

Vestre Landsret  
Præsidenten



Justitsministeriet  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K

J.nr. 40A-VL-16-09  
Den 01/05-2009

Ved breve af 1. og 3. april 2009 (sagsnr. 2009-730-0875) har Justitsministeriet anmodet om en udtalelse om et udkast til forslag til lov om ændring af straffeloven, retsplejeloven, politiloven og våbenloven (Styrket indsats mod bandekriminalitet m.v.) og et udkast til forslag til lov om ændring af retsplejeloven og lov om fuldbyrdelse af straf m.v. (Styrket indsats mod bandekriminalitet m.v.).

Sagen har været drøftet med landsrettens dommere på et plenarmøde i dag, og jeg skal herefter udtale, at landsretten er bekendt med den udtalelse, der er afgivet om de to udkast den 21. april 2009 af præsidenten for Østre Landsret, og at landsretten kan tilslutte sig de synspunkter, der er udtrykt i denne udtalelse.

Dette svar sendes elektronisk til [jm@jm.dk](mailto:jm@jm.dk).

Med venlig hilsen

Bjarne Christensen



Justitsministeriet  
Lovafdelingen  
Strafferetskontoret  
E-mailes til [jm@jm.dk](mailto:jm@jm.dk)

STRANDGADE 56 · 1401 KØBENHAVN K  
TLF. 32 69 88 88  
FAX 32 69 88 00  
CENTER@HUMANRIGHTS.DK  
WWW.MENNESKERET.DK  
WWW.HUMANRIGHTS.DK

DATO 1/5-09  
J.NR.  
540.30.20684

**Høring vedrørende udkast til udkast til forslag til lov om ændring af straffeloven, retsplejeloven, politiloven og våbenloven (styrket indsats mod bandekriminalitet m.v.) samt forslag til lov om ændring af retsplejeloven og lov om fuldbyrdelse af straf m.v. (styrket indsats mod bandekriminalitet m.v.)**

Ved breve af henholdsvis 1. april og 3. april 2009 anmodede Justitsministeriet om Institut for Menneskerettigheders bemærkninger til udkast til forslag til lov om ændring af straffeloven, retsplejeloven, politiloven og våbenloven samt forslag til lov om ændring af retsplejeloven og lov om fuldbyrdelse af straf m.v. Begge udkast vedrører en styrket indsats mod bandekriminalitet m.v., og udkastene senere indgå i ét samlet lovudkast.

Vedlagt fremsendes Instituttets bemærkninger i form af et notat.

Der henvises til ministeriets j.nr. 2009-730-0875.

Med venlig hilsen

Jonas Christoffersen  
Direktør



**Notat  
vedrørende  
høring over udkast til forslag til lov om ændring af straffeloven,  
retsplejeloven, politiloven og våbenloven (Styrket indsats mod  
bandekriminalitet m.v.) og udkast til forslag til lov om ændring af  
retsplejeloven og lov om fuldbyrdelse af straf m.v. (Styrket indsats mod  
bandekriminalitet m.v.)**

**1. Generelt om lovudkastene**

Ved breve af 1. april og 3. april 2009 anmodede Justitsministeriet om Institut for Menneskerettigheders bemærkninger til henholdsvis:

*1. udkast til forslag til lov om ændring af straffeloven, retsplejeloven, politiloven og våbenloven og*

*2. udkast til forslag til lov om ændring af retsplejeloven og lov om fuldbyrdelse af straf m.v.*

Begge udkast vedrører en styrket indsats mod bandekriminalitet m.v., og Institut for Menneskerettigheder besvarer i dette notat begge høringsanmodninger, idet lovforslagene ved fremsættelse i Folketinget vil udgøre ét samlet lovudkast.

Lovforslagene er begrundet i de voldelige episoder, der har været mellem forskellige grupper med tilknytning til rocker- og bandemiljøet siden sensommeren 2008.

Instituttet deler den almindelige bekymring over denne optrapning af voldelige konflikter med brug af skydevåben.

*Særligt vedrørende forebyggelse*

Det er Instituttets opfattelse, at et synligt politi med kendskab til de kriminalitetskulturer, der rekrutterer til bandemiljøet, vil kunne være af stor værdi. Samtidigt bør denne indsats understøttes af initiativer, som kan hjælpe bandemedlemmerne ud af kriminalitet samt hindre rekruttering af nye bandemedlemmer.

Instituttet er opmærksomt på, at der foregår en rekruttering af yngre personer og muligvis mindreårige til den nuværende konflikt. For en dels vedkommende kan der være tale om personer under 18 år. I den forbindelse ønsker Instituttet at minde om FN's retningslinjer til forebyggelse af ungdomskriminalitet af 14. december 1990 (45/112 – The Riyadh Guidelines). Det fremgår f.eks. af punkterne 22.-24. (vedrørende uddannelse), at unge skal informeres om loven, deres rettigheder og ansvar i forhold til loven. Det fremgår derudover, at uddannelsessystemet især skal være opmærksomt på unge, der er i en udsat social position, og at der i den forbindelse bør udvikles forebyggelsesprogrammer, uddannelsesmateriale og andre værktøjer til brug for en sådan forebyggelse.



## 2. Nærmere om udvalgte enkelte forslag

### *2.1 Særlig bestemmelse om fordobling af straf for visse alvorlige forbrydelser, når forbrydelsen har baggrund i et gensidigt opgør, som foregår mellem grupper af personer, og hvor der anvendes skydevåben m.v. eller hvor der begås brandstiftelse efter straffelovens § 180*

Instituttet skal indledningsvist bemærke, at der er betydelig usikkerhed behæftet med anvendelsen af begreberne “gensidigt opgør”, “grupper af personer”, “tilknytning til”, samt “retshåndhævelsesbegrebet”, hvorfor der generelt bør udvises tilbageholdenhed ved indgreb i den personlige frihed og andre væsentlige indgribende tiltag med ovennævnte som begrundelse.

Der næste bemærker Instituttet, at straffelovens § 81 lovfæster en række forhold, som i almindelighed skal indgå som skærpene omstændigheder ved straffastsættelsen. § 81 tilsigter sammen med § 82 at supplere § 80 ved vægningen af hensynet til lovovertrædelsens grovhed og gerningsmandens person. Instituttet bemærker, at lovteknisk fremgår skærpene strafferammer traditionelt af den pågældende bestemmelse i straffelovens særlige del (f.eks. straffelovens § 180, stk. 3). Forslaget om § 81 a synes afvige fra denne tradition, der ellers fremmer overskueligheden i straffeloven.

Det fremgår af lovforslagets side 13, at det forudsættes, at strafudmålingsniveauet i sager omfattet af den foreslåede bestemmelse i straffelovens § 81 a som udgangspunkt fordobles i forhold til den straf, der i dag ville blive fastsat af domstolene, men at straffen forsat vil bero på domstolens konkrete vurdering i det enkelte tilfælde. Hertil skal Instituttet bemærke, at udmåling af straf altid bør bero på en domstols konkrete vurdering i det enkelte tilfælde, inden for de rammer lovgiver har udstukket.

Såfremt der er tale om mindreårige (dvs. personer under 18 år jf. artikel 1 i FN's Børnekonvention) ønsker Instituttet generelt at gøre opmærksom på artikel 37, stk. 1 (b) og (c) i FN's Børnekonvention, hvorefter arrestation, tilbageholdelse eller fængsling kun må bruges som en sidste udvej og for det kortest mulige passende tidsrum, samt at et barn, der er berøvet friheden, skal holdes adskilt fra voksne, medmindre en sådan adskillelse ikke anses at tjene barnets bedste interesse.

De i Børnekonventionen angivne hensyn, samt det forhold, at der tidligere på danske institutioner er opstået konkrete problemer med at holde børn ude af almindelige fængsler taler efter Instituttets opfattelse for at fokusere særligt på denne gruppe og på den præventive indsats frem for udmåling af strengere straffe.

### *2.2 Minimumsstraf for overtrædelse af straffelovens § 192*

Instituttet fremhæver, at grundlovens bestemmelse i et vist omfang sætter retlige grænser for lovgivningsmagtens adgang til at regulere konkrete retsforhold.



Mere præcise anvisninger på, hvilken straf der skal udmåles i anledning af nærmere angivne typer af lovovertrædelser, vedrører derfor kompetencefordelingen mellem lovgivningsmagten og domstolene. Efter Institutets opfattelse bør forslaget indeholde en eksplicit fremhævelse af muligheden for, at domstolene i konkrete tilfælde kan fravige den angivne minimumsstraf, selv om dette efter omstændighederne kan følge af straffelovens almindelige regler om strafudmåling sammenholdt med grundlovens § 3.

Det fremgår af lovforslagets almindelige bemærkninger side 22, at indførelsen af minimumsstraffe rejser en række vanskelige principielle spørgsmål, herunder i hvilket omfang lovgiver kan normere strafudmålingen i typesituationer samtidigt med, at domstolenes rolle som dømmende magt respekteres jf. grundlovens § 3, 3. pkt. Institutet er enig i de anførte betænkeligheder og bifalder, at regeringen vil anmode Straffelovrådet om at vurdere spørgsmålet om minimumsstraffe.

***2.3 Indførsel af zoneforbud og frihedsstraf for overtrædelse af sådanne. Hjemmel hertil foreslås indsat i ordensbekendtgørelsen (bekendtgørelse nr. 511 af 20. juni 2005)***

Zoneforbud, hvorved personer forbydes at færdes inden for bestemte områder, må anses som et indgreb i den enkelte persons bevægelsesfrihed. Det fremgår således af EMRK's tillægsprotokol 4, artikel 2, stk. 1, at "enhver, der lovligt befinder sig på en stats område, inden for dette skal have ret til at færdes frit og til frit at vælge sit opholdssted". Et indgreb i en borgers bevægelsesfrihed kan anses for retfærdiggjort, hvis indgrebet opfylder de krav, som er angivet i artiklens stk. 3, som omfatter et lovligt formål, lovgrundlag og nødvendighed. Om nødvendighedskravet i stk. 3 er opfyldt, skal suppleres med en proportionalitetsvurdering. Denne vurdering skal skabe sikkerhed for, at indgreb foretages med et middel, der må anses for proportionalt i forhold til målet.

Kravet om lovligt formål må efter Institutets opfattelse anses for at være opfyldt vedørende de såkaldte zoneforbud. Dog finder Institutet anledning til at fremhæve konventionens hjemmelskrav. EMDs praksis viser generelt, at den nationale lovgivning skal opfylde visse kvalitative krav, herunder at retstilstanden skal være forudsigelig, og at reglerne skal være tilstrækkeligt klare og præcise. Hjemmelskravet betyder derfor ikke bare en lovhjemmel, men også lov kvalitet: borgeren skal have mulighed for at overskue og forudsige konsekvenserne af reglernes anvendelse og beskyttes mod vilkårlige indgreb, også i retten til bevægelsesfrihed.

Gerningsindholdet, som kan danne baggrund for et zoneforbud, begrundes i, at "enkelt personer eller grupper udviser særligt utryghedsskabende adfærd i et lokal område". Personer, som meddeles et forbud, og som f.eks. bor, arbejder eller går i skole i forbudszonen, kan blive begrænset i betydeligt omfang i deres almindelige færden.



Efter Instituttets opfattelse bør den retlige regulering af zoneforbud derfor nærmere præciseres, herunder ved mere præcist at angive de handlemåder, som konkret kan begrunde meddelelse af et sådant forbud.

Til illustration af problematikken kan henvises til dommene *Landvreugd v. The Netherlands* og *Olivieira v. The Netherlands*,<sup>1</sup> fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD). I disse domme blev det anset for at udgøre et indgreb, at klagerne, som havde benyttet eller været i besiddelse af hårde stoffer, havde fået pålæg om ikke at indfinde sig i et bestemt område af en by i en 14-dages periode. EMD fandt imidlertid, at begrænsningerne var retfærdiggjort af hensyn til den offentlige orden, og det fandtes proportionalt i afgørelserne med dommerstemmerne 4 mod 3. EMD lagde i sin begrundelse vægt på, at de pågældende havde overtrådt flere kortere påbud og advarsler, og at de hverken boede eller arbejdede i området eller havde anden afgørende tilknytning hertil.

Zoneforbud i den foreslåede form udgør efter Instituttets vurdering et indgreb i bevægelsesfriheden af en sådan intensitet, at de efter Instituttets opfattelse bør kunne indbringes for domstolene med mulighed for at tillægge indbringelsen opsættende virkning. Alternativt bør politiet alene udstede et foreløbigt forbud i et nærmere angivet tidsrum, indtil en domstol kan træffe afgørelse i sagen. Det bør samtidigt overvejes, om ikke anvendelsen af sådanne forbud bør ske efter forudgående advarsel, således at der ikke opstår risiko for konflikt med kravet om proportionalitet og nødvendighed. Der henvises i øvrigt til den såkaldte Hooliganlov.

Instituttet finder endvidere, at den retlige regulering af zoneforbud bør ske i lovform og ikke – som foreslået – administrativt i ordensbekendtgørelsen, også hen-set til at sanktionen ved en overtrædelse af et zoneforbud som udgangspunkt fore-slås at være fængsel. Bemyndigelsen i politilovens § 23, stk. 3, bør derfor – som hidtil – alene omfatte bødestraf.

I forbindelse med ændringen af ordensbekendtgørelsen vil der blive udsendt en vejledning til politikredsene om behandlingen af sager om meddelelse af zoneforbud. Såfremt forslaget vedtages i den nuværende udgave, anmoder Instituttet om, at de heraf følgende nødvendige ændringer i ordensbekendtgørelsen samt udkast til vejledning vil blive sendt i høring.

#### *Ligebehandlingsmæssige konsekvenser*

I forbindelse med udstedelse af zoneforbud er der efter Instituttets opfattelse sær-lig grund til at være opmærksom på fænomenet etnisk profilering ("*ethnic profi-ling*"), som indebærer ulovlig forskelsbehandling af en bestemt etnisk gruppe.

Det er Instituttets opfattelse, at selv om lovforslaget efter sit indhold ikke er rettet mod indvandrergupper i kriminelle miljøer, så udgøres den ene side af konflikten

<sup>1</sup> Landvreugd v. the Netherlands og Olivieira v. the Netherlands domme af 4. juni 2002.



tilsyneladende af kriminelle personer med anden etnisk baggrund end dansk. Det danske politi bør derfor udvise særlig agtpågivenhed og hensynsfuldhed i anvendelse af reglerne over for personer af anden etnisk oprindelse end dansk.

Såfremt lovlydige borgere af anden etnisk herkomst gentagne gange udsættes for, hvad der opleves som forskelsbehandling, er der en risiko for, at dette skaber mistillid mellem politiet og personer med anden etnisk oprindelse end dansk. Øget træning af politiet, samt tilstedeværelse af nærpolti med lokalkendskab for at undgå en følelse af oplevet forskelsbehandling kunne i den forbindelse være hensigtsmæssig.

#### *2.4 Ny regel om adgang til at varetægtsfængsle efter fældende dom på grundlag af retshåndhævelsessensyn personer med kendt tilknytning til voldelige rocker-grupper eller bander, som bruger våben*

Instituttet finder anledning til at bemærke, at der ved den udvidede adgang til retshåndhævelsesarrest (indsættelse i retsplejeloven af § 762, stk. 3), opstår en problemstilling i forhold til artikel 5 i EMRK. Instituttet ønsker at påpege, at EMRKs legalitetskrav betyder, at den nationale lovgivning skal opfylde de kvalitative krav, der følger af konventionen, herunder kravet om at retsreglerne skal være tilgængelige, og at retstilstanden skal være forudsigelig; reglerne skal være tilstrækkeligt klare og præcise. Hjemmelskravet betyder derfor ikke bare en lovhjemmel, men også lov kvalitet: individet skal have mulighed for at overskue og forudsige konsekvenserne af reglernes anvendelse og derved beskyttes mod vilkårlige indgreb i den personlige frihed.

Også i forbindelse med dette ændringsforslag finder Instituttet, at der er betydelig usikkerhed behæftet ved anvendelsen af upræcise begreber som "betydelig intensitet", "gensidigt opgør", "grupper af personer", "tilknytning til", samt "retshåndhævelsesbegrebet", hvorfor der efter Instituttets opfattelse generelt bør udvises tilbageholdenhed ved yderligere indgreb i den personlige frihed med disse begrundelser.

Instituttet mangler en nærmere begrundelse for nødvendigheden af udvidelse af muligheden for varetægtsfængsling efter helt eller delvis fældende dom for forhold, der ikke har forbindelse med det gensidige voldelige opgør som foreslået i retsplejelovens § 762 (nyt stk. 3, jf. forslaget side 7-8).. Instituttet er af den opfattelse, at det som minimum bør være en betingelse, at det pådømte forhold har forbindelse til det gensidige voldelige opgør med brug af skydevåben m.v., da bestemmelsen ellers kan finde anvendelse på forhold, der er det konkrete opgør uvedkommende. Yderligere finder Instituttet, at udvidet anvendelse af varetægtsfængsling efter helt eller delvis fældende dom, hvorved den pågældende er idømt ubetinget fængsel i mere end 30 dage udelukkende med baggrund i retshåndhævelsessensyn i konkrete tilfælde kan mangle proportionalitet. Det er Instituttets opfattelse, at gældende ret i sin nuværende udformning dækker de alvorlige tilfælde, jf. opregningen af de øvrige fængslingsgrunde i retsplejelovens § 762, stk. 1 og 2, jf. § 769 (herunder gentagelsesfare, grovhed af begået



kriminalitet, samt visse overtrædelser af lovgivningen om våben og eksplosivstoffer).”



## 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 straffeskærpelse 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 personers (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 administrativt 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 ressourcekrævende 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 aktuell 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 domstolenes 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 forbipasserende 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 m<sup>2</sup>, hvilket svarer til 100 fodboldbaner 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

## FORENINGEN AF OFFENTLIGE ANKLAGERE

Justitsministeriet  
Strafferetskontoret  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K

København, den 19. april 2009

Justitsministeriet har anmodet Foreningen af Offentlige Anklagere om en udtalelse om udkast til forslag til lov om ændring af straffeloven, retsplejeloven, politiloven og våbenloven (Styrket indsats mod bandekriminalitet m.v.)

Indledningsvis skal bemærkes, at Foreningen af Offentlige Anklagere kan støtte det foreliggende udkast, der efter foreningens opfattelse i flere henseender skaber bedre muligheder for at bekæmpe den kriminalitet, der udspringer af konflikter mellem forskellige kriminelle grupperinger, og som i den seneste tid har skabt utryghed i befolkningen, og som i høj grad har præget særligt beboerne i storbyerne.

Herudover skal foreningen bemærke følgende:

### **Forslag til straffelovens § 81 a – fordobling af straffen for visse alvorlige forbrydelser**

Sager der udspringer af rocker- og/eller bandemiljøet er meget komplicerede efterforskningsmæssigt og dermed også bevismæssigt. Allerede i dag er disse sager vedrørende alvorlig organiseret kriminalitet således særdeles ressourcetunge såvel i politiet som i anklagemyndigheden.

Betingelserne for at anvende bestemmelsen vedrørende fordobling af straffen for visse alvorlige forbrydelser stiller meget store og vanskelige krav til dokumentationen og bevisførelsen for, at der i den konkrete sag er tale om et ”gensidigt opgør”, som foregår mellem ”grupper af personer”.

Foreningen er bekendt med Københavns Politis bemærkninger i anledning af lovforslaget, og finder i lighed hermed, at det erfaringsmæssigt nemt lader sig gøre at identificere en person som værende medlem af en

rockergruppe grundet disses meget stringente hierarkiske opbygning og almindeligvis synlige uniformering i form af rygmærker, andre markeringer på tøjet, tatoveringer m.v. Foreningen forudser ligeledes større vanskeligheder i relation til at bevise, at der i andre tilfælde er tale om "grupper af personer".

Hertil kommer, at definitionen af begrebet "gensidigt opgør" er noget flydende og dermed særdeles uhensigtsmæssigt i forbindelse med et straffedelikt. Det er foreningens opfattelse, at det kan blive vanskeligt konkret at løfte bevisbyrden i disse sager.

Under alle omstændigheder må det forudses, at bestemmelsen vil indebære en række meget væsentlige praktiske og bevismæssige problemer, og dermed væsentlig længere sagsbehandlingstider og retsprocesser ved domstolene.

#### **Forslag til straffelovens § 192a – overtrædelse af våbenlovgivningen**

For så vidt angår de fremtidige strafpositioner fremstår bemærkningerne til lovforslaget svært tilgængelige med gentagne henvisninger, og det kunne være hensigtsmæssigt med mere overskuelige opstillinger.

Der henvises til sagsnr. 2009-730-0875.

På foreningens vegne

**Britt Rønne**  
bestyrelsesmedlem