

Betænkning afgivet af Retsudvalget den 13. maj 2004

## **Betænkning**

over

### **Forslag til lov om politiets virksomhed**

[af justitsministeren (Lene Espersen)]

#### **1. Ændringsforslag**

Der er stillet 2 ændringsforslag til lovforslaget. Socialistisk Folkepartis og Kristendemokraternes medlemmer har stillet ændringsforslag nr. 2. Socialistisk Folkepartis medlem af udvalget har stillet ændringsforslag nr. 1.

#### **2. Udvalgsarbejdet**

Lovforslaget blev fremsat den 4. februar 2004 og var til 1. behandling den 26. februar 2004. Lovforslaget blev efter 1. behandling henvist til behandling i Retsudvalget.

#### *Møder*

Udvalget har behandlet lovforslaget i 4 møder.

#### *Høring*

Lovforslaget bygger på Politikommissionens betænkning 1410/2002. Betænkningen har været sendt i høring. Et udkast til lovforslag om visitation på bestemte steder har ligeledes inden fremsættelse været sendt i høring, og justitsministeren sendte den 31. december 2003 dette udkast til udvalget, jf. alm. del – bilag 108. Den 18. februar 2004 sendte justitsministeren de indkomne høringssvar samt et notat herom til udvalget.

#### *Skriftlige henvendelser*

Udvalget har i forbindelse med udvalgsarbejdet modtaget 1 skriftlig henvendelse fra Hans Jørgen Jensen, Nærum. Justitsministeren har over for udvalget kommenteret den skriftlige henvendelse til udvalget.

#### *Deputation*

Endvidere har Hans Jørgen Jensen, Nærum, mundtligt over for udvalget redegjort for sin holdning til

lovforslaget.

### *Spørgsmål*

Udvalget har stillet 19 spørgsmål til justitsministeren til skriftlig besvarelse, som denne har besvaret. 2 af udvalgets spørgsmål og justitsministerens besvarelse heraf er optrykt som bilag til betænkningen.

### **3. Indstillinger og politiske bemærkninger**

Et *flertal* i udvalget (V, S, DF og KF) indstiller lovforslaget til *vedtagelse uændret*. Flertallet vil stemme imod de stillede ændringsforslag.

Socialdemokratiet sætter borgernes retssikkerhed i højsædet, og derfor vil tydelige og klare lovregler for politiets myndighedsudøvelse og øvrige virksomhed styrke borgernes retssikkerhed. Samtidig vil det også være en fordel for politiet at arbejde på et klarere lovgrundlag end hidtil.

Socialdemokratiet har også hæftet sig ved lovens bestemmelser bl.a. omkring svage og udsatte persongrupper og politiets behandling af disse grupper, det gælder f.eks. berusede, og det gælder børn og herunder spørgsmålet om anbringelse i detention.

Efter Socialdemokratiets opfattelse skal magtanvendelse kun finde sted, når det er nødvendigt og forsvarligt, og magtmidlet skal være proportionalt i forhold til, hvad der er nødvendigt for at gennemtvinge et indgreb. Magtanvendelse kan være et vidtgående indgreb i borgernes integritet, og Socialdemokratiet anser det for vigtigt, at der nu fastsættes nærmere regler for politiets magtanvendelse, herunder retningslinjer for anvendelse af skydevåben, stave, hunde m.v.

Det retlige grundlag for politiets virksomhed findes i dag i mange love og administrative forskrifter. Inden for strafferetsplejen er der gennem de senere år blevet gennemført og moderniseret detaljeret lovgivning, men uden for strafferetsplejen er der kun få og ganske generelle lovregler om politiets indgreb og magtanvendelse.

Det kan derfor hilses med tilfredshed, at Politikommissionen efter et stort og et grundigt arbejde i meget stor enighed i december 2001 kunne afgive betænkning om politilovgivningen. At der er behov for en samlet og tidssvarende lov for politiet, herunder fastlæggelse af de grundlæggende principper for politiets magtanvendelse, er selvklart, eftersom de to gamle love, som betegnes politilove, er fra henholdsvis 1863 for Københavns vedkommende og 1871 for området uden for København. Disse to love danner stadig grundlag for politiets arbejde bl.a. i form af politivedtægter.

Et *mindretal* i udvalget (RV og KD) indstiller lovforslaget til *vedtagelse* med ændringsforslag nr. 2. Mindretallet vil stemme imod ændringsforslag nr. 1.

Et *andet mindretal* i udvalget (SF) indstiller lovforslaget til *vedtagelse* med de stillede ændringsforslag.

Et *tredje mindretal* (EL) indstiller lovforslaget til *forkastelse* ved 3. behandling. Mindretallet vil stemme for de stillede ændringsforslag.

Tjóðveldisflokkurinn, Inuit Ataqatigiit og Siumut var på tidspunktet for betænkningens afgivelse ikke repræsenteret med medlemmer i udvalget og havde dermed ikke adgang til at komme med indstillinger

eller politiske udtalelser i betænkningen.

En oversigt over Folketingets sammensætning er optrykt i betænkningen.

#### 4. Ændringsforslag med bemærkninger

##### Ændringsforslag

Af et *mindretal* (SF), tiltrådt af et *mindretal* (EL):

##### Til § 6

1) Paragraffen udgår.

[Hjemmelen til stikprøvekontrol af, om nogen besidder eller bærer våben, hvis der er grund til det med henblik på at forebygge strafbare handlinger, udgår]

Af et *mindretal* (SF og KD), tiltrådt af et *mindretal* (RV og EL):

##### Til § 12

2) I *stk. 1* ændres »12« til: »15«, og *stk. 2* udgår.

Stk. 3-4 bliver herefter stk. 2-3.

[Absolut forbud mod at anbringe børn under 15 år i detentionen]

##### Bemærkninger

##### Til nr. 1

Med ændringsforslaget foreslås, at lovforslagets § 6 udgår. § 6 indeholder en hjemmel til, at politiet på steder, hvor der efter våbenlovens § 4, stk. 1, gælder forbud mod at besidde eller bære kniv m.v., kan foretage stikprøvekontrol af, om nogen besidder eller bærer våben, når der er grund til det med henblik på at forebygge strafbare handlinger, som indebærer fare for andre personer.

Forslagsstillerne finder, at visitation af personer er et indgribende indgreb, som må forudsætte et strengere mistankekrav end foreslået i § 6. Det foreslås derfor, at paragraffen udgår.

Der henvises i øvrigt til den kritik af forslaget, som er fremført af ph.d. Lars Holmberg, Københavns Universitet i artiklen Visitations uden mistanke – et retspolitisk skråplan, Lov & Ret, 2004, nr. 3, side 3f. I artiklen fremfører Lars Holmberg bl.a., at det ikke forekommer rimeligt i en retsstat, at borgerne kan udsættes for ganske vidtgående kontrol fra politiets side, uden at der foreligger nogen konkret mistanke overhovedet. Endvidere anføres, at forslaget rummer en ganske stor mulighed for misbrug, og at forslaget har en negativ indvirkning på forholdet mellem politiet og de mennesker, der er særlig

udsat for politiets kontroller. Endelig peges i artiklen på den manglende klagemulighed og det forhold, at der ikke lægges op til, at politiet skal registrere brugen af de nye regler i noget videre omfang.

Ændringsforslaget indebærer, at visitation kun kan finde sted, hvis betingelserne i lovforslagets § 5 er opfyldt. Lovforslagets § 5 regulerer politiets opgaver og indgreb i relation til afværgelse af fare for forstyrrelse af den offentlige orden samt fare for enkeltpersoners eller for den offentlige sikkerhed. Politiet kan i medfør af den foreslåede § 5, stk. 2-4, foretage en række indgreb med henblik på at afværge en sådan fare. Forudsætningen for, at politiet i medfør af den foreslåede § 5 kan foretage fareafværgende indgreb, er, at der foreligger en konstateret konkret og nærliggende fare for den offentlige orden eller for enkeltpersoners eller den offentlige sikkerhed. Vurderingen af, om der foreligger en fare, der kan begrunde et indgreb, må altid vurderes konkret i lyset af de foreliggende omstændigheder.

#### Til nr. 2

Ændringsforslaget indebærer, at der etableres et absolut forbud mod at anbringe børn under 15 år i detentionen.

*Inge Dahl-Sørensen (V) Birthe Rønn Hornbech (V) nfmd. Karsten Nonbo (V) Freddy Dam (V) Per Dalgaard (DF) Peter Skaarup (DF) Helge Adam Møller (KF) Lars Barfoed (KF) Jann Sjursen (KD) Frode Sørensen (S) Lissa Mathiasen (S) Morten Bødskov (S) Per Kaalund (S) Sandy Brinck (S) Anne Baastrup (SF) fmd. Elisabeth Arnold (RV) Line Barfod (EL)*  
Tjóðveldisflokkurin, Inuit Ataqatigiit og Siumut havde ikke medlemmer i udvalget.

#### Folketingets sammensætning

Venstre, Danmarks Liberale Parti (V)	55 *	Enhedslisten (EL)	4
Socialdemokratiet (S)	52	Kristendemokraterne (KD)	4
Dansk Folkeparti (DF)	22	Tjóðveldisflokkurin (TF)	1
Det Konservative Folkeparti (KF)	16	Inuit Ataqatigiit (IA)	1
Socialistisk Folkeparti (SF)	12	Siumut (SIU)	1
Det Radikale Venstre (RV)	9	Uden for folketingsgrupperne (UFG)	2

\* Heraf 1 medlem valgt på Færøerne

## Bilag 1

### Oversigt over bilag vedrørende L 159

<b>Bilagsnr.</b>	<b>Titel</b>
1	Høringssvar samt høringsnotat fra justitsministeren
2	Tidsplan for udvalgets behandling af lovforslaget
3	Spm. 1 om uddybende kommentar til Advokatsamfundets høringssvar, til justitsministeren Spm. 2 om præcisering af anvendelsesområdet for § 6, stk. 2, til justitsministeren Spm. 3 om forskellen på mistankekravet i forhold til på den ene side den foreslåede bestemmelse om visitation (§ 6) og på den anden side politiets andre indgrebsbeføjelser i forhold til orden og sikkerhed (§§ 4 og 5), til justitsministeren Spm. 4 om sikkerhedskontrollen i lufthavnene, til justitsministeren Spm. 5, om lovforslaget giver politiet udvidede beføjelser eller blot er en sammenskrivning af gældende regler og praksis, til justitsministeren Spm. 6, om en vedtagelse af lovforslaget vil betyde udvidelser eller opstramminger af administrative regler og praksis m.v. vedrørende politiets virksomhed, til justitsministeren Spm. 7 om indberetningsordning om detentionsanbringelsen af børn i alderen 12-14 år, til justitsministeren Spm. 8 om de praktiske konsekvenser af at indføre et forbud mod detentionsanbringelse af børn under 15 år, til justitsministeren Spm. 9 om forskellen på karakteren af frihedsberøvelser, der foretages over for børn under 15 år efter de foreslåede regler i §§ 12 og 13, til justitsministeren Spm. 10 om, hvorfor frihedsberøvelse af berusede børn ikke i alle tilfælde kan foretages uden anbringelse i detentionen, til justitsministeren Spm. 11 om detentionsanbringelsen af berusede børn, til justitsministeren Spm. 12 om teknisk bistand til udformning af et ændringsforslag, som indebærer, at børn under 15 år ikke kan anbringes i detentionen, til justitsministeren Spm. 13 om adgangen for politiet til at foretage gennemsøgning af køretøjer, til justitsministeren Spm. 14 om redegørelse om sagen om politiets indgreb over for en gruppe Brøndbytilhængere, til justitsministeren Spm. 15 om politiets indgrebsmulighed og opgaver i forhold til demonstrationer, til justitsministeren

- 4 Kopi af svar på spm. S 2231 om, hvor længe man kan tilbageholdes af politiet for sin egen sikkerheds skyld
- 5 Henvendelse af 16/4-04 fra Hans Jørgen Jensen, Nærum
- 6 Spm. 16 om kommentar til henvendelsen af 16/4-04 fra Hans Jørgen Jensen, Nærum, til justitsministeren
- 7 Spm. 17 om, hvad ministeren kan oplyse om status for opfølgningen af brev fra Amdtsrådsforeningen til amtsråd m.fl. vedrørende mulige alternativer til anbringelsen af berusede personer i politiets detentioner, til justitsministeren
- 8 Svar på spm. 1 om uddybende kommentar til Advokatsamfundets høringssvar, fra justitsministeren
- Svar på spm. 2 om præcisering af anvendelsesområdet for § 6, stk. 2, fra justitsministeren
- Svar på spm. 3 om forskellen på mistankekravet i forhold til på den ene side den foreslåede bestemmelse om visitation (§ 6) og på den anden side politiets andre indgrebsbeføjelser i forhold til orden og sikkerhed (§§ 4 og 5), fra justitsministeren
- Svar på spm. 4 om sikkerhedskontrollen i lufthavnene, fra justitsministeren
- Svar på spm. 5, om lovforslaget giver politiet udvidede beføjelser eller blot er en sammenskrivning af gældende regler og praksis, fra justitsministeren
- Svar på spm. 6, om en vedtagelse af lovforslaget vil betyde udvidelser eller opstramminger af administrative regler og praksis m.v. vedrørende politiets virksomhed, fra justitsministeren
- Svar på spm. 7 om indberetningsordning om detentionsanbringelsen af børn i alderen 12-14 år, fra justitsministeren
- Svar på spm. 8 om de praktiske konsekvenser af at indføre et forbud mod detentionsanbringelse af børn under 15 år, fra justitsministeren
- Svar på spm. 9 om forskellen på karakteren af frihedsberøvelser, der foretages over for børn under 15 år efter de foreslåede regler i §§ 12 og 13, fra justitsministeren
- Svar på spm. 10 om, hvorfor frihedsberøvelse af berusede børn ikke i alle tilfælde kan foretages uden anbringelse i detentionen, fra justitsministeren
- Svar på spm. 11 om detentionsanbringelsen af berusede børn, fra justitsministeren
- Svar på spm. 12 om teknisk bistand til udformning af et ændringsforslag, som indebærer, at børn under 15 år ikke kan anbringes i detentionen, fra justitsministeren
- Svar på spm. 13 om adgangen for politiet til at foretage gennemsøgning af køretøjer, fra justitsministeren
- Svar på spm. 14 om redegørelse om sagen om politiets indgreb over for en gruppe Brøndbytilhængere, fra justitsministeren
- Svar på spm. 15 om politiets indgrebsmulighed og opgaver i forhold til demonstrationer, fra justitsministeren

- 9 1. udkast til betænkning
- 10 Svar på spm. 16 om kommentar til henvendelsen af 16/4-04 fra Hans Jørgen Jensen, Nærum, fra justitsministeren  
Svar på spm. 17 om, hvad ministeren kan oplyse om status for opfølgningen af brev fra Amtsrådsforeningen til amtsråd m.fl. vedrørende mulige alternativer til anbringelsen af berusede personer i politiets detentioner, fra justitsministeren
- 11 Spm. 18 om kommentar til artikel: »Visitation uden mistanke – et retspolitisk skråplan« af ph.d. Lars Holmberg, Københavns Universitet, Lov & Ret, 2004, til justitsministeren
- 12 2. udkast til betænkning
- 13 Spm. 19 om forslaget om udvidet visitationsbeføjelse, til justitsministeren
- 14 Svar på spm. 18 om kommentar til artikel: »Visitation uden mistanke – et retspolitisk skråplan« af ph.d. Lars Holmberg, Københavns Universitet, Lov & Ret, 2004, fra justitsministeren  
Svar på spm. 19 om forslaget om udvidet visitationsbeføjelse, fra justitsministeren

## Bilag 2

### 2 af udvalgets spørgsmål og justitsministerens besvarelse heraf

Spørgsmål og svar er optrykt efter ønske fra udvalget.

#### *Spørgsmål nr. 18:*

»Ministerens kommentarer udbedes til vedlagte artikel: Visitation uden mistanke – et retspolitisk skråplan, af ph.d. Lars Holmberg, Københavns Universitet, Lov & Ret, 2004, nr. 3, s. 3f.«

#### *Svar:*

I den pågældende artikel fremfører Lars Holmberg en række synspunkter vedrørende § 6 i lovforslaget.

Med den foreslåede § 6 gives politiet mulighed for på bestemte steder, hvor der efter våbenloven gælder et forbud mod at besidde eller bære kniv mv., at foretage besigtigelse af personer samt undersøge tøj og genstande, herunder køretøjer, med henblik på at kontrollere, om nogen besidder eller bærer våben.

1. Lars Holmberg finder bl.a., at det er i strid med almindelige principper i dansk retspleje, at stikprøvevisitation efter forslaget ikke kræver en konkret mistanke.

Justitsministeriet skal hertil bemærke, at politiet i forebyggende eller fareafværgende øjemed kan træffe foranstaltninger, der indebærer visse begrænsninger i borgernes bevægelsesfrihed, eller indebærer, at politiet må foretage indgreb i borgernes integritet. Som eksempel herpå kan nævnes, at politiet i forbindelse med arrangementer, der erfaringsmæssigt kan udvikle sig til uroligheder, eksempelvis visse fodboldkampe, undertiden foretager visitation af publikum og undersøger tøj og genstande i de pågældendes besiddelse med henblik på at undersøge, om de pågældende er i besiddelse af farlige genstande. Sådanne foranstaltninger træffes uden et konkret mistankegrundlag over for den enkelte, som visiteres, med hjemmel i retsplejelovens § 108, jf. lovforslagets § 4 og § 5.

I lovforslagets almindelige bemærkninger, pkt. 5.2.2., er der nærmere redegjort for baggrunden for forslaget om at indføre bestemmelsen vedrørende stikprøvevisitation på bestemte steder rettet mod besiddelse af ulovlige våben. Som det fremgår heraf, har Rigsadvokaten, Politidirektøren i København og Politimesterforeningen på baggrund af de senere års kriminalitetsudvikling anbefalet, at der indføres en adgang for politiet til at foretage stikprøvevisitation efter våben i lighed med § 7 a i den norske politilov. En sådan hjemmel vil indebære en væsentlig forbedret mulighed for at håndhæve våbenlovgivningen, hvilket vil kunne medvirke til at begrænse omfanget af kriminalitet, hvor der benyttes våben.

Som der nærmere er redegjort for i lovforslagets bemærkninger, skal en række betingelser efter den foreslåede bestemmelse være opfyldt, før politiet kan foretage stikprøvevisitation. Der er således ikke tale om, at politiet får en generel mulighed for på hvilket som helst sted og et hvilket som helst tidspunkt at foretage stikprøvevisitation af personer.

Justitsministeriet er på den anførte baggrund ikke enig i, at den foreslåede bestemmelse vil være et retspolitisk »skråplan«.

**2.** Lars Holmberg anfører endvidere, at politiet med den foreslåede bestemmelse gives mulighed for at foretage et alvorligt indgreb, og at en sammenligning med den kontrol, der foretages af flyrejsende i lufthavne, ikke er reel.

Som der nærmere er redegjort for i lovforslagets almindelige bemærkninger, pkt. 5.2.4.1., indebærer visitation uden konkret mistanke mod enkeltpersoner et indgreb af en vis intensitet.

Sammenligningen i lovforslagets bemærkninger med sikkerhedskontrollen i lufthavne tilsigter at forklare, at det, som politiet kan foretage ved en stikprøvevisitation efter den foreslåede bestemmelse – dvs. besigtigelse og/eller undersøgelse af tøj og tasker mv. på stedet – med hensyn til indgrebets intensitet svarer til, hvad borgerne i dag oplever som flyrejsende i forbindelse med sikkerhedskontrollen i lufthavne. Sammenligningen er derimod ikke udtryk for, at det er Justitsministeriets opfattelse, at en stikprøvevisitation efter den foreslåede bestemmelse nødvendigvis af borgerne vil blive oplevet på samme måde som en visitation i en lufthavn.

**3.** I artiklen er endvidere peget på, at den foreslåede bestemmelse indebærer fare for, at politiet vil anvende bestemmelsen til at foretage undersøgelse af personer, man ikke mistænker for at besidde våben, men derimod for eksempelvis narkotikabesiddelse.

Den foreslåede bestemmelse giver alene politiet mulighed for at foretage stikprøvevisitation med henblik på at kontrollere, om nogen besidder eller bærer våben. Som det fremgår af lovforslagets



almindelige bemærkninger, pkt. 5.2.4.2., kan der ikke efter den foreslåede bestemmelse foretages visitation mv. med henblik på at undersøge, om nogen er i besiddelse af eksempelvis euforiserende stoffer. Visitation med et sådant formål vil skulle ske under iagttagelse af retsplejelovens almindelige bestemmelser om legemsbesigtigelse som led i efterforskning.

Det fremgår endvidere af den foreslåede § 6, stk. 3, at beslutning om på det pågældende sted i en periode at foretage stikprøvevisitation skal træffes forudgående og skriftligt af politimesteren eller den, der bemyndiges dertil. Politiet skal i afgørelsen nærmere angive konkrete forhold, der begrundes, at der på det pågældende sted må antages at være en forøget risiko for vold og andre strafbare handlinger, som indebærer fare for personers liv, helbred eller velfærd.

4. I artiklen anføres, at den foreslåede bestemmelse rummer en risiko for at forværre forholdet mellem politiet og vise grupper af borgere, idet visitationsbestemmelsen vil blive anvendt selektivt i forhold til den type personer, der på baggrund af politiets erfaringer i forvejen er i politiets søgelys.

Justitsministeriet skal hertil bemærke, at politiet under udøvelse af sin virksomhed ligesom andre offentlige myndigheder er underlagt almindelige forvaltningsretlige principper om saglig forvaltning mv. Som nævnt ovenfor vil bestemmelsen efter Justitsministeriets opfattelse kunne virke præventivt og medvirke til at begrænse omfanget af personfarlig kriminalitet.

5. Lars Holmberg anfører endvidere, at lovforslaget ikke giver mulighed for, at en borger kan klage over en visitation, der er foretaget i medfør af den foreslåede bestemmelse.

Lovforslaget indeholder ikke særlige regler om adgang til at påklage en beslutning om stikprøvevisitation. Politimesterens (politidirektørens) beslutning om stikprøvevisitation mv. i en periode vil imidlertid efter dansk rets almindelige regler om administrativ rekurs og om adgang til domstolsprøvelse kunne indbringes for Justitsministeriet og for domstolene af personer, der har en retlig interesse heri, jf. herved lovforslagets almindelige bemærkninger, pkt. 5.2.4.5.

Den omstændighed, at der ikke i lovforslaget er medtaget særlige regler om adgang til at klage over den enkelte visitation, indebærer heller ikke, at den pågældende person er afskåret herfra. Der

vil således i medfør af de almindelige regler om klager over politipersonale kunne klages over politiets adfærd i forbindelse med det pågældende indgreb, jf. retsplejelovens kapitel 93 b.

*Spørgsmål nr. 19:*

»I fortsættelse af spørgsmål 18, jf. L 159 – bilag 11, bedes ministeren særskilt kommentere følgende afsnit på side 4 i artiklen: Visitation uden mistanke – et retspolitisk skråplan, af ph.d. Lars Holmberg, Københavns Universitet, Lov & ret, 2004, nr. 3:

Det er i øvrigt bemærkelsesværdigt, at der i forslaget henvises til Politikommissionens forslag til ny dansk politilov; dette forslag fastholder nemlig, at en udvidet visitationsbeføjelse skal bygge på konkret mistanke. Det samme gælder norsk lov, som der også henvises til: Her kan politiet visitere også på åben gade, men igen efter konkret mistanke.«

*Svar:*

(Løbenr. 19220)

Det er korrekt, at den foreslåede bestemmelse i § 6 ikke bygger på Politikommissionens lovudkast i betænkning nr. 1410/2002, jf. lovforslagets almindelige bemærkninger, pkt. 1.1., hvor dette fremgår. Om baggrunden for den foreslåede § 6 henvises til besvarelsen af spørgsmål nr. 18 ovenfor og til lovforslagets almindelige bemærkninger, pkt. 5.2.4.

Den foreslåede § 6 er udformet med udgangspunkt i en lignende bestemmelse i § 7 a i den norske politilov.

Indholdet af § 7 a i den norske politilov er nærmere beskrevet i lovforslagets almindelige bemærkninger, pkt. 5.2.3.1. Denne bestemmelse giver politiet adgang til på offentligt sted at visitere personer eller køretøjer, når der er grund til at undersøge, om nogen er i besiddelse af eller opbevarer våben. Det er således ikke efter den norske bestemmelse et krav, at der foreligger en konkret mistanke rettet mod den person, som bliver visiteret. Derimod skal der være tale om situationer eller om steder, hvor strafbare handlinger, som krænker nogens liv, helbred eller frihed, erfaringsmæssigt finder sted, eller hvor der er grund til at antage, at nogen planlægger eller forbereder sådanne strafbare handlinger.