

*Advokatrådet*

ADVOKAT



SAMFUNDET

Justitsministeriet  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K

KRONPRINSESSEGADE 28  
1306 KØBENHAVN K  
TLF. 33 96 97 98  
FAX 33 36 97 50

[jm@jm.dk](mailto:jm@jm.dk)

DATO: 9. november 2009  
J.NR.: 04-014802-09-1358  
REF.: rmm-tlc

**Høring over udkast til forslag til lov om ændring af straffeloven og lov om politiets virksomhed (Styrket indsats mod omfattende forstyrrelse af den offentlige orden mv.) og udkast til bekendtgørelse om ændring af bekendtgørelse om politiets sikring af den offentlige orden og beskyttelse af enkeltpersoners og den offentlige sikkerhed mv. samt politiets adgang til at iværksætte midlertidige foranstaltninger**

Ved e-mail af 19. oktober 2009 har Justitsministeriet anmodet om Advokatrådets bemærkninger til ovennævnte udkast.

Udkastet har været behandlet i Advokatrådets Strafferetsudvalg. Advokatrådet har følgende bemærkninger:

#### **Høringsproceduren i forbindelse med lovforslaget**

Advokatrådet skal indledningsvis bemærke, at høringsproceduren i forbindelse med lovforslaget ikke lever op til de krav, Justitsministeriet i øvrigt stiller til forberedelse af lovforslag. Følgende fremgår således af Justitsministeriets egen vejledning om lovkvalitet:

##### **"5.5. Høring mv. over lovforslag.**

Det er vigtigt at have klarhed over, hvilken indstilling de myndigheder og organisationer mv., som vil blive berørt af en lovregulering, har til det påtænkte lovforslag.

Dette er bl.a. væsentligt for det pågældende ministeriums vurdering af, om lovudkastet ud fra tekniske og indholdsmæssige synspunkter kan anses for egnet og herunder forventes at »holde« i praksis, og for Folketingets bedømmelse af, om lovforslaget kan anses for rimeligt og hensigtsmæssigt.

Det er også et selvstændigt mål at sikre, at de berørte parter inddrages i udarbejdelsen af lovgivning, som vedrører deres forhold.

Bl.a. på denne baggrund bør der foretages høring over lovudkast – medmindre f.eks. lovforslaget bygger på en betænkning, der har været i høring, eller tidsmæssige grunde er til



hinder for det.

Udkast til lovforslag, som sendes til høring, bør i almindelighed være »færdige«, bl.a. således at der er fuldstændige bemærkninger til lovudkastet, herunder så vidt muligt også vedrørende de økonomiske og administrative konsekvenser mv. Det kan efter omstændighederne også være relevant at vedlægge andet materiale af betydning for vurderingen af lovudkastet.

Høringen bør så vidt muligt gennemføres før fremsættelsen for Folketinget. Kun ved en sådan forudgående høring har det pågældende ministerium mulighed for at foretage de ændringer i udkastet, som høringen måtte medføre, før Folketinget får det forelagt.

Er det af tidsmæssige grunde ikke muligt at iværksætte en høring over et lovudkast før fremsættelsen for Folketinget, bør høring i stedet foretages samtidig med fremsættelsen. Der er imidlertid betydelige ulemper forbundet med en sådan fremgangsmåde. Det vil f.eks. typisk, hvis høringen skal give mening, være nødvendigt for de hørte myndigheder mv. at udarbejde høringssvaret inden for en meget kort frist, i almindelighed inden lovforslagets 1. behandling i Folketinget, og det vil ofte være vanskeligt for fagministeriet på en tilstrækkelig grundig måde at foretage de ændringer i lovforslaget, som efter høringen må anses for nødvendige eller dog hensigtsmæssige.

Høringsfristen må afpasses efter de nærmere omstændigheder, men bør være så lang, at de hørte parter har mulighed for at udarbejde et fyldestgørende svar. Der bør herved også tages hensyn til, at bl.a. offentlige myndigheder, der høres, kan have behov for at indhente udtalelser fra underordnede særligt sagkyndige institutioner mv.”

Det foreliggende lovforslag har blandt andet til formål at styrke politiets indsatsmuligheder i forbindelse med det forestående klimatomøde.

Forberedelsen af klimatomødet, herunder det politimæssige arbejde har været i gang længe, ligesom politiet de senere år har været involveret i sager om optøjer og opløb, og således allerede har haft mulighed for at vurdere det eksisterende lovgrundlags eventuelle mangler. Det er derfor ikke udtryk for rettidig omhu, at forslaget først fremsættes nu og sendes i høring stort set samtidig hermed. Advokatrådet skal i den forbindelse særligt fremhæve, at forslaget berører de grundlovssikrede frihedsrettigheder, og at det derfor er særlig vigtigt, at lovgivningsprocessen tilrettelægges, så der er passende tidsmæssige muligheder for at drøfte det stillede forslag både politisk og i den brede offentlighed.

Advokatrådet støtter, at politiet får tilført det tekniske udstyr, der er nødvendigt for at dokumentere lovovertrædelser under deres opgaver med at sikre ro og orden. Dette kan medvirke til at sikre en korrekt og effektiv håndhævelse af lovgivningen overfor de, der forbryder sig mod den offentlige orden, og sikrer samtidig retssikkerheden for de, der ikke deltager i omfattende forstyrrelser af den offentlige orden m.v., men blot befinder sig i området.

#### **Forholdet mellem den lovgivende og den dømmende magt**

Lovforslaget indeholder en nærmere beskrivelse af sanktionsfastsættelsen ved overtrædelse af straffelovens § 119, stk. 3 med angivelse af en minimumssanktion, der ikke findes udtrykt i lovtæksten.

Advokatrådet ser med betænkelighed på lovgivningsmagtens detaljerede binding af den dømmende magt gennem bemærkninger i lovforarbejderne.

### **Tvivel om lovforslagets udstrækning på grund af uklarhed i lovtekst og bemærkninger**

Rækkevidden af formuleringen i lovforslagets § 1 nr. 1 "i umiddelbar forlængelse af" er uklar, hvilket skaber tvivel om bestemmelsens udstrækning.

Det fremgår desuden af bemærkningerne side 9 nederst, at forslaget også omfatter tilfælde, hvor en større gruppe personer søger at hindre politiets arbejde, inden der er opstået uroligheder. Der er ikke dækning herfor i den foreslåede bestemmelses ordlyd, der alene omfatter situationer, der begås "mens eller i umiddelbar forlængelse af," at der i området foregår grov forstyrrelse af ro og orden.

### **Forholdet til Menneskerettighedskonventionen artikel 5, stk. 1**

Advokatrådet skal bemærke, at det efter politilovens § 8 og 9 er et krav, at frihedsberøvelsen sker med henblik på konkret at afværge den fare, personen måtte udgøre i den enkelte situation.

Ved anvendelse af politiloven sker anholdelserne uden mistankegrundlag og tilbageholdelsen sker uden domstolsvurdering. En udstrækning af muligheden for at tilbageholde med hjemmel i politiloven uden der rejses sigtelse fra 6 til 12 timer er ikke i sig selv en krænkelse af EMRK artikel 5 stk. 1, men øger risikoen for, at denne bestemmelse krænkes i forhold til den enkelte borger. Den må derfor forvaltes med betydelig omtanke. Advokatrådet finder derfor, at lovforslaget bør overvejes uddybet, så den forhøjede tidsramme ikke anvendes som den praktiske referenceramme for politiets fremtidige arbejde, ligesom kravet om en konkret proportionalitetsvurdering med fordel kan uddybes som vejledning for politiets anvendelse af den nye bestemmelse.

Lovforslaget indeholder følgende bemærkninger:

"Den Europæiske Menneskerettighedskonvention indeholder ikke nærmere regler om varigheden af en frihedsberøvelse, men det er et generelt krav efter konventionen, at en frihedsberøvelse skal være proportional.

Som der nærmere er redegjort for i pkt. 3.2.1, må en frihedsberøvelse efter politilovens §§ 8 og 9 i givet fald fortsat kun anvendes, hvis andre og mindre indgribende midler ikke findes tilstrækkelige, og frihedsberøvelsen skal være så kortvarig og skånsom som mulig. Hvis lovforslaget vedtages, skal der således ligesom i dag foretages en konkret vurdering af, om frihedsberøvelsen og dens varighed må anses for proportional i forhold til den fare, der tilsigtes afværget.

På den anførte baggrund rejser den foreslåede ændring af politilovens §§ 8 og 9 efter Justitsministeriets opfattelse ikke spørgsmål i forhold til Den Europæiske

Menneskerettighedskonventions artikel 5. ”

Advokatrådet har ikke grundlag for at anfægte denne vurdering, som ikke er nærmere understøttet i lovforslagets bemærkninger, men finder omvendt, at artikel 5 må antages at sætte en grænse for, hvor mange timer en tilbageholdelse maksimalt vil kunne udstrækkes til, herunder grænser for udformningen af politilovens bestemmelser. I lyset af Justitsministeriets vurdering synes det imidlertid relevant at forholde sig til, hvor vid en politisk margin, der er for at udvide tilbageholdelsens tidsmæssige udstrækning. Advokatrådet skal derfor opfordre til, at Justitsministeriet uddyber sin vurdering i den kommenterede høringsoversigt, så der opnås større klarhed over, hvorvidt udvidelser af politilovens bestemmelser til f.eks. 20 eller 24 timers frihedsberøvelse under forudsætning af den nødvendige proportionalitetsvurdering heller ikke i sig selv antages at rejse spørgsmål om forholdet til artikel 5.

Advokatrådet skal foreslå, at det som en afbalancering af forslaget overvejes at betrygge borgerens retsstilling ved, at der gives mulighed for beskikkelse af advokat for den borger, som vil indbringe lovligheden af en tilbageholdelse for domstolene eller ønsker at indtale et erstatningskrav i anledning af anholdelsen jf. EMRK artikel 5, stk. 4 og stk. 5.

Med venlig hilsen



Rasmus Møller Madsen