

formål at modarbejde det militære forsvar, herunder infiltration fra fjendtlighedsindede kræfter.

Bestemmelsen kan således opfattes som værn mod, at forsvarets personel i politiske foreninger eller forsamlinger udsættes for propaganda rettet mod forsvarret og/eller det danske demokrati. Udstedelse af forbud kan klargøre over for personel, der kan være i tvivl om lovligheden af at associere sig med foreninger mv., at der er tale om uacceptabel adfærd. Selv om det ikke fremgår af forarbejderne fra lovændringen i 1973, forekommer det sandsynligt, at man ved udformningen af bestemmelsen også har tænkt på situationer fra besættelsen 1940-45, hvor der efter befrielsen blev rejst varierende grader af kritik af medlemskab af det danske nazistparti, dansk-tyske foreninger mv.

Udtrykket »ekstraordinære forhold« omfatter uden tvivl situationer, hvor Danmark eller danske styrker her i landet eller i udlandet er involveret i væbnet konflikt, men er ikke begrænset hertil. Bestemmelsen må antages også at kunne finde anvendelse f.eks. under en mobiliseringssituation, dvs. en situation som ligger nær op ad væbnet konflikt., jf. herved betænkningens side 403 og 129. Anvendelsesområdet for bestemmelsen må på denne baggrund fortolkes snævert.

Grundlovens bestemmelser om den almindelige forenings- og forsamlingsfrihed gælder også for militært personel, men er imidlertid efter grundlovens § 85 kun »anvendelige med de indskrænkninger, der følger af de militære loves foreskrifter«.

Forenings- og forsamlingsfriheden er ud over beskyttelsen i grundloven også beskyttet af artikel 11 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Efter artikel 11, stk. 2, 2. punktum, er forsamlings- og foreningsfriheden dog ikke til hinder for, at der pålægges medlemmer af de væbnede styrker, politiet eller statsadministrationen lovlige begrænsninger i udøvelsen af disse rettigheder. Adgangen til sådanne begrænsninger er til stede allerede under »normale forhold« (modsat bestemmelsen i militær straffelov § 29), men der bør være et reelt og proportionalt behov for begrænsningen. At der skal være tale om »lovlige begrænsninger«, indebærer et krav om, at begrænsningen skal være i overensstemmelse med national ret. Det kræves ikke, at begrænsningerne er »nødvendige i et demokratisk samfund«, men indskrænkningen må som andre sådanne være rimelig og proportional. Den seneste praksis fra menneskerettighedsdomstolen viser, at det er nødvendigt først at undersøge om indgreb i offentligt ansattes rettigheder efter artikel 11 under alle omstændigheder kan opfylde de almindelige betingelser i stk. 2, 1. punktum (krave-

ne om legitimt formål, presserende samfundsmæssige behov og proportionalitet). Hvis det ikke er tilfældet, undersøger domstolen, om indgrebet kan retfærdiggøres efter 2. punktum i stk. 2, jf. herved Grande oriente d'Italia de Palazzo Giustiani af 2. august 2001.

Herudover indeholder artikel 15, stk. 1, i konventionen den yderligere, generelle hjemmel til at fravige bl.a. artikel 11, men kun »under krig eller anden offentlig faretilstand, der truer nationens eksistens ... i det omfang, det er strengt påkrævet af situationen ...«. Anvendelse af artikel 15 kræver opfyldelse af visse yderligere, formelle krav.

3.11.2. Udvalgets overvejelser

Udvalget har delt sig i et flertal og et mindretal.

Flertallets forslag svarer i det væsentlige til den gældende bestemmelse.

Flertallet har overvejet, men ikke fundet det muligt, på anden måde at beskrive bestemmelsens anvendelsesområde (»under ekstraordinære forhold«) og foreslår derfor denne del af bestemmelsen opretholdt uændret.

Flertallet foreslår endvidere, at det, for at bestemmelsen kan bringes i anvendelse, yderligere kræves, at et forbud skal være nødvendigt for at sikre, at forsvarret kan udføre sine opgaver på forsvarlig måde.

Bestemmelsen vil efter flertallets forslag kun kunne anvendes under ekstraordinære forhold, herunder under væbnet konflikt eller under omstændigheder, hvor situationen nærmer sig truende udsigt til væbnet konflikt mv., hvis det er nødvendigt for at sikre, at forsvarret kan udføre sine opgaver på forsvarlig måde. Bestemmelsen er udformet således, at den gælder både under væbnet konflikt i Danmark og under udsendelse af dansk militært personel til tjeneste i udlandet, herunder i forbindelse med internationale fredsskabende eller fredsbevarende missioner. Den foreslåede bestemmelse kan i givet fald anvendes i forbindelse med udsendelse til udlandet af danske styrker til sådanne opgaver, selv om der ikke er grundlag for at anvende bestemmelsen i Danmark.

Flertallet har endvidere overvejet at supplere kriteriet »under ekstraordinære forhold« med den yderligere betingelse, »når det er strengt påkrævet«, under henvisning til ordlyden af artikel 15 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, men har fundet den gældende ordlyd, der er svarende til grundloven, mest hensigtsmæssig, jf. betænkningen side 404 øverst.

Efter mindretallets opfattelse er flertallets forslag for ubestemt og omfattende, og udvider bestemmelsens anvendelsesområde i forhold til gældende ret, idet formuleringen giver forsvarsministeren bemyndi-