

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

WILDERS PLADS 8K  
1403 KØBENHAVN K  
TELEFON 3269 8888  
MOBIL 91325719  
MIKL@HUMANRIGHTS.DK  
MENNESKERET.DK

DOK. NR. 21/00166-2

11. FEBRUAR 2021

## HØRINGSSVAR OVER UDKAST TIL FORSLAG TIL LOV OM ÆNDRING AF STRAFFELOVEN, LOV OM POLITIETS VIRKSOMHED OG RETSPLEJELOVEN

Justitsministeriet har ved e-mail af 14. januar 2020 anmodet om Institut for Menneskerettigheders eventuelle bemærkninger til udkast til forslag til lov om ændring af straffeloven, lov om politiets virksomhed og retsplejeloven (Tryghedsskabende opholdsforbud, forbud mod deltagelse i nattelivet og udvidet adgang til beslaglæggelse af værdigenstande).

### SAMMENFATNING

Med lovudkastet foreslås tre separate tiltag, der alle er en del af regeringens udspil ”tryghed for alle danskere”, som blev lanceret i oktober 2020.<sup>1</sup> De tre tiltag, som foreslås indført med dette lovudkast handler om forslag om at indføre forbud mod at deltage i nattelivet, mulighed for politiet til at udstede tryghedsskabende opholdsforbud og en mulighed for at beslaglægge genstande over for en sigtet person, der har gæld til det offentlige.

Instituttet fokuserer i dette høringssvar primært på den del af lovudkastet, der handler om muligheden for at indføre tryghedsskabende opholdsforbud, og kan sammenfatte sine væsentligste anbefalinger således:

#### Risiko for vilkårlighed

Det foreslås med lovudkastet at indføre regler i politiloven om, at politiet kan udstede forbud mod ophold på et bestemt sted, hvortil der er almindelig adgang (forslag til politilovens § 6 b, stk. 1).

---

<sup>1</sup> Regeringen, Tryghed for alle danskere, oktober 2020, tilgængelig her, <https://www.justitsministeriet.dk/wp-content/uploads/2020/10/Publikation-Tryghed-for-alle-danskere-8-oktober-2020.pdf>.

Det er instituttets opfattelse, at der med bestemmelsen om at udstede tryghedsskabende opholdsforbud kan lægges vægt på så mange forskelligartede og uafgrænsede forhold, at det er vanskeligt for et individ med rimelig sikkerhed at forudsige, hvornår dennes adfærd kan give anledning til et tryghedsskabende opholdsforbud.

Samtidig overlader det også efter instituttets opfattelse et så vidt skøn til politiet, at der er risiko for en vilkårlig anvendelse af bestemmelsen i praksis, som medvirker til at skabe en usikker og uklar retstilstand.

Det er endvidere ikke en betingelse for at udstede et opholdsforbud, at politiet først skal udstede og offentliggøre en advarsel om, at politiet kan udstede et forbud, hvis den utryghedsskabende adfærd fortsætter. Dette gør det tæt på umuligt for en person at forudsige, at dennes adfærd er med til at fastholde området i utryghed i den situation, hvor der endnu ikke er truffet og offentliggjort en beslutning om at udstede et opholdsforbud.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Justitsministeriet indfører et krav om, at politiet forud for en beslutning om at udstede et tryghedsskabende opholdsforbud, først skal udstede og offentliggøre en advarsel med angivelse af den observerede adfærd, der ligger til grund for advarslen.

#### Påtrængende samfundsmæssigt behov

Det er efter instituttets opfattelse særdeles uklart, hvor stort et samfundsmæssigt behov, der er for at give politiet mulighed for at udstede tryghedsskabende opholdsforbud.

Det er væsentligt klart at begrunde det samfundsmæssige behov, fordi én eller enkelte andre personers adfærd efter lovudkastet i praksis kan medføre, at flere hundrede personer hindres i at tage ophold i et område på grund af et forbud.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Justitsministeriet i bemærkningerne til lovudkastet nærmere redegør for det påtrængende samfundsmæssige behov, der ligger til grund for at indføre muligheden for at udstede tryghedsskabende opholdsforbud.

#### Overtrædelse af opholdsforbud

Overtrædelse af et opholdsforbud foreslås straffet med en bøde på i udgangspunktet 10.000 kr. i førstegangstilfælde, og derefter med i udgangspunkt fængsel i 30 dage.

Det vil være strafbart at opholde sig i et område med et opholdsforbud på en måde, der ikke har en naturlig sammenhæng med områdets karakter. Det er op til politiet at foretage denne konkrete og skønsmæssigt prægede vurdering.

En straffebestemmelse skal som udgangspunkt være formuleret så præcist, at en person, blot ved at læse loven skal kunne få en sikker viden om, hvad der er forbudt og strafbart, og hvad der er tilladt.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Justitsministeriet skriver ind i lovudkastets bemærkninger, at politiet ved udstedelse af et opholdsforbud er forpligtet til at definere, hvad der er et områdes karakter, og hvad der udgør en naturlig sammenhæng med denne.

#### Politiske forsamlinger

Det fremgår ikke af lovudkastet, om forsamlinger med et politisk eller andet meningsbefordrende øjemed undtagelsesvis kan få tilladelse til at opholde sig i et område, der er underlagt et tryghedsskabende opholdsforbud.

Forsamlinger med et ytringsformål, herunder politiske møder og demonstrationer, hører til kernen i forsamlingsfriheden. Sådanne forsamlinger bør derfor kunne undtages fra et opholdsforbud, såfremt de sædvanlige hensyn til trafik, offentlig orden, sikkerhed m.v. ikke står til hinder herfor.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Justitsministeriet skriver ind i den foreslåede § 6 b, at forsamlinger med et politisk eller andet meningsbefordrende øjemed er undtaget fra et tryghedsskabende opholdsforbud i området.

#### Risiko for diskriminerende praksis

Lovforslaget er generelt formuleret og gælder for alle mennesker i Danmark. Det fremgår imidlertid klart af lovudkastets bemærkninger, at udkastet retter sig mod unge mænd/grupper af unge mænd.

Selvom hverken høringsbrevet eller lovudkastet nævner etnicitet eller national baggrund, er det på baggrund af den forudgående offentlige debat tydeligt, at den formodede etniske baggrund for de personer, der

antages at udvise en utryghedsskabende adfærd, er unge ”ikke-vestlige mænd” ofte bosat i udsatte boligområder.

Instituttet finder det afgørende, at de foreslåede lovændringer, herunder særligt forslagene om tryghedsskabende opholdsforbud og beslaglæggelse, ikke leder til diskriminerende efterforsknings- og tiltalepraksis.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at politiet sikrer, at håndhævelsen af de foreslåede lovbestemmelser ikke diskriminerer enkelte befolkningsgrupper på grund af for eksempel køn, nationalitet eller etnicitet.

#### Solnedgangsklausul og evaluering

Det er instituttets opfattelse, at der med de foreslåede regler om at indføre en ny bestemmelse i straffeloven, der giver mulighed for tryghedsskabende opholdsforbud, er tale om et vidtgående indgreb i retten til forsamlingsfrihed.

Politiet har samtidig et vidt skøn i vurderingen af, hvornår der skal gribes ind i borgernes ret til at forsamle sig ved at udstede et opholdsforbud, og hvornår der herefter skal straffes for overtrædelse af opholdsforbuddet.

Det er derfor vigtigt, at Folketinget holdes løbende orienteret om brugen af bestemmelserne i praksis, så Folketinget har mulighed for at tage stilling til behovet for reglerne.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at det skrives ind i bemærkningerne til lovudkastet, at Justitsministeriet efter en nærmere angiven periode foretager en evaluering af reglernes anvendelse i praksis, herunder med inddragelse af uafhængig bistand.
- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at regeringen indsætter en udløbsbestemmelse, således at reglerne ophører inden for en nærmere fastsat årrække, medmindre Folketinget beslutter at ophæve eller forlænge udløbsbestemmelsen.

Herunder følger instituttets bemærkninger i sin helhed:

## **TRYGHEDSSKABENDE OPHOLDSFORBUD**

Det foreslås med lovudkastet at indføre regler i politiloven om, at politiet kan udstede forbud mod ophold på et bestemt sted, hvortil der er almindelig adgang (den foreslåede § 6 b, stk. 1).

Sådanne såkaldte tryghedsskabende opholdsforbud kan udstedes, hvis der i det pågældende område udvises en adfærd af en gruppe af personer, som er egnet til at skabe utryghed for personer, der bor eller færdes i området (§ 6 b, stk. 2).

Forbuddet meddeles i en periode på op til 30 dage, og kan forlænges med op til 30 dage ad gangen. Og det kan udformes, så det alene gælder for bestemte tidspunkter af døgnet (§ 6 b, stk. 4).

Beslutning om at udstede et opholdsforbud skal offentliggøres og indeholde en begrundelse samt en angivelse af det afgrænsede geografiske område og tidsrum (§ 6 b, stk. 5). Samtidig skal politiet ved skiltning på stedet gøre opmærksom på forbuddet (§ 6 b, stk. 6).

Overtrædelse af et forbud straffes med bøde eller fængsel indtil 1 år (§ 6 b, stk. 3).

Udstedelse af et opholdsforbud kræver, at der i et område udvises en adfærd af en gruppe af personer, som "er egnet til at skabe utryghed for personer, der bor eller færdes i området", og at et tryghedsskabende opholdsforbud vurderes at være egnet til at genskabe trygheden i området. Det fremgår videre, at det er op til politiet at foretage en vurdering af den konkrete situation i det pågældende område (de almindelige bemærkninger, punkt 2.2.3.1).

Med en "gruppe af personer" menes et antal personer, der tilsammen udgør en gruppe. Her kan der blandt andet lægges vægt på antallet af personer, der er samlet, og om de udadtil fremstår som en gruppe. Efter omstændighederne vil 2-3 personer kunne anses for en gruppe, og adfærden blandt enkeltpersoner i en gruppe kan være tilstrækkeligt til, at det vurderes, at gruppens adfærd som sådan er egnet til at skabe utryghed – også selvom de øvrige personer i gruppen ikke udviser en utryghedsskabende adfærd (de almindelige bemærkninger, punkt 2.2.3.1.1).

I lovbemærkningerne oplistes en lang række omstændigheder, der kan udgøre en adfærd, der er egnet til at skabe utryghed. Det fremgår, at det ikke er et krav, at adfærden har en kriminel karakter. Eksempelvis nævnes en gruppes støjgener og/eller trafikale gener, indtagelse eller

påvirkning af rusmidler, medbringelse af muskelhunde m.v. Der kan også lægges vægt på dét, at personer i gruppen bærer rygmærker eller andre kendetegn, *der kan give den opfattelse*, at gruppen er en del af eller associeret med en bande eller kriminel gruppering.

Videre kan der lægges vægt på, om en eller flere af personerne tidligere er dømt for kriminalitet i det pågældende område, som er egnet til at skabe utryghed, og som *kan medvirke til* at fastholde området i utryghed. Det omhandler blandt andet straf for vold og trusler mod offentligt ansatte, deltagelse i slagsmål m.v. på offentligt sted, simpel vold, tyveri, hærværk, samt overtrædelse af lov om euforiserende stoffer.

Det er ikke et krav, at der konkret skal være givet udtryk for en følelse af utryghed i forhold til gruppens adfærd fra andre personer i området. Det er heller ikke et krav, at flere personer i gruppen udviser en adfærd, der er egnet til at skabe utryghed – der kan således være tale om én person, der truer eller chikanerer forbipasserende, mens de øvrige personer i gruppen overværer handlingen (de almindelige bemærkninger, punkt 2.2.3.1.2).

Det er ikke et krav, at politiet forinden beslutningen om at udstede et tryghedsskabende opholdsforbud skal have meddelt en forudgående advarsel, påbud eller på lignende måde forsøgt at dæmpe adfærden blandt personerne i gruppen – men sådanne omstændigheder vil kunne indgå i politiets vurdering af, om andre foranstaltninger end et opholdsforbud vil være mere egnet til at genskabe trygheden i området (de almindelige bemærkninger, punkt 2.2.3.1.3).

#### **RISIKO FOR VILKÅRLIGHED**

Det foreslåede opholdsforbud vil indebære et indgreb i bevægelsesfriheden, som er beskyttet i artikel 2 i 4. Tillægsprotokol til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention samt forsamlingsfriheden beskyttet i samme konventions artikel 11 og i grundlovens § 79. Derudover kan også den omstændighed, at politiet kan lægge vægt på en persons påklædning og derpå skildrede symboler have negative konsekvenser i forhold til ytringsfriheden, som er beskyttet i grundlovens § 77 og Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 10. Indgreb kan retfærdiggøres, hvis det er lovligt, forfølger et anerkendelsesværdigt hensyn, og er nødvendigt og proportionalt.

Kravet om lovlighed indebærer, at et indgreb skal have et grundlag (hjemmel) i national ret, men også at national ret skal være rimelig

forudsigelig. Der stilles således krav til kvaliteten af lovgivningen, hvorefter en bestemmelse ikke må være for uklart afgrænset og efterlade et så vidt skøn, at der er risiko for en vilkårlig anvendelse. En sådan lovgivning er nemlig ikke så klar og præcis, at borgeren med rimelig sikkerhed kan forudsige sin retsstilling.<sup>2</sup>

Instituttet bemærker, at der som et moment for at nedlægge et opholdsforbud blandt andet kan lægges vægt på, om en eller flere af personerne tidligere er dømt for kriminalitet i det pågældende område, som er egnet til at skabe utryghed, og som *kan medvirke til at fastholde* området i utryghed. Derudover kan der også lægges vægt på ikke-kriminaliseret adfærd såsom påklædning, der ikke bærer ulovlige motiver, men som *kan give den opfattelse*, at gruppen er en del af eller associeret med en bande eller kriminel gruppering, støjgener og/eller trafikale gener, indtagelse eller påvirkning af rusmidler m.v. Det er endvidere tilstrækkeligt, at kun én person i en gruppe opfører sig utryghedsskabende, og det er ikke et krav, at der konkret skal være givet udtryk for en følelse af utryghed i forhold til gruppens adfærd fra andre personer i området.

Det er instituttets opfattelse, at der efter bestemmelsen kan lægges vægt på så mange forskelligartede og uafgrænsede forhold, at det er vanskeligt for et individ med rimelig sikkerhed at forudsige, hvornår dennes adfærd kan give anledning til et tryghedsskabende opholdsforbud.

Derudover definerer lovudkastet ikke klart, hvornår et område er "utrygt". Det er endvidere ikke en betingelse for at udstede et opholdsforbud, at politiet først skal udstede og offentliggøre en advarsel om, at politiet kan udstede et forbud, hvis den utryghedsskabende adfærd fortsætter. Dette gør det tæt på umuligt for en person at forudsige, at dennes adfærd er med til at fastholde området i utryghed i den situation, hvor der endnu ikke er truffet og offentliggjort en beslutning om at udstede et opholdsforbud.

Derudover er det ikke nærmere eksemplificeret eller afgrænset i lovbemærkningerne, hvornår støjgener, trafikale gener og indtagelse eller påvirkning af rusmidler transformeres fra at være en almindelig og tålelig irritation til at være utryghedsskabende.

Denne store mængde af uafgrænsede forhold, som politiet kan lægge vægt på i deres vurdering af, om der er tale om en utryghedsskabende

---

<sup>2</sup> Se Jens Elo Rytter, *Individets Grundlæggende Rettigheder*, 4. udgave, 2021, side 96ff.

adfærd, overlader også efter instituttets opfattelse et så vidt skøn til politiet, at der er risiko for en vilkårlig anvendelse af bestemmelsen i praksis. Dette er yderligere med til at skabe en usikker og uklar retstilstand.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Justitsministeriet indfører et krav om, at politiet forud for en beslutning om at udstede et tryghedsskabende opholdsforbud, først skal udstede og offentliggøre en advarsel med angivelse af den observerede adfærd, der ligger til grund for advarslen.
- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Justitsministeriet i lovudkastet definerer, hvornår et område er "utrygt", samt tydeliggør, herunder med eksempler, hvor store gener én person eller flere personer i en gruppe skal forårsage, før politiet kan udstede et tryghedsskabende opholdsforbud.

#### **HENSYN TIL SOCIALT UDSATTE PERSONER**

Det fremgår ikke af lovbemærkningerne, hvilket hensyn, der skal tages over for socialt udsatte personer, der er særligt sårbare på grund af misbrug af rusmidler, psykiske lidelser, hjemløshed m.v., og som er i risiko for at blive stigmatiseret. Visse af disse personer kan være udfordret i ikke at have en adfærd, der vurderes som værende "utryghedsskabende" efter de gældende lovbemærkninger.

Eksempelvis nævnes støjgener, trafikale gener, indtagelse eller påvirkning af rusmidler samt chikanerende ytringer som adfærd, der er egnet til at skabe utryghed.

Det fremgår heller ikke, om politiet skal være tilbageholdende med at udstede et tryghedsskabende opholdsforbud i et område, der udgør mødesteder for eksempelvis hjemløse personer.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Justitsministeriet skriver ind i lovbemærkningerne, at politiet i deres vurdering af én eller flere personers adfærd skal tage særligt hensyn, hvis disse udviser symptomer på eller adfærd i forhold til hjemløshed, misbrug af rusmidler, psykiske lidelser m.v.
- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Justitsministeriet skriver ind i lovbemærkningerne, at politiet skal være tilbageholdende med at udstede et tryghedsskabende opholdsforbud i et område, hvis politiet har kendskab til, at området anvendes som mødested af hjemløse personer.



### **UNDTAGELSE I FORHOLD TIL POLITISKE FORSAMLINGER M.V.**

Det fremgår ikke af lovudkastet, om forsamlinger med et politisk eller andet meningsbefordrende øjemed undtagelsesvis kan få tilladelse til at opholde sig i et område, der er underlagt et tryghedsskabende opholdsforbud.

Forsamlinger med et ytringsformål, herunder politiske møder og demonstrationer, hører til kernen i forsamlingsfriheden. Sådanne forsamlinger bør derfor kunne undtages fra et opholdsforbud, såfremt de sædvanlige hensyn til trafik, offentlig orden, sikkerhed m.v. ikke står til hinder herfor. Stedet for en demonstration kan nemlig være afgørende i forhold til eksempelvis en demonstrations gennemslagskraft, hvorfor et opholdsforbud i området omkring en bestemt myndighed kan påvirke forsamlingsfriheden negativt.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Justitsministeriet skriver ind i ordlyden af den foreslåede § 6 b, at forsamlinger med et politisk eller andet meningsbefordrende øjemed er undtaget fra et tryghedsskabende opholdsforbud i området.

### **PÅTRÆNGENDE SAMFUNDSMÆSSIGT BEHOV**

Det fremgår af lovbemærkningerne, at formålet med indførelsen af en mulighed for at udstede et tryghedsskabende opholdsforbud er at give politiet et nyt værktøj til at sætte effektivt ind over for grupper af personer, der skaber utryghed i et område.

Det fremgår også, at det er et problem, ”at grupper af ofte unge mænd samles på bestemte steder i det offentlige rum og med deres adfærd og fremtoning skaber utryghed blandt beboere og forbipasserende i området. Der har i alt for lang tid været eksempler på den form for uacceptabel adfærd, og det er helt centralt, at vi som samfund kommer denne utryghedsskabende adfærd til livs, så borgerne kan færdes trygt overalt, herunder i parker, på bytorve og på tog- og rutebilstationer, hvor der desværre er set flere eksempler på utryghedsskabende adfærd” (de almindelige bemærkninger, punkt 1).

Rigspolitiet oplyser, at politiet ser eksempler på, at grupper i nogle tilfælde består af personer med en eventuel løser tilknytning til bander eller kriminelle grupperinger i øvrigt. I disse tilfælde indebærer gruppens tilstedeværelse i eksempelvis de særligt udsatte boligområder en risiko for, at særligt yngre personer kan blive påvirket til at vælge en kriminel løbebane – i værste fald tilslutte sig en bande eller kriminel gruppering (de almindelige bemærkninger, punkt 2.2.2).

Kravet om proportionalitet kræver, at der ved et indgreb i eller begrænsning af et individs rettigheder skal være et rimeligt forhold mellem det, der opnås ved at begrænse rettigheden, og den indskrænkning i rettigheden, der påføres individet. Dette indebærer blandt andet også, at indgrebet skal være begrundet i et påtrængende samfundsmæssigt behov – uanset om der foreligger et anerkendelsesværdigt formål.<sup>3</sup>

Det fremgår ikke af udkastet, hvor mange personer og grupper, som efter politiets skøn er utryghedsskabende. Det fremgår heller ikke, om der er lavet konkrete undersøgelser, der viser, at de omtalte personer og grupper giver anledning til utryghed. Det er derfor efter instituttets opfattelse særdeles uklart, hvor stort et samfundsmæssigt behov, der er for at give politiet mulighed for at udstede tryghedsskabende opholdsforbud.

Det er væsentligt klart at begrunde det samfundsmæssige behov, fordi én eller enkelte andre personers adfærd efter lovudkastet i praksis kan medføre, at flere hundrede personer hindres i at tage ophold i et område på grund af et forbud.

Instituttet bemærker i den forbindelse, at det fremgår af politiets seneste tryghedsundersøgelse fra marts 2020, at 85,6 procent af borgerne følte sig trygge i deres nabolag i 2019.<sup>4</sup>

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Justitsministeriet i bemærkningerne til lovudkastet nærmere redegør for det påtrængende samfundsmæssige behov, der ligger til grund for at indføre muligheden for at udstede tryghedsskabende opholdsforbud.

#### **OVERTRÆDELSE AF OPHOLDSFORBUD**

Det foreslås med lovudkastet, at overtrædelse af et opholdsforbud straffes med en bøde på i udgangspunktet 10.000 kr. i førstegangstilfælde, og at andengangstilfælde og derover i

---

<sup>3</sup> Se Jens Elo Rytter, *Individets Grundlæggende Rettigheder*, 4. udgave, 2021, side 100ff.

<sup>4</sup> Rigspolitiet, *Politiets Tryghedsundersøgelse*, marts 2020, side 9. Tilgængelig på: <https://politi.dk/-/media/mediefiler/landsdaekkende-dokumenter/statistikker/tryghedsundersogelse/politiets-tryghedsundersogelse-2019.pdf?la=da&hash=60E2232CBFE29B39F0A72DDC4EE2BF16E2FE2E83>.

udgangspunktet straffes med fængsel i 30 dage (de almindelige bemærkninger, punkt 2.2.3.4.2).

Det fremgår samme sted i lovudkastet, at det vil være strafbart at opholde sig i et område, hvor der er udstedt et tryghedsskabende opholdsforbud, medmindre der er tale om almindelig færden i området.

Almindelig færden skal forstås som tilstedeværelse i et forbudsområde, som under normale omstændigheder ville opfattes som naturligt i forhold til området. Det afgørende er, om tilstedeværelsen i området har en naturlig sammenhæng med områdets karakter (de almindelige bemærkninger, punkt 2.2.3.2.2).

Der gives herefter samme sted i lovudkastet en række eksempler på, hvornår noget udgør almindelig færden (og således er tilladt), og hvornår noget udgør et strafbart ophold i området.

Sådanne eksempler ændrer ikke på, at politiet har et vidt skøn ved vurderingen af, hvad der udgør en naturlig sammenhæng med områdets karakter, og hvornår en persons tilstedeværelse i et område ikke opfylder dette krav.

Det følger af det straffe- og menneskeretlige legalitetsprincip, at der skal være klar hjemmel for at pålægge en person straf, jf. blandt andet artikel 7 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

En straffebestemmelse skal som udgangspunkt være formuleret så præcist, at en person, blot ved at læse loven skal kunne få en sikker viden om, hvad der er forbudt og strafbart, og hvad der er tilladt.<sup>5</sup>

Det er en konkret og skønsmæssigt præget vurdering, hvad der er et områdes karakter, og hvad der udgør en naturlig sammenhæng med denne.

Det stiller efter instituttets opfattelse skærpede krav til politiet om ved udstedelsen af et opholdsforbud klart at definere, hvad der er det omfattede områdes karakter, og hvad der i det konkrete område udgør en naturlig sammenhæng med denne karakter, så det står klart for enhver, hvad der er strafbart i det pågældende område.

---

<sup>5</sup> Se Trine Baumbach, Det strafferetlige legalitetsprincip – hjemmel og fortolkning, DJØF, 2008, s. 157.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Justitsministeriet skriver ind i lovudkastets bemærkninger, at politiet ved udstedelse af et opholdsforbud er forpligtet til at definere, hvad der er områdets karakter, og hvad der udgør en naturlig sammenhæng med denne.

### **FORBUD MOD AT FÆRDES I NATTELIVET**

Det foreslås med lovudkastet at indføre regler i straffeloven om, at personer, der er dømt for visse former for kriminalitet i nattelivet, i en periode på op til to år kan få forbud mod i tidsrummet fra kl. 24 til kl. 5 at færdes og opholde sig på serveringssteder, hvorfra der foregår salg af stærke drikke til nydelse på eller ved salgsstedet, og hvortil der er offentlig adgang, og i nattelivszoner (den foreslåede § 79 c, stk. 1 og stk. 2).

### **POLITIETS ADGANG TIL AT VIDEREGIVE PERSONOPLYSNINGER**

Det fremgår af udkastet, at politiet efter den foreslåede ændring af straffeloven kan videregive oplysninger til indehavere og bestyrere af bestemte serveringssteder samt dørmænd om, at en person har forbud mod at færdes og opholde sig på et sted (den foreslåede § 79 c, stk. 5).

Det fremgår videre, at videregivelse kun må finde sted, når det er nødvendigt for at håndhæve et forbud, og at oplysninger kun må behandles af modtagerne i det omfang, det er nødvendigt af hensyn til håndhævelsen af forbuddet (de almindelige bemærkninger, punkt 2.1.3.5).

Politiet vil alene kunne videregive oplysninger om den dømtes navn, den dømtes billede og om forbuddets tidsmæssige udstrækning. Oplysninger om det konkrete strafbare forhold, der ligger til grund for forbuddet, vil ikke kunne videregives. Det fremgår, at modtagerne har tavshedspligt, hvorfor en manglende overholdelse af denne, kan straffes med bøde- eller fængselsstraf efter straffeloven.

Instituttet ønsker at bemærke, at det ikke fremgår af lovbemærkningerne i hvilke tilfælde, det er henholdsvis nødvendigt og unødvendigt for modtagerne af oplysningerne at behandle dem. Sådanne eksempler vil gøre det mere gennemskueligt, hvornår man som modtager må behandle oplysningerne.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Justitsministeriet i lovbemærkningerne opstiller eksempler på, hvornår det er henholdsvis ikke er nødvendigt for modtagerne at behandle oplysninger om forbud mod at færdes i nattelivet.

## **FORBUD MOD DISKRIMINATION**

Forbuddet mod diskrimination står centralt i menneskeretten. En lang række af menneskerettighedskonventionerne indeholder et forbud mod diskrimination i forhold til konventionernes rettigheder på baggrund af blandt andet nationalitet, etnicitet, køn, alder, social oprindelse eller anden status. Forskelsbehandling af eksempelvis personer med etnisk minoritetsbaggrund i forhold til personer med etnisk dansk baggrund skal derfor ske på et sagligt grundlag, og forskelsbehandlingen skal stå i rimeligt forhold til det forfulgte formål. Forbuddet mod diskrimination omfatter både direkte og indirekte diskrimination, og uanset om diskrimination sker på baggrund af lovgivning eller administrativ praksis.

## **RISIKO FOR DISKRIMINERENDE PRAKSIS**

Lovudkastet er generelt formuleret og gælder for alle mennesker i Danmark. Der er således ingen direkte forskelsbehandling i de foreslåede lovændringer. Det fremgår af lovudkastets bemærkninger om tryghedsskabende opholdsforbud, at regeringen ønsker at sætte ind mod grupper af især unge mænd, som samles på bestemte steder i det offentlige rum og med deres adfærd og fremtoning skaber utryghed blandt beboere og forbipasserende i området (de almindelige bemærkninger, punkt 1). Det fremgår således klart af lovudkastets bemærkninger, at lovforslaget retter sig mod unge mænd/grupper af unge mænd.

Selvom hverken høringsbrevet eller lovudkastet nævner etnicitet eller national baggrund, er det på baggrund af den forudgående offentlige debat tydeligt, at den formodede etniske baggrund for de personer, der antages at udvise en utryghedsskabende adfærd, er unge "ikke-vestlige mænd" ofte bosat i udsatte boligområder.<sup>6</sup>

Instituttet finder det imidlertid afgørende, at de foreslåede lovændringer, herunder særligt forslagene om tryghedsskabende opholdsforbud og beslaglæggelse, ikke leder til diskriminerende efterforsknings- og tiltalepraksis.

---

<sup>6</sup> Se statsministerens tale ved Folketingets åbning den 6. oktober 2020, tilgængelig her, <https://www.stm.dk/statsministeren/taler/statsminister-mette-frederiksens-tale-ved-folketingets-aabning-den-6-oktober-2020/>, og justitsministerens tale ved pressemødet om nye tiltag mod utryghedsskabende adfærd den 8. oktober 2020, tilgængelig her, <https://nyheder.tv2.dk/2020-10-08-pressemoeede-om-utryghedsskabende-adfaerd>.

Grupper, der samles og udviser chikanøs eller truende adfærd, som sådan skaber utryghed blandt beboere i det offentlige rum, skaber utvivlsomt ordensmæssige problemer, som politiet skal bidrage til at løse. Omvendt må en målrettet indsats ikke betyde, at der opstår diskrimination i anvendelsen af bestemmelserne om tryghedsskabende opholdsforbud og beslaglæggelse, således at handlinger foretaget af unge mænd med etnisk minoritetsbaggrund medfører strafpåstand i tilfælde, hvor sådanne overtrædelser ikke ville medføre strafforfølgning af etnisk danske unge mænd i en tilsvarende situation. En sådan situation vil være i strid med diskriminationsforbuddet i menneskeretten.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at politiet sikrer, at håndhævelsen af de foreslåede lovbestemmelser ikke diskriminerer enkelte befolkningsgrupper på grund af for eksempel køn, nationalitet eller etnicitet.

#### **KØNSNEUTRAL LOVGIVNING**

Flere steder i lovudkastets anvendes kønsbestemte stedord. Det fremgår således eksempelvis af lovudkastet, at når politiet eksempelvis mistænker, sigter og giver en person, der har været hånende og truende, en bøde, og samtidig kan se at personen åbenbart er i besiddelse af værdigenstande på trods af, at *han* har gæld til det offentlige, skal politiet kunne gribe ind (de almindelige bemærkninger, punkt 2.3.2).

Endvidere fremgår det af lovudkastet, at det normalt vil være op til den, der har værdigenstande på sin person, at godtgøre, at *han* ikke ejer dem, og at de derfor ikke kan beslaglægges som gods (de almindelige bemærkninger, punkt 2.3.3).

Instituttet bemærker, at Statsministeriet ved cirkulæreskrivelse af 5. december fra 1980 henstillede til at anvende kønsneutrale betegnelser i alle lovforslag, ændringslove, bekendtgørelser, cirkulærer og andre administrative bestemmelser.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at lovudkastet tilrettes i overensstemmelse med Statsministeriets cirkulæreskrivelse af 5. december 1980.

Instituttet bemærker samtidig, at der ikke er foretaget en vurdering af lovudkastets ligestillingsmæssige konsekvenser til trods for, at der to

steder i lovudkastet henvises til, at det er grupper af ofte unge mænd, der skaber problemer (de almindelige bemærkninger, punkt 1 og 2.2.2).

### **SOLNEDGANGSKLAUSUL OG EVALUERING**

Det er instituttets opfattelse, at der med de foreslåede regler om at indføre en ny bestemmelse i straffeloven, der giver mulighed for tryghedsskabende opholdsforbud, er tale om et vidtgående indgreb i retten til forsamlingsfrihed og retten til bevægelsesfrihed.

Politiet har i den forbindelse et vidt skøn i vurderingen af, hvornår der skal gribes ind i borgernes ret til at forsamle sig ved at udstede et opholdsforbud, og hvornår der herefter skal straffes for overtrædelse af at opholdsforbud.

Det er derfor vigtigt, at anvendelsen af reglerne i praksis ikke går videre, end hvad der er nødvendigt for at opnå formålet, herunder ved at føre til diskriminerende efterforsknings- og tiltalepraksis.

Det er derfor vigtigt, at Folketinget holdes løbende orienteret om brugen af bestemmelserne i praksis, så Folketinget har mulighed for at tage stilling til behovet for reglerne.

En evaluering er nyttig til at synliggøre reglernes anvendelse i praksis og er vigtig for at vurdere det eventuelle fremtidige behov for reglerne, ligesom en evaluering kan være en god anledning til at få en uafhængig vurdering af reglernes indvirkning på de berørte personers rettigheder.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at det skrives ind i bemærkningerne til lovudkastet, at Justitsministeriet efter en nærmere angiven periode foretager en evaluering af reglernes anvendelse i praksis, herunder med inddragelse af uafhængig bistand.

Folketinget bør endvidere løbende vurdere, om det er nødvendigt at opretholde adgangen til at foretage vidtgående indgreb i forsamlings- og bevægelsesfriheden. Derfor bør der indsættes en udløbsbestemmelse (såkaldt "solnedgangsklausul") om, at reglerne ophører inden for en nærmere bestemt årrække.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at regeringen indsætter en udløbsbestemmelse, således at reglerne ophører inden for en nærmere fastsat årrække, medmindre Folketinget beslutter at ophæve eller forlænge udløbsbestemmelsen.

Der henvises til ministeriets sagsnummer 2020-10-0606.

Med venlig hilsen

Christoffer Badse

AFDELINGSLEDER - MONITORERING