



INSTITUT FOR  
MENNESKERETTIGHEDER

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

STRANDGADE 56  
DK-1401 KØBENHAVN K  
TEL. +45 32 69 88 88  
FAX +45 32 69 88 00  
CENTER@HUMANRIGHTS.DK  
WWW.MENNESKERET.DK  
WWW.HUMANRIGHTS.DK

DATO 3. november 2009  
J.NR. 540.30/21868

**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 m.v.) 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.**

Institut for Menneskerettigheder (IMR) har den 20. oktober 2009 modtaget udkast til forslag til lov om ændring af straffeloven og lov om politiets virksomhed (Styrket indsats mod omfattende forstyrrelse af den offentlige orden m.v.) med tilhørende bilag med anmodning om en udtalelse.

#### **1. Indledende bemærkninger om høringsfristen**

Indledningsvis bemærkes, at Institutets udtalelse udbedes "snarest muligt" under henvisning til, at lovforslaget forventes førstebehandlet den 4. november 2009, idet de foreslåede ændringer ønskes vedtaget inden Klimatopmødet i København december 2009. Lovforslaget er fremsat for Folketinget 29. oktober 2009 (L 41).

Instituttet bemærker, at en så kort høringsfrist ikke giver tilstrækkelig tid til at udfærdige høringssvar med den fornødne grundighed. Det gælder navnlig, fordi lovforslaget efter Instituttets opfattelse rejser væsentlige og principielle spørgsmål, der ikke er berørt i lovforslaget.

Den korte høringsfrist kunne være undgået, såfremt Justitsministeriet havde medtaget de nu foreslåede straffeskæmpelser f.eks. i lov nr. 501 af 12. juni 2009, hvorved strafferammen i straffelovens § 119, stk. 3, blev hævet fra 6 måneder til 1 år og 6 måneder.

Der ses heller ikke at være nogen klar grund til, at udvidelsen af politiets beføjelser til at foretage præventive frihedsberøvelser foreslås så kort tid inden Klimatopmødet, der har været planlagt i flere år, ligesom der har været god tid til – f.eks. efter de omfattende uroligheder i forbindelse med Ungdomshuset på Jagtvej 69 – at foreslå udvidelser af politiets beføjelser til at anvende præventive frihedsberøvelser.

- Instituttet opfordrer derfor Justitsministeriet og Folketinget til at sikre en grundig behandling af lovforslaget og undgå at behandle lovforslaget med en sådan hast, at dets nærmere samt videre konsekvenser ikke gennemarbejdes.

## **2. Indledende bemærkninger om lovforslagets hovedelementer**

Lovforslaget er begrundet i, at der ønskes en styrkelse af indsatsen for at *forebygge* og *standse* omfattende forstyrrelser af den offentlige ro og orden mv. Lovforslaget indeholder i overensstemmelse dermed to hovedelementer, nemlig

1. skærpelse af straffen for visse lovovertrædelser begået i forbindelse med grov forstyrrelse af offentlig ro og orden, og
2. udvidelse af politiets beføjelser til at foretage præventive frihedsberøvelser.

Instituttet udtaler sig almindeligvis ikke om udmåling af strafsanktioner, som anses for at være et politisk spørgsmål. Strafskærpelserne kan imidlertid få betydning for udøvelsen af forsamlingsfriheden, hvorfor Instituttet finder anledning til at kommentere også de foreslåede strafskærpelser.

## **3. Indledende bemærkninger om forebyggelse af uroligheder ved dialog**

Erfaringer fra tidligere topmøder i Danmark - herunder det sociale FN-topmøde i 1995 og EU-topmødet i 2002 - viser, at det er muligt at afholde politiske topmøder samtidig med

gennemførelse af store og fredelige demonstrationer. En del af forklaringen skal formentligt søges i den forudgående dialog, der har været etableret mellem aktivister, politikere og politi med henblik på at forhindre uroligheder.

Forsamlingsfriheden er beskyttet i henhold til Grundlovens § 79 og blandt andet Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) artikel 11, hvorefter borgerne har ret til at mødes med andre om et fælles formål og give udtryk for deres holdninger til samfundsmæssige spørgsmål.

Det er efter Institutets opfattelse af meget væsentlig betydning, at deltagere i demonstrationer sikres beskyttelse, herunder også i forhold til voldelige demonstranter og uromagere, som har en anden dagsorden end blot den stille protest eller fredelige ytring. Det fremgår af politiloven, at politiet har til opgave at beskytte borgernes ret til at forsamle sig, jf. herved politilovens § 7, stk. 1.

Peoples Climate Action (PCA) blev i 2008 oprettet under støtte af Udenrigsministeriet for at sikre et fredeligt, organiseret forløb med aktivister under klimatopmødet samt engagere befolkningen i klimaaktiviteter. Også andre organisationer deltager i aktiviteter i forbindelse med klimatopmødet.

- Institutet opfordrer derfor Rigspolitiet og Københavns Politi til uanset dette politiske initiativ fortsat at fokusere på at sikre en fredelig afvikling af Klimatopmødet.

#### **4. Om strafskærperne**

##### **4.1 Generelt vedrørende lovforslagets strafskærper**

Lovforslaget indebærer strafskærpelser i forhold til adfærd, der allerede er strafbelagt. Efter den nuværende lovgivning på området gælder der særligt strenge straffebestemmelser for personer, der står bag eller aktivt deltager i omfattende uroligheder, herunder i forbindelse med større demonstrationer. Strafudmålingen kan nu og skal fremover kunne foretages i overensstemmelse med de almindelige bestemmelser i straffelovens §§ 80 ff., ligesom der er vedtaget udvidelser af strafferammerne i § 134 a i 2002 og § 119, stk. 3, i 2009. Endvidere bemærkes, at også straffen for overtrædelse af straffelovens § 119, stk. 1, er blevet skærpet i 2004, således at strafferammen nu er fængsel i 8 år. Der vil efter Institutets opfattelse tillige kunne straffes for medvirken til disse alvorligere forbrydelser, jf. herved straffelovens § 23, hvilket også bør indgå ved vurderingen af, om der er behov for de nu foreslåede strafskærpelser.

Det nu fremlagte lovforslag vil således først og fremmest berøre personer, der begår hærværk (straffelovens § 291) eller søger at hindre politiet i at udføre sit arbejde (straffelovens § 119) uden at stå bag eller deltage i omfattende uroligheder mv. Den skærpede kriminalisering kan derfor ramme demonstranter, som udøver passiv modstand f.eks. ved at "hægte sig sammen" for at undgå anholdelse. Sådant adfærd skal straffes hårdere end normalt, selv om der ikke er tale om deltagelse i eller medvirken til uroligheder, jf. straffelovens § 23.

Det fremgår således af lovforslagets almindelige bemærkninger, at uanset om sådanne personer i den konkrete situation står bag eller anses for "egentlige deltagere" (se lovforslaget s. 3) i grov forstyrrelse af den offentlige ro og orden, er de – efter lovforslaget - "ved deres adfærd typisk i væsentlig grad med til at vanskeliggøre politiets indsats for at genoprette ro og orden" i situationen, ligesom de "kan" medvirke til en generel optrapning af stemningen i området (se lovforslaget s. 7).

Det er vanskeligt at gennemskue rækkevidden om omfanget af strafskærpelserne, hvilket øger retsikkerheden for borgerne og udfordringerne for politi og domstole. Det bemærkes i den forbindelse, at det i forvejen ikke er nogen let opgave for domstolene at behandle sager om f.eks. varetægtsfængsling af personer, der af politiet er anset for knyttet til uroligheder. Sagerne om urolighederne på Nørrebro i forbindelse med rydningen af Ungdomshuset på Jagtvej 69 udgjorde væsentlige udfordringer for domstolene, der f.eks. varetægtsfængslede demonstranter, der blev fanget i politiets knibtangsmanøvre, selv om Højesterets nærmere gennemgang af det bevismæssige materiale viste, at det ikke havde været fuldt ud velbegrunder. Strafskærpelse af uklart omfang som nu foreslået vil ikke gøre udfordringerne mindre.

- Instituttet finder det meget væsentligt at forhindre frihedsberøvelser af personer, der forsøger at holde sig ude af uroligheder, ligesom der bør tages skridt til at hindre varetægtsfængsling af personer, der ikke står bag og deltager i uroligheder. Det gælder ikke mindst, når kriminaliseringen skærpes på grundlag af betænkelige og usikre typeforudsætninger om, hvordan enkelte personer kan bidrage til at optrappe en generel stemning m.v.

De foreslåede strafskærpelser knytter sig direkte eller indirekte til lovovertrædelser begået i forbindelse med "grov forstyrrelse af offentlig ro og orden". Der henvises i lovforslagets bemærkninger, bl.a. side 9, til ordlyden af straffelovens § 134 a. Bestemmelsen, som oprindeligt er fra 1952, har imidlertid følgende ordlyd "deltagere i *slagsmål* eller anden grov forstyrrelse...". (IMR's udhævning).

Instituttet finder i den forbindelse anledning til at fremhæve hjemmelskravet i EMRK. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols (EMD) 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 lovkvalitet. Borgeren skal have mulighed for at overskue og forudsige konsekvenserne af reglernes anvendelse og beskyttes mod vilkårlige indgreb, også i relation til retten til at demonstrere.

Strafskærpelserne knytter sig til bestemmelser i den gældende straffelov, men der er en ikke ubetydelig uklarhed forbundet med den nærmere afgrænsning af anvendelsesområdet for strafs-kærpelserne over for personer, der ikke deltager i uroligheder, men som ønskes straffet hårdere, fordi de "typisk" ved deres adfærd "kan" være med til at optrappe en situation i "umiddelbar" tidsmæssig og geografisk tilknytning til "området" med uroligheder.

- Instituttet finder, at det i al fald i bemærkningerne nærmere bør præciseres, hvilke "typesituationer" lovforslaget retter sig imod, ligesom politiet bør tage konkrete skridt til sikre sig, at reglerne anvendes med forsigtighed og alene i tilfælde, hvor det med stor sikkerhed kan lægges til grund, at de pågældende havde det fornødne forsæt. Det gælder ikke mindst i forhold til varetægtsfængsling, fordi der på dette tidspunkt ikke kan foretages en fuld prøvelse af de sigtedes forsæt.

#### 4.2 Konkret vedrørende strafs-kærpelserne

##### *4.2.1 Hindring af politiets arbejde*

I tilfælde, hvor hindring af politiets arbejde begås i forbindelse med grov forstyrrelse af den offentlige ro og orden, bør der efter Justitsministeriets opfattelse som udgangspunkt fastsættes en frihedsstraf, også i førstegangstilfælde.

Det forudsættes, at der i disse tilfælde ved fastsættelsen af straffen for overtrædelse af straffelovens § 119, stk. 3, tages udgangspunkt i et strafniveau på 40 dages fængsel i førstegangstilfælde, f.eks. hvor en større gruppe personer, mens der i området foregår omfattende forstyrrelse af den offentlige ro og orden, "hægter sig sammen" for at blokere adgangsveje mv. og således hindrer politiets, brandvæsnets eller ambulancetjenestens arbejde. Endvidere kan nævnes tilfælde, hvor en større gruppe personer i fællesskab forsøger at hindre politiet i at anholde dem ved f.eks. at holde fast i hinanden.

Det foreslås på denne baggrund, at det af straffelovens § 119, stk. 3, kommer til at fremgå, at det ved straffens fastsættelse skal indgå som en skærpende omstændighed, at forholdet er begået, mens eller i umiddelbar forlængelse af, at der i området foregår grov forstyrrelse offentlig af ro og orden.

- Instituttet fremhæver, at Folketinget så sent som i juni 2009 hævede strafferammen i straffelovens § 119, stk. 3, fra fængsel i 6 måneders til fængsel i indtil 1 år og 6 måneder, og at det ikke i lovforslaget er begrundet, hvorfor denne betydelige forøgelse af strafferammen skulle være utilstrækkelig til i sig selv at øge strafudmålingen betydeligt.

Instituttet har vanskeligt ved at forholde sig til det foreslåedes strafniveau, fordi der i lovforslaget ikke redegøres nærmere for, hvilken strafudmåling der efter gældende ret foretages i typetilfælde, som fremover forudsættes straffet med normalt 40 dages fængsel også i førstegangstilfælde.

- Instituttet finder, at der i lovforslaget bør redegøres nærmere for domstolspraksis, således at Folketinget gives et bedre grundlag for at vurdere forholdet mellem den gældende og foreslåede praksis, herunder ikke mindst det nuværende



strafniveau i typetilfælde, som fremover forudsættes straffet med 40 dages fængsel også i førstegangstilfælde.

En konsekvens af den foreslåede normale minimumsstraf på 40 dage må antages at blive en øget anvendelse af varetægtsfængsling. Det skyldes, at der kun kan anvendes varetægtsfængsling, såfremt straffen forventes at overstige fængsel i 30 dage, jf. retsplejelovens § 762, stk. 3. Domstolene må forventes i praksis i forbindelse med afgørelsen om varetægtsfængsling at lægge til grund, at den forventede straf vil blive fængsel i 40 dage, idet domstolene på dette tidspunkt næppe har mulighed for at foretage en nøjere vurdering af, om den konkrete adfærd, der er rejst sigtelse for, vil være undtaget fra normalstrafområdet på 40 dages fængsel.

- Instituttet finder, at der i lovforslaget bør redegøres mere udførligt for lovforslagets betydning for anvendelsen af varetægtsfængsling, herunder bør der redegøres for (i) hvilken praksis der i dag følges i forhold til varetægtsfængsling af personer, der ikke er "egentlige deltagere" i uroligheder m.v., og (ii) hvordan politi og domstole kan sikre sig, at der foretages en tilstrækkelig grundig vurdering på tidspunktet for varetægtsfængsling af den forventede straf.

#### *4.2.2 Hærværk*

Efter gældende regler idømmes som udgangspunkt frihedsstraf i grove hærværkssager og i gentagelsestilfælde. Med forslaget lægges op til en betydelig skærpelse af straffen i tilfælde, hvor der begås hærværk samtidigt med eller i umiddelbar forlængelse af, at der i området foregår grov forstyrrelse af den offentlige ro og orden, og det forudsættes, at der i sådanne tilfælde som udgangspunkt sker en forhøjelse af straffen med halvdelen i forhold til den frihedsstraf, der ville være blevet fastsat efter de hidtidige regler.



I tilfælde, hvor der efter gældende regler fastsættes en bødestraf - f.eks. fordi der er tale om en ustraffet gerningsmand, der begår hærværk for et mindre beløb - forudsættes der efter lovforslaget som udgangspunkt at ske en forhøjelse af bøden med det halve i forhold til det sædvanlige niveau.

Der vil imidlertid også i disse tilfælde allerede efter den gældende lovgivning være mulighed for, at domstolene kan udøve en differentieret strafudmåling, afhængigt af det enkelte tilfælde, herunder at det angivne strafniveau vil kunne fraviges i op- eller nedadgående retning, jf. herved de almindelige regler om straffens fastsættelse i straffelovens §§ 80-82.

- Instituttet finder, at der i lovforslaget bør redegøres nærmere for det gældende strafniveau, ligesom det i lovforslaget bør begrundes, hvorfor de almindelige strafudmålingsbestemmelser anses for utilstrækkelige.

#### *4.2.3 Overtrædelse af ordensbekendtgørelsen*

Såfremt lovforslaget vedtages, vil Justitsministeriet ændre ordensbekendtgørelsen, som er udstedt i medfør af § 23 i politiloven, således at der sker en betydelig forhøjelse af de nuværende bøder for overtrædelse af ordensbekendtgørelsens § 3, stk. 1, om gadeuorden og § 4, stk. 1, om sammenstimlen, når overtrædelsen er begået, mens eller i umiddelbar forlængelse af, at der i området foregår grov forstyrrelse af ro og orden på offentligt sted. Det er en forudsætning for strafskærpelsen, at der er forsæt til forbindelsen til den grove forstyrrelse af den offentlige orden, som begrunder strafskærpelsen.

Det forudsættes, at bøden for overtrædelse af ordensbekendtgørelsens § 3, stk. 1 (gadeuorden), eller § 4, stk. 1 (sammenstimlen), i disse tilfælde som udgangspunkt

isoleret set fastsættes til 3.000 kr. i førstegangstilfælde mod 600 kr. i dag. Dog bør bøden ved en samtidig overtrædelse af begge bestemmelser - hvilket formentlig vil være den praktiske hovedregel i tilfælde, hvor der i området foregår grov forstyrrelse af den offentlige ro og orden - som udgangspunkt være 5.000 kr. mod 1.000 kr. i dag.

I forhold til gældende praksis foreslås strafniveauet således femdoblet, hvilket i sig selv forekommer at kalde på en overbevisende begrundelse. Det må tilsvarende fremhæves, at bødeniveauet vil ramme unge og andre mindre bemedlede hårdest. Samtidigt vil den markante strafforhøjelse tillige udmønte sig ved udmålingen af forvandlingsstraffe for bødestrafte, jf. herved straffelovens § 55.

Erfaringen viser, at lovlige og fredelige demonstrationer uden væsentlig risiko for den offentlige orden kan gennemføres under anvendelse af råb, skrig, støj, fornærmelser og andre former for adfærd omfattet af ordensbekendtgørelsen, uden at dette i sig selv påkalder sig statens sanktioner.

Såfremt lovgivningsmagten ønsker at skride så markant ind over for overtrædelser af ordensbekendtgørelsen, der i dag normalt mødes med bødestraf i det absolut nedre område, vil usikkerheden om, hvorvidt ordensbekendtgørelsen vil blive bragt i anvendelse over for sådan adfærd, naturligt stige i befolkningen. Desto strengere straffen er, desto mere må det forventes, at politiet skrider ind over for demonstranter, og desto mere negative konsekvenser vil strafskærpelserne have for lysten til at deltage i lovlige og fredelige demonstrationer. Risikoen for at blive fanget af strenge straffe for overtrædelse af den offentlige orden kan kølnе lysten til at deltage i lovlige demonstrationer.

Retten til at demonstrere og ytre sin støtte til eller sin modstand imod politiske synspunkter kan ikke overvurderes i et demokratisk samfund. Denne ret bør kunne



udøves i sikker forvisning om, at statens magtapparat anvendes til at beskytte demonstranter, ligesom demonstranter bør kunne færdes og agere i sikker forvisning om, hvornår de risikerer at overtræde grænserne for den lovlige ytrings- og forsamlingsfrihed. Samtidig bør overtrædelser af det straffri område mødes med passende sanktioner, der gradueres efter en konkret vurdering af strafværdigheden af lovovertrædelsen.

Det fremgår af såvel Højesterets som Menneskerettighedsdomstolens praksis, at indgreb i forsamlingsfriheden skal være proportionale, og Menneskerettighedsdomstolen lægger i sin almindelige praksis om ytringsfrihed vægt på, at strafudmålingen skal være forholdsmæssig, således at risikoen for uforholdsmæssige straffe ikke har en kølnende virkning ("chilling effect") på lovlige ytringer og forsamlinger.

- Institut for Menneskerettigheder finder på den baggrund lovforslaget betænkeligt, eftersom en femdobling af bødestrafen vil kunne få negativ betydning for udøvelsen af ytrings- og forsamlingsfriheden omfattet af Grundlovens §§ 77 og 79 samt EMRK artikel 10 og 11.

##### **5. Frihedsberøvelse i medfør af politiloven**

Justitsministeriet foreslår den tidsmæssige udstrækning af præventive frihedsberøvelser efter politilovens §§ 8 og 9 udvidet fra 6 til 12 timer og bemærker, at dette ikke ses at rejse spørgsmål i forhold til EMRK artikel 5.

EMRK artikel 5, stk. 1, indeholder blandt andet følgende bestemmelser:

"Enhver har ret til frihed og personlig sikkerhed. Ingen må berøves friheden undtagen i følgende tilfælde og i overensstemmelse med den ved lov foreskrevne fremgangsmåde:

...

b) lovlig anholdelse eller anden frihedsberøvelse af en person for ikke at efterkomme en domstols lovlige påbud eller for at sikre opfyldelsen af en ved lov foreskrevet forpligtelse;

c) lovlig anholdelse eller anden frihedsberøvelse af en person med det formål at stille ham for den kompetente retlige myndighed, når der er begrundet mistanke om, at han har begået en forbrydelse, eller rimelig grund til at anse det for nødvendigt at hindre ham i at begå en forbrydelse eller i at flygte efter at have begået en sådan;

...

e) lovlig frihedsberøvelse af personer for at hindre spredning af smitsomme sygdomme, af personer, der er sindssyge, alkoholikere, narkomaner eller vagabonder;

...".

Instituttet er opmærksomt på, at politiloven allerede i dag indeholder hjemmel til præventive frihedsberøvelser, og at forholdet til EMRK artikel 5 er behandlet indgående i Politikommissionsbetænkning nr. 1410/2002, betænkningens bilag 2.

Instituttet finder ikke desto mindre, at lovforslaget rejser væsentlige spørgsmål om forholdet til artikel 5, dels fordi anvendelsen af præventive frihedsberøvelser i sig selv må anses for betænkelig i forhold til artikel 5, dels fordi en forøgelse af den tidsmæssige udstrækning rejser fornyede spørgsmål om foreneligheden med artikel 5.

#### 5.1 Lovligheden af præventive frihedsberøvelser

Artikel 5 fastslår retten til frihed og yder beskyttelse mod frihedsberøvelser, der kun må foretages i de i undtagelsesbestemmelserne anførte tilfælde. Undtagelsesbestemmelserne skal fortolkes indskrænkende.

Instituttet bemærker indledningsvis, at artikel 5, stk. 1, efter sin ordlyd *ikke* tillader anvendelse af præventive frihedsberøvelser, hvilket EMD har erkendt i talrige tilfælde, jf. f.eks. *Lawless mod Irland*<sup>1</sup>, *Guzzardi mod Italien*<sup>2</sup> og *Ciulla mod Italien*<sup>3</sup>.

Det almindelige forbud mod præventive frihedsberøvelser er så vidt ses senest behandlet i *A. m.fl. mod Storbritannien*<sup>4</sup> om præventiv frihedsberøvelse af terrormistænkte, hvori Domstolen beskriver den almindelige tilgang til fortolkningen af artikel 5 i forhold til præventive frihedsberøvelser:

"... The Court does not accept the Government's argument that Article 5 § 1 permits a balance to be struck between the individual's right to liberty and the State's interest in protecting its population from terrorist threat. This argument is inconsistent not only with the Court's jurisprudence under sub-paragraph (f) but also with the principle that paragraphs (a) to (f) amount to an *exhaustive list of exceptions and that only a narrow interpretation of these exceptions is compatible with the aims of Article 5*. If detention does not fit within the confines of the paragraphs as interpreted by the Court, it cannot be made to fit by an appeal to the need to balance the interests of the State against those of the detainee.

*The Court recalls that it has, on a number of occasions, found internment and preventive detention without charge to be incompatible with the fundamental right to liberty under Article 5 § 1, in the absence of a valid derogation under Article 15 (...). ..."* (præmis 171-172, Instituttets udhævnninger).

Det har således formodningen imod sig, at Domstolen skulle acceptere en fortolkning, hvorefter præventive frihedsberøvelser anses for omfattet af undtagelsesbestemmelsen i artikel 5, stk. 1.

---

<sup>1</sup> Dom af 1. juli 1961.

<sup>2</sup> Dom af 6. november 1980.

<sup>3</sup> Dom af 22. februar 1981.

<sup>4</sup> Dom af 19. februar 2009

Det gælder ikke mindst, fordi bestemmelsen giver adgang til at anvende frihedsberøvelser i de normalt accepterede tilfælde. Det er således efter artikel 5, stk. 1 (c), adgang til at varetægtsfængsling med henblik på strafforfølgning.

Det særlige ved præventive frihedsberøvelser efter politiloven er imidlertid, at indgrebet i frihedsrettigheden *ikke* har til formål at pålægge straf, men at foregribe strafbar adfærd i form af forstyrrelse af den offentlige orden. Indgrebet foretages altså *inden* strafbart forhold er begået, hvilket er betænkeligt i en retsstat.

Heller ikke bestemmelsen i litra b omfatter præventive frihedsberøvelser. Efter bestemmelsens ordlyd kan der anvendes frihedsberøvelse for at sikre "sikre opfyldelsen af en ved lov foreskrevet forpligtelse". Denne formulering kan læses som indeholdende hjemmel til præventive frihedsberøvelser med henblik på at opfylde forpligtelser efter lovgivningen, f.eks. i form af forpligtelsen til ikke at forstyrre den offentlige orden eller lignende.

Menneskerettighedsdomstolen har imidlertid fastslået, at formuleringen alene omfatter forpligtelser, der er specifikke og konkrete, og som den pågældende person allerede har overtrådt på tidspunktet for frihedsberøvelsen. Frihedsberøvelsen skal – for at være hjemlet i dette led af artikel 5, stk. 1 (b) - have til formål at tvinge den pågældende til at opfylde en konkret og specifik forpligtelse, der allerede er brudt. Der henvises til *Engel m.fl. mod Holland*<sup>5</sup>, *Nowicka mod Polen*<sup>6</sup> og *Vasileva mod Danmark*<sup>7</sup> - sidstnævnte om opfyldelse af forpligtelsen til at meddele navn, adresse og fødselsdato til politiet.

---

<sup>5</sup> Dom af 8. juni 1976.

<sup>6</sup> Dom af 3. december 2002.

<sup>7</sup> Dom af 25. september 2003.

Frihedsberøvelse efter denne bestemmelse kan ikke anvendes til at forebygge overtrædelse af forpligtelserne efter dansk straffe- og politiret til at respektere den offentlige orden samt undlade at begå vold, hærværk og deltage i opløb og uroligheder osv.

Baggrunden for Politikommissionens betænkning og det lovforslag, der lå til grund for politiloven, synes at være en udvidende og selvstændig fortolkning af artikel 5, stk. 1 (e), i lyset af Menneskerettighedsdomstolens dom i sagen *Witold Litwa mod Polen*<sup>8</sup>. Domstolen fastslog i den sag, at adgangen til at frihedsberøve "alkoholikere" efter artikel 5, stk. 1 (e), ikke er begrænset til at frihedsberøve personer, der lider af alkoholisme. Bestemmelsen omfatter frihedsberøvelser af personer, der er påvirket af alkohol og til fare for sig selv og andre.

Dommen tager ikke stilling til og giver dermed ikke generel adgang til at foretage præventive frihedsberøvelser uden for tilfælde omfattet af artikel 5, stk. 1 (e).

PolitiLovens bestemmelser om præventive frihedsberøvelser er betænkelige ikke kun i forhold til artikel 5, men også – og måske navnlig - fordi bestemmelserne giver adgang til at gribe ind over for og frihedsberøve personer, der deltager i offentlige forsamlinger under åben himmel. Afgrænsning til forsamlinger under åben himmel skyldes Grundlovens § 79 og tydeliggør, at bestemmelsen anvendes til at gribe ind over for grundlovssikrede forsamlinger. Politilovens § 8 om indgreb i offentlige forsamlinger under åben himmel rejser således større betænkeligheder end anvendelsen af politilovens § 9 om at hindre opløb.

EMRK artikel 11 anvender ikke sondringen under åben himmel, men forsamlingsfriheden gælder efter denne bestemmelse fredelige forsamlinger. Såfremt forsamlingen

---

<sup>8</sup> Dom af 4. april 2000.

(demonstrationen) ikke er fredelig, f.eks. fordi den foregår under grov forstyrrelse af den offentlige orden, må det anses for bedst stemmende med forsamlingsfriheden at frihedsberøve demonstranter i medfør af retsplejelovens almindelige regler om varetægtsfængsling med henblik på strafforfølgning.

Det kan ikke afvises, at der i tilfælde af indgreb over for en demonstration, der foregår under grov forstyrrelse af den offentlige orden, kan foretages frihedsberøvelser med henblik på at forhindre enkeltpersoner i at foretage yderligere og grove forstyrrelser af den offentlige orden, men der ses ikke at foreligge retspraksis derom fra EMD.

Det nærmeste man kommer spørgsmålet er muligvis *Steel m.fl. mod Storbritannien*<sup>9</sup>, hvor der blev taget stilling blandt andet til tilbageholdelsen i syv timer af nogle demonstranter, der havde demonstreret foran et conferencecenter. Domstolen afsluttende bemærkninger fremdrager essensen i sagen:

"Having itself considered the evidence available to it relating to the arrests of these three applicants, the Court sees no reason to regard their protest as other than entirely peaceful. It does not find any indication that they significantly obstructed or attempted to obstruct those attending the conference, or took any other action likely to provoke these others to violence. Indeed, it would not appear that there was anything in their behaviour which could have justified the police in fearing that a breach of the peace was likely to be caused.

For this reason, in the absence of any national decision on the question, the Court is not satisfied that their arrests and subsequent detention for seven hours complied with English law so as to be "lawful" within the meaning of Article 5 § 1."

Domstolen synes således at forudsætte, at frihedsberøvelsen kunne have været anset for omfattet af artikel 5, såfremt der havde været konkret fare for den offentlige orden, men spørgsmålet ses ikke afklaret i Domstolens praksis.

---

<sup>9</sup> Dom af 23. september 1998



Instituttet finder desuden, at forholdet til Grundlovens § 79 fortjener nærmere overvejelse. Det fremgår således af Grundloven, at forsamlinger under åben himmel kan forbydes, "når der af dem kan befrygtes fare for den offentlige fred." Det er almindeligt antaget i den statsretlige litteratur, at forsamlinger ikke kan forbydes, blot fordi den offentlige *orden* er i fare, idet begrebet "den offentlige fred" kræver, at mere tungtvejende interesser er i fare.

Instituttet bemærker i den forbindelse, at politiets beføjelser efter politilovens §§ 8 og 9 ikke er begrænset til tilfælde, hvor der forudses fare for den offentlige fred i den kvalificerede betydning, som dette begreb har efter Grundlovens § 79.

Det forekommer ikke ganske oplagt, at man skal kunne frihedsberøve demonstranter og dermed gøre indgreb i forsamlingsfriheden for deres vedkommende, såfremt de ikke udgør en fare for den offentlige fred. Det bemærkes herved særskillt, at politiloven i stedet for at anvende Grundlovens begreb "den offentlige fred" i § 8 henviser til "betydelig forstyrrelse af den offentlige orden eller fare for enkeltpersoners eller den offentlige sikkerhed".

- Instituttet finder det betænkeligt at anvende frihedsberøvelser over for demonstrationer omfattet af Grundlovens § 79 og EMRK artikel 11, ligesom Instituttet finder hjemlen i artikel 5 til at foretage sådanne indgreb i den personlige frihed tvivlsom.
- Instituttet har ikke har mulighed for at foretage en tilbundsgående analyse af dette spørgsmål i forbindelse med udarbejdelsen af dette høringssvar og opfordrer derfor Justitsministeriet til i forbindelse med Folketingets behandling af lovforslaget at redegøre udtømmende for, (i) i hvilke tilfælde EMD har accepteret anvendelse af præventive frihedsberøvelser, og (ii) i hvilke tilfælde EMD har



accepteret indgreb i ytrings- og forsamlingsfriheden i form af præventive frihedsberøvelser.

Instituttet har under de givne omstændigheder ikke mulighed for at afgive et mere præcist høringssvar på dette punkt, men Instituttet står til rådighed for videre drøftelser under Folketingets behandling af lovforslaget.

#### 5.2 Varigheden af præventive frihedsberøvelser

Det anføres med rette i lovforslagets almindelige bemærkninger, at EMRK ikke nærmere regulerer varigheden af en frihedsberøvelse, men det er et generelt krav efter konventionen, at en frihedsberøvelse skal være proportional.

Den gældende frist er på seks timer, dog således at en overskridelse af 6-timers grænsen "vil kunne ske i forbindelse med aktioner med frihedsberøvelse af et større antal personer, hvor den tid, der vil medgå til transport til politistationen, registrering og identifikation af de frihedsberøvede, i praksis vil gøre det umuligt at overholde 6-timers grænsen."

Der foreslås ingen ændringer i betingelserne mv. for at iværksætte frihedsberøvelse efter politilovens §§ 8 og 9. Frihedsberøvelse vil således fortsat kun kunne anvendes, hvis det er nødvendigt i den konkrete situation, og hvis mindre indgribende midler ikke findes tilstrækkelige til at afværge faren. Frihedsberøvelsen skal endvidere fortsat være så kortvarig og skånsom som muligt. Selv om grænsen efter forslaget forlænges til 12 timer, skal personen således i givet fald ligesom i dag løslades, så snart de omstændigheder, der gav anledning til frihedsberøvelsen, ikke længere er til stede, jf. nærmere lovforslaget s. 18 f.



Spørgsmål er herefter, hvorvidt en udvidelse af den tidsmæssige frist fra 6 til 12 timer aktualiserer spørgsmålet om foreneligheden af konkrete indgreb med EMRK artikel 5.

- Institutet finder, at Justitsministeriet i forbindelse med Folketingets behandling af lovforslaget bør redegøre udførligt for EMD's praksis om varigheden af frihedsberøvelser på dette område.

Institutet har under de givne omstændigheder ikke mulighed for at afgive et mere præcist hørings svar på dette punkt, men Institutet står til rådighed for videre drøftelser under Folketingets behandling af lovforslaget.

### 5.3 Domstolsprøvelse af frihedsberøvelser efter politiloven

Administrative frihedsberøvelser efter politiloven skal på begæring af den frihedsberøvede indbringes for domstolene i overensstemmelse med retsplejelovens kapitel 43 a, hvilket imidlertid ikke fremgår af politiloven.

- Institutet finder, at der i politiloven bør indsættes en henvisning til retsplejelovens kapitel 43 a, ligesom der henvises til retsplejeloven i andre love, der hjemler frihedsberøvelser uden for strafferetsplejen, jf. f.eks. udlændingelovens § 37, stk. 6.
- Institutet anbefaler under alle omstændigheder, at politiet drager omsorg for - på et sprog, som de pågældende forstår - at orientere frihedsberøvede efter politiloven om adgangen til at begære frihedsberøvelsen prøvet, og at politiet sikrer dokumentation for orienteringen.

## **6. Særlig opmærksomhed vedrørende behandlingen af børn**



Blandt demonstranterne under det kommende Klimatopmøde må det forventes, at også større børn vil deltage. På denne baggrund finder Institutet anledning til at fremhæve Børnekonventionens selvstændige betydning.

Børnekonventionen gælder for børn og unge under 18 år, og det fremgår bl.a. af konventionens artikel 37, stk. 1 (b-d), at deltagerstaterne skal sikre, at:

"(b) intet barn ulovligt eller vilkårligt berøves sin frihed. Anholdelse, tilbageholdelse eller fængsling af et barn skal følge lovens forskrifter og må kun bruges som en sidste udvej og for det kortest mulige passende tidsrum;

(c) ethvert barn, der er berøvet friheden, behandles menneskeligt og med respekt for menneskets naturlige værdighed og på en måde, der tager hensyn til deres aldersmæssige behov. Især skal ethvert barn, der er berøvet friheden, holdes adskilt fra voksne, medmindre en sådan adskillelse ikke anses at tjene barnets tarv, og skal have ret til at opretholde kontakt med sin familie gennem brevveksling og besøg, bortset fra under særlige omstændigheder;

(d) ethvert barn, der er berøvet sin frihed, har ret til hurtig juridisk og anden passende bistand samt ret til at få lovligheden af sin frihedsberøvelse prøvet ved en domstol eller anden kompetent, uafhængig og upartisk myndighed og til hurtig afgørelse af enhver sådan sag."

Frihedsberøvelsen på maksimalt 12 timer skal, som angivet i bemærkningerne, være så kortvarig og skånsom som mulig.

- Institutet finder i lyset af dette princip, samt i lyset af forpligtelserne efter Børnekonventionens artikel 37, stk. 1 (b), at det bør indføres og fremhæves i bemærkningerne, at personens unge alder skal tillægges særlig betydning ved bedømmelsen af frihedsberøvelsens udstrækning.

## 8. Ligebehandlingsmæssige konsekvenser



Institut for Menneskerettigheder finder ikke umiddelbart, at lovforslaget rejser særlige spørgsmål på dette område.

Instituttet anbefaler imidlertid, at politiet eller andre myndigheder drager omsorg for at orientere de forventeligt tilrejsende gæster om deres rettigheder og forpligtelser under opholdet i Danmark.

Der henvises til j.nr. 2009-730-1017.

Med venlig hilsen

Jonas Christoffersen  
Direktør, dr. jur.