



RETSPOLITISK FORENING

HØRINGSSVAR

Til Justitsministeriet

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

Modtaget ved høringsbrev af 16. september 2024 - med svarfrist 14. oktober 2024

Svar fremsendt pr. mail til jm@jm.dk med kopi til kforkr@jm.dk

Sagsnr. 2024-05625.

Retspolitisk Forenings overordnede indstilling:

Retspolitisk Forening har forståelse for behovet for at give Poli- og Anklagemyndighed nye værktøjer i forsøget på at komme den verserende bandekonflikt til livs. Det svækker retsfølelsen og den generelle respekt for statens magtudøvelse, hvis foreninger, der er blevet opløst ved dom jf. Grundlovens § 78, *de facto* videreføres.

Retspolitisk Forening vil på trods heraf gerne advare imod, at lovforslaget fremsættes i sin nuværende form. Det skyldes tre forhold, som der er redegjort nærmere for i det følgende høringssvar.

1. Ny strafferetlig lovgivning bør ikke indføres med det formål at løfte bevisbyrden i straffesager.
2. Det følger ikke tilstrækkelig klart af bestemmelsens ordlyd og forarbejder, hvilken adfærd der reelt kriminaliseres.
3. Bestemmelsens udformning kan medføre uheldig grundlæggende forskydning af forsætsvurderingen (kravet om subjektiv skyld), 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. En sådan forskydning af forsætsvurderingen kan reelt gøre det næsten umuligt for den tiltalte at forudsige, om denne indgår i en strafbar adfærd, hvilket harmonerer dårligt med hensynene bag EMRK artikel 7 og STRFL § 1.

Derudover vil Retspolitisk Forening på det kraftigste anbefale, at regeringen søger at indhente et solidt fagligt funderet vidensgrundlag for, hvordan myndighederne *reelt* kan stoppe den fortsatte rekruttering og videreførelse af kriminelle grupperinger.

Endelig vil Retspolitisk Forening sætte spørgsmålstegn ved, om lovforslaget kan og bør gennemføres, uden at der tilføjes Politi- og Anklagemyndighed nye ressourcer. Det følger af forslaget, at Anklagemyndigheden foreløbig har haft svært ved at løfte bevisbyrden for, at forskellige grupperinger reelt viderefører opløste foreninger. Det er Retspolitisk Forenings opfattelse, at bevismæssige problemstillinger snarere bør løses ved at tilføje Politi- og Anklagemyndighed flere ressourcer til at gennemføre efterforskning og bevissikring end ved at man gennem nykriminalisering angriber det grundlæggende princip i straffesager, hvorefter rimelig tvivl om sagens faktiske forhold kommer den tiltalte til gode.

Bevisregler og grundlaget for nykriminalisering

I en retsstat kan staten alene straffe borgerne for forhold, hvis strafbarhed på forhånd er klart defineret ved lov. Siden oplysningstiden har idømmelse af straf været anset for et særligt indgreb i borgernes privatliv og integritet, som staten kun bør foretage, når dette er nødvendigt og forsvarligt af hensyn til det fælles vel.¹ Det accepteres i forlængelse heraf i alle moderne samfund, herunder i stater som Danmark normalt sammenligner sig med, at staten bør have vægtige grunde til at kriminalisere en bestemt adfærd.²

Den foreslåede ændring af STRFL § 132 a medfører en nykriminalisering, hvorefter adfærd der ikke tidligere har været strafbar fremadrettet vil kunne blive mødt med straf i form af bøde eller fængsel indtil 2 år. Det er Retspolitisk Forenings opfattelse, at der henset til det intensive indgreb i borgernes liv som straf og ikke mindst frihedsberøvelse udgør, bør udarbejdes en generel redegørelse for af behovet og bevæggrundene bag ny strafferetlig lovgivning i forbindelse med nykriminaliseringer. Det gælder navnlig, når man vælger ikke at lade nykriminaliseringer behandle i Straffelovsrådet. En sådan vurdering udgør en integreret del af lovgivningsprocessen i både Sverige og Norge.³ I Norge begrunder *Justis- og Beredskapsdepartementet* således systematisk behovet for ny straffelovgivning i forbindelse med fremsættelse af lovforslag (*lovproposisjon*) for det norske Storting.⁴

En lignende vurdering synes med fordel at kunne foretages i relation til det fremsendte forslag om ændring af STRFL § 132 a. Justitsministeriet angiver allerede i indledningen til lovforslaget, at nykriminaliseringen foreslås, fordi Rigsadvokaten har haft vanskeligt ved at løfte bevisbyrden i sager vedrørende overtrædelse af den eksisterende STRFL § 132 a. Udvidelsen af STRFL § 132 a skyldes altså *ikke*, at ministeriet reelt anser det foreslået nykriminaliserede (*at handle på en måde der er egnet til at fremstå som videreførelse af opløst forening*) for strafværdig adfærd. Det skyldes i stedet en *formodning* om, at de personer der udviser en sådan adfærd *reelt* også vil være skyldige i at videreføre den opløste forening, men at denne egentlige videreførelse bare ikke kan bevises. Det er udtryk for en ekstremt uhensigtsmæssig lovgivningsteknik på den måde at forsøge at løfte bevisbyrden gennem ændring af straffelovgivningen.

¹ Greve, Vagn "Det strafferetlige ansvar" (Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København, 2004) s. 40 og Elholm, Thomas i "Strafferettens almindelige del" (Djøf Forlag, København, 2022) 2. udgave s. 76ff.

² Det kommer på europæisk plan blandt andet til udtryk i Europa-Parlamentets resolution af 22. maj 2012 "An EU approach to criminal law" og i Den Europæiske Unions Charter om Grundlæggende Rettigheder, artikel 49, stk. 3.

³ Asp, Petter, Ulväng, Magnus og Jareborg, Nils "Kriminalrättens grunder" (Iustus Förlag, Uppsala, 2013) 2. udgave.

⁴ Se eksempelvis Prop.42 L (2023-2024) Endringer i straffeloven mv. (påvirkning fra fremmed etterretning), navnlig propositionens pkt. 8 og 9.

Hvis Anklagemyndigheden gav udtryk for, at det var svært at løfte bevisbyrden i andre typer af strafbare forhold eksempelvis butikstyverier/sexuallforbrydelser eller drab, ville det næppe heller være en hensigtsmæssig respons at straffe personer, der opfører sig på en måde, der af omverdenen *kan opfattes* som om de var butikstyre/voldtægtsmænd/mordere, på samme måde som hvis faktisk havde begået den ikke-bevisbare forbrydelse.

Det er, uagtet det retsfølelsesmæssigt anstødelige i den fortsatte videreførelse af ved dom opløste foreninger, fra et retsstatsligt perspektiv bekymrende, at lovgivningsmagten opererer med en *formodning for strafskyld* hos en gruppe borgere, der ikke har kunnet dømmes for overtrædelse af STRFL § 132 a.⁵

Det er så meget desto mere bekymrende, når lovforslaget i vidt omfang begrundes i en frifindende landsretsdom (UfR 2021 s. 4371), om hvilken Justitsministeriet altså mener at vide, at de tiltalte *på trods af frifindelsen ved domstolene*, rent faktisk var *skyldige* i ulovlig videreførelse af grupperingen Loyal to Familia (LTF). Mest bekymrende er det fra et retsstatsligt perspektiv, at nyaffatningen af STRFL § 132 a ifølge forarbejderne vil kunne føre til strafansvar for borgere, der reelt ikke har videreført en opløst forening, og derved ikke har haft en strafværdig adfærd.

Sammenfattende er der tale om et nybrud i dansk strafferet, fordi lovændringen som noget ganske nyt vil gøre det strafbart ikke bare at være kriminel, men at opføre sig som om man var det. Retspolitisk Forening vil advare imod, at regeringen tilsidesætter grundlæggende kriminaliseringsprincipper, selvom dette sker i kampen mod alvorlig bandekriminalitet. Regeringen bør erindre sig, at principperne tjener til at sikre en større balance mellem borger og stat, og i sidste ende at beskytte borgerne mod arbitrær statslig magtudøvelse, disse hensyn er også væsentlige i 2024.

Lovforslaget bør derfor omformuleres, således at man ikke kriminaliserer det at fremstå kriminel, men i stedet tydeliggør, hvilke typer af adfærd der efter lovgivningsmagtens opfattelse udgør strafbar videreførelse af en ulovlig forening. I samme ombæring kan der eventuelt overflyttes yderligere ressourcer til Politi- og Anklagemyndigheden øremærket til at efterforske videreførelse af opløste foreninger, ligesom det kan være en kærkommen lejlighed til at igangsætte en generel vidensudredning vedrørende den fortsatte videreførelse og rekruttering til opløste bander.⁶

Det strafbare område (legalitetsprincippet)

Det strafferetlige legalitetsprincip udgør en kerne af det retsstatslige straffesystem. Princippet er i dansk ret beskyttet i både STRFL § 1 og i EMRK artikel 7. Hensynene bag det strafferetlige legalitetsprincip tilsiger, at straffebestemmelser formuleres så klart som muligt, således at det ud fra ordlyden af straffebestemmelsen er muligt for borgerne at forudsige, hvad der udgør strafbar adfærd.⁷

⁵ Se eksempelvis lovforslagets s. 7, hvor Justitsministeriet begrunder lovforslaget med frygten for, at medlemmer af forbudte foreninger viderefører deres forening ”under dække af sociale aktiviteter”. Noget sådant vil jo netop allerede være strafbar efter den nuværende STRFL § 132 a som videreførelse af en opløst forening, såfremt Anklagemyndigheden, præcist som det kræves ved alle andre straffelovsovertrædelser, kan bevise at den sociale aktivitet rent faktisk var en videreførelse af den opløste forening.

⁶ Jf. også betragtninger under det første punkt om foreningens overordnede indstilling til lovforslaget.

Forslaget om ændring af STRFL § 132 a er desværre ikke klart formuleret, når det kommer til beskrivelsen af den strafbare adfærd. Lovforslaget synes således ikke at give noget klart svar på, hvornår en adfærd *”er egnet til at fremstå som deltagelse i eller videreførelsen af en forening”*. Det følger i stedet af lovforslaget, at dette beror på en *”samlet vurdering af omstændighederne omkring den pågældende handling”*, men det efter forslaget tillægges betydelig vægt, om handlingen udøves sammen med andre personer, der har været medlemmer af den opløste forening, mens det til gengæld ikke er afgørende, at de omfattede personer udfører handlinger eller mødes de samme steder, som den opløste forening gjorde før forbuddet. Forsamlinger, der ikke forbindes med den opløste forening vil således kunne være omfattet af forbuddet *”efter omstændighederne.”*

Det beror ifølge lovforslaget på en konkret vurdering, om en begivenhed har karakter af et straffrit *”rent socialt arrangement”*, eller udgør en (strafbar) adfærd, der er egnet til at fremstå som en videreførelse af en ulovlig forening. I lovforslaget nævnes *”grillarrangement i en park” / ”Besøg på en restaurant eller bevertning”* eller *”kørsel på motorcykel i gruppe”*, som handlingerne der kan være egnet til at fremstå som deltagelse i videreførelse af en opløst forening, og dermed strafbare. De oplyste handlinger har alle ganske dagligdags social karakter, og det synes derfor næsten umuligt at afgrænse legitime sociale arrangementer fra handlinger, der er strafbare (med fængsel indtil 2 år) efter bestemmelsen.

Man kunne forestille sig, at et tidligere medlem af en opløst forening (A) mødes med en ven (B), der ikke har associationer til den opløste forening, og griller i en park. Det vil næppe i sig selv være omfattet af STRFL § 132 a. I den situation at to af A's tidligere venner fra den opløste forening (C og D) kommer forbi og tilslutter sig grillaftenen, er der så tale om en strafbar overtrædelse? Kan B straffes for passiv deltagelse, hvis han ved, at de to nytilkomne har haft tilknytning til den samme opløste forening som A? Har det nogen betydning, om A også kender C og D udenfor den opløste forening, sådan som tilfældet var i UfR 2021 s. 4371? Efter forarbejderne kan der lægges vægt på, hvor mange tidligere medlemmer af foreningen, der er forsamlede, men hvornår bliver grillaftenen til en alvorlig straffelovsovertrædelse, er det ved det andet tilkomne tidligere medlem? Det tredje? Hvad hvis B indledningsvist ikke opfatter, at C og D har associationer til den opløste forening, men finder ud af det i løbet af samtalen, er han så forpligtet til at rejse sig og forlade grillaftenen? Realiteten synes at være, at STRFL § 132 a overlader Domstolene et næsten komplet skøn til at vurdere, om en given forsamling *”er egnet til at fremstå som videreførelse af en ulovlig forening”*. Det anbefales, at Justitsministeriet inden fremsættelsen klargør rækkevidden af lovforslaget, og eventuelt tilføjer eksempler på adfærd, der efter Justitsministeriets opfattelse vil være en ulovlig social aktivitet.

Det geografiske anvendelsesområde for STRFL § 132 a er også uklart. Det følger af lovforslaget, at også medlemmer af en udenlandsk afdeling af en i Danmark forbudt eller opløst forening vil kunne straffes for overtrædelse af STRFL § 132 a. Dette gælder antageligvis kun, hvis de medvirker til foreningens videreførelse i Danmark. I modsat fald kriminaliserer STRFL § 132 a principielt deltagelse i en i Danmark opløst forening i et andet land, selvom foreningen fortsat opererer fuldt lovligt i eksempelvis Tyskland eller Sverige. Det følger af lovforslaget, at det eksempelvis vil være strafbart for medlemmer af en forenings udenlandske afdelinger at deltage i en forsamling med medlemmer af den opløste danske afdeling. Rækkevidden heraf synes klar. Det fremgår eksempelvis ikke, om udenlandske medlemmer af en eksempelvis i Danmark opløst motorcykelklub kan pådrage sig strafansvar i Danmark, hvis medlemmer af klubbens danske afdeling deltager i eksempelvis et internationalt træf i foreningen. Det anbefales, at Justitsministeriet inden

fremsættelsen klargør bestemmelsens geografiske rækkevidde og samspillet med jurisdiktionsreglerne i STRFL § 6-12.

Forudsigelighed og forskydning af forsætsvurderingen

Det er en grundlæggende del af straffesystemet, at lovovertrædelser kun straffes, hvis der er noget at bebrejde gerningspersonen. I relation til den nuværende udformning af STRFL § 132 a betyder det, at gerningsmanden skal have haft forsæt til videreførelse af eller deltagelse i den opløste forening. Gerningsmanden kan altså kun straffes, hvis han (med ond vilje) foretager en handling, der objektivt fører til videreførelsen af en opløst forening.

Den foreslåede udformning af STRFL § 132 a fører imidlertid til en uheldig forskydning af forsætsvurderingen. Efter nyaffatningen skal gerningsmanden ikke længere have til forsæt til at hans handlinger ”objektivt” udgør en videreførelse af den opløste forening. Han kan i stedet også straffes, hvis hans handlinger ”er egnede til at fremstå” som videreførelse af den opløste forening. Det vil sige, at gerningsmanden ikke skal have forsæt til de handlinger, han foretager sig, men til hvordan de handlinger som han foretager sig er egnede til at fremstå.

Gerningsmanden skal altså så at sige se-sig-selv-udefra, hvis han vil undgå at pådrage sig strafansvar. Det er imidlertid menneskeligt næsten umuligt at forudsige, hvordan ens fremtræden og handlinger tager sig ud set udefra. Hvordan handlinger fremstår vil uundgåeligt være præget af forskellige kulturelle forestillinger og normer. Lovforslagets utydelighed er derfor særligt problematisk for borgere, der er henvist til at formode hvad lovgivernes hensigt faktisk er.

Retspolitisk Forening vil derfor gentage, at lovforslaget bør omformes, sådan at de handlinger der kan siges at udgøre videreførelse af en opløst forening klargøres (og eventuelt udvides i forhold til den nugældende STRFL § 132 a), uden at der anvendes en lovformulering, hvor det kriminaliseres at fremstå kriminel.

Retspolitisk Forening 7. oktober 2024.

Søren Verdoner