

HØJESTERETS DOM

afsagt onsdag den 1. september 2021

Sag 123/2020

(1. afdeling)

Anklagemyndigheden

mod

Loyal to Familia

(advokat Michael Juul Eriksen, beskikket)

I tidligere instanser er afsagt dom af Københavns Byret den 24. januar 2020 (SS 2-22782/2018) og af Østre Landsrets 7. afdeling den 12. november 2020 (S-335-20).

I pådømmelsen har deltaget ni dommere: Thomas Rørdam, Vibeke Rønne, Jens Peter Christensen, Henrik Waaben, Hanne Schmidt, Lars Hjortnæs, Oliver Talevski, Anne Louise Bormann og Jørgen Steen Sørensen.

Påstande

Dommen er anket af Loyal to Familia med påstand om frifindelse, subsidiært hjemvisning til ny behandling i byretten.

Anklagemyndigheden har påstået stadfæstelse.

Supplerende sagsfremstilling

Ved kendelse af 18. december 2018 tillod byretten anklagemyndigheden at anvende straffedomme vedrørende personer med tilknytning til Loyal to Familia som bevis i sagen. Kendelsen blev den 30. januar 2019 stadfæstet af landsretten. Ved kendelse af 29. april 2019 bestemte byretten med henvisning til landsrettens kendelse, at det var tilladt anklagemyndigheden at dokumentere forklaringer i dommene.

Spørgsmålet om dokumentation af de nævnte forklaringer blev igen rejst under ankesagen. Det fremgår af landsrettens retsbog for den 29. september 2020, at der mellem parterne blev opnået enighed om, hvad der kunne dokumenteres.

Retsgrundlag

Grundlovens § 78 har denne ordlyd:

”§ 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 stammer fra grundloven af 1849. Det fremgår ikke af forarbejderne (Beretning om Forhandlingerne paa Rigsdagen 1848-49, sp. 2625 ff.), hvad der skal forstås ved begreberne ”forening” og ”øjemed”.

Bestemmelsen i stk. 2 blev indsat ved grundlovsændringen i 1953, men kan føres tilbage til et forslag til ændring af grundloven, som blev fremsat for Rigsdagen i 1938. Bestemmelsen havde i forslaget denne ordlyd (Rigsdagstidende 1938-39, Tillæg A, sp. 2335 f.):

“§ 82
Borgerne har Ret til uden forudgående Tilladelse at danne Foreninger i ethvert lovligt Øjemed.

Foreninger, der virker for en Omstyrtning at 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 naa deres Maal ved Vold, Anstiftelse at Vold eller lignende strafbar Paavirkning af anderledes tænkende, kan af Regeringen kræves opløst ved Dom. Opløsningens Retsvirkninger bliver at fastsætte ved Lov.

...”

I bemærkningerne til forslaget (anf. st., sp. 2339) henvises til betænkning afgivet af Forfatningskommissionen af 1937. I grundlovsudkastet i denne betænkning anføres om bestemmelsen (anf. st., sp. 2465 f.):

“Til § 85

Medens 1ste Stykke gentager den gældende Regel om Borgernes Adgang til uden forudgaaende Tilladelse at danne Foreninger i ethvert lovligt Øjemed, tilsigter 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 – omend 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.

Siden Menneskerettighedernes Erklæring i 1789 har de deri indeholdte Synspunkter om Borgerfrihed afgivet Grundlag for hele den paafølgende Kulturudvikling uden Indsigelser eller Angreb fra noget betydende Hold; og da det maa anses for uden for al Tvivl, at der i det danske Folk er Enighed om, at dette Kulturgrundlag til enhver Tid maa fastholdes, findes det rigtigt i Landets Forfatning at skabe et Værn for disse Borgernes Frihedsrettigheder.

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 Modsætningsslutning om, at alle andre Foreninger end de der nævnte ubetinget skulde være lovlige. I øvrigt vil i det første og det tredje af de særligt fremhævede Tilfælde Dannelsen af Foreninger eller Deltagelse deri hyppigt kunne rammes allerede efter den gældende Straffelovgivning, men det er fundet rigtigt i Paragraffen yderligere at optage Bestemmelse om, at Opløsningens Retsvirkninger overhovedet bliver at fastsætte ved Lov, derunder eventuelt ved Tilføjelse til Straffeloven. I øvrigt gentages blot de gældende regler med Tilføjelse af Bestemmelsen om Henlæggelse af visse sager til Rigsretten.”

Under behandlingen i Rigsdagen i 1939 blev den foreslåede bestemmelse ændret, således at 2. pkt. fik denne ordlyd (Rigsdagstidende 1938-39, Tillæg B, sp. 285):

“Foreninger, der virker ved eller søger at naa deres Maal ved vold, Anstiftelse af 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 anføres (anf. st., sp. 286 ff.):

“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 overflødigt 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."

Ved en folkeafstemning i 1939 opnåede grundlovsforslaget ikke det nødvendige flertal og blev derfor ikke gennemført.

Den gældende bestemmelse i § 78, stk. 2, blev som anført indsat ved grundlovsændringen i 1953. I bemærkningerne til grundlovsforslaget (Rigsdagstidende 1952-53, Tillæg A, sp. 3491) henvises til betænkning afgivet af Forfatningskommissionen af 1946. Denne betænkning indeholder ikke bidrag til forståelse af bestemmelsen (anf. st., sp. 3565).

Anbringender

Loyal to Familia har som hovedsynspunkter anført navnlig, at der ikke er tale om en forening med et ulovligt formål omfattet af grundlovens § 78. Der må lægges vægt på, at sigtet med indførelsen i 1953 af § 78, stk. 2, var at undgå, at politiske foreninger kunne få så megen magt som under besættelsestiden i 2. verdenskrig og dermed underminere staten. Adgangen til at begrænse foreningsfriheden er således tiltænkt grupper, der har til formål at omstyrte demokratiet, tilvejebringe ændringer i forfatningen med ulovlige midler eller påvirke andre ved strafbare handlinger. Beskyttelsehensynet er staten og de frihedsrettigheder, som staten skal beskytte.

Dette hensyn taler for, at Loyal to Familia hverken er omfattet af grundlovens § 78, stk. 1 eller 2. Ingen af de strafbare forhold, der er indgået i bevisførelsen, vedrører angreb på statsmagten eller frihedsrettighederne, og Loyal to Familia er ikke en politisk eller religiøs forening og udgør heller ikke på anden måde en trussel mod grundloven. Der er tale om en gadegruppering bestående af en række venner. Hvis Loyal to Familia skal opløses efter grundlovens § 78, vil alle sammenslutninger af mennesker, der begår kriminalitet, skulle forbydes, selv om kriminaliteten ikke har noget med staten eller grundlovens frihedsrettigheder at gøre.

Hvis der ikke kan ske frifindelse, skal sagen hjemvises til byretten til fornyet behandling, således at princippet om bevisumiddelbarhed i højere grad kan iagttages. Både byretten og landsretten har afgjort sagen på grundlag af dokumentation af domme vedrørende enkelt-

personer. I disse sager har Loyal to Familia ikke haft lejlighed til at varetage sine interesser med hensyn til, om kriminaliteten kan tilregnes Loyal to Familia eller kun de enkelte medlemmer. Der har ikke været fokus på dette spørgsmål hos forsvarerne for de tiltalte i de pågældende sager.

Anklagemyndigheden har som hovedsynspunkter anført navnlig, at grundlovens foreningsbegreb må fortolkes ganske vidt, og at der ved vurderingen af en forenings øjemed efter § 78, stk. 1, må lægges vægt på den faktiske virksomhed.

Indsættelsen af grundlovens § 78, stk. 2, i 1953 kan ikke føre til en ny forståelse af § 78, stk. 1, idet stk. 2 alene har til formål at fastslå, at der kan være foreninger af en sådan karakter, at det klart bør fremgå af grundloven, at de kan kræves opløst ved dom. Opløsning kan derfor under alle omstændigheder ske efter stk. 1, hvis foreningen eller dens medlemmer som almindeligt led i foreningens virksomhed overtræder lovgivningen.

Loyal to Familia er et samvirke mellem personer i nærmere bestemt øjemed og efter regler, der regulerer medlemmernes indbyrdes forhold og forholdet til omverdenen. Der er derfor tale om en forening i grundlovens forstand. Med hensyn til øjemedet har landsretten anset det for bevist bl.a., at Loyal to Familia som regelmæssigt led i sin virksomhed anvender vold og trusler om vold. Betingelserne for opløsning af Loyal to Familia efter § 78, stk. 1, er herefter opfyldt. Loyal to Familia virker endvidere ved vold som nævnt i grundlovens § 78, stk. 2, og skal derfor opløses også efter denne bestemmelse, der ikke kun omfatter politiske foreninger.

Der er ikke begået rettergangsfejl. Anklagemyndigheden kan efter retsplejelovens § 871, stk. 2, nr. 5, dokumentere straffedomme vedrørende personer med tilknytning til Loyal to Familia, og foreningen har haft lejlighed til at indkalde og afhøre tiltalte og vidner, hvis forklaringer er gengivet i dommene. Dette har Loyal to Familia ikke ønsket.

Højesterets begrundelse og resultat

Sagens baggrund og problemstilling

Den 28. juni 2018 tiltrådte justitsministeren efter indstilling fra Rigsadvokaten, at der i medfør af grundlovens § 78 indledes en sag ved domstolene til opløsning af Loyal to Familia. Den 4. september 2018 traf Københavns Politi afgørelse om foreløbigt at forbyde Loyal to Fami-

lia. Byretten og landsretten har bestemt, at Loyal to Familia skal opløses efter § 78, stk. 1 og 2, og at det foreløbige forbud skal anerkendes som lovligt efter § 78, stk. 3.

Hovedspørgsmålet for Højesteret er, om Loyal to Familia skal opløses, herunder om det foreløbige forbud skal anerkendes som lovligt. Det er herudover et spørgsmål, om der er begået rettergangsfejl, således at sagen skal hjemvises til ny behandling i byretten.

Parterne er enige om, at landsrettens bedømmelse af sagens beviser lægges til grund for Højesteret.

Rettergangsfejl

Det har under byrettens og landsrettens behandling af sagen været tilladt anklagemyndigheden at anvende straffedomme vedrørende personer med tilknytning til Loyal to Familia som bevis. Der er for landsretten opnået enighed mellem parterne om, i hvilket omfang der kan dokumenteres forklaringer fra disse domme, og Loyal to Familia har haft mulighed for at indkalde og genafhøre de pågældende personer.

Højesteret finder herefter, at der ikke er grundlag for at ophæve dommene og hjemvise sagen.

Grundlovens § 78

Efter grundlovens § 78, stk. 1, har borgerne ret til uden forudgående tilladelse at danne foreninger i ethvert lovligt øjemed. Efter bestemmelsens stk. 2 bliver foreninger, der virker ved eller søger at opnå deres mål ved vold, anstiftelse af vold eller lignende strafbar påvirkning af anderledes tænkende, at opløse ved dom. Efter stk. 3 kan ingen forening opløses ved en regeringsforanstaltning, men en forening kan foreløbig forbydes, og der skal da straks anlægges sag imod den til dens opløsning.

Hverken grundloven eller dens forarbejder indeholder nogen definition af, hvad en forening er. Efter sædvanlig forståelse vil det i almindelighed kendetegne en forening, at der mellem en kreds af personer foreligger et varigere samvirke om et fælles formål, og at samvirket sker efter skrevne eller uskrevne regler om medlemmernes indbyrdes forhold og foreningens forhold til omverdenen.

Grundloven og dens forarbejder angiver heller ikke, hvad der skal forstås ved en forenings øjemed som nævnt i § 78, stk. 1, og også her må der tages udgangspunkt i en sædvanlig forståelse. Det kan indgå, hvad foreningen eventuelt har som erklæret formål, men fastlæggelsen af øjemedet må navnlig bero på foreningens faktiske virksomhed.

Enkeltstående strafbare handlinger begået af foreningen kan normalt ikke begrunde, at dens øjemed anses for ulovligt, ligesom strafbare forhold begået af foreningens medlemmer ikke i sig selv kan indebære, at foreningen har et ulovligt øjemed. Hvis de strafbare forhold må anses for begået som almindeligt led i foreningens virksomhed, vil foreningens øjemed imidlertid kunne være ulovligt, selv om foreningen tillige måtte have et lovligt øjemed.

En forening, der er omfattet af § 78, stk. 2, vil have et ulovligt øjemed efter stk. 1, men der er ikke i øvrigt grundlag for at tillægge stk. 2 betydning for, om der efter stk. 1 foreligger et ulovligt øjemed. Også foreninger, der ikke er omfattet af stk. 2, vil således kunne have et ulovligt øjemed som nævnt i stk. 1.

Vedrørende grundlovens § 78, stk. 2, er det et spørgsmål, om den omstændighed, at en forening virker ved vold, er tilstrækkelig til, at foreningen er omfattet af bestemmelsen, eller om det herudover er en betingelse, at volden begås som led i påvirkning af anderledes tænkende. Højesteret finder, at bestemmelsen efter sin ordlyd og forhistorie – der knytter sig til forholdene i tiden omkring 2. verdenskrig – mest naturligt må forstås på sidstnævnte måde. Det kan ikke fastslås generelt, hvad der skal forstås ved ”påvirkning af anderledes tænkende”, men det må efter Højesterets opfattelse indgå, om der er tale om vold udøvet med f.eks. politisk, ideologisk eller religiøst sigte.

Er Loyal to Familia en forening?

Efter bevisførelsen har landsretten lagt til grund bl.a., at Loyal to Familia siden etableringen i 2013 har haft en fast og hierarkisk struktur med en ledelse og forskellige afdelinger, og at der gennem årene er kommet nye medlemmer til, mens andre er trådt ud. Det er også lagt til grund, at Loyal to Familia har haft til formål på grundlag af kontingentbetaling systematisk at yde frihedsberøvede medlemmer og deres pårørende økonomisk støtte, at der har været generelle regler for medlemmerne om adfærd i forhold til politiet, andre medlemmer og lokalsamfundet, og at medlemmerne efter nærmere regler har markeret sig over for omverdenen ved bl.a. beklædning, der viser tilhørsforhold til Loyal to Familia.

Højesteret tiltræder herefter, at Loyal to Familia må anses for en forening.

Har Loyal to Familia et ulovligt øjemed, jf. grundlovens § 78, stk. 1?

Efter bevisførelsen har landsretten lagt til grund bl.a., at det har været kendt og accepteret i Loyal to Familia, at medlemmerne begik alvorlig kriminalitet, og at der blev begået omfattende personfarlig kriminalitet i form af bl.a. drab og drabsforsøg i Loyal to Familias navn.

Landsretten har sammenfattende lagt til grund, at Loyal to Familia som et regelmæssigt led i sin virksomhed har anvendt vold og trusler om vold.

Efter landsrettens bevisresultat må det lægges til grund, at der som almindeligt led i Loyal to Familias virksomhed er begået omfattende og alvorlig kriminalitet. Højesteret tiltræder herefter, at foreningen har et ulovligt øjemed som nævnt i grundlovens § 78, stk. 1, og derfor kan opløses efter denne bestemmelse.

Er Loyal to Familia omfattet af grundlovens § 78, stk. 2?

Der er efter landsrettens bevisresultat ikke grundlag for at antage, at den kriminalitet i form af drab og drabsforsøg mv., som Loyal to Familia har stået for, er sket med det sigte at påvirke ”anderledes tænkende” som nævnt i grundlovens § 78, stk. 2. Højesteret finder derfor, at Loyal to Familia ikke kan opløses efter denne bestemmelse.

Thi kendes for ret:

Landsrettens dom stadfæstes med den ændring, at Loyal to Familia opløses efter grundlovens § 78, stk. 1, og at Københavns Politis foreløbige forbud af 4. september 2018 anerkendes som lovligt efter denne bestemmelse.

Loyal to Familia skal betale sagens omkostninger for Højesteret.