

LØMMELPAKKEN REJSER SPØRGSMÅL I FORHOLD TIL DEN EUROPÆISKE MENNESKERETTIGHEDSKONVENTION

Justitsministeren har fremsat et lovforslag, der bl.a. skal give politiet mulighed for at skride ind overfor uro i forbindelse med demonstrationer, den såkaldte "lømmelpakke". Lømmelpakken udvider bl.a. politiets mulighed for at anvende administrative frihedsberøvelser fra 6 til 12 timer. Administrative frihedsberøvelser rejser dog spørgsmål i forhold til den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 5 om den personlige frihed. Der kan således stilles spørgsmålstegn ved, hvorvidt administrative frihedsberøvelser har den fornødne hjemmel og, hvorvidt 12 timers grænsen er proportional. Det anbefales, at politiloven ændres således, at hjemmelsgrundlaget bliver klarere og politiet forpligtes til at meddele påbud før der skrives til anholdelser. Endvidere anbefales det, at genoverveje 12 timers grænsen og at gøre denne absolut, såfremt den måtte findes tvingende nødvendig.

1. Indledning - Lovforslaget og dets baggrund:

Den 29. oktober 2009 fremsatte justitsminister Brian Mikkelsen forslag til lov om ændring af straffeloven og lov om politiets virksomhed¹ (Lovforslaget). Lovforslaget har til formål² at give politiet bedre muligheder for at skride ind over for optøjer og uro eksempelvis i forbindelse med demonstrationer. Et af Lovforslagets tiltag udvider den eksisterende adgang til at foretage administrative frihedsberøvelser med hjemmel i politilovens §§ 8 og 9 fra (som udgangspunkt) 6 til 12 timer. Formålet med dette notat er at klarlægge, hvorvidt denne udvidelse af politiets beføjelser i medfør af politilovens §§ 8 og 9,³ er i strid med artikel 5 i den Europæiske Menneskerettighedskonventions (EMRK), der sikrer den personlige frihed. Indledningsvist knyttes der nogle kommentarer til det relevante retsgrundlag. Dernæst vil undersøgelsen af retstilstanden koncentrere sig om en analyse af den europæiske menneskerettighedsdomstols (EMD) praksis for så vidt angår EMRK art. 5. Notatet behandler ikke forholdet til grundloven eller øvrige retssikkerhedsmæssige aspekter af Lovforslaget.

2. Det relevante retsgrundlag - politilovens §§ 8-9 samt EMRK art. 5:

2.1 Politiloven

Politilovens §§ 8 og 9 giver politiet hjemmel til henholdsvis at gribe ind over forsamlingsdeltagere og afværge opløb, der "giver anledning til fare for betydelig forstyrrelse af den offentlige orden eller fare for enkeltpersoners eller den offentlige sikkerhed." Begge bestemmelser fastslår endvidere, at såfremt mindre indgribende midler ikke kan afværge faren

¹http://www.ft.dk/dokumenter/tingdok.aspx?samling/20091/lovforslag/L49/som_fremsat.htm

²<http://www.ft.dk/dokumenter/tingdok.aspx?samling/20091/lovforslag/L49/fremsaettelsestale.htm>

³<https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=1836>

**LØMMELPAKKENS REJSER SPØRGSMÅL I FORHOLD TIL DEN EUROPÆISKE
MENNESKETETTIGHEDSKONVENTION**

”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 6 timer.”

I henhold til Lovforslaget vil politiet få mulighed for at frihedsberøve i 12 timer. Udvidelsen fra 6 til 12 timer begrundes i bemærkningerne til Lovforslaget med, at der ifølge Rigsadvokaten:

i praksis [har] været tilfælde, hvor personer har måttet løslades efter 6 timer, selv om frihedsberøvelse i realiteten fortsat måtte anses for nødvendig for at afværge den konkrete fare for den offentlige orden og sikkerhed mv., som gav anledning til frihedsberøvelsen, f.eks. fordi der fortsat var uro, opløb eller lignende, som de pågældende måtte forventes at ville deltage i

Politolovens eksisterende betingelser for frihedsberøvelse ændres ikke af Lovforslaget.

Det er vigtigt at påpege, at den pågældende form for frihedsberøvelse som politilovens §§ 8 og 9 hjemler er en midlertidig, administrativ (ikke-straffeprocessuel) frihedsberøvelse, som foretages med henblik på at sikre den offentlige fred og orden eller afværge fare for enkeltpersoner. Krænkelsen af den offentlige fred og orden udgør ikke i sig selv en overtrædelse af straffelovgivningen, hvorfor frihedsberøvelsen ikke sker som led i strafforfølgning.

Politolovens §§ 8 og 9 blev indført som en del af politiloven, og var alene ment som en videreførelse samt præcisering af politiets allerede eksisterende beføjelser i henhold til den tidligere § 108 i retsplejeloven⁴. Dette kommer til udtryk i Betænkning 2002 nr. 1410 kapitel 8:

Det er ikke med bestemmelserne hensigten hverken at udvide eller begrænse de indgrebsmuligheder, som politiet har allerede i dag, og de foreslåede bestemmelser skal således ses som en videreførelse og præcisering af den gældende retstilstand.

2.2 EMRK art. 5.

Artikel 5 har til formål at beskytte enhvers ret til personlig frihed og personlig sikkerhed, dvs. enhvers ret til fysisk frihed og beskyttelse mod frihedsberøvelse. En ret der kun må gøres indskrænkninger i under særlige omstændigheder. Det bemærkes, at administrative

⁴ Retsplejeloven § 108 (historisk) - *Politiets opgaver er at holde sikkerhed, fred og orden samt påse at love og vedtægter bliver overholdt. De skal forhindre forbrydelser og efterforske og forfølge forbrydelser når de er ske.*

**LØMMELPAKKENS REJSER SPØRGSMÅL I FORHOLD TIL DEN EUROPÆISKE
MENNESKETETTIGHEDSKONVENTION**

frihedsberøvelser også udgør frihedsberøvelser i EMRK artikel 5s forstand. Det følger heraf, at de frihedsberøvelser, som politiet kan foretage i medfør af politilovens § 8 og 9, skal være forenelige med EMRK art. 5, stk. 1, der bl.a. har følgende ordlyd:

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

Artikel 5 litra a-f foreskriver en række udtømmende tilfælde, hvorefter det er tilladt at frihedsberøve. I forhold til politilovens hjemmel til frihedsberøvelse skal denne findes i litra b, der tillader frihedsberøvelse i form af

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

3. Lovforslagets forenelighed med EMRK

3.1 Er der hjemmel i EMRK art. 5?

Det er som nævnt helt grundlæggende for EMRK artikel 5s effektive beskyttelse, at frihedsberøvelse ikke må finde sted i andre tilfælde end de seks, som udtømmende er opregnet i bestemmelsens stk. 1, a) - f). Dette aktualiserer spørgsmålet om, hvorvidt præventive administrative frihedsberøvelser, som dem, der hjemles i politilovens § 8 og 9, overhovedet er i overensstemmelse med EMRK art. 5. Det er i den henseende væsentligt at bemærke, at undtagelsesbestemmelserne i artikel 5 (1) litra a-f skal fortolkes indskrænkende⁵, samt at EMRK artikel 5 (1) b omfatter ”forpligtelser, der er specifikke og konkrete, og som allerede påhviler den pågældende person på tidspunktet for frihedsberøvelsen og hvor frihedsberøvelsen har til formål at tvinge den pågældende til at opfylde forpligtelsen”.⁶ EMD har endvidere fastslået, at

*detention is authorised under sub-paragraph (b) of Article 5 § 1 only to “secure the fulfilment” of the obligation prescribed by law. It follows that, at the very least, there must be an unfulfilled obligation incumbent on the person concerned and the arrest and detention must be for the purpose of securing its fulfilment and not punitive in character.*⁷

⁵ Engel mod Holland dom af 8. juni 1976 § 69.

⁶ Jon Fridrik Kjølbro, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention for Praktikere, 2. udgave 2007 side 252ff med henvisning til Ciulla mod Italien dom af 22. februar 1989, Guzzardi mod Italien dom af 6. november 1980 og B mod Frankrig afgørelse af 13. maj 1987.

⁷ Vasileva mod Danmark dom af 25. september 2003 para. 36.

**LØMMELPAKKENS REJSER SPØRGSMÅL I FORHOLD TIL DEN EUROPÆISKE
MENNESKETETTIGHEDSKONVENTION**

Endelig indeholder artikel 5 et legalitetskrav, der også - implicit - stiller kvalitative krav til de relevante nationale retsregler, der således skal være tilgængelige, tilstrækkeligt klare og præcise, ligesom at retstilstanden skal være forudsigelig.⁸

Det bemærkes, at såfremt der i strid med artikel 5 ikke er hjemmel til administrative frihedsberøvelser i national ret vil anholdelser af demonstranter - efter omstændighederne - også udgøre en krænkelse af EMRK artikel 10 og/eller 11, der sikrer henholdsvis ytrings- og forsamlingsfriheden.⁹

I bemærkningerne til Lovforslaget henviser justitsministeriet til forarbejderne til politiloven og gør i den forbindelse gældende, at der ikke knytter sig nogen problemer an til politilovens §§ 8 og 9 set i forhold til EMRK art. 5,1, så længe frihedsberøvelsen er proportional¹⁰. Spørgsmålet om hjemmelsproblematikken diskuteres således ikke særskilt.

Som en del af forarbejderne til politiloven udarbejdede professor Henning Kock fra Københavns Universitet dog et responsum, i hvilket han anfører¹¹, at

*Sammenfatningsvist kan det konkluderes, at Den Europæiske
Menneskerettighedsdomstol... under nærmere betingelser anerkender den
politiretlige beskyttelsesinteresse: den offentlige orden som grundlag for
frihedsberøvelse, hvad enten begrebet henføres til art. 5 litra c) eller e) - og med
nogen usikkerhed også litra b).*

Responsummet lagde særlig vægt på EMDs afgørelser i Steel mod Storbritannien og Witold Litwa mod Polen.¹² I Steel-dommen frihedsberøvedes bl.a. en række demonstranter i syv timer for at have krænkede freden "breach of peace" ved bl.a. at have aktioneret med bannere og flyveblade foran et conferencecenter. EMD synes at have godkendt, at klagerne kunne anholdes for at udgøre en fare for den offentlige orden, men da der ikke var nogen beviser for, at klagerne rent faktisk udgjorde en sådan fare, fandt EMD ikke, at frihedsberøvelserne var forenelige med artikel 5. Det skal bemærkes, at EMD subsumerede frihedsberøvelserne under artikel 5(1) c (der anvendes med henblik på strafforfølgning), hvorfor dens præjudikatsværdi i forhold til

⁸ Steel and others mod Storbritannien dom af 23. september 1998 para. 75.

⁹ Steel and Others mod Storbritannien dom af 23. September 1998 og Chorheer mod Østrig dom af 25. August 1993.

¹⁰ http://www.ft.dk/dokumenter/tingdok.aspx?samling/20091/lovforslag/L49/som_fremset.htm

¹¹ Henning Kock i bilag 2 til betænkning 2002 nr. 1410

¹² Steel and Others mod Storbritannien dom af 23. september 1998 og Witold Litwa mod Polen dom af 4. april 2000

**LØMMELPAKKENS REJSER SPØRGSMÅL I FORHOLD TIL DEN EUROPÆISKE
MENNESKETETTIGHEDSKONVENTION**

politiloven er usikker. Dommen i Witold Litwa vedrører artikel 5 (1) e som bl.a. hjemler frihedsberøvelse af alkoholikere og derfor heller ikke har en tung præjudikatsværdi.

Den manglende retspraksis har bl.a. medført, at Institut for Menneskerettigheder i et høringssvar til Lovforslaget har stillet spørgsmålstejn ved, hvorvidt muligheden for administrative frihedsberøvelser overhovedet er hjemlet i EMRK artikel 5.¹³ Instituttet lægger bl.a. vægt på EMDs afgørelser i sager som Lawless mod Irland og Guzzardi mod Italien, hvor EMD har fastslået, at egentlige præventive anholdelser ikke er forenelige med EMRK artikel 5. I et høringssvar har også Østre Landsret udtrykt forbehold overfor hjemmelsproblematikken og anbefalet at præcisere denne i forhold til frihedsberøvelser.¹⁴

Siden responsummet har EMD også truffet afgørelse i Epplé mod Tyskland.¹⁵ I denne afgørelse fik klager af politiet forbud mod at opholde sig på en ø, hvor der blev afholdt en festival, som myndighederne havde forbudt af hensyn til den offentlige orden. Da klager ikke efterkom forbuddet blev han frihedsberøvet. EMD fandt, at der var den fornødne hjemmel til at frihedsberøve klageren, jf. EMRK artikel 5 (1) b. Det er i den forbindelse væsentligt at bemærke, at den tyske lov, som klager blev anholdt i medfør af, tillod sådanne anholdelser, såfremt det var nødvendigt for at sikre overholdelsen af et påbud om ikke at opholde på et vist sted, så vidt ses uden at sådant forbud var strafferetligt sanktioneret.¹⁶

Afgørelserne i Steel og særligt Epplé må mest nærliggende tolkes derhen, at EMRK artikel 5(1) b kan anvendes til at foretage frihedsberøvelser med henblik på at undgå forstyrrelse af den offentlige orden, også *før* den anholdte ved sine handlinger aktivt har forstyrret den offentlige orden, hvis den anholdtes handlinger eller optræden kan siges at medføre en nærliggende fare derfor. Det må dog konkluderes, at disse afgørelser grundet forskellen i forhold til politiloven ikke giver et fuldstændigt sikkert grundlag for en sådan konklusion, hvilket er betænkeligt, når det gælder så vidtgående og intensivt et indgreb som frihedsberøvelser. På denne baggrund bør det kraftigt overvejes at tydeliggøre hjemmelsgrundlaget i politiloven.

Der må også sættes særskilt spørgsmålstejn ved, hvorvidt det i alle tilfælde er tilstrækkeligt klart for den frihedsberøvede, at dennes anholdelse skyldes, at dennes handlinger medfører en fare for den offentlige orden. I særdeleshed må det overvejes, om ikke sådanne frihedsberøvelser kræver et forudgående (mundtligt) påbud, med mindre det på grund af

¹³ <http://www.ft.dk/samling/20091/lovforslag/l49/bilag/8/751515.pdf> det bemærkes, at Justitsministeriets svar på Institut for Menneskerettigheders høringssvar endnu ikke var frigivet på tidspunktet for udfærdigelsen af dette notat.

¹⁴ Se Østre Landsrets høringssvar af 9. November 2009

¹⁵ Epplé mod Tyskland dom af 24. juni 2005.

¹⁶ Ibid. Para. 19.

**LØMMELPAKKENS REJSER SPØRGSMÅL I FORHOLD TIL DEN EUROPÆISKE
MENNESKETETTIGHEDSKONVENTION**

situationen må stå den enkelte klart, at dennes handlinger medfører en sådan fare. Forudgående påbud synes at være tillagt vægt i en række afgørelser fra EMD. Eksempelvis i afvisningsafgørelsen Caroline Lucas mod Storbritannien, hvor EMD afviste at realitetsbehandle en klage fra en demonstrant, der var blevet anholdt bl.a. fordi *"the applicant was warned twice before being arrested"*.¹⁷ I den ovennævnte Eppe-sag blev klager også forudgående meddelt påbud om ikke at opholde sig på den pågældende ø.

De eventuelle problemer i forhold til hjemmelsspørgsmålet og retsikkerhed ville kunne afhjælpes ved at ændre politiloven således, at det gøres klart, at brugen af administrative frihedsberøvelser forudsætter et forudgående (mundtligt) påbud om at ophøre med den aktivitet, der udgør en *"fare for betydelig forstyrrelse af den offentlige orden eller fare for enkeltpersoners eller den offentlige sikkerhed"* jf. politilovens §§ 8 og 9 (og § 5). Sådanne påbud er der allerede hjemmel til at udstede i henhold til disse bestemmelsers stk. 2, og frihedsberøvelser må som nævnt kun iværksættes, såfremt påbud eller øvrige mindre indgribende tiltag ikke kan afværge faren. I et svar til retsudvalget lægger Justitsministeriet da også vægt på politiets mulighed for at meddele påbud:

*Politiet kan således efter politiloven ikke skride til frihedsberøvelse, hvis de pågældende efterkommer politiets påbud i den givne situation...Hvis en person således nægter at efterkomme politiets påbud om at fjerne sig fra et bestemt sted, hvorefter politiet frihedsberøver den pågældende, vil der være tale om en lovlige frihedsberøvelse efter konventionens artikel 5, jf. ovennævnte dom Eppe mod Tyskland.*¹⁸

Det ses dog ikke, at det i politiloven er et egentligt krav for anvendelsen af frihedsberøvelse, at politiet forud skal have påbudt de(n) anholdte at ophøre med en given aktivitet (selvom det må formodes at sådanne påbud ofte forekommer i praksis). I punkt 5.1.1.4 i de oprindelige bemærkninger til politiloven fremgår det således, at *"frihedsberøvelse kan alene ske, når mindre indgribende midler ikke er eller skønnes at være tilstrækkelige til at afværge den konkrete fare"* (min udhævning). I de specielle bemærkninger fremgår det, at *"frihedsberøvelse kan alene ske, hvis mindre indgribende midler, herunder navnlig påbud, legemsbesigtigelse og fratagelse af genstande, ikke findes tilstrækkelige til at afværge faren"* (min udhævning).

¹⁷ Afgørelse af 18 marts 2003.

¹⁸ Justitsministeriets svar på spørgsmål nr. 24 vedrørende forslag til lov om ændring af straffeloven og lov om politiets virksomhed (Styrket indsats mod omfattende forstyrrelse af den offentlige orden m.v.) (L 49).

**LØMMELPAKKENS REJSER SPØRGSMÅL I FORHOLD TIL DEN EUROPÆISKE
MENNESKETETTIGHEDSKONVENTION**

Ved tilføjelsen af et krav om meddelelse af påbud forud for anvendelse af frihedsberøvelse vil frihedsberøvelsen med en større grad af sikkerhed kunne siges at ”sikre opfyldelsen af en ved lov foreskrevet forpligtelse” i EMRK artikel 5 (1) b´s forstand snarere end at udgøre et ”præventivt” tvangsmiddel, der lettere vil kunne anfægtes som vilkårligt og dermed stridende mod artikel 5s legalitetskrav. Det er også i overensstemmelse med kravet om, at den forpligtelse en person kan frihedsberøves for at undlade at opfylde, skal være ”klar og præcis”. Det anbefales således, at politiloven præciseres i denne henseende.

3.2 Den tidsmæssige udstrækning af administrative frihedsberøvelser

EMD har så vidt ses ikke truffet nogen afgørelser, der fastsætter en absolut tidsgrænse for frihedsberøvelser i henhold til artikel 5 (1) b. Det bemærkes i den henseende, at varigheden indgår som et delelement i en samlet proportionalitetsvurdering af frihedsberøvelsen, hvor EMD lægger vægt på (i) karakteren af den lovfæstede forpligtelse, herunder dens genstand og formål, (ii) den frihedsberøvede person og omstændighederne ved dennes anholdelse, samt (iii) varigheden af frihedsberøvelsen.¹⁹ Det afgørende er, at frihedsberøvelsen skal være nødvendig for at sikre efterlevelse af den relevante forpligtelse.

I en række sager har EMD kendt frihedsberøvelser på 1-4 timer forenelige med artikel 5.²⁰ I en terrorsag anerkendte EMD en frihedsberøvelse på 45 timer på grund af sagens ”exceptionelle karakter”.²¹ Omvendt fandt EMD i den ovennævnte afgørelse i Vasileva mod Danmark, at 13 ½ time var uproportionelt i en sag, hvor klageren nægtede at oplyse sin identitet, men hvor politiet i en længere periode ikke aktivt forsøgte at få den pågældende til at efterkomme påbuddet om at oplyse sin identitet. I Epple mod Tyskland fandt EMD, at 19 timers frihedsberøvelse af en person, der nægtede at efterkomme et påbud om at forlade en ø hvor der blev afholdt en festival, var uproportionelt og krænkede artikel 5(1b).

Afgørelsen af hvorvidt varigheden af en given frihedsberøvelse er proportional, vil således afhænge af meget konkrete omstændigheder. Det forhold, at tidsgrænsen hæves fra 6 til 12 timer må dog alt andet lige formodes at få indflydelse på varigheden af administrative frihedsberøvelser generelt, hvorfor risikoen for konventionsstridige frihedsberøvelser umiddelbart er forøget. I den samlede vurdering vil det givetvis også indgå, at politiloven ikke foreskriver særskilt domstolsprøvelse af frihedsberøvelserne. Sådant domstolsprøvelse var foreskrevet i både Epple og Steel sagerne, og det må formodes, at domstolene vil være mere

¹⁹ Vasileva mod Danmark. para 38

²⁰ Se eksempelvis Reyntjens mod Belgien afgørelse af 9. september 1992, B. mod Frankrig afgørelse af 13. maj 1987, Caroline Lucas mod Storbritannien afgørelse af 18 marts 2003,

²¹ Mcveigh and Others mod Storbritannien afgørelse af 18. marts 1981

**LØMMELPAKKENS REJSER SPØRGSMÅL I FORHOLD TIL DEN EUROPÆISKE
MENNESKETETTIGHEDSKONVENTION**

tilbøjelige til at statuere krænkelse af EMRK artikel 5 ved længere frihedsberøvelser, når der ikke er særskilt domstolsprøvelse. På denne baggrund bør udvidelsen til 12 timer genovervejes. I den forbindelse synes det ikke overbevisende, at det i bemærkninger til Lovforslaget anføres at der har været tilfælde, hvor personer er blevet løsladt selvom fortsat frihedsberøvelse var nødvendig. Såfremt der er tale om enkeltstående tilfælde uden mærkbare negative konsekvenser bør dette ikke veje tilstrækkeligt tungt til at udvide muligheden for frihedsberøvelse. Kun såfremt det er absolut nødvendigt og ikke blot ønskværdigt, bør 12 timers grænsen indføres, og i så fald bør den gøres absolut.

4. Konklusion og anbefaling

Det må givetvis antages, at EMRK artikel 5 (1) b giver fornøden hjemmel til at foretage administrative frihedsberøvelser i de tilfælde, som er foreskrevet i politilovens §§ 8 og 9. Spørgsmålet er dog behæftet med en vis usikkerhed, hvilken bør afklares. Der kan særskilt stilles spørgsmålstejn ved, hvorvidt administrative frihedsberøvelser kan anvendes uden forudgående påbud til den anholdte om at ophøre med den aktivitet, der udgør en fare for den offentlige orden m.v. Det anbefales at ændre politiloven således, at hjemmelen til frihedsberøvelser tydeliggøres og at det gøres klart, at brugen af administrative frihedsberøvelser forudsætter et forudgående (mundtligt) påbud om at ophøre med den aktivitet, der udgør en fare for den offentlige orden m.v., jf. politilovens §§ 8 og 9. Udvidelsen af tidsgrænsen for administrative frihedsberøvelser fra 6 til 12 timer (som udgangspunkt) er næppe som sådan i strid med EMRK artikel 5. Der vil dog kunne forekomme situationer, hvor de konkrete omstændigheder sammen med fraværet af særskilt domstolskontrol vil kunne medføre tvivl om, hvorvidt 12 timers grænsen er forenelig med artikel 5. På denne baggrund bør udvidelsen til 12 timer kraftigt genovervejes. Kun såfremt det er absolut nødvendigt, og ikke blot ønskværdigt, bør 12 timers grænsen indføres og i så fald bør den gøres absolut.