



København, den 28. februar 2020

## **HØRINGSVAR OVER FORSLAG TIL LOV OM ÆNDRING AF STRAFFELOVEN. (INITIATIVER MOD FREMMEKRIGERE OG TERRORDØMTE).**

Ved brev af 20. januar 2020 har Justitsministeriet fremsendt ovennævnte forslag til lov om ændring af straffeloven, og anmodet om Amnesty Internationals eventuelle bemærkninger til forslaget.

Det fremgår af bemærkningerne til forslaget, at Politiets Efterretningstjeneste (PET) vurderer, at der på nuværende tidspunkt er udrejst 21 voksne danske statsborgere fra Danmark, som fortsat opholder sig i Syrien eller landene omkring Syrien, og at 12 af disse danske statsborgere er tilbageholdt eller fængslet, mens de øvrige 9 formodes at opholde sig på fri fod i konfliktzonen eller nabolandene.

Det fremgår videre af bemærkningerne, at PET vurderer, at terrortruslen mod Danmark er alvorlig, og at truslen bl.a. kan udgå fra radikaliserede personer i islamistiske miljøer i Danmark.

Det er videre PET's vurdering, at fremmedkrigere, der kommer tilbage til Danmark, kan være særligt radikaliserede, brutaliserede og voldsparete, og at de kan bidrage til radikalisering af personer og miljøer i Danmark.

Der er efter regeringens opfattelse behov for at skærpe kursen over for fremmedkrigere.

Det fremgår, at regeringen finder, at der mere generelt er behov for at styrke det strafferetlige værn mod terrorisme. Det er, anføres det, afgørende, at myndighederne har de nødvendige redskaber med henblik på at forebygge og afværge terrorisme, ligesom det er vigtigt, at straffniveauet afspejler, at der er tale om meget alvorlige forbrydelser.

For det første vil regeringen med forslaget ændre straffeloven, så domstolene som led i en straffedom kan meddele et opholdsforbud og et kontaktforbud til personer, som idømmes ubetinget fængselsstraf m.v. for overtrædelse af straffelovens terrorbestemmelser. (§ 101a, §§ 114-114j, § 136, stk. 2, eller § 136, stk. 3, for så vidt angår billigelse af handlinger omfattet af §§ 114-114j).

Det foreslås for det andet, at politiet fører tilsyn med, om de pågældende personer overholder opholds- og kontaktforbuddene. I den forbindelse vil man bemyndige politiet til at foretage ransagninger af den straffedes bopæl, breve, computer m.v. uden retskendelse, hvis man mistænker, at den straffede ikke efterlever de meddelte opholds- og kontaktforbud.



Forbuddene kan meddeles for 1 til 10 år. Sådanne forbud kan tidligst påklages for domstolene efter 3 års forløb.

For det tredje foreslår regeringen, at straffene for overtrædelse af straffelovens terrorbestemmelser skærpes.

Efter Amnesty Internationals opfattelse følger nærværende forslag samme retspolitiske ræsonnement som de tidligere forslag om administrativ frakendelse af statsborgerskab for de såkaldte fremmedkrigere og deres børn, hvor man også fraveg en række traditionelle retsgarantier med henvisning til, at det var mere praktisk.

Ved forslagene om administrativ frakendelse af dansk indfødsret – argumenterede man med, at det ville være for kompliceret og for langvarigt og for vanskeligt at gennemføre en sædvanlig retssag – med sædvanligt forsvar og bevisførelse for forsæt og subsumption – og derfor besluttede regeringen og Folketingets flertal, at man ikke ville stille krav om, at en bestemt bestemmelse i straffeloven eller indfødsretsloven skulle være overtrådt, men alene krav om, at der var grund til at antage, at den pågældende person under opholdet i et område omfattet af straffelovens § 114j havde handlet til alvorlig skade for vitale danske samfundsinteresser.

Nærværende forslag indebærer på samme måde nogle betænkelige nyskabelser og svækkelser af traditionelle retsgarantier, uden at bemærkningerne afspejler de principielle overvejelser, som f.eks. afskaffelse af kravet om en

dommerkendelse ved ransagninger af en mistænks bopæl, breve, computer m.v. altid bør give anledning til.

Politiets tilsyn med overholdelsen af meddelte opholds- og kontaktforbud.

Efter det foreliggende forslag kan en person, som er dømt efter de terrorrelaterede bestemmelser, der er nævnt ovenfor (straffelovens § 136 og 114-114j m.v.), gives et opholds- eller kontaktforbud i en periode, som kan gå fra 1 til 10 år.

Det fremgår, at længden af de nævnte forbud ikke hænger direkte sammen med længden af den fængselsstraf, som den pågældende er idømt. Der vil altså kunne udstedes meget langvarige opholds- eller kontaktforbud, uden nogen konkret sammenhæng med straffens længde.

Det eneste krav er, at den pågældende idømmes en hel eller delvis ubetinget fængselsstraf – uanset straffens længde, og at det vurderes, at der er en risiko for, at den dømte risikerer at falde tilbage i et radikaliseret miljø eller selv påvirke andre i radikaliserende retning.

Hvor straffen for en kriminel handling i andre situationer efter andre straffelovsovertrædelser (berigelseskriminalitet m.v.) må anses for afsonet, og den dømte må anses for at kunne "starte på en frisk" efter endt afsoning, så vil situationen være ganske anderledes for en person, der har afsonet en terror-relateret forbrydelse, og som pålægges f.eks. et opholdsforbud i sin (tidligere) hjemkommune og i nabokommunen (med henvisning til, at personer, som



den dømte har forbud mod at kontakte, opholder sig dér.)

Det fremgår ikke 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. Men det fremgår ret klart, at forbuddene vil kunne være meget indgribende. Det vil for eksempel ikke være muligt for den straffede at tage arbejde inden for det område, hvor der er givet et opholds- og kontaktforbud. Tilsvarende gælder ophold i sports- og fritidsklubber.

Efter Amnestys opfattelse risikerer man, at opholds- og kontaktforbud får karakter af en uforholdsmæssig tillægsstraf over for særlige grupper af dømte. Uanset om forbuddet meddeles af en domstol i forbindelse med straffedommen, tyder de nævnte eksempler i bemærkningerne på, at især opholds- og kontaktforbuddet kan få uforholdsmæssigt vidtrækkende konsekvenser i strid med retten til at vælge opholdssted. (Jf. 4. tillægsprotokol til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, artikel 2).

Det fremgår af bemærkningerne, side 14, at den risiko, som kan begrunde et forbud, dels vedrører den straffedes personlige forhold, men at det også taler for et forbud, at den straffede kommer fra særligt udsatte boligområder eller områder, som er på regeringens ghettoliste, hvor det skønnes, at der vil være en særlig modtagelighed over for de radikaliserede synspunkter, som den dømte vurderes at være eksponent for. Det betyder med andre ord, at et

opholds- eller kontaktforbud kan pålægges – ikke ud fra den dømtes forhold, men ud fra en generel vurdering af de personer, som i øvrigt opholder sig i området.

Det er således åbenbart, at de nye beføjelser 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.

Særligt savnes også overvejelser om, hvordan politiet og domstolene i givet fald vil efterprøve, om mindre indgribende foranstaltninger ville være tilstrækkeligt til at sikre, at den dømte ikke falder tilbage til tidligere radikalisering.

Om politiets bemyndigelse til uden dommerkendelse af foretage ransagning af den dømtes bolig, computer og breve som led i tilsyn med opholds- og kontaktforbud.

Efter forslaget til straffelovens § 79 b, stk. 6, skal politiet kunne ransage den dømtes bolig, computer og breve uden dommerkendelse – hvis politiet skønner, at der er risiko for, at den dømte ikke overholder de meddelte opholds- og kontaktforbud.

Der argumenteres i bemærkningerne til forslaget for, at indgreb i den dømtes ret til privatliv (bopæl, computer, breve) ikke er omfattet af hovedreglen om krav om retskendelse i grundlovens § 72 og retsplejelovens regler i kapitel 71 om betingelserne for at ransage en mistænks bolig, computer, breve m.v.

Argumentet for, at ransagningen kan ske uden retskendelse, er, at



ransagningen ikke har karakter af et strafprocessuelt, efterforskningsmæssigt skridt, men alene "et tilsyn", som ikke er omfattet af retsplejelovens krav om begrundet mistanke, nødvendighed, proportionalitet osv., jf. retsplejelovens § 782.

Efter bemærkningerne er der – må man forestå – alene tale om et "tilsynsskridt" – en rent forvaltningsretlig aktivitet - omfattet af lov om retssikkerhed ved forvaltningens anvendelse af tvangsindgreb og oplysningspligter (retssikkerhedsloven).

Dét forekommer ikke at være en overbevisende argumentation. Der er tale om ransagninger, som er begrundet i en mistanke mod en tidligere straffet person for at handle i strid med et meddelt opholds- og kontaktforbud – med den begrundelse, at overtrædelsen medfører en øget risiko for tilbagefald til radikaliseret adfærd.

Begrundelsen for ransagningen er netop, at der er tale om en person - som tidligere er dømt for og har afsonet en straf for overtrædelse af straffelovens 136 stk. 1 og 2, og §§ 114-114j.

Videre må det erindres, at overtrædelser af de meddelte opholds- og kontaktforbud kan straffes med op til 2 års fængsel. På den baggrund forekommer det ikke rimeligt at fremstille forslaget, som om der er tale om veterinære myndigheders uanmeldte kontrolbesøg på et slagteri.

Man savner også blot antydning af en bemærkning om, hvad politiet skal gøre

med eventuel "bifangst" ved sådanne ransagninger.

Det giver anledning til bekymring, at man – igen – vil svække beskyttelsen af borgernes fundamentale rettigheder uden nærmere retspolitisk diskussion. Som det er, nøjes man – også her - med en konstatering af, at politiet har udtalt, at det vil lette deres arbejde. Der er sjældent tale om en nøjere afvejning af de modstående hensyn mellem administrativ konvens og borgernes retssikkerhed.

Amnesty International skal opfordre til, at forslaget om ransagninger uden retskendelse trækkes tilbage, således at retsplejelovens hovedregel om retskendelse ved ransagninger m.v. også kommer til at gælde i disse situationer.

**Om forslag til generelle skærperelser af strafferammer**

Efter forslaget vil man hæve en lang række strafferammer – i straffelovens §§ 136 og §§ 114-114j.

Rent menneskeretligt giver skærperelserne ikke anledning til bemærkninger. Derimod er det bemærkelsesværdigt, at gennemgangen i bemærkningerne til forslaget viser, at de bebudede skærperelser primært må forstås som signalpolitik – og at bemærkningerne om, at der er behov for at styrke beredskabet – det strafferetlige værn - mod terrorisme ikke bunder i konkrete erfaringer med de gældende strafferammer. Tværtimod fremgår det af forslaget, at der er en meget beskeden praksis og for flere



terrorbestemmelers vedkommende  
slet ingen retspraksis.

Amnesty International, 28. februar  
2020.