



JUSTITSMINISTERIET

Civil- og Politiafdelingen

Folketinget
Retsudvalget
Christiansborg
1240 København K

Dato: 22. juni 2011
Kontor: Politikontoret
Sagsnr.: 2011-150-2203
Dok.: THK40580

Hermed sendes besvarelse af spørgsmål nr. 718 (Alm. del), som Folketingets Retsudvalg har stillet til justitsministeren den 9. marts 2011. Spørgsmålet er stillet efter ønske fra Karen Jespersen (V).

Lars Barfoed

/

Carsten Kristian Vollmer

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

Spørgsmål nr. 718 fra Folketingets Retsudvalg (Alm. del):

”Under henvisning til ministerens besvarelse af samrådspørgsmål Y, Z, Æ og Ø, bedes ministeren redegøre for om det under hensyn til den grundlovsbeskyttede forsamlingsfrihed vil være muligt at forbyde en lovlig organisation at holde et møde og i givet fald hvilke kriterier skal der lægges til grund og der bedes oplyst, hvem der i givet fald har kompetencen til at forbyde et sådant møde.”

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 pkt. 2. 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), side 777 f., Henrik Zahle, Dansk forfatningsret 3 (3. udgave,

2003), side 130, og Peter Germer, Statsforfatningsret (4. udgave 2007), side 384 f.

Det er – med henvisning til ordlyden af grundlovens § 79, 3. pkt. – almindeligt antaget i den forfatningsretlige litteratur, at det er en forudsætning for at nedlægge forbud af hensyn til den offentlige fred, at faren herfor udgår fra forsamlingen selv. Hvis faren udgår fra udenforstående, kan der således ikke nedlægges forbud efter grundlovens § 79, 3. pkt., jf. bl.a. Poul Andersen, a. st., side 709, Peter Germer, a. st., side 385, og Henrik Zahle, a. st., side 130 f.

Det er imidlertid almindeligt antaget i den forfatningsretlige litteratur, at der i tilfælde, hvor faren udgår fra udenforstående, kan nedlægges forbud mod en forsamling ud fra nødretsbetragtninger, jf. Poul Andersen, a. st., side 710, Peter Germer, a. st., side 385 med note 40, og Henrik Zahle, a. st., side 131.

Det kan i den forbindelse oplyses, at der i bemærkningerne til politilovens § 7, stk. 4, hvorefter politiet kan forbyde forsamlinger under åben himmel, når der af dem kan befrygtes fare for den offentlige fred, er anført følgende om det her omhandlede spørgsmål (Folketingstidende 2003/04, tillæg A, s. 5922):

”Efter stk. 4 kan politiet forbyde forsamlinger under åben himmel, når der af dem kan befrygtes fare for den offentlige fred. Bestemmelsen svarer til grundlovens § 79, 3. pkt., og skal forstås i overensstemmelse hermed.

Efter ordlyden af grundlovens § 79 er det en betingelse for at kunne nedlægge forbud, at faren for den offentlige fred udgår fra forsamlingen, jf. udtrykket ’af dem’ (kan befrygtes fare). Det er imidlertid almindeligt antaget i den forfatningsretlige litteratur, at fare for, at udenforstående vil forårsage omfattende uroligheder, vil kunne begrunde et forbud ud fra nødretsbetragtninger.”

Adgangen til efter grundlovens § 79, 3. pkt., at forbyde forsamlinger, når der af dem kan befrygtes fare for den offentlige fred, gælder alene forsamlinger under åben himmel. Det følger modsætningsvist heraf, at forsamlinger under tag ikke kan forbydes på grund af fare for den offentlige fred, jf. Poul Andersen, a. st., side 711, Alf Ross, a. st., side 778, Henrik Zahle, a. st., side 132, og Peter Germer, a. st., side 385. Der vil dog efter omstændighederne i stedet kunne gribes ind over for den enkelte forsamlingsdeltager, jf. nedenfor pkt. 2, og såfremt forsamlingen udvikler sig til et opløb – f.eks. ved at forsamlingen opløses i slagsmål mv. – kan der

skrides ind over for opløbet efter grundlovens § 80, jf. bl.a. Poul Andersen, a. st., side 711 f.

2. 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., side 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 forsamlings meningstilkendegivelser begrænser forsamlingsfriheden, når dette sker til varetagelse 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, redigeret 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.

3. Med hensyn til hvilke myndigheder der har kompetence til at forbyde en forsamling – eller i øvrigt foretage indgreb over for en sådan – kan det oplyses, at dette normalt fremgår af den lovgivning, der bemyndiger det konkrete indgreb.