

## Betænkning

### over forslag til folketingsbeslutning om sikring af borgernes ret til frit at kunne færdes såvel i private som erhvervsmæssige formål (af Nathalie Lind m. fl.).

(Afgivet af retsudvalget den 26. maj 1976)

Udvalget har behandlet forslaget i nogle møder og har herunder stillet spørgsmål til justitsministeren, der har besvaret disse skriftligt og i samråd.

Forslagsstillerne har stillet nedenstående ændringsforslag, hvorom henvises til de ledsagende bemærkninger.

Udvalget har behandlet forslaget i sammenhæng med det forslag til lov om ændring af borgerlig straffelov, der blev fremsat den 16. oktober 1975 af Brusvang (CD) m. fl., og udvalget har således betragtet betænkning nr. 759 om visse strafferetlige og civilretlige spørgsmål i forbindelse med arbejdskonflikter, afgivet af straffelovrådet og retsplejerådet, som en del af udvalgets materiale.

Som bilag til betænkningen er optrykt justitsministerens svar på nogle af udvalget stillede spørgsmål samt et udkast til cirkulæreskrivelse til politimestrene og politidirektøren i København.

Herefter indstiller et *mindretal* (socialdemokratiets, socialistisk folkepartis og Danmarks kommunistiske partis medlemmer af udvalget) forslaget til *forkastelse* ved 2. (sidste) behandling.

Et *mindretal inden for mindretallet* (socialistisk folkepartis og Danmarks kommunistiske partis medlemmer af udvalget) ønsker at udtale følgende: Mindretallet modsætter sig ethvert indgreb i arbejderes ret til at demonstrere for rimelige arbejds- og organisationsvilkår. Trods smukke ord om sikring af borgeres frihedsrettigheder er det reelle indhold af det foreliggende forslag et forsøg på at begrænse og kri-

minalisere disse demonstrationsrettigheder. Mindretallet går derfor imod såvel ændringsforslaget som det oprindelige forslag.

Et *andet mindretal* (venstres, det radikale venstres, kristeligt folkepartis og centrum-demokraternes medlemmer af udvalget) indstiller forslaget til *vedtagelse* med det af mindretallet stillede ændringsforslag, idet det udtaler følgende:

Begivenhederne ved Bækkelund Papirværk og på Info i efteråret 1975 viste sammen med tidligere episoder af tilsvarende karakter, at politimyndighederne i de enkelte politikredse har bedømt deres muligheder for at skride ind over for fysisk blokade forskelligt. Men den debat, der fandt sted i folketinget på grundlag af centrum-demokraternes forslag til ændring af straffeloven (F. 30) og i tilslutning til nærværende forslag til folketingsbeslutning, har godtgjort, at der er et utvivlsomt flertal i folketinget for at give klart udtryk for, at fysisk blokade på en sådan måde, at mennesker hindres i at komme ind i eller ud af en bygning, hvor de har lovligt ærinde, ikke er tilladt.

Spørgsmålet er herefter, hvordan dette flertals tilkendegivelse skal komme til udtryk.

Efter straffelovrådets udtalelse i anledning af den foreslåede ændring i straffeloven kan mindretallet tiltræde, at det vil være betænkeligt at indføre den ønskede klare forbudsregel i straffeloven. Der er her mere tale om en ordensforskrift på linje med de bestemmelser, man i øvrigt finder i politivedtægterne, end om lovovertredelser af den karakter, man sædvanligt finder i straffeloven.

Indføjjelsen af en bestemmelse i normalpoliti-

vedtægten, som straffelovrådet i sin udtalelse har nævnt som en brugbar vej, er efter mindretallets opfattelse den rette løsning, og den tekst til en nytillføjet § 3 a, som justitsministeren har forelagt et udkast til, opfylder efter mindretallets mening det krav til klarhed om bestemmelsernes rækkevidde, som der burde være almindelig enighed om.

Mindretallet vil endvidere finde det rigtigt, at justitsministeren tillige gennem rigspolitichefen lader udsende en cirkulæreskrivelse, der over for politimestrene gør rede for, hvordan disse skal forholde sig i tilfælde af fremtidige blokadesituationer. Udformningen af en sådan cirkulæreskrivelse bør forelægges retsudvalget inden udsendelsen.

Et tredje mindretal (fremskridtspartiets medlemmer af udvalget) indstiller forslaget til *vedtagelse uændret*, idet det er af den opfattelse, at det er helt afgørende, at befolkningen i en retsskat gennem en klar og tydelig lovgivning kender rettigheder og pligter.

Da det i adskillige »blokadesager« har vist sig, at hverken befolkningen eller myndighederne har været klar over, hvad der er gældende ret på et så vigtigt område som borgernes grundlovssikrede ret til at fændes til og fra ejendomme, hvortil de i øvrigt er adgangsberettigede, mener fremskridtspartiet, at straffelovens § 261 må tydeliggøres, således som forslaget tilsigter.

I udvalget har flere partier henvist til grundlovens §§ 77 og 79 om borgernes ret til at demonstrere. Fremskridtspartiet er af den opfattelse, at demonstrationer, der foretages med henblik på at hindre andres grundlovssikrede ret til frit at færdes, ikke er dækket af grundlovens §§ 77 og 79.

Endvidere er det fremskridtspartiets opfattelse, at demonstrationer må foretages over et begrænset tidsrum. Det har ikke været grundlovens mening, at man skulle have ret til at belejre bestemte virksomheder i adskillige uger.

Såfremt folketinget ikke nu griber ind, vil der være en stor risiko for, at de ulovlige blokader vil udvikle sig til voldelige konfrontationer, idet vi må forvente, at befolkningen ikke fortsat vil finde sig i grove lovovertrædelser fra nogle få provokatører, der stiller sig over loven.

Vi så det under Bækkelundblokaden, hvor ca. 200 landmænd stillede sig solidarisk med den belejrede virksomhed, og såfremt politiet

ikke havde ophævet blokaden, var det sikkert endt med voldelige sammenstød.

Ved arbejdsrettens dom i Infosagen blev det klart fastslået, at en arbejdsretlig blokade ikke giver ret til at hindre personer, der er beskæftiget i virksomheden, kunder eller andre i frit at færdes til og fra virksomheden.

Også vestre landsrets dom i Hope Computersagen udtaler som en selvfølgelighed, at belejring af en virksomhed, hvor man hindrer folk i at komme ud, er en overtrædelse af straffelovens § 261, men grunden til, at de tiltalte blev frifundet, var, at de havde påstået, at de ikke havde været med til at hindre den frie passage, og da anklagemyndigheden ikke kunne føre det fornødne bevis for, at de tiltalte havde været direkte impliceret i belejringen, blev de frifundet.

Problemet i disse belejringssager (blokadesager) er derfor ikke så meget et lovproblem som et politiproblem, nemlig problemet med at få politiet til at beskytte lovlydige borgere mod alvorlige frihedskrænkelser fra nogle få professionelle voldsmageres side, de såkaldte »kinessere«, der gang på gang groft overtræder straffeloven, uden at politiet griber ind, hvorfor disse provokatører med nogen ret kan tro, at deres handlinger ikke er strafbare.

Det er derfor psykologisk rigtigt at tydeliggøre straffeloven, således at de klare regler, der gælder, når der er tale om indespærring på virksomheder, også kommer til at gælde, når man spærrer adgangen til virksomhederne.

Det bemærkes, at statsministeren i sit svar i spørgetiden den 15. oktober 1975 på et spørgsmål fra folketingsmand Poul Schlüter har givet udtryk for samme opfattelse, idet statsministeren udtalte: »... der skal ikke herske nogen tvivl om, at regeringen har den principielle opfattelse, at folk – absolut og naturligtvis – skal have mulighed for at kunne færdes frit til og fra de steder, hvor de altså også har lovligt ærinde. Det gælder altså også til en arbejdsplads, over for hvilken der er etableret blokade.«

Efter mindretallets opfattelse er borgernes ret til frit at færdes af så afgørende betydning, at de bestemmelser, der skal sikre disse rettigheder, hører hjemme i straffeloven og ikke i de af administrationen udfærdigede politivedtægter, der kan variere fra sted til sted, og som kan ændres af justitsministeren uden om folketinget.

Endelig bemærkes, at straffelovrådet og ju-

stitsministeriet er af den opfattelse, at fysiske afspærringer ved vej eller opstilling af personer er omfattet af politivedtægternes § 3 og således allerede er strafbare efter gældende ret.

Et *fjerde mindretal* (det konservative folkepartis medlem af udvalget) vil redegøre for sin stilling ved forslagens 2. (sidste) behandling i salen.

### Æ n d r i n g s f o r s l a g.

Til teksten.

Af et *mindretal* (Elsebeth Kock-Petersen (V), Nathalie Lind (V), Mette Madsen (V), Birgitte Oxdam (V), Gudme (RV), Inge Krogh (KrF) og Brusvang (CD)):

Ordene »udarbejde forslag til ændring af straffeloven« udgår, og i stedet indsættes: »indføje en bestemmelse i normalpolitivedtægten.«

### B e m æ r k n i n g e r.

Formålet med ændringsforslaget er at få indføjet en bestemmelse som nævnt i justitsministeriets svar på retsudvalgets spørgsmål 30 – bilag 22 af 25. marts 1976:

»Det er forbudt på de i § 3, stk. 1, nævnte steder at foretage afspærring med henblik på at hindre nogen i at færdes frit til eller fra en ejendom, hvor han har lovligt ærinde.«

Til bestemmelsen bemærkes:

*Ad begrænsningen* til »de i § 3, stk. 1, nævnte steder«:

Begrænsningen tilsigter at holde en række afspærringssituationer af mere privat karakter uden for bestemmelsens område, jfr. straffelovrådets udtalelse side 41–42. Foretages afspærringen på den afspærrede ejendoms område, vil straffelovens § 264 kunne anvendes.

*Ad »afspærring«:*

Udtrykket »afspærring« omfatter enhver fy-

sisk afspærring, hvad enten der er tale om afspærring ved fysiske genstande, ved opstilling af personer eller i øvrigt ved fysiske midler. Derimod foreligger der ikke afspærring i tilfælde, hvor personer ved skiltning, uddeling af tryksager, overtalelse el. lign. ikke-fysiske midler påvirker – eller forsøger at påvirke – andre til ikke at bevæge sig ind på en ejendom.

*Ad »med henblik på«:*

Ordene indebærer, at bestemmelsens overtrædelse er fuldbyrdet, når der er foretaget afspærring, uanset om afspærringen rent faktisk har hindret nogen i at få adgang til eller forlade ejendommen. Det bemærkes herved, at overtrædelse af politivedtægten alene kan straffes med bøde, og at forsøgshandlinger således er straffri, jfr. straffelovens § 21, stk. 3. Var gerningsindholdet udformet således, at fuldbyrdelse var knyttet til afspærringens hindrende virkning, vil der derfor opstå spørgsmål om straffrihed i tilfælde, hvor personer trods afspærringen nåede ind til eller ud af den afspærrede ejendom.

Ordene »med henblik på« giver endvidere mulighed for direkte på grundlag af bestemmelsens ordlyd at holde en række afspærringstilfælde, hvor der ikke har været hensigt til at hindre adgang til ejendommen, uden for bestemmelsen (»normale demonstrationer, vejarbejder m. v.«).

*Ad »færdes frit«:*

Udtrykket omfatter enhver færdselsform, som den pågældende ejendom sædvanligvis giver adgang for. Bestemmelsen vil således til eksempel omfatte afspærringer, der hindrer ind- eller udbringning af varer i bil, selv om afspærringen ikke er til hinder for gående færdsel til eller fra ejendommen. Som anført af straffelovrådet side 41 må udtrykket endvidere antages at indebære, at bestemmelsen finder anvendelse, selv om hindringen ikke ganske har udelukket, men har vanskeliggjort adgangen til ejendommen, f. eks. ved at tvinge nogen til at klatre over hegn eller lignende.

*Elsebeth Kock-Petersen (V). Nathalie Lind (V). Mette Madsen (V). Birgitte Oxdam (V).*

*Voigt (FP). Brusvang (CD). Wamberg (FP). Inge Krogh (KrF). Ole Espersen (S).*

*Hjortnæs (S). Ejler Koch (S). Buchart Petersen (S). Tastesen (S). Gudme (RV),  
formand.*

*Ebba Strange (SF), Kaj Hansen (DKP). Hagen Hagensen (KF).  
næstformand.*

### Bilag.

#### Notat vedrørende spørgsmål stillet mundtligt under samråd om centrum-demokraternes forslag om ændring af straffeloven (F. 30).

Et medlem stillede spørgsmål om den nærmere begrundelse for anvendelsen af ordene »med henblik på« i den i besvarelsen af spørgsmål 30 formulerede bestemmelse (§ 3 a).

I den anledning bemærkes:

Anvendelsen af ordene »med henblik på« har to funktioner. For det første markerer ordene, at den som § 3 a fremhævede bestemmelse har fremrykket fuldbyrdelsesmoment, dvs. at bestemmelsen er overtrådt i og med, at der er foretaget handlinger, der har karakter af afspærring. Om baggrunden herfor henvises til besvarelsen af spørgsmål 30, side 2.

For det andet indebærer ordene »med henblik på« en skærpelse af kravene til gerningsmandens subjektive forhold. Efter straffelovens § 19 omfatter de subjektive krav ved overtrædelser af politivedtægten i almindelighed både forsæt og uagtsomhed. Ordene »med henblik på« medfører, at der i forbindelse med overtrædelser af § 3 a kun vil kunne straffes, når gerningsmanden har handlet med den højeste grad af forsæt (hensigt) i relation til adgangshindringen. Såvel uagtsomhed som de lavere forsætsgrader falder således uden for bestemmelsen.

Betydningen af det skærpede forsætskrav vil blandt andet vise sig i forbindelse med demonstrationer. Større demonstrationer foran en ejendom vil ofte medføre en midlertidig afspærring af adgangen til eller fra den pågældende ejendom. Ordene »med henblik på at hindre nogen...« indebærer imidlertid, at bestemmelsen kun omfatter tilfælde, hvor adgangshindringen har været et *tilsigtet* led i afholdelsen af demonstrationen. Om anvendelsen af bestemmelsen i forbindelse med demonstrationer henvises i øvrigt til besvarelsen af spørgsmål 31 a-c.

Et medlem stillede spørgsmål om den nærmere betydning af udtrykket »normale« de-

monstrationer i besvarelsen af spørgsmål 30, side 2.

Herom henvises til den vedlagte besvarelse af spørgsmål 31 a-c.

Et medlem stillede spørgsmål om betydningen af udtrykkene »kriminaliseret«, »kriminelle handlinger« og »kriminelle« og i forbindelse hermed om registreringen i strafferegistret af politivedtægtsovertrædelser.

I den anledning bemærkes:

Hverken i den almindelige sprogbrug eller i de strafferetlige fremstillinger synes der at have dannet sig ganske faste sædvaner for anvendelsen af de fremhævede udtryk. Den gældende lovgivning nødvendiggør heller ikke nogen nærmere fastlæggelse af udtrykkenes betydning.

Udtrykket »kriminaliseret« synes for det meste anvendt som betegnelse for, at den handling, der er tale om, er strafbar uden hensyn til, om den pågældende straffbare handling er af mere eller mindre alvorlig karakter.

Svarende hertil ville det være naturligt at anvende udtrykket »kriminelle handlinger« som betegnelse for enhver handling, der er belagt med straf, således at udtrykket både omfatter de mere grove straffbare handlinger, der efter almindelig sprogbrug betegnes som »forbrydelser«, og de mindre alvorlige straffbare handlinger, der efter almindelig sprogbrug betegnes som »forseelser«, »overtrædelser« eller lignende. En sådan anvendelse af udtrykket er vistnok også den almindeligste. På den anden side synes udtrykket »kriminelle handlinger« også at blive anvendt med en noget snævrere betydning, nærmest svarende til udtrykket »forbrydelser«.

Heller ikke udtrykket »kriminelle« har nogen helt fastlagt betydning. Udtrykket ville i princippet kunne tænkes anvendt som karakteristisk af personer, der har begået en strafbar handling uanset dennes nærmere karakter. I

den almindelige sprogbrug synes udtrykket dog ligesom udtrykket »forbryder(e)« helt overvejende kun at blive anvendt som betegnelse for personer, der har begået (én eller flere) strafbare handlinger af betydelig alvorlighed.

Med hensyn til reglerne om registreringen af strafbare forhold i strafferegistret bemærkes:

Alle (fældende) domme og bødevedtagelser for overtrædelser af *straffeloven* optages i strafferegistret.

Strafbare overtrædelser af *andre love* optages

i strafferegistret, når der pålægges højere straf end bøde. Pålægges der alene bøde, skal dommen kun optages i strafferegistret, hvis der frakendes rettigheder eller meddeles pålæg vedrørende den dømtes person.

Overtrædelse af politivedtægterne straffes alene med bøde, jfr. normalpolitivedtægtens § 59. Overtrædelser af den i besvarelsen af spørgsmål 30 formulerede politivedtægtsbestemmelse (§ 3 a) vil således ikke blive registreret i strafferegistret.

### Udkast til cirkulæreskrivelse til politimestrene og politidirektøren i København.

Vedlagt fremsendes straffelovrådets og retsplejerådets betænkning om visse strafferetlige og civilretlige spørgsmål i forbindelse med arbejdskonflikter.

Betænkningen angår navnlig spørgsmålet om, i hvilket omfang de gældende strafferetlige regler vil kunne anvendes i tilfælde, hvor der foretages afspærring af en ejendom med henblik på at hindre andre i at færdes i lovligt ærinde til (eller fra) den pågældende ejendom.

Som det fremgår af betænkningen, jfr. navnlig side 38-46, vil en række af de tilfælde af afspærring, der vil kunne forekomme, være strafbare efter straffelovens § 260 om ulovlig tvang. Efter straffelovrådets opfattelse vil det imidlertid ikke være strafbart efter denne bestemmelse at opstille hindringer for indgang til (eller udgang fra) en ejendom i form af mure, hegn, træryttere eller andre fysiske genstande. Straffelovens § 260 er efter straffelovrådets opfattelse heller ikke anvendelig i tilfælde, hvor en gruppe personer har taget opstilling på en sådan måde, at de virker afspærrende *alene* ved deres massive fysiske tilstedeværelse. Det forudsættes herved, at det af hele situationen fremgår, at der i tilfælde, hvor nogen gør forsøg på at passere, ikke kan påregnes at ske andet, end at de pågældende vil blive klar over, at dette ikke kan lade sig gøre, fordi de opstillede personer står fast uden åbning for passage.

Med henblik på de sidstnævnte tilfælde, hvor straffelovens § 260 ikke kan anvendes, har

straffelovrådet overvejet, om disse tilfælde er strafbare efter bestemmelsen i normalpolitivedtægtens § 3. Som det fremgår af betænkningen side 43, er det straffelovrådets opfattelse, at denne bestemmelse må antages at omfatte de nævnte tilfælde af afspærring ved fysiske genstande eller opstilling af personer.

Det fremhæves i straffelovrådets udtalelse side 35, at den udvidede handlefrihed, som antages at gælde i forbindelse med lovlige forsamlinger og demonstrationer, ikke kan antages at være af betydning for bedømmelsen af forsamlinger m. v., der blandt andet har som direkte formål at afspærre adgangen til (eller fra) en ejendom.

Justitsministeriet er enig i straffelovrådets ovennævnte synspunkter og skal anmode Dem om at lægge den i betænkningen anførte fortolkning til grund ved anvendelsen af de nævnte bestemmelser i tilfælde af afspærring.

Særlig med henblik på bestemmelsen i normalpolitivedtægtens § 3 bemærkes, at det følger af det anførte, at denne bestemmelse ikke vil være til hinder for afholdelsen af almindelige demonstrationer. Dette gælder også demonstrationer, der bevirker kortvarigere gener, herunder mindre afbrydelser af færdslen, midlertidig afspærring af adgangen til eller fra en ejendom eller lignende, når sådanne gener ikke er et tilsigtet led i afholdelsen af demonstrationen, men alene må betragtes som en accessorisk eller typisk følge af demonstrationsdeltagernes samlede tilstedeværelse.

### Notat til brug under eventuel drøftelse med retsudvalget af udvalgets skrivelse af 27. februar 1976 (F. 30 - bil. 20).

1. Retsudvalgets skrivelse af 27. februar 1976 (F. 30, bilag 20) er sålydende:

»Efter modtagelsen af ministeriets besvarelser af de stillede spørgsmål tilkendegav et af udvalgets medlemmer følgende:

I anledning af, at det i bilag 18 konstateres, at udvalgets spørgsmål »herefter kan betragtes som besvaret«, skal det for god ordens skyld nævnes,

- at spm. 4, 5 og 6 i bilag 1 ikke ses besvaret og stadig ønskes besvaret,
- at spm. 14, 15, 17, 18, 19 og 20 i bilag 9 ikke ses besvaret, idet svarene i bilag 14 væsentligst henviser til den senere fremkomne betænkning (nr. 759), som ikke eksplicit besvarer de her nævnte konkrete spørgsmål,
- at der stadig ønskes en kommentar til bilag 5, for så vidt som denne fremstilling ikke allerede er kommenteret i betænkning nr. 759 (bilag 18), d. v. s. især vedrørende *relationerne mellem grundloven, straffeloven, politilove og politivedtægter*, og hvilke grænser de hver især sætter for ændringer af de øvrige.«

2. Spørgsmål 4 har følgende ordlyd:

»Vil en eventuel vedtagelse af forslaget med de tilhørende bemærkninger, herunder sætningen: »Selvfølgelig bør enhver have uhindret adgang til sit hjem, skole, kirke, *arbejdsplads* eller andet område, hvortil han i øvrigt er adgangsberettiget«, betyde, at arbejdere har en selvfølgelig og uhindret adgang til deres arbejdsplads også under lock-out?«

Til spørgsmålet bemærkes:

En arbejdstager kan i almindelighed ikke få dom for, at arbejdsgiveren skal give ham adgang til at udføre arbejde på arbejdsstedet. Et krav herom vil heller ikke kunne gennemtvinges ved en umiddelbar fogedforretning. En arbejdstager vil derfor næppe i forhold til sin arbejdsplads kunne betragtes som »adgangsberettiget«, således at arbejdsgiveren ville ifalde strafansvar efter bestemmelsen, såfremt han hindrede en arbejdstager i at få adgang til arbejdspladsen. For så vidt angår lovligt varslede lock-outer, følger dette yderligere af, at lovligt

varslede arbejdsstandsninger antages at bringe ansættelsesforholdet til ophør.

Spørgsmålet må derfor besvares benægtende.

3. Spørgsmål 5 har følgende ordlyd:

»Kan justitsministeren oplyse hvilke eller blot give eksempler på aktioner i forbindelse med arbejdskampe inden for de seneste år, som efter gældende lov har været lovlige, og som efter lovforslaget ville blive gjort ulovlige?«

Til spørgsmålet bemærkes:

En besvarelse af spørgsmålet ville forudsætte detaljerede oplysninger om de afspærringsaktioner, der måtte være forekommet i de seneste år. Bortset fra aktionen over for Bækkelund Papirværk i september 1975 og aktionen over for firmaet »Info«, Frederiksberg, i oktober 1975 er justitsministeriet ikke i besiddelse af sådanne oplysninger. Det kan i øvrigt bemærkes, at fysiske afspærringer ved ting eller opstilling af personer efter det af straffelovrådet anførte, jfr. betænkning nr. 759/1976, er omfattet af politivedtægtens § 3 og således allerede er strafbare efter gældende ret.

4. Spørgsmål 6 har følgende ordlyd:

»Kan justitsministeren redegøre for, hvad der efter forslaget reelt bliver tilbage af blokademuligheder over for virksomheder, som udelukkende betjener sig af uorganiseret og underbetalt arbejdskraft, og som alene har forretningsforbindelse med andre virksomheder, der har indrettet sig på samme måde?«

Til spørgsmålet bemærkes:

Det tilkommer næppe justitsministeriet at redegøre for, hvilke aktionsmuligheder som kan anvendes over for de i spørgsmålet nævnte virksomheder. En besvarelse af spørgsmålet ville i øvrigt forudsætte, at der indhentes en redegørelse fra arbejdsministeriet.

5. Spørgsmål 14-18 har følgende ordlyd:

*Spørgsmål 14:*

»Hvori består efter ministerens mening den afgørende forskel mellem situationen ved Info den 15. oktober 1975 kl. 0.30 og situationen

ved Bækkelund Papirværk den 23. september 1975 kl. 13.10, som kan berettige, at politiet i førstnævnte tilfælde opløste blokaden og i sidstnævnte tilfælde lod blokaden fortsætte?«

*Spørgsmål 15:*

»Finder ministeren, at det er acceptabelt, at så vigtigt et spørgsmål som grænsedragningen mellem beskyttelsen af forsamlingsfriheden og beskyttelsen af den enkeltes frihed, som det har været aktuelt omkring Bækkelund- og Info-blokaderne, helt overlades til de enkelte politimestres åbenbart vidt forskellige vurderinger?«

*Spørgsmål 16:*

»Betyder ministerens godkendelse af Frederiksberg-politimesterens optræden i forbindelse med Info-blokaden ikke nødvendigvis, at han underkender Viborg-politimesterens optræden i forbindelse med Bækkelund-blokaden?«

*Spørgsmål 17:*

»Kan ministeren godkende politimester Baggers forholdsordrer til sit mandskab ved starten af Bækkelund-blokaden (indberetningen side 1-2) eller politimester Lemmings forholdsordrer til sit mandskab ved starten af Info-blokaden (indberetningen side 3 n.) eller begge sæt af forholdsordrer?«

*Spørgsmål 18:*

»Hvilken af de to politimestres forholdsordrer vil ministeren anbefale landets øvrige politimestre at benytte ved evt. kommende situationer af lignende art inden for deres politikreds?«

I forbindelse med fremsendelsesskrivelse af 8. december 1975 er spørgsmålene under ét besvaret således:

»Efter justitsministeriets opfattelse bør der ikke foretages en isoleret vurdering af enkelte episoder under demonstrationerne, men de faktiske omstændigheder ved demonstrationerne bør underkastes en samlet vurdering. Med hensyn til den retlige vurdering har det under den seneste tids blokader af virksomheder været politiets og justitsministeriets almindelige opfattelse, at der ikke skulle iværksættes politimæssige skridt mod demonstrationsdeltagerne, medmindre der under blokaderne skønnes at foreligge en overtrædelse af straffelovgivningen.

Politimesteren på Frederiksberg har i anledning af demonstrationen ved og blokaden af

fotofirma Info som sin retlige vurdering bl. a. udtalt, at politiet havde pligt til at sikre medarbejdernes adgang til og fra virksomheder, jfr. nærmere politimesterens redegørelse side 20 f. Retsgrundlaget for politiets dispositioner den 15. oktober 1975 var en politivedtægtsovertrædelse.

Politimesteren i Viborg har i anledning af demonstrationen ved og blokaden af Bækkelund Papirværk som sin retlige vurdering bl. a. udtalt, at politiet under denne blokade ikke havde pligt til at sikre arbejdernes adgang til og fra virksomheden, jfr. nærmere politimesterens redegørelse side 1 f, idet der ikke i anledning af blokaden skønnes at foreligge en overtrædelse af straffelovens § 260, politivedtægten eller andre straffebestemmelser. Demonstrationen og blokaden blev senere bragt til ophør, da der på dette tidspunkt skønnes at foreligge en overtrædelse af politivedtægten for Viborg politikreds.

Folketinget har på baggrund af disse og andre konflikter på arbejdsmarkedet drøftet spørgsmålet om lovligheden af at foretage afspærring eller i øvrigt anvende fysiske midler med henblik på at hindre adgangen til og fra en ejendom eller andet område, hvor den, som hindringen rammer, har lovligt ærinde. Drøftelserne har i særlig grad drejet sig om rækkevidden af straffelovens § 260 og politivedtægten bestemmelser. Som det er retsudvalget bekendt, har justitsministeriet anmodet straffelovrådet om en udtalelse om disse spørgsmål.

Bl. a. under hensyn til den nævnte retlige usikkerhed på dette retsområde har justitsministeriet ikke fundet grundlag for at kritisere politimestrenes retlige vurderinger af sagerne. Justitsministeriet har ikke aktuelle planer om at anbefale politimestrene en bestemt retlig eller faktisk løsning af en eventuel kommende lignende situation.«

Som det fremgår, er besvarelsen afgivet, før straffelovrådets udtalelse forelå. Den i besvarelsen fremhævede retlige usikkerhed på området må nu i det væsentlige anses for afklaret ved straffelovrådets udtalelse i betænkning nr. 759/1976. På baggrund af den retlige usikkerhed, der hidtil har gjort sig gældende i praksis, og som der henvises til i spørgsmål 14-18, kan det imidlertid overvejes, hvorvidt der er anledning til på grundlag af straffelovrådets udtalelse at udsende en almindelig instruktion (cirkulæreskrivelse) til politiet om bedømmelsen af afspærringstilfælde.

6. Spørgsmål 19 og 20 har følgende ordlyd:

*Spørgsmål 19:*

»Politimesteren på Frederiksberg besluttede at opløse Info-blokaden på grundlag af en situation, hvorom han selv skriver i sin indberetning: »Det stod os klart, at situationen var »tilrettelagt« af de ansatte og deres advokat.«

Hvordan finder ministeren dette stemmende med synspunktet i Poul Andersen: Dansk statsforfatningsret (s. 710):

»Det er kun en fra forsamlingen direkte hidrørende fare, som kan begrunde et forbud, ikke en fare, som indirekte fremkaldes af forsamlingen derved, at udenforstående personer af forsamlingen tager anledning til at optræde ufredeligt, f. eks. ved angreb på forsamlingen. Dette er bedst stemmende med grundlovens ord og med den offentligretlige grundsætning, at befalinger til afværgelse af politistridige tilstande må rette sig mod den, der forårsager tilstanden, ikke mod den, der blot giver anledning dertil.«

*Spørgsmål 20:*

»Politimester Lemming besluttede at opløse Info-blokaden på grundlag af en politivedtægts-overtrædelse. Uden derved at tage stilling til, om der faktisk forelå en politivedtægts-overtrædelse, hvordan finder ministeren så politimesterens begrundelse stemmende med følgende præcisering hos Alf Ross og hos Poul Andersen:

»Nu må det imidlertid erindres, at ligesom en forening ikke er ulovlig, blot fordi dens ledelse eller medlemmer foretager ulovlige handlinger (men kun når foreningens øjemed er at begå ulovligheder), således er en forsamling heller ikke ulovlig, blot fordi dens ledelse eller deltagerne begår ulovligheder. Hvis der f. eks. sker ulovlig handel i en forsamling, kan politiet skride ind mod den skyldige, men kan ikke af den grund forbyde forsamlingen.« (AR s. 752).

»Politiet har dernæst (...) beføjelse og pligt til at gribe ind over for mødeledelse og deltagere, hvis der af nogen af disse begås ulovligheder (...). Men politiet kan ikke på dette grundlag skride ind over for forsamlingen som sådan, d. v. s. forbyde (hæve) den.« (AR s. 754).

»Hvis bestemmelser, som bl. a. eller alene vedrører forsamlingsdeltagere eller forsamlingsvirksomhed, overtrædes, kan der blive tale om straf eller andet ansvar; men det bliver en følge af grundlovens § 79, 3. pkt., at den pågældende forsamling ingenlunde altid kan forby-

des på grund af sådanne overtrædelser. Hvis f. eks. talerne fremsætter ærefornærmende udtalelser, kan sådant medføre strafansvar; men forsamlingen kan ikke af den grund forbydes (hæves).« (PA s. 702).

»Forsamlinger under åben himmel kan ifølge grundlovens § 79, 3. pkt., forbydes, når der af dem kan befyrgtes fare for den offentlige fred. (...).

At der kan ventes i en forsamling at blive fremsat injurierende udtalelser, måske endog mod ministre eller høje embedsmænd, er ikke i sig selv tiltrækkelig begrundelse for et forbud, ej heller en fare for overtrædelse af visse ordensforskrifter, se f. eks. den københavnske politivedtægt § 5 om skriften, råben og højkrøstet syngen på offentlig gade, vej og plads. At sådanne ulovligheder er strafbare er en sag for sig.« (PA s. 708).

»Ifølge Københavns politivedtægt § 5 er f. eks. højkrøstet syngen på offentlig plads forbudt. Hvis en forsamling overtræder dette forbud kan der blive tale om straf. (...). Kan politiet da i det ovennævnte tilfælde adskille forsamlingen for derved at standse spektaklet? Spørgsmålet må besvares benægtende (...). Når grundloven er til hinder for, at forsamlingen på grund af overtrædelser af sådanne ordensforskrifter hæves (forbydes), må den også udelukke, at forsamlingen adskilles som et middel til håndhævelse af ordensforskriften.« (PA s. 713).«

Til spørgsmålene bemærkes:

Efter justitsministeriets opfattelse må spørgsmålene anses for besvarede ved justitsministeriets notat af 7. januar 1976, der er optaget som bilag 2 i straffelovrådets og retsplejerådets betænkning nr. 759/1976. For så vidt angår spørgsmål 19 henvises særligt til notatet side 54, og for så vidt angår spørgsmål 20 til side 57.

7. Det i retsudvalgets skrivelse nævnte bilag 5, som »der stadig ønskes en kommentar til«, er et notat af 13. november 1975 fra venstresocialisterne om det (manglende) retlige grundlag for politiets indgreb mod Info-blokaden på Frederiksberg den 15. oktober 1975.

Justitsministeriet har modtaget ét eksemplar af dette notat til orientering. Retsudvalget har imidlertid aldrig anmodet justitsministeriet om en kommentar til notatet. Det er i øvrigt justitsministeriets opfattelse, at de synspunkter, der



er indeholdt i notatet, i alt væsentligt er behandlet i justitsministeriets notat af 7. januar 1976, der er optaget som bilag 2 i straffelovrådets og retsplejerådets betænkning.

### Spørgsmål 31:

»a) Hvordan vil ministeren nærmere definere de på side 2 nævnte »normale« demonstrationer, som ikke skal kunne rammes af den anførte formulering til en eventuel ny § 3 a i normalpolitivedtægten?

b) Kan ministeren bekræfte, at det efter den anførte formulering alene vil være et spørgsmål om vedkommende politimesters skøn, hvorvidt en demonstration f. eks. ved en ambassade, som rent faktisk i kraft af deltagertallet »hindrer den fri færdsel til og fra ejendommen«, er eller ikke er iværksat *med henblik på dette*?

c) Ville det ikke i forbindelse med den såkaldte blokade ved Info, som var en lovligt varslet *demonstration* iværksat med politiets tilladelse, stadig have været helt overladt til den pågældende politimesters skøn, hvorvidt denne demonstration på et tidspunkt skulle opløses i henhold til § 3 a, hvis denne havde været gældende?»

### Svar:

En stor del af de demonstrationer, der vil kunne forekomme, vil ikke rumme nogen hindring af adgangen til eller fra en ejendom og vil således ikke give anledning til spørgsmål om anvendelse af den i besvarelsen af spørgsmål 30 angivne bestemmelse (§ 3 a). Selv om en demonstration hindrer adgangen til eller fra en ejendom, vil dette imidlertid ikke uden videre indebære en overtrædelse af § 3 a. Demonstrationer (navnlig større demonstrationer) vil ofte bevirke en midlertidig hindring af adgangen til eller fra den ejendom (eller de ejendomme), foran hvilken demonstrationen afholdes. I det helt overvejende antal tilfælde vil en sådan adgangshindring imidlertid ikke være et tilsigtet led i afholdelsen af demonstrationen, men alene en accessorisk følge af demonstrationsdeltagernes samlede tilstedeværelse. Udtrykket »normale demonstrationer« på side 2 i besvarelsen af spørgsmål 30 sigter på demonstrationer af denne karakter.

Som det fremgår af besvarelsen af spørgsmål 30, side 2, er det justitsministeriets opfattelse, at adgangshindringer, der bevirkes i forbindelse med sådanne »normale demonstrationer«, ikke bør omfattes af en eventuel ny be-

stemmelse om afspærringstilfælde i politivedtægten. Justitsministeriet har lagt vægt på, at en sådan bestemmelse udformes således, at denne begrænsning af strafansvaret har støtte i selve bestemmelsens ordlyd. Den i besvarelsen af spørgsmål 30 angivne bestemmelse er blandt andet af denne grund udformet på en måde, der afviger fra bestemmelsen i normalpolitivedtægten § 3, jfr. anvendelsen af udtrykket »med henblik på«. Var bestemmelsen i stedet – svarende til normalpolitivedtægten § 3 – formuleret således, at den omfattede adfærd, *der er egnet til* »at hindre nogen i at færdes frit . . .«, ville bestemmelsens ordlyd ikke i sig selv give grundlag for at holde midlertidige adgangshindringer i forbindelse med de ovennævnte »normale demonstrationer« uden for bestemmelsens område.

Såfremt der under en demonstration sker hindring af adgangen til eller fra en ejendom, vil det efter den ovennævnte bestemmelse (§ 3 a) i første række påhvile politiet at afgøre, hvorvidt adgangshindringen er en blot accessorisk følge af demonstrationsdeltagernes tilstedeværelse eller må betragtes som et tilsigtet led i afholdelsen af demonstrationen. På samme måde som de fleste andre politimæssige afgørelser vil denne afgørelse indebære udøvelsen af et vist skøn. Blandt de forhold, der vil kunne være af betydning for politiets afgørelse, kan for det første peges på *varigheden* af den adgangshindring, der finder sted under demonstrationen. Endvidere vil demonstrationsdeltagernes *nærmere adfærd* under demonstrationen kunne være af betydning (kædedannelse, tæt sammenrykning eller lignende i indgangen til den pågældende ejendom). Også *demonstrationens størrelse* vil kunne spille en rolle (jo større demonstrationen er, des mere nærliggende kan det være at betragte adgangshindringen som en accessorisk følge af demonstranternes tilstedeværelse). Ligeledes vil det være af betydning, på hvilken måde demonstrationsdeltagerne reagerer på politiets anvisninger og eventuelle henstillinger om at skabe passage. Endelig kan det nævnes, at der også vil kunne lægges en vis vægt på *sammenhængen* mellem demonstrationens ytringsformål og den placering af demonstrationen, som giver anledning til adgangshindringen.

Man må således være opmærksom på, at selv om politiets afgørelse i et vist omfang indebærer et skøn, vil dette skøn hvile på en række objektive faktiske forhold, og afgørelsen vil

derfor i givet fald, f. eks. under en eventuel straffesag, kunne undergives en reel efterprøvelse ved domstolene.

Ligeledes kan det fremhæves, at en overtrædelse af den som § 3 a benævnte bestemmelse i forbindelse med en demonstration ikke uden videre vil give politiet grundlag for at opløse demonstrationen. Er en sådan overtrædelse konstateret, må politiet i første række søge at bringe adgangshindringen til ophør gennem politimæssige indgreb af mindre vidtgående ka-

rakter (tilvejebringelse af passage gennem demonstrationen, fjernelse af de eventuelle enkeltpersoner, der er ansvarlige for adgangshindringen m. v.). Kun i tilfælde, hvor sådanne mindre vidtgående indgreb ikke (længere) kan anses for tilstrækkelige eller kræver en uforholdsmæssig stor politimæssig indsats, vil en opløsning af demonstrationen komme på tale. Der henvises herved til justitsministeriets notat af 7. januar 1976 i betænkning nr. 759/1976, navnlig side 52-57.