

Statsmagtens anvendelse af politivedtægten mod politisk aktivitet i Danmark

Kirsten Gamst-Nielsen

1. Indledning

Under hensyn til sammenligneligheden med de finske forhold som beskrevet i foranstående artikel vil jeg først gøre rede for de danske politivedtægters indhold og baggrund.

En politivedtægt (i det følgende forkortet til pvt) er en samling af ordensforskrifter med tilhørende straffebestemmelser, som er udarbejdet med hjemmel i lov af 11. 2. 1863 angående omordning af Københavns politi m. v. (fsv angår pvt for København) og ellers i lov nr. 21 af 4. 2. 1871 indeholdende bestemmelser om politiet uden for København. Ifølge disse love skal de fornødne bestemmelser angående jagttagelse af orden og velanstændighed på offentlig gade, vej eller plads, torvehandel m. m. optages i pvt.

Pvt. gælder inden for en kommune og udformes af kommunalbestyrelsen på grundlag af en af justits- og indenrigsministeriet udarbejdet normalvedtægt og skal forelægges for justitsministeriet, forinden den kan træde i kraft. Kommunalbestyrelsen er ret bundet af forlægget. I praksis er der da heller ikke store forskelle mellem de enkelte politivedtægters ordlyd – i hvert fald ikke hvad angår de for vor problematik relevante bestemmelser. Derimod kan der være forskelle i politiets tilbøjelighed til at rejse tiltale efter pvt. inden for de forskellige retskredse.

Såvel overtrædelse af pvt's bestemmelser som undladelse af at efterkomme de påbud, der udstedes med hjemmel i pvt, er strafbart. Straffen er bøde.

2. Forholdet mellem pvt og grundloven

Pvt's bestemmelser

De bestemmelser i pvt, der særligt er af betydning for udøvelse af politisk aktivitet, er først og fremmest bestemmelserne i

NORMALPVT § 8, hvorefter optog og møder på gade skal anmeldes ved personlig henvendelse til politiet senest 24 timer før, de skal finde sted. Anmeldelsen skal indeholde angivelse af tidspunkt, rute og mødested. Politiet kan ifølge bestemmelsen foreskrive de ændringer, der må anses for påkrævet af hensyn til færdslen. Politiets anvisninger skal efterkommes.

NORMALPVT § 12, stk. 1, hvorefter det er forbudt på eller ud til veje, gader eller andre steder, hvortil der er almindelig adgang, at opsætte eller ombære plakater eller udstille eller forhandle eller uddele skrifter eller billeder, når det er *egnet til at forstyrre den offentlige orden*, eller når plakaterne, billederne eller skrifterne er af anstødelig eller fornærmende karakter. I stk. 3 forbydes helt generelt uddeling af skrifter inden for en afstand af 100 meter fra adgangen til en skole eller en kaserne (militærforlægning).

NORMALPVT § 7, stk. 1, hvorefter opløb eller sammenstimlen, der er *egnet til at forstyrre den offentlige orden*, ikke må finde sted på veje, gader eller andre steder, hvortil der er almindelig adgang. Politiet kan give personer, der opholder sig de nævnte steder, de påbud, der er påkrævede til forebyggelse af forstyrrelsen af den offentlige orden – i praksis beordre »passér gaden«.

NORMALPVT § 16, hvorefter uvedkommende ikke må tage ophold bl. a. på trapper, i porte, i indgange eller opgange til huse, i ubeboede huse eller lejligheder, i gårde, på byggepladser o.a. steder.

NORMALPVT § 3, stk. 1, hvorefter skrigen, råben, højroset syngen eller anden støjende voldelig eller fornærmelig eller lignende adfærd, der er egnet til at forstyrre den offentlige orden eller medføre ulempe for andre tilstedeværende eller omboende, ikke må finde sted på veje, gader og andre steder, hvortil der er almindelig adgang.

Politilovens bestemmelser

Her skal blot nævnes bestemmelsen i § 12 (§ 10) vedrørende opløb, som må skilles med magt som anført i grundlovens § 80 (se nedenfor), og hvorefter politiet kan kræve *offentlige forsamlinger*, hvor der opstår uorden, som udarter til voldelig adfærd, hævet eller selv hæve forsamlingen, som derefter ikke mere er en forsamling men et opløb, der kan behandles som sådant.

Grundlovens bestemmelser

De relevante grundlovsbestemmelser er

§ 79, hvorefter borgerne har ret til uden forudgående tilladelse at samle sig ubevæbnede. Politiet har dog ret til at overvære offentlige forsamlinger. Yderligere kan forsamlinger under åben himmel forbydes, når der af dem kan belyngtes fare for den offentlige fred.

§ 80, hvorefter den væbnede magt, når den ikke angribes, kun må skride ind over for *opløb*, når mængden tre gange forgæves er opfordret til at skilles i kongens og lovens navn.

§ 77, hvorefter enhver har ret til på tryk, i skrift og tale at offentliggøre sine tanker, dog under ansvar for domstolene. Censur og andre forebyggende foranstaltninger må ingensinde indføres.

Bestemmelsernes indbyrdes forhold

Bestemmelsen i grdl. § 79 må forstås sådan, at der ikke i pvt med hjemmel i politilovene eller anden lov kan fastsættes eller indfortolkes andet end meget snævre begrænsninger over for forsamlinger (møder, demonstrationer o.l.). Undladelse af at anmelde et optog eller møde som omtalt i pvt § 8 gør derfor ikke vedkommende optog eller møde ulovligt og bevirker derfor ikke, at det af den grund kan forbydes. Kun hvis en forsamling under åben himmel konkret og direkte frembyder fare for den offentlige fred – dette er i politilovens § 12 (§ 10) defineret som uorden, der udarter til voldelig adfærd – kan forsamlingen forbydes. Forbud på grundlag af formodninger kan altså ikke udstedes.

Under hensyn til, at grundlovens § 77 om ytringsfriheden må anses for lige så væsentlig som § 79 om forsamlingsfriheden, og til at indskrænkninger gennem lovgivning derfor må være af meget snæver karakter, må det fastholdes, at »dog under ansvar for domstolene« forstås således, at der kun efterfølgende kan blive tale om straf og kun for visse begrænsede og nøje definerede ytringer – f. eks. injurier. Den indskrænkning i ytringsfriheden, som følger af pvt's § 12, stk. 1 og 3, kan derfor ikke anses for at være i overensstemmelse med grundloven, idet der i stk. 1 første led blot opereres med »egnet til at forstyrre den offentlige orden« og i stk. 3 endog gælder et totalt forbud uanset skriftets indhold og omstændighederne iøvrigt. Der må som minimum kræves, at der konkret er sket en forstyrrelse af den offentlige orden. Hvis man sammenholder pvt's § 12, stk. 2, hvorefter uddeling af skrifter o.l., der alene sker som reklame for erhvervsinteresser, er forbudt, med stk. 1, er det klart, at ikke enhver uddeling af skrifter kan være omfattet af stk. 1. En faktisk forstyrrelse må påvises (jfr. hertil Peter Germer, Ytringsfrihedens væsen, 1973).

3. Praksis

Der er ikke nogen særligt omfattende praksis på området. Flest afgørelser findes formentlig vedrørende pvt § 12. Her må dog skelnes mellem stk. 1 og stk. 3. Ved bedømmelsen af omfanget af praksis i det hele taget skal det erindres, at der ved overtrædelser af pvt, hvor der rejses tiltale, altid forsøges gennemført en bøvedtagelse udenretligt. Domstolspraksis på området begrænser sig derfor til de mere principielle spørgsmål, og særligt til de sager, der har politisk karakter. Den følgende gennemgang er på ingen måde udtømmende.

ad pvt § 12, stk. 3

Uddeling af skrifter ved skoler og kaserne – især ved kaserne – har givet anledning til flere straffesager. Det drejer sig om tilfælde, hvor medlemmer af antimilitaristiske organisationer eller venstrefløjspartier har uddelt pjecer vedrørende militæret (f. eks. om afskaffelse af samme eller om soldaterpolitiske krav). Indtil for nylig er der i alle sådanne sager sket domfældelse, uanset om omdelingen har forstyrret endsige været egnet til at forstyrre den offentlige orden eller ej. – Det er klart, at tiltale nok ikke ville være blevet rejst, hvis de pågældende pjecer havde lovprist militarismen, NATO og forholdene i hæren.

Med Vestre Landsrets dom af 16. juni 1977 (sag nr. 1303-06/1977) ser det ud til, at en delvis ny praksis er blevet indledt. I den konkrete sag er det ubestridt, at uddelingen fandt sted i al fredsommelighed uden for en kaserne, uden at de forbipasserende følte sig forulempet.

Ved dommen er det enstemmigt fastslået, at § 12, stk. 3, omfatter alle slags skrifter, også sådanne, som ikke konkret forstyrrer den offentlige orden eller skønnes egnede til at forstyrre den, og at bestemmelsen *ikke* strider mod grdl. § 77. – På disse væsentlige punkter er der altså ikke røkket ved den hidtidige praksis, og det er nok tvivlsomt, om det vil ske, hvis spørgsmålet om pvt § 12, stk. 3's grundlovsmæssighed skulle blive påkendt ved højesteret.

Hertil kommer resten af dommen (2-1), der alligevel frifinder med den begrundelse, at

1) de særlige ordensmæssige og disciplinære hensyn, der gør sig gældende indenfor områder, der hører til skoler eller kaserne, ikke kan varetages gennem regler, der har hjemmel i politilovene, idet disse taler om iagttagelse af orden »på offentlig vej, gade eller plads«. (Men det var også uaktuelt i den pågældende sag, da uddelingen fandt sted uden for på fortovet).

2) der ikke er grund til at antage, at uddeling indenfor 100 meters afstand af en kaserne frembyder større risiko for ordensforstyrrelse end uddeling

på andre offentlige steder, hvor der ikke gælder et generelt forbud. Retten anser det – når hensyn skal tages til, at meningsudbredelsen ikke må begrænses unødigt – for betænkeligt at anse pvt § 12, stk. 3, for nødvendig til sikring af offentlig ro og orden.

3) bestemmelsen ikke har så sikker hjemmel, som er nødvendig for pålægelse af strafansvar.

Argumentationen er udpræget legalitetsorienteret. Dommen har bevirket, at anklagemyndigheden i en lignende sag, der var indbragt for Østre Landsret af de tiltalte, har påstået frifindelse, hvorefter landsretten afsagde en frifindende dom.

ad pvt § 12, stk. 1

Bestemmelsen vedrører som nævnt bl. a. både ombæring af plakater og uddeling af skrifter. Anvendelsen af bestemmelsen mod politisk aktivitet er ikke noget nyt fænomen. Domstolspraksis drejer sig mig bekendt udelukkende om sådanne tilfælde, hvor plakater har været båret under demonstrationer. Hidtil har man domfældet, såsnart politiet skønnede plakatom-bæringen eller skriftuddelingen egnet til forstyrrelse af den offentlige orden. Selv plakater med fredsparoler i en lille (20 personer) demonstration på en stille villavej er blevet anset for egnet hertil.

Den seneste sag på området er en udløber af en lønkonflikt i vinfirmaet Skjold Burne.

Gennem den støtte-komité-bevægelse, der er vokset op i forbindelse med de senere års arbejdskampe i Danmark, kan de aktionerende arbejdere få en langt mere omfattende og effektiv udbredelse af kendskabet til konfliktens grundlag og forløb (og dermed vinde større forståelse og støtte), end det er muligt at få gennem det borgerlige pressemonopol. Det sker bl. a. ved, at støttekomitémedlemmer eller andre sympatiserende laver plancheudstillinger, uddeler løbesedler eller opsætter eller ombærer plakater.

I den sag, der nu skal omtales, forsøgte politiet at få en sådan form for støtteaktivitet kriminaliseret. Fem personer ydede deres støtte til aktionen ved at først tre af dem og sidenhen to af dem aktionerede foran en Skjold Burne butik. De havde hængt plakater på ryg og mave med påskrifter som »boycot Skjold Burne« og medbragte løbesedler med orientering om konflikten, som de uddelte til de forbipasserende, der gav sig i snak med dem. Der var ikke nogen særlig trafik på fortovet, hvor de gik frem og tilbage. Eventuelle kunder til butikken blev ikke forhindret i at gå ind i butikken, men blev opfordret til at undlade at handle der.

Efter at tre af dem var blevet anholdt, trådte de to andre til, men de stillede sig nu helt tæt ved muren på hver side af butiksdøren, således at de stod bag de reklame-vintønder, som butikken havde anbragt på fortovet. Disse to blev også anholdt. Begge anholdelser blev foretaget uden begrundelse.

Tiltalen lød i første omgang på overtrædelse af pvt. § 3 stk. 1, § 6 stk. 1, § 8 stk. 1 og § 12 stk. 1. Under sagen frafaldt anklageren §§ 3 og 6.

Forsvaret argumenterede for, at der faktisk ikke var sket en forstyrrelse af den offentlige orden – kun butikskædens ejere kunne føle sig generet på deres pengepus – , at handlingen heller ikke konkret var egnet til at forstyrre, at § 12 stk. 1 sammenholdt med stk. 2 forudsatte en sådan konkret egnethed, samt at de tre mennesker umuligt kunne udgøre et møde i politivedtægtens forstand. Havde de tiltalte uddelt reklamer for Skjold Burne, var de med al sandsynlighed ikke blevet anholdt, endskønt dette er totalt forbudt ifølge pvt § 12 stk. 2.

Dommeren fandt, at der ikke havde været tale om ulempe for færdslen. Under hensyn hertil kunne det ikke med tilstrækkelig sikkerhed fastslås, at plakatom-bæringen havde været egnet til at forstyrre den offentlige orden. Endvidere fandt han, at aktionen ikke var et møde eller optog i pvt's forstand. Derfor blev de tiltalte frifundet.

Sagen blev derefter med justitsministeriets tilladelse af anklagemyndigheden indbragt for Østre landsret, som d. 24. 6. 1977 (i sag 12. afd. a.s. nr. 393/1976) stadfæstede den frifindende underrettsdom. Begrundelsen var, at det ikke var blevet godtgjort, at plakatom-bæringen havde været egnet til at forstyrre den offentlige orden. Ligeledes fandt retten, at aktionen ikke var et møde eller optog i pvt § 8's forstand. Under sagen forsøgte anklagemyndigheden i stedet at få dom efter pvt § 7 stk. 1 (om opløb), men det tog dommen af formelle grunde ikke stilling til.

Det står derfor fortsat hen i det uvisse, om man evt. vil forsøge at bruge § 7 stk. 1 i stedet i en lignende situation. Men det er slået fast, at § 12 stk. 1 forudsætter en konkret egnethed til at forstyrre, som skal godtgøres, således at politiets skøn på dette punkt ikke er suverænt.

Umiddelbart er det samfundsmæssigt set ikke indlysende, hvorfor landsretten frifandt vedr. § 12, idet den formentlig med sindsro kunne have opretholdt den hidtidige praksis. Juridisk set er det tydeligt, at domstolene strækker legalitetsprøvelsen videre, end det har været sædvanligt i sager efter pvt. Det skyldes formentlig bl. a., at domstolene i de senere år og især i denne type sager har været presset til at forsvare deres status som neutrale statsorganer. Det er foregået i form af en øget intensitet i vurderingen af retsgrundlaget for indgreb.

ad pvt § 16

Endelig skal nævnes de stadigt hyppigere boligaktioner bl. a. rettet mod tomme lejligheder og andre boligfiduser. Her har besættelse af huse og lejligheder været benyttet, uden at der er blevet rejst tiltale, selv om politiet ofte har grebet ind. En skærpet praksis synes nu på vej, idet der for kort tid siden faldt en dom ved Frederiksberg ret, hvor aktivisterne fik bøder på 100 kr. for overtrædelse af pvt § 16. De havde aktioneret uden for et hus med en tom lejlighed og blev anholdt på trappen (hvor de passerede

efter at have været til kaffedrikning hos en lejer). De blev anset for at have taget ophold på trappen, da der indenfor indgangsdøren stod et bord, som tilhørte en aktionsgruppe ved navn Samarbejdsudvalget mod Ejerlejligheder.

4. Klassekamp – arbejdskamp og boligkamp

En udvikling, der ligner den finske på et punkt – nemlig en udvidende nyfortolkning af specielt en bestemmelse i pvt – er på vej. Foreløbig er det blevet ved en anvisning fra justitsministeriet til politimestrene. Straffelovrådet har støttet den, og dermed reelt fungeret som håndlanger for regering og folketing, der ikke åbent har turdet tage parti for kapitalen.

Efter at fagbevægelsens gamle våben, blokaden (at man forbyder sine medlemmer at tage arbejde i et bestemt firma) har vist sig ineffektivt i en række tilfælde, kom man i nogle arbejdskampe i 1975 atter i gang med den anden version – den fysiske blokade, hvorved man uden voldsanvendelse, men ved sin blotte tilstedeværelse i stort antal (som regel) hindrer uorganiserede arbejdere i at komme ind på en virksomhed, der nægter at tegne overenskomst. Det førte til politiindgreb og til lange debatter i folketinget, hvor højrefløjen straks ville have enten straffet de formastelige arbejdere efter straffelovens bestemmelser om tvang eller have indført en ny straffebestemmelse, se Jørgen Jepsen i RETFÆRD nr. 1, side 77 ff. Modstanden i arbejderklassen var stærk, og den socialdemokratiske regering, der som sædvanlig ikke ville sige fra overfor højrefløjen og heller ikke ville stå på fagbevægelsens side, måtte finde på noget andet. Man bad straffelovrådet afgive en betænkning. Enden på det blev, at rådet antog, at bestemmelsen i pvt § 3 stk. 1 om skrigen, råben osv. nok også kunne dække blokader, idet udtrykket »og lignende«, når det blev sammenholdt med opfattelsen af »voldelig« i straffl. § 260 (om ulovlig tvang), ville kunne omfatte fysiske spærringer ved brug af ting eller ved opstilling af personer, der skaber hindring ved at stå så tæt, at det af situationen fremgår, at den, der forsøger at komme igennem, opdager, at det ikke kan lade sig gøre, fordi personer i kæden står fast uden at åbne for passage. (!)

Først i denne tid vil den omtalte fortolkning blive prøvet ved domstolene. Jeg har netop været forsvarer i en sag, hvor tiltale var rejst i medfør af den udvidede fortolkning af pvt § 3, stk. 1. Og om kort tid vil spørgsmålet igen komme op i forbindelse med de mange straffesager, der er rejst efter blokaden i anledning af Københavns kommunes forsøg på at nedlægge en god børnehav på Nørrebro som led i en uønsket byfornyelsesplan. (Hvor anklagemyndigheden i den sag, jeg har ført, og som jeg omtaler nedenfor, fik samtlige 43 sager berammet samtidig ved samme byretsafdeling, således at det var forholdsvis enkelt at argumentere for, at sagerne skulle

behandles under ét – hvad der jo letter politiseringen – gør man i den ny sag det, at anklageskrifterne indleveres lidt efter lidt, således at sagerne ikke berammes ved samme afdeling. Det skyldes formentlig en bevidst indstilling – men under alle omstændigheder hjælper det i hvert fald til at gøre det vanskeligere at føre forsvaret).

I »min« sag er det ikke en arbejdskamp, men en boligkamp, der har givet anledning til sagen. En gruppe boligaktivister har – efter at lejerne forgæves har forsøgt at få myndighederne til at stoppe en ulovlig modernisering – i overensstemmelse med lejerne foranstaltet en aktion, der bestod i hver morgen at stille sig foran trappen ind til de opgange, hvor moderniseringsarbejdet skulle foregå. Moderniseringen gør i dette tilfælde små lejligheder endnu mindre og ubrugelige, men har til formål at muliggøre en opdeling af ejendommen i ejerlejligheder. Lejerne havde gavn af aktionen, kun udlejeren blev generet, idet han – hvis aktionen lykkedes – ville gå glip af en kolossal profit. Håndværkerne blev opfordret til at henholde sig til Normens § 5 (hvorefter trussel imod deres liv, ære eller velfærd berettiger dem til at nedlægge arbejdet), og Byggefagenes Samvirke bakkede aktionen op med støtteerklæring.

Dommen er nu afsagt. Jeg har endnu ikke fået dommerens begrundelse for afgørelsen, som blev domfældelse efter pvt § 3, stk. 1 – med strafbortfald. Dermed kan dommen kun ankes med justitsministeriets tilladelse. Men vi vil naturligvis søge anketilladelse.

Hvis denne sag endeligt tabes, har fagbevægelsen og boligbevægelsen tabt et af sine væsentligste kampvåben. Og statsmagten er endnu en gang sluppet godt fra at tilsløre den egentlige konflikt. Fra at være et spørgsmål om klassemodsætninger, hvor statsmagten åbent må vise, at den tager parti for kapitalen ved at blive tvunget til at lovgive, vil konflikten nu blive fremstillet som et klasseneutralt juridisk spørgsmål om, hvorvidt den offentlige orden er blevet forstyrret eller har kunnet forstyrres. Domstolene vil hermed reelt have fået tillagt lovgivningsmagt. Der er åbent for vilkårlighed.

5. Afslutning

Sammenfattende kan man konstatere, at udviklingen i brugen af politivedtægten mod politisk aktivitet ikke sker efter nogen klar linie. Pvt § 12, stk. 1, har vistnok aldrig været brugt mod forhandling af skrifter, selv om den godt kunne bruges, når konkret egnethed til at forstyrre den offentlige orden godtgøres. Bestemmelserne om handel kan ikke anvendes overfor salg af blade o.l., således som det er tilfældet i Finland.

Der synes at være to træk i den danske statsmagts brug af pvt: at der er en tendens til, at politiets fortolkning af politivedtægten undergives en mere intensiv legalitetsprøvelse end hidtil (krav til hjemmel er skærpet).

Dette ændrer ikke ved straffesagernes egnethed til at tilsløre klassekonflikten gennem den formelle juridiske sagsbehandling, tværtimod. Og *at* pvt i stigende grad anvendes imod arbejderklassen, i alle tilfælde, hvor denne træder i direkte konfrontation med kapitalens profitinteresser. – Pvt må derfor forventes præciseret og skærpet i den kommende tid.

LITTERATUROMTALE

Kvindens erhvervsmæssige ligestilling i DDR

Omtale af afsnit i Ruth Nielsens og Jytte Thorbeks bog »Ligestillingslovgivning« og samme forfatteres artikel i »DDR, det andet Tyskland«

I det følgende vil jeg i korthed omtale, hvordan man i DDR har søgt at løse problemerne angående kvindernes reelle ligestilling.

Mit udgangspunkt for at skrive artiklen er afsnittet om DDR i Ruth Nielsens og Jytte Thorbeks bog, Ligestillingslovgivning, Juristforbundets forlag, København 1976, og de samme forfatteres artikel i bogen, DDR det andet Tyskland, Sydjysk universitetsforlag, Esbjerg 1977. Den sidstnævnte bog indeholder en samling af artikler, der foruden den nævnte omhandler andre af de retlige og politiske forhold i DDR. Bogen er i øvrigt et led i det Øst-Vest projekt, der påbegyndtes på universitetet i 1972.

Ligestilling betragtes i DDR som en samfundsopgave, og ikke bare som et mål for den enkelte kvinde eller grupper af kvinder. Det politiske system i DDR er anderledes end vores, hvilket også medfører et andet slags retssystem med en anden funktion og opbygning end vores. Dette er af største betydning for ligestillingen. Systemet medfører bl. a., at kvinden har ret og pligt til arbejde. Denne pligt kan dog opfyldes ved arbejde i hjemmet. Kvinderne i DDR er altså skånet for de store indslusningsvanskeligheder på arbejdsmarkedet, som vi kender fra Danmark, samt for arbejdsløshedsproblemet. I DDR sigter man mod, at kvinderne opnår en reel ligestilling i modsætning til en formel, hvilket er ensbetydende med, at man stræber mod at give kvinderne de samme muligheder som mænd til at få uddannelse, arbejde, avancement m. v.

Dette ligestillingsprincip er fastslået i art. 20 i DDR's forfatning. For at nærme sig en reel ligestilling har det været nødvendigt, på en række områder, at lovgive specielt for kvinder. Jeg vil i det følgende nævne, hvad der fra statens side er gjort for at skabe reel ligestilling på arbejdsmarkedet.