



JUSTITISMINISTERIET

Lovafdelingen

Folketinget
Retsudvalget
Christiansborg
1240 København K

Dato: 16. november 2016
Kontor: Stats- og Menneskerets-
kontoret
Sagsbeh: Yassmina Amadid
Sagsnr.: 2016-0037-0164
Dok.: 2128821

Hermed sendes besvarelse af spørgsmål nr. 1 vedrørende forslag til lov om ændring af lov om forbud mod besøgende i bestemte lokaler og politiets anvendelse af peberspray (L 17), som Folketingets Retsudvalg har stillet til justitsministeren den 8. november 2016.

Søren Pind

/

Rasmus Krogh Pedersen

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

T +45 7226 8400
F +45 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

Spørgsmål nr. 1 fra Folketingets Retsudvalg vedrørende forslag til lov om ændring af lov om forbud mod besøgende i bestemte lokaler og politiets anvendelse af peberspray (L 17):

”Vil ministeren redegøre for lovforslagets forhold til grundloven og menneskerettighedskonventionen?”

Svar:

1. Ved lov nr. 471 af 7. juni 2001 om forbud mod besøgende i bestemte lokaler med senere ændringer (hashklubloven) blev politiet tillagt beføjelse til efter nærmere angivne betingelser at meddele forbud mod besøgende i bestemte lokaler efter forudgående advarsel til den, der råder over de pågældende lokaler.

Forarbejderne til hashklubloven indeholder en udførlig beskrivelse af lovens forhold til grundloven og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK), jf. herved pkt. 5 i de almindelige bemærkninger til lovforslag nr. L 234 af 27. april 2001. Af de almindelige bemærkninger til det nævnte lovforslag fremgår således følgende:

”5. Forholdet til grundloven og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

5.1. Efter grundlovens § 79 har borgerne ret til uden forudgående tilfaldelse at forsamle sig ubevæbnede.

Det er ikke enhver flerhed af personer på et bestemt sted, som har karakter af en forsamling i grundlovens forstand, og som derfor nyder beskyttelse efter § 79. Ved en forsamling forstås i almindelighed den samtidige tilstedeværelse af en flerhed af personer i et fælles øjemed (for at befordre en meningstilkendegivelse) og under en vis ledelse.

Det forhold, at kunder og besøgende samtidig er til stede i et bestemt lokale, der anvendes som butik eller som omdrejningspunkt for f.eks. distribution mv. af hash, indebærer derfor i almindelighed ikke, at de pågældende kan anses for at udgøre en forsamling i grundlovens § 79's forstand.

Det kan imidlertid ikke afvises, at den samtidige tilstedeværelse af flere personer i et bestemt lokale, der benyttes til salg og køb af hash, ulovligt hasardspil mv., efter omstændighederne kan have en sådan

karakter, at der er tale om en forsamling, som er omfattet af grundlovens § 79.

Grundlovens § 79 er ikke til hinder for, at lovgivningsmagten kan fastsætte regler om begrænsning af forsamlingsfriheden.

I Højesterets dom af 16. august 1999 om den såkaldte rockerlov (lov nr. 907 af 15. oktober 1996 om forbud mod ophold i bestemte ejendomme), jf. Ugeskrift for Retsvæsen 1999, side 1798 ff., udtalte Højesteret bl.a., at bestemmelsen i grundlovens § 79 ikke hindrer, at der ved lov fastsættes regler, som uden at være rettet mod en forsamlings meningstilkendegivelser begrænser forsamlingsfriheden, når dette sker til beskyttelse af andre væsentlige interesser, herunder andres liv og velfærd. Det hedder i dommen bl.a., at sådanne begrænsninger ikke må gå videre end, hvad der er nødvendigt for en sådan beskyttelse, jf. herved også Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 11.

Den foreslåede forbudsordning har ikke som sigte at forhindre en nærmere defineret gruppe af personer i at mødes. Ordningen er begrundet i hensynet til at forebygge og bekæmpe systematiske strafbare handlinger, som udøves fra bestemte lokaler, og som er egnet til at medføre ulempe og utryghed hos omkringboende.

Der kan kun nedlægges forbud, hvis der er tale om regelmæssige strafbare handlinger af et vist omfang. Endvidere er det en betingelse, at de strafbare handlinger er egnet til at medføre ulempe og utryghed hos omkringboende.

Et forbud vil ikke være rettet mod en forsamling som sådan eller mod meningstilkendegivelser i en forsamling. Forbuddet vil ikke være til hinder for, at de pågældende personer fortsat vil kunne mødes i andre lokaler, hvor der ikke foreligger grundlag for at nedlægge et forbud efter de foreslåede regler. Et forbud vil kunne ophæves inden den foreslåede 3-måneders periodes udløb, hvis den kriminelle aktivitet er ophørt, og der er taget initiativ til i stedet at benytte lokalerne til andre (lovlige) formål.

Hvis de pågældende lokaler forud for, at forbuddet blev nedlagt, også anvendtes af en kreds af personer til forsamlingsvirksomhed med et politisk eller andet meningsbefordrende øjemed, vil et forbud endvidere ikke være til hinder for, at de pågældende personer fortsat kan indfinde sig i lokalerne, når det sker som led i denne virksomhed.

På den anførte baggrund er det Justitsministeriets opfattelse, at den foreslåede forbudsordning ikke er i strid med grundlovens § 79.

5.2. Lovforslaget, der indeholder hjemmel til under visse betingelser at meddele forbud mod besøgende i bestemte lokaler, kan efter omstændighederne berøre spørgsmål, der er reguleret i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Der er navnlig tale om artikel 8 om retten til privatliv, artikel 2 i 4. Tillægsprotokol om retten til frit at vælge opholdssted og artikel 11 om forsamlingsfriheden.

Det kan ikke afvises, at meddelelse af forbud efter de foreslåede regler efter omstændighederne vil indebære et indgreb i rettigheder, der er beskyttede efter den nævnte konventions bestemmelser.

I tilfælde, hvor en medlemsstats lovgivning indrømmer myndighederne helt eller delvis skønsmæssige beføjelser, foretager Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol som udgangspunkt ikke en abstrakt prøvelse af, om lovgivningen er i overensstemmelse med konventionen. Det afgørende er, hvorledes beføjelserne anvendes i praksis.

Artikel 11 omfatter retten til at danne eller tilslutte sig en gruppe eller organisation, der forfølger bestemte mål. Bestemmelsen omfatter derimod ikke retten til at være sammen med andre personer eller på anden måde omgås med bestemte personer (se f.eks. Carter mod UK, afvisningsafgørelse af 9. juni 1999, pkt.4). Efter lovforslagets § 1, stk. 4, vil et forbud – af hensyn til forsamlingsfriheden – ikke hindre personer i fortsat at indfinde sig i lokalerne, når det alene sker som led i forsamlingsvirksomhed med et politisk eller andet meningsbefordrende øjemed, som også foregik i lokalerne forud for, at forbuddet blev nedlagt.

For at være forenelige med konventionen, skal et indgreb i de interesser, som er værnede ved de ovenfor nævnte konventionsbestemmelser, generelt sagt være foreskrevet ved lov og være nødvendigt i et demokratisk samfund til varetagelse af de nærmere bestemte anerkendelsesværdige formål, som fremgår af bestemmelserne – herunder den offentlige tryghed og forebyggelse af forbrydelser samt hensynet til beskyttelsen af andres rettigheder mv.

Hensynet til at bekæmpe kriminalitet samt at skabe tryghed hos borgerne kan således retfærdiggøre et indgreb i de beskrevne rettigheder. Det er netop sådanne hensyn, lovforslaget bygger på, og som kan begrunde et forbud.

Det er efter forslaget en betingelse for at kunne nedlægge et forbud mod ophold i bestemte lokaler, at der deri foregår virksomhed på en måde, som systematisk indebærer strafbare handlinger, og som er egnet til at medføre ulempe og utryghed hos omkringboende.

Som der nærmere er redegjort for under pkt. 2 ovenfor, har politiets øgede og betydelige indsats mod navnlig personer med tilknytning til hashklubvirksomhed ikke kunnet stoppe »hashklubbernes« udbredelse til skade for øvrige beboere i nærmiljøet.

Et forbud efter de foreslåede regler vil ikke omfatte beboere og deres nærmeste pårørende. Forbuddet vil heller ikke hindre en fortsættelse af eventuel lovlig forsamlingsvirksomhed i de pågældende lokaler, og forbuddet, der er tidsbegrænset, vil kunne ophæves inden periodens udløb, hvis den kriminelle aktivitet er ophørt, og der er taget initiativ til i stedet at benytte lokalerne til andre (lovlige) formål.

På den anførte baggrund er det Justitsministeriets opfattelse, at et forbud i medfør af de foreslåede regler ikke går videre end påkrævet for at varetage de ovenfor nævnte væsentlige hensyn, som begrunder forbuddet.”

Den foreslåede ændring af hashklubloven, hvorefter forudgående advarsel til den, der råder over lokalerne, kan undlades, hvis der inden for de seneste 3 måneder over for den pågældende er nedlagt forbud efter hashklubloven vedrørende andre lokaler inden for en radius af 500 meter, giver efter Justitsministeriets opfattelse ikke anledning til en anden vurdering i forhold til grundloven eller EMRK, end hvad der allerede følger af de ovenfor gengivne bemærkninger til lovforslag nr. L 234 af 27. april 2001.

2. Med lovforslaget foreslås det endvidere, at politiets anvendelse af peberspray, som i dag er reguleret administrativt, lovfæstes i politiloven.

Det følger af artikel 3 i EMRK, at ingen må underkastes tortur og ej heller umenneskelig eller vanærende behandling eller straf. Forbuddet er absolut og gælder således uanset offerets adfærd eller handlinger.

Politiets anvendelse af peberspray vil ikke i almindelighed rejse spørgsmål i forhold til artikel 3 i EMRK.

Der kan i den forbindelse henvises til, at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol i sagen *Oya Ataman mod Tyrkiet*, dom af 5. december 2006, fandt, at de tyrkiske myndigheders brug af peberspray til at opløse

en demonstration ikke var i strid med artikel 3. Domstolen lagde herved vægt på, at flere lande i Europarådet anvender peberspray til at opløse demonstrationer mv., og at det i den konkrete sag ikke var bevist, at de tyrkiske myndigheders brug af peberspray havde udgjort en krænkelse af artikel 3.

Politiets konkrete anvendelse af peberspray kan dog efter omstændighederne udgøre en krænkelse af artikel 3, hvis anvendelsen går ud over, hvad der med rimelighed kan anses for nødvendigt (proportionalt).

Det følger af politilovens § 16, stk. 1, at politiets magtanvendelse skal være nødvendig og forsvarlig og alene må ske med midler og i en udstrækning, der står i rimeligt forhold til den interesse, der søges beskyttet. Det følger endvidere af politilovens § 16, stk. 2, at det skal indgå i vurderingen af forsvarligheden, om magtanvendelsen indebærer risiko for, at udenforstående kan komme til skade.

Justitsministeriet finder på den baggrund, at den foreslåede lovfæstelse af politiets anvendelse af peberspray er forenelig med Danmarks internationale forpligtelser.