

Justitsministeriet  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K  
Danmark  
[strafferetskontoret@jm.dk](mailto:strafferetskontoret@jm.dk)

WILDERS PLADS 8K  
1403 København K  
TELEFON 3269 8888  
MOBIL 9132 5673  
MABR@HUMANRIGHTS.DK  
MENNESKERET.DK

DOK. NR. 18/00856-2

## HØRING OVER UDKAST TIL LOVFORSLAG OM ÆNDRING AF STRAFFELOVEN OG RETSPLEJELOVEN

9. APRIL 2018

Justitsministeriet har ved e-mail af 15. marts 2018 anmodet om Institut for Menneskerettigheders eventuelle bemærkninger til lovforslag om ændring af straffeloven og retsplejeloven (retsvirkninger af et foreløbigt forbud mod eller opløsning af en forening).

Lovforslaget er fremsat den 23. marts 2018 som L 208.

### LOVFORSLAGET

Med lovforslaget foreslås blandt andet en ny formulering af straffelovens § 132 a om videreførelse af en forbudt eller opløst forening med henblik på at skabe større klarhed over bestemmelsens anvendelsesområde. Det foreslås samtidig at indføre et specifikt forbud mod at besidde eller anvende en forbudt eller opløst forenings kendetegn. Det foreslås også at give politiet hjemmel til at pålægge en person med tilknytning til en forbudt eller opløst forening et opholdsforbud, samt at give politiet hjemmel til at påbyde personer at forlade en forsamling, hvis en stor del af denne har tilknytning til en forbudt eller opløst forening.

Endelig foreslås indsat en ny bestemmelse i retsplejeloven om beslaglæggelse af en forenings formue og øvrige ejendele ved foreløbigt administrativt forbud mod en forening.

### FORENINGSFRIHEDEN

Justitsministeriet har i lovforslagets bemærkninger redegjort for grundlovens beskyttelse af foreningsfriheden. Heraf fremgår, at foreningsfriheden er beskyttet af grundlovens § 78, stk. 1, der sikrer alle borgere i Danmark retten til at danne foreninger i ethvert lovligt øjemed. Grundlovens beskyttelse af foreningsfriheden er som følge heraf ikke absolut, idet foreningers virke i medfør af § 78, stk. 1, skal være lovlig. Grundloven tildeler som udgangspunkt lovgiver kompetencen til at vurdere, hvad der er lovligt og ulovligt.

I forhold til ikke-voldelige foreninger, så kan regeringen i medfør af grundlovens § 78, stk. 3, vælge at forbyde en forening med henblik på straks at indlede en retssag om dens opløsning. Såfremt en forening virker ved vold, må der i medfør af grundlovens § 78, stk. 2, anses for at bestå en pligt for regeringen til at søge denne opløst ved dom.<sup>1</sup>

Grundloven tildeler således regeringen en foreløbig kompetence til at forbyde foreninger, mens kompetencen til endeligt at opløse foreninger i medfør af grundlovens § 78, stk. 2, ligger hos domstolene.

Foreningsfriheden er endvidere beskyttet i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMKR) artikel 11 samt i FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder artikel 22. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD) har anset opløsning af foreninger som et drastisk indgreb, der kun ud fra tungtvejende grunde kan retfærdiggøres.<sup>2</sup> Dog har EMD anerkendt, at foreningsfriheden ikke er absolut, samt at foreninger, hvis formål er uforenelige med vægtige samfundshensyn, kan opløses.<sup>3</sup>

Lovforslaget omhandler udelukkende tiltag mod foreninger, der er midlertidigt forbudt eller endeligt opløst ved dom, og således ikke foreningsformål forbudt ved lov.

## **BESIDDELSE OG ANVENDELSE AF FORENINGENS KENDETEGN**

I lovforslaget foreslås indsat en ny bestemmelse i straffelovens § 132 a, stk. 2, om straf for den, der på offentligt sted, i kriminalforsorgens institutioner eller med forsæt til udbredelse i en videre kreds, besidder eller anvender en forenings kendetegn, efter foreningen er foreløbig forbudt af regeringen eller opløst ved dom.

Ytringsfriheden, der blandt andet er beskyttet i grundlovens § 77 og EMRK artikel 10, omfatter også nonverbal kommunikation.

Lovforslaget indebærer dermed et indgreb i ytringsfriheden, idet kendetegn i form af blandt andet påklædning mv. vil kunne medføre straf. Justitsministeriet har i bemærkningernes pkt. 2.2.3.3. og 2.2.3.4 redegjort nærmere for den menneskeretlige beskyttelse af ytringsfriheden.

Som det fremgår af lovforslagets bemærkninger er forbuddet ikke absolut, og der skal således ved vurderingen af en konkret overtrædelse

---

<sup>1</sup> Jens Elo Rytter, Individets grundlæggende rettigheder, Karnov Group, 2. udgave, 2016, kapitel 11, side 346 (med henvisninger til øvrig statsretlig litteratur).

<sup>2</sup> Se eksempelvis EMD, Sidiropoulos m.fl. mod Grækenland, dom af 10. juli 1998, præmis 40.

<sup>3</sup> Se eksempelvis EMD, Gorzelik m.fl. mod Polen, dom af 17. februar 2004, nr.: 44158/98, præmis 94.

af den foreslåede § 132 a, foretages en konkret vurdering af om besiddelsen eller anvendelsen af kendetegnet er omfattet. Det er i den forbindelse instituttets opfattelse, at der ved denne konkrete vurdering vil skulle foretage en proportionalitetsvurdering af indgrebets overensstemmelse med EMRK artikel 10.

Idet Justitsministeriet i bemærkningerne til forslaget pkt. 2.2.2.2, 2.2.3.1. og pkt. 2.2.3.2. har gennemgået de relevante hensyn for indgrebet, idet Justitsministeriet i bemærkningers 2.2.3.2 specifikt fritager politiske tilkendegivelser og privatsfæren og idet Justitsministeriet i bemærkningernes pkt. 2.2.3.3. og pkt. 2.2.3.4 redegør for den relevante menneskeretlige beskyttelse, har instituttet ikke yderligere bemærkninger til denne del af lovforslaget.

### **OPHOLDSFORBUD**

I lovforslaget foreslås indsat en ny bestemmelse som straffelovens § 132 b, stk. 1, om at politiet kan forbyde en person, som har haft en tæt tilknytning til en forening, der er foreløbig forbudt af regeringen eller opløst ved dom, at færdes og opholde sig bestemte steder, hvis det vurderes at være af væsentlig betydning for at sikre, at foreningen ikke videreføres.

Idet Justitsministeriet i bemærkningerne til forslaget pkt. 2.3.1. har gennemgået relevante lignende typer indgreb, idet Justitsministeriet i bemærkningerne pkt. 2.3.2. har gennemgået hensynene for det specifikke indgreb, idet Justitsministeriet i bemærkninger pkt. 2.3.3.1. indgående har gennemgået rækkevidden af indgrebet, idet Justitsministeriet i bemærkningerne pkt. 2.3.3.2. indgående har gennemgået de processuelle krav til indgrebet, idet Justitsministeriet i bemærkningerne pkt. 2.3.3.3 redegør for den relevante menneskeretlige beskyttelse, har instituttet ikke yderligere bemærkninger til denne del af lovforslaget.

### **PÅBUD OM OPLØSNING AF FORSAMLINGER**

I lovforslaget foreslås indsat en ny bestemmelse som straffelovens § 132 b, stk. 2, om at politiet kan påbyde personer, som på et bestemt sted deltager i en forsamling af personer, hvoraf en stor del har haft en tilknytning til en forening, som inden for de seneste 10 år er foreløbig forbudt af regeringen eller opløst ved dom, at forlade det pågældende sted eller forsamlingen, hvis forsamlingen er egnet til at skabe utryghed for de omkringboende eller forbi passerende.

Idet Justitsministeriet i bemærkningerne til forslaget pkt. 2.3.2. har gennemgået hensynene for det specifikke indgreb, idet Justitsministeriet i bemærkninger 2.3.3.4. indgående har gennemgået rækkevidden af indgrebet, idet Justitsministeriet i bemærkningerne pkt. 2.3.3.5. gennemgår de forvaltningsretlige aspekter af indgrebet, idet

Justitsministeriet i bemærkningerne pkt. 2.3.3.6. og 2.3.3.7. redegør for den relevante menneskeretlige beskyttelse, har instituttet ikke yderligere bemærkninger til denne del af lovforslaget.

## **STRAF FOR VIDEREFØRELSE AF FORENING FORBUDT ADMINISTRATIVT**

Lovforslagets § 1, stk. 2, om straffelovens § 132 a, stk. 1, foreslår, at den, der deltager i videreførelsen af en forening, efter den foreløbigt er forbudt af regeringen eller opløst ved dom, straffes med bøde eller fængsel indtil 2 år. Udkastet er en videreførelse af den nuværende § 132 a.

Det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, at den nuværende bestemmelse ikke er anvendt i praksis.

Instituttet finder, at bekæmpelsen af organiseret voldelig kriminalitet må anses som et anerkendelsesværdigt samfundshensyn omfattet af de oplyste undtagelser i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention artikel 11, hvorefter indgreb i foreningsfriheden afhængig af tiltagets konkrete karakter og intensitet kan retfærdiggøres.

Justitsministeriet anfører i bemærkningerne til lovforslaget, se pkt. 2.2.2.1, side 10, at ministeriet fortsat mener, at straffebestemmelsen bør finde anvendelse fra det tidspunkt, hvor der i medfør af grundlovens § 78, stk. 3, er nedlagt et foreløbigt forbud mod foreningen. Ministeriet begrunder dette med, at et forbud vil være indholdsløst, hvis det ikke håndhæves strafferetligt, selvom domstolene efterfølgende måtte nå frem til, at der ikke er grundlag for at opløse en forening.

Det vurderes, at både en overtrædelse af midlertidige forbud mod videreførelse af foreninger, og overtrædelser af videreførelsen af foreninger opløst ved dom, bør kunne medføre strafferetlige sanktioner. Instituttet finder dog, at der er tale om to væsentligt forskellige forhold, når der straffes for videreførelsen af en ved dom opløst forening, og når der straffes for overtrædelsen af et midlertidigt administrativt udstedt forbud mod en forening, mens sagen om foreningens opløsning verserer ved domstolene.

Den nuværende og foreslåede lovbestemmelse indebærer således muligheden for, at en person straffes for at overtræde et foreløbigt administrativt forbud, selvom en domstol måtte nå frem til, at foreningen ikke kan opløses.

Problemstillingen ses overvejet i den tidlige litteratur, hvor opfattelsen var, at anklagemyndigheden i de fleste sådanne tilfælde formentligt

ville undlade at rejse påtale.<sup>4</sup> Som nævnt er det dog forudsat i grundlovens § 78, stk. 3, at der kan nedlægges et foreløbigt forbud mod foreningen, og Justitsministeriet har vurderet, at et foreløbigt forbud vil være indholdsløst, hvis det ikke håndhæves strafferetligt.

Henset til den forskellige karakter af overtrædelsen af et midlertidigt administrativt forbud og overtrædelsen af at videreføre en ved dom endeligt opløst forening, er det instituttets opfattelse, at de to forhold burde have været behandlet selvstændigt i lovforslagets bemærkninger.

Der henvises til sagsnr.: 2017-731-0016.

Med venlig hilsen

Christoffer Badse

AFDELINGSCHEF

---

<sup>4</sup> Poul Meyer, Dansk foreningsret, Nyt Nordisk Forlag, Arnold Busck, 1950, side 44.