

Justitsministeriet  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K  
E-mail: [jm@jm.dk](mailto:jm@jm.dk) og [kfokr@jm.dk](mailto:kfokr@jm.dk)

WILDERS PLADS 8K  
1403 KØBENHAVN K  
TELEFON 3269 8888  
MAJB@HUMANRIGHTS.DK  
MENNESKERET.DK

DOK. NR. 23/02200-2

26. OKTOBER 2023

## HØRING OVER LOVUDKAST OM INITIATIVER MOD ÅBENLYS OG SYSTEMATISK HANDEL MED ULOVLIGE STOFFER

Justitsministeriet har ved e-mail af 29. september 2023 anmodet om Institut for Menneskerettigheders eventuelle bemærkninger til lovudkast om ændring af straffeloven, retsplejeloven og politiloven (initiativer mod åbenlys og systematisk handel med ulovlige stoffer).

Instituttet har bemærkninger til lovudkastets afsnit 2.2. om skærpet straf for overtrædelse af et zoneforbud og afsnit 2.3. om udvidet adgang til retshåndhævelsesarrest.

### 1. LOVUDKASTETS INDHOLD

Lovudkastet indeholder bl.a. et forslag om en generel skærpelse af straffen for overtrædelse af et forbud, der er udstedt af politiet i medfør af lovgivningen om politiets virksomhed, til en person, der har udvist en særlig utryghedsskabende adfærd eller ved sin adfærd bidraget til at skabe særlig utryghed (zoneforbud), jf. ordensbekendtgørelsens<sup>1</sup> § 6, stk. 5, jf. lovudkastets afsnit 2.2.

Straffen for overtrædelse af et zoneforbud fastsættes aktuelt som udgangspunkt til 7 dages ubetinget fængsel i førstegangstilfælde, 14 dages ubetinget fængsel i andengangstilfælde og 40 dages ubetinget fængsel i tredjegangstilfælde. I fjerdegangstilfælde fastsættes som udgangspunkt en passende skærpet straf i forhold til ovennævnte strafpositioner, jf. lovudkastets afsnit 2.2.1, side 19.

---

<sup>1</sup> Bekendtgørelse 2005-06-20 nr. 511 om politiets sikring af den offentlige orden og beskyttelse af enkeltpersoners og den offentlige sikkerhed mv., samt politiets adgang til at iværksætte midlertidige foranstaltninger.

Det foreslås, at straffen for overtrædelse af et zoneforbud sættes op til i udgangspunkt 14 dages ubetinget fængsel i førstegangstilfælde, 30 dages ubetinget fængsel i andegangstilfælde og 60 dages ubetinget fængsel i tredjegangstilfælde. I fjerdegangstilfælde og derover fastsættes som udgangspunkt en passende skærpet straf i forhold til ovennævnte strafpositioner, jf. lovudkastets afsnit 2.2.3, side 20-21.

Hvis en overtrædelse af et zoneforbud sker indenfor en såkaldt "målrettet skærpet strafzone", jf. lovudkastets afsnit 2.1, lægger lovudkastet op til, at det nuværende strafniveau øges indtil det dobbelte ad to omgange, dvs. til en firdobling i forhold til det aktuelle strafniveau.

Lovudkastet indebærer derudover et forslag om en udvidelse af mulighederne i retsplejeloven for at varetægtsfængsle personer, der sigtes for overtrædelse af zoneforbud, jf. lovudkastets afsnit 2.3.

Der skal således kunne foretages en såkaldt retshåndhævelsesarrest (varetægtsfængsling begrundet i hensynet til den almindelige retsfølelse) ved overtrædelse af zoneforbud, når lovovertrædelsen eller oplysningerne om forholdets grovhed kan ventes at ville medføre en ubetinget dom på fængsel i mindst 60 dage.

Efter den foreslåede ordning vil der i udgangspunktet kunne ske varetægtsfængsling ved overtrædelse af zoneforbud i tredjegangstilfælde, og – hvor overtrædelsen er sket indenfor en målrettet skærpet strafzone – i andegangstilfælde.<sup>2</sup>

## **2. INSTITUTTETS BEMÆRKNINGER**

Zoneforbud, hvorved personer forbydes at færdes inden for bestemte områder, må anses som et indgreb i den enkelte persons bevægelsesfrihed, jf. Den Europæiske Menneskerettighedskonventions tillægsprotokol 4, artikel 2, stk. 1. Et indgreb i en borgers bevægelsesfrihed kan anses for retfærdiggjort, hvis indgrebet opfylder de krav, som er angivet i artiklens stk. 3, som omfatter et lovligt formål, lovgrundlag og nødvendighed.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Lovudkastet afsnit 2.3.3., side 23.

<sup>3</sup> Der henvises til instituttets tidligere høringssvar vedrørende zoneforbud, herunder notat af 1. maj 2009 vedrørende høring over to udkast til forslag til lov om ændring af straffeloven m.fl. (Styrket indsats mod bandekriminalitet), tilgængelig her: <https://menneskeret.dk/hoeringssvar/styrket-indsats-bandekriminalitet-mv>; høringssvar af 29. november 2013 over udkast til forslag til lov om ændring af straffeloven m.fl. (initiativer mod rocker- og bandekriminalitet), tilgængelig her: <https://menneskeret.dk/hoeringssvar/initiativer-rocker-bandekriminalitet>;

Ethvert indgreb i individets rettigheder kræver efter konventionen et retsgrundlag i national ret. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis viser generelt, at den nationale lovgivning skal opfylde visse kvalitative krav, herunder at retsgrundlaget skal være tilgængeligt for individet og så klart og præcist, at individet med sikkerhed kan forudsige sin retsstilling.<sup>4</sup> Tilsvarende krav antages at følge af det almindelige uskrevne legalitetsprincip i dansk ret.

Kravene til retsgrundlagets klarhed øges, jo mere intensivt indgrebet er.

Instituttet er tidligere kommet med en række bemærkninger og anbefalinger til reguleringen af zoneforbud.<sup>5</sup>

En generel skærpelse af straffniveauet – under visse omstændigheder op til en firdobling i forhold til det aktuelle niveau – samt en øget adgang til anvendelse af retshåndhævelsesarrest ved overtrædelse af zoneforbud, indebærer efter instituttets opfattelse en intensivering af det indgreb, som et zoneforbud efter ordensbekendtgørelsens § 6, stk. 5 udgør.

Lovudkastet giver derfor instituttet anledning til at gentage sin tidligere anbefaling om, at den retlige regulering af zoneforbud bør ske i lovform snarere end i ordensbekendtgørelsen. En regulering i lovform stemmer efter instituttets vurdering bedst overens med hensynet til, at lovgiver inddrages mest muligt i regelfastsættelsen, samt med de kvalitative krav til regelgrundlaget, der følger af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis.

Derudover er det instituttets opfattelse, at den retlige regulering af zoneforbud bør præciseres, herunder ved at angive de handlemåder, der konkret kan begrunde meddelelse af sådant forbud.

Det fremgår af udkastet, at straffskærpelsen og adgangen til at varetægtsfængsle personer, der overtræder zoneforbud, skal give

---

og høringsvar af 10. november 2017 over udkast til forslag til lov om ændring af lov om politiets virksomhed (udvidet bemyndigelse til at fastsætte regler om zoneforbud), tilgængelig her: <https://menneskeret.dk/hoeringsvar/udvidet-bemyndigelse-fastsætte-regler-zoneforbud>.

<sup>4</sup> Se praksis gengivet i Kjølbros, Den Europæiske Menneskerettigheds Konvention – for praktikere, Djøf Forlag, 6. udgave, side 422.

<sup>5</sup> Se fodnote 3.

”politiet de bedste forudsætninger for at fjerne dem, der deltager i hashhandel, fra gaden”.<sup>6</sup>

Gerningsindholdet, som kan danne baggrund for et zoneforbud, begrundes i, at en person har udvist ”særligt utryghedsskabende adfærd eller ved sin adfærd bidrager til at skabe særlig utryghed.”, jf. ordensbekendtgørelsens § 6, stk. 5. Det fremgår af vejledning om meddelelse af zoneforbud efter ordensbekendtgørelsens § 6, stk. 5, at bestemmelsen navnlig sigter til ”personer, der bidrager til og udgør væsentlige led i den organiserede narkotikahandel på gadeplan (eksempelvis ”løbere” og ”hashvagter”)”.<sup>7</sup> Bestemmelsen kan dog også finde anvendelse ”i andre tilfælde end over for personer med relation til den åbenlyse narkotikahandel, hvis betingelserne herfor er opfyldt.”<sup>8</sup> Redskaberne i lovudkastet vil efter omstændighederne således også kunne anvendes på en udefineret gruppe af enkeltpersoner, som ikke nødvendigvis har relation til åbenlys narkotikahandel.

Det vil efter instituttets opfattelse være hensigtsmæssigt at tydeliggøre gerningsindholdet, så det bliver nærmere defineret, hvilken konkret adfærd, der kan begrunde meddelelse af et zoneforbud, også med henblik på at sikre, at redskaberne i lovudkastet alene anvendes i overensstemmelse med det tiltænkte formål.

Instituttet anbefaler derfor:

- at den retlige regulering af zoneforbud bør ske i lovform fremfor i bekendtgørelse; og
- at den retlige regulering af zoneforbud præciseres, herunder ved at angive de handlemåder, der konkret kan begrunde meddelelse af et forbud.

Der henvises til sagsnr.: 2023-05521.

Med venlig hilsen

Maja Kofoed Bak-Hansen

CHEFKONSULENT

---

<sup>6</sup> Lovudkastet afsnit 1, side 7.

<sup>7</sup> Vejledning 2017-03-31 nr. 9319, afsnit 2.2.

<sup>8</sup> Ibid.