



JUSTITSMINISTERIET

Lovafdelingen

Folketinget
Retsudvalget
Christiansborg
1240 København K

Dato: 13. november 2009
Kontor: Strafferetskontoret
Sagsnr.: 2009-730-1017
Dok.: JFL40234

Hermed sendes besvarelse af spørgsmål nr. 18 vedrørende forslag til lov om ændring af straffeloven og lov om politiets virksomhed (Styrket indsats mod omfattende forstyrrelse af den offentlige orden m.v.) (L 49), som Folketingets Retsudvalg har stillet til justitsministeren den 4. november 2009. Spørgsmålet er stillet efter ønske fra Karina Lorentzen Dehnhardt (SF).

Brian Mikkelsen

/

Lars Hjortnæs

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

Spørgsmål nr. 18 vedrørende forslag til lov om ændring af straffeloven og lov om politiets virksomhed (Styrket indsats mod omfattende forstyrrelse af den offentlige orden m.v.) (L 49):

”Hvordan er lovforslaget afstemt med grundloven og muligheden for at forsamle sig frit?”

Svar:

1. Grundlovens § 79 indeholder en bestemmelse om forsamlingsfrihed, der lyder således:

”§ 79. Borgerne har ret til uden forudgående tilladelse at samle sig ubevæbnede. Offentlige forsamlinger har politiet ret til at overvære. Forsamlinger under åben himmel kan forbydes, når der af dem kan befrygtes fare for den offentlige fred.”

Grundlovens § 79 beskytter retten til at forsamle sig fredeligt. Retten efter bestemmelsen i § 79 er imidlertid ikke absolut, og der kan således efter omstændighederne foretages begrænsninger i forsamlingsfriheden.

Det følger i den forbindelse bl.a. af ordlyden af 3. pkt. i grundlovens § 79, at der kan nedlægges forbud mod forsamlinger under åben himmel, når der af dem kan befrygtes fare for den offentlige fred.

Rækkevidden af kriteriet ”fare for den offentlige fred” kan give anledning til nogen tvivl, men det antages, at bestemmelsen kun giver hjemmel for et forbud, når almene interesser af en vis betydning (”den offentlige fred”) er truet, og at risikoen er nogenlunde nærliggende. Der skal med andre ord foreligge en konkret fare for uroligheder af en vis kvalificeret karakter. F.eks. vil en nærliggende risiko for, at en forsamling udvikler sig til et opløb med voldshandlinger og hærværk, kunne begrunde forbud mod eller opløsning af forsamlingen. Risiko for forstyrrelse af den offentlige orden (støj, råben, uanstændig adfærd mv.) er derimod ikke tilstrækkeligt til at forbyde forsamlingen, men kan dog medføre, at der foretages indgreb over for den person, der forstyrrer den offentlige orden, jf. nedenfor. Om forståelsen af kriteriet ”den offentlige fred” henvises bl.a. til Poul Andersen, Dansk Statsforfatningsret (1954), side 708 f., Alf Ross, Dansk Statsforfatningsret II, 3. udgave ved Ole Espersen (1980), s. 777 f., Henrik Zahle, Dansk forfatningsret 3 (3. udgave, 2003), side 130, og Peter Germer, Statsforfatningsret (4. udgave 2007), side 384 f.

Det kan oplyses, at det er almindeligt antaget i den forfatningsretlige litteratur, at grundlovens § 79, 3. pkt., ikke udtømmende gør op med de indgrebsmuligheder, der er over for forsamlinger. Det er således bl.a. antaget, at der – i det omfang der er hjemmel hertil i anden lovgivning – uafhængigt af § 79, 3. pkt., kan foretages indgreb af hensyn til andre væsentlige offentlige eller private interesser, forudsat at der ikke dermed er tilsigtet et indgreb i forsamlingens ytringstilkendegivelse som sådan, jf. bl.a. Poul Andersen, a. st., side 700 ff. og 706 ff., Alf Ross, a. st., s. 773 ff., og Henrik Zahle, a. st., side 127 f og 131 f.

Der kan i den forbindelse også henvises til Højesterets dom af 16. august 1999 om den såkaldte rockerlov (lov nr. 907 af 15. oktober 1996 om forbud mod ophold i bestemte ejendomme), jf. Ugeskrift for Retsvæsen 1999, side 1798 ff., hvor Højesteret bl.a. udtalte, at grundlovens § 79 ikke hindrer, at der ved lov fastsættes regler, som uden at være rettet mod en forsamlingens meningstilkendegivelser begrænser forsamlingsfriheden, når dette sker til varetægelse af andre væsentlige interesser, herunder andres liv og velfærd.

Herudover kan det oplyses, at grundlovens § 79 om forsamlingsfrihed ikke indebærer, at den almindelige lovgivning – herunder f.eks. regler i straffelovgivningen – ikke (også) gælder for deltagere i forsamlinger. F.eks. vil straffebestemmelser om freds- og ærekrænkelser også gælde for deltagere i forsamlinger, jf. bl.a. Poul Andersen, a. st., side 701, og Henrik Zahle, a. st., side 127.

Det anførte indebærer, at en forsamlingsdeltager, der overtræder f.eks. ordensforskrifter, vil kunne straffes, og politiet vil kunne skride ind mod den skyldige, jf. bl.a. Peter Germer, a. st., side 385, og Henning Koch i Danmarks Riges Grundlov med kommentarer, red. af Henrik Zahle, 2. udgave (2006), side 585. Derimod vil det forhold, at enkelte forsamlingsdeltagere foretager ulovlige handlinger, ikke kunne begrunde et forbud mod forsamlingen eller en kollektiv anholdelse af alle forsamlingsdeltagere, jf. bl.a. Alf Ross, a. st., side 774, og Henrik Zahle, a. st., side 131.

2. Det foreliggende lovforslag lægger – som led i en styrkelse af indsatsen mod omfattende forstyrrelse af den offentlige ro og orden mv. – op til en væsentlig skærpelse af straffene bl.a. for overtrædelser af straffelovens § 119, stk. 3, om at hindre bl.a. politiets arbejde og for hærværk ef-

ter straffelovens § 291, som sker i forbindelse med omfattende uroligheder mv.

Lovforslaget indebærer ingen nykriminalisering af handlinger, som i dag er lovlige, og de forhold, som i givet fald vil blive omfattet af de foreslåede strafskærper, er således allerede i dag strafbare.

De foreslåede strafskærper finder alene anvendelse på forhold, som begås, mens eller i umiddelbar forlængelse af, at der i området foregår grov forstyrrelse af den offentlige ro og orden, jf. herved straffelovens § 134 a. Som anført i lovforslagets bemærkninger skal der således være en tidsmæssig og geografisk sammenhæng mellem overtrædelsen og den grove forstyrrelse af den offentlige ro og orden. Det er endvidere en betingelse, at de pågældende har forsæt (f.eks. kendskab) til, at der i området foregår sådanne uroligheder.

De foreslåede strafskærper vil i øvrigt kunne finde anvendelse såvel i situationer, hvor borgerne udøver eller har udøvet deres forsamlingsfrihed, som i situationer, hvor dette ikke er tilfældet. Afgørende er, at forholdet er begået, mens eller i umiddelbar forlængelse af, at der i området foregår grov forstyrrelse af den offentlige ro og orden.

Med lovforslaget foreslås endvidere en forlængelse af fristen i politiloven for administrativ frihedsberøvelse med henblik på i forbindelse med bl.a. opløb at afværge fare for orden eller sikkerhed mv. Det foreslås at forlænge fristen fra 6 til 12 timer. Frihedsberøvelsen må ligesom i dag ikke udstrækkes længere end nødvendigt. Der er endvidere ikke med forslaget tale om, at betingelserne for at foretage en administrativ frihedsberøvelse ændres.

Endvidere vil der, hvis lovforslaget vedtages, også blive foretaget en ændring af ordensbekendtgørelsen med henblik på at forhøje bøderne for visse overtrædelser af bekendtgørelsen, der er egnet til at forstyrre den offentlige orden mv., og som sker, mens eller i umiddelbar forlængelse af, at der i området foregår grov forstyrrelse af ro og orden på offentligt sted.

3. Der er med de foreslåede skærper af straffene for at hindre politiets arbejde og for udøvelse af hærværk, som sker i forbindelse med omfattende uroligheder mv., ikke tale om at gribe ind over for en forsamling eller over for en forsamlings meningsstilkendegivelse. Det samme gælder

forslaget om at forlænge fristen i politiloven for administrativ frihedsberøvelse fra 6 til 12 timer samt den eventuelle ændring af ordensbekendtgørelsen med henblik på at forhøje bøderne for visse overtrædelser af bekendtgørelsen, der er egnet til at forstyrre den offentlige orden mv.

Der er derimod med de foreslåede ændringer tale om at skærpe straffen for visse individuelle lovovertrædelser med henblik på at styrke indsatsen for at forebygge eller standse omfattende forstyrrelser af den offentlige ro og orden mv. Som det fremgår af pkt. 1 ovenfor, indebærer grundlovens § 79 om forsamlingsfrihed ikke, at den almindelige lovgivning – herunder f.eks. regler i straffelovgivningen – ikke også gælder for deltagere i forsamlinger.

På denne baggrund er det Justitsministeriets opfattelse, at lovforslaget ikke rejser spørgsmål i forhold til grundlovens § 79.