artikel 5, stk. 1, litra a, der omhandler den personlige frihed.

Vedrørende lovforslagets afsnit 6.2.1 anbefaler Institut for Menneskerettigheder – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder:

- at udformningen af lovforslagets bestemmelser om afskæring af prøveløsladelse og udgang under verserende voldelige konflikter genovervejes, således at politiet ikke har afgørende indflydelse på afskæring af udgang og prøveløsladelse; og
- at det uddybes i lovforslagets bestemmelser, hvordan politiet skal begrunde og eventuelt dokumentere sin udtalelse til brug for Kriminalforsorgens afgørelse om afskæring af udgang eller prøveløsladelse.

Vedrørende lovforslagets afsnit 6.2.2 om skærpede vilkår for prøveløsladelse, anbefaler Institut for Menneskerettigheder – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder:

- at det uddybes i lovforslagets bestemmelser eller bemærkningerne til lovforslaget, hvordan politiet skal begrunde og eventuelt dokumentere sin udtalelse til brug for Kriminalforsorgens afgørelse om fastsættelse af skærpede vilkår for prøveløsladelse.

Vedrørende lovforslagets afsnit 6.2.4 forsøgsordning med elektronisk overvågning (GPS-fodlænker mv.) anbefaler Institut for Menneskerettigheder – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder:

- at der i lovforslaget redegøres for forsøgsordningens overensstemmelse med menneskeretten, herunder EMRK's artikel 8 om retten til respekt for privatliv;
- at det uddybes i bemærkningerne til lovforslaget, hvordan en forsøgsordning med GPS-kontrol af vilkårsoverholdelse nærmere forventes gennemført; og
- at en eventuelt senere permanent løsning om vilkårskontrol med GPS-fodlænke fastsættes ved lov, ikke ved bekendtgørelse.

Vedrørende lovforslagets afsnit 9 om udvidet adgang til at videregive oplysninger som led i kriminalitetsforebyggende indsatser anbefaler Institut for Menneskerettigheder – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder:

- at der i lovforslaget redegøres nærmere for persondatalovens regulering af videregivelse af oplysninger;
- at der udarbejdes en vejledning til politiet om anvendelsen af lovforslagets § 115 a i overensstemmelse med EMRK artikel 8;
- at der i § 115 a indføres et krav om forudgående høring af og udtrykkelig accept fra berørte person før oplysninger videregives; og
- at aldersgruppen i § 115 nærmere afgrænses i bestemmelsens ordlyd.

2. ZONEFORBUD

2.1. LOVFORSLAGETS INDHOLD

Med lovforslaget hæves strafferammen for overtrædelse af zoneforbud fra 6 måneder til 1 år og 6 måneder. Lovforslaget ændrer således ordlyden af politilovens § 23, stk. 3, som giver hjemmel til at pålægge straf for alle overtrædelser af ordensbekendtgørelsen. Det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, at hensigten med en udvidet strafferamme i § 23, stk. 3 er, at hæve strafferammen i ordenbekendtgørelsens § 6, stk. 4 om overtrædelse af zoneforbud, men at det øvrige sanktionsniveau i ordensbekendtgørelsen forbliver uændret.

Det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, at det nuværende sanktionsniveau for overtrædelse af zoneforbud i mange tilfælde anses for passende, men at der i almindelighed bør idømmes hårdere straffe i tredjegangstilfælde og derover. Straffen for zoneforbud forudsættes således at variere fra 7 dages fængsel i førstegangstilfælde til 40 dage i tredjegangstilfælde. I fjerdegangstilfælde og derover vil det være op til domstolene at beslutte, hvorledes straffen bør fastsættes. Fastsættelsen af straffen vil i øvrigt fortsat bero på domstolenes konkrete vurdering i det enkelte tilfælde.

En forhøjelse af strafferammen til fængsel i 1 år og 6 måneder vil desuden give mulighed for, at der kan ske varetægtsfængsling efter retsplejelovens regler, hvis betingelserne for varetægtsfængsling i øvrigt er opfyldt.

Det fremgår endvidere af bemærkningerne til lovforslaget, at Justitsministeriet vil indsætte en ny bestemmelse i ordensbekendtgørelsen, hvorefter politiet efter en konkret vurdering vil få adgang til at udstede zoneforbud fra den nuværende radius på op til 500 meter til og med en radius på op til 1.000 meter, når geografiske eller andre hensyn tilsiger det.

Rigspolitiet har oplyst, at et zoneforbud på 500 meters radius i de fleste tilfælde vil være tilstrækkeligt, men at det ikke kan udelukkes, at der i visse områder i konkrete situationer kan være behov for en større geografisk udstrækning. Rigspolitiet finder derfor, at det kan være hensigtsmæssigt i visse situationer at kunne fastsætte en forbudszone med større radius end 500 meter.

2.2. MENNESKERETTEN

Tillægsprotokol 4, artikel 2, stk. 1 til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) om bevægelsesfriheden fastslår, at personer, der lovligt befinder sig på en stats område, har ret til at færdes frit inden for dette og til frit at vælge sit opholdssted. Zoneforbud, hvorved personer forbydes at opholde sig inden for bestemte områder er et indgreb i den enkelte persons bevægelsesfrihed. Et indgreb i en borgers bevægelsesfrihed kan anses for retfærdiggjort, hvis indgrebet forfølger et legitimt formål og har hjemmel i national ret og er nødvendigt i et demokratisk samfund, herunder opfylder krav om proportionalitet.

2.3. INSTITUTTETS BEMÆRKNINGER

Institut for Menneskerettigheder har tidligere afgivet hørings svar vedrørende zoneforbud i instituttets notat af 1. maj 2009 vedrørende høring over udkast til forslag til lov om ændring af straffeloven, retsplejeloven, politiloven og våbenloven (Styrket indsats mod bandekriminalitet m.v.) og udkast til forslag til lov om ændring af retsplejeloven og lov om fuldbyrdelse af straf m.v. (Styrket indsats mod bandekriminalitet m.v.). Notatet er vedlagt som bilag til dette hørings svar.

Instituttet anbefalede blandt andet i hørings svaret fra 2009:

- at den retlige regulering af zoneforbud burde ske i lovform,

- at den retlige regulering af zoneforbud burde præciseres, herunder ved at angive de handlemåder, som konkret kunne begrunde meddelelse af et sådant forbud; og
- at pålagte zoneforbud burde kunne indbringes for domstolene med mulighed for at tillægge indbringelsen opsættende virkning.

Vedrørende skærpelsen af sanktionsniveauet for overtrædelse af zoneforbud til 1 år og 6 måneder skal instituttet bemærke, at det i lovforslaget anføres, at straffen ved overtrædelse af zoneforbud for tredje gang som udgangspunkt er fængsel i 40 dage. Herefter forventes en højere straf for øvrige overtrædelser. Det i lovforslaget forudsatte sanktionsniveau ligger således inden for rammerne af det nuværende sanktionsniveau på 6 måneders fængsel.

Instituttet finder det uklart, om det primære formål med at skærpe sanktionsniveauet er, at det hermed bliver muligt at varetægtsfængsle efter retsplejelovens regler, som det nævnes i lovforslaget, eller om hensigten reelt er, at sanktionsniveauet skal kunne tredobles. Såfremt formålet er at skærpe sanktionsniveauet, finder instituttet, at det bør fremhæves i bemærkningerne til lovforslaget, i hvilke situationer sanktioner i den øvre ende af strafferammen vil skulle anvendes.

Instituttet finder det uhensigtsmæssigt at hæve sanktionsniveauet, hvis det primære formål er at give mulighed for varetægtsfængsling. Retsplejelovens regler om varetægtsfængsling indikerer, at varetægtsfængsling bør finde anvendelse ved sigtelser for straffelovsovertrædelser af en vis grovhed. Instituttet finder således ikke, at sanktionsniveauet for visse forbrydelser udelukkende bør skærpes med henblik på at kunne varetægtsfængsle snarere end at tage stilling til et eventuelt behov for at ændre retsplejelovens regler om varetægtsfængsling.

Endvidere er det fortsat instituttets opfattelse, at den retlige regulering af zoneforbud bør ske i lovform snarere end i ordensbekendtgørelsen. Med lovforslaget gives der mulighed for at hæve sanktionsniveauet i hele ordensbekendtgørelsen og ikke kun ved overtrædelser af zoneforbud. Det fremgår af lovforslaget, at det kun er hensigten at hæve sanktionsniveauet i ordensbekendtgørelsens § 6, stk. 4 om zoneforbud. Instituttet finder det imidlertid uhensigtsmæssigt, at der samtidig gives hjemmel til i fremtiden at hæve strafferammerne i ordensbekendtgørelsens øvrige bestemmelser uden inddragelse af Folketinget.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder:

- at strafferammen for overtrædelser af zoneforbud fastholdes ved 6 måneder;
- at den retlige regulering af zoneforbud sker i politiloven i stedet for ordensbekendtgørelsen; og
- at der skabes adgang til at efterprøve et pålagt zoneforbud for domstolene.

Vedrørende den påtænkte udvidelse af zoneforbuddets maksimale radius til 1000 meter hæfter instituttet sig ved, at den nuværende 500 meters radius af Rigspolitiet betragtes som tilstrækkelig i de fleste tilfælde, men at det ikke kan udelukkes, at der i visse områder i konkrete situationer kan være behov for en større geografisk udstrækning. Som det fremgår ovenfor vil det efter instituttets opfattelse udgøre et indgreb i bevægelsesfriheden, jf. EMRK tillægsprotokol 4, artikel 2, at pålægge et zoneforbud. Udvidelsen til en 1000 meters radius vil intensivere indgrebet. Instituttet finder, at udvidelsen af zoneforbuddets geografiske omfang kan ske inden for rammerne af EMRK. Instituttet finder imidlertid også, at udvidelsen bør ske på baggrund af et konkret oplevet behov fra politiet. Er der ikke på nuværende tidspunkt et behov for at udvide zonernes geografiske omfang, finder instituttet ikke, at indgrebet i bevægelsesfriheden bør intensiveres. Da der er hjemmel i politiloven til at udvide zonernes maksimale radius, vil en sådan udvidelse kunne indføres på kort tid, hvis et behov herfor opstår i fremtiden.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – at den maksimale grænse for zoneforbud fastholdes.

I lovforslaget omtales fremtidige påtænkte ændringer af ordensbekendtgørelsen. Det fremgår imidlertid ikke af lovforslaget, om der vil blive foretaget en selvstændig høring af ændringerne til ordensbekendtgørelsen.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at der foretages en selvstændig høring vedrørende fremtidige ændringer af ordensbekendtgørelsen.

3. AFSKÆRING AF PRØVELØSLADELSE OG UDGANG UNDER VERSERENDE VOLDELIGE KONFLIKTER

3.1. LOVFORSLAGETS INDHOLD

Med lovforslaget foreslås, at adgangen til prøveløsladelse og udgang for indsatte, herunder livstidsdømte, ikke kan ske, hvis politiet oplyser, at den dømte skønnes at have tilknytning til en gruppe af personer, som

er aktivt involveret i en verserende voldelig konflikt med en anden gruppe af personer, og at der inden for den gruppe, som den dømte skønnes at have tilknytning til, som led i konflikten er anvendt skydevåben m.v.

Formålet er, ifølge lovforslaget, at hindre, at den dømte på fri fod bliver inddraget i aktiviteter, der strider imod formålet med udgangen eller prøveløsladelsen, som f.eks. fortsættelse eller optrapning af en verserende voldelig konflikt med deraf følgende øget utryghed og fare for det almindelige samfundsliv.

Forslaget indebærer, at udgang eller prøveløsladelse nægtes for bestemte afsonere, uanset om de almindelige betingelser for udgang henholdsvis prøveløsladelse for de pågældende er opfyldt. Således vil Kriminalforsorgen i de tilfælde, hvor en afsoner står foran udgang eller prøveløsladelse efter de almindelige regler, skulle indhente en udtalelse fra politiet om den pågældendes tilknytning til en bestemt persongruppes involvering i den nævnte type konflikt før der træffes afgørelse.

3.1.1. Prøvelsesadgang

Afgørelser om udgang og prøveløsladelse træffes af Kriminalforsorgen, og det foreslås med lovforslaget, at også afgørelse om begrænsning i adgangen til udgang eller prøveløsladelse efter de skærpede bestemmelser skal træffes af Kriminalforsorgen.

Afslag på ansøgning om prøveløsladelse kan efter de gældende regler i straffuldbyrddelseslovens § 111 påklages til justitsministeren inden to måneder efter at afgørelsen er meddelt den dømte. Efter § 112, nr. 6, kan et endeligt afslag på ansøgning om prøveløsladelse indbringes for domstolene inden 4 uger efter, at den dømte har fået meddelelse om afgørelsen. Der ændres ikke på dette med lovforslaget.

Ansøgning om udgang reguleres af udgangsbekendtgørelsen, som er udstedt med hjemmel i straffuldbyrddelsesloven (bek. nr. 1125 af 25. sep. 2013). Afslag på ansøgning om udgang kan påklages til justitsministeren efter reglerne i straffuldbyrddelsesloven § 111 inden to måneder efter at afgørelsen er meddelt den dømte. Endeligt afslag på udgang kan dog i modsætning til endeligt afslag på prøveløsladelse ikke indbringes for domstolene efter straffuldbyrddelsesloven, jf. dennes § 112 in fine, modsætningsvist. Der ændres efter det oplyste ikke på dette i forbindelse med de ændringer, der som følge af en eventuel vedtagelse af lovforslaget vil skulle foretages i udgangsbekendtgørelsen.

3.2. MENNESKERETTEN

3.2.1. Lovlig frihedsberøvelse efter domfældelse af en kompetent domstol

Efter EMRK's artikel 5, stk. 1, litra a, har enhver ret til frihed og personlig sikkerhed. Ingen må berøves friheden undtagen i en række nærmere opregnede tilfælde, herunder ved "lovlig forvaring af en person efter domfældelse af en kompetent domstol". Et næsten tilsvarende forbud fremgår af artikel 9, stk. 1, i FN's konvention om civile og politiske rettigheder og artikel 6 i EU's charter om grundlæggende rettigheder, der dog kun fastslår, at enhver har ret til frihed og personlig sikkerhed.

EMD har i flere afgørelser fastslået, at det er et krav, at en frihedsberøvelse er en følge af en domfældelse, dvs. at der er en tilstrækkeligt klar årsagsforbindelse mellem en domfældelse og en efterfølgende frihedsberøvelse, herunder en beslutning om fortsat frihedsberøvelse.¹ Dette krav om årsagsforbindelse har også betydning i sager om afslag på ansøgning om prøveløsladelse, idet afslaget på ansøgning om prøveløsladelse i de sager anses som en afgørelse om fortsat frihedsberøvelse. Beslutningen om fortsat frihedsberøvelse skal i disse tilfælde være begrundet i de hensyn, der ligger bag den oprindelige domfældelse.²

Med lovforslaget foreslås, at prøveløsladelse skal afskæres, dvs. at der ikke kan ske prøveløsladelse, hvis politiet skønner, at den dømte har tilknytning til en persongruppe, som er aktivt involveret i en verserende voldelig konflikt med en anden persongruppe, og at der som led i konflikten er anvendt skydevåben eller eksplosivstoffer m.v. inden for den pågældende persongruppe.

Afskæringen af prøveløsladelse sker som følge af nogle begivenheder, som den dømte ikke selv behøver at have været med til eller have kunnet påvirke, og uden sammenhæng med den dømtes oprindelige forbrydelse. Det fremgår af lovforslagets pkt. 6.2.1.1., at "[det] ikke er en betingelse, at den dømte afsoner en straf for f.eks. rocker- eller banderelateret kriminalitet, ligesom det ikke er en betingelse, at den dømte selv har deltaget i den voldelige konflikt eller selv har udvist eller udviser et adfærdsmønster præget af voldelig kriminalitet."

Afskæring af prøveløsladelse med henvisning til en verserende voldelig konflikt og en vis tilknytning hos den dømte til f.eks. en rocker- eller

¹ *Van Droogenbroeck mod Belgien, dom af 24/6 1982, § 35, og Weeks mod Storbritannien, dom af 2/3 1987, § 42, jf. Jon Fridrik Kjølbro, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – for praktikere, Djøf, 2010, s. 287.*

² *Jon Fridrik Kjølbro, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – for praktikere, Djøf, 2010, s. 287.*

bandegruppe sker således på baggrund af en vurdering af nogle omstændigheder, dvs. den verserende voldelige konflikt og persongruppens aktive deltagelse heri, der ikke relateres til den dømte og som ikke nødvendigvis var til stede på tidspunktet for domfældelse.

Årsagsforbindelsen mellem afskæringen af prøveløsladelse for rocker- og bandemedlemmer og den oprindelige domfældelse for det enkelte rocker- eller bandemedlem forekommer på denne baggrund generelt uklar og i nogle tilfælde vil den – også efter det oplyste i lovforslaget – være ikkeeksisterende.

Det fremgår ikke af lovforslagets bemærkninger, hvilke overvejelser regeringen har gjort i forhold til at vurdere denne del af forslagens overensstemmelse med menneskeretten.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på en afklaring i forhold til menneskeretten – at der redegøres for lovforslagets overensstemmelse med menneskeretten, herunder EMRK's artikel 5, stk. 1, litra a.

3.3. INSTITUTTETS OVERVEJELSER OM RETSSIKKERHED

Fuldbyrdelse af straf skal efter straffuldbyrdelsesloven ske med fornøden hensyntagen til såvel straffens gennemførelse som behovet for at hjælpe eller påvirke den dømte til at leve en kriminalitetsfri tilværelse (§ 3). Der må ikke under fuldbyrdelsen af straf pålægges en person andre begrænsninger i tilværelsen end sådanne, der er fastsat ved lov eller er en følge af selve straffen (§ 4).

I den forbindelse betragtes det som et almindeligt led i resocialiseringen, at den dømte gradvist bliver vænnet til en tilværelse i frihed uden kriminalitet i form af udslusning, herunder ved udgang og prøveløsladelse. Der kan i denne forbindelse henvises til FN's konvention om civile og politiske rettigheder (ICCPR), der indeholder et krav om, at straffesystemet skal sigte mod rehabilitering af fangerne. Hensynet bag prøveløsladelse er udtrykt således i Europarådets anbefaling om prøveløsladelse: "Conditional release should aim at assisting prisoners to make a transition from life in prison to a law-abiding life in the community through post-release conditions and supervision that promote this end and contribute to public safety and the reduction of crime in the community."³

En prøveløsladelse må efter dansk lovgivning anses for at være den regelmæssigt indtrufne afslutning på en afsoning. Afhængigt af

³ Europarådets Ministerkomité: Recommendation(2003) 22 on conditional release (parole). pkt. 3.

omstændighederne kan prøveløsladelse sædvanligvis ske efter afsoning af to tredjedele henholdsvis halvdelen af straffetiden.

Instituttet har følgende bemærkninger i relation til grundlæggende retsstatsprincipper til lovforslagets bestemmelser om afskæring af prøveløsladelse og udgang under verserende voldelige konflikter:

3.3.1. Grundlaget for en afgørelse om afskæring

Lovforslagets bestemmelser om afskæring af prøveløsladelse og udgang under verserende voldelige konflikter baserer sig i det væsentlige på et politifagligt skøn i alle dele af den afgørelse, der ligger til grund for, om en bestemt afsoner med rocker- eller bandetilhørsforhold vil kunne få udgang eller prøveløsladelse.

Det er efter pkt. 6.2.1.4. i lovforslagets bemærkninger Kriminalforsorgen, der skal træffe afgørelsen, men det forudsættes, at politiets oplysninger lægges uprøvet til grund ved afgørelsen af spørgsmålet. Det, som politiet således har afgørende indflydelse på, er alle dele af de følgende kriterier, som beskrevet i pkt. 6.2.1.1:

1. Eksistensen af en "gruppe af personer", dvs. en rocker- eller bandegruppe, herunder om grupperingen er formaliseret eller udgør en mere løs gruppering.
2. Den dømtes "tilknytning" til ovennævnte persongruppe, dvs. om tilknytningen er stærk eller af løsere karakter, idet det dog i lovforslaget forudsættes, at bestemmelserne om afskæring af prøveløsladelse og udgang under verserende voldelige konflikter udelukkende skal gælde personer med en stærk tilknytning til gruppen.
3. Eksistensen af en "konflikt" mellem persongrupper, hvortil den dømte efter ovenstående vurderes at have en form for tilknytning.
4. Karakteren af ovennævnte konflikt som "voldelig", dvs. at der har været mindst en hændelse under konflikten, som kan karakteriseres som voldelig.
5. Karakteren af ovennævnte konflikt som "versende", dvs. om der er en aktuel risiko for yderligere voldelige hændelser.
Bemærkningerne til lovforslaget lægger dog op til, at en konflikt i almindelighed er verserende, hvis den inden for de seneste tre måneder er kommet til udtryk i en eller flere voldelige hændelser. En ny voldelig hændelse vil efter bemærkningerne i almindelighed skulle medføre, at konflikten anses for at være aktuelt voldelig i yderligere tre måneder.
6. Karakteren af den nævnte persongruppes involvering i konflikten som "aktivt involveret", dvs. at en af de hændelser, der har gjort konflikten verserende og voldelig, er begået som led i konflikten af

en person inden for den nævnte gruppe. Det er i den forbindelse ifølge lovforslagets bemærkninger ikke en betingelse, at hændelsen kan tilskrives gruppen som helhed.

7. Betingelsen at en person inden for den nævnte persongruppe har "anvendt skydevåben" (eller eksplosivstoffer eller brandstiftelse m.v.) som led i konflikten.
8. Ophøret af konflikten, jf. kravet ovenfor om hvorvidt konflikten er verserende.

Krav om klar hjemmel, forudsigelighed i lovgivningen, lighed for loven og beskyttelse mod arbitrære afgørelser er grundlæggende retsstats- og menneskeretlige principper, der er relevante for alle personer i et retssamfund, også for afsonere med rocker- og bandetilhørsforhold.

Kompleksiteten af de omstændigheder, som politiet ifølge lovforslaget skal vurdere, og de mange skøn, der er forbundet med hvert kriterium, gør det vanskeligt for andre end politiet at forudse, om en dømt person, som i øvrigt opfylder de almindelige krav til udgang eller prøveløsladelse, skal nægtes udgang eller prøveløsladelse.

Lovforslaget indebærer på den baggrund en risiko for vilkårlige afgørelser, ligesom den enkelte dømtes mulighed for at forudsige, om personen opfylder kriterierne for udgang eller prøveløsladelse, svækkes betydeligt. Under visse omstændigheder vil en dømt person være ude af stand til gennem egen adfærd at påvirke de kriterier, der ligger til grund for politiets skøn.

Ud fra en retssikkerhedsmæssig betragtning er det endvidere betænkeligt, at politiet på denne måde med indgribende effekt kan påvirke de forhold, som gælder for dømtes forhold under afsoning. Den omstændighed, at man ved lov fastsætter mulighed for afskæring af udgang og prøveløsladelse, ændrer ikke på, at den reelle beslutning om afskæring overlades til politiets skøn. Politiets vurdering får dermed betydning for længden af den enkelte persons frihedsberøvelse i sager, hvor den dømte ellers opfylder de krav, som andre indsatte er underlagt i forhold til udgang og prøveløsladelse. Ved en efterprøvelse ved domstolene af disse sager, jf. adgangen til domstolsprøvelse efter straffuldbyrdelseslovens § 112, nr. 6, vil retten formentlig kun i ringe omfang kunne efterprøve politiets skøn.

Endeligt skal det bemærkes, at det ikke fremgår af lovforslagets bestemmelser, i hvilket omfang politiet generelt skal begrunde og evt. dokumentere sin vurdering af kriterierne for afskæring over for Kriminalforsorgen i de tilfælde, hvor politiet vurderer at afskæring bør finde sted. Det fremgår til gengæld af pkt. 6.2.1.4. i lovforslagets

bemærkninger, at ”der [vil] kunne forekomme tilfælde, hvor politimæssige eller efterforskningsmæssige hensyn vil have indvirkning på omfanget og detaljeringsgraden af den udtalelse, som politiet afgiver.”

Det forekommer betænkeligt, at Kriminalforsorgen på denne baggrund i nogle tilfælde vil skulle træffe afgørelse om afskæring af prøveløsladelse eller udgang på et grundlag, hvor hele eller dele af indholdet af politiets vurdering ikke oplyses over for Kriminalforsorgen.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – udformningen af lovforslagets bestemmelser om afskæring af prøveløsladelse og udgang under verserende voldelige konflikter genovervejes, således at politiet ikke har afgørende indflydelse på afskæring af udgang og prøveløsladelse.
- Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – at det uddybes i lovforslagets bestemmelser, hvordan politiet skal begrunde og eventuelt dokumentere sin udtalelse til brug for Kriminalforsorgens afgørelse om afskæring af udgang eller prøveløsladelse.

4. SKÆRPEDE VILKÅR FOR PRØVELØSLADELSE

4.1. LOVFORSLAGETS INDHOLD

Lovforslaget indeholder forslag om skærpelse af vilkårene for prøveløsladelse for visse grupper af dømte med tilknytning til en gruppe af personer, hvor disse personer tilsammen står bag omfattende og alvorlig kriminalitet.

Prøveløsladelse vil herefter skulle ske på vilkår om, at den dømte i hele prøvetiden ikke uden anerkendelsesværdigt formål må opholde sig sammen med eller på anden måde have kontakt med andre med tilknytning til den samme gruppe.

Formålet supplerer forslaget nævnt ovenfor om afskæring af prøveløsladelse og udgang under verserende voldelige konflikter, således at der for visse indsatte, for hvem der ikke er sket afskæring af prøveløsladelse via forslaget nævnt ovenfor, i stedet vil kunne meddeles prøveløsladelse på skærpede vilkår. Hvis den dømte nægter at ville overholde vilkåret, vil prøveløsladelse ikke kunne finde sted.

Brugen af skærpede vilkår foreslås at finde anvendelse for indsatte idømt fængsel i 1 år eller derover, herunder livstid. For de tidsbestemte

straffe er det også et krav, at den indsatte er dømt for grov narkotikakriminalitet, besiddelse af skydevåben under særligt skærpende omstændigheder eller en forbrydelse forbundet med forsætlig vold eller trusler.

Vurderingen af den dømtes "tilknytning" og vurderingen af eksistensen af "en gruppe af personer" foretages af politiet efter samme principper som ovenfor beskrevet under pkt. 3.3.1. hvortil henvises.

Derudover skal personerne i gruppen "tilsammen stå bag omfattende og alvorlig kriminalitet", hvilket ligeledes vil afhænge af et politifagligt skøn. Vurderingen af "omfattende og alvorlig kriminalitet" vil bl.a. omfatte politiets vurdering af den samlede kriminalitets grovhed, omfang og antal og om den er organiseret eller systematisk. m.v. Vurderingen af, om gruppen "tilsammen" står bag kriminaliteten vil omfatte politiets vurdering af om der er tale om overtrædelser af straffeloven, om der er idømt ubetingede fængselsstraffe, og hvor lang tid, der er gået, siden forholdene blev begået m.v.

Det fremgår af pkt. 6.2.2.4. i lovforslagets bemærkninger, at Kriminalforsorgen, i lighed med hvad der foreslås at gælde for afskæring af prøveløsladelse (se ovenfor), skal lægge politiets oplysninger uprøvet til grund ved afgørelsen om prøveløsladelse og fastsættelsen af vilkår herfor.

Er betingelserne i den foreslåede bestemmelse opfyldt, fastsættes der i almindelighed vilkår for prøveløsladelsen om, at den pågældende ikke opholder sig sammen med eller på anden måde har kontakt med andre med tilknytning til den pågældende gruppe. Kontakt med andre med tilknytning til den pågældende gruppe kan dog ske, hvis de er nærtstående, dvs. bl.a. nære familiemedlemmer, eller hvis kontakten sker som led i varetagelsen af et anerkendelsesværdigt formål. Anerkendelsesværdige formål omfatter ifølge lovforslagets bemærkninger kontakt, der sker i som led i forsamlingsvirksomhed med et politisk eller andet meningsbefordrende øjemed.

Det fremgår af pkt. 6.2.2.2. i lovforslagets bemærkninger, at samværs- og kontaktmuligheden skal fortolkes meget snævert og bl.a. omfatte enhver form for fysisk, mundtlig eller skriftlig kontakt, herunder telefon-, sms- og e-mailkontakt. Dog vil vilkåret ikke være til hinder for deltagelse i større arrangementer, f.eks. koncerter, sportsbegivenheder m.v. med en vis bredere offentlig deltagelse, hvis den pågældende ikke på nogen måde opsøger eller mødes med andre fremmødte med tilknytning til samme gruppe, som måtte være til stede.

Henvender andre med tilknytning til samme gruppe sig til personen, må denne for at overholde vilkåret afvise henvendelsen og om nødvendigt afbryde kontakten og forlade stedet.

Det forudsættes i lovforslagets bemærkninger, at vilkårsovertrædelse som det altovervejende udgangspunkt medfører genindsættelse til afsoning.

4.2. MENNESKERETTEN

Lovforslagets forslag om skærpede vilkår for prøveløsladelse for personer med tilknytning til visse grupper af personer begrænser den prøveløsladtes muligheder for at færdes frit i samfundet, ligesom forslaget begrænser muligheden for at forsamles med andre med tilknytning til samme gruppe af personer. Det er i et vist omfang allerede muligt at medtage begrænsninger i den dømtes færden ved fastsættelsen af generelle vilkår om prøveløsladelse efter straffeloven (§ 57, jf. § 39, stk. 2, og § 57, jf. § 41, stk. 3).

Lovforslagets bemærkninger behandler forslagens overensstemmelse med grundlovens § 79 om forsamlingsfrihed. Endvidere redegøres der i lovforslagets bemærkninger for lovforslagets overensstemmelse med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions (EMRK) artikel 8 (retten til privatliv), artikel 11 om forsamlingsfrihed og artikel 2 i EMRK's 4. tillægsprotokol om retten til at færdes frit og til frit at vælge opholdssted.

Instituttet finder, at lovforslagets bestemmelser om skærpede vilkår for prøveløsladelse for personer med tilknytning til visse grupper af personer må anses for at ligge inden for rammerne af menneskeretten.

4.3. INSTITUTTETS OVERVEJELSER OM RETSSIKKERHED

Om overvejelser om retssikkerhed henvises generelt til instituttets bemærkninger ovenfor under pkt. 3.3.1. om afskæring af prøveløsladelse og udgang under verserende voldelige konflikter, som også er relevante i forhold til fastsættelsen af skærpede vilkår for prøveløsladelse.

Instituttet kan tilføje, at der også vedrørende forslaget om skærpede vilkår for prøveløsladelse overlades en meget vid skønsmargen til politiet i forhold til at vurdere, hvorvidt den dømte har "tilknytning til en gruppe af personer, hvor de pågældende personer tilsammen står bag omfattende og alvorlig kriminalitet." Når skønsmargenen er så vid, bliver bestemmelsen vag. Dette medfører vide beføjelser til politiet i forhold til, om en person bør underlægges skærpede vilkår om begrænsninger i sin bevægelsesfrihed.

Endeligt skal det også her bemærkes, at det ikke fremgår af lovforslagets bestemmelser eller bemærkninger, i hvilket omfang politiet generelt skal begrunde og evt. dokumentere sin vurdering af den dømtes tilknytning til en gruppe af personer, der tilsammen står bag omfattende og alvorlig kriminalitet.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – at det uddybes i lovforslagets bestemmelser eller bemærkningerne til lovforslaget, hvordan politiet skal begrunde og eventuelt dokumentere sin udtalelse til brug for Kriminalforsorgens afgørelse om fastsættelse af skærpede vilkår for prøveløsladelse.

5. FORSØGSORDNING MED ELEKTRONISK OVERVÅGNING (GPS-FODLÆNKER MV.)

Med lovforslaget foreslås indført en forsøgsordning, hvorefter der kan fastsættes vilkår om, at personen i forbindelse med udgang eller prøveløsladelse skal undergive sig elektronisk overvågning af sin færden herunder som led i kontrollen med overholdelsen af andre samtidigt fastsatte vilkår om færden og ophold. Overvågningen vil bl.a. kunne ske ved hjælp af en elektronisk fodlænke med GPS- modtager og -sender. Den, der foretager overvågningen, vil således med meget høj nøjagtighed og på ethvert givet tidspunkt kunne følge, hvor personen befinder sig.

Det fremgår af lovforslaget, at ordningen tænkes anvendt i forbindelse med kontrol af overholdelsen af et andet vilkår, der fastsættes for prøveløsladelsen eller udgangen, og som begrænser den dømtes adgang til færden eller kontakt med andre personer. Indførelse af GPS-fodlænke som mulighed for kontrol af øvrige udgangs- eller prøveløsladelsesvilkår er således et nyt tiltag med en forholdsvis indgribende effekt over for personens færden under prøveløsladelse eller udgang.

Det fremgår af pkt. 6.2.4.3. i lovforslagets bemærkninger, at det vil være muligt at fastsætte vilkåret om elektronisk overvågning for et kortere tidsrum end de(t) øvrige vilkår. Instituttet finder det positivt, at der på denne måde er taget stilling til, at det vil være indgribende at bære fodlænke, herunder evt. med GPS, i hele prøvetiden for en prøveløsladelse.

Det fremgår ikke af lovforslagets bemærkninger, hvilke overvejelser regeringen har gjort i forhold til at vurdere denne del af forslagets overensstemmelse med menneskeretten.

Instituttet finder, at elektronisk overvågning med GPS som tvungent vilkår for prøveløsladelse udgør et indgreb i retten til privatliv efter Den Europæiske Menneskerettighedskonventions (EMRK) artikel 8. Afhængigt af ordningens nærmere gennemførelse – som der ikke er redegjort for i detaljer i lovforslaget – kan instituttet ikke afvise, at GPS-overvågning i konkrete tilfælde kan udgøre en krænkelse af EMRK's artikel 8.

Det overlades til Justitsministeren at fastsætte regler om forsøgsordningens gennemførelse i en bekendtgørelse. Henset til den intensive karakter af en GPS-fodlænkes kontrolmuligheder bør de nærmere omstændigheder for, hvordan elektronisk overvågning skal foregå, og hvilke prøveløsladelses- og udgangsformer, der kan omfattes, dog nøjere afklares allerede på tidspunktet for Folketingets stillingtagen til lovforslaget. Ligeledes bør en eventuelt senere permanent løsning om vilkårskontrol med GPS-fodlænke reguleres ved lov, således at der sikres en høj grad af præcision i hjemmelsgrundlaget.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder:

- at der i lovforslaget redegøres for forsøgsordningens overensstemmelse med menneskeretten, herunder EMRK's artikel 8;
- at det uddybes i bemærkningerne til lovforslaget, hvordan en forsøgsordning med GPS-kontrol af vilkårsoverholdelse nærmere forventes gennemført; og
- at en eventuelt senere permanent løsning om vilkårskontrol med GPS-fodlænke fastsættes ved lov, ikke ved bekendtgørelse.

6. UDVIDET ADGANG TIL AT VIDEREGIVE OPLYSNINGER SOM LED I KRIMINALITETSFOREBYGGENDE INDSATSER

6.1. LOVFORSLAGETS INDHOLD

Med lovforslaget indføres en ny § 115 a i retsplejeloven, som giver politiet en udtrykkelig hjemmel til at videregive fortrolige oplysninger vedrørende personer, der er fyldt 18 år, til forældre eller andre, herunder familiemedlemmer, der har lignende tætte relationer til den pågældende person. Videregivelsen af oplysninger vil kunne ske uden samtykke fra den oplysningerne vedrører. Det vil være en betingelse for videregivelse af fortrolige oplysninger, at videregivelsen er nødvendig

som led i en kriminalpræventiv indsats over for den pågældende. Politiet vil alene kunne videregive oplysninger, som er nødvendige for, at forældre mv. kan opnå en sådan viden om kriminalitetens omfang og karakter, at de vil være i stand til at vurdere situationen og have mulighed for at påvirke den pågældendes adfærd. Politiet vil desuden i hvert enkelt tilfælde skulle vurdere, om det konkret er nødvendigt at videregive de pågældende oplysninger. Det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, at de omfattede oplysninger for eksempel kan vedrøre den unges stofmisbrug, væsentlige sociale problemer, strafbare forhold og tilknytning til kriminelle grupperinger.

Forslaget er begrundet i politiets erfaring om, at unge lovovertrædere over 18 år, der befinder i randen af de kriminelle grupperinger, ofte er under betydelig indflydelse af deres forældre, og at de unge derfor ofte ikke ønsker, at forældrene har viden om deres kriminalitet eller tilknytning til kriminelle grupperinger. Politiet vurderer derfor, at det vil kunne være nyttigt i visse tilfælde at oplyse forældrene eller eventuelle andre ressourcepersoner om den unges kriminelle adfærd eller tilknytning til kriminelle grupperinger.

Retsplejelovens § 115 giver i dag politiet mulighed for at videregive oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold til andre myndigheder, hvis videregivelsen anses for nødvendig af hensyn til det kriminalitetsforebyggende samarbejde (SSP-samarbejdet).

Lovforslaget fraviger persondatalovens § 8, stk. 2, som fastslår, at videregivelse af oplysninger vedrørende strafbare forhold og væsentlige sociale problemer ikke må videregives af en offentlig myndighed. Sådanne oplysninger kan dog for eksempel videregives, hvis den pågældende har givet sit udtrykkelige samtykke til videregivelsen eller hvis videregivelsen sker til varetagelse af private eller offentlige interesser, der klart overstiger hensynet til de interesser, der begrunder hemmeligholdelse, herunder hensynet til den oplysningen angår.

6.2. MENNESKERETTEN

Den Europæiske Menneskerettighedskonventionens (EMRK) artikel 8, stk. 1, beskytter retten til respekt for privatliv. Retten til respekt for privatliv er desuden beskyttet i FN's konvention om civile og politiske rettigheder artikel 17 og artikel 7 i EU's charter om grundlæggende rettigheder. Videregivelse af oplysninger om privatpersoners strafbare eller andre fortrolige forhold vil være et indgreb i de pågældende personers rettigheder efter EMRK artikel 8. Indgreb i retten til respekt for privatliv skal have hjemmel i lovgivning, forfølge et legitimt hensyn og være nødvendigt i et demokratisk samfund for at være i overensstemmelse med konventionen. Med lovforslaget skabes der klar

lovhjemmel til at videregive oplysninger, og forebyggelse af forbrydelser er et legitimt hensyn jf. EMRK artikel 8, stk. 2. Det fremgår endvidere af lovforslaget, at politiets videregivelse af oplysninger kun vil kunne ske, hvis det må anses for nødvendigt af hensyn til en kriminalpræventiv indsats. Bemærkningerne til lovforslaget uddyber imidlertid ikke, hvornår hensynet til kriminalitetsforebyggelse i EMRK's forstand vil kunne opveje hensynet til den enkeltes privatliv. Med lovforslaget pålægges politiet således ansvaret for at sikre, at videregivelse af oplysninger i konkrete sager opfylder EMRK's krav om nødvendighed i et demokratisk samfund.

6.3. INSTITUTTETS BEMÆRKNINGER

Instituttet finder det i udgangspunktet betænkeligt at fravige persondatalovens mindstekrav til beskyttelsen af personoplysninger. I bemærkningerne til lovforslaget formodes det, at det iht. persondataloven i visse tilfælde vil kunne være muligt for politiet at videregive oplysninger til privatpersoner. Lovforslaget indeholder imidlertid ikke en nærmere afgrænsning af, hvor grænserne i persondataloven går i forhold til videregivelse af oplysninger. Instituttet finder det således mere hensigtsmæssigt, at der skabes klarhed over mulighederne for at videregive oplysninger i overensstemmelse med persondataloven, snarere end at der indføres en generel hjemmel i retsplejeloven til at fravige persondatalovens beskyttelse.

Instituttet bemærker, at lovforslagets § 115 a giver politiet adgang til at videregive oplysninger om myndige personer, som de pågældende efter politiets erfaring udtrykkeligt ønsker at holde fortroligt for sine nærmeste pårørende. De pågældende oplysninger nyder normalt en høj grad af privatlivsbeskyttelse. Ved videregivelse af oplysninger mellem myndigheder vil en fortrolighedsforpligtelse overføres til den modtagende myndighed. Ved videregivelse til privatpersoner vil det imidlertid i praksis kunne være vanskeligt at sikre, at de pågældende oplysninger ikke videregives til andre privatpersoner eller misbruges.

Instituttet finder, at formålet med videregivelse af oplysninger er usædvanligt, da indgreb i privatlivet for eksempel ofte kan vedrøre indhentelse og videregivelse af oplysninger med henblik på at opklare kriminalitet, gennemføre straffesager eller offentlige myndigheders kontrol af privatpersoner. I det pågældende lovforslag videregives oplysninger til private med henblik på at påvirke adfærd og forhold mellem private personer. Ifølge lovforslaget kan politiet videregive oplysninger som led i en kriminalpræventiv indsats. Det fremgår imidlertid ikke, om videregivelse af oplysninger for eksempel kan anvendes som et middel til at "stresse" personer tilknyttet kriminelle

miljøer, eller om oplysninger udelukkende kan videregives for at mobilisere et støttende netværk for den pågældende.

Ved videregivelse af oplysninger om private finder instituttet, at den pågældende person som minimum skal høres forud for videregivelsen af oplysninger, og det bør så vidt muligt søges at få den pågældendes udtrykkelige samtykke til videregivelsen.

Det fremgår endvidere af bemærkningerne til lovforslaget, at kerneområdet for den nye § 115 a vil være personer i aldersgruppen 18-25 år, som har en løser tilknytning til kriminelle grupperinger. Efter ordlyden af lovforslagets § 115 a omfatter bestemmelsen imidlertid alle personer over 18 år. Instituttet finder, at aldersgruppen bør afgrænses nærmere i bestemmelsen.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder:

- at der i lovforslaget redegøres nærmere for persondatalovens regulering af videregivelse af oplysninger;
- at der udarbejdes en vejledning til politiet om anvendelsen af lovforslagets § 115 a i overensstemmelse med EMRK artikel 8;
- at der i § 115 a indføres et krav om forudgående høring af og udtrykkelig accept fra berørte person før oplysninger videregives; og
- at aldersgruppen i § 115 nærmere afgrænses i bestemmelsens ordlyd.

Der henvises til Justitsministeriets j.nr. 2013-739-0084.

Venlig hilsen

Christoffer Badse
MONITORERINGSCHEF