

ISBN 87-503-1892-6

Statens trykningskontor
Ju 00-141-bet.

Indhold,

| | side |
|--|------|
| Straffelovrådets udtalelse | 5 |
| Indledning | 6 |
| I. Frihedsberøvelse | 10 |
| II. Ulovlig tvang m. v. | 17 |
| 1. Straffelovens forarbejder | 17 |
| 2. Gældende ret | 20 |
| 3. Andre bestemmelser i straffeloven | 26 |
| III. Bestemmelser uden for straffeloven | 29 |
| 1. Politivedtægten | 29 |
| a. Norraalpolitivedtægtens § 3 | 29 |
| b. Normalpolitivedtægtens § 6 | 33 |
| c. Normalpolitivedtægtens § 7 | 34 |
| d. Normalpolitivedtægtens § 8 | 35 |
| 2. Færdselsloven | 36 |
| IV. Afsluttende bemærkninger | 38 |
| 1. Straffelovens § 260 - sammenfatning | 38 |
| 2. Spørgsmål om ændringer i straffeloven - lovforslag fremsat af medlemmer af partiet Centrum-demokraterne | 39 |
| 3. Spørgsmål om ændringer uden for straffeloven (politivedtægten)..... | 42 |
| Bilag til udtalelsen: | |
| 1. Forslag fremsat af medlemmer af partiet Centrum-demokraterne til lov om ændring af borgerlig straffelov (Ændring af be- stemmelserne om forbrudelser mod den personlige frihed)..... | 45 |

| | | |
|----|---|----|
| 2. | Justitsministeriets notat af 7. januar 1976 om rækkevidden af bestemmelserne i grundlovens § 77 og § 79 i forbindelse med demonstrationer under arbejdskon- flikter | 47 |
| | Retsplejerådets udtalelse | 59 |

S T R A F F E L O V R Å D E T S

U D T A L E L S E

Indledning.

Straffelovrådet har ved afgivelsen af denne udtalelse haft følgende sammensætning: Præsident for østre landsret Erik Andersen, kontorchef i justitsministeriet Knud Arildsen, advokat Jørgen Bang, direktør for kriminalforsorgen H.H. Brydesholt, rigsadvokat Per Lindegaard og professor, dr.jur. Knud Waaben (formand).

Hvervet som sekretær for rådet er varetaget af fuldmægtig i justitsministeriet Michael Lunn. Sekretær i justitsministeriet Peter Møgelvang-Hansen har deltaget i sekretariatsarbejdet.

Ved skrivelse af 5. november 1975 anmodede justitsministeriet straffelovrådet om en udtalelse. Skrivelsen har følgende ordlyd:

"Folketinget har på baggrund af nogle arbejdskonflikter i den seneste tid drøftet en række spørgsmål vedrørende lovligheden af at foretage afspærring eller iøvrigt anvende fysiske midler med henblik på at hindre adgangen til eller fra en ejendom eller andet område, hvor den, som hindringen rammer, har lovligt ærinde.

Der vedlægges en række bilag vedrørende folketingsdrøftelserne, jfr. vedlagte fortegnelse. Som det fremgår af det vedlagte materiale, har debatten i folketinget navnlig angået spørgsmålet om rækkevidden af straffeloven og i forbindelse hermed spørgsmålet om hensigtsmæssigheden og udformningen af en eventuel straffelovsændring. Desuden har der været peget på forskellige spørgsmål vedrørende anvendelsen af færdselsloven, politivedtægten og af civile retsmidler.

I den anledning skal man anmode straffelovrådet om en udtalelse, herunder om, i hvilket omfang de nævnte regler vil kunne finde anvendelse i tilfælde af fysisk blokering af en virksomhed m.v.

Det forudsættes, at rådet i det omfang det skønnes påkrævet inddrager anden sagkundskab i overvejelserne.

Af hensyn til folketingets videre behandling af sagen skal man anmode om, at rådets udtalelse må foreligge omkring årsskiftet."

Som det fremgår af justitsministeriets skrivelse, har den aktuelle debat i folketinget sin baggrund i nogle arbejdskonflikter fra den seneste tid. Det drejer sig navnlig om en aktion iværksat af Dansk Bogbinder- og Kartonagearbejder Forbund over for "Bækkelund Papirværk", Viborg, i dagene den 22. september-30. september 1975 og om en aktion iværksat af fagforeningen "Fotograferne"

over for firmaet "Info", Frederiksberg, i dagene den 7. oktober-15. oktober 1975. I begge tilfælde havde fagforeningen anmeldt til politiet, at den ville afholde en demonstration ud for virksomheden, og aktionen gennemførtes ved, at demonstranterne - blokadevagterne - tog opstilling foran indgangen til virksomheden og derved hindrede, at ansatte fik adgang til virksomheden. Formålet med aktionen var i begge tilfælde at påvirke virksomheden til at underskrive overenskomst.

I forbindelse med disse arbejdskonflikter blev der stillet en række spørgsmål og forslag i folketinget. Den 8. oktober 1975 besvarede justitsministeren i folketinget følgende spørgsmål fra folketingsmedlem Oluf von Lowzow: "Er politiet på nogen måde instrueret om ikke at gribe ind mod straffelovsovertrædelser i forbindelse med arbejdskonflikter?". I **sit** svar udtalte justitsministeren blandt andet:

"Jeg har i det foregående folketingsår besvaret nogle spørgsmål om politiets handlinger i forbindelse med kollektive arbejdskonflikter. Således udtalte jeg i forbindelse med buskonflikten i hovedstadsområdet i sommeren i år - jeg citerer folketingstidende 1974-75, sp. 6175:

"Jeg vil gerne understrege, som jeg gjorde det den 19. marts i år, da vi drøftede Uniprint-sagen, at hverken jeg eller politiet ønsker at gribe ind i en arbejdskonflikt, men hvis der i forbindelse med en arbejdskonflikt konstateres overtrædelser af straffeloven eller af andre straffebestemmelser, og hvis lovens almindelige betingelser for et indgreb er opfyldt., har politiet **pligt** til at gribe ind for at forhindre den ulovlige handling»"

Disse udtalelser dækker fortsat min opfattelse, ..."

Den 15. oktober 1975 besvarede statsministeren følgende spørgsmål fra folketingsmedlem Poul Schlüter: "Hvad vil regeringen foretage sig for at sikre folks ret til at færdes frit til og fra deres arbejde?". Statsministeren udtalte i denne forbindelse blandt andet:

"... der skal ikke herske nogen tvivl om, at regeringen har den principielle opfattelse, at folk - absolut og naturligvis - skal have mulighed for at kunne færdes frit til og fra steder, hvor de altså har lovligt ærinde. Det gælder altså også til en arbejdsplads, over for hvilken der er etableret blokade.

Blokade som kollektivt kampskridt over for en arbejdsgiver må, hvis den skal være effektiv, nødvendigvis medføre en række sanktioner, altså en række handlinger, men de må naturligvis være fuldt lovlige. Jeg tænker på sådanne ting som opstilling af vagter, skiltning, uddeling af tryksager, samtaler med de ansatte på virksomheden o.s.v., men igen: disse sanktioner må ikke føre **til** vold, de må heller ikke føre til ulovlig tvang i straffelovens forstand. Jeg er sik-

ker på, at fagbevægelsen er ganske enig med regeringen i, at arbejdskonflikter ikke må udarte på en sådan måde."

Den 16. oktober 1975 fremsatte medlemmerne af folketingsgruppen i partiet Centrum-demokraterne forslag til lov om ændring af borgerlig straffelov. Forslaget, hvis undertitel er "Ændring af bestemmelserne om forbrydelser mod den personlige frihed", går ud på, at der i straffelovens § 261 om frihedsberøvelse som et nyt stk. 3 indføjes følgende: bestemmelse:

"Med bøde, hæfte eller fængsel indtil 6 måneder straffes den, som, uden at forholdet falder ind under stk. 1 eller stk. 2 eller § 260, hindrer nogen i at færdes frit til og fra en ejendom eller andet område, hvortil han i øvrigt er adgangsberettiget."

Lovforslaget blev 1. behandlet i folketetinget den 30. oktober 1975 sammen med nogle private forslag vedrørende arbejdsmarkedets organisationsmæssige forhold. Ved afslutningen af 1. behandlingen blev Centrum-demokraternes lovforslag henvist til behandling i retsudvalget, mens de øvrige forslag henvistes til arbejdsmarkedsudvalget. Lovforslaget er optaget som bilag 1.

Under behandlingen af lovforslaget har retsudvalget stillet forskellige spørgsmål, hvoraf to er rettet til straffelovrådet. Spørgsmålene til straffelovrådet, der er stillet henholdsvis den 14. og 19. november 1975 i lyder således:

"I anledning af professor K. Illums kronik i Politiken 29. oktober 1975 udbedes en udtalelse fra straffelovrådet om, hvorvidt det forhold, at man forhindrer passage fra en virksomhed kan falde ind under begrebet frihedsberøvelse."

"Der udbedes en udtalelse fra straffelovrådet indeholdende en vurdering af det af CD stillede ændringsforslag, herunder bemærkningerne til forslaget."

Med hensyn til besvarelsen af disse spørgsmål henvises til side 12 og side 39. Hovedparten af de øvrige spørgsmål fra retsudvalget er besvaret af justitsministeriet. Det gælder navnlig de spørgsmål, der angår politiets konkrete handlinger i forbindelse med de ovennævnte arbejdskonflikter. Med hensyn til en række andre spørgsmål har justitsministeriet over for retsudvalget givet udtryk for, at den videre behandling af disse spørgsmål må afvente straffelovrådets udtalelse. Det drejer sig dels om nogle spørgsmål, som har umiddelbar tilknytning til straffelovrådets kommissorium af 5. november 1975 (fortolkningen af straffelovens § 260, lovligheden af at foretage afspærring af privat ejendom m.v.), dels om nogle spørgsmål vedrørende grundlovens regler om forsam-

lingsfrihed og lignende.. Til brug for straffelovrådets overvejelser vedrørende det sidstnævnte spørgsmål har justitsministeriet udarbejdet et notat om rækkevidden af bestemmelserne i grundlovens § 77 og § 79 i forbindelse med demonstrationer under arbejdskonflikter. Af notatet, der er optaget som bilag 2, fremgår blandt andet, at grundloven ikke er til hinder for, at det ved eller i henhold til lov under strafansvar forbydes, at der i forbindelse med afholdelsen af en forsamling sker afspærring af adgangen til og fra en lokalitet. Med henblik på en stillingtagen til strafferetlige problemer har straffelovrådet herefter ikke fundet det påkrævet at komme nærmere ind på spørgsmål om grundlovens bestemmelser.

Straffelovrådet har set det som sin hovedopgave at undersøge, i hvilket omfang der kan antages at gælde en strafsanktioneret beskyttelse af personers adgang til og fra steder, hvor de har lovligt ærinde.

For så vidt angår civile retsmidler, der er nævnt i justitsministeriets skrivelse af 5. november 1975, har rådet anset det for mest hensigtsmæssigt, at der fremkom en udtalelse herom fra retsplejerrådet. Straffelovrådet har derfor gennem justitsministeriet foranlediget, at dette spørgsmål blev forelagt retsplejerrådet. Straffelovrådet har løbende været orienteret om drøftelserne i retsplejerrådet, og det er oplyst, at retsplejerrådets udtalelse vil foreligge i løbet af nogle dage. Retsplejerrådets udtalelse offentliggøres sideordnet med denne udtalelse.

København den 12. januar 1976

Erik Andersen

Knud Arildsen

Jørgen Bang

H.H. Brydensholt

Per Lindegaard

Knud Waaben
(Formand)

Michael Lunn
(Sekretær)

I. Frihedsberøvelse.

Straffelovens kapitel 26 om forbrydelser mod den personlige frihed indeholder dels bestemmelsen om ulovlig tvang i § 260, dels bestemmelserne om frihedsberøvelse i §§ 261-262. I det følgende omtales bestemmelserne om frihedsberøvelse, navnlig § 261, stk. 1, mens § 260 om ulovlig tvang omtales i afsnit II. Bestemmelserne om frihedsberøvelse har ikke samme centrale placering som reglen om ulovlig tvang i den debat, der har givet anledning til straffelovrådets kommissorium af 5. november 1975. Som det fremgår af dette kommissorium, har der imidlertid også været peget på tilfælde, hvor afspærring er gennemført med henblik på at hindre adgangen fra et område, og hvor det derfor må overvejes, om der foreligger strafbar frihedsberøvelse. Som ovenfor omtalt har folketingets retsudvalg også i et spørgsmål af 14. november 1975 til justitsministeren anmodet om, at der indhentes en udtalelse fra straffelovrådet om, "hvorvidt det forhold at man forhindrer passage fra en virksomhed kan falde ind under begrebet frihedsberøvelse". Et sådant forhold i forbindelse med en arbejdskonflikt har givet anledning til en straffesag, der blev pådømt af vestre landsret i februar 1974 (den såkaldte Hope Computer-sag).

Straffelovens §§ 26.1-262 har følgende ordlyd:

"§ 261. Den, som berøver en anden friheden, straffes med fængsel indtil 4 år eller under formildende omstændigheder med hæfte•

Stk. 2. Sker det for vindings skyld, eller har frihedsberøvelsen været langvarig eller bestået i, at nogen uberettiget holdes i forvaring som sindssyg eller åndssvag eller bringes i fremmed krigstjeneste eller i fangenskab eller anden afhængighed i fremmed land, er straffen fængsel fra 1 til 12 år.

§ 262. Den, som ved grov uagtsomhed forvolder en frihedsberøvelse af den i § 261, stk. 2, nævnte art, straffes med bøde eller hæfte eller under skærpende omstændigheder med fængsel indtil 1 år.

Stk. 2. Påtale kan bortfalde efter den forurettedes begering."

Den interesse, der værnes ved disse bestemmelser, er den såkaldte lokalfrihed, d.v.s. adgangen til at bevæge sig fra sted til sted efter egen bestemmelse. Lokalfriheden er beslægtet med den al-

mindelige handlefrihed, der i et vist omfang er beskyttet ved § 260 om ulovlig tvang, men har en snævrere rækkevidde. En krænkel- se af lokalfriheden forudsætter, at handlingen har hindret nogen i at forlade en bestemt lokalitet. Har hemdlingen derimod hindret nogen i at få adgang til et vist sted, foreligger der ikke friheds- berøvelse, men en krænkel- se af den almindelige handlefrihed, der kun er strafbar, såfremt der foreligger ulovlig tvang efter § 260. Den lokalitet, som den pågældende hindres i at forlade, skal være af begrænset udstrækning. Indespærring i en skole, en villa, en park, efter omstændighederne også isolering på en lille O, vil kunne være frihedsberøvelse, selv om den indespærrede frit kan be- væge sig omkring inden for den pågældende lokalitet.

Ikke enhver indskrænkning af lokalfriheden er en frihedsberø- velse i straffelovens forstand. Der må være etableret en tilstand af ufrihed og ikke blot en ganske momentan ufrihed. Grænsen for, hvornår der foreligger en strafbar frihedsberøvelse og ikke blot en ganske kortvarig ufrihed, må afgøres konkret.

§§ 261-262 indeholder ingen begrænsninger med hensyn til, hvilke midler der kan anvendes til at iværksætte eller opretholde en strafbar frihedsberøvelse. I almindelighed vil en frihedsberø- velse blive gennemført ved aflåsning af døre, ved vold eller tru- sel om vold, men straffeloven omfatter også frihedsberøvelse ved andre midler. De spørgsmål vedrørende afspærringer ved fysiske genstande eller ved personer, der opstår, når der er tale om an- vendelse af § 260 om ulovlig tvang, gør sig således ikke gældende ved anvendelsen af reglerne om frihedsberøvelse. Der kan forelig- ge strafbar frihedsberøvelse, hvor nogen ved fysisk afspærring hindres i at forlade et sted, hvadenten afspærringen består af fy- siske genstande eller af personer, der har taget opstilling i en sammenhængende kæde., Afgørende for anvendelsen af §§ 261-262 er alene, om det anvendte middel faktisk har virket frihedsberøvende,. d.v.s. at det har været praktisk ugørligt at overvinde den pågæl- dende hindring. Det bør dog i denne forbindelse understreges, at spørgsmålet om, hvorvidt det har været praktisk ugørligt at over- vinde hindringen, må afgøres ud fra en objektiv vurdering og så- ledes ikke i første række beror på den pågældendes oplevelse af situationen. Har for eksempel nogle personer følt sig forhindret i at forlade et vist sted, fordi de, såfremt de forlod det pågæl- dende sted, måtte forudse at ville blive udsat for at blive gen-

kendt, fotograferet eller for beskyldninger om at være strejkebrydere eller i øvrigt for generende tilråb, vil der ikke være tale om frihedsberøvelse. På samme måde må det fremhæves, at hvis demonstranter har hindret en virksomheds varebiler i at køre ud med varer fra virksomheden, vil der ikke kunne straffes for frihedsberøvelse af chaufførerne, hvis chaufførerne uhindret har kunnet forlade virksomheden til fods eller i egne biler. Der vil heller ikke være spørgsmål om straf for frihedsberøvelse i tilfælde, hvor skibene i en havn ved blokering af havneudløbet forhindres i at forlade havnen, når ingen af de ombordværende forhindres i at forlade skibene.

Strafansvar for frihedsberøvelse forudsætter, at gerningsmanden har handlet forsætligt, d.v.s. han må være klar over, at han ved sin adfærd virker frihedsberøvende. Har f.eks. de personer, der opholder sig i en ejendom, følt sig afskåret fra at forlade ejendommen af en gruppe demonstranter, der har taget opstilling omkring ejendommen, er det en forudsætning for strafansvar, at de demonstrerende har været klar over, at de ved deres adfærd måtte efterlade dette indtryk hos de personer, der opholdt sig i ejendommen. Strafansvar efter bestemmelsen om kvalificeret frihedsberøvelse i § 261, stk. 2, forudsætter yderligere, at gerningsmandens forsæt omfatter de kvalificerende omstændigheder. Foreligger der sådanne kvalificerende omstændigheder, kan gerningsmanden imidlertid straffes efter § 262, hvis han har handlet groft uagtsomt. Straffelovrådet har i den foreliggende sammenhæng ikke fundet anledning til nærmere at omtale de særlige spørgsmål, der knytter sig til anvendelsen af bestemmelserne i § 261, stk. 2, og § 262.

Som det fremgår af det anførte, er det straffelovrådets opfattelse, at der må svares bekræftende på retsudvalgets spørgsmål, om hvorvidt det forhold, at man forhindrer passage fra en virksomhed, kan falde ind under begrebet frihedsberøvelse. Dette gælder uanset forhindringens nærmere karakter. Der vil således kunne foreligge en overtrædelse af straffelovens § 261 i tilfælde, hvor en gruppe demonstrerende f.eks. ved vold, trusler om vold eller blot ved deres samlede massive tilstedeværelse hindrer nogen i at forlade en virksomhed.

Noget andet er, at der i forbindelse med demonstrationer vil kunne foreligge bevismæssige problemer eller andre konkrete omstændigheder, der vanskeliggør eller udelukker gennemførelsen af en straffesag mod de enkelte demonstrationsdeltagere.

Som det fremgår af det følgende, er det straffelovrådets opfattelse, at vestre landsrets frifindende afgørelse i sagen om Hope Computer må anses for begrundet i sådanne særlige forhold.

Baggrunden for sagen, der er refereret i Ugeskrift for Retsvæsen 1974. side 591, var følgende::

To fagforbund, der havde indledt strejke mod en virksomhed i Hadsund, efter at forhandlinger om en overenskomst var brudt sammen, foranstaltede en demonstration uden for virksomhedens fabrikkort før arbejdstids ophør kl. 16. De fleste demonstrationsdeltagere forlod Hadsund kl. 19.30, men et mindre antal blev i byen og opholdt sig på skift og i vekslende antal natten igennem foran fabrikken. Der forekom i aftenens og nattens løb episoder mellem deltagere i demonstrationen og personer, som kom ud fra fabrikken; og 28 ansatte og besøgende blev på fabrikken indtil kl. 4.55 næste morgen, da en større politistyrke kom til stede.

Ved underretten blev der rejst tiltale mod ni personer for frihedsberøvelse efter straffelovens § 261, stk. 1.

Ved underrettens dom frifandtes otte af de tiltalte, mens der blev pålagt en af de tiltalte straf i overensstemmelse med anklageskriftet.

Underrettens dom blev af den dømte anket til landsretten til frifindelse, af anklagemyndigheden til skærpelse samt til domfældelse af seks af de personer, der var blevet frifundet ved underrettens dom.

Ved landsrettens dom frifandtes setmtilige tiltalte.

I præmisserne til dommen udtalte landsretten indledningsvis, at

"de personer, som opholdt sig på fabrikken, gennem størstedelen af det tidsrum, som er nævnt i anklageskriftet, har haft grund til at antage, at de ikke kunne forlade fabrikken uden risiko for ubehagelige tilråb eller korporlige sammenstød med demonstranter eller blokadevagter. Retten finder endvidere, at dette var årsag til, at de blev på fabrikken, hvilket i hvert fald efterhånden må have stået de tiltalte klart."

Den citerede udtalelse må formentlig forstås således, at landsretten anså det for bevist, at de personer, der opholdt sig på fabrikken, havde været udsat for frihedsberøvelse, samt at de tiltalte i hvert fald efterhånden var blevet klar over situationens frihedsberøvende karakter. Når der i det citerede stykke fra dommen tales om "risiko for ubehagelige tilråb eller korporlige

sammenstød", må dog hertil bemærkes, at det første led (risiko for ubehagelige tilråb) ikke alene ville være tilstrækkeligt til a) begrunde frihedsberøvelse, jfr. ovenfor. Dommens bemærkninger på dette punkt må formentlig opfattes således, at retten har sigtet til, at der for de i fabrikken værende personer forelå en uberegnelig risiko for, at de, dersom de gjorde forsøg på at forlade fabrikken, ville blive udsat for forulempelser af den ene eller anden art, herunder korporlige angreb.

Landsretten fandt imidlertid, at ingen af de tiltalte kunne drages til ansvar efter straffelovens § 261, stk. 1, for at have iværksat eller opretholdt frihedsberøvelsen eller medvirket hertil på den i anklageskriftet beskrevne måde.

For så vidt angik to af de tiltalte fandt landsretten det ikke godtgjort, at disse - som påstået af anklagemyndigheden - ved truende adfærd havde hindret personer, som befandt sig på fabrikken, i at forlade denne. På dette punkt er dommen således begrundet i bevismæssige forhold.

Landsretten fandt heller ikke, at disse tiltalte - som påstået af anklagemyndigheden - gennem deres blotte deltagelse i demonstrationen og den forstærkede blokadevagt ved magt eller trusel om magt havde hindret nogen i at forlade fabrikken eller medvirket hertil. Dette må formentlig forstås således, at de enkelte deltagere i en demonstration, under hvilken der sker frihedsberøvelse, efter landsrettens opfattelse ikke kan drages til ansvar for den ulovlige frihedsberøvelse, der bevirkes under demonstrationen, når der ikke foreligger beviser for de pågældendes nærmere andel i det strafbare forløb.

De øvrige fem tiltalte havde som arrangører deltaget i tilrettelæggelsen og gennemførelsen af demonstrationen. For så vidt angik disse tiltalte fandt landsretten, at de ikke - som påstået af anklagemyndigheden - gennem deres blotte deltagelse i tilrettelæggelsen og gennemførelsen af demonstrationen og den forstærkede blokadevagt ved magt eller trusel om magt havde hindret nogen i at forlade fabrikken eller medvirket hertil. Denne udtalelse indebærer formentlig, at arrangørerne af en demonstration, under hvilken der sker frihedsberøvelse, efter landsrettens opfattelse ikke uden videre kan drages til ansvar, når der ikke foreligger bevis for, at frihedsberøvelsen har været en forsætlig følge af arrangørernes tilrettelæggelse og gennemførelse af demonstrationen.

De fem arrangører var endvidere tiltalt for at have undladt at søge at bringe demonstrationen til ophør eller at sørge for fri passage for de indespærrede.

Med hensyn til dette led i tiltalen bemærkede landsretten indledningsvis, at politiet løbende var blevet holdt underrettet om situationen ved fabrikken, at de tiltalte havde været bekendt hermed, og at politiet på et tidligt tidspunkt uden indsættelse af et større politiopbud og uden at blande sig i konflikten eller afviklingen af demonstrationen og den forstærkede blokadevagt kunne have overvåget, at de personer,, der befandt sig på fabrikken, kunne forlade denne uden risiko for fysisk overlast. Endvidere fandt landsretten, at det måtte tages i betragtning, at der på fabrikken havde befundet sig et ikke helt ubetydeligt antal personer under forholdsvis gode pladsforhold, at oplysninger om situationen hurtigt var blevet bragt til offentlighedens kundskab gennem radio og fjernsyn, samt at de pågældende ikke havde været isolerede, men i telefonisk forbindelse med bl.a. pårørende, politiet og andre myndigheder, ligesom journalister og andre var gået ud og ind på fabrikken,,

Landsretten udtalte herefter, at uanset om de tiltalte faktisk havde kunnet sikre, at de pågældende uden risiko for fysisk overlast kunne have forladt fabrikken,, findes deres undladelse af at foretage sig noget med henblik herpå i hvert fald ikke under de fremhævede omstændigheder at kunne begrunde noget strafansvar efter straffelovens § 261 for nogen af dem.

På baggrund af denne formulering kan det ikke med sikkerhed udledes af dommen, hvilket resultat landsretten ville være nået, såfremt de af landsretten fremhævede særlige omstændigheder ikke havde foreligget i sagen. Efter straffelovrådets opfattelse må landsrettens frifindelse af de tiltalte for dette led i tiltalen imidlertid navnlig antages at være begrundet i det, der i landsrettens præmisser er fremhævet om politiets forhold.

Som det fremgår af referatet af dommen, fandt landsretten, at der havde foreligget en frihedsberøvelse af de personer, der befandt sig på fabrikken. Politiet havde således tilstrækkeligt grundlag for at gribe ind. Der kan i den forbindelse være grund til at understrege, at de bevismæssige forhold, der kan vanskeliggøre gennemførelsen af straffesager mod de enkelte demonstrationsdeltagere eller arrangører, naturligvis ikke er til hinder

for, at politiet griber ind og bringer den strafbare frihedsberøvelse, som finder sted under demonstrationen, til ophør.

II. Ulovlig tvang m.v.1. Straffelovens forarbejder.

Bestemmelsen om ulovlig tvang I § 21o i den tidligere straffelov af 1866 havde følgende ordlyd:

"§ 210. Den, som ved Vold eller Trusel om Vold tvinger en anden til at gøre, taale eller undlade noget, straffes, forsaavidt hans Forhold ikke efter sin Beskaffenhed medfører højere Straf, med Bøder eller Fængsel eller under skærpende Omstændigheder med Forbedringshusarbejde indtil 1 Aar."

Under arbejdet med forberedelsen af den nugældende straffelov var spørgsmålet om udformningen af reglen om ulovlig tvang genstand for indgående overvejelser,

I det første straffelovsudkast fra 1912 (U i) foresloges følgende formulering:

"§ 255. Den, som ved Magt retstridig tvinger eller ved Trusler, Svig eller paa anden Maade retstridig bestemmer nogen til at gøre, taale eller undlade noget, straffes med Bøde, simpelt Fængsel eller Arbejdsfængsel indtil 1 Aar."

Den udvidelse af det strafbares område, som dette forslag vilde medføre, begrundedes i motiverne (side 234) blandt andet med, at begrænsningen i 1866-loven til kun at angå tvangsmidlerne vold eller trusel om vold ikke var fastholdt på områder, hvor der var tale om angreb mod bestemmelsesfriheden i særlige retninger, således ved angreb mod en persons kønsfrihed eller formuerettigheder. Den ønskelige begrænsning af udkastets vide formulering ville opnås ved bestemmelsen i udkastets § 259, hvorefter offentlig påtale kun skulle finde sted, når den forurettede begærede det, eller almene hensyn krævede det.

I Torps straffelovsudkast af 1917 (U II) havde bestemmelsen følgende formulering:

"§ 233. Med Bøde eller simpelt Fængsel eller med Arbejdsfængsel i indtil 1 Aar straffes for ulovlig Tvang den, som

- 1) ved Vold eller Trusel om Vold, om betydelig Skade paa Gods, om Frihedsberøvelse eller om Fremsættelse af usande Sigtelser for strafbart eller ærerørigt Forhold tvinger nogen til at gøre, taale eller undlade noget,
- 2) ved Trusel om at anmelde eller aabenbare et strafbart Forhold eller om at fremsætte formentlig sande ærerørige Beskyldninger tvinger nogen til at gøre, taale eller undlade

noget, hvis Fremtvingelse ikke kan anses tilbørlig begrundet ved det Forhold, som Truslen angaar."

I udkastets motiver (side 218-21) tog Torp på udførlig måde afstand fra 1912-udkastets § 255*

Det var især den generelle tilføjelse "eller paa anden Maade retstridig bestemmer nogen ...", som forfatteren vendte sig imod. Som eksempel på de utilfredsstillende resultater, en sådan almindelig formulering ville føre til, henvistes til, at bestemmelsen også ville omfatte det bestemmelsesmiddel, der består i ikke-opfyldelse af en kontraktsmæssig forpligtelse eller trusel herom. En kriminalisering heraf ville betyde et afgørende brud med den hidtil gældende retstilstand, hvorefter den, der er berettiget i henhold til en kontrakt - bortset fra enkelte særlige kontraktsforhold - var henvist til at anvende civilretlige retsmidler (erstatning, forbud, konventionalbod etc.) i tilfælde, hvor en aftalepart ikke opfylder en kontraktsmæssig forpligtelse eller fremsætter trusel herom. Endvidere ville en bestemmelse, der inddrog disse tilfælde under forbrydelsen ulovlig tvang, kunne føre til, at straffemyndighederne i uanet omfang kunne misbruges som middel til gennemførelse af påståede civilretlige krav, ligesom den kunne forvolde det offentlige et uoverskueligt besvær.

En inddragelse af bestemmelsesmidler som ikke-opfyldelse af en kontraktsmæssig forpligtelse eller trusel herom under det straffbares område kunne efter Torps opfattelse give anledning til ganske særlige betænkeligheder på områder omfattet af kollektive overenskomster. En straffebestemmelse som 1912-udkastets ville inden for dette område kunne anvendes som et kampmiddel under opståede lønstridigheder, såsnart en af parterne havde iværksat en - virkelig eller formentlig - overenskomststridig arbejdsstandsning. Det anførtes videre (side 219), at

"strafferetlig Indgriben paa dette Omraade, særlig her i Landet, hvor der med Støtte af Lovgivningsmagten gennem Overenskomster mellem Arbejder- og Arbejdsgiverorganisationerne er skabt baade og nogenlunde fast Retsgrundlag og særlige Organer til Hævdelse af dette, kun kan ventes at ville gribe ganske forstyrrende ind i en allerede vidt fremskreden om end ingenlunde afsluttet Retsudvikling.. Men selv bortset derfra, vil en strafferetlig Forfølgning f.Eks. overfor samtlige en omfattende Arbejderorganisations Medlemmer, der deltager i et saadant Brud paa en Arbejdsoverenskomst, jo være praktisk ganske uigennemførlig."

En almindelig regel om, at enhver retsstridig handlemåde, som virker bestemmende, skulle være strafbar, burde efter Torps

opfattelse erstattes af en nøjagtig angivelse i loven af, hvilke særlige bestemmelsesmidler der må kræves til forbrydelsen ulovlig tvang. Om denne afgrænsning hed det (side; 22o) :

"Selv om en saadan Afgrænsning maatte føre til, at enkelte i og for sig strafværdige Forhold gaar fri, er dette en langt ringere Ulempe end en Ordning, der gennem en for almindelig Affattelse udvider det strafbares Omraade udover alle fornuftige Grænser.

Ved denne Forbrydelse, hvor som tidligere bemærket Formaalet med Tvangen, det den gaar ud paa, ialtfald regelmæssigt er irrelevant for Spørgsmaalet om Strafbarheden, er det da særlig vigtigt, at kun Benyttelsen af saadanne Bestemmelsesmidler straffes, overfor hvilke en særlig stærk og almindelig Trang til strafferetlig Reaktion gør sig gældende. At de i Strfl. § 21o nævnte Tvangsmidler, (personlig) Vold og Trusel om saadan ubetinget hører herhen, vil ingen betvivle."

Torp tog ligeledes afstand fra anvendelsen af ordet "magt" i 1912-udkastet og vendte i stedet tilbage til udtrykket "vold" fra 1866-loven. Denne ændring begrundedes (side 221) med, at udtrykket "magt" er så ubestemt, at det kunne friste til at medtage magtmidler, som består i f.eks. økonomisk afhængighed, boykot og lignende. Dette ville efter forfatterens mening være højst betænkeligt, netop fordi bestemmelsen om ulovlig tvang omhandler angreb på handlefriheden i almindelighed uden hensyn til, hvad det er, den krænkede tvinges til at gøre, tåle eller undlade.

At vold var medtaget ved siden af trusel om vold, medens noget tilsvarende ikke skete ved de andre tvangsmidler, begrundedes med, at vold i modsætning til disse kein benyttes som mekanisk tvang.

Torp gav samtidig udtryk for, at ordet "vold" i og for sig ikke er ganske dækkende. Han henviste herved til, at udtrykket f.eks. ikke omfatter anvendelse af bedøvende midler eller rent faktisk hindring af bevægelsesfriheden uden anvendelse af egentlig vold. For så vidt angik det første af disse eksempler henvises imidlertid til den almindelige bestemmelse i udkastets § 3, litra d, der definerede ordet "vold" som: "personlig Vold, hvormed ligestilles Hensættelse i bevidstløs Tilstand eller Berøvelse af Modstandsevne ved Anvendelse af bedøvende, hypnotiske og lignende Midler." For så vidt angik det andet af de anførte eksempler udtalte Torp (side 221):

"... og hvad angaar saadan Hindring af Handlefriheden, der bestaar i, at man f. Eks. spærrer Adgangen til et vist Sted uden egentlig Vold, vil man ligesom hidtil næppe være i Tvivl om, at en analogisk Udvidelse af Reglen til saadanne Tilfælde er berettiget."

På grund af forbrydelsens alvorlige karakter skulle ulovlig tvang, i modsætning til hvad der var fastsat i 1912-udkastet, være genstand for offentlig påtale. Udkastets indhold på dette punkt gik igen i de senere forslag og svarer til den nuværende ordning.

Straffelovsudkastet af 1923 (U III) tilsluttede sig Torps synspunkter. Udkastets bestemmelse om ulovlig tvang (§ 235) svarer i det væsentlige til Torps forslag bortset fra, at strafferammen ændredes til bøde, hæfte eller fængsel indtil 2 år. Ligesom Torps forslag indeholdt 1923-udkastet en legal definition af begrebet vold. Bestemmelsen herom (§ 3, stk. 1, nr. 3) svarede helt til den ovenfor citerede bestemmelse i Torps forslag.

De tre straffelovsforslag af henholdsvis 1924, 1928 og 1929 medførte ikke væsentlige ændringer i forhold til 1923-udkastet. Straffelovsforslaget af 1924 (F i) indeholdt forslag om, at ordene "betydelig Skade paa Gods" ændredes til: "betydelig Skade paa Erhverv eller Formue". Denne ændring blev imidlertid opgivet i straffelovsforslaget af 1928 (F II). Bestemmelsen om den legale definition af begrebet vold udgik som overflødig i det endelige straffelovsforslag af 1929.

2. Gældende ret.

Den gældende regel om ulovlig tvang i straffelovens § 260 har følgende ordlyd:

"Med bøde eller hæfte eller med fængsel indtil 2 år straffes for ulovlig tvang den, som
 1) ved vold eller ved trusel om vold, om betydelig skade på gods, om frihedsberøvelse eller om at fremsætte usand sigtelse for strafbart eller ærerørigt forhold eller at åbenbare privatlivet tilhørende forhold tvinger nogen til at gøre, tåle eller unnlade noget,
 2) ved trusel om at anmelde eller åbenbare et strafbart forhold eller om at fremsætte sande ærerørigt beskyldninger tvinger nogen til at gøre, tåle eller unnlade noget, for så vidt fremtvingeisen ikke kan anses tilbørlig begrundet ved det forhold, som truslen angår."

Den interesse, der beskyttes ved § 260, er den almindelige handle- og bevægelsesfrihed, d.v.s. evnen til selv at bestemme sin adfærd. Der gælder efter bestemmelsen ingen begrænsninger med hensyn til arten af den aktivitet eller passivitet, som søges opnået ved det pågældende indgreb. Det kræves kun, at en anden tvinges til at gøre, tåle eller unnlade noget. Lovordene dækker derfor blandt mange andre forhold tilfælde, hvor formålet med indgre-

bet er at hindre andre i at få adgang til et område, hvor de har lovligt ærinde. Bestemmelsen vil således kunne finde anvendelse i meget forskelligartede situationer, eksempelvis i tilfælde, hvor indgrebet er rettet mod at hindre en anden i at udøve samkvemsret med sit barn, få adgang til en teaterforestilling, aflevere bestilte varer, køre bort fra et skib, forlade en havn o.s.v.

§ 260 omfatter imidlertid ikke enhver handling, der indebærer en krænkelse af den almindelige handlefrihed, men alene handlinger, hvorved nogen tvinges ved de i bestemmelsen angivne tvangsmidler. For en bedømmelse af reglens rækkevidde med henblik på de tilfælde af afspærring og lignende, der foreligger for **straffelovrådet**, er spørgsmålet derfor, om der i disse tilfælde foreligger tvang af den i bestemmelsen omhandlede karakter.

De fleste af de tvangsmidler, der nævnes i § 260, kan vanskeligt tænkes at få praktisk betydning i denne sammenhæng. Der er i første række grund til at overveje, om de handlinger, der her er tale om, har karakter af "vold" eller indebærer "trusel om vold". I ældre retspraksis har bestemmelsen om ulovlig tvang ofte været anvendt i forbindelse med arbejdsconflikter. Der synes imidlertid ikke at foreligge afgørelser om spørgsmålet om bestemmelsens anvendelse i de tilfælde af afspærring, der drøftes nedenfor. I det følgende omtales de fortolkningsspørgsmål, der knytter sig til de nævnte udtryk "vold" og "trusel om vold".

a) Vold som tvangsmiddel kan forekomme enten som absolut, mekanisk tvang eller som middel til at få den angrebne til at træffe en beslutning i overensstemmelse med gerningsmandens ønsker. Den selvstændige betydning af, at "vold" er nævnt i § 260 ved siden af "trusel om vold", viser sig især i de førstnævnte tilfælde af mekanisk tvang, hvor gerningsmanden ved personel fysisk magtanvendelse hindrer en anden i at handle, som han vil, eller tvinger ham til at finde sig i, at der undergives hans legeme en vis behandling. Det kan i den forbindelse fremhæves, at ordene i § 260 ikke alene omfatter handlinger, hvorved den angrebne tvinges til at indvillige i en aktiv eller passiv adfærd, men også handlinger, hvorved den angrebne tvinges til at "tåle" noget. Med dette udtryk sigtes til tilfælde, hvor tvangen er af mekanisk karakter og således ikke er rettet mod den angrebnes vilje, men direkte mod hans fysiske bevægelsesfrihed.

Udtrykket "vold" i § 260 må fortolkes som fysisk magtanvendel-

se mod person. Handlinger af denne karakter er selvstændigt kriminaliseret i straffelovens § 244, stk. 1, om den, som øver vold mod eller på anden måde angriber en andens legeme. Selv om udtrykket "på anden måde angriber" ikke er medtaget i § 260 - og heller ikke i § 216 om voldtægt og § 288 om røveri - må man gå ud fra, at udtrykket "vold" i disse sammensatte forbrydelser omfatter begge led i § 244, stk. 1. Eksempelvis kan der straffes efter § 260 i tilfælde, hvor gerningsmanden har grebet ind i en .andens handlefrihed ved hjælp af bedøvende, hypnotiske eller lignende midler.

Det kan ikke antages at være en forudsætning for at straffe efter § 260, at der har været tale om et sådant indgreb i den angrebne persons legemlige tilstand, at handlingen i sig selv ville være strafbar efter § 244. Begrundelsen for denne udvidelse i forhold til § 244, stk. 1, ligger i den omstændighed, at den fysiske magtanvendelse her er middel til at tvinge en anden til at gøre, tåle eller undlade noget. Der henvises herved til Krabbe, Kommentarer til Borgerlig Straffelov, 4. udgave (1947), side 589, Hurwitz, Kriminalret, Speciel del, side 286, der henviser til højesteretsdommen U 1929, side 534 (flytning af strejkebrydere uden egentlig vold), samt til Straffeloven - Speciel del (1975) ved Greve, Unnmck Larsen og Lindegaard, side 259.

For så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt udtrykket "vold" i § 260 omfatter hindringer, der har karakter af fysisk afspærring, foreligger der en række kortfattede udtalelser i den strafferetlige litteratur.

Krabbe udtaler i straffelovskommentaren, side 589:

"Udenfor Begrebet Vold, eller hvad dermed kan ligestilles, falder Iværksættelse af fysiske Hindringer som f.Eks. Afspærring af Adgangen til en Vej eller et Hus, hvormed der ikke har været forbundet nogen Magtanvendelse mod Person."

På linie hermed udtaler Hurwitz i Kriminalrettens specielle del, side 285:

"Den vold, der er tale om, skal være vold på person. Udenfor begrebet falder fysiske magtanvendelse, der ikke involverer personlig overlast, f.eks. afspærring af adgang til en lokalitet, nedbrydning af en servitutindretning og lignende."

Tilsvarende udtales det i den kommenterede udgave af Straffeloven - Speciel del (1975) ved Greve, Unmack Larsen og Lindegaard, side 259, at afspærring af adgangsdøren til et hus eller lignende næppe er omfattet af udtrykket "vold" i § 260.

Det er nærliggende at antage, at disse udtalelser tager sigte

på afspærringer, der gennemføres ved fysiske midler, f.eks. ved opsætning af et pigtrådshegn. Som det fremgår af bemærkningerne nedenfor, er straffelovrådet heller ikke i tvivl om, at det falder uden for området af § 2bo at foretage blokering ved sådanne midler. Der findes i straffelovens forarbejder udtalelser af Torp, som ligeledes angår spørgsmålet om strafbarheden af at foretage afspærring, men som formentlig sigter på tilfælde, der adskiller sig fra de forannævnte ved, at de angår afspærringer ved personer. Straffelovrådet vil nedenfor under c) gøre nogle bemærkninger om, hvorledes sådanne tilfælde efter rådets opfattelse må bedømmes.

b) Udtrykket "trusel om vold" giver ikke anledning til særlige fortolkningsproblemer. Den vold, som der trues med, skal naturligvis være af samme karakter som den vold, hvis direkte udøvelse som tvangsmiddel er selvstændigt kriminaliseret, jfr. ovenfor under a). Truslen behøver ikke at være direkte udtalt i ord. Indtagelse af en truende holdning kan efter omstændighederne være tilstrækkelig til at bevirke strafansvar efter § 260. Gerningsmanden skal have haft forsæt til at virke truende og derved tvingende, men det kræves ikke, at han har haft vilje til at realisere truslen. Dette gælder, hvadenten den pågældende har virket truende gennem udtalelser eller ved sin adfærd. Der kan derfor pålægges strafansvar, hvis det har stået den pågældende klart, at hans ord eller optræden måtte opfattes som en trusel om vold, og at denne trusel var egnet til at virke motiverende på andre.

c) Udtalelserne om afspærring og lignende fysiske magtmidler i de ovennævnte fortolkningsbidrag har en forholdsvis generel karakter. Det angives ikke nærmere, hvilke former for afspærringer eller fysiske hindringer der sigtes til. Ved den nærmere vurdering af disse tilfælde er der grund til at være opmærksom på, at der kan være tale om flere forskellige handleformer, som næppe kan behandles under ét. Navnlig er der grund til at skelne mellem tilfælde, hvor afspærringen eller hindringen består af fysiske genstande, og tilfælde, hvor afspærringen gennemføres af en eller flere personer, der ved aktive handlinger eller ved at stille sig op på en bestemt måde hindrer andre i at passere.

I den første gruppe tilfælde kan afspærringen f.eks. bestå

i opsætning af et pigtrådshegn, opførelse af en mur, opstilling af træryttere, tilspigring af en dør, opankring af søfartøjer ved indsejlingen til en havn o.s.v. I sådanne tilfælde rummer situationen ikke nogen form for trusel, og der vil derfor kun rare tale om at pålægge strafansvar efter § 260, såfremt selve etableringen af forhindringen kan betragtes som udøvelse af "vold". En sådan forståelse ville efter straffelovrådets opfattelse klart gå ud over det område, som dækkes af ordet "vold". Dette ord må, når der er tale om vold som middel til tvang, forudsætte, at der foreligger en direkte forbindelse - i almindelighed af korporlig art - mellem gerningsmanden og den, som udsættes for handlingen. En sådan direkte forbindelse mellem de implicerede er der ikke tale om i de her drøftede tilfælde. En analogisk anvendelse af reglen kan heller ikke anses for berettiget, jfr. straffelovens § 1. Efter straffelovrådets opfattelse kan der således ikke straffes for ulovlig tvang i disse tilfælde.

I den anden gruppe tilfælde er det personer, der udgør hindringen. Her må der sondres mellem flere forskelligartede situationer. Spørgsmålet om anvendelsen af § 260 vil afhænge af de nærmere omstændigheder i de enkelte tilfælde.

Man kan for det første forestille sig en situation, hvor en gruppe personer tager opstilling foran en port og ved forskellige former for aktiv adfærd hindrer andre i at komme igennem. Det kan f.eks. foregå på den måde, at hver gang nogen forsøger at komme gennem porten, går man ind på livet af ham og tvinger ham tilbage ved korporlig magt (skubben, pressen, egentlige slag).

Såfremt den anvendte korporlige magt har været af en sådan karakter, at den i sig selv kunne henføres under § 244, stk. 1, om legemskrænkelse, vil der i en sådan situation utvivlsomt kunne straffes for tvang efter § 260. Som foran anført må det imidlertid antages, at den fysiske magtanvendelse kan være strafbar i den nævnte situation, selv om det drejer sig om en skubben eller trængen tilbage, der ikke ville være strafbar efter § 244, stk. 1.

Hvis det ikke er kommet til nogen fysisk konfrontation som ovenfor nævnt, kan der alligevel foreligge ulovlig tvang, nemlig i form af trusel om vold. Det er tilfældet, hvis det fremgår af hele situationen, at de personer, der har taget opstilling foran porten, kan befrygtes at ville gå over til slag, skub, spark eller andre håndgribeligheder, hvis nogen gør forsøg på at passere.

Da strafansvar er betinget af forsæt, er det endvidere en betingelse, at det i bevismæssig henseende kan lægges til grund, at de opstillede personer har indset, at de andre viger tilbage af frygt for, at der skal blive lagt hånd på dem.

Der vil imidlertid også kunne forekomme tilfælde, hvor en gruppe personer hindrer andre i at få adgang til et bestemt sted uden at foretage sig andet end at være til stede på tilstrækkelig massiv måde. Har tilstrækkeligt mange personer stillet sig op, f.eks. foran en port, vil de ved at tage hinanden under armen eller ved deres blotte fysiske tilstedeværelse kunne danne en uigen-nemtrængelig mur. Her kan der næppe antages at foreligge "vold" af den i § 260 omhandlede karakter,, I denne henseende synes den form for afspærring, der er tale om, at måtte ligestilles med de ovennævnte tilfælde, hvor afspærringen gennemføres ved opsætning af pigtrådshegn, træryttere, en mur eller lignende genstande. I praksis vil det bevismæssige grundlag for at antage, at situationen har været af den hær beskrevne type, naturligvis være særligt klart til stede, hvis nogen faktisk har forsøgt at trænge igennem den massive kæde og er blevet afvist, uden at der i forbindelse hermed har været tale om skubben, pressen, slag eller lignende fra kædens side.

Den omstændighed, at en gruppe personer tager opstilling et vist sted og ved deres fysiske tilstedeværelse hindrer andre i at færdes på det pågældende sted, kan efter straffelovrådets opfattelse heller ikke antages i sig selv at rumme en trusel om vold. Man må ganske vist være opmærksom på, at en afspærring, der består af en kæde eller mur af mennesker, ikke helt igennem kan sidestilles med en afspærring med fysiske genstande, der ikke kan skubbe eller slå igen, når man støder mod dem. Når det drejer sig om mennesker, er der en risiko for, at situationen udvikler sig i retning af håndgribeligheder. Der må derfor henvises til det ovenfor anførte om, at opstillingen på stedet kan tænkes opfattet som en trusel om vold, og at de opstillede personer kan være klar over, at deres opstilling virker truende. Står det imidlertid klart, at mennesker har taget opstilling som og bliver opfattet som en gruppe eller kæde, der virker afspærrende alene ved at være tilstede på tilstrækkelig massiv måde, er det straffelovrådets opfattelse, at deltagerne ikke kan straffes efter den gældende bestemmelse i § 260.

Spørgsmålet om anvendelsen af bestemmelsen om ulovlig tvang

i de her drøftede tilfælde er berørt af daværende højesteretspræsident Carl Ussing i et foredrag i Dansk Kriminalistforening om 1912-straffelovsudkastets regel om ulovlig tvang. I foredraget, der er optrykt i Dansk Kriminalistforenings Årbog 1913, side 157-184, nævner Carl Ussing, at man i den daværende juridiske teori hidtil er gået ud fra, at det måske ville være berettiget at pålægge strafansvar på grundlag af en analogisk udvidelse af reglen om ulovlig tvang i tilfælde, hvor der er tale om "korporlig Hindring af en Person f.Ex. fra at begive sig ind ad en Fabriksport ved at stille sig i Vejen for ham og spærre ham Indgangen uden egentlig at anvende Vold". Udtalelserne hos Torp i straffelovens forarbejder går i samme retning. Som det er fremhævet under pkt. 1, antog Torp i betænkningen fra 1917 (side 221), at der vil kunne straffes for ulovlig tvang i tilfælde, hvor hindringen af handlefriheder, består i, "at man f.Eks. spærres Adgangen til et vist Sted uden egentlig Vold ...". Selv om disse tilfælde efter 1917-betænkningen ikke direkte er omfattet af ordet "vold", vil man efter Torps opfattelse "næppe være i Tvivl om, at en analogisk Udvidelse af Reglen til saadanne Tilfælde er berettiget". Det er ikke muligt med sikkerhed at afgøre, hvilke situationer Torp havde for øje. Det er imidlertid nærliggende at antage, at han med udtalelsen har sigtet til de her drøftede tilfælde af afspjrring ved opstilling af personer. Straffelovrådet skal på denne baggrund fremhæve, at det må forekomme lidet sandsynligt, at domstolene i dag, når der er tale om aktiviteter, der efter en sproglig fortolkning ligger klart uden for reglens direkte anvendelsesområde, ville domfælde på grundlag af en analogi.

Et medlem (Lindegaard) tiltræder, at det er usikkert, om domstolene vil anvende § 260 analogisk i den beskrevne situation. Under hensyn til, at en analogisk udvidelse har støtte i lovens forarbejder, finder dette medlem imidlertid ikke, at det kan anses som lidet sandsynligt.

3. Andre bestemmelser i straffeloven.

De foregående afsnit har alene handlet om straffelovens § 261 om frihedsberøvelse og § 260 om ulovlig tvang. Der findes i straffeloven enkelte andre bestemmelser, der under særlige omstændigheder kan tænkes at finde anvendelse i tilfælde af afspjrring. Det

gælder navnlig straffelovens § 264 om husfredskrænkelser, § 293, stk. 2, der knytter sig til bestemmelsen om brugstyveri i § 293, stk. 1, samt bestemmelsen om ulovlig selvtægt i § 294.

Straffelovens § 264, stk. 1, handler om den, der uberettiget 1) "skaffer sig adgang til fremmed hus eller andet ikke frit tilgængeligt sted" eller 2) "undlader at forlade fremmed grund efter at være opfordret dertil". Disse bestemmelser tilsigter at skabe en strafsanktioneret områdebeskyttelse over for dem, der uberettiget opholder sig på fremmed område, og finder anvendelse, uanset hvorledes den pågældende optræder i forbindelse med opholdet på området. Foretages der afspærring af adgangen til en ejendom, vil der således kunne blive tale om strafansvar efter disse bestemmelser, såfremt de personer, der deltager i afspærringen, har bevæget sig ind på ejendommens område« Hertil hører ikke blot områder, der ligger bag døre, porte, hegn, men også trappetrin, indgangsstier, arealer foran fabriksbygninger og lignende.

Straffelovens § 293, stk. 2, har følgende ordlyd:

"Den, som lægger hindringer i vejen for, at nogen udøver sin ret til at råde over eller tilbageholde en ting, straffes med bøde eller hæfte eller ander skærpendinge omstændigheder med fængsel indtil 6 måneder."

Bestemmelsen sigter navnlig på handlinger, hvorved gerningsmanden hindrer en anden i at råde over eller tilbageholde ting, der tilhører ham selv, men hvorover den anden har erhvervet en begrænset tinglig rettighed (en brugsret, panteret, tilbageholdelsesret m.v.). § 293, stk. 2, har for så vidt karakter af et supplement til bestemmelsen om skyldnersvig i straffelovens § 283, stk. 1, nr. 1. Efter straffelovsudkastene af 1917 og 1923 og de tre efterfølgende straffelovsforslag omfattede bestemmelsen alene de anførte tilfælde, hvor der rådes over egne ting. Under landstingsudvalgets behandling af det tredje regeringsforslag af 1929 blev bestemmelsen imidlertid uden nærmere begrundelse udvidet til også at omfatte handlinger vedrørende andres ting, jfr. Rigsdagstidende 1929-30 B. 1875-76. Bestemmelsen synes dog efter de trykte domssamlinger aldrig at have været anvendt i sådanne tilfælde, og § 293, stk. 2, har i det hele spillet en meget ringe rolle i praksis.

Som det fremgår af det anførte, frembyder § 293, stk. 2, fortolkningstvivel. Efter straffelovrådets opfattelse må det betragtes som usandsynligt, at bestemmelsen i praksis vil blive fundet an-

vendelig i de her foreliggende tilfælde af afspærring, i hvert fald når der er tale om at hindre andre end ejeren i at få adgang til ejendommen.

Straffelovens § 294 handler om den, "som ulovligt tager sig selv til rette". Bestemmelsen omfatter en stor gruppe forskellige artede handlinger og vil efter omstændighederne kunne finde anvendelse i tilfælde, hvor en person ved magtanvendelse eller ved opsætning af hegn eller lignende afspærrer andre fra at få adgang til et bestemt område. Det er imidlertid en forudsætning for bestemmelsens anvendelse, at gerningsmanden har foretaget den pågældende handling med henblik på at håndhæve materielle rettigheder, som han har eller mener at have. Denne betingelse vil ikke være opfyldt i de tilfælde af afspærring, der foreligger for straffelovrådet. Personer, som afspærrer en ejendom med henblik på at hindre andre i at foretage indkøb, udføre et arbejde, overvære en teaterforestilling, aflægge besøg eller lignende, handler ikke for at håndhæve bestående eller formodede materielle rettigheder.

III. Bestemmelser uden for straffeloven.

1. Politivedtægten.

Politivedtægterne er administrative bestemmelser, der udfærdiges for hver politikreds med hjemmel i de gamle politilove, henholdsvis lov af 11. februar 1863 angående omordning af Københavns politi m.v. og lov nr. 21 af 4. februar 1871 indeholdende bestemmelser om politiet uden for København. Overtrædelser af politivedtægternes regler straffes efter disse love med bøde.

De enkelte lokale politivedtægter skal godkendes af justitsministeriet. Med henblik på at sikre en ensartet affattelse af de lokale vedtægter har justitsministeriet udarbejdet en normalpolitivedtægt, jfr. senest justitsministeriets meddelelse nr. 203 af september 1968. Normalpolitivedtægten tjener som forbillede for nye lokale politivedtægter og ved ændringer af eksisterende vedtægter og må ikke fraviges, medmindre særlige omstændigheder gør sig gældende. Gennemgangen af reglerne inden for dette område kan derfor begrænses til normalpolitivedtægten. Det bemærkes, at politivedtægten for København, jfr. justitsministeriets bekendtgørelse nr. 430 af 21. november 1967, for så vidt angår de bestemmelser, der drøftes i det følgende, i al væsentligt svarer til normalpolitivedtægten.

I forbindelse med de tilfælde af afspærring, der foreligger for straffelovrådet, er det navnlig bestemmelsen i § 3. som kommer i betragtning. Endvidere omtales bestemmelserne i §§ 6-8.

a. Normalpolitivedtægtens § 3.

Normalpolitivedtægtens § 3 har følgende indhold:

"Slagsmål, skrigen, råben, højroestet syngen eller anden støjende, voldelig, fornærmelig eller lignende optræden, der er egnet til at forstyrre den offentlige orden eller medføre ulempe for andre tilstedeværende eller omboende, må ikke finde sted på veje eller andre steder, hvortil der er almindelig adgang, f.eks. jernbane- og rutebilstationer, butikker og offentlige kontorer, forlystelsessteder, badeanstalter, nødtørftsanstalter og befordringsmidler, herunder hyrevogne.

Stk. 2. Begås sådanne handlinger på steder, hvortil der ikke er almindelig adgang, og medfører de forstyrrelser af den offentlige orden, kan politiet påbyde, at de bringes til ophør."

Bestemmelsens tilblivelseshistorie rummer ikke fortolknings-

bidrag, der kan belyse spørgsmålet om bestemmelsens anvendelse i tilfælde af afspærring. Bortset fra den nedenfor omtalte vestre landsretsdom af 18. marts 1974 (Ugeskrift for Retsvæsen 1974, side 604) spes der heller ikke at foreligge trykte domstolsafgørelser om dette spørgsmål.

De handlinger, der omfattes af § 3, skal være "egnet **til** at forstyrre den offentlige orden eller medføre ulempe for andre tilstedeværende eller omboende". En afspærring, der hindrer adgangen til en ejendom, vil formentlig altid være egnet til at medføre "ulempe". Det kan diskuteres, om der ved sådanne afspærringer er tale om ulempe for "andre tilstedeværende eller omboende", således som det kræves efter bestemmelsen. Der er imidlertid næppe med disse udtryk tilsigtet nogen begrænsning i bestemmelsens anvendelse., § 3 anvendes i praksis over for gadeorden, og i sådanne **tilfælde** vil den angivne personkreds omfatte samtlige de personer, der kan tænkes forulempet. På den anden side viser bestemmelsens ordvalg på dette punkt, at § 3 ikke er affattet med henblik på de tilfælde af afspærring, der foreligger for straffelovrådet. Der er dog næppe tvivl om, at de ejere eller beboere af en ejendom,, der afspærres fra at komme ind i ejendommen, er omfattet af den personkreds, for hvem handlingen efter § 3 skal medføre ulempe. Formentlig gælder dette også andre personer, der har lovligt ærinde i den afspærrede ejendom.

Om en afspærring af adgangen til en ejendom også kan siges at være "egnet til at forstyrre den offentlige orden", er på denne baggrund mindre afgørende. Spørgsmålet må afhænge af en konkret bedømmelse af de enkelte tilfælde. Foretages der f.eks. afspærring af en "offentlig" ejendom, f.eks. et domhus, en politistation, et administrationskontor, en jernbanestation, vil der utvivlsomt foreligge en ordenskrænkelse.

Foruden at være egnet til at medføre de oyennævnte virkninger skal den strafbare adfærd efter § 3 have karakter af "slagsmål, skrigen, råben, højkrøstet syngen eller anden støjende, voldelig, fornærmelig eller lignende optræden". Med henblik på de foreliggende tilfælde af afspærring kan der alene være spørgsmål om, hvorvidt disse adfærdsformer kan henføres under ordene "voldelig, fornærmelig eller lignende optræden". For så **vidt** angår de i § 3 nævnte tilfælde af støjende adfærd henvises til bemærkningerne ne-

denfor side 35^{om} den udvidede margin for støj, der må betragtes som acceptabel i forbindelse med demonstrationer.

Udtrykket "fornærmelig" er næppe af væsentlig interesse for vurderingen af anvendelsen af § 3 i forbindelse med afspærringer. Foruden injurierende udtalelser og tilråb omfatter udtrykket visse korporlige angreb, som ikke har en så indgribende karakter, at de kan henføres under straffelovens regler om legemskrænkelse (de såkaldte reelle injurier)., Det kan i denne forbindelse nævnes, at der formentlig under arbejdsconflikter accepteres en vis anvendelse af sproglige udtryk, der i sig selv kan anses som fornærmende og under andre omstændigheder ville udgøre en overtrædelse af § 3. Denne begrænsning af det retsstridiges område har imidlertid ikke betydning i den her foreliggende sammenhæng. Uanset om der er tale om arbejdsconflikter eller ej, kan det ikke antages, at fysisk afspærring ved ting eller personer i sig selv kan opfattes som "fornærmelig optræden".

Udtrykket "voldelig" må antages at have en noget videre rækkevidde end udtrykket "vold" i straffelovens § 244 og § 260. Dette gælder i hvert fald for så vidt, som udtrykket "voldelig" også må antages at omfatte vold mod ting. I den forbindelse kan nævnes, at der i 1932, hvor bestemmelsen omfattede "voldsom og fornærmelig optræden" (ordene "eller lignende optræden" var endnu ikke indføjet i bestemmelsen), blev dømt for gadeuorden i et tilfælde, hvor en person havde knust en forretningsrude for at vække opmærksomhed omkring arbejdsløshedsproblemet, jfr. højesterets afgørelse i Ugeskrift for Retsvæsen 1932, side 547.

Bestemmelsen om gadeuorden i de oprindelige politivedtægter indeholdt ikke nogen tilføjelse om "lignende optræden", men alene en opregning af bestemte ikke tilladte adfærdsformer. Ved landpolitivedtægten af 1971. købstadspolitivedtægten af 1961 samt Københavns politivedtægt af 1967 blev de ikke tilladte handleformer imidlertid udvidet, således at også "lignende optræden" blev medtaget i de til normalpolitivedtægtens § 3 svarende bestemmelser.

Det kan diskuteres, om udtrykket "lignende optræden" alene omfatter handleformer, der uden at være af direkte "støjende, voldelig (eller) fornærmelig" karakter dog har væsentlige lighedstræk med sådanne handlinger, eller om udtrykket indebærer, at § 3 omfatter enhver handling, som er egnet til at forstyrre den offentlige orden eller medføre ulempe. Forarbejderne til § 3 indeholder

ikke bidrag til afgørelsen af dette spørgsmål. Selve den sproglige formulering peger dog nærmest mod den førstnævnte løsning. Der tales ikke om anden optræden, der er egnet til at forstyrre den offentlige orden m.v., eller om optræden, der iøvrigt er egnet til ..., men om lignende optræden.

Spørgsmålet om anvendelse af politivedtægtens § 3 i tilfælde af afspærring har foreligget i en straffesag, der blev pådømt af vestre landsret i marts 1974. Sagen, der er refereret i Ugeskrift for Retsvæsen 1974, side 604, angik 26 landmænd, der for at protestere mod, at tilførslen af kunstgødning til landbruget svigtede som følge af en transportstrejke, afspærrede et vejkryds ved at parkere deres traktorer i krydset. Under sagen blev de pågældende tiltalt for overtrædelse af færdselslovens § 38, stk. 1, og politivedtægtens § 3 - for så vidt angår § 3 ved "at have standset og parkeret traktorer på en sådan måde, at det ... medførte forstyrrelse af den offentlige orden og ulempe for de tilstedeværende". Både underretten og landsretten domfældte de tiltalte i overensstemmelse med anklageskriftet, landsretten med følgende bemærkninger: "Det tiltrædes, at de i anklageskriftet beskrevne handlinger efter deres beskaffenhed strider mod de påberåbte bestemmelser i (færdselsloven og) politivedtægten".

Dommen synes at støtte en vid anvendelse af § 3 i tilfælde af afspærring. På den anden side må man være opmærksom på, at den pådømte adfærd indebar en klar overtrædelse af færdselsloven, og at sagen iøvrigt navnlig drejede sig om, hvorvidt der var grundlag for at statuere straffrihed enten efter bestemmelsen om nødret i straffelovens § 14, eller fordi anklagemyndigheden ikke havde rejst tiltale i forbindelse med en række tilsvarende afspærringsaktioner.

Straffelovrådet skal på denne, baggrund udtale følgende om bedømmelsen af afspærringstilfælde:

Det kan tænkes, at domstolene - under forudsætning af at ordensforstyrrelse eller ulempe er forvoldt - slet ikke vil indlægge nogen begrænsning i ordene "lignende optræden" med hensyn til kravene til den udviste adfærd. Straffelovrådet finder det dog rigtigt at gå ud fra, at politivedtægtens § 3 ikke i sin nuværende affattelse vil omfatte en hvilken som helst optræden, der er egnet til at forvolde ordensforstyrrelse eller ulempe for tilstedeværende eller omboende.

Mere nærliggende er det nok at tænke sig, at man vil kræve

en form for optræden, som efter de sædvanlige forhold på de pågældende steder har en unormal eller påfaldende karakter. Tilfælde af sådan unormal optræden kan f.eks. have lighed med den optræden, der i bestemmelsen betegnes som "voldelig". Det kan næppe angives præcist, hvad der ligger i dette ord, men det må antages, at ordene dækker et videre område af fysisk magtanvendelse end den "vold", der er nævnt i streif felovens § 260. Straffelovrådet er tilbøjeligt til at antage, at udtrykket "lignende optræden", set i relation til det nævnte udtryk "voldelig optræden", i domstolenes praksis vil blive anset som omfattende opstilling af fysiske spærringer og tilsvarende spærringer, iværksat ved opstilling af personer. Man skal herved erindre om, at det i forbindelse med streif felovens § 260 har været drøftet, om afspærring af adgangen til et område kan sidestilles med den "vold", der er omfattet af § 260. Som omtalt i afsnit II, fremgår det af straffelovens forarbejder, at man har anset det for muligt at anvende § 260 i tilfælde af afspærring ved personer på grundlag af en analogi. Selv om straffelovrådet ikke deler denne opfattelse vedrørende en analogisk anvendelse af § 260, må det forekomme nærliggende at anse afspærringstilfældene for omfattet af de videregående udtryk "voldelig ... eller lignende optræden" i politivedtægtens § 3.

b. Normalpolitivedtægtens § 6.

Normalpolitivedtægtens § 6 har følgende indhold:

"Politiet kan forbyde enhver, der opholder sig på en vej, at stå stille der eller at færdes frem og tilbage på kortere strækninger, når den pågældendes ophold eller færden medfører ulempe for omboende eller forbipasserende, eller der er begrundet formodning om, at den pågældende på dette sted udøver et ulovligt erhverv."

Bestemmelsen angår ikke direkte spørgsmålet om strafansvar, men giver politiet hjemmel til at udstede konkrete forbud til personer, hvis ophold eller færdene medfører ulempe for omboende eller forbipasserende, eller som må antages at udøve ulovligt erhverv på det pågældende sted. Overtrædes forbudet, vil der herefter kunne pålægges strafansvar efter normalpolitivedtægtens § 591 stk. 2, der fastsætter straf af bøde for overtrædelse af de i medfør af vedtægten trufne bestemmelser.

Taget efter sin ordlyd synes § 6 at kunne omfatte tilfælde, hvor der foretages afspærring af adgangen til en ejendom ved passiv opstilling af personer. I praksis har bestemmelsen imidlertid

efter det for straffelovrådet oplyste næsten udelukkende været anvendt over for personer, der på det pågældende sted har udøvet ulovligt erhverv, navnlig prostitution. Efter den opfattelse, der herved må antages at have dannet sig i praksis med hensyn til bestemmelsens anvendelsesområde, ville det næppe være heldigt, hvis § 6 skulle søges anvendt i forbindelse med de ovennævnte tilfælde af afspærring.

c. Normalpolitivedtægtens § 7.

Normalpolitivedtægtens § 7 har følgende ordlyd:

"På de i § 3i stk. 1, omhandlede steder må opløb eller sammenstimlen, der er egnet til at forstyrre den offentlige orden, ikke finde sted. Politiet kan meddele personer, der opholder sig de nævnte steder, de påbud, som er påkrævede for at forebygge, at den offentlige orden forstyrres på denne måde.

Stk. 2. Når mange mennesker samles på en vej ved billetudsalg, forlystelsessteder, butikker, busstoppesteder eller lignende, skal de rette sig efter politiets anvisninger vedrørende ordenens overholdelse."

Bestemmelsen omfatter både deltagelse i og fremkaldelse af opløb eller sammenstimlen, der er egnet til at forstyrre den offentlige orden. I praksis vil anvendelsen af bestemmelsen formentlig i meget høj grad bero på en konkret bedømmelse af det enkelte tilfælde. En menneskemængde, der afspærrer adgangen til et område, vil efter omstændighederne kunne have karakter af "opløb eller sammenstimlen". Foreligger der i sådanne tilfælde tillige forstyrrelse af "den offentlige orden", som f.eks. ved afspærring af adgangen til en offentlig ejendom (domhus, politistation eller lignende), vil § 7 således kunne bringes i anvendelse. På den anden side må man være opmærksom på, at udtrykkene "opløb eller sammenstimlen" navnlig sigter på tilfælde, hvor den pågældende menneskemængde er opstået spontant på grund af tilfældige omstændigheder og ikke har nogen fælles ledelse eller fastere struktur. § 7 vil derfor ikke rare anvendelig i alle tilfælde, hvor der foretages afspærring ved opstilling af personer.

Straffelovrådet finder ikke anledning til at gå i nærmere enkeltheder med spørgsmålet om anvendelsen af § 7 i forbindelse med de afspærringstilfælde, der vil kunne forekomme. Som det fremgår af bemærkningerne under pkt. a, er det straffelovrådets opfattelse, at bestemmelsen i politivedtægtens § 3 er det adækvate udgangspunkt for bedømmelsen af dette spørgsmål.

d. Normalpolitivedtægtens § 8.

Normalpolitivedtægtens § 8 har følgende ordlyd:

"**Optog** og moder på veje skil anmeldes ved personlig henvendelse til politiet senest 24 timer, før de skal finde sted. Anmeldelsen skal foretages af arrangøren eller en af denne befuldmægtiget person og indeholde; angivelse af tidspunktet, ruten og mødestedet. Politiet kein foreskrive ændring heraf, når det må anses for påkrævet af hensyn til færdselen. De anvisninger vedrørende ordenens overholdelse, som gives af politiet, skal iagttages.

Stk. 2. Bestemmelsen i stk. 1 gælder ikke ligtog."

Bestemmelsen har begrænset betydning i den foreliggende sammenhæng. Bortset fra strafansvaret for tilsidesættelse af anmeldelsespligten indeholder § 8 næppe nogen selvstændig straffehjemmel i forhold til politivedtægtens øvrige bestemmelser. De strafsanktionerede anvisninger vedrørende ordenens overholdelse, som kan meddeles af politiet efter § 8, stk. 1, 4. pkt., kan ikke antages at kunne begrænse det tilladtes grænser udover, hvad der følger af politivedtægten, færdselsloven og lovgivningen iøvrigt.

Tværtimod anerkendes der i praksis en vis udvidelse af handlefriheden i forbindelse med lovlige forsamlinger og demonstrationer. Ordensforstyrrelser, som **ville** være strafbare, hvis de var forvoldt af enkeltpersoner eller af tilfældigt sammenstimlede personer, vil således i et vist omfang blive accepteret, når de forvoldes af lovlige forsamlinger. For en bedømmelse af forsamlinger, der blandt andet har som formål af afspærre adgangen til et vist område, har denne udvidelse af handlefriheden imidlertid næppe betydning. Den udvidelse af handlefriheden, der er tale om, er begrundet i hensynet **til** at sikre afholdelsen af almindelige forsamlinger, og den vil derfor næppe omfatte andet end gener (navnlig af kortere varighed), som må betragtes som accessoriske eller typiske følger af mange menneskers samlede tilstedeværelse (et højere støjniveau end, hvad der ellers accepteres, afbrydelser eller hindringer af den almindelige færdsel og lignende). Den omtalte udvidelse af det tilladtes grænser vil således ikke omfatte gener eller ordensforstyrrelser, som den pågældende forsamling direkte har som formål eit bevirke.

Det **skal** understreges, at der i denne sammenhæng alene er tale om spørgsmålet om strafbarhed og om den heraf afledede beføjelse for politiet til at forhindre strafbare handlinger. De ovenstående bemærkninger tilsigter således ikke at tage stilling til spørgsmålet om, i hvilket omfang der i overensstemmelse med bestem-

melsen om forsamlingsfrihed i grundlovens § 79 kan gribes ind over for forsamlinger ved opløsning. Med hensyn **til** dette spørgsmål henvises til justitsministeriets vedlagte notat af 7. januar 1976 (bilag 2).

2. Færdselsloven.

Færdselsloven indeholder ikke bestemmelser, der direkte angår lovligheden af at foretage afspærring. Derimod indeholder loven en række bestemmelser, der vil kunne anvendes i visse tilfælde af afspærring.

Om færdselslovens almindelige anvendelsesområde henvises først til § 1, hvorefter loven, hvor intet andet er bestemt, gælder "for færdsel på vej, som benyttes til almindelig færdsel af en eller flere færdselsarter". Ved "vej" forstås efter lovens § 2, I, stk. 1: "vej, gade, plads, bro, tunnel, passage, sti eller lignende, hvadenten den er offentlig eller privat". Med hensyn til udtrykket "vejfarende", der blandt andet anvendes i den nedenfor citerede § 24, henvises til lovens § 2, I, stk. 4, der definerer "vejfarende" som "enhver, der færdes eller iøvrigt opholder sig på en vej eller i køretøj på vej".

De bestemmelser, der kommer i betragtning, er navnlig følgende:

§ 24, stk. 1. Vejfarende skal optræde hensynsfuldt og udvise agtpågivenhed, så at der ikke opstår fare eller forvoldes skade eller ulempe for andre, og således at færdselen ikke unødigt hindres tiller forstyrres. Pligten til at vise hensyn gælder også over for dem, der bor eller opholder sig ved vejen.

§ 25, stk. 1, 1. pkt., Vejfarende skal efterkomme de anvisninger, som gives af politiet eller vejmyndighederne ved færdselstavler, afmærkning eller signaler.

§ 25, stk. 2. Vejfarende skal efterkomme de anvisninger, politiet giver til regulering af færdselen, og standse, når politiet giver tegn dertil.

§ 38, stk. 1. Køretøj må ikke standses eller parkeres på et sådant sted eller på en sådan måde, at der opstår fare for andre eller unødigt voldes ulempe for færdselen.

§ 38, stk. 3i litra g. Standsning og parkering må bl.a. ikke ske: ... hvor andet køretøjs forbikørsel derved væsentlig vanskeliggøres.

§ 38, stk. 4. Parkering må endvidere ikke ske:

- a. på bro og i vejunderføring,
- b. ud for ind- og udkørsel til og fra ejendom m.v., ej heller så nær herved eller heroverfor, at ind- og udkørsel væsentlig vanskeliggøres,

§ 53, stk. 3, 1. pkt. Fodgængeres ophold på kørebane eller cykelsti må i øvrigt aldrig gøres mere langvarigt end tvingende nødvendigt.

§ 57, stk. 1., 1. pkt. Politiet kan regulere færdselen på steder, hvor det skønnes nødvendigt.

Det er en selvfølge, at en eller flere af disse bestemmelser vil kunne anvende« i situationer, hvor der foretages afspærring af almindelige trafikåre. Som eksempel kan nævnes den i afsnittet om politivedtægten omtalte vestre landsretsdom, Ugeskrift for Retsvæsen 1974, side 604, hvor 26 landmænd afspærrede et vejkryds ved at parkere deres traktorer i krydset. Foruden for overtrædelse af politivedtægten blev de pågældende landmænd her dømt for overtrædelse af færdselslovens § 38, stk. 1. Var afspærringen blevet gennemført ved, at landmændene havde stillet sig op og dannet kæde i krydset, ville forholdet have været omfattet af bestemmelserne i § 24 og § 53, stk. 3, 1. pkt.

De ovenfor citerede bestemmelser vil i et vist omfang også kunne finde anvendelse i tilfælde, hvor der foretages afspærring af adgangen til og fra en bestemt ejendom. Såfremt en sådan afspærring tillige blokerer almindelige færdselsåre og derved hindrer eller forstyrrer den almindelige færdsel, vil der således utvivlsomt foreligge en overtrædelse af en eller flere af de pågældende bestemmelser.

Hvis afspærringen derimod alene berører adgangen til den afspærrede ejendom, vil der kunne forekomme en række situationer, hvor færdselsloven ikke vil være anvendelig. Straffelovrådet har ikke fundet anledning til at gå i nærmere enkeltheder med spørgsmålet om færdselslovens anvendelse i sådanne tilfælde, idet man finder det åbenbart, at færdselsloven ikke er det adækvate udgangspunkt for bedømmelsen af de her diskutererede tilfælde af afspærring.

IV. Afsluttende bemærkninger.

1. Straffelovrådet har i det foregående gjort rede for, i hvilket omfang bestemmelser i straffeloven, politivedtægten og færdselsloven må antages at omfatte forhold, der består i, at nogle personer hindrer eller søger at hindre andre i at færdes til eller fra et område. Handlinger, der består i at hindre udgang fra området, er omtalt særskilt under I, fordi der her er mulighed for at anvende straffelovens § 261 om frihedsberøvelse. Men på baggrund af den offentlige og politiske debat, der har været ført, samler interessen sig mest om forhold, der består i at hindre adgang til et område. I det omfang, hvori sådan hindring er strafbar efter straffelovens § 260 om ulovlig tvang eller politivedtægts § 3, vil også de omvendte forhold, hvor udgang hindres, være strafbare.

Det fremgår af rådets bemærkninger, at man ikke kan angive rækkevidden af de gældende bestemmelser helt præcist. De ord, der er anvendt i bestemmelserne, kan i nogle henseender efterlade en vis tvivl, og retspraksis er så sparsom, at den ikke kan bidrage væsentligt til at afklare fortolkningstvivl. Det må også fremhæves, at de situationer, der kan opstå omkring den konfliktramte lokalitet, kan frembyde en række variationer, således at der må ske en klargørelse af situationens nærmere karakter, før man kan tage stilling til, om forholdet er omfattet af en straffebestemmelse.

Selv om der således kan opstå både fortolkningsmæssig og bevismæssig tvivl, forekommer det dog rigtigt at fremhæve, at nogle hovedlinier i afgrænsningen af det strafbares område fremtræder ret klart. Specielt med hensyn til straffelovens § 260 kan der i korthed peges på følgende: (a) Da § 260 kræver anvendelse af tvangsmidler som "vold" eller "trusel om vold", vil det ikke være strafbart efter denne bestemmelse at opstille hindringer for ind- eller udgang i form af mure, hegn, træryttere etc. (b) Det samme må efter straffelovrådets opfattelse gælde, hvis en gruppe af personer skaber hindringen ved at tage opstilling i en tæt kæde, når det af situationen fremgår, at der ikke kan påregnes at ske andet, end at den, der vil forsøge at komme forbi, vil blive

klar over, at dette ikke kan lade sig gøre, fordi personerne i kæden står fast uden åbning for passage, (c) Anderledes forhold der det sig, hvis personerne i kæden overfor et sådant forsøg på passage griber til slag eller skub eller på massiv måde trænger andre tilbage fra stedet, (d) Tilsvarende kan nævnes tilfælde, hvor sådan magtanvendelse endnu ikke har fundet sted, men hvor de, der ønsker at passere, må opfatte den opstillede kædes holdning således, at forsøg på at passere vil blive mødt med fysisk magtanvendelse af de nævnte typer, og; personerne i kæden har været klar over, at deres holdning efterlod dette indtryk. Der er her nævnt to grupper af tilfælde ((c) og (d)), hvor rådet finder det sandsynligt, at der vil blive statueret "vold" eller "trusel om vold", således som disse ord må antages at skulle fortolkes i § 260. Der henvises nærmere til fremstillingen ovenfor under II.

Straffelovrådet finder intet grundlag for at antage, at handlinger, der ville være ulovlig tvang, såfremt de blev benyttet til at hindre adgang til børnehjem., offentlige kontorer eller private hjem, skulle være straffri, når de benyttes ved indgangen til en virksomhed som led i en arbejdskonflikt. Det kan måske ikke helt udelukkes, at domstolene i visse grænsetilfælde ville tage den omstændighed, at en arbejdskonflikt foregår på stedet, som støttepunkt for en begrænsning af det retsstridiges område. Straffelovrådet finder det ikke muligt nærmere at beskrive tilfælde, hvor en sådan indskrænkende fortolkning af § 260 eventuelt kunne komme på tale. Nogen væsentlig begrænsning vil der næppe være tale om. Det er mest sandsynligt, at domstolene ville drage grænserne for strafansvar med udgangspunkt i de foran beskrevne typiske situationer.

2. Folketingets retsudvalg har anmodet straffelovrådet om en udtalelse om det af partiet Centrum-demokraterne fremsatte forslag om, at der til § 261 føjes et nyt stk. 3 af følgende indhold: "Med bøde, hæfte eller fængsel indtil 6 måneder straffes den, som, uden at forholdet falder ind under stk. 1 eller stk. 2 eller § 260, hindrer nogen i at fajrdes frit til og fra en ejendom eller andet område, hvortil han i øvrigt er adgangsberettiget."

I den anledning skal rådet udtale følgende:

Efter den foreslåede bestemmelses indhold og formål er det ikke naturligt, at bestemmelsen knyttes til straffelovens § 261 om

frihedsberøvelse. Det nævnes da også i bemærkningerne til forslaget, at der kan være tale om at føje den nye bestemmelse til § 260 om ulovlig tvang eller at indføje den som en ny § 260 a. Efter straffelovrådets opfattelse kunne det endvidere overvejes at knytte en ny straffebestemmelse til den i afsnit II, pkt. 3, omtalte bestemmelse i § 264 om de fredskrænkelser, der betegnes som "husfredskrænkelser". For så vidt angår valget mellem at indføje en ny bestemmelse i straffeloven eller i politivedtægten, henvises til bemærkningerne nedenfor side 43-44.

Straffelovrådets bemærkninger i det foregående viser, at der er visse former for forhindring af adgang til eller fra et område - iværksat ved fysiske genstande eller gennem opstilling af personer - der ikke er omfattet af § 260 om ulovlig tvang. § 260 har skullet ramme tvangsmæssig påvirkning af andres adfærd ved hjælp af midler, der i relation til den tvungnes person har en særlig grov karakter (vold, trusel om vold etc.). Derimod har straffeloven hverken gennem § 260 eller ved andre bestemmelser søgt at gennemføre en almindelig strafsanktioneret beskyttelse af personers adgang til at bevæge sig til områder, hvortil de er adgangsberettigede. Det af Centrum-demokraterne stillede forslag vil bevirke en udvidelse af det ved straffeloven kriminaliserede område.

I det følgende drøftes nogle spørgsmål, der rejser sig, hvis man på mere principiel måde, end det nu er tilfældet, ville anerkende den beskyttelsesinteresse, der består i at sikre fri og uhindret færden i lovligt ærinde. Når man i første omgang ser bort fra situationer, der hænger sammen med arbejdskonflikter, kan det formentlig fastslås, at der ikke hidtil synes at have været noget stort praktisk behov for en sådan udvidet kriminalisering. Det vil vistnok meget sjældent forekomme, at der foretages afspærring ved hjælp af hegn, træbukke, fastsømring af planker, opstilling af personer i tætte grupper eller kæder etc. for at hindre nogen i at få adgang til offentlige institutioner, udstillinger, parker, sportsanlæg o.s.v. eller til private boliger, butikker etc. På den anden side har et dokumenteret praktisk behov naturligvis ikke altid været anset som en forudsætning for at skride til en kriminalisering, som man ud fra principielle synspunkter finder rigtig. Men der har i de senere år i stigende grad været en kritisk indstilling over for bestemmelser i straffeloven, der enten er overflødige eller dog et mindre adækvat middel til prævention end f.eks. særlovsbestemmelser eller civilretlige midler.

Straffelovrådet har overvejet, om det af partiet Centrumdemokraterne stillede forslag på tilstrækkelig klar måde kan afgrænse de tilfælde,, hvor strafansvar efter straffeloven kan komme på tale.

Der kan for det første peges på, at udtrykket "hindrer" vil kunne omfatte tilfælde, hvor der ikke har været tale om anvendelse af magt eller iøvrigt af fysiske midler. Den, der ved svig, ved udnyttelse (f.eks. af en andens økonomiske afhængighed), ved generende tilråb, ved kraftig overtalelse eller ved lignende ikke-fysiske midler får en anden til at opgive at udnytte sin adgangsret til et vist sted, vil ud fra en vid fortolkning kunne siges at hindre nogen i at færdes frit i lovligt ærinde. Efter straffelovrådets opfattelse vil en kriminalisering af sådanne tilfælde være alt for vidtgående, og en så vid forståelse af udtrykket "hindrer" har næppe heller været tilsigtet af forslagsstillerne. I det følgende forudsættes det derfor, at de hindringer, der er tale om at kriminalisere, er af fysisk karakter.

Også udtrykket "frit" kan give anledning til fortolknings-
tvivl. Det må antages, at udtrykket indebærer, at bestemmelsen vil kunne finde anvendelse,, selv om hindringen alene begrænser visse former for adgang til ejendommen, f.eks. varetransport, men ikke adgang til fods. Udtrykket må formentlig ligeledes indebære, at bestemmelsen kan finde 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. Mere tvivlsomme forekommer tilfælde, hvor en person på vej til ejendommen bliver standset og må finde sig i at blive udspurgt, visiteret eller lignende, før han indrømmes adgang til ejendommen. Mest naturligt er det dog formentlig at ailtage, at personer under sådanne omstændigheder ikke "frit" kan færdes i lovligt ærinde.

Selv om man ser bort fra sådanne tvivlsspørgsmål, må man være opmærksom på, at en generel bestemmelse om hindring af adgangsret meget let efter sin ordlyd kommer til at omfatte tilfælde, hvor der ikke bør gælde strafansvar, eller hvor det må fremtræde som mere hensigtsmæssigt og naturligt at søge spørgsmålet løst ad civilretlig vej fremfor gennem en offentlig straffesag. Som eksempler kan nævnes tilfælde, hvor (1) en ægtefælle foretager udskiftning af låsen i ægteparrets lejlighed eller sommerhus, (2) udøvelse af samkvemsret med et barn hindres eller vanskeliggøres

ved udelukkelse af adgang til en ejendom, (3) en skovvej, der er tilkørselsvej for en anden, blokeres ved anbringelse af byggematerialer eller fældede træer, (4) en person hindres i at udøve en aftalt ret til parkering eller til afhentning af opmagasinerede effekter, fordi porten til en lagerplads eller lignende område tilspigres eller aflåses, (5) en lejer hindrer ejeren i at udøve sin ret til at tilse lejede lokaler, eller (6) ejeren hindrer omvendt lejeren i at udøve en aftalt ret til at benytte et lokale, en loftsgennemgang eller trappe. Selv om nogle af eksemplerne måske er af ringe praktisk betydning, peger de på en tvivl om, hvorledes og i hvilket omfang man skulle gennemføre princippet om straf for at hindre nogen i at færdes frit i lovligt ærinde. Hvis en rimelig afgrænsning skal opnås, kan det meget let vise sig nødvendigt, at den pågældende bestemmelse undergives en indskrænkende fortolkning ud fra et forholdsvis frit skøn fra rettens side. Det er muligt, at nogle af de omtalte tilfælde vil være omfattet af § 293, stk. 2. Denne bestemmelse, der iøvrigt er undergivet privat påtale, frembyder på den anden side fortolkningstvivel og er meget lidt anvendt i praksis, jfr. ovenfor side 27. Selv når det drejer sig om tilfælde, der teoretisk kunne tænkes henført under § 293, stk. 2, ville indførelsen af en generel bestemmelse om adgangshindring derfor reelt betyde en udvidet kriminalisering inden for straffelovens område. Tilsvarende synspunkter ville kunne gøres gældende med hensyn til visse tilfælde, der ville kunne henføres under straffelovens § 294 om ulovlig selvtægt, jfr. ovenfor side 28.

I den aktuelle debat er spørgsmålet om en ny straffebestemmelse rejst på baggrund af erfaringer fra arbejdskonflikter. Straffelovrådet har ikke til opgave at tage stilling til, hvilke begrænsninger der i relation til straffeloven bør gælde i den ene eller den anden parts handlefrihed under arbejdskonflikter. Til vejledning for den politiske debat om dette spørgsmål har man ovenfor i afsnit I-III søgt at beskrive de grænser mellem straffbare og straffri handlinger, som må antages at gælde i dag.

3. Bemærkningerne i det foregående har drejet sig om straffeloven og om spørgsmålet om at indføje en ny bestemmelse i straffeloven. Der må imidlertid også tages stilling til straffebestemmelser uden for straffeloven.

Det er næppe nogen hensigtsmæssig fremgangsmåde at foretage

ændringer i færdselsloven. Den interesse, som ønskes varetaget gennem beskyttelsen af fri adgang til eller fra visse områder, vil i en del tilfælde manifestere sig i situationer, hvor det ikke er et hensyn **til** regulering af færdselen, der gør sig gældende.

Mere nærliggende er det at anse politivedtægtens § 3 - i dens nuværende affattelse eller eventuelt i ændret form - som den adækvate straffehjemmel. § 3, stk. 1, har følgende ordlyd: "Slagsmål, skrigen,, råben, højkrøstet syngen eller anden støjende, voldelig, fornærmelig eller lignende optræden, der er egnet til at forstyrre den offentlige orden eller medføre ulempe for andre tilstedeværende eller omboende, må ikke finde sted på veje eller andre steder, hvortil ..." etc.

En "ulempe" som nævnt i § 3, stk. 1, kan formentlig altid konstateres, når en eller flere personer indfinder sig for at få adgang til et sted, hvor de er adgangsberettigede, men hvor de finder adgangen spærret. Med adgang til en lokalitet kan her si-destilles udgang fra stedet (se desuden herom afsnit I om frihedsberøvelse).

Det er imidlertid ikke hermed givet, at al blokering af adgangen til en lokalitet gennem kædedannelse og lignende er strafbar efter politivedtægtens § 3, stk. 1. Denne bestemmelse kræver også, at ordensforstyrrelse eller ulempe er forvoldt ved en form for adfærd, der er omfattet af bestemmelsen. På grundlag af den foreliggende domspraksis kan det ikke med sikkerhed siges, hvilke former for adfærd der er omfattet af bestemmelsen. Tvivlen gælder i nogen grad udtrykkene "voldelig" og "fornærmelig". Men den angår navnlig udtrykket "lignende optræden". Som omtalt foran under afsnit III, pkt. 1 a, er straffelovrådet tilbøjeligt til at antage, at udtrykket "lignende optræden" sammenholdt med udtrykket "voldelig" i domstolenes praksis vil blive anset som omfattende fysiske afspærringer ved ting eller opstilling af personer.

På denne baggrund har straffelovrådet ikke fundet anledning til at overveje en ændret formulering af politivedtægtens § 3.

Såfremt man imidlertid ønsker en ændring eller en tydeliggørelse af det gældende retsgrundlag, må en ændring af politivedtægten formentlig anses som en mere tilfredsstillende løsning end en ændring af straffeloven. Til støtte for denne opfattelse skal rådet anføre følgende: For det første er der grund til at antage,

at eventuelle ønsker om en ændring af reglerne mere ville tage sigte på at skabe grundlag for politiets indgriben i situationer, hvor en lovovertrædelse er begået eller overhængende, end på et behov for at gennemføre straffesager. For det andet synes de handlemåder, som er fremdraget i diskussionen, i almindelighed at henhøre til politiforseelsernes plan. For det tredje indeholder politivedtægten en stedlig afgrænsning, der ville bidrage til at fastholde en begrænsning af anvendelsesområdet for en eventuel bestemmelse om adgangshindring.

BILAG

Lovforslag fremsat den 16. oktober 1975 af Brusvang (CD), Arnfast (CD), Erhard Jakobsen (CD), og Jes Schmidt (CD).

Forslag

til

Lov om ændring af borgerlig straffelov.

(Ændring af bestemmelserne om forbrydelser mod den personlige frihed).

I borgerlig straffelov, **jfr.** lovbekendtgørelse nr. 69 af 8. februar 1974, som ændret senest ved lov nr. 268 af 26. juni 1975, foretages følgende ændring:

Til § 261 føjes som nyt stykke::

"Stk. 3. Med bøde, hæfte eller faangsel indtil 6 måneder straffes den, som, uden at forholdet falder ind under stk. 1 eller stk. 2 eller § 260, hindrer nogen i at færdes frit til og fra en ejendom eller andet område, hvortil han i øvrigt er adgangsberettiget."

Bemærkninger til lovforslaget.

Centrum-demokraterne betragter dansk fagbevægelse som et samfundsgode og ser derfor med sympati på alle lovlige bestræbelser for at få danske lønmodtagere organiseret.

Der bruges i disse dage desværre også ulovlige midler såsom afspærring af privat ejendom og visitation af privatpersoner. Politiets manglende indgriben "skyldes, at straffelovens bestemmelser i § 260 og § 261 om ulovlig tvang og ulovlig frihedsberøvelse er uklart formuleret. Selvfølgelig bør enhver have uhindret adgang til sit hjem, skole, kirke, arbejdsplads eller andet område, hvortil han i øvrigt er adgangsberettiget.

Efter de oplysninger, der har været fremme i dagspressen, er det åbenbart, at straffeloven har været administreret forskelligt af de forskellige politimestre, idet situationens politiske impli-

kationer **har** givet den måske lidt upræcise formulering af vedkommende straffelovsbestemmelser større vægt, end rimeligt er.

Ikke mindst for så vidt angår straffeloven, er det imidlertid af uvurderlig betydning, at de enkelte bestemmelser er udformet således, at de uden vanskelighed kan læses og forstås fuldt ud såvel af vedkommende myndigheder som af offentligheden.

På denne baggrund anses det for uafviselig nødvendigt at tydeliggøre straffeloven ved den foreslåede ændring, som altså ikke udvider det straffbare område, men alene tydeliggør dette.

Centrum-demokraterne er opmærksom på, at juridiske overvejelser muligvis vil føre til at foretrække en mere generel formulering end den foreslåede, f.eks. følgende: "Den, som ellers lægger hindringer i vejen for nogens fri færden, straffes med bøde, hæfte eller under skærpene omstændigheder med fængsel i indtil 6 måneder."

Centrum-demokraterne er endvidere opmærksom på, at det af systematiske grunde formentlig nærmere bør overvejes, hvorvidt den foreslåede ændring bør optages som nyt stykke i § 261 (den ret så alvorlige paragraf om frihedsberøvelse), eller om det i stedet rettelig burde ske ved en tilføjelse til § 260 (om ulovlig tvang), evt. i form af en selvstændig § 260 a. Af politiske grunde bør man muligvis overveje i den pågældende nye bestemmelse alene at fastsætte sanktionen til bøde/hæfte for derved at understrege, at den pågældende overtrædelse mere betragtes som en "ordensforseelse" end som en handling, der har en egentlig frihedsberøvelse til hensigt. Overvejelserne herom findes imidlertid at burde overlades retsudvalget.

JUSTITSMINISTERIET

Den 7. januar 1976.

L.A. 1975-20002-100.

Notat

om

rækkevidden af bestemmelserne i gr und lovens § 77 og § 79 i forbindelse med demonstrationer under arbejdskonflikter.I: Indledning.

1. Under henvisning til drøftelser i folketinget om lovligheden af at afspærre adgangen til og fra en virksomhed som led i en arbejdskonflikt har justitsministeriet i skrivelse af 5. november 1975 anmodet straffelovrådet om en udtalelse.

I forbindelse med den fortsatte behandling af spørgsmålet i folketinget på grundlag af et privat lovforslag om ændring af straffeloven, har folkestingets «retsudvalg - til dels med udgangspunkt i nogle konkrete arbejdskonflikter - stillet en række spørgsmål til justitsministeren, herunder om rækkevidden af bestemmelserne i grundlovens § 77 og § 79 i forhold til demonstranter, der foretager afspærring af adgangen til og fra en virksomhed. Justitsministeren har over for retsudvalget tilkendegivet, at besvarelsen af disse spørgsmål vil indgå som led i straffelovrådets udtalelse.

Til brug for straffelovrådets overvejelser har justitsministeriet udarbejdet den følgende redegørelse vedrørende rækkevidden af de nævnte bestemmelser i grundloven.

2. Efter justitsministeriets opfattelse er det væsentligste spørgsmål i den foreliggende forbindelse, om personer, der under en arbejdskonflikt fysisk blokerer adgangen til og fra en virksomhed m.v., kan påberåbe sig den beskyttelse for forsamlingsfriheden, der følger af bestemmelsen i grundlovens § 79, samt i bekræftende fald, hvor langt denne beskyttelse rækker. Disse spørgsmål vil blive behandlet nedenfor under afsnit II. Spørgsmålet om, hvorvidt der af bestemmelsen i grundlovens § 77 om ytringsfriheden kan udledes en videregående beskyttelse for demonstrationer af den nævnte art, vil blive behandlet nedenfor i afsnit III.

II: Grundlovens § 79.

A: Grundlovens forsamlingsbegreb.

1.a. Bestemmelsen i grundlovens § 79 har følgende ordlyd:

"Borgerne har ret til uden forudgående tilladelse at samle sig ubevæbnede. Offentlige forsamlinger har politiet ret til at overvåre. Forsamlinger under åben himmel kan forbydes, når der af dem kan befrygtes fare for den offentlige fred."

Grundloven indeholder ingen nærmere afgrænsning af, hvornår en menneskemængde har karakter af en "forsamling" i grundlovens forstand og som sådan nyder beskyttelse efter den nævnte grundlovsbestemmelse; men sammenhængen mellem den nævnte bestemmelse og bestemmelsen i grundlovens § 80 vedrørende opløb viser, at ikke enhver menneskemængde har karakter af en forsamling i grundlovens forstand.

b. Rækkevidden af grundlovens forsamlingsbegreb er ikke søgt nærmere fastlagt ved lov og har heller ikke været genstand for principielle overvejelser i retspraksis. I den statsretlige litteratur er der imidlertid enighed om, at forsamlingsbegrebet må forstås som den samtidige tilstedeværelse af en flerhed af mennesker, i et fælles øjemed og under en vis ledelse. Herudover antages det endvidere almindeligvis at følge af sammenhængen mellem grundlovens § 79 og § 77, at forsamlingsformålet skal være at befordre ytringstilkendegivelser under en eller anden form. Der henvises nærmere til Henning Matzen: Den danske Statsret III (4. gennemsete udgave 1909) side 413 ff, Knud Berlin: Den danske Statsforfatningsret II (2. gennemsete udgave 1939) side 457 f, Poul Andersen: Dansk Statsforfatningsret (1954) side 697 f, Alf Ross: Dansk Statsforfatningsret II (2. udgave 1966) side 747 f (der yderligere forudsætter, at forsamlingen afholdes i overensstemmelse med en i forvejen lagt plan) samt Max Sørensen: Statsforfatningsret (2. udgave 1973 ved Peter Germer) side 392 f. Den sidstnævnte forfatter omtaler vel ikke specielt ytringsformålet som led i forsamlingsbegrebet, men fremhæver i anden sammenhæng, at forsamlingsfrihedens væsentligste betydning i det moderne samfund er, "dels at tjene som middel til massetilkendegivelser i særlige situationer, dels at muliggøre debat og meningsdannelse i snarvrere kredse af faglig og lignende art," a.st. side 392. Ytringsformålet fremhæves ligeledes klart i en enstemmigt vedtaget folketingsbeslutning af 16. maj 1968 om demonstrationsfriheden, hvori det bl.a. hedder:

"at retten til at afholde fredelige demonstrationer, hvorved der gives udtryk for en bestemt stillingtagen til aktuelle udenrigspolitiske eller indenrigspolitiske spørgsmål, hører til de umistelige borgerrettigheder i et folkestyret samfund ...", jfr. F.T. 1967/68, 2. saml., forhandlingerne sp. 3137, jfr. sp. 3I00-0I.

På denne baggrund er det justitsministeriets opfattelse, at bestemmelsen i grundlovens § 79 kun kan antages at tage sigte på forsamlinger, der har til formål at befordre meningstilkendegivelser, omend ikke nødvendigvis under anvendelse af sproglige udtryksformer.

c. I den statsretlige litteratur påpeges det undertiden, at forbindelsen mellem medlemmer af en forsamling - i modsætning til hvad der gælder i foreninger - kun er af forbigående karakter, se herved Berlin, a.st. side 458 og Poul Andersen, a.st. side 694. Af grundlovens forsamlingsbegreb kan der dog næppe udledes nogen forudsætning om, at grundlovsbeskyttelsen kun gælder for en vis kortere tid, men tidsmomentet kan få betydning ved bedømmelsen af, om en forsamling (fortsat) er undergivet fornøden ledelse, og navnlig af, om forsamlingsformålet (fortsat) er at befordre meningstilkendegivelser.

2. På grundlag af det anførte må det efter justitsministeriets opfattelse herefter antages, at demonstrationer, der finder sted foran indgangen til en virksomhed som led i en arbejdskonflikt, i almindelighed må anses for forsamlinger i grundlovens forstand, såfremt demonstranterne er undergivet fornøden ledelse. At demonstrationen rent faktisk indebærer, at ansatte hindres i at få adgang til virksomheden eller i at forlade denne, kan efter justitsministeriets opfattelse ikke i sig selv fratage den karakter af en forsamling (se derimod om adgangen til politimæssig indskriden nedenfor under pkt. C). I tilfælde, hvor øjemedet med demonstrationen alene er at foretage en afspærring af virksomheden, kan deltagerne dog ikke antages, at nyde beskyttelse efter § 79, idet det af grundlovsbestemmelsen forudsatte ytringsformål da ikke synes at være til stede. Forholdet må efter justitsministeriets opfattelse bedømmes på samme måde i tilfælde, hvor deltagerne i en demonstration foran en virksomhed, der oprindeligt har udgjort en forsamling i grundlovens forstand, efter nogen tid må antages alene at opholde sig på stedet i egenskab af blokadevagter. Efter om-

stændighederne vil således aktionens varighed kunne være et indicum for, at demonstrationen har mistet sin forsamlingskarakter.

B: Rækkevidden af beskyttelsen efter grundlovens § 79 i almindelighed.

1. Begrebet "forsamlingsfrihed" kan - ligesom det er tilfældet med begreberne "ytringsfrihed" og "foreningsfrihed" - anskues ud fra to principielt forskellige synsvinkler. Udtrykket kan for det første forstås i betydningen frihed for censur, d.v.s. at forsamlinger kan afholdes uden forudgående tilladelse fra en offentlig myndighed, ligesom de ikke vilkårligt kan forbydes (den såkaldte formelle forsamlingsfrihed). Men udtrykket kan endvidere forstås således, at adgangen til at forsamles er materielt fri, d.v.s. at det ikke ved eller i henhold til lov kan gøres ulovligt at deltage i forsamlingsvirksomhed (den såkaldte materielle forsamlingsfrihed). Om disse begreber henvises nærmere til Ross, a.st. navnlig side 746 og Max Sørensen, a.st. side 393 f.

2. Når bestemmelsen i grundlovens § 79, 1. pkt., fastslår, at "borgerne heir ret til uden forudgående tilladelse at samle sig ubevæbnede" synes det hermed angivet, at beskyttelsen i første række er af formel karakter. Dette følger navnlig af udtrykket "uden forudgående tilladelse", der blev indsat ved grundlovsrevisionen af 1953, og som udelukker en forudgående forsamlingscensur i form af krav om tilladelse til at afholde forsamlingen. Det fremgår af forfatningskommissionens betænkning (1953) side kl, at udtrykket blev indsat for at tydeliggøre bestemmelsen, men ikke tilsigtede nogen realitetsændring af dens rækkevidde.

At borgerne efter grundlovens § 79, 1. pkt., er berettiget til at danne forsamlinger "uden forudgående tilladelse", udelukker således, at forsamlingens lovlighed kan gøres afhængig af en formelig tilladelse fra en offentlig myndighed. Dette indebærer, at forsamlingsdeltagerne ikke efterfølgende kan drages til ansvar for det blotte forhold at have deltaget i en forsamling uden at have indhentet tilladelse hertil fra en offentlig myndighed, jfr. således Ross, a.st. side 749. Det må endvidere utvivlsomt følge af bestemmelsen, at en forsamling heller ikke kan forbydes eller opløses alene under henvisning til, at den ikke er tilladt af en offentlig myndighed.

Grundlovens § 79, 1. pkt., kan derimod ikke antages at være

til hinder for, at der ved eller i henhold til lov foreskrives en pligt til forudgående at anmelde afholdelsen af en forsamling til den stedlige politimyndighed, jfr. således Berlin, a.st. side 462-63, Poul Andersen, a.st. side 699-700 og 703-04 samt Ross, a.st. side 75I smh. med side 753 f. En sådan anmeldelsespligt har naturlig sammenhæng med politiets adgang efter grundlovens § 79, 2. pkt., til at overvære offentlige forsamlinger og er da også foreskrevet i de med hjemmel i politilovene af 11. februar 1863 og 4. februar 1871 udstedte politivedtægter, jfr. herved § 8 i normalpolitivedtægten af 1968 (Ministerialtidende 1968, side 496). Manglende iagttagelse af sådanne formelle forskrifter om forsamlingsvirksomheden kan medføre, at de for forsamlingen ansvarlige kan straffes, men kan ikke i sig selv berettige til, at forsamlingen forbydes eller ophæves, jfr. således Poul Andersen, a.st. side 700.

Bestemmelsen i grundlovens § 79, 1. pkt., tager heller ikke i sig selv stilling til, hvorvidt og i hvilket omfang en forsamling forudgående eller under afholdelsen kan forbydes af en offentlig myndighed. Dette spørgsmål må besvares med udgangspunkt i bestemmelsen i grundlovens § 79, 3. pkt., jfr. herom nedenfor under pkt. C.

3. Grundlovens § 79 indeholder ikke et udtrykkeligt forbehold med hensyn til beskyttelsen for den materielle forsamlingsfrihed svarende til udtrykket "dog under ansvar for domstolene" i grundlovens § 77 om ytringsfriheden eller udtrykket "i ethvert lovligt øjemed" i grundlovens § 78 om foreningsfriheden. På denne baggrund kan man rejse spørgsmål om, hvorvidt grundlovens § 79 indeholder begrænsninger i adgangen til at fastsætte regler om, hvilken forsamlingsvirksomhed der lovligt kan udøves.

I den statsretlige litteratur er det antaget, at grundlovsbestemmelsen ikke i almindelighed indeholder en sådan beskyttelse af den materielle forsamlingsfrihed. Det anses således for det første for utvivlsomt, at retsfor skrifter, der begrænser den individuelle handlefrihed også gælder fuldtud for deltagere i en forsamling. Men lovgivningsmagten antages herudover ikke at være afskåret fra specielt at regulere forsamlingsvirksomheden ved at fastsætte regler om, hvilke handlinger der lovligt kan foretages i en forsamling. Der henvises nærmere til Matzen, a.st. side 418,

Berlin, a.st. side 469 ff, Poul Andersen, a.st. side 700 ff samt Ross, a.st. side 751 f. Grundlovsbestemmelsen antages dog at være til hinder for begrænsninger af den materielle forsamlingsfrihed, der er rettet mod adgangen til at fremkomme med meningstilkendegivelser og meddele oplysninger specielt i forsamlinger, jfr. navnlig Ross, a.st. side 752, hvor det anføres:

"Da forsamlingsfrihedens ide er at sikre et forum for den mundtlige ytringsfrihed må lovgiveren være afskåret fra at begrænse denne særligt for forsamlingers vedkommende. Det ville altså f.x. nu være udelukket at udstede et forbud som det der indeholdtes i det såkaldte "bondecirkulære"¹¹ af 8. november 1845 hvorefter man i forsamlinger ikke uden særlig tilladelse måtte drøfte bondestandens forhold. I det omfang grundloven sikrer materiel ytringsfrihed ..., gælder dette automatisk også om ytringer i forsamlinger. Den religiøse ytringsfrihed der er garanteret ved grdl. § 67 må formentlig gælde i religiøse samfunds sammenkomster, også for andre end samfundets medlemmer."

Når Max Sørensen, a.st. side 393 udtaler, at grundlovens § 79 forsåvidt sikrer "en vidtgående materiel forsamlingsfrihed", er der næppe tænkt på en videregående beskyttelse end ovenfor anført, sml. herved bemærkningerne side 395 om lovligheden af indgreb, der "ikke har til hensigt at modvirke dette formål /d.v.s. ytringsformålet.7i men tjener til beskyttelse af andre legitime og almindeligt anerkendte interesser".

Efter justitsministeriets opfattelse må det herefter antages, at grundloven - når bortses fra indgreb rettet specielt mod ytringsfriheden i forsamlinger - ikke udelukker (materielle) begrænsninger af forsamlingsvirksomheden iøvrigt, herunder med hensyn til hvilken adfærd der lovligt kan udvises af forsamlingsdeltagerne. Sådanne begrænsninger følger da også i et vist omfang af lovgivningen, navnlig af beværter-, nærings-, brand- og sundhedslovgivningen samt af straffeloven og politivedtægterne. Grundloven vil derfor heller ikke være til hinder for, at det ved eller i henhold til lov under strafansvar forbydes, at der i forbindelse med afholdelsen af en forsamling sker afspærring af adgangen til og fra en lokalitet, f.eks. en arbejdsplads, sml. herved om den gældende retstilstand Knud IIIum: Den kollektive arbejdsret (3. udgave 1964), side 344 smh. med side 349.

Et andet spørgsmål er derimod, om overtrædelser af sådanne bestemmelser kan berettige til, at forsamlingen som sådan forbydes eller opløses, jfr. herom nedenfor under pkt. C.

C: Specielt om adgangen til politimæssig indskriden mod forsamlinger.

1.a. Efter bestemmelsen i grundlovens § 79, 3. pkt., kan forsamlinger under åben himmel forbydes, "når der af dem kan befrygtes fare for den offentlige fred". Denne bestemmelse må forstås således, at den i sig selv hjemler politiet adgang til under den angivne betingelse at forbyde forsamlinger under åben himmel. Nærmere regler herom findes dog i politilovene, henholdsvis lov af 11. februar 1863 om Københavns politi §§ 12-13 og lov af 4. februar 1871 om politiet udenfor København §§ 10 og 11. Om forholdet mellem grundloven og politilovene henvises til Matzen, a.st. side 420, Berlin, a.st. side 467, Poul Andersen, a.st. side 700, 702 og 710, Ross, a.st. side 750 og 755 samt Lars Nordskov Nielsen i UFR 1961 B, side 353.

b. Når det i grundlovsbestemmelsen hedder, at en forsamling kan forbydes, sigtes der i første række til et forudgående forbud, men bestemmelsen afgiver utvivlsomt også hjemmel for, at forsamlinger under afholdelse kan forlanges hævet, såfremt betingelserne herfor iøvrigt er opfyldt, jfr. således Poul Andersen, a.st. side 710 og Ross, a.st. side 750 f.

c. Efter bestemmelsen i grundlovens § 79, 3. pkt., kan en forsamling kun forbydes (eller fordres harvet), når der kan befrygtes "fare for den offentlige fred". Rækkevidden af dette kriterium kan vel give anledning til nogen tvivl, men bestemmelsen kan kun antages at give hjemmel for et forbud, når almene interesser af en vis betydning er truet, og indgrebet overfor forsamlingen er konkret begrundet, jfr. således Poul Andersen, a.st. side 708 ff og Max Sørensen, a.st. side 394, hvor det anføres:

"Det materielle kriterium, at der kan befrygtes fare for den offentlige fred, må forstås på den måde, at der må være en risiko for at der i forbindelse med forsamlingen kan udvikle sig voldshandlinger, hærværk eller lignende. Endvidere må det være i den konkrete situation *n.t* sådan risiko er til stede, og risikoen må være nogenlunde nærliggende. Der kan altså ikke generelt nedlægges forbud mod bestemte kategorier af forsamlinger, f.eks. arrangeret af bestemte organisationer eller i visse bestemte øjemed."

At udtrykket "den offentlige fred" navnlig sigter til integritetskrænkelser i modsætning til overtnedelse af ordensforskrifter synes klart forudsat i forarbejderne til bestemmelsen i § 86 i grundlovsforslaget af 1938, jfr. Betænkning afgivet af forfat-

ningskommissionen af 1937 (1938) side 66 smh. med side 90 samt Poul Andersen i UfR 1938 B, side 267 ff.

d. Det er i den statsretlige litteratur omdiskuteret, om adgangen til politimæssig indgriben overfor forsamlinger i medfør af grundlovens § 79, 3. pkt., er betinget af, at faren for den offentlige fred hidrører fra forsamlingsdeltagerne, jfr. for en bekræftende besvarelse Berlin, a.st. side 465 f og Poul Andersen: Dansk Statsforfatningsret (1954) side 709 f, men anderledes Ross, a.st. side 754 f, der antager, at også en fare fremkaldt af udenforstående kan berettige et forbud.

Uenigheden må dog forekomme at være mere tilsyneladende end reel, idet det ikke er bestridt, at politiet under alle omstændigheder kan forbyde forsamlingen, såfremt dette er den eneste måde at afværge uroligheder på, jfr., herved Berlin, a.st. side 466 og Poul Andersen, a.st. side 710. En nærmere stillingtagen til dette tvivlsspørgsmål synes derfor ikke påkrævet i den foreliggende sammenhæng.

2.a. Bortset fra bestemmelsen i § 79, 3. pkt., indeholder grundloven ikke regler om adgangen til indgriben overfor forsamlinger. Dette er dog ikke ensbetydende med, at politiets beføjelser over for forsamlinger må anses for udtømmende fastlagt i den nævnte bestemmelse.

b. Det synes for det første ret klart, at denne bestemmelse overhovedet kun kan tillægges betydning ved bedømmelsen af adgangen til at foretage indgreb, der tilsigter at forbyde eller ophæve forsamlinger, hvadenten dette sker i form af et retligt forbud eller påbud eller ved en rent fysisk adsplittelse af forsamlingen.

Det er da også fast antaget, at grundloven ikke er til hinder for mindre vidtgående indgreb over for en forsamling, der ikke i sig selv bevirker nogen opløsning af denne, og som ikke er rettet specielt mod forsamlingsfrihed til at befordre menings-tilkendegivelser, jfr. herved det ovenfor under B anførte om adgangen til at regulere forsamlingsvirksomheden. Således følger det f.eks. af bestemmelsen i normalpolitivedtægtens § 8, stk. 1, at politiet overfor optog og møder på veje kan foreskrive ændring af tidspunktet, ruten og mødestedet, når dette må anses for påkrævet af hensyn til færdselen. Det er endvidere antaget, at politiet med magt kan fjerne en højttaler, der anvendes i en forsamling til u-

lempe for omboende, jfr. således Poul Andersen, a.st. side 713.

På tilsvarende måde udelukker grundloven efter justitsministeriets opfattelse heller ikke, at politiet, fornøden hjemmel forudsat, i tilfælde, hvor en demonstration afholdes foran en virksomhed, påbyder, at der skal være fri passage til og fra virksomheden, og i givet fald bistår ansatte og andre med lovligt ærinde til virksomheden med at skaffe sig adgang til denne. Om nødvendigt må politiet ligeledes kunne foretage afspærring af en kortere strækning omkring virksomhedens indgang med henblik på permanent at sikre adgangen til virksomheden.

c. For det andet kan det imidlertid heller ikke antages, at grundloven indeholder en udtømmende angivelse af, i hvilke tilfælde der lovligt kan udstedes forsamlingsforbud.

I den statsretlige litteratur er det således gjort gældende, at bestemmelsen i grundlovens § 79, 3. pkt., alene har taget stilling til - og derfor alene kan tillægges betydning ved bedømmelsen af - i hvilket omfang forsamlingen kan forbydes (eller fordres hævet) på grund af meningstilkendegivelser i forsamlingen eller forsamlingsdeltagernes optræden iøvrigt, for så vidt den har forsamlingspræg ("forsamlingsemanationer"), jfr. herved navnlig Poul Andersen, a.st. side 706 ff og Max Sørensen, a.st. side 394 f, hvor rækkevidden af grundlovsbestemmelsen afgrænses på følgende måde:

"Holder man sig alene til ordlyden af § 79 kunne man tro, at denne paragraf udtømmende havde fastlagt, hvilke indgreb der er tilladt over for forsamlinger. Dette kan imidlertid ikke antages at være tilfældet. Paragraffen må forstås og fortolkes under hensyn til dens formål og almindelige placering i den samlede grundlovmæssige regulering af frihedsrettighederne. I modsætning til reglerne om den personlige frihed, boligens ukrænkelighed og ejendomsretten tager § 79 ikke sigte på at skabe noget "fredet område" for den enkelte. Som allerede fremhævet indledningsvis er den et led i de frihedsrettigheder der anses for nødvendige til sikring af folkestyret, i tilknytning til ytringsfriheden og foreningsfriheden. Dens begrundelse ligger deri, at en fri debat mellem samtidigt tilstedeværende personer kan fremme opinionsdannelsen, og at det i visse situationer kan være påkrævet, at opinionsdannelsen krystalliseres i massetilkendegivelser over for de ansvarlige led i forfatningssystemet. Når et indgreb ikke har til hensigt at modvirke dette formål, men tjener til beskyttelse af andre legitime og almindeligt anerkendte interesser, ligger det uden for det problemkompleks, som grl. § 79 har til formål at regulere."

Justitsministeriet kan tiltræde denne fortolkning af bestemmelsen i grundlovens § 79, der ligeledes må anses for forudsat i

lovgivningen og i administrative forskrifter, jfr. herved de nedenfor anførte eksempler.

Det anførte hovedsynspunkt indebærer, at bestemmelsen i grundlovens § 79, 3. pkt., ikke kan antages at stille sig hindrende i vejen for anvendelsen af forsamlingsforbud, der sker til beskyttelse af væsentlige offentlige eller private interesser uden at tilsigte noget indgreb i forsamlingsemanationer som sådanne. En sådan indskriden over for forsamlinger må dog kræve særlig hjemmel, og det må understreges, at den her omhandlede adgang til at forbyde forsamlinger, ikke kan benyttes **til** at omgå den i grundlovens § 79, 3. pkt., indeholdte begrænsning i politiets adgang **til** at forbyde forsamlinger på grund af forsamlingsemanationer, se Poul Andersen: Dansk Statsforfatningsret (1954) side 708, smh.m. side 712 f. Det må formentlig endvidere antages, at forbud kun kan anvendes, når det er nødvendigt, navnlig når andre, mindre indgribende tvangsmidler ikke kan anses for tilstrækkelige, ligesom forbud ikke vil kunne anvendes, hvis dette indgreb i den konkrete situation må betegnes som uforholdsmæssigt henset **til** den underliggende materielle interesse, til hvis beskyttelse indgrebet er hjemlet.

En udførlig gennemgang af, hvilke hensyn der efter den gældende retstilstand kan berettige **til** udstedelse af forsamlingsforbud uafhængigt af bestemmelsen i grundlovens § 79, 3. pkt., er foretaget af Poul Andersen, a.st. side 706 ff og Max Sørensen, a.st. side 395 f. En forsamling vil således navnlig kunne forbydes i nedennævnte tilfælde, uanset at den ikke frembyder fare for den offentlige fred:

- a) når forsamlingen afholdes eller tænkes afholdt i strid med rettigheder af privat karakter, f.eks. ejendomsretten til det areal eller den lokalitet, der udgør forsamlingsstedet. Forbud kan formentlig kun nedlægges af politiet ved strafbare krænkelser af ejendomsretten, jfr. straffelovens § 264, stk. 1, nr. 2, men ellers af fogeden,
- b) når forsamlingsstedet eller -tidspunktet vil komme i strid med færdsmæssige hensyn, jfr. herved den ovenfor nævnte bestemmelse i normalpolitivedtægtens § 8, stk. 1, der også afgiver hjemmel for konkret begrundede forsamlingsforbud,
- c) når forsamlingens afholdelse vil frembyde fare for forsamlingsdeltagerne eller andre af bygnings-, brand- eller sundheds-

mæssige grunde, f.eks. med hensyn til en forsamling i en kondemneret ejendom, der frembyder nedstyrtningssfare, eller forsamlinger i karantæneramte områder, jfr. således udtrykkeligt § 22 i lov nr. 138 af 10. maj 1915 om foranstaltninger mod smitsomme sygdommes udbredelse.

Den nævnte opregning kan utvivlsomt ikke anses for udtømmende i forhold til grundloven, men lovgivningsmagten må være ret frit stillet med hensyn til at give hjemmel for forsamlingsforbud til beskyttelse af andre interesser, når **blot** der ikke dermed tilsigtes noget indgreb i de hensyn til den offentlige meningsdannelse, der ligger til grund for grundlovsbeskyttelsen af forsamlingsfriheden.

Det følger af det anførte, at bestemmelsen i grundlovens § 79, 3. pkt., ikke kan antages at udelukke anvendelsen af forsamlingsforbud over for en demonstration foran en virksomhed, der har bevirket en ikke blot kortvarig afspærring af adgangen til og fra virksomheden, i hvert fald for så vidt forbud kun anvendes, såfremt politimæssige indgreb af mindre vidtgående karakter (jfr. herved ovenfor under b) ikke (længere) kan anses for rimeligt begrundet.

III: Grundlovens § 77«

Bestemmelsen i grundlovens § 77' har følgende ordlyd:

"Enhver er berettiget til på tryk, i skrift og tale at offentliggøre sine tanker, dog under ansvar for domstolene. Censur og andre forebyggende forholdsregler kan ingensinde påny indføres."

Der er af folketingets retsudvalg rejst spørgsmål om, hvorvidt det vil være foreneligt med den nævnte grundlovsbestemmelse at forbyde demonstrationer af kortere eller længere varighed foran en blokeret virksomhed.

Udgangspunktet for besvarelsen af dette spørgsmål må efter justitsministeriets opfattelse tages i det forhold, at grundlovens § 77 efter sin ordlyd vedrører "offentliggørelse af tanker", der fremsættes "på tryk, i skrift og tale". Hermed synes det klart angivet, at grundlovsbestemmelsen kun yder beskyttelse for menings-tilkendegivelser, der betjener sig af de i grundlovsbestemmelsen opregnede eller dermed ligestillede meddelelsesmedia, jfr. nærmere Poul Andersen, a.st. side 663 f, Ross, a.st. side 693 ff, Max Sørensen, a.st. side 370 og Peer Lorenzen, Juristen 1972 side 431 f.

Omend rækkevidden heraf kan give anledning til nogen tvivl,

synes i hvert fald rent faktiske handlinger, som f.eks. den blotte afholdelse af en forsamling - i modsetning til de mundtlige meningstilkendegivelser, der fremkommer i denne - dog vanskeligt at kunne anses for omfattet af grundlovsbestemmelsen. En videregående opfattelse med hensyn til rækkevidden af grundlovens ytringsbegreb er dog fremsat af Peter Germer i disputatsen "Ytringsfrihedens væsen" (1973), side 210 ff. Indgreb mod f.eks. forsamlinger, der ikke er rettet mod meningstilkendegivelsen, anses imidlertid heller ikke af denne forfatter for omfattet af beskyttelsen for ytringsfriheden, jfr. herved følgende udtalelse:

"Hensynet til den offentlige orden kan i visse tilfælde danne grundlag for indgreb. Et forbud mod brug af højttalere og lignende støjende adfærd kan efter omstændighederne være berettiget. Og hvis en gruppe demonstranter blokerer et fortov, må politiet kunne give dem påbud om at gøre plads for forbi-passerende. Indgrebet må være rettet mod den fysiske, faktiske forstyrrelse af den offentlige orden, ikke mod meningstilkendegivelsen." (a.st. side 224).

Elfter justitsministeriets opfattelse må det herefter anses for utvivlsomt, at grundlovens § 77 ikke i den her omhandlede henseende hjemler nogen videregående beskyttelse for demonstrationer foran en blokeret virksomhed end den, der efter, hvad der er anført i det forudgående, allerede følger af grundlovens § 79.

Retsplejerådets udtalelse af 16. januar 1976.

1. Ved skrivelse af 10. december, 1975 anmodede justitsministeriet retsplejerådet om at fremkomme med en udtalelse om, i hvilket omfang de civilretlige regler giver mulighed for indskriden mod en afspærring eller anden fysisk foranstaltning, der under arbejdsconflikter er truffet med henblik på at hindre adgangen til eller fra en ejendom eller andet område, hvor den, som hindringen rammer, har lovligt ærinde.

2. Lovgivningen indeholder ingen generel regel, der udtrykkelig går ud på en almindelig sikring af adgangen til en fast ejendom for ejeren eller for andre ad den eller de veje, som ejendommen ligger ved. Retten til færdsel ad veje og til adgang til de tilstødende ejendomme er imidlertid på forskellig måde omtalt i regler og retspraksis om vejene, jfr. nærmere nedenfor under pkt. 4. Det er i vejretten - i overensstemmelse med den almindelige opfattelse af ejendomsretten som omfattende bl.a. retten til at benytte ejendommen - forudsat, at ejeren har ret til adgang for sig selv og, jfr. nærmere nedenfor under pkt» 8, for andre ad de eksisterende offentlige og private veje til sin ejendom, og at det er retsstridigt at hindre denne adgang. Den ejer, hvis adgang udelukkes eller hindres, kan, som omtalt under pkt. 6-7, søge sin ret gennemført ved anvendelsen af forskellige civilretlige retsmidler. Egnetheden af disse civilretlige retsmidler overfor afspærring af adgangen til fast ejendom er drøftet i udtalelsens sidste afsnit, pkt. 9.

Retten til adgang til fast ejendom under arbejdsstridigheder er omtalt i den arbejdsretlige litteratur, jfr. nedenfor under pkt. 3.

Justitsministeriet har til brug for straffelovrådets arbejde udarbejdet et notat om rækkevidden af bestemmelserne i grundlovens § 77 og § 79 i forbindelse med demonstrationer under arbejdsconflikter. Det fremgår heraf, at grundlovens; regler om forsamlingsfrihed for det.første ikke er til hinder for, at der til gennemførelse af adgangsretten foretages mindre vidtgående indgreb overfor en for-

samling, der ikke i sig selv bevirker nogen opløsning, af denne, og som ikke er rettet specielt mod forsamlingens frihed til at befordre meningstilkendegivelser. Grundloven kan endvidere heller ikke antages at udelukke anvendelse af forbud overfor en demonstration foran en virksomhed, der har bevirket en ikke blot kortvarig afspærring af adgangen til og fra en virksomhed, i hvert fald for så vidt forbud kun anvendes, såfremt indgreb af mindre vidtgående karakter ikke (længere) kan anses for rimeligt begrundet.

3. Arbejdskonflikter skal føres med lovlige midler. Parterne har som alt overvejende hovedregel ikke ret til som kampmidler i en sådan konflikt at foretage handlinger, som efter almindelige regler er retsstridige. I overensstemmelse hermed er det antaget i den arbejdsretlige litteratur, at det ikke er lovligt at hindre arbejdere i at komme til eller fra deres arbejdsplads. I Knud Ilium: "Den kollektive arbejdsret" 1964, 3. udgave, side 344, er dette udtrykt således:

"Som en grundregel i arbejdskampen må det gælde, at enhver form for vold eller direkte magtanvendelse er forbudt og medfører erstatningsansvar. Foreligger der ligefrem vold i den forstand, hvori udtrykket bruges i straffeloven, er dette resultat selvindlysende. Også anden direkte magtanvendelse end strafbar vold er imidlertid utilladelig. Det er derfor et groft overgreb, såfremt fagforeningsmedlemmer i forening med magt vil hindre uorganiserede arbejdere i at komme til eller fra den arbejdsplads, hvor de arbejder, hvad enten dette skyldes, at man vil gøre en strejke effektiv eller blot i almindelighed ønsker at forhindre uorganiserede arbejdere i at få arbejde."

4. Enhver - eller med et i tidligere tid almindeligt ord "almenheden" - har fra gammel tid haft en ret til at færdes på offentlige og private veje. Allerede i Jyske Lov I 56 og Danske Lov 3-15-2 fandtes bestemmelser til sikring af den almindelige samfærdsel. Det siges i disse bestemmelser, at de fra arild bestående veje ikke må nedlægges eller spærres.

Færdselsretten omfatter både den almindelige ret for alle til at færdes ad de offentlige og private veje og retten til adgangen til og fra de ejendomme, som ligger ved vejen, den såkaldte "facaderet", jfr. Knud Ilium "Dansk tingsret" 1952, 1. udgave, side 203, og - særligt om private veje side 207 - samt E.A. Abitz "Vejenes Retsforhold", side 242. De konflikter om færdselsretten, som i tidernes løb er forekommet, er som det fremgår af udredningerne i de

citerede værker navnlig opstået mellem den offentlige eller private vejejer og ejerne af de tilstødende ejendomme og har drejet sig om pligten til at opretholde og vedligeholde vejen og holde denne åben for almindelig færdsel til de tilstødende ejendomme.

Den almindelige ret til færdsel på vejene er nu fastslået i lov om offentlige veje, **jfr.** lovbekendtgørelse nr. 585 af 20. november 1975> og lov om private fællesveje, jfr. lovbekendtgørelse nr. 587 af 20. november 1975. Loven om offentlige veje sikrer ejeren og brugeren af en ejendom adgang til en vej. Vejbestyrelsen skal ved nye vejanlæg og ved ombygning af bestående veje træffe bestemmelse om, hvorvidt og i bekræftende fald i hvilket omfang der kan tillades adgang frei de tilgrænsende ejendomme. Afbrydes en ejendoms hidtidige adgang **til** det offentlige vejnet, skal vejbestyrelsen så vidt muligt sikre ejendommen anden fornøden forbindelse til offentlig vej, jfr. § 69, stk. 1. Ejeren eller brugeren har ret til erstatning, såfremt sådan forbindelse ikke etableres, jfr. nærmere § 69, stk. 2 og 3. Loven om private fællesveje indeholder i § 44 en bestemmelse om, at grundejerne ikke uden vejmyndighedernes og politiets godkendelse må lade foretage hel eller delvis afspærring af vejen for gennemgående færdsel. Begge love - loven om offentlige veje kcpitel 6 og loven om private fællesveje § 48 - sikrer adgangen til vejen for ejerne af de tilstødende grunde ved nærmere forskrifter om etablering og benyttelse af overkørsler og overgange.

Både reglerne i de nugældende vejlove og de tilsvarende ældre regler angår direkte kun vejejerens forpligtelser, men det er efter rådets opfattelse åbenbart, at tredjemand ikke er berettiget til at hindre den almindelige færdsel på veje, som vejejerne skal holde åbne, og til at afskære adgangen til og fra ejendomme, der støder op til disse veje.

5. Straffelovrådet anfører i sin udtalelse, at fysiske spærringer af et område og tilsvarende spærring iværksat ved opstilling af personer i domstolens praksis formentlig vil blive anset som omfattet af politivedtægtens § 3. Fysiske afspærringer vil desuden efter omstændighederne være en overtrædelse af straffeloven, f.eks. § 260 om ulovlig tvang, og af færdselsloven.

6. Krænkelser af ejerens ret til adgang til sin ejendom giver

som allerede kort omtalt under pkt. 2 ejeren adgang til at kræve erstatning eller ved forbud eller på anden måde hævde sin ret efter forskellige civilretlige regler.

Ejeren kan efter omstændighederne kræve erstatning for det tab, han har lidt, f.eks. ved at en virksomhed, som drives på ejendommen, har måttet ligge stille som følge af, at arbejderne er blevet hindret adgang til virksomheden, jfr. Knud Illum i "Den kollektive arbejdsret", side 344.

Gennemførelsen af en erstatningssag eventuelt gennem flere instanser tager lang tid, og reetablering af en virksomhed, der længe har ligget stille, er ofte ikke mulig. En civil erstatningssag eller trusel om sådan retsforfølgning er derfor sjældent et egnet retsmiddel i en akut situation. Af samme grund er et sagsanlæg med påstand om forbud - uden forudgående fogedforbud - ligeledes i almindelighed uegnet.

7. Civil retsforfølgning kan iværksættes uden dom ved fogedens indgriben i form af en umiddelbar fogedforretning og et fogedforbud.

7.1. Reglerne om umiddelbare fogedforretninger, også kaldet indsættelses- og udsættelsesforretninger, findes i retsplejelovens kapitel 55. Hovedbestemmelsen heri er § 609, som om fast ejendom siger følgende:

"Det skal fremdeles i samme tilfælde som hidtil stå vedkommende berettigede åbent at fordre fogedens hjælp til at indsættes i eller udsætte andre af besiddelsen af fast ejendom ... uden at sædvanligt eksekutionsgrundlag er til stede."

Der har, så vidt det er rådet bekendt, ikke i praksis været iværksat umiddelbare fogedforretninger til overvindelse af hindringer etableret som led i en arbejdskonflikt, og anvendelsen af dette retsmiddel i sådanne situationer er ikke omtalt i den arbejdsretlige eller fogedretlige litteratur.

Det er ikke ganske klart, i hvilket omfang der er hjemmel til at foretage umiddelbare fogedforretninger. Der er dog ikke tvivl om, at sådanne fogedforretninger kan foretages også i situationer, hvor de ikke har været anvendt før retsplejeloven. Anvendelsen af umiddelbare fogedforretninger med hensyn til fast ejendom har imidlertid både i nyere og ældre praksis været koncentreret om tvister, der udspringer af kontraktretlige forhold. Der er intetsteds anty-

det nogen begrænsning af reglernes anvendelighed i arbejdskonflikter, og reglerne om umiddelbare fogedforretninger kan efter rådets opfattelse i princippet anvendes i de her omtalte situationer. Gennemførelsen af forretningerne må dog antages at ville støde på betydelige praktiske vanskeligheder.

Gennemførelsen af en ind- og udsættelsesforretning forudsætter i almindelighed, at den forurettede kan identificere en modpart. Såfremt en fysisk blokade eller en demonstration under en arbejdskonflikt er etableret af en organisation eller ledet af en arrangør, der har anmeldt demonstrationen til politiet i henhold

x)

til politivedtægtens § 8 , kan fogedforretningen iværksættes overfor organisationens ledere og demonstrationens arrangør. Kendskab til modpartens identitet er dog ikke en ufravigelig betingelse. Forretningen kan gennemføres, selv om det ikke er muligt på forhånd at underrette en bestemt modpart om forretningens foretagelse. Såfremt en afspærring er etableret af en menneskemængde, der ikke eller ikke mere er organiseret, skal fogeden, såfremt han finder retsgrundlaget utvivlsomt, skaffe de berettigede adgang til ejendommen. Politiet skal om fornødent yde fogeden bistand, jfr. retsplejelovens § 48o, stk. 3. En umiddelbar fogedforretning er imidlertid én engangsforanstaltning, og den afsluttede fogedforretning hindrer ikke, at blokaden genoptages straks efter, at fogeden har forladt stedet. Dette retsmiddel er derfor kun af begrænset værdi for den blokerede virksomhed.

7.2. Fogeden kan nedlægge forbud mod foretagelsen af retsstridige handlinger. Ved forbudet gives der en eller flere personer pålæg om at undlade handlinger eller foretagender, som strider mod forbudsrekvirentens ret, jfr. retsplejelovens § 646. Fogeden kan kun forbyde handlinger, som de pågældende er uberettigede til at foretage. Det følger af retsplejelovens § 648, stk. 2, at forbud ikke bør nedlægges, såfremt en af rekvisitus tilbudt sikkerhed eller den straf, som lovens almindelige regler hjemler for retskrænkelser, yder rekvirenten tilstrækkeligt værn.

Det fremgår af straffelovrådets udtalelse, at det er rådets opfattelse, at der er hjemmel, først og fremmest i politivedtægtens § 3> til at skride ind overfor fysisk blokade. Det må derfor

x) Politivedtægtens § 8 er gengivet i straffelovrådets udtalelse side 35.

antages, at fogeden som oftest vil afvise at nedlægge forbud i en sådan situation.

Har fogeden nedlagt forbud mod foretagelsen af en retsstridig handling, kan personer, overfor hvem forbud er nedlagt, straffes med bøde eller hæfte, såfremt de overtræder forbudet. Straffen pålægges under en civil sag, der anlægges af den forurettede. Der kan i forbindelse hermed idømmes erstatning, jfr. retsplejelovens § 650, stk. 1. Politiet skal yde rekvirenten, d.v.s. den der har begæret forbudet nedlagt, bistand til at sikre overholdelse af forbudet, jfr. § 650, stk. 2.

I praksis har forbud været nedlagt mod at hindre udkørsel fra en ejendom til vej, men forbud har i hvert fald i nyere praksis ikke været anvendt i forbindelse med arbejdskonflikter. Anvendelsen af fogedforbud på dette område er ikke omtalt i den procesretlige litteratur. Max Sørensen udtaler i Statsforfatningsret 1973. 2. udgave,, side 395, i forbindelse med omtalen af forsamlingsfriheden, "at retsordenens sædvanlige forebyggende retshåndhævelsesmidler - fogedforbud m.m. - kan anvendes, hvis en forsamling søges afholdt i strid med private rettigheder, f.eks. på et privat areal eller i et privat lokale uden ejerens samtykke".

Også gennemførelsen af en forbudsforretning over for en fysisk blokade ville iøvrigt støde på praktiske vanskeligheder. Et forbud skal efter retsplejelovens § 646 nedlægges mod en eller flere bestemte personer. Forbud kan, hvor betingelserne: iøvrigt herfor undtagelsesvis er opfyldt, nedlægges overfor lederen eller lederne af en organiseret demonstration, men ved uorganiserede demonstrationer ville fogedforbud kun kunne nedlægges overfor de enkelte deltagere. På grund af demonstranternes antal, og fordi en demonstration ofte vil bestå af en vekslende kreds af personer, er heller ikke forbud et egnet retsmiddel mod en ulovlig blokade. Den forurettede kan rejse erstatningskrav også overfor personer, som ikke er omfattet af forbudet, jfr. § 65I, men han kan ikke kræve politiets bistand.

8. I fremstillinger af færdsels- og facaderetten tales i almindelighed om "ejerens" adgang til "sin ejendom". Det er efter rådets opfattelse klart, at personer, som er i følge med ejeren eller færdes til eller fra ejendommen efter ejerens anmodning eller med dennes tillidelse, har samme adgangsret som en ejer. Begæring om foretagelse af fogedforretning til håndhævelse af adgangsretten kan dog kun fremsættes af ejeren eller af den, der som lejer eller forpagter har brugsret til ejendommen,.

9. Retsplejerådets konklusion er, at det af de ejendomsretlige og vejretlige regler og retsgrundsætninger fremgår, at ejeren af en fast ejendom har ret til at færdes til og fra ejendommen ad de eksisterende offentlige og private veje, og at det er retsstridigt at hindre denne adgang. Samme ret som ejeren har personer, som er i følge med ejeren, eller som færdes til og fra ejendommen efter ejerens anmodning eller med hans tilladelse.

Adgangsretten kan håndhæves ved forskellige civilretlige retsmidler. Der kan under en retssag kræves erstatning for tab eller nedlægges påstand om, at afspærringen kendes ulovlig. Adgangsretten kan endvidere søges gennemført ved en umiddelbar fogedforretning, ligesom der i særlige tilfælde kan nedlægges fogedforbud mod at hindre adgangen til ejendommen.

De civilretlige retsmidler yder ikke en effektiv beskyttelse mod etablering og opretholdelse af ulovlig blokade ved fysisk afspærring. Anvendelse af civilretlige retsmidler til håndhævelse af adgangsretten vil efter rådets opfattelse som regel heller ikke være hensigtsmæssig i de foreliggende situationer. En fogedsag fører til, at politiet, når fogeden har truffet sin afgørelse, er forpligtet til umiddelbart derefter at skride ind med den fornødne magt for at gennemføre afgørelsen. Det er efter rådets opfattelse mere hensigtsmæssigt, at færdselsretten til ejendommen sikres gennem passende strafferegier. Politiet får herved en selvstændig kompetence til at skride ind og kan derfor vise en større fleksibilitet bl.a. med hensyn til tidspunktet for den politimæssige indskriden.

Krænkelser af færdselsretten vil i almindelighed ikke have karakter af en egentlig forbrydelse, og en sikring af retten hører derfor ikke hjemme i borgerlig straffelov, men mere naturligt i de enkelte politivedtægter. Som nævnt ovenfor anser straffelovrådet det for sandsynligt, at disse tilfælde vil være omfattet af politivedtægtens § 3.

København den 16. januar 1976

E.A. Abitz

Erik Andersen

Knud Arildsen

Bernhard Gomard
(Formand)

Carsten Jepsen

Kristian Mogensen

K. Sonne-Holm

Hanne Ekstrand
(Sekretær)