



JUSTITISMINISTERIET

Dato: 12. april 2018  
Kontor: Strafferetskontoret  
Sagsbeh: Lasse Lykke Gregersen  
Sagsnr.: 2017-731-0016  
Dok.: 707646

## KOMMENTERET OVERSIGT

### **Forslag til lov om ændring af straffeloven og retsplejeloven** (Retsvirkninger af et foreløbigt forbud mod eller en opløsning af en forening)

#### **I. Høringen**

Et udkast til lovforslag har i perioden fra den 15. marts 2018 til den 9. april 2018 været sendt i høring hos følgende myndigheder og organisationer mv.:

Adoption & Samfund, Advokatrådet, Amnesty International, Copenhagen Business School, Juridisk Institut, Dansk Flygtningehjælp, Dansk Socialrådgiverforening, Danske Advokater, Danske Regioner, Den Danske Dommerforening, Det Kriminalpræventive Råd, Direktoratet for Kriminalforsorgen, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, Faggruppen af Socialrådgivere i Kriminalforsorgen, Foreningen af Fængselsinspektører og Vicefængselsinspektører, Foreningen af Offentlige Anklagere, Foreningen af socialchefer i Danmark, Foreningen af Statsadvokater, Fængselsforbundet, Hjælp Voldsofre, HK Landsklubben Danmarks Domstole, HK Landsklubben Kriminalforsorgen, HK Landsklubben Politiet, HK Privat, Institut for Menneskerettigheder, Justitia, KL, Kriminalforsorgsforeningen, Københavns Universitet, Det Juridiske Fakultet, Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Landsforeningen KRIM, Politidirektørforeningen, Politiforbundet, Retspolitisk Forening, Retssikkerhedssekretariatet, Rigsadvokaten, Rigsombudsmanden i Grønland, Rigsombudsmanden på Færøerne, Rigspolitiet, Rigsrevisionen, Rådet for Etniske Minoriteter, samtlige byretter, Syddansk Universitet, Juridisk Institut, Vestre Landsret, Østre Landsret, Aalborg Universitet, Juridisk Institut og Aarhus Universitet, Juridisk Institut.

Slotsholmsgade 10  
1216 København K.

T +45 7226 8400  
F +45 3393 3510

[www.justitsministeriet.dk](http://www.justitsministeriet.dk)  
[jm@jm.dk](mailto:jm@jm.dk)

Justitsministeriet har modtaget høringsvar fra:

Østre og Vestre Landsret, Københavns Byret, Domstolsstyrelsen, Institut for Menneskerettigheder, Hjælp Voldsofre, Foreningen af Offentlige Anklagere, Det Kriminalpræventive Råd, Landsforeningen KRIM, KL, Rådet for Etniske Minoriteter, Advokatrådet og Rigsadvokaten.

*Justitsministeriets bemærkninger til høringsvarene er angivet i kursiv.*

## **II. Høringsvarene**

**Rådet for Etniske Minoriteter, Rigsadvokaten, Vestre Landsret, KL og Hjælp Voldsofre** har ingen bemærkninger til lovudkastet.

**Det Kriminalpræventive Råd** kan tilslutte sig, at det strafferetlige værn mod at fortsætte en forening, der er forbudt, er så effektivt som muligt. Rådet har i øvrigt noteret sig, at der i satspuljeaftalen for 2018 på integrationsområdet er afsat midler til at fremme en styrket indsats til tidlig forebyggelse af bandekriminalitet. Bl.a. er der afsat midler til at forebygge rekruttering af børn og unge til bandekriminalitet.

**Institut for Menneskerettigheder** anfører i relation til visse af lovforslagets elementer, at der er tale om et indgreb i grundlæggende rettigheder, herunder ytringsfriheden, men at Justitsministeriet i bemærkningerne til lovforslaget har redegjort for den relevante menneskeretlige beskyttelse, og at instituttet på den baggrund ikke har yderligere bemærkninger til forslagene.

**Landsforeningen Krim** anerkender behovet for at sætte effektivt ind mod en forbudt forening, men anfører, at lovforslaget åbner for en række vidtgående indgreb i borgernes privatliv og personlige frihed alene som følge af et administrativt bestemt forbud. Foreningen kritiserer, at der efter foreningens opfattelse tillægges et administrativt foreningsforbud opsættende virkning frem til endelig dom.

*Det fremgår af pkt. 2.2.3.1 i lovforslagets almindelige bemærkninger, at den foreslåede bestemmelse i straffelovens § 132 a vil finde anvendelse på videreførelse af en forening fra det tidspunkt, hvor den er foreløbig forbudt af regeringen eller opløst ved dom, samt at den vil kunne anvendes til at håndhæve et foreløbigt forbud frem til endelig dom, og at dette også gælder i det tilfælde, hvor byretten når frem til, at der ikke er grundlag for at opløse foreningen, men*

*hvor sagen er anket til landsretten, forudsat at det foreløbige forbud opretholdes.*

*Baggrunden for, at overtrædelse af et foreløbigt forbud skal kunne straffes, er, at det i vidt omfang vil være indholdsløst, hvis det ikke kan håndhæves strafferetligt, jf. pkt. 2.2.2.1 i lovforslagets almindelige bemærkninger. Det bemærkes i den forbindelse, at der er tale om en videreførelse af gældende ret.*

*Det bemærkes endvidere, at det i de ovenfor gengivne bemærkninger til den foreslåede § 132 a tilkendegives, at bestemmelsen i alle tilfælde, hvor der gælder et foreløbigt forbud, herunder i tilfælde af anke, kan anvendes til at håndhæve dette forbud. Der tages ikke med lovforslaget stilling til, om et foreløbigt forbud vil kunne opretholdes frem til endelig dom.*

**Landsforeningen Krim** kritiserer endvidere, at der efter foreningens opfattelse er foreslået en minimumsstraf på 40 dages fængsel for overtrædelse af straffelovens § 132 a, stk. 1. Foreningen anfører i den forbindelse, at det ikke i forbindelse med fastlæggelse af straffniveauet efter bestemmelsen er sagligt at lægge vægt på, om det vil kunne føre til varetægtsfængsling.

*Efter den foreslåede bestemmelse i straffelovens § 132 a, stk. 1, straffes den, der deltager i videreførelsen af en forening, efter den foreløbig er forbudt af regeringen eller opløst ved dom, med bøde eller fængsel indtil 2 år. Det forudsættes i pkt. 2.2.3.1 i lovforslagets almindelige bemærkninger, at straffen i førstegangstilfælde som udgangspunkt fastsættes til ubetinget fængsel i 40 dage, men at der afhængig af de konkrete omstændigheder kan være grundlag for at udmåle højere straffe også i førstegangstilfælde, ligesom straffastsættelsen i øvrigt vil bero på domstolenes konkrete vurdering i det enkelte tilfælde, hvor det angivne straffniveau således vil kunne fraviges i både op- og nedadgående retning. Der er således ikke tale om en minimumsstraf.*

*Som begrundelse for det angivne straffniveau anføres det i lovforslagets almindelige bemærkninger pkt. 2.2.2.1, at en given forening vil være opløst, fordi den f.eks. virker ved vold, at der er behov for en klar og kontant reaktion fra samfundets side, hvis forbuddet eller opløsningen skal have virkning i praksis, og at en sådan straf vil give grundlag for varetægtsfængsling, hvis betingelserne i retsplejelovens § 762, stk. 1, nr. 1-3, er opfyldt. Det bemærkes i den forbindelse, at der efter Justitsministeriets opfattelse er behov for at sikre, at der er hjemmel til varetægtsfængsling, hvis der i den konkrete sag måtte være behov herfor, f.eks. fordi der er grund til at frygte, at den sigtede, hvis den pågældende er på fri fod, på ny vil overtræde f.eks. forbuddet mod at videreføre den ulovlige forening.*

**Landsforeningen Krim** anfører endelig, at forslaget om et forbud mod at anvende en forbudt forenings kendetegn kan udgøre diskrimination, idet lovforslaget tillader anvendelse af en forbudt forenings kendetegn i private hjem, men ikke i indsatte celler.

**Advokatrådet** anfører om samme forslag, at det fremstår uklart, herunder navnlig i forhold til kendetegn i form af tatoveringer samt til dels elektronisk gengivelse/deling af kendetegn, og at dette kan frembyde et retssikkerheds- og bevismæssigt problem.

*Efter den foreslåede bestemmelse i straffelovens § 132 a, stk. 2, straffes den, der på offentligt sted, i kriminalforsorgens institutioner eller med forsæt til udbredelse i en videre kreds besidder eller anvender en forenings kendetegn, efter at foreningen er foreløbig forbudt af regeringen eller opløst ved dom.*

*Den Europæiske Menneskerettighedskonventions (EMRK) artikel 14 indeholder et forbud mod usaglig forskelsbehandling, hvis den foreliggende situation ligger inden for en anden bestemmelses anvendelsesområde. Efter Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis indebærer artikel 14, at personer i sammenlignelige situationer som udgangspunkt skal behandles ens, og at forskelsbehandling kun er berettiget, hvis den har et legitimt formål og samtidig står i et rimeligt forhold til dette formål.*

*Efter Justitsministeriets opfattelse befinder indsatte i kriminalforsorgens institutioner sig ikke i en sammenlignelig situation med personer, der ikke er indsatte, i forhold til den foreslåede bestemmelse.*

*Den foreslåede bestemmelse rejser på den baggrund ikke spørgsmål i forhold til EMRK artikel 14.*

*Der henvises i øvrigt til pkt. 2.2.3.4 i lovforslagets almindelige bemærkninger om den foreslåede bestemmelses forhold til grundlovens § 77 og EMRK artikel 10.*

*Om kendetegn i form af tatoveringer samt elektronisk gengivelse/deling af kendetegn anføres følgende i lovforslagets specielle bemærkninger til den foreslåede § 132 a, stk. 2:*

*”En særlig kategori af kendetegn er tatoveringer med en forenings logo, navn eller lignende. Sådanne tatoveringer vil ikke i sig selv være*

*strafbare, men der kan efter omstændighederne straffes for videreførelse af foreningen, hvis det kan lægges til grund, at tatoveringen i sig selv, f.eks. navnlig*

*hvis tatoveringen stammer fra tiden efter foreningens opløsning, eller fremvisningen heraf er et udtryk herfor. Tatoveringer vil efter omstændighederne også kunne straffes som en overtrædelse af det foreslåede forbud mod en forbudt eller opløst forenings kendetegn. Dette gør sig f.eks. gældende, hvis tatoveringen på offentligt sted eller i kriminalforsorgens institutioner lovligt kan, men ikke er, tildækket.*

*Der kan imidlertid være visse tilfælde, hvor der ikke vil kunne straffes for overtrædelse af den foreslåede bestemmelse, selv om en tatovering ikke er tildækket. Dette kan eksempelvis være tilfældet, hvis den pågældende person befinder sig på en strand på en meget varm dag, og den omstændighed, at tatoveringen kan ses, ikke må antages at være et udtryk for, at personen ønsker, at andre personer skal lægge mærke til den. Omvendt vil der efter omstændighederne kunne straffes efter den foreslåede bestemmelse, hvis en person med et kendetegn tatoveret på skulderen bevæger sig rundt i det offentlige rum med bar overkrop eller iført undertrøje. Der vil i øvrigt kunne lægges vægt på f.eks. tatoveringens størrelse eller placering, samt om den er lavet efter, at foreningen blev forbudt eller opløst.*

*[...]*

*Der sigtes endvidere til tilfælde, hvor kendetegnet er egnet til at blive udbredt i en videre kreds, herunder fordi det spredes i en større eller ubestemt kreds af personer via Facebook, andre sociale medier eller på internettet i øvrigt.*

*Udbredelse af kendetegn på lukkede profiler eller sider på sociale medier, blogs, fora eller lignende med få følgere, venner, forbindelser mv. må i almindelighed betragtes som udbredelse i en privat kreds. Omvendt kan der på en lukket profil eller side være så mange følgere, venner, forbindelser mv., at udbredelsen må anses for fremsat med forsæt til udbredelse i en videre kreds og dermed omfattes af kriminaliseringen. Det vil bero på en konkret vurdering i den enkelte sag, om en udbredelse af et kendetegn på en lukket profil eller side er omfattet af bestemmelsen.”*

*Justitsministeriet finder, at disse bemærkninger på tilstrækkelig vis præciserer den foreslåede bestemmelses anvendelsesområde i relation til tatoveringer samt elektronisk gengivelse/deling af kendetegn.*

**Østre Landsret** bemærker, at lovforslaget vil kunne give anledning til en række ikke mindst praktiske afgrænsningsspørgsmål, og at den foreslåede bestemmelse om beslaglæggelse af en foreløbigt forbudt forenings formue og øvrige ejendele bør præciseres, således at der ikke kan ske beslaglæggelse af midler eller effekter, i det omfang dette vil have negativ betydning for foreningens varetagelse af sine interesser under en retssag om foreningens lovlighed efter grundlovens § 78, stk. 2.

*Lovforslaget indeholder et forslag om en ny bestemmelse i retsplejelovens § 803 a, hvorefter en forenings formue og øvrige ejendele kan beslaglægges, hvis foreningen foreløbig forbydes af regeringen, jf. lovforslagets § 2, nr. 1.*

*Justitsministeriet er enig i, at der ikke bør kunne ske beslaglæggelse af midler og effekter, i det omfang dette vil have negativ betydning for foreningens varetagelse af sine interesser under en retssag om foreningens lovlighed efter grundlovens § 78, stk. 2.*

*Justitsministeriet finder imidlertid, at beslaglæggelse af en forenings formue og øvrige ejendele i almindelighed ikke vil have negativ betydning for foreningens varetagelse af sine interesser under en retssag om foreningens lovlighed. Justitsministeriet lægger herved vægt på, at når der anlægges sag om ophævelse af en forening, behandles sagen i medfør af retsplejelovens § 684, stk. 1, nr. 2, efter reglerne i retsplejelovens fjerde bog om strafferetsplejen. Foreningen vil derfor bl.a. kunne få beskikket en forsvarer, jf. retsplejelovens § 732 om beskikkelse af en offentlig forsvarer, når retten efter sagens beskaffenhed, sigtedes person eller omstændighederne i øvrigt anser det for ønskeligt.*

*Justitsministeriet lægger endvidere vægt på, at forsvareren har adgang til at gøre sig bekendt med det materiale, som politiet har tilvejebragt til brug for den sag, som sigtelsen angår, jf. retsplejelovens § 729 a, stk. 3, og at forsvarerens adgang til aktindsigt omfatter alt materiale, som er af betydning for sagen, herunder i givet fald effekter som måtte være beslaglagt efter den foreslåede bestemmelse i retsplejelovens § 803 a.*

*Det fremgår af bemærkningerne til den foreslåede bestemmelse om beslaglæggelse i retsplejelovens § 803 a, jf. lovforslagets § 2, nr. 1, at den er formuleret, så beslaglæggelse er fakultativt, og at det forudsættes, at adgangen til beslaglæggelse anvendes, medmindre der konkret foreligger helt særlige omstændigheder.*

*Justitsministeriet forudsætter i den forbindelse, at de helt særlige omstændigheder bl.a. kan være, at beslaglæggelse af en forenings formue og øvrige ejendele vil have negativ betydning for foreningens varetagelse af sine interesser under en retssag om foreningens lovlighed, og hvis dette undtagelsesvist gør sig gældende, vil beslaglæggelse således helt eller delvis kunne undlades.*

**Københavns Byret** bemærker, at det kan overvejes, om sager om opløsning af en forening bør starte ved landsretterne, således at der sikres direkte ankeadgang til Højesteret.

*Justitsministeriet finder, at sager om opløsning af en forening bør følge den almindelige regel om behandling ved byretterne i 1. instans, jf. retsplejelovens § 686, stk. 1. Det bemærkes i den forbindelse, at der er mulighed for med Procesbevillingsnævnets tilladelse at anke landsrettens dom til Højesteret, hvis sagen er af principiel karakter, eller særlige grunde i øvrigt taler derfor, jf. retsplejelovens § 932, stk. 1. Det bemærkes i øvrigt, at det fremgår af grundlovens § 78, stk. 4, at sager om opløsning af politiske foreninger uden særlig tilladelse skal kunne indbringes for rigets øverste domstol.*

**Domstolsstyrelsen** vurderer på baggrund af Justitsministeriets skøn over lovforslagets økonomiske konsekvenser for det offentlige, at udgifterne i forbindelse med lovforslaget vil kunne holdes inden for den nuværende økonomiske ramme.

**Foreningen af Offentlige Anklagere** bemærker, at det efter foreningens opfattelse må forventes, at der kommer flere sager, hvilket vil kræve flere ressourcer til anklagemyndigheden.

*Det fremgår af punkt 3 i lovforslagets almindelige bemærkninger, at lovforslaget i tilfælde af at en eller flere foreninger bliver foreløbig forbudt eller opløst ved dom, vil have økonomiske konsekvenser for kriminalforsorgen, domstolene, politiet og anklagemyndigheden som følge af et øget antal sager og en øget strafmasse.*

*Det fremgår endvidere, at det er vanskeligt at skønne over, hvor mange nye sager og hvilken forøgelse i strafmassen der vil blive tale om. Det er imidlertid Justitsministeriets vurdering, at det for så vidt angår hver forening vil dreje sig om relativt få sager i en afgrænset periode og med en begrænset øget strafmasse. De økonomiske konsekvenser, der er forbundet med lovforslaget, vurderes på den baggrund at være begrænsede, og udgifterne her til vil blive afholdt inden for Justitsministeriets eksisterende økonomiske ramme.*

**Advokatrådet** anfører, at høringsfristen vedrørende lovforslaget ikke er i overensstemmelse med Justitsministeriets retningslinjer for udformning af lovforslag med tilhørende bemærkninger, ligesom lovforslaget er fremsat før høringsperioden er udløbet. Rådet savner i den forbindelse en begrundelse for, at der ikke i lovforslagets bemærkninger er redegjort nærmere om baggrunden herfor.

*Lovforslaget blev sendt i høring den 15. marts 2018 og fremsat den 23. marts 2018. Høringsfristen udløb den 9. april 2018, hvilken indebærer, at den normale høringsperiode på 4 uger var forkortet med 3 dage.*

*Det fremgår af justitsministerens skriftlige fremsættelsestale, at et udkast til lovforslag er udsendt i høring den 15. marts 2018, og at lovforslaget fremsættes inden udløbet af høringsfristen for at give Folketinget bedst mulig tid til at behandle det. Det fremgår endvidere, at hørings svar modtaget efter lovforslagets fremsættelse også vil indgå i ministeriets overvejelser. I forbindelse med at lovforslaget blev sendt i høring, orienterede Justitsministeriet Retsudvalget om tidsplanen i forhold til høring og fremsættelse.*

*Det bemærkes i øvrigt, at Rigspolitiet og Rigsadvokaten har vurderet, at der er grundlag for at gå videre med en sag om opløsning af bandegruppen *Loyal to Familia* i medfør af grundlovens § 78, stk. 3. Sagen er nu forankret hos Københavns Politi, og det er forventningen, at efterforskningen af sagen mod *Loyal to Familia* kan være færdig i løbet af første halvår 2018. Regeringen vil kunne anvende adgangen til i medfør af grundlovens § 78, stk. 3, at nedlægge et foreløbigt forbud mod foreningen fra det tidspunkt, hvor en eventuel sag er klar til at blive anlagt ved domstolene. Det er derfor vigtigt, at lovforslaget bliver vedtaget af Folketinget i denne folketingssamling.*

### **III. Lovforslaget**



I forhold til det lovudkast, som har været sendt i høring, indeholder det fremsatte lovforslag ikke indholdsmæssige ændringer, men der er foretaget visse mindre ændringer af sproglig og lovteknisk karakter.