

Justitsministeriet
Strafferetskontoret
Slotsholmsgade 10
1216 København K



**amnesty
international**

Dansk Afdeling
Gammel Torv 8
1457 København K

Tlf: 3345 6565
Fax: 3345 6566

www.amnesty.dk
amnesty@amnesty.dk

Den 4. november 2009

Vedrørende udkast til forslag til lov om ændring af straffeloven og lov om politiets virksomhed. (Styrket indsats mod omfattende forstyrrelse af den offentlige orden). Deres j.nr. 2009-730-1017.

Ved e-mail af 20. oktober 2009 har Justitsministeriet fremsendt ovennævnte udkast og anmodet om Amnesty Internationals eventuelle bemærkninger til udkastet.

Vedlagt fremsender vi hermed Amnesty Internationals bemærkninger til udkastet.

Venlig hilsen

Handwritten signature of Lars Normann Jørgensen in black ink.

Lars Normann Jørgensen
Generalsekretær

Handwritten signature of Claus Juul in black ink.

Claus Juul
Juridisk konsulent



Høringssvar over udkast til forslag til lov om ændring af straffeloven og lov om politiets virksomhed. (Styrket indsats mod omfattende forstyrrelse af den offentlige orden).

Ved e-mail af 20. oktober 2009 har Justitsministeriet anmodet om Amnesty Internationals eventuelle bemærkninger til ovennævnte udkast.

GENERELT

Nærværende lovforslag følger sig til en række af forslag, som samlet og hver især har bidraget til at undergrave og svække de retssikkerhedsgarantier, de grundlæggende retsstatsprincipper, som Danmark tidligere holdt i hævd, både nationalt og i internationale sammenhænge.

Der går en lige linje fra **terrorpakkerne** i 2002 og 2006, med svækkelse af domstolskontrollen med overvågning af borgerne, sænkning af beviskrav i terrørsager, henover **"tuneser-lovens"** opgivelse af kravet om domstolsprøvelse som betingelse for at fratage personer deres bevægelsesfrihed, **"bandepakken"** indførelse af minimumsstraffe ved overtrædelse af våbenloven uanset det konkrete forholds fravær af kriminelt forsæt, og indførelse af vidtrækkende zoneforbud for hele bydele uden domstolskontrol, til nærværende forslag om fængselsstraf til demonstranter uafhængigt af den konkrete handlings alvor og præventive fængslinger i op til 12 timer, som begge må frygtes at true nogle af de vigtigste frihedsrettigheder i en retsstat – forsamlingsfriheden og ytringsfriheden.

Siden 2002 har Danmark begivet sig ud på en farlig vej – hvor der ad hoc-lovgives ud fra overvejelser om, hvad der ville være "praktisk" for politiet. I juni 2006 forklarede daværende justitsminister Lene Espersen for eksempel terrorpakken svækkelse af domstolsprøvelsen i forbindelse med aflytning af borgerne med, at det var "så politiet ikke skulle bruge så megen tid på at rende i retten". (Citat: DR, Profilen, juni 2006).

Der savnes helt en principiel diskussion om grænserne for den udøvende magts beføjelser, om vigtigheden af domstolskontrol til beskyttelse mod vilkårlig overvågning og indgreb uden konkret domstolsprøvelse.

Spørgsmålet om, hvad det betyder på længere sigt for retsstaten, hver gang man lovgiver uden principielle overvejelser af konsekvenserne for borgernes retssikkerhed og deres frihedsrettigheder, er helt fraværende i både dette og de tidligere lovforslag.

Man nøjes med en konstatering af, at politiet har tilkendegivet, at det ville være praktisk med "flere beføjelser" og "mindre domstolskontrol". Det må frygtes, at en sådan praksis, der alene ser på, hvad der isoleret set ville være praktisk for politiet, kan føre til, at Danmark på længere sigt vil prisgive vigtige dele af retsstaten.

Amnesty International skal opfordre til, at nærværende lovforslag udskydes, til regeringen og Folketinget har haft en grundig, principiel drøftelse af de retssikkerhedsmæssige konsekvenser af den nuværende lovgivningsteknik.

Amnesty International skal særligt pege på, at der ikke består nogen modsætning mellem domstolskontrol med den udøvende magt og effektiv kriminalitetsbekæmpelse.

1 Konkrete bemærkninger.

Ad forslagets § 1, nr. 1 – om ændring af straffelovens 119, stk. 3, 2. pkt.

Med dette forslag lægges der op til, at demonstranter, som hindrer politi eller brandvæsen i at udføre deres arbejde ved at lægge sig hindrende i vejen og blokere veje og gader, som udgangspunkt skal idømmes 40 dages fængsel.

Efter de gældende regler går straffen efter straffelovens § 119, stk. 3, fra bøde til fængsel



i indtil 6 måneder – afhængigt af den konkrete grovhed af forholdet.

Efter forslaget er handlingens konkrete grovhed ikke afgørende. Betingelsen for at idømme 40 dages fængsel er, at forholdet er begået mens eller i umiddelbar forlængelse af, at der i området foregår grov forstyrrelse af ro og orden på offentligt sted.

Det fremgår af bemærkningerne, side 23, at hindringen af politiets arbejde skal begås samtidig med eller i umiddelbar forlængelse af, at der i det pågældende område foregår grove forstyrrelser af den offentlige ro og orden omfattet af straffelovens § 134a.

Det fremgår videre, side 23, at *"Dette omfatter også tilfælde, hvor f.eks. en større gruppe personer søger at hindre politiets arbejde, inden der er opstået sådanne uroligheder (vores udhævning), og som fortsætter hermed, mens der i området foregår grov forstyrrelse af den offentlige ro og orden."*

Og videre, samme side:

"Omfattet er desuden forhold, der begås i umiddelbar forlængelse af sådanne uroligheder, f.eks. hvis personer på vej væk fra stedet, hvor urolighederne er blevet opløst af politiet, forsøger at lægge hindringer i vejen for politiets arbejde (...) i tilstødende gader".

Det fremgår videre af bemærkningerne, side 23, at det er en betingelse, at overtrædelsen af straffelovens § 119, stk. 3, er begået "i området".

Om betydningen af "området" forklarer bemærkningerne, side 23: *"Den foreslåede bestemmelse omfatter ikke kun de gader, pladser, torve, mv., hvor der foregår uroligheder, men også gader mv., som støder op til det sted, hvor urolighederne foregår, og som f.eks. kan anvendes som adgangs- eller flugtveje til og fra stedet."*

Det betyder, at ikke-voldelige demonstranter, som er i vejen for politiet – enten fordi de hægter sig sammen, eller fordi de ikke kan komme væk (fordi der er hollænder-biler og

politikæder i samtlige gader væk fra demonstrationen) kan idømmes 40 dages fængsel, fordi der foregår uroligheder nogle gader væk.

Der er talrige eksempler på, at lovlige, fredelige demonstrationer har ført til hærværk og uroligheder, og at demonstranter er blevet anholdt, fordi ballademagere uden tilknytning til selve demonstrationen eller dens formål har benyttet demonstrationen som anledning til at begå hærværk og andre ulovligheder i kanten af demonstrationen.

I dagene efter rømningen af Ungdomshuset blev et stort antal personer anholdt og sigtet for overtrædelse af straffelovens § 119, stk. 3, og straffelovens § 134a (slagsmål eller anden deltagelse i anden grov forstyrrelse af offentlig ro og orden). Men mange af disse personer blev efterfølgende frikendt af Landsretten og Højesteret på grund af manglende beviser, ligesom Landsretten og Højesteret i mange sager fandt, at Københavns Byret ikke burde have tilladt varetægtsfængsling (ligeledes på grund af manglende beviser).

Domstolene lagde i den forbindelse også vægt på, at mange af de anholdte oplyste, at de var anholdt for ikke at have fjernet sig fra "demonstrationen" eller "opløbet", men at dette alene skyldtes, at politiets hollænderbiler og kæder blokerede gaderne og gjorde det umuligt at efterkomme ordren. Det meget vigtige krav til konkrete beviser vil man nu lovgive sig ud af.

Med den foreslåede ændring vil man gøre det muligt at idømme fredelige demonstranter 40 dages fængsel i sådanne situationer – alene for at "stå i vejen" sammen med andre demonstranter - efter at demonstrationen er opløst af politiet på grund af ballademageres forstyrrelse af den offentlige ro og orden.

Det skal herefter ikke bevises, at den enkelte har haft til hensigt eller formål at begå ulovligheder – tilstedeværelsen vil være bevis nok – og den udløsende faktor – den skærpende omstændighed – ligger uden for den sigtedes indflydelse: Det er *andres* forstyrrelse af den offentlige ro og orden –



muligvis i en tilstødende gade – der udløser fængselsstraf på 40 dage.

Den grove forstyrrelse (andetsteds), som kan udløse fængsel til en person, som står i vejen for politiet, kan være indtrådt *uafhængigt af og efter* hindringen af politiets arbejde.

Efter Amnesty Internationals opfattelse er det bekymrende, at man vil slække på betingelserne for at idømme fængsel i forbindelse med lovlydige borgeres udøvelse af deres grundlovssikrede ytrings- og forsamlingsfrihed.

Man kunne frygte, at denne nye mulighed for at idømme fængsel i 40 dage – uanset hindringens alvor eller konsekvenser – især vil blive brugt i forbindelse med ikke-voldelige borgeres deltagelse i politiske demonstrationer om emner af almen interesse.

Amnesty International skal derfor fraråde, at man indfører en sådan mulighed for at idømme fængsel uafhængigt af det konkrete forholds alvor. En sådan bestemmelse vil kunne føre til urimeligheder på samme måde, som vi har set en pædagog og en lystfisker blive idømt fængselsstraffe efter bandepakkens stramninger af våbenloven, for besiddelse af henholdsvis en hobbykniv og en fiskekniv.

Ad forslaget § 1, nr. 2, om ændring af straffelovens § 291, stk. 4, om skærpede straffe for hærværk.

Amnesty International har ikke bemærkninger til dette forslag.

Ad forslaget § 2, nr. 1, om ændring af lov om politiets virksomhed, § 8, stk. 4, 2. pkt. og § 9, stk. 3, 2. pkt., om forlængelse af administrativ frihedsberøvelse fra 6 timer til 12 timer.

Efter forslaget skal tidsgrænsen for administrativ frihedsberøvelse – også kaldt præventiv frihedsberøvelse – hæves fra 6 timer til 12 timer.

Efter bemærkninger til lovforslaget er baggrunden, at Rigspolitiet har oplyst over for Justitsministeriet, at administrativ frihedsberøvelse på 6 timer for at afværge betydelig fare for forstyrrelse af den offentlige orden eller sikkerhed ikke er tilstrækkeligt, idet de omstændigheder, som førte til anholdelsen, ikke altid er ophørt efter 6 timers forløb.

Det anføres således i bemærkninger side 17, at *"Der har imidlertid i praksis været tilfælde, hvor personer har måttet løslades efter 6 timer, selv om frihedsberøvelse i realiteten fortsat måtte anses for nødvendig for at afværge den konkrete fare for den offentlige orden og sikkerhed, som gav anledning til frihedsberøvelsen, f.eks. fordi der fortsat var uro, opløb eller lignende, som de pågældende måtte forventes at deltage i."*

Man vil derfor forhøje den øverste tidsgrænse for administrativ frihedsberøvelse til 12 timer.

Efter Amnesty Internationals opfattelse er også dette forslag et betænkeligt skridt i retning af at svække borgernes muligheder for at udøve deres forsamlings- og ytringsfrihed.

Man må forstå bemærkningerne således, at der fortsat, som ved indførelsen af den administrative – præventive – frihedsberøvelse, er tale om frihedsberøvelse af personer, som ikke har begået noget strafbart, men alene "er på vej til" en demonstration, og som der ikke er planer om at rejse tiltale mod for overtrædelse af straffeloven.

Der er tale om en rent administrativ foranstaltning ud fra ordensmæssige, præventive hensyn. Den eller de anholdtes deltagelse i en forsamling *ville kunne* give anledning til forstyrrelse af den offentlige ro og orden.

Det skal erindres, at der ikke er tale om varetægtsfængsling med henblik på retsforfølgning. De 12 timers frihedsberøvelse er rent forebyggende og kræver ikke, at der er begået en lovovertrædelse, men at alene det



efter politiets opfattelse kan frygtes, at personen på fri fod vil deltage i uroligheder.

Efter Amnesty Internationals opfattelse er enhver forlængelse af en adgang til diskretionær frihedsberøvelse, som rækker ud over helt kortvarig frihedsberøvelse, principielt betænkelig. Enhver frihedsberøvelse, som ikke er helt kortvarig, bør alene kunne besluttes af en domstol, jf. Grundlovens § 71, Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 5 og Den Internationale Konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder, artikel 9.

Nærværende forslag er udtryk for den trinvis udhuling af de samme retsstatsprincipper (om frihedsrettighederne), som Danmark traditionelt ellers har arbejdet for at beskytte og fremme.

Det anføres i bemærkningerne, side 19, at et tidligere lovforslag fra Folketingssamlingen 2003-2004 – hvorved adgangen til administrativ (præventiv) frihedsberøvelse i politilovens §§ 8 og 9 blev – må anses for at være i overensstemmelse med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 5 om frihedsberøvelse.

Det anføres videre, side 19, at Den Europæiske Menneskerettighedskonvention ikke indeholder nærmere regler om varigheden af en frihedsberøvelse, men at det er et *generelt krav*, at frihedsberøvelsen skal være proportional.

Hertil anføres det videre, at der allerede i dag efter politilovens §§ 8 og 9 gælder et krav om, at frihedsberøvelse ikke må anvendes, hvis mindre indgribende foranstaltninger er tilstrækkelige, og at frihedsberøvelsen skal være så kortvarig som muligt.

Det fremgår, at der således også efter nærværende forslag om en 12-timers præventiv frihedsberøvelse vil skulle foretages en konkret vurdering af, om frihedsberøvelsen og dens varighed må anses for proportional i forhold til den fare, der tilsigtes afværget.

På den baggrund konkluderes det i bemærkningerne, side 19, sidste afsnit, at forslaget ikke rejser spørgsmål i forhold til Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 5.

Det konkluderes med andre ord, at når **6 timers** administrativ, præventiv frihedsberøvelse ikke er i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 5's generelle krav om domstolsprøvelse af frihedsberøvelse, så er **12 timers** administrativ frihedsberøvelse det heller ikke, når blot frihedsberøvelsen er "*nødvendig*".

Argumentationen er cirkulær, og der savnes enhver form for begrundet redegørelse eller dokumentation for, at en administrativ, præventiv frihedsberøvelse på 12 timer (eller som det er nu, 6 timer) er i overensstemmelse med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 5.

I 2006 vedtog Folketinget den anden terrorklasse, som muliggjorde aflytning af et stort (ubestemt) antal personer, som ikke er under mistanke for noget kriminelt forhold – **uden forudgående dommerkendelse**. Man begrundede dengang den svækkede domstolskontrol med, at terror er en helt særlig undtagelsesbetonet kriminalitet, som nødvendiggør en særlig ordning. Men allerede den 29. maj 2009 (L 124) udvidede regeringen og Folketinget imidlertid denne adgang til aflytning med særligt reduceret domstolskontrol til at omfatte yderligere 12 straffelovsovertrædelser. Efter Amnesty Internationals opfattelse er disse lovforslag udtryk for en trinvis undergravning af frihedsrettighederne her i landet.

Amnesty International frygter, at en tilsvarende udglidning vil ske i forhold til politiets beføjelser til at beslutte præventiv frihedsberøvelse. Der er således ikke noget i bemærkningerne til forslaget om at udvide grænsen for administrativ frihedsberøvelse fra 6 til 12 timer, som udelukker eller forhindrer, at man om nogle år fremsætter forslag om, at politiet skal kunne frihedsberøve præventivt i for eksempel 24 timer.



Amnesty International skal fraråde, at denne del af lovforslaget, som betegner endnu en svækkelse af borgernes retssikkerhed, vedtages.

Amnesty International, den 6. november 2009