

NOTAT

om

bestemmelsen i grundlovens § 78 om foreningsfrihed

1. Indledning

I forbindelse med behandlingen i Folketinget den 25. maj 2004 af forespørgsel F 59 om opløsning af Hizb-ut-Tahrir tilkendegav justitsministeren, at Justitsministeriet til brug for Folketingets Retsudvalg ville udarbejde en juridisk redegørelse om grænserne for foreningsfrihed og opløsning af foreninger.

I den anledning har Justitsministeriet udarbejdet dette notat om bestemmelsen i grundlovens § 78 om foreningsfrihed.

I pkt. 2 omtales ordlyden af grundlovens § 78. Foreningsbegrebet omtales i pkt. 3. Dernæst redegøres i pkt. 4 for den beskyttelse af selve foreningsdannelsen, som følger af § 78, mens der i pkt. 5 er en omtale af, hvilken personkreds der er beskyttet af § 78.

Herefter redegøres der i pkt. 6 for adgangen til ved dom at opløse foreninger efter § 78 og i pkt. 7 for spørgsmålet om nedlæggelse af et foreløbigt, administrativt forbud. Pkt. 8 indeholder en omtale af spørgsmålet om adgangen til ved lov at opløse foreninger, og i pkt. 9 omtales den særlige beskyttelse af religiøse og politiske foreninger.

I pkt. 10 redegøres for retsvirkningerne af at opløse en forening, og i pkt. 11 er der nogle bemærkninger om artikel 11 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Pkt. 12 indeholder en sammenfatning.

2. Ordlyden af grundlovens § 78

Grundlovens § 78 har følgende ordlyd:

Justitsministeriet

Lovafdelingen

Dato: 29. juni 2004
Kontor: Statsretskontoret
Sagsnr.: 2004-750-0254
Dok.: MOA20432

”§ 78. Borgerne har ret til uden forudgående tilladelse at danne foreninger i ethvert lovligt øjemed.

Stk. 2. Foreninger, der virker ved eller søger at nå deres mål ved vold, anstiftelse af vold eller lignende strafbar påvirkning af anderledes tænkende, bliver at opløse ved dom.

Stk. 3. Ingen forening kan opløses ved en regeringsforanstaltning. Dog kan en forening foreløbig forbydes, men der skal da straks anlægges sag imod den til dens opløsning.

Stk. 4. Sager om opløsning af politiske foreninger skal uden særlig tilladelse kunne indbringes for rigets øverste domstol.

Stk. 5. Opløsningens retsvirkninger fastsættes nærmere ved lov.”

Bestemmelserne i stk. 1 og 3 svarer til den før 1953 gældende grundlovs § 85 og stammer helt tilbage fra grundloven af 1849.

Bestemmelserne i stk. 2, 4 og 5 blev indføjjet ved grundlovsændringen i 1953.

3. Foreningsbegrebet i grundlovens § 78

Grundlovens § 78 definerer ikke, hvad der skal forstås ved udtrykket en forening.

Det må derfor antages, at grundloven bygger på det traditionelle juridiske foreningsbegreb, jf. Alf Ross, Dansk Statsforfatningsret II, 3. udgave ved Ole Espersen (1980), side 735.

Henrik Zahle beskriver i Dansk Statsforfatningsret 3, Menneskerettigheder, 3. udgave (2003), side 140, foreningsbegrebet på følgende måde:

”Ved en forening kan man forstå et *varigere samvirke* af en *kreds af personer* med et nærmere bestemt fælles *formål*. Medlemskabet af foreningen er i almindelighed frivilligt, men begrebsmæssigt er der intet til hinder for, at medlemskabet kan være obligatorisk. I samvirket indgår private personer, men også foreninger som sådan kan optræde, f.eks. aktieselskaber som ejere (medlemmer) af aktier i et selskab. Om medlemmernes indbyrdes forhold og foreningens forhold til omverdenen gælder et mere eller mindre udviklet sæt af regler, der i almindelighed er fastsat i foreningens vedtægter.”

Ved en forening forstår man således i almindelighed det samvirke mellem en kreds af personer, som foregår i et nærmere bestemt øjemed efter regler, der regulerer spørgsmål om bl.a. foreningsmedlemmernes indbyrdes forhold.

Dato: 29. juni 2004
Kontor: Statsretskontoret
Sagsnr.: 2004-750-0254
Dok.: MOA20432

4. Foreningsdannelsen

Grundlovens § 78, stk. 1, indebærer, at *stiftelsen* af en forening (foreningsdannelsen som sådan) i intet tilfælde kan gøres betinget af en forudgående tilladelse fra offentlige myndigheder, jf. Henrik Zahle, a.st., side 141, Peter Germer, Statsforfatningsret, 3. udgave (2001), side 293, Alf Ross, a.st., side 734, Max Sørensen, Statsforfatningsret, 2. udgave ved Peter Germer (1979), side 385, og Poul Andersen, Dansk Statsforfatningsret (1954), side 686.

Endvidere er der i den statsretlige litteratur enighed om, at grundlovens bestemmelse udelukker, at der kan stilles krav om forudgående tilladelse som betingelse for, at en forening kan *påbegynde sin virksomhed*, jf. bl.a. Alf Ross, a.st., side 738, og Poul Andersen, a.st., side 687. Dette gælder dog ikke i de tilfælde, hvor der generelt – det vil sige også for enkeltpersoner – kræves tilladelse til at påbegynde virksomhed inden for det givne område. Hvis udøvelsen af f.eks. en erhvervsvirksomhed kræver tilladelse, kan der derfor stilles samme krav om tilladelse, når en forening påtænker at drive den pågældende virksomhed, jf. bl.a. Henrik Zahle, a.st., side 141.

5. Den beskyttede personkreds

Retten til at danne foreninger gælder efter grundlovens § 78, stk. 1, for ”borgerne”.

Udtrykket ”borgerne” omfatter ikke alene danske statsborgere. Det er således i den statsretlige litteratur almindeligt antaget, at retten til at danne foreninger efter grundlovens § 78 også gælder for udlændinge, som har ophold eller bopæl i Danmark, jf. Henrik Zahle, a.st., side 147, Peter Germer, a.st., side 298, Alf Ross, a.st., side 736, og Max Sørensen, a.st., side 384.

6. Opløsning ved dom

Det følger af grundlovens § 78, stk. 1, at foreningsfriheden kun gælder for foreninger, der har et lovligt øjemed.

Hvis en forening derimod har et ulovligt øjemed, vil foreningen kunne opløses ved dom efter de nærmere regler herom i grundlovens § 78. Herom henvises til pkt. 6.1. umiddelbart nedenfor.

Særligt om tilfælde, hvor det må antages, at en forening virker ved vold eller søger at nå dens mål

Dato: 29. juni 2004
Kontor: Statsretskontoret
Sagsnr.: 2004-750-0254
Dok.: MOA20432

ved vold, anstiftelse af vold eller lignende strafbar påvirkning af anderledes tænkende, indeholder grundlovens § 78, stk. 2, en bestemmelse om, at en sådan forening "bliver at opløse ved dom", jf. nærmere pkt. 6.2. nedenfor.

6.1. Opløsning af foreninger omfattet af grundlovens § 78, stk. 1

6.1.1. Som nævnt kan en forening forbydes, hvis den har et ulovligt øjemed.

Spørgsmålet om, hvad der skal forstås ved en forenings øjemed, er behandlet nærmere i den statsretlige litteratur.

Om spørgsmålet anfører Henrik Zahle, a.st., side 144 f, bl.a.:

"... [F]or bedømmelsen af en forenings lovlighed er en vurdering af foreningens øjemed eller *formål* af afgørende betydning. At en forening foretager enkeltstående ulovlige, eventuelt strafbare, handlinger, kan give anledning til sanktioner over for ulovligheden, men kan i almindelighed ikke i sig selv begrunde en opløsning af foreningen. Ulovligheden kan være en isoleret fejl i en ellers veldreven virksomhed, som ikke er karakteriseret af noget ulovligt. Når en forening således skal bedømmes på dens øjemed eller formål, kan man ikke nøjes med at efterse formålsbestemmelsen i foreningens eventuelle vedtægter. Afgørende er en bedømmelse af den virksomhed som foreningen reelt står for eller må forventes at ville stå for, ikke hvad der er stipuleret i vedtægterne, om end dette ikke er uden betydning. Formålet er ikke blot at betragte som et fremtidigt resultat, men omfatter også de midler, hvormed dette resultat tænkes realiseret. For bedømmelsen af en forening, der arbejder for en ny forfatning, kan det være afgørende, om den ny forfatning tænkes indført ved en voldelig revolution eller ved en grundlovmæssig forfatningsændring. Vold eller andre ulovligheder, der udgår fra andre end foreningen selv, kan ikke indgå i bedømmelsen af formålets lovlighed, medmindre disse er medlemmer af eller på anden måde har tilknytning til foreningen, og deres ulovligheder kan tilskrives foreningen som en del af dens virksomhed.

En forenings øjemed eller formål omfatter foreningens normale og godkendte virksomhed, såvel den aktuelle som den forventede."

I Alf Ross, a.st., side 747 f, hedder det bl.a. følgende om fastlæggelsen af en forenings øjemed:

"Dette udtryk [dvs. foreningens øjemed] kan ikke forstås som gående blot på det yderste mål der tilstræbes gennem foreningen. At ændre forfatningen er fx i sig selv et legitimt formål, men det er klart at en forening der tilsigter at nå dette mål ved anvendelse af vold ikke kan siges at have lovligt øjemed. Dette udtryk må indbefatte også de anvendte midler, d.v.s. al den virksomhed der tænkes udfoldet gennem foreningen. Øjemedet omfatter altså den hele foreningsvirksomhed men på den anden side kun for så vidt virksomheden indgår som led i det der planmæssigt

Justitsministeriet

Lovafdelingen

Dato: 29. juni 2004
Kontor: Statsretskontoret
Sagsnr.: 2004-750-0254
Dok.: MOA20432

tilstræbes. En erhvervsdrivende forening, fx, har naturligvis ikke et ulovligt øjemed blot fordi den lejlighedsvis begår overtrædelser af næringslovgivningen. En forenings øjemed, kan vi herefter sige, omfatter al den foreningsaktivitet, der må påregnes som en normal, planmæssig bestanddel af foreningens virke når forudsætningerne for sådan aktivitet er til stede.

I øjemedsbegrebet indgår altså et subjektivt moment som udtryk for en plan eller hensigt og dette kan give anledning til vanskelige bevisspørgsmål. Det hører naturligvis til sjældenhederne at en forening i sine vedtægter åbent proklamerer at tilsigte ulovligheder. I de fleste tilfælde må øjemedet udledes af de nærmere omstændigheder, især den virksomhed foreningen faktisk har udfoldet. Således bestemte lov nr. 123 af 28. april 1934, der forbød sammenslutninger og korps, som har til hensigt ved ulovlig magtanvendelse at udøve en indflydelse på politiske eller offentlige anliggender, at hensigten skal anses tilkendegivet ved at sammenslutningen eller korpset ved udrustning med våben o.lign. eller ved militærlignende organisation og øvelser gøres egnede til benyttelse ved magtanvendelse... ”

Hos Max Sørensen, a.st., side 387, hedder det bl.a.:

”Udtrykket ”lovligt øjemed” rejser visse fortolkningsproblemer. I almindelig sprogbrug er ordet øjemed ensbetydende med formål eller hensigt. Man kunne derfor antage, at det måtte lægges vægt på, hvad der bestemmes i foreningsvedtægternes formålsparagraf, eller hvad der i øvrigt har været stifternes subjektive hensigt. Hvis formål og hensigt har været lovlige, men foreningens virksomhed går ud over formålsbestemmelsens grænser eller den oprindelige hensigt, må virksomhedens karakter være afgørende. En enkeltstående lovovertrædelse kan dog ikke være tilstrækkelig, men virksomhedens generelle karakter må tages i betragtning. En sondring mellem mål og midler kan i nogle tilfælde være relevant, således at foreningens øjemed må anses for ulovligt alene i kraft af midlets ulovlighed, jf. forudsætningen i § 78, stk. 2. Hvis målet f.eks. er at afskaffe det parlamentariske system gennem en grundlovsændring, er foreningsformålet lovligt. Hvis samme mål søges nået gennem revolution, er det ulovligt. En tilsvarende sondring kan dog ikke anlægges i alle tilfælde, og navnlig ikke, hvor formålet ikke er at hidføre en tilstand, men at udfolde en bestemt aktivitet. Hvis formålet f.eks. er at dyrke hasardspil offentligt i strid med strfl. § 204, kan mål og midler ikke adskilles. Formålet må som helhed betragtes som ulovligt, idet det tager sigte på den ulovlige aktivitet.”

Om spørgsmålet anfører Poul Andersen, a.st., side 681, bl.a. følgende:

”Borgernes grundlovmæssige Ret til at danne foreninger er ifølge Grl. § 78, 1.Stk betinget af, at Foreningens Øjemed er lovligt. Man kan ikke af denne Udtryksmaade slutte, at de Midler, hvorved en Forening vil opnå sit Foreningsøjemed er uden Betydning. Borgernes grundlovmæssige Ret til at danne Foreninger gælder ligesaa lidt, når der er Tale om foreninger, som vil opnaa deres Øjemed ved ulovlige Midler. En Sondring mellem Øjemed og Midler er i øvrigt meget vanskelig at gennemføre. Det bliver da principielt hele den ved Foreningens Dannelse tilsigtede Foreningsvirksomhed, der maa være lovlig. Øjemedet kan dog ikke i Grundlovens Forstand anses for ulovligt ved enhver nok saa ubetydelig Ulovlighed i den Maade, hvorpaa Foreningsvirksomheden tænkes udført. Ved

Justitsministeriet

Lovafdelingen

Dato: 29. juni 2004
Kontor: Statsretskontoret
Sagsnr.: 2004-750-0254
Dok.: MOA20432

Bedømmelsen af Øjemedet maa i første Række ses hen til Foreningsaftalens (Vedtægternes) indhold; men ogsaa andre Forhold kan indicere en ulovlig Virksomhed.”

6.1.2. Rigsadvokaten har i sin redegørelse af 15. januar 2004 om en eventuel opløsning af Hizb-ut-Tahrir i henhold til grundlovens § 78 givet udtryk for følgende opfattelse af udtrykket ”lovligt øjemed”, jf. redegørelsen, side 18:

”På baggrund af ordlyden af grundlovens § 78, stk. 1, og den juridiske litteratur må det antages, at vurderingen af, om en forening har et ”lovligt øjemed”, beror på såvel den pågældende forenings formål som midler, som foreningen anvender eller har til hensigt at anvende til realiseringen af dette mål. I vurderingen må således indgå både formål, midler og virksomhed, som er tilkendegivet f.eks. i foreningens vedtægter, samt den – aktuelle og forventede – faktiske virksomhed, som foreningen udfolder.

Det må i den forbindelse antages, at det er lovligt for en forening at tilstræbe en legalisering af aktiviteter, som efter gældende ret må betragtes som ulovlige. Dette gælder dog kun, hvis også de midler, hvormed formålet tilstræbes realiseret, kan anses som lovlige.”

I den nævnte redegørelse har Rigsadvokaten – i forhold til såvel bestemmelsen i grundlovens § 78, stk. 1, som bestemmelsen i § 78, stk. 2 – givet udtryk for følgende vurdering af, i hvilke tilfælde ulovlige forhold kan anses som udtryk for foreningens øjemed eller virksomhed, jf. a.st., side 22:

”På denne baggrund kan det antages, at der ikke kan stilles krav om, at det af den pågældende forenings vedtægter fremgår, at foreningen har et ulovligt formål eller søger at opnå sine mål ved eller i øvrigt virker ved ulovlige midler. Det afgørende for bedømmelsen er det mål og den virksomhed, som foreningen reelt står for.

Det er ikke tilstrækkeligt til at antage, at en forenings øjemed er ulovligt, at en eller flere af foreningens medlemmer i enkelte tilfælde overtræder lovgivningen eller opfordrer hertil. De ulovlige forhold skal udgå fra foreningen selv, og ulovligheder, der udgår fra andre end foreningen selv, kan som udgangspunkt ikke indgå i bedømmelsen af foreningens lovlighed. Enkeltstående strafbare forhold begået i foreningsregi vil i almindelighed ikke være tilstrækkeligt til at gøre foreningen ulovlig i grundlovens § 78's forstand.

Det må endvidere formentlig være et krav, at foreningen gennem sin levetid i et ikke ubetydeligt omfang er ansvarlig for ulovlige forhold, således at disse forhold indgår som et almindeligt led i foreningens mål eller virksomhed. Det kan næppe udelukke opløsning af en forening, at denne i perioder ikke har udført f.eks. voldelige handlinger eller udstedt trusler. Det kan jo for eksempel skyldes, at foreningen ikke har haft anledning hertil.

Det må formentlig antages, at det eller de ulovlige forhold skal have udstrakt sig over et vist længere tidsrum.

Justitsministeriet

Lovafdelingen

Dato: 29. juni 2004
Kontor: Statsretskontoret
Sagsnr.: 2004-750-0254
Dok.: MOA20432

Det er usikkert, hvorvidt det kræves, at de ulovlige forhold er begået efter en forudgående planlægning, som foreningens medlemmer eller en væsentlig del heraf har deltaget i. Rigsadvokaten har ... i redegørelsen om undersøgelsen af rockerklubberne Hells Angels og Bandidos argumenteret for, at også forhold begået spontant og udfra medlemmernes egen beslutning kan tillægges betydning, hvis foreningen som sådan eller medlemmerne får kendskab til forholdene og efterfølgende billiger eller affinder sig med dem uden at gøre indsigelse. Denne betragtning kan yderligere understøttes, hvis det kan lægges til grund, at de pågældende ulovlige forhold er i foreningens interesse eller måske endda led i dens formål."

6.1.3. Som det fremgår, er det ved fastlæggelsen af en forenings øjemed afgørende, hvilken virksomhed foreningen reelt står for eller må forventes at stå for. Der kan i den forbindelse lægges vægt på bl.a. indholdet af eventuelle foreningsvedtægter, herunder en eventuel formålsbestemmelse, samt den virksomhed, som foreningen faktisk har udfoldet eller må forventes at udfolde.

Ved fastlæggelsen af en forenings øjemed må der også tages hensyn til de *midler*, som foreningen anvender eller påtænker at anvende for at realisere øjemedet. Hvis foreningens øjemed f.eks. er at afskaffe det parlamentariske system gennem en grundlovsændring, er øjemedet lovligt, men hvis samme formål tænkes realiseret ved anvendelse af f.eks. vold, er øjemedet ulovligt.

Det er i øvrigt den almindelige opfattelse i den statsretlige litteratur, at øjemedet kan være ulovligt ikke alene på grund af, at foreningens virksomhed er strafbar, men også som følge af, at den strider imod civile regler, jf. Alf Ross, a.st., side 749, Max Sørensen, a.st., side 388, og Poul Andersen, a.st., side 681 f.

Det forhold, at foreningens *medlemmer* i enkelte tilfælde overtræder lovgivningen, er ikke i sig selv tilstrækkeligt til, at *foreningens* øjemed kan anses for ulovligt.

Den omstændighed, at en forening en enkelt gang eller få gange mere tilfældigt overtræder lovgivningen, kan heller ikke i almindelighed medføre, at foreningens øjemed som sådan kan anses for at være ulovligt efter grundlovens § 78, stk. 1, og at foreningen derfor kan opløses ved dom, jf. bl.a. Henrik Zahle i pkt. 6.1.1. ovenfor.

Opløsning af en forening ved dom under henvisning til, at foreningen har et ulovligt øjemed, vil derfor efter Justitsministeriets opfattelse i almindelighed alene kunne komme på tale, hvis en forening eller dens medlemmer som et almindeligt led i foreningens virksomhed overtræder lovgivningen.

Dato: 29. juni 2004
Kontor: Statsretskontoret
Sagsnr.: 2004-750-0254
Dok.: MOA20432

6.2. Opløsning af foreninger omfattet af grundlovens § 78, stk. 2

6.2.1. Efter grundlovens § 78, stk. 2, bliver foreninger, der virker ved eller søger at nå deres mål ved vold, anstiftelse af vold eller lignende strafbar påvirkning af anderledes tænkende, at opløse ved dom. Bestemmelsen blev som nævnt ovenfor under pkt. 2 indsat i grundloven ved ændringen i 1953.

Bemærkningerne til grundlovens § 78, stk. 2 (Rigsdagstidende 1952-53, Tillæg A II, sp. 3565), indeholder ikke nogen nærmere angivelse af bestemmelsens rækkevidde. Heller ikke forfatningskommissionens betænkning fra 1953 (side 41) indeholder nærmere oplysning herom.

Bestemmelsen bygger på forslaget til ændring af grundloven i 1938-39, der blev vedtaget i Rigsdagen, men forkastet ved den efterfølgende folkeafstemning, idet det ikke kunne samle det nødvendige flertal.

I det nævnte forslag til grundlov, som blev fremsat for Folketinget den 5. oktober 1938 (Rigsdagstidende 1938-39, Tillæg A, sp. 2335 f), var der i § 82, bl.a. fastsat følgende:

”§ 82.

Borgerne har Ret til uden forudgaaende Tilladelse at danne Foreninger i ethvert lovligt Øjemed.

Foreninger, der virker for en Omstyrning af denne Grundlov eller for at berøve Borgerne eller Grupper af disse nogen af de Borgerne personligt ved §§ 71, 74-75 og 81-83 tilsikrede Rettigheder, eller som virker ved eller søger at nå deres Maal ved Vold, Anstiftelse af Vold eller lignende strafbar Paavirkning af anderledes tænkende, kan af Regeringen kræves opløst ved Dom.

Ingen forening kan opløses ved en Regeringsforanstaltning. Dog kan en Forening foreløbig forbydes, men der skal da straks anlægges sag imod den til dens Opløsning.

Sager om Opløsning af politiske Foreninger bliver at anlægge ved Rigsretten.”

Bestemmelsen svarede til § 85 i et forslag til en ny grundlov, der var udarbejdet af et flertal i forfatningskommissionen af 1937. I bemærkningerne til dette forslag var der bl.a. anført følgende (Rigsdagstidende 1938-39, Tillæg A, sp. 2465 f):

”Medens 1ste Stykke gentager den gældende Regel om Borgernes Adgang til uden forudgaaende Tilladelse at danne

Justitsministeriet

Lovafdelingen

Dato: 29. juni 2004
Kontor: Statsretskontoret
Sagsnr.: 2004-750-0254
Dok.: MOA20432

Foreninger i ethvert lovligt Øjemed, tilsiger 2det Stykke at fastslaa, at der kan være Foreninger af en saadan Karakter, at det er rimeligt i selve Forfatningen at foreskrive, at de af Regeringen skal kunne kræves opløst ved Dom. Dette gælder dels, hvor Foreningen virker for en Omstyrning af selve Forfatningen, altsaa en Ændring af denne ved voldelige eller lignende retsstridige Midler, eller søger at naa sit Maal ved strafbar Paavirkning af Medborgerne, men ogsaa, hvor den – om end ad sædvanlig forfatningsmæssig Vej – vil virke for at berøve Borgerne eller Grupper af disse nogle af de Rettigheder, der – som Trosfrihed, Trykkefrihed, Forenings- og Forsamlingsfrihed – maa betragtes som umistelige i ethvert demokratisk Samfund.

...

Ved udformningen af disse Regler har man særligt haft for Øje, at ogsaa de Foreninger, der mere i det skjulte søger at virke gennem Ophidselse til og Anstiftelse af en voldelig Adfærd mod andre, bør kunne rammes. Om man i andre Tilfælde skrider til Sagsanlæg til Opløsning af en Forening, vil derimod i højere grad bero på et Skøn, men den nyindføjede Regel afgiver naturligvis ikke Grundlag for en Modsætningslutning om, at alle andre Foreninger end de der nævnte ubetinget skulde være lovlige... I øvrigt gentages blot de gældende Regler med Tilføjelse af Bestemmelsen om Henlæggelse af visse Sager til Rigsretten."

Under behandlingen i Rigsdagen blev bestemmelsen i forslagets § 82, stk. 2, ændret, således at bestemmelsen fik følgende formulering som vedtaget ved 3. behandlingen i 1939:

"Foreninger, der virker ved eller søger at nå deres Maal ved Vold, Anstiftelse til Vold eller lignende strafbar Paavirkning af anderledes tænkende eller virker for at berøve Borgerne eller Grupper af disse nogen af de Borgerne personligt ved §§ 71, 74, 75, 81, 82 og 83 tilsikrede Rettigheder, bliver at opløse ved Dom."

I bemærkningerne til ændringsforslaget (Rigsdagstidende 1938-39, Tillæg B, sp. 286), var der anført følgende:

"Ved den foreslaaede nye Affattelse af Paragraffens 2det Stykke imødekommer man den Kritik, som er fremsat mod Bestemmelsen, som denne fremtræder i Forslaget. Som det af Kommissionens Motiver fremgaar, er der ved Ordene "Omstyrning af denne Grundlov" kun tænkt paa en "Ændring af denne ved voldelige eller lignende retsstridige Midler". Udtrykket "Omstyrning af denne Grundlov" maa da, naar henses til Regelens øvrige Indhold, anses for overflødig og udelades for ikke at give Anledning til Misforstaaelse.

Endvidere er Ordene "kan af Regeringen kræves opløst ved Dom" ændret til: "bliver at opløse ved Dom". Herefter vil Indgrebet være at foretage af de paagældende Myndigheder i Lighed med Indgreb over for andre Lovovertrædelser."

6.2.2. Bestemmelsen i grundlovens § 78, stk. 2, er behandlet flere steder i den statsretlige litteratur.

Om bestemmelsen anfører Henrik Zahle, a.st., side 143, bl.a.:

Justitsministeriet

Lovafdelingen

Dato: 29. juni 2004
Kontor: Statsretskontoret
Sagsnr.: 2004-750-0254
Dok.: MOA20432

”...Sådanne foreninger ville også uden denne regel være ulovlige, og betydningen af den udtrykkelige bestemmelse i grl § 78, stk. 2, er derfor, at det påhviler regeringen (anklagemyndigheden) at rejse en sag til opløsning af en sådan forening – anklagemyndigheden er ikke beføjet til efter en konkret bedømmelse af behovet for en sag om straf og opløsning at undlade at rejse sag mod en forening omfattet af reglen. Denne fortolkning satte Rigsadvokatens Rocker-redegørelse (1998) spørgsmålstegn ved, uanset den er godtaget i den forfatningsretlige litteratur ... , og den stemmer godt med bestemmelsens formulering, der heller ikke taler for at bestemmelsen er begrænset til politiske foreninger som hævdet af Rigsadvokaten... ”

Peter Germer, a.st., side 297 og 299, anfører bl.a. følgende om bestemmelsen i grundlovens § 78, stk. 2:

”...Denne bestemmelse må forstås således, at den grundlovssikrede foreningsfrihed ikke omfatter foreninger, der som et regelmæssigt led i foreningsvirksomheden anvender vold eller lignende ulovlige midler, som f.eks. afpresning eller bestikkelse. Abstrakt forherligelse af revolutionære handlinger i en forenings program bringer ikke foreningen ind under grundlovens § 78, stk. 2. Samfundskritiske foreninger betjener sig ofte af revolutionær terminologi. Den skarpeste kritik af det bestående samfund vil typisk blive fremført i militante vendinger, og indgreb på grundlag af den revolutionære terminologi kan derfor være ensbetydende med indgreb over for alternative politiske opfattelser.

...

Den særlige bestemmelse i grundlovens § 78, stk. 2, om obligatorisk opløsning af foreninger, der virker ved vold o.lign., er omtalt ovenfor... ”

Hos Alf Ross, a.st., side 743 f, hedder det bl.a.:

”Grdl. § 78 (2) indeholder en regel der gør det til en *pligt* for anklagemyndigheden at rejse sag til opløsning mod visse foreninger der altså direkte af grundloven er erklæret ulovlige. Det drejer sig om foreninger der virker ved eller søger at nå deres mål ved vold, anstiftelse af vold eller lignende strafbar påvirkning af anderledes tænkende. Bestemmelsen er ikke af større interesse fordi sådanne foreninger også uden grundlovsbestemmelsen vil være ulovlige, således at det normalt ville være anklagemyndighedens pligt til at rejse sag til opløsning og eventuel straf, jf. rpl § 723 (2). Betydningen af grdl. § 72 ligger deri at den udelukker enhver adgang i henhold til rpl. § 723 (2) til at undlade at rejse sag.”

Max Sørensen, a.st., side 390 f, anfører bl.a. følgende:

”I en enkelt gruppe af tilfælde er det gjort til pligt for vedkommende myndighed, det vil i sidste instans sige justitsministeren, at rejse sag, nemlig over for foreninger, der virker ved eller søger at nå deres mål ved vold, anstiftelse til vold eller lignende strafbar påvirkning af anderledes tænkende, jfr. § 78, stk. 2. Der bruges det udtryk, at

Justitsministeriet

Lovafdelingen

Dato: 29. juni 2004
Kontor: Statsretskontoret
Sagsnr.: 2004-750-0254
Dok.: MOA20432

sådanne foreninger ”bliver at opløse ved dom”. Dette udtryk betyder ikke andet end at der er pligt til at rejse sag som allerede nævnt. Det kan ikke forstås således, at domstolene selv skal tage et initiativ, og ej heller således at domstolene skulle være begrænset i deres frie bedømmelse af, om de nævnte betingelser er opfyldt. Anklagemyndighedens og regeringens påstand om, at en forening søger at nå sit mål ved vold m.m. er altså ikke uden videre bindende for domstolene.”

Poul Andersen, a.st., side 686, anfører bl.a. følgende:

”...Det er første Led i den af 1939 vedtagne Bestemmelse, som herved er blevet ophøjet til Grundlovsbestemmelse, medens man ikke har optaget Bestemmelsen om Foreninger, der virker for at berøve Borgerne visse Frihedsrettigheder.

Naar det som ovenfor S. 681 antages, at Foreninger, der virker ved ulovlige Midler, falder udenfor den i § 78, 1. Stk. hjemlede Foreningsfrihed, gør de i 2. Stk. nævnte Foreninger det selvfølgelig også; thi der er her tale om kvalificeret ulovlighed. Men Bestemmelsen indeholder et Grundlovsmæssigt Paabud om Opløsning af de omhandlede Foreninger, som ikke ved Lov vil kunne gøres Lovlige.

Grundlovens paabud om Opløsning er formentlig uden større praktisk Betydning. Da Domstolene ikke kan skride ind af egen drift, bliver det Regeringen, der kommer til at træffe Afgørelse af, om der skal rejses Sag mod Foreningen..., og de for Afgørelsen opstillede Kriterier er saa vage, at der ikke bliver synderlig Forskel paa Regeringens Stilling her og i H.t. § 78, 3. Stk.”

6.2.3. Rigsadvokaten har i sin redegørelse af 27. april 1998 om mulighederne for på daværende tidspunkt at søge rockerklubberne Hells Angels og Bandidos opløst ved dom givet udtryk for, at der formentlig ”ikke gælder en ubetinget pligt til at indlede en sag efter grundlovens § 78, stk. 2, selvom det må antages, at det fornødne bevisgrundlag for opløsning er tilstede”, jf. a.st. side 47. I den forbindelse har Rigsadvokaten henvist til bemærkningerne til § 82, stk. 2, i det ændringsforslag til grundlov, som blev vedtaget i Rigsdagen i 1938, og som er citeret ovenfor under pkt. 6.2.1.

Rigsadvokaten har endvidere henvist til, at anklagemyndigheden – i lighed med de overvejelser, som anklagemyndigheden foretager i forbindelse med spørgsmålet om, hvorvidt der skal rejses tiltale for et strafbart forhold – kan undlade at indlede en sag efter grundlovens § 78, stk. 2, såfremt anklagemyndigheden finder, at det ikke er tilstrækkeligt sikkert, at det bevismæssige grundlag for opløsning er tilstede, og såfremt hensigtsmæssigheds- og billighedssynspunkter, herunder ressourcemæssige hensyn, taler for ikke at indlede en sag om opløsning, jf. a.st. side 47.

Det fremgår herudover af redegørelsen, at Rigsadvokaten finder det nærliggende at antage, at

Justitsministeriet

Lovafdelingen

Dato: 29. juni 2004
Kontor: Statsretskontoret
Sagsnr.: 2004-750-0254
Dok.: MOA20432

grundlovens § 78, stk. 2, kun omfatter foreninger, der har et ”politisk, ideologisk, agitatorisk eller lignende mål ved voldudøvelsen”, jf. a.st., side 50 ff.

Professor, lic.jur. Gorm Toftegaard Nielsen har i en artikel om ”Grundlovens § 78 og foreningsforbud”, der er optrykt i Ugeskrift for Retsvæsen 1999, side 67 ff, kritiseret Rigsadvokatens antagelse om, at grundlovens § 78, stk. 2, ikke indebærer en ubetinget pligt for anklagemyndigheden til at søge de af bestemmelsen omfattede foreninger opløst ved dom.

I den pågældende artikel har professor Gorm Toftegaard Nielsen endvidere bl.a. givet udtryk for kritik af Rigsadvokatens antagelse om, at bestemmelsen i grundlovens § 78, stk. 2, alene omfatter foreninger, der har et politisk, ideologisk, agitatorisk eller lignende mål ved voldudøvelsen.

I den nævnte redegørelse, side 54 f, har Rigsadvokaten om spørgsmålet om, i hvilket omfang en forening skal være involveret i eller ansvarlig for ulovlige forhold, for at foreningen efter grundlovens § 78, stk. 2, kan antages at virke ved eller søge at nå sit mål ved vold, anstiftelse af vold eller lignende strafbar påvirkning af anderledes tænkende, bl.a. anført følgende:

”... [E]n forening virker ved vold i grundlovens forstand, såfremt de voldelige handlinger, medlemmerne har begået, er sket på vegne af foreningen.

Der kan i sagens natur ikke stilles krav om, at det af vedtægterne fremgår, at foreningen søger at opnå sine mål ved eller i øvrigt virker ved vold. Det afgørende er en bedømmelse af den virksomhed, som foreningen reelt står for.

Såfremt de voldelige aktiviteter alene består i få enkeltstående forhold, kan det næppe antages, at foreningen ”virker ved vold”, uanset om de strafbare forhold er af alvorlig karakter.

Det er usikkert, om det ... kan kræves, at volden skal være et væsentligt led i udøvelsen af foreningens aktivitet.

Det kan på den anden side ikke ... anses for tilstrækkeligt, at det bevises, at den pågældende organisation har et voldeligt beredskab.

Det må formentlig være et krav, at foreningen gennem sin levetid i et ikke ubetydeligt omfang har foretaget voldelige handlinger eller fremsat trusler herom, således at disse handlinger m.v. indgår som et dominerende eller almindeligt led i foreningens virksomhed. Det kan næppe udelukke anvendelsen af bestemmelsen, at foreningen i perioder ikke har udført voldelige handlinger. Det kan jo skyldes, at foreningen ikke har haft anledning hertil, fordi der ikke har været andre rockerklubber i området.

Justitsministeriet

Lovafdelingen

Dato: 29. juni 2004
Kontor: Statsretskontoret
Sagsnr.: 2004-750-0254
Dok.: MOA20432

De voldelige aktiviteter skal udgå fra foreningen selv, og vold m.v. der udgår fra andre end foreningen selv, kan som udgangspunkt ikke indgå i bedømmelsen.

Det er usikkert, hvorvidt det kræves, at de voldelige aktiviteter er begået efter en forudgående planlægning, som foreningens medlemmer eller en væsentlig del heraf har deltaget i.

...

Der kan argumenteres for, at forhold begået spontant og ud fra medlemmernes egen beslutning kan tillægges betydning, såfremt de pågældende medlemmer efter voldsudøvelsen atter optræder som en sammenslutning, idet det strafbare forhold herved udadtil vil fremtræde som foreningsaktiviteter ... Det forudsættes herved, at sammenslutningens medlemmer har kendskab til de strafbare forhold og billiger disse eller i hvert fald affinder sig med disse uden at gøre indsigelse. Såfremt det yderligere kan lægges til grund, at volden udøves i foreningens interesse, eksempelvis for at foreningen kan opretholde herredømmet over et bestemt territorium, bestemte aktiviteter, eller for at foreningens "ære" kan forsvares, forekommer det sandsynligt, at domstolene vil tillægge de voldelige handlinger betydning i en forbudssag."

6.2.4. Som det fremgår, er det den almindelige opfattelse, at bestemmelsen i grundlovens § 78, stk. 2, pålægger myndighederne en pligt til at rejse sag ved domstolene til opløsning af foreninger, der virker ved eller søger at nå deres mål ved vold, anstiftelse af vold eller lignende strafbar påvirkning af anderledes tænkende.

Spørgsmålet om, hvilken karakter volden eller opfordringen til vold mv. skal have for, at en forening anses for omfattet af grundlovens § 78, stk. 2, er ikke nærmere omtalt i forarbejderne til bestemmelsen i grundlovens § 78 eller i den statsretlige litteratur, jf. herved pkt. 6.2.1. og 6.2.2. I lighed med det, som er anført under pkt. 6.1.3. om spørgsmålet om, i hvilke tilfælde en forening kan antages at have et ulovligt øjemed, er det Justitsministeriets opfattelse, at den omstændighed, at en forening eller dens medlemmer en enkelt gang eller få gange mere tilfældigt har opfordret til vold, eller udøvet vold mv., ikke i almindelighed kan antages at medføre, at foreningen skal (eller kan) opløses ved dom. Opløsning af en forening ved dom under henvisning til, at foreningen eller dens medlemmer opfordrer til vold eller udøver vold mv., vil derfor efter Justitsministeriets opfattelse i almindelighed alene kunne komme på tale, hvis en forening eller dens medlemmer som et almindeligt led i foreningens virksomhed udøver de nævnte strafbare aktiviteter.

Som anført under pkt. 6.2.3. har Rigsadvokaten i fortolkningen af grundlovens § 78, stk. 2, givet udtryk for en opfattelse, der i et vist omfang afviger fra den almindelige opfattelse af, hvorledes bestemmelsen skal fortolkes. Rigsadvokaten har således bl.a. givet udtryk for, at bestemmelsen ikke indeholder en ubetinget pligt til at søge en

Dato: 29. juni 2004
Kontor: Statsretskontoret
Sagsnr.: 2004-750-0254
Dok.: MOA20432

forening omfattet af bestemmelsen opløst ved dom.

Hertil bemærkes, at fastlæggelsen af den præcise rækkevidde af bestemmelsen i grundlovens § 78, stk. 2, ikke kan antages at have nogen væsentlig praktisk betydning. Det skyldes, at enhver forening, hvis øjemed er ulovligt, kan opløses ved dom. En forening, der måtte være omfattet af § 78, stk. 2, ville således – også uden denne bestemmelse – have et ulovligt øjemed, således at der kunne rejses sag om opløsning af foreningen, jf. Alf Ross i pkt. 6.2.2. ovenfor.

7. Foreløbigt, administrativt forbud

I pkt. 6 er der redegjort for spørgsmålet om adgangen til ved dom at opløse en forening.

Efter grundlovens § 78, stk. 3, 2. pkt., kan en forening herudover administrativt forbydes foreløbigt. En forening kan derimod ikke opløses administrativt, jf. grundlovens § 78, stk. 3, 1. pkt.

Nedlæggelse af et foreløbigt, administrativt forbud indebærer en midlertidig opløsning af foreningen og ikke blot et foreløbigt forbud mod, at foreningsorganerne eller medlemmer udfolder foreningsvirksomheden, jf. Poul Andersen, a.st., side 691. Forbudet indebærer således, at al foreningsaktivitet indtil videre er ulovlig, jf. Henrik Zahle, a.st., side 142.

Efter grundlovens § 78, stk. 3, 2. pkt., skal der straks efter nedlæggelsen af et foreløbigt, administrativt forbud mod en forening anlægges sag ved domstolene om opløsning af den pågældende forening. Dette taler efter Justitsministeriets opfattelse for, at et foreløbigt, administrativt forbud i almindelighed alene vil kunne nedlægges, hvis betingelserne for efterfølgende at få foreningen opløst ved dom kan anses for opfyldt.

8. Opløsning af en forening ved lov

8.1. Det er almindeligt antaget, at en forening ikke kun kan opløses ved dom, men efter omstændighederne også ved lov.

Det er i den forbindelse den overvejende opfattelse i den statsretlige litteratur, at grundlovens § 78 ikke sætter nogen begrænsninger for lovgivningsmagts adgang til ved lov at opløse en forening, således at lovgivningsmagten er frit stillet og ved lov vil kunne opløse en forening, selv om dens øjemed i øvrigt måtte anses for lovligt, jf. Alf Ross, a.st., side 746, Max Sørensen, a.st., side 388, og Poul Andersen, a.st., side 685. Om særlige begrænsninger med hensyn til adgangen til at opløse

Justitsministeriet

Lovafdelingen

Dato: 29. juni 2004
Kontor: Statsretskontoret
Sagsnr.: 2004-750-0254
Dok.: MOA20432

religiøse og politiske foreninger henvises til pkt. 9 nedenfor.

8.2. Der kan rejses det særlige spørgsmål, om bestemmelsen om magtfordeling i grundlovens § 3 begrænser adgangen til ved lov at opløse en bestemt forening. Efter denne bestemmelse er den lovgivende magt hos kongen (regeringen) og Folketinget i forening, den udøvende magt hos kongen (regeringen) og den dømmende magt hos domstolene.

Der er i den forbindelse i den nyeste statsretlige litteratur rejst spørgsmål om, hvorvidt opløsning af en forening ved lov vil være forenelig med grundlovens § 3, sådan som bestemmelsen er blevet fortolket ved Højesterets dom i den såkaldte Tvind-sag, jf. Ugeskrift for Retsvæsen 1999, side 841, hvor Højesteret fandt, at det var i strid med grundlovens § 3, at man ved lov havde frataget en række bestemte skoler et offentligt tilskud. Henrik Zahle, a.st., side 142, giver således udtryk for, at opløsning af en forening ikke kan ske ved lov, såfremt "loven tager stilling til en konkret retstvist på grundlag af gældende ret".

Heroverfor står, at det af forarbejderne til grundloven af 1849 udtrykkeligt fremgår, at en forening vil kunne opløses ved lov. Der kan herved henvises til Poul Andersen, a.st., side 689, hvor det med henvisning til disse forarbejder bl.a. er anført:

"I Grundlovsudkastet ... stod der: "Ingen forening kan ophæves uden ved Dom"; men dette blev ændret, fordi man ikke ville "udelukke Ophævelsen af en Forening ved Lov i saadanne mulige Tilfælde, i hvilke en umiddelbar Indskriden af den lovgivende Magt måtte befindes at være fornøden eller ønskelig".

Der kan endvidere bl.a. henvises til Alf Ross, a.st., side 740, hvor det om adgangen til ved lov at opløse en forening bl.a. er anført:

"Det var med klar bevidsthed, at man på den grundlovgivende rigsforsamling besluttede at holde denne adgang åben som et ekstraordinært skridt til værn for staten under ekstraordinære omstændigheder. Så vidt vides er den kun blevet benyttet en eneste gang, og da netop i en højst ekstraordinær situation."

På den anførte baggrund må det antages, at grundloven som udgangspunkt ikke vil være til hinder for, at lovgivningsmagten ved lov opløser en bestemt forening.

Justitsministeriet finder dog i den forbindelse anledning til at påpege, at et indgreb fra lovgivningsmagtens side mod en bestemt forening under alle omstændigheder måtte give anledning

Justitsministeriet

Lovafdelingen

Dato: 29. juni 2004
Kontor: Statsretskontoret
Sagsnr.: 2004-750-0254
Dok.: MOA20432

til meget betydelige principielle overvejelser.

Det vil således bl.a. kunne anføres, at det principielle retssikkerhedshensyn, som ligger bag magtadskillelsen i grundlovens § 3, og som Højesteret fremhævede i Tvind-sagen, med styrke taler for, at lovgivningsmagten ikke "gør sig til dommer" over, om en bestemt forening skal opløses eller ej.

I den forbindelse ville der i givet fald bl.a. opstå spørgsmål om, hvilket bevismæssigt grundlag i forhold til den pågældende forening der burde foreligge, inden lovgivningsmagten traf afgørelse om opløsning af foreningen.

Dette spørgsmål ville bl.a. være relevant i tilfælde, hvor der allerede måtte være gennemført en undersøgelse af den pågældende forenings forhold, og hvor denne undersøgelse måtte vise, at der ikke var grundlag for at søge foreningen opløst ved dom.

Spørgsmålet ville imidlertid også opstå bl.a. i tilfælde, hvor der endnu ikke måtte være gennemført en nærmere undersøgelse, og hvor lovgivningsmagten derfor i givet fald skulle træffe afgørelse om opløsning uden det dokumentationsgrundlag, som en sådan undersøgelse ville være egnet til at tilvejebringe.

9. Særligt om religiøse og politiske foreninger

Grundloven antages at indebære, at der gælder særlige begrænsninger med hensyn til adgangen til at forbyde eller opløse religiøse og politiske foreninger.

Det er således den almindelige opfattelse i den statsretlige litteratur, at bestemmelsen i grundlovens § 67, hvorefter borgerne har ret til at forene sig i religiøse samfund, sætter visse grænser for, i hvilket omfang religiøse foreninger kan forbydes eller opløses, jf. Peter Germer, a.st., side 295, Alf Ross, a.st., side 750 og 755, Max Sørensen, a.st., side 388, og Poul Andersen, a.st., side 683. Det er i den forbindelse f.eks. antaget, at et kirkesamfund ikke kan forbydes eller opløses *blot* på grund af det religiøse indhold af dets lære, jf. Poul Andersen, a.st.

Grundloven indeholder ingen tilsvarende bestemmelse om den politiske foreningsfrihed. Imidlertid er friheden til at danne politiske foreninger en afgørende forudsætning for, at det parlamentariske folkestyre kan fungere. Grundlovens § 31, stk. 2, kræver desuden, at der ved folketingsvalg

Dato: 29. juni 2004
Kontor: Statsretskontoret
Sagsnr.: 2004-750-0254
Dok.: MOA20432

anvendes en eller anden form for forholdstalsvalg, og denne valg måde kan næppe tænkes gennemført uden, at der findes politiske partier. På den baggrund er det i den statsretlige litteratur almindeligt antaget, at der gælder særlige begrænsninger i adgangen til at forbyde eller opløse politiske foreninger, jf. Peter Germer, a.st., side 296, Alf Ross, a.st., side 750, Max Sørensen, a.st., side 388, og Poul Andersen, a.st., side 683 f.

Det betyder dog ikke, at grundloven udelukker enhver retlig normering af politiske partier eller partivirksomhed. Således må et politisk parti ikke anvende vold eller andre ulovlige midler, f.eks. bestikkelse, til fremme af sit formål. Et parti, som måtte gøre noget sådant, ville derfor ikke være beskyttet af grundlovens regler om foreningsfrihed, jf. bl.a. Poul Andersen, a.st., side 684.

10. Opløsningens retsvirkninger

Hvis en forening opløses, ophører den særlige retsorden, som foreningen udgør, med at eksistere, og medlemmernes rettigheder og pligter efter foreningens regler ophører med at gælde, jf. Max Sørensen, a.st., side 391. Opløsningens retsvirkninger fastsættes i øvrigt ved lov, jf. grundlovens § 78, stk. 5.

Efter straffelovens § 75, stk. 5, kan der ske konfiskation af foreningens formue, arkiv, protokoller og lignende, når en forening opløses ved dom.

Efter straffelovens § 132 a straffes den, som deltager i fortsættelsen af en forenings virksomhed, efter at den foreløbig er forbudt af regeringen eller opløst ved dom. Det samme gælder den, som efter forbud eller opløsning indtræder som medlem i en sådan forening.

En opløsning vil ikke være til hinder for, at de samme personer danner en anden forening til udøvelse af andre aktiviteter eller etablerer andre former for fællesskaber, så længe der ikke er tale om, at den opløste forenings virksomhed i realiteten fortsættes af samme personkreds, jf. Alf Ross, a.st., side 743, og Poul Andersen, a.st., side 692 f.

11. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention

Det skal tilføjes, at andre regler end grundlovens bestemmelser kan have betydning for spørgsmålet om adgangen til at opløse eller forbyde en forening.

Justitsministeriet

Lovafdelingen

Dato: 29. juni 2004
Kontor: Statsretskontoret
Sagsnr.: 2004-750-0254
Dok.: MOA20432

Artikel 11 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention indeholder således en bestemmelse om foreningsfrihed.

Efter artikel 11, stk. 1, har enhver ret til at oprette en forening.

Artikel 11, stk. 2, fastsætter, at der ikke kan gøres andre indskrænkninger i udøvelsen af bl.a. retten til foreningsfrihed end sådanne, som er foreskrevet ved lov og er nødvendige i et demokratisk samfund af hensyn til den nationale sikkerhed eller den offentlige tryghed, for at forebygge uro eller forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden eller for at beskytte andres rettigheder og friheder.

Heri ligger efter Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis bl.a., at opløsning af en forening kun kan ske, hvis der foreligger et ”påtrængende samfundsmæssigt behov” for at gennemføre den pågældende foranstaltning. Det betyder efter Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis, at begrundelsen for opløsningen skal være ”relevant” og ”tilstrækkelig”, og at opløsningen af foreningen skal ”stå i rimeligt forhold til det angivne formål”.

12. Sammenfatning

Sammenfattende kan der om en række af de spørgsmål, der behandles i dette notat, anføres følgende:

- Grundlovens § 78, stk. 1, indebærer bl.a., at stiftelsen af en forening i intet tilfælde kan gøres betinget af en forudgående tilladelse fra offentlige myndigheder. Ved en forening forstås i almindelighed det samvirke mellem en kreds af personer, som foregår i et nærmere bestemt øjemed efter regler, der bl.a. regulerer foreningsmedlemmernes indbyrdes forhold.
- Retten til at danne foreninger efter grundlovens § 78 gælder både for danske statsborgere og for udlændinge, som har ophold eller bopæl i Danmark.
- Efter grundlovens § 78, stk. 1, gælder foreningsfriheden ikke for foreninger, der har et ulovligt øjemed. Det afgørende ved fastlæggelsen af en forenings øjemed er, hvad foreningen reelt står for eller må forventes at stå for. I den forbindelse kan der lægges vægt på en række momenter, herunder eventuelle foreningsvedtægter og de midler, som foreningen anvender eller må

Justitsministeriet

Lovafdelingen

Dato: 29. juni 2004
Kontor: Statsretskontoret
Sagsnr.: 2004-750-0254
Dok.: MOA20432

forventes at anvende.

- En forening, der har et ulovligt øjemed, kan opløses ved dom.
- Grundlovens § 78, stk. 2, indeholder en særlig bestemmelse om, at foreninger, der virker ved eller søger at nå deres mål ved vold, anstiftelse af vold eller lignende strafbar påvirkning af anderledes tænkende, bliver at opløse ved dom. Det er den almindelige opfattelse, at denne bestemmelse pålægger myndighederne en pligt til i givet fald at søge en forening, der virker ved udøvelse af vold mv., opløst ved dom.
- En forening kan foreløbigt forbydes ved en administrativ beslutning. Efter grundlovens § 78, stk. 3, 2. pkt., skal der straks efter nedlæggelsen af et sådant foreløbigt forbud anlægges sag ved domstolene om opløsning af den pågældende forening. Dette taler for, at et foreløbigt, administrativt forbud i almindelighed alene vil kunne nedlægges, hvis betingelserne for efterfølgende at få foreningen opløst ved dom kan anses for opfyldt.
- Ud fra en principiel statsretlig betragtning må det som udgangspunkt anses for muligt ved lov at opløse en forening, også selv om den pågældende forenings øjemed i øvrigt må anses for lovligt. Et sådant indgreb fra lovgivningsmagtens side mod en forening måtte dog under alle omstændigheder give anledning til betydelige principielle overvejelser.
- Grundloven indeholder en særlig beskyttelse med hensyn til adgangen til at forbyde eller opløse religiøse og politiske foreninger.
- Hvis en forening opløses, ophører den særlige retsorden, som foreningen udgør, med at eksistere, og medlemmernes rettigheder og pligter efter foreningens regler ophører med at gælde, og personer, som deltager i bl.a. fortsættelsen af en forenings virksomhed, efter at den er opløst, kan straffes.

Justitsministeriet

Lovafdelingen

Folketinget
Retsudvalget
Christiansborg
1240 København K.

Dato:

Kontor: Statsretskontoret
Sagsnr.: 2004-750-0254
Dok.: MOA20437
+ bilag

I forbindelse med behandlingen i Folketinget den 25. maj 2004 af forespørgsel F 59 om opløsning af Hizb-ut-Tahrir tilkendegav justitsministeren, at Justitsministeriet til brug for Folketingets Retsudvalg ville udarbejde en juridisk redegørelse om grænserne for foreningsfrihed og opløsning af foreninger.

I den anledning har Justitsministeriet udarbejdet vedlagte notat om bestemmelsen i grundlovens § 78 om foreningsfrihed.

/