

# TIBETKOMMISSIONENS BERETNING

KAPITEL 4-7

2017

Kommissionen til undersøgelse af sagen om politiets indgriben over for demonstrationer i forbindelse med kinesiske statsbesøg mv.

## **TIBETKOMMISSIONEN**

Kommissionen til undersøgelse af sagen om politiets indgriben over for demonstrationer i forbindelse med kinesiske statsbesøg mv.

Tuk Bagger, Ole Spiermann, Michael Hansen Jensen

# TIBETKOMMISSIONEN

## BIND 2



# INDHOLDSFORTEGNELSE

## BIND 1

Forord	3
Kapitel 1 Kommissoriet, kommissionens sammensætning og afgrænsning af kommissionens opgaver	9
Kapitel 2 Kommissionsundersøgelsens resultat	19
Kapitel 3 Kommissionens sammenfatning og vurdering af det faktiske forløb	25

## BIND 2

Kapitel 4 Retlige vurderinger	351
4.1 Var politiets ordrer og ageren under besøgene i 2012, 2013 og 2014 ulovlige?	351
4.1.1 Vedrørende besøget i 2012	352
4.1.2 Vedrørende besøget i 2013	353
4.1.3 Vedrørende besøget i 2014	354
4.2 Var oplysningerne til Folketingets Retsudvalg urigtige, vildledende eller ufyldstgørende?	354
4.2.1 Vedrørende besøget i 2012	354
4.2.2 Vedrørende besøget i 2013	355
4.2.3 Vedrørende besøget i 2014	355
4.3 Vurdering vedrørende ansatte i de enkelte myndigheder og Hofmarskallatet	356
4.3.1 Udenrigsministeriet	356
4.3.2 Hofmarskallatet	357
4.3.3 Justitsministeriet	357
4.3.4 Statsministeriet	358
4.3.5 Rigspolitiet	359
4.3.6 PET	360

4.3.7	Københavns Politi	362
4.3.8	Om ansvar for enkeltpersoner i Københavns Politi	363
4.3.8.1	”Menigt politipersonale”	363
4.3.8.2	Personer med overordnet strategisk og operationelt ansvar	363
4.3.8.3	Indsatslederne, delingsførerne og gruppeførerne	366
4.3.8.4	Den øverste ledelse	373
4.3.8.5	Ansatte i Ledelsessekretariatet	374
Kapitel 5		
	Regelgrundlag	377
5.1	Ytringsfrihed	377
5.1.1	Grundloven	377
5.1.2	EMRK	379
5.1.3	Dansk praksis	382
5.2	Forsamlingsfrihed og ret til at demonstrere	383
5.2.1	Grundlovens § 79	383
5.2.2	EMRK artikel 11	387
5.2.3	Dansk praksis	391
5.3	Særligt om beskyttelse af statsrepræsentanters værdighed	391
5.3.1	Folkeret	391
5.3.2	Dansk ret	395
5.4	Fremmede nations- og områdeflag	399
5.5	Politoloven og PET	403
5.5.1	Politoloven	403
5.5.2	PET	408
5.6	Generelt om offentligt ansattes pligter	411
5.6.1	Pligt til at overholde gældende ret	411
5.6.2	Loyalitetspligt	412
5.6.3	Lydighedspligt	412
5.6.4	Sandhedspligt	414
5.6.5	Advarselspligt	415
5.6.6	Undersøgelses- og tilsynspligt	415
5.7	Offentligt ansattes strafansvar	417
5.8	Offentligt ansattes disciplinære ansvar	417
5.8.1	Tjenestemænd	417
5.8.2	Overenskomstansatte mv.	422
Kapitel 6		
	Kommissionens arbejde	423
6.1	Tilvejebringelse af oplysninger	423
6.1.1	Dokumentmateriale fra offentlige myndigheder	423
6.1.2	Afhøringer – mundtlige og skriftlige	429

6.1.3 Orientering om afhøringsstemaer	433
6.1.4 Protokoller	434
6.2 Processuelle afgørelser	435
6.2.1 Aktindsigt	435
6.2.2 Beskikkelse af bisiddere	437
6.2.3 Bisiddernes udlevering af materiale til klienter	439
6.2.4 Berømmelse af forhør	441
6.2.5 Pressens deltagelse i møderne	442
6.2.6 Andre processuelle afgørelser	442
6.2.7 Høring af bisiddere og klienter	443
6.2.7.1 Høringer over udkast til protokol	443
6.2.7.2 Høringer mm. efter § 23 i lov om undersøgelseskommissioner	443
 Kapitel 7	
Andre myndigheders sideløbende behandling af hændelserne	445
7.1 Domstolene	445
7.1.1 Retssager anlagt af seks sagsøgere med påstand om, at de den 15. juni 2012 blev udsat for ulovlige frihedsberøvelser	446
7.1.2 Retssager med påstand om erstatning for krænkelser den 15. juni 2012 og den 6. juni 2013 af EMRK art. 10 og 11 samt af grundlovens §§ 77 og 79	447
7.2 Andre klagesager	448
7.2.1 2012-besøget	448
7.2.2 2013-besøget	449
7.3 Anmeldelser til Den Uafhængige Politiklagemyndighed af personalet i Københavns Politi og politidirektør Thorkild Fogde	450
 BIND 3	
Kapitel 8.1-8.2	
Hændelsesforløb og forklaringer	463
 BIND 4	
Kapitel 8.3-8.4	
Hændelsesforløb og forklaringer	1151
 BIND 5	
BILAG 1-18	1457





## KAPITEL 4

### Retlige vurderinger

Kommissionen har i det foregående kapitel, kapitel 3, redegjort for de faktiske forhold, der efter kommissionens vurdering kan lægges til grund, jf. kommissoriets pkt. 2 og 3.

På denne baggrund foretager kommissionen i dette kapitel retlige vurderinger til belysning af, om der foreligger grundlag for, at det offentlige søger nogen draget til ansvar, jf. kommissoriets pkt. 4, 3. afsnit, og lov om undersøgelseskommissioner § 4, stk. 4. Kommissionen har dog ikke til opgave at foretage retlige vurderinger til belysning af spørgsmålet om ministres ansvar, jf. lov om undersøgelseskommissioner § 4, stk. 4, 2. pkt.

Kommissionen redegør i det efterfølgende kapitel 5 mere generelt for de anvendte retsregler i blandt andet grundloven, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) og politiloven samt om offentligt ansattes ansvar.

Det følger af bemærkninger i forarbejder til undersøgelseskommissionsloven, at kommissionen ikke bør udtale sig om et eventuelt ansvar, hvis et forhold er forældet.

Særligt for disciplinæransvar gælder der ikke en forældelsesregel, men det ses i praksis, at den tid, der er forløbet, siden et forhold blev begået, bliver tillagt betydning. At de forhold, der er omfattet af kommissionens undersøgelse, er begået over en periode, der ved undersøgelsens afslutning ligger op til 5½ år tilbage, indebærer efter kommissionens opfattelse ikke, at kommissionen bør afstå fra at foretage retlige vurderinger af, om der er grundlag for, at det offentlige søger at stille offentligt ansatte disciplinært til ansvar for hele perioden.

#### 4.1 Var politiets ordrer og ageren under besøgene i 2012, 2013 og 2014 ulovlige?

I det følgende undersøges, om de ordrer og den måde, der blev ageret på under den kinesiske præsidents besøg i 2012 og de to officielle kinesiske besøg i 2013 og 2014, var ulovlige.

#### 4.1.1 Vedrørende besøget i 2012

Kommissionen finder, at demonstranternes brug af virkemidler i form af blandt andet fremvisning af tibetanske flag og påklædning med gule Falun Gong T-shirts udgjorde meningstilkendegivelser, der havde til hensigt at formidle et politisk budskab, der var kritisk over for de kinesiske myndigheder. Der henvises herved til det i afsnit 5.1.1 anførte.

Formidling af sådanne budskaber nyder som anført i samme afsnit beskyttelse efter grundloven og EMRK artikel 10.

Endvidere var demonstrationerne beskyttet af grundlovens § 79 og EMRK artikel 11.

Det fremgår af politilovens § 7, at politiet skal sikre beskyttelse af forsamlingsfriheden, og bestemmelsen angiver, under hvilke betingelser politiet kan påbyde, at en forsamling skal afholdes et andet sted end det påtænkte, eller fastsætte andre vilkår for forsamlingens afholdelse, eller forbyde en forsamling under åben himmel. Det fremgår af politilovens § 8, at et indgreb mod deltagere i en forsamling kræver, at forsamlingens deltagere giver anledning til betydelig forstyrrelse af den offentlige orden eller fare for enkeltpersoners eller det offentliges sikkerhed.

Kommissionen har i afsnit 3.1.1.5 lagt til grund, at der var en generel ordre om, at demonstranter ikke måtte være synlige for den kinesiske delegation, og at dette gjaldt, uanset at der konkret ikke var fare for den offentlige orden eller for enkeltpersoners sikkerhed. Kommissionen har lagt til grund, at den generelle ordre fandt udtryk i operationsbefalingen, men også i den taktiske befaling for politiaktion 04-01, Opklaring/sektorpatrulje og under briefing af indsatslederne i Gedestalden, ligesom den generelle ordre under selve besøget blev udmøntet i en række konkrete ordrer, jf. afsnit 3.1.2.3.

Det er kommissionens vurdering, at den generelle ordre var i strid med grundlovens og EMRK's beskyttelse af forsamlingsfriheden og ytringsfriheden såvel som politiloven, og at den generelle ordre var klart ulovlig. Der var som følge heraf ret og pligt til ikke at efterleve ordren.

Kommissionen har i sin bevisvurdering lagt til grund, at den generelle ordre i en række tilfælde blev udmøntet af Københavns Politi i konkrete ordrer og handlinger med henblik på at forhindre personer i at være synlige for, henholdsvis demonstrere over for den kinesiske præsident, uden at der blev foretaget en konkret vurdering af, om de pågældende udgjorde en fare for den offentlige orden eller for enkeltpersoners sikkerhed. Der henvises i det hele til afsnit 3.1.2.3.

Det er kommissionens opfattelse, at Københavns Politi i de nævnte situationer handlede uden hjemmel i politiloven og dermed retsstridigt. Ordreerne om afskærmning af demonstrationen på Højbro Plads og fratagelsen af flag var tillige i strid med grundlovens og EMRK's beskyttelse af forsamlingsfriheden og ytringsfriheden og klart ulovlig.

#### 4.1.2 Vedrørende besøget i 2013

Kommissionen finder, at demonstranterne havde til hensigt at formidle et politisk budskab og nød beskyttelse efter grundloven og EMRK på samme måde som under besøget i 2012, jf. herom i afsnit 4.1.1.

Som det fremgår af afsnit 3.2.1.4 lægger kommissionen til grund, at der ikke under besøget i 2013 var givet en generel ordre om politiets ageren over for demonstranter bortset fra i den taktiske befaling for politiaktion 08-01, Eskorte, udfærdiget af vicepolitikommisær Thomas Tarpgaard.

Der blev ikke desto mindre fra Københavns Politis side givet konkrete ordrer og foretaget handlinger vedrørende skærmning af personer ved Avedøreværket og i Rigsdagsgården og vedrørende flytning af demonstranter fra samt kortvarig fratagelse af flag ved Amalienborg Slotsplads, som alle havde baggrund i, at de pågældende ønskede at formidle et budskab, der var kritisk over for de kinesiske myndigheder, der, repræsenteret af den kinesiske delegation, samtidig besøgte steder i umiddelbar nærhed af de pågældende episoder.

Kommissionen har således i sin bevisvurdering lagt til grund, at Københavns Politi afgav konkrete ordrer og foretog handlinger med henblik på at forhindre demonstranter i at være synlige for henholdsvis demonstrere over for den kinesiske delegation, uden at der blev foretaget en konkret vurdering af, om de pågældende udgjorde en fare for den offentlige orden eller for enkeltpersoners sikkerhed. Der henvises herom til afsnit 3.2.2.3.

Det er kommissionens opfattelse, at Københavns Politi i de nævnte situationer handlede uden hjemmel i politiloven og retsstridigt.

Det er kommissionens vurdering, at de konkrete ordrer såvel som politiets handlinger vedrørende afskærmningen af personer tillige var i strid med grundlovens og EMRK's beskyttelse af forsamlingsfriheden og ytringsfriheden og klart ulovlige.

### 4.1.3 Vedrørende besøget i 2014

Som anført i afsnittene 3.3.1.4 og 3.3.2.3 har kommissionen lagt til grund, at der hverken i operationsbefalingen, i de taktiske befalinger eller på briefinger blev givet ordrer om, at demonstranter ikke måtte være synlige for den kinesiske delegation, og at politiet ikke under besøget i 2014 hindrede borgere i at demonstrere.

Det er således kommissionens vurdering, at der hverken blev givet ulovlige ordrer eller ageret ulovligt af Københavns Politi i 2014.

## 4.2 Var oplysningerne til Folketingets Retsudvalg urigtige, vildledende eller ufyldstgørende?

I det følgende foretages en vurdering af, om de afgivne oplysninger var urigtige eller vildledende, eller om der blev fortiet oplysninger, der var af væsentlig betydning for Folketingets vurdering (ufyldstgørende).

### 4.2.1 Vedrørende besøget i 2012

Kommissionen har som anført i afsnit 3.1.4.14 lagt til grund, at de fleste svar på Folketingets Retsudvalgs spørgsmål i 2012 indeholdt urigtige, vildledende eller ufyldstgørende oplysninger.

De svar, hvori det blev benægtet, at der ved Københavns Politi var afgivet en generel ordre om at skærme den kinesiske delegation for demonstranter, var urigtige.

En række af oplysningerne i de øvrige svar og i redegørelserne hvilede på en urigtig præmis om, at en sådan generel ordre ikke forelå. Disse svar var derfor vildledende, og det må antages, at fortielsen af, at der forelå en generel ordre om, hvordan der skulle ageres overfor demonstranter, var af væsentlig betydning for Retsudvalgets vurdering af sagen.

Kommissionen har herefter konkluderet, at dele af indholdet af følgende svar og redegørelser var objektivt urigtige, vildledende eller ufyldstgørende:

Svarene på spørgsmålene 865, 875-880 og BL-BN, afgivet den 15.-16. august 2012

Svaret på spørgsmål 1119, afgivet den 17. oktober 2012

Justitsministerens redegørelse til Retsudvalget af 26. juni 2013

Svarene på spørgsmålene 650, AC, 864-865 og 868, afgivet den 9.-11. april 2014

Svarene på spørgsmålene 866, 914-916, afgivet den 16. december 2014

Justitsministerens orientering til Retsudvalget af 18. september 2015

Det bemærkes, at enkelte af disse svar af kommissionen er anset som urigtige, vildledende eller ufyldstgørende, fordi besvarelsen henviser til oplysninger i andre svar, der er urigtige, vildledende eller ufyldstgørende.

#### 4.2.2 Vedrørende besøget i 2013

Kommissionen har som anført i afsnit 3.2.4.8 lagt til grund, at der blev afgivet urigtige eller vildledende svar til eller fortløst oplysninger over for Folketinget i en række svar, der blev afgivet i forbindelse med samrådet den 22. august 2013.

Svaret på Retsudvalgets spørgsmål 895 indeholdt således urigtige oplysninger om, at en person blev flyttet og senere afskærmet ved Avedøreværket af færdsels- og sikkerhedsmæssige hensyn, og at hans besiddelse af et tibetansk flag var uden betydning for politiets dispositioner.

Svaret på Retsudvalgets spørgsmål 956 og samrådsspørgsmålene BI-BL hvilede på en urigtig præmis om, at der ikke forelå en ordre om politiets ageren over for demonstranter ved Avedøreværket og på Amalienborg Slotsplads. Disse svar var derfor vildledende, og det må antages, at fortielsen af, at der forelå ordrer om, hvordan der skulle ageres over for demonstranter ved besøgsstederne, var af væsentlig betydning for Retsudvalgets vurdering. I svarene på samrådsspørgsmålene blev de urigtige oplysninger i svaret på spørgsmål 895 gentaget.

Kommissionen konkluderer herefter, at dele af indholdet af svarene på spørgsmålene 895 og 956 og samrådsspørgsmål BI-BL var urigtige, vildledende eller ufyldstgørende.

#### 4.2.3 Vedrørende besøget i 2014

Kommissionen finder, at de svar, der den 16. december 2014 blev afgivet på Retsudvalgets spørgsmål 1569-1571, ikke indeholdt oplysninger, der var urigtige, vildledende eller ufyldstgørende.

### 4.3 Vurdering vedrørende ansatte i de enkelte myndigheder og Hofmarskallatet

I det følgende redegøres for kommissionens vurdering vedrørende eventuelt ansvar for ansatte i Udenrigsministeriet, Justitsministeriet, Statsministeriet, Hofmarskallatet, PET, Rigspolitiet og Københavns Politi.

#### 4.3.1 Udenrigsministeriet

Udenrigsministeriet havde en central rolle ved planlægningen af besøget i 2012, men deltog kun i planlægningen af besøget i 2013 i meget begrænset omfang.

Udenrigsministeriet havde under statsbesøget i 2012 til opgave, eventuelt via Hofmarskallatet, at videregive de oplysninger til PET, der havde betydning for sikkerheden.

I forbindelse med forberedelserne til statsbesøget i 2012 videregav Udenrigsministeriet informationer i videre omfang. Som anført ovenfor i afsnittene 3.1.1.5 og 3.1.3.3 var der i Udenrigsministeriet en bevidsthed om og et fokus på de kinesiske bekymringer for demonstrationer og betydningen af, at besøget blev en succes. Dette bidrog til en stemning, der forplantede sig via PET til Københavns Politi blandt andet gennem gentagen videregivelse af informationer om de kinesiske bekymringer for demonstrationer, uden at formålet med denne videregivelse blev oplyst.

Kommissionen har som anført ligeledes i afsnit 3.1.3.3 lagt til grund, at der ikke fra ansatte i Udenrigsministeriet eller den danske ambassade i Beijing blev stillet krav til Københavns Politis ageren i forbindelse med videregivelsen af oplysning om de kinesiske bekymringer, men kommissionen finder anledning til at bemærke, at det tillige er lagt til grund, at ingen i Udenrigsministeriet tog skridt til at præcisere hensigten med videregivelsen af disse informationer.

Kommissionen har i afsnit 3.1.3.3 lagt til grund, at der ikke er oplysninger, der peger på, at nogen i Udenrigsministeriet har haft viden om den generelle ordre i 2012 som udtrykt i Københavns Politis operationsbefaling og taktiske befalinger om, at demonstranter ikke måtte være synlige for den kinesiske præsident, eller de konkrete ordrer herom i 2012 og 2013.

Det er endvidere i afsnittene 3.1.4.14 og 3.2.4.8 vurderet, at der ikke er grundlag for at antage, at nogen i Udenrigsministeriet har været vidende om, at der blev afgivet urigtige, vildledende eller ufyldstgørende oplysninger til Folketingets Retsudvalg vedrørende besøgene i 2012 og 2013.

Under disse omstændigheder finder kommissionen, at der ikke er grundlag for at søge et disciplinært ansvar for politiets ageren eller for, at der efterfølgende blev afgivet urigtige, vildledende eller ufyldstgørende oplysninger over for Retsudvalget i forbindelse med de kinesiske besøg i 2012 og 2013, gjort gældende over for ansatte i Udenrigsministeriet.

#### 4.3.2 Hofmarskallatet

Hofmarskallatet havde en central rolle i planlægningen af besøget i 2012. Herunder havde Hofmarskallatet ansvaret for afviklingen af planlægningsmøder med deltagelse af repræsentanter for Udenrigsministeriet, Statsministeriet og PET og i visse tilfælde også den kinesiske delegation og Københavns Politi. Hofmarskallatet sikrede i den forbindelse, at der blev taget noter, og at disse og korrespondance vedrørende planlægningen og møderne blev bevaret på arkiv.

Kommissionen har i afsnit 3.1.3.3 lagt til grund, at ingen ansatte i Hofmarskallatet fremsatte opfordringer, henstillinger, instruktioner eller lignende over for Københavns Politi.

Kommissionen har endvidere lagt til grund, at ingen i Hofmarskallatet har været vidende om den generelle ordre eller de konkrete ordrer om at skærme demonstrationer under besøget i 2012.

Det er endvidere i afsnit 3.1.4.14 vurderet, at der ikke er grundlag for at antage, at nogen i Hofmarskallatet har været vidende om, at der blev afgivet urigtige, vildledende eller ufyldstgørende oplysninger til Folketingets Retsudvalg.

Kommissionen finder, at der ikke er grundlag for at søge et disciplinært ansvar gjort gældende over for ansatte i Hofmarskallatet.

#### 4.3.3 Justitsministeriet

Justitsministeriet deltog ikke i planlægningen af besøgene i 2012 og 2013, men udarbejdede de svar til Folketingets Retsudvalg, der blev afgivet efter besøgene.

Kommissionen har i afsnittene 3.1.4.14 og 3.2.4.8 lagt til grund, at ansatte i Justitsministeriet ikke har været vidende om, at der blev afgivet urigtige, vildledende eller ufyldstgørende oplysninger til Retsudvalget, hverken i 2012 eller i 2013.

Kommissionen finder, at ministre og ansatte i Justitsministeriet som udgangspunkt kunne forlade sig på, at indholdet af Rigspolitiets udtalelser, der i al væsentlighed gengav indholdet af bidragene fra Københavns Politi, var korrekt.

Justitsministeriet indhentede generelt Københavns Politis godkendelse af udkast til svar til Retsudvalget, herunder af det centrale svar på spørgsmål 877, hvorefter der blev svaret benægtende på et spørgsmål, om politifolk havde modtaget instrukser, der indebar begrænsning af ytrings- og forsamlingsfriheden.

Medarbejdere i Justitsministeriet stillede endvidere adskillige opklarende spørgsmål til de besvarelser, som ministeriet modtog fra Rigspolitiet. Herudover drøftede kontorchef Carsten Madsen under en telefonsamtale ultimo juni 2013 med politidirektør Thorkild Fogde muligheden for, at Københavns Politi gav en indrømmelse i forbindelse med, at der muligvis i visse tilfælde var ageret uhensigtsmæssigt af politifolk.

Kommissionen vurderer i den forbindelse, at den omstændighed, at der blandt andet i offentligheden blev fremdraget forhold og oplysninger, der kunne give et vist grundlag for at stille spørgsmål til indholdet af Københavns Politis udtalelser, ikke kan føre til, at det kan bebrejdes ansatte i Justitsministeriet, at de ikke foranstaltede en nærmere undersøgelse.

Kommissionen finder herefter, at der ikke er grundlag for at søge et disciplinært ansvar gjort gældende over for ansatte i Justitsministeriet.

#### **4.3.4 Statsministeriet**

De primære funktioner i planlægningsfasen vedrørende besøget i 2012 blev forestået af Udenrigsministeriet, men også ansatte i Statsministeriet deltog i planlægningsmøder og videregav oplysninger om de kinesiske bekymringer. Derimod deltog Statsministeriet ikke i forberedelserne af besøget i 2013.

Kommissionen har i afsnittene 3.1.3.3 lagt til grund, at ingen ansatte i Statsministeriet fremsatte opfordringer, henstillinger, instruktioner eller lignende over for Københavns Politi.

Det er endvidere lagt til grund, at ingen ansatte i Statsministeriet var vidende om den generelle ordre om at skærme demonstrationer eller de konkrete ordrer herom under besøget i 2012.

Videre har kommissionen i afsnittene 3.1.4.14 og 3.2.4.8 vurderet, at der ikke er grundlag for at antage, at nogen i Statsministeriet har været vidende om, at der blev



afgivet urigtige, vildledende eller ufyldstgørende oplysninger til Folketingets Retsudvalg.

Det er endvidere kommissionens vurdering, at det ikke kan bebrejdes ansatte i Statsministeriet, at man ikke fandt anledning til at foranstalte nogen nærmere undersøgelse af politiets håndtering af besøgene og de afgivne svar til Folketinget herom.

Kommissionen finder herefter, at der ikke er grundlag for at søge et disciplinært ansvar for politiets ageren eller for, at der efterfølgende blev afgivet urigtige, vildledende eller ufyldstgørende oplysninger over for Retsudvalget i forbindelse med de kinesiske besøg i 2012, gjort gældende over for ansatte i Statsministeriet.

#### 4.3.5 Rigspolitiet

Rigspolitiet havde i forbindelse med besøgenes afvikling alene til opgave at drage omsorg for, at Københavns Politi havde de fornødne ressourcer til at løfte opgaverne under besøget i 2012 og ses ikke at være inddraget i forberedelsen af besøget i 2013.

Kommissionen har i afsnittene 3.1.3.3 lagt til grund, at den overordnede ledelse i Rigspolitiet ikke var inddraget i den detaljerede planlægning af operationen eller i øvrigt var bekendt med den generelle ordre eller de konkrete ordrer i 2012, ligesom det i afsnit 3.2.3.2 er lagt til grund, at Rigspolitiet ikke var bekendt med de konkrete ordrer i 2013.

Kommissionen har i afsnit 3.1.1.5 lagt til grund, at vicepolitiinspektør Per Jensen læste operationsbefalingen i 2012, men kun til brug for vurderingen af ressourcebehovet, og at politiassessor Birgitte Buch og chefpolitiinspektør Torben Mølgård Jensen modtog operationsbefalingen fra vicepolitiinspektør Per Jensen, men ikke læste den og derfor ikke var bekendt med ordren.

Kommissionen har videre i afsnit 3.1.3.3 lagt til grund, at vicepolitiinspektør Per Jensen og politikommissær Jakob Kristensen ikke blev orienteret af vicepolitikommissær Erik Jack Pedersen om briefinggen i Gedestalden 12. juni 2012, og at de derfor ikke var bekendt med ordren.

Vicepolitikommissær Erik Jack Pedersen, der havde kendskab til ordren, havde ikke ledelsesbeføjelser i forhold til Københavns Politi og er derfor som ”menigt politipersonale” ikke omfattet af kommissionens undersøgelse, jf. om afgrænsningen af kommissionens opgaver i afsnit 1.4.

I forbindelse med spørgsmål fra Retsudvalget modtog Rigspolitiets Direktionssekretariat både i 2012 og 2013 spørgsmålene fra Justitsministeriet, hvorefter Direktionssekretariatet via Politiområdet rekvirerede og modtog udtalelser fra Københavns Politi. Hverken i Politiområdet eller i Direktionssekretariatet blev der ved udarbejdelse af Rigspolitiets egen udtalelse til Justitsministeriet foretaget indholdsmæssige ændringer af nogen væsentlig betydning i forhold til indholdet af udtalelserne fra Københavns Politi, hvilke udtalelser i ikke uvæsentligt omfang var urigtige, vildledende eller ufyldstgørende.

Afdelingschef Troels Jensen udtalte sig i mailkorrespondancen den 30. juli 2013 kritisk om Justitsministeriets anmodning om, at der blev besvaret supplerende spørgsmål om besøget i 2013, men kommissionen har ikke grundlag for at antage, at denne holdning var udtryk for, at Rigspolitiet ønskede at undertrykke oplysninger over for Justitsministeriet.

Uanset at sagsbehandlingen i Rigspolitiet delvis blev varetaget af medarbejdere, der havde politifaglig indsigt, er det kommissionens vurdering, at Rigspolitiet som udgangspunkt måtte kunne forlade sig på, at udtalelserne fra Københavns Politi, som den myndighed, der havde udført handlingerne, var korrekte.

Kommissionen vurderer i den forbindelse, at den omstændighed, at der blandt andet i offentligheden blev fremdraget forhold, der kunne give et vist grundlag for at stille spørgsmål ved indholdet af Københavns Politis udtalelser, ikke kan føre til, at det kan bebrejdes ansatte i Rigspolitiet, at de ikke foranstaltede en nærmere undersøgelse.

Under disse omstændigheder finder kommissionen, at der ikke er grundlag for at søge et disciplinært ansvar for politiets ageren eller for, at der efterfølgende blev afgivet urigtige, vildledende eller ufyldstgørende oplysninger over for Folketingets Retsudvalg i forbindelse med de kinesiske besøg i 2012 og 2013, gjort gældende over for nogen af de nævnte personer eller andre ansatte i Rigspolitiet.

#### 4.3.6 PET

Som det fremgår af afsnittene 3.1.1.1, 3.1.3.2, 3.2.1.1 og 3.2.3.1 var PET aktiv i planlægningen af besøgene i 2012 og 2013.

Medarbejderne i PET udarbejdede trusselsvurderinger og anbefalinger til Københavns Politi, og de havde et tæt samarbejde med Udenrigsministeriet og Hofmarskallatet. PETmedarbejderne formidlede de modtagne informationer derfra og fra repræsentanter fra den kinesiske ambassade videre til Københavns Politi, som de

var i løbende dialog med, herunder gennem deltagelse i stabsmøder, blandt andet i trusselsvurderingerne for 2012 og 2013, der af flere erfarne politifolk er betegnet som usædvanlige.

Det var under denne dialog, at der i hvert fald i forbindelse med besøget i 2012 forplantede sig en stemning om og et fokus på de kinesiske bekymringer for demonstrationer og betydningen af, at besøget blev en succes.

Der var ikke direkte tale om en opfordring, henstilling eller instruks givet af PET, men Københavns Politi agerede på grundlag af oplysningerne i PETs trusselsvurdering, som blev lagt til grund.

Kommissionen har derfor lagt til grund, at denne stemning var medvirkende til, at Københavns Politi udarbejdede retsstridige ordrer, herunder ordrer, der var klart ulovlige, om politiets ageren over for demonstranter.

Som det er anført i afsnit 3.1.3.3 og afsnit 3.2.3.2 er der ikke i de for kommissionen afgivne forklaringer fremkommet oplysninger om, at PETs øverste ledelse var involveret i planlægningen af de kinesiske besøg i 2012 og 2013 eller havde en konkret viden om, at Københavns Politi i 2012 handlede i henhold til en generel ordre og både i 2012 og 2013 til dels handlede ud fra tilsvarende konkrete ordre om, at demonstranter skulle skærmes.

For så vidt angår konsulent KF 0764 og kriminalassistent KF 0766, der var involveret i forbindelse med besøget i 2012, og konsulent KF 0765, der var sikkerhedskordinator under besøget i 2013, bemærkes, at ingen af disse politifolk efter det, der er oplyst for kommissionen, havde ledelsesfunktion, hvorfor de ikke er omfattet af kommissionsundersøgelsen, jf. om afgrænsningen af ”menigt politipersonale” ovenfor i afsnit 1.4.

Kommissionen finder dog anledning til at bemærke, at det ikke af PET over for Københavns Politi blev præciseret, at den gentagne videregivelse af oplysninger om de kinesiske bekymringer ikke tilsigtede, at demonstranter ikke måtte være synlige.

Kommissionen finder endvidere anledning til at bemærke, at organisationen internt i PET synes at indebære, at i hvert fald KF 0764, KF 0765 og KF 0766 handlede i vidt omfang på egen hånd, også selv om der ikke forelå en konkret sikkerhedsmæssig risiko, der kunne nødvendiggøre det. Det bemærkes i den forbindelse, at PETs trusselsvurderinger og anbefaling nok fremtrådte som underskrevet af KF 0764's overordnede, politiinspektør Jesper Grønbech, og KF 0765's overordnede, politiinspektør

Uffe Stormly, men at det af dem og andre er forklaret, at det var praksis, at de to politiinspektører ikke blev involveret i sådanne vurderinger og anbefalinger.

#### 4.3.7 Københavns Politi

I Københavns Politi blev operationsbefalingen for 2012, der indeholdt en detaljeret plan for politiets håndtering af besøget, udarbejdet uden medvirken eller tilsyn af den operationelt ansvarliges overordnede eller jurister. Operationsbefalingen indeholdt en generel ordre, der som anført i afsnit 4.1.1 var klart ulovlig. Endvidere blev der både i 2012 og i 2013 på gaden givet konkret ulovlige ordrer og ageret herefter.

Københavns Politi afgav desuden i en række tilfælde bidrag til besvarelse af spørgsmål fra Folketingets Retsudvalg, som indeholdt urigtige, vildledende eller ufyldstgørende oplysninger.

Grundlaget for indholdet af Københavns Politis bidrag til Rigspolitiet var i 2012 og 2013, som det fremgår af afsnittene 3.1.4.14 og 3.2.4.8, internt indhentede udtalelser, der i ikke uvæsentligt omfang havde et urigtigt, vildledende eller ufyldstgørende indhold, der var af væsentlig betydning for Retsudvalgets bedømmelse.

Det er kommissionens opfattelse, at man internt i Københavns Politi som udgangspunkt måtte kunne fæste lid til indholdet af de afgivne udtalelser fra de deltagende politifolk uden at foretage en nærmere undersøgelse.

Kommissionen bemærker imidlertid, at der i den periode, som kommissionen har undersøgt, blandt andet fra offentligheden fremkom oplysninger, der kunne have givet Københavns Politi en vis anledning til nærmere at undersøge indholdet af de oprindeligt indhentede udtalelser. Dette gælder således den offentlige omtale og kritik af politiets ageren under og umiddelbart efter besøgene i 2012 og 2013, oplysningerne om tibetanske flag på Station Amager i februar-marts 2013, indholdet af Københavns Byrets dom af 18. februar 2014 og modtagelsen af videomateriale den 2. oktober 2013 og 5. februar 2015.

Uanset dette iværksatte Københavns Politi først en nærmere undersøgelse af lydfiles indhold i sommeren 2015 efter at være blevet pålagt udlevering ved Østre Landsrets editionskendelse af 29. april 2015. Københavns Politi orienterede herefter Justitsministeriet, men udelod de meget væsentlige oplysninger i lydfilerne om forløbet omkring Golf-bilernes fremkørsel foran demonstrationen på Højbro Plads. Derudover lykkedes det ikke Københavns Politi at identificere de deltagende politifolk i Kongens Have før i februar 2015, selv om en sådan identifikation havde været

efterspurgt siden Københavns Byrets dom af 18. februar 2014. Det lykkedes desuden kun at identificere to af de tre deltagende politifolk.

Den vurdering af ansvar, som kommissionen skal foretage, er begrænset til enkeltpersoner, jf. kommissoriet og lov om undersøgelseskommissioner, der må bedømmes individuelt. Det sker i de følgende afsnit.

#### 4.3.8 Om ansvar for enkeltpersoner i Københavns Politi

Kommissionen har ovenfor konkluderet, at der ikke er grundlag for ansvar for enkeltpersoner i Udenrigsministeriet, Justitsministeriet, Statsministeriet, Hofmarskallatet, PET eller Rigspolitiet. I det følgende undersøges, om der er grundlag for ansvar for enkeltpersoner i Københavns Politi i forbindelse med generelle og konkrete ordrer, handlinger og svar til Folketingets Retsudvalg vedrørende de kinesiske besøg i 2012 og 2013. Om offentligt ansattes ansvar generelt henvises i det hele til afsnit 5.6.

##### 4.3.8.1 ”Menigt politipersonale”

Efter kommissoriet har kommissionen ikke til opgave ”at undersøge og redegøre for, hvad menigt politipersonale har foretaget sig ved konkrete episoder”, og kommissionen har på denne baggrund vurderet, at undersøgelsens nedre afgrænsning er alle indsatsledere, delingsførere og gruppeførere, jf. afsnit 1.4.

##### 4.3.8.2 Personer med overordnet strategisk og operationelt ansvar

Som omtalt i afsnit 3.1.2 blev den overordnede politimæssige ledelse under besøget i 2012, herunder ansvaret for den strategiske planlægning af politiets ageren, varetaget af politiinspektør Mogens Norup Lauridsen, mens det operationelle ansvar for politiets ageren henhørte under vicepolitiinspektør Claus Hjelm Olsen. Som koordinerende indsatsleder var udpeget politikommissær Andrew Jerome Henrik Oryé.

Under besøget i 2013 havde politiinspektør Mogens Norup Lauridsen samme funktion som under besøget i 2012, mens det operationelle ansvar for politiets ageren henhørte under vicepolitiinspektør Kim Lykke Østergaard. Der var ikke udpeget en koordinerende indsatsleder. Der henvises herom til afsnit 3.2.2.

##### Om politiinspektør Mogens Norup Lauridsen

Kommissionen har i afsnit 3.1.1.5 lagt til grund, at Mogens Norup Lauridsen via Beredskabsportalen havde mulighed for at gøre sig bekendt med indholdet af operationsbefalingen og de taktiske befalinger for besøget i 2012, men at han ikke var bekendt med den generelle forholdsordre over for demonstranter. Det er videre lagt til grund, at han ikke var involveret i de bidrag, der blev afgivet til brug for svar til Folketingets Retsudvalg.

Kommissionen har som anført i afsnit 3.2.4.8 desuden lagt til grund, at Mogens Norup Lauridsen heller ikke var involveret i bidrag til brug for svar til Retsudvalget vedrørende besøget i 2013, og at der ikke er tilstrækkeligt grundlag for at antage, han var bekendt med, at svarene til Retsudvalget vedrørende besøget i 2013 indeholdt urigtige oplysninger, om end han havde adgang til den taktiske befaling for politiaktion 08-01, Eskorte, via Beredskabsportalen.

Kommissionen bemærker dog, at Mogens Norup Lauridsen havde det overordnede strategiske ansvar for politiets ageren under besøgene i 2012 og 2013, hvor politiet i en række tilfælde retsstridigt og i visse tilfælde klart ulovligt hindrede demonstranter i at udtrykke deres holdninger. Mogens Norup Lauridsen delegerede det operationelle ansvar til henholdsvis Claus Hjelm Olsen og Kim Lykke Østergaard, men fulgte ikke op på, om den valgte strategi blev efterlevet i den operationelle planlægning og ageren.

Kommissionen finder det kritisabelt, at Mogens Norup Lauridsen ikke efter henvendelser vedrørende politiets håndtering af besøgene i 2012 og 2013 fandt anledning til at gøre sig bekendt med indholdet af operationsbefalingen og de taktiske befalinger, men der er efter kommissionens vurdering ikke heri et tilstrækkeligt grundlag for at søge et disciplinært ansvar for politiets ageren eller for, at der efterfølgende blev afgivet urigtige eller vildledende oplysninger over for Retsudvalget, gjort gældende over for politiinspektør Mogens Norup Lauridsen.

#### Om vicepolitiinspektør Claus Hjelm Olsen

Som det fremgår af afsnit 3.1.1.5, er det kommissionens bevismæssige vurdering, at Claus Hjelm Olsen under besøget i 2012 som operationelt ansvarlig var ansvarlig for og havde kendskab til operationsbefalingens indhold herunder den generelle ordre om, at demonstranter ikke måtte være synlige for den kinesiske delegation. Kommissionen har lagt til grund, at Claus Hjelm Olsen endvidere briefede indsatslederne og personalet i KSN i overensstemmelse hermed.

Både den generelle ordre og de konkrete ordrer var i det omfang, som fremgår af afsnit 4.1.1, klart ulovlige. På baggrund af Claus Hjelm Olsens forklaring for kommissionen om, at ordren ville være ulovlig, hvis den skulle forstås således, at demonstranter ikke måtte være synlige, lægger kommissionen endvidere til grund, at han var klar over, at ordren var ulovlig.

Navnlig Claus Hjelm Olsens udtalelse af 19. juni 2012, men også hans efterfølgende udtalelse af 13. august 2012 indeholdt, som det fremgår af afsnit 3.1.4.14, urigtige og vildledende oplysninger, ligesom det i udtalelserne blev fortiet, at der var afgivet en generel ordre om, hvordan politiet skulle agere over for demonstranter. Udtalelser-

ne udgjorde en væsentlig del af grundlaget for de svar, der blev afgivet til Folketingets Retsudvalg. Dette gælder såvel svarene afgivet i forbindelse med samrådet den 16. august 2012 som de efterfølgende svar, der i overensstemmelse med Claus Hjelm Olsens udtalelser forudsatte, at der ikke i Københavns Politi var givet en generel ordre af den nævnte karakter.

Kommissionen har lagt til grund, jf. afsnit 3.1.4.14, at Claus Hjelm Olsen var vidende om, at der i udtalelserne blev afgivet urigtige og vildledende oplysninger og fortiet oplysninger af væsentlig betydning for Retsudvalgets bedømmelse.

Kommissionen lægger i overensstemmelse med Claus Hjelm Olsens egen forklaring for kommissionen til grund, at han ved afgivelsen af udtalelsen den 19. juni 2012 var vidende om, at den blev afgivet til brug for udarbejdelse af bidrag til svar til Retsudvalget. Kommissionen finder det desuden ubetænkeligt at lægge til grund, at Claus Hjelm Olsen ved afgivelsen af udtalelsen den 13. august 2012 havde en bestemt formodning om, at også denne udtalelse blev afgivet til brug for udarbejdelse af bidrag til svar til Retsudvalget.

Der foreligger herefter efter kommissionens vurdering fornødent grundlag for at søge et disciplinært ansvar efter tjenestemandslovens § 10 gjort gældende over for vicepolitinspektør Claus Hjelm Olsen, der er ansat på tjenestemandsvilkår.

Da der er forløbet mere end to år fra den dag, da en eventuelt strafbar virksomhed ophørte, må et eventuelt strafansvar anses for forældet, jf. straffelovens § 92 og § 94, hvorfor kommissionen afholder sig fra en vurdering heraf.

#### Om vicepolitinspektør Kim Lykke Østergaard

Som anført i afsnit 3.2.3.2 kan det lægges til grund, at der ved planlægningen af 2013-besøget var en opmærksomhed i Københavns Politi på, at der havde været problemer ved statsbesøget i 2012, og at der er oplysninger, der peger på, at kinesernes bekymring over for demonstrationer også under planlægningen af besøget i 2013 var et emne. Kommissionen har endvidere vurderet, at der hos en større eller mindre gruppe i Københavns Politi var en forståelse om, at demonstranter skulle skærmes.

Der blev ikke i operationsbefalingen givet en generel ordre om, at demonstranter ikke måtte være synlige for den kinesiske delegation, og kommissionen har lagt til grund, at Kim Lykke Østergaard heller ikke mundtligt under sin briefing af indsatslederne gav en sådan generel ordre.

Den eneste skriftlige forholdsordre herom er i den taktiske befaling for politiaktion 08-01, Eskorte, udarbejdet af vicepolitikommissær Thomas Tarpgaard. Kim Lykke

Østergaard modtog denne taktiske befaling eller havde i hvert fald på Beredskabsportalen lejlighed til at gøre sig bekendt med indholdet. I henhold til Kim Lykke Østergaards egen forklaring for kommissionen burde han dengang have været opmærksom på indholdet, der var i uoverensstemmelse med hans forudgående briefing af indsatslederne, men efter hans forklaring, som kommissionen, jf. det i afsnit 3.2.1.4 anførte har lagt til grund, var han det ikke.

Som anført i afsnittene 3.2.3.2 og 3.2.4.8 er det desuden kommissionens vurdering, at Kim Lykke Østergaard hverken under besøget eller i forbindelse med de bidrag, der efterfølgende blev afgivet til brug for svar til Folketingets Retsudvalg, havde en konkret viden om, at der hos en større eller mindre gruppe politifolk, herunder enkelte indsatsledere, var den forståelse, at demonstranter skulle skærmes.

Kommissionen bemærker dog, at det var Kim Lykke Østergaards ansvar som operationel leder, at alle indsatslederne var bekendt med strategien med hensyn til demonstranternes synlighed, hvilket viste sig ikke at være tilfældet ved enkelte af politiaktionerne. Kommissionen bemærker i denne forbindelse endvidere, at Kim Lykke Østergaard efter kommissionens opfattelse burde have sat sig ind i indholdet af den taktiske befaling for politiaktion 08-01, Eskorte, og i forlængelse heraf over for indsatslederen have præciseret den korrekte strategi over for demonstranter.

Det er kommissionens vurdering, at der ikke heri er et tilstrækkeligt grundlag for at søge et disciplinært ansvar for politiets ageren eller for, at der efterfølgende blev afgivet urigtige, vildledende eller ufyldstgørende oplysninger over for Retsudvalget, gjort gældende over for vicepolitiinspektør Kim Lykke Østergaard.

#### **4.3.8.3 Indsatslederne, delingsførerne og gruppeførerne**

I det følgende behandles spørgsmålet om ansvar for indsatslederne, delingsførerne og gruppeførerne.

##### **Vedrørende besøget i 2012**

Indsatslederne deltog forud for besøget i 2012 i den afsluttende briefing den 12. juni 2012 i Gedestalden, hvor operationsbefalingen nøje blev gennemgået. De var således alle nogle dage før besøget bekendt med den generelle ordre om at skærme demonstranter for den kinesiske delegation og havde derudover i vidt omfang sikret, at den ramme, der var udstukket i operationsbefalingen, blev fyldt ud af de enkelte taktiske befalinger.

Kommissionen har fundet, at ordren var klart ulovlig. Det betyder, at indsatslederne ikke havde ret eller pligt til at følge ordren.



Der foreligger ikke for kommissionen mails eller andet skriftligt materiale, hvorved indsatslederne i dagene op til statsbesøget tog afstand fra den generelle og klart ulovlige ordre, og kommissionen må på baggrund af de samstemmende forklaringer lægge til grund, at heller ingen af indsatslederne mundtligt sagde fra over for vicepolitiinspektør Claus Hjelm Olsen.

I øvrigt har indsatslederne samstemmende forklaret, at de forstod den generelle ordre således, at de skulle observere efter gule T-shirts, flag mv. og melde ind til KSN om det, således at KSN kunne danne sig et indtryk og melde ud i forhold hertil. De har også samstemmende forklaret, at de opfattede det som en sædvanlig situation, og at de ikke erindrer, at der på vicepolitiinspektør Claus Hjelm Olsens briefing i Gestalden den 12. juni 2012 blev givet særlig oplysning om, hvordan de skulle håndtere antikinesiske demonstranter og deres synlighed, herunder flag og gule T-shirts.

De taktiske befalinger, der er udarbejdet af indsatslederne, indeholder alle en næsten fuldstændig gengivelse af trusselsvurderingen. Derudover har indsatslederne vicepolitikommissær Henrik Brix Søndergaard, vicepolitikommissær Mikkel Kildskov Brogaard, politiassistent Mark Larsen og politikommissær Gregers Juul Bigom i deres taktiske befalinger tilføjet oplysninger, som yderligere understreger opmærksomheden på de kinesiske bekymringer, f. eks. under politiaktion 04-01, hvor det er tilføjet, at det skal sikres, at ”evt. banner, demonstranter ikke kan ses fra eskorten”. Imidlertid har indsatsleder, politiassistent Mark Larsen forklaret, at han ikke ville briefe sine folk i henhold til denne ulovlige ordre, og kommissionen har kunnet konstatere, at nogle af indsatslederne, gruppeførerne og de menige politifolk i konkrete situationer sagde fra over for den ulovlige ordre. Således har vicepolitikommissær Henrik Brix Søndergaard f. eks. forklaret, at hans gruppefører meldte retur, at flere af folkene ikke ville udføre en konkret ordre i 2012 om at tage nogle flag ”i lagkagestørrelse” fra folk, og at han ikke gjorde noget ved det. Ligeledes vedrørende 2012 har politikommissær Gregers Juul Bigom forklaret, at han under et møde på Christiansborg måtte sætte en ”emsig kinesisk sikkerhedsvagt” på plads og forklare ham om de danske regler om ytringsfrihed.

Kommissionen har lagt til grund, at der i 2012 blev foretaget retsstridige handlinger på gaden under følgende politiaktioner:

Politiaktion 02-11, 04-01 og 07-07, 07-08 og 07-09 efter ordre fra KSNlederen, vicepolitiinspektør Claus Hjelm Olsen, via indsatslederne vicepolitikommissær Bjarke Alberts, politikommissær Mikkel Kildskov Brogaard og politiassistent Mark Larsen i form af fjernelse af graffiti.

Politiaktion 02-11 efter ordre fra den centrale indsatsleder, politikommissær Andrew Jerome Henrik Oryé, via delingsfører Lars Guldborg Jørgensen og til politiassistent Lise Zachø Møller, der var en del af føringsselementet i Delta 11-02 under politiaktion 02-11, i form af bortvisningen af Jennifer Luna Pedersen fra Amalienborg Slotsplads.

Politiaktion 02-11 efter ordre fra KSNleder, vicepolitiinspektør Claus Hjelm Olsen, via indsatslederen, vicepolitikommissær Bjarke Alberts vedrørende undersøgelse af parkerede biler i Amaliegade for skjulte personer/bannere.

Ved Nordre Toldbod blev en person i 2012 frataget banner og flag under politiaktion 07-07, 07-08 og 07-09 efter ordre fra KSN, der var under ledelse af vicepolitiinspektør Claus Hjelm Olsen, og formentlig til indsatslederen og videre til gruppen, formentlig til delingsføreren og gruppeføreren. Ordregivningen vedrørende denne episode er dog forbundet med så stor bevisusikkerhed, at kommissionen ikke finder grundlag for at udtale sig om et eventuelt ansvar i forbindelse hermed.

I Kongens Have/Rosenborg Slot under politiaktion 04-01, blev en person i 2012 pålagt at lægge sit flag ned efter ordre om, at flaget ikke måtte være synligt. Ordren kom fra Lima 1, central indsatsleder, politikommissær Andrew Jerome Henrik Oryé, på baggrund af melding fra KSN, der var under ledelse af KSNleder, vicepolitiinspektør Claus Hjelm Olsen, og videre til gruppeføreren, politiassistent Pelle Lykke Nielsen og gennem ham videre til gruppen.

Konkret blev yderligere personer i 2012 frataget flag og bortvist under politiaktion 02-11 ved Christiansborg Slotsplads efter ordre fra KSNleder, vicepolitiinspektør Claus Hjelm Olsen og central indsatsleder, politikommissær Andrew Jerome Henrik Oryé til indsatslederen, vicepolitikommissær Henrik Brix Søndergaard og videre til gruppeføreren, politiassistent Søren Norlander. En yderligere ordre fra politikommissær Andrew Jerome Henrik Oryé til vicepolitikommissær Henrik Brix Søndergaard og videre til gruppen om fratagelse af nogle flag ”i lagkagestørrelse” blev ikke udført, og vicepolitikommissær Henrik Brix Søndergaard gjorde ikke noget i den anledning.

Endelig blev der i 2012 på Højbro Plads under politiaktion 02-01, givet forhåndsordre fra vicepolitiinspektør Claus Hjelm Olsen og central indsatsleder, politikommissær Andrew Jerome Henrik Oryé til delingsfører Peter Mikael Spanggaard om at køre fire Golf-biler ind foran demonstrationen, når kortegen ankom. Delingsføreren gav imidlertid ordre om fremkørsel forud herfor efter at have modtaget en melding fra en polititjenestemand i hans gruppe om, at demonstranterne rykkede frem.

Ganske som den generelle ordre indeholdt i blandt andet operationsbefalingen for 2012 finder kommissionen, at efterfølgende konkrete ordrer om skærmning af demonstranter og fratagelse af flag var klart ulovlige. Modtagerne af såvel den generelle ordre som disse efterfølgende ordrer var således hverken forpligtede eller berettigede til at følge ordrene.

Ordrenes klare ulovlighed er imidlertid ikke ensbetydende med et tjenstligt ansvar for de omhandlede indsatsledere, delingsførere og gruppeførere. Nok har de handlet pligtstridigt ved at handle i overensstemmelse med klart ulovlige ordrer, men et tjenstligt ansvar herfor er efter praksis betinget af, at de pligtstridige handlinger var af en vis grovhed og kunne tilregnes den enkelte som forsættelige eller uagtsomme.

Vurderingen af, om der foreligger en ansvarspådragende tjensteforseelse, foretages i praksis som en helhedsbedømmelse på grundlag af samtlige foreliggende omstændigheder. Der henvises herom til afsnit 5.8.1 og 5.8.2.

Ved vurderingen af de konkrete ordrer og handlinger under statsbesøget i 2012 har kommissionen tillagt det betydning, at de blev givet eller tiltrådt af KSN, der var ledet af vicepolitiinspektør Claus Hjelm Olsen, som efter mange indsatslederes og andres forklaringer formodedes at have det fornødne sikkerhedsmæssige overblik.

Kommissionen har endvidere tillagt det betydning, at indsatsledernes, delingsførernes og gruppeførernes handlinger er indgået som dele af en større politiaktion, hvor de øvrige dele kan henføres til almindeligt politiarbejde.

Kommissionen har endelig lagt vægt på den viden, de pågældende indsatsledere, delingsførere og gruppeførere må forventes at have haft om indholdet og forståelsen af de relevante retsregler, herunder grundloven, EMRK og politiloven.

Efter en samlet vurdering finder kommissionen herefter, at de pligtstridige handlinger ikke har en sådan grovhed, at kommissionen kan udtale, at der er grundlag for at søge et disciplinært ansvar for politiets ageren gjort gældende over for nogen af de personer, der var indsatsledere, delingsførere eller gruppeførere under besøget i 2012, bortset fra politikommissær Andrew Jerome Henrik Oryé, jf. nedenfor.

Ingen af indsatslederne bortset fra politikommissær Andrew Jerome Henrik Oryé, jf. nedenfor, har afgivet udtalelser til brug for bidrag til svar til Folketingets Retsudvalg vedrørende besøget i 2012. Der er derfor heller ikke grundlag for at søge et disciplinært ansvar for, at der efterfølgende blev afgivet urigtige, vildledende eller ufyldstgørende oplysninger over for Retsudvalget, gjort gældende over for nogen

af de personer, der var indsatsledere, delingsførere eller gruppeførere under besøget i 2012.

#### Særligt om indsatsleder, politikommissær Andrew Jerome Henrik Oryé

Politikommissær Andrew Jerome Henrik Oryé var indsatsleder for politiaktion 02-01, Operationel reserve, der i henhold til operationsbefalingen blandt andet havde til opgave at koordinere politiaktionerne 02-11, Mobil bevogtning/Bevogtningsreserve, og 04-01 Opklaring/sektorpatruljering. Begge de sidstnævnte politiaktioner var centrale i forbindelse med politiets ageren over for demonstranter og meningstilkendegivelser, hvorfor Andrew Jerome Henrik Oryé efter kommissionens opfattelse har haft et overordnet operationelt ansvar.

Kommissionen har i afsnittene 3.1.1.5 og 3.1.2.2 lagt til grund, at Andrew Jerome Henrik Oryé havde positiv viden om den generelle ordre om at skærme demonstranter, og at han selv gav ordren om at køre Golf-bilerne ind foran demonstrationen på Højbro Plads ved kortegens ankomst, ligesom han selv efter at have kontak- tet Claus Hjelm Olsen i KSN gav ordre om, at forskellige personer på Christiansborg Slotsplads skulle fratages deres flag. Ordrene havde til formål og bevirkede, at demonstranter blev forhindret i at være synlige for den kinesiske delegation, uanset at demonstrationerne ikke udgjorde en sikkerhedsmæssig risiko.

Kommissionen har i afsnit 3.1.4.14 videre lagt til grund, at de svar, der blev afgivet til Folketingets Retsudvalg i ikke uvæsentlig grad baserede sig på Andrew Jerome Henrik Oryés udtalelse af 19. juni 2012, at udtalelsen indeholdt urigtige oplysninger, og at Andrew Jerome Henrik Oryé var vidende herom og om, at udtalelsen blev afgivet til brug for bidrag til Retsudvalget.

Det fremgår endvidere af afsnit 3.1.4.14, at kommissionen desuden har lagt til grund, at politiassistent Lise Zacho Møller på anmodning af Andrew Jerome Henrik Oryé i sin oprindelige udtalelse af 28. juni 2012 om visitationen af Jennifer Luna Pedersen ved Den Lille Havfrue på Langelinie oplyste, at visitationen var sikkerhedsmæssigt begrundet, hvilket ikke var korrekt.

Der foreligger herefter efter kommissionens vurdering fornødent grundlag for at søge et disciplinært ansvar efter tjenstemandslovens § 10 gjort gældende over for politikommissær Andrew Jerome Henrik Oryé, der er ansat på tjenstemandsvilkår.

Da der er forløbet mere end to år fra den dag, da den eventuelt strafbare virksomhed ophørte, må et eventuelt strafansvar anses for forældet, jf. straffelovens § 92 og § 94, hvorfor kommissionen afholder sig fra en vurdering heraf.

### Vedrørende besøget i 2013

Som anført i afsnit 3.2.3.2 kan det lægges til grund, at man ved planlægningen af 2013-besøget var opmærksom på, at der havde været problemer ved statsbesøget i 2012, og at der er oplysninger, der peger på, at kinesernes bekymring over for demonstrationer også under planlægningen af besøget i 2013 var et emne. Kommissionen har endvidere vurderet, at der hos en større eller mindre gruppe i Københavns Politi har været den forståelse, at demonstranter skulle skærmes.

Kommissionen har i afsnittene 3.2.1.4 og 3.2.2.3 lagt til grund, at der under besøget i 2013 ikke var afgivet en generel ordre om håndteringen af demonstranter, men at der blev givet konkrete - og herunder klart ulovlige - ordrer og af politiet blev ageret i overensstemmelse hermed i forbindelse med den kinesiske delegations besøg ved Avedøreværket den 5. juni 2013 samt i Rigsdagsgården og på Amalienborg Slotsplads den 6. juni 2013.

Indsatslederne, der var involveret i de pågældende politiaktioner, var vicepolitikommissær Thomas Tarpgaard (Politiaktion 08-01, Eskorte), vicepolitikommissær Bjarke Alberts (Politiaktion 01-01, Demo/Bevogtningsreserve og 07-07, Amalienborg), vicepolitikommissær Jens Per Yndgaard (Politiaktion 07-04 og 07-05, Avedøreværket) og politikommissær Johnny Kjeld Pedersen (Politiaktion 07-06, Christiansborg).

Kommissionens ansvarsvurderinger vedrører herefter alene disse fire indsatsledere.

#### Om vicepolitikommissærerne Thomas Tarpgaard, Bjarke Alberts og Jens Per Yndgaard

Vicepolitikommissær Thomas Tarpgaard gav ordre om, at en demonstrant skulle skærmes ved Avedøreværket, og vicepolitikommissær Bjarke Alberts gav ordre på Amalienborg Slotsplads om, at en person skulle transporteres væk. Kommissionen har i afsnit 3.2.2.3 lagt til grund, at disse ordrer ikke var begrundet i, at de pågældende udgjorde en fare for den offentlige orden eller enkeltpersoners sikkerhed.

Vicepolitikommissær Thomas Tarpgaard effektuerede i denne forbindelse sin egen ordre i den taktiske befaling for politiaktion 08-01, Eskorte, hvorefter det blandt andet var opgaven at undgå, at demonstrationer og bannere på ruten kunne ses af den kinesiske delegation.

Vicepolitikommissær Jens Per Yndgaard har efter drøftelse med personer fra Avedøreværket og ud fra en afvejning af politimæssige hensyn og hensynet til driften udpeget et demonstrationssted ved Vestporten cirka 500 m fra hovedporten ved Aved-

øreværket, men der er ikke det fornødne grundlag for at antage, at han herved afgav en ordre, der var ulovlig.

Vicepolitikommissær Bjarke Alberts og vicepolitikommissær Jens Per Yndgaard afgav den 21. og 24. juni 2013 bidrag til svarene på Folketingets Retsudvalgs spørgsmål 956 og 895. Begge svar indeholdt urigtige, vildledende eller ufyldstgørende oplysninger, herunder om, at politiets ageren over for demonstranter var sikkerhedsmæssigt og færdselsmæssigt begrundet, men kommissionen har i afsnit 3.2.4.8 lagt til grund, at der ikke var tale om afgivelse af bevidst urigtige oplysninger.

Kommissionen finder på samme vis som vedrørende besøget i 2012, at de pligtstridige handlinger ikke har en sådan grovhed, at der er grundlag for, at søge et disciplinært ansvar gjort gældende over for vicepolitikommissær Thomas Tarpgaard, vicepolitikommissær Bjarke Alberts eller vicepolitikommissær Jens Per Yndgaard vedrørende politiets ageren, og for så vidt angår Bjarke Alberts og Jens Per Yndgaard heller ikke vedrørende de efterfølgende urigtige, vildledende eller ufyldstgørende oplysninger til Retsudvalget.

#### Om politikommissær Johnny Kjeld Pedersen

Kommissionen har, som det fremgår af afsnit 3.2.2.3, og efter de forklaringer, der er afgivet for Den Uafhængige Politiklagemyndighed af indsatsleder for politiaktion 07-06, Christiansborg, politikommissær Johnny Kjeld Pedersen og hans medarbejdere på dagen, herunder politiassistent Erik Kjeld Krosgaard, lagt til grund, at politikommissær Johnny Kjeld Pedersen ikke briefede særskilt om, hvordan der skulle ageres over for demonstranter på Christiansborg den 6. juni 2013. Johnny Kjeld Petersen har om episoden i Rigsdagsgården for Den Uafhængige Politiklagemyndighed forklaret, at han nægtede at efterkomme PETs anmodning om at bortvise demonstranter fra Rigsdagsgården.

Politikommissær Johnny Kjeld Pedersen har den 31. juli 2013 udarbejdet et notat til brug for bidrag til besvarelse af Folketingets Retsudvalgs spørgsmål 956. Kommissionen har ikke vurderet, at notatet indeholder urigtige, vildledende eller ufyldstgørende oplysninger, jf. afsnit 3.2.4.8.

Der er allerede af disse grunde ikke grundlag for, at søge et disciplinært ansvar for politiets ageren eller for, at der efterfølgende blev afgivet urigtige, vildledende eller ufyldstgørende oplysninger over for Retsudvalget, gjort gældende over for politikommissær Johnny Kjeld Pedersen.

#### 4.3.8.4 Den øverste ledelse

I forbindelse med besøget i 2012 bestod Københavns Politis øverste ledelse af politidirektør Johan Martini Reimann, chefpolitiinspektør Jørn Aabye Nielsen, chefanklager Carsten Egebjerg Christensen og vicepolitidirektør Mogens Kjærgaard Møller.

Thorkild Fogde afløste Johan Martini Reimann som politidirektør den 1. februar 2013. Torben Mølgård Jensen afløste Jørn Aabye Nielsen som chefpolitiinspektør den 1. marts 2013. Karin Thostrup afløste Carsten Egebjerg Christensen som chefanklager den 1. juni 2013. Anne Tønnes afløste Mogens Kjærgaard Møller som vicepolitidirektør den 1. september 2013. Endvidere fungerede Martha Therkelsen som stabschef/vicepolitidirektør frem til den 1. januar 2015.

Kommissionen har i afsnit 3.1.3.3 lagt til grund, at ingen i Københavns Politis øverste ledelse var bekendt med indholdet af den generelle forholdsordre over for demonstranter under besøget i 2012 før den 30. september 2015, uanset at den øverste ledelse blandt andet gennem Beredskabsportalen havde haft adgang til operationsbefalingen, hvori ordren stod.

Kommissionen har endvidere i afsnit 3.1.3.3 og afsnit 3.2.3.2 vedrørende både besøget i 2012 og besøget i 2013 lagt til grund, at ingen i Københavns Politis øverste ledelse ved opfordringer, henstillinger, instruktioner eller ordre medvirkede til eller var bekendt med de konkret afgivne ordre.

Den øverste ledelse har således heller ikke haft nogen viden om, at der blev afgivet urigtige, vildledende eller ufyldstgørende svar til Folketingets Retsudvalg.

I den forbindelse bemærkes særligt om politidirektør Johan Martini Reimann, at kommissionen har lagt til grund, at han ikke generelt var involveret i forberedelsen og afviklingen af besøget i 2012, og at telefonsamtalen den 12. juni 2012 med Jette Nordam i øvrigt fandt sted efter briefing i Gedestalden den 12. juni 2012, hvor operationsbefalingen, herunder afsnittet om, at demonstranter ikke måtte være synlige, var blevet gennemgået.

Det er kommissionens vurdering, at den omstændighed, at der løbende indgik en række oplysninger, der kunne give et vist grundlag for at stille spørgsmål ved indholdet af Københavns Politis udtalelser, ikke kan føre til, at det kan bebrejdes Københavns Politis øverste ledelse, at man ikke fandt grund til at foranstalte en nærmere undersøgelse.

Kommissionen finder herefter, at der ikke er grundlag for at søge et disciplinært ansvar for politiets ageren eller for, at der efterfølgende blev afgivet urigtige, vildledende eller ufyldstgørende oplysninger over for Retsudvalget i forbindelse med de kinesiske besøg i 2012 og 2013, gjort gældende over for Københavns Politis øverste ledelse.

#### 4.3.8.5 Ansatte i Ledelsessekretariatet

Lise-Lotte le Maire var sekretariatschef i 2012, men fratrådte den 1. april 2013, og først 1. december 2013 blev stillingen besat af sekretariatschef Jesper Kofoed. Der er ikke grundlag for at antage, at Lise-Lotte le Maire eller Jesper Kofoed havde viden om de ulovlige ordrer, og om at en del af oplysningerne til Folketingets Retsudvalg var urigtige, vildledende eller ufyldstgørende.

Senioranklager Klaus Pedersen var i hele perioden 2012-2015 Københavns Politis primære sagsbehandler på de bidrag, der blev afgivet til brug for svar til Folketingets Retsudvalg. Han repræsenterede desuden Københavns Politis under byrettens behandling af retssagen om frihedsberøvelser og lovligheden heraf, ligesom han bistod Kammeradvokaten med og af denne løbende blev orienteret om den efterfølgende behandling af ankesagen i Østre Landsret.

Kommissionen har i afsnit 3.1.4.14 lagt til grund, at Klaus Pedersen i forbindelse med retssagen om ulovlig frihedsberøvelse fik kendskab til og modtog operationsbefalingen for besøget i 2012 den 4. marts 2013. Kommissionen har videre lagt til grund, at han læste i operationsbefalingen, men ikke bemærkede den generelle forholdsordre over for demonstranter. Kommissionen har yderligere lagt til grund, at han ikke blev bekendt med ordren før 30. september 2015. Klaus Pedersen har således heller ikke haft viden om, at der blev afgivet urigtige, vildledende eller ufyldstgørende oplysninger til Retsudvalget vedrørende besøget i 2012.

Kommissionen har i afsnit 3.1.4.14 endvidere lagt til grund, at Klaus Pedersen ikke var bekendt med, at der blev afgivet urigtige, vildledende eller ufyldstgørende oplysninger til Retsudvalget i forbindelse med besøget i 2013.

Klaus Pedersen arbejdede i perioder under et voldsomt arbejds- og tidspres, herunder blandt andet som eneste sagsbehandler i Ledelsessekretariatet i perioden 1. april til 1. december 2013, hvor sekretariatschefstillingen ikke var besat. Klaus Pedersen videresendte operationsbefalingen for besøget i 2012 blandt andre til Kammeradvokaten, og kommissionen har derfor lagt til grund, at han ikke har haft et ønske om at skjule oplysningerne i operationsbefalingen.



Kommissionen finder, at der ikke er tilstrækkeligt grundlag for at søge et disciplinært ansvar for, at der blev afgivet urigtige, vildledende eller ufyldstgørende oplysninger til Folketingets Retsudvalg, gjort gældende over for senioranklager Klaus Pedersen.



## KAPITEL 5

### Regelgrundlag

Kommissionen har i det foregående kapitel 4 foretaget en retlig vurdering af de beviser, kommissionen i kapitel 3 har fundet at kunne lægge til grund. Den retlige vurdering er sket ud fra det retsgrundlag, som fremgår nedenfor. Fremstillingen i kapitel 5 består alene i en beskrivelse af det retsgrundlag, som er relevant for vurderingen af de forhold, der er omfattet af kommissionens undersøgelse.

#### 5.1 Ytringsfrihed

Ytringsfrihed er sammen med forsamlings- og foreningsfrihed en nødvendig og selvfølgelig forudsætning for et demokrati. Beskyttelse af ytringsfrihed, foreningsfrihed og forsamlingsfrihed findes navnlig i grundloven og også i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK), der er gennemført i dansk ret.

##### 5.1.1 Grundloven

Grundlovens § 77 lyder således:

”Enhver er berettiget til på tryk, i skrift og tale at offentliggøre sine tanker, dog under ansvar for domstolene. Censur og andre forebyggende forholdsregler kan ingensinde på ny indføres.”

Under henvisning til bestemmelsens ordlyd har der i den statsretlige litteratur været sondret mellem såkaldt formel og såkaldt materiel ytringsfrihed.

Med formel ytringsfrihed tænkes på beskyttelse mod censur og andre forebyggende forholdsregler. Begrebet ”censur” dækker enhver godkendelse forud for offentliggørelsen fra en offentlig myndighed af en ytrings indhold. ”Andre forebyggende forholdsregler” omfatter censurlignende foranstaltninger, der kan hindre eller forsinke offentliggørelsen af ytringer.

Uanset ordlyden i grundlovens § 77, 2. pkt., er det antaget i den statsretlige teori og accepteret i retspraksis, at domstolene efter omstændighederne kan nedlægge fogedforbud og foretage beslaglæggelse.

Beskyttelsen af den formelle ytringsfrihed indebærer ikke, at lovgivningsmagten er afskåret fra at fastsætte regler for udøvelsen af ytringsfriheden for så vidt angår tid, sted og måde. Sådanne regler må dog ikke reelt lægge hindringer i vejen for at ytre sig, ligesom reglerne skal være neutrale i forhold til ytringernes indhold.<sup>1</sup>

Under overskriften materiel ytringsfrihed behandles spørgsmålet, om grundlovens § 77 sætter grænser for, at der i retsordenen gøres ansvar gældende i anledning af offentliggjorte ytringer, f.eks. i form af straf. Bestemmelsens ordlyd henviser til ”ansvar for domstolene”, og det har været almindeligt at slutte, at grundloven ikke i § 77 beskytter materiel ytringsfrihed.

Samtidig antages, at andre bestemmelser i grundloven end § 77 indeholder en beskyttelse af den materielle ytringsfrihed på det politiske og religiøse område. I forhold til politiske ytringer henvises til grundlovens § 13, der fastslår, at ministrene er ansvarlige for regeringens førelse, og § 31, stk. 2, der fastsætter krav om sikring af en ligelig repræsentation af de forskellige anskuelse og anvendelse af forholdstalsvalg-måde ved valg til Folketinget. Religiøse ytringer nyder beskyttelse efter grundlovens § 67.<sup>2</sup>

Grundlovens beskyttelse af den materielle politiske og religiøse ytringsfrihed er ikke absolut.

Efter grundlovens ordlyd medfører ytringsfrihedsbeskyttelsen, at man er berettiget til ”på tryk, i skrift og tale at offentliggøre sine tanker”. Formuleringen forstås ud fra formålet med grundlovens § 77 bredt,<sup>3</sup> og det smitter også af på beskyttelsen af den materielle politiske og religiøse ytringsfrihed. Således må det antages, at ytringer kan være beklædningsgenstande med en åbenbar symbolværdi eller graffiti, der udtrykker en meningstilkendegivelse, og det kan også være fremvisning af flag mv.

---

1 Jens Peter Christensen, Jørgen Albæk Jensen og Michael Hansen Jensen, Dansk Statsret, 2. udgave, 2016, p. 341-344

2 Jens Peter Christensen, Jørgen Albæk Jensen og Michael Hansen Jensen, Dansk Statsret, 2. udgave, 2016, p. 344-345

3 Jens Peter Christensen, Jørgen Albæk Jensen og Michael Hansen Jensen, Dansk Statsret, 2. udgave, 2016, p. 352. Endvidere Max Sørensen, Statsforfatningsret, 2. udgave ved Peter Germer, 1973, p. 373-376, og Alf Ross, Dansk Statsforfatningsret, 3. udgave ved Ole Espersen, bind 2, 1980, p. 724-730

### 5.1.2 EMRK

EMRK artikel 10 lyder således:

”Stk. 1. Enhver har ret til ytringsfrihed. Denne ret omfatter meningsfrihed og frihed til at modtage eller meddele oplysninger eller tanker, uden indblanding fra offentlig myndighed og uden hensyn til landegrænser. Denne artikel forhindrer ikke stater i at kræve, at radio-, fjernsyns- eller filmforetagender kun må drives i henhold til bevilling.

Stk. 2. Da udøvelsen af disse frihedsrettigheder medfører pligter og ansvar, kan den underkastes sådanne formaliteter, betingelser, restriktioner eller straffebestemmelser, som er foreskrevet ved lov og er nødvendige i et demokratisk samfund af hensyn til den nationale sikkerhed, territorial integritet eller offentlig tryghed, for at forebygge uorden eller forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden, for at beskytte andres gode navn og rygte eller rettigheder, for at forhindre udsprelse af fortrolige oplysninger, eller for at sikre domsmagtens autoritet og upartiskhed.”

Beskyttelsen omfatter ”enhver”. Således er fysiske personer omfattet uanset statsborgerskab eller opholdstilladelse, ligesom juridiske personer er omfattet, heriblandt foreninger.

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD) udtalte i 1976,<sup>4</sup> at artikel 10 beskytter

”not only ”information” or ”ideas” that are favourably received or regarded as inoffensive or as a matter of indifference, but also ... those that offend, shock or disturb the State or any sector of the population.”

Domstolen tilføjede:

“Such are the demands of that pluralism, tolerance and broadmindedness without which there is no “democratic society””

4 Handyside mod Storbritannien, EMD 5493/72

Ytringer, der er af politisk karakter, eller som er rettet mod politiske enheder, nyder en særlig beskyttelse. I *Lingens mod Østrig*<sup>5</sup> udtalte EMD generelt om politiske ytringer:

“More generally, freedom of political debate is at the very core of a democratic society which prevails throughout the Convention.”

Domstolen anførte om ytringer rettet mod politikere:

”The limits of acceptable criticism are accordingly wider as regards a politician as such than as regards a private individual. Unlike the latter, the former inevitably and knowingly lays himself open to close scrutiny of his every word and deed by both journalists and the public at large, and he must consequently display a greater degree of tolerance.”

Dette er gentaget og udviklet i en række senere domme.<sup>6</sup>

*Ytringsbegrebet* er i praksis defineret bredt og omfatter blandt andet symbolske ytringer og nonverbale udtryk, f.eks. i form af demonstrationer. EMD fastslog i *Oberschlick mod Østrig*,<sup>7</sup> at beskyttelsen i artikel 10

”protects not only the substance of the ideas and information expressed, but also the form in which they are conveyed.”

I efterfølgende afgørelser har menneskerettighedsdomstolen fastholdt, at deltagelse i demonstrationer nyder beskyttelse efter konventionens artikel 10, således *Taranenko mod Rusland*.<sup>8</sup> Også beklædning og beklædningsgenstande kan udgøre ytringer, jf. *Den Europæiske Menneskerettighedskommission (EMK) i Stevens mod Det Forenede Kongerige*.<sup>9</sup>

I *Donaldson mod Det Forenede Kongerige*<sup>10</sup> fandt EMD, at det var en politisk ytring i artikel 10's forstand, at en indsat i et fængsel iførte sig en påskelilje, der symboli-

5 EMD 9815/82

6 Se eksempelvis *Oberschlick v. Austria* (no. 1), EMD 11662/85, og *Incal mod Tyrkiet*, EMD 22678/93, Storkammeret sagsnr. 41/1997/825/1031

7 EMD 11662/85

8 EMD 19554/05

9 EMK 11674/85

10 EMD 56975/09

serede støtte til faldne irske republikanere, og i Vajnai mod Ungarn<sup>11</sup> fandt EMD, at det udgjorde en beskyttet ytring, at en politiker under en demonstration havde påført sig en rød stjerne med den hensigt at symbolisere en international arbejderbevægelse.

I sagen Fáber mod Ungarn<sup>12</sup> fastslog EMD, at en moddemonstrants fremvisning af et historisk og symbolsk flag i nærheden af en demonstration var en ytring.

Ytringsfriheden efter stk. 1 er ikke en absolut rettighed.

Et indgreb i ytringsfriheden skal efter stk. 2 have lovhjemmel i national ret og være rimeligt tilgængeligt og forudsigeligt.<sup>13</sup> Et indgreb skal være nødvendigt i et demokratisk samfund af hensyn til et presserende samfundsmæssigt behov, eksempelvis den offentlige tryghed eller for at forebygge uorden. Der foretages en proportionalitetsafvejning, og det anerkendes i sammenhængen, at nationale myndigheder har en skønsmargin. Indgreb i den politiske ytringsfrihed kræver særligt stærke grunde.<sup>14</sup>

I den allerede nævnte sag Fáber mod Ungarn<sup>15</sup> udtalte EMD:

”For the Court, the display of a symbol associated with a political movement or entity, like that of a flag, is capable of expressing identification with ideas or representing them and falls within the ambit of expression protected by Article 10 of the Convention. When the right to freedom of expression is exercised in the context of political speech through the use of symbols, utmost care must be observed in applying any restrictions, especially if the case involves symbols which have multiple meanings. In this connection the Court emphasises that it is only by a careful examination of the context... , that one can draw a meaningful distinction between shocking and offensive language which is protected by Article 10 and that which forfeits its right to tolerance in a democratic society...”

I Colombani mod Frankrig fandt EMD,<sup>16</sup> at straf af journalister for angivelig fornærmelse af et fremmed statsoverhoved var en krænkelse af ytringsfriheden. I den forbindelse anførte menneskerettighedsdomstolen:

11 EMD 33629/06

12 EMD 40721/08

13 Lorentzen m.fl.: Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, 3. udgave, 2011, p. 820

14 Se f. eks. EMD-afgørelserne Wingrove mod det Forenede Kongerige, EMD 17419/90, Sürek (nr. 1) mod Tyrkiet, 26682/95 og Fedchenko (nr. 2) mod Rusland, 48195/06

15 EMD 40721/08

16 EMD 51279/99

“The Court notes that the effect of a prosecution under section 36 of the Act of 29 July 1881 is to confer a special legal status on heads of State, shielding them from criticism solely on account of their function or status, irrespective of whether the criticism is warranted. That, in its view, amounts to conferring on foreign heads of State a special privilege that cannot be reconciled with modern practice and political conceptions. Whatever the obvious interest which every State has in maintaining friendly relations based on trust with the leaders of other States, such a privilege exceeds what is necessary for that objective to be attained.”

Ytringsfriheden påberåbes undertiden sammen med andre bestemmelser, f.eks. art. 11, forenings- og forsamlingsfrihed.

### 5.1.3 Dansk praksis

I praksis har domstolene i fortolkning af dansk lovgivning de seneste årtier sikret en beskyttelse af den materielle ytringsfrihed, der rækker ud over den grundlovs-mæssige beskyttelse og muligt også ud over beskyttelsen efter EMRK.

Domstolene har således foretaget en afvejning af på den ene side interessen i at sikre ytringsfriheden og på den anden side de hensyn, der efter pågældende lovgivning kan begrunde indskrænkninger i ytringsfriheden. I denne afvejning indgår væsentligheden af det emne, som ytringen vedrører, karakteren af det (mod)hensyn, der efter pågældende lovgivning kan tale for begrænsning af ytringsfriheden, og graden af krænkelse af dette hensyn. Hensynet til ytringsfrihed tillægges i politiske spørgsmål og andre emner af offentlig interesse stor vægt i afvejningen.

En af de første domme, hvor den beskrevne afvejning blev foretaget, er U 1980.1037/2 H (den såkaldte Svineplakat-sag).

Senere praksis har i høj grad været påvirket af EMDs fortolkning af EMRK artikel 10. EMRK blev inkorporeret i dansk ret ved lov nr. 285 af 29. april 1992 (med senere ændringer).

Højesteret bemærkede således generelt i U 1997.259/2, at EMRK var blevet inkorporeret i dansk ret, og at bestemmelserne i straffelovens §§ 267-269 således måtte

”læses i lyset af ytringsfrihedsbestemmelsen i konventionens artikel 10”

med den følge, at



”[b]egrænsninger i ytringsfriheden – herunder i form af straffebestemmelser – kan derfor kun ske i det omfang, de ”er nødvendige i et demokratisk samfund”.”

Der kan endvidere henvises til U 1994.988 H (Svend Aukens have-sagen), hvor Højesteret blandt andet fastslog, at pressen med sin rolle som kontrol- og informationsorgan har en særligt vidtgående ytringsfrihed, i hvilken forbindelse der blev henvist til menneskerettighedsdomstolens afgørelse af 23. september 1994 i sagen *Jersild mod Danmark*.<sup>17</sup>

Der kan også henvises til U 2003.2044 H (Karen Sunds-sagen), hvor Højesteret frifandt for injurier blandt andet med henvisning til, at den omstridte udtalelse var

”sket i en politisk debat om vigtige samfundsmæssige anliggender.”

I den forbindelse fremhævede Højesteret, at det måtte antages, at et modsat resultat ville være i strid med EMRK artikel 10, således som denne bestemmelse fortolkes af EMD. Højesteret henviste til dom af 26. februar 2002 i sagen *Unabhängige Initiative Informationsvielfalt mod Østrig*.<sup>18</sup>

I U 2015.3106 H (den såkaldte *Dragsdahl-sag*) bekræftede Højesterets flertal, at straffelovens § 267 skal forstås i lyset af EMRK artikel 8 og 10. Højesterets flertal anvendte kriterierne formuleret af EMD i *Springer mod Tyskland*.<sup>19</sup>

## 5.2 Forsamlingsfrihed og ret til at demonstrere

Ligesom beskyttelse af ytringsfriheden bidrager beskyttelse af forsamlingsfriheden til, at borgerne kan fremkomme med meningstilkendegivelser. Således giver forsamlingsfriheden borgerne mulighed for at forsamle sig med henblik på at udtrykke fælles holdninger. Sammen med beskyttelse af ytringsfriheden og foreningsfriheden bidrager beskyttelsen af forsamlingsfriheden til sikring af den demokratiske styreform.

### 5.2.1 Grundlovens § 79

Grundlovens beskyttelse af forsamlingsfriheden følger af grundlovens § 79, der lyder således:

<sup>17</sup> EMD 15890/89

<sup>18</sup> EMD 28525/95

<sup>19</sup> EMD 39954/08

”Borgerne har ret til uden forudgående tilladelse at samle sig ubevæbnede. Offentlige forsamlinger har politiet ret til at overvære. Forsamlinger under åben himmel kan forbydes, når der af dem kan befrygtes fare for den offentlige fred.”

En forsamling kan defineres som flere mennesker, der er samlet samtidigt på samme sted med et fælles formål. En forsamling vil ofte have en ledelse og følge en i forvejen lagt plan, men det antages i nyere statsretlig teori, at disse forhold næppe kan betragtes som nødvendige betingelser for, at en forsamling er omfattet af beskyttelsen i grundlovens § 79.<sup>20</sup>

Forsamlinger, der tilkendegiver meninger om samfundsforhold, er utvivlsomt omfattet af grundlovens § 79.

Optog og andre demonstrationer, hvor deltagerne bevæger sig, må anses for omfattet af grundlovsbeskyttelsen.<sup>21</sup>

Grundlovens § 79 beskytter den såkaldte formelle forsamlingsfrihed, idet det fremgår af bestemmelsen, at borgerne kan forsamle sig uden forudgående tilladelse, og den såkaldte materielle forsamlingsfrihed, idet bestemmelsen udstyrer borgerne med en ret til at forsamle sig.

Hverken den formelle eller materielle forsamlingsfrihed er absolut.

Det følger af grundlovens § 79, 2. pkt., at politiet har ret til at overvære offentlige forsamlinger, og af grundlovens § 79, 3. pkt., fremgår, at forsamlinger under åben himmel kan forbydes, når der af dem kan befrygtes fare for den offentlige fred.

Det antages, at en betingelse for at forbyde en forsamling under åben himmel efter grundlovens § 79, 3. pkt., er, at den trussel fra forsamlingen, der gør et forbud aktuelt, skal rette sig mod vægtige almene interesser, mens fare for mindre forstyrrelser af den offentlige orden ikke kan begrunde et forbud eller opløsning.

---

20 Henrik Zahle, Dansk forfatningsret 3, 3. udgave, 2003, p. 123, Jens Elo Rytter: Individets grundlæggende rettigheder, 2. udgave, 2016, p. 320-321, og Jens Peter Christensen, Jørgen Albæk Jensen og Michael Hansen Jensen, Dansk Statsret, 2. udgave, 2016, p. 376. Sammenhold Max Sørensen, Statsforfatningsret, 2. udgave ved Peter Germer, 1973, p. 392-393, og Alf Ross, Dansk Statsforfatningsret, 3. udgave ved Ole Espersen, bind 2, 1980, p. 766

21 Bl.a. Alf Ross, Dansk Statsforfatningsret, 3. udgave ved Ole Espersen, bind 2, 1980, p. 769, Peter Germer, Statsforfatningsret, 5. udgave, 2012, p. 408-409, og Jens Peter Christensen, Jørgen Albæk Jensen og Michael Hansen Jensen, Dansk Statsret, 2. udgave, 2016, p. 377

I betænkningen om politilovgivning,<sup>22</sup> hvis udkast til bestemmelser om indgriben over for forsamlinger blandt andet blev lagt til grund for lov om politiets virksomhed § 7, stk. 4 og 5, siges, at grundlovens udtryk ”den offentlige fred” indebærer, at det er en betingelse for at nedlægge forbud, at

”der er tale om fare for krænkelse af almene interesser af betydelig værdi, dvs. trusler mod borgernes liv eller velfærd, omfattende tingsødelæggelser, angreb på offentlige bygninger og kontorer eller på samfundsvigtige institutioner, transportvæsen, telefon-, telegraf, radio- eller edb-anlæg, energiforsyningsværker, broer, havne, lufthavne m.v.”

Det antages endvidere, at den fare, der skal afværges ved forbud, skal være af konkret og nærliggende karakter, ligesom det er antaget, at forbud skal være nødvendigt for at afværge faren.<sup>23</sup>

Den fare, der kan begrunde et forbud eller opløsning, skal udgå fra forsamlingen som sådan.

Hvis enkelte deltagere i forsamlingen optræder voldeligt eller lignende, må problemet søges løst ved, at disse uroelementer fjernes fra forsamlingen. Tilsvarende gælder det, at hvis tilskuere til en forsamling begynder at optræde voldeligt eller på lignende farefremkaldende måde, må politiet sørge for, at disse pacificeres, og forsamlingen beskyttes, idet en opløsning af forsamlingen dog undtagelsesvis kan begrundes i nødretsbetragtninger.<sup>24</sup>

Endvidere er det almindeligt antaget, at der efter omstændighederne kan gribes ind over for en forsamling, når dette ikke sker for at modvirke forsamlingen som sådan eller dens øjemed, men for at beskytte andre i retsordenen anerkendte offentlige og private interesser.<sup>25</sup>

Vurderingen af, om et indgreb i den materielle forsamlingsfrihed er berettiget, beror på en afvejning af på den ene side hensynet til sikring af forsamlingsfriheden og på den anden side de modstående hensyn, der taler for at begrænse forsamlingsfriheden. Forsamlingsfrihedens karakter af en grundlæggende politisk frihedsrettighed

22 Betænkning nr. 1410-2002 om politilovgivning, p. 55-56. Om politiloven henvises til afsnit 5.5.1 nedenfor

23 Bla. Henrik Zahle, Dansk forfatningsret 3, 3. udgave, 2003, p. 130-131

24 Jens Elo Rytter: Individets grundlæggende rettigheder, 2. udgave, 2016, p. 329, og Jens Peter Christensen, Jørgen Albæk Jensen og Michael Hansen Jensen, Dansk Statsret, 2. udgave, 2016, p. 380-381

25 Bla. Jens Peter Christensen, Jørgen Albæk Jensen, Dansk Statsret, 2. udgave, 2016, p. 381-382

medfører, at hensynet til sikring af forsamlingsfriheden navnlig vedrørende politiske og andre holdningsprægede manifestationer er udgangspunktet i denne afvejning, og at der derfor skal være tungtvejende grunde til at begrænse forsamlingsfriheden. Endvidere skal begrænsningen af forsamlingsfriheden være nødvendig for at tilgodese de modstående hensyn.<sup>26</sup>

I U 1999.1978 H (den såkaldte rockerlovsag) tog Højesteret stilling til, om lov om forbud mod ophold i bestemte ejendomme var i strid med beskyttelsen i grundlovens § 79. Loven giver under nærmere angivne betingelser politiet adgang til at forbyde en person at opholde sig i en ejendom, der tjener som tilholdssted for en rockergruppe, som den pågældende person tilhører eller har tilknytning til. Efter at have gengivet grundlovens § 79 udtalte Højesteret generelt:

”Denne bestemmelse om forsamlingsfrihed er ligesom bestemmelserne om ytringsfrihed i § 77 og foreningsfrihed i § 78 en nødvendig og selvfølgelig forudsætning for et demokrati. Af hensyn til muligheden for gennem forsamlinger at befordre meningstilkendegivelser sikrer bestemmelsen, at forsamlinger kan afholdes uden forudgående tilladelse fra en offentlig myndighed og ikke vilkårligt kan forbydes. Bestemmelsen hindrer imidlertid ikke, 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. Sådanne begrænsninger må dog ikke gå videre end, hvad der er nødvendigt for en sådan beskyttelse, jf. herved også Den Europæiske Menneskerettighedskonvention artikel 11.”

Højesteret fandt efter en konkret vurdering, at loven om forbud mod ophold i bestemte ejendomme ikke var i strid med grundlovens § 79.

Bestemmelsen i grundlovens § 79 om, at borgerne har ret til at forsamle sig ”uden forudgående tilladelse”, er ikke til hinder for, at der stilles krav om, at en forsamling på forhånd skal anmeldes til politiet. Tilsidesættelse af sådanne krav kan sanktioneres, men der kan ikke gribes ind over for forsamlingen af den grund, og forsamlingen bliver heller ikke ulovlig af den grund.<sup>27</sup>

---

26 Henrik Zahle, Dansk forfatningsret 3, 3. udgave, 2003, p. 130-131, Peter Germer, Statsforfatningsret, 5. udgave, 2012, p. 408-409, og Jens Peter Christensen, Jørgen Albæk Jensen og Michael Hansen Jensen, Dansk Statsret, 2. udgave, 2016, p. 381-382

27 Jens Peter Christensen, Jørgen Albæk Jensen og Michael Hansen Jensen, Dansk Statsret, 2. udgave, 2016, p. 378

## 5.2.2 EMRK artikel 11

EMRK artikel 11 lyder således:

”Stk. 1. Enhver har ret til frit at deltage i fredelige forsamlinger og til foreningsfrihed, herunder ret til at oprette og slutte sig til fagforeninger for at beskytte sine interesser.

Stk. 2. Der må ikke gøres andre indskrænkninger i udøvelsen af disse rettigheder end sådanne, som er foreskrevet ved lov og er nødvendige i et demokratisk samfund af hensyn til den nationale sikkerhed eller den offentlige tryghed, for at forebygge uro eller forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden eller for at beskytte andres rettigheder og friheder. Denne artikel skal ikke forhindre, at der pålægges medlemmer af de væbnede styrker, politiet eller statsadministrationen lovlige begrænsninger i udøvelsen af disse rettigheder.”

Ganske som ytringsfriheden gælder beskyttelsen ”enhver”, idet konventionen har sit eget forsamlingsbegreb, jf. *Tatár og Fáber mod Ungarn*.<sup>28</sup>

EMD udtalte generelt i *Djavit An mod Tyrkiet*,<sup>29</sup> at

”the right to freedom of assembly is a fundamental right in a democratic society and, like the right to freedom of expression, is one of the foundations of such a society.”

Bestemmelsen i artikel 11 er nært knyttet til og skal fortolkes i lyset af artikel 10 om ytringsfrihed. I *Ezelin mod Frankrig*<sup>30</sup> udtalte EMD:

”The protection of personal opinions, secured by Article 10 ..., is one of the objectives of freedom of peaceful assembly as enshrined in Article 11.”

En lignende formulering findes i *Ouranio Toxo med flere mod Grækenland*,<sup>31</sup> hvori EMD udtalte:

<sup>28</sup> EMD 26005/08 og 26160/08

<sup>29</sup> EMD 20652/92

<sup>30</sup> EMD 11800/85

<sup>31</sup> EMD 74989/01

”As the Court has often reiterated, the protection of opinions and the freedom to express them is one of the objectives of the freedom of association as enshrined in Article 11.”

Bestemmelsens kerneområde er den bevidste, formålsbestemte forsamling af personer med henblik på at diskutere eller manifestere bestemte synspunkter. Bestemmelsen beskytter også demonstrationer, hvis budskaber irriterer eller vækker anstød, jf. Plattform ”Ärzte für das Leben” mod Østrig,<sup>32</sup> hvor EMD udtalte:

”A demonstration may annoy or give offence to persons opposed to the ideas or claims that it is seeking to promote.”

Forsamlingen kan som ytringsform antage forskellige former, f. eks. ved brug af flag eller iførelse af særlig påklædning og farver, med henblik på at kommunikere et fælles budskab.<sup>33</sup>

Artikel 11 beskytter mod forudgående, samtidige og efterfølgende indgreb. Der kan være tale om både fysiske og retlige hindringer, eksempelvis hvis staten kun tillader en demonstration, på betingelse af, at deltagerne ikke benytter bannere og slogans.<sup>34</sup>

Det er en betingelse for beskyttelsen, at forsamlingen er fredelig i sin fremfærd. Enhver demonstration, der afholdes i det offentlige rum, indebærer en vis forstyrrelse af dagligdagen. At en demonstration nødvendigvis indebærer en overtrædelse af færdselslovgivningen, ordensreglementer og lignende, gør dog ikke i sig selv demonstrationen ufredelig.<sup>35</sup>

Statslige myndigheder kan i visse tilfælde have en positiv handlepligt til at sikre borgerne den effektive virkning af forsamlingsfriheden.<sup>36</sup>

EMD udtalte i 1988 i den allerede nævnte sag Plattform ”Ärzte für das Leben” mod Østrig,<sup>37</sup> hvor en demonstration gentagne gange var blevet hindret af en moddemonstration:

---

32 EMD 10126/82

33 Peer Lorenzen m.fl.: Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, 3. udgave, 2011, p. 878-879

34 Jon Kjølbros, ”Den Europæiske Menneskerettighedskonvention for praktikere”, 4. udgave, 2017, p. 1088

35 Caroline Lucas mod det Forenede Kongerige, EMD 39013/02

36 Djavit An mod Tyrkiet, EMD 20652/92

37 EMD 10126/82

”Genuine, effective freedom of peaceful assembly cannot, therefore, be reduced to a mere duty on the part of the State not to interfere: ... Article 11 ... sometimes requires positive measures to be taken, even in the sphere of relations between individuals, if need be.”

Positiv handlepligt for statslige myndigheder kan i visse tilfælde betyde, at der skal stilles egnede områder til rådighed og foretages trafikregulering for at sikre, at forsamlingen ikke hindres, og at der er fri adgang til denne.

Omvendt garanterer bestemmelsen i artikel 11 i almindelighed ikke en ret til at opholde sig helt bestemte steder, eller hvor som helst forsamlingen måtte ønske det. Dette er fastslået af EMK i *Anderson* med flere mod Storbritannien:<sup>38</sup>

”The right to freedom of assembly is one of the foundations of a democratic society and should not be interpreted restrictively ... The right is applicable to private meetings and to meetings in public thoroughfares ..., marches ... and sit-ins ... There is, however, no indication in the above case-law that freedom of assembly is intended to guarantee a right to pass and re-pass in public places, or to assemble for purely social purposes anywhere one wishes.”

Beskyttelsen af forsamlingsfriheden efter artikel 11, stk. 1, er ikke en absolut rettighed, men indgreb kan alene ske, såfremt betingelserne i stk. 2 er opfyldt, herunder skal indgrebet være ”nødvendigt i et demokratisk samfund”.

I forhold til fredelige demonstrationer, der agiterer for et bestemt politisk budskab, har de statslige myndigheder derudover kun et lille råderum.<sup>39</sup>

Det er anerkendt, at der kan stilles krav om f.eks. anmeldelse af demonstrationer, jf. EMK i *Rassemblement Jurassien and Unité Jurassienne mod Schweiz*.<sup>40</sup> I særlige tilfælde kan det udgøre en overtrædelse, hvis en ikke-anmeldt demonstration hindres, jf. *Bukta* og andre mod Ungarn:<sup>41</sup>

”The Court reiterates that the subjection of public assemblies to a prior-authorisation procedure does not normally encroach upon the essence of the right (see *Rassemblement Jurassien and Unité Jurassienne v. Switzerland*, no. 8191/78,

38 EMK 33689/96

39 Se EMD-afgørelserne *Stankov and the United Macedonian Organisation Iliden mod Bulgarien*, EMD 29221/95, *Oya Ataman mod Tyrkiet*, EMD 74552/01, og *Bukta m.fl. mod Ungarn*, EMD 25691/04

40 EMK 8191/78

41 EMD 25691/04

Commission decision of 10 October 1979, Decisions and Reports 17). However, in the circumstances of the present case, the failure to inform the public sufficiently in advance of the Prime Minister's intention to attend the reception left the applicants with the option of either foregoing their right to peaceful assembly altogether, or of exercising it in defiance of the administrative requirements.

In the Court's view, in special circumstances when an immediate response, in the form of a demonstration, to a political event might be justified, a decision to disband the ensuing, peaceful assembly solely because of the absence of the requisite prior notice, without any illegal conduct by the participants, amounts to a disproportionate restriction on freedom of peaceful assembly.”

Hvorvidt en begrænsning i muligheden for at opholde sig på bestemte steder er i strid med artikel 11, skal vurderes efter, om denne begrænsning er proportional.<sup>42</sup> EMD har fastslået, at begrænsninger i form af dato, tidspunkt og adfærd skal kunne retfærdiggøres i overensstemmelse med artikel 11, stk. 2, jf. Primov m.fl. mod Rusland.<sup>43</sup>

”In the Court's opinion, even though a park is, a priori, a “public space” suitable for mass gatherings, its size is a relevant consideration, since overcrowding during a public event is fraught with danger. It is not uncommon for State authorities in various countries to impose restrictions on the location, date, time, form or manner of conduct of a planned public gathering (see *Berladir and Others*, cited above, § 54). The Court is therefore prepared to accept that such restrictions, in principle, pursue a legitimate aim. Furthermore, it is not disputed that the domestic law permitted the authorities to regulate the manner, timing and location of public events, depending on the characteristics of the specific area at issue.

That being said, the Court does not consider that the size of the park was sufficient reason for a total ban on the demonstration. The situation in the present case is comparable to that in the case of *Barankevich v. Russia* (no. 10519/03, § 33, 26 July 2007), where the Court found that “instead of considering measures which could have allowed the ... assembly to proceed peacefully, the authorities imposed a ban on it. They resorted to the most radical measure denying the applicant the possibility of exercising his rights to freedom of ... assembly”. The Court considers that in the present case it was the authorities' duty to reflect on

---

42 Eksempelvis *Milan Rai, Gill Almond and "Negotiate Now" mod Storbritannien*, EMK 25522/94

43 EMD 17391/06



the possible alternative solutions and propose another venue to the organisers. However, the head of the district administration decided to take the “most radical measure”. Thus, a fair balance between the legitimate aim and the means for attaining it was not attained.”

Myndighederne har således en pligt til så vidt muligt at foretage foranstaltninger, der gør det muligt at gennemføre demonstrationen.

### 5.2.3 Dansk praksis

Beskyttelsen af forsamlingsfriheden har fundet udtryk i dansk retspraksis, således som det navnlig fremgår af den ovenfor i afsnit 5.2.1 omtalte højesteretsdom U 1999.1978 H (den såkaldte rockerlovsag).

Et andet nyere eksempel fra dansk retspraksis er U 2012.1439 Ø, hvor landsretten vurderede, at tilbageholdelsen af 44 demonstranter på Østerbro den 13. december 2009 under COP 15 kunne være en krænkelse af beskyttelsen i EMRK artikel 11, men fandt, at der forelå konkrete, sikkerhedsmæssige omstændigheder.

## 5.3 Særligt om beskyttelse af statsrepræsentanters værdighed

### 5.3.1 Folkeret

Det er fast antaget i folkeretten, at udenlandske regeringschefer, statsoverhoveder og udenrigsministre nyder immunitet og tillige i deres embedsperiode er ukrænkelige.<sup>44</sup> Det samme gælder udenlandske diplomater, hvorom der foreligger en nærmere regulering i Wienerkonventionen om diplomatiske forbindelser, jf. lov nr. 252 af 18. juni 1968.

Der er i sin kerne tale om en beskyttelse af udenlandske repræsentanter mod tvangsmidler i værtsstaten.<sup>45</sup>

44 Arrest Warrant of 11 April 2000 (Den Demokratiske Republik Congo v. Belgien), afgørelse, I.C.J. Reports 2002, p. 3, præmis 51-55. Se også Ole Spiermann, *Moderne folkeret*, 3. udgave, 2006, p. 308-312 og 318-324

45 Certain Questions of Mutual Assistance in Criminal Matters (Djibouti v. France), Judgment, I.C.J. Reports 2008, p. 177, præmis 170, samt Arrest Warrant of 11 April 2000 (Democratic Republic of the Congo v. Belgium), Judgment, I.C.J. Reports 2002, p. 3, præmis 51-54

Ukrænkelighed går i nogen grad hånd i hånd med beskyttelse af personens værdighed.

I forhold til diplomater fastsætter artikel 22, stk. 1, i Wienerkonventionen, at repræsentationens område er ukrænkeligt, og hertil knyttes i stk. 2 følgende bestemmelse:

”Modtagerstaten har en særlig pligt til at træffe enhver passende foranstaltning til beskyttelse af repræsentationens område mod enhver indtrængen eller beskadigelse og til at forhindre enhver forstyrrelse af ro og orden på repræsentationens område eller krænkelse af dens værdighed.”

Artikel 29 om diplomaters person lyder:

”En diplomatisk repræsentants person er ukrænkelig. Han skal ikke kunne underkastes nogen form for anholdelse eller tilbageholdelse. Modtagerstaten skal behandle ham med skyldig respekt og skal træffe enhver rimelig forholdsregel for at forhindre ethvert angreb på hans person, frihed og værdighed.”

Artikel 29 i konventionen om særlige missioner er tilsvarende.<sup>46</sup>

I sagen Djibouti mod Frankrig<sup>47</sup> anførte Den Internationale Domstol:

”The court recalls that the rule of customary international law reflected in Article 29 of the Vienna Convention on Diplomatic Relations, while addressed to diplomatic agents, is necessarily applicable to Heads of State. ...

This provision translates into positive obligations for the receiving State as regards the actions of its own authorities, and into obligations of prevention as regards possible acts by individuals. In particular, it imposes on receiving States the obligation to protect the honour and dignity of Heads of State, in connection with their inviolability.”

Domstolen tilføjede, at såfremt den kunne godtgøres, at franske myndigheder havde lækket indkaldelsen af et fremmed statsoverhoved som vidne, ville det udgøre et brud på Frankrigs internationale forpligtelser.

---

46 FN's Konventionen om Særlige Missioner, 8. december 1969; ikke tiltrådt af Danmark

47 Certain Questions of Mutual Assistance in Criminal Matters (Djibouti v. France), Judgment, I.C.J. Reports 2008, p. 177, præmis 174

Beskyttelsen af værdighed har historisk været stærkere, når der var tale om beskyttelse over for fremmede stater og deres offentligt ansatte, end når der var tale om beskyttelse over for de fremmede staters borgere. Dertil kommer, at beskyttelsen over tid er blevet indskrænket og tilpasset ikke mindst udviklingen af den internationale beskyttelse af menneskerettigheder, jf. herved også artikel 10 og 11 i EMRK.

Tilbage i en folkeretsfremstilling redigeret af Max Sørensen i 1968<sup>48</sup> stod:

”While the law is far from settled, there is some authority under international law that a visiting Head of State or of Government is to be given special protection against libel and slander. This is a sensitive issue because libel and slander inevitably raise the difficult question of where the right of free speech and free press, now including radio and television, extends beyond rightful criticism of governments and public officials. Provided special protection would encounter serious obstacles in common law countries in view of the attitude of their courts toward libel and slander actions. Nevertheless, it may be argued that protection against libel and slander at least during an official visit is part of the special protection owed to a foreign Head of State or of Government. While the Soviet Criminal Code (Art. 58) extends protection only to socialist states, an authoritative source states, “During visitis abroad a Head of State is protected against verbal and written insult. The non-observance of this condition is considered *a gross infringement of International Law*” (Soviet Textbook of International Law, p. 289 ...). Whether international law in the interest of a better international atmosphere ought to extend this protection to heads of states or of governments is a more controversial issue.”

I en central folkeretsfremstilling<sup>49</sup> står i seneste udgave fra 1992:

”But while a government of a state, its organs, and its servants are bound in this matter by duties of respect and restraint, it is doubtful whether, apart from obligations in such matters as the protection of diplomatic and consular property, a state is bound to prevent its subjects from committing acts which violate the dignity of foreign states, and so punish them for acts of that kind which it was unable to prevent. There is, of course, nothing to prevent a state from enacting legislation calculated to ensure respect for the dignity of other states, and many have done so.”

48 Max Sørensen (red.), *Manual of Public International Law* (1968), p. 390, (kapitel skrevet af Francis Deák)

49 ”Oppenheim’s *International Law*”, 9. udgave ved Sir Robert Jennings og Sir Arthur Watts, 1992, p. 379-380

Sidste sætning skal læses i sammenhæng med det følgende afsnit:

“Mere criticism of policy, judgment concerning the past attitude of states and their rulers, or utterances of moral indignation condemning immoral acts of foreign governments and their Heads of State, need neither be suppressed nor punished.”

Den ene af redaktørerne af fremstillingen, Arthur Watts, har i 2010 i en artikel om ”Heads of State”<sup>50</sup> skrevet:

”Formerly the publication of offensive material about a foreign Head of State, or insulting conduct directed against a foreign Head of State, was treated as a violation of his dignity and as such an international wrong. But State practice has become more tolerant of such conduct and pays less regard to such abstract notions as dignity, and the proscription of conduct inconsistent with a Head of State’s dignity has now to be balanced against the public’s entitlement to freedom of expression.”

Der er ikke i dag i folkeretten støtte for, at den ukrænkelighed, der tilkommer fremmede stater og deres officielle repræsentanter, nødvendiggør forbud mod ytringer f.eks. foran en ambassadebygning eller uden for det hotel, hvor et fremmed statsoverhoved eller regeringsmedlem bor under et officielt besøg.

Da den kinesiske præsident Jiang Zemin i 1999 besøgte Storbritannien, blev han afskærmet fra protobetanske demonstranter af politiets køretøjer, og politiet fratog demonstranterne flag og bannere. Under et retligt efterspil anerkendte britisk politi, at adfærden havde været ulovlig, idet den ikke havde haft andre formål end at skærme den kinesiske præsident.<sup>51</sup>

I en anden sag har britiske domstole fundet, at Sultanen af Brunei ikke kunne kræve henvisninger til ham anonymiseret i en sag anlagt af hans tidligere hustru angående påstået svindel udført mod hende af en ”spåkone”.<sup>52</sup>

---

50 Sir Arthur Watts, ”Heads of State,” Max Planck Encyclopedia of Public International Law, oktober 2010, tilgængelig på: <http://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1418?prd=EPII>

51 R v Commissioner of the Police for the Metropolis, CO/129/2000 og hertil omtalen hos Eileen Denza, ”Commentary on the Vienna Convention on Diplomatic Rights”, 4. udgave, 2016, p. 144

52 Aziz v. Aziz, intervention fra Sultanen af Brunei, 2007, EWCA Civ 712

### 5.3.2 Dansk ret

Afvejningen af navnlig forsamlingsfriheden over for fremmede staters og deres officielle repræsentationers ukrænkelighed og værdighed har været behandlet i dansk ret i forskellige sammenhænge.

Efter politilovens § 7, stk. 1, har politiet til opgave at beskytte borgernes ret til at forsamle sig. Det er i lovbemærkningerne til bestemmelsen fra 2003 lagt til grund, at demonstrationsfriheden også gælder i forhold til demonstrationer foran ambassader mv. I lovbemærkningerne<sup>53</sup> siges:

”Bestemmelsen i § 7 bygger på de principper og den praksis, som inden for rammerne af grundlovens § 79 har udviklet sig med hensyn til beskyttelse af forsamlingsfriheden. Bestemmelsen skal således forstås og administreres i overensstemmelse med disse principper mv.

§ 7, stk. 1, fastslår, at politiet har til opgave at beskytte borgernes ret til at forsamle sig. Bestemmelsen er en hensigtserklæring, og det understreges hermed, at politiet i dets virksomhed skal værne om den grundlovssikrede forsamlingsfrihed. Politiet skal endvidere i forbindelse med iværksættelse af indgreb over for en forsamling tage hensyn til forsamlingsfriheden. Hvis politiet f.eks. forud for en demonstration mod en ambassade afspærrer et område for at holde demonstranterne i en vis afstand hertil, skal dette således ske under hensyntagen til demonstrationens mulighed for at give sin mening til kende.”

Eksemplet viser, at lovgivningsmagten ikke har anset en ”mulighed for at give sin mening til kende” under en demonstration for stridende mod den værdighed, som er knyttet til en ambassade, jf. ovenfor under 5.3.1.

Grundlovsmæssigheden af begrænsninger af forsamlingsfriheden af hensyn til fremmede staters og deres officielle repræsentationers ukrænkelighed har tidligere tiltrukket sig en vis opmærksomhed.

I U 1966.194 Ø idømte landsretten en demonstrationsleder en bøde for overtrædelse efter politivedtægten, idet deltagere i en demonstration foran den amerikanske ambassade havde båret plakater med tekster, som byretten anså for anstødelige og fornærmelige og egnet til at fremkalde forstyrrelse af den offentlige orden. Endvidere traf retten beslutning om konfiskation af de plakater, der var blevet beslaglagt af

53 LFF 2004-02-04 nr. 159

politiet under demonstrationen. Det fremgår af domsreferatet, at det muligvis var aftalt med demonstrationsledelsen, at plakater, som politiet fandt anstødelige, blev udleveret efter henvendelse til demonstrationsledelsen.

I 1967 afviste justitsminister Knud Axel Nielsen et forslag om generelt at forbyde offentlige demonstrationer ved udenlandske ambassader blandt andet med henvisning til, at et forbud mod forsamlinger foran eller i nærheden af fremmede ambassader ikke ville være grundlovsmæssigt.<sup>54</sup>

Wienerkonventionen om diplomatiske forbindelser, herunder artikel 22 og 29, blev inkorporeret i dansk ret ved lov nr. 252 af 18. juni 1968. I lovens motiver<sup>55</sup> anføres, at modtagerstatens

”pligt til beskyttelse af repræsentationens område opfyldes i dansk praksis ved, at politiet efter anmodning eller, såfremt politiske demonstrationer er nærliggende, selv sørger for, at diplomatiske repræsentationer får den fornødne politibeskyttelse. Det samme gælder for beskyttelsen af vedkommende diplomaters person, frihed og værdighed, jfr. nærmere under artikel 29.”

Under Folketingets forhandlinger<sup>56</sup> udtalte Per Federspiel, at konventionen

”fastslår også noget, som måske har været draget lidt i tvivl her i landet, nemlig at diplomatiske repræsentationer ikke alene skal beskyttes mod direkte forulempelse, men at også deres værdighed skal beskyttes. Der har jo været en vis tilbøjelighed til at drive udenrigspolitik ved hjælp af demonstrationer, og jeg tror, det er rigtigt, at der fastsættes regler om dette. Jeg går ud fra, at justitsministeren er enig i de bestemmelser, der på den måde vil indgå i lovgivningen, og som måske vil ændre den fremgangsmåde, der hidtil har været anvendt, hvor man vel nok har ladet demonstrationer gå lidt for vidt i mange tilfælde.”

Udenrigsminister Poul Hartling svarede hertil, at

”jeg kan sige både på egne og på justitsministerens vegne, at vi er opmærksom på det, der blev nævnt fra artikel 22 om ro, orden og værdighed for repræsentationerne.”

54 E.T. 1967/68, 1. samling, Folketingets forhandlinger, sp. 820 ff.

55 E.T. 1967/68, 1. samling, Folketingets forhandlinger, sp. 1087

56 E.T. 1967/68, 1. samling, Folketingets forhandlinger, sp. 1087, 2328 og 3691

I forbindelse med en forespørgselsdebat<sup>57</sup> efter en demonstration mod Vietnamkrigen ved den amerikanske ambassade i foråret 1968 udtalte justitsminister Knud Thestrup, at

”man skal have lov til ved demonstrationer at tilkendegive sine meninger, ja, selv over for fremmede landes ambassader, men betingelsen er, at den offentlige fred og orden overholdes.”

og Folketinget konstaterede, at

”retten til at afholde fredelige demonstrationer, hvorved der gives udtryk for en bestemt stillingtagen til aktuelle udenrigspolitiske eller indenrigspolitiske spørgsmål, hører til de umistelige borgerrettigheder i et folkestyret samfundet.”

I sin statsretsfremstilling fra 1969<sup>58</sup> gjorde Max Sørensen gældende, at hensynet til fremmede stater og deres officielle repræsentationers ukrænkelighed må kunne begrunde et forbud mod forsamlinger eksempelvis foran en ambassadebygning, besøgende krigsskibe eller det hotel, hvor et fremmed statsoverhoved eller regeringsmedlem bor under officielt besøg.

Max Sørensens synspunkt var muligt inspireret af en bestemt opfattelse af folkeretlige regler på sin tid, jf. ovenfor under 5.3.1, og som det fremgår af ovenstående, blev synspunktet fremsat på et tidspunkt, hvor retten til at demonstrere foran ambassader blev diskuteret. Max Sørensens synspunkt havde ikke støtte i regerings- og folketingsspraksis, og det har heller ikke vundet tilslutning i senere statsretlig teori.

Således skrev Peer Lorentzen i sin anmeldelse af Max Sørensens statsretsfremstilling:<sup>59</sup>

”Mere betænkeligt er det efter anmelderens opfattelse, at forfatteren ud fra en formålsfortolkning anser forsamlingscensur for grundlovsmæssig af hensyn til fremmede stater og deres officielle repræsentanternes ukrænkelighed, således at f. eks. demonstrationer foran fremmede ambassader, krigsskibe o.s.v. på forhånd kan forbydes, selvom der ikke måtte kunne befrygtes fare for den offentlige fred. Retten til at fremføre meningstilkendegivelser i anledning af begivenheder i udlandet, anses utvivlsomt i toneangivende politiske kredse for en fun-

57 E.T. 1967/68, 2. samling, Folketingets forhandlinger, sp. 3086 f. og 3094, og E.T. 1967/68, tillæg A, sp. 2002

58 Max Sørensen, Statsforfatningsret, 1. udgave, 1969, p. 376 -377 (og 2. udgave ved Peter Germer, 1973, p. 395-396)

59 Juristen, 1972, p. 432

damental politisk frihedsrettighed, der ville tabe i værdi om ikke meningstilkendegivelsen kunne rettes direkte mod vedkommende lands officielle repræsentation her i landet.”

I Alf Ross’ statsretsforestilling<sup>60</sup> anførtes, at Max Sørensen’s standpunkt ”går for vidt”.

I Peter Germers statsretsforestilling<sup>61</sup> omtales Max Sørensen’s synspunkt som ”kritisabelt”, idet forsamlingsfriheden ikke blot skal kunne bruges til indenrigspolitiske meningstilkendegivelser, men også til meningstilkendegivelser om udenrigspolitiske spørgsmål. Peter Germer anførte herved, at retten

”til gennem forsamlinger at fremføre meningstilkendegivelser i anledning af begivenheder i udlandet ville tabe væsentligt i værdi, hvis tilkendegivelserne ikke kunne rettes direkte mod vedkommende lands repræsentanter her i landet.”

I seneste statsretsforestilling<sup>62</sup> er anført, at hvis en demonstration mod et fremmed lands forhold ønskes afholdt uden for dets ambassade i Danmark, taler dette for, at politiet skal strække sig langt, for at demonstrationen kan afholdes på det ønskede sted.

Fra nyere lovgivningspraksis kan henvises til lovbemærkningerne til politilovens § 7, stk. 1, der er omtalt ovenfor i nærværende afsnit. Om indgriben over for forsamlinger efter politiloven, se i øvrigt nedenfor under 5.5.1.

I seneste teori<sup>63</sup> er endvidere blandt andet til den førømtalte U 1966.194 Ø anført, at grænserne for indgreb over for forsamlinger siden da utvivlsomt har rykket sig, og at man i dag næppe kunne gå så tæt på en forsamlings ytringsformål. Videre er anført, at efter omstændighederne vil Danmarks folkeretlige forpligtelser

”nok kunne være et argument for en lidt lavere tærskel for indgreb, end der normalt vil gælde for beskyttelse af den offentlige sikkerhed og orden,”

men at der dog samtidig må

60 Alf Ross, Statsforfatningsret, 3. udgave ved Ole Espersen, bind 2, 1980, p. 773

61 Peter Germer, Statsforfatningsret, 5. udgave, 2012, p. 415. Se endvidere Henrik Zahle, Dansk forfatningsret 3, 3. udgave, 2003, p. 125, og Henning Koch i Henrik Zahle (red): Grundloven – Danmarks Riges Grundlov med kommentarer, 2. udgave, 2006, p. 585

62 Jens Peter Christensen, Jørgen Albæk Jensen og Michael Hansen Jensen, Dansk Statsret, 2. udgave, 2016, p. 377-378

63 Se forrige note



”tages hensyn til den symbolske værdi, som det kan have at demonstrere foran en ambassade mv., og man må (i hvert fald i dag) i alle tilfælde respektere den grænse, at der ikke kan rettes indgreb mod en forsamlings meningstilkendegivelse.”

Det må herefter antages, at hvor en demonstration ønskes afholdt eller afholdes foran en udenlandsk repræsentation eller det sted, hvor en officiel udenlandsk repræsentant befinder sig, giver grundloven og dermed heller ikke politiloven ikke mulighed for at forbyde en forsamling eller væsentligt begrænse forsamlingsdeltagernes adgang til at fremkomme med – navnlig bestemte – politiske tilkendegivelser mv. alene med henvisning til hensynet til fremmede staters og deres officielle repræsentanters værdighed.

Det må yderligere antages, at hvor det af sikkerhedshensyn er påkrævet at gribe ind over for en demonstration foran en udenlandsk repræsentation eller det sted, hvor en officiel udenlandsk repræsentant befinder sig, må politiet så vidt muligt sikre, at hensynet til forsamlingens adgang til at fremkomme med meningstilkendegivelser iagttages.

#### 5.4 Fremmede nations- og områdeflag

Den 24. september 1907 blev der nedsat en kommission til udarbejdelse af forslag til lov om rigets flag og dets brug. Kommissionen fremkom i 1908 med et lovudkast med bemærkninger, der imidlertid aldrig blev fremsat i Rigsdagen. Følgende fremgår af lovforslagets § 6:

”Denne Lov omfatter Flaghejsning til Lands og til Søs ...

Ved at hejse Flag forstaas i denne Lov at lade Flag vaje fra fast Ejendom, derunder Bygning, eller fra Skib eller Fartøj, uden Hensyn til hvilken Stilling Flaget indtager og uden Hensyn til, hvilke Midler der er anvendte til at fastholde det paa dets Plads.

Udenfor Loven falder Faner, Bannere og Flag, der er Dele af Dekorationer, forsaavidt de ikke hejses paa den i andet Stykke omhandlede Maade ...”

Af kommissionens bemærkninger til lovforslagets § 6 fremgår følgende om forslagens sammenhæng til dagældende ret:

”Dette sidste ord [Flaghejsning], der kan give Anledning til nogen Tvivl, har man fundet det rettest at bestemme nærmere. Den givne Bestemmelse stemmer med, hvad Domstolene tidligere har antaget ... og med Justitsministeriets Skrivelse til Amtmanden over Frederiksborg Amt 15. August 1887; Tilføjjelsen ”uden Hensyn til hvilke Midler, der er anvendte til at fastholde Flaget paa dets Plads” er indsat for at afskære mere eller mindre haartrukne Fortolkninger af Ordet ”hejse” Flag.

At Faner, Bannere m.v., der ikke ”hejses” paa den i første Stykke omhandlede Maade, falder udenfor Lovgivningens Bestemmelser om Flagføring, stemmer med, hvad Justitsministeriet har udtalt i Skr. Af 29. September 1890 til Indenrigsministeriet og i Skr. Af 20. Juni 1896 til Kirke- og Undervisningsministeriet.”

Henvisningen til, hvad ”Domstolene tidligere har antaget”, angik Kriminal- og Politiretens dom af 18. juli 1896, der er gengivet i U 1896.1154, og hvor retten fandt, at et flag påført en stang, der i vandret stilling var stukket ud af en luge i en ejendom, udgjorde flagning i strid med forbuddet mod flagning.

Ved bekendtgørelse nr. 103 af 10. april 1915 om forbud mod at benytte fremmede nationsflag blev der af Justitsministeriet fastsat regler i en bekendtgørelse om flagning i Danmark, der begrænser adgangen til at ”hejse” andre flag end Dannebrog.<sup>64</sup>

Af bekendtgørelsen fremgår følgende:

”I Tilslutning til de gældende Bestemmelser, jfr. kgl. Resolution af 7de Juli 1854, bekendtgjort ved Justitsministeriets Cirkulære af 2den August 1854, forbydes det her i Landet af hejse andet Flag end Dannebrog, ligesom det forbydes under aaben Himmel, samt i Gæstgiverier, Beværtninger og andre offentligt tilgængelige Lokaler at benytte Krigsførende Magters Flag, være sig til Udsmykning eller paa anden Maade.

Forbudet omfatter ikke:

a. Fremmede Staters Gesandter, Konsuler og Vicekonsuler. Disse er berettigede til at hejse vedkommende fremmede Stats Flag fra Embedskontoerer her i Landet samt for Gesandternes Vedkommende tillige fra deres Boliger.

---

64 Retsudvalget 2012-13, Alm. Del, endeligt svar på spørgsmål 815

b. Personer, der har faaet Tilladelse af Justitsministeriet til at hejse fremmed Nationsflag.

Overtrædelse af nærværende Bekendtgørelse straffes efter Lov Nr. 200 af 9de September 1914, Tillæg til almindelig borgerlig Straffelov af 10de Februar 1866....

Den, der overtræder Bekendtgørelsen, er pligtig til paa Opfordring af vedkommende Politimyndighed at udlevere det ulovlig benyttede Flag, og dette kan da tages i Forvaring af det offentlige, indtil den Sag, som snarest vil være at anlægge i Anledning af Overtrædelsen, er endelig afsluttet.”

Ved skrivelse af 12. august 1915 til Politidirektøren i København<sup>65</sup> svarede Justitsministeriet på Københavns Politis spørgsmål, om forbuddet var

”at forstaa saaledes, at det er tilladt at benytte neutrale Landes Flag til Udsmykning f. Eks. som Led i en Flagallé, som delvis Udsmykning af Tribuner, Mure omgivende Idrætspladser, eller Badhuse omgivende Svømmebassiner..”

at

”...forbudet imod Anvendelse af neutrale Magters Flag til Lands maa anses for at omfatte enhver Anvendelse af disse, hvorved de vajer fra Stang, være sig i lodret eller vandret Stilling, være sig alene eller i Forbindelse med danske Flag, saavel som deres Anbringelse i frit vajende Tilstand paa Liner.”

Den 19. juli 1927 nedsatte Statsministeriet en kommission ”til Undersøgelse af den her i Landet bestaaende Flaglovgivning samt til Forberedelse af et Forslag til en Lov omfattende alle herhen hørende Regler”. Flaglovskommissionen afgav betænkning af 31. juli 1929 tillige med et udkast til flaglov, der blev fremsat i Folketinget den 9. oktober 1930. Følgende fremgår af bemærkningerne:<sup>66</sup>

”Loven omfatter efter den givne Definition enhver Visning af Flag synlig for alle og enhver, hvad enten det sker ved at lade Flag vaje fra fast Ejendom eller fra Sti, Vej, Gade eller Plads eller derover ...

65 Ministerialtidende A, 1915, skrivelse nr. 160

66 Rigsdagstidende, Ordentlige Samling 1930-31, sp. 2447

Naar man har foreslaaet, at Loven skal omfatte enhver Visning af Flag, medens de hidtil gældende Bestemmelser kun omhandler Flaghejsning (og fri Vajen fra Liner, jfr. Justitsministeriets Skrivelse af 12. august 1915 - Min. Tid. A. Nr. 160) ... skyldes dette, at alle Tilfælde, hvor Flag stilles til Skue, formentlig principielt bør bedømmes ud fra de samme Synspunkter.”

Lovforslaget blev ikke vedtaget, hvorfor forbuddet vedrørende flag alene omfatter flaghejsning.

Ved senere bekendtgørelser har Justitsministeriet fastsat regler om, at det er tilladt private at flage med blandt andet de nordiske landes flag og det europæiske flag uden særlig tilladelse.

Der foreligger også flere cirkulærer. I cirkulæreskrivelse nr. 11013 af 8. januar 1996 stilet til landets politimestre og Politidirektøren i København har Justitsministeriet således tilkendegivet at være af den opfattelse, at forbuddet mod flaghejsning i 1915-bekendtgørelsen også omfatter fremmede nationers områdeflag. Fremvisning af flag i forbindelse med demonstrationer og andre meningstilkendegivelser falder herefter uden for området for flagreglerne.

De nævnte bekendtgørelser angiver at være udstedt i tilslutning til kongelig resolution af 7. juli 1854, bekendtgjort i cirkulære af 2. august 1854, hvori det lyder:

”Kongen paa Justitsministeriets derom nedlagte allerunderdanigste Forestilling« har bestemt, at det ”for Fremtiden tillades Alle og Enhver i Kongeriget at heise Dannebrogflaget uden Split fra deres Eiendomme eller Boliger.”

Resolutionen ændrede kongelig resolution af 21. december 1833, der indeholdt et forbud mod at

”lade noget Flag vaie fra sine Eiendomme i Kjøbstæderne eller paa Landet.”

Højesteret fastslog herom i U 1934.1042 H, at flagning med Sovjet-Unionens flag måtte anses at være

”i Strid med den endnu delvis gældende Lovregel i den kgl Resol af 21 December 1833.”

I senere teori er det anført,<sup>67</sup> at hjemlen kan søges i en retssædvane.

Fra praksis kan nævnes:

I føromtalt U 1934.1042 H fandt Højesteret, at en person havde overtrådt gældende flagregler ved at flage med Sovjet-Unionens flag ud for en bestemt fast ejendom.

I U 1944.667/1 Ø frifandt landsretten en person for på lykønskingskort stilet til Kongen i anledning af dennes fødselsdag at have påført Dannebrog som udsmykning i form af et splitflag. Landsretten udtalte blandt andet, at anbringelse af splitflaget på lykønskingskort ”næppe kunne ligestilles med en flagning.”

I U 1997.353 Ø fandt landsretten, at forbuddet omfattede flagning fra bopæl med et flag tilhørende Den Tyske Demokratiske Republik (DDR), uanset at DDR på flagningstidspunktet var ophørt med at eksistere som stat.

## 5.5 Politiloven og PET

### 5.5.1 Politiloven<sup>68</sup>

Politiets opgaver er beskrevet blandt andet i politilovens §§ 2 og 5. Efter § 2, nr. 1 og 2, og § 5, stk. 1, har politiet til opgave at forebygge og afværge fare for

”forstyrrelse af den offentlige fred og orden samt fare for enkeltpersoners og den offentlige sikkerhed.”

I § 5, stk. 2, er beskrevet, at politiet kan

”foretage indgreb over for den eller de personer, der giver anledning til faren.”

Bestemmelsens foretager en ikke udtømmende opregning af politiets indgrebsmuligheder. Af bestemmelsens nr. 1 og 3 fremgår, at politiet kan udstede påbud og fragte personer genstande.

67 Jens Peter Christensen, Jørgen Albæk Jensen og Michael Hansen Jensen, Dansk Statsret, 2. udgave, 2016, p. 189

68 Lovbkg. 956 af 20. august 2015 og tidligere

De politiindgreb, som politiloven hjemler, skal ske inden for rammerne af reglerne i grundloven og EMRK.

Politiet har efter loven ”til opgave” at afværge fare. Dette indebærer, at politiet har mulighed for at foretage en konkret afvejning af, om navnlig ordenshensyn er så tungtvejende, at der bør gribes ind over for en konkret forstyrrelse.

Indgreb forudsætter, at der er konstateret en konkret og nærliggende fare for forstyrrelse af den offentlige orden eller fare for enkeltpersoners eller den offentlige sikkerhed. Det afgørende er sandsynligheden for, at faren vil blive realiseret, hvis ikke politiet griber ind.

Politiet skal om muligt anvende det mindst indgribende middel i en given situation, hvor der er behov for at afværge fare. Vurderingen af, hvilke indgreb der bør iværksættes, afhænger af en konkret vurdering af situationen.

Det almindelige forvaltningsretlige proportionalitetsprincip indebærer, at politiet alene må foretage indgreb i det omfang, et indgreb er proportionalt i forhold til den fare, der truer de politiretlige beskyttelsesinteresser (orden og sikkerhed).

Et ”påbud” efter § 5, stk. 2, nr. 1, er en ordre om at foretage eller undlade en bestemt adfærd, f.eks. om at ”passere gaden” eller at fjerne sig fra et bestemt sted. Det er en forudsætning for at anvende bestemmelsens stk. 2, nr. 3, om fratagelse af genstande, at fratagelsen - eventuelt sammen med andre indgreb - kan medvirke til at afværge fare for ordensforstyrrelser eller sikkerheden.

Af § 7, stk. 1, fremgår, at politiet

”har til opgave at beskytte borgernes ret til at forsamle sig”

og i 7, stk. 3, der vedrører politiets muligheder for at gribe ind over for en forsamling som sådan, inden forsamlingen afholdes, bestemmes, at politiet kan give påbud om, at en forsamling skal afholdes et andet sted end det påtænkte, eller fastsætte andre vilkår for forsamlingens afholdelse,

”når der er begrundet frygt for fare for betydelig forstyrrelse af den offentlige orden, herunder betydelig forstyrrelse af færdslen, eller fare for enkeltpersoners eller den offentlige sikkerhed.”

Som nævnt i afsnit 5.3.2 hedder det i bemærkningerne til § 7, stk. 1, at

”[b]estemmelsen er en hensigtserklæring, og det understreges hermed, at politiet i dets virksomhed skal værne om den grundlovssikrede forsamlingsfrihed.”

I lovforslagsbemærkningerne til § 7, stk. 3, anføres blandt andet:<sup>69</sup>

”Politiet kan give påbud, når der er ”begrundet frygt” for fare. Politiets indgreb skal således bygge på en konkret vurdering, hvori hensynet til forsamlingens mulighed for at ytre sig skal indgå med betydelig vægt.

Udtrykket ”betydelige forstyrrelser” indebærer, at bestemmelsen ikke kan anvendes i anledning af de ordensforstyrrelser, der normalt må accepteres fra forsamlinger. Betydelig forstyrrelse kan f.eks. foreligge ved afspærring eller blokering af veje til gene for trafikken, medmindre afspærringen eller blokeringen er en naturlig følge af, at der afholdes et møde på en offentlig plads, eller at et demonstrationstog passerer gennem byen. Der stilles derimod ikke skærpede krav til de farer for sikkerheden, der kan begrunde et indgreb efter bestemmelsen. Fare for sikkerheden kan f.eks. opstå, fordi politiet på en given rute ikke vil være i stand til at forebygge sammenstød med moddemonstranter, eller fordi den valgte lokalitet i sig selv udgør en fare for forsamlingens deltagere.

Politiets forpligtelse er at gøre en indsats for at forebygge bl.a. uroligheder, og bestemmelsen kan således ikke anvendes, alene fordi en given rute ikke er den mest hensigtsmæssige ud fra et politimæssigt synspunkt, eller fordi det valgte tidspunkt for forsamlingens afholdelse er ubelejligt for politiet.

Politiet kan efter bestemmelsen bl.a. anvise et andet mødested. Det er en forudsætning, at forsamlingens ytringstilkendegivelse ikke herved udelukkes. Dog kan der altid anvises et andet mødested, hvis en forsamling afholdes eller påtænkes afholdt i strid med rettigheder af privat karakter, f.eks. ejendomsretten til det areal eller den lokalitet, der udgør forsamlingsstedet. Derimod kan forsamlingen ikke flyttes til et andet sted, alene fordi den valgte rute ikke er den mest hensigtsmæssige ud fra et politimæssigt synspunkt. Politiet kan heller ikke give påbud om afholdelse af forsamlingen på et andet tidspunkt, fordi det valgte tidspunkt er ubelejligt for politiet. Flytning af rute eller tidspunkt må være begrundet i de i bestemmelsen angivne forhold.

69 LFF 2004-02-04 nr. 159 (Folketingstidende 2003-04, tillæg A, s. 5921)

Politiet kan fastsætte vilkår for forsamlingens afholdelse. Politiets vilkår kan ikke medføre indskrænkninger i, hvad der er tilladt efter lovgivningen i øvrigt, bl.a. politivedtægten eller færdselsloven.”

I seneste statsretsfremstilling er anført følgende om politilovens § 7:<sup>70</sup>

”Politiet skal derfor udvise så stor imødekommenhed som muligt over for arrangørers ønsker om tid og sted for mødeafholdelse, således at forsamlingen får størst mulig gennemslagskraft i overensstemmelse med sit formål. Politiet vil således kun helt undtagelsesvis kunne flytte en demonstration, der tænkes afholdt på f.eks. Christiansborg Slotsplads eller en kommunal rådhusplads, mens omvendt politiet lettere må kunne skride ind over for en demonstration, som tænkes afholdt på en stærkt befærdet motorvej.

Ved sin afgørelse af, om der skal udstedes påbud eller fastsættes vilkår skal politiet som et væsentligt hensyn lægge vægt på, at forsamlingen kan opfylde sit formål. Hvis forsamlingen tænkes afholdt et sted, der har en naturlig sammenhæng med dens formål (f.eks. en demonstration mod et fremmed lands forhold uden for dets ambassade i Danmark), taler dette for, at politiet skal strække sig langt, for at demonstrationen kan afholdes på det ønskede sted.

Hvis politiet vurderer, at en flytning af en demonstration er nødvendig, må politiet samtidig anvise en alternativ lokalitet, som i videst muligt omfang giver mulighed for, at demonstrationen kan opfylde sit formål. En demonstration kan således ikke forvises til et sted, hvor ingen vil bemærke demonstrationen, medmindre alle andre muligheder er udtømt.”

Politolovens § 8 regulerer politiets adgang til at gribe ind over for forsamlingsdeltagere. Stk. 1 har følgende ordlyd:

”Politiet kan ved offentlige forsamlinger under åben himmel gribe ind over for forsamlingsdeltagere, der giver anledning til fare for betydelig forstyrrelse af den offentlige orden eller fare for enkeltpersoners eller den offentlige sikkerhed.”

I lovens § 8, stk. 3 og 4, hedder det:

---

70 Jens Peter Christensen, Jørgen Albæk Jensen og Michael Hansen Jensen, Dansk Statsret, 2. udgave, 2016, p. 377-378



”Stk. 3. Med henblik på at afværge fare som nævnt i stk. 1 og 2 kan politiet foretage indgreb over for den eller de personer, der giver anledning til faren. Politiet kan herunder

- 1) udstede påbud,
- 2) besigtige en persons legeme samt undersøge tøj og andre genstande, herunder køretøjer, i den pågældendes besiddelse, når vedkommende formodes at være i besiddelse af genstande bestemt til at forstyrre den offentlige fred eller orden eller bestemt til at udgøre fare for enkeltpersoners eller den offentlige sikkerhed, samt
- 3) fratage personer genstande.

Stk. 4. Findes mindre indgribende midler, jf. stk. 3, ikke tilstrækkelige til at afværge faren, kan politiet om nødvendigt frihedsberøve den eller de personer, der giver anledning til faren. Frihedsberøvelsen skal være så kortvarig og skånsom som muligt og må så vidt muligt ikke udstrækkes ud over 12 timer.”

Det hedder i lovforslagsbemærkningerne til § 8, stk. 1, blandt andet:

”Efter bestemmelsen kan alene fare for ”betydelige” ordensforstyrrelser danne grundlag for et indgreb. Der må således accepteres visse gener fra forsamlingsdeltagere, f.eks. råben, højroset sang og kortvarige færdselshindringer, som politiet ellers vil kunne gribe ind overfor, hvis de var forvoldt af enkeltpersoner eller af tilfældigt sammenstimlede personer.

Betydelige forstyrrelser kan efter omstændighederne omfatte f.eks. brug af sirener, kast med genstande mod bygninger eller skilte samt beskadigelser af beplantninger på veje eller i anlæg.

Der stilles ikke skærpede krav til, hvornår politiet kan gribe ind af hensyn til enkeltpersoners eller den offentlige ”sikkerhed”...

Et indgreb over for den enkelte forsamlingsdeltager forudsætter, at der foreligger en konkret og nærliggende fare for orden eller sikkerhed.”

Betingelserne for indgreb i § 8, stk. 1, fandtes ikke opfyldt i U 2011.716 Ø angående demonstranternes afspærring af indgangen til Integrationsministeriet og råb i den forbindelse.

Efter politilovens § 22 kan politiet lade foranstaltninger udføre, blandt andet – jf. § 22, stk. 1, nr. 2) – når øjeblikkelig indgriben er nødvendig til beskyttelse af enkelt-

personers eller den offentlige sikkerhed eller for at undgå betydelige forstyrrelser af den offentlige orden.

Politiets selvhjælpsforanstaltninger efter § 22, stk. 1, nr. 2), sigter navnlig til situationer, hvor der er overhængende fare for personers sikkerhed eller ordensforstyrrelser af en vis kvalificeret karakter. Det kan f.eks. være lukning af en gashane, kemikalieudslip fra en virksomhed eller slukning af et bål på kørebanen.

Det er ikke i lovens forarbejder omtalt, om § 22, stk. 1, nr. 2, giver hjemmel til politiets fjernelse af graffiti mv. Dog anføres,<sup>71</sup> at der efter den tidligere gældende normalpolitivedtægt var hjemmel til at fjerne ærekrænkende skilte.

### 5.5.2 PET

Med PET-loven blev der indført en samlet regulering af PETs virksomhed. Loven trådte i kraft den 1. januar 2014.

PET-loven var således ikke trådt i kraft på tidspunktet for besøgene i 2012 og 2013, men oplistningen af PETs opgaver i PET-lovens § 1 antages at være en kodificering af hidtil gældende regler om PETs opgaver. Disse regler fandtes blandt andet i interne instrukser.

Om den retstilstand, der gjaldt før 2014-loven, er i lovforslagets bemærkninger<sup>72</sup> anført blandt andet:

”3. Politiets Efterretningstjenestes opgaver

3.1. Gældende ret

PETs opgaver er i dag ikke fastlagt i nogen samlet lov, men fremgår i stedet i det væsentlige af administrative bestemmelser udstedt af Justitsministeriet.

I Justitsministeriets instruks af 7. december 2009 (2009-instruksen) til chefen for PET fastlægges således de væsentligste arbejdsopgaver, som PET har i dag.

Efter denne instruks har PET overordnet til opgave at forebygge, efterforske og modvirke foretagender og handlinger, der udgør eller vil kunne udgøre en fare

<sup>71</sup> Bet. 1410/2002, p. 241f.

<sup>72</sup> LFF 2013-02-27 nr. 161

for Danmark som et selvstændigt, demokratisk og sikkert samfund. PET skal således gennem sin virksomhed skabe grundlaget for, at trusler af den nævnte karakter kan identificeres og håndteres så tidligt og effektivt som muligt.

PET skal i den forbindelse til stadighed sikre et fyldestgørende billede af de aktuelle sikkerhedsmæssige trusler mod landets indre sikkerhed, sådan at tjenesten på relevant og afpasset måde kan gribe ind over for de pågældende trusler.

I 2009-instruksens inddeles PETs arbejdsopgaver i følgende hovedkategorier: forbrydelserne i straffelovens kapitel 12 og 13; den alvorligste organiserede kriminalitet; trusselsvurderinger; personbeskyttelse og andre sikkerhedsopgaver; bistand til det øvrige politi (operativ støtte til politiet); samt forebyggende sikkerhed.

...

### 3.1.3. Trusselsvurderinger

Det følger også af 2009-instruksen, at PET har til opgave løbende - og efter omstændighederne med kort varsel - at identificere og vurdere sikkerhedsmæssige trusler mod Danmark og den nationale sikkerhed, mod danske interesser i udlandet samt i forhold til konkrete begivenheder, steder, personer og organisationer.

Trusselsvurderinger skal i form og indhold kunne danne grundlag for konkrete beslutninger, og herunder f.eks. kunne indgå i overvejelser om iværksættelse af konkrete modforanstaltninger og i tilrettelæggelsen og prioriteringen af den videre efterretningsindhentning.

I den forbindelse udarbejder PETs Center for Terroranalyse (CTA), der blev etableret i 2007, løbende en samlet vurdering af terrortruslen mod Danmark.

...

### 3.1.7. Øvrige opgaver

PET udgør organisatorisk en del af Rigspolitiet, men chefen for PET refererer i forhold til løsningen af sine opgaver i medfør af 2009-instruksen direkte til Justitsministeriet.”

PET er underlagt kontrol af en række organer:

Tilsynet med Efterretningstjenesterne fører kontrol med, at PET behandler personoplysninger i overensstemmelse med PET-lovens regler.

Justitsministeren udøver generelt tilsyn med PET, hvis chef refererer direkte til justitsministeren.

Folketinget udøver kontrol med PET dels gennem Udvalget Vedrørende Efterretningstjenesterne, der løbende orienteres om PETs virksomhed, dels gennem Folketingets Ombudsmand.

Den Uafhængige Politiklagemyndighed undersøger og træffer afgørelse i sager, hvori der klages over PETs politipersonales adfærd i tjenesten.

Domstolene skal godkende PETs processuelle indgreb på samme måde, som hvis der havde været tale om et indgreb fra politiets side. PET er endvidere underlagt den generelle regel i grundlovens § 63 om domstolsprøvelse af forvaltningen.

Det er i Justitsministeriets instruks af 7. december 2009 til chefen for PET<sup>73</sup> anført, at PETs virksomhed ”skal gennemføres i overensstemmelse med dansk ret...”. PET-ansatte skal således agere inden for rammerne af lovgivningen, herunder reglerne i EMRK, jf. herom afsnit 5.1.2 og 5.2.2.

PET-lovens § 1 lyder således

§ 1. Politiets Efterretningstjeneste har til opgave at

- 1) forebygge, efterforske og modvirke forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed samt forbrydelser mod statsforfatningen og de øverste statsmyndigheder m.v., jf. straffelovens kapitel 12 og 13,
- 2) forebygge, efterforske og modvirke andre alvorlige forbrydelser, der truer den nationale eller internationale samfundsorden,<sup>74</sup>
- 3) udarbejde trusselsvurderinger,

<sup>73</sup> JM j. nr. PO 2006-4-244, Dok. nr. 40544

<sup>74</sup> Ved lovændringen i 2016 blev denne bestemmelse ophævet, idet området overgik til Rigspolitiets nationale beredskab

- 4) bistå det øvrige politi,
- 5) holde justitsministeren underrettet om forhold af betydning for landets indre sikkerhed, om forhold af væsentlig betydning inden for efterretningstjenestens virksomhed og om vigtige enkeltsager,
- 6) være national sikkerhedsmyndighed og rådgive og bistå offentlige myndigheder og private i sikkerhedsspørgsmål, herunder at bistå ved personsikkerhedsundersøgelser,
- 7) beskytte personer, organisationer og myndigheder og
- 8) udføre øvrige opgaver, som efter gældende ret er henlagt til tjenesten.

*Stk. 2.* Justitsministeren kan bestemme, at andre opgaver, der har sammenhæng med de i stk. 1, nr. 1-8, nævnte, henlægges til Politiets Efterretningstjeneste.”

## 5.6 Generelt om offentligt ansattes pligter

### 5.6.1 Pligt til at overholde gældende ret

Af tjenestemandenslovens § 10 fremgår, at

”Tjenestemanden skal samvittighedsfuldt overholde de regler, der gælder for hans stilling.”

En tjenestemand har pligt til at overholde gældende retsregler. Pligten gælder alle retsregler inden for tjenestemandens arbejdsområde, herunder lovgivning, almindelige retsgrundsætninger og interne regler såvel som tjenestebefalinger. Omfattet er også internationale forpligtelser som eksempelvis EMRK og Wienerkonventionen om diplomatiske forbindelser, der er gennemført i dansk ret.

Samme pligt til at overholde gældende ret påhviler offentligt ansatte på overenskomst og individuel kontrakt mv.<sup>75</sup>

<sup>75</sup> Jf. i øvrigt Jens Teilberg Søndergaard og Babara Bertelsen, Kodex VII – overvejelser om pligternes grundlag og konsekvenser ved overtrædelse af dem, i Borge Dahl m.fl., Festskrift til Jens Peter Christensen, 2016, p. 502

Der kan herom henvises til de brede bestemmelser i straffelovens §§ 156 og 157, der gælder for alle offentligt ansatte uanset ansættelsesform.

### 5.6.2 Loyalitetspligt

Ligesom ansatte i private virksomheder antages offentligt ansatte at have en loyalitetspligt over for arbejdsgiveren. Der er tale om en bred forpligtelse til generelt inden for rammerne af gældende ret at arbejde i overensstemmelse med den pågældende myndigheds interesser og målsætninger.<sup>76</sup>

### 5.6.3 Lydighedspligt

Offentligt ansatte er undergivet en lydighedspligt, idet de skal efterkomme de overordnede tjenestebefalinger.

Lydighedspligten er ikke ubegrænset.

Hvis en tjenestebefaling er i strid med gældende ret og dermed ulovlig, står to hovedhensyn over for hinanden: på den ene side står kravet om lovmæssig forvaltning, og på den anden side står hensynet til forvaltningens effektivitet (ledelsens bestemmelsesret).

Det antages i almindelighed, at de to hovedhensyn skal afvejes sådan, at den offentligt ansatte har ret og pligt til at følge en ulovlig tjenestebefaling, medmindre tjenestebefalingen er klart ulovlig.

Såfremt tjenestebefalingen er klart ulovlig, har den offentligt ansatte såvel ret som pligt til ikke at efterkomme tjenestebefalingen. En ansat, der følger en klart ulovlig ordre, vil kunne blive mødt med et strafferetligt eller ansættelsesmæssigt ansvar for at have fulgt ordren.

En tjenestebefaling er klart ulovlig, hvis der er et sikkert retskildemæssigt grundlag for at anse tjenestebefalingen for retsstridig.

De beskrevne antagelser vedrørende offentligt ansattes pligter i forhold til ulovlige og klart ulovlige ordre er i den forvaltningsretlige litteratur<sup>77</sup> beskrevet med forskellige nuancer.

---

76 Karsten Revsbech, *Forvaltningspersonalet*, 3. udgave, 2011, p. 32-34

77 Bl.a. Karsten Revsbech, *Forvaltningspersonalet*, 3. udgave, 2011, p. 35-37, med yderligere henvisninger

Således er det antaget, at selv hvor tjenestebefalingen ikke er klart ulovlig, er der ikke lydighedspligt over for tjenestebefalinger til en strafbar handling, tjenestebefalinger fra en inkompetent myndighed eller tjenestebefalinger, som er behæftet med åbenbare formelle mangler.

Endvidere antages, at en offentligt ansat kan se bort fra en tjenestebefaling, der – uden at være klart ulovlig – strider mod retsregler, som beskytter den ansattes egne interesser.

Omvendt er det gjort gældende, at hensynet til ledelsens bestemmelsesret i visse situationer kan have særlig vægt. Således har Bent Christensen<sup>78</sup> anført blandt andet, at

”[d]et er ingen tilfældighed, at de militære regler begrænser de underordnedes adgang til selv at tage stilling til en tjenestebefalings lovlighed.”

Han fortsatte med at bemærke, at noget

”lignende vil gælde politiet, f.eks. under gadeuroligheder, for brandvæsenet under en brand og på en operationsstue under en operation. Men selv i mindre klare situationer kan hensynet til målrettet samvirke være betydelig, f.eks. i et departement under forberedelsen af en i situationen væsentlig afgørelse.”

Med henvisning hertil skrev Hans Gammeltoft-Hansen:<sup>79</sup>

”I særlige tilfælde er det antaget at der kan stilles yderligere krav til ulovlighedens karakter før den ansatte har ret og pligt til ikke at efterkomme ordren, f.eks. hvis en gruppe ansatte skal fungere samlet i en presset situation, eksempelvis under en politiaktion, en brand eller en operation”.

Karsten Revsbech anførte,<sup>80</sup> at pligten og retten til at sige fra i disse situationer formentlig forudsætter, at ulovligheden er særligt klar.

Endvidere har Hans Gammeltoft-Hansen anført,<sup>81</sup> at

78 Bent Christensen, *Forvaltningsret – Opgaver, Hjemmel, Organisation*, 1991, p. 381

79 Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., *Forvaltningsret*, 2. udgave, 2002, p. 192

80 Karsten Revsbech, *Forvaltningspersonalet*, 3. udgave, 2011, p. 38

81 Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., *Forvaltningsret*, 2. udgave, 2002, p. 192

”[d]e omtalte retningslinjer for de ansattes retsstilling i forhold til klart ulovlige ordrer må antages at være sikrest i de tilfælde, hvor en efterkommelse af den klart ulovlige ordre indebærer krænkelse af væsentlige retlige interesser, f. eks. direkte krænkelse af enkeltpersoners retskrav.”

Er tjenestebefalingen ulovlig uden at være klart ulovlig, antages det, at den ansatte almindeligvis skal gøre sin foresatte opmærksom på ulovligheden. Er ordren klart ulovlig, antages det tilsvarende, at den ansatte – så vidt muligt – først utvetydigt skal rådgive sin foresatte om den klare ulovlighed med henblik på at få den foresatte til at tilbagekalde den klart ulovlige ordre.<sup>82</sup>

#### 5.6.4 Sandhedspligt

Offentligt ansatte er i deres virke underlagt en sandhedspligt.

Sandhedspligten er omtalt blandt andet p. 34-36 i betænkning nr. 1557/2015 om opfølgning på Christinia-sagen særligt med henblik på rådgivning og bistand i forbindelse med afgivelse af oplysninger til Folketinget. Heri anførtes blandt andet:

”Udgangspunktet er således det enkle, at den offentligt ansatte ikke, bevidst eller uagtsomt, må videregive oplysninger, der er urigtige eller, eventuelt på grund af fortielser, vildledende, eller medvirke til, at andre gør det.

Denne forpligtelse til sandhed følger af tjenesteforholdet, og pligten gælder derfor principielt i alle forhold, hvor de pågældende optræder i deres egenskab af offentligt ansatte.

Som nævnt ... ovenfor giver selve afgrænsningen af begrebet sandhed anledning til en række spørgsmål.

I snæver sammenhæng med disse spørgsmål rejser der sig spørgsmål om, i hvilket omfang der indtræder pligt til at korrigere misforståelser i tilfælde, hvor det er klart, at oplysninger, som i sig selv er korrekte, er blevet opfattet forkert. Ud fra hensynet til offentlige myndigheders troværdighed er det antaget, at der generelt påhviler offentligt ansatte en pligt til at korrigere åbenbare misforståelser, uanset om det i det konkrete tilfælde ville være mere belejligt for myndigheden at lade den anden myndighed, forhandlingspartneren eller borgeren forblive i vildfarelsen.

---

82 Karsten Revsbech, Forvaltningspersonalet, 3. udgave, 2011, p. 35-36



Det er endvidere antaget, at der efter omstændighederne vil kunne foreligge en pligt til at korrigere meddelte oplysninger i tilfælde, hvor oplysningerne vel var korrekte på det tidspunkt, hvor de blev afgivet, men hvor senere indtrådte omstændigheder på væsentlig måde har ændret forudsætningerne for den pågældende udtalelse, og dette ikke kan forventes at være bekendt for adressaten.

Tilsidesættelse af sandhedspligten kan medføre sanktioner af såvel ansættelsesretlig som strafferetlig karakter.”

### 5.6.5 Advarselspligt

Hvis en minister involveres i en beslutning, herunder en afgørelse, er det de offentligt ansattes – navnlig de øverstes og helt særligt departementschefens – pligt at informere og rådgive ministeren korrekt og fyldestgørende om de faktiske og juridiske forhold. Denne rådgivning kan inden for visse grænser have en politisk-taktisk karakter.

De offentligt ansatte, navnlig de øverste, i et ministerium har også en pligt til i visse situationer at advare ministeren, hvor det retlige eller faktiske grundlag for ministerens politik forekommer tvivlsomt. Det gælder også i situationer, hvor de offentligt ansatte må formode, at ministeren allerede er bekendt med, hvorledes tingene forholder sig.

Advarselspligten tjener det formål, at det sikres, at ministeren faktisk er bekendt med, hvordan tingene forholder sig, at der lægges pres på ministeren for at ændre beslutningen, og at der sikres bevis for, at ministeren har modtaget den nødvendige rådgivning. Pligten hertil påhviler i første omgang departementschefen, men lavere placerede kan have pligt til at presse på i forhold til overordnede for at få disse til at advare ministeren.<sup>83</sup>

### 5.6.6 Undersøgelses- og tilsynspligt

Det er almindeligt antaget, at en offentlig ansat chef som udgangspunkt må kunne gå ud fra, at underordnede følger gældende ret, og at den overordnede ikke har pligt til konkret at sikre sig, at dette også er tilfældet, med mindre vedkommende har særlig anledning dertil. For så vidt den overordnede selv tager konkret del i sagsbehandlingen, har vedkommende et ansvar for, at sagen søges oplyst tilstrækkeligt. Det forekommer nærliggende at antage, at en offentligt ansat chef som almindeligt udgangs-

83 Jf. nærmere Jens Peter Christensen i Oliver Talevski, Jens Peter Christensen og Claus Dethlefsen, Undersøgelseskommissioner, Embedsmandsansvaret og Folketingets rolle, 2002, p. 289-292

punkt må kende de allermest centrale retsregler på sit forvaltningsområde, i hvert fald hvis disse er enkle.<sup>84</sup>

Interessen samler sig herefter blandt andet om, hvorvidt der kan siges noget nærmere om, hvornår en leder har en særlig anledning – og dermed en pligt – til at undersøge/sikre sig, at underordnedes handlinger mv. er lovlige.

Det er her nærliggende at tage udgangspunkt i, at en overordnetes pligt til at undersøge lovligheden af underordnedes handlinger mv. grundlæggende relaterer sig til, at offentlige myndigheder efter legalitetsprincippet er forpligtet til at overholde gældende ret, og efter undersøgelsesprincippet er forpligtet til at sørge for, at en sag er tilstrækkeligt oplyst – og en sammenkædning af disse to principper.<sup>85</sup>

Det er nærliggende at antage, at en leder har en særlig anledning til at spørge ind til/undersøge underordnedes handlinger mv., hvis foreliggende oplysninger mv. med en vis grad af sandsynlighed tyder på, at der er begået ulovligheder, som ikke er af uvæsentlig betydning.

En pligt til at spørge ind/undersøge nærmere må – alt andet lige – være klarere, hvor de regler, som med en vis grad af sandsynlighed er tilsidesat, er klare og/eller vedrører spørgsmål af væsentlig betydning.

Pligten til at spørge ind/undersøge nærmere kan udvides i kraft af særlig sagkundskab/kendskab til de omhandlede regler.

En pligt til at spørge ind kan i almindelighed næppe være afhængig af, hvordan den pågældende overordnede er blevet opmærksom på et forhold, som med en vis sandsynlighed tyder på, at der er begået væsentlige ulovligheder.

Hvis det på baggrund af konkrete oplysninger kan forudses, at der vil kunne være en konkret og nærliggende risiko for, at der vil blive administreret/handlet i strid med gældende ret vedrørende væsentlige forhold, må der være en pligt for den overordnede til at give – præciserende – instrukser.

---

84 Jf. nærmere Jens Peter Christensen i Oliver Talevski, Jens Peter Christensen og Claus Dethlefsen, Undersøgelseskommissioner, Embedsmandsansvaret og Folketingets rolle, 2002, p. 276-284

85 Jf. herved generelt Karsten Revsbech m.fl., Forvaltningsret – Sagsbehandling, 7. udgave, 2014, p. 150

De ovennævnte pligter til at spørge ind til/undersøge underordnedes handlinger henholdsvis til at give præciserende instrukser kan støttes på stillingens beskaffenhed.

## 5.7 Offentligt ansattes strafansvar

Straffeloven indeholder i kapitel 16 en række bestemmelser om strafansvar i offentlig tjeneste eller hverv, herunder § 156 om tilsidesættelse af lydighedspligt mv. og § 157 om grov eller oftere gentagen forsømmelse eller skødesløshed i tjenesten.

Bestemmelserne har en straf ramme fra bøde til fængsel i indtil 4 måneder. Strafansvar forældes derfor efter 2 år, jf. straffelovens § 93, stk. 1, nr. 1.

Strafansvar forudsætter både, at det objektive gerningsindhold – tilsidesættelse af lydighedspligten mv. henholdsvis grov eller oftere gentagen forsømmelse eller skødesløshed i overholdelse af tjenestens pligter – er opfyldt, og at handlingen eller undladelsen subjektivt kan tilregnes den offentligt ansatte som forsætlig eller groft skødesløs (uagtsom).

Strafansvar er ikke betinget af, at den pågældende fortsat er ansat som embedsmand.

Ved mindre pligtforsømmelser må det antages, at et disciplinært ansvar vil være en tilstrækkelig reaktion.

## 5.8 Offentligt ansattes disciplinære ansvar

### 5.8.1 Tjenestemænd

I tjenestemandenslovens § 24<sup>86</sup> er det bestemt, at der som disciplinærstraf for tjenstlig forseelse kan anvendes advarsel eller irettesættelse, bøde der ikke må overstige ½ måneds løn, overførelse til andet arbejde eller andet arbejdssted eller anden stilling inden eller uden for ansættelsesområdet og degradation, herunder helt eller delvis bortfald af anciennitetsbestemte løndelev eller afsked.

<sup>86</sup> Lovbkg. nr. 511 af 18. maj 2017 og tidligere

Disciplinærstraf er knyttet til funktionen som tjenestemand og kan derfor ikke anvendes efter tjenestemandsforskriftens ophør.

Uanset der ikke er fastsat regler om forældelse af det disciplinære ansvar, er det almindeligt antaget, at den omstændighed, at der er gået lang tid siden den tjenstlige forseelses fuldbyrdelse, efter et skøn kan medføre straffrihed eller anvendelse af en sanktion, der er mildere, end det ellers ville være tilfældet.

Anvendelse af disciplinærstraf over for en tjenestemand forudsætter, at den pågældende har gjort sig skyldig i en tjenstlig forseelse, jf. tjenestemandsforskriftens § 24, 1. pkt.

Dette har både en objektiv og en subjektiv side. Der skal objektivt foreligge en tjensteforseelse, og forholdet skal endvidere subjektivt kunne tilregnes tjenstemanden som forsætligt eller uagtsomt. Er ikke såvel den objektive som den subjektive betingelse opfyldt, kan der ikke anvendes disciplinærstraf over for den pågældende tjenestemand.

#### Objektivt

En tjensteforseelse forudsætter pligtstridig adfærd (handling eller undladelse), jf. afsnit 5.6.

#### Subjektivt

Om de subjektive krav for, at en offentligt ansat kan ifalde et disciplinært ansvar, skal fremhæves følgende:

Ukendskab til tjenstemandens pligter efter straffelovens §§ 156 og 157 eller tjenstemandsforskriftens § 10 kan ikke fritage for ansvar. En tjenestemand vil således ikke kunne undskylde sig med, at pågældende ikke vidste, at man havde pligt til at udføre lovlige tjenstbefalinger og til at overholde gældende regler (egentlige retsvildfarelser).

Træffer en tjenestemand imidlertid en afgørelse, der strider mod en retligt bindende regel, i den tro, at afgørelsen er lovlig, har embedsmanden ikke forsæt til at begå en tjensteforseelse. Det gælder uanset, om vildfarelsen skyldes, at den pågældende ikke var bekendt med et faktisk forhold, der gjorde afgørelsen ulovlig (faktisk vildfarelse), eller om vildfarelsen skyldes en misforståelse af den regel, som sagen blev afgjort efter (uegentlig retsvildfarelse). I begge tilfælde vil tjenstemanden kunne ifalde ansvar for uagtsomhed, hvis det kan bebrejdes den pågældende som faglig udygtighed i tilstrækkelig kvalificeret grad, at vedkommende traf afgørelse ud fra en vildfarelse. Et eksempel herpå findes i beretningen fra den tjenstlige undersøgelse i

anledning af Tamilsagen<sup>87</sup>, hvor forhørsledelsen fandt, at departementschefen og den involverede afdelingschef ved ikke at have erkendt (og advaret ministeren om) en klart ulovlig tilstand, alvorligt havde fejlbedømt situationen og derved havde udvist ”betydelig uagtsomhed.” Ved vurderingen af, om der foreligger uagtsomhed, anlægges en individuel bedømmelse af, om den pågældende tjenestemand med den viden og de kvalifikationer, som den pågældende havde, burde have handlet anderledes.

Særligt om de subjektive betingelser for at pålægge en tjenestemand ansvar for at følge klart ulovlige ordrer bemærker kommissionen følgende:

I en situation, hvor en tjenestemand følger en ordre fra en overordnet, kan vedkommende kun ifalde et tjenstligt ansvar, hvis ordren er klart ulovlig. Kravet om tilregnelser – i form af forsæt eller (grov) uagtsomhed – indebærer i en sådan situation, at den pågældende har eller burde have forstået, at ordren var klart ulovlig.

Et tjenstligt ansvar for uagtsomhed i en sådan ordresituation vil således forudsætte, at man har at gøre med en person, som har de tilstrækkelige forudsætninger for at vurdere spørgsmålet om ordrens (klare) ulovlighed.

Selv om det antages, at der må anlægges en individuel vurdering af, om den pågældende burde have handlet anderledes, må der tages udgangspunkt i en mere objektiv målestok for tilregnelsspørgsmålet. En sådan målestok vil være baseret på, hvad der må forventes af en person i den pågældende stilling med de pågældende kvalifikationer i form af uddannelse, erfaring mv.

Særlig vedrørende en overordnetes ansvar for underordnedes tjenesteforseelser bemærkes, at hvis sådanne fejl og forsømmelser skal medføre tjenstlige sanktioner, må det kræves, at fejlene eller forsømmelserne kan bebrejdes den overordnede. Det forhold, at en overordnet har været den formelt ansvarlige for de fejl, der er begået af en underordnet, kan ikke i sig selv udløse et disciplinært ansvar.

En overordnetes manglende opfyldelse af en undersøgelses- eller tilsynspligt kan derimod i sig selv være en tjenesteforseelse, når den overordnede vidste eller burde vide, hvad den underordnede foretog sig. Det gælder især, når det er åbenbart, at der kan stilles spørgsmål om lovligheden af den underordnedes handlinger. Den overordnede har en pligt til at holde sig orienteret inden for sit område, og det fritager ikke en overordnet for ansvar, at han eller hun bevidst har holdt sig i uvidenhed om bestemte forhold inden for sit ansvarsområde.

87 Undersøgelsesretten af 10. juli 1990 vedrørende ”Tamilsagen”

Ansaret kan også ifaldes, såfremt der ikke i tilstrækkelig grad er fastsat instrukser for et givet sagsområdes behandling.

Om den overordnede har haft eller burde have haft kendskab til et bestemt forhold, beror også på, hvorvidt den pågældende handling har været et nødvendigt eller naturligt led i gennemførelsen af en beslutning, som den overordnede var ansvarlig for.

### Grovhed

Der stilles i praksis krav om, at tjenesteforseelsen er af en vis grovhed.

På baggrund af en analyse af praksis har Jens Peter Christensen anført,<sup>88</sup> at

”grovhedskravet er ... et udtryk for, at man ved vurderingen af, om begåede fejl og forsømmelser burde give anledning til, at et disciplinært ansvar blev søgt gennemført, har foretaget en helhedsorienteret vurdering af grovheden af såvel den subjektive som objektive side af de begåede forseelser. Begrebsmæssigt fremstår grovhedskravet nærmest som et konglomerat af proportionalitetsprincipper, opportunitetsbetragtninger, en vis prøvelsestilbageholdenhed samt almindelige strafudmålingshensyn.”

Omstændighederne i forbindelse med de handlinger eller unkladelser, som udgør en fejl, har betydning for, om fejlen har karakter af en tjenesteforseelse. Disse omstændigheder kan i nogen grad påvirke vurderingen af fejlens grovhed. I den forbindelse kan fremhæves det forhold, at en tjenestemand har handlet under tidspres. Er det uklart, hvilken rolle en tjenestemand skal varetage i en given arbejdssituation, har dette ligeledes betydning for vurderingen, navnlig hvis den pågældendes arbejdsopgave ligger uden for vedkommendes normale opgaver. Hvis der er tale om tilside-sættelse eller fejlfortolkning af regler, og tjenestemanden ikke vidste dette, kan det påvirke vurderingen, at der er tale om et område med betydelig retlig usikkerhed.

Afgørelser, der hviler på tekniske vurderinger, faglige afvejninger, hensigtsmæssighedsbetragtninger og lignende vil som hovedregel ikke være tjenstlige forseelser.

Fejlskøn og fejlprioriteringer vil sjældent have en sådan grovhed, at det vil kunne være ansvarspådragende, medmindre fejlskønnet skyldes utilstrækkelige undersøgelser. At en tjenestemand på grund af manglende dygtighed eller uegnethed har skønnet forkert eller på anden måde udført dårligt arbejde, begrunder i praksis nor-

---

88 Undersøgelseskommissioner, Embedsmandsansvaret og Folketingets Rolle, 2002, p. 263

malt heller ikke tjenstlig forseelse. Det måtte forudsætte, at der var tale om en betydelig udygtighed, ofte karakteriseret som ”kvalificeret udygtighed”.

Vedrørende ansvar for lavere placerede tjenestemænd fastslog undersøgelsesretten i Tamil-sagen følgende:<sup>89</sup>

”For så vidt angår **fuldmægtig [xx]**, Direktoratet for Udlændinge (på hvis kontor sagerne blev lagt, når de var klar til afgørelse), og **fuldmægtig [YY, ZZ og VV]**, Justitsministeriet, finder undersøgelsesretten **ikke grundlag for et disciplinært ansvar**. Der lægges herved vægt på de pågældendes underordnede stilling i direktoratet og ministeriet sammenholdt med det forhold, at de som fuldmægtige måtte gå ud fra, at deres overordnede – som var bekendt med sagen i alle væsentlige detaljer – havde fundet, at man var nødt til at handle i overensstemmelse med ministerens beslutning.”

Hans Gammeltoft-Hansen skrev følgende om resultatet i Tamil-beretningen:<sup>90</sup>

”Dette kan muligvis udlægges således at fuldmægtige efter omstændighederne er ansvarsfri når chefer forestår styringen af sagsbehandlingen ... Undersøgelsesrettens synspunkter kan dog næppe udstrækkes så vidt at det i almindelighed kan anses for berettiget at fuldmægtige i en sådan situation forholder sig fuldstændig passive over for en åbenbart ulovlig ordre om at undlade handlinger, selv om den nærmeste overordnede har set sig nødsaget til at efterkomme ordren. Udgangspunktet må også her være en vis reaktions – og rådgivningspligt over for den ansattes nærmeste chef.”

Statsløsekommissionen anførte i sin beretning:<sup>91</sup>

”Det er almindeligt antaget, at en placering på lavere niveau i det tjenstlige hierarki i sig selv kan medføre, at der ikke kan eller bør rejses nogen tjenstlig sag mod den pågældende. Dette gør sig særlig gældende, hvor der ikke har været nogen selvstændig medvirken, således at den pågældendes andel i den begåede fejl eller ulovlighed i højere grad har haft karakter af rutinepræget sagsekspedition eller lignende.”

89 Beretning fra Undersøgelsesretten af 10. juli 1990 vedrørende ”Tamilsagen”, p. 2204

90 Forvaltningsret, 2. udgave, 2002, p. 193

91 Beretning fra undersøgelseskommissionen til undersøgelse af sagen om indfødsret til statsløse personer født i Danmark i henhold til kommissorium af 25. maj 2011, p. 201

Om forholdet mellem overordnede og underordnede gælder i øvrigt mere generelt, at hvis den underordnede embedsmand loyalt har informeret sine foresatte om de af ham eller hende påtænkte eller foretagne dispositioner og baggrunden herfor, og den overordnede har sanktioneret beslutningerne, vil der normalt ikke være grundlag for et disciplinært ansvar mod den underordnede embedsmand. Dette gælder ikke kun embedsmænd på lavere niveau, men også i forholdet mellem eksempelvis afdelingschefer og departementschefer og efter omstændighederne også i forholdet mellem embedsmænd og ministeren.”

### 5.8.2 Overenskomstansatte mv.

Spørgsmålet om disciplinæransvar over for overenskomstansatte og ansatte på individuel kontrakt som følge af tilsidesættelse af den ansattes pligter er ikke reguleret ved bestemmelser i lovgivningen, men derimod med udgangspunkt i gældende overenskomster og individuelle ansættelseskontrakter samt forvaltningens ledelsesret i kraft af dens stilling som arbejdsgiver. Ledelsesbeføjelsen indebærer en ret for forvaltningen til at træffe afgørelser af disciplinær karakter over for en ansat, hvis den pågældende har tilsidesat sine tjenstlige pligter.

De pligter, der påhviler ansatte på overenskomst eller individuel kontrakt, svarer i alt væsentligt til de pligter, som gælder for tjenstemænd. I praksis anvendes sanktioner af disciplinær karakter da også typisk i tilfælde, hvor tilsidesættelsen af tjenstlige pligter for den overenskomstansatte mv. svarer til, hvad der udgør en tjenesteforseelse, hvis der var tale om en tjenestemand.

De sanktioner af disciplinær karakter, der kan blive tale om i forhold til overenskomstansatte mv., kan f.eks. være advarsel, løntilbageholdelse i tilfælde af udeblivelse mv., ændring af arbejdsopgaver, forbigåelse ved advancement, anvisning af andet arbejdssted, afskedigelse med sædvanligt varsel og bortvisning.



## KAPITEL 6

### Kommissionens arbejde

Tidsrammen for kommissionens arbejde er ifølge kommissoriet to år fra kommissionen formelt blev nedsat den 23. december 2015.

Der har i denne to-årsperiode været afholdt 15 interne møder i kommissionen.

Udover de nedenfor omtalte kontrolbesøg ved de enkelte myndigheder har der været afholdt

- 1 møde med Justitsministeriet
- 3 møder med Den Uafhængige Politiklagemyndighed
- 4 møder med PET
- 1 møde med Københavns Politi
- 1 møde med Udenrigsministeriet og
- 1 møde med Hofmarskallatet

Møderne med Den Uafhængige Politiklagemyndighed har tjent til gensidig information om det arbejde, der er pågået i kommissionen og Den Uafhængige Politiklagemyndighed i overensstemmelse med kommissoriets pkt. 5.

Møderne med de øvrige myndigheder har været af oplysende karakter omkring udfinding af materiale og afgrænsning heraf.

#### 6.1 Tilvejebringelse af oplysninger

Kommissionen har til brug for sin undersøgelse indhentet dokumenter og mails fra offentlige myndigheder og foretaget afhøring af en række personer.

##### 6.1.1 Dokumentmateriale fra offentlige myndigheder

Kommissionen sendte den 17. februar 2016 anmodning om at modtage materiale, herunder mailkorrespondance der måtte være af betydning for kommissionens arbejde, til følgende myndigheder: Justitsministeriet, Københavns Politi, PET, Rigsad-

vokaten, Statsministeriet, Den Uafhængige Politiklagemyndighed og Udenrigsministeriet. I fremsendelsesskrivelsen foreslog kommissionen myndighederne at anvende følgende søgeord: Kina, kinesisk, statsbesøg, præsidentbesøg, præsident, Tibet, tibetansk, flag og graffiti.

Kommissionen har derefter modtaget materiale fra de enkelte myndigheder.

I lyset af enkelte afhøringer fandt kommissionen den 9. januar 2017 anledning til tillige at anmode Hofmarskallatet om at modtage materiale, der måtte være af betydning for kommissionens arbejde.

Kommissionen har sideløbende med materialets modtagelse i flere tilfælde anmodet enkelte af de nævnte myndigheder om at måtte modtage konkret materiale eller specifikke oplysninger i tilfælde, hvor gennemgang af det modtagne materiale eller de foretagne afhøringer har givet anledning til at formode, at en myndighed var i besiddelse af yderligere relevant materiale eller oplysninger, der ikke var videresendt til kommissionen, hvorefter kommissionen har modtaget yderligere materiale.

Kommissionen har i perioden, fra anmodningen blev fremsat og til den 4. maj 2017, i alt modtaget cirka 65.000 sider materiale fra de nævnte myndigheder. Materialet består hovedsagelig af kopier af journaliserede sager og af mails sendt til eller fra enkeltpersoner i vedkommende myndighed. Kommissionen har desuden modtaget og gennemgået 3.117 lydfiler, 395 billedfiler og 87 videofiler. Kommissionen har endelig benyttet offentligt tilgængelige oplysninger, herunder navnlig svar på spørgsmål fra Folketingets Retsudvalg samt videooptagelser af de åbne samråd i Folketingets Retsudvalg den 16. august 2012, den 22. august 2013 og den 10. april 2014.

Det har kunnet konstateres, at de enkelte myndigheder har haft forskellig praksis med hensyn til journalisering af e-mails blandt andet som følge af, at der er sket en teknologisk udvikling i den periode, undersøgelsen vedrører. Det har endvidere frembudt vanskeligheder i forhold til identifikation og udlevering af materiale, at mailkonti efter det oplyste slettes 30 dage efter, at en medarbejder er fratrukket sin stilling hos Københavns Politi og Rigspolitiet.

Kommissionen har gennemgået det modtagne materiale og frasorteret den del, der er skønnet uden betydning for kommissionens arbejde. Det resterende materiale er samlet i kronologisk sorterede ekstrakter for hvert af besøgene i 2012, 2013 og 2014 samt i fire tillægsekstrakter. Disse ekstrakter har sammen med elektroniske lyd-, billed-, og videofiler, afhøringsrapporter, der er modtaget fra Den Uafhængige Politiklagemyndighed, og offentligt tilgængeligt materiale fra blandt andet Folketingets hjemmeside udgjort arbejdsgrundlaget for kommissionen.

Ekstrakterne er lagret på USB-stik og fremsendt løbende til alle bisiddere, jf. lov om undersøgelseskommisioner § 22, stk. 2.

Da dele af ekstraktmaterialet syntes at være kommet i en radiostations besiddelse, har kommissionen den 10. oktober 2016 indgivet politianmeldelse om eventuel overtrædelse af reglerne om tavshedspligt. Sydsjællands og Lolland-Falsters Politi besluttede den 28. september 2017 at standse efterforskningen, idet det blev vurderet, at en fortsat efterforskning ikke ville føre til, at der kunne rejses sigtelse mod nogen for uberettiget videregivelse af fortrolige oplysninger.

I forlængelse af kommissionens gennemgang af materiale modtaget fra Justitsministeriet, Københavns Politi, PET, Rigsadvokaten, Statsministeriet, Den Uafhængige Politiklagemyndighed, Udenrigsministeriet og Hofmarskallatet har kommissionen aflagt en række kontrolbesøg. Kontrolbesøgenes formål har været i videst mulige omfang at sikre, at kommissionen havde modtaget alt relevant materiale fra den pågældende myndighed.

Kontrollen har hos myndighederne bestået i stikprøvekontrol ved gennemgang af udvalgte personers mailbokse og/eller gennemgang af udvalgte sager i myndighedens journalsystem og tidligere anvendte journalsystemer.

Kontrolbesøgene har i to tilfælde givet anledning til, at kommissionen har anmodet om at måtte modtage yderligere materiale.

Om det materiale, kommissionen har modtaget fra de enkelte myndigheder, bemærkes:

#### Justitsministeriet

Justitsministeriet fremsendte den 1. marts 2016 skriftligt materiale til kommissionen og oplyste i den forbindelse, at ministeriet ved anvendelse af de af kommissionen foreslåede søgeord havde søgt i akter og mails fra perioden 14. marts 2012 til 2. oktober 2015. Søgningen var foretaget i akter oprettet i Statsrets- og Menneskeretskontoret og i Politikontoret.

Kommissionen har i perioden 8. april 2016 til 27. januar 2017, modtaget yderligere materiale fra Justitsministeriet, herunder mails sendt til eller fra udvalgte medarbejderes mailkonti.

Kommissionen har derudover modtaget et enkelt klassificeret dokument – uddrag af et godkendt referat af møde i Embedsmandsudvalget for Sikkerhedsspørgsmål den

14. maj 2012. Referatet blev senere delvis afklassificeret og har derfor kunnet indgå i ekstraktmateriale, jf. tillige nedenfor vedrørende Udenrigsministeriet.

Kommissionen har været på kontrolbesøg i Justitsministeriet den 28. september 2016, men fandt ikke uafleveret materiale af interesse for kommissionens undersøgelse.

#### Udenrigsministeriet

Kommissionen aflagde den 2. maj 2016 et besøg i Udenrigsministeriet med det formål nærmere at tilrettelægge ministeriets fremsendelse af materiale. Under besøget udpegede kommissionen, hvilke sager i en forevist journalplan som de af kommissionen foreslåede søgekriterier skulle anvendes på. Udenrigsministeriet fremsendte herefter den 23. maj 2016 materiale til kommissionen. I fremsendelsesbrevet blev det oplyst, at materialet bestod af de sager og mails, der var fremkommet ved en søgning i de elektroniske arkiver på de kriterier, der var angivet i kommissionens brev af 17. februar 2016, og i de sager, som kommissionen udvalgte under kommissionens besøg i ministeriet den 2. maj 2016.

Kommissionen har i perioden 17. juni 2016 til 14. marts 2017 modtaget yderligere materiale fra Udenrigsministeriet. Kommissionen har derudover modtaget enkelte klassificerede dokumenter fra Udenrigsministeriet, herunder et uddrag af et godkendt referat af møde i Embedsmandsudvalget for Sikkerhedsspørgsmål den 14. maj 2012, hvilket referat senere er delvis afklassificeret og derfor har kunnet indgå i ekstraktmateriale, jf. ovenfor vedrørende Justitsministeriet.

Kommissionen har været på kontrolbesøg i Udenrigsministeriet den 13. oktober 2016, men fandt ikke uafleveret materiale af interesse for kommissionens undersøgelse.

#### Statsministeriet

Statsministeriet fremsendte den 5. april 2016 det materiale, der var fremkommet ved en søgning i de elektroniske arkiver i perioden fra den 1. januar 2012. I fremsendelseskrivelsen blev det oplyst, at materialet var fremkommet ved anvendelse af følgende søgeord: tibet, falun, jintao, zhengshen, yunshan og graffiti. Ministeriet bemærkede, at søgninger på ordene kina, kinesisk, statsbesøg, præsident og flag ikke var gennemgået, idet søgningerne havde givet et meget omfangsrigt resultat, som efter ministeriets vurdering ikke ville føre til identifikation af yderligere dokumenter af relevans for kommissionens arbejde.

Kommissionen har den 21. april 2016 og den 7. december 2016 modtaget yderligere materiale fra Statsministeriet.

Kommissionen har været på kontrolbesøg i Statsministeriet den 14. oktober 2016, men fandt ikke uafleveret materiale af interesse for kommissionens undersøgelse.

### PET

PETs materiale er i al væsentlighed klassificeret. Kommissionen har under besøg i PET den 28. april 2016 og den 27. maj 2016 gennemgået det materiale, PET havde fundet af mulig relevans for kommissionens arbejde. I forbindelse med disse møder anmodede kommissionen om udlevering af en række dokumenter, der efterfølgende blev udleveret til kommissionen. Under møderne blev der med PET aftalt retningslinjer for opbevaring og anvendelse af klassificeret materiale.

Klassificeret materiale kunne ikke umiddelbart indgå i de kronologiske ekstrakter, der, som det fremgår ovenfor, blev udarbejdet efterfølgende. Kommissionen har derfor udarbejdet en egen ekstrakt af det klassificerede materiale, og dette ekstraktmateriale er derefter afklassificeret af PET, således at det har kunnet indgå i kommissionsundersøgelsens kronologiske ekstrakter.

Kommissionen har været på kontrolbesøg i PET den 24. marts 2017, men fandt ikke uafleveret materiale af interesse for kommissionens undersøgelse.

### Rigspolitiet

Rigspolitiet har den 4. juli 2016 fremsendt materiale til kommissionen og i forbindelse hermed oplyst, at fremsendelsen omfattede de sager, der var fremkommet ved manuelle og elektroniske søgninger på de søgeord, der var foreslået af kommissionen i brev af 17. februar 2016. Rigspolitiet fremsendte endvidere en række ujournaliserede mails til eller fra medarbejdere, herunder tidligere medarbejdere, der efter Rigspolitiets opfattelse kunne være i besiddelse af relevant materiale. De pågældende mails var identificeret efter den enkelte medarbejders egne søgninger på de søgeord, som kommissionen havde foreslået.

Rigspolitiet oplyste desuden i fremsendelsesskrivelsen, at det ikke havde været teknisk muligt at genskabe mails fra de tidligere medarbejdere sekretariatschef Pernille Breinholdt Mikkelsen og chefpolitiinspektør Jørn Aabye Nielsen, idet dog mails til og fra Jørn Aabye Nielsen var delvist genskabt via en mailscreening af den mailboks, han afleverede ved sin fratræden den 1. februar 2016.

Kommissionen har i perioden 8. august 2016 til 4. maj 2017 modtaget yderligere materiale fra Rigspolitiet.

Kommissionen har været på kontrolbesøg i Rigspolitiet den 5. april 2017 og 3. maj 2017.

Under kontrolbesøget i Rigspolitiet den 5. april 2017 blev det oplyst, at der kun var adgang til mailbokse for de medarbejdere, der p.t. var tilknyttet den del af Rigspolitiet, der er beliggende på Polititorvet. Der var således ikke adgang til mailbokse for de medarbejdere, der arbejdede ved andre fysiske enheder i Rigspolitiet, herunder medarbejdere i politiområdet, der er beliggende i Ejby.

Kommissionen foretog herefter den 3. maj 2017 et kontrolbesøg ved Rigspolitiets politiområde i Ejby.

I forlængelse af kommissionens kontrolbesøg ved Rigspolitiets politiområde har Rigspolitiet på kommissionens forespørgsel oplyst, at det ikke er teknisk muligt at genskabe mails til og fra vicepolitiinspektør Per Jensen for en periode, der blandt andet omfatter juni 2012.

Kommissionen har under sine kontrolbesøg i Rigspolitiet fundet yderligere materiale af interesse for kommissionens undersøgelse blandt andet mailkorrespondance 7. juni 2012, hvorved PETs trusselsvurdering blev videresendt til politidirektør Johan Martini Reimann og rigspolitichef Jens Henrik Højbjerg.

#### Københavns Politi

Københavns Politi besvarede den 25. februar 2016 kommissionens anmodning af 17. februar 2016 ved at oplyse, at Københavns Politi netop havde afleveret det pågældende materiale, bortset fra mails, til Den Uafhængige Politiklagemyndighed. Kommissionen indgik herefter aftale med Københavns Politi og Den Uafhængige Politiklagemyndighed om, at politiklagemyndigheden sendte kommissionen et eksemplar af det materiale, som politiklagemyndigheden havde modtaget fra Københavns Politi, og at Københavns Politi efterfølgende sendte relevante mails, der ikke var journaliseret, direkte til kommissionen.

I perioden 17. august til 11. oktober 2016 fremsendte Københavns Politi en række mails til kommissionen. Der var tale om mails, der var fremkommet ved de søgninger, som Københavns Politi havde foretaget i den interne mailkonto politi.dk og den eksterne mailkonto ekstern.politi.dk på en række medarbejdere, herunder nogle af kommissionen særligt udpegede medarbejdere, under anvendelse af de søgeord, kommissionen havde foreslået. Københavns Politi oplyste ved fremsendelsen, at det ikke havde været teknisk muligt at genskabe en række mails, blandt andet mails til og fra tidligere politidirektør Johan Martini Reimann, der fratrådte den 1. februar 2013.

Kommissionen har været på kontrolbesøg i Københavns Politi den 30. marts 2017, men fandt ikke uafleveret materiale af interesse for kommissionens undersøgelse.

Hofmarskallatet

Hofmarskallatet besvarede den 13. januar 2017 kommissionens anmodning af 9. januar 2017 ved at fremsende skriftligt materiale. Det fremsendte materiale indeholdt dokumenter, der omhandlede korrespondance, hvori emnet sikkerhed indgik, samt materiale til belysning af Hofmarskallatets koordinerende rolle ved statsbesøget i 2012, herunder besøgsprogrammet.

Kommissionen anmodede den 27. januar 2017 Hofmarskallatet om at måtte modtage eventuelt yderligere materiale. I forlængelse af dette brev aflagde kommissionen et besøg ved Hofmarskallatet den 1. februar 2017. Kommissionen fik på dette møde lejlighed til at gøre sig bekendt med alt det materiale vedrørende statsbesøget i 2012, som Hofmarskallatet havde opbevaret og registreret elektronisk. Det blev på mødet aftalt, hvilke dokumenter Hofmarskallatet skulle fremsende til kommissionen, ligesom det blev aftalt, at Hofmarskallatet skulle undersøge, om der måtte være yderligere materiale, der kunne være af betydning for kommissionens arbejde.

Hofmarskallatet fremsendte den 8. februar 2017 det aftalte materiale til kommissionen. Hofmarskallatet fremsendte endvidere håndskrevne notater udarbejdet af Hofmarskallatets daværende sekretariatschef Astrid Agerholm Ruge på nogle af de møder, som Hofmarskallatet deltog i som led i forberedelsen af statsbesøget i 2012.

Ved besøget i Hofmarskallatet den 1. februar 2017 blev kommissionen givet indsigt i journalsystemet, og kommissionen fik adgang til at sikre, at alt relevant materiale blev afleveret. Kommissionen har derfor vurderet, at yderligere kontrolbesøg ikke var nødvendige.

Den Uafhængige Politiklagemyndighed

Den Uafhængige Politiklagemyndighed har løbende fremsendt de bilag, Den Uafhængige Politiklagemyndighed har modtaget fra andre myndigheder, herunder Rigspolitiet og Københavns Politi. Den Uafhængige Politiklagemyndighed har endvidere løbende fremsendt sine rapporter vedrørende foretagne afhøringer. Den Uafhængige Politiklagemyndighed har endelig fremsendt en kopi af en del af den redegørelse, som Den Uafhængige Politiklagemyndighed den 24. april 2017 sendte til Statsadvokaten i København, idet Den Uafhængige Politiklagemyndighed efter aftale med Statsadvokaturen udelod de afsnit, der vedrørte Den Uafhængige Politiklagemyndigheds vurderinger og indstillinger til statsadvokaten.

**6.1.2 Afhøringer – mundtlige og skriftlige**

Kommissionen har afhørt i alt 72 personer.

De pågældende personer blev udvalgt, fordi de efter kommissionens foreløbige vurdering måtte antages at være i besiddelse af en viden, der kunne afdække politiets aktuelle ageren i forbindelse med de kinesiske besøg i 2012, 2013 og 2014 samt baggrunden herfor, og/eller en viden, der kunne afdække det efterfølgende forløb, herunder navnlig i forbindelse med justitsministerens besvarelse af spørgsmål over for Folketingets Retsudvalg.

Fire personer har været afhørt under vidneansvar, jf. lov om undersøgelseskommissioner § 11.

68 personer har været afhørt med de rettigheder, der fremgår af § 12 i lov om undersøgelseskommissioner. De pågældende har således ikke haft pligt til at afgive forklaring, idet kommissionen på tidspunktet for afhøringerne ikke kunne udelukke, at der var en mulighed for, at de pågældende kunne ifalde et strafferetligt eller et disciplinært ansvar.

En af de 68 personer er afhørt ved anvendelse af telekommunikation med billede. Den pågældende havde orlov på tidspunktet for afhøringen og var bosiddende i Malaysia.

Alle forklaringer er afgivet i offentlige møder for åbne døre, jf. lov om undersøgelseskommissioner § 30, stk. 1, 1. pkt.

De møder, hvorunder der er sket afhøringer, er alle blevet lydoptaget. Alle afhørte er blevet gjort bekendt hermed, inden de afgav forklaring. Lydoptagelserne er slettet i forbindelse med kommissionens afgivelse af beretning.

Kommissionen har yderligere anmodet fire vidner om at besvare kommissionens skriftlige spørgsmål, jf. § 9, stk. 2, i lov om undersøgelseskommissioner.

Nedenfor følger en oversigt over personer, der har afgivet forklaring for kommissionen. Inden for hver enkelt myndighed er personerne angivet i den rækkefølge, hvori afhøringerne faktisk blev gennemført. Der er anvendt den stillingsbetegnelse, som de afhørte havde på det tidspunkt, hvor de var beskæftiget med sagen på en for kommissionsundersøgelsen relevant måde, og den enkeltes bisidder, jf. afsnit 6.2.2, er tilføjet i parentes:

#### Københavns Politi:

Vicepolitikommissær Mikkel Kildskov Brogaard  
Vicepolitikommissær Lars-Ole Lindholm Karlsen



Vicepolitikommissær Bjarke Alberts (advokat Steen Bech)  
Vicepolitiinspektør Michael Agerbæk (advokat Martin Cumberland)  
Politiinspektør Mogens Norup Lauridsen (advokat Torben Koch)  
Politikommissær Andrew Jerome Henrik Oryé (advokat Mads Kramme)  
Politikommissær Peter Mikael Spanggaard (advokat Stine Gry Johannessen)  
Politikommissær Mogens Bendiks Knudsen (advokat Steen Bech)  
Vicepolitiinspektør Kim Lykke Østergaard  
Vicepolitidirektør Mogens Kjærgaard Møller (advokat Knud Meden)  
Vicepolitikommissær Henrik Brix Søndergaard  
Politiassistent Mark Larsen (advokat Mikael Bernhoft)  
Politikommissær Mads Østermark Jensen (advokat Henrik Garlik)  
Vicepolitiinspektør Peter Olesen Dahl  
Politikommissær Niels Gert Dehlendorff (advokat Anders Larsen)  
Politiassistent Michael Dekker Poulsen (advokat Niels Kahlke)  
Vicepolitikommissær Thomas Tarpgaard (advokat Henrik Hougaard)  
Senioranklager Klaus Pedersen (advokat Jon Lauritzen)  
Politidirektør Johan Martini Reimann (advokat Poul Heidmann)  
Politidirektør Thorkild Fogde<sup>1</sup> (advokat Jens Lund Mosbek)  
Politiassistent Johan Jørgen Wilken  
Politiassistent Johan Sommerlund Stausholm  
Vicepolitiinspektør Claus Hjelm Olsen (advokat Anders K. Németh)  
Politikommissær Claus Rønnegaard  
Chefpolitiinspektør Jørn Aabye Nielsen<sup>2</sup> (advokat Poul Heidmann)

PET:

Politiinspektør Jesper Grønbech (advokat Stine Gry Johannessen)  
Konsulent KF 0764 (advokat Steen Bech)  
Juridisk chef Lykke Sørensen (advokat Morten Samuelsson)  
Politiinspektør Uffe Stormly (advokat Stine Gry Johannessen)  
Konsulent KF 0765 (advokat Mikael Bernhoft)  
PET-chef Jens Madsen (advokat Nicolai Westergaard)  
PET-chef Jakob Scharf (advokat Jacob Sand)  
Konsulent KF 0766 (advokat Martin Cumberland)

---

1 Var under besøg i 2012 tilknyttet Rigspolitiet og fra 1. februar 2013 tilknyttet Københavns Politi

2 Var under besøg i 2012 tilknyttet Københavns Politi og under besøg i 2013 tilknyttet Rigspolitiet

Udenrigsministeriet:

Ambassadesekretær Mads Kjeldsen (advokat Noaman Azzouzi)  
Departementschef Claus Grube (advokat Steen Lassen)  
Chefkonsulent Nis Lauge Gellert (advokat Søren Lund Rasmussen)  
Ambassadør Friis Arne Petersen (advokat Bjarke Vejby)  
Ambassaderåd Lars Bo Larsen (advokat Rasmus Anberg)  
Kontorchef Christian Dons Christensen (advokat Birgitte Skjødt)  
Viceprotokolchef Annette Lassen (advokat Jon Lauritzen)  
Ambassadør Klavs A. Holm (advokat Poul Heidmann)  
Protokolchef Jette Nordam (advokat Peter Breum)  
Kontorchef Martin Bille Hermann (advokat Pernille Backhausen)

Statsministeriet:

Konsulent Tue Krarup- Pedersen<sup>3</sup> (advokat Allan Steen Lyngé)  
Departementsråd Ulrik Vestergaard Knudsen<sup>4</sup> (advokat Anders Valentin-Branth)  
Kontorchef Lisbet Zilmer-Johns (advokat Pernille Backhausen)  
Departementschef Christian Kettel-Thomsen (advokat Gunnar Homann)

Regeringen:

Udenrigsminister Holger K. Nielsen (advokat Arvid Andersen)  
Udenrigsminister Villy Søvnald (advokat Arvid Andersen)  
Udenrigsminister Martin Lidegaard (advokat Kåre Pihlmann)  
Justitsminister Morten Bødskov (advokat John Petersen)  
Justitsminister Karen Hækkerup (advokat Bjørn Høberg-Petersen)  
Justitsminister Mette Frederiksen (advokat Niels Henrik Nielsen)

Rigspolitiet

Specialkonsulent Jakob Gøtze Pedersen (advokat Naja Wærness Larsen)  
Sekretariatschef Anders Dorph (advokat René Offersen)  
Sekretariatschef Jens Henrik Jacobsen (advokat René Offersen)  
Chefkonsulent Mette Uhrskov Kreiborg (advokat Anne Birgitte Gammeljord)  
Politiasessor Birgitte Buch (advokat Allan Lund Christensen)

---

3 Pr. 4. juni 2013 ansat i Udenrigsministeriet som souschef ved ambassaden i Paris

4 Pr. 1. august 2013 departementschef i Udenrigsministeriet

Rigspolitichef Jens Henrik Højbjerg (advokat Anders Valentiner-Branth)  
Sekretariatschef Pernille Breinholdt Mikkelsen (advokat Asger Bagge-Jørgensen)  
Vicepolitikommisær Erik Jack Pedersen  
Vicepolitiinspektør Per Jensen (advokat Birgitte Frølund)  
Chefpolitiinspektør Torben Mølgård Jensen<sup>5</sup> (advokat Martin Cumberland)  
Politikommisær Jakob Kristensen (advokat Casper Andreasen)

Justitsministeriet:

Kontorchef Carsten Madsen (advokat Nicolai Westergaard)  
Kontorchef Anne Berg Mansfeld-Giese (advokat Hanne Rahbæk)  
Chefkonsulent Louise Falkenberg (advokat Karen-Margrethe Schebye)  
Kontorchef Esben Haugland (advokat Frantz Sigersted-Rasmussen)  
Afdelingschef Jens-Christian Bülow (advokat Søren Juul)  
Departementschef Anne Kristine Axelsson (advokat Lise Lauridsen)

Hofmarskallatet:

Hofmarskal Ove Ullerup (advokat Poul Heidmann)  
Kontorchef Astrid Agerholm Ruge<sup>6</sup> (advokat Poul Heidmann)

Følgende personer har skriftligt besvaret kommissionens spørgsmål:

Vicepolitiinspektør Per Jensen, Rigspolitiet, der tillige har afgivet mundtlig forklaring  
Vicepolitiinspektør Jørgen Bergen Skov, Københavns Politi  
Kontorchef Niels Høyer, Eksportrådet, Udenrigsministeriet  
Politiassistent KF 0767, PET

### 6.1.3 Orientering om afhøringsstemaer

Af § 23 i lov om undersøgelseskommissioner fremgår blandt andet:

”Undersøgelseskommissionen skal inden afhøringen orientere den person, der er nævnt i § 21, stk. 1, og den pågældende bisidder om de forhold af faktisk og

5 Pr. 1. marts 2013 chefpolitiinspektør ved Københavns Politi

6 Afhørt via videolink

eventuelt retlig karakter, som undersøgelsen vedrørende den pågældende omfatter.

*Stk. 2.* Sker der i løbet af undersøgelsen væsentlige ændringer i de forhold, som er nævnt i stk. 1, skal undersøgelseskommissionen orientere den pågældende om det.”

Kommissionen har iagttaget § 23, stk. 1-2, ved forud for de enkelte afhøringer til de pågældende eller deres bisidder at udsende lov om undersøgelseskommissioner, kommissoriet samt et spørgetema med angivelse af, hvilke forhold kommissionen agtede at afhøre vedkommende person om. I dette tema var for hvert enkelt spørgsmål anført henvisning til et eller flere bilag i de ekstrakter, der var udsendt til bisidderne. Om adgangen for den person, der skulle afhøres, til på forhånd at gøre sig bekendt med bilagsmaterialet henvises til omtalen af lovens § 22, stk. 2-3, under afsnit 6.2.3.

Det er ved fremsendelsen af afhøringstemaet i hvert enkelt tilfælde oplyst, at ”Udspørgeren vil under afhøringen tage udgangspunkt i afhøringstemaet, men det bemærkes udtrykkelig, at der kan være anledning til at stille uddybende spørgsmål og til at stille spørgsmål, der ligger ud over afhøringstemaet, afhængig af din klients svar.”

#### **6.1.4 Protokoller**

Der er udarbejdet særskilte protokoller for afhøringen af hver enkelt person, der har afgivet forklaring for kommissionen. Protokollerne er nummereret fortløbende.

Der er desuden udarbejdet protokol for kommissionens indledende møde den 18. august 2016, hvori en række bisiddere deltog og blev beskikket, og hvor der blandt andet blev fastsat en række afhøringsdage.

Der er udarbejdet i alt 76 protokoller, hvoraf tre vedrører genafhøringer.

Der er ikke udarbejdet protokoller fra kommissionens interne møder. Kommissionens processuelle beslutninger er meddelt adressaten pr. mail, hvis beslutningen ikke er truffet under en afhøring, i hvilket tilfælde beslutningen fremgår af protokollen. Dette gælder også de beskikkelser af bisiddere, der er sket efter kommissionens møde den 18. august 2016.

Protokoludkast med afhøringer er sendt til vedkommende bisidder til godkendelse. Hvis den pågældende afhøring vedrørte en person uden bisidder, er protokoludkast sendt til den pågældende selv. Herom henvises til det under afsnit 6.2.7 anførte.

Alle protokoller er samlet i et bilag til beretningen (bilag 17), således som det er forudsat i forarbejderne til undersøgelseskommissionsloven. Derudover er forklaringerne i relevant omfang og til dels i redigeret form medtaget under fremstillingen af forløbene vedrørende de enkelte besøg.

## 6.2 Processuelle afgørelser

Kommissionen har truffet processuelle afgørelser på følgende områder:

### 6.2.1 Aktindsigt

Efter § 29 i lov om undersøgelseskommissioner gælder offentlighedslovens regler om aktindsigt ikke for en undersøgelseskommission.

Den, der ønsker aktindsigt i materiale, som indgår i en kommissions undersøgelse, skal sende anmodningen til den forvaltningsmyndighed, der oprindeligt havde dokumentet i sin besiddelse, jf. herved offentlighedslovens § 36, stk. 1. Den pågældende myndighed må ikke uden samtykke fra kommissionen meddele aktindsigt i et sådant materiale, jf. § 31, stk. 1, i lov om undersøgelseskommissioner.

Af forarbejderne til § 31, stk. 1, fremgår følgende:<sup>7</sup>

”Undersøgelseskommissionen kan ikke ud fra et frit skøn nægte at give samtykke til udlevering af materialet. Kommissionen må vurdere, om udlevering af materialet vil være skadelig for kommissionens gennemførelse af sin undersøgelse.”

Kommissionen har behandlet to anmodninger om aktindsigt, fremsat direkte over for kommissionen.

Anmodningerne blev fremsat af journalister, der dels ønskede løbende aktindsigt i de dokumenter, som kommissionen kom i besiddelse af, og dels ønskede aktindsigt i korrespondance mellem Tibetkommissionen og Justitsministeriet vedrørende hono-

<sup>7</sup> LFF 1998-10-08 nr. 3 om undersøgelseskommissioner, FT 1998-99, Tillæg A, p. 267

rering af sagens bisiddere. Anmodningerne blev afslået af kommissionen med henvisning til § 29 i lov om undersøgelseskommissioner.

Kommissionen har desuden behandlet 15 sager, hvori forvaltningsmyndigheder har anmodet kommissionen om at tage stilling til samtykke til modtagne anmodninger om aktindsigt.

I seks af sagerne var anmodningen om aktindsigt fremsat af journalister.

Kommissionen har meddelt samtykke til aktindsigt i fem af disse sager.

Kommissionen har den 1. marts 2016 afslået at meddele samtykke til aktindsigt i en enkelt sag. I denne sag havde en journalist over for Justitsministeriet fremsat anmodning om aktindsigt i Københavns Politis operationsbefaling af 13. juni 2012. Kommissionen nægtelse af at meddele samtykke blev begrundet således:<sup>8</sup>

”Kommissionen har herved lagt vægt på, at operationsbefalingen har væsentlig betydning for den undersøgelse, kommissionen skal foretage, og at det må antages, at en hel eller delvis udlevering vil være skadelig for kommissionens gennemførelse af sin undersøgelse. Den omstændighed, at to afsnit af den tretten sider lange operationsbefaling er citeret i Justitsministerens brev af 2. oktober 2015 til Folketingets Retsudvalg, ændrer ikke herved.”

Kommissionen har endelig behandlet ni sager, hvor medarbejdere i Justitsministeriet og Udenrigsministeriet havde anmodet om aktindsigt i mails til eller fra de pågældende selv, og i det materiale, som de pågældende i øvrigt havde fået adgang til gennem deres ansættelse, og som de pågældende myndigheder havde fremsendt til kommissionen.

Der var således tale om anmodninger om såkaldt ”egen acces” efter § 8 i offentlighedsloven. Reglen vedrører aktindsigt for personer, hvis personlige forhold omtales i et dokument, og har til formål at sikre, at en person kan få indsigt i oplysninger vedrørende den pågældende selv i lige så vidt omfang som en person, der er part i en sag, hvor der er eller vil blive truffet en afgørelse.

Det følger endvidere af persondatalovens § 31, stk. 1, at en fysisk person, hvorom der behandles oplysninger, har ret til at bede om indsigt i de oplysninger, der behandles.

---

8 Kommissionens j.nr. 2-2016-1005

Kommissionen meddelte samtykke til aktindsigt i alle ni sager.

### 6.2.2 Beskikkelse af bisiddere

Efter § 21, stk. 1, i lov om undersøgelseskommissioner har den person, hvis forhold undersøges, ret til en bisidder efter eget valg. Kommissionen har ud fra kommissoriet og det da foreliggende begrænsede materiale vurderet, at 68 af de 72 personer, der har været indkaldt til at afgive forklaring, var omfattet af denne regel, idet det ikke på forhånd kunne udelukkes, at de kunne søges draget til ansvar. De fik derfor tilbud om beskikkelse af bisidder.

Enkelte blandt disse personer har, som det fremgår i afsnit 6.1.2, ikke ønsket at tage imod kommissionens tilbud om beskikkelse af bisidder.

I nogle tilfælde har flere personer anmodet om beskikkelse af den samme advokat eller flere advokater fra samme advokatkontor som bisidder. Kommissionen har i hvert enkelt tilfælde overvejet, om imødekomme af anmodningerne kunne give anledning til interessekonflikter omfattet af § 21, stk. 3, i lov om undersøgelseskommissioner, hvorefter kommissionen kan nægte beskikkelse af en bestemt bisidder eller tilbagekalde beskikkelse af en bestemt bisidder, hvis afgørende hensyn til den person, der ønsker beskikkelse, eller til undersøgelsens gennemførelse taler for det.

Da den personkreds, der ønskede samme bisidder, skulle afhøres med en sigtets retsstilling, og da kommissionen blandt andet har til opgave at vurdere, om der for nogen af de pågældende personer kan gøres et ansvar gældende efter straffelovens § 157, efter tjenestemandslovens § 10 eller efter disciplinære sanktionsregler i en overenskomst, indtog kommissionen ud fra et forsigtighedsprincip det standpunkt, at der ved vurderingen af, om der forelå en sådan interessekonflikt, skulle tages udgangspunkt i retsstillingen for personer, der er sigtet i en straffesag.

Det gav anledning til prøvelse ved domstolene, hvor Højesteret i sin kendelse, gengivet i U 2017.911 H, udtalte:

”Kæremålet angår, om advokat Hanne Rahbæk kan blive beskikket som bisidder for kontorchef Carsten Madsen, Justitsministeriet, og for tidligere udenrigsminister Villy Søvnald i forbindelse med afhøring af dem i undersøgelseskommissionen i sagen om politiets indgriben over for demonstrationer i forbindelse med kinesiske statsbesøg mv. (Tibetkommissionen) samtidig med, at advokat Hanne Rahbæk i samme sag er beskikket som bisidder for kontorchef Anne Berg Mansfeld-Giese, Justitsministeriet.

Tibetkommissionen skal efter kommissoriet undersøge bl.a. politiets handlinger og indholdet af politiets instruktioner mv. og undersøge, i hvilket omfang andre statslige myndigheder har været involveret i forløbet omkring tilblivelsen af instruktioner til politiet. Herudover skal kommissionen undersøge, om der er afgivet urigtige oplysninger til Folketinget eller fortiet oplysninger, ligesom kommissionen skal undersøge sagsbehandlingen i Justitsministeriet, Rigspolitiet, Københavns Politi og andre involverede myndigheder i forbindelse med oplysninger givet til Folketinget. Tibetkommissionen skal endvidere efter kommissoriet i overensstemmelse med § 4, stk. 4, i lov om undersøgelseskommissioner bl.a. foretage retlige vurderinger til belysning af, om der foreligger grundlag for, at det offentlige søger nogen draget til ansvar.

Spørgsmålet om beskikkelse af bisidder er reguleret i § 21 i lov om undersøgelseskommissioner.

Den person, hvis forhold undersøges, har ret til en bisidder efter eget valg, jf. § 21, stk. 1, og efter stk. 2 kan undersøgelseskommissionen beskikke en bisidder for den person, der er nævnt i stk. 1. Det fremgår af § 21, stk. 3, at undersøgelseskommissionen på ethvert tidspunkt kan bestemme, at en valgt bisidder ikke må fungere som sådan, og tilbagekalde en beskikkelse af bisidder, ”hvis afgørende hensyn til den i stk. 1 nævnte person eller til undersøgelsens gennemførelse taler for det”.

Det følger heraf, at personer, hvis forhold undersøges af en undersøgelseskommission, som udgangspunkt har ret til en bisidder efter eget valg, og at fravigelse af udgangspunktet kræver, at der foreligger afgørende hensyn til den pågældende selv eller til undersøgelsens gennemførelse.

Højesteret finder, at der i sager, der behandles af en undersøgelseskommission, ikke – som i straffesager og i sager, der behandles efter retsplejelovens kapitel 93 c om undersøgelser ved Den Uafhængige Politiklagemyndighed – er grundlag for at opstille en formodning for, at flere personer, der skal afhøres af kommissionen, har sådanne modstridende interesser, at de ikke kan have samme bisidder. Flere personer, der skal afhøres af en undersøgelseskommission, kan derfor få bistand af samme bisidder, medmindre der foreligger oplysninger, som giver grundlag for at antage, at de pågældende har modstridende interesser af en sådan styrke, at afgørende hensyn til dem selv eller til undersøgelsens gennemførelse taler for, at de skal have hver sin bisidder.

Efter de oplysninger, der foreligger på nuværende tidspunkt, finder Højesteret, at der ikke er grundlag for at fastslå, at afgørende hensyn taler mod, at advokat



Hanne Rahbæk beskikkes som bisidder for såvel kontorchef Anne Berg Mansfeld-Giese som kontorchef Carsten Madsen og tidligere udenrigsminister Villy Søvndal.

Højesteret tager herefter kontorchef Carsten Madsen og tidligere udenrigsminister Villy Søvndals anmodning om, at advokat Hanne Rahbæk tillige beskikkes som bisidder for dem, til følge.”

Kommissionen har efterfølgende afbeskikket advokat Hanne Rahbæk for de pågældende, da de begge blandt andet på grund af det fremskredne tidspunkt ønskede at bibeholde den bisidder, der var beskikket for dem.

Kommissionen har i alt beskikket 49 bisiddere for 63 af de afhørte personer. I et enkelt tilfælde blev beskikkelsen meddelt en person, der ikke var advokat. Den pågældende blev beskikket i overensstemmelse med et udtrykkeligt ønske fra den person, der skulle afhøres. Denne beskikkelse blev dog efter ønske senere tilbagekaldt, og i stedet blev beskikket en advokat som bisidder for den pågældende person.

### 6.2.3 Bisiddernes udlevering af materiale til klienter

Bisiddernes videregivelse af materiale til deres klienter er reguleret i lov om undersøgelseskommissioner § 22, stk. 2-3, hvoraf fremgår:

”Stk. 2. Bisidderen har ret til af undersøgelseskommissionen at få kopi af det materiale, der indgår i undersøgelsen.

Stk. 3. Bisidderen må ikke uden undersøgelseskommissionens samtykke udlevere det i stk. 2 nævnte materiale til sin klient. Undersøgelseskommissionen kan give bisidderen pålæg om ikke at gøre sin klient bekendt med indholdet af det i stk. 2 nævnte materiale, hvis afgørende hensyn til fremmede magter, statens sikkerhed, sagens opklaring eller tredjemand taler for det. Kommissionen kan under tilsvarende betingelser give bisidderen pålæg om ikke at gøre sin klient bekendt med, hvad der er foregået under møder i undersøgelseskommissionen eller i retten.”

Bisidderne blev samtidig med fremsendelsen af USB-stik med det materiale, der er indgået i undersøgelsen, pr. mail orienteret om, at materialet ikke uden kommissionens samtykke måtte udleveres til vedkommende bisidders klient.

Forud for afhøringerne har hver enkelt bisidder modtaget et afhøringstema for egen klient med angivelse af afhøringens tema og med henvisning til de sider i ekstrakten,

som navnlig ville danne baggrund for afhøringen. Kommissionen har i forbindelse med fremsendelsen af afhøringstemaerne oplyst bisidderne om, at de ekstraktsider, der var henvist til i spørgetemaet, måtte udleveres til klienten.

Kommissionen har på forespørgsel fra bisidderne om omfanget af denne tilladelse til udlevering af materiale til klienten oplyst, at samtykket alene omfattede udlevering til klienten af den side af bilaget, der var nævnt i afhøringstemaet, og at klienten måtte henvises til at orientere sig i resten af bilaget og de øvrige bilag hos bisidderen.

Kommissionen har endvidere modtaget en forespørgsel fra en bisidder om udlevering af hele ekstrakten til egen klient med henvisning til, at dele af ekstraktmaterialet tilsyneladende allerede var i en radiostations besiddelse. Bisidderen henviste herunder til, at radiostationen havde offentliggjort artikler på baggrund af ekstraktens indhold og i øvrigt havde anmodet om en eventuel udtalelse fra den pågældende klient og hendes bisidder.

Kommissionens svarede den pågældende bisidder således:<sup>9</sup>

”Kommissionen har nu overvejet og drøftet din anmodning om tilladelse til at udlevere hele ekstrakten til din klient.

Det følger af undersøgelseskommissionslovens § 22, stk. 3, at bisidderen som udgangspunkt kan gøre sin klient bekendt med indholdet af det materiale, der indgår i undersøgelsen, men at bisidderen ikke uden undersøgelseskommissionens samtykke må udlevere materialet til sin klient. Det er nærmere begrundet på bl.a. side 80 i betænkning 1315/1996, hvor fremhæves ikke mindst ”hensyn til sagens oplysning”.

Videre er der ikke almindelig adgang til i forbindelse med udlevering af materiale at pålægge tavshedspligt, jf. herved også Justitsministeriets besvarelse af spørgsmål 20-22 af 7. april 1997 fra Folketingets Udvalg for Forretningsordenen (L33-bilag 14 og 23).

Radio 24Syv har i den senere tid meddelt offentligheden indholdet af visse dokumenter, der indgår i ekstrakten, og kommissionen fandt det i går nødvendigt at indgive politianmeldelse med henvisning til, at der er grund til at antage, at der forud for offentliggørelsen kan være begået et strafbart forhold.

---

9 Kommissionens j.nr. 5-2016-1076

En tilladelse til dig vil efter kommissionens opfattelse indebære, at der generelt må gives tilladelse til alle bisiddere til udlevering til deres klienter.

På baggrund af det anførte har kommissionen besluttet, at din anmodning ikke kan imødekommes.”

Kommissionen har i enkelte tilfælde, hvor de personer, der skulle afhøres, var bosiddende i udlandet, givet tilladelse til, at den pågældende fik udleveret hele ekstraktmaterialet.

Kommissionen har endelig afslået at imødekomme en anmodning fra en bisidder om at måtte udlevere en af de indholdsfortegnelser, kommissionen har udarbejdet særskilt til hver ekstrakt, til sin klient. Begrundelsen herfor var, at indholdsfortegnelsen var en del af den pågældende ekstrakt.

#### **6.2.4 Berømmelse af forhør**

Kommissionens medlemmer havde inden kommissionens indledende møde den 18. august 2016 truffet beslutning om, hvilke personer kommissionen fandt det hensigtsmæssigt at afhøre og i hvilken rækkefølge.

Kommissionen udarbejdede herefter udkast til en samlet plan over afhøringer og med angivelse af, på hvilke dage og tidspunkter kommissionen ønskede at afhøre hver enkelt person.

På kommissionens indledende møde den 18. august 2016 blev der efter drøftelse med advokater, der på samme møde var blevet beskikket som bisiddere, fastlagt en række afhøringsdage i perioden 3. november 2016 – 27. januar 2017. Berømmelserne skete i al væsentlighed i overensstemmelse med kommissionens udkast til en samlet plan over afhøringer.

Kommissionen har efterfølgende i forbindelse med, at der fremkom nye oplysninger under afhøringerne og ved fremkomsten af nyt materiale, truffet beslutning om at afhøre yderligere en række personer og at genafhøre enkelte af de allerede afhørte personer.

Berømmelse af disse afhøringer er sket efter kommissionens forudgående aftale med vedkommendes bisidder og har fundet sted i perioden frem til 20. april 2017.

Kommissionens afhøringsplan har i hele perioden været offentligt tilgængelig på kommissionens hjemmeside, der løbende er blevet opdateret med nye afhøringsdage og -tidspunkter.

Afhøringerne er med få undtagelser startet kl. 09.00 på de fastlagte afhøringsdage, og der har som udgangspunkt været to afhøringsdage pr. uge.

### 6.2.5 Pressens deltagelse i møderne

Der har under forhørene i kommissionen været reserveret et antal pladser forbeholdt for repræsentanter for pressen, der desuden har haft mulighed for at overvære afhøringerne fra et separat lokale med transmission af billede og lyd fra forhørslokalet.

Kommissionen har meddelt tilladelse til to TV-stationer til at filme starten på den første afhøringsdag, hvor kommissionens formand bød velkommen. Tilladelsen blev givet under forudsætning af, at der ikke skete optagelse af personer, der skulle afhøres, bisiddere og publikum i øvrigt, men alene af kommissionens medlemmer.

### 6.2.6 Andre processuelle afgørelser

§ 30 i lov om undersøgelseskommissioner lyder således:

”Møder i undersøgelseskommissioner og møder i retten er offentlige. Dog kan det bestemmes af undersøgelseskommissionen og af retten ved kendelse, at møder skal foregå for lukkede døre, hvis dette findes påkrævet

- 1) af hensyn til ro og orden i lokalet eller statens forhold til fremmede magter eller særlige hensyn til disse i øvrigt,
- 2) af hensyn til sagens oplysning,
- 3) af hensyn til at beskytte nogen mod unødvendig krænkelse eller
- 4) af andre særlige grunde

*Stk. 2.* Må referatforbud eller navneforbud anses for tilstrækkeligt til at tilgodese de i stk. 1 nævnte hensyn, træffes der bestemmelse herom i stedet for dørlukning. Overtrædelse af sådanne forbud straffes med bøde.”

Kommissionen har efter en afvejning af offentlighedens interesse i at få kendskab til de afhørtes navne over for hensynet til de afhørtes særlige tjenestefunktion imødekommet en anmodning fra PET om, at PET-medarbejdere i aktiv tjeneste alene omtales med deres tjenestenummer, jf. § 30, stk. 2, jf. § 30, stk. 1, nr. 4.

Der er ikke under afhøringerne i kommissionen fremsat begæring om dørlukning, referatforbud eller navneforbud i øvrigt, og kommissionen har ikke fundet anledning til *ex officio*<sup>10</sup> at træffe afgørelser herom.

### 6.2.7 Høring af bisiddere og klienter

Kommissionens protokoller med forklaringer og udkast til kommissionens vurdering af de faktiske og retlige forhold har været sendt i høring hos den pågældende eller dennes bisidder.

#### 6.2.7.1 Høringer over udkast til protokol

I forlængelse af afhøring af hver enkelt person har kommissionen udsendt udkast til protokol til den pågældende eller dennes bisidder med anmodning om eventuelle bemærkninger.

Kommissionen har modtaget bemærkninger til nogle af de fremsendte protokoludkast. Protokoludkastet er herefter i nogle tilfælde tilrettet i overensstemmelse med bemærkningerne, mens kommissionen i en række andre tilfælde – blandt andet efter en gennemlytning af relevante passager af lydfilet fra vedkommende afhøring – har fastholdt teksten i det oprindeligt udsendte protokoludkast.

#### 6.2.7.2 Høringer mm. efter § 23 i lov om undersøgelseskommissioner

Af § 23 i lov om undersøgelseskommissioner fremgår blandt andet:

”Stk. 3. Undersøgelseskommissionen skal efter bevisførelsen orientere den i § 21, stk. 1, nævnte person og den pågældendes bisidder om de faktiske og eventuelt retlige forhold vedrørende den pågældende, som kommissionen overvejer at give udtryk for i sin beretning.

Stk. 4. Den person, der er nævnt i § 21, stk. 1, og den pågældendes bisidder har ved undersøgelsens afslutning ret til at komme med en skriftlig udtalelse om de faktiske og eventuelt retlige spørgsmål, undersøgelsen rejser vedrørende den pågældende. Undersøgelseskommissionen kan fastsætte en frist for afgivelsen af den nævnte udtalelse.”

I overensstemmelse med § 23, stk. 3-4, sendte kommissionen den 5. september 2017 uddrag af udkast til bevisvurderinger af de faktiske forhold til alle bisiddere. Kommissionen fremsendte endvidere uddrag af udkast til ansvarsvurderinger for perso-

<sup>10</sup> Jf. om retsmøder retsplejelovens § 29b, stk. 1 (dørlukning), og § 30a, stk. 1, (referatforbud)

ner, for hvem det kunne være relevant, til de pågældendes bisiddere. Kommissionen meddelte samtidig de i øvrigt afhørte personer eller deres bisiddere, at kommissionen ikke havde fundet grundlag for at søge et ansvar gjort gældende over for dem. For personer uden bisidder blev uddragene af udkastene til vurderinger tilsendt vedkommende direkte.

Kommissionen fastsatte frist til den 25. september 2017 for eventuelle skriftlige udtalelser vedrørende kommissionens udkast til bevismæssig og retlig vurdering.

Kommissionen har herefter modtaget bemærkninger fra en række bisiddere og afhørte personer uden bisiddere. Bemærkningerne er optaget som bilag 1-15 til beretningen, således som det er forudsat i forarbejderne til undersøgelseskommissionsloven.

Kommissionens bemærkninger til bisiddernes udtalelser fremgår af et notat, der er optaget som bilag 16 til beretningen.

## KAPITEL 7

# Andre myndigheders sideløbende behandling af hændelserne

Det kinesiske statsbesøg i 2012 og det officielle kinesiske besøg i 2013 gav anledning til, at Retsudvalget i perioden indtil den 24. september 2015 stillede en række spørgsmål til justitsministrene Morten Bødskov, Karen Hækkerup, Mette Frederiksen og Søren Pind. Om spørgsmålene, besvarelsenerne og tilvejebringelse af grundlaget herfor henvises til afsnit 3.1.4 og 3.2.4 samt afsnit 8.2.7.1 ff.

Besøget i 2012 medførte endvidere seks personers sagsanlæg ved Københavns Byret med påstand om, at de under besøget havde været udsat for ulovlig frihedsberøvelse fra Københavns Politis side. Om retssagen henvises til afsnit 7.1.

Besøgene i 2012 og 2013 medførte desuden, at en række personer indgav dispositions- og adfærdsklager over Københavns Politis ageren. Disse klagesager er nærmere omtalt under afsnit 7.2.

Efter Østre Landsrets ankedom af 22. september 2015 og fremkomsten af operationsbefalingen for 2012 blev der indgivet anmeldelse mod personalet i Københavns Politi og mod politidirektør Thorkild Fogde. Herom henvises til afsnit 7.3.

Det officielle kinesiske besøg i 2014 gav ligeledes anledning til spørgsmål fra Retsudvalget, men besøget gav ikke anledning til særskilte klagesager eller sagsanlæg ved domstolene.

### 7.1 Domstolene

Der er for domstolene indbragt et antal afgjorte og verserende sager vedrørende ulovlig frihedsberøvelse og krænkelse af beskyttelsen af forsamlings- og ytringsfriheden i grundloven og EMRK.

### 7.1.1 Retssager anlagt af seks sagsøgere med påstand om, at de den 15. juni 2012 blev udsat for ulovlige frihedsberøvelser

Sagen blev den 13. juli 2012 anlagt af advokat Claus Bonnez på vegne Jennifer Luna Pedersen, Sara Kristine Gløjmar Berthou, Christian Gorm Hansen, Kamilla Rosenkilde Nielsen, Rene Michael Wennerberg og Thomas Herbert Götz mod Københavns Politi.

Sagsøgerne afgav forklaringer i et retsmøde den 21. februar 2013. Selvom retssagen handlede om ulovlig frihedsberøvelse, blev det af Sara Kristine Gløjmar Berthou forklaret i retten, at hun var blevet frataget sit tibetanske flag på Christiansborg Slotsplads den 15. juni 2012, og at det ikke var blevet tilbageleveret.

Under et senere retsmøde blev der afgivet vidneforklaringer af vicepolitiinspektør Claus Hjelm Olsen, politikommissær Andrew Jerome Henrik Oryé, vicepolitikommissær Mark Larsen, politibetjent Lise Zacho Møller og talsmand for Falun Gong, Benny Brix.

Ved Københavns Byrets dom af 18. februar 2014 fik Thomas Herbert Götz medhold i, at han havde været udsat for ulovlig frihedsberøvelse i Kongens Have. Københavns Politi blev frifundet i de sager, der var anlagt af de øvrige sagsøgere.

Københavns Politi ankede dommen vedrørende Thomas Herbert Götz, mens de øvrige sagsøgere ankede dommen for så vidt angik frifindelserne af Københavns Politi.

Under ankesagens behandling anmodede advokat Claus Bonnez Københavns Politi om at fremlægge udskrift af relevante lydfiler fra politiets interne radiokommunikation. Københavns Politi protesterede mod begæringen. Østre Landsret afsagde den 29. april 2015 kendelse, hvorefter advokat Claus Bonnez' begæring i al væsentlighed blev imødekommet.

Under landsrettens behandling af ankesagen blev der afgivet supplerende partsforklaringer af Thomas Herbert Götz og Jennifer Luna Pedersen. Der blev desuden afgivet yderligere vidneforklaringer af journalist Jonas Høy Bruun og politiassistent Pelle Lykke-Nielsen.

Østre Landsret stadfæstede den 22. september 2015 Københavns Byrets dom af 18. februar 2014. I dommen udtalte landsretten blandt andet:

”Der er for landsretten afgivet partsforklaringer og vidneforklaringer samt afspillet politiets radiokommunikation og fremvist tv-klip, der samlet viser, at po-



litiet i forbindelse med de tre episoder udfoldede bestræbelser på at hindre personer i at holde det tibetanske flag op, så det var synligt for den kinesiske præsident.”

Da ingen af parterne ansøgte Procesbevillingsnævnet om tilladelse til at indbringe sagen for Højesteret, er Østre Landsrets dom endelig.

Københavns Politi udbetalte herefter erstatning til Thomas Herbert Götz med 2.400 kr., svarende til den dagældende takstmæssige erstatning for uberettiget frihedsberøvelse i den periode, Thomas Herbert Götz havde været frihedsberøvet.

### **7.1.2 Retssager med påstand om erstatning for krænkelser den 15. juni 2012 og den 6. juni 2013 af EMRK art. 10 og 11 samt af grundlovens §§ 77 og 79**

Københavns Politi blev ved Københavns Byrets dom af 14. juli 2016 frifundet for at betale yderligere erstatning til Thomas Herbert Götz, der var repræsenteret af advokat Claus Bonnez. Dommen blev den 2. februar 2017 stadfæstet af Østre Landsret, der blandt andet lagde vægt på, at der ikke inden for sagens prøvelsmæssige ramme var grundlag for en nærmere stillingtagen til de anbringender, Thomas Herbert Götz efterfølgende havde gjort gældende, om krænkelser efter EMRK artikel 10 og 11.

I perioden 15. juni 2015 til 8. januar 2016 anlagde formand for Støttekomitéen for Tibet og demonstrationsdeltager Anders Højmark Andersen samt demonstrationsdeltagerne Poul Damgaard Trier, Sara Kristine Gløjmar Berthou, Christian Gorm Hansen, Poul Andersen og Xuezheng Bao, der alle var repræsenteret af advokat Claus Bonnez, sager mod Københavns Politi med påstand om erstatning i anledning af, at de henholdsvis den 15. juni 2012 på Christiansborg Slotsplads og den 6. juni 2013 på Amalienborg Slotsplads blev udsat for krænkelser af beskyttelsen af forsamlings- og ytringsfriheden i grundloven og EMRK og for de to sidstnævntes vedkommende tilige, at de blev udsat for ulovlig frihedsberøvelse.

Disse sager er ved Østre Landsrets kendelse af 6. juli 2016<sup>1</sup> udsat på, at ”statsadvokaten har truffet afgørelse i anledning af den stedfundne anmeldelse til Den Uafhængige Politiklagemyndighed af personale i Københavns Politi”, jf. herom afsnit 7.3. Landsretten tog ikke stilling til Københavns Politis principale påstand om, at sagerne skulle udsættes på, at Tibetkommissionen havde afgivet beretning.

<sup>1</sup> Fuldmægtigen 2017.24 Ø, sag nr. B-1253-16

## 7.2 Andre klagesager

En række personer har endvidere klaget til forskellige politimyndigheder både vedrørende præsidentbesøget i 2012 og vedrørende det officielle kinesiske besøg i 2013. Kommissionen har kendskab til følgende klagesager:

### 7.2.1 2012-besøget

Advokat Claus Bonneze indgav den 16. juli 2012 klage til Den Uafhængige Politiklagemyndighed på vegne af seks personer, der som omtalt i afsnit 7.1.1 havde anlagt retssag om ulovlige frihedsberøvelser. Under sagens behandling oplyste Københavns Politi, at det kun var lykkedes at identificere én af de involverede betjente, nemlig politiassistent Lise Zacho Møller, der deltog i anholdelsen af Jennifer Luna Pedersen ved Langelinie den 15. juni 2012. Den Uafhængige Politiklagemyndighed meddelte den 14. september 2012, at man ikke fandt, at der var anledning til at indlede efterforskning i sagen.

Samme personkreds indgav samtidig klage over politiets dispositioner til Københavns Politi i forbindelse med afviklingen af demonstrationen den 15. juni 2012 på Højbro Plads. Denne klage blev afvist af Københavns Politi den 6. august 2012, hvilket blev stadfæstet af Rigspolitiet den 23. april 2014.

Også KRIM indgav dispositionsklage til Københavns Politi vedrørende politiets afvikling af demonstrationen på Højbro Plads den 15. juni 2012. Denne klage blev afgjort endeligt af Rigspolitiet den 14. april 2014. Klagen blev afvist.

KRIM indgav samtidig klage over tilbageholdelsen af journalisten Janus Andreasen, Ekstra Bladet, den 15. juni 2012 ved Langelinie. Der var tale om en dispositionsklage, hvorfor den ikke kunne afgøres af Den Uafhængige Politiklagemyndighed. Statsadvokaten for København mv.<sup>2</sup> tiltrådte den 2. november 2012, at Københavns Politi den 6. august 2012 havde afvist klagen.

Advokat Claus Bonneze har endvidere klaget over, at Københavns Politi havde nægtet at indbringe fratagelserne af tibetanske flag den 15. juni 2012 for retten til prøvelse af, om der var tale om ulovlige beslaglæggelser. Statsadvokaten for København mv. meddelte den 31. maj 2013, at han var enig med Københavns Politi i, at der ikke var tale om beslaglæggelser.

---

<sup>2</sup> I dag: Statsadvokaten i København

### 7.2.2 2013-besøget

Advokat Claus Bonnez har på vegne Jennifer Luna Pedersen og Lærke Arvidsen klaget til Den Uafhængige Politiklagemyndighed vedrørende politiets ageren i Rigsdagsgården den 6. juni 2013. Den Uafhængige Politiklagemyndighed anmodede efterfølgende Københavns Politi om at behandle de klagepunkter i Lærke Arvidsens klage, som vedrørte politiets dispositioner under episoden, herunder over, at hun blev forhindret i at demonstrere og i at ytre sig.

Den Uafhængige Politiklagemyndighed har i afgørelser af 20. november 2013 og 23. december 2013 afvist begge klager med henvisning til, at der ikke er rimelig formodning for, at polititjenestefolk har begået strafbare forhold.

Københavns Politi har i udateret afgørelse vedrørende dispositionsklagen udtalt, at Lærke Arvidsen ikke blev forhindret i at demonstrere eller ytre sig, idet hun alene blev henvist til at demonstrere fra en anvist plads på Christiansborg Slotsplads. Københavns Politi bemærkede endvidere, at klager blev gjort bekendt med, hvorfor hun blev tilbageholdt, idet det var oplyst, at hun gentagne gange blev gjort bekendt med, at hun blev ført ud af Rigsdagsgården, fordi det ikke var lovligt at demonstrere inde på stedet.<sup>3</sup>

Advokat Claus Bonnez har endvidere på vegne Jens Christian Nielsen klaget til Den Uafhængige Politiklagemyndighed vedrørende politiets ageren ved Avedøreværket den 5. juni 2013.

Den Uafhængige Politiklagemyndighed har den 16. august 2013 afvist de sidstnævnte klager fra Lærke Arvidsen og Jens Christian Nielsen med henvisning til, at der ikke er rimelig formodning for, at polititjenestefolk har begået strafbare forhold. Afgørelsen er stadfæstet af Statsadvokaten for København mv. den 17. februar 2014.

Endelig har en borger på baggrund af medieomtalen indgivet dispositionsklage til Københavns Politi over episoderne ved Avedøreværket den 5. juni 2013 og på Amalienborg Slotsplads den 6. juni 2013. Københavns Politi svarede den 22. januar 2014 klageren, at bortvisningerne af demonstranter efter Københavns Politis opfattelse var berettigede.

---

3 DUP, bilag E-o-8-2

### **7.3 Anmeldelser til Den Uafhængige Politiklagemyndighed af personalet i Københavns Politi og politidirektør Thorkild Fogde**

Efter Østre Landsrets ankedom af 22. september 2015 indgav politidirektør Thorkild Fogde den 28. september 2015 anmeldelse til Den Uafhængige Politiklagemyndighed vedrørende muligt urigtige oplysninger til Folketingets Retsudvalg. Under et møde med Den Uafhængige Politiklagemyndighed herom den 30. september 2015 viderebragte Thorkild Fogde oplysning om, at han netop var blevet bekendt med, at der forelå en generel ordre i en operationsbefaling for 2012 og anmodede om, at det blev undersøgt, om personale i Københavns Politi havde gjort sig skyldig i tjenestemisbrug eller -forsømmelse. Den Uafhængige Politiklagemyndighed påbegyndte herefter efterforskning af en række forhold med nær forbindelse til de spørgsmål, som undersøgelseskommissionen har til opgave at undersøge og redegøre for.

Endvidere anmeldte advokat Dick Sørensen den 21. og 22. december 2015 politidirektør Thorkild Fogde til Den Uafhængige Politiklagemyndighed for på retsstridig vis at have tilbageholdt lydfiler for Folketinget, og advokat Claus Bonnez indgav den 25. januar 2016 en lignende klage på vegne af de seks personer, der i 2012 havde anlagt retssager ved Københavns Byret.

Kommissionen skal ifølge kommissoriets pkt. 5, 2. og 3. afsnit, samarbejde med Den Uafhængige Politiklagemyndighed.

Kommissionen og Den Uafhængige Politiklagemyndighed har løbende udvekslet afhøringsprotokoller og afhøringsrapporter, ligesom der i hele perioden har været løbende dialog om tilrettelæggelsen af arbejdsgangene, herunder blandt andet under tre møder mellem kommissionen og Den Uafhængige Politiklagemyndighed. Den Uafhængige Politiklagemyndighed har endvidere fremsendt kopi af det materiale, politiklagemyndigheden har modtaget fra Københavns Politi, og som ikke er sendt direkte til kommissionen af Københavns Politi. Herom henvises til afsnit 6.1.1.

Den Uafhængige Politiklagemyndighed afgav beretning til Statsadvokaten i København den 24. april 2017.

















