

INSTITUT FOR  
MENNESKE  
RETTIGHEDER

MAGT-  
ANVENDELSE

STATUS 2014-15



## **MAGTANVENDELSE STATUS 2014-15-15**

Denne delrapport er en del af Institut for Menneskerettigheders rapport 'Menneskerettigheder i Danmark, Status 2014-15'. Rapporten behandler udvalgte menneskeretlige emner og giver anbefalinger til forbedring af menneskeretsbeskyttelsen i Danmark.

Rapporten behandler emner om introduktion til menneskeretten, gennemførelse af menneskeretten, asyl, børn, databeskyttelse, etnisk oprindelse, familieliv, frihedsberøvelse, forvaltningens kontrol, handicap, køn, magtanvendelse, menneskehandel, religion, retfærdig rettergang, retten til bolig, statsborgerskab, uddannelse, udvisning og udlevering, væbnet konflikt, ytringsfrihed og ældre.

Rapporten kan læses i sin fulde længde på instituttets hjemmeside, [www.menneskeret.dk](http://www.menneskeret.dk). Der findes også et sammendrag af rapporten, i trykt form og på hjemmesiden. Rapporten vil løbende blive udbygget, og instituttet modtager gerne kommentarer på [statusrapport@menneskeret.dk](mailto:statusrapport@menneskeret.dk).

© 2015 Institut for Menneskerettigheder  
Danmarks Nationale Menneskerettighedsinstitution

Wilders Plads 8 K  
1403 København K  
Telefon 3269 8888  
[www.menneskeret.dk](http://www.menneskeret.dk)

Institut for Menneskerettigheders publikationer kan frit citeres med tydelig angivelse af kilden.

Vi tilstræber, at vores udgivelser bliver så tilgængelige som muligt. Vi bruger f.eks. store typer, korte linjer, få orddelinger, løs bagkant og stærke kontraster. Vi arbejder på at få flere tilgængelige pdf'er. Læs mere om tilgængelighed på [www.menneskeret.dk/tilgaengelighed](http://www.menneskeret.dk/tilgaengelighed)

# INDHOLD

<b>1</b>	<b>OVERBLIK</b>	<b>5</b>
1.1	INDHOLD OG AFGRÆNSNING	5
<b>2</b>	<b>DEN INTERNATIONALE RAMME</b>	<b>6</b>
<b>3</b>	<b>DEN NATIONALE RAMME</b>	<b>9</b>
<b>4</b>	<b>MENNESKERETLIG UDVIKLING</b>	<b>12</b>
<b>5</b>	<b>HER KAN MENNESKERETTIGHEDERNE STYRKES I DANMARK</b>	<b>14</b>
5.1	PEBERSPRAY	14
5.1.1	DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE	14
5.1.2	DANSKE FORHOLD	16
5.1.3	ANBEFALINGER	27
5.2	VISITATIONSZONER	28
5.2.1	DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE	28
5.2.2	DANSKE FORHOLD	29
5.2.3	ANBEFALINGER	34
5.3	PRÆVENTIV FRIHEDSBERØVELSE EFTER POLITILOVEN	35
5.3.1	DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE	35
5.3.2	DANSKE FORHOLD	38
5.3.3	ANBEFALINGER	41
5.4	POLITIETS BRUG AF PEJLING	41
5.4.1	DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE	41
5.4.2	DANSKE FORHOLD	42
5.4.3	ANBEFALINGER	45
	SLUTNOTER	46

## **FORKORTELSER**

CPT	Den Europæiske komité til forebyggelse af tortur, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf
EMD	Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol
EMRK	Den Europæiske Menneskerettighedskonvention
EU	Den Europæiske Union
FN	De Forenede Nationer
ICCPR	FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder
OPCAT	Tillægsprotokollen til FN's konvention mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf
UPR	Den Universelle Periodiske Bedømmelse

# KAPITEL 1

## 1 OVERBLIK

### 1.1 INDHOLD OG AFGRÆNSNING

I Danmark kan staten i en vis udstrækning og under nærmere angivne betingelser foretage indgreb og anvende magt for at opretholde et samfund med lov og orden og for at beskytte borgere mod hinanden og mod sig selv.

Over for disse hensyn står individets interesser som personlig frihed, respekten for fysisk integritet og den enkeltes retssikkerhed, herunder beskyttelse mod vilkårlige indgreb.

Der er en række statslige funktioner, der tillader indgreb og brug af magt. Polititjenestemænd har i kraft af deres arbejde særlige beføjelser til at kunne anvende magt over for borgere ved brug af for eksempel peberspray, stav eller skydevåben eller ved at kunne frihedsberøve borgerne. I de tilfælde, hvor staten bruger magt ud over det tilladelige, vil sådanne handlinger være kriminaliseret i straffeloven.

På samme vis tillader serviceloven og psykiatriloven undtagelsesvist magtanvendelse over for borgere med for eksempel betydelig og varigt nedsat psykisk funktionsevne, når indgrebet er nødvendigt, og det sker for at undgå personskade. Serviceloven regulerer også magtanvendelse over for børn. Magtanvendelse behandles derfor også i statusrapportens delrapporter om børn, handicap og ældre.

Denne delrapport behandler nogle af de udfordringer, Danmark har i forhold til at leve op til gældende menneskeretlige standarder, når staten foretager indgreb og anvender magt over for landets borgere. Hovedfokus i delrapporten er på politiets og fængselsvæsnets virksomhed. Delrapporten behandler følgende temaer: 1. polititjenestemænd og fængselsfunktionærers brug af peberspray, 2. visitationszoner, 3. præventiv frihedsberøvelse efter politiloven og 4. politiets brug af pejling.

# 2 DEN INTERNATIONALE RAMME

De centrale menneskerettighedskonventioner i denne delrapport er FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder (ICCPR), Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK), FN's konvention mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf (Torturkonventionen) og Den Europæiske Unions Charter om Grundlæggende Rettigheder (EU-chartret).

Derudover kan nævnes de ikke-bindende internationale standarder som FN's grundlæggende principper for retshåndhævelsespersonales magtanvendelse og brug af skydevåben, FN's adfærdskodeks for retshåndhævelsespersonale, Det Europæiske Kodeks for Politietik og Europarådets erklæring vedrørende politiet.<sup>1</sup> Politiets magtanvendelse omtales også i en håndbog udarbejdet af FN om principper og praksis for politiet.<sup>2</sup> Herudover har FN, Europarådet og EU vedtaget en række retningslinjer og anbefalinger om forhold i fængsler.

Generelt skal statens anvendelse af magt altid være nødvendig og så skånsom som mulig, og der skal være et rimeligt forhold mellem den magt, der anvendes, og det mål, som søges opnået. I valget mellem flere magtmidler bør et mildere magtmiddel altid foretrækkes frem for et hårdere. Magtanvendelsen må heller ikke udstrække sig i længere tid end nødvendigt.

Ligeledes må et tvangsmæssigt indgreb også altid være nødvendigt og proportionalt i forhold til den ulempe, indgrebet påfører den, der udsættes herfor, samt være legitimeret af væsentlige samfundsmæssige hensyn, herunder beskyttelsen af andre borgeres sikkerhed.

ICCPR, Torturkonventionen og EMRK pålægger staterne at beskytte retten til liv, og konventionerne indeholder et forbud mod tortur, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf.<sup>3</sup> Torturkonventionen forbyder endvidere handlinger, som ikke kan karakteriseres som tortur, men som indebærer umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, når handlingen er foretaget af eller på opfordring af en offentligt ansat eller en anden person, der virker i embeds medfør eller med en sådan persons samtykke.<sup>4</sup>

FN's adfærdskodeks for retshåndhævelsespersonale og Det Europæiske Kodeks for Politietik fastslår ligeledes, at politiet ikke må påføre, anstifte eller tolerere nogen handling, som udgør tortur, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf.<sup>5</sup> Disse ikke-bindende standarder udgør retningslinjer for politiets virke samt udfylder og præciserer konventionernes mere bredt formulerede menneskeretlige juridisk bindende forpligtelser i konventionerne og er således med til at sikre overholdelsen heraf.

Internationale standarder præciserer ligeledes, at politi og retshåndhævelsespersonale kun må anvende magt i tilfælde, hvor det er strengt nødvendigt for at kunne udføre tjenesten.<sup>6</sup> Endvidere har FN's Menneskerettighedskomité, som er etableret i medfør af ICCPR, udstedt en såkaldt generel kommentar om effektiv efterforskning og effektive retsmidler for ofre for tortur og anden mishandling.<sup>7</sup>

ICCPR, EMRK og EU-chartret beskytter alle retten til respekt for privatliv.<sup>8</sup> Beskyttelsen er ikke absolut, og legitime hensyn som for eksempel kriminalitetsbekæmpelse kan i visse tilfælde og efter en konkret vurdering veje tungere end retten til privatliv og dermed berettige et indgreb.

ICCPR, EMRK og EU-chartret beskytter også retten til personlig frihed og sikkerhed.<sup>9</sup> Disse konventioner beskytter helt grundlæggende individet imod vilkårligt at blive frihedsberøvet af staten eller statens myndigheder. Heller ikke denne beskyttelse er absolut. Legitime hensyn, som eksempelvis mistanke om kriminalitet, kan berettige en frihedsberøvelse, hvis denne har hjemmel i national ret og sker i overensstemmelse med den i loven beskrevne fremgangsmåde (dobbel hjemmelskrav).

Endelig er retten til effektive retsmidler af afgørende betydning for at sikre, at påstået magtmisbrug fra myndighedernes side bliver belyst og eventuelt retsfulgt. Her kræver ICCPR, Torturkonventionen og EMRK, at staterne sikrer, dels at kompetente nationale myndigheder hurtigt iværksætter uafhængige og upartiske undersøgelser af mulige brud på menneskeretlige forpligtelser, dels at enhver, hvis rettigheder eller friheder er blevet krænket, har adgang til at få dette prøvet. Torturkonventionen stiller endvidere krav om, at medlemsstaterne træffer virkningsfulde, lovgivningsmæssige, administrative, juridiske eller andre foranstaltninger for at forhindre tortur.<sup>10</sup>

FN's grundlæggende principper for retshåndhævelsespersonales magtanvendelse og brug af skydevåben og Det Europæiske Kodeks for Politietik anbefaler endvidere, at staterne etablerer effektive rapporterings- og

overvågningsprocedurer, ekstern kontrol samt sikrer effektive og uvildige procedurer for behandlingen af klager over politiet.<sup>11</sup>

Af internationale klagemuligheder skal FN's Torturkomité nævnes. Til FN's Torturkomité er tilknyttet et klageorgan, som borgere i Danmark kan klage til, hvis de mener, at Danmark har krænket torturforbuddet.

Danmark har tiltrådt Torturkonventionens tillægsprotokol (OPCAT). Det indebærer, at Danmark skal etablere en national forebyggelsesmekanisme (NMF), som kan besøge lukkede institutioner, hvor personer kan blive frihedsberøvet. Denne funktion varetages af Folketingets Ombudsmand, DIGNITY – Dansk Institut mod Tortur og Institut for Menneskerettigheder.

Den Europæiske komité til forebyggelse af tortur, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf (CPT), etableret under Europarådet, har også til formål at undersøge, hvordan tilbageholdte personer, herunder anholdte, varetægtsfængslede og indsatte i fængsler, behandles for at styrke beskyttelsen mod tortur. CPT kommer med officielle udtalelser på grundlag af regelmæssige besøg i deltagerlandenes institutioner, men der er ingen individuel klageadgang til komitéen.

Af central betydning er endvidere den individuelle klageadgang til Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD). EMD kan behandle klager over en stats mulige krænkelser af EMRK, når de nationale klagemuligheder er udtømte.

Endelig udgør menneskerettighederne en integreret del af EU's traktatgrundlag. I EU-retlige sager, der rejser menneskeretlige spørgsmål, inddrager Den Europæiske Unions Domstol (EU-Domstolen) både EMRK, praksis fra EMD samt EU-chartret, der med Lissabon-traktatens vedtagelse er blevet juridisk bindende på traktatniveau, samt generelle EU-retlige principper.<sup>12</sup>

Der henvises i øvrigt til statusrapportens introduktion til menneskeretten.



### 3 DEN NATIONALE RAMME

Når politiet anvender magt mod borgere, er det politiloven og politiets magtbekendtgørelse, der fastsætter rammerne for magtanvendelsen.<sup>13</sup> Politilovens § 15 præciserer, hvornår politiet må anvende magt, og lovens § 16 opstiller fire generelle beskyttelsesgarantier, som politiet skal iagttage ved enhver magtanvendelse – med eller uden egentlige magtmidler.

For det første skal politiets magtanvendelse være nødvendig. Politiet må derfor kun anvende magt, hvis mindre indgribende midler ikke er tilstrækkelige, og magtmidler må kun anvendes, hvis fysisk magt ikke er tilstrækkelig. Herudover skal magtanvendelsen være proportional, og der skal dermed være et rimeligt forhold mellem magtanvendelsen og det beskyttede gode. Magtanvendelsen skal endvidere udføres så skånsomt, som omstændighederne tillader. Endelig skal magtanvendelsen være forsvarlig, og politiet skal derfor herunder tage hensyn til, om der er risiko for, at udenforstående kommer til skade.

Herudover er det i relation til de enkelte magtmidler præciseret, hvornår politiet må anvende det pågældende magtmiddel (indikationskravene). I magtbekendtgørelsen, som er udstedt i medfør af politilovens § 21, findes detaljerede regler for politiets magtanvendelse. I det omfang, der er tale om et indgreb i forbindelse med et strafbart forhold, er rammerne herfor reguleret i retsplejeloven. Også anden lovgivning giver politiet mulighed for at anvende magt, eksempelvis psykiatriloven, der giver politiet beføjelse til at bistå med magt i forbindelse med tvangsindlæggelser.

Når myndighederne er tillagt magtbeføjelser, kan der opstå en risiko for, at myndighederne overskrider deres beføjelser, og at individet bliver udsat for uberettigede eller vilkårlige indgreb i den personlige frihed, fysiske integritet og retssikkerhed. Uberettiget magtanvendelse er kriminaliseret i straffelovens bestemmelser. Straffeloven indeholder blandt andet en beskyttelse af retten til liv, og alle, også myndighedspersoner, der udfører drab, uagtsomt manddrab eller vold med døden til følge, kan straffes.<sup>14</sup>

Straffeloven indeholder ikke en specifik straffebestemmelse, der kriminaliserer tortur, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf. Spørgsmålet

om indsættelse af en selvstændig torturbestemmelse blev overvejet i 2008 på baggrund af en betænkning fra Straffelovrådet. Den danske regering fandt i forlængelse af Straffelovrådets vurdering, at tortur, som dette er defineret i Torturkonventionen, allerede er kriminaliseret i straffelovens bestemmelser. Derimod blev indsat en særlig bestemmelse om, at det ved udmåling af straf skal anses for en skærpende omstændighed, hvis offeret har været udsat for forhold, der har karakter af tortur og mishandling.<sup>15</sup>

Netop fordi politiet lovligt kan anvende magt, er det af afgørende betydning, at der findes et klagesystem, der sikrer en effektiv, tilstrækkelig og uafhængig behandling af politiklager og dermed skaber tillid i befolkningen til systemet.<sup>16</sup>

Danmark fik den 1. januar 2012 en ny politiklageordning, der har overtaget statsadvokaternes opgave med at undersøge og træffe afgørelse i sager om klager over politipersonalets adfærd og handlinger i tjenesten.<sup>17</sup> Den Uafhængige Politiklagemyndighed (Politiklagemyndigheden) er en selvstændig, uafhængig myndighed, der ledes af Politiklagerådet og en direktør.<sup>18</sup> Institut for Menneskerettigheder og Politiklagemyndigheden har indledt et samarbejde for at styrke begge institutioners overvågning af menneskerettigheder.

Politiklagemyndigheden behandler adfærdsklager over politiet og efterforsker sager, hvor der er mistanke om, at polititjenestemænd har begået strafbare forhold i tjenesten. Politiet skal til brug for efterforskningen afgive de oplysninger, som Politiklagemyndigheden anmoder om. Når efterforskningen er afsluttet, sender Politiklagemyndigheden sagen til statsadvokaten, der afgør, om der skal rejses tiltale. Hvis statsadvokaten finder, at der ikke er grundlag for at rejse tiltale, kan såvel borgeren som Politiklagemyndigheden klage over afgørelsen til Rigsadvokaten.<sup>19</sup>

En politiklage kan også danne grundlag for en disciplinærsag. Det er i så fald ansættelsesmyndigheden, typisk Rigspolitiet, der i personalesager træffer afgørelse om, hvorvidt det såkaldte dekorumkrav i tjenestemandsløven er overtrådt.<sup>20</sup>

Klager over politiets skønsmæssige og ledelsesmæssige dispositioner over politiets ressourcer eller operationelle overvejelser over, om der under en indsats skal anvendes tåregas eller politihunde, er som udgangspunkt ikke omfattet af Politiklagemyndighedens kompetence, medmindre klagen har tæt sammenhæng med en adfærdsklage. Klager skal indgives til Rigspolitiet og kan ikke påklages til Justitsministeriet.<sup>21</sup>

Fængselsfunktionærer kan i medfør af straffuldbyrdelsesloven under særlige betingelser anvende magt mod indsatte, så længe indgrebet ikke er uforholdsmæssigt.<sup>22</sup> Indsatte kan klage over afgørelser om for eksempel beregning af straffens længde og disciplinærstraffe til Direktoratet for Kriminalforsorgen, hvis afgørelser kan indbringes for domstolene.

# 4 DEN MENNESKERETLIGE UDVIKLING

De voldsomme uroligheder i rocker- og bandemiljøerne i første halvår af 2013 har ført til en forstærket indsats for at bekæmpe rocker- og bandekriminalitet – både i relation til præventive tiltag og stramninger af lovgivningen.<sup>23</sup>

Om det er denne indsats, der i 2014 har lagt en dæmper for konflikterne, vides ikke med sikkerhed, men det kan konstateres, at der i 2014 har været etableret markant færre visitationszoner end i 2013.

Samtidig viser tal fra Kriminalforsorgen, at magtanvendelsen i landets fængsler og arresthuse er stigende, og et lignende billede tegner sig i relation til politiets magtanvendelse.

Undersøgelser viser i øvrigt, at danskerne befinder sig blandt de mest trygge folkefærd i Europa og blandt dem med størst tillid til politiet.<sup>24</sup> Det er dog de seneste år både fra national og international side alligevel blevet anbefalet at indføre en ordning for individuel markering af polititjenestemænd. Regeringen har i 2014 besluttet at imødekomme disse anbefalinger. Den foreslåede ordning indeholder adgang til unklare markering i visse situationer, og tiden må vise, om ordningen virker efter hensigten.

Den menneskeretlige udvikling har således budt på både forbedringer og udfordringer, og flere af disse – nye såvel som gamle – behandles i delrapporten.

På følgende områder er der siden Status 2013 sket forbedringer:

- Regeringen besluttede i foråret 2014 at indføre en ordning for individuel markering af polititjenestemænd.<sup>25</sup> Dette imødekommer anbefalinger fra internationale organer som FN<sup>26</sup> og CPT,<sup>27</sup> men også fra Institut for Menneskerettigheder.<sup>28</sup> Temaet om politiuniformer indgår derfor ikke længere i instituttets statusrapport.
- Antallet af visitationszoner er faldet markant i 2014, og zonerne har været væsentligt kortere varighed. I relation til zonernes geografiske udstrækning administreres ordningen, trods indskærpelser fra

Justitsministeriet,<sup>29</sup> dog fortsat ikke i overensstemmelse med politilovens forarbejder.<sup>30</sup>

Udviklingen på området har ført til nye menneskeretlige udfordringer, herunder:

- Kriminalforsorgen har indstillet til en øget anvendelse af peberspray i landets fængsler og arresthuse, så peberspray ikke længere alene bæres i risikosituationer, men i mange tilfælde vil udgøre en fast del af fængselspersonalets uniform.<sup>31</sup> Regeringen har besluttet at følge indstillingen,<sup>32</sup> trods anbefalinger i modsat retning fra CPT.<sup>33</sup>
- Urolighederne i rocker- og bandemiljøet i 2013 har ført til en stramning af reglerne om zoneforbud for i almindelighed at kunne idømme hårdere straffe i gentagelsestilfælde og at udvide zoneforbuddets maksimale geografiske udstrækning. Institut for Menneskerettigheder har tidligere kritiseret ordningen for mangel på lov kvalitet og adgang til domstolsprøvelse. Instituttet har fastholdt denne kritik i sit hørings svar.<sup>34</sup>

Danske forhold, både konkrete sager og generelle forhold, er også i løbet af 2014 blevet vurderet af internationale organer:

- CPT har i sin rapport til den danske regering på baggrund af sit besøg i februar 2014 blandt andet kritiseret anvendelsen af peberspray i danske fængsler og arresthuse.<sup>35</sup>

## 5 HER KAN MENNESKERETTIGHEDERNE STYRKES I DANMARK

### 5.1 PEBERSPRAY

Danmark har efter forsøgsordninger med peberspray fået indført peberspray som et magtmiddel i politiet og fængselsvæsnet. Myndighederne har hermed fået endnu et magtmiddel, de kan anvende i deres arbejde.

Peberspray er en væske, der består af et peberekstrakt, der ved hjælp af en drivgas sprøjtes mod den, som den koncentrerede stråle rettes imod. Peberspray virker i en afstand på op til 6-7 meter og påfører den ramte person akut øjenkrampe med deraf følgende midlertidig blindhed, som typisk varer cirka 30-45 minutter. Derudover bliver personen påført stærke smerter i øjnene og på huden, hudsvie, slimhindeirritation og luftvejspåvirkning i form af hoste. Virkningen indtræffer øjeblikkeligt.<sup>36</sup>

Dette afsnit sætter fokus på myndighedernes anvendelse af peberspray set i et menneskeretligt perspektiv.

#### 5.1.1 DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE

Når myndigheder bruger peberspray, er den menneskeretlige beskyttelse, som den er udtrykt i ICCPR, Torturkonventionen, EMRK og i EU-chartret, relevant. Herudover har FN og Europarådet udarbejdet en række ikke-bindende anbefalinger, herunder De Europæiske Fængselsregler, for myndighedernes magtanvendelse over for indsatte i fængsler og andre lukkede institutioner.

I denne sammenhæng er det navnlig forbuddet mod tortur i ICCPR artikel 7, Torturkonventionen, EMRK artikel 3 og i EU-chartrets artikel 4, der er relevant. Hertil kommer Torturkonventionens artikel 16, der beskytter mod handlinger, som ikke udgør tortur, men som indebærer grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, når sådanne handlinger er foretaget af en offentligt ansat eller en anden person, der virker i embeds medfør eller med en sådan persons samtykke eller indvilligelse.

FN's Torturkomité, der behandler klager over krænkelser af Torturkonventionen, har i forbindelse med fangetransporter anbefalet et forbud mod tvangsmidler i form af sprays, som irriterer og hæmmer åndedrættet.<sup>37</sup>

CPT har i sin 13. generelle rapport og i flere besøgsrapporter haft alvorlige forbehold over for brugen af gas/peberspray til at pacificere urolige indsatte, der opholder sig i celler eller andre aflukkede rum ("confined areas"). Komiteen begrundede dette med, at peberspray er et potentielt farligt middel, hvis anvendelse indebærer alvorlig risiko for den indsatte og personalets helbred. Hvis peberspray undtagelsesvist skal anvendes i åbne rum, kræver dette blandt andet tydelige retningslinjer samt adgang til førstehjælp og læge. CPT har anført, at peberspray aldrig bør anvendes mod en indsat, der er bragt under kontrol, eller mod en enlig indsat, som er låst inde i sin celle.<sup>38</sup> I sin rapport til den danske regering har komiteen tilføjet, at det aldrig kan anses for legitimt at påføre peberspray gennem en luge i celledøren.<sup>39</sup> Endelig har CPT fremhævet, at peberspray ikke bør være en del af fængselspersonalets standardudstyr.<sup>40</sup>

EMRK artikel 3 udelukker ikke, at myndighederne i visse veldefinerede situationer anvender fysisk magt mod borgerne, men magtanvendelsen må være absolut nødvendig, og der skal være proportionalitet mellem magtanvendelsen og det formål, der søges opnået hermed.<sup>41</sup> Fysisk magt, der ikke er strengt nødvendig på grund af personens egen opførsel, vil i princippet udgøre et brud på EMRK artikel 3.<sup>42</sup>

Om der er tale om hårdhændet, men lovlig magtanvendelse eller ulovlig magtanvendelse i strid med EMRK artikel 3, afhænger af en konkret vurdering. EMD har indtil nu behandlet seks sager om brugen af peberspray, heraf fem om politiets brug af peberspray i forbindelse med demonstrationer og anholdelser.

EMD har blandt andet fundet, at det tyrkiske politis brug af tåregas i forbindelse med en demonstration, hvor den pågældende allerede var anholdt og fastholdt, var inhuman og nedværdigende og derfor i strid med EMRK artikel 3.<sup>43</sup>

I en anden sag, hvor en kvindelig festdeltager blev udsat for peberspray og slået ud fra en fest af polititjenestemænd og slået ind mod en bil, mens hendes ene bryst var blottet, fandt EMD også, at politiets magtanvendelse var uretmæssig og i strid med EMRK artikel 3.<sup>44</sup> EMD tog dog ikke stilling til, om brugen af peberspray i sig selv udgjorde en krænkelse.

EMD har kun behandlet en enkelt sag om brug af peberspray i fængsler og arresthuse. EMD fandt, at fængselspersonalets brug af peberspray mod en aggressiv og farlig indsat i dennes celle var uberettiget, henset til pebersprays

potentielle alvorlige følger og de alternativer (beskyttelsestøj, hjelme og skjold), fængselspersonalet i øvrigt havde til rådighed, samt at brugen af peberspray anvendt i kombination med de øvrige magtmidler udgjorde umenneskelig og nedværdigende behandling i strid med EMRK artikel 3.<sup>45</sup> EMD tog dog ikke stilling til, om brugen af peberspray i sig selv udgjorde en krænkelse af EMRK artikel 3, men EMD synes i sin begrundelse at forudsætte et retligt hierarki mellem peberspray og de øvrige magtmidler, hvorefter peberspray først bør anvendes, hvis mindre indgribende alternativer er uegnede.

Beskyttelsen af retten til respekt for privatlivet i ICCPR artikel 17, EMRK artikel 8 og EU-chartret artikel 7, herunder respekt for den fysiske, psykiske og moralske integritet, kan i visse tilfælde udgøre en subsidiær beskyttelse i forhold til torturbestemmelserne. Denne beskyttelse kan være relevant i tilfælde, hvor magtanvendelsen har en vis intensitet, men ikke af et sådant omfang, at der er tale om tortur, idet intensitetsgrænsen i relation til privatlivsbeskyttelsen ligger lavere end for tortur.

Herudover kan beskyttelsen af retten til liv i ICCPR artikel 6, EMRK artikel 2 og EU-chartrets artikel 2 blive relevant i de helt særlige tilfælde, hvor en person afgår ved døden under anholdelse eller frihedsberøvelse, muligvis som følge af eksponering for peberspray. Bestemmelserne forpligter blandt andet statens myndighedspersoner til kun i helt særlige tilfælde at anvende dødbringende magt eller anden adfærd, der kan føre til, at et menneske dør eller er i alvorlig risiko for at miste livet.

Endelig kan brugen af peberspray rejse forskellige spørgsmål i relation til ligebehandling af handicappede. Som følge af diskriminationsforbuddet i ICCPR, FN's konvention om rettigheder for personer med handicap (Handicapkonventionen), EMRK og EU-chartret samt tilpasningspligten i Handicapkonventionen, kan være påkrævet at tage særlige hensyn til indsatte med psykisk sygdom. Tilsvarende kan forbuddet mod diskrimination på grund af etnisk oprindelse i ICCPR, FN's konvention om racediskrimination, EMRK og EU-chartret blive relevant. Disse områder vil ikke blive behandlet yderligere, og der henvises til Institut for Menneskerettigheders rapport 'Brug af peberspray i danske fængsler og arresthuse'.<sup>46</sup>

### **5.1.2 DANSKE FORHOLD**

I forbindelse med indførelsen af peberspray i politiet og senere i fængsler og arresthuse vurderede Sundhedsstyrelsen, at der kan være alvorlige helbredsrisici forbundet med at anvende peberspray, særligt hvis den eksponerede person lider af luftvejssygdomme eller er påvirket af visse rusmidler. Sundhedsstyrelsen pegede på flere amerikanske undersøgelser af en række dødsfald efter



anvendelsen af peberspray i USA, hvoraf et enkelt med sikkerhed kunne tilskrives brugen af peberspray, da personen var astmatiker. En anden udenlandsk undersøgelse havde vist, at personer påvirket af rusmidler som metamfetamin og kokain kan være særligt påvirkelige over for peberspray. Derudover kan personer, der er i behandling med ACE-hæmmere på grund af forhøjet blodtryk, udvikle mere hoste, og peberspray kan medføre alvorlige læsioner på hornhinden af den, der eksponeres herfor.

Sundhedsstyrelsen anbefalede derfor, at peberspray anvendes med omtanke og kun til snævert definerede formål, hvor der ikke foreligger mindre farlige alternativer.<sup>47</sup>

Østre Landsret fandt i en dom fra 2010, blandt andet med henvisning til Sundhedsstyrelsens udtalelser, at brugen af peberspray kunne kvalificeres som vold af særlig rå, brutal eller farlig karakter efter straffelovens § 246.<sup>48</sup>

I Danmark er der registreret et enkelt dødsfald efter politiets eksponering af peberspray. Sagen vedrørte en 67-årig svækket og ophidset kvinde, der døde af akut hjertestop, kort tid efter at hun var blevet eksponeret for peberspray. Hverken Politiklagemyndigheden eller Statsadvokaten fandt imidlertid grundlag for at kritisere politiets brug af peberspray i den konkrete sag.<sup>49</sup>

Politiklagemyndigheden henviser i sin årsberetning for 2013 til Sundhedsstyrelsens anbefalinger og Østre Landsrets dom og anbefaler, at brug af peberspray begrænses mest muligt og forbeholdes situationer, hvor der reelt er tale om et alternativ til ligeartede eller mere indgribende magtmidler.<sup>50</sup>

## **POLITI**

I januar 2008 blev peberspray efter en forsøgsordning indført som magtmiddel i politiet.<sup>51</sup> Politiet har derfor følgende magtmidler til rådighed: skydevåben, stav, hund, gas, peberspray, håndkraft og talens brug. Der henvises ofte til et "magtbarometer" strækkende sig fra skydevåben, der er det mest indgribende magtmiddel, til talens brug, der er det mindst indgribende.<sup>52</sup> Peberspray er ligesom skydevåben og staven en del af politiets almindelige uniformering.

Peberspray blev indført for at bidrage til færre skader på både borgere og politifolk under anholdelse, idet voldsomme anholdelser under for eksempel anvendelse af staven i større omfang kan undgås.<sup>53</sup> Forsøget blev evalueret af Rigspolitiet i januar 2007, og de tre politikredse, der havde medvirket i forsøget, havde en meget positiv vurdering af peberspray. I relation til "magtbarometret" placerede de adspurgte politifolk peberspray i den øverste ende af håndkraft og i den nederste til midterste del af stavens brug.<sup>54</sup>

Mens de overordnede rammer for politiets magtanvendelse, herunder de øvrige magtmidler, er reguleret i politiloven, er rammerne for brug af peberspray alene reguleret i magtbekendtgørelsen.<sup>55</sup> Politiet kan herefter bruge peberspray (indikationskravene), når det sker for at:

- 1) afværge et påbegyndt eller overhængende angreb på en person
- 2) afværge overhængende fare i øvrigt for personers liv eller helbred
- 3) afværge et påbegyndt eller overhængende angreb på samfundsvigtige institutioner, virksomheder eller anlæg
- 4) afværge et påbegyndt eller overhængende angreb på ejendom
- 5) sikre gennemførelse af tjenestehandlinger, mod hvilke der gøres aktiv modstand
- 6) sikre gennemførelse af tjenestehandlinger, mod hvilke der gøres passiv modstand, såfremt tjenestehandlingens gennemførelse skønnes uopsættelig, og anden og mindre indgribende magtanvendelse skønnes åbenbart uegnet.

Betingelserne er identiske med betingelserne for anvendelsen af stav og hund.

I relation til politiets brug af peberspray mod personer, der gør "passiv modstand", stilles krav om, at tjenestehandlingen skal skønnes "uopsættelig" og "anden og mindre indgribende magtanvendelse skønnes åbenbart uegnet". Brug af peberspray forudsætter dermed, at politiet i den enkelte situation konkret vurderer, at tjenestehandlingen er uopsættelig, og at de øvrige magtmidler (håndjern, håndkraft og talens brug) er åbenbart uegnede.

Hvor politilovens forarbejder indeholder ganske præcise retningslinjer for brugen af de øvrige magtmidler, er dette ikke tilfældet i relation til peberspray. Det må dog antages, at navnlig de særlige bemærkninger til indikationskravene for brug af stav også må være retningsgivende for brug af peberspray. Dette betyder i forhold til "passiv modstand", at peberspray ikke kan benyttes, hvis "kun en eller ganske få personer yder modstand ved at forholde sig passivt", og at det dermed "næsten undtagelsesfrit vil være muligt at gennemføre tjenestehandlingen ved brug af almindelig fysisk magt, det vil sige magtanvendelse uden midler".<sup>56</sup>

I relation til de øvrige magtmidler er der i øvrigt fastsat yderligere beskyttelsesgarantier. I relation til brug af gas, som er det magtmiddel, der

umiddelbart minder mest om peberspray, skal forsvarlighedsvurderingen også inddrage hensyn til vind- og vejrforhold, og politiet skal udvise tilbageholdenhed med at anvende gas mod personer, der befinder sig indendørs.<sup>57</sup> Tilsvarende må stav kun anvendes mod arme, ben, ryg og sæde,<sup>58</sup> og hund må kun anvendes med besindighed, varsomhed og størst mulig skånsomhed.<sup>59</sup>

Som anført ovenfor finder Sundhedsstyrelsen, at der kan være alvorlige helbredsrisici forbundet med brug af peberspray og anbefaler, at peberspray kun anvendes til "snævert definerede formål, hvor mindre farlige alternativer ikke foreligger". Denne opfattelse gjorde sig som anført også gældende i Østre Landsrets afgørelse om peberspray fra 2010.

Ifølge statistik fra Rigspolitiet blev peberspray i perioden 2008-2013 brugt af politiet 8405 gange. Dette svarer til, at peberspray i gennemsnit blev brugt knap 4 gange dagligt i hele landet. Indberetningerne fordeler sig som følger:

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total
<b>Antal indberetninger<sup>60</sup></b>	1457	1427	1290	1654	1428	1149	8405

Tabellen viser, at brugen af peberspray er faldet siden 2011. Antallet af indberetninger udgjorde 1654 i 2011, men faldt herefter til 1428 i 2012 og til 1149 i 2013, som er det laveste antal indberetninger nogensinde. Rigspolitiet forklarer faldet med, at uromagere i højere grad er blevet bevidste om pebersprays virkninger og dermed nemmere lader sig dæmpe ned, uden at det er nødvendigt at tage sprayen i brug.<sup>61</sup>

Peberspray anvendes fortrinsvis, når politiet møder det, politiet betegner som "aktiv modstand", eller når politiet "afværger et angreb mod person". Disse sager udgør henholdsvis 67 procent og 49 procent af sagerne i 2012,<sup>62</sup> mens peberspray anvendes ved "passiv modstand" i 9 procent af sagerne. Fordelingen ser ud som følger:

	2008	2009	2010	2011	2012	2013 <sup>63</sup>
<b>Afværgelse af angreb mod person eller fare for personers liv eller helbred</b>	50 %	50 %	46 %	56 %	49 %	-
<b>Afværgelse af angreb på samfundsvigtige institutioner eller ejendom</b>	2 %	1 %	1 %	2 %	1 %	-
<b>Overvinde aktiv modstand</b>	58 %	61 %	65 %	75 %	67 %	-
<b>Overvinde passiv modstand</b>	11 %	8 %	9 %	10 %	9 %	-

Ifølge Rigspolitiets statistik over brugen af peberspray på landsbasis bliver peberspray ofte brugt over for berusede og narkotikapåvirkede personer. I 2012 blev peberspray således anvendt mod berusede og narkotikapåvirkede personer i henholdsvis 57 procent og 21 procent af tilfældene.

Peberspray anvendes også relativt ofte mod psykisk syge. Ifølge politiets opgørelser blev peberspray i 2012 anvendt mod en psykisk syg person i 15 procent af samtlige indberettede sager i hele Danmark. Brugen af peberspray mod psykisk syge, herunder på hospitaler, vil ikke blive behandlet yderligere i det følgende.

Politiets statistik viser, at peberspray overvejende anvendes på gaden. Dette forekommer i 59 procent af tilfældene. Sagerne fordeler sig som følger:

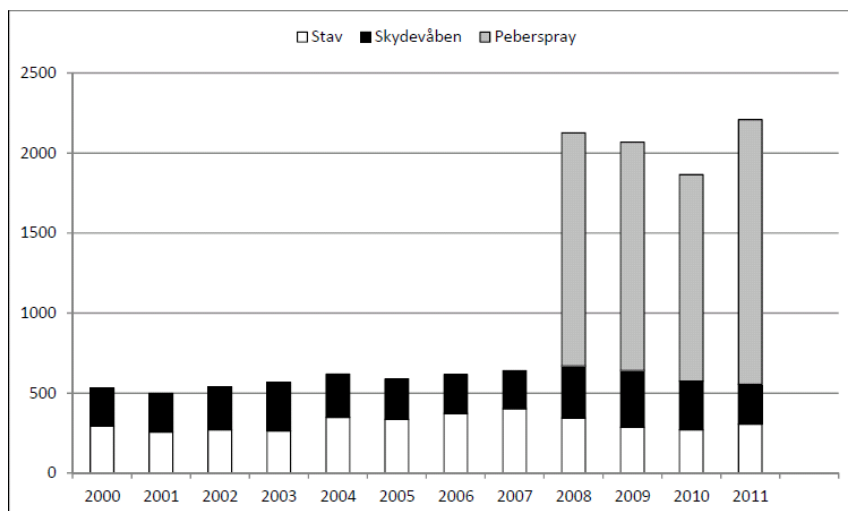
<b>Anvendt i/ved bolig</b>	19 %
<b>Anvendt i/ved værtshus</b>	5 %
<b>Anvendt i/ved gade</b>	59 %
<b>Anvendt offentlige steder</b>	17 %

Rigspolitiets samlede tal over magtanvendelse viser, at brugen af stav er steget en smule år for år, mens brugen af gas og hund faldet. Brug af skydevåben er faldet i 2011 og 2012, men siden steget i 2013:<sup>64</sup>

	2009	2010	2011	2012	2013
Politistav	287	288	307	315	316
Gas	8	7	11	8	4
Tjenestehunde	-	235	293	247	231
Skydevåben	361	305	277	260	323

Den samlede magtanvendelse er imidlertid steget ganske betragteligt siden indførelsen af peberspray. Brugen af de andre magtmidler er enten øget eller ikke mindsket nævneværdigt, og peberspray er dermed blevet anvendt som et

supplerende magtmiddel uden tilsyneladende at have erstattet andre magtmidler. Brugen af peberspray i forhold til andre magtmidler illustreres via denne tabel:<sup>65</sup>



Peberspray anvendes således langt mere end både stav og skydevåben og har betydet, at den registrerede magtanvendelse er mere end tredoblet. Eftersom der ikke føres statistik over brug af greb, er det dog ikke muligt at se, om greb til gengæld anvendes mindre.

Institut for Menneskerettigheder udgiver i foråret 2015 en rapport om politiets brug af peberspray, blandt andet på baggrund af interviews med betjente og personer, der har været udsat for peberspray, samt en gennemgang af indberetninger om brug af peberspray i 2012.

## FÆNGSLER

Danmark indførte i juni 2011 peberspray permanent i Kriminalforsorgens fængsler og arresthuse ved en ændring af straffuldbydelsesloven.<sup>66</sup> Kriminalforsorgens magtanvendelse er herudover reguleret i magtanvendelsesbekendtgørelsen og Justitsministeriets skrivelse om magtanvendelse.<sup>67</sup>

Den permanente ordning blev indført efter en forsøgsordning i syv af Kriminalforsorgens institutioner og efter, at peberspray i januar 2008 var blevet indført som magtmiddel for politiet.<sup>68</sup> Forsøgsordningen strakte sig fra 1. oktober 2009 til 31. maj 2011, og peberspray blev anvendt 50 gange i denne periode.

Direktoratet for Kriminalforsorgen afgav i september 2010 en evaluering af forsøgsordningen på baggrund af oplysninger for perioden 1. oktober 2009 til 15.

september 2010.<sup>69</sup> I denne periode blev peberspray anvendt 24 gange, og der blev advaret herom 22 gange. De indsatte efterkom i stort set alle tilfælde personalets anvisninger, og det havde derfor ikke været nødvendigt at anvende fysisk magt, hvilket i næsten alle tilfælde ellers ville have været nødvendigt.

Peberspray havde herudover skabt tryghed for personalet, og der var bred enighed om, at peberspray var et mere skånsomt magtmiddel end greb og anden fysisk magt, som øgede risikoen for skader på personale og indsatte. Det blev derfor konkluderet, at peberspray havde haft den ønskede virkning og effekt, og den permanente ordning blev derfor indført.

Magtanvendelse i fængsler og arresthuse kan i dag således ske ved greb, skjold, stav, peberspray og tåregas.<sup>70</sup> Peberspray kan – ligesom de øvrige magtmidler – anvendes, hvis det skønnes nødvendigt for at afværge truende vold, overvinde voldsom modstand eller hindre selvmord eller anden selvbeskadigelse, for at hindre undvigelse eller standse undvegne eller for at gennemtvinge en påbudt foranstaltning, når øjeblikkelig gennemførelse af denne er nødvendig, og den indsatte afviser eller undlader at følge personalets anvisninger (indikationskravene). Magtanvendelse skal endvidere være nødvendig, proportional samt være så skånsom som muligt (beskyttelsesgarantierne).<sup>71</sup>

Indikationskravene og beskyttelsesgarantierne for brug af peberspray er stort set identiske med dem for politiet i medfør af politiloven, men Kriminalforsorgens adgang til at anvende peberspray synes mere lempelig og upræcis.

Det retlige udgangspunkt er efter politiloven, at politiet først skal anvende almindelig fysisk magt uden magtmidler (det vil sige tale, håndkraft og greb) og først derefter – hvis almindelig fysisk magt viser sig uegnet eller utilstrækkeligt – kan anvende magtmidler, herunder peberspray, hvis betingelserne i øvrigt er opfyldte. Et tilsvarende retligt hierarki mellem magtmidlerne gælder ikke for Kriminalforsorgen.<sup>72</sup>

Kriminalforsorgen kan anvende peberspray for at ”gennemtvinge en påbudt foranstaltning, når øjeblikkelig gennemførelse er nødvendig, og den indsatte afviser eller undlader at følge personalets anvisninger herom”. Modsvarende kan politiet anvende peberspray for at ”sikre gennemførelse af tjenestehandlinger, mod hvilke der gøres passiv modstand”, men som anført ovenfor, kun hvis tjenestehandlingen skønnes uopsættelig, og anden og mindre indgribende magtanvendelse skønnes åbenbart uegnet. Af politilovens forarbejder fremgår, at det antages, næsten uden undtagelser, at det vil være muligt at gennemføre tjenestehandlingen ved brug af almindelig fysisk magt, det vil sige magtanvendelse uden midler.<sup>73</sup>

Efter politiloven gælder – ud over de tre beskyttelsesgarantier, der også gælder for Kriminalforsorgen – et forsvarlighedskriterium, der skal sikre, at udenforstående ikke kommer til skade ved magtanvendelsen.

Endelig præciserer politilovens forarbejder de situationer, hvor politiet kan anvende magt, samt indeholder bemærkninger til beskyttelsesgarantierne.<sup>74</sup> Reguleringen af brug af peberspray er dog som anført ikke præciseret i samme omfang som brug af de øvrige magtmidler, men præciseringerne i forhold til sidstnævnte kan i et vist omfang overføres til peberspray. Tilsvarende præciseringer fremgår ikke i relation til Kriminalforsorgens brug af peberspray, hvilket overlader et mere ureguleret skøn til Kriminalforsorgen.

Før indførelsen af peberspray i 2011 blev der primært brugt håndkraft (greb). Tal fra Kriminalforsorgen viser, at den samlede magtanvendelse i Kriminalforsorgens institutioner er steget siden 2002.<sup>75</sup> Dette gælder både håndkraft, stav og skjold:

<b>Magtanvendelse – antal og art</b>	<b>I alt</b>	<b>Håndkraft</b>	<b>Stav</b>	<b>Tåregas</b>	<b>Skjold</b>	<b>Peberspray</b>
<b>2014 (1/1 til 1/8)</b>	570	490	10	1	20	49
<b>2013</b>	1118	985	23	3	37	70
<b>2012</b>	972	867	18	1	30	56
<b>2011</b>	315	274	4	-	-	37
<b>2010</b>	283	243	-	3	6	31
<b>2009</b>	210	198	2	2	5	3
<b>2008</b>	199	190	4	1	4	.
<b>2007</b>	199	179	7	-	13	.
<b>2006</b>	188	178	4	2	4	.
<b>2005</b>	201	179	9	3	10	.
<b>2004</b>	211	203	2	1	5	.
<b>2003</b>	202	184	7	1	13	.
<b>2002</b>	182	175	2	3	7	.

I 2012 er det blevet muligt at opgøre magtanvendelse foretaget i forbindelse med andre indgreb (anvendelse af håndjern og anbringelse i observations- eller sikringscelle). Derfor er det samlede antal af magtanvendelser i 2012 og 2013 væsentligt større end tidligere og således ikke direkte sammenlignelige med de foregående år. Dette ændrer dog ikke ved konklusionen om, at den samlede magtanvendelse har været støt stigende.

I 2013 var der 1009 episoder af magtanvendelse. Ved anvendelse af flere magtmidler ved én episode er anvendelsen af hvert enkelt magtmiddel opgjort som magtanvendelse. På denne baggrund blev der i 2013 registreret 1118

magtanvendelser. Dette er en stigning på 15 procent fra 2012. Anvendelsen af peberspray steg i samme periode med 25 procent, ligesom anvendelse af stav, tåregas og skjold er steget.<sup>76</sup>

Tallene viser, at indførelsen af peberspray ikke umiddelbart har ført til et fald i anvendelsen af de øvrige magtmidler med undtagelse af i 2011, hvor tåregas og skjold slet ikke blev anvendt. Peberspray bliver i øvrigt – med undtagelse af håndkraft – anvendt langt oftere end andre magtmidler og bliver dermed blot endnu et magtmiddel, der medvirker til en optrappet brug af magtmidler samlet set.

Institut for Menneskerettigheder har i 2014 udarbejdet en rapport om brugen af peberspray i danske fængsler og arresthuse.<sup>77</sup> Rapporten er udarbejdet på baggrund af indberetninger fra Statsfængslet i Nyborg, Køge Arrest og Københavns Fængsler, kvalitative interviews med fængselspersonale og indsatte samt observationer. Indberetningerne dækker perioden fra indførelsen af den permanente ordning (juni 2011) til og med januar 2014.

I denne periode er peberspray anvendt 86 gange. Sagerne fordeler sig således:

<b>Formål med anvendelse</b>	<b>Antal sager</b>	<b>Andel</b>
<b>Afværge truende vold og overvinde voldsom modstand</b>	61	71 %
<b>Hindre selvmord og selvbeskadigelse</b>	16	19 %
<b>Hindre undvigelse og standse undvegne</b>	5	6 %
<b>Gennemtvinge en påbudt foranstaltning</b>	3	3 %
<b>Begrundelse ikke oplyst</b>	1	1 %

Cirka to tredjedele af anvendelserne sker for at ”afværge truende vold og overvinde voldsom modstand”, herunder overgreb på personalet. Personalets egen sikkerhed er en vigtig begrundelse for, at peberspray er nødvendig, og flere betjente anfører, at de ville udsætte sig selv for fare, hvis de ikke brugte peberspray.<sup>78</sup>



Af indberetningerne fremgår, at peberspray er anvendt på følgende steder:

Hvor anvendes peberspray?	Antal sager	Andel
I egen celle	45	52 %
På toilet/bruserum	5	6 %
På gårdtur	18	21 %
Udenfor	3	3 %
På trappe/gang	6	7 %
I elevator	1	1 %
I observationscelle	8	9 %

I mere end 50 procent af sagerne anvendes peberspray i den indsattes celle, og i 9 procent af sagerne anvendes peberspray i observationscelle. Når peberspray anvendes i en indsats celle, er der flere eksempler på, at døren lukkes efterfølgende, blandt andet for at undgå, at fængselspersonalet selv eksponeres.

CPT og EMD har udtalt, at peberspray ikke må bruges i lukkede rum ("confined areas") som eksempelvis fængselsceller og fangetransporter eller mod et individ, herunder en fange, der allerede er under kontrol ved for eksempel at være lagt i håndjern. Det er derfor bekymrende, at peberspray i over halvdelen af tilfældene anvendes i strid hermed.

Kriminalforsorgens magtanvendelse skal som anført være nødvendig, proportional og skånsom. Indberetningerne viser, at der i langt de fleste sager bliver anvendt andre magtmidler i situationen ud over peberspray:

Anvendelse af andre magtmidler	Antal sager*	Andel*
Stav	17	20 %
Skjold	15	17 %
Greb, benlås og/eller håndkraft	84	98 %
Håndjern	34	40 %

\* Årsagen til, at antal sager ikke summerer til 86, ligesom andelen ikke summerer til 100 %, er, at der ofte er anvendt flere magtmidler i en enkelt sag. Andelen er udregnet i forhold til totalen på 86 sager.

Ifølge indberetningerne anvendes stav, greb og håndjern i de fleste tilfælde, efter at peberspray er blevet anvendt. Skjold anvendes både før og efter. Når stav anvendes, er det typisk fordi anvendelsen af peberspray ikke har været tilstrækkelig. Tale, dialog, anråb med videre anvendes i mange situationer før peberspray som forsøg på at afværge magtanvendelse.

Alle interviewede betjente mener, at hvis det er nødvendigt at anvende magt, er peberspray et af de mest skånsomme magtmidler, herunder mere skånsomt end

stav. Langt de fleste mener herudover, at peberspray er mere skånsomt end hårdhændede greb. Peberspray anses som mere skånsomt, dels fordi det af fængselspersonalet antages at afføde færre skader på ansatte og indsatte end brug af stav og greb, dels fordi personalet hurtigere og mere kortvarigt kan pacificere den indsatte.<sup>79</sup>

Disse betragtninger stemmer ikke overens med anbefalingerne fra CPT og EMD's seneste praksis, hvor peberspray anses for mindre skånsomt end de øvrige magtmidler.

De indsatte opfatter brugen af peberspray betydeligt voldsommere og mere langvarigt end fængselspersonalet. Alle interviewede opfatter peberspray som et af de kraftigste magtmidler, og størstedelen foretrækker at blive udsat for håndjern, greb og stav (dog ikke stav i hovedet). Et af argumenterne for at peberspray ikke anses for skånsomt er, at peberspray ikke kan gradueres på samme måde som greb og stav.<sup>80</sup>

Fængselspersonalet har ikke som politiet peberspray i bæltet som en fast del af uniformen. Peberspray må kun bæres, hvis der foreligger en konkret risikosituation i fængslet eller arresthuset.<sup>81</sup> Instituttets undersøgelse viser, at der er forskel på, hvor ofte peberspray bæres i praksis. I nogle institutioner bæres peberspray permanent, i andre institutioner kun efter konkret risikovurdering.<sup>82</sup>

Kriminalforsorgen har i februar 2013 evalueret brugen af peberspray i fængsler og arresthuse og har i den forbindelse udtrykt ønske om, at ordningen udvides.<sup>83</sup> Direktoratet for Kriminalforsorgen har derfor indstillet, at fængselspersonalets adgang til at bære peberspray udvides, således at peberspray gøres til en del af personalets udrustning i en lang række situationer. Forhenværende justitsminister Karen Hækkerup meddelte den 3. juli 2014 Retsudvalget, at Justitsministeriet var indstillet på at udvide adgangen til at bære peberspray i overensstemmelse hermed, og at ændringen snarest ville blive gennemført ved en ændring af magtanvendelsesbekendtgørelsen.<sup>84</sup> Justitsministeriet har efterfølgende oplyst, at ændringerne først ville blive gennemført i begyndelsen af 2015, fordi Justitsministeriet ville afvente resultaterne af Institut for Menneskerettigheders undersøgelse.<sup>85</sup> Gennemførelsen af ændringerne er herefter blevet yderligere forsinket.

En udvidet adgang til at bære peberspray stemmer ikke overens med anbefalinger fra CPT. Institut for Menneskerettigheder og andre har kritiseret dette forslag, blandt andet henset til praksis fra EMD samt det forhold, at

indførelsen af peberspray ikke har mindsket den samlede brug af magtmidler, men blot tilføjet endnu et magtmiddel.<sup>86</sup>

I relation til Institut for Menneskerettigheders rapport 'Brug af peberspray i danske fængsler og arresthuse' har Kriminalforsorgen deltaget i undersøgelsens følgegruppe. Kriminalforsorgen er endvidere ved et særskilt møde med Institut for Menneskerettigheder blevet bedt om at forholde sig til instituttets konklusioner og anbefalinger. Kriminalforsorgen har tilkendegivet, at de vil overveje yderligere retningslinjer for brugen af peberspray. Kriminalforsorgen vil desuden iværksætte en undersøgelse af, hvad der særligt karakteriserer magtanvendelsessituationer i Kriminalforsorgen, som anbefalet af Institut for Menneskerettigheder.

### **5.1.3 ANBEFALINGER**

#### **POLITIETS BRUG AF PEBERSPRAY**

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder og imødekomme internationale anbefalinger – at Danmark:

- revurderer opfattelsen af, hvor alvorligt et magtmiddel peberspray er, således at den er på linje med Sundhedsstyrelsens, Den Uafhængige Politiklagemyndigheds samt internationale anbefalinger
- begrænser brugen af peberspray mest muligt, herunder særligt i lukkede rum
- udarbejder retningslinjer, der nærmere præciserer forståelsen og rækkevidden af de enkelte indikationskrav i magtbekendtgørelsens § 25a

#### **BRUG AF PEBERSPRAY I DANSKE FÆNGSLER OG ARRESTHUSE**

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder og imødekomme internationale anbefalinger – at Danmark:

- præciserer anvendelsesområdet for brugen af peberspray i fængsler og arresthuse, herunder at peberspray som udgangspunkt ikke må anvendes i lukkede rum og over for indsatte, som personalet har fuld kontrol over
- indfører et retligt hierarki mellem de tilladte magtmidler, hvor greb er det mindst indgribende magtmiddel, og peberspray et mere indgribende magtmiddel, der kun må anvendes, når mindre indgribende magtmidler er åbenbart uegnede i lighed med politilovens regulering

- iværksætter en undersøgelse af, hvad der særligt karakteriserer de situationer, hvor peberspray eller anden magt anvendes, og hvilke tiltag der kan iværksættes for at forebygge og håndtere konflikter
- styrker sikkerheden i Kriminalforsorgen yderligere, blandt andet ved at udbygge den personlige kontakt mellem indsatte og personale med henblik på at nedbringe magtanvendelse generelt.

## 5.2 VISITATIONSZONER

Politiet i Danmark kan oprette visitationszoner, hvor politiet har mulighed for at undersøge tilfældigt udvalgte personers tøj, tasker og eventuelle bil. Oprettelsen af en visitationszone sker for at forebygge alvorlig voldskriminalitet, der indebærer fare for personers liv, helbred eller velfærd. Politiets arbejde med at forebygge forbrydelse er et legitimt formål. Heroverfor står hensynet til borgerens ret til at kunne bevæge sig frit rundt uden at blive stoppet og kropsviseret af politiet.

I det følgende vil der blive redegjort for reglerne for politiets visitationszoner og for de menneskeretlige problemstillinger, der kan opstå i forbindelse hermed.

### 5.2.1 DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE

Retten til respekt for privatliv er beskyttet i ICCPR artikel 17, EMRK artikel 8 og EU-chartret artikel 7. Herefter må ingen blive udsat for tilfældig eller ulovlig indblanding i sit privatliv. Retten til respekt for privatlivet er dog ikke absolut, og kriminalitetsbekæmpelse udgør et legitimt formål, der kan berettigede et indgreb.<sup>87</sup>

EMD fastslog i en dom fra 2010, at visitationsreglerne i den britiske antiterrorlovgivning udgjorde en krænkelse af retten til privatliv efter EMRK artikel 8.<sup>88</sup> Reglerne var udformet således, at det britiske politi havde mulighed for at foretage visitationer i oprettede zoner med henblik på at søge efter genstande, der kunne anvendes i forbindelse med terror. EMD lagde vægt på, at politiets beføjelser hverken var tilstrækkeligt præcist afgrænsede eller rummede passende garantier mod misbrug. EMD kritiserede også, at den konkrete visitationszone dækkede størstedelen af London og blev fornyet løbende hver 28. dag og dermed reelt hverken var tidsmæssigt eller geografisk afgrænset.<sup>89</sup>

EMD fastslog således, at retten til privatliv også beskytter den fysiske integritet i det offentlige rum. Når politiet, uden konkret mistanke om begået kriminalitet, stopper en borger i en visitationszone for at undersøge dennes tøj, tasker og eventuelle bil, udgør dette et indgreb i retten til privatliv. At visitationen foregår i

det offentlige rum, kan ligefrem forstærke indgrebets intensitet, idet visitationen kan virke nedværdigende.<sup>90</sup>

Indgreb i retten til privatliv kan som anført retfærdiggøres, hvis indgrebet følger et legitimt formål, som eksempelvis kriminalitetsbekæmpelse. Dette er netop formålet med visitationszoner. Indgrebet skal desuden have lovhjemmel og være nødvendigt i et demokratisk samfund. Kravet om lovhjemmel indeholder et krav om lovkvalitet, herunder at indgrebet er så tilstrækkeligt afgrænset og forudsigeligt, at borgerne har mulighed for at efterleve loven og undgå indgrebet.

Når politiet, uden krav om mistanke, har en udstrakt mulighed for at visitere personer, blot de befinder sig inden for en visitationszone, foreligger der en risiko for vilkårlighed, og det er samtidig vanskeligt for den enkelte borger reelt at få prøvet uretmæssig visitation og eventuel magtmisbrug, da politiet netop ikke behøver at begrunde visitation inden for en visitationszone, og der dermed ikke består et beslutningsgrundlag for den enkelte visitation.

Når politiet anvender visitationszoner, foreligger der endvidere risiko for diskrimination af borgere med anden etnisk oprindelse end dansk og dermed en risiko for at krænke forbuddet mod racediskrimination og forskelsbehandling i medfør af blandt andet ICCPR, Racediskriminationskonventionen, EMRK og EU-chartret.<sup>91</sup> Diskrimination kan for eksempel forekomme, hvis politiet anvender etniske eller racemæssige karakteristika som grundlag for beslutningen om, hvilke personer der skal underkastes visitation.<sup>92</sup>

I FN-regi overvåger FN's Menneskerettighedsråd (HRC) staternes overholdelse af menneskerettighederne. Under den Universelle Periodiske Bedømmelse (UPR) af Danmark i 2011 blev det anbefalet, at Danmark vedtager foranstaltninger til at forebygge og forbyde risikoen for diskrimination, også kaldet "ethnic profiling", foretaget af politiet, samt at Danmark sikrer, at brugen af visitationszoner ikke resulterer i diskrimination på grund af etnisk eller religiøs baggrund.<sup>93</sup> Regeringen har ifølge sin midtvejsrapportering dog ikke i sinde at ændre reglerne på området.<sup>94</sup>

### **5.2.2 DANSKE FORHOLD**

Politi-loven giver politidirektøren i en politikreds adgang til at træffe beslutning om at oprette en visitationszone. Visitationszoner oprettes skriftligt, indeholder en begrundelse og angiver sted og tidsrum, som visitationszonen gælder for.<sup>95</sup>

Visitationszoner iværksættes for at forebygge strafbare handlinger, som indebærer fare for personers liv, helbred eller velfærd. Det er således en

forudsætning, at der består en forøget risiko for, at nogen på det pågældende sted foretager strafbare handlinger, som indebærer fare. Om der foreligger en forøget risiko, afhænger af en samlet vurdering af politiets konkrete oplysninger. Både en række mindre overtrædelser af våbenlovgivningen inden for en kortere periode eller mere alvorlige hændelser, som for eksempel knivoverfald, kan begrunde beslutning om visitation. Det er derimod ikke et krav, at der foreligger mistanke om konkrete strafbare handlinger eller mistanke mod enkeltpersoner.<sup>96</sup>

I en visitationszone har politiet ret til at foretage stikprøvekontrol af tilfældigt forbipasserende personer, uden retskendelse og uden krav om konkret mistanke. Politiet kan kontrollere borgernes tøj, tasker og biler for at undersøge, om vedkommende bærer eller er i besiddelse af våben.

For sådanne ikke-sigtede personer gælder normalt efter retsplejeloven, at politiet kan foretage legemsbesigtigelse, enten hvis personen samtykker, eller hvis besigtigelsen sker som led i efterforskning af en lovovertrædelse, der kan medføre fængsel i et år og seks måneder eller mere (kriminalitetskrav), og indgrebet må antages at være af afgørende betydning for efterforskningen (indikationskrav).<sup>97</sup> Beslutning om legemsbesigtigelse træffes af retten ved kendelse.<sup>98</sup> I vurderingen heraf indgår et krav om både proportionalitet og skånsomhed.<sup>99</sup> Undersøgelse af ikke-sigtedes genstande, herunder tasker og køretøjer, sker under iagttagelse af samme kriminalitets- og indikationskrav, og beslutningen træffes ligeledes af retten.<sup>100</sup>

En person, der opholder sig i et område, hvor der i forebyggelsesøjemed er indført visitationszone, må således tåle et indgreb i sit privatliv, som svarer til det, en ikke-sigtet person i efterforskningsøjemed kan blive udsat for. Vedkommende nyder imidlertid ikke samme beskyttelse som en sigtet efter retsplejeloven – hverken i relation til identifikations- eller kriminalitetskrav – og beslutning herom træffes tilmed – uden retskendelse – af den politidirektør, som tillige er ansvarlig for det forebyggende arbejde i politikredsen.

Der er i loven ikke fastsat en øvre grænse for, hvor stor en visitationszone kan være, eller hvor længe en visitationszone kan opretholdes. Dette afhænger ifølge lovbemærkningerne af politiets konkrete vurdering af, at der er en forøget risiko for, at nogen foretager strafbare handlinger, som indebærer fare for personers liv, helbred eller velfærd. Ifølge lovbemærkningerne forventes visitationszoner typisk oprettet i bestemt afgrænsede områder som for eksempel et værtshus, et butikcenter, en gade eller en plads, mens der ikke kan træffes beslutning om visitation i for eksempel en hel politikreds eller kommune. Der er imidlertid ikke noget til hinder for, at der kan træffes flere samtidige beslutninger om

stikprøvevisitationer i den samme politikreds, hvis betingelserne for hvert enkel beslutning i øvrigt er opfyldt.<sup>101</sup>

Ifølge lovbemærkningerne fastsættes en visitationszones tidsmæssige udstrækning typisk til at vare i cirka en måned, hvorefter politiet har mulighed for at forlænge visitationszonen.<sup>102</sup>

Siden loven blev vedtaget, er der blevet oprettet adskillige visitationszoner, der har dækket meget store områder i længere perioder.

Københavns Politi oprettede i efteråret 2008 en visitationszone, der omfattede hele politikredsen med undtagelse af Dragør og dele af Tårnby. Visitationszonen omfattede således hele Københavns og Frederiksberg Kommune. Fra december 2008 blev også dele af Tårnby Kommune inddraget i samme visitationszone. Visitationszonen blev løbende forlænget hver fjerde til sjette uge og fortsatte frem til den 21. juli 2009.<sup>103</sup>

I en samlet opgørelse over visitationszoner for 2008 i Københavns Politikreds, fremgår det, at 7.891 personer blev stoppet i en visitationszone, og at der blev rejst sigtelse for overtrædelse af våbenloven 172 gange (en procentandel på 2,18). I 2009 blev der i samme politikreds visiteret i alt 9967 personer, og der blev alene rejst sigtelse i 128 tilfælde for våben (en procentandel på 1,28).<sup>104</sup>

I 2010, 2011 og 2012 har der i Københavns Politikreds i perioder været etableret visitationszoner i større områder. Senest har Københavns Politi den 14. januar 2013 oprettet én visitationszone, der dækkede Indre by, Nørrebro, Bispebjerg, Emdrup, Brønshøj og Husum. Visitationszonen blev forlænget ni gange frem til 21. maj 2013, dog således at det geografiske område blev afgrænset fra og med 9. april 2013 og ikke længere medtog Indre by. Visitationszonen blev oprettet på grund af en skærpet trusselvurdering på grund af konflikt mellem bandegrupperinger i Københavns Politikreds og nabopolitikredsen. Visitationszonen havde til formål at fastholde borgernes tryghed ved blandt andet at sikre, at personer i udvalgte områder ikke bar våben. Der blev i denne periode foretaget 906 visitationer, og i perioden frem til 14. maj 2013 blev der rejst sigtelse for våben i 19 tilfælde.<sup>105</sup> Der har ikke siden været etableret visitationszoner i politikredsen.

Københavns Vestegns Politi har også oprettet visitationszoner, der dækker store geografiske områder. Med samme begrundelse som Københavns Politi oprettede politikredsen den 12. januar 2013 en visitationszone, der dækkede hele Gladsaxe, Herlev og Ballerup Kommune. Efter en revurdering blev visitationszonen den 15. januar 2013 begrænset i sit geografiske omfang til kun

at dække dele af de pågældende kommuner. Visitationszonen blev forlænget flere gange frem til 21. maj 2013. Københavns Vestegns Politi har oplyst, at der i denne visitationszone i perioden frem til den 15. maj 2013 blev foretaget 1104 visitationer og gjort 125 våbenfund (en procentandel på 11,32).<sup>106</sup>

Københavns Vestegns Politi har i 2014 oprettet tre visitationszoner. Heraf har en enkel været af større geografisk udstrækning, idet politikredsen den 16.-17. maj 2014 oprettede en visitationszone, der omfattede dele af Bagsværd, Buddinge og Søborg. Begrundelsen var fest hos en rockergruppe. Siden har politikredsen kun oprettet visitationszoner af mindre geografisk udstrækning, og ingen af disse har været af en tidsmæssig udstrækning på over 48 timer.<sup>107</sup>

Ud over de specifikt nævnte perioder har navnlig Københavns Politi, Københavns Vestegns Politi, Nordsjællands Politi og Fyns Politi i en række andre tilfælde og flere gange i længere perioder oprettet visitationszoner, der dækker store dele af en kommune eller store geografiske områder i øvrigt, og nabopolitikredse har oprettet visitationszoner samtidig, således at visitationszonerne reelt har dækket endnu større geografiske områder.<sup>108</sup>

Selv om politiloven ikke direkte indeholder præcise grænser for den tidsmæssige og geografiske udstrækning af en visitationszone, så indeholder lovens forarbejder som ovenfor nævnt visse begrænsninger. Lovgiver har alene haft til hensigt at give politiet mulighed for at oprette visitationszoner inden for et snævert geografisk område, som eksempelvis en gade, en plads eller et værtshus, og ikke større områder, som for eksempel hele politikredse. Politiets praksis med at oprette visitationszoner, der dækker meget store områder i en by, flere bydele eller hele kommuner, stemmer derfor ikke overens med lovens forarbejder.

Det er på denne baggrund uklart for borgerne, hvor store områder politiet kan lade omfatte af en visitationszone. For det første fremgår begrænsningerne ikke direkte af loven, men alene af lovbemærkningerne, og for det andet administreres loven tilsyneladende ikke altid i overensstemmelse med lovbemærkningerne. Hertil kommer, at det i lyset af ovenfor beskrevne praksis fra EMD ikke kan udelukkes, at den danske ordning, sådan som den administreres, af EMD ville blive anset for at være i strid med proportionalitetsprincippet i EMRK artikel 8.

Politiets adgang til at stoppe tilfældigt forbipasserende i en visitationszone kan tilmed medføre en forøget risiko for, at personer med særlige etniske karakteristika oftere bliver stoppet af politiet. Dette er også et problem, som EMD har øget fokus på, fordi risikoen for vilkårlighed netop er til stede, når en



beslutning om visitation hverken er begrundet i konkret mistanke eller kræver retskendelse, og det er samtidig vanskeligt at dokumentere påstået magtmissbrug eller diskrimination, når politiet netop ikke skal begrunde, hvorfor den pågældende person er blevet visiteret.

Forskelsbehandling på grund af en persons race eller etniske oprindelse er i strid med de menneskeretlige forpligtelser, men også den forvaltningsretlige lighedsgrundsætning. Politiet foretager ikke registrering af den etniske oprindelse hos personer, som udtages til visitationskontrol, og det er derfor vanskeligt at måle, hvorvidt personer med en anden etnisk oprindelse end dansk oftere end andre bliver stoppet i en visitationszone.<sup>109</sup>

I en undersøgelse foretaget af Politiken fremgår det, at der i perioden fra den 15. september 2008 til den 15. januar 2010 blev stoppet 9887 personer, der samlet blev visiteret 17977 gange inden for visitationszonen i København. Over 50 procent af de visiterede havde anden etnisk oprindelse end dansk, selv om indvandrere og efterkommere kun udgør 21,6 procent af hele Københavns indbyggerantal og 27,9 procent af indbyggerantallet på Nørrebro.<sup>110</sup>

Den nævnte statistik kunne således tyde på, at der er risiko for diskrimination i forbindelse med visitationskontrol i Danmark, men der kan på det foreliggende grundlag ikke siges noget sikkert herom. Der er derfor behov for et øget fokus herpå, og det kunne overvejes, om registrering i anonymiseret form af de personer, der bliver stoppet i en visitationszone, kunne være en løsning. Ved at tilvejebringe offentligt tilgængeligt statistisk materiale over politiets indsats ville det blive muligt dels at måle effekten af politiets arbejde, herunder omfanget af fundne våben og andre tilfældighedsfund, dels at opnå viden om, hvorvidt bestemte grupper i samfundet er særligt udsat for at blive stoppet i en visitationszone. Registreringen burde i så fald udvikles i samarbejde med Datatilsynet for at sikre overholdelsen af persondataloven.

I sin UPR-midtvejsrapportering fra 2014 gav regeringen som anført ikke udtryk for, at reglerne skulle ændres. I relation til risikoen for diskrimination anførte regeringen, at politiet primært har etableret visitationszoner i hovedstadsområdet på grund af vedvarende konflikter mellem bandegrupperinger, herunder i indvandremiljøet, hvorfor det ikke kunne undgås, at der blandt de visiterede var en stor procentdel af borgere med anden etnisk oprindelse end dansk. Regeringen anførte, at etablering af visitationszoner altid er baseret på politiets konkrete professionelle trusselsvurdering og således ikke har nogen forbindelse til hverken race, etnicitet eller religion. Hertil kommer, at politiet generelt er forpligtet til at undgå diskrimination, og forebyggelsen af "ethnic profiling" indgår i Københavns Politis generelle strategi.

Regeringen fandt derfor, at den omtalte praksis fra EMD ikke finder direkte anvendelse på den danske ordning, og fandt derfor ikke anledning til at ændre denne. Regeringen ville dog informere politikredsene om praksis fra EMD.<sup>111</sup>

Justitsministeriet har i sine bemærkninger til Institut for Menneskerettigheders anbefalinger i 'Status 2013' anført, at ministeriet i lyset af den ovenfor beskrevne praksis fra EMD den 22. marts 2010 udsendte en cirkulæreskrivelse til samtlige af landets politikredse.<sup>112</sup> Ministeriet finder det unødvendigt at ændre de gældende regler på området, men indskærper over for politikredsene, at politilovens regler om visitationszoner skal administreres i overensstemmelse med forarbejderne.

Justitsministeriet foretog imidlertid denne indskærpelse over for politikredsene allerede i marts 2010. På baggrund af oplysninger fra landets politikredse kan det konstateres, at politiet – også efter udstedelsen af cirkulæreskrivelsen – fortsat ikke administrerer regler i overensstemmelse med lovens forarbejder, da nogle af de geografisk største og tidsmæssigt længste visitationszoner har været oprettet efter udstedelsen af cirkulæreskrivelsen. Det må derfor konstateres, at cirkulæreskrivelsen ikke i tilstrækkeligt omfang har fået politikredsene til at administrere politiloven i overensstemmelse med lovens forarbejder.

Antallet af visitationszoner er dog faldet markant det seneste år. Der har således i 2014 alene været etableret fire visitationszoner i hele landet, typisk af et døgn varighed.<sup>113</sup> Nogle visitationszoner har imidlertid fortsat dækket større geografiske områder. Loven administreres derfor fortsat ikke i overensstemmelse med dens forarbejder.

Den positive udvikling i relation til antallet og den tidsmæssige begrænsning af visitationszoner er ikke nødvendigvis et udtryk for en praksisændring, da 2014 ikke har været præget af samme voldsomme konflikter mellem bande- og rockergrupperinger som tidligere.

### **5.2.3 ANBEFALINGER**

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – at Danmark:

- præciserer grænserne for visitationszoners tidsmæssige og geografiske udstrækning
- fortsat sætter fokus på at forebygge risikoen for diskrimination i forbindelse med visitationskontrol og udarbejder offentligt tilgængeligt statistisk materiale til at belyse området.

### **5.3 PRÆVENTIV FRIHEDSBERØVELSE EFTER POLITILOVEN**

Danmark var vært for klimatopmødet COP15 i december 2009. På baggrund af frygt for omfattende uroligheder blev tidsgrænsen for brugen af præventiv frihedsberøvelse af personer, der giver anledning til (betydelig) fare for forstyrrelse af den offentlige orden i forbindelse med offentlige forsamlinger og opløb ændret fra 6 timer til 12 timer. Også straffen for visse lovovertrædelser begået i forbindelse med forstyrrelse af offentlig ro og orden blev skærpet. Demonstrationerne, som forløb over flere dage, medførte, at næsten 2000 demonstranter blev administrativt frihedsberøvet, og gav anledning til efterfølgende retssager om ulovlig frihedsberøvelse.<sup>114</sup>

#### **5.3.1 DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE**

EMRK artikel 5 beskytter retten til personlig frihed og sikkerhed. Beskyttelsen er dog ikke absolut, og legitime hensyn kan berettige en frihedsberøvelse, såfremt denne har hjemmel i national ret og sker i overensstemmelse med den i loven beskrevne fremgangsmåde (dobbelt hjemmelskrav).

EMD har i en række sager taget afstand fra præventiv frihedsberøvelse,<sup>115</sup> og EMD's praksis viser, at den nationale lovgivning skal opfylde visse kvalitative krav, herunder at retstilstanden skal være forudsigelig og reglerne tilstrækkeligt klare og præcise. Hjemmelskravet betyder ikke bare lovhjemmel, men også lov kvalitet. Det skal være muligt at overskue og forudsige konsekvenserne af reglernes anvendelse, således at der beskyttes mod vilkårlige indgreb, også i relation til retten til at demonstrere.

EMRK artikel 5, stk. 1, litra c, giver mulighed for at anholde eller frihedsberøve en person, når der er rimelig grund til at anse det som nødvendigt for at hindre ham i at begå en forbrydelse. Bestemmelsen indeholder umiddelbart en ret vidtgående mulighed for frihedsberøvelse, men EMD har flere gange præciseret, at det er i strid med bestemmelsen at tilbageholde en person for at forhindre en forbrydelse, medmindre tilbageholdelsen sker som led i en strafferetlig forfølgning. Internering og præventiv frihedsberøvelse, som sker uden sigtelse, er i strid med artikel 5.<sup>116</sup> Sigtelsen skal vedrøre en konkret og specifik forbrydelse, med hensyn til tid, sted og eventuelle ofre, og strafforfølgelsen skal ske for at bringe den frihedsberøvede for en domstol.<sup>117</sup> Det er dog ikke nødvendigt, at efterforskningen reelt munder ud i anklageskrift og efterfølgende straffesag. Om frihedsberøvelsen har været berettiget, skal afgøres efter de oplysninger, som forelå på tidspunktet for afgørelsen.

Frihedsberøvelse kan efter EMRK artikel 5, stk. 1, litra b, herudover ske i situationer, hvor en person ikke efterkommer forpligtelser, som er foreskrevet

ved lov. Denne brede formulering kan læses, som om den også omfatter præventive frihedsberøvelser, når den offentlige orden eller sikkerhed forstyrres.

EMD har dog fastslået, at der skal være tale om en specifik og konkret forpligtelse, der allerede påhviler personen. Formålet med frihedsberøvelsen skal være at tvinge den pågældende til at opfylde forpligtelsen, og så snart forpligtelsen er opfyldt, skal personen løslades. Den nationale domstol skal herudover afveje vigtigheden af at opfylde forpligtelsen over for vigtigheden af retten til frihed.<sup>118</sup> Har politiet meddelt en person forbud mod at opholde sig på bestemte områder, og personen overtræder forbuddet, kan der ske frihedsberøvelse.<sup>119</sup>

Det er også relevant at fremhæve EMRK artikel 10, der beskytter ytringsfriheden, og EMRK artikel 11, som beskytter forsamlingsfriheden. Borgerne har herefter ret til at mødes med andre borgere om et fælles formål og give udtryk for deres holdninger til samfundsmæssige spørgsmål. Disse rettigheder er af afgørende betydning i et demokratisk samfund, og EMD lægger i sin almindelige praksis om ytrings- og forsamlingsfrihed vægt på, at medlemsstaternes strafudmåling i relation til borgernes udøvelse af ytrings- og forsamlingsfriheden skal være forholdsmæssig, således at risikoen for uforholdsmæssige straffe ikke har en afskrækkende virkning ("chilling effect") på lovlige ytringer og samlinger.

EMD tog i Schwabe-sagen stilling til frihedsberøvelsen af to demonstranter.<sup>120</sup>

Tyske myndigheder tilbageholdt i 2007 to tyske statsborgere, som ville deltage i demonstrationer i forbindelse med G8-topmødet i Tyskland den 6.-8. juni 2007. Demonstranterne blev anholdt på en parkeringsplads i Rostock foran et fængsel, hvor de opholdt sig sammen med syv andre personer. Demonstranterne havde bannere i deres varebil, hvorpå der stod "Frihed til alle fanger" og "Befri alle nu". De blev anholdt den 3. juni om aftenen, og bannerne blev beslaglagt. Den ene demonstrant skulle ifølge politiet angiveligt fysisk have modsat sig identitetstjek. Ved en beslutning af 4. juni fra distriktsdomstolen blev demonstranterne tilbageholdt "indtil senest den 9. juni 2007, kl. 12". Tilbageholdelsen skete for at afværge en overhængende forøgelse eller fortsættelse af en lovovertrædelse, da demonstranterne havde befundet sig foran fængslet med genstande, som opfordrede til at befri fangerne. Frihedsberøvelserne blev stadfæstet af regionaldomstolen og senere af Rostock appelret, mens Forfatningsdomstolen afviste at behandle klagerne. Sagen blev herefter indbragt for EMD.

I relation til EMRK artikel 5, stk. 1, litra c, konstaterede EMD, at klagerne blev frihedsberøvet, inden de havde begået en forbrydelse. Det var derfor afgørende, om der havde været rimelig grund til at anse det for nødvendigt at hindre dem i

at begå en forbrydelse. I relation til spørgsmålet, om forbrydelsen havde været tilstrækkeligt konkret og specifik, bemærkede EMD, at der ikke var enighed mellem de nationale domstole om, hvilken forbrydelse klagerne havde været ved at begå. Herudover havde klagerne været tilbageholdt i omkring fem en halv dag – en betragtelig tid – af præventive årsager. Hertil kom, at udsagnene på bannerne kunne forstås på flere måder, og klagerne havde ikke båret værktøj eller lignende til at befri fanger på en voldelig måde. EMD var derfor ikke overbevist om, at den fortsatte tilbageholdelse af klagerne kunne betragtes som nødvendig for at forhindre dem i at begå en forbrydelse, som var tilstrækkelig konkret og specifik. EMD fandt, at det under alle omstændigheder havde været tilstrækkeligt at beslaglægge bannerne for at undgå, at klagerne kunne opildne andre til at befri fanger. EMD henviste endelig til sin veletablerede domspraksis, hvorefter frihedsberøvelse skal ske med henblik på strafforfølgning ved domstolene. Efter en samlet vurdering fandtes frihedsberøvelserne derfor ikke at være i overensstemmelse med artikel 5, stk. 1, litra c.

Frihedsberøvelsen var heller ikke omfattet af EMRK artikel 5, stk. 1, litra a, da politiet ikke havde givet klagerne pålæg om at melde sig på den lokale politistation eller forbudt dem at være der, hvor demonstrationerne foregik. EMD udtalte endvidere, at EMRK artikel 5, stk. 1, litra a, ikke kan anvendes i tilfælde, hvor domstolen træffer afgørelse om en præventiv frihedsberøvelse.

Frihedsberøvelsen udgjorde dermed en krænkelse af EMRK artikel 5.

I relation til beskyttelsen af ytrings- og forsamlingsfriheden i henholdsvis EMRK artikel 10 og 11 tog EMD alene stilling til artikel 11, da sagens primære fokus var, at klagerne som følge af frihedsberøvelsen var blevet forhindret i at demonstrere og udtrykke deres synspunkter sammen med andre. De to friheder kunne dog ikke klart adskilles fra hinanden, og EMD understregede derfor, at artikel 11 skal læses i lyset af artikel 10.

EMD har i en dom fra 2013 fastslået, at tilbageholdelse af en fodboldfan i fire timer under de konkret foreliggende omstændigheder var i overensstemmelse med EMRK artikel 5, stk. 1, litra b, blandt andet henset til, at den tilbageholdte var leder af en gruppe, som var mistænkt for at ville starte voldeligheder i forbindelse med fodboldkampen. Vedkommende blev løsladt en time efter kampens afslutning.<sup>121</sup>

EMD har tidligere fastslået, at tilbageholdelsen af en større gruppe demonstranter ("kettling") ikke kunne anses som frihedsberøvelse i konventionens forstand, men alene som begrænsninger i bevægelsesfriheden. Domstolen lagde vægt på, at EMRK ikke skal fortolkes på en sådan måde, at

politiet – når det er nødvendigt for at forhindre risiko for alvorlige skader, herunder personskader, og indgrebene holdes inden for det nødvendige minimum – ikke kan gennemføre sit arbejde med at opretholde orden og beskytte offentligheden.<sup>122</sup>

### 5.3.2 DANSKE FORHOLD

Politiet kan efter politiloven beslutte præventivt at frihedsberøve personer, som skønnes at være til fare for forstyrrelse af den offentlige orden samt til fare for enkeltpersoners og den offentlige sikkerhed. Frihedsberøvelse kan ske, hvis personen udgør en fare for andre, men også hvis personen udgør en fare for sig selv, herunder hvis vedkommende er beruset, syg eller på anden måde hjælpeløs. Frihedsberøvelse må kun ske, hvis mindre indgribende midler ikke er tilstrækkelige til at afværge faren. Frihedsberøvelsen skal være så kortvarig og skånsom som muligt og må så vidt muligt ikke udstrækkes ud over henholdsvis 6 eller 12 timer, afhængigt af omstændighederne.<sup>123</sup>

Det særlige ved præventiv frihedsberøvelse er, at indgrebet har til formål at foregribe strafbar adfærd, der endnu ikke er begået, hvilket rejser retssikkerhedsmæssige spørgsmål.

Grundlovens § 79 beskytter forsamlingsfriheden, men giver også politiet ret til at overvære offentlige forsamlinger samt forbyde forsamlinger under åben himmel, "når der af dem kan befrygtes fare for den offentlige fred". Det er almindeligt antaget i den statsretlige litteratur, at forsamlinger ikke kan forbydes, blot fordi den offentlige orden er i fare, da begrebet "den offentlige fred" kræver, at mere tungtvejende interesser er i fare.

Politiet har efter politilovens § 8 adgang til at gribe ind over for og frihedsberøve personer, der deltager i offentlige forsamlinger under åben himmel, når der er begrundet frygt for fare for betydelig forstyrrelse af den offentlige orden eller fare for enkeltpersoners eller den offentlige sikkerhed. At bestemmelsen er begrænset til "forsamlinger under åben himmel", tydeliggør, at den kan anvendes til at gribe ind over for grundlovssikrede forsamlinger efter grundlovens § 79. Beføjelsen er dog ikke begrænset til tilfælde, hvor der forudses fare for den "offentlige fred" i grundlovens § 79's forstand.

Af frygt for omfattende uroligheder under Danmarks afholdelse af klimatopmødet COP15 i december 2009 blev tidsgrænsen for tilbageholdelse i forbindelse med offentlige forsamlinger og opløb ændret fra 6 til 12 timer. Politiet fik herved mulighed for at forhindre, at allerede tilbageholdte ved løsladelse efter 6 timer fortsat kunne deltage i urolighederne. Samtidig blev

straffen for visse lovovertrædelser begået i forbindelse med grov forstyrrelse af offentlig ro og orden skærpet.<sup>124</sup>

Under COP15-demonstrationere blev over 1900 demonstranter frihedsberøvet. På denne baggrund anlagde 250 personer fra Danmark, Sverige, Storbritannien og Frankrig i 2010 erstatningssag ved Københavns Byret. Sagen vedrørte fem forhold fordelt over fem dage. I forbindelse med en demonstration den 12. december 2009 fra Christiansborg Slotsplads til Bella Center blev 905 personer frihedsberøvet. Heraf deltog 178 personer i søgsmålet. De resterende 72 sagsøgere blev frihedsberøvet i forbindelse med andre aktioner. Byretten gav samtlige sagsøgere medhold i, at de havde været udsat for ulovlig frihedsberøvelse. Retten fandt endvidere, at forholdene under frihedsberøvelsen af de 178 demonstranter, som var blevet anbragt på den kolde asfalt i forbindelse med en knibtangsmanøvre, havde været nedværdigende og dermed i strid med EMRK artikel 3 om forbud mod tortur og umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf. Hver af de 178 sagsøgere fik 9000 kroner i godtgørelse for tort, mens de øvrige fik hver 5000 kroner. Byretten tog ikke stilling til, om frihedsberøvelserne var i strid med EMRK artikel 10 og 11.

Sagen blev anket til Østre Landsret, som afsagde dom den 25. januar 2012. Landsretten var enig i, at frihedsberøvelserne den 12. december 2009 havde været ulovlige, og at behandlingen af de 178 sagsøgere var i strid med EMRK artikel 3. Landsretten fandt også – med tre undtagelser – at de øvrige frihedsberøvelser havde været ulovlige. De ulovlige frihedsberøvelser rettede sig mod deltagere i en lovlig demonstration og var derfor samtidig – automatisk – i strid med EMRK artikel 10 og 11. Landsretten tilkendte de frihedsberøvede erstatning og udmålte erstatningen efter længden af frihedsberøvelserne og på niveau med erstatning for uberettiget strafferetlig forfølgning. På grund af krænkelsen af EMRK artikel 3 forhøjede landsretten endvidere erstatningen med 4000 kroner til de 178 demonstranter, der blev frihedsberøvet den 12. december 2009. Endelig bemærkede landsretten, at erstatningsansvaret – i lyset af EMD's praksis – ikke forudsætter culpøs (ansvarspådragende) adfærd fra politiets side.<sup>125</sup>

Ved dom af 19. december 2012 fandt Københavns Byret tilsvarende, at politiets administrative frihedsberøvelse af deltagere i en demonstration i maj 2011 til minde om begivenhederne på Nørrebro den 18. maj 1993 havde været ulovlig og pålagde i medfør af EMRK artikel 5 politiet at betale erstatning på objektive grundlag til de 33 klagere. Der blev ikke ikendt godtgørelse for tort.<sup>126</sup>

Københavns Byret fandt ved dom af 19. februar 2014, at en administrativ frihedsberøvelse af en person, udelukkende med den begrundelse at

vedkommende viftede med et tibetansk flag under den kinesiske præsidents statsbesøg i Danmark, var ulovlig og i strid med EMRK artikel 5. Dommen er anket til Østre Landsret.<sup>127</sup>

I december 2013 blev cirka 480 personer frihedsberøvet i forbindelse med uroligheder efter en fodboldkamp mellem Brøndby IF og FC København. Politiet erkendte, at frihedsberøvelserne ikke var i overensstemmelse med politilovens § 8 og udbetalte de pågældende 2500 kroner i erstatning. Cirka 360 fans indbragte dog sagen for retten med påstand om højere erstatning under henvisning til, at den behandling, de havde været udsat for, var i strid med EMRK. Ved dom af 29. oktober 2014 fandt Københavns Byret, at frihedsberøvelserne var i strid med politilovens kapitel 8 og EMRK artikel 5, men ikke EMRK artikel 11. Retten tilkendte på denne baggrund de frihedsberøvede yderligere 1500 kroner i erstatning, da frihedsberøvelserne var fortsat, efter at de frihedsberøvede var blevet registreret. Retten fandt dog ikke, at der var sket krænkelse af EMRK artikel 3, idet hovedparten af de frihedsberøvede fik tilbudt liggeunderlag, havde adgang til at gå på toilettet og fik tilbudt vand.<sup>128</sup>

Endelig verserer aktuelt en sag mod Danmark ved EMD om administrative frihedsberøvelser foretaget i forbindelse med en fodboldlandskamp i 2009 mellem Sverige og Danmark. Sagen blev i 2014 kommunikeret til den danske regering.<sup>129</sup>

I forbindelse med finanslovsaftalen for 2012 blev det mellem regeringen og Enhedslisten aftalt, at der skulle ske en grundig drøftelse af, om der kunne være anledning til at ændre politiloven i forhold til at foretage administrative frihedsberøvelser. Drøftelsen skulle ske på baggrund af COP 15-dommen og i lyset af hensynet til forsamlingsfriheden.<sup>130</sup>

Loven er ikke sidenhen blevet ændret. I forbindelse med udvidelsen af tidsrummet for frihedsberøvelser i 2009 blev der dog iværksat en indberetningsordning, hvorefter politikredsene skal videregive oplysninger til Rigspolitiet om tilfælde, hvor frihedsberøvelser efter politilovens §§ 8 og 9 har varet over 6 timer. Justitsministeren har den 4. juni 2014 orienteret Folketingets Retsudvalg om de hidtidige resultater af indberetningerne og om, at ordningen vil blive videreført. Retsudvalget vil fremover modtage en årlig orientering om resultaterne af indberetningerne. Samtidig skal politiet fremover indsamle erfaringer fra tilfælde, hvor en eller flere frihedsberøvelser i forbindelse med en forsamling eller tilsvarende har varet i mere end 6 timer.

Rigspolitiet har den 11. juni 2014 udsendt en rundskrivelse til politikredsene med en nærmere orientering om reglerne i politiloven om frihedsberøvelser samt



generelle retningslinjer for den politimæssige indsats i forbindelse med større demonstrationer. Rundskrivelsen er udarbejdet med udgangspunkt i Østre Landsrets dom af 25. januar 2012 og Folketingets Ombudsmands redegørelse af 20. december 2010 om Københavns Politis behandling af anholdte/tilbageholdte under klimatopmødet.

### **5.3.3 ANBEFALINGER**

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at sikre, at krænkelser af menneskerettighederne undgås – at Danmark:

- reviderer politilovens regler om præventive frihedsberøvelser i lyset af EMRK artikel 5
- overvåger omfanget og varigheden af alle præventive frihedsberøvelser.

### **5.4 POLITIETS BRUG AF PEJLING**

Politiet kan som efterforskningsmiddel gøre brug af almindelig skygning, hvilket ikke længere kun foregår ved fysisk observation af personer, men også ved at politiet via en pejlesender (gps) modtager oplysninger om en borgers færden. I dette afsnit vil der blive redegjort for reglerne for politiets brug af pejling og for de menneskeretlige problemstillinger, der er forbundet hermed.

#### **5.4.1 DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE**

ICCPR artikel 17, EMRK artikel 8 og EU-chartrets artikel 7 sikrer retten til privatliv. I følge ICCPR artikel 17 må ingen udsættes for vilkårlig og ulovlig indblanding i sit privatliv, og ifølge EMRK artikel 8 har enhver ret til respekt for sit privatliv. Det kan dog undtagelsesvist ud fra en konkret vurdering være legitimt at begrænse retten til privatliv, hvis indgrebet har hjemmel i lov og er nødvendigt i et demokratisk samfund for at forebygge uro eller forbrydelse.

Foretages gps-overvågning inden for privat område, vil der være tale om et indgreb i retten til privatliv. Gps-overvågning af færden i det offentlige rum vil efter omstændighederne også kunne være et indgreb i retten til privatliv. Ved denne vurdering lægges der vægt på, om de berørte personer havde en rimelig forventning om at blive overvåget, og på karakteren af den efterfølgende overbevaring og anvendelse af data fra overvågningen.<sup>131</sup>

Det kan således udgøre et indgreb i retten til privatliv, hvis indsamlingen af oplysninger fra det offentlige rum er af systematisk og permanent karakter, og oplysningerne efterfølgende bliver anvendt i sammenhæng med andre personlige oplysninger som led i en efterforskning. Indsamling af oplysninger om en bestemt person kan også, selv om indsamlingen ikke er sket ved tvangsmæssige indgreb, udgøre et indgreb i privatlivsbeskyttelsen.

#### 5.4.2 DANSKE FORHOLD

Et vigtigt led i politiets efterforskning er observation af personer og lokaliteter. Retsplejeloven regulerer politiets adgang til ved hjælp af optiske instrumenter at iagttage personer, der befinder sig på privat område (det vil sige på et ikke frit tilgængeligt sted).<sup>132</sup> Der sondres mellem observation med kikkert (kvalificeret indgreb) og observation med automatisk eller fjernbetjent tv-kamera, fotografiapparat og lignende (mere kvalificeret indgreb). I forhold til sidstnævnte kræves det, at indgrebet må antages at være af væsentlig betydning for efterforskningen, og at efterforskningen vedrører en lovovertrædelse, der kan medføre fængsel i et år og seks måneder eller derover.<sup>133</sup> Ved observation af personer, der befinder sig i en bolig eller andre husrum (særligt kvalificeret indgreb), er kravene yderligere skærpet.<sup>134</sup>

Politiets observation af personer i det offentlige rum (det vil sige på frit tilgængelige steder) som led i efterforskning (ikke-kvalificeret indgreb) er derimod ikke reguleret i retsplejeloven eller lovgivningen i øvrigt. Politiet kan dog efter et skøn foretage observationer og er i den henseende alene begrænset af det almindelige proportionalitetsprincip. Det vil sige, at observation alene må ske, hvis det efter indgrebets formål, sagens betydning og den krænkelse og ulempe, som indgrebet må antages at forvolde den, som det rammer, ikke vil være et uforholdsmæssigt indgreb.

Politiet kan også observere personer ved brug af pejling. Ved pejling forstås, at politiet monterer pejleudstyr/gps på eksempelvis en bil, hvorefter en computer/mast modtager signalet, således at politiet som led i efterforskning kan følge bilens bevægelser på afstand. Ved hjælp af pejleudstyret opnår politiet således en viden, som normalt forudsætter fysisk tilstedeværelse. Pejling giver dog ikke mulighed for at optage billeder eller aflytte samtaler og har ifølge Justitsministeriet nærmest karakter af en skygning ved brug af tekniske hjælpemidler. Derfor er pejling på frit tilgængelige steder – ligesom observation – ikke lovreguleret.<sup>135</sup>

Vestre Landsret har i en kendelse fra 1996 behandlet spørgsmålet om pejling i en sag, hvor politiet havde påsat pejleudstyr uden på den mistænkte bil, mens bilen var parkeret på offentlig vej. Pejleudstyret gjorde det muligt for politiet at følge bilen i flere kilometers afstand og konstatere, om bilen kørte eller holdt stille. Landsretten lagde til grund, at politiet havde monteret udstyret, mens bilen befandt sig på offentlig vej, samt at politiet foretog pejling, mens bilen befandt sig på offentlig vej, og fandt på den baggrund, at indgrebet havde karakter af skygning. Der var derfor ikke tale om et straffeprocessuelt tvangsindgreb, og anvendelsen af pejleudstyret krævede ikke lovhjemmel.<sup>136</sup>

Højesteret har i en kendelse fra 2000 også taget stilling til spørgsmålet om pejling. Højesteret fandt, at der var tale om et straffeprocessuelt tvangsindgreb, fordi pejleudstyret var placeret inde i bilen og derfor kunne sidestilles med observation på et ikke frit tilgængeligt sted, som er lovreguleret i retsplejeloven.<sup>137</sup> Højesteret bemærkede, at hvis udstyret derimod placeres uden på bilen, er der ikke tale om et straffeprocessuelt tvangsindgreb, og handlingen kræver ikke lovhjemmel.<sup>138</sup>

Under henvisning til Højesterets kendelse har Vestre Landsret i en kendelse fra 2003, i en sag hvor politiet havde placeret en pejlesender uden på en bil, og hvor pejlesenderen løbende blev opdateret på telefonselskabernes telefonmaster, fastslået, at politiet kunne indhente masteoplysningerne fra teleselskaberne uden retskendelse.<sup>139</sup>

Retstillingen er dermed således, at politiet uden lovhjemmel frit kan overvåge personer ved brug af pejleudstyr, så længe pejleudstyret er placeret uden på bilen, og pejlingen sker på et frit tilgængeligt sted. Politiet kan endda indhente masteoplysninger fra teleselskaberne uden retskendelse. Da handlingen bliver sidestillet med skygning og derfor anses for at være et ikke-kvalificeret indgreb, er pejling alene undergivet de begrænsninger, som følger af det almindelige danske proportionalitetsprincip for politiets virke. Proportionalitetsprincippet må formentlig medføre krav om konkret mistanke til den, der udsættes for pejling, men det kan ikke udelukkes, at anvendelsen kan udstrækkes til flere personer omkring den mistænkte. Indgrebet vil også kunne få betydning for personer, der ikke er mistænkte, men som i kraft af deres samvær med mistænkte kan risikere at få deres færden overvåget. Da der er tale om et ikke-kvalificeret indgreb, findes der heller ikke statistik over politiets brug af pejling.

Det er tvivlsomt, hvilken betydning overgangen fra et frit tilgængeligt område til et ikke frit tilgængeligt område har. Problemet opstår i de tilfælde, hvor pejleudstyret bliver ved med at sende, selv om bilen eksempelvis er kørt ind i en aflåst garage og dermed befinder sig på et ikke frit tilgængeligt sted. Vestre Landsret lagde i sin kendelse fra 1996 til grund, at udstyret var monteret uden på den tiltaltes bil, mens bilen befandt sig på et offentligt tilgængeligt sted, og at politiets pejling ligeledes skete, mens bilen befandt sig på offentlig vej.

Højesteret synes imidlertid i sin kendelse fra 2000 ved bedømmelsen af, om der er tale om tvangsindgreb i retsplejelovens forstand, at lægge afgørende vægt på monteringen og således alene, om udstyret monteres inden i eller uden på bilen. Med henvisning til Højesterets kendelse fik politiet ved Vestre Landsrets kendelse fra 2003 tilladelse til at indhente masteoplysninger hos teleselskaberne

uden retskendelse, fordi det vedrørte observation af en bil, hvor pejleudstyret var placeret uden på bilen.

Spørgsmålet er derfor, om retspraksis skal fortolkes således, at det ved bedømmelsen af, om der foreligger et tvangsindgreb i retsplejelovens forstand, alene er afgørende, om monteringen er foretaget inde i eller uden på bilen. Hverken Højesteret eller Vestre Landsret i kendelsen fra 2003 tog konkret stilling til pejlingen, og betydningen af, om denne var foretaget på et frit eller ikke frit tilgængeligt område. Retstilstanden er derfor på dette punkt fortsat uafklaret.

Til sammenligning anses teleobservation derimod for at være et tvangsindgreb, der er omfattet af retsplejeloven. Teleobservation giver politiet mulighed for – under samme betingelser som observation med automatiske optiske instrumenter på ikke frit tilgængelige steder og med retskendelse<sup>140</sup> – at indhente oplysninger fra udbydere af telenet eller teletjenester om, hvilke mobiltelefonmaster mistænkt mobiltelefon løbende er i kontakt med, herunder oplysninger om den anvendte celle og efter omstændighederne oplysning om afstand mellem mobiltelefonen og masten.<sup>141</sup> Indgrebet omfatter alene lokaliseringsdata<sup>142</sup> og giver ikke politiet mulighed for at gøre sig bekendt med indholdet af den kommunikation, der foretages via mobiltelefonen.<sup>143</sup>

Selv om reguleringen af politiets brug af henholdsvis pejling og teleobservation er forskellig, er resultatet det samme. Det gælder i begge tilfælde, at politiet ved hjælp af elektronisk udstyr og adgang til teleselskabernes informationer om, hvilke sendemaster det elektroniske udstyr er gået ind på, får adgang til lokaliseringsdata for henholdsvis pejleudstyr og mobiltelefon.

Når politiet har placeret pejleudstyret uden på en bil, er spørgsmålet, om politiet herefter i ugevis, døgnet rundt, kan følge en bil på sine sendere – også når bilen befinder sig på et ikke frit tilgængeligt sted.<sup>144</sup> I fraværet af en lovregulering kan disse hemmelige efterforskningsmæssige skridt, som vedrører indgreb i privatlivsbeskyttelsen efter EMRK, ikke kontrolleres og eventuelt påklages. En lovregulering vil begrænse uforudsigeligheden og sikre mod misbrug og vilkårlighed og er efterlyst fra flere sider.<sup>145</sup>

Uanset om senderen er placeret inde i eller uden på bilen, bliver resultatet det samme. Politiet kan opnå viden om bilens færden. At der alligevel er forskel i vurderingen af indgrebets karakter, som anses for mindre kvalificeret og indgribende, når senderen er placeret uden på bilen, er baseret på en snæver fortolkning af privatlivets fred. Det kan derfor ikke udelukkes, at EMD ved en vurdering af spørgsmålet vil komme til det resultat, at retstilstanden, hvor politiet frit kan overvåge og indhente masteoplysninger i forbindelse med pejling

på frit tilgængelige steder, ikke opfylder kravet til lovhjemmel, tilgængelighed og forudsigelighed.<sup>146</sup> Ikke-lovreguleret pejling, som i dag sidestilles med skygning, kan derfor være i strid med EMRK artikel 8.<sup>147</sup>

#### **5.4.3 ANBEFALINGER**

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at sikre, at krænkelser af menneskerettighederne undgås – at Danmark:

- indsætter en klar og præcis lovhjemmel i retsplejelovens § 791 a, som regulerer området for observation ved brug af tekniske hjælpemidler (pejling) på frit tilgængelige steder

## SLUTNOTER

<sup>1</sup> The UN Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials (1990); The UN Code of Conduct for Law Enforcement Officials (1979); The European Code of Police Ethics (2001) og Council of Europe Declaration on the Police (1979).

<sup>2</sup> The UN Human Rights Standards and Practice for the Police (2004).

<sup>3</sup> ICCPR artikel 7; EMRK artikel 3 og EU-chartrets artikel 4.

<sup>4</sup> Torturkonventionens artikel 16.

<sup>5</sup> The UN Code of Conduct for Law Enforcement Officials, artikel 5, og The European Code of Police Ethics, princip 36.

<sup>6</sup> The UN Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials; The UN Code of Conduct for Law Enforcement Officials og The European Code of Police Ethics.

<sup>7</sup> UN Human Rights Committee (HRC), 'CCPR General Comment No. 7: Article 7 (Prohibition of Torture or Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment', 30. maj 1982.

<sup>8</sup> ICCPR artikel 17; EMRK artikel 8 og EU-chartrets artikel 7.

<sup>9</sup> ICCPR artikel 9, EMRK artikel 5 og EU-chartrets artikel 6.

<sup>10</sup> Torturkonventionens artikel 2.

<sup>11</sup> The UN Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials, princip 22-23; The European Code of Police Ethics, afsnit VI, princip 59-62.

<sup>12</sup> TEU artikel 6, stk. 1. Se også Justitsministeriets hjemmeside:

[www.justitsministeriet.dk/arbejdsomr%C3%A5der/international/menneskerettigheder/eu-og-menneskerettigheder](http://www.justitsministeriet.dk/arbejdsomr%C3%A5der/international/menneskerettigheder/eu-og-menneskerettigheder).

<sup>13</sup> Bekendtgørelse nr. 978 af 21. september 2004 med senere ændringer om politiets anvendelse af visse magtmidler m.v.

<sup>14</sup> Bekendtgørelse nr. 871 af 4. juli 2014 af straffeloven, kapitel 25.

<sup>15</sup> Straffelovens § 157 a. Bestemmelsen blev indført ved lov nr. 494 af 17. juni 2008 om ændring af straffeloven og militær straffelov. Lovændringen trådte i kraft den 1. juli 2008.

<sup>16</sup> Commissioner for Human Rights, 'Opinion of the Commissioner for Human Rights concerning Independent and Effective Determination of Complaints against the Police, 12 March 2009, Dok. CommDH(2009)4.'

<sup>17</sup> Lov nr. 404 af 21. april 2010 om ændring af retsplejeloven og forskellige andre love (Ny politiklageordning m.v.).

<sup>18</sup> Retsplejeloven § 118.

<sup>19</sup> Den Uafhængige Politiklagemyndighed, 'Vil du klage over politiet?'

<sup>20</sup> Dekorumkravet, også kaldet værdighedskravet, fremgår af tjenestemandsløvens § 10.

<sup>21</sup> Retsplejelovens § 109, stk. 2.

<sup>22</sup> Straffuldbyrdelsesloven § 62.

<sup>23</sup> [justitsministeriet.dk/nyt-og-presse/pressemeddelelser/2014/bredt-flertal-stemmer-regeringens-lovpakke-%E2%80%99fast-greb-om](http://justitsministeriet.dk/nyt-og-presse/pressemeddelelser/2014/bredt-flertal-stemmer-regeringens-lovpakke-%E2%80%99fast-greb-om).

[justitsministeriet.dk/sites/default/files/media/Arbejdsomraader/Forskning/Forskningsrapporter/2014/ESS%20rapport%202014.pdf](http://justitsministeriet.dk/sites/default/files/media/Arbejdsomraader/Forskning/Forskningsrapporter/2014/ESS%20rapport%202014.pdf).

<sup>25</sup> Justitsminister Karen Hækkerups besvarelse af 11. april 2014 af § 20-spørgsmål S 756 om synlige identifikationsnumre på polititjenestemænds uniformer. Tilgængelig på: [www.ft.dk/samling/20131/spoergsmaal/S756/index.htm](http://www.ft.dk/samling/20131/spoergsmaal/S756/index.htm), og Justitsministeriet, pressemeddelelse af 2. oktober 2014 'Model for markering på politiets uniformer klar', tilgængelig på: [www.justitsministeriet.dk/nyt-og-presse/pressemeddelelser/2014/model-markering-p%C3%A5-politiets-uniformer-klar](http://www.justitsministeriet.dk/nyt-og-presse/pressemeddelelser/2014/model-markering-p%C3%A5-politiets-uniformer-klar).

<sup>26</sup> Den Universelle Periodisk Bedømmelse (UPR) af Danmark, 2011, FN's Menneskerettighedsråd, anbefaling nr. 76 (Slovakiet).

<sup>27</sup> Europarådets Torturkomité (CPT) rapport om besøg i Danmark den 4-13. februar 2014. Tilgængelig på: [www.cpt.coe.int/documents/dnk/2014-25](http://www.cpt.coe.int/documents/dnk/2014-25).

<sup>28</sup> Institut for Menneskerettigheder, 'Statusrapport 2013', Magtanvendelse og indgreb, tilgængelig på:

<sup>29</sup> Cirkulæreskrivelse nr. 9156.

<sup>30</sup> Nordsjællands Politis brev af 8. maj 2013 med bilag til Institut for Menneskerettigheder, Københavns Politis brev med bilag af 15. maj 2013 til Institut for Menneskerettigheder, Københavns Vestegns Politis brev af 15. maj 2013 med bilag, Fyns Politis breve af 31. maj 2013 og 3. september 2014 med bilag til Institut for Menneskerettigheder, Københavns Politis brev af 19. september 2014 med bilag til Institut for Menneskerettigheder, Nordsjællands Politis brev af 22. september 2014 med bilag til Institut for Menneskerettigheder og Københavns Vestegns Politis brev af 14. november 2014 med bilag til Institut for Menneskerettigheder.

<sup>31</sup> Kriminalforsorgens evaluering af anvendelse af peberspray over for indsatte i kriminalforsorgens fængsler og arresthuse i perioden fra 1. juni 2011 til 15. oktober 2012, tilgængelig på: <http://www.ft.dk/samling/20121/almdel/reu/bilag/309/1255661.pdf>.

<sup>32</sup> Retsudvalget 2013-2014 (Alm. del) endeligt svar af 3. juli 2014 på spørgsmål 834, stillet den 2. april 2014 efter ønske af Karsten Lauritzen, tilgængelig på: [www.ft.dk/samling/20131/almdel/reu/spm/834/svar/1147106/1386361.pdf](http://www.ft.dk/samling/20131/almdel/reu/spm/834/svar/1147106/1386361.pdf).

<sup>33</sup> EMD, Tali mod Estland, afgørelse af 13. februar 2014, app. nr. 66393/10.

<sup>34</sup>

[menneskeret.dk/files/media/hoeringssvar/h%C3%B8ringsvar\\_afgivet\\_i\\_2013/november\\_2013/133\\_b\\_initiativer\\_mod\\_rocker-og\\_bandekriminalitet.pdf](http://menneskeret.dk/files/media/hoeringssvar/h%C3%B8ringsvar_afgivet_i_2013/november_2013/133_b_initiativer_mod_rocker-og_bandekriminalitet.pdf).

<sup>35</sup> Report to the Danish Government on the visit to Denmark carried out by the European Committee for the prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) fra 4. til 13. februar 2014.

<sup>36</sup> Lovforslag nr. L 93 af 8. december 2010 om anvendelse af peberspray som magtmiddel, undersøgelse af den indsatte person og opholdsrum og udvidelse af behandlingsgarantien for indsatte i fængsler og arresthuse, 2010-2011 (1. samling), pkt. 2.1.2.

<sup>37</sup> Conclusions and Recommendations of the Committee against Torture, Schweiz, 21. juni 2005, CAT/C/CR/34/CHE.

<sup>38</sup> European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT), '13th General Report on the CPT's activities covering the period 1 January 2002 to 31 July 2003', 10. september 2003, præmis 38, og 'Report to the authorities of the

Kingdom of the Netherlands on the visits carried out to the Kingdom in Europe, Aruba, and the Netherlands Antilles by the European Committee for the Prevention on Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT)', juni 2007, præmis 66.

<sup>39</sup> 'Report to the Danish Government on the visit to Denmark Carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT)', fra 4. til 13. februar 2014, præmis 63.

<sup>40</sup> 'Report to the Austrian Government on the visit to Austria carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT)', fra 15. til 25. februar 2009, præmis 116.

<sup>41</sup> EMD, Subasi og Coban mod Tyrkiet, afgørelse af 9. juli 2013, app. nr. 20129/07, pr. 36.

<sup>42</sup> EMD, Izci mod Tyrkiet, afgørelse af 23. juli 2013, app. nr. 42606/05, pr. 54-55.

<sup>43</sup> EMD, Ali Günes mod Tyrkiet, afgørelse af 10. april 2012, app. nr. 9829/07, pr. 39-41.

<sup>44</sup> EMD, Borbála Kiss mod Ungarn, afgørelse af 26. juni 2012, app. nr. 59214/11.

<sup>45</sup> EMD, Tali mod Estland, afgørelse af 13. februar 2014, app. nr. 66393/10, pr. 75-78.

<sup>46</sup> Institut for Menneskerettigheder, Lisbeth Garly Andersen og Peter Vedel Kessing, 'Brug af peberspray i danske fængsler og arresthuse', 2014.

<sup>47</sup> § 20-spørgsmål nr. S 2384, samling 2006-07, Justitsministeren (Lene Espersen) svar til Hans Kristian Skibby; Sundhedsstyrelsens notater af 3. marts 2009 og 28. april 2010 om 'Sundhedsstyrelsens udtalelse om eventuelle medicinske skadesvirkninger ved anvendelse af OC-spray/peberspray'.

<sup>48</sup> U 2010.2372 Ø.

<sup>49</sup> Den Uafhængige Politiklagemyndighed, 'Årsberetning 2012', side 31.

<sup>50</sup> Den Uafhængige Politiklagemyndighed, 'Årsberetning 2013', side 12ff.

<sup>51</sup> Bekendtgørelse nr. 1430 af 11. december 2007 om ændring af bekendtgørelse om politiets anvendelse af visse magtmidler m.v.

<sup>52</sup> Skema af 25. april 2013 kan findes her:

[www.politi.dk/da/aktuelt/nyheder/K15\\_nyheder\\_250413.htm](http://www.politi.dk/da/aktuelt/nyheder/K15_nyheder_250413.htm) .

<sup>53</sup> Rigspolitiets 'Evaluering af forsøg med peberspray', 2007, side 12.

<sup>54</sup> Rigspolitiets 'Evaluering af forsøg med peberspray', 2007, side 7.

<sup>55</sup> Bekendtgørelse nr. 1430 af 11. december 2007 om ændring af bekendtgørelse om politiets anvendelse af visse magtmidler m.v. § 25 a.

<sup>56</sup> Forslag nr. 159 af 4. februar 2004 til lov om politiets virksomhed.

<sup>57</sup> Bekendtgørelse nr. 1430 af 11. december 2007 om ændring af bekendtgørelse om politiets anvendelse af visse magtmidler m.v. § 23.

<sup>58</sup> Bekendtgørelse nr. 1430 af 11. december 2007 om ændring af bekendtgørelse om politiets anvendelse af visse magtmidler m.v. § 12.

<sup>59</sup> Bekendtgørelse nr. 1430 af 11. december 2007 om ændring af bekendtgørelse om politiets anvendelse af visse magtmidler m.v. § 17.

<sup>60</sup> Instituttet har fået aktindsigt i detaljerede tal over peberspray i perioden 2008-2013. Tallene dækker de forskellige politikredse og indeholder en række parametre, såsom hvor og hvornår peberspray blev anvendt, begrundelse for anvendelsen mv.

<sup>61</sup> [www.politi.dk/NR/rdonlyres/8C73E877-D11E-40F4-8B5C-37FA9C04E1B4/0/Politietsbrugafmagtmidler2013.pdf](http://www.politi.dk/NR/rdonlyres/8C73E877-D11E-40F4-8B5C-37FA9C04E1B4/0/Politietsbrugafmagtmidler2013.pdf).

<sup>62</sup> Politiet kan angive flere årsager til en hændelse. Totalen bliver derfor ikke 100 procent.



- <sup>63</sup> Rigspolitiet har ikke detaljerede tal for 2013, kun tal over den samlede anvendelse af peberspray. Derfor er 2013 tallene ikke med i tabellen. Det samlede tal for 2013 fremgår af Rigspolitiets årlige opgørelse af brug af magtmidler, [www.politi.dk/NR/rdonlyres/8C73E877-D11E-40F4-8B5C-37FA9C04E1B4/0/Politietsbrugafmagtmidler2013.pdf](http://www.politi.dk/NR/rdonlyres/8C73E877-D11E-40F4-8B5C-37FA9C04E1B4/0/Politietsbrugafmagtmidler2013.pdf).
- <sup>64</sup> [www.politi.dk/NR/rdonlyres/8C73E877-D11E-40F4-8B5C-37FA9C04E1B4/0/Politietsbrugafmagtmidler2013.pdf](http://www.politi.dk/NR/rdonlyres/8C73E877-D11E-40F4-8B5C-37FA9C04E1B4/0/Politietsbrugafmagtmidler2013.pdf).
- <sup>65</sup> Lars Holmberg, Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskab, side 102.
- <sup>66</sup> Lov nr. 183 af 8. marts 2011 om ændring af lov om fuldbyrdelse af straf mv. (anvendelse af peberspray som magtmiddel, undersøgelse af den indsatte person og opholdsrum og udvidelse af behandlingsgarantien for indsatte i fængsler og arresthuse).
- <sup>67</sup> Bekendtgørelse nr. 547 af 27. maj 2011 om anvendelse af magt over for indsatte i fængsler og arresthuse og Justitsministeriets skrivelse nr. 45 af 30. maj 2011 om anvendelse af magt over for indsatte i fængsler og arresthuse.
- <sup>68</sup> Forslag nr. 93 af 8. december 2010 til ændring af lov om fuldbyrdelse af straf mv. (Anvendelse af peberspray som magtmiddel, undersøgelse af den indsatte person og opholdsrum og udvidelse af behandlingsgarantien for indsatte i fængsler og arresthuse).
- <sup>69</sup> Rapporten er refereret i lovens forarbejder, jf. forslag nr. 93 af 8. december 2010 til ændring af lov om fuldbyrdelse af straf m.v. (Anvendelse af peberspray som magtmiddel, undersøgelse af den indsatte person og opholdsrum og udvidelse af behandlingsgarantien for indsatte i fængsler og arresthuse), Almindelige bemærkninger, pkt. 2.1.4.
- <sup>70</sup> Bekendtgørelse af lov nr. 435 af 15. maj 2012 om fuldbyrdelse af straf m.v. (straffuldbyrdelsesloven), § 62, stk. 2.
- <sup>71</sup> Straffuldbyrdelseslovens § 62, stk. 1-4.
- <sup>72</sup> Forslag nr. 159 af 4. februar 2004 til lov om politiets virksomhed.
- <sup>73</sup> Ibid.
- <sup>74</sup> Ibid.
- <sup>75</sup> <http://www.kriminalforsorgen.dk/Årlige-statistikberetninger-1365.aspx>.
- <sup>76</sup> Kriminalforsorgen, 'Statistik 2002-2013'. Disse tal er en sammentælling af anvendelse af de enkelte magtmidler baseret på Kriminalforsorgens statistik. I Kriminalforsorgens statistik opgøres magtanvendelse også i episoder, hvor der godt kan indgå flere magtmidler i en enkelt episode. Hvis man opgør stigningen i magtanvendelse pr. episode, er magtanvendelsen steget fra henholdsvis 883 episoder i 2012 til 1009 episoder i 2013, en stigning på 14,3 procent.
- <sup>77</sup> Institut for Menneskerettigheder, Lisbeth Garly Andersen og Peter Vedel Kessing, 'Brug af Peberspray i danske fængsler og arresthuse', 2014.
- <sup>78</sup> Institut for Menneskerettigheder, Lisbeth Garly Andersen og Peter Vedel Kessing, 'Brug af peberspray i danske fængsler og arresthuse', 2014, side 47ff.
- <sup>79</sup> Institut for Menneskerettigheder, Lisbeth Garly Andersen og Peter Vedel Kessing, 'Brug af peberspray i danske fængsler og arresthuse', 2014, side 54ff.
- <sup>80</sup> Institut for Menneskerettigheder (2014), Brug af peberspray i danske fængsler og arresthuse, Lisbeth Garly Andersen og Peter Vedel Kessing, side 57ff.
- <sup>81</sup> Bekendtgørelse nr. 547 af 27. maj 2012 om anvendelse af magt over for indsatte i fængsler og arresthuse (magtanvendelsesbekendtgørelsen), § 4.
- <sup>82</sup> Institut for Menneskerettigheder, Lisbeth Garly Andersen og Peter Vedel Kessing, 'Brug af peberspray i danske fængsler og arresthuse', 2014, side 80ff.

- <sup>83</sup> Kriminalforsorgens evaluering af anvendelse af peberspray over for indsatte i kriminalforsorgens fængsler og arresthuse i perioden fra 1. juni 2011 til 15. oktober 2012, tilgængelig på: [www.ft.dk/samling/20121/almdel/reu/bilag/309/1255661.pdf](http://www.ft.dk/samling/20121/almdel/reu/bilag/309/1255661.pdf).
- <sup>84</sup> Retsudvalget 2013-2014 (Alm. del), endeligt svar af 3. juli 2014 på spørgsmål 834, stillet den 2. april 2014 efter ønske af Karsten Lauritzen, tilgængelig på: [www.ft.dk/samling/20131/almdel/reu/spm/834/svar/1147106/1386361.pdf](http://www.ft.dk/samling/20131/almdel/reu/spm/834/svar/1147106/1386361.pdf).
- <sup>85</sup> Politiken, 'Justitsministeriet får kritik for "smøl" og "sløseri"', 20. december 2014, tilgængelig på: <http://politiken.dk/indland/politik/ECE2490207/justitsministeriet-faar-kritik-for-smoel-og-sloeseri/>.
- <sup>86</sup> Information (13. juli 2014), 'Fængselsbetjente skal til at bære peberspray'.
- <sup>87</sup> EMRK artikel 8, stk. 2.
- <sup>88</sup> EMD, Gillan and Quinton mod Storbritannien, afgørelse af 12. januar 2010, app. no. 4158/05.
- <sup>89</sup> EMD, Gillan and Quinton mod Storbritannien, afgørelse af 12. januar 2010, app. no. 4158/05, præmis 81.
- <sup>90</sup> EMD, Gillan and Quinton mod Storbritannien, afgørelse af 12. januar 2010, app. no. 4158/05.
- <sup>91</sup> EMD, Gillan and Quinton mod Storbritannien, afgørelse af 12. januar 2010, app. no. 4158/05, præmis 80-85.
- <sup>92</sup> Institut for Menneskerettigheder, 'Etnisk profilering i Danmark – dansk retsbeskyttelse inden for politiets arbejdsområde', 2011, side 11-13.
- <sup>93</sup> Den Universelle Periodisk Bedømmelse af Danmark, 2011, FN's Menneskerettighedsråd, anbefaling nr. 63 (Egypten) og anbefaling nr. 79 (Algeriet).
- <sup>94</sup> 'Mid-term Progress Report 2014. Update by Denmark on Follow-up of the Recommendations of UNHRC under the Universal Periodic Review Mechanism (UPR)', navnlig opfølgning på anbefaling nr. 79 fra Algeriet.
- <sup>95</sup> Politilovens § 6.
- <sup>96</sup> Lovforslag nr. L 159 om ændring af politiloven, 2003-2004, afsnit 5.2.4.3.
- <sup>97</sup> Retsplejelovens § 792 d, stk. 1, § 792 d, stk. 2.
- <sup>98</sup> Retsplejelovens § 792 d, stk. 3.
- <sup>99</sup> Retsplejelovens § 792 e.
- <sup>100</sup> Retsplejelovens kapitel 73 om ransagning.
- <sup>101</sup> Lovforslag nr. L 159 om ændring af politiloven, 2003-2004, afsnit 5.2.4.3.
- <sup>102</sup> Lovforslag nr. L 159 om ændring af politiloven, 2003-2004, afsnit 5.2.4.4.
- <sup>103</sup> Institut for Menneskerettigheder, 'Etnisk profilering i Danmark – dansk retsbeskyttelse inden for politiets arbejdsområde', 2011, side 21 samt side 56-59.
- <sup>104</sup> Københavns Politis brev med bilag af 15. maj 2013 til Institut for Menneskerettigheder.
- <sup>105</sup> Københavns Politis breve med bilag af henholdsvis 15. maj 2013 og 19. september 2014 til Institut for Menneskerettigheder.
- <sup>106</sup> København Vestegns Politis brev af 15. maj 2013 med bilag til Institut for Menneskerettigheder.
- <sup>107</sup> Københavns Vestegns Politis brev af 14. november 2014 med bilag til Institut for Menneskerettigheder.
- <sup>108</sup> Nordsjællands Politis brev af 8. maj 2013 med bilag til Institut for Menneskerettigheder, Københavns Politis brev med bilag af 15. maj 2013 til Institut for Menneskerettigheder, Københavns Vestegns Politis brev af 15. maj 2013 med bilag, Fyns Politis breve af 31. maj 2013 og

3. september 2014 med bilag til Institut for Menneskerettigheder, Københavns Politis brev af 19. september med bilag til Institut for Menneskerettigheder, Nordsjællands Politis brev af 22. september 2014 med bilag til Institut for Menneskerettigheder samt [www.politi.dk](http://www.politi.dk).

<sup>109</sup> Institut for Menneskerettigheder, 'Etnisk profilering i Danmark – dansk retsbeskyttelse inden for politiets arbejdsområde', 2011, side 12.

<sup>110</sup> Institut for Menneskerettigheder, 'Etnisk profilering i Danmark – dansk retsbeskyttelse inden for politiets arbejdsområde', 2011, side 12.

<sup>111</sup> 'Mid-term Progress Report 2014. Update by Denmark on Follow-up of the Recommendations of UNHRC under the Universal Periodic Review Mechanism (UPR)', navnlig opfølgning på anbefaling nr. 79 fra Algeriet.

<sup>112</sup> CIS nr. 9156.

<sup>113</sup> Nordsjællands Politis brev af 8. maj 2013 med bilag til Institut for Menneskerettigheder, Københavns Politis brev med bilag af 15. maj 2013 til Institut for Menneskerettigheder, Københavns Vestegns Politis brev af 15. maj 2013 med bilag, Fyns Politis breve af 31. maj 2013 og 3. september 2014 med bilag til Institut for Menneskerettigheder, Københavns Politis brev af 19. september med bilag til Institut for Menneskerettigheder, Nordsjællands Politis brev af 22. september 2014 med bilag til Institut for Menneskerettigheder og Københavns Vestegns Politis brev af 14. november 2014 med bilag til Institut for Menneskerettigheder.

<sup>114</sup> Se endvidere blandt andet Caroline Sophia Tarrow, 'Præventiv og kollektiv berøvelse af frihed samt forholdet til grundlæggende rettigheder', 2014.

<sup>115</sup> Peer Lorenzen, Jonas Christoffersen, Nina Holst-Christensen, Peter Vedel Kessing, Sten Schaumburg-Müller og Jens Vedsted-Hansen, 'Den Europæiske Menneskerettighedskonvention', 3. udgave, 2011, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, side 294.

<sup>116</sup> EMD, A. m.fl. mod Storbritannien, dom af 19. februar 2009, app. no. 3455/05 men også EMD, Lawless mod Irland, dom af 1. juli 1961, app. no. 332/57; Guzzardi mod Italien, dom af 6. november 1980, app. no. 7367/76 og Ciulla mod Italien, dom af 22. februar 1989, app. no. 11152/84.

<sup>117</sup> Se for eksempel EMD, Lawless mod Irland, dom af 1. juli 1961, app. no. 332/57; EMD, Epple mod Tyskland, dom af 24. marts 2005, app. no. 77909/01; EMD, M. mod Tyskland, dom af 17. december 2009, app. no. 19359/04 og EMD, Shimovolos mod Rusland, dom af 21. juni 2009, app. no. 30194/09.

<sup>118</sup> Se for eksempel Engel m.fl. mod Holland, dom af 8. juni 1976, app. no. 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72; 5370/72; EMD, Nowicka mod Polen, dom af 3. december 2002, app. no. 30218/96 og EMD, Vasileva mod Danmark, dom af 25. september 2003, app. nr. 52792/99 .

<sup>119</sup> EMD, Epple mod Tyskland, dom af 24. marts 2005, app. no. 77909/01.

<sup>120</sup> EMD, Schwabe og M.G. mod Tyskland, dom af 1. december 2011, app. no. 8080/08 8577/08 8080/08 8577/08.

<sup>121</sup> EMD, Ostendorf mod Tyskland, dom af 7. marts 2013, app. no. 15598/08.

<sup>122</sup> EMD, Austin m.fl. mod Storbritannien, dom af 15. marts 2012, app. no. 39692/09; 40713/09; 41008/09.

<sup>123</sup> Politilovens §§ 5 og 13 (6 timer) §§ 8 og 9 (12 timer).

<sup>124</sup> Lov nr. 1107 af 1. december 2009 om ændring af straffeloven og lov om politiets virksomhed (Styrket indsats mod omfattende forstyrrelse af den offentlige orden m.v.).

<sup>125</sup> U 2012.1439 Ø.

<sup>126</sup> Tilgængelig på:

[www.domstol.dk/KobenhavnsByret/nyheder/domsresumeer/Pages/DomisagoadministrativfrihedsberøvelsepåDrLouisesBro.aspx](http://www.domstol.dk/KobenhavnsByret/nyheder/domsresumeer/Pages/DomisagoadministrativfrihedsberøvelsepåDrLouisesBro.aspx).

<sup>127</sup> DR Nyheder, 'Politiet anker dom i Tibet-sagen', 31. marts 2014, tilgængelig på:

[www.dr.dk/Nyheder/Indland/2014/03/31/202721.htm](http://www.dr.dk/Nyheder/Indland/2014/03/31/202721.htm).

<sup>128</sup>

[www.domstol.dk/KobenhavnsByret/nyheder/domsresumeer/Pages/domisagomerstatningforuberegtigetfrihedsber%C3%B8velse.aspx](http://www.domstol.dk/KobenhavnsByret/nyheder/domsresumeer/Pages/domisagomerstatningforuberegtigetfrihedsber%C3%B8velse.aspx).

<sup>129</sup> EMD, Schwabach m.fl. mod Danmark, app. No. 35553/12.

<sup>130</sup> Tilgængelig på:

[www.fm.dk/Publikationer/2011/~media/Publikationer/Imported/2011/Aftaler%20om%20finansloven%20for%202012/web\\_aftaler%20om%20finansloven%20for%202012.ashx](http://www.fm.dk/Publikationer/2011/~media/Publikationer/Imported/2011/Aftaler%20om%20finansloven%20for%202012/web_aftaler%20om%20finansloven%20for%202012.ashx).

<sup>131</sup> EMD, Uzun mod Tyskland, afgørelse af 2. september 2010, app. no. 35623/05, pr. 43-45.

<sup>132</sup> Retsplejelovens § 791 a.

<sup>133</sup> Retsplejelovens § 791 a, stk. 2. Observation med kikkert kræver alene, at efterforskningen vedrørende en lovovertrædelse kan medføre fængselsstraf, jf. retsplejelovens § 791 a, stk. 1.

<sup>134</sup> Retsplejelovens § 791 a, stk. 3.

<sup>135</sup> Lovforslag nr. L 41 om forslag til lov om ændring af retsplejeloven (Beslaglæggelse, edition, fotoforevisning, konfrontation, efterlysning og observation samt prøvesagsordning for advokater m.v.), 1998-99, 1. samling, pkt. 1.4.

<sup>136</sup> U 1996.1496 V.

<sup>137</sup> Retsplejelovens § 791 a, stk. 2. Se også U 2000.2476 H.

<sup>138</sup> U 2000.2476 H.

<sup>139</sup> U 2003.1599 V.

<sup>140</sup> Retsplejelovens § 791 a, stk. 5 og 8, jf. § 783. Se også U 2011.2396 V.

<sup>141</sup> Retsplejelovens § 791 a, stk. 5, som indført ved lov nr. 542 af 8. juni 2006 om ændring af straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love.

<sup>142</sup> U 2009.2610 H.

<sup>143</sup> Forslag nr. 217 af 31. marts 2006 til lov om ændring af straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love (Styrkelse af indsatsen for at bekæmpe terrorisme mv.).

<sup>144</sup> Gorm Toftegaard Nielsen, 'Hvad er et tvangsindgreb? Om straffeproces og forvaltningsret', Juristen, 2005, side 159.

<sup>145</sup> Vestre Landsrets kendelse af 16. september 1996, Christoffer Badse, 'Pejling bør reguleres', Lov og Ret nr. 8, december 2004; Gorm Toftegaard Nielsen, 'Hvad er et tvangsindgreb? Om straffeproces og forvaltningsret', Juristen, 2005.

<sup>146</sup> Se Christoffer Badse, 'Pejling bør reguleres', Lov og Ret nr. 8, december 2004, og Erik Werlauff, 'Festskrift om menneskerettigheder til Carl Aage Nørgaard', Jurist- og Økonomforbundets Forlag 2004, side 401.

<sup>147</sup> Se også Jens Elo Rytter, 'Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – og dansk ret', Thomson Reuters forlag, 2003, side 142.

INSTITUT FOR  
MENNESKE  
RETTIGHEDER

