

HØRINGSNOTAT

København, 30. april 2009



Høringsnotat om forslag til lov om ændring af straffeloven, retsplejeloven, politiloven og våbenloven (Styrket indsats mod bandekriminalitet m.v.)

Ved e-mail af 1. april 2009 har Justitsministeriet anmodet om Amnesty Internationals eventuelle bemærkninger til ovennævnte udkast til lovforslag om en styrket indsats mod bandekriminalitet.

De vigtigste ændringer er

- 1) Forslag om, at strafferammen for en række forbrydelser, primært voldsforbrydelser, kan **forhøjes til det dobbelte**, hvis lovovertrædelsen har baggrund i *et gensidigt opgør mellem grupper af personer*, og hvor der som led i det løbende opgør anvendes skydevåben, *våben eller eksplosivstoffer*, som på grund af deres farlighed er egnet til at forvolde betydelig skade, eller hvor der begås brandstiftelse omfattet af straffelovens § 180.
- 2) Forslag om, at det ved straffastsættelsen skal anses som en særdeles skærpende omstændighed, hvis § 180 (brandstiftelse), § 183 (sprængninger mv.) og § 237 (manddrab) er overtrådt som led i et sådant gensidigt opgør.
- 3) Strafferammen for straffelovens § 192 a, stk. 1., om ulovlig besiddelse af våben med tilhørende ammunition eller sprængstoffer, (af særligt farlig karakter/egnede til at forvolde betydelig skade), hæves fra 4 til 6 år, samtidig med, at der indføres en **minimumsstraf på 1 år**.
- 4) Strafferammen for straffelovens § 192 a, stk. 2, om ulovlig besiddelse af våben eller eksplosiver i øvrigt hæves strafferammen fra 4 til 6 år.
- 5) Det foreslås, at adgangen til varetægtsfængsling udvides, således at der kan varetægtsfængsles for ulovlig våbenbesiddelse af hensyn til retsbevidstheden.
- 6) Forslag om øget adgang til aflytning uden dommerkendelse. (Det fremgår, at regeringen vil fremsætte forslag om at lempe betingelserne for aflytning i sager om ulovlig våbenbesiddelse, således at der alene kræves én dommerkendelse for at aflytte en ubestemt kreds af personer "rundt om den mistænkte".)
- 7) Justitsministeren bemyndigelse udvides, således at ministeren kan fastsætte regler om, at overtrædelse af et såkaldt **zoneforbud** - som betyder, at en person ikke må opholde sig i et givet område - fremover kan straffes med **fængsel**. (Op til 6 måneders fængsel).

Amnesty Internationals bemærkninger.

Strafskærpelser og forhøjelse af strafferammerne.

I forhold til de menneskeretlige forpligtelser, som Danmark har påtaget sig, er der næppe generelle hindringer for at indføre højere strafferammer eller regler om strafskaerpelse i forbindelse med de nævnte banderelaterede forbrydelser.

Det bør dog erindres, at al kriminologisk forskning fra de seneste 50-60 år viser, at strengere straffe – generelt – er uden den præventive – kriminalitetsdæmpende - effekt, som der lægges op til i forslaget. I forhold til de gældende regler vil de foreslåede skærpelser og forhøjelser af strafferammen ved



bandeopgør således primært få virkning som et *signal* om, at man ikke vil acceptere denne form for kriminalitet.

Indførelse af minimumsstraf på et års fængsel for ulovlig våbenbesiddelse under særligt skærpende omstændigheder.

Udover at forhøje strafferammen efter straffelovens § 192a til 6 år, foreslås det at indføre en minimumsstraf på 1 års fængsel ved overtrædelse af § 192 a, stk. 1, om ulovlig besiddelse af våben/eksplosiver under særligt skærpende omstændigheder.

Amnesty International er selvsagt enig i, at der er tale om alvorlig kriminalitet, og at kriminalitetens alvor skal afspejles i straffenes længde, men indsættelse af en minimumsstraf på 1 års fængsel nærmer sig et betænkeligt brud på helt grundlæggende retsprincipper om, at den dømmende magt ligger hos domstolene.

Retten til retfærdig rettergang og effektiv domstolsprøvelse forstås traditionelt således, at det er domstolenes opgave at vurdere den enkelte forbrydelses grovhed, og at domstolene skal lade denne vurdering komme til udtryk gennem den *konkrete strafudmåling* i hver enkelt sag. Indførelse af en minimumsstraf går imod dette princip.

Amnesty International skal på den baggrund opfordre til, at man undlader at indføre en generel minimumsstraf for overtrædelse af straffelovens § 192 a, stk. 1.

Udvidelse af adgangen til varetægtsfængsling for ulovlig våbenbesiddelse efter våbenloven.

Efter de gældende regler (retsplejelovens § 762, stk. 1) kan der varetægtsfængsles for ulovlig våbenbesiddelse (både efter straffelovens § 192 a og de mindre alvorlige tilfælde efter våbenloven), hvis

- 1) Der er fare for, at den mistænkte vil gå under jorden, flygte o.lign. for at undgå retsforfølgning.

- 2) Der er gentagelses-risiko, hvis den sigtede er på fri fod. (Mere af den samme slags kriminalitet).

- 3) Der er risiko for, at den sigtede på fri fod vil modarbejde politiets efterforskning/opklaring af sagen.

Ved ulovlig våbenbesiddelse *under særligt skærpende omstændigheder* er der endvidere mulighed for at varetægtsfængsle efter straffelovens § 762, stk. 2, om retshåndhævelsesarrest (d.v.s. varetægtsfængsling af hensyn til retsfølelsen).

Efter forslaget skal der fremover også kunne varetægtsfængsles *af hensyn til retsfølelsen* i de mindre alvorlige tilfælde af ulovlig våbenbesiddelse i de tilfælde, som ikke falder under "*særligt skærpende omstændigheder*" i straffeloven.

Varetægtsfængsling med denne begrundelse finder altså sted, *selv om* der ikke er den ovennævnte risiko for flugt, ny kriminalitet, eller modarbejdelse af sagens opklaring. Retshåndhævelsesarrest sker alene, fordi man finder, at det vil være *stødende for retsbevidstheden*, hvis den mistænkte er på fri fod, indtil en eventuel straffesag. (Se bemærkningerne s. 39, 3. afsnit).

I praksis efter en række konventioner (Den Europæiske Menneskerettigheds-konvention, Den internationale Konvention om borgerlige og politiske rettigheder, Børnekonventionen etc) antages det sædvanligvis, at frihedsberøvelse skal være sagligt begrundet og ikke må anvendes, hvor mindre foranstaltninger er tilstrækkelige.

Frihedsberøvelsen må altså ikke være en uforholdsmæssig foranstaltning. Efter Amnesty Internationals opfattelse betyder det, at man skal være varsom med at anvende frihedsberøvelse i andre end de tre klassiske, sagligt begrundede situationer:

- Risiko for flugt
- Risiko for ny kriminalitet (af samme slags)



- **Risiko for modarbejdelse af politiets efterforskning.**

Varetægtsfængsling alene med henvisning til den folkelige retsfølelse – eller ”retsbevidstheden”, som det benævnes i bemærkningerne s. 39, går imod den tendens, som ellers har kunnet ses i Danmark i de senere år: at man arbejder hen imod at reducere anvendelsen af varetægtsfængsling, hvor det ikke er strengt nødvendigt.

Efter Amnesty Internationals opfattelse må det være tilstrækkeligt, enkelt og sagligt velbegrunder at kunne varetægtsfængsle personer, som anholdes for ulovlig våbenbesiddelse omfattet af våbenlovens regler (mindre alvorlige sager end efter straffelovens § 192a) - og som skønnes involveret i den nuværende konflikt - med henvisning til *risikoen for ny kriminalitet eller modarbejdelse* af efterforskningen.

Amnesty opfordrer på den baggrund til, at dette forslag tages af bordet.

Forslag om øget adgang til aflytning uden dommerkendelse.

Det fremgår af bemærkningerne til forslaget, at regeringen vil fremsætte et ændringsforslag til et andet lovforslag - L 124 - om, at politiet i sager om banderelateret kriminalitet, herunder om ulovlig våbenbesiddelse, skal kunne aflytte ikke-mistænkte personer (fra den mistænkte omgangskreds i bred forstand) telefoner uden dommerkendelse.

Rent teknisk formuleres forslaget således, at det giver mulighed for at få en dommerkendelse ”på personen” i stedet for en dommerkendelse ”på telefonnummeret”. Argumentet er, at man på den måde har en let måde at aflytte mistænkte på uden at skulle i retten, hver gang den mistænkte får et nyt SIM-kort til sin mobiltelefon. Denne del af forslaget forekommer praktisk velbegrunder. Men kendelsen ”på personen” giver samtidig adgang til at aflytte en ubestemt kreds af den mistænkte venner, bekendte, familie, kolleger osv., hvis telefon eller Internetadgang den mistænkte teoretisk kunne tænkes benytte.

Denne adgang indebærer en alvorlig svækkelse af domstolskontrollen med indgreb i privatlivets fred.

Denne konstruktion, som muliggør aflytning af et stort (ubestemt) antal personer, som ikke er under mistanke for noget kriminelt forhold – uden forudgående dommerkendelse - blev introduceret i **anti-terrorpakken fra 2006**. Man begrundede dengang forslaget med, at terrorisme var en helt særlig, undtagelsesbetonet kriminalitetsform i forhold til ”almindelig kriminalitet”, som nødvendiggjorde disse ændringer af retsplejelovens regler om beskyttelse af borgernes privatliv og værn mod overvågning.

Amnesty International og andre advarede allerede dengang mod en sådan svækkelse af retssikkerheden og advarede tillige mod risikoen for, at borgernes retssikkerhed generelt svækkes med henvisning til praktiske hensyn, ressourceudnyttelse og administrativ konvensens.

Ved L 124 af 4. februar 2009 er der fremsat forslag om, at yderligere 13 straffelovsovertrædelser skal være omfattet af den særlige ordning om aflytning af en ubestemt kreds af personer på grundlag af én dommerkendelse. Som led i ”bandepakken” vil der nu blive fremsat ændringsforslag til L124 om endnu en udvidelse af adgangen til aflytning efter ”anti-terror-proceduren”.

Man må spørge, om den særlige, *undtagelsesbetonede* karakter - som var begrundelsen for at svække domstolskontrollen med aflytninger i sager om terror-relateret kriminalitet - også gør sig gældende for en lang række andre overtrædelser af straffeloven.

Amnesty International ser anti-terror-pakkens aflytningsregler og de tilsvarende forslag i L 124 og det kommende ændringsforslag om aflytning i bandesager som udtryk for en generel udglidning og en generel svækkelse af borgernes beskyttelse mod overvågning og vilkårlige indgreb i deres ret til privatliv.



Amnesty International skal på den baggrund advare mod den gradvise, stadige udhuling af domstolskontrollen med aflytning af borgerne, som disse lovgivningsinitiativer er udtryk for.

Beskyttelsen af borgerne mod vilkårlige indgreb i deres privatliv bør ikke svækkes med henvisning til praktiske hensyn. Grundlæggende frihedsrettigheder bør ikke tilsidesættes, hver gang det er "besværligt" eller "upraktisk" eller ressourcerelevende at respektere dem.

Om zoneforbud og fængselsstraf for overtrædelse af forbuddet (ændring af politiloven).

Efter forslaget får politiet kompetence til at meddele *zoneforbud*, som betyder, at en person eller flere personer får forbud mod at færdes eller opholde sig på et bestemt område med en radius på 500 m.

Det fremgår af bemærkningerne, at formålet med zoneforbuddene vil være at fjerne bandevagterne hurtigt og effektivt fra gadebilledet.

Efter den gældende ordensbekendtgørelse (nr. 511 af 20. juni 2005) kan der udstedes forbud mod at opholde sig inden for en radius af 100 meter fra steder, hvor en person *gentagne gange* har forstyrret den offentlige ro og orden. Overtrædelse af disse forbud er sanktioneret med bødestraf. Det forudsættes med andre ord, at en person, som får et forbud efter den gældende ordning, er personligt identificeret, og at det er fastslået, at den pågældende i flere tilfælde har forstyrret den offentlige orden.

Med det nye forslag vil der kunne gives zoneforbud allerede første gang, en person udviser "utryghedsskabende adfærd", og forbudszonen kan have en radius på 500 meter. Forbuddet vil kunne omfatte veje og andre steder, hvortil der er almindelig adgang. Ifølge bemærkningerne, s. 43, er det en forudsætning, at den utryghedsskabende adfærd skal have en sammenhæng med et verserende opgør mellem kriminelle grupper eller med en aktuel kriminalitetsbølge i området.

Høringsnotat om forslag til lov om ændring af straffeloven, retsplejeloven, politiloven og våbenloven (Styrket indsats mod bandekriminalitet m.v.)

Det fremgår af bemærkningerne, at et zoneforbud er omfattet af forvaltningslovens regler om partshøring, begrundelse, klagevejledning mv.

Et zoneforbud kan meddeles mundtligt og får virkning øjeblikkeligt. Den omtalte partshøring, kontradiktion m.v. skal således i givet fald foretages mundtligt.

Det fremgår af bemærkningerne, at et zoneforbud kan påklages til Rigspolitiet, lige som et forbud kan indbringes for domstolene i medfør af grundlovens § 63 – om domstolens kontrol med øvrighedsmyndighedens grænser.

Efter Amnesty Internationals opfattelse giver dette forslag anledning til adskillige problemer.

For det første er det problematisk, at overtrædelse af et zoneforbud kan straffes med fængselsstraf. Der er, som det fremgår af bemærkningerne, tale om en rent administrativ beslutning, hvor politiet kan meddele personer forbud mod at opholde sig på bestemte gader eller kvarterer, fordi de udviser utryghedsskabende adfærd.

Når det erindres, at civiles tvungne visitationer af forbigående og trusler eller vold allerede kan straffes efter straffeloven, må det antages, at der ved *utryghedsskabende adfærd* må forstås mindre håndgribelige forhold – som ikke er strafbare i sig selv, men som ikke desto mindre opfattes som ubehagelige eller som en diffus trussel om strafbar adfærd. Efter Amnesty Internationals opfattelse er det problematisk at give politiet et så vidtgående redskab (sanktioneret med fængselsstraf) med så upræcist et anvendelsesområde som "utryghedsskabende adfærd".

Man må antage, at der tænkes på forhold som det, at flere unge er forsamlede bestemte steder. Det vil sige adfærd, der som udgangspunkt ikke er strafbar, når den udøves af borgerne i almindelighed.

Det betyder, at unge – f.eks. fordi de færdes i grupper – vil kunne få et zoneforbud mod at



opholde sig i det kvarter eller den bydel, hvor de har deres bopæl og deres netværk.

Efter Amnesty Internationals opfattelse er et zoneforbud med en radius på 500 m (et areal på 785.000 m², hvilket svarer til 100 fodbolddbaner på størrelse med "Parken") et indgreb i den personlige frihed, som ikke bør kunne besluttes uden domstolsprøvelse – eventuelt som efterfølgende domstolsprøvelse af et allerede meddelt zoneforbud.

Partshøring efter forvaltningsloven yder ikke den fornødne beskyttelse, når politiet som begrundelse kan nøjes med at henvise til, at den pågældende udviste "utryghedsskabende adfærd". At borgeren har mulighed for at få prøvet zoneforbuddet ved at anlægge et anerkendelsessøgsmål mod den danske stat i medfør af grundlovens § 63 (om at et zoneforbud var uberettiget og derfor skal ophæves), er ikke et effektivt retsmiddel i praksis.

Efter den foreslåede ordning kommer et zoneforbud til at virke som en betinget dom. Man får forbud mod at opholde sig på et givet område (bydel). Overtræder man forbuddet, udløser det en fængselsstraf. At det er en dommer, som idømmer fængselsstraffen, betyder ikke, at der er tale om reel domstolsprøvelse. Efter forslaget kan en dommer i realiteten kun efterprøve to ting: 1) Er der meddelt et zoneforbud? 2) Hvis ja: Er forbudet overtrådt?

Et zoneforbud, som er sanktioneret med fængselsstraf, bør anses og behandles som et strafferetligt indgreb. Det vil sige, at hvis en person bestrider et zoneforbud (med henvisning til, at han ikke udviste utryghedsskabende adfærd, eller at han ikke opholdt sig på gaden som led i et verserende opgør, men fordi han bor i området), så må det være op til politiet og anklagemyndigheden at *bevise* eller *godtgøre over for retten*, at den pågældendes ophold på gaden 1) var utryghedsskabende, og 2) havde sammenhæng med et verserende opgør. Det vil være i overensstemmelse med den uskyldformodning, som ellers gælder i strafferetsplejen og de internationale

menneskerettighedskonventioner, som Danmark har undertegnet.

Som forslaget er konstrueret, har man imidlertid vendt uskyldsformodningen på hovedet: Her er det borgeren, som (evt. i et søgsmål efter grundlovens § 63) skal bevise, at han *ikke* er skyldig i utryghedsskabende adfærd, og at opholdet på gaden *ikke* var led i et kriminelt opgør.

Amnesty International finder, at dette forslag strider mod grundlæggende retssikkerhedsprincipper om, at enhver har ret til at forsvare sig mod anklager om kriminalitet ved en retfærdig rettergang, og at det er myndighedernes opgave at bevise, at den pågældende er skyldig, og ikke borgerens opgave at bevise sin uskyld.

Amnesty International skal på den baggrund opfordre til, at dette forslag opgives.

Amnesty International, den 30. april 2009