



**Notat  
vedrørende  
høring over udkast til forslag til lov om ændring af straffeloven,  
retsplejeloven, politiloven og våbenloven (Styrket indsats mod  
bandekriminalitet m.v.) og udkast til forslag til lov om ændring af  
retsplejeloven og lov om fuldbyrdelse af straf m.v. (Styrket indsats mod  
bandekriminalitet m.v.)**

**1. Generelt om lovudkastene**

Ved breve af 1. april og 3. april 2009 anmodede Justitsministeriet om Institut for Menneskerettigheders bemærkninger til henholdsvis:

*1. udkast til forslag til lov om ændring af straffeloven, retsplejeloven, politiloven og våbenloven og*

*2. udkast til forslag til lov om ændring af retsplejeloven og lov om fuldbyrdelse af straf m.v.*

Begge udkast vedrører en styrket indsats mod bandekriminalitet m.v., og Institut for Menneskerettigheder besvarer i dette notat begge høringsanmodninger, idet lovforslagene ved fremsættelse i Folketinget vil udgøre ét samlet lovudkast.

Lovforslagene er begrundet i de voldelige episoder, der har været mellem forskellige grupper med tilknytning til rocker- og bandemiljøet siden sensommeren 2008.

Instituttet deler den almindelige bekymring over denne optrapning af voldelige konflikter med brug af skydevåben.

*Særligt vedrørende forebyggelse*

Det er Instituttets opfattelse, at et synligt politi med kendskab til de kriminalitetskulturer, der rekrutterer til bandemiljøet, vil kunne være af stor værdi. Samtidigt bør denne indsats understøttes af initiativer, som kan hjælpe bandemedlemmerne ud af kriminalitet samt hindre rekruttering af nye bandemedlemmer.

Instituttet er opmærksomt på, at der foregår en rekruttering af yngre personer og muligvis mindreårige til den nuværende konflikt. For en dels vedkommende kan der være tale om personer under 18 år. I den forbindelse ønsker Instituttet at minde om FN's retningslinjer til forebyggelse af ungdomskriminalitet af 14. december 1990 (45/112 – The Riyadh Guidelines). Det fremgår f.eks. af punkterne 22.-24. (vedrørende uddannelse), at unge skal informeres om loven, deres rettigheder og ansvar i forhold til loven. Det fremgår derudover, at uddannelsessystemet især skal være opmærksomt på unge, der er i en udsat social position, og at der i den forbindelse bør udvikles forebyggelsesprogrammer, uddannelsesmateriale og andre værktøjer til brug for en sådan forebyggelse.



## 2. Nærmere om udvalgte enkelte forslag

*2.1 Særlig bestemmelse om fordobling af straf for visse alvorlige forbrydelser, når forbrydelsen har baggrund i et gensidigt opgør, som foregår mellem grupper af personer, og hvor der anvendes skydevåben m.v. eller hvor der begås brandstiftelse efter straffelovens § 180*

Instituttet skal indledningsvist bemærke, at der er betydelig usikkerhed behæftet med anvendelsen af begreberne “gensidigt opgør”, “grupper af personer”, “tilknytning til”, samt “retshåndhævelsesbegrebet”, hvorfor der generelt bør udvises tilbageholdenhed ved indgreb i den personlige frihed og andre væsentlige indgribende tiltag med ovennævnte som begrundelse.

Dernæste bemærker Instituttet, at straffelovens § 81 lovfæster en række forhold, som i almindelighed skal indgå som skærpende omstændigheder ved straf-fastsættelsen. § 81 tilsigter sammen med § 82 at supplere § 80 ved vægtningen af hensynet til lovovertrædelsens grovhed og gerningsmandens person. Instituttet bemærker, at lovteknisk fremgår skærpende strafferammer traditionelt af den pågældende bestemmelse i straffelovens særlige del (f.eks. straffelovens § 180, stk. 3). Forslaget om § 81 a synes afvige fra denne tradition, der ellers fremmer overskueligheden i straffeloven.

Det fremgår af lovforslagets side 13, at det forudsættes, at strafudmålingsniveauet i sager omfattet af den foreslåede bestemmelse i straffelovens § 81 a som udgangspunkt fordobles i forhold til den straf, der i dag ville blive fastsat af domstolene, men at straffen forsat vil bero på domstolenes konkrete vurdering i det enkelte tilfælde. Hertil skal Instituttet bemærke, at udmåling af straf altid bør bero på en domstols konkrete vurdering i det enkelte tilfælde, inden for de rammer lovgiver har udstukket.

Såfremt der er tale om mindreårige (dvs. personer under 18 år jf. artikel 1 i FN's Børnekonvention) ønsker Instituttet generelt at gøre opmærksom på artikel 37, stk. 1 (b) og (c) i FN's Børnekonvention, hvorefter arrestation, tilbageholdelse eller fængsling kun må bruges som en sidste udvej og for det kortest mulige passende tidsrum, samt at et barn, der er berøvet friheden, skal holdes adskilt fra voksne, medmindre en sådan adskillelse ikke anses at tjene barnets bedste interesse.

De i Børnekonventionen angivne hensyn, samt det forhold, at der tidligere på danske institutioner er opstået konkrete problemer med at holde børn ude af almindelige fængsler taler efter Instituttets opfattelse for at fokusere særligt på denne gruppe og på den præventive indsats frem for udmåling af strengere straffe.

*2.2 Minimumsstraf for overtrædelse af straffelovens § 192*

Instituttet fremhæver, at grundlovens bestemmelse i et vist omfang sætter retlige grænser for lovgivningsmagtens adgang til at regulere konkrete retsforhold.



Mere præcise anvisninger på, hvilken straf der skal udmåles i anledning af nærmere angivne typer af lovovertrædelser, vedrører derfor kompetencefordelingen mellem lovgivningsmagten og domstolene. Efter Instituttets opfattelse bør forslaget indeholde en eksplicit fremhævelse af muligheden for, at domstolene i konkrete tilfælde kan fravige den angivne minimumsstraf, selv om dette efter omstændighederne kan følge af straffelovens almindelig regler om strafudmåling sammenholdt med grundlovens § 3.

Det fremgår af lovforslagets almindelige bemærkninger side 22, at indførelsen af minimumsstraffe rejser en række vanskelige principielle spørgsmål, herunder i hvilket omfang lovgiver kan normere strafudmålingen i typesituationer samtidigt med, at domstolenes rolle som dømmende magt respekteres jf. grundlovens § 3, 3. pkt. Instituttet er enig i de anførte betænkeligheder og bifalder, at regeringen vil anmode Straffelovrådet om at vurdere spørgsmålet om minimumsstraffe.

### ***2.3 Indførelse af zoneforbud og frihedsstraf for overtrædelse af sådanne. Hjemmel hertil foreslås indsat i ordensbekendtgørelsen (bekendtgørelse nr. 511 af 20. juni 2005)***

Zoneforbud, hvorved personer forbydes at færdes inden for bestemte områder, må anses som et indgreb i den enkelte persons bevægelsesfrihed. Det fremgår således af EMRK's tillægsprotokol 4, artikel 2, stk. 1, at "enhver, der lovligt befinder sig på en stats område, inden for dette skal have ret til at færdes frit og til frit at vælge sit opholdssted". Et indgreb i en borgers bevægelsesfrihed kan anses for retfærdiggjort, hvis indgrebet opfylder de krav, som er angivet i artiklens stk. 3, som omfatter et lovligt formål, lovgrundlag og nødvendighed. Om nødvendighedskravet i stk. 3 er opfyldt, skal suppleres med en proportionalitetsvurdering. Denne vurdering skal skabe sikkerhed for, at indgreb foretages med et middel, der må anses for proportionalt i forhold til målet.

Kravet om lovligt formål må efter Instituttets opfattelse anses for at være opfyldt vedørende de såkaldte zoneforbud. Dog finder Instituttet anledning til at fremhæve konventionens hjemmelskrav. EMDs praksis viser generelt, at den nationale lovgivning skal opfylde visse kvalitative krav, herunder at retstilstanden skal være forudsigelig, og at reglerne skal være tilstrækkeligt klare og præcise. Hjemmelskravet betyder derfor ikke bare en lovhjemmel, men også lov kvalitet: borgeren skal have mulighed for at overskue og forudsige konsekvenserne af reglernes anvendelse og beskyttes mod vilkårlige indgreb, også i retten til bevægelsesfrihed.

Gerningsindholdet, som kan danne baggrund for et zoneforbud, begrundes i, at "enkelt personer eller grupper udviser særligt utryghedsskabende adfærd i et lokalområde". Personer, som meddeles et forbud, og som f.eks. bor, arbejder eller går i skole i forbudszonen, kan blive begrænset i betydeligt omfang i deres almindelige færden.



Efter Institutets opfattelse bør den retlige regulering af zoneforbud derfor nærmere præciseres, herunder ved mere præcist at angive de handlemåder, som konkret kan begrunde meddelelse af et sådant forbud.

Til illustration af problematikken kan henvises til dommene *Landvreugd v. The Netherlands* og *Olivieira v. The Netherlands*,<sup>1</sup> fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD). I disse domme blev det anset for at udgøre et indgreb, at klagerne, som havde benyttet eller været i besiddelse af hårde stoffer, havde fået pålæg om ikke at indfinde sig i et bestemt område af en by i en 14-dages periode. EMD fandt imidlertid, at begrænsningerne var retfærdiggjort af hensyn til den offentlige orden, og det fandtes proportionalt i afgørelserne med dommerstemmerne 4 mod 3. EMD lagde i sin begrundelse vægt på, at de pågældende havde overtrådt flere kortere påbud og advarsler, og at de hverken boede eller arbejdede i området eller havde anden afgørende tilknytning hertil.

Zoneforbud i den foreslåede form udgør efter Institutets vurdering et indgreb i bevægelsesfriheden af en sådan intensivitet, at de efter Institutets opfattelse bør kunne indbringes for domstolene med mulighed for at tillægge indbringelsen opsættende virkning. Alternativt bør politiet alene udstede et foreløbigt forbud i et nærmere angivet tidsrum, indtil en domstol kan træffe afgørelse i sagen. Det bør samtidigt overvejes, om ikke anvendelsen af sådanne forbud bør ske efter forudgående advarsel, således at der ikke opstår risiko for konflikt med kravet om proportionalitet og nødvendighed. Der henvises i øvrigt til den såkaldte Hooliganlov.

Institutet finder endvidere, at den retlige regulering af zoneforbud bør ske i lovform og ikke – som foreslået – administrativt i ordensbekendtgørelsen, også henset til at sanktionen ved en overtrædelse af et zoneforbud som udgangspunkt foreslås at være fængsel. Bemyndigelsen i politilovens § 23, stk. 3, bør derfor – som hidtil – alene omfatte bødestraf.

I forbindelse med ændringen af ordensbekendtgørelsen vil der blive udsendt en vejledning til politikredsene om behandlingen af sager om meddelelse af zoneforbud. Såfremt forslaget vedtages i den nuværende udgave, anmoder Institutet om, at de heraf følgende nødvendige ændringer i ordensbekendtgørelsen samt udkast til vejledning vil blive sendt i høring.

#### *Ligebehandlingsmæssige konsekvenser*

I forbindelse med udstedelse af zoneforbud er der efter Institutets opfattelse særlig grund til at være opmærksom på fænomenet etnisk profilering ("*ethnic profiling*"), som indebærer ulovlig forskelsbehandling af en bestemt etnisk gruppe.

Det er Institutets opfattelse, at selv om lovforslaget efter sit indhold ikke er rettet mod indvandrergupper i kriminelle miljøer, så udgøres den ene side af konflikten

---

<sup>1</sup> Landvreugd v. the Netherlands og Olivieira v. the Netherlands domme af 4. juni 2002.



tilsyneladende af kriminelle personer med anden etnisk baggrund end dansk. Det danske politi bør derfor udvise særlig agtpågivenhed og hensynsfuldhed i anvendelse af reglerne over for personer af anden etnisk oprindelse end dansk.

Såfremt lovlydige borgere af anden etnisk herkomst gentagne gange udsættes for, hvad der opleves som forskelsbehandling, er der en risiko for, at dette skaber mistillid mellem politiet og personer med anden etnisk oprindelse end dansk. Øget træning af politiet, samt tilstedeværelse af nærpolti med lokalkendskab for at undgå en følelse af oplevet forskelsbehandling kunne i den forbindelse være hensigtsmæssig.

#### *2.4 Ny regel om adgang til at varetægtsfængsle efter fældende dom på grundlag af retshåndhævelseshensyn personer med kendt tilknytning til voldelige rockergrupper eller bander, som bruger våben*

Instituttet finder anledning til at bemærke, at der ved den udvidede adgang til retshåndhævelsesarrest (indsættelse i retsplejeloven af § 762, stk. 3), opstår en problemstilling i forhold til artikel 5 i EMRK. Instituttet ønsker at påpege, at EMRKs legalitetskrav betyder, at den nationale lovgivning skal opfylde de kvalitative krav, der følger af konventionen, herunder kravet om at retsreglerne skal være tilgængelige, og at retstilstanden skal være forudsigelig; reglerne skal være tilstrækkeligt klare og præcise. Hjemmelskravet betyder derfor ikke bare en lovhjemmel, men også lovkvalitet: individet skal have mulighed for at overskue og forudsige konsekvenserne af reglernes anvendelse og derved beskyttes mod vilkårlige indgreb i den personlige frihed.

Også i forbindelse med dette ændringsforslag finder Instituttet, at der er betydelig usikkerhed behæftet ved anvendelsen af upræcise begreber som “betydelig intensitet”, “gensidigt opgør”, “grupper af personer”, “tilknytning til”, samt “retshåndhævelsesbegrebet”, hvorfor der efter Instituttets opfattelse generelt bør udvises tilbageholdenhed ved yderligere indgreb i den personlige frihed med disse begrundelser.

Instituttet mangler en nærmere begrundelse for nødvendigheden af udvidelse af muligheden for varetægtsfængsling efter helt eller delvis fældende dom for forhold, der ikke har forbindelse med det gensidige voldelige opgør som foreslået i retsplejelovens § 762 (nyt stk. 3, jf. forslaget side 7-8).. Instituttet er af den opfattelse, at det som minimum bør være en betingelse, at det pådømte forhold har forbindelse til det gensidige voldelige opgør med brug af skydevåben m.v., da bestemmelsen ellers kan finde anvendelse på forhold, der er det konkrete opgør uvedkommende. Yderligere finder Instituttet, at udvidet anvendelse af varetægtsfængsling efter helt eller delvis fældende dom, hvorved den pågældende er idømt ubetinget fængsel i mere end 30 dage udelukkende med baggrund i retshåndhævelseshensyn i konkrete tilfælde kan mangle proportionalitet. Det er Instituttets opfattelse, at gældende ret i sin nuværende udformning dækker de alvorlige tilfælde, jf. opregningen af de øvrige fængslingsgrunde i retsplejelovens § 762, stk. 1 og 2, jf. § 769 (herunder gentagelsesfare, grovhed af begået



kriminalitet, samt visse overtrædelser af lovgivningen om våben og eksplosivstoffer).”

Der henvises til ministeriets j.nr. 2009-945-1475.

Med venlig hilsen

Jonas Christoffersen  
Direktør



**Institut for Menneskerettigheder/ 1. maj 2009**