



## JUSTITSMINISTERIET

Lovafdelingen

Dato: 2. oktober 2017  
Kontor: Stats- og Menneskerets-  
kontoret  
Sagsbeh: Jacob Guldborg Ras-  
mussen  
Sagsnr.: 2017-750-0059  
Dok.: 506742

### Notat om adgangen til at opløse en forening ved dom

#### 1. Indledning

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. Opløsning forudsætter dog, at der foreligger en forening i grundlovens forstand.

Notatet indeholder en vurdering af adgangen til at opløse en forening ved dom, herunder navnlig hvilke momenter der kan lægges vægt på, når det skal vurderes, om foreningen har et ulovligt øjemed.

I pkt. 2 omtales grundlovens § 78 og spørgsmålet om, hvornår en forening har et "ulovligt øjemed". I pkt. 3 omtales foreningsbegrebet i § 78. I pkt. 4 omtales den særlige beskyttelse af politiske og religiøse foreninger. I pkt. 5 omtales Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 11 om bl.a. foreningsfrihed. I pkt. 6 og 7 omtales henholdsvis Rigsadvokatens og Justitsministeriets tidligere vurderinger. Justitsministeriets overvejelser og vurdering af adgangen til at opløse en forening ved dom fremgår af pkt. 8.

#### 2. Grundlovens § 78 og foreninger med "ulovligt øjemed"

2.1. Foreningsfriheden er beskyttet i grundlovens § 78, som har følgende ordlyd:

”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.” [Understregning foretaget her]

Bestemmelserne i stk. 1 og 3 svarer til den før 1953 gældende grundlovs § 85 og stammer fra grundloven af 1849. Bestemmelserne i stk. 2, 4 og 5 blev indføjet ved grundlovsændringen i 1953.

**2.2.** Bemærkningerne til grundlovens § 78, stk. 1 og 3 (Beretning om Forhandlingerne paa Rigsdagen 1848-1849, sp. 2625-2626 og 3225-3226), indeholder ikke nærmere anvisninger af, hvad der skal forstås ved en forenings øjemed.

Bemærkningerne til grundlovens § 78, stk. 2 (Rigsdagstidende 1952-53, Tillæg A II, sp. 3565), indeholder ikke nærmere angivelse af bestemmelsens rækkevidde. Heller ikke forfatningskommissionens betænkning fra 1953 (side 41) indeholder nærmere oplysning herom. Grundlovens § 78, stk. 2, bygger på forslaget til ændring af grundloven i 1938-39, der blev vedtaget i Rigsdagen, men forkastet ved en efterfølgende folkeafstemning. Forarbejderne til dette forslag (Rigsdagstidende 1938-39, Tillæg A, sp. 2335 f og 2465 f, samt Tillæg B, sp. 286) belyser i et vist omfang rækkevidden af § 78, stk. 2, men er ikke gengivet her, da notatet navnlig vedrører adgangen til at opløse en forening i medfør af § 78, stk. 1.

For så vidt angår grundlovens § 78, stk. 4, er følgende anført i bemærkningerne (Rigsdagstidende 1952-53, Tillæg A II, sp. 3565):

”For at skabe størst mulig retssikkerhed med hensyn til opløsning af politiske foreninger foreslås det, at sager angående opløsning af politiske foreninger skal kunne afgøres endeligt af rigets øverste domstol”. [Understregning foretaget her]

**2.3.** Det følger som nævnt 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.

Hvad der skal forstås ved en forenings øjemed (eller formål) er behandlet flere steder i den statsretlige litteratur.

Jens Peter Christensen m.fl., Grundloven med Kommentarer, 2015, side 520, anfører bl.a. følgende:

”Ved vurderingen af, om en forening har et ulovligt formål eller anvender ulovlige midler, er det almindeligt accepteret, at man ikke skal lægge størst vægt på udtalelser i foreningsformål eller partiprogrammer, men derimod på hvordan foreningen i praksis manifesterer sig. Denne konkretiserede vurdering af foreningsformålet og de midler, der tænkes anvendt for at opnå dette, er lagt til grund i de hidtil to eneste domme om opløsning af en forening.” [Understregning foretaget her]

Henrik Zahle anfører i Dansk forfatningsret 3, Menneskerettigheder, 3. udgave (2003), side 144 f, bl.a. følgende:

”(…) [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. (…) 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. (…). 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.” [Understregning foretaget her]

I Alf Ross, Dansk Statsforfatningsret II, 3. udgave ved Ole Espersen (1980), side 747 f, anføres 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 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 om 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. (...) [Understregning foretaget her]

Hos Max Sørensen, Statsforfatningsret, 2. udgave ved Peter Germer (1979), side 387, anføres bl.a.:

”Udtrykket ”lovligt øjemed” rejser visse fortolkningsproblemer. I almindelig sprogbrug er ordet øjemed ensbetydende med formål eller hensigt. Man kunne derfor antage, at der 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.” [Understregning foretaget her]

Poul Andersen, Dansk Statsforfatningsret (1954), side 681, anfører 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 Bedømmelsen af Øjemedet maa i første Række ses hen til Foreningsaftalens (Vedtægternes) indhold; men ogsaa andre Forhold kan indicere en ulovlig Virksomhed.”

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 civilretlige regler, jf. Alf Ross, a.st., side 749, Max Sørensen, a.st., side 388, og Poul Andersen, a.st., side 681 f.

**2.4.** 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.

Foreninger omfattet af grundlovens § 78, stk. 2, vil også være omfattet af bestemmelsen i § 78, stk. 1, om foreninger, som har et ulovligt øjemed, da også de midler, som foreningen anvender, omfattes af stk. 1, jf. bl.a. Poul Andersen, a.st., side 686.

Det er den almindelige opfattelse i litteraturen, 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, jf. bl.a. Jens Peter Christensen m.fl., a.st., side 519.

**2.5.** Hidtil er to foreninger – Den internationale Arbejderforening og foreningen Nekkab – blevet opløst ved dom efter et foreløbigt forbud efter grundlovens bestemmelse herom. Sagerne er fra før grundlovsændringen i 1953, hvor bestemmelsen i grundlovens § 78, stk. 2, om foreninger, der virker ved *vold* mv., blev indsat. Spørgsmålet, som var til prøvelse i sagerne, var således, om foreningerne havde et ulovligt øjemed (§ 78, stk. 1).

I sagen om Den internationale Arbejderforening i 1874 (UfR1874.479) havde Justitsministeriet nedlagt et foreløbigt forbud mod foreningen efter grundlovens dagældende § 87 (nu § 78). Østre Landsret stadfæstede forbuddet og opløste foreningen med den begrundelse, at foreningen havde *"søgt at organisere en Styrke, der kunde anvendes til en voldelig Kuldkastelse af den bestaaende Statsforfatning (...)"*.

Landsretten anførte ved vurderingen af foreningens øjemed følgende:

"(...) nærværende Sags Udfald maa væsentlig bero paa den Forstaaelse af Foreningens Love og Opfattelse af dens Øjemed, som har gjort sig gjældende ved den Virksomhed, der er udfoldet fra Foreningens Side." [Understregning foretaget her]

Det var af foreningen bl.a. gjort gjældende, at tilståelser fra en række af foreningens medlemmer om at have dannet foreningen for at *"have søgt at organisere en Styrke, der kunde anvendes til en voldelig Kuldkastelse af den bestaaende Statsforfatning, naar det dertil belejlige Øjeblik kom"* var foreningen uvedkommende, da de kun havde udgjort en lille minoritet i foreningen, for hvis hensigter foreningen ikke kunne være ansvarlig. Landsretten anførte hertil bl.a.:

"Foreningens Virksomhed kan under de givne Omstændigheder ikke adskilles fra Bestyrernes, og Indstævnte har da heller ikke paavist et eneste Datum, hvoraf skulde kunne sluttes, at denne saakaldte Minoritet af Centralcomiteen ikke har fundet Tilslutning af Comiteens og Selskabets øvrige Medlemmer; tvertimod ere de ommeldte 3 Mænd, endog efter deres Fængsling, og senere efter at de for deres Virksomhed som Bestyrere af den indstævnte Forening ved Højesteretsdommen vare blevne ansete som skyldige i Forberedelse til Oprør i den Hensigt at kuldkaste den bestaaende Statsforfatning, - saavel i Bladet "Socialisten" som paa Foreningens Generalforsamlinger erkjendte for endnu at være Foreningens Bestyrere og Førere, idet den nyvalgte Bestyrelse betegnes som midlertidig valgt under Førernes Forfald." [Understregning foretaget her]

I sagen om den selskabelige forening Nekkab (UfR1924.514H) blev der i medfør af den daværende bestemmelse i grundlovens § 85 nedlagt foreløbigt forbud mod foreningen, da *"Foreningens Love ikke udtrykker Foreningens sande Formaal, men at dette i Virkeligheden er at skaffe mandlige Medlemmer med homoseksuelle Tilbøjeligheder Samkvem og Forbindelser med andre Mandspersoner for at øve Uterlighed, og at Foreningen herefter virker i et, selv om det ikke maatte være strafbart, saa dog ulovligt"*

Øjemed". Der var under sagen bevisførelse om foreningens aktiviteter, og Højesteret anførte følgende herom:

"Foreningen benægter, at dens Formaal i nogen Retning afviger fra Lovenes § 2, og gør gældende, at der ved Foreningsfesterne, hvori der vel deltager en Del homoseksuelle kvindelklædte Mandspersoner, dog som Regel intet usømmeligt foregaar, og hvis dette undtagelsesvis sker, altid skrives ind imod de Paagældende. Foreningen har anset det som sig uvedkommende, om Deltagerne i Sammenkomsterne er homoseksuelle, saalænge de ikke opfører sig uanstændigt.

Efter det Oplyste maa der imidlertid gaas ud fra, at Foreningen har optaget som en Del af sit Formaal at være Tilholdssted for og Bindeled imellem Mandspersoner med homoseksuelle Tilbøjeligheder, og under Hensyn til, at der som Følge af den lette Adgang til Deltagelse i Foreningens Sammenkomster derved skabes en nærliggende Fare for Forførelse særlig af unge Mandspersoner til Uterlighed, samt til den Forargelse, Forholdene ved Foreningens Sammenkomster maa antages at have vakt udenfor dens Kreds, maa det af Politidirektøren nedlagte Forbud mod Foreningen anses at have været beføjet."

Der er ikke eksempler fra praksis, hvor domstolene har taget stilling til, om f.eks. en rocker- eller bandegruppering kan opløses ved dom efter grundlovens § 78. Hidtil har en sådan vurdering således alene været foretaget af Rigsadvokaten og til dels Justitsministeriet (se herom nedenfor under pkt. 6 og 7).

### 3. Foreningsbegrebet i grundlovens § 78

Grundlovens § 78 definerer ikke, hvad der skal forstås ved en forening. Det må antages, at grundloven bygger på det traditionelle juridiske foreningsbegreb, jf. Alf Ross, a.st., side 735.

Henrik Zahle beskriver a.st., 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*. (...). 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."

Alf Ross anfører a.st., side 730 f, følgende:

”Ved en forening forstår man sædvanligvis noget i retning af den organiserede, frivillige sammenslutning af en kreds af private personer til fremme af visse begrænsede formål. Gennem sit begrænsede formål adskiller foreninger sig fra staten, men i øvrigt er den en stat en miniature, en stat i staten. Ligesom denne har foreningen sin egen retsorden (vedtægter, love) der kan være mere eller mindre detaillerede og eventuelt foreligge blot som en stiltiende forståelse, men aldrig helt mangle, hvis man skal kunne tale om en forening og ikke et blot uorganiseret samvirke. Som organisation forudsætter en forening eksistensen af visse foreningsorganer der har myndighed til at handle på foreningens vegne og en medlemskreds der er underkastet foreningsmyndigheden.”

Max Sørensen beskriver a.st., side 382, foreningsbegrebet således:

”Ved en forening forstår man i almindelighed det samvirke mellem en kreds af personer som sker i et nærmere bestemt øjemed efter fastlagte regler og ved hjælp af organer, som kan handle på alle deltagernes vegne, dels i forhold til deltagerne selv, dels i forholdet udadtil. Det er altså karakteristisk, at der foreligger en partikulær retsorden, som finder udtryk i foreningens særlige love eller vedtægter, og som gælder inden for den almindelige retsordens rammer. Endvidere er det karakteristisk, at der ved visse love eller vedtægter er etableret organer – generalforsamling, bestyrelse m.v. – som har fået tillagt særlige beføjelser.”

#### **4. Særligt om politiske og religiøse foreninger**

**4.1.** Grundloven antages at indebære, at der gælder særlige begrænsninger med hensyn til adgangen til at forbyde eller opløse religiøse og politiske foreninger. Sådanne foreninger antages at have en vis materiel foreningsfrihed.

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, Statsforfatningsret, 5. udgave, side 395, Alf Ross, a.st., side 750 og 755, Max Sørensen, a.st., side 388, og Poul Andersen, a.st., side 683.

**4.2.** 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 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 396, 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.

Jens Peter Christensen m.fl., a.st., side 518, anfører herom:

”Sammenfattende kan det konkluderes, at der følger en vis materiel foreningsfrihed af grundlovens § 31, stk. 2, for så vidt angår politiske partier, og af grundlovens § 67 for så vidt angår religiøse foreninger. Grundlovens § 78 beskytter derimod ikke i sig selv den materielle foreningsfrihed, idet bestemmelsen ikke sætter grænser for lovgivningsmagtens kompetence til at gøre foreningsformål ulovlige, med undtagelse dog måske for politiske partiers vedkommende (...).” [Understregning foretaget her]

Jørgen Albæk Jensen, De politiske partier i retlig belysning (2009), side 165, anfører, at de politiske partier (pga. partiernes store samfundsmæssige indflydelse) er et af de vigtigste områder for grundlovens § 78.

Nogenlunde samme synspunkt er gjort gældende af Gorm Toftegaard Nielsen i artiklen UfR1999B.67 som kommentar til Rigsadvokatens rocker-redegørelse fra 1998 (se herom pkt. 6. nedenfor):

”Hvis foreningsfriheden skal fortolkes bredere som en frihedsrettighed, er det nærliggende at antage, som det også synes at være tilfældet i de fleste forfatningsretlige fremstillinger, at foreningsfriheden er særlig central vedrørende politiske foreninger. Det er i et demokrati altid særdeles betænkeligt at gribe ind over for politiske foreninger, fordi der altid vil være en fare for, at indgrebet skyldes politisk uenighed og ikke blot en neutral juridisk analyse. Rigsadvokatens fortolkning går ikke ind og drøfter disse fundamentale forfatningsretlige problemer,

og at de ikke har nær samme styrke vedrørende f.eks. rockerklubber." [Understregning foretaget her]

4.3. Fra retspraksis kan der endvidere henvises til dommen UfR1999.1798H, hvor Højesteret tog stilling til, om forbudsordningen i lov om forbud mod ophold i bestemte ejendomme var forenelig med grundlovens § 79 om forsamlingsfrihed. Der var i sagen nedlagt forbud mod, at en person med tilknytning til rockerklubben Hells Angels kunne opholde sig på to ejendomme, som tjente som tilholdssted for Hells Angels. Den pågældende havde i øvrigt adresse på den ene af ejendommene. Højesteret anførte i dommen bl.a.:

"Denne bestemmelse [§ 79] om forsamlingsfrihed er ligesom bestemmelserne om ytringsfrihed i § 77 og foreningsfrihed i § 78 en nødvendig og selvfølgelig forudsætning for et demokrati.  
(...)

Disse betingelser [for at nedlægge forbud] må forstås således, at forbud kun kan nedlægges, hvis der foreligger en reel og aktuel - og ikke blot abstrakt - risiko for et farligt angreb. (...)

Ordningens betydning for grupper, som gennem deltagelse i gensidigt væbnet opgør selv har gjort sig til angrebsmål, er beskeden i forhold til den tilstræbte beskyttelse af omkringboende og forbipasserende, der uforskyldt udsættes for fare. Ved gruppernes fortsatte tilstedeværelse på deres kendte tilholdssteder ville denne fare for udenforstående kun kunne afværges effektivt ved en så omfattende politiindsats, at følgerne heraf ville være langt mere indgribende." [Understregning foretaget her]

Højesteret fandt på den baggrund, at loven ikke var i strid med grundlovens § 79.

## 5. Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 11

Foreningsfriheden er også beskyttet i artikel 11 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK), der har følgende ordlyd:

"1. Enhver har ret til frit at deltage i fredelige forsamlinger og til foreningsfrihed, herunder ret til at oprette og slutte sig til fagforeninger for at beskytte sine interesser.

2. Der må ikke gøres andre indskrænkninger i udøvelsen af disse rettigheder 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. Denne Artikel skal ikke forhindre, at der pålægges medlemmer af statens væbnede styrker, politi eller forvaltning lovlige indskrænkninger i udøvelsen af disse rettigheder.”

Som det fremgår af EMRK artikel 11, stk. 2, er beskyttelsen af foreningsfriheden ikke absolut. Indgreb i foreningsfriheden kan dog alene foretages, når indgrebet er foreskrevet ved lov, begrundet i et af de nævnte hensyn og er nødvendigt i et demokratisk samfund.

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

Ved vurderingen kan der både lægges vægt på foreningens formål og dens aktiviteter.

I Menneskerettighedsdomstolens praksis skelnes der mellem opløsning af politiske partier og opløsning af andre foreninger. Under hensyn til den rolle, som politiske partier spiller i et demokrati, kan kun overbevisende og tvingende grunde retfærdiggøre opløsning. Medlemsstaterne har i disse tilfælde kun en begrænset skønsmargin. Der henvises bl.a. til dom af 30. januar 1998 i sagen United Communist Party of Turkey mod Tyrkiet, præmis 46.

Der er omvendt ikke den samme høje beskyttelse mod opløsning af foreninger, der ikke er politiske partier og heller ikke i øvrigt er vigtige for et velfungerende demokrati, jf. herved dom af 27. oktober 2016 i sagen Les Authentiks et Supras Auteuil 91 mod Frankrig.

I sagen fandt Menneskerettighedsdomstolen, at de franske myndigheders opløsning af to foreninger af fodboldklubsupportere ikke udgjorde en krænkelse af EMRK artikel 11. Medlemmer af de to foreninger havde i forbindelse med en fodboldkamp kastet objekter mod politiet og deltaget i alvorlig voldsudøvelse, hvilket bl.a. førte til, at en supporter afgik ved døden. Domstolen bemærkede, at medlemsstaterne har en videre skønsmargin, når der er tale om tilskyndelse til vold mod enkeltpersoner, offentligt

ansatte eller en befolkningsgruppe. I denne forbindelse understregede Domstolen bl.a., at foreninger med det officielle formål at støtte en fodboldklub er mindre vigtige for demokratiet end politiske foreninger. Under hensyn til dette, til medlemsstatens skønsmargin og til de særlige omstændigheder i sagen fandt Domstolen, at opløsningen var et proportionalt indgreb.

Det bemærkes, at hvis det kan lægges til grund, at en forening har som mål at ødelægge demokratiet og de rettigheder og friheder, der er knyttet til demokratiet, rejser opløsning af foreningen ikke spørgsmål i forhold til EMRK artikel 11. Dette følger af EMRK artikel 17 om forbud mod misbrug af rettigheder og Menneskerettighedsdomstolens praksis, jf. f.eks. afgørelsen af 13. februar 2003 i sagen Refah Partisi m.fl. mod Tyrkiet og afgørelsen af 12. juni 2012 i sagen Hizb Ut-Tahrir m.fl. mod Tyskland.

## **6. Rigsadvokatens tidligere vurderinger**

Rigsadvokaten har ved flere lejligheder forholdt sig til, om der var grundlag for at søge foreninger opløst ved dom i medfør af grundlovens § 78.

Rigsadvokaten afgav således i 1998 en redegørelse til Justitsministeriet om mulighederne for at søge rockerklubberne Hells Angels og Bandidos opløst ved dom. Rigsadvokaten fandt i redegørelsen, at der ikke var grundlag for at indlede en sag om opløsning. Justitsministeriet tiltrådte Rigsadvokatens indstilling i redegørelsen.

I en redegørelse fra 2004 og i en supplerende redegørelse fra 2008 behandlede Rigsadvokaten endvidere spørgsmålet om en eventuel opløsning af foreningen Hizb Ut-Tahrir. Rigsadvokaten fandt i redegørelserne, at der ikke var grundlag for at søge foreningen opløst efter grundlovens § 78.

Rigsadvokaten har senest behandlet spørgsmålet om opløsning af bande- og rockergrupperinger i en redegørelse fra marts 2010 til brug for Justitsministeriets vurdering af, om der var grundlag for at iværksætte en undersøgelse af spørgsmålet om opløsning af visse bander og rockergrupper.

Om grundlovens foreningsbegreb fremgår følgende af redegørelsens pkt. 2.2:

”Grundlovens foreningsbegreb må fortolkes ret vidt, og der kan formentlig ikke kræves mere, end at de deltagende personer har et vist fælles formål med samvirket, som eventuelt kan

bero på en stiltiende forståelse mellem dem. Det må dog kræves, at der eksisterer visse regler vedrørende det indbyrdes forhold mellem deltagerne og forholdet udadtil.

Det er endvidere af betydning, om der er udsondret en særlig formue, der ikke tilhører medlemmerne. Dette kan dog ikke være af afgørende betydning, idet der meget vel kan eksistere foreninger, hvori der ikke foregår økonomisk aktivitet”.

Om afgrænsningen af det ulovlige øjemed anførte Rigsadvokaten i pkt. 2.3 bl.a.:

”Det centrale for fastlæggelsen af en forenings øjemed er en bedømmelse af det mål og den virksomhed, som den pågældende forening reelt står for. En forening med et formål, der i sig selv er lovligt, kan således have et ulovligt øjemed, hvis de midler, der anvendes eller agtes anvendt til at opnå målet, er strafbare eller på anden måde ulovlige.

(...)

For at en forening kan anses for at virke ved vold [jf. grundlovens § 78, stk. 2], antages det at være et krav, at de voldelige handlinger, som foreningens medlemmer har begået, er foretaget på vegne af foreningen. Det antages endvidere at 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 mv. indgår som et dominerende eller almindeligt led i foreningens virksomhed.

Tilsvarende må antages at gælde i tilfælde, hvor der er tale om andet ulovligt øjemed end udøvelse af vold mv. som nævnt i grundlovens § 78, stk. 2. Også opløsning af en forening efter den almindelige bestemmelse i § 78, stk. 1, må således antages at kræve, at den virksomhed mv., som er grundlaget for det ulovlige øjemed, kan henregnes til foreningen som sådan og ikke kun til enkelte medlemmer af foreningen, og at de pågældende ulovlige handlinger derfor skal indgå som et dominerende eller almindeligt led i foreningens virksomhed.” [Understreget foretaget her]

For så vidt angik en række bande-grupperinger, som befandt sig i konflikt med Hells Angels og støttegruppen AK81, fandt Rigsadvokaten, at det måtte anses for særdeles tvivlsomt, om der i forbindelse med en eventuel undersøgelse ville kunne tilvejebringes det fornødne bevis for, at banderne var foreninger i grundlovens forstand.

Rigsadvokatens konklusion med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt Hells Angels og AK81 havde et ulovligt øjemed, fremgår af pkt. 6.3:

”Det anførte indebærer sammenfattende, at det må give anledning til betydelig tvivl, om det er muligt at tilvejebringe et bevismæssigt grundlag, der ville være tilstrækkeligt til, at domstolene ville anse betingelserne for et forbud for opfyldt.” [Understregning foretaget her]

## 7. Justitsministeriets tidligere vurderinger

Justitsministeriet har ligeledes ved en række lejligheder forholdt sig til adgangen til at opløse foreninger ved dom efter grundlovens § 78.

Justitsministeriet har i et notat af 1. marts 1988 om opløsning af ulovlige foreninger, som den 15. marts 1988 blev sendt til Folketingets Retsudvalg, i pkt. 8 bl.a. anført følgende sammenfatning:

”Efter ordlyden af grundlovens § 78, stk. 1 og 2, er der – som det fremgår af ovennævnte – en relativt vid adgang og i særlige tilfælde pligt til at skride ind overfor foreninger. Uanset dette er det Justitsministeriets opfattelse, at foreningsfriheden i såvel formel som materiel henseende er et så væsentligt element i et demokratisk samfund, at der skal være tale om klare tilfælde af mere systematiseret vold eller meget konkretiseret anstiftelse til vold, før der bør gribes ind efter § 78, stk. 2. Det samme må efter Justitsministeriets opfattelse antages at gælde med hensyn til opløsning af en forening efter § 78, stk. 1, under henvisning til dens ulovlige øjemed.”

Justitsministeriet udarbejdede på baggrund af Folketingets behandling af forespørgsel F 59 om opløsning af Hizb Ut-Tahrir den 25. maj 2004 et notat om grundlovens § 78, som blev oversendt til Folketingets Retsudvalg den 7. juli 2004. Notatet blev udarbejdet på baggrund af forespørgslen om Hizb Ut-Tahrir, men indeholder en generel beskrivelse af muligheden for at opløse foreninger. Notatet sammenfatter i al væsentlighed Justitsministeriets tidligere vurderinger af muligheden for at opløse en forening ved dom efter grundlovens § 78.

Om foreningsbegrebet i grundlovens § 78 anføres bl.a. følgende i notatets pkt. 3:

”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.”

I notatets pkt. 6.1.3 om foreningers øjemed efter grundlovens § 78, stk. 1, anføres bl.a.:

”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 civilretlige 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 (...).

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.” [Understregning foretaget her]

I pkt. 6.2.4 anføres om foreninger, der er omfattet af § 78, stk. 2, bl.a. følgende:

”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.” [Understregning foretaget her]

## 8. Justitsministeriets overvejelser og vurdering

### 8.1. Indledning

Det følger som nævnt af grundlovens § 78, stk. 1, at foreningsfriheden kun gælder for foreninger, der har et ”lovligt øjemed”. Hvis en forening derimod har et ulovligt øjemed, kan den opløses ved dom efter reglerne i § 78.

Opløsning forudsætter dog, at der foreligger en forening i grundlovens forstand. Hvis der ikke er tale om en forening, er der ikke noget at opløse.

Grundlovens § 78, stk. 2, indeholder en 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 § 78, stk. 2, pålægger myndighederne en pligt til at rejse sag ved domstolene til opløsning af foreninger, der er omfattet af bestemmelsen.

En forening, der er omfattet af grundlovens § 78, stk. 2, vil også være omfattet af § 78, stk. 1.

Det afgørende for, om der er grundlag for at søge en forening opløst ved dom, er derfor, om foreningen har et ”ulovligt øjemed” i grundlovens § 78, stk. 1’s forstand, og ikke om den ”virker ved eller søger at opnå [sit] mål ved vold, anstiftelse af vold eller lignende strafbar påvirkning af anderledes tænkende”, jf. § 78, stk. 2.

Som det fremgår af pkt. 7, har Justitsministeriet tidligere ved flere lejligheder udtalt sig om betingelserne for at opløse en forening ved dom. Ministeriet har i den forbindelse imidlertid kun beskrevet betingelserne for



holdsvis overordnet. Det hænger sammen med, at der hverken i forarbejderne til grundlovens § 78, den statsretlige litteratur eller retspraksis findes præcise anvisninger af, hvad der skal til for at skride til opløsning.

Justitsministeriet finder imidlertid grundlag for at udbygge beskrivelsen af, hvilke elementer der efter ministeriets opfattelse kan indgå ved vurderingen af, om en forening kan opløses ved dom, herunder navnlig ved vurderingen af, om foreningen kan siges at have et ulovligt øjemed.

Det kan i den forbindelse i øvrigt overvejes, om Justitsministeriet og Rigsadvokaten ved tidligere vurderinger har stillet for høje krav til, hvad der skal til for at opløse en forening.

Det bemærkes, at domstolene ikke siden 1920'erne har haft lejlighed til at tage stilling hertil, og at spørgsmålet derfor i vidt omfang må anses for uafklaret.

Nedenfor behandles i pkt. 8.2 først foreningsbegrebet og derefter i pkt. 8.3 de momenter, der kan indgå ved vurderingen af, om foreningen har et ulovligt øjemed. I pkt. 8.4 omtales EMRK artikel 11.

## **8.2. Foreningsbegrebet**

Det er som nævnt en betingelse for opløsning ved dom, at der foreligger en forening i grundlovens forstand.

Som det fremgår af pkt. 3, er det antaget i den statsretlige teori, at foreningsbegrebet er ganske vidt.

En forening skal i almindelighed forstås som et samvirke mellem en kreds af personer, som foregår i et nærmere bestemt øjemed efter visse regler, der regulerer spørgsmål om foreningsmedlemmernes indbyrdes forhold og forholdet til omverden.

Som nærmere anført under pkt. 8.3.1 nedenfor kan der ved vurderingen af foreningens øjemed ikke alene lægges vægt på indholdet af eventuelle foreningsvedtægter, men tillige foreningens virksomhed. Formålet med samvirket kan således eksempelvis følge af en stitiende forståelse mellem den pågældende personkreds. Det kan ikke antages at være et krav, at foreningen har nedskrevne eller udtrykkeligt tilkendegivne regler.

Om der er tale om en forening, beror på en konkret vurdering. Ved vurderingen vil der bl.a. kunne lægges vægt på, om der er en formue, som er udsondret fra medlemmerne. Dette er dog ikke afgørende, da der også kan tænkes foreninger uden økonomisk aktivitet. Der vil også kunne lægges vægt på eventuelle kontingentordninger mv., hvor der i foreningens regi overføres midler direkte mellem medlemmerne, uden at foreningen derved opbygger en særskilt formue. Endvidere vil der bl.a. kunne lægges vægt på oplysninger om de organisatoriske forhold og på den ydre fremtræden som en forening, eksempelvis i kraft af medlemmernes brug af fælles beklædningsgenstande og symboler.

### **8.3. Ulovligt øjemed**

**8.3.1.** Det er som nævnt en betingelse for at opløse en forening ved dom, at foreningen har et ulovligt øjemed i grundlovens § 78, stk. 1's forstand.

Som det fremgår af pkt. 2.3 og 2.4, er det ved fastlæggelsen af en forenings øjemed afgørende, hvilken virksomhed foreningen reelt står for eller må forventes at stå for.

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 civilretlige regler.

Ved vurderingen af foreningens øjemed kan der bl.a. lægges vægt på indholdet af eventuelle foreningsvedtægter, herunder en eventuel formålsbestemmelse, samt den virksomhed, som foreningen faktisk har udfoldet eller må forventes at udfolde.

Ved fastlæggelsen af foreningens øjemed må der også tages hensyn til de midler, som foreningen anvender eller påtænker at anvende for at realisere øjemedet.

Om foreningen kan siges at have et ulovligt øjemed, så den kan opløses ved dom, må efter Justitsministeriets opfattelse bero på en samlet vurdering, hvor der lægges vægt på samtlige forhold, som er egnede til at belyse foreningens formål, virksomhed og midler.

Vurderingen må efter Justitsministeriets opfattelse foretages i lyset af, hvilken type forening der er tale om, herunder hvad foreningen selv angir

ver som sit formål. Som anført under pkt. 4 ovenfor er det almindeligt antaget i den statsretlige litteratur, at der i medfør af grundlovens § 67 og på baggrund af bl.a. grundlovens § 31, stk. 2, gælder en vis materiel foreningsfrihed for henholdsvis religiøse og politiske foreninger. Det antages endvidere – uanset om der af grundlovens § 78, stk. 1, kan udledes en vis materiel beskyttelse af den politiske foreningsfrihed – at foreningsfriheden er særligt central vedrørende politiske foreninger. Der kan tillige henvises til Højesterets dom i UfR1999.1798H om den såkaldte rockerlovs forenelighed med grundlovens § 79 om forsamlingsfriheden. Det taler i samme retning, at § 78, stk. 4, tildeler politiske foreninger – og ikke andre foreninger – den særlige beskyttelse, at opløsningen altid skal kunne indbringes for Højesteret.

Det må således antages, at der skal mere til for at opløse en politisk forening end en forening, hvis formål ikke nyder en sådan særlig beskyttelse, eksempelvis en forening, der angiver at være en motorcykelklub, et broderskab eller eventuelt slet ikke angiver noget nærmere formål.

**8.3.2.** Ved den samlede vurdering kan der bl.a. lægges vægt på skriftligt materiale, der hidrører fra foreningen eller dens medlemmer, og som er egnet til at belyse foreningens aktiviteter, organisering, hvervning mv. Der kan i den forbindelse også lægges vægt på foreningens navn, logo og andre symboler, som foreningen bruger.

De momenter, som kan indgå i vurderingen af, om der er tale om en forening i grundlovens forstand, kan også være egnet til at belyse foreningens formål eller virksomhed. F.eks. vil oplysninger om, at en gruppe indbetaler kontingent eller en lignende ydelse til et fælles formål, således både kunne støtte en antagelse om, at der er tale om en forening, og samtidig kunne indikere foreningens virksomhed, f.eks. hvis midlerne anvendes til understøttelse af foreningens medlemmer, familie mv. i forbindelse med, at medlemmerne fængsles for kriminalitet. På samme måde kan anvendelsen af fælles symboler være et moment, som kan indgå både i foreningsvurderingen og i vurderingen af foreningens virksomhed, f.eks. hvis foreningen tildeler hædersdistinktioner eller lignende belønninger for kriminelle handlinger.

Ligeledes kan udtalelser, handlinger og optræden fra foreningens medlemmers side tillægges vægt. Det gælder f.eks. medlemmernes fremtræden i det offentlige rum, nyhedsmedier og sociale medier mv. Dette vil navnlig kunne være relevant, hvis der er tale om en mindre formaliseret forening

uden egentlige vedtægter eller stiftelsesdokumenter, eller hvis foreningens vedtægter, dokumenter mv. ikke kan antages at udtrykke det reelle formål med foreningen. Også udenforstående personers vidnesbyrd om foreningens virksomhed kan indgå i vurderingen.

Efter Justitsministeriets opfattelse må ledende medlemmers handlinger og udtalelser tillægges særlig vægt. Som ledende medlemmer må anses i hvert fald personer, som formelt er eller betegner sig som formand, leder, talsmand eller lignende, men også personer, som faktisk indtager en styrende rolle, må anses for ledende medlemmer.

Det må antages, at ikke blot medlemmernes handlinger og udtalelser, men også løsere tilknyttede personers handlinger og udtalelser, vil kunne indgå i vurderingen.

**8.3.3.** De forhold, der ligger til grund for politiets politifaglige vurdering af foreningens virksomhed, må også antages at kunne tillægges betydning ved den samlede vurdering af, om foreningen har et ulovligt øjemed.

Hvis der over for foreningens medlemmer eller tilknyttede personer f.eks. måtte være nedlagt forbud efter rockerloven mod ophold i en ejendom, som tjener som tilholdssted for en gruppe, som den pågældende tilhører eller er tilknyttet, må dette efter ministeriets opfattelse i nogen grad kunne indgå i vurderingen af foreningens øjemed. Det er således en betingelse for at nedlægge forbud efter loven, at politiet vurderer, at der er tale om en verserende væbnet konflikt mellem grupper.

Det samme gælder, hvis en indsat er underlagt begrænsninger efter reglerne i straffuldbyrdslovens § 51, stk. 4, § 53, stk. 1, § 55, stk. 3, eller § 57, stk. 4, om besøg, brevveksling og telefonsamtaler, som forudsætter, at politiet skønner, at den pågældende har tilknytning til en gruppe af personer, som er aktivt involveret i en verserende væbnet voldelig konflikt eller indtager en ledende eller koordinerende rolle i en gruppe af personer, som tilsammen står bag omfattende og alvorlig kriminalitet.

**8.3.4.** Lovovertrædelser, som er begået af foreningen, indgår med betydelig vægt ved vurderingen af dens øjemed.

Den omstændighed, at der er begået en enkelt eller få mere tilfældige overtrædelser af lovgivningen, kan dog ikke i sig selv medføre, at foreningens øjemed som sådan kan anses for at være ulovligt.

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 eller har til hensigt at overtræde lovgivningen.

Der kan efter Justitsministeriets opfattelse dog ikke opstilles noget krav om, at der skal være tale om et nærmere bestemt (større) antal lovovertrædelser, så længe lovovertrædelserne ikke har tilfældighedspræg. Efter ministeriets opfattelse kan der endvidere ikke stilles krav om, at lovovertrædelserne skal have fundet sted eller stået på over en nærmere bestemt (længere) periode, hvis overtrædelserne i øvrigt er et almindeligt led i foreningens virksomhed. Hvis lovovertrædelserne har fundet sted i en længere periode, vil det dog være et forhold, som med betydelig styrke kan støtte en antagelse om, at begivenhederne må antages at være et almindeligt led i foreningens virksomhed.

Overtrædelsernes karakter og grovhed må også antages at indgå i vurderingen, herunder om overtrædelserne udgør en fare for andre personers liv eller helbred. Grundlovens § 78, stk. 2, som indebærer, at foreninger, der virker ved eller søger at nå deres mål ved vold, anstiftelse af vold eller lignende strafbar påvirkning, *skal* opløses, kan anføres til støtte herfor. Det skyldes, at grundlovgiver med bestemmelsen i § 78, stk. 2, kan siges at have lagt særlig afstand til foreninger, der virker ved eller søger at opnå deres mål med sådanne handlinger.

**8.3.5.** Lovovertrædelser, som er begået af foreningens medlemmer eller personer, der er tilknyttet foreningen, kan efter Justitsministeriets opfattelse som udgangspunkt kun indgå i vurderingen af foreningens øjemed, hvis overtrædelserne kan henregnes til foreningen.

Om en lovovertrædelse, der er begået af et medlem eller en tilknyttet person, kan henregnes til foreningen må efter Justitsministeriets opfattelse vurderes konkret. Der kan navnlig lægges vægt på, om overtrædelsen er foretaget som led i foreningens aktiviteter. Det vil i den forbindelse f.eks. have betydning, om overtrædelsen er foretaget under anvendelse af foreningens symboler eller kendetegn, eller om handlingerne må anses for foretaget som led i en verserende konflikt med en rivaliserende gruppe.

Det må antages, at også medlemmers og tilknyttede personers lovovertrædelser, som ikke nødvendigvis er foretaget i foreningens regi, men som må anses for accepteret eller bifaldet efterfølgende af foreningen, kan henregnes til foreningen. Det gælder særligt, hvor de pågældende overtrædelser er i foreningens interesse.

Det bemærkes i øvrigt, at det efter Justitsministeriets opfattelse må indgå med betydelig vægt i vurderingen af, om foreningen har et ulovligt øjemed, hvis foreningens medlemmer eller tilknyttede personer måtte være dømt efter straffelovens § 81 a, hvorefter den straf, der er foreskrevet for en række personfarlige forbrydelser kan forhøjes med indtil det dobbelte, hvis lovovertrædelsen har baggrund i eller er egnet til at fremkalde en væbnet konflikt mellem grupper af personer.

**8.3.6.** Uanset om der er tale om lovovertrædelser, som kan henregnes til foreningen, må det efter Justitsministeriets opfattelse efter omstændighederne antages at kunne indgå med en vis vægt i den samlede vurdering, i hvilket omfang foreningens medlemmer eller tilknyttede personer er straffet. Den omstændighed, at foreningens medlemmer mv. er straffet, vil ikke i sig selv kunne føre til, at det lægges til grund, at foreningens øjemed er ulovligt (f.eks. en idrætsforening for tidligere straffede personer). Det vil imidlertid kunne sige noget om foreningens øjemed, herunder den virksomhed, som foreningen må forventes at stå for, eksempelvis i hvilket omfang foreningen er parat til at anvende vold.

Det gælder efter omstændighederne også, selv om kriminaliteten er begået, før den pågældende blev medlem af eller tilknyttet foreningen. Dette vil være særligt relevant, hvis der er tale om, at foreningen samler eller organiserer en større medlemsskare med en kriminel baggrund med henblik på at positionere sig i forhold til rivaliserende grupperinger eller at etablere et voldeligt beredskab.

#### **8.4. Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 11**

Som nævnt i pkt. 5 indeholder EMRK artikel 11 en bestemmelse om foreningsfrihed. Det må imidlertid efter Justitsministeriets opfattelse antages, at denne bestemmelse ikke vil være til hinder for, at en forening opløses ved dom, hvis betingelserne for opløsning i medfør af grundlovens § 78 er opfyldt.