

Politiets indgreb i ytrings- og forsamlingsfriheden

1. Executive summary

Denne analyse har til formål at afdække, hvorvidt borgernes grundlovssikrede ytrings- og forsamlingsfrihed nyder den nødvendige beskyttelse over for politiets beføjelser til at foretage indgreb, der skal sikre den offentlige orden og sikkerhed. Analysen fokuserer kun på politiets beføjelser til at udstede påbud og foretage administrative frihedsberøvelser med hjemmel i politiloven.

Undersøgelsen viser, at der i årene fra 2005-2015 samlet set er sket en markant forøgelse¹ af det årlige antal administrative frihedsberøvelser foretaget med hjemmel i politiloven. Det samlede antal administrative frihedsberøvelser er således steget fra 1.001 i 2005 til 4.337 i 2014 og 3.623 for 1.-3. kvartal i 2015. I hvert af årene 2013-2015 er der således foretaget flere administrative frihedsberøvelser end i hvert af årene 2005-2012, inklusiv 2009, hvor politiet administrativt frihedsberøvede op mod 1.000 demonstranter under COP15 klimatopmødet. I perioden 2013-2015 er der hvert år endvidere foretaget mere end dobbelt så mange administrative frihedsberøvelser som i hvert af årene fra 2005-2008.

I analysen redegøres endvidere for en række konkrete sager, hvor politiet har anvendt administrative frihedsberøvelser og påbud på ulovlig vis eller med tvivlsomt grundlag. Analysen konkluderer, at omfanget og den konkrete anvendelse af administrative frihedsberøvelser demonstrerer, at politiloven ikke yder den fornødne beskyttelse af borgernes frihedsrettigheder, herunder ytrings- og forsamlingsfriheden (samt beskyttelsen mod vilkårlige frihedsberøvelser). Det anbefales derfor, at politiloven ændres, så hensynet til borgernes frihedsrettigheder styrkes.

¹ Opgørelse over samlet antal frihedsberøvelser, jf. aktindsigt fra Rigspolitiet:
2005: 1.001, 2006: 1.265, 2007: 1.299, 2008: 1.570, 2009: 3.548, 2010: 1.902, 2011: 2.319, 2012: 3.481, 2013: 4.259, 2014: 4.337, 2015: 3.623 (bemærk at tallet for 2015 kun dækker over 1.-3. kvartal)

2. Gældende ret

2.1. Ytringsfrihed og forsamlingsfrihed

Ytringsfriheden og forsamlingsfriheden er i dansk ret beskyttet af grundlovens (GRL) §§ 77 og 79 samt Den Europæiske Menneskerettighedskonventions (EMRK) artikel 10 og 11 og udgør nogle af grundpillerne i det danske demokrati.

Det følger af GRL § 79, at *"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."*

Det fremgår af Betænkning nr. 759/1976, at *"[forsamlingsfriheden] [er] et led i de frihedsrettigheder der anses for nødvendige til sikring af folkestyret, i tilknytning til ytringsfriheden og foreningsfriheden. Dens begrundelse ligger deri, at en fri debat mellem samtidigt tilstedeværende personer kan fremme opinionsdannelsen, og at det i visse situationer kan være påkrævet, at opinionsdannelsen krystalliseres i massetilkendegivelser over for de ansvarlige led i forfatningssystemet."*

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD) har også adskillige gange fastslået, bl.a. i *Djavit An v. Tyrkiet (2003)*, 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."*²

Endvidere beskytter både grundlovens § 71 og EMRK artikel 5 mod vilkårlige frihedsberøvelser som sådan. Nærværende analyse fokuserer dog primært på de administrative frihedsberøvelser, der tillige medfører indgreb i ytrings- og/eller forsamlingsfriheden, hvorfor grundlovens § 71 og EMRK artikel 5 ikke analyseres selvstændigt.

2.2. Indgreb efter politiloven

Under nærmere omstændigheder har politiet beføjelse til at foretage indgreb i ytrings- og forsamlingsfriheden bl.a. med henblik på at afværge fare for forstyrrelse af den offentlige orden samt fare for enkeltpersoners og den offentlige sikkerhed.

² Djavit An v. Tyrkiet, 20. februar 2003, præmis 56

Det er vigtigt at fremhæve, at administrative frihedsberøvelser med hjemmel i politiloven således ikke er rettet mod personer, der er mistænkt for at have begået strafbare forhold, modsat retsplejelovens § 755. Den frihedsberøvede skal derfor heller ikke fremstilles for en dommer inden 24 timer.

Som beskrevet indledningsvist fokuserer nærværende analyse kun på de indgreb, der består i politiets udstedelse af påbud samt foretagelse af administrative frihedsberøvelser. Nedenfor gennemgås kort de pågældende hjemler hertil.

Det følger af politilovens (lovbekendtgørelse nr. 956 af 20. august 2015) § 5, stk. 1, at politiet har til opgave at afværge fare for forstyrrelse af den offentlige orden samt fare for enkeltpersoners og den offentlige sikkerhed. Med henblik herpå kan politiet således udstede påbud over for personer, der giver anledning til en sådan fare, jf. politilovens § 5, stk. 2, nr. 1, eller frihedsberøve vedkommende, hvis mindre indgribende midler ikke findes tilstrækkelige, jf. politilovens § 5, stk. 3.

Af de specielle bemærkninger til bestemmelsen, jf. lovforslag nr. 159 af 4. februar 2004, fremgår det bl.a., at *"forstyrrelse af den offentlige orden omfatter f.eks. gadeuorden, værtshusuorden, uanstændig adfærd, støjende adfærd og krænkelse af fællesgoder som monumenter og lign."*, og at indgreb forudsætter, at den konstaterede fare er konkret og nærliggende. Bemærkningerne til § 5 indeholder imidlertid ikke en hensynsafvejning mellem politiets magtbeføjelse og ytrings- og forsamlingsfriheden.

Efter politilovens § 7, stk. 1, har politiet til opgave at beskytte borgernes ret til at forsamle sig, men politiet kan efter bestemmelsens stk. 3 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 færdslen, eller fare for enkeltpersoners eller den offentlige sikkerhed. I den forbindelse kan politiet forbyde forsamlinger under åben himmel, jf. stk. 4, eller opløse en sådan forsamling, jf. stk. 5, hvis der foreligger fare for den offentlige fred.

Af de specielle bemærkninger til § 7, jf. lovforslag nr. 159 af 4. februar 2004, fremgår det, at bestemmelsen *"bygger på de principper og den praksis, som inden for rammerne af grundlovens § 79 har udviklet sig med hensyn til beskyttelse af forsamlingsfriheden."* Videre fremgår det, at politiet skal stille mandskab og materiel til rådighed for at sikre et arrangements fredelige gennemførelse, og om de nærmere betingelser for at give påbud efter bestemmelsens stk. 3 anføres følgende:

"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.

[...]

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."

For så vidt angår politiets hjemmel til at forbyde forsamlinger under åben himmel i § 7, stk. 4, anføres det, at *"bestemmelsen svarer til grundlovens § 79, 3. pkt., og skal forstås i overensstemmelse hermed."* Således er et forbud betinget af, at *"faren for den offentlige fred udgår fra forsamlingen"*, idet en fare forårsaget af udenforstående dog også *"vil kunne begrunde et forbud ud fra nødretsbetragtninger."*

Efter politilovens § 8, stk. 1, har politiet hjemmel til ved offentlige forsamlinger under åben himmel at 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. Hvor politilovens § 7 regulerer politiets beføjelser over for forsamlinger, regulerer § 8 således politiets beføjelser over for den enkelte deltager i forsamlingen. Såfremt den angivne fare foreligger, kan politiet udstede påbud over for demonstranten, jf. § 8, stk. 3, nr. 1, eller frihedsberøve vedkommende, hvis mindre indgribende midler ikke findes tilstrækkelige, jf. politilovens § 8, stk. 4.

Det følger af de specielle bemærkninger til § 8, jf. lovforslag nr. 159 af 4. februar 2004, at politiet ikke er forpligtet til at gribe ind, hvis dette anses for uhensigtsmæssigt, og at der må *"accepteres visse gener fra forsamlingsdeltagere, f.eks. råben, højkrøstet sang og kortvarige færdselshindringer, som politiet ellers vil kunne gribe ind overfor, hvis de var forvoldt af enkeltpersoner eller af tilfældigt sammenstimlede personer."* Bestemmelsen giver således forsamlingsdeltagere en større beskyttelse end lovens § 5, idet forsamlingsdeltagere også nyder beskyttelse af deres forsamlingsfrihed.

Også politilovens § 9, stk. 3, indeholder en hjemmel til at foretage administrative frihedsberøvelser med henblik på at afværge opløb, der indebærer fare for forstyrrelse af den offentlige fred og orden eller fare for

enkeltpersoners eller den offentlige sikkerhed. EMD har i flere sager forholdt sig til politiets indgreb i forsamlingsfriheden. I sagen *Patyi v. Ungarn (2008)*, hvor det ungarske politi havde forbudt en anmeldt demonstration af trafikale årsager, udtalte Domstolen således, at *“any demonstration in a public place may cause a certain level of disruption to ordinary life”* og, at *“where demonstrators do not engage in acts of violence, it is important for the public authorities to show a certain degree of tolerance towards peaceful gatherings if the freedom of assembly... is not to be deprived of all substance.”*³

Sidstnævnte passage om myndighedernes tolerance over for fredelige forsamlinger er gentaget af EMD i sagen *Gafgaz Mammadov v. Aserbajdsjan (2015)*, der omhandlede politiets frihedsberøvelse af demonstranter, og hvor Domstolen ligeledes anførte, at *“while rules governing public assemblies, such as the system of prior notification, are essential for the smooth conduct of public events since they allow the authorities to minimize the disruption to traffic and take other safety measures, their enforcement cannot become an end in itself.”*⁴

I sagen *Frumkin v. Rusland (2016)*, der blev afgjort for nylig, fandt EMD ligeledes, at forsamlingsfriheden var krænkede, idet politiet ifølge Domstolen havde svigtet deres pligt til at opfylde *“minimum requirements in their duty to communicate with the assembly leaders, which had been an essential part of their obligation to ensure the peaceful conduct of the assembly, to prevent disorder and to secure the safety of all the citizens involved.”*⁵

Politolovens §§ 7-9 hjemler efter de ovenfor beskrevne kriterier politiets indgreb i forsamlingsfriheden, men i de mange tilfælde, hvor borgere forsamles for at ytre sig, vil indgreb over for forsamlingen ligeledes udgøre et indgreb i forsamlingsdeltagernes ytringsfrihed. Der kan herved henvises til U 2012.1439 Ø (COP15-dommen), hvor Østre Landsret udtalte:

“For fredelige demonstranter, der uberettiget frihedsberøves, indebærer frihedsberøvelsen et indgreb i den pågældendes ret til at forsamle sig og ytre sig, jf. herved EMRK art. 10 og 11.”

Det skal fremhæves, at enhver administrativ frihedsberøvelse – uanset den anvendte hjemmel i politiloven – udgør et indgreb i EMRK artikel 5 om retten til frihed og personlig sikkerhed. Denne bestemmelse vil således uden videre være krænkede, såfremt en person frihedsberøves i strid med de ovenfor nævnte hjemler i politiloven

³ *Patyi v. Ungarn*, 7. oktober 2008, præmis 40 og 43

⁴ *Gafgaz Mammadov v. Aserbajdsjan*, 15. oktober 2015, præmis 59

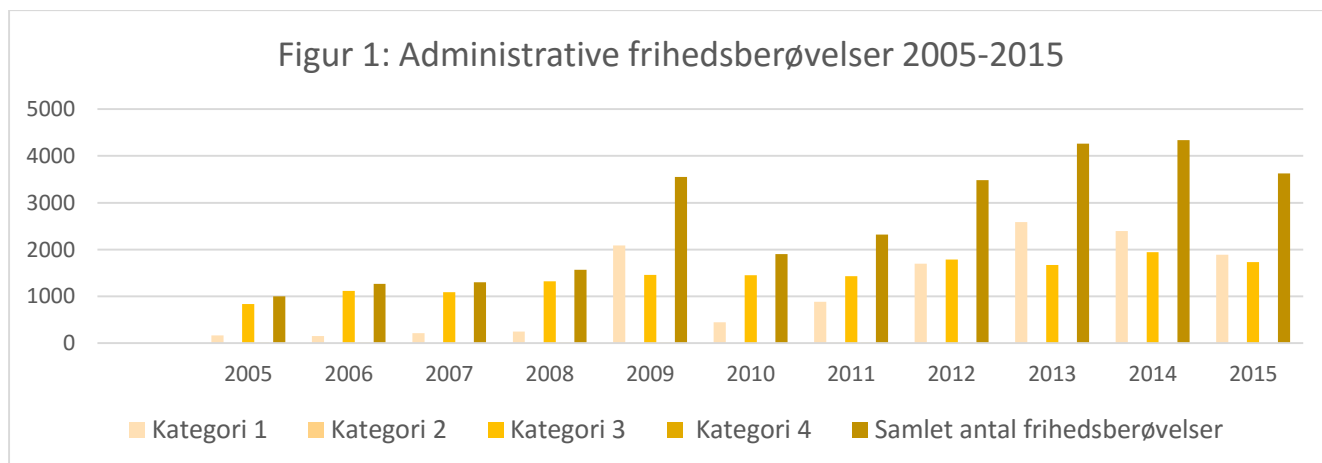
⁵ *Frumkin v. Rusland*, 5. januar 2016, præmis 129

jf. U 2012.1439 Ø (COP15-dommen), der beskrives nedenfor i afsnit 4.2.⁶ Eventuelle krænkelse af EMRK artikel 5 ligger dog uden for denne analyses fokusområde og vil således ikke blive behandlet særskilt.

3. Udviklingen i anvendelsen af administrative frihedsberøvelser

For at kunne vurdere omfanget af og udviklingen i politiets anvendelse af administrative frihedsberøvelser har Justitia fået aktindsigt i en række dokumenter fra Rigspolitiet. Justitia er på nuværende tidspunkt ikke i besiddelse af statistik over politiets anvendelse af påbud.

Af dokumenterne fremgår det, at politiet samlet set markant har øget det årlige antal af administrative frihedsberøvelser i perioden 2005-2015 (figur 1: Administrative frihedsberøvelser 2005-2015). I den forbindelse skal det bemærkes, at tallet fra 2015 alene dækker perioden fra 1. januar til 30. september 2015, altså en periode på 9 måneder, hvorfor det reelle tal for 2015 må forventes at være en del højere.⁷ Det samlede antal administrative frihedsberøvelser er således steget fra 1.001 i 2005 til 4.337 i 2014 og 3.623 for 1.-3. kvartal i 2015.



⁶ I dommen anførte Østre Landsret bl.a. følgende: "Frihedsberøvelserne findes herefter i strid med politilovens § 5, stk. 3, og som følge heraf tillige i strid med EMRK art. 5, stk. 1."

⁷ Såfremt antallet af administrative frihedsberøvelser i 4. kvartal i 2015 følger gennemsnittet for de 3 første kvartaler, bliver det samlede antal administrative frihedsberøvelser i 2015 i alt 4.830, hvilket i så fald vil være det hidtil højeste antal siden indførelsen af politiloven.

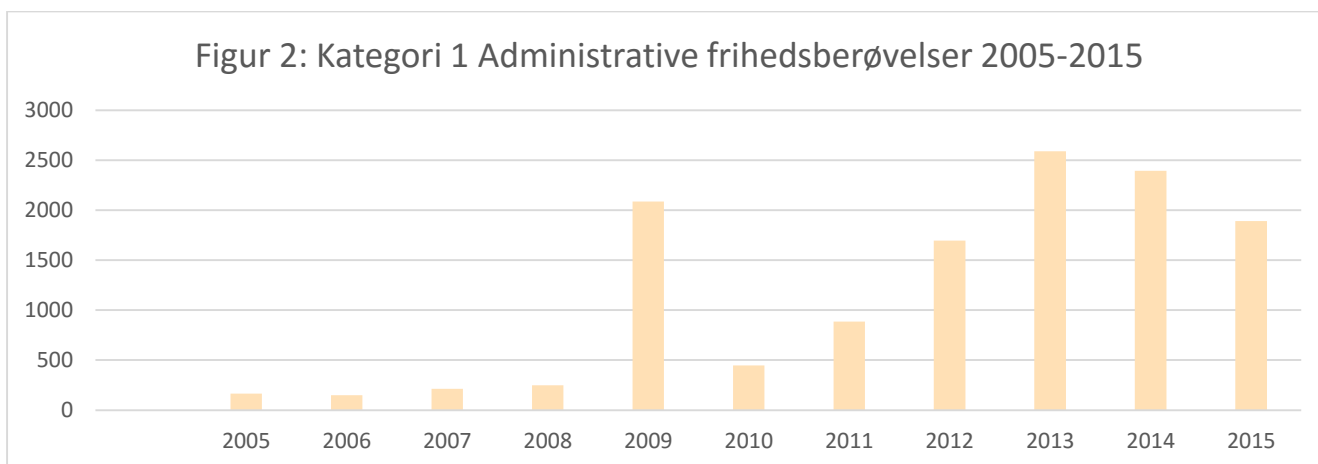
Af Rigspolitiets oplysninger fremgår det ikke, med hvilken hjemmel de enkelte frihedsberøvelser er foretaget. Det fremgår dog, at politiet via journalkoder inddeler administrative frihedsberøvelser i 4 kategorier, hhv. 1) "orden og sikkerhed", 2) "forsamlinger og opløb, offentlige", 3) "persongrupper, svage og udsatte" og 4) "selvhjælpsforanstaltninger".

Denne opdeling følger politilovens struktur og terminologi. Politilovens kapitel 3 indeholder således afsnit, der begrebsmæssigt svarer til de første 3 kategorier, mens lovens kapitel 5 vedrører politiets selvhjælpshandlinger. Politilovens § 5, stk. 3, er indeholdt i afsnittet "Orden og sikkerhed" i lovens kapitel 3, mens § 8, stk. 4, og § 9, stk. 3, hører under afsnittet "Offentlige forsamlinger og opløb" i samme kapitel.

Ud fra de udleverede statistikker kan det imidlertid lægges til grund, at politiet i et vist omfang journaliserer frihedsberøvelser, der rettelig vedrører "forsamlinger og opløb, offentlige" (§ 8, stk. 4, og § 9, stk. 3), under kategorien for frihedsberøvelser foretaget af hensyn til "orden og sikkerhed" (§ 5, stk. 3). Eksempelvis blev der under COP15 i 2009 foretaget adskillige frihedsberøvelser med hjemmel i politilovens § 8, stk. 4, men i Rigspolitiets opgørelse er der kun registreret 1 administrativ frihedsberøvelse under kategorien "forsamlinger og opløb, offentlige" i 2009.

Ligeledes fremgår det af Rigspolitiets tal for 2011, at der alene blev foretaget én enkelt frihedsberøvelse under kategorien "forsamlinger og opløb, offentlige" i 2011, uanset at politiet under en demonstration i maj 2011 på Nørrebro foretog 33 administrative frihedsberøvelser med hjemmel i politilovens § 8, stk. 4, jf. nærmere herom i afsnit 4.2. Denne inkonsistens i de foreliggende data indikerer, at kategorien "orden og sikkerhed" også omfatter frihedsberøvelser, der mere direkte griber ind i ytrings- og forsamlingsfriheden. Nærværende analyse vil derfor primært berøre kategori 1).

Figur 2: Kategori 1 Administrative frihedsberøvelser 2005-2015



Samlet set er antallet af administrative frihedsberøvelser i alle kategorier steget fra 1.001 i 2005 til 4.337 i 2014, svarende til en stigning på 333 % (2015 er ikke medtaget her, da opgørelsen ikke dækker den fulde periode).

Mens kategori 2) og 4) ifølge politiets oplysninger tilsammen kun har været anvendt 13 gange i hele perioden fra 2005-2015, forholder det sig noget anderledes for kategori 1), der er blevet anvendt 12.765 gange i samme periode.⁸

I 2005 foretog politiet samlet 1.001 administrative frihedsberøvelser, hvoraf 165 blev henført til kategorien "orden og sikkerhed". I 2006 blev 149 ud af i alt 1.264 administrative frihedsberøvelser henført til denne kategori. I 2007 foretog politiet i alt 1.299 administrative frihedsberøvelser, hvoraf 213 blev kategoriseret under "orden og sikkerhed". Dette er en stigning på næsten 43 % i forhold til året før.

Samme tendens fortsatte i 2008, da der her blev registreret samlet 1.570 administrative frihedsberøvelser, herunder 248 under kategori 1, svarende til en stigning på 16 %. I 2009 blev klimatopmødet COP15 afholdt i København, og i den anledning blev der afholdt et stort antal demonstrationer. Samlet foretog politiet i 2009 ikke færre end 2.086 administrative frihedsberøvelser under kategorien "orden og sikkerhed", mens det samlede antal frihedsberøvelser for alle kategorier udgjorde 3.548.

I 2010 blev der i alt foretaget 1.902 administrative frihedsberøvelser, heraf 448 i kategori 1, hvilket er en stigning på 81 % i forhold til 2008. I 2011 steg antallet af administrative frihedsberøvelser under kategori 1 til 885 ud af

⁸ Der er ligeledes sket en kraftig stigning i frihedsberøvelserne under kategori 3 "persongrupper, svage og udsatte". Da nærværende notat dog kun har fokus på indgreb i forsamlings- og ytringsfriheden, vil dette ikke blive behandlet yderligere.

i alt 2.319 frihedsberøvelser, svarende til en stigning på 98 % i forhold til 2010. I 2012 var stigningen på 92 % i kategori 1 med 1.697 ud af 3.481 frihedsberøvelser. I 2013 udgjorde kategori 1 2.589 ud af i alt 4.259 frihedsberøvelser, dvs. højere end antallet af kategori 1 frihedsberøvelser foretaget i 2009, og svarende til en stigning på 53 % i forhold til året før.

I 2014 var der et mindre fald i kategori 1 frihedsberøvelser svarende til 8 %, idet antallet var 2.394 ud af et samlet antal på 4.337. Det skal dog bemærkes, at Københavns Byret den 20. januar 2016 konkluderede, at politiet ulovligt havde frihedsberøvet 17 personer (se nedenfor i afsnit 4.2) samt, at der ved samme lejlighed blev foretaget lignende frihedsberøvelser af mere end 100 andre personer, hvorfor det reelle antal frihedsberøvelser for 2014 givetvis er højere end opgjort af politiet selv.

Opgørelsen over politiets administrative frihedsberøvelser under kategori 1 viser, at der er sket en stigning fra 2005 (det første år efter vedtagelsen af politiloven i 2004) og frem til 2014 (det sidste fulde kalenderår med komplet data) på over 1.351 %. Det er ikke muligt på baggrund af det foreliggende datagrundlag at udlede hvilke konkrete forhold, der har resulteret i denne udvikling. I særdeleshed er det vanskeligt at forstå, at det høje antal kategori 1 frihedsberøvelser i 2009, hvor klimatområdet COP15 blev afholdt, overgås ganske betragteligt både i 2013 og 2014, og formentlig også i 2015.

En mulig forklaring herpå kan være politiets administrative frihedsberøvelser af foldboldfans. Eksempelvis foretog politiet hele 480 administrative frihedsberøvelser af foldboldfans i forbindelse med en fodboldkamp mellem Brøndby og FCK den 1. december 2013, hvoraf 360 frihedsberøvelser senere blev erklæret ulovlige.⁹

Såfremt et større antal af de administrative frihedsberøvelser, der er foretaget med hjemmel i politilovens § 5, stk. 3, eller fejlagtigt er registreret som sådan, har været rettet mod forsamlingsdeltagere, der har ønsket at ytre sig, kan kategori 1 "orden og sikkerhed" også indeholde administrative frihedsberøvelser, der har gjort indgreb i ytrings- og forsamlingsfriheden.

Det fremgår da også af et folketings svar¹⁰, at Københavns Politi vil forsøge at forbedre den enkelte medarbejders evne til at opveje hensynet til orden og sikkerhed mod borgernes forsamlings- og ytringsfrihed ved oprettelsen af Afdelingen for Operativ Kvalitet, som forventes fuldt bemandet i løbet af første kvartal 2016.

⁹ Københavns Byrets dom af 29. oktober 2014 i sag nr. BS 1A-1141/2014-BS 1A-1500/2014

¹⁰ <http://www.ft.dk/samling/20151/almdel/reu/spm/59/svar/1289194/1584297.pdf>

Delkonklusion

Den markante stigning i omfanget af administrative frihedsberøvelser bør i sig selv give anledning til betænkeligheder. Både i 2013 og 2014 (og sandsynligvis også i 2015) er der således foretaget flere administrative frihedsberøvelser end i 2009 under COP15, der udgjorde en helt ekstraordinær udfordring for politiet.

Den omstændighed, at politiets registreringsprocedure ikke giver et retvisende billede af, i hvilket omfang de forskellige hjemler i politiloven anvendes, er også retssikkerhedsmæssigt betænkelig. Der må herved henses til, at der stilles skærpede krav til administrative frihedsberøvelser efter politilovens § 8, stk. 4, idet denne bestemmelse omhandler indgreb i forsamlingsfriheden, hvorimod hjemlen i § 5, stk. 3, er møntet på personer, der – uden at tage del i en forsamling - udgør en fare for den offentlige orden og sikkerhed.

Såfremt den foreliggende inkonsistens i politiets data ikke blot er udtryk for en fejltagt registrering, kan det i værste fald tænkes, at politiet har foretaget administrative frihedsberøvelser på et forkert hjemmelsgrundlag, hvorved de frihedsberøvede muligvis kan være blevet ydet en ringere beskyttelse, end de har krav på.

Selv i de tilfælde, hvor administrative frihedsberøvelser med rette er blevet registreret under kategori 1 "orden og sikkerhed", idet der ikke har været tale om forsamlingsdeltagere, kan der som nævnt også foreligge konventionskrænkelser af EMRK artikel 5. Selvom nærværende analyse alene fokuserer på indgreb i ytrings- og forsamlingsfriheden, som beskyttet i EMRK artikel 10 og 11, er det således ganske nærliggende, at omfanget af konventionskrænkelser er betydeligt større, jf. fx Københavns Byrets dom af 29. oktober 2014, hvor 360 administrative frihedsberøvelser af fodboldfans kendtes ulovlige.

4. Konkrete sager

Siden COP15 har debatten om påbud og administrative frihedsberøvelser sammenholdt med borgernes ytrings- og forsamlingsfrihed været aktuel, idet politiets frihedsberøvelser i en række konkrete sager har vist sig at være ulovlige. I dette afsnit gennemgås udvalgte sager, hvor politiets påbud og administrative frihedsberøvelser i forbindelse med demonstrationer og lignende har givet anledning til tvivl om, hvorvidt politiet på uretmæssig vis har håndhævet den offentlige orden og sikkerhed på bekostning af borgernes ytrings- og forsamlingsfrihed.

4.1. Sager om påbud

Et konkret eksempel på et påbud, der medførte et indgreb i ytrings- og forsamlingsfriheden, var i forbindelse med Den Republikanske Grundlovsbevægelses ønske om at afholde en demonstration på Amalienborg Slotsplads på dagen for Dronning Margrethes 70-års fødselsdag i april 2010. Grundlovsbevægelsen, som ønsker Danmark omdannet til en republik, og som dermed havde et klart politisk budskab med demonstrationen, blev påbudt at afholde demonstrationen på en anden lokalitet.¹¹ Politiet henviste i deres begrundelse for påbuddet til, at en demonstration som den planlagte ville være egnet til at forstyrre den offentlige orden. Københavns Politi udtalte således:

"Såfremt den anmeldte demonstration skulle gennemføres på det anmeldte sted og tidspunkt af Den Republikanske Grundlovsbevægelse, der går ind for monarkiets afskaffelse og indførelse af en republik, ville dette efter Københavns Politis vurdering forudsætte, at der etableredes en særlig sikkerhedszone omkring demonstrationen med henblik på at adskille demonstrationen fra den formentlig betydelige folkemængde, der antages at befinde sig på stedet med henblik på at hylde Dronningen, idet det må befrygtes, at der fra dele af folkemængden kunne opstå konflikter i forhold til demonstranterne eller blive gjort forsøg på at få demonstranterne bort fra stedet." ¹²

I dette tilfælde vægtede politiet således afværgelsen af fare for konflikt højere end Den Republikanske Grundlovsbevægelses forsamlings- og ytringsfrihed, idet politiet lagde afgørende vægt på den fare, der evt. måtte udgå fra personer, som kunne tænkes at være kritisk indstillet over for demonstranterne.

Et andet eksempel er politiets udstedelse af påbud over for demonstrationen "Vi kræver Grimhøj moskeen lukket". Her blev foreningen Stop Islamiseringen Af Danmark (SIAD) af Østjyllands Politi påbudt at afholde demonstrationen på en alternativ lokalitet. Foreningen måtte således ikke afholde den anmeldte demonstration foran Grimhøj moskeen i Brabrand, men blev i stedet henvist til at afholde demonstrationen over 5 kilometer væk fra moskeen på Rådhuspladsen i Aarhus midtby. Påbuddet blev udstedt med hjemmel i GRL § 79 og politilovens § 7, stk. 3.

¹¹ I et folketings svar fra Retsudvalget fremgår det, at demonstranterne ikke fik påbud om at afholde demonstrationen på en anden konkret lokalitet, men blot om at demonstrationen ikke måtte afholdes på Amalienborg -

<http://www.ft.dk/samling/20091/almdel/reu/spm/881/svar/703914/825947/index.htm>

¹² <http://www.ft.dk/samling/20091/almdel/reu/spm/881/svar/703914/825947/index.htm>

SIAD har også i forbindelse med tidligere anmeldte demonstrationer modtaget påbud om at afholde en demonstration på en alternativ lokalitet. Eksempelvis anmeldte SIAD i 2009 en demonstration mod opførelsen af en ny stormoske på Vibevej i København, som skulle afholdes samme sted, men hvor SIAD i stedet blev påbudt at afholde demonstrationen på Christiansborgs Slotsplads, der ligger ca. 4,5 kilometer fra Vibevej.

I forbindelse med statsminister Helle Thorning Schmidts grundlovstale i 2012 for omkring 600 folkeskoleelever i Rigsdagsgården modtog en mindre gruppe demonstranter påbud. Demonstranterne medbragte et banner med teksten "Et kryds hvert 4. år er ikke folkestyre", men blev allerede inden bannerets udfoldelse påbudt at flytte demonstrationen til Christiansborgs Slotsplads. Da demonstranterne ikke efterkom påbuddet, fratog politiet dem banneret umiddelbart efter, at dette var foldet ud. I et folketings svar¹³ fra justitsministeren fremgår det, at politiet bl.a. begrundede dette påbud ud fra hensynet til at sikre fri og uhindret adgang til Folketinget. Henset til at der var tale om en mindre, fredelig gruppe demonstranter, som udgjorde en lille delmængde af de tilstedeværende i Rigsdagsgården, er politiets begrundelse betænkelig, og Rigspolitiet har da også efterfølgende omgjort Københavns Politis afgørelse. Rigspolitiet fandt således ikke, at der i den konkrete sag forelå oplysninger, som gav tilstrækkeligt grundlag for, at Københavns Politi greb ind over for demonstrationen.

I 2014 blev en demonstration arrangeret af Frit Iran og Dansk Zionistforbund afbrudt, da politiet ikke kunne garantere for deltagernes sikkerhed på grund af aggressiv fremfærd fra moddemonstranter. Faren mod den offentlige ro og orden udgik altså ikke fra de demonstranter, der udnyttede deres ytrings- og forsamlingsfrihed, men derimod fra moddemonstranter, hvis forehavende dermed lykkedes.¹⁴

Også i forbindelse med en række kinesiske statsbesøg i 2012, 2013 og 2014 udstedte politiet adskillige påbud mod pro-tibetanske demonstranter. Under statsbesøget i 2012 blev en demonstration, anmeldt af organisationerne Falun Gong og Free Tibet til afholdelse på Christiansborgs Slotsplads, henvist til en alternativ lokalitet på Højbro Plads. De ca. 100 deltagere i demonstrationen bevægede sig fra den stationære demonstration på Højbro Plads mod Christiansborg Slotsplads, da den kinesiske præsident ankom, hvorefter politiet opstillede såkaldte "gruppevogne" foran demonstranterne for at forhindre dem i at rykke længere frem på Slotspladsen og paradere foran den kinesiske delegation.¹⁵

¹³ <http://www.ft.dk/samling/20151/almdel/reu/spm/59/svar/1289194/1584297.pdf>

¹⁴ <http://localeyes.dk/70389-2836-pro-israelsk-demonstration-oploest-af-politiet/>

¹⁵ <http://www.ft.dk/samling/20111/almdel/reu/spm/1051/svar/902713/1152349/index.htm>

Forud for det efterfølgende kinesiske statsbesøg i 2013 havde politiet på forhånd udvalgt lokaliteter, der ansås som egnede til anmeldte samt spontant opståede demonstrationer.¹⁶ Andre lokaliteter blev derimod erklæret uegnede af sikkerhedsmæssige årsager, heriblandt Rigsdagsgården, uden at der blev foretaget en konkret vurdering i forhold til en specifik demonstration. Politiets generelle påbud for nogle lokaliteter betød, at enhver demonstration afholdt i eksempelvis Rigsdagsgården ville blive henvist til en anden lokalitet af sikkerhedsmæssige årsager, uanset om demonstrationen blot bestod af én enkel demonstrant.

Som et resultat af politiets sikkerhedsstrategi i 2013 blev en demonstrant fra Støttekomiteen for Tibet, som havde stillet sig langs den kinesiske delegations rute med et tibetansk flag, først afskærmet fra ruten af politiets mandskabsvogne og dernæst påbudt at opstille sig ved et af de områder, som på forhånd var udpeget til eventuelle demonstrationer.¹⁷

Under samme statsbesøg i 2013 blev pro-tibetanske demonstranter påbudt at flytte deres demonstration fra rytterstatuen på Amalienborg Slotsplads, hvor den kinesiske delegation skulle mødes med Dronning Margrethe, til en alternativ lokalitet på hjørnet af Toldbodgade og Frederiksgade.

4.2. Sager om administrativ frihedsberøvelse

For så vidt angår politiets administrative frihedsberøvelser findes der adskillige eksempler, hvor politiets beslutning om at frihedsberøve personer i forbindelse med demonstrationer og lignende sidenhen er blevet dømt ulovlige af domstolene.

Under det kinesiske statsbesøg i 2012 tilbageholdte politiet 6 personer med tibetanske flag forskellige steder i København. Disse seks personer anlagde efterfølgende en sag med påstand om, at de var blevet ulovligt frihedsberøvet. Frihedsberøvelsen blev prøvet ved Københavns Byret den 19. februar 2014, hvor retten fandt, at én person var blevet frihedsberøvet uretmæssigt i Kongens Have, mens de resterende fem indgreb, foretaget

¹⁶ <http://www.ft.dk/samling/20121/almdel/reu/spm/1099/svar/1071087/1276896/index.htm>

¹⁷ <http://www.ft.dk/samling/20121/almdel/reu/spm/1099/svar/1071087/1276896/index.htm>

henholdsvis på Langelinie og Christiansborg Slotsplads, enten ikke udgjorde administrative frihedsberøvelser efter politilovens § 5, stk. 3. Dommen blev stadfæstet af Østre Landsret.¹⁸

Hverken Københavns Byret eller Østre Landsret tog i den konkrete sag stilling til, hvorvidt der forelå en krænkelse af demonstranternes ytrings- og forsamlingsfrihed, da det blot var frihedsberøvelsernes lovlighed, der var genstand for prøvelse. Alligevel demonstrerer sagen, at også politilovens § 5, stk. 3, kan legitimere indgreb i ytringsfriheden. Den ulovlige frihedsberøvelse blev således foretaget med hjemmel i denne bestemmelse, idet den pågældende person ikke deltog i en forsamling.

I forbindelse med det kinesiske statsbesøg i 2013 i København tilbageholdt politiet fem personer med tibetanske flag ved rytterstatuen på Amalienborg Slotsplads. Disse fem personer blev påbudt af Københavns Politi at flytte demonstrationen til hjørnet af Toldbodgade og Frederiksgade, hvilket demonstranterne ikke efterkom. Derfor blev demonstranterne kort tid efter den kinesiske delegations ankomst administrativt frihedsberøvet med hjemmel i politilovens § 8, stk. 4 og kørt væk fra slotspladsen.¹⁹

De beskrevne indgreb (herunder også ovennævnte påbud) over for pro-tibetanske demonstranter under de kinesiske statsbesøg resulterede i, at justitsminister Søren Pind den 20. oktober 2015 udsendte et udkast til et kommissorium for en undersøgelseskommission til Folketinget. Af kommissoriet fremgår det bl.a.:

”Undersøgelseskommissionen skal herunder undersøge og redegøre for, i hvilket omfang der forud for og under besøgene blev givet såvel generelle som konkrete instruktioner mv. i forhold til indgriben over for demonstrationer og andre meningstilkendegivelser fra personer, og om der i den forbindelse blev givet instruktioner, henstillinger, opfordringer mv. til at gribe ind på en måde, som er retsstridig.”²⁰

I forbindelse med en demonstration i maj 2011 blev 33 personer administrativt frihedsberøvet på Dronning Louises Bro. Frihedsberøvelserne blev foretaget med hjemmel i politilovens § 8, stk. 4, men blev kendt ulovlige

¹⁸ Dom afsagt den 22. september 2015 af Østre Landsrets 7. afdeling

<https://www.domstol.dk/oestrelandsret/nyheder/domsresumeer/Pages/Ulovligfrihedsber%C3%B8velseunderdenkinesiskopr%C3%A6sidentsbes%C3%B8giDanmarki2012.aspx>

¹⁹ Oplysninger fremgår af aktindsigt fra Københavns Politi, som Justitia er i besiddelse af.

²⁰ <http://justitsministeriet.dk/sites/default/files/media/Pressemeddelelser/pdf/2015/Endeligt%20kommissorium.pdf>

ved Københavns Byrets dom af 19. december 2012.²¹ Retten fandt således, at politiet i stedet tvangsmæssigt kunne have kropsviseret demonstranterne i henhold til § 8, stk. 3 og dermed have anvendt en mindre indgribende foranstaltning end administrative frihedsberøvelser. Byretten fremhævede særligt, at *"efter ordlyden og forarbejderne til politilovens § 8 må der antages at være snævre rammer for, under hvilke omstændigheder det vil være berettiget at foretage farevurderingen i henhold til politilovens § 8 for en gruppe af personer som helhed, ligesom 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 (LFF2003-2004-1.159, side 32 og 35)"*.

Under klimatopmødet COP15 i København i december 2009 foretog Københavns Politi op mod 1.000 frihedsberøvelser af blandt andre demonstranter, og flere af disse administrative frihedsberøvelser blev også senere underkendt ved domstolene. I den efterfølgende retssag, refereret i U 2012.1439 Ø, fandt Østre Landsret, at 250 af frihedsberøvelserne var foretaget i strid dels med politilovens § 5, stk. 3, § 8, stk. 4, eller § 9, stk. 3, dels med ytrings- og forsamlingsfriheden i EMRK artikel 10 og 11.

Senest har Københavns Byret i en dom af 20. januar 2016 fastslået, at politiets omringning af 17 demonstranter i en time og 20 minutter udgjorde ulovlig frihedsberøvelse. Politiets indgreb var med henblik på at stoppe uroligheder mellem venstre- og højrefløjssaktivister, der stødte sammen til en demonstration i København den 10. maj 2014.²²

Delkonklusion

De ovenfor beskrevne sager udgør blot udvalgte eksempler på, at politiet i strid med loven eller på tvivlsomt grundlag har foretaget administrative frihedsberøvelser og/eller har udstedt påbud for at håndhæve den offentlige sikkerhed, ro og orden. Sagerne illustrerer, at politiets anvendelse af politiloven kan og har ført til adskillige krænkelse af borgeres ytrings- og forsamlingsfrihed, i tillæg til krænkelse af beskyttelsen mod vilkårlig frihedsberøvelse. De administrative frihedsberøvelser i forbindelse med COP15 og andre

²¹ Københavns Byrets dom af 19. december 2012 i sagerne 41B-3165/2011 til 41B-3345/2011 41B-3176/2011 til 41B-3190/2011

²² Dommen er ikke tilgængelig hos Københavns Byret, men er omtalt her:

<http://www.dr.dk/nyheder/indland/koebenhavn-politi-tvang-demonstranter-til-noerrebro-ulovligt>

demonstrationer indikerer, at politiet ikke i tilstrækkelig grad foretager en individuel vurdering af, hvorvidt frihedsberøvede demonstranter udgør en reel fare for den offentlige orden.

Disse sager rejser også tvivl om, hvorvidt politiets proportionalitetsvurderinger lægger tilstrækkelig vægt på ytrings- og forsamlingsfriheden, når det gælder anvendelsen af administrative frihedsberøvelser. De administrative frihedsberøvelser i forbindelse med Tibet-sagen synes dog endnu mere betænkelige, fordi de rejser spørgsmålstejn ved, hvorvidt indgrebene alene var begrundet i de frihedsberøvedes meningstilkendegivelser, snarere end reelle ordens- og sikkerhedshensyn, der indiskutabelt var til stede i COP15 sagen, samt de øvrige demonstrationer, hvor politiets frihedsberøvelser er blevet erklæret ulovlige.

Også politiets anvendelse af påbud rejser alvorlige retssikkerhedsmæssige spørgsmål. Det gælder eksempelvis for de pro-tibetanske demonstrationer, der blev meddelt påbud over for under de kinesiske statsbesøg, at demonstranternes ytringer var henvendt direkte til den kinesiske delegation, og at synlighed over for delegationen derfor var afgørende for ytringsformålet. Selvom demonstrationerne i alle tilfælde blev henvist til alternative lokaliteter beliggende ganske tæt på de planlagte lokaliteter, må det således alligevel antages, at selv få hundrede meters omplacering og afskærmning med politibiler udgjorde et betænkeligt indgreb i demonstranternes ytrings- og forsamlingsfrihed.

Det er således klart, at påbud om at flytte demonstrationer til andre lokaliteter kan medføre, at værdien af demonstranternes politiske meningstilkendegivelser kraftigt forringes, da selve valget af lokalitet i sig selv kan indeholde et ytringsformål. Når eks. en demonstration mod opførelsen af en ny moske ved påbud flyttes til en lokalitet 5 kilometer væk, og når republikanske aktivister ikke tillades at demonstrere på Amalienborg Slotsplads, er det således oplagt, at en del af formålet med disse demonstrationer forspildes.

Endvidere kan det forekomme søgt, når politiet begrunder påbud med henvisning til en fare for konflikt, da politiet netop har til opgave at beskytte fredelige demonstranter – også selvom de advokerer for politiske budskaber, der krænker øvrige tilstedeværende personer. Det er således svært at forestille sig, at de borgere, der var mødt op for at lykønske Dronningen på Amalienborg Slotsplads, skulle ty til vold over for de republikanske demonstranter.

Politiets påbud vil dog sjældent blive genstand for en uafhængig prøvelse, da der ikke er direkte adgang til domstolsprøvelse heraf, hvilket øger risikoen for, at politiet udsteder påbud i tilfælde, hvor mindre indgribende midler sandsynligvis ville være tilstrækkelige.

Der er således stærke holdepunkter for, at politiets anvendelse af påbud over for demonstranter og andre personer, der fredeligt giver deres mening offentligt til kende, ikke tillægger hensynet til ytrings- og forsamlingsfriheden tilstrækkelig vægt. Det forhold, at et påbud er en mindre indgribende foranstaltning end at skride til administrative frihedsberøvelser, kan ikke i sig selv føre til, at påbud, der griber ind i ytrings- og forsamlingsfriheden, er proportionale.

5. Konklusion

Tallene fra Rigspolitiet viser en klar tendens til, at politiet siden indførelsen af politiloven i 2004 i markant stigende grad har foretaget administrative frihedsberøvelser, herunder i forbindelse med demonstrationer og forsamlinger.

For at kunne vurdere, hvor alvorlig og omfattende denne udvikling er, vil det dog være nødvendigt tillige at have kendskab til antallet af påbud udstedt af politiet, klager over administrative frihedsberøvelser, samt klagesager, hvori klageren har fået medhold. Det har imidlertid ikke været muligt at indhente disse oplysninger fra Rigspolitiet, og det kan derfor ikke udelukkes, at de retssikkerhedsmæssige betænkeligheder er større end påpeget i nærværende analyse.

Som eksemplerne under afsnit 4.2 illustrerer, er politiets administrative frihedsberøvelser i en række tilfælde blevet kendt ulovlige ved domstolene, og det må ligeledes forventes, at en række af påbuddene i Tibet-sagen vil blive underkendt. Dette indikerer en generel tendens til, at politiet i visse tilfælde anvender for vidtgående og uproportionale midler for at opretholde ro og orden på bekostning af borgernes frihedsrettigheder, herunder beskyttelsen mod vilkårlige frihedsberøvelser samt ytrings- og forsamlingsfriheden.

Den markante stigning i antallet af administrative frihedsberøvelser og det forhold, at et stort antal frihedsberøvelser er blevet erklæret ulovlige, viser, at frihedsrettighederne ikke tillægges tilstrækkelig vægt over for hensynet til den offentlige orden og sikkerhed. Særligt COP15-sagen, der omfattede mange ulovlige frihedsberøvelser, samt Tibet-sagen, der afslørede en koordineret indsats fra politiet i forhold til at begrænse Kina-kritiske ytringer og demonstrationer, vidner om, at ytrings- og forsamlingsfriheden ikke nyder den tilstrækkelige beskyttelse.

6. anbefalinger

På baggrund af nærværende analyse anbefaler Justitia følgende:

- At politilovens formålsparagraf (§ 1) ændres således, at den lyder som følger (ny ordlyd i kursiv): "Politiet skal virke for tryghed, sikkerhed, fred og orden i samfundet. Politiet skal fremme dette formål gennem forebyggende, hjælpende og håndhævende virksomhed, og med respekt for borgernes frihedsrettigheder".
- At politilovens § 3 ændres således, at den lyder som følger (ændringer i kursiv): "Politiet kan uden for de tilfælde, hvor indgreb er hjemlet i anden lovgivning, alene foretage indgreb over for borgerne i det omfang, det følger af bestemmelserne i dette kapitel. *Ethvert indgreb skal ske med respekt for borgernes frihedsrettigheder*".
- At politilovens § 7 ændres således, at det tilføjes, at politiet har til opgave at beskytte borgernes ytringsfrihed i tillæg til retten til at forsamle sig (hvilket allerede fremgår af bestemmelsen), og at der i forbindelse med indgreb i medfør af politilovens §§ 7-8 skal lægges afgørende vægt på hensynet til ytrings- og forsamlingsfriheden.
- At det i bemærkningerne til politilovens § 7 fremhæves, at der kun i helt exceptionelle omstændigheder kan gribes ind over for forsamlinger i henhold til stk. 3-6, hvor faren ikke udgår fra forsamlingen selv.
- At politiet forpligtes til at meddele forudgående (mundtligt) påbud, før der skrives til frihedsberøvelse efter lovens §§ 5, 8 og 9.
- At tidsudstrækningen af administrative frihedsberøvelser nedsættes fra 12 timer til 6 timer.
- At kravene til politiets adgang til at udstede påbud om, at en forsamling skal afholdes et andet sted end det påtænkte eller fastsætte andre vilkår for forsamlingens afholdelse efter politilovens § 7, stk. 3, skærpes. I dag kan dette ske på baggrund af en *begrundet frygt for fare, for betydelig forstyrrelse af den offentlige orden, herunder betydelig forstyrrelse af færdslen, eller fare for enkeltpersoners eller den offentlige sikkerhed*. Justitia anbefaler, at kravene skærpes således, at dette kun kan ske på baggrund af en *særlig* begrundet frygt.
- At borgerne får direkte adgang til domstolsprøvelse af påbud efter politilovens § 7, stk. 3, og § 8, stk. 3. Ved disse indgreb kan der i dag kun klages ad administrativ vej eller ved selv at føre sagen.