



JUSTITS MINISTERIET

Dato: 13. november 2024
Kontor: Kontoret for Organiseret
Kriminalitet
Sagsbeh: Christina Husted Lundø
Sagsnr.: 2024-05625
Dok.: 3434066

HØRINGSNOTAT

Om forslag til lov om ændring af straffeloven (Udvidelse af anvendelsesområdet for forbuddet mod videreførelse af en forening, der foreløbig er forbudt eller opløst ved dom)

Indholdsfortegnelse:

1. Høringen	2
1.1. Høringsperiode	2
1.2. Hørte myndigheder og organisationer m.v.	2
2. Høringssvarene	3
2.1. Generelle bemærkninger til udkastet til lovforslag.....	3
2.1.1. Baggrunden for lovforslaget	4
2.1.2. Bevisvurderingen og det strafbare område	5
2.1.3. Bestemmelsens geografiske anvendelsesområde.....	7
2.1.4. Forsæt.....	7
2.1.5. Forholdet til grundloven og Danmarks internationale forpligtelser	8
2.1.6. Økonomi	10
3. Lovforslaget i forhold til lovudkastet	11

1. Høringen

1.1. Høringsperiode

Et udkast til forslag til lov om ændring af straffeloven (Udvidelse af anvendelsesområdet for forbuddet mod videreførelse af en forening, der foreløbig er forbudt eller opløst ved dom) har i perioden fra den 16. september 2024 til den 14. oktober 2024 (28 dage) været sendt i høring hos en række myndigheder, organisationer mv.

Udkastet til lovforslag blev offentliggjort på Høringsportalen den 16. september 2024.

Herudover blev udkastet til lovforslag sendt til orientering til Folketingets Retsudvalg den 14. oktober 2024.

1.2. Hørte myndigheder og organisationer m.v.

Nedenfor følger en alfabetisk oversigt over hørte myndigheder og organisationer mv.

Ud for hver høringspart er det ved afkrydsning angivet, om der er modtaget høringssvar, og om høringsparten i givet fald har haft bemærkninger til udkastet til lovforslag.

Det bemærkes, at der ikke er modtaget høringssvar fra øvrige interessenter, ud over de hørte myndigheder, organisationer mv.

Høringspart	Høringssvar modtaget	Bemærkninger	Ingen bemærkninger	Ønsker ikke at afgive høringssvar
Aalborg Universitet (juridisk institut)				
Aarhus Universitet (Juridisk institut)				
Aarhus Retshjælp				
Advokatrådet	X	X		
Amnesty International				
Copenhagen Business School (Juridisk institut)				
Danske advokater	X	X		
Danske regioner	X		X	

Den Danske Dommerforening	X	X		
Det Kriminalpræventive Råd				
Dommerfuldmægtigforeningen				
Domstolsstyrelsen	X	X		
Det Uafhængige Tilsyn med Bevismidler	X		X	
Foreningen af Offentlige anklagere				
Institut for menneskerettigheder	X	X		
Justitia				
Kommunernes Landsforening (KL)	X		X	
Retspolitisk Forening	X	X		
Københavns Retshjælp				
Københavns universitet (Juridisk fakultet)				
Landsforeningen af Forsvarsadvokater				
Landsforeningen KRIM				
Odense Retshjælp				
Politiforbundet				
Retspolitisk Forening				
Samtlige byretter	X	X		
Syddansk universitet (Juridisk Institut)				
Vestre Landsret	X	X		
Østre Landsret	X	X		

2. Høringssvarene

Nedenfor gengives de væsentligste punkter i de indkomne høringssvar om udkastet til lovforslag. Samtlige høringssvar er vedlagt.

Justitsministeriets bemærkninger til høringssvarene er skrevet med kursiv.

2.1. Generelle bemærkninger til udkastet til lovforslag

Danske Regioner, Det Uafhængige Tilsyn med Bevismidler og Kommunernes Landsforening (KL) har ingen bemærkninger til lovudkastet.

2.1.1. Baggrunden for lovforslaget

Advokatrådet opfordrer til en grundigere afdækning af den nuværende bestemmelses anvendelsesområde i praksis, så det afklares, om der er behov for den fremsatte lovændring.

Institut for Menneskerettigheder bemærker, at Københavns Byret ved dom af 20. marts 2024 idømte 11 personer fængsel for overtrædelse af det nuværende forbud mod videreførelse af en ved dom opløst forening, og at det nuværende forbud er egnet til at danne grundlag for straf.

Retspolitisk Forening bemærker, at ny strafferetlig lovgivning ikke bør indføres med det formål at løfte bevisbyrden i straffesager, og anbefaler, at der indhentes et solidt fagligt funderet vidensgrundlag for, hvordan myndighederne reelt kan stoppe den fortsatte rekruttering og videreførelse af kriminelle grupperinger.

Rigsadvokaten har over for Justitsministeriet oplyst, at det i praksis i visse tilfælde har vist sig vanskeligt at løfte bevisbyrden for, at handlinger foretaget af medlemmer eller tidligere medlemmer af en forbudt eller opløst forening faktisk udgør videreførelse af foreningen, og at handlingerne ikke alene har karakter af f.eks. et socialt arrangement.

Justitsministeriet har i forbindelse med udarbejdelsen af lovudkastet inddraget både Rigsadvokatens og Rigspolitiets erfaringer med håndhævelsen af forbuddet i straffelovens § 132 a, stk. 1, mod at videreføre foreninger, der foreløbig er forbudt eller opløst ved dom.

Som det fremgår af indledningen til lovudkastet finder Justitsministeriet på den baggrund, at anvendelsesområdet for bestemmelsen har vist sig for snævert i forhold til myndighedernes mulighed for at håndhæve et foreløbigt forbud eller opløsning af en forening. Endvidere fremgår det af pkt. 2.2. i lovudkastet, at det i praksis kan være vanskeligt at skelne mellem, hvornår der er tale om videreførelse af den forbudte eller opløste forening, og hvornår der er tale om sociale arrangementer, der ikke kan betragtes som en sådan videreførelse. Det gælder ikke mindst, når der er tale om foreninger, som også forud for et forbud eller en opløsning har haft sociale arrangementer og samvær som en del af foreningens aktiviteter.

Der er efter Justitsministeriets opfattelse ikke noget til hinder for, at straffebestemmelsen ændres, når det har vist sig, at bestemmelsens

anvendelsesområde i praksis ikke stemmer overens med de handlinger, som regeringen finder bør være strafbare.

2.1.2. Bevisvurderingen og det strafbare område

Advokatrådet bemærker, at det er ganske vidtgående, at personer, der af politiet vurderes tilknyttet en forening, ikke uden risiko for straf vil kunne deltage i almindelige hverdagsaktiviteter. Advokatrådet bemærker herudover, at lovforslagets bemærkninger kun giver særdeles vag vejledning om grænserne for den kriminaliserede adfærd, hvilket medfører en risiko for vilkårlig håndhævelse af reglerne.

Dommerforeningen bemærker, at det foreslåede egnedskriterium kan give anledning til tvivl, og at udvidelsen af det strafbare område derfor kan være vanskeligt at fastlægge på forhånd. Dommerforeningen bemærker yderligere, at der vil kunne opstå afgrænsningsproblemer i situationer, hvor personer henholdsvis med og uden tilknytning til en forbudt forening forsamlles f.eks. i socialt eller politisk øjemed.

Institut for Menneskerettigheder anfører, at vurderingen af om en handling er egnet til at fremstå som videreførelse af en forening er skønsmæssig, hvilket kan skabe usikkerhed om forbuddets udstrækning. Da der er tale om en straffebestemmelse, bør der i videst muligt omfang sikres et forudsigeligt anvendelsesområde. Det anbefales derfor, at lovforslagets bemærkninger ændres for at begrænse lovforslagets anvendelsesområde, så det kun omfatter handlinger, der foregår på væsentligt samme måde og i samme område, som handlinger relateret til den pågældende forening foregik forud for forbuddet, og under forudsætning af, at handlingen efter en konkret vurdering er utryghedsskabende eller skaber en fare for den offentlige orden.

Instituttet bemærker herudover, at forbuddet også gælder foreninger, der alene er administrativt forbudt. Det betyder, at personer kan straffes for at deltage i handlinger som beskrevet i lovbemærkningerne, selvom domstolene senere måtte finde, at der ikke er grundlag for at opløse foreningen. På baggrund af dette finder instituttet ikke, at der er tungtvejende hensyn til at gøre indgreb i forsamlingsfriheden.

Retspolitisk Forening anfører bl.a., at det ikke er tilstrækkeligt beskrevet i bestemmelsen eller i forarbejderne, hvilken adfærd der reelt kriminaliseres. Der opfordres til, at lovudkastet omformuleres, så det ikke kriminaliserer at

fremstå kriminel, men i stedet tydeliggør, hvilke typer adfærd der efter lovgivningsmagts opfattelse udgør strafbar videreførelse af en ulovlig forening.

Justitsministeriet bemærker hertil, at der ved vurderingen af, om en handling eller aktivitet er egnet til at fremstå som videreførelse af en forbudt eller opløst forening, vil skulle foretages en samlet vurdering af omstændighederne omkring den pågældende handling. Justitsministeriet er enig i, at der ved denne vurdering tillægges domstolene et vist skøn. Det fremgår i den forbindelse bl.a. af lovudkastets almindelige bemærkninger pkt. 2.3, at det vil skulle indgå med betydelig vægt, hvis handlingen udøves sammen med andre, hvor alle eller de fleste af personerne har været medlem af eller har eller har haft tilknytning til den pågældende forening, og foreningen på trods af det foreløbige forbud eller opløsningen fortsat udøver aktiviteter i et vist omfang og fortsat har flere aktive medlemmer. Det vil i den forbindelse ikke være afgørende, om den pågældende forening har fortsat sine ulovlige aktiviteter, hvis foreningen i øvrigt må anses som fortsat aktiv.

For så vidt angår den af Dommerforeningen anførte afgrænsning i situationer, hvor personer henholdsvis med og uden tilknytning til en forbudt forening forsamles f.eks. i socialt eller politisk øjemed, kan Justitsministeriet henvise til lovudkastets bemærkninger til § 1. Det fremgår bl.a. heraf, at det ved vurderingen af, om en handling er egnet til at fremstå som videreførelse af foreningen, vil skulle indgå med betydelig vægt, hvis handlingen udøves sammen med andre, hvor alle eller de fleste af personerne har været medlem af eller har eller har haft tilknytning til den pågældende forening. Der vil således kunne lægges vægt på antallet af personer, der har eller har haft tilknytning til den forbudte eller opløste forening, der indgår i forsamlingen. Det vil i den forbindelse gælde for hver enkelt person, at de skal have det fornødne forsæt. Justitsministeriet bemærker herudover, at der også efter den gældende bestemmelse vil kunne opstå afgrænsningsproblemer, når personer henholdsvis med og uden tilknytning til en forbudt forening forsamles f.eks. i socialt eller politisk øjemed.

Justitsministeriet er ikke enig i Institut for Menneskerettigheders forslag om, at udvidelsen alene skal omfatte handlinger, der foregår på væsentligt samme måde og i samme område, som handlinger relateret til den pågældende forening foregik forud for forbuddet. Der er efter

Justitsministeriets opfattelse behov for, at forbuddet mod handlinger, der er egnede til at fremstå som videreførelse af en forbudt eller opløst forening, også omfatter handlinger, der ikke foregår på væsentligt samme måde og i samme område, som forud for forbuddet eller opløsningen. Det fremgår således af lovudkastets almindelige bemærkninger pkt. 2.3, at det ikke er afgørende for, om en handling er egnet til at fremstå som videreførelse af en forbudt eller opløst forening, om de pågældende personer udfører samme aktiviteter eller mødes i samme område som forud for forbuddet eller opløsningen.

Justitsministeriet bemærker endvidere, at det fremgår af bemærkningerne til den gældende bestemmelse i straffelovens § 132 a, stk. 1, at formålet med bestemmelsen er at sikre håndhævelsen af et foreløbigt forbud eller en endelig opløsning af en forening, jf. Folketingstidende 2017-18, tillæg A, L 208 som fremsat s. 10. Bestemmelsen varetager således hensynet til den nationale sikkerhed, offentlige tryghed og forebyggelse af uorden eller forbrydelse.

Baggrunden for, at overtrædelse af et foreløbigt forbud eller en opløsning ved dom skal kunne straffes, er, at et sådant forbud i vidt omfang vil være indholdsløst, hvis det ikke kan håndhæves strafferetligt. Justitsministeriet bemærker i den forbindelse, at der er tale om en videreførelse af gældende ret, jf. bemærkningerne til straffelovens § 132 a, stk. 1, pkt. 2.2.2.1.

2.1.3. Bestemmelsens geografiske anvendelsesområde

Retspolitisk Forening bemærker, at bestemmelsens geografiske anvendelsesområde er uklart, og at det ikke fremgår, om udenlandske medlemmer af en i Danmark opløst motorcykelklub kan pådrage sig strafansvar i Danmark, hvis medlemmer af klubbens danske afdeling deltager i et internationalt træf i foreningen. Det anbefales derfor, at bestemmelsens geografiske rækkevidde og samspillet med jurisdiktionsreglerne afklares.

Straffelovens §§ 6-9 a indeholder de almindelige bestemmelser om, hvornår en strafbar handling hører under dansk straffemyndighed (jurisdiktion), og dermed også, hvilke sager der kan pådømmes ved danske domstole. Justitsministeriet har ikke ved lovudkastet fraveget straffelovens almindelige regler om dansk straffemyndighed.

Det må i øvrigt vurderes konkret fra sag til sag, om en strafbar handling er omfattet af dansk straffemyndighed.

2.1.4. Forsæt

Retspolitisk forening anfører, at bestemmelsens udformning kan medføre en grundlæggende forskydning af forsætsvurderingen, fordi den tiltalte efter ordlyden ikke længere skal have forsæt til en strafværdig adfærd, men i stedet til at dennes adfærd af andre kan opfattes som strafværdig. Denne forskydning af forsætsvurderingen kan gøre det næsten umuligt for den tiltalte at forudsige, om denne indgår i en strafbar adfærd, hvilket disharmonerer med EMRK-artikel 7 og straffelovens § 1.

Justitsministeriet bemærker hertil, at der med lovudkastet tilsigtes et forbud mod, at medlemmer af forbudte foreninger forsamler sig under dække af sociale aktiviteter, når disse for omverdenen fremstår som en videreførelse af foreningen, uanset at det ikke måtte kunne konstateres, at aktiviteterne reelt er et led i videreførelse foreningens aktiviteter. At en handling skal være egnet til at fremstå som deltagelse i videreførelse af en forening, er ikke udtryk for en fravigelse eller ændring af straffelovens § 19 om forsæt, idet gerningsmanden efter den foreslåede udvidelse fortsat vil skulle have forsæt til at udøve en handling, der er egnet til at fremstå som videreførelse af en forbudt eller opløst forening, for at kunne blive straffet for overtrædelse af bestemmelsen.

Der er således ikke tale om en ændring af forsætsvurderingen, men derimod en udvidelse af anvendelsesområdet for bestemmelsen, således at anvendelsesområdet stemmer bedre overens med de handlinger, som regeringen finder bør være strafbare for effektivt at kunne håndhæve et foreløbigt forbud mod eller en opløsning af en forening.

For så vidt angår muligheden for den enkelte for at forudsige, hvornår denne indgår i en strafbar adfærd, skal det bemærkes, at der også efter den gældende bestemmelse vil kunne opstå afgrænsningsproblemer, når personer henholdsvis med og uden tilknytning til en forbudt forening forsamles f.eks. i socialt eller politisk øjemed.

2.1.5. Forholdet til grundloven og Danmarks internationale forpligtelser

Danske Advokater bemærker, at forsamlingsfriheden er en grundlovssikret ret, og at man skal være meget varsom med at indskrænke denne ret.

Advokatrådet, Dommerforeningen, Vestre Landsret og Østre Landsret bemærker, at der i udkastet ikke er bemærkninger om ændringens forhold til forenings- og forsamlingsfriheden i grundlovens §§ 78 og 79.

Institut for Menneskerettigheder bemærker, at Justitsministeriet ikke i lovudkastets bemærkninger har forholdt sig til beskyttelsen af forenings- og forsamlingsfriheden, og at retsvirkningerne af et forbud ikke bør udvides i en udstrækning, så reguleringen får karakter af en generel begrænsning af tidligere foreningsmedlemmers rettigheder og friheder. Institutet vurderer, at der er tale om et meget vidtgående indgreb i forsamlingsfriheden, og at det er tvivlsomt, om der er så stærke og tvingende grunde til at udvide anvendelsesområdet, at det er i overensstemmelse med proportionalitetskravene i grundlovens § 79 og EMRK artikel 11. Institutet anbefaler med henvisning til Justitsministeriets vejledning om lovkvalitet, at Justitsministeriet i lyset af lovforslagets konsekvenser for forenings- og forsamlingsfriheden foretager en vurdering af forholdet til grundloven og EMRK.

Justitsministeriet kan indledningsvis bemærke, at formålet med lovforslaget er at sikre en effektiv håndhævelse af et foreløbigt forbud eller opløsning af en forening. Baggrunden er, at Rigsadvokaten har oplyst, at det i praksis i visse tilfælde har vist sig vanskeligt at løfte bevisbyrden for, at handlinger foretaget af medlemmer eller tidligere medlemmer af en forbudt eller opløst forening faktisk udgør videreførelse af foreningen, og at handlingerne ikke alene har karakter aff.eks. et socialt arrangement. Med lovforslaget lægges der op til at udvide straffelovens § 132 a, stk. 1, så bestemmelsen også omfatter den, der handler på en måde, som er egnet til at fremstå som deltagelse i videreførelsen af en forening, der foreløbig er forbudt eller opløst ved dom. Med ændringen vil det således ikke længere være en betingelse for overtrædelse af bestemmelsen, at der med en handling reelt er tale om en videreførelse af foreningen.

Som det bl.a. fremgår af lovforslagets pkt. 2.3, vil der skulle foretages en konkret vurdering af, om der er tale om handlinger, der er egnede til at fremstå som videreførelse af en forening, der foreløbig er forbudt eller opløst ved dom, eller om der blot er tale om f.eks. et rent socialt arrangement, som ikke er egnet til at fremstå som relateret til den forbudte eller opløste forening. Bestemmelsen regulerer således ikke, hvornår der kan gøres indgreb i foreningsfriheden, ligesom der ikke med lovforslaget

lægges op til at forbyde forsamlinger som sådan. Bestemmelsen gør det alene strafbart at handle på en måde, som er egnet til at fremstå som deltagelse i videreførelsen af en forening, der foreløbig er forbudt eller opløst ved dom. Den foreslåede ordning udgør således efter Justitsministeriets opfattelse ikke en generel begrænsning af tidligere foreningsmedlemmers rettigheder og friheder. Det bemærkes i den forbindelse, at den foreslåede ordning ikke er rettet mod meningstilkendegivelser, og at den foreslåede ordning har til formål at varetage tungtvejende hensyn til bl.a. den offentlige orden og forebyggelse af kriminalitet.

Det er på den baggrund Justitsministeriets vurdering, at lovforslaget ikke rejser spørgsmål i forhold til grundloven eller Danmarks internationale forpligtelser efter Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK), herunder beskyttelsen af forenings- og forsamlingsfriheden. Justitsministeriet har på den baggrund ikke udarbejdet et afsnit om lovforslagets forhold til grundloven eller Danmarks internationale forpligtelser, jf. herved Lovkvalitetsvejledningens pkt. 4.2.6.2, hvoraf det bl.a. fremgår, at et lovforslag kun bør indeholde en redegørelse for forholdet til bl.a. grundloven og Danmarks internationale forpligtelser, hvis lovforslaget giver anledning til mere omfattende overvejelser om forholdet hertil.

2.1.6. Økonomi

Retspolitisk Forening foreslår, at der afsættes yderligere ressourcer til politiet og anklagemyndigheden til efterforskning af videreførelse af opløste foreninger.

Domstolsstyrelsen, Vestre Landsret og Østre Landsret anfører, at den foreslåede ændring vil kunne indebære flere straffesager ved domstolene, og at sådanne sager kan blive tidskrævende. Vestre Landsret og Østre Landsret finder det generelt væsentligt, at domstolene tilføres de fornødne midler i forbindelse med lovændringer, som medfører merudgifter for domstolene. I modsat fald vil den indgåede flerårsaftale for domstolenes økonomi 2024-2027 løbende kunne blive udhulet i de kommende år.

Justitsministeriet bemærker hertil, at det fremgår af lovforslagets pkt. 3 om økonomiske konsekvenser for det offentlige, at lovforslaget forventes at medføre merudgifter for politiet på ca. 1,5 mio. kr. (2024-pl) i 2025 og frem, for anklagemyndigheden på ca. 1,2 mio. kr. (2024-pl) årligt i 2025 og frem

og for domstolene på ca. 0,5 mio. kr. (2024-pl) årligt i 2025 og frem. Det er Justitsministeriets vurdering, at udgifterne er af en sådan størrelse, at de vil kunne håndteres inden for myndighedernes eksisterende økonomiske rammer.

3. Lovforslaget i forhold til lovudkastet

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