



JUSTITSMINISTERIET

Dato:  
Kontor: Politikontoret  
Sagsbeh: Martin Reinseth  
Sagsnr.: 2018-0092-0943  
Dok.: 908642

## KOMMENTERET OVERSIGT

over

### **høringssvar om forslag til lov om ændring af lov om politiets virksomhed (Frihedsberøvelse)**

#### **1. Høringen**

Et udkast til lovforslag har i perioden fra den 5. oktober 2018 til den 2. november 2018 været sendt i høring hos følgende myndigheder og organisationer mv.:

Østre og Vestre Landsret, samtlige byretter, Advokatrådet, Advokatsamfundet, Amnesty International, Copenhagen Business School, Juridisk Institut, Danske Advokater, Danske Regioner, Den Danske Dommerforening, Det Kriminalpræventive Råd, Direktoratet for Kriminalforsorgen, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, Foreningen af Offentlige Anklagere, Foreningen af Statsadvokater, Fængselsforbundet, HK Landsklubben, Danmarks Domstole, HK Landsklubben Kriminalforsorgen, HK Landsklubben Politiet, Institut for Menneskerettigheder, Justitia, KL, Kriminalforsorgsforeningen, Københavns Universitet, Det Juridiske Fakultet, Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Landsforeningen KRIM, Politidirektørforeningen, Politiforbundet Retspolitisk Forening, Rigsadvokaten, Rigsombudsmanden i Grønland, Rigsombudsmanden på Færøerne, Rigspolitiet, Rigsrevisionen, Syddansk Universitet, Juridisk Institut, Aalborg Universitet, Juridisk Institut, Aarhus Universitet, Juridisk Institut.

Slotsholmsgade 10  
1216 København K.

T +45 7226 8400  
F +45 3393 3510

[www.justitsministeriet.dk](http://www.justitsministeriet.dk)  
[jm@jm.dk](mailto:jm@jm.dk)

Justitsministeriet har modtaget hørings svar fra:

Advokatsamfundet, Byretterne, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, Grønlands Selvstyre, Institut for Menneskerettigheder, Københavns Universitet, Det Juridiske Fakultet, PET, Politiforbundet, Rigsadvokaten, Rigspolitiet, Rigsrevisionen, Sø- og Handelsretten, Vestre Landsret og Østre Landsret.

Nedenfor er angivet de væsentligste punkter i de modtagne hørings svar.

Justitsministeriets kommentarer til hørings svarene er anført i *kursiv*.

## 2. Hørings svarene

### 2.1. Generelt

**Byretterne, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, Grønlands Selvstyre, PET, Politiforbundet, Rigsadvokaten, Rigsrevisionen, Sø- og Handelsretten, Vestre Landsret og Østre Landsret** har ikke bemærkninger til forslaget.

**Advokatsamfundet** bemærker, at Advokatsamfundet ikke deler Justitsministeriets opfattelse af, at det er uhensigtsmæssigt, at frihedsberøvelsesbegrebet i politiloven har et videre anvendelsesområde end frihedsberøvelsesbegrebet i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK).

**Institut for Menneskerettigheder** bemærker, at det er positivt, at Justitsministeriet har taget initiativ til at korrigere dansk lovgivning i overensstemmelse med menneskeretten og den seneste praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol.

**Københavns Universitet, Det Juridiske Fakultet**, bemærker, at lovforslaget må hilses velkomment, men anbefaler samtidig at lovforslaget tilpasses sådan, at der med forslaget indsættes et nyt nr. 4 i politilovens § 5, stk. 2, § 8, stk. 3, og § 9, stk. 2, med ordlyden: ”omslutte og flytte persongrupper, der giver anledning til faren (”optisk følge”).

*Justitsministeriet noterer sig indledningsvis, at Institut for Menneskerettigheder og Københavns Universitet, Det Juridiske Fakultet, generelt har ud-*

*trykt opbakning til lovforslaget, mens det modsatte er tilfældet for Advokatsamfundet.*

*Det fremgår af lovforslagets pkt. 1 og 2.2., at den forskel på frihedsberøvelsesbegrebet efter henholdsvis politiloven og EMRK, der fremgår af Højesterets dom af 7. februar 2018, efter Justitsministeriets opfattelse er såvel utilsigtet som uhensigtsmæssig. Det er denne forskel, lovforslaget har til formål at udligne.*

*Det fremgår af lovforslagets pkt. 2.1.1., hvad der efter politilovens §§ 5, 8, 9, 10, 11 og 13 gælder om politiets adgang til at foretage frihedsberøvelse.*

*Som det fremgår af lovforslagets pkt. 2.2., følger det således af politiloven, at politiet efter en række nærmere angivne kriterier kan foretage frihedsberøvelse af hensyn til den offentlige orden og sikkerhed, ligesom der kan ske frihedsberøvelse af personer, der er til fare for sig selv eller andre. Frihedsberøvelse må i alle tilfælde alene ske, når mindre indgribende midler ikke findes tilstrækkelige.*

*Det fremgår videre af lovforslagets pkt. 2.2., at den foreslåede ændring af politiloven vil indskrænke anvendelsesområdet for det eksisterende frihedsberøvelsesbegreb i politiloven. Politiet vil derfor fremover kunne anvende indgreb som optisk følge, uden at dette vil have karakter af frihedsberøvelse efter politiloven, så længe indgrebet ikke (også) har karakter af frihedsberøvelse efter EMRK.*

*Det vil således også fremover bero på en konkret vurdering i henhold til de relevante bestemmelser i politiloven og EMRK, hvorvidt der med et bestemt indgreb er tale om frihedsberøvelse eller indgreb i bevægelsesfriheden efter disse bestemmelser, eller dette ikke er tilfældet.*

*Hertil kommer, at også karakteren af andre indgreb end optisk følge vil skulle bedømmes i henhold til lovændringen. Det bemærkes i den forbindelse, at det næppe vil være muligt udtømmende at opregne de forskelligartede dispositioner, som politiet kan foretage i forbindelse med varetagelsen af opgaver uden for strafferetsplejen, som efter omstændighederne vil kunne udgøre et indgreb i medfør af politilovens kapitel 3.*

*Justitsministeriet finder på den baggrund ikke anledning til med lovforslaget at indsætte et nyt nr. 4 i politilovens § 5, stk. 2, § 8, stk. 3, og § 9, stk. 2, hvorved optisk følge udtrykkeligt opregnes i disse bestemmelser som en ind-*

*grebsmulighed. Justitsministeriet har imidlertid fundet anledning til at foretage en præcisering med henblik på at tydeliggøre, at lovforslaget ikke alene tager sigte på optisk følge, men ligeledes på andre, tilsvarende indgreb.*

*Der henvises i øvrigt til pkt. 1, 2.1.1. og 2.2. i de almindelige bemærkninger til lovforslaget.*

## **2.2. Om optisk følge**

**Advokatsamfundet** anfører, at Advokatsamfundet stiller sig undrende over for bemærkningerne i lovforslaget om, at politiet i en række situationer i stedet for at anvende optisk følge vil kunne være nødsaget til at tage andre magtmidler i brug.

Advokatsamfundet anfører videre, at det efter Advokatsamfundets opfattelse vil være hensigtsmæssigt, at et indgreb som optisk følge også fremover er underlagt politilovens betingelser for anvendelse af frihedsberøvelse.

*Justitsministeriet deler ikke Advokatsamfundets opfattelse. Det fremgår af lovforslagets pkt. 1 og 2.2., at den forskel på frihedsberøvelsesbegrebet efter henholdsvis politiloven og EMRK, der fremgår af Højesterets dom af 7. februar 2018, efter Justitsministeriets opfattelse er såvel utilsigtet som uhensigtsmæssig. Det er denne forskel, lovforslaget har til formål at udligne.*

*Af lovforslagets pkt. 2.2. fremgår det, at optisk følge er et centralt redskab i politiets indsats for hurtigt og bedst muligt at gribe ind over for uroligheder og afværge den fare, der udgår herfra, herunder ved at flytte de personer, der giver anledning til faren, til et mere egnet sted.*

*Det fremgår videre af lovforslagets pkt. 2.2., at hvis optisk følge anses som frihedsberøvelse, vil der påhvile politiet en pligt til at sikre fornøden identifikation og registrering af de enkeltpersoner, der har været en del af den optiske følge. Det må antages, at en sådan identifikation og registrering vil indebære, at indgrebet udstrækkes over (betydeligt) længere tid, end det ellers vil være tilfældet. Dette vil have den potentielle følgevirkning, at politiet i en række situationer i stedet for at anvende optisk følge vil kunne være nødt til at tage andre magtmidler i brug for at afværge de konkrete uroligheder, herunder magtmidler, der sammenlignet med optisk følge, vil være*

*farligere og have større mulig skadevirkning, f.eks. brug af gas eller lignende.*

*Justitsministeriet foreslår derfor, at det med lovforslaget fastslås, at frihedsberøvelsesbegrebet i politiloven skal forstås i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser. Dette vil navnlig sige frihedsberøvelsesbegrebet i EMRK artikel 5.*

**Rigspolitiet** anfører, at Rigspolitiet er enig i lovforslagets definition af optisk følge. Rigspolitiet peger dog samtidig på, at der i lovforslagets pkt. 2.2. ikke skelnes mellem optisk følge uden omslutning og optisk følge med omslutning, hvor de pågældende er afskåret fra at forlade følget – såkaldt lukket optisk følge.

Rigspolitiet anfører videre, at det derfor er Rigspolitiets umiddelbare vurdering, at det vil være hensigtsmæssigt, at det i de almindelige bemærkninger i lovforslaget konkretiseres, at den foreslåede lovændring får betydning for det, der betegnes som lukket optisk følge.

*Justitsministeriet anerkender behovet for de relevante steder i lovforslaget at præcisere, hvornår der er tale om optisk følge med omslutning, sådan at de omslutede ikke kan forlade følget – et såkaldt lukket optisk følge. Justitsministeriet har derfor præciseret dette i pkt. 1, 2.1.4. og 2.2. i de almindelige bemærkninger til lovforslaget.*

*Det bemærkes, at det som ligeledes anført ovenfor også fremover vil bero på en konkret vurdering i henhold til politiloven og EMRK, hvorvidt der med et bestemt indgreb – herunder optisk følge med eller uden omslutning – er tale om frihedsberøvelse eller indgreb i bevægelsesfriheden.*

### **2.3. Om frihedsberøvelsesbegrebet**

**Institut for Menneskerettigheder** noterer sig, at udkastet til lovforslag vil indebære en direkte implementering af proportionalitetsvurderingen i EMRKs artikel 5 i politiloven.

Institut for Menneskerettigheder gør i den forbindelse opmærksom på, at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol i sin praksis (bl.a. med dommen *Austin m.fl. mod Storbritannien*) i forhold til et indgrebs proportionalitet konkret vurderer intensiteten af et specifikt indgreb, såsom en tilbageholdelse eller en frihedsberøvelse. Det anføres videre, at Menneskerettig-

hedsdomstolen vurderer intensiteten i forhold til den kontekst og person(er), som indgrebet anvendes over for. Menneskerettighedsdomstolen har således i andre situationer, hvor der ikke har været samme ordens- og sikkerhedshensyn som i sagen *Austin m.fl. mod Storbritannien*, fortolket konventionens artikel 5 og definitionen af frihedsberøvelse mere restriktivt.

Institut for Menneskerettigheder bemærker videre, at et indgreb, som ligger uden for konventionens frihedsberøvelsesbegreb i ét tilfælde, således ikke nødvendigvis vil falde uden for samme frihedsberøvelsesbegreb i andre tilfælde. Sådaldt optisk følge, hvor politiet følger og eventuelt omslutter demonstranter fra et sted til et andet, således at personerne ikke kan forlade gruppen undervejs, vil derfor i nogle tilfælde ikke være en frihedsberøvelse, hvorimod det i andre kan blive vurderet at være det. Dette kan f.eks. være tilfældet, hvis det anvendes over for en person eller en mindre gruppe af personer under andre ydre omstændigheder end dem, der f.eks. var tilstede i forbindelse med demonstrationen ”Reclaim the Streets”.

Institut for Menneskerettigheder anfører desuden, at Justitsministeriet, som følge af at politiet nu fremover skal følge Menneskerettighedsdomstolens praksis vedrørende frihedsberøvelsesbegrebet i EMRKs artikel 5, i bemærkningerne til lovforslaget bør redegøre for Domstolens praksis inden for området. Instituttet gør endvidere opmærksom på, at en fysisk tilbageholdelse desuden udgør et indgreb i bevægelsesfriheden efter EMRKs Tillægsprotokol 4, artikel 2.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler på den baggrund, at Justitsministeriet i lovforslaget redegør for Menneskerettighedsdomstolens praksis vedrørende frihedsberøvelsesbegrebet i EMRK artikel 5 og bevægelsesfriheden i EMRKs Tillægsprotokol 4, artikel 2, og at Justitsministeriet sørger for at give politiet behørig vejledning i takt med, at Menneskerettighedsdomstolens praksis udvikler sig.

*Justitsministeriet er enig i, at det vil bero på en konkret vurdering af et givent indgreb, herunder af indgrebets intensitet, hvorvidt der har været tale om frihedsberøvelse efter politiloven og EMRK.*

*I lovforslagets pkt. 2.1.3. redegøres der for indholdet af EMRKs artikel 5, stk. 1, og for Menneskerettighedsdomstolens dom af 15. marts 2012 i sagen *Austin m.fl. mod Storbritannien*. I lovforslagets pkt. 2.1.4. redegøres der for Højesterets dom af 7. februar 2018 i sag 116/2017 om politiets indgreb over for et arrangement i forbindelse med en gadefest (”Reclaim the Streets”).*

*Det fremgår ligeledes af lovforslagets pkt. 2.2., at den foreslåede ændring af politiloven vil indskrænke anvendelsesområdet for det eksisterende frihedsberøvelsesbegreb i politiloven. Politiet vil derfor fremover kunne anvende indgreb som optisk følge, uden at dette vil have karakter af frihedsberøvelse efter politiloven, så længe indgrebet ikke (også) har karakter af frihedsberøvelse efter EMRK. På samme måde vil andre, tilsvarende indgreb efter en konkret vurdering således kunne anvendes, uden det vil have karakter af frihedsberøvelse efter politiloven og EMRK.*

*Det vil som anført ovenfor således også fremover bero på en konkret vurdering i henhold til de relevante bestemmelser i politiloven og EMRK – herunder den relevante praksis på baggrund af bestemmelserne – hvorvidt der med et indgreb er tale om frihedsberøvelse eller indgreb i bevægelsesfriheden efter disse bestemmelser.*

*I lyset heraf finder Justitsministeriet ikke anledning til i lovforslaget at redegøre (yderligere) for Menneskerettighedsdomstolens praksis vedrørende frihedsberøvelsesbegrebet i EMRKs artikel 5 og bevægelsesfriheden i EMRKs Tillægsprotokol 4, artikel 2.*

### **3. Lovforslaget i forhold til lovudkastet**

I det fremsatte lovforslag er der foretaget følgende ændringer i forhold til det udkast, der har været sendt i høring:

- Der er af lovtekniske hensyn tilføjet et forslag til et nyt 3. pkt. i § 3 med ordlyden ”Frihedsberøvelse forstås i denne lov i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser.” Det er præciseret i lovforslagets almindelige bemærkninger, pkt. 2.2., at dette navnlig vil sige EMRK artikel 5. Tilføjelsen har ingen indholdsmæssig betydning.
- Det er præciseret i henholdsvis pkt. 1, 2.1.4. og 2.2. i lovforslagets almindelige bemærkninger, hvornår der er tale om et såkaldt lukket optisk følge.
- Der er foretaget en sproglig præcisering i lovforslagets pkt. 2.2. om den foreslåede ordning med henblik på at tydeliggøre, at lovforslaget tager sigte på såvel optisk følge såvel som andre, tilsvarende indgreb, idet det fortsat vil bero på en konkret vurdering af det anvendte indgreb, hvorvidt det udgør en frihedsberøvelse i medfør af politiloven (og EMRK).

Herudover er der foretaget justeringer af sproglig og lovteknisk karakter.