

BILAG

Hørings svar ang. L 114

(Sendt til Justitsministeriet d. 19. januar 2024)

Justitsministeriet, Politikontoret
Slotsholmsgade 10
1216 København K

Sendt via e-mail til politikontoret@jm.dk

Ang.: Høring over ændring af lov om våben og eksplosivstoffer m.v., lov om krigsmateriel og lov om jagt og vildtforvaltning (Strammere kontrol med våbentilladelser, øget sikkerhed ved besiddelse af våben og opbevaring af ammunition m.v.) (ministeriets sag nr. 2023-04751)

Udkastets § 1, nr. 3 (indsættelse af et nyt stk. 2 i våbenlovens § 2 g) bemyndiger Justitsministeren til at »fastsætte nærmere regler om dokumentation af ansøgerens helbredstilstand i forbindelse med ansøgning om tilladelser, godkendelser, samtykker eller dispensationer [...] herunder om afslag som følge af ansøgerens helbredstilstand.« I de almindelige bemærkninger pkt. 2.3.3 og i de specielle bemærkninger til § 1, nr. 3, anføres det at bemyndigelsen vil kunne bruges til at fastsætte »mere standardiserede kriterier for afslag på våbentilladelse, herunder regler om, at visse alvorlige psykiske lidelser ikke kan eller rent undtagelsesvist bør kunne meddeles våbentilladelse.«

En sådan udmøntning af bemyndigelsesbestemmelsen rejser en række principielle – herunder menneskeretlige – problemstillinger, der bør give anledning til overvejelser om grænserne for bemyndigelsen, og som minimum bør adresseres i lovforslagets bemærkninger.¹

* * *

I. SPØRGSMÅLET OM »FARLIGHED« · Indførelsen af en kategorisk mulighed for at afvise våbentilladelse til personer med »visse alvorlige psykiske lidelser« hviler implicit på en præmis om at sådanne personer enten vil misbruge deres adgang til våben eller på anden måde forårsage fare med våbnet.

Selv om der ganske vist er visse problemstillinger der er særligt udtalte når personer med psykiske lidelser besidder våben, f.eks. risikoen for overlagt selvskade og selvmord, bør man have for øje, at der ikke er nogen solid empirisk evidens for at personer med psykiske lidelser – herunder såkaldte »alvorlige« psykiske lidelser der ofte forbindes med farlighed – er betydeligt farligere for deres omgivelser end den almindelige befolkning, i hvert fald når der sammenlignes med andre grupper som samfundet ikke på samme måde særbehandler i lovgivningen.²

Dette faktum har betydning dels for en evt. menneske- og diskriminationsretlig analyse, jf. III og IV nedenfor, og dels for lovgivningens signalværdi: Ved at indføre regulering der hviler på en præmis om at personer med »alvorlige« psykiske lidelser *en bloc* er mere farlige end deres omgivelser i et sådant omfang, at det retfærdiggør en kategorisk afvisningsregel frem for en almindelig vandelsvurdering der evt. kan inddrage den psykiske lidelses betydning in concreto, sendes der et signal til det

¹) Vejledning nr. 9964 af 23. november 2023 om lovkvalitet, pkt. 4.2.6.2.

²) P. Bartlett (2012) »A mental disorder of a kind or degree warranting confinement: examining justifications for psychiatric detention«, *The International Journal of Human Rights*, 16(6), s. 831-844, på s. 837; P. Gooding (2017) *A New Era for Mental Health Law and Policy: Supported Decision-Making and the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, Cambridge University Press, s. 82-85; A. Nilsson (2021) *Compulsory Mental Health Interventions and the CRPD: Minding Equality*, Hart Publishing, s. 58-62.

omkringliggende samfund om, at denne præmis afspejler virkeligheden.³ Sådanne stigma udgør et stort problem for personer med psykiske lidelser,⁴ og man bør derfor være ekstremt varsom med at reproducere dem i lovgivningen.

* * *

II. SPØRGSMALET OM DIAGNOSERS »FORÆLDELSE« · Der blev i 2018 fremsat et beslutningsforslag i Folketinget om, at psykiatriske patienter skulle have ret til at blive erklæret raske i deres journaler.⁵ Forslaget udsprang af, at NGO'en Bedre Psykiatri havde berettet om at personer med psykiske lidelser *de facto* blev diskrimineret i forbindelse med en række retlige processer såsom ansøgning om kørekort. Forslaget blev ikke vedtaget, men resulterede i en redegørelse over, hvornår lovgivningen forskelsbehandler personer med psykiske lidelser.⁶

Af redegørelsen fremgår det at langt de fleste egnetheds- og vandelsvurderinger i lovgivningen på Justitsministeriets ressort gav mulighed for at inddrage ansøgerens psykiske tilstand *som led i den samlede vurdering*, men at der ikke *de jure* gælder nogen kategorisk slutning mellem en given psykisk lidelse og afslag på en ansøgning.⁷ Med den anvendelse af bemyndigelsen i udkastets § 1, nr. 3, der beskrives i bemærkningerne, vil der imidlertid blive indført en sådan kategorisk slutning. Ud over de menneske- og diskriminationsretlige konsekvenser heraf, jf. nedenfor, aktualiserer dette også den problemstilling der lå til grund for ovennævnte beslutningsforslag: Skal en diagnosticering af en af de »alvorlige« psykiske lidelser, som Justitsministeriet udpeger, betyde, at man aldrig nogensinde vil kunne opnå våbentilladelse, uanset at lidelsen har været i komplet remission i længere tid?

* * *

III. FN'S HANDICAPKONVENTION · Artikel 5 af FN's Handicapkonvention, der er tiltrådt og ratificeret af Danmark, indeholder et forbud mod diskrimination af personer med handicap. Handicap i konventionens forstand omfatter også personer med psykiske lidelser (psykosociale handicap), jf. artikel 1, 2. pkt.

Artikel 5, stk. 1, forpligter de kontraherende stater til at anerkende, at »all persons are equal before and under the law and are entitled without any discrimination to the equal protection and equal benefit of the law.« Artikel 5, stk. 2, forpligter bl.a. de kontraherende stater til at »prohibit all discrimination on the basis of disability«.

FN's Handicapkomité, der har kompetence til at udstede vejledende fortolkninger af konventionen, fortolker tilsyneladende ordene »equality [...] under the law« således, at de forbyder enhver form for

³⁾ A.F. Petersen (2021) *Stigmatisering af psykisk sygdom – sundhedsret, menneskeret og samfundsøkonomi*, Ex Tuto, s. 132 ff.

⁴⁾ Sundhedsstyrelsen (2022) *Fagligt oplæg til en 10-årsplan: Bedre mental sundhed og en styrket indsats til mennesker med psykiske lidelser*, s. 82 ff.

⁵⁾ Folketingstidende 2018-19 (1. samling), tillæg A, B 28 som fremsat. Forslaget blev af forslagsstillerne foreslået ændret under udvalgsbehandlingen således at der var tale om »en ret til, at borgere med en tidligere psykiatrisk diagnose på eget initiativ kan få foretaget en speciallægelig vurdering af sygdommens fortsatte tilstedeværelse og risikoen for fremtidig forekomst. Retten indtræder i situationer, hvor den pågældende f.eks. møder helbreds krav fra offentlige eller private instanser.« Folketingstidende 2018-19 (1. samling), tillæg B, betænkning over B 28, s. 2.

⁶⁾ SUU alm. del – bilag 330, folketingsåret 2021-22.

⁷⁾ Undersøgelsen afdækkede ikke, om der i administrationen af disse regler skete en sådan kategorisk forskelsbehandling *de facto*.

direkte diskrimination baseret på handicap, medmindre der er tale om såkaldt positiv forskelsbehandling. I komitéens »General Comment« nr. 6 anføres således følgende:

»Equality under the law« is unique to the Convention. It refers to the possibility to engage in legal relationships. While equality before the law refers to the right to be protected by the law, equality under the law refers to the right to use the law for personal benefit. Persons with disabilities have the right to be effectively protected and to positively engage. The law itself shall guarantee the substantive equality of all those within a given jurisdiction. Thus, the recognition that all persons with disabilities are equal under the law means that *there should be no laws that allow for specific denial, restriction or limitation of the rights of persons with disabilities*, and that disability should be mainstreamed in all legislation and policies.⁸

Denne udlægning bekræftes af komitéens praksis i individuelle klagesager, hvor det tilsyneladende kun er indirekte diskrimination baseret på handicap, der kan retfærdiggøres.⁹ Komitéen har i sin praksis i øvrigt været overordentligt kritisk over for ideen om at personer med psykosociale handicap skal underlægges særforanstaltninger på grund af deres angivelige farlighed eller utilregnelighed, idet sådanne problematikker ifølge komitéen må håndteres på samme måde som alle andre personer håndteres, når de begår eventuelle ulovligheder.¹⁰

Den danske stat har ikke haft samme fortolkning af artikel 5,¹¹ men det må forventes, at indførelsen af en kategorisk afvisningsregel af den art der omtales i bemærkningerne til udkastets § 1, nr. 3, vil blive anset som værende i strid med handicapkonventionen af handicapkomitéen, såfremt den får lejlighed til at tage stilling til reglen som led i den generelle overvågning af Danmarks overholdelse af konventionen eller som led i en konkret klagesag.

Den svenske jurist Anna Nilsson har anlagt en mere begrænset fortolkning af handicapkonventionens diskriminationsforbud, idet hun vurderer at direkte forskelsbehandling med udgangspunkt i handicap i visse tilfælde er tilladeligt, så længe forskelsbehandlingen kan retfærdiggøres gennem en diskriminationsretlig proportionalitetsvurdering.¹² Dog anfører hun, at en sådan udlægning af konventionen stadigvæk implicerer et opgør med visse aspekter af den måde de fleste stater regulerer personer med psykiske lidelser. Da der, som nævnt ovenfor, ikke eksisterer noget solidt empirisk grundlag for påstanden om at personer med psykiske lidelser – herunder »alvorlige« psykiske lidelser – er betydeligt farligere end resten af samfundet, i hvert fald sammenlignet med andre grupper, vil forskelsbehandling baseret på et fareræsonnement ifølge Nilsson have svært ved at leve op til det menneskeretlige

⁸) FN-dokument CRPD/C/GC/6, engelsk version, afsnit 14 (kursiveret her).

⁹) M.S. Larsen (2023) *A Strasbourg Impasse? The Relationship between the CRPD and Positive Obligations under the ECHR in the Area of Coercion in Psychiatry*, University of Copenhagen, s. 31-37. I nogenlunde samme retning S. Gurbai (2020) »Beyond the pragmatic definition? The right to non-discrimination of persons with disabilities in the context of coercive interventions«, *Health and Human Rights Journal*, 22(1), s. 279-292.

¹⁰) FN-dokument A/72/55, engelsk version, bilaget, afsnit 13 f.

¹¹) Børne- og Socialministeriet (15. november 2017) »Response from the government of Denmark with regards to draft general comment on article 5 of the Convention – equality and non-discrimination«, sag nr. 2017-5395, dokument nr. 516555, s. 2. Uanset om man anerkender handicapkomitéens fortolkning af konventionens diskriminationsforbud, må det antages at den forståelse af diskriminationsforbuddet der kom til udtryk i forbindelse med Danmarks ratifikation af konventionen (Folketingstidende 2008-09, tillæg A, B 194 som fremsat, s. 7956) er mere begrænset end en læsning af konventionens ordlyd i lyset af dens hensigt og formål, jf. Weinerkonventionen om traktatrettens artikel 31, stk. 1, giver anledning til.

¹²) Nilsson (2021) op.cit. En kortere gengivelse af Nilssons synspunkter findes i A. Nilsson (2014) »Objective and reasonable? Scrutinising compulsory mental health interventions from a non-discrimination perspective«, *Human Rights Law Review*, 14(3), s. 459-485.

krav om sammenhæng mellem forskelsbehandlingen og det forfulgte formål (»relevance«).¹³ En kategorisk afvisningsregel baseret på tilstedeværelsen af en psykisk lidelse vil således også være problematisk ud fra denne mere moderate fortolkning af handicapkonventionen.

* * *

IV. DEN EUROPÆISKE MENNESKERETTIGHEDSKONVENTION · Artikel 14 af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, der er tiltrådt og ratificeret af Danmark, og inkorporeret ved lov, forpligter de kontraherende stater til at sikre »the rights and freedoms set forth in this Convention [...] without discrimination on any ground such as sex, race, colour, language, religion, political or other opinion, national or social origin, association with a national minority, property, birth or other status.« Opsamlingskategorien »other status« omfatter handicap,¹⁴ og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol drager inspiration fra FN's Handicapkonvention ved fortolkningen af artikel 14 for så vidt angår diskrimination på baggrund af handicap.¹⁵ Menneskerettighedsdomstolen fortolker dog ikke altid menneskerettighedskonventionen på en måde der stemmer overens med FN's Handicapkomité's fortolkning af handicapkonventionen, herunder i sager om psykosociale handicap.¹⁶

I modsætning til artikel 1 af protokol nr. 12 til menneskerettighedskonventionen – som Danmark ikke har tiltrådt – indeholder artikel 14 af menneskerettighedskonventionen ikke et generelt anvendeligt diskriminationsforbud, men alene et diskriminationsforbud relateret til »the rights and freedoms set forth in this Convention«. Det er imidlertid ikke et krav at en af de materielle rettigheder i konventionen er *krænket*, før artikel 14 kan bringes i spil. Det er tilstrækkeligt at den foreliggende sag emnemæssigt falder ind under en af rettighedernes »ambit«.¹⁷

Der er – undertegnede bekendt – ikke nogen retspraksis fra menneskerettighedsdomstolen, der tager stilling til det diskriminationsretlige aspekt af en regulering som den foreliggende, eller i hvilket omfang en våbentilladelse falder inden for de materielle rettigheders »ambit«. Selv om menneskerettighedsdomstolen ikke fortolker konventionen i fuldstændig overensstemmelse med hvordan handicapkomitéen fortolker handicapkonventionen, og ej heller til fulde har anerkendt den empirisk funderede kritik af den etablerede psykiatritret,¹⁸ jf. også I ovenfor, anerkender den i stigende grad udviklinger i psykiatri- og menneskeretten¹⁹ og vil antageligvis med tiden se mere og mere kritisk på

¹³ Nilsson (2014) op.cit., s. 475-478.

¹⁴ Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 30. april 2009 i sagen *Glor v. Switzerland*, sag nr. 13444/04, § 80.

¹⁵ Larsen (2023) op.cit., s. 66-68.

¹⁶ Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 31. januar 2019 i sagen *Rooman v. Belgium*, sag nr. 18052/11, § 205; Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols beslutning af 15. september 2021 angående *Request for an advisory opinion under Article 29 of the Convention for the Protection of Human Rights and Dignity of the Human Being with regard to the Application of Biology and Medicine: Convention on Human Rights and Biomedicine*, sag nr. A47-2021-001, § 68.

¹⁷ Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 23. juli 1968 i *The case "relating to certain aspects of the laws on the use of languages in education in Belgium"*, sag nr. 1474/62 m.fl., afsnittet »The Law«, underafsnit I.B, § 9; Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 6. april 2000 i sagen *Thlimmenos v. Greece*, sag nr. 34369/97, § 40.

¹⁸ Larsen (2023) op.cit., s. 70 f.

¹⁹ Jf., *mutatis mutandis*, Larsen (2023) op.cit., s. 69 og 89.

reguleringer som denne, der udpeger en hel persongruppe som værende en fare på et spinkelt grundlag,²⁰ jf. også diskussionen af dommen i *Kotilainen and Others v. Finland* nedenfor.

Artikel 8 af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention beskytter bl.a. retten til privatliv (»private life«). Der kan med hjemmel i lov (»in accordance with the law«) gøres indgreb i retten til privatliv i det omfang det er »necessary in a democratic society« for at værne om en række interesser, herunder »the protection of the rights and freedoms of others«. I denne sammenhæng er det relevant at fremhæve, at menneskerettighedsdomstolen har fortolket konventionens artikel 2 om retten til liv således, at de kontraherende stater er underlagt en positiv forpligtelse til at træffe generelle og konkrete foranstaltninger (»framework duty« hhv. »operational duty«) for at sikre mod at privatpersoner frarøver hinanden livet.²¹

En central sag angående artikel 8 og 2 vis-a-vis våbenlovgivning er *Kotilainen and Others v. Finland*,²² hvor Finland var indklaget for ikke at have grebet ind i over for en »skoleskyder« der havde udvist tegn på, at han ikke burde være i besiddelse af våben. Menneskerettighedsdomstolen fandt, at Finland ikke havde overholdt sine positive forpligtelser efter artikel 2, idet myndighederne burde have reageret på konkrete indikationer på, at skoleskyderen ikke burde være i besiddelse af våben.²³ Domstolen afviste imidlertid også, at det skulle være en del af statens positive forpligtelser *altid* at indhente oplysninger om ansøgers mentale helbred som en del af ansøgninger om våbentilladelse, og fremhævede vigtigheden af konkrete vurderinger:

»This conclusion is not affected by the argument advanced by the applicants according to which the police authority ought to have obtained the perpetrator's medical and military records to verify data regarding his mental health. The Court observes that the confidentiality of health data is a vital principle in the legal systems of all the Contracting Parties, and is also protected under Article 8 of the Convention. The Court has acknowledged that respect for such confidentiality is crucial not only for the sake of the patients' sense of privacy but to preserve their confidence in the health service and to ensure that people are not discouraged from seeking diagnosis or treatment, which would undermine the preventive efforts in healthcare. The domestic law must therefore afford appropriate safeguards to prevent any such communication or disclosure of personal health data as may be inconsistent with the guarantees in Article 8 of the Convention. While there are undoubtedly many circumstances in which it is necessary and justified for the police authorities to be able to obtain certain medical data in order to carry out their functions in law enforcement and crime prevention, *access by the police to an individual's medical data cannot be a matter of routine*. Such access must remain subject to specific requirements of necessity and justification *based on the concrete circumstances*. The presence of such necessity or justification cannot be established with the benefit of hindsight.«²⁴

Selv om passagen omhandler indhentelsen af sundhedsoplysninger – hvorimod nærværende høringsvar fokuserer på udkastets § 1, nr. 3, om muligheden for at indføre en kategorisk afvisningsregel for visse psykiske lidelser – fremstår det dog klart, at menneskerettighedsdomstolen er af den opfattelse, at reguleringen af dette område bør være baseret på *konkrete* vurderinger i de enkelte sager, og ikke regulering af personer med »alvorlige psykiske lidelser« *en bloc*.

²⁰⁾ Sml. L.N. Henningsen (2022) »The emerging anti-stereotyping principle under article 14 ECHR«, *European Convention on Human Rights Law Review*, 3(2), s. 185-219.

²¹⁾ Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 28. oktober 1998 i sagen *Osman v. the United Kingdom*, sag nr. 23452/94, § 115.

²²⁾ Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 17. september 2020 i sagen *Kotilainen and Others v. Finland*, sag nr. 62439/12.

²³⁾ *Kotilainen and Others v. Finland*, op.cit., §§ 84-90.

²⁴⁾ *Kotilainen and Others v. Finland*, op.cit., § 83 (kursiveret her, henvisninger til retspraksis udeladt).

Det kan således konkluderes, at Den Europæiske Menneskerettighedskonvention ikke *forpligter* Danmark til at indføre en kategorisk afvisningsregel som den der beskrives i lovforslagets bemærkninger. Det kan ligeledes konkluderes, at menneskerettighedsdomstolen vil være betænkelig ved en regulering der ikke tillader en case-by-case evaluering, og at domstolen antageligvis med tiden vil se mere og mere kritisk på regulering af personer med psykosociale handicap, der baseres på spinkle antagelser om denne persongruppes angivelige farlighed.

* * *

I forlængelse af skyderiet i Fields i 2022 udtalte et daværende folketingsmedlem »[j]eg mener simpelthen ikke, at det at være i det psykiatriske system og det at have et våben på nogen som helst måde hænger sammen«. ²⁵ Henset til hvor mange mennesker der er »i det psykiatriske system«, og deres mangfoldighed, illustrerer citatet den betydelige risiko for stigmatisering og spinkle antagelser i forbindelse med reguleringer som denne. Selv om lovforslaget alene giver *muligheden* for at indføre kategoriske afvisningsregler som dem der beskrives i forarbejderne, må det antages at det er regeringens hensigt at udnytte bemyndigelsen på netop denne måde. Alternative måder at anvende bemyndigelsen – der ikke i samme omfang aktualiserer problemstillingerne i I-IV ovenfor – bør derfor på det kraftigste overvejes, og bemærkningerne justeres i overensstemmelse hermed. Uanset hvad, bør de menneskeretlige implikationer beskrevet i III og IV ovenfor skrives frem og adresseres i bemærkningerne.

*

Med venlig hilsen
Matthias Smed Larsen, cand.jur.

19. januar 2024

²⁵ K.S. Petersen (7. juli 2022) »Efter skyderi i Fields vil et politisk flertal kigge våbenlovgivningen efter i sømmene«, *TV 2 Lorry*.