



Justitsministeriet
Slotsholmsgade 10
1216 København K

Sendt til: jonk@jm.dk, annd@jm.dk og KFOKR@jm.dk
Sagsnr.: 2026-03774

12. oktober 2026

Høringssvar over forslag til lov om ændring af straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love (Skærpet indsats mod bandekriminalitet og kriminelle familier m.v. og baggrundstjek af visse havnemedarbejdere)

Danske Advokater takker for muligheden for at afgive bemærkninger til lovforslaget. Dette høringssvar er udarbejdet i samarbejde med Danske Advokaters [fagudvalg for strafferet og straffeprocess, fagudvalget for ansættelsesret](#) samt [Retssikkerhedsudvalget](#).

Overordnede bemærkninger

Danske Advokater anerkender behovet for en effektiv indsats mod organiseret og alvorlig kriminalitet, men understreger, at indsatsen skal respektere grundlæggende strafferetlige, ansættelsesretlige og retssikkerhedsmæssige principper.

Lovforslaget indeholder efter Danske Advokaters opfattelse flere vidtgående ændringer, som giver anledning til væsentlige retssikkerhedsmæssige betænkeligheder. Det gælder navnlig forslaget om en ny bestemmelse i straffelovens § 191 c om bidrag til alvorlig kriminalitet samt forslaget om at overføre kompetencen til at fastsætte den geografiske og tidsmæssige udstrækning af opholds- og kontaktforbud fra domstolene til politiet. Hertil kommer ordningen om baggrundstjek af visse havnemedarbejdere, som rejser spørgsmål om afgrænsningen af de omfattede personer, de ansættelsesretlige konsekvenser og forholdet til foreningsfriheden.

Uddybende bemærkninger

1. Forslaget til ny § 191 c – bidrag til alvorlig kriminalitet

Danske Advokater finder, at den foreslåede § 191 c giver anledning til væsentlige principielle betænkeligheder.

Efter de almindelige regler om medvirken i straffelovens § 23 forudsætter strafansvar, at medvirkerens forsæt omfatter den forbrydelse, som den pågældende medvirker til, i en tilstrækkeligt konkretiseret form. Med den foreslåede § 191 c lægges der op til et selvstændigt strafansvar, hvor det ikke er en betingelse, at den



pågældendes forsæt omfatter den konkrete alvorlige forbrydelse. Det vil efter forslaget være tilstrækkeligt, at den pågældende har forsæt til, at handlingen bidrager til et ikke nærmere konkretiseret strafbart forhold.

Forslaget indebærer dermed en væsentlig fravigelse af de almindelige principper om forsæt og medvirken.

Dette er efter Danske Advokaters opfattelse retssikkerhedsmæssigt betænkeligt.

Det gælder særligt, fordi bestemmelsen netop tager sigte på nogle af straffelovens alvorligste forbrydelser, samtidig med at kravene til den enkelte bidragsydners kendskab til den konkrete forbrydelse lempes. Der opstår dermed en betydelig afstand mellem den handling og det forsæt, som kan henføres til den enkelte, og den alvorlige kriminalitet, der danner grundlag for strafansvaret efter bestemmelsen.

Danske Advokater finder det principielt betænkeligt, hvis vanskeligheder med at føre bevis efter de almindelige regler om medvirken søges løst ved at indføre et selvstændigt strafansvar med lempeligere krav til, hvad gerningspersonens forsæt skal omfatte. Bevismæssige vanskeligheder bør som udgangspunkt ikke føre til en udvidelse af det materielle strafansvar.

Bestemmelsen vil efter lovforslaget bl.a. kunne omfatte personer, der udfører mere perifere funktioner såsom transport, opbevaring af genstande eller andre praktiske opgaver. Det bør i den forbindelse indgå i vurderingen, at sådanne funktioner i typisk udføres af personer, som befinder sig i en udsat position, herunder personer med misbrugsproblemer eller andre sociale eller psykiske udfordringer, og som kan være udsat for pres, gæld eller trusler fra personer i kriminelle miljøer.

Dette understreger efter Danske Advokaters opfattelse behovet for klare og forudsigelige grænser for strafansvaret og for, at der fastholdes en tilstrækkelig sammenhæng mellem den enkeltes forsæt, handling og strafansvar.

Danske Advokater skal på den baggrund opfordre til, at den foreslåede bestemmelse genovervejes, herunder navnlig i forhold til kravene til den subjektive og objektive dækning og bestemmelsens afgrænsning over for de almindelige regler om medvirken.

Danske Advokater bemærker endvidere, at den foreslåede § 191 c placeres i straffelovens specielle del, nærmere bestemt i kapitel 20 om almenfarlige forbrydelser. Bestemmelsen har imidlertid efter sit indhold karakter af en mere generel regel om strafansvar og har en nær sammenhæng med navnlig de almindelige regler om medvirken i straffelovens § 23. Danske Advokater finder derfor, at det bør overvejes nærmere, om bestemmelsens karakter og rækkevidde tilsiger, at den systematisk bør placeres i straffelovens almindelige del.

2. Opholds- og kontaktforbud – overførsel af kompetence fra domstolene til politiet

Lovforslaget lægger op til, at retten fortsat skal tage stilling til, om betingelserne for at idømme et opholds- eller kontaktforbud efter straffelovens § 79 a er opfyldt, mens kompetencen til at fastsætte forbuddets konkrete geografiske og tidsmæssige udstrækning overføres til politiet.

Danske Advokater finder denne kompetenceoverførsel principielt og retssikkerhedsmæssigt betænkelig.

Et opholds- eller kontaktforbud kan udgøre et betydeligt indgreb i den enkeltes bevægelsesfrihed og mulighed for at opretholde tilknytning til familie, bolig, arbejde og øvrige sociale relationer. Lovforslaget lægger samtidig op til, at et opholdsforbud geografisk vil kunne udstrækkes til omkringliggende områder, herunder områder, hvor den pågældende ikke tidligere har begået kriminalitet, og hvor den relevante gruppe ikke nødvendigvis opholder sig.



Efter Danske Advokaters opfattelse taler både indgrebets karakter og dets potentielle omfang for, at fastsættelsen af forbuddets konkrete geografiske og tidsmæssige udstrækning fortsat skal være en domstolsbeslutning og ikke en administrativ afgørelse truffet af politiet.

Når retten fastsætter en straf, indgår en række af sagens omstændigheder i vurderingen, herunder forbrydelsens grovhed, gerningspersonens forsæt og eventuelle skærpende og formildende forhold. Disse omstændigheder må efter de gældende regler antages også at indgå i rettens vurdering af forbuddets varighed og omfang. Dette understøttes af de vejledende intervaller for forbuddets varighed, som blev fastsat i forarbejderne til den gældende § 79 a, stk. 5, og som giver retten mulighed for at tage hensyn til sagens konkrete omstændigheder.

Det fremgår imidlertid af lovforslagets bemærkninger til § 1, nr. 6, side 103-104, at politiet efter forslaget skal foretage et skøn over, hvilken del af en samlet straf der kan henføres til lovovertrædelser omfattet af § 79 a, stk. 1, ligesom politiet skal vurdere betydningen af eventuelle skærpende og formildende omstændigheder ved fastsættelsen af forbuddets varighed.

Forslaget indebærer dermed, at politiet efter dommens afsigelse skal foretage en selvstændig vurdering af forhold, som har indgået i rettens strafudmåling. Danske Advokater finder det principielt betænkeligt at overlade sådanne vurderinger af en endelig dom til en forvaltningsmyndighed, idet det rejser grundlæggende spørgsmål om domstolenes kompetence og dommes retskraft.

Det er særligt betænkeligt, at politiet skal foretage disse vurderinger i en sag, som politiet selv har efterforsket, herunder i tilfælde, hvor retten har tilsidesat dele af politiets efterforskning eller har tillagt bestemte omstændigheder mindre vægt end forudsat af politiet.

Disse betænkeligheder afhjælpes ikke i tilstrækkelig grad af, at politiets afgørelse efterfølgende kan indbringes for retten. Indbringelsen har ikke automatisk opsættende virkning, og politiets afgørelse kan ikke påklages til en anden administrativ myndighed.

Danske Advokater anbefaler derfor, at kompetencen til at fastsætte den konkrete geografiske og tidsmæssige udstrækning af opholds- og kontaktforbud efter straffelovens § 79 a fastholdes hos domstolene, således at fastsættelsen fortsat sker ved en domstolsbeslutning som led i straffesagens afgørelse.

3. Lovforslagets § 5 – om baggrundstjek af visse havnemedarbejdere

Med lovforslagets § 5, indsættes en ny bestemmelse § 14 b i lov om havne. Med bestemmelsen hjemles justitsministeren efter forhandling med by-, land- og transportministeren en adgang til administrativt at fastsætte regler om baggrundstjek af personer, der udfører funktioner for virksomheder i tilknytning til håndtering af gods, herunder containergods, i danske havne, samt om ansættelsesretlige konsekvenser og øvrige retsvirkninger i forbindelse med baggrundstjekket.

Som det nærmere fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, kan det få vidtrækkende konsekvenser for de berørte arbejdsgivere, lønmodtagere og kandidater til en stilling, som omfattes af bekendtgørelsen, afhængig af hvordan bemyndigelsesbestemmelsen i § 5, nærmere udmøntes. Fx hjemles der en adgang til at strafsanktionere arbejdsgivere, der ikke foretager baggrundstjek, som foreskrevet i bekendtgørelsen, mens personer - hvad enten de er kandidater til en stilling eller allerede ansatte - kan blive udelukket fra et hverv, hvis de på baggrund af baggrundstjekket ikke anses for at være tilstrækkeligt pålidelige og egnede til at varetage de relevante funktioner. Disse forhold indebærer, at der i lovforslaget bør opstilles klare rammer for, hvordan bemyndigelsesbestemmelsen kan udmøntes, herunder at det med udmøntningen sikres, at de midler, som fastsættes ved bekendtgørelsen, er egnede og proportionale.

Afgrænsningen af omfattede personer og funktioner



Det fremgår af bemærkningerne, at bemyndigelsesbestemmelsen i første omgang forventes anvendt på personer, som er ansat i eller hyret af blandt andet shippingvirksomheder, stevedoreselskaber, terminaloperatører, rederier og virksomheder, der formidler arbejdskraft til eller på havne. Det er en forudsætning, at arbejdet udføres på de omfattede havnes areal og har tilknytning til håndtering af gods i bred forstand.

Det fremgår desuden, at ordningen senere vil kunne udvides til personer, der ikke fysisk opholder sig på havnen som led i arbejdet, hvis de udfører en relevant funktion i tilknytning til en omfattet havn.

Denne afgrænsning giver efter Danske Advokaters opfattelse ikke de omfattede virksomheder tilstrækkelig vejledning. En lang række personer kan have adgang til et havneområde uden at have fast arbejdssted på havnen eller direkte medvirke til håndtering af gods. Det kan fx være chauffører, eksterne håndværkere, serviceleverandører og personer, som udfører arbejde på skibe eller installationer på havnen.

Omvendt kan personer uden fysisk adgang til godset have adgang til oplysninger eller systemer vedrørende placering, frigivelse eller kontrol af containere.

En afgrænsning, der alene bygger på arbejdsstedets geografiske placering eller en bred henvisning til "tilknytning til håndtering af gods", forekommer ikke tilstrækkelig præcis.

Danske Advokater anbefaler, at ordningens anvendelsesområde fastlægges ud fra en konkret og risikobaseret vurdering af den pågældende funktion. Der bør blandt andet præciseres i lovforslaget, at der skal kunne lægges vægt på, om en person:

- har adgang til sikre havneområder
- har adgang til gods eller containere
- har adgang til sikkerhedsfølsomme oplysninger eller systemer
- har mulighed for at påvirke frigivelse, placering eller kontrol af gods
- regelmæssigt udfører arbejde på havnen
- i øvrigt kan udnytte funktionen til at omgå havnens sikkerhedsforanstaltninger

Ansættelsesmæssige konsekvenser og retsvirkninger i forbindelse med baggrundstjek

Det fremgår af bemærkningerne, at der kan fastsættes regler om ansættelsesmæssige konsekvenser og retsvirkninger i forbindelse med baggrundstjekket, fx regler om, at arbejdsgivere omfattet af ordningen vil være afskåret fra at ansætte en ansøger i en situation, hvor den pågældende ikke opfylder betingelserne for baggrundstjekket. Der kan også fastsættes regler om, i hvilket omfang der skal foretages baggrundstjek af personer, der allerede er ansat på tidspunktet for reglernes ikrafttræden, herunder om eventuelle ansættelsesmæssige konsekvenser i den forbindelse.

Hvis der ved udmøntningen af bemyndigelsesbestemmelsen introduceres en pligt for arbejdsgiver til at bringe ansættelsesforholdet til ophør for en lønmodtager, der er ansat på tidspunktet for bekendtgørelsens ikrafttræden, såfremt lønmodtageren ikke opfylder betingelserne for baggrundstjekket, bør det præciseres i lovforslaget, at bekendtgørelsen i givet fald tydeligt skal tage stilling til de ansættelsesretlige konsekvenser og dermed, om arbejdsgiveren kan ophæve lønmodtagerens ansættelsesforhold, eller om arbejdsgiveren vil skulle bringe ansættelsesforholdet til ophør med et for ansættelsen gældende opsigelsesvarsel, herunder med en pligt for lønmodtageren til at arbejde i opsigelsesperioden.

Gældsoverblik

Det fremgår af bemærkningerne, at der kan fastsættes regler om et udvidet baggrundstjek. Som eksempel nævnes krav om forevisning af gældsoverblik. Det bør fremgå af lovforslaget, at det ved udmøntningen gøres



tydeligt for arbejdsgiver, hvornår et forhold konstateret med baggrundstjekket udelukker (fortsat) ansættelse. Hvor et gældsoverblik indgår i baggrundstjekket, bør det fx fremgå, hvornår gældens størrelse og art har en sådan karakter, at betingelserne i baggrundstjekket ikke opfyldes.

Ifølge bemærkningerne forudsættes det, at der med hjemmel i havnelovens § 18, stk. 2, vil blive fastsat bestemmelser i bekendtgørelsen om baggrundstjek, at en arbejdsgiver kan straffes med bøde, hvis arbejdsgiver ikke er i stand til på strækkeligt vis at dokumentere, at reglerne om baggrundstjek er overholdt. Det forudsættes i den forbindelse, at arbejdsgiveren skal have handlet forsætligt eller groft uagtsomt for at kunne ifalde straf for overtrædelse af ordningen.

Den strafferetlige sanktionering af arbejdsgivers utilstrækkelige dokumentation for, at reglerne om baggrundstjek er overholdt, fordrer at lovforslaget samtidig forudsætter, at bekendtgørelsen fastsætter tydelige kriterier for arbejdsgivers pligter i forbindelse med baggrundstjekket, herunder klare rammer for, hvad der udelukker (fortsat) ansættelse.

Rocker- og bandemiljøet og forholdet til foreningsfrihedsloven

Det fremgår af bemærkningerne, at der vil kunne fastsættes krav til arbejdsgiver om at opsig en lønmodtager, hvis det kan godtgøres, at lønmodtageren har tilknytning til rocker- eller bandemiljøet eller er involveret i handel med våben eller euforiserende stoffer. Det vil ikke være hensigtsmæssigt eller proportionalt, hvis der ved udmøntningen af hjemlen pålægges arbejdsgiver en pligt til at undersøge og vurdere en lønmodtagers eventuelle tilknytningsforhold eller involvering i handel med våben eller euforiserende stoffer, hvis arbejdsgiver ikke kan indhente viden herom via en straffeattest eller henvendelse til Politiet.

Danske Advokater anbefaler, at der sikres en ordening, hvor arbejdsgiver ved henvendelse til Politiet eller anden myndighed kan få oplyst, om en person opfylder denne del af betingelserne i baggrundstjekket.

Det angives videre i bemærkningerne til § 5, at baggrundstjekket vil "... have til formål at tilvejebringe oplysninger om, hvor vidt den pågældende person ud fra en generel betragtning må anses for at være tilstrækkeligt pålidelig og egnet til at besidde relevante funktioner for virksomheder i tilknytning til håndtering af gods, herunder containergods, i relevante danske havne. Baggrundstjekket forventes således at bestå i en undersøgelse af relevante forhold, hvilket skal bidrage til, at der ikke ansættes personer, som ud fra oplysninger om personen ikke bør udføre sådanne funktioner i relevante danske havne. "

Danske Advokater forstår lovforslaget således, at baggrundstjekket primært vil bestå i en forpligtelse for en arbejdsgiver til at skulle kræve fremlæggelse af straffeattest.

Det anføres dog i bemærkningerne afsnit 2.4.1.3. på s. 80, at der "... vil også kunne fastsættes krav til arbejdsgiverne om, at de skal kunne afskedige medarbejdere, hvis det kan godtgøres, at medarbejderen har tilknytning til rocker- eller bandemiljøet eller er involveret i handel med våben eller euforiserende stoffer. "

Danske Advokater anbefaler, at det specificeres nærmere, hvad der menes med "tilknytning til rocker- eller bandemiljøet" eller "involveret i handel...", eftersom det anses som en uacceptabel retsstilling for en arbejdsgiver at være underlagt en forpligtelse, der som udgangspunkt kun meget vanskeligt kan opfyldes, da det ikke kan konstateres på baggrund af objektivt konstaterbare oplysninger (fx domme på en straffeattest).

Hertil kommer, at der gælder foreningsfrihed i Danmark i medfør af både grundloven, EMRK og foreningsfrihedsloven. Efter foreningsfrihedslovens § 1 må en arbejdsgiver hverken undlade at ansætte eller afskedige en ansøger henholdsvis lønmodtager, fordi denne er medlem af en forening eller af en bestemt



forening. Overtrædelse af foreningsfrihedsloven kan medføre, at en arbejdsgiver skal betale op til 24 mdrs. godtgørelse.

Danske Advokater opfordrer til, at det præciseres i lovforslaget, hvordan en sådan "tilknytning" eller "involvering i" en rocker- eller bandeklub, der er lovligt stiftet som forening, kan medføre en pligt for arbejdsgiveren til at undlade at ansætte en kandidat eller afskedige en medarbejder, henset til reglerne i foreningsfrihedsloven.

Danske Advokater opfordrer endvidere til, at det præciseres, om og med hvilken baggrund der i bekræftende fald er tilstrækkelig lovhjemmel til at fravige foreningsfrihedsloven ved en bestemmelse i en bekendtgørelse om baggrundstjek. Det bedes inddraget, om hjemmelsgrundlag er tilstrækkeligt klart, jf. de ovenstående afsæt i mere generiske beskrivelser af, at en kandidat eller medarbejder ikke må have *"tilknytning til rocker- eller bandemiljøet"* eller være *"involveret i handel med våben eller euforiserende stoffer."*

Bekendtgørelsen bør sendes i høring

Da hovedparten af ordningens materielle indhold forventes fastsat administrativt, bør det fremgå, at udkastet til bekendtgørelse sendes i offentlig høring.

Danske Advokater anbefaler, at arbejdsmarkedets parter, relevante brancheorganisationer, Datatilsynet og relevante retssikkerhedsorganisationer inddrages i udarbejdelsen af bekendtgørelsen.

Afsluttende bemærkninger

Danske Advokater anerkender behovet for at styrke indsatsen mod alvorlig og organiseret kriminalitet. De foreslåede tiltag skal imidlertid tilrettelægges med respekt for grundlæggende strafferetlige og retssikkerhedsmæssige principper samt de berørte medarbejders ansættelsesretlige rettigheder.

Danske Advokater finder det væsentligt, at reglerne om strafansvar er klart afgrænsede, at indgribende foranstaltninger er underlagt effektiv domstolskontrol, og at rammerne for baggrundstjek og konsekvenserne for de omfattede medarbejdere er tydelige.

Danske Advokater opfordrer derfor til, at de ovenfor anførte bemærkninger og anbefalinger indarbejdes i det videre lovarbejde, og at den kommende bekendtgørelse om baggrundstjek sendes i offentlig høring.

Med venlig hilsen

Mette Hoeck

Juridisk konsulent

Danske Advokater