



JUSTITSMINISTERIET

Dato:
Kontor: Strafferetskontoret
Sagsbeh: Louise Degn Brammer
Sagsnr.: 2019-731-0048
Dok.: 1407052

KOMMENTERET HØRINGSOVERSIGT
Forslag til lov om ændring af straffeloven
(Initiativer mod fremmedkrigere og andre terrordømte)

I. Hørte myndigheder og organisationer mv.

Et udkast til lovforslag har i perioden fra den 21. januar 2020 til den 18. februar 2020 været sendt i høring hos følgende myndigheder og organisationer mv.:

Advokatrådet, Akademikerne, Amnesty International, Andelsboligforeningernes Fællesrepræsentation, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, BL – Danmarks Almene Boliger, Copenhagen Business School (CBS) – CBS LAW – Institut for Ledelse, Politik og Filosofi, Danmarks Jurist- og Økonomforbund, Danmarks Lejerforeninger, Danmarks Tekniske Universitet – DTU Diplom – Center for Diplomingeniøruddannelse, Dansk Arbejdsgiverforening, Dansk Byggeri, Dansk Detail, Dansk Erhverv, Dansk Industri, Dansk IT, Dansk Journalistforbund, Danske Advokater, Danske Havne, Danske Udlejere, Datatilsynet, Den Danske Dommerforening, Det Kriminalpræventive Råd, Direktoratet for Kriminalforsorgen, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolenes Tjenestemandforening, Domstolsstyrelsen, Ejendomsforeningen Danmark, Erhvervslejerne Landsorganisation, Finans Danmark, Finans & Leasing, Foreningen af Offentlige Anklagere, Foreningen af Statsadvokater, Foreningen af Statsforvaltningsjurister, Foreningen Industriel Retsbeskyttelse, Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd FTF, Færøernes Landsstyre, Grønlands Selvstyre, Handelshøjskolen – Århus Universitet, HK, Institut for Menneskerettigheder, IT-Branchen, IT-Politisk Forening, Justitia, KL, Københavns Universitet – Det Juridiske Fakultet, Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Landsforeningen KRIM,

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

T +45 7226 8400
F +45 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

Politidirektørforeningen, Politiforbundet, PROSA, Retspolitisk Forening, Rigsadvokaten, Rigspolitiet, Rådet for Digital Sikkerhed, samtlige byretter, samtlige kommuner, SikkerhedsBranchen, Syddansk Universitet – Det Samfundsvidenskabelige Fakultet, Sø- og Handelsretten, Vestre Landsret, Østre Landsret, Aalborg Universitet – Juridisk Institut – Det Samfundsvidenskabelige Fakultet, Aarhus Retshjælp, Aarhus Universitet – Juridisk Institut.

II. Høringssvarene

1. Indledning

Justitsministeriet har modtaget høringssvar fra:

Aarhus Kommune, Advokatrådet, Amnesty International, Dansk Arbejdsgiverforening, Datatilsynet, Den Danske Dommerforening, Det Kriminalpræventive Råd, Domstolsstyrelsen, Forsvarsministeriet, Grønlands Selvstyre, Institut for Menneskerettigheder, Justitia, KL, Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Odense Kommune, Politiforbundet, Rigsadvokaten, Rigspolitiet, samtlige byretter v/ Københavns Byret, Samsø Kommune, Sø- og Handelsretten, Vestre Landsret og Østre Landsret.

Nedenfor er gengivet de væsentligste punkter i de modtagne høringssvar. Samtlige høringssvar er vedlagt.

Justitsministeriets kommentarer til høringssvarene er anført i *kursiv*.

Dansk Arbejdsgiverforening, Forsvarsministeriet, Grønlands Selvstyre, Odense Kommune, Politiforbundet, Rigsadvokaten, Samsø Kommune og Sø- og Handelsretten har ingen bemærkninger til lovforslaget.

1. Opholdsforbud og kontaktforbud

1.1. Generelt

Aarhus Kommune vurderer, at forslaget vil kunne have en præventiv effekt, hvis det anvendes ud fra en individuel vurdering af effekten på den berørte person og målet for anvendelsen. Kommunen anfører, at der lokalt vurderes at have været enkelte radikaliseringsager, hvor både opholdsforbud og kontaktforbud kunne have været nyttige at anvende. Kommunen vur-

derer dog, at effekten vil være afhængig af betydelig overvågning fra politiet.

Advokatrådet bemærker, at der er tale om et kendt lovgivningsmæssigt værktøj, der nu udstrækkes til også at gælde for terrordømte og fremmedkrigere. Rådet har forståelse for ønsket om at forebygge terrorhandlinger og dermed beskytte vores samfund og dets borgere, men er bekymret for rækkevidden af det foreslåede opholdsforbud og kontaktforbud samt politiets tilsyn hermed.

Amnesty International finder, at man risikerer, at forbuddene får karakter af en uforholdsmæssig tillægsstraf over for særlige grupper af dømte.

Det Kriminalpræventive Råd anerkender intentionen om at få fremmedkrigere, der kommer til Danmark, ud af det miljø, som kan have påvirket dem til at drage afsted. Det Kriminalpræventive Råd anfører dog, at tvang medfører en risiko for at fastholde de pågældende personers oplevelse af at være marginaliseret og anderledes. Rådet anbefaler derfor, at man lader sig inspirere af de gode erfaringer fra den tidlige forebyggelse i Aarhus-modellen i denne sammenhæng.

Justitia anfører, at terrorisme og andre terrorrelaterede forbrydelser hører til de mest alvorlige forbrydelser, der udgør en trussel mod vores demokrati og frihedsrettigheder. Justitia er enig i vigtigheden af at forebygge sådanne forbrydelser og anerkender, at personer, der er dømt for terror, kan udgøre en sikkerhedsrisiko fremadrettet. Justitia finder dog, at de foreslåede indgreb indebærer så væsentlige indgreb i de dømtes frihedsrettigheder og deres ret til privatliv, at det bør sikres, at forslaget ledsages af tilstrækkelige retssikkerhedsgarantier, og at forslaget ikke går videre end nødvendigt.

Som anført i pkt. 1 i lovforslagets almindelige bemærkninger er det PET's vurdering, at terrortruslen mod Danmark er alvorlig, og at truslen bl.a. kan udgå fra radikaliserede personer i islamistiske miljøer. PET vurderer samtidig, at der i Danmark findes venstre- og højreekstremistiske miljøer, som er parate til at anvende vold for at fremme deres dagsorden.

Desuden vurderer PET, at særligt socialt marginaliserede og sårbare unge, herunder personer, der kan være indrejst til Danmark som flygtninge, kan være sårbare over for en sådan radikalisering. Bestemte gruppeformationer i islamistiske miljøer, herunder både fysiske og virtuelle fællesskaber på so-

ciale medier, kan ligeledes skabe grobund for radikaliserings i militant islamistisk retning.

Efter Justitsministeriets opfattelse er det derfor nødvendigt for at forebygge nye terrorhandlinger, at der iværksættes tiltag, som kan modvirke såvel den radikaliserende indflydelse, terrordømte kan udøve på deres omgivelser, som en fortsættelse af den radikaliserings, den dømte selv har været genstand for.

Justitsministeriet finder, at det forebyggende initiativ bør gennemføres ved at indsætte en ny bestemmelse om opholdsforbud og kontaktforbud i straffeloven som § 79 b. Forbuddene vil skulle idømmes af domstolene efter en konkret vurdering af, om et opholdsforbud og/eller et kontaktforbud vil være egnet og nødvendigt for at forebygge nye terrorhandlinger. Forbuddene skal herved varetage hensynene til den nationale sikkerhed, den offentlige tryghed, opretholdelse af den offentlige orden, forebyggelse af forbrydelse og hensynet til at beskytte andres rettigheder og friheder.

1.2. Betingelser for idømmelse af opholdsforbud og kontaktforbud

Advokatrådet og Det Kriminalpræventive Råd finder det betænkeligt, at selv en kort fængselsstraf kan medføre en årelang indskrænkning (og mindst 1 år) i den dømtes bevægelsesfrihed og muligheder for at se venner og familiemedlemmer.

Amnesty International anfører, at der vil kunne udstedes meget langvarige opholdsforbud eller kontaktforbud, uden nogen konkret sammenhæng med straffens længde. Endvidere bemærker Amnesty, at lovforslaget savner overvejelser om, hvordan politiet og domstolene i givet fald vil efterprøve, om mindre indgribende foranstaltninger ville være tilstrækkelige til at sikre, at den dømte ikke falder tilbage til tidligere radikaliserings.

Justitia anbefaler, at billigelse af terrorisme, herunder som led i religiøs oplæring, ikke bør være en del af anvendelsesområdet for den foreslåede bestemmelse i § 79 b, stk. 1. Justitia anfører i den forbindelse, at forbuddene udgør meget væsentlige indgreb i frihedsrettighederne, som kun bør finde anvendelse ved lovovertrædelser af særdeles grov karakter for at sikre proportionalitet, og fordi yderligere kriminalisering af billigelse af terror vil udgøre et uproportionalt indgreb i ytringsfriheden. Justitia anfører endvidere, at gerningsindholdet i straffelovens § 136, stk. 2 og 3, er behæftet med uklarhed og uforudsigelighed, ikke mindst grundet sparsom praksis. Justitia be-

mærker desuden, at overtrædelse af straffelovens § 136, stk. 1, om tilskyndelse til strafbare forhold, herunder terror, ikke er omfattet af lovforslaget, hvilket forekommer påfaldende, da tilskyndelse umiddelbart er en grovere forbrydelse end billigelse.

Landsforeningen af Forsvarsadvokater anfører, at det forekommer uproportionalt, at der er mulighed for at meddele forbud på baggrund af helt korte fængselsstraffe.

Terrorisme og terrorrelaterede handlinger udgør de allergroveste forbrydelser mod det danske samfund og de værdier om demokrati og frihed, som det bygger på. Det er Justitsministeriets opfattelse, at personer, der medvirker til, tilskynder til eller billiger sådanne handlinger, ligeledes bidrager til at undergrave disse værdier. Ministeriet finder derfor, at et effektivt strafferetligt værn mod terrorisme forudsætter, at den foreslåede bestemmelse i straffelovens § 79 b, om betingelser for idømmelse af opholdsforbud og kontaktforbud, tillige omfatter overtrædelse af straffelovens § 114 e om støtte til terrororganisationer mv. og straffelovens § 136 for så vidt angår tilskyndelse til og offentlig billigelse af terrorhandlinger mv.

Med henblik på imødegå enhver tvivl om, at tilskyndelse til terrorisme og terrorlignende handlinger er omfattet af forbuddenes anvendelsesområde, har Justitsministeriet på baggrund af Justitias bemærkninger fundet anledning til at præcisere ordlyden af den foreslåede § 79 b, stk. 1. Det er i den forbindelse tilføjet i lovteksten, at forbud kan idømmes for en overtrædelse af straffelovens § 136, stk. 1, for så vidt angår tilskyndelse til en af de i straffelovens kapitel 12 eller 13 omhandlede forbrydelser. Det er ministeriets vurdering, at tilføjelsen kun i meget begrænset omfang udvider forbuddenes anvendelsesområde, idet tilskyndelse i meget vid udstrækning vurderes allerede at være omfattet af gerningsindholdet i straffelovens § 114 e, jf. f.eks. U.2016.3235H.

Justitsministeriet bemærker samtidig, at meddelelse af forbud efter den foreslåede § 79 b er fakultativ og beror på domstolenes konkrete vurdering af, om et opholdsforbud og/eller et kontaktforbud vil være egnet og nødvendigt for at forebygge nye terrorhandlinger. Det bemærkes, at Justitsministeriet på baggrund af hørings svarene har fundet anledning til at præcisere lovforslagets bemærkninger til den foreslåede bestemmelse således, at det klart fremgår, at forbuddene vil skulle idømmes af domstolene efter en konkret vurdering af, hvorvidt et opholdsforbud og/eller et kontaktforbud vil være egnet og nødvendigt for at forebygge nye terrorhandlinger ved at sikre,

at de omfattede personer ikke fastholdes eller falder tilbage i radikaliserede miljøer og at forhindre, at de pågældende rekrutterer andre til de radikaliserede miljøer.

Som anført i pkt. 2.1.3.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger forudsættes forbuddene særligt anvendt i tilfælde, hvor overtrædelsen er udtryk for den dømtes radikalisering.

Efter den foreslåede § 79 b, stk. 5, gives forbud på tid fra 1 til 10 år regnet fra endelig dom, idet den nærmere tidsmæssige udstrækning af forbuddene vil afhænge af de konkrete omstændigheder i sagen.

Det følger i den forbindelse af pkt. 2.1.3.6 i lovforslagets almindelige bemærkninger, at forbuddenes længde skal afspejle risikoen for recidiv i form af, at den dømte fastholdes eller falder tilbage i et radikaliseret miljø samt risikoen for, at den dømte radikaliserer andre personer. Endvidere skal længden afspejle karakteren og grovheden af den terrorrelaterede kriminalitet, som har begrundet forbuddene. Domstolene bør i forbindelse med vurderingen lægge vægt på længden af den idømte straf eller karakteren af den foranstaltning mv., som idømmes. Der er i lovforslagets bemærkninger fastsat udgangspunkter for forbuddenes tidsmæssige udstrækning, der imidlertid kan fraviges af domstolene i op- eller nedadgående retning, hvis der foreligger skærpende eller formildende omstændigheder i den konkrete sag. Udgangspunktet er, at der ved fængselsstraffe på indtil 1 år skal fastsættes forbud på mellem 1 og 4 år.

Det bemærkes, at den dømte 3 år efter løsladelsen eller udskrivningen kan forlange, at anklagemyndigheden indbringer spørgsmålet om et forbuds opretholdelse for retten, jf. den foreslåede § 79 b, stk. 9, 1. pkt. Når særlige omstændigheder taler for det, kan justitsministeren endvidere tillade, at spørgsmålet indbringes tidligere for retten, jf. bestemmelsens 2. pkt.

1.3. Rækkevidden af opholdsforbud

Amnesty International anfører, at det ikke fremgår af bemærkningerne til forslaget, hvordan det skal vurderes, om der består en sådan konkret risiko, at den dømte skal have forbud mod at tage ophold i sin hjemkommune eller nabokommunen. Amnesty anfører endvidere, at et forbud vil kunne pålægges – ikke ud fra den dømtes forhold – men ud fra en generel vurdering af de personer, som i øvrigt opholder sig i området. Amnesty finder på denne baggrund, at forbuddene risikerer at blive anvendt på en måde, som i høj

grad tager udgangspunkt i, hvilke negative forventninger politiet har til bestemte grupper i bestemte boligområder.

Den Danske Dommerforening, byretterne og Vestre Landsret bemærker, at opholdsforbuddet efter lovforslagets udgangspunkt vil skulle udformes på samme måde, som hvad der gælder for rockere/bandekriminelle efter straffelovens § 79 a. Retterne finder det dog umiddelbart betydeligt vanskeligere at definere et relevant område at forbyde terrordømte at komme i.

Justitia anbefaler, at det fremgår udtrykkeligt af den foreslåede § 79 b, at det er en betingelse for bestemmelsens anvendelse, at der skal være konkrete holdepunkter for at antage, at der er en konkret eller nærliggende fare for, at den dømte begår ny lignende kriminalitet, medmindre der idømmes et opholdsforbud. Justitia anbefaler endvidere, at det indgår i vurderingen af opholdsforbuddets nærmere afgrænsning, om den dømte selv og dennes familie har bopæl i et givent område.

Landsforeningen af Forsvarsadvokater finder, at det forekommer uforholdsmæssigt med opholdsforbud, der er kommunebaserede og dermed dækker et meget stort område. Landsforeningen bemærker i den forbindelse, at sammenligningen med straffelovens § 236, stk. 1, nr. 1, hvorefter retten i forbindelse med dom for visse seksualforbrydelser kan give den dømte et opholdsforbud, ikke er relevant, idet der her på en helt anden måde er mulighed for at udpege en svømmehal eller en anden konkret lokation.

Som det fremgår af pkt. 2.1.3.3 i lovforslagets almindelige bemærkninger, er det en betingelse for at give et opholdsforbud i et område, at »der er en særlig risiko for, at den dømte enten vil blive fastholdt eller falde tilbage i et radikaliseret miljø eller vil kunne påvirke radikaliseringsudsatte personer i en negativ retning«.

Betingelsen om, at »der er en særlig risiko for, at den dømte enten vil blive fastholdt eller falde tilbage i et radikaliseret miljø« vil i almindelighed indebære, at et opholdsforbud som udgangspunkt vil skulle omfatte den eller de kommuner, hvor den dømte er blevet radikaliseret. Tilsvarende vil et opholdsforbud som udgangspunkt skulle omfatte den eller de kommuner, hvor den person eller det netværk af personer, der har haft en betydning for den dømtes radikalisering, opholder sig.

Der kan herudover gives et opholdsforbud i områder, hvor der konkret vurderes at være »en særlig risiko for, at den dømte vil kunne påvirke radika-

liseringsudsatte personer i en negativ retning«. Personer, der er dømt for terrorisme, vil således i visse miljøer og over for socialt marginaliserede og sårbare unge kunne opnå en særlig status og autoritet. Personer med en sådan særlig status og autoritet har ofte en stor indflydelse på radikaliseringen af andre.

Risikoen skal være begrundet i den dømtes personlige forhold og adfærd. Betingelsen vil eksempelvis kunne være opfyldt, hvis en eller flere medlemmer af det netværk, der har haft en betydning for den dømtes radikaliseringsproces, er aktive i andre områder. Endvidere vil et opholdsforbud kunne omfatte et eller flere områder, hvor der er en særlig høj koncentration af socialt udsatte unge, som på baggrund af kriminalitetsstatistikker eller andre forhold vurderes at kunne være særligt tiltrukket af ekstremistiske gruppefællesskaber. Som eksempler kan nævnes et eller flere boligområder, der er på politiets liste over særligt udsatte boligområder (SUB-områder) eller på regeringens årlige ghettoliste, og som på baggrund af PET's kendskab til miljøet det pågældende sted vurderes at være særligt modtagelig over for de radikaliserede synspunkter, som den dømte vurderes at være eksponeret for.

Et opholdsforbud vil som udgangspunkt skulle gives til en eller flere hele kommuner, idet den præcise afgrænsning af opholdsforbuddet i øvrigt vil afhænge af domstolens konkrete proportionalitetsvurdering. Der vil herved navnlig skulle lægges vægt på, hvor forbuddet kan forebygge nye terrorhandlinger ved at modvirke recidiv i form af den dømtes fastholdelse eller tilbagefald i et radikaliseret miljø. Ligeledes vil der skulle lægges afgørende vægt på, hvordan forbuddet begrænser risikoen for, at den dømte radikalisere andre personer, der potentielt vil kunne begå nye terrorhandlinger. Dette gælder særligt, hvis opholdsforbuddet omfatter et område, hvor der konkret vurderes at være en særlig risiko for, at den dømte vil kunne påvirke radikaliseringsudsatte personer i negativ retning. Herudover vil der generelt skulle lægges vægt på karakteren, omfanget og grovheden af den begåede terrorrelaterede kriminalitet.

På baggrund af de indkomne hørings svar har Justitsministeriet endvidere fundet anledning til at præcisere i lovforslagets bemærkninger, at jo bredere et geografisk område, som et opholdsforbud skal omfatte, desto mere skærpes kravene til de modstående hensyn, der ligger til grund for meddelelse af opholdsforbuddet.

Det bemærkes, at såfremt den dømte udøver et familieliv med en samlever eller ægtefælle med fælles mindre, hjemmeboende børn kan retten, ved

idømmelse af en kortere ubetinget fængselsstraf, tage hensyn hertil ved fastsættelsen af den geografiske udstrækning af opholdsforbuddet, således at den dømte kan opholde sig i og omkring bopælen.

Det bemærkes endvidere, at politiet efter den foreslåede § 79 b, stk. 4, kan meddele konkrete tilladelser til henholdsvis færden eller ophold i et område omfattet af et opholdsforbud og til kontakt med en person omfattet af et kontaktforbud, hvis det af særlige grunde, herunder i visse tilfælde hensynet til den dømtes privat- og familieliv, må anses for beføjet. Der henvises i øvrigt til bemærkningerne til den foreslåede § 79 b, stk. 4.

Desuden har Justitsministeriet fundet anledning til at præcisere lovforslagets bemærkninger til den foreslåede bestemmelse i straffelovens § 79 b, stk. 1, således, at det klart fremgår, at forbuddene vil skulle idømmes af domstolene efter en konkret vurdering af, om et opholdsforbud og/eller et kontaktforbud vil være egnet og nødvendigt for at forebygge nye terrorhandlinger ved at sikre, at de omfattede personer ikke fastholdes eller falder tilbage i radikaliserede miljøer og at forhindre, at de pågældende rekrutterer andre til de radikaliserede miljøer.

1.4. Rækkevidden af kontaktforbud

Advokatrådet bemærker, at kontaktforbuddet ikke omfatter nærmeste familiemedlemmer, hvis dette vil stride mod Danmarks internationale forpligtelser. Rådet anfører i den forbindelse, at det er et dynamisk og uklart begreb, hvornår noget strider mod Danmarks internationale forpligtelser. Rådet finder det derfor retssikkerhedsmæssigt betænkeligt, at det herved reelt bliver umuligt for den enkelte person at forudsige, om vedkommende kræver et kontaktforbud, eksempelvis i forbindelse med et familiebesøg.

Justitsministeriet har på baggrund af Advokatrådets høringssvar præciseret i bemærkningerne til lovforslaget, at der ved nærmeste familiemedlemmer normalt forstås personens ægtefælle, faste samlevende, forældre, børn og søskende.

Justitia finder det retssikkerhedsmæssigt betænkeligt, at modtageren af et kontaktforbud kan risikere at få op til 2 års fængsel for overtrædelse af forbuddet, men samtidig ikke nødvendigvis kan få adgang til en komplet liste over personer, som vedkommende ikke må kontakte og derfor kan have svært ved at overholde forbuddet. Justitia bemærker i den forbindelse, at det samtidig ikke virker hensigtsmæssigt at udlevere en komplet liste over andre

terrordømte personer. Justitia bemærker desuden, at kredsen af personer omfattet af forbuddet er dynamisk og ændrer sig over tid. Endvidere finder Justitia, at det efter lovforslaget må være udgangspunktet, at den dømte modtager et kontaktforbud. Justitia anfører hertil, at det – i modsætning til opholdsforbuddet – ikke er en betingelse i forhold til anvendelsesområdet for kontaktforbuddet, at der er en ”en særlig risiko” for, at den dømte fastholdes i, eller falder tilbage i radikaliserings- eller risikerer at påvirke radikaliseringsudsatte personer. Justitia anfører ligeledes, at der i øvrigt ikke ses, at der skal ske en konkret proportionalitetsafvejning i forhold til, om indgrebet er egnet til at forebygge terrorisme. Justitia anbefaler derfor, at kontaktforbuddet begrænses til at angå bestemte navngivne personer, som oplyses til den dømte, og som den dømte i forvejen har haft kontakt med, og hvor kontaktforbuddet efter en konkret vurdering kan forebygge terrorisme.

Justitsministeriet har på baggrund af Justitias hørings svar fundet anledning til at præcisere lovforslagets bemærkninger til den foreslåede bestemmelse i straffelovens § 79 b, stk. 1, således, at det klart fremgår, at forbuddene vil skulle idømmes af domstolene efter en konkret vurdering af, hvorvidt et opholdsforbud og/eller et kontaktforbud vil være egnet og nødvendigt for at forebygge nye terrorhandlinger ved at sikre, at de omfattede personer ikke fastholdes eller falder tilbage i radikaliserede miljøer og at forhindre, at de pågældende rekrutterer andre til de radikaliserede miljøer.

Som anført i pkt. 2.1.3.4 i lovforslagets almindelige bemærkninger forudsættes det, at et idømt kontaktforbud skal omfatte kontakt med alle personer, der på ethvert givent tidspunkt er dømt for overtrædelse af en af de i den foreslåede § 79 b, stk. 1, nævnte terrorbestemmelser.

Justitsministeriet har ved udformningen af kontaktforbuddet fundet det nødvendigt for forbuddets egnethed, at det er dynamisk og som udgangspunkt omfatter alle andre terrordømte. Ministeriet har herved lagt vægt på, at personer, som er dømt for overtrædelse af de omhandlede terrorbestemmelser, er særligt udsatte for enten at blive fastholdt eller falde tilbage i et radikaliseret miljø eller at radikaliseres andre. Der kan på denne baggrund være en særlig risiko for, at den dømte vil søge at rekruttere andre terrordømte til et radikaliseret miljø, eller at andre terrordømte vil søge at rekruttere den dømte til deres radikaliserede miljøer. I yderste konsekvens vil der endvidere være en risiko for, at sådanne terrordømte vil søge at anspore hinanden til terrorisme.

Det bemærkes, at det efter straffelovens § 19 er en forudsætning for at ifalde straf for overtrædelse af et kontaktforbud, at den dømte har det fornødne

forsæt, herunder med hensyn til, at den person, som den dømte søger at kontakte, er dømt for en eller flere af de i den foreslåede § 79 b, stk. 1, nævnte terrorbestemmelser. Et sådant forsæt kan f.eks. foreligge, hvis politiet efter den foreslåede § 79 b, stk. 8, har videregivet oplysninger om navn og billede mv. på en konkret terrordømt med henblik på at bringe den dømte i ond tro om, at den pågældende har søgt at kontakte en person omfattet af kontaktforbuddet.

1.5. Tilsyn med dømtes overholdelse af forbud

1.5.1. Generelt

Institut for Menneskerettigheder finder, at det er uklart i hvilke situationer, det ikke er tilstrækkeligt at anvende en mindre indgribende foranstaltning end dem oplistet i den foreslåede § 79 b, stk. 6, om politiets tilsyn. Instituttet bemærker, at der i bemærkningerne ikke er opstillet eksempler herpå, og at bemærkningerne ikke yder nogen vejledning. Instituttet anbefaler derfor, at det i bemærkningerne tydeliggøres og eksemplificeres, hvornår politiet i forbindelse med tilsynsbesøg kan gøre brug af de tvangsindgreb, som er angivet i lovforslaget.

Justitia vurderer, at der vil være sager, hvor jævnlige, uanmeldte tilsynsbesøg på vilkårlige tidspunkter vil kunne anses for uproportionale indgreb i den dømtes ret til privatliv. Justitia finder endvidere, at der ikke i lovforslaget er fastsat klare rammer for tilsynets omfang og intensitet. Justitia anbefaler, at mindre alvorlige forbrydelser, så som billigelse af terror m.v., ikke omfattes af anvendelsesområdet for tilsynet (og af den nye bestemmelse i det hele taget). Desuden anbefaler Justitia, at der bør 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.

Formålet med politiets tilsyn er at sikre muligheden for effektiv kontrol med, at den dømte overholder meddelte forbud og dermed at forhindre, at den dømte fastholdes eller falder tilbage i et radikaliseret miljø eller radikaliserer andre personer. Tilsynet bidrager hermed til at varetage hensynene til den nationale sikkerhed, den offentlige tryghed, opretholdelse af den offentlige orden, forebyggelse af forbrydelse og hensynet til at beskytte andres rettigheder og friheder.

Den nærmere gennemførelse af tilsynet vil afhænge af, om den dømte er meddelt et opholdsforbud og/eller et kontaktforbud. Endvidere vil det af-

hænge af en konkret vurdering, om – og i givet fald i hvilken udstrækning – politiets adgang til at føre tilsyn bør udnyttes. En række forskelligartede hensyn af efterforskningsmæssig karakter vil således kunne tale imod, at politiet foretager et tilsyn. Eksempelvis vil den dømte kunne færdes i miljøer, hvor det ud fra en konkret vurdering findes mest hensigtsmæssigt i en periode at undlade at føre tilsyn med den pågældendes overholdelse af et meddelt kontaktforbud. Det forudsættes derfor, at politiets tilsyn med meddelte forbud afklares og tilrettelægges i samråd med PET.

I tilfælde, hvor den dømte er meddelt et opholdsforbud, vil tilsynet skulle gennemføres som led i politiets almindelige opgavevaretagelse, herunder politiets almindelige patruljeringsopgaver.

I tilfælde, hvor den dømte er meddelt et kontaktforbud vil tilsynet skulle gennemføres ved, at politiet uanmeldt og på vilkårlige tidspunkter opsøger den dømte i dennes bolig eller andre steder, hvor politiet måtte få kendskab til, at den dømte opholder sig, med henblik på at undersøge om den dømte i strid med det meddelte kontaktforbud søger at kontakte andre terrordømte.

Det er alene i forbindelse med gennemførelsen af et tilsyn med et meddelt kontaktforbud, at politiet uden retskendelse kan foretage undersøgelse af den dømtes bolig mv. samt breve og andre papirer og genstande, som den dømte råder over.

Efter den foreslåede bestemmelse i straffelovens § 79 b, stk. 7, skal tilsynet i alle tilfælde udføres så skånsomt, som omstændighederne tillader, og gennemførelsen af tilsynet skal stå i rimeligt forhold til tilsynets formål.

Dette indebærer eksempelvis, at politiet ved gennemførelsen af tilsynet med et meddelt kontaktforbud alene må foretage undersøgelse af den dømtes bolig og andre lokaliteter, som den dømte råder over, hvis mindre indgribende foranstaltninger ikke er tilstrækkelige. Tilsvarende må politiet alene foretage undersøgelse af breve og andre papirer og genstande, herunder computere, telefoner og andet IT-udstyr, som den dømte råder over, hvis mindre indgribende foranstaltninger ikke er tilstrækkelige.

Politiet vil således i den konkrete situation skulle vurdere, hvordan tilsynet bør udføres. Samarbejder den dømte med politiet i forbindelse med gennemførelsen af tilsynet, vil det f.eks. ikke være nødvendigt at anvende de samme tvangsindgreb, som hvis den dømte ikke samarbejder.

Det bemærkes, at retssikkerhedslovens bestemmelser om forvaltningens gennemførelse af tvangsindgreb uden for strafferetsplejen endvidere vil skulle iagttages i forbindelse med gennemførelsen af tilsynet. Det vil i praksis bl.a. betyde, at hvis den dømte med rimelig grund mistænkes for at have begået et strafbart forhold, kan tvangsindgreb over for den mistænkte med henblik på at tilvejebringe oplysninger om det eller de forhold, som mistanken omfatter, alene gennemføres efter reglerne i retsplejeloven om strafferetsplejen, jf. retssikkerhedslovens § 9, stk. 1. Politiet vil i en sådan situation som udgangspunkt skulle indhente en retskendelse for f.eks. at foretage en ransagning af den dømtes bolig, computer, telefon mv., jf. herved også nedenfor under pkt. 2.5.2.

Det bemærkes desuden, at justitsministeren vil fastsætte nærmere regler om politiets gennemførelse af tilsyn, jf. den foreslåede bestemmelse i straffelovens § 79 b, stk. 11, nr. 2.

1.5.2. Tilsyn med overholdelse af kontaktforbud uden retskendelse

Advokatrådet finder det yderst 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. Det bemærkes ligeledes, at den dømte ligeledes vil være afskåret fra at få erstatning for uretmæssig ransagning mv., da der ikke er tale om et straffeprocessuelt indgreb. Rådet opfordrer endvidere til, at overvejelser om, hvorvidt andre eller mindre indgribende foranstaltninger kan anses for tilstrækkelige, fremgår af lovforslaget, således at Folketinget kan vurdere grundlaget for indgrebet.

Amnesty International finder, at det giver anledning til bekymring, at regeringen igen vil svække beskyttelsen af borgernes fundamentale rettigheder uden nærmere retspolitisk diskussion. Amnesty opfordrer derfor til, at forslaget om ransagninger uden retskendelse trækkes tilbage, således at retsplejelovens hovedregel om retskendelse ved ransagninger mv. også kommer til at gælde i disse situationer.

Den Danske Dommerforening, byretterne samt Vestre og Østre Landsret finder, at forslaget om politiets tilsyn – ligesom tilsynet med dømte seksualforbrydere – forekommer at være meget indgribende i privatlivets fred, herunder i brevhemmeligheden og i boligens ukrænkelighed. Retterne anfører i den forbindelse, at såfremt man ikke har nogen mistanke om, at den dømte overtræder et kontaktforbud, synes der ikke grund til at kontrollere. Retterne anfører endvidere, at overgangen mellem politiets løbende

kontrol til efterforskning på baggrund af egentlig mistanke, hvor politiet efter retsplejeloven skal indhente en retskendelse, i praksis synes meget glidende. Retterne ser derfor med stor betænkelighed på, at de retssikkerhedsmæssige hensyn, der ligger bag indgreb i bl.a. privatlivets fred, og som efter lovgivningen sikres ved en retskendelse, på denne måde langsomt, men sikkert udhules.

Institut for Menneskerettigheder anfører, 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 øvrige straffeprocessuelle indgreb. Instituttet anbefaler derfor, at der i politiets varetagelse af tilsynsopgaven efter den foreslåede § 79 b, stk. 6, indsættes et kvalificeret mistankekrav således, at der vil være et krav om forudgående eller efterfølgende retskendelse.

Justitia bemærker, at det bør overvejes at indføre et krav om forudgående retskendelse for tvangsindgreb i forbindelse med politiets tilsynsvirksomhed dog med et signifikant lempeligere mistankekrav, end hvad der følger af retsplejelovens almindelige regler i kapitel 71 og 73. Justitia anfører, at dette eksempelvis kunne være et krav om, at politiet skal have ”rimelig grund til at antage”, at den pågældende overtræder kontaktforbuddet.

Landsforeningen af Forsvarsadvokater finder det stærkt betænkeligt, at politiets mulighed for at føre tilsyn med et meddelt forbud holdes uden for de straffeprocessuelle regler. Landsforeningen anfører, at der herved ikke er noget mistankekrav, ligesom politiet ikke behøver en ransagningskendelse.

Det bemærkes indledningsvist, at et kontaktforbud alene vil blive idømt som led i en straffedom for alvorlig kriminalitet mod statens sikkerhed mv., hvor der gør sig særligt tungtvejende hensyn gældende i forhold til bl.a. at mindske risikoen for nye lovovertrædelser af lignende beskaffenhed.

Justitsministeriet finder, at det er en forudsætning for at kunne gennemføre et effektivt tilsyn med dømtes overholdelse af et meddelt kontaktforbud, at tilsynet sker uanmeldt. Et krav om indhentelse af retskendelse forud for hvert tilsynsbesøg vil efter ministeriets opfattelse være til hinder for en effektiv og fleksibel tilrettelæggelse af tilsynet.

Det bemærkes i den forbindelse, at tilsynet ikke har karakter af efterforskning, som baserer sig på en konkret mistanke om et strafbart forhold, der kan be- eller afkræftes af domstolene. Der er derimod tale om et lovbestemt

tilsyn, som har til formål at kontrollere, at den dømte overholder et idømt kontaktforbud med henblik på ultimativt at forebygge nye terrorhandlinger. Efter Justitsministeriets opfattelse vil et krav om retskendelse derfor reelt ikke bidrage til den dømtes retssikkerhed.

Politiets gennemførelse af tilsyn med et meddelt kontaktforbud vil være omfattet af retssikkerhedslovens bestemmelser om forvaltningens gennemførelse af tvangsindgreb uden for strafferetsplejen, ligesom den dømte vil have adgang til at klage over politiets dispositioner i forbindelse med gennemførelsen af tilsyn. Som det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, vil retsplejelovens bestemmelser om straffeprocessuelle indgreb skulle iagttages, hvis den dømte i forbindelse 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 denne baggrund er det Justitsministeriets vurdering, at høringssvarene ikke giver anledning til at foretage ændringer i den foreslåede bestemmelse i straffelovens § 79 b, stk. 6, 2. og 3. pkt.

1.5.3. Tilfældighedsfund i forbindelse med politiets tilsyn

Amnesty International finder, at lovforslaget bør forholde sig til, hvad politiet skal gøre med eventuel ”bifangst” ved ransagninger.

Institut for Menneskerettigheder finder, at oplysninger om strafbare forhold, som er fundet tilfældigt i forbindelse med politiets tilsyn efter den foreslåede bestemmelse i § 79 b, stk. 6, 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 en risiko for, at grundlæggende krav til mistankegrundlag og efterforskningskvalitet m.v. sættes ud af kraft. Det anføres herved, 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. Det anføres endvidere, at dette især er problematisk i de pågældende tilfælde, hvor retsplejeloven ikke gælder, hvor der ikke skal indhentes en retskendelse for at kunne foretage tvangsindgrebene, og hvor der ikke er noget mistankekrav. Institutter anbefaler derfor, at der fremadrettet tilvejebringes oplysninger om sammenhængen mellem tilsynsbesøg

efter straffelovens § 79 b og efterfølgende sigtelser for overtrædelse af straffeloven mv.

Retsplejelovens §§ 789 og 800 regulerer anvendelsen af såkaldte tilfældighedsfund, dvs. situationer, hvor politiet ved et straffeprocessuelt tvangsindgreb får kendskab til oplysninger om en lovovertrædelse, som ikke har dannet og heller ikke kunne danne grundlag for indgrebet.

Udgangspunktet i bestemmelserne er, at tilfældighedsfund kan anvendes som led i politiets videre efterforskning af den pågældende lovovertrædelse, men ikke som bevis i retten, hvis ikke lovovertrædelsen i sig selv kunne danne grundlag for tvangsindgrebet. Det er dog muligt at anvende tilfældighedsfund som bevis i retten, hvis en række nærmere betingelser er opfyldt, jf. § 789, stk. 3, og § 800, stk. 2.

Det er Justitsministeriets vurdering, at lovforslagets bestemmelse om tilsyn ikke rejser spørgsmål i relation til retsplejelovens regler om tilfældighedsfund.

Formålet med politiets tilsyn efter den foreslåede § 79 b, stk. 6, er således at kontrollere, at den dømte overholder et meddelt forbud. Tilsynet er herved af forebyggende og kontrollerende karakter, og de indgreb, der foretages som led i tilsynets gennemførelse, har ikke karakter af straffeprocessuelle tvangsindgreb.

Det bemærkes, at politiets gennemførelse af tilsyn med et meddelt kontaktforbud vil være omfattet af retssikkerhedsloven, jf. lovens § 1. Dette indebærer, at retssikkerhedslovens bestemmelser om forvaltningens gennemførelse af tvangsindgreb uden for strafferetsplejen skal iagttages i forbindelse med gennemførelsen af tilsynet.

Det følger i den forbindelse navnlig af retssikkerhedslovens § 9, stk. 1, at hvis den dømte i forbindelse med tilsynet med rimelig grund mistænkes for at have begået et strafbart forhold, kan tvangsindgreb over for den dømte med henblik på at tilvejebringe oplysninger om det eller de forhold, som mistanken omfatter, alene gennemføres efter reglerne i retsplejeloven om strafferetsplejen. En rimelig begrundet mistanke vil f.eks. kunne foreligge, hvis politiet forud for eller i forbindelse med gennemførelsen af tilsynet bliver bekendt med oplysninger på den dømtes computer, telefon eller andet IT-udstyr, der baseret på indhold og kontekst indikerer, at den pågældende

har haft korrespondance med en eller flere personer omfattet af kontaktforbuddet.

Politiet vil i en sådan situation som udgangspunkt skulle indhente en retskendelse for at kunne foretage eksempelvis en ransagning af den dømtes computer, telefon eller andet IT-udstyr, medmindre at øjemedet dermed forspildes, jf. retsplejelovens § 796, stk. 3.

Det bemærkes desuden, at justitsministeren vil fastsætte nærmere regler om politiets gennemførelse af tilsyn, jf. den foreslåede bestemmelse i straffelovens § 79 b, stk. 11, nr. 2.

1.5.4. PET's indsamling af personoplysninger

Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Justitsministeriet i lovforslagets bemærkninger redegør for PET's muligheder for at indsamle personoplysninger, som politiet efter den foreslåede § 79 b, stk. 6, er kommet i besiddelse af ved at føre tilsyn med dømtes overholdelse af kontaktforbud.

Justitsministeriet bemærker, at det med den foreslåede § 79 b, stk. 6, foreslås, at politiet fører tilsyn med dømtes overholdelse af et meddelt opholdsforbud og/eller kontaktforbud. Det vil afhænge af en konkret vurdering, om – og i givet fald i hvilken udstrækning – politiets adgang til at føre tilsyn bør udnyttes. En række forskelligartede hensyn af efterforskningsmæssig karakter vil således kunne tale imod, at politiet foretager et tilsyn. Eksempelvis vil den dømte kunne færdes i miljøer, hvor det ud fra en konkret vurdering findes mest hensigtsmæssigt i en periode at undlade at føre tilsyn med den pågældendes overholdelse af et meddelt opholdsforbud og/eller kontaktforbud. Det forudsættes derfor, at politiets tilsyn med meddelte forbud afklares og tilrettelægges i samråd med PET. Det foreslås derimod ikke, at det er PET, som fører tilsynet.

I det omfang politiet i forbindelse med gennemførelsen af et tilsyn videregiver oplysninger til PET, er det de almindelige regler i lov om Politiets Efterretningstjeneste (PET-loven), der finder anvendelse for PET's behandling, herunder sletning, af oplysningerne.

PET skal, medmindre andet følger af lov eller bestemmelser fastsat i medfør af lov, slette oplysninger om fysiske og juridiske personer, der er tilvejebragt som led i undersøgelser eller efterforskning rettet mod sådanne personer, når der ikke i den forbindelse er tilvejebragt nye oplysninger inden for de

seneste 15 år, jf. PET-lovens § 9, stk. 1. Sletningen kan dog undlades, hvis væsentlige hensyn til varetagelsen af PET's opgaver gør det nødvendigt, jf. § 9, stk. 2.

Det fremgår endvidere af PET-lovens § 9 a, stk. 1, at hvis PET i forbindelse med sine aktiviteter bliver opmærksom på, at sager eller dokumenter mv. ikke længere opfylder behandlingsbetingelserne i PET-lovens § 7, stk. 1, og § 8, stk. 1, skal disse slettes, uanset om slettefristen i § 9 eller frister fastsat i medfør af § 7, stk. 2, eller § 8, stk. 2, er udløbet. PET er ikke i øvrigt forpligtet til løbende af egen drift at gennemgå tjenestens sager eller dokumenter mv. med henblik på at vurdere, om behandlingsbetingelserne i § 7, stk. 1, og § 8, stk. 1, fortsat er opfyldt.

PET skal dertil senest 10 år fra sagsoprettelsen slette sager i tjenestens elektroniske journal med sager vedrørende tjenestens virksomhed, som ikke indeholder oplysninger om fysiske og juridiske personer, der er tilvejebragt som led i undersøgelser eller efterforskninger rettet mod sådanne personer, jf. § 1, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 763 af 20. juni 2014 om Politiets Efterretningstjenestes behandling af oplysninger om fysiske og juridiske personer m.v. med senere ændringer (PET-bekendtgørelsen). Sletning kan dog undlades, hvis væsentlige hensyn til varetagelsen af PET's opgaver gør det nødvendigt. Tjenesten underretter Tilsynet med Efterretningstjenesterne om en beslutning om at undlade sletning, jf. bekendtgørelsens § 1, stk. 4.

For så vidt angår PET's særlige databaser i tilknytning til efterretningstjenestens operative og administrative opgaver fastsætter PET en slettefrist for den enkelte person eller oplysning i databasen på indtil 5 år fra indførelsen i databasen. Tjenesten kan efter underretning af Tilsynet med Efterretningstjenesterne undtagelsesvist fastsætte længere frister for sletning af personer, poster eller oplysninger i disse databaser mv., jf. bekendtgørelsens § 2, stk. 2. Slettefrister efter bekendtgørelsen § 2, stk. 2, kan ikke overstige fristen i PET-lovens § 9, stk. 1, jf. dog stk. 2, jf. PET-bekendtgørelsens § 2, stk. 3. Dertil gælder, at oplysninger, som ikke inden 4 uger fra modtagelsen eller tilvejebringelsen er lagret i journalen eller i en database, skal slettes, medmindre oplysningerne efter deres karakter ikke kan lagres elektronisk, jf. PET-bekendtgørelsens § 3, stk. 1.

1.6. Politiets videregivelse af oplysninger til den dømte

Advokatrådet bemærker, at ordningen i den foreslåede bestemmelse i straffelovens § 79 b, stk. 8, indebærer en væsentlig risiko for, at en lang række

uvedkommende personer får oplysninger om dømte personers personlige forhold. Rådet finder det betænkeligt, at personfølsomme oplysninger om en dømt person kan udleveres til en anden dømt person på baggrund af politiets konkrete vurdering med det formål at bringe vedkommende i ond tro og dermed sikre, at anklagemyndigheden vil kunne løfte bevisbyrden i relation til vedkommendes tilregnelser.

Institut for Menneskerettigheder finder, at den foreslåede § 79 b, stk. 8, bør skærpes, således at politiet alene under helt bestemte – og kun i særegne situationer – må udlevere følsomme personoplysninger til tidligere dømte med henblik på at sikre pågældendes overholdelse af et kontaktforbud. Instituttet bemærker i tilknytning hertil, at de pågældende personer ikke kan antages at have samme incitament til at overholde det tavshedsplæg, som de bliver pålagt med hensyn til de følsomme personoplysninger, som de modtager om andre dømte. På denne baggrund anbefaler Instituttet, at kravet for, hvornår politiet må dele oplysninger med dømte personer, skærpes, f.eks. sådan at det skal være ”strengt nødvendigt”. Endvidere anbefaler Instituttet, at det fremgår af lovforslagets bemærkninger, at politiet alene må videregive følsomme personoplysninger i nærmere bestemte situationer, hvor politiet har viden om, at der har været etableret kontakt.

Landsforeningen af Forsvarsadvokater anfører, at der hermed gives mulighed for, at dybt personfølsomme oplysninger om en dømt udleveres til en anden dømt. Landsforeningen anfører, at det forhold, at den dømte pålægges tavshedspligt og bliver ”dataansvarlig”, ikke ændrer herved.

Med den foreslåede bestemmelse i straffelovens § 79 b, stk. 8, tilvejebringes der hjemmel til, at politiet kan videregive identitetsoplysninger på personer, der er dømt for overtrædelse af en eller flere af de i den foreslåede § 79 b, stk. 1, nævnte terrorbestemmelser i straffeloven. Det fremgår af lovforslagets bemærkninger, at politiet som udgangspunkt vil kunne videregive oplysninger om andre dømtes navn, billede mv. Oplysninger om, hvilken af de konkrete terrorbestemmelser i straffeloven, den pågældende er domfældt for, vil derimod ikke kunne videregives.

Videregivelse må kun ske i det omfang, det er nødvendigt for at håndhæve et meddelt kontaktforbud, jf. bestemmelsens 2. pkt. Politiet vil således i det enkelte tilfælde skulle vurdere, om det af hensyn til håndhævelsen af et kontaktforbud konkret er nødvendigt at videregive de pågældende oplysninger. I lovforslagets bemærkninger nævnes som eksempler på tilfælde, hvor politiet vil kunne videregive sådanne oplysninger, hensynet til at bringe den

dømte i ond tro om, at den pågældende har søgt at kontakte en person omfattet af kontaktforbuddet. Hvis politiet således, som led i gennemførelsen af et tilsyn med et meddelt kontaktforbud, bliver bekendt med, at den dømte har kontakt med en person omfattet af forbuddet, vil politiet kunne give den dømte oplysninger herom med henblik på fremover at kunne håndhæve forbuddet effektivt.

Den dømte vil i sådanne tilfælde have tavshedspligt med hensyn til de modtagne oplysninger, og den dømte vil kunne straffes efter straffelovens §§ 152 og 152 c-f, hvis vedkommende uberettiget videregiver eller udnytter oplysningerne.

Det bemærkes desuden, at der vil blive fastsat nærmere regler om politiets videregivelse af oplysninger, jf. den foreslåede § 79 b, stk. 11, nr. 4.

Det er på denne baggrund Justitsministeriets vurdering, at politiets mulighed for at videregive oplysninger til den dømte om andre terrordømte må anses for at være strengt nødvendig med henblik på at forebygge trusler mod den offentlige sikkerhed, ligesom ordningen efter ministeriets opfattelse indeholder passende garantier for den registreredes rettigheder og frihedsrettigheder.

1.7. Opretholdelse af et forbud

Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at opholdsforbud og kontaktforbud efter endt afsoning kan indbringes for retten til fornyet prøvelse. Det anbefales endvidere, at anklagemyndigheden herefter periodisk eller efter anmodning fra den dømte skal vurdere forbuddenes fortsatte omfang og nødvendighed med henblik på at få spørgsmålet prøvet ved domstolene.

Justitia bemærker, at det bør præciseres, hvad der skal til for, at justitsministeren kan tillade, at spørgsmålet om et forbuds opretholdelse kan indbringes for retten tidligere end 3 år efter løsladelsen eller udskrivningen. Endvidere anbefaler Justitia, at den dømte får adgang til at indbringe forbuddenes opretholdelse for retten allerede to år efter endelig dom for at sikre, at forbuddene fortsat er nødvendige og har den ønskede præventive effekt.

Efter den foreslåede bestemmelse i straffelovens § 79 b, stk. 10, 1. pkt., kan den dømte 3 år efter løsladelsen eller udskrivningen forlange, at anklagemyndigheden indbringer spørgsmålet om et forbuds opretholdelse for ret-

ten. Justitsministeren kan efter den foreslåede bestemmelses 2. pkt. tillade, at indbringelse sker tidligere end 3 år efter løsladelsen eller udskrivningen.

Som anført i pkt. 2.1.3.8 i lovforslagets almindelige bemærkninger skal der ved vurderingen af, om et opholdsforbud og/eller et kontaktforbud bør opheves, navnlig lægges vægt på, om den dømte har forladt det radikaliserede miljø og i øvrigt ikke har radikaliseret andre personer eller begået ny terrorrelateret kriminalitet. Det er på baggrund af høringen endvidere præciseret i bemærkningerne til bestemmelsen, at spørgsmålet om forbuddenes fortsatte opretholdelse eksempelvis vil kunne indbringes for retten tidligere end 3 år i tilfælde, hvor det oprindelige grundlag for et opholdsforbud helt åbenlyst ikke længere er til stede.

Justitsministeriet har på denne baggrund ikke fundet anledning til at foretage ændringer i adgangen til at forlange opretholdelsen af et idømt forbud prøvet ved domstolene.

1.8. Forholdet til grundloven og Danmarks internationale forpligtelser

Amnesty International finder, at forbuddene vil kunne få uforholdsmæssigt vidtrækkende konsekvenser i strid med retten til at vælge opholdssted i henhold til artikel 2 i 4. Tillægsprotokol til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK)

Den Danske Dommerforening, byretterne og Vestre Landsret bemærker, at Højesteret i U.1999.1798H (Rockerlov-dommen) behandlede bl.a. spørgsmålet om, hvorvidt opholdsforbud kan være i strid med grundlovens § 79 om forsamlingsfriheden. Højesteret anførte i sine præmisser bl.a., at der er grænser for, hvor meget forsamlings- og foreningsfriheden kan begrænses. På denne baggrund anfører retterne, at de gerne havde set, at lovforslaget havde forholdt sig til grundlovens §§ 78 og 79 om forenings- og forsamlingsfriheden og de tilsvarende rettigheder i EMRK.

Justitia vurderer, at lovforslaget kan gennemføres inden for rammerne af EMRK, grundloven og anden lovgivning.

Landsforeningen af Forsvarsadvokater finder, at udstrækningen af det foreslåede opholdsforbud og kontaktforbud er meget omfattende og rejser et principielt spørgsmål i forhold til den grundlovssikrede forsamlingsfrihed.

Østre Landsret anfører, at lovforslaget ses at indebære indgreb i en række friheds- og menneskerettigheder, herunder bl.a. boligens ukrænkelighed, ytringsfrihed, foreningsfrihed og forsamlingsfrihed. Det anføres endvidere, at indgrebenes forenelighed med grundloven og EMRK kun i begrænset omfang er behandlet, hvilket landsretten af hensyn til retsanvendelse finder meget uhensigtsmæssigt. Endelig bemærker landsretten, at idet spørgsmålet om lovforslagets forenelighed med Grundloven og EMRK kan blive indbragt for domstolene, finder landsretten ikke på nuværende tidspunkt i øvrigt at burde udtale sig herom.

For så vidt angår den foreslåede ordnings forhold til grundloven og EMRK henvises til pkt. 3 i lovforslagets almindelige bemærkninger, hvor forholdet til grundlovens § 72 om boligens ukrænkelighed og EMRK artikel 8 om retten til privatliv og familieliv samt artikel 2 i 4. Tillægsprotokol til EMRK om retten til at færdes frit og til frit at vælge opholdssted er nærmere omtalt.

For så vidt angår retten til forsamlingsfrihed efter EMRK bemærkes, at det følger af EMRK artikel 11, stk. 1, at enhver har ret til frit at deltage i fredelige forsamlinger.

Denne ret er imidlertid ikke absolut. Der kan gøres indgreb i den nævnte rettighed, hvis indgrebet er foreskrevet ved lov og er nødvendigt i et demokratisk samfund af hensyn til den nationale sikkerhed eller den offentlige tryghed, for at forebygge uro eller forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden eller for at beskytte andres rettigheder og friheder, jf. EMRK artikel 11, stk. 2.

De foreslåede opholdsforbud og kontaktforbud vil være foreskrevet ved lov, jf. forslaget til straffelovens § 79 b, stk. 1.

De foreslåede opholdsforbud og kontaktforbud har til formål at forebygge nye terrorhandlinger ved at sikre, at de omfattede personer ikke fastholdes eller falder tilbage i radikaliserede miljøer og at forhindre, at de pågældende rekrutterer andre til de radikaliserede miljøer. Forslaget vil således varetage hensynene til den nationale sikkerhed, den offentlige tryghed, opretholdelse af den offentlige orden, forebyggelse af forbrydelse og hensynet til at beskytte andres rettigheder og friheder.

Justitsministeriet vurderer, at forslaget ikke går videre, end hvad der er nødvendigt for at varetage de nævnte hensyn.

Ministeriet har herved lagt vægt på, at forbuddene, herunder den tidsmæssige og, for så vidt angår opholdsforbuddet, den geografiske udstrækning heraf, idømmes af domstolene efter en konkret vurdering. Endvidere skal vurderingen af, om der er en særlig risiko for, at den dømte enten vil blive fastholdt eller falde tilbage i et radikaliseret miljø, være begrundet i den dømtes personlige forhold og adfærd, ligesom den nærmere afgrænsning af et forbud i øvrigt vil afhænge af en konkret proportionalitetsvurdering.

Særligt for så vidt angår udstrækningen af et konkret opholdsforbud bemærkes, at Justitsministeriet på baggrund af de indkomne høringssvar har fundet anledning til at præcisere i lovforslagets almindelige bemærkninger, at jo bredere et geografisk område, som et opholdsforbud skal omfatte, desto mere skærpes kravene til de modstående hensyn, der ligger til grund for meddelelse af opholdsforbuddet. Der henvises til pkt. 2.1.3.3 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Der lægges endvidere vægt på, at forbuddet idømmes som led i en straf-fedom for alvorlig kriminalitet mod statens sikkerhed mv., hvor der gør sig særligt tungtvejende hensyn gældende i forhold til bl.a. at mindske risikoen for nye lovovertrædelser af lignende beskaffenhed.

Det bemærkes endvidere, at der med den foreslåede ordning efter afsigelse af dommen, hvorved der idømmes kontaktforbud og/eller opholdsforbud, er mulighed for konkret at gøre undtagelse fra et idømt forbud. Med den foreslåede ordning tages der således højde for, at der efterfølgende konkret kan foreligge sådanne tungtvejende hensyn, at der skal meddeles tilladelse til, at den pågældende efter omstændighederne kan opholde sig i det område eller tage kontakt til personer, som forbuddet vedrører. Således kan politiet meddele konkrete tilladelser til færden eller ophold i et område omfattet af et opholdsforbud og til kontakt med en person omfattet af et kontaktforbud, hvis det af særlige grunde må anses for beføjet. Som anført under pkt. 3 i lovforslagets almindelige bemærkninger forudsættes tilladelsesordningen administreret således, at der meddeles tilladelse, når Danmarks internationale forpligtelser, herunder EMRK, kræver det. Der henvises i øvrigt til bemærkningerne til den foreslåede § 79 a, stk. 4, om den foreslåede tilladelsesordning.

Herudover bemærkes det, at den pågældende kan forlange nødvendigheden af forbuddets fortsatte opretholdelse indbragt for retten, jf. den foreslåede bestemmelse i straffelovens § 79 b, stk. 10.

Det er på den baggrund Justitsministeriets vurdering, at den foreslåede ordning kan gennemføres inden for rammerne af EMRK artikel 11.

For så vidt angår Højesterets dom af 16. august 1999 (U.1999.1798H) bemærkes det indledningsvis, at dommen vedrører lov nr. 907 af 15. oktober 1996 om forbud mod ophold i bestemte ejendomme (rockerloven), med senere ændringer. Lovens § 1 indeholder hjemmel for politiet til at forbyde en person at opholde sig i en bestemt ejendom under nærmere angivne betingelser.

Højesteret anfører i dommens præmisser bl.a., at grundlovens § 79 om forsamlingsfrihed af hensyn til muligheden for gennem forsamlinger at befordre meningstilkendegivelser sikrer, at forsamlinger kan afholdes uden forudgående tilladelse fra en offentlig myndighed og ikke vilkårligt kan forbydes. Bestemmelsen hindrer imidlertid ikke, at der ved lov fastsættes regler, som – uden at være rettet mod en forsamlings meningstilkendegivelser – begrænser forsamlingsfriheden, når dette sker til beskyttelse af andre væsentlige interesser, herunder andres liv og velfærd, idet sådanne begrænsninger dog ikke må gå videre end, hvad der er nødvendigt for en sådan beskyttelse, jf. herved også EMRK artikel 11.

Det fremgår endvidere af Højesterets præmisser, at der med rockerloven er tilstræbt en forbudsordning, hvorefter personer, som tilhører eller har tilknytning til en nærmere defineret gruppe, forhindres i at mødes på gruppens sædvanlige tilholdssted. Med loven begrænses disse personer i adgangen til at forsamles netop dér, mens de med hensyn til forsamling andetsteds ikke er underkastet andre begrænsninger end alle andre. Forbud kan herved kun nedlægges, hvis der foreligger en reel og aktuel og ikke blot abstrakt risiko for et farligt angreb, der vil være til fare for personer, der bor eller befinder sig i nærheden af ejendommen.

Det anføres desuden, at lovens forbudsordning er begrundet i hensynet til beskyttelse af omkringboende og forbipasserende og ikke er rettet mod gruppens forsamling som sådan eller dens adgang til meningstilkendegivelse. En afskæring af vedkommende gruppe fra ophold på den pågældende ejendom medfører, at den bliver uegnet som angrebsmål. På den baggrund anføres det bl.a., at lovens forbudsordning derfor må anses for egnet til at opnå det formål, den forfølger, og at ordningens betydning for grupper, som gennem deltagelse i gensidigt væbnet opgør har gjort sig til angrebsmål, er beskeden i forhold til den tilstræbte beskyttelse af omkringboende og forbi-

passerende, der uforskyldt udsættes for fare, hvorfor Højesteret ikke fandt forbudsordningen stridende mod grundlovens § 79.

Efter Justitsministeriets opfattelse vil den foreslåede ordning med opholdsforbud og kontaktforbud ikke udgøre et indgreb i strid med forsamlingsfriheden efter grundlovens § 79. Der er herved bl.a. lagt vægt på, at den foreslåede ordning ikke er rettet mod meningstilkendegivelser, og at der kan gøres konkret undtagelse fra et meddelt forbud, jf. nærmere herom ovenfor. Der kan i øvrigt henvises til det ovenfor anførte, hvoraf det bl.a. fremgår, at den foreslåede ordning med opholdsforbud og kontaktforbud er begrundet i en række tungtvejende hensyn og idømmes som led i en straffedom for alvorlig kriminalitet mod statens sikkerhed mv.

Det bemærkes endelig, at den foreslåede ordning med opholdsforbud og kontaktforbud efter Justitsministeriets opfattelse ikke rejser spørgsmål i forhold til foreningsfriheden efter grundlovens § 78 og EMRK artikel 11, idet der dog samtidig henvises til det ovenfor anførte om grundlovens § 79 og EMRK artikel 11.

1.9. Forholdet til databeskyttelseslovgivningen

Datatilsynet anfører, at det efter tilsynets opfattelse er tvivlsomt, hvorvidt en dømt person – som fra politiet modtager oplysninger om andre dømte personer – vil være dataansvarlig i medfør af databeskyttelsesforordningen. Det er i den forbindelse Datatilsynets vurdering, at den omhandlede behandling af personoplysninger hos modtageren som udgangspunkt vil være at anse som en behandling, der foretages af en fysisk person som led i rent personlige aktiviteter, jf. forordningens artikel 2, stk. 2, litra c. Datatilsynet bemærker hertil, at dette imidlertid ikke udelukker, at den dømte er underlagt en række begrænsninger i sin behandling af oplysningerne. Den dømte kan således ikke offentliggøre eller videregive de pågældende oplysninger uden fornøden hjemmel, idet en sådan offentliggørelse eller videregivelse næppe vil være at anse som en rent personlig aktivitet. Datatilsynet bemærker, at det er tilsynets opfattelse, at der i relation til de omhandlede oplysninger ved lov kan pålægges et egentligt dataansvar for de dømte personer. I så fald er det dog Datatilsynets vurdering, at et egentligt dataansvar vil skulle fastlægges udtrykkeligt i selve loven og ikke i bemærkningerne til lovforslaget.

Justitsministeriet har noteret sig Datatilsynets synspunkter og har justeret lovforslaget i overensstemmelse hermed. Ministeriet har på den baggrund

ladet 3. pkt. i den foreslåede § 79 b, stk. 8, hvorefter oplysningerne kun må behandles af den dømte i det omfang, det er nødvendigt af hensyn til overholdelse af kontaktforbuddet, udgå.

Det er i pkt. 4. i lovforslagets almindelige bemærkninger præciseret, at den dømtes behandling af de pågældende oplysninger som udgangspunkt falder uden for databeskyttelsesforordningens og databeskyttelseslovens anvendelsesområde. Det er endvidere tydeliggjort, at den dømte efter straffelovens §§ 151 og 152 c-f vil have tavshedspligt med hensyn til de modtagne oplysninger, der alene vil kunne videregives i henhold til undtagelserne i § 152 e. Henset hertil, er det således Justitsministeriets opfattelse at 3. pkt. i den foreslåede bestemmelse bør udgå.

Der henvises nærmere til pkt. 4 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

1.10. Forbudsordningens administrative og økonomiske konsekvenser

Den Danske Dommerforening, byretterne og Vestre Landsret anfører, at behandlingen af spørgsmål om opholdsforbud efter straffelovens § 79 a, jf. § 81 a, i praksis har vist sig at være ganske tidskrævende. Retterne finder derfor, at det samme må antages at blive tilfældet for behandlingen af spørgsmål om forbud efter § 79 b, hvor det tilmed kan være vanskeligt at definere det område, som den dømte ikke må færdes og opholde sig i. Efter retternes opfattelse er det endvidere sandsynligt, at der vil skulle behandles sager om overtrædelse af forbud efter straffelovens § 124 a og om ophævelse af forbud efter straffelovens § 79 b, stk. 10. Retterne anfører derfor, at lovforslaget samlet set vil betyde længere hovedforhandlinger hos domstolene.

Domstolsstyrelsen vurderer på det foreliggende grundlag, at antallet af nye sager vil være begrænset, og at merudgifterne vil kunne afholdes inden for domstolenes eksisterende økonomiske ramme.

Kommunernes Landsforening tager forbehold for de økonomiske konsekvenser.

Rigspolitiet vurderer, at lovforslaget om tilsyn med kontaktforbud vil medføre meromkostninger for politiet. Rigspolitiet forventer et samlet ressourcetræk på ca. 12,1 mio. kr. årligt på det foreliggende grundlag, idet det præcise ressourcetræk dog vil afhænge af antallet af tilsyn samt antallet af terrordømte, der idømmes et kontaktforbud.

Justitsministeriet har noteret sig høringssvarene.

For så vidt angår Rigspolitiets bemærkninger vedrørende politiets omkostninger i forbindelse med lovforslaget vurderer Justitsministeriet, at der vil kunne være omkostninger i politiet forbundet med tilsynsopgaven. Det estimeres dog, at omkostningerne vil være lavere end angivet i høringssvaret. Justitsministeriet bemærker i den forbindelse bl.a., at persongruppen, der skal føres tilsyn med, kan være lavere end angivet i Rigspolitiets høringssvar, ligesom omkostningerne forbundet med tilsynsopgaven vil skulle indfases over en periode.

Justitsministeriet har på baggrund af Rigspolitiets høringssvar præciseret i pkt. 5 i lovforslagets almindelige bemærkninger, at der forventes at være udgifter for politiet forbundet med lovforslaget, navnlig til tilsyn med meddelte kontaktforbud. Udgifterne forventes at indtræffe i takt med, at dømte løslades.

1.11. Evaluering af forbudsordningen

Institut for Menneskerettigheder finder, at det er vigtigt, at Folketinget holdes løbende orienteret om brugen af den foreslåede § 79 b i praksis, så Folketinget har mulighed for at tage stilling til behovet for reglerne. Instituttet anbefaler derfor, at det skrives ind i lovforslagets bemærkninger, at Justitsministeriet efter en nærmere angiven periode foretager en evaluering af reglernes anvendelse i praksis, herunder med uafhængig bistand og med et fokus på de berørte personers retssikkerhed. Instituttet anbefaler endvidere, at der indsættes en solnedgangsklausul, således at reglerne ophører inden for en nærmere fastsat årrække, medmindre Folketinget beslutter at opheve eller forlænge solnedgangsklausulen.

Justitsministeriet har noteret sig Institut for Menneskerettigheders synspunkt. Ministeriet finder dog ikke, at der er behov for at foretage en evaluering af lovændringen med henblik på at vurdere, om den praktiske anvendelse giver anledning til at revidere reglerne. Ligeledes finder Justitsministeriet ikke, at der er behov for at indsætte en solnedgangsklausul i lovforslaget.

1.12. Forholdet til andre aktører

Aarhus Kommune anfører, at opholdsforbud og kontaktforbud vil indebære udfordringer for de sociale- og beskæftigelsesmæssige indsatser. Det

anføres nærmere, at der uvægerligt vil opstå sammenstød mellem intentionen med den nye lovgivning samt formål, intention og forpligtelser i social- og beskæftigelseslovgivningen. Kommunale sagsbehandlers arbejde med personer i målgruppen – f.eks. i ”God Løsladelse” og i landets kommunale infohuse – vurderes at blive besværliggjort af den foreslåede lovændring.

Kommunernes Landsforening finder, at det er vigtigt, at det præciseres, hvorledes andre aktører skal agere i forhold til forbuddene. Landsforeningen anfører som eksempler herpå infohuset eventuelle rolle, ligesom opmærksomheden henledes på, hvordan mentorer og jobcentre skal forholde sig. Landsforeningen anfører endvidere, at det er uafklaret, hvem der skal anvise en dømt under 18 år, som på grund af et opholdsforbud ikke vil kunne bo hos forældremyndighedsindehaveren, et nyt hjem (anbringelse, ny egen bolig) og hvor.

Efter den foreslåede bestemmelse i straffelovens § 79 b, stk. 4, kan politiet meddele konkrete tilladelser til henholdsvis færden eller ophold i et område omfattet af et opholdsforbud og til kontakt med en person omfattet af et kontaktforbud, hvis det af særlige grunde må anses for beføjet.

Det forudsættes, at der som udgangspunkt kun meddeles tilladelse, når Danmarks internationale forpligtelser kræver dette, eller når det for så vidt angår opholdsforbud vil være nødvendigt for, at den dømte kan opfylde visse lovbestemte pligter. Tilladelse til, at den dømte kan opfylde lovbestemte pligter om f.eks. at møde op på et jobcenter eller en arbejdsløshedskasse mv. i medfør af beskæftigelseslovgivningen, vil således efter omstændighederne kunne gives på forhånd. Justitsministeriet bemærker, at social- og beskæftigelseslovgivningen mv. herudover vil finde parallel anvendelse, idet offentlige myndigheder, arbejdsløshedskasser mv. skal respektere et forbud, hvis lovgivningen på et område ikke er forenelig hermed.

Justitsministeriet bemærker mere generelt, at det fremgår af initiativ 8 i regeringsudspillet ”Vi passer på Danmark – 8 tiltag mod fremmedkrigere”, at regeringen ønsker at styrke politiets og kommunernes radikaliseringsforebyggende arbejde. Der vil på denne baggrund blive udarbejdet og implementeret en landsdækkende model for samarbejdet i infohusene, der forventes implementeret i alle kommuner og politikredse mv. i løbet af foråret 2020.

2. Skærper af straffen for overtrædelse af straffelovens terrorbestemmelser

2.1. Den foreslåede skærpelse af straffen for overtrædelse af straffelovens § 136, stk. 2

Aarhus Kommune bemærker i forhold til den foreslåede forhøjelse af strafferammen for overtrædelse af straffelovens § 136, stk. 2, om offentlig billigelse af en af de i straffelovens kapitel 12 eller 13 omhandlede forbrydelser, at målgruppen herfor ofte er psykisk sårbar og socialt udsatte unge, som udøver spontane og ubesindige ytringer på sociale medier. Aarhus Kommune finder det derfor afgørende, at der også fremadrettet prioriteres at arbejde med kriminalitetsforebyggende indsatser med fokus på reintegration over for denne målgruppe af unge.

Justitsministeriet har noteret sig Aarhus Kommunes bemærkninger og kan i øvrigt henvise til ministeriets kommentar til pkt. 2.12 om det radikaliseringsforebyggende arbejde.

2.2. Lovforslagets angivelse af straffniveauer

Den Danske Dommerforening, byretterne og Vestre Landsret bemærker, at strafskærpelser er et politisk anliggende, men at lovudkastet indeholder meget præcise og detaljerede eksempler på, hvorledes straffene for de enkelte terrorbestemmelser skal fastsættes. Retterne anfører i forlængelse heraf, at detaljerede lovbemærkninger om straffastsættelse kan føre til utilsigtede virkninger. Som eksempler herpå nævnes, at lovudkastet indeholder en højere strafferamme for offentlig billigelse af visse handlinger foretaget i strid med straffelovens kapitel 12 og 13 end selve hovedforbrydelsen. Som et andet eksempel nævnes lovudkastets bemærkninger til straffelovens § 136, stk. 2, hvori det foreslås, at en sag, der i dag afgøres med 5 måneders fængsel, efter lovændringen skal afgøres med 7 ½ måneders fængsel. Retterne bemærker hertil, at en sådan strafposition ikke synes mulig efter straffelovens § 33, hvorefter fængsel i kortere tid end 3 måneder fastsættes i dage og ellers i måneder og år.

Justitsministeriet bemærker, at det fremgår af Straffelovrådets betænkning nr. 1531 om strafudmåling – samspillet mellem lovgiver og domstole, at grundlovens § 3 ikke er til hinder for, at lovgivningsmagten regulerer straffastsættelsen for bestemte lovovertrædelser gennem udtrykkelig forhøjelse eller sænkelse af straffniveauet eller angivelse af strafstørrelsen i visse tilfælde.

Det fremgår nærmere af betænkningen, at det er Straffelovrådets vurdering, at der er opnået gode erfaringer med, at lovgivningsmagtens tilkendegivelser om strafniveauet i typesituationer eller normaltilfælde fremgår af lovforslagets bemærkninger. Straffelovrådet anbefaler derfor, at denne metode også fremover anvendes i de tilfælde, hvor lovgiver ønsker at give anvisninger om strafniveauet for en bestemt type forbrydelse. Det fremgår i den forbindelse af betænkningens pkt. 2.3, at en angivelse af en procentvis ændring af strafniveauet (f.eks. en forhøjelse eller en nedsættelse med ”en tredjedel”) umiddelbart kan forekomme mest generelt anvendelig, fordi en sådan ændring bevarer det eksisterende forhold mellem straffen for forhold af forskellig grovhed.

Endvidere fremgår det, at Straffelovrådet finder det af afgørende betydning for en klar rollefordeling og et smidigt samspil mellem lovgivningsmagten og domstolene, at domstolene gives mulighed for en konkret strafudmåling, der tager udgangspunkt i det strafniveau, lovgivningsmagten har tilkendegivet, men inddrager relevante skærpene eller formildende omstændigheder. I lovforarbejder, der tilsigter at ændre eller fastsætte et strafniveau, bør der således altid medtages en angivelse om domstolenes muligheder for at fravige det angivne udgangspunkt.

Med lovforslaget gennemføres dels en generel forhøjelse af strafferammerne i straffelovens § 101 a, §§ 114-114 j og § 136, stk. 2, dels en gennemgående forhøjelse af det gældende strafniveau for overtrædelse af de pågældende bestemmelser med omkring det halve i forhold til den straf, der i dag fastsættes – eller ville være fastsat – af domstolene. Særligt for så vidt angår overtrædelse af straffelovens § 101 a, stk. 1, om tilslutning til en fjendtlig, væbnet styrke i udlandet, som kæmper mod den danske stat, og § 114 j, stk. 1, om et indrejse- og opholdsforbud i visse konfliktområder, skærpes strafniveauet yderligere, således at det bliver henholdsvis fordoblet og fire gange så højt.

Det fremgår af lovforslagets bemærkninger, at fastsættelsen af straffen i alle tilfælde fortsat vil bero på domstolenes konkrete vurdering i det enkelte tilfælde af samtlige omstændigheder i sagen, og det angivne strafniveau vil derfor kunne fraviges i op- eller nedadgående retning af domstolene, hvis der i den konkrete sag foreligger skærpene eller formildende omstændigheder, jf. herved de almindelige regler om straffens fastsættelse i straffelovens kapitel 10.

Det er på denne baggrund Justitsministeriets vurdering, at lovforslaget ikke går tættere på strafudmålingen, end hvad der er almindelig praksis for i lovbemærkningerne.

For så vidt angår forholdet mellem straffelovens § 136, stk. 2, om offentlig billigelse af en af de i straffelovens kapitel 12 eller 13 omhandlede forbrydelser, og selve hovedforbrydelsen bemærkes det, at bestemmelsens gældende strafferamme på fængsel indtil 2 år allerede i dag er højere end strafferammerne i straffelovens § 100, stk. 2, § 103, stk. 2, og § 110 c, stk. 1-3. Med lovforslaget forhøjes strafferammen i straffelovens § 136, stk. 2, til fængsel indtil 3 år, hvorved strafferammen yderligere bliver højere end strafferammerne på fængsel indtil 2 år i straffelovens § 110 c, stk. 4, § 110 e og § 117.

Forhøjelsen af strafferammen i straffelovens § 136, stk. 2, er ikke udtryk for, at billigelse af en forbrydelse generelt bør straffes hårdere end den forbrydelse, der billiges. Sager om overtrædelse af straffelovens § 136, stk. 2, omfatter imidlertid forhold af meget forskellig karakter og grovhed, herunder billigelse af forbrydelser, der kan medføre fængsel på livstid. Der er derfor efter Justitsministeriets opfattelse behov for, at strafferammen i højere grad end i dag kan rumme billigelse af alvorlige terrorforbrydelser.

For så vidt angår lovforslagets bemærkninger til straffelovens § 136, stk. 2, (lovforslagets § 1, nr. 21), har Justitsministeriet i høringsperioden fundet anledning til at præcisere, at en sag, der i dag af domstolene afgøres med 5 måneders fængsel, efter lovændringen som udgangspunkt skal afgøres med omkring 7-8 måneders fængsel.

III. Lovforslaget

Der er i det fremsatte lovforslag foretaget visse ændringer af sproglig, lovteknisk og redaktionel karakter i forhold til det udkast, der 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 § 79 b, stk. 1, om betingelser for idømmelse af forbud, er det tilføjet, at personer, som idømmes ubetinget

fængselsstraf eller anden strafferetlig retsfølge af frihedsberøvende karakter for en overtrædelse af straffelovens § 136, stk. 1, for så vidt angår tilskyndelse til en af de i straffelovens kapitel 12 eller 13 omhandlede forbrydelser, ved dommen kan gives opholdsforbud og kontaktforbud.

Det er endvidere i lovforslagets bemærkninger til den foreslåede § 79 b, stk. 1, præciseret, at forbuddene vil skulle idømmes af domstolene efter en konkret vurdering af, hvorvidt et opholdsforbud og/eller et kontaktforbud vil være egnet og nødvendigt for at forebygge nye terrorhandlinger ved at sikre, at de omfattede personer ikke fastholdes eller falder tilbage i radikaliserede miljøer og at forhindre, at de pågældende rekrutterer andre til de radikaliserede miljøer.

I bemærkningerne til den foreslåede § 79 b, stk. 2, om opholdsforbud, er det præciseret, at jo bredere et geografisk område, som et opholdsforbud skal omfatte, desto mere skærpes kravene til de modstående hensyn, der ligger til grund for meddelelse af opholdsforbuddet.

I bemærkningerne til den foreslåede § 79 b, stk. 3, om kontaktforbud, er det præciseret, at der ved nærmeste familiemedlemmer normalt forstås persons ægtefælle, faste samlevende, forældre, børn og søskende.

I den foreslåede § 79 b, stk. 8, om politiets videregivelse af oplysninger til den dømte med henblik på håndhævelse af et meddelt kontaktforbud, udgår bestemmelsens 3. pkt., hvorefter oplysningerne kun må behandles af den dømte i det omfang, det er nødvendigt af hensyn til overholdelse af kontaktforbuddet. Det er i pkt. 4. i lovforslagets almindelige bemærkninger præciseret, at den dømtes behandling af de pågældende oplysninger som udgangspunkt falder uden for databeskyttelsesforordningens og databeskyttelseslovens anvendelsesområde. Det er endvidere tydeliggjort, at den dømte efter straffelovens §§ 151 og 152 c-f vil have tavshedspligt med hensyn til de modtagne oplysninger, der alene vil kunne videregives i henhold til undtagelserne i § 152 e.

I bemærkningerne til den foreslåede § 79 b, stk. 10, 2. pkt., om opretholdelse af et forbud, er det tilføjet, at spørgsmålet om forbuddenes fortsatte opretholdelse eksempelvis vil kunne indbringes for retten tidligere end 3 år i tilfælde, hvor det oprindelige grundlag for et opholdsforbud helt åbenlyst ikke længere er til stede.

I pkt. 5 i lovforslagets almindelige bemærkninger er det præciseret, at der forventes at være udgifter for politiet forbundet med lovforslaget, navnlig til tilsyn med meddelte kontaktforbud. Udgifterne forventes at indtræffe i takt med, at dømte løslades.

I lovforslagets § 2 om ikrafttræden er det tilføjet, at loven træder i kraft dagen efter bekendtgørelsen i Lovtidende.