



Fremsat den 14. november 2018 af justitsministeren (Søren Pape Poulsen)

Forslag

til

Lov om ændring af lov om politiets virksomhed

(Frihedsberøvelse)

§ 1

I lovbekendtgørelse nr. 956 af 20. august 2015, som ændret ved § 2 i lov nr. 1722 af 27. december 2016, § 1 i lov nr. 671 af 8. juni 2017, lov nr. 131 af 27. februar 2018 og § 1 i lov nr. 708 af 8. juni 2018, foretages følgende ændringer:

1. I § 3 indsættes som 2. og 3. pkt.:

»Frihedsberøvelse i medfør af denne lov skal begrænses til tilfælde, hvor mindre indgribende midler ikke findes tilstrækkelige til at afværge fare. Frihedsberøvelse forstås i denne lov i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser.«

2. I § 5, stk. 3, 1. pkt., indsættes efter »frihedsberøve«: », jf. § 3,«.

3. I § 8, stk. 4, 1. pkt., indsættes efter »frihedsberøve«: », jf. § 3,«.

4. I § 9, stk. 3, 1. pkt., indsættes efter »frihedsberøve«: », jf. § 3,«.

5. I § 10, stk. 4, 1. pkt., indsættes efter »frihedsberøves«: », jf. § 3,«.

6. I § 11, stk. 4, 1. pkt., indsættes efter »frihedsberøves«: », jf. § 3,«.

7. I § 13, stk. 4, 1. pkt., indsættes efter »frihedsberøves«: », jf. § 3,«.

§ 2

Loven træder i kraft dagen efter bekendtgørelse i Lovtidende.

§ 3

Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland, men kan ved kongelig anordning helt eller delvis sættes i kraft for Færøerne og Grønland med de ændringer, som henholdsvis de færøske og grønlandske forhold tilsiger.

Bemærkninger til lovforslaget

Almindelige bemærkninger

1. Indledning

2. Frihedsberøvelse

2.1. Gældende ret

2.1.1. Politiloven

2.1.2. Retsplejelovens kapitel 43 a

2.1.3. EMRK artikel 5 og Austin-dommen

2.1.4. Højesterets dom af 7. februar 2018

2.2. Justitsministeriets overvejelser og den foreslåede ordning

3. Økonomiske konsekvenser og implementeringskonsekvenser for det offentlige

4. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet mv.

5. Administrative konsekvenser for borgerne

6. Miljømæssige konsekvenser

7. Forholdet til EU-retten

8. Hørte myndigheder og organisationer

9. Sammenfattende skema

1. Indledning

Dette lovforslag indebærer, at politiloven får samme frihedsberøvelsesbegreb som det, der følger af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK). Det betyder, at f.eks. et såkaldt optisk følge efter en konkret vurdering ikke vil udgøre frihedsberøvelse.

Et optisk følge indebærer, at politiet følger en gruppe af personer fra et sted til et andet, eventuelt under omslutning. Hvis der tillige er tale om omslutning af gruppen af personer, vil de pågældende ikke kunne forlade følget – et såkaldt lukket optisk følge. Optisk følge er et centralt redskab i politiets indsats for hurtigst og bedst muligt at gribe ind over for uroligheder og afværge den fare, der udgår herfra, herunder ved at flytte de personer, der giver anledning til faren, til et mere egnet sted.

Højesteret afsagde den 7. februar 2018 dom i sag 116/2017 vedrørende politiets indgreb over for et opløb i forbindelse med en gadefest ("Reclaim the Streets"). Med dommen fastslog Højesteret, at politiets indgreb i form af et lukket optisk følge havde karakter af frihedsberøvelse i politilovens forstand. Højesteret anførte samtidig, at der – under henvisning til Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 15. marts 2012 i sagen *Austin m.fl. mod Storbritannien* – ikke var tale om frihedsberøvelse i EMRKs forstand.

Det er Justitsministeriets opfattelse, at den ovennævnte forskel på frihedsberøvelsesbegrebet i henholdsvis politiloven og EMRK er såvel utilsigtet som uhensigtsmæssig. Det er denne forskel, lovforslaget har til formål at udligne.

2. Frihedsberøvelse

2.1. Gældende ret

2.1.1. Politiloven

Det fremgår af politilovens § 3, at politiet uden for de tilfælde, hvor indgreb er hjemlet i anden lovgivning, alene kan foretage indgreb over for borgerne i det omfang, det følger af bestemmelserne i lovens kapitel 3. For så vidt angår frihedsberøvelse forudsætter anvendelsen af indgrebet, at der i ethvert tilfælde foreligger en konkret fare.

Af politilovens § 5, stk. 3, følger det, at hvis mindre indgribende midler ikke findes tilstrækkelige til at afværge fare for forstyrrelse af den offentlige orden samt fare for enkeltpersoners og den offentlige sikkerhed, kan politiet om nødvendigt frihedsberøve den eller de personer, der giver anledning til faren. Frihedsberøvelsen skal være så kortvarig og skånsom som muligt og må så vidt muligt ikke udstrækkes ud over 6 timer.

Det følger desuden af politilovens § 8, stk. 4, at politiet i forbindelse med offentlige forsamlinger om nødvendigt kan frihedsberøve den eller de personer, der giver anledning til faren, hvis mindre indgribende midler ikke findes tilstrækkelige til at afværge fare for betydelig forstyrrelse af den offentlige orden eller fare for enkeltpersoners eller den offentlige sikkerhed eller ordensforstyrrelse. Frihedsberøvelsen skal være så kortvarig og skånsom som muligt og må så vidt muligt ikke udstrækkes ud over 12 timer.

Af politilovens § 9, stk. 3, følger det endvidere, at hvis mindre indgribende midler ikke findes tilstrækkelige til at afværge opløb, der indebærer fare for forstyrrelse af den offentlige fred og orden eller fare for enkeltpersoners eller den offentlige sikkerhed, kan politiet om nødvendigt frihedsberøve den eller de personer, der giver anledning til faren. Frihedsberøvelsen skal være så kortvarig og skånsom som muligt og må så vidt muligt ikke udstrækkes ud over 12 timer.

Hjemlen til at foretage frihedsberøvelse af svage og udsatte persongrupper følger af henholdsvis politilovens §§ 10, 11 og 13.

Det fremgår af § 10, stk. 4, at findes mindre indgribende midler ikke tilstrækkelige til at afværge faren for en syg eller hjælpeløs person eller andre eller for den offentlige orden eller sikkerhed, kan den syge og hjælpeløse person om nødvendigt frihedsberøves med henblik på hjemtransport, lægeundersøgelse eller overgivelse til andre, der på forsvarlig måde kan tage sig af den pågældende. Frihedsberøvelsen skal være så kortvarig og skånsom som muligt.

Af § 11, stk. 4, fremgår det, at findes mindre indgribende midler ikke tilstrækkelige til at afværge faren for en beruset eller andre eller for den offentlige orden eller sikkerhed, kan den berusede om nødvendigt frihedsberøves med henblik på hjemtransport, overgivelse til andre, der på forsvarlig måde kan tage sig af den pågældende, indbringelse til hospital, forsorgshjem eller lignende eller indsættelse i detention. Frihedsberøvelsen skal være så kortvarig og skånsom som muligt.

Det følger af § 13, stk. 4, at findes mindre indgribende midler ikke tilstrækkelige for at afværge faren for et barn, kan barnet om nødvendigt frihedsberøves med henblik på overgivelse til forældremyndighedens indehaver, de sociale myndigheder eller andre, der på forsvarlig vis er i stand til at tage sig af barnet. Frihedsberøvelsen skal være så kortvarig og skånsom som muligt.

Bestemmelserne i §§ 5, 8, 9, 10, 11 og 13 blev affattet ved lov nr. 444 af 9. juni 2004. Det fremgår af bemærkningerne til de nævnte bestemmelser, jf. Folketingstidende 2003-04, tillæg A, side 5917, 5923, 5925, 5928 og 5931, at opregningen af mulige indgreb i bestemmelserne ikke er udtømmende.

Det fremgår af de almindelige bemærkninger til lovforslaget, jf. Folketingstidende 2003-04, tillæg A, side 5880, at Politikommissionen i betænkning nr. 1410/2002, som forslaget til politiloven bygger på, bemærkede, at kommissionens udkast til politiloven i det væsentlige tilsigtede at videreføre og præcisere gældende ret på de områder, hvor retsplejelovens § 108 på daværende tidspunkt dannede grundlag for indgreb over for borgerne, og som i vidt omfang var nærmere reguleret ved administrative forskrifter. Det fremgår endvidere, at det hverken var hensigten at begrænse eller udvide de eksisterende indgrebsmuligheder. Af den dagældende bestemmelse i retsplejelovens § 108 fremgik det, at politiets opgave er at opretholde sikkerhed, fred og orden, at påse overholdelsen af love og vedtægter samt at foretage det fornødne til forhindring af forbrydelser og til efterforskning og forfølgning af sådanne. Efter den dagældende § 108, stk. 2, kunne der med justitsministerens samtykke pålægges politiet andre opgaver.

2.1.2. Retsplejelovens kapitel 43 a

Retsplejelovens kapitel 43 a indeholder en række rettigheder for den, der er frihedsberøvet uden for strafferetsplejen, når frihedsberøvelsen ikke er bestemt af en dømmende myndighed, jf. § 468. Det drejer sig bl.a. om ret til på begæring at få prøvet frihedsberøvelsens lovlighed ved retten, jf. § 469, stk. 1.

Det fremgår af bemærkningerne til forslaget til retsplejelovens kapitel 43 a, jf. Folketingstidende 1953-54, tillæg A, spalte 1515, at reglerne ved forhandling med Indenrigsmini-

steriet og Socialministeriet er søgt udformet således, at de er anvendelige på prøvelse af enhver administrativt bestemt frihedsberøvelse, hvis lovlighed efter grundloven skal kunne prøves af en dømmende myndighed. I overensstemmelse med grundlovens § 71 finder de foreslåede regler således ikke anvendelse ved frihedsberøvelse inden for strafferetsplejen.

Retsplejelovens kapitel 43 a vil bl.a. finde anvendelse i tilfælde, hvor der er sket frihedsberøvelse efter politiloven. I tilfælde, hvor et indgreb efter politiloven ikke har karakter af frihedsberøvelse, vil der være den sædvanlige adgang til at indbringe spørgsmålet om indgrebets lovlighed for domstolene efter grundlovens § 63.

Politiet ses allerede i dag i visse sager at forelægge spørgsmålet om et indgrebs lovlighed for retten, uanset at der efter politiets opfattelse ikke var tale om frihedsberøvelse. Det kan f.eks. være tilfældet, hvor den, der har været udsat for indgrebet, gør gældende, at der var tale om frihedsberøvelse, hvis sagens samlede omstændigheder taler for at lade retten tage stilling til spørgsmålet.

2.1.3. EMRK artikel 5 og Austin-dommen

EMRK artikel 5, stk. 1, har følgende ordlyd:

”Artikel 5

Stk. 1. Enhver har ret til frihed og personlig sikkerhed. Ingen må berøves friheden undtagen i følgende tilfælde og i overensstemmelse med den ved lov foreskrevne fremgangsmåde:

- a) lovlig frihedsberøvelse af en person efter domfældelse af en kompetent domstol;
- b) lovlig anholdelse eller anden frihedsberøvelse af en person for ikke at efterkomme en domstols lovlige påbud eller for at sikre opfyldelsen af en ved lov foreskrevet forpligtelse;
- c) lovlig anholdelse eller anden frihedsberøvelse af en person med det formål at stille ham for den kompetente retlige myndighed, når der er begrundet mistanke om, at han har begået en forbrydelse, eller rimelig grund til at anse det for nødvendigt at hindre ham i at begå en forbrydelse eller i at flygte efter at have begået en sådan;
- d) frihedsberøvelse af en mindreårig ifølge lovlig afgørelse med det formål at føre tilsyn med hans opdragelse eller lovlig frihedsberøvelse for at stille ham for den kompetente retlige myndighed;
- e) lovlig frihedsberøvelse af personer for at hindre spredning af smitsomme sygdomme, af personer, der er sindssyge, alkoholikere, narkomaner eller vagabonder;
- f) lovlig anholdelse eller anden frihedsberøvelse af en person for at hindre ham i uretmæssigt at trænge ind i landet el-

ler af en person, mod hvem der tages skridt til udvisning eller udlevering.”

Det følger således af artikel 5, stk. 1, at en frihedsberøvelse skal have hjemmel i national lovgivning, jf. formuleringen ”den ved lov foreskrevne fremgangsmåde” og ”lovlig”, og at national lovgivning skal være overholdt i den konkrete sag. Det er endvidere et krav, at den nationale lovgivning opfylder de kvalitative krav, der følger af konventionen, herunder kravet om, at retsreglerne skal være tilgængelige, at de skal være tilstrækkeligt klare og præcise, og at retstilstanden skal være forudsigelig. De nationale regler skal beskytte mod vilkårlige frihedsberøvelser. Det er også et krav, at frihedsberøvelsen forfølger et af de opregnede formål i artikel 5, litra a-f.

Menneskerettighedsdomstolens Storkammer afsagde den 15. marts 2012 dom i sagen *Austin m.fl. mod Storbritannien*. I sagen traf Domstolen afgørelse om, at det ikke udgjorde frihedsberøvelse i EMRK artikel 5's forstand, at politiet ved hjælp af afspærringer forhindrede ca. 1.500 demonstranter og andre tilstedeværende i at forlade en plads i London i ca. 7 timer.

Klagerne i sagen var henholdsvis demonstranter og forbi-passerende, som befandt sig på pladsen Oxford Circus i London under en demonstration. Demonstrationen udviklede sig til uroligheder, og da en gruppe maskerede demonstranter var på vej mod pladsen, traf politiet beslutning om at danne en kæde rundt om menneskemængden. Der blev flere gange i løbet af dagen taget initiativ til at påbegynde kontrolleret udslusning fra det afspærrede område, men dette var vanskeligt henset til forholdene på pladsen. Klagerne var tilbageholdt inden for afspærringen fra omkring klokken 14.20, og indtil den blev afviklet omkring klokken 21.30.

Menneskerettighedsdomstolen fandt, at afspærringen efter sin art og udførelse ikke havde udgjort en frihedsberøvende foranstaltning, men havde været et nødvendigt tiltag efter omstændighederne. Domstolen understregede, at politiet må indrømmes et vidt skøn i afvejningen af borgernes ret til at færdes frit over for foranstaltninger til opretholdelse af den offentlige orden og sikkerhed. Da politikæden havde udgjort en nødvendig foranstaltning til forebyggelse af tings- og personskaade og ikke blev opretholdt i længere tid, end det løbende var blevet skønnet nødvendigt, udgjorde den ikke frihedsberøvelse efter EMRK artikel 5.

2.1.4. Højesterets dom af 7. februar 2018

Højesteret afsagde den 7. februar 2018 dom i sag 116/2017. Sagen vedrørte politiets indgreb over for et arrangement i forbindelse med en gadefest (”Reclaim the Streets”) natten mellem den 17. og 18. oktober 2014. Arrangementet udviklede sig undervejs til et opløb. Da opløbet var en realitet, indkapslede og fulgte politiet en større gruppe af opløbsdel-

tagerne fra Amagertorv i indre by til Nørrebro – et såkaldt lukket optisk følge af ca. 1,5 times varighed. Spørgsmålet for Højesteret var, om politiets indgreb var lovligt, herunder om indgrebet havde karakter af frihedsberøvelse.

Højesteret lagde ved sin bedømmelse til grund, at der i gadefesten deltog et par hundrede unge mennesker. Forsamlingen havde ikke nogen ledelse, og politiet havde uden held forsøgt at formå deltagerne til at flytte festen til et mere egnet sted. En mindre del af de tilstedeværende udøvede hærværk i form af graffiti og kastede med kanonslag og flasker mv. samt rettede laserlys mod politiet, som observerede gadefesten. Deltagerne blev af politiet opfordret til at ophøre med at kaste med flasker mv., men uroen eskalerede i stedet med fare for såvel politiet som andre tilstedeværende og forbi-passerende til følge. Idet politiet ville give opløbsformularen i medfør af grundlovens § 80, kom der imidlertid et massivt angreb med flasker, dåser og fyrværkeri. Politiet reagerede ved at rykke frem og omslutte en større gruppe personer. Efter en overfladisk visitation i en sluse og ophold på et mindre område afspærret af politiet blev gruppen ført ud af indre by i et såkaldt optisk følge, hvor de til stadighed var omringet af politifolk. Operationen sluttede med, at det optiske følge ophørte på Nørrebro kl. 01.43. Politiet havde undervejs to gange forsøgt at løsne følget, men havde været nødt til at lukke dette igen, fordi der straks opstod uroligheder.

Højesteret vurderede, at forløbet fra omslutningen af persongruppen omkring Amagertorv til ophøret af det optiske følge på Nørrebro skulle bedømmes som ét samlet indgreb. De tilstedeværende var under hele dette forløb omsluttet af politifolk og afskåret fra at forlade området eller følget.

Højesteret udtalte i dommen, at politiets indgreb mod gadefesten den 17.-18. oktober 2014 på baggrund af Menneskerettighedsdomstolens dom i sagen *Austin m.fl. mod Storbritannien* ikke havde karakter af frihedsberøvelse efter EMRK. Højesteret lagde herved vægt på, at der var tale om en gadefest, som udviklede sig til et opløb med reel risiko for alvorlig skade på personer og bygninger mv., hvis der ikke blev grebet ind over for deltagerne, samt at indgrebet havde en forholdsvis begrænset intensitet og varighed. Efter karakteren og varigheden af den begrænsning af bevægelsesfriheden, som omslutningen og det optiske følge medførte, vurderede Højesteret imidlertid, at indgrebet havde karakter af frihedsberøvelse i politilovens forstand. De indstævnte havde herefter krav på prøvelse af frihedsberøvelsens lovlighed efter reglerne i retsplejelovens kapitel 43 a.

Højesteret vurderede samtidig, at betingelserne i politilovens § 9, stk. 3, for at frihedsberøve opløbsdeltagerne var opfyldt, hvorfor der var tale om lovlig frihedsberøvelse.

2.2. Justitsministeriets overvejelser og den foreslåede ordning

På baggrund af Højesterets dom af 7. februar 2018 må det lægges til grund, at der er forskel på frihedsberøvelsesbegrebet i henholdsvis politiloven og EMRK, og at frihedsberøvelsesbegrebet i politiloven har et videre anvendelsesområde end frihedsberøvelsesbegrebet i EMRK.

Som det fremgår ovenfor under pkt. 2.1.1., følger det af politiloven, at politiet efter en række nærmere angivne kriterier kan foretage frihedsberøvelse af hensyn til den offentlige orden og sikkerhed, ligesom der kan ske frihedsberøvelse af personer, der er til fare for sig selv eller andre. Frihedsberøvelse må i alle tilfælde alene ske, når mindre indgribende midler ikke findes tilstrækkelige.

I praksis ses politiet ikke sjældent at foretage en række forskelligartede dispositioner i forbindelse med varetagelsen af politiets opgaver uden for strafferetsplejen. Nogle af disse dispositioner vil – i lyset af Højesterets dom af 7. februar 2018 – efter en konkret vurdering kunne anses som frihedsberøvelse efter politiloven, men ikke dermed nødvendigvis efter EMRK. Det kan f.eks. dreje sig om situationer, hvor politiet griber ind over for uroligheder i forbindelse med fodboldkampe eller lignende.

Det er Justitsministeriets opfattelse, at den ovennævnte forskel på frihedsberøvelsesbegrebet i henholdsvis politiloven og EMRK er såvel utilsigtet som uhensigtsmæssig.

Optisk følge er et centralt redskab i politiets indsats for hurtigst og bedst muligt at gribe ind over for uroligheder og afværge den fare, der udgår herfra, herunder ved at flytte de personer, der giver anledning til faren, til et mere egnet sted. Den hastighed, hvormed offentlige forsamlinger kan udvikle sig til uroligheder, indebærer, at politiet ofte inden for kort tid vil skulle træffe beslutning om og iværksætte foranstaltninger, der kan afværge den fare, der udgår fra urolighederne. Således vil politiet ofte i sådanne situationer inden for kort tid skulle foretage en afvejning af på den ene side hensynet til borgernes ret til at færdes frit over for på den anden side hensynet til at foretage de foranstaltninger, der er nødvendige for at afværge faren.

Det gælder generelt, at der i tilfælde af frihedsberøvelse påhviler myndighederne en pligt til at sikre dokumentation for forløbet, herunder tilstrækkelig dokumentation for, hvilke personer der har været frihedsberøvet, således at der foreligger et relevant grundlag for rettens eventuelle efterfølgende stillingtagen til frihedsberøvelsens lovlighed. Hvis optisk følge anses som frihedsberøvelse, vil der således påhvile politiet en pligt til at sikre fornøden identifikation og registrering af de enkeltpersoner, der har været en del af det optiske følge.

Det må antages, at en sådan identifikation og registrering vil indebære, at indgrebet udstrækkes over (betydeligt) længere tid, end det ellers vil være tilfældet. Et ellers relativt kortvarigt og hurtigt virkende indgreb i tilfælde af uroligheder risikerer således at skulle udstrækkes i uforholdsmæssigt lang tid.

Dette vil samtidig have den potentielle følgerkning, at politiet i en række situationer i stedet for at anvende optisk følge vil kunne være nødt til at tage andre magtmidler i brug for at afværge de konkrete uroligheder, herunder magtmidler, der sammenlignet med optisk følge vil være farligere og have større mulig skadevirkning, f.eks. brug af gas eller lignende. Optisk følge må sammenlignet med de mulige alternative indgreb, som politiet kan tage i anvendelse i tilfælde af uroligheder, således anses som et indgreb af mildere karakter.

Justitsministeriet foreslår derfor, at det med nærværende lovforslag fastslås, at frihedsberøvelsesbegrebet i politiloven skal forstås i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser. Dette vil navnlig sige frihedsberøvelsesbegrebet i EMRK artikel 5. Det foreslås samtidig, at det tydeliggøres i den almindelige bestemmelse i politilovens § 3 om politiets indgreb, at politiets brug af frihedsberøvelse i medfør af loven, jf. lovens § 5, stk. 3, § 8, stk. 4, § 9, stk. 3, § 10, stk. 4, § 11, stk. 4, og § 13, stk. 4, skal begrænses til tilfælde, hvor mindre indgribende midler ikke findes tilstrækkelige til at afværge fare. Som følge af den foreslåede ændring af politilovens § 3, foreslås det at indsætte en henvisning til § 3 i lovens § 5, stk. 3, § 8, stk. 4, § 9, stk. 3, § 10, stk. 4, § 11, stk. 4, og § 13, stk. 4, for i disse bestemmelser at tydeliggøre sammenhængen med § 3.

Den foreslåede ændring vil indskrænke anvendelsesområdet for det eksisterende frihedsberøvelsesbegreb i politiloven. Politiet vil derfor fremover kunne anvende indgreb som eksempelvis optisk følge, uden at dette vil have karakter af frihedsberøvelse efter politiloven, så længe indgrebet ikke (også) har karakter af frihedsberøvelse efter EMRK.

En følge af, at visse indgreb – f.eks. lukket optisk følge – efter lovændringen ikke anses som frihedsberøvelse efter politiloven, vil være, at de betingelser, der efter politiloven knytter sig til politiets brug af frihedsberøvelse, ikke finder anvendelse. Det gælder lovens betingelse om, at frihedsberøvelse alene kan anvendes om nødvendigt, hvis mindre indgribende midler ikke er tilstrækkelige til at afværge faren. Det gælder også lovens betingelse om, at en frihedsberøvelse skal være så kortvarig og skånsom som muligt og så vidt muligt ikke må udstrækkes ud over henholdsvis 6 eller 12 timer.

Derudover vil personer, over for hvem et sådant indgreb anvendes, ikke omfattes af bestemmelserne i retsplejelovens

kapitel 43 a om prøvelse af administrativt bestemt frihedsberøvelse. Justitsministeriet bemærker i den forbindelse, at politiet også fremover på begæring vil kunne forelægge spørgsmålet om indgrebets lovlighed for retten, hvis det gøres gældende, at der har været tale om frihedsberøvelse, og hvis sagens samlede omstændigheder taler for indbringelse, jf. ovenfor. På den baggrund vurderes forslaget ikke at rejse spørgsmål i forhold til grundlovens § 71, stk. 6.

Forslaget indebærer ikke en ændring af, hvornår betingelserne for at foretage frihedsberøvelse efter politiloven er opfyldt, herunder hvornår dette vil være proportionalt. Hvorvidt betingelserne i en konkret situation for at foretage frihedsberøvelse efter politiloven er opfyldt, skal fortsat vurderes efter bestemmelserne i lovens § 5, stk. 3, § 8, stk. 4, § 9, stk. 3, § 10, stk. 4, § 11, stk. 4, og § 13, stk. 4, og de allerede gældende kriterier for anvendelse heraf.

3. Økonomiske konsekvenser og implementeringskonsekvenser for det offentlige

Lovforslaget vurderes ikke at medføre økonomiske konsekvenser eller implementeringskonsekvenser for det offentlige af betydning.

4. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet mv.

Lovforslaget har ingen økonomiske eller administrative konsekvenser for erhvervslivet mv.

5. Administrative konsekvenser for borgerne

En følge af, at visse indgreb – f.eks. lukket optisk følge – efter lovændringen ikke anses som frihedsberøvelse efter politiloven, vil være, at de betingelser der efter politiloven knytter sig til politiets brug af frihedsberøvelse ikke finder anvendelse. Det gælder lovens betingelse om, at frihedsberøvelse alene kan anvendes om nødvendigt, hvis mindre indgribende midler ikke er tilstrækkelige til at afværge faren. Det gælder også lovens betingelse om, at en frihedsberøvelse skal være så kortvarig og skånsom som muligt og så vidt muligt ikke må udstrækkes ud over henholdsvis 6 eller 12 timer.

Derudover vil personer, over for hvem et sådant indgreb anvendes, ikke omfattes af bestemmelserne i retsplejelovens kapitel 43 a om prøvelse af administrativt bestemt frihedsberøvelse. Justitsministeriet bemærker i den forbindelse, at politiet også fremover på begæring vil kunne forelægge spørgsmålet om indgrebets lovlighed for retten, hvis det gøres gældende, at der har været tale om frihedsberøvelse, og hvis sagens samlede omstændigheder taler for indbringelse.

6. Miljømæssige konsekvenser

Lovforslaget har ingen miljømæssige konsekvenser.

7. Forholdet til EU-retten

Lovforslaget indeholder ikke EU-retlige aspekter.

8. Hørte myndigheder og organisationer mv.

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

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

11. Sammenfattende skema

	Positive konsekvenser/mindreudgifter (hvis ja, angiv omfang/Hvis nej, anfør »Ingen«)	Negative konsekvenser/merudgifter (hvis ja, angiv omfang/ Hvis nej, anfør »Ingen«)
Økonomiske konsekvenser for stat, kommuner og regioner	Lovforslaget vurderes ikke at medføre økonomiske konsekvenser eller implementeringskonsekvenser for det offentlige af betydning.	Lovforslaget vurderes ikke at medføre økonomiske konsekvenser eller implementeringskonsekvenser for det offentlige af betydning.
Implementeringskonsekvenser for stat, kommuner og regioner	Ingen	Ingen
Økonomiske konsekvenser for erhvervslivet	Ingen	Ingen
Administrative konsekvenser for erhvervslivet	Ingen	Ingen
Administrative konsekvenser for borgerne	Ingen	En følge af, at visse indgreb efter lovændringen ikke anses som frihedsberøvelse efter politiloven, vil være, at de betingelser, der efter politiloven knytter sig til politiets brug af frihedsberøvelse, ikke finder anvendelse. Derudover vil personer, over for hvem et sådant indgreb anvendes, ikke omfattes af bestemmelserne i retsplejelovens kapitel 43 a om prøvelse af administrativt bestemt frihedsberøvelse.
Miljømæssige konsekvenser	Ingen	Ingen
Forholdet til EU-retten	Lovforslaget indeholder ikke EU-retlige aspekter.	
Er i strid med de fem principper for implementering af erhvervsrettet EU-regulering (sæt X)	JA	NEJ X

Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser

Til § 1

Til nr. 1

Af den gældende bestemmelse i politilovens § 3 følger det, at politiet uden for de tilfælde, hvor indgreb er hjemlet i anden lovgivning, alene kan foretage indgreb over for borgerne i det omfang, det følger af bestemmelserne i lovens kapitel 3.

Med den foreslåede bestemmelse indsættes der et nyt 2. pkt. i § 3, hvorefter frihedsberøvelse i medfør af loven skal begrænses til tilfælde, hvor mindre indgribende midler ikke findes tilstrækkelige til at afværge fare. Med det nye 2. pkt. tydeliggøres det således i den almindelige bestemmelse i politiloven om politiets indgreb, at politiets brug af frihedsberøvelse i medfør af loven skal begrænses til tilfælde, hvor mindre indgribende midler ikke findes tilstrækkelige til at afværge fare. Der tilsigtes ikke hermed en ændring i forhold til den hidtidige anvendelse af bestemmelsen.

Med den foreslåede bestemmelse indsættes der også et nyt 3. pkt. i § 3, hvorefter frihedsberøvelse i politiloven forstås i

overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser. Dette vil navnlig sige frihedsberøvelsesbegrebet i EMRK artikel 5. Med det nye 3. pkt. bringes frihedsberøvelsesbegrebet i politiloven således i overensstemmelse med frihedsberøvelsesbegrebet i EMRK artikel 5.

Den foreslåede ændring vil indskrænke anvendelsesområdet for det eksisterende frihedsberøvelsesbegreb i politiloven. Politiet vil derfor fremover kunne anvende indgreb som eksempelvis optisk følge, uden at dette vil have karakter af frihedsberøvelse efter politiloven, så længe indgrebet ikke (også) har karakter af frihedsberøvelse efter EMRK.

Der henvises til lovforslagets almindelige bemærkninger, pkt. 2.1. og 2.2.

Til nr. 2

Af den gældende bestemmelse i politilovens § 5, stk. 3, følger det, at hvis mindre indgribende midler ikke findes tilstrækkelige til at afværge fare for forstyrrelse af den offentlige orden samt fare for enkeltpersoners og den offentlige sikkerhed, kan politiet om nødvendigt frihedsberøve den eller de personer, der giver anledning til faren. Frihedsberø-

velsen skal være så kortvarig og skånsom som muligt og må så vidt muligt ikke udstrækkes ud over 6 timer.

Det følger af den foreslåede ændring, at der i § 5, stk. 3, indsættes en henvisning til § 3 med henblik på at tydeliggøre sammenhængen med denne bestemmelse, herunder i forhold til forståelsen af begrebet frihedsberøvelse.

Der henvises til lovforslagets almindelige bemærkninger, pkt. 2.2.

Til nr. 3

Af den gældende bestemmelse i politilovens § 8, stk. 4, følger det, at politiet i forbindelse med offentlige forsamlinger om nødvendigt kan frihedsberøve den eller de personer, der giver anledning til faren, hvis mindre indgribende midler ikke findes tilstrækkelige til at afværge fare for betydelig forstyrrelse af den offentlige orden eller fare for enkeltpersoners eller den offentlige sikkerhed eller ordensforstyrrelse. Frihedsberøvelsen skal være så kortvarig og skånsom som muligt og må så vidt muligt ikke udstrækkes ud over 12 timer.

Det følger af den foreslåede ændring, at der i § 8, stk. 4, indsættes en henvisning til § 3 med henblik på at tydeliggøre sammenhængen med denne bestemmelse, herunder i forhold til forståelsen af begrebet frihedsberøvelse.

Der henvises til lovforslagets almindelige bemærkninger, pkt. 2.2.

Til nr. 4

Af den gældende bestemmelse i politilovens § 9, stk. 3, følger det, at hvis mindre indgribende midler ikke findes tilstrækkelige til at afværge opløb, der indebærer fare for forstyrrelse af den offentlige fred og orden eller fare for enkeltpersoners eller den offentlige sikkerhed, kan politiet om nødvendigt frihedsberøve den eller de personer, der giver anledning til faren. Frihedsberøvelsen skal være så kortvarig og skånsom som muligt og må så vidt muligt ikke udstrækkes ud over 12 timer.

Det følger af den foreslåede ændring, at der i § 9, stk. 3, indsættes en henvisning til § 3 med henblik på at tydeliggøre sammenhængen med denne bestemmelse, herunder i forhold til forståelsen af begrebet frihedsberøvelse.

Der henvises til lovforslagets almindelige bemærkninger, pkt. 2.2.

Til nr. 5

Af den gældende bestemmelse i politilovens § 10, stk. 4, følger det, at hvis mindre indgribende midler ikke findes tilstrækkelige til at afværge faren for en syg eller hjælpeløs person eller andre eller for den offentlige orden eller sikkerhed, kan den syge og hjælpeløse person om nødvendigt fri-

hedsberøves med henblik på hjemtransport, lægeundersøgelse eller overgivelse til andre, der på forsvarlig måde kan tage sig af den pågældende. Frihedsberøvelsen skal være så kortvarig og skånsom som muligt.

Det følger af den foreslåede ændring, at der i § 10, stk. 4, indsættes en henvisning til § 3 med henblik på at tydeliggøre sammenhængen med denne bestemmelse, herunder i forhold til forståelsen af begrebet frihedsberøvelse.

Der henvises til lovforslagets almindelige bemærkninger, pkt. 2.2.

Til nr. 6

Af den gældende bestemmelse i politilovens § 11, stk. 4, følger det, at findes mindre indgribende midler ikke tilstrækkelige til at afværge faren for en beruset eller andre eller for den offentlige orden eller sikkerhed, kan den berusede om nødvendigt frihedsberøves med henblik på hjemtransport, overgivelse til andre, der på forsvarlig måde kan tage sig af den pågældende, indbringelse til hospital, forsorgshjem eller lignende eller indsættelse i detention. Frihedsberøvelsen skal være så kortvarig og skånsom som muligt.

Det følger af den foreslåede ændring, at der i § 11, stk. 4, indsættes en henvisning til § 3 med henblik på at tydeliggøre sammenhængen med denne bestemmelse, herunder i forhold til forståelsen af begrebet frihedsberøvelse.

Der henvises til lovforslagets almindelige bemærkninger, pkt. 2.2.

Til nr. 7

Af den gældende bestemmelse i politilovens § 13, stk. 4, følger, at hvis mindre indgribende midler ikke findes tilstrækkelige for at afværge faren for et barn, kan barnet om nødvendigt frihedsberøves med henblik på overgivelse til forældremyndighedens indehaver, de sociale myndigheder eller andre, der på forsvarlig vis er i stand til at tage sig af barnet. Frihedsberøvelsen skal være så kortvarig og skånsom som muligt og må så vidt muligt ikke udstrækkes ud over 6 timer.

Det følger af den foreslåede ændring, at der i § 13, stk. 4, indsættes en henvisning til § 3 med henblik på at tydeliggøre sammenhængen med denne bestemmelse, herunder i forhold til forståelsen af begrebet frihedsberøvelse.

Der henvises til lovforslagets almindelige bemærkninger, pkt. 2.2.

Til § 2

Lovforslagets § 2 fastslår, at loven træder i kraft dagen efter bekendtgørelse i Lovtidende, således at der hurtigst muligt

tilvejebringes overensstemmelse mellem frihedsberøvelsesbegrebet i politiloven og EMRK.

Til § 3

Bestemmelsen fastsætter lovens territoriale anvendelsesområde. Efter bestemmelsen gælder loven ikke for Færøerne og

Grønland, men kan ved kongelig anordning helt eller delvis sættes i kraft for Færøerne og Grønland med de ændringer, som henholdsvis de færøske og grønlandske forhold tilsiger.

Lovforslaget sammenholdt med gældende lov

Gældende formulering

Lovforslaget

§ 1

I lovbekendtgørelse nr. 956 af 20. august 2015, som ændret ved § 2 i lov nr. 1722 af 27. december 2016, § 1 i lov nr. 671 af 8. juni 2017, lov nr. 131 af 27. februar 2018 og § 1 i lov nr. 708 af 8. juni 2018, foretages følgende ændringer:

§ 3. Politiet kan uden for de tilfælde, hvor indgreb er hjemlet i anden lovgivning, alene foretage indgreb over for borgerne i det omfang, det følger af bestemmelserne i dette kapitel.

1. I § 3 indsættes som 2. og 3. pkt.:

»Frihedsberøvelse i medfør af denne lov skal begrænses til tilfælde, hvor mindre indgribende midler ikke findes tilstrækkelige til at afværge fare. Frihedsberøvelse forstås i denne lov i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser.«

§ 5. ---

Stk. 2. ---

stk. 3. Findes mindre indgribende midler, jf. stk. 2, ikke tilstrækkelige til at afværge faren, kan politiet om nødvendigt frihedsberøve den eller dem, der giver anledning til faren. Frihedsberøvelsen skal være så kortvarig og skånsom som muligt og må så vidt muligt ikke udstrækkes ud over 6 timer.

2. I § 5, *stk. 3, 1. pkt.*, indsættes efter »frihedsberøve«: », jf. § 3,«.

§ 8. ---

Stk. 2 og 3. ---

stk. 4. Findes mindre indgribende midler, jf. stk. 3, ikke tilstrækkelige til at afværge faren, kan politiet om nødvendigt frihedsberøve den eller dem, der giver anledning til faren. Frihedsberøvelsen skal være så kortvarig og skånsom som muligt og må så vidt muligt ikke udstrækkes ud over 12 timer.

3. I § 8, *stk. 4, 1. pkt.*, indsættes efter »frihedsberøve«: », jf. § 3,«.

§ 9. ---

Stk. 2. ---

Stk. 3. Findes mindre indgribende midler, jf. stk. 2, ikke tilstrækkelige til at afværge faren, kan politiet om nødvendigt frihedsberøve den eller de personer, der giver anledning til faren. Frihedsberøvelsen skal være så kortvarig og skånsom som muligt og må så vidt muligt ikke udstrækkes ud over 12 timer.

4. I § 9, *stk. 3, 1. pkt.*, indsættes efter »frihedsberøve«: », jf. § 3,«.

§ 10. ---

Stk. 2 og 3. ---

Stk. 4. Findes mindre indgribende midler, jf. stk. 2 og 3, ikke tilstrækkelige til at afværge faren for den syge eller hjælpe-

5. I § 10, *stk. 4, 1. pkt.*, indsættes efter »frihedsberøves«: », jf. § 3,«.

løseperson eller andre eller for den offentlige orden eller sikkerhed, kan den syge og hjælpeløse person om nødvendigt frihedsberøves med henblik på hjemtransport, lægeundersøgelse eller overgivelse til andre, der på forsvarlig måde kan tage sig af den pågældende. Frihedsberøvelsen skal være så kortvarig og skånsom som muligt.

§ 11. ---

Stk. 2 og 3. ---

Stk. 4. Findes mindre indgribende midler, jf. stk. 2 og 3, ikke tilstrækkelige til at afværge faren for den berusede eller andre eller for den offentlige orden eller sikkerhed, kan den berusede om nødvendigt frihedsberøves med henblik på hjemtransport, overgivelse til andre, der på forsvarlig måde kan tage sig af den pågældende, indbringelse til hospital, forsorgshjem eller lignende eller indsættelse i detention. Frihedsberøvelsen skal være så kortvarig og skånsom som muligt.

§ 13. ---

Stk. 2 og 3. ---

Stk. 4. Findes mindre indgribende midler som nævnt i stk. 2 og 3 ikke tilstrækkelige for at afværge faren for barnet, kan barnet om nødvendigt frihedsberøves med henblik på overgivelse til forældremyndighedens indehaver, de sociale myndigheder eller andre, der på forsvarlig vis er i stand til at tage sig af barnet. Frihedsberøvelsen skal være så kortvarig og skånsom som muligt og må så vidt muligt ikke udstrækkes ud over 6 timer.

§ 8. ---

Stk. 2 og 3. ---

stk. 4. Findes mindre indgribende midler, jf. stk. 3, ikke tilstrækkelige til at afværge faren, kan politiet om nødvendigt frihedsberøve den eller dem, der giver anledning til faren. Frihedsberøvelsen skal være så kortvarig og skånsom som muligt og må så vidt muligt ikke udstrækkes ud over 12 timer.

6. I § 11, stk. 4, 1. pkt., indsættes efter »frihedsberøves«: », jf. § 3,«.

7. I § 13, stk. 4, 1. pkt., indsættes efter »frihedsberøves«: », jf. § 3,«.