



JUSTITSMINISTERIET

Dato: 7. februar 2022
Kontor: Kontoret for Organiseret
Kriminalitet
Sagsbeh: Anders Bertelsen Forman
Sagsnr.: 2021-10-0731
Dok.: 2320060

Serviceeftersyn af bandepakkerne

Indholdsfortegnelse

1. Indledning.....	2
2. Overordnede resultater af indsatsen mod bandekriminalitet.....	5
3. Strafskærperelser	9
4. Våben	13
5. Indsats mod bandetilholdssteder	18
6. Styrket indsats mod bandernes misbrug af offentlige ydelser mv.	20
7. Vilkår ved fængsling, udgang og prøveløsladelse mv.	23
8. Efterforskningsredskaber mv.	31
9. Forebyggelse mv.	35
10. Zone- og opholdsforbud	37
11. Styrkelse af exit-indsatsen.....	41
12. Øvrige initiativer	44

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

T +45 3392 3340
F +45 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

1. Indledning

1.1. Baggrund mv.

Med aftalen om politiets og anklagemyndighedens økonomi 2021-2023, der blev indgået i december 2020 mellem regeringen og Dansk Folkeparti, Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti, Enhedslisten, Det Konservative Folkeparti og Nye Borgerlige, blev det besluttet, at der i aftaleperioden skal gennemføres et serviceeftersyn af tidligere bandepakker for at se på, om de gennemførte tiltag i bandepakkerne er tilstrækkelige i forhold til at imødegå de udfordringer, som samfundet i dag står over for med hensyn til bekæmpelsen af bandekriminalitet.

Justitsministeriet har på den baggrund anmodet Rigspolitiet, Rigsadvokaten og Direktoratet for Kriminalforsorgen om – under Rigspolitiets koordination – at udarbejde en samlet afrapportering vedrørende initiativerne i bandepakkerne med henblik på at belyse myndighedernes vurdering af de gennemførte initiativer.

Bandepakkerne indeholder visse initiativer, der vedrører indsatsen på bandeområdet i myndigheder uden for Justitsministeriet ressort, herunder navnlig Skatteministeriet og kommunerne. På den baggrund har Justitsministeriet anmodet Skatteministeriet, Københavns, Aarhus og Odense kommuner samt Kommunernes Landsforening (KL) om et bidrag vedrørende disse myndigheders vurdering af indsatsen på bandeområdet og initiativer i bandepakkerne.

Ud over initiativerne i bandepakkerne er der iværksat en lang række yderligere tiltag for at styrke myndighedsindsatsen på bandeområdet, herunder på baggrund af de løbende flerårsaftaler for henholdsvis politiet og anklagemyndigheden samt kriminalforsorgen. Fokus for den foreliggende afrapportering er imidlertid at belyse indsatsen på bandeområdet på baggrund af initiativer i bandepakke I (2009), bandepakke II (2013) og bandepakke III (2017), og afrapporteringen er derfor afgrænset hertil. Dog indgår også en vurdering af 12 bandeinitiativer fra august 2017 som følge af bl.a. den tidsmæssige nærhed mellem lanceringen af disse initiativer og bandepakke III.

Der er med afrapporteringen ikke foretaget en særskilt gennemgang af samtlige 81 initiativer i bandepakkerne, men derimod er fokus på en overordnet gennemgang af relevante initiativer i bandepakkerne med henblik på en

vurdering af effekten heraf, eventuelle udfordringer i myndighedsindsatsen og identifikation af områder med et forbedringspotentiale.

For nærmere beskrivelse af initiativerne i bandepakkerne fra 2009, 2013 og 2017 og udmøntningen heraf henvises til *bilag 1* (oversigt over bandepakkerne og de 12 bandeinitiativer fra august 2017).

Det bemærkes, at medmindre andet er angivet, anvendes 'bande' og 'bandegrupperinger' mv. i det følgende som en fællesbetegnelse, der omfatter de forskellige dele af bandemiljøet, herunder rockerne.

1.2. Sammenfatning

Af rapporteringen, der er udarbejdet på baggrund af bidrag fra Rigspolitiet, Rigsadvokaten og Direktoratet for Kriminalforsorgen og øvrige relevante myndigheder, indeholder en overordnet gennemgang af relevante initiativer i bandepakke I-III og de 12 bandeinitiativer fra august 2017 samt så vidt muligt en vurdering af effekten af og eventuelle udfordringer ved indsatsen relateret til initiativerne og områder med forbedringspotentiale.

Af rapporteringens pkt. 2 indeholder en beskrivelse af de overordnede resultater på bandeområdet samt Rigspolitiets, Rigsadvokatens og Direktoratet for Kriminalforsorgens overordnede vurdering af indsatsen på bandeområdet. Det er i den forbindelse Rigspolitiets, Rigsadvokatens og Direktoratet for Kriminalforsorgens vurdering, at de initiativer, der er gennemført som led i bandepakkerne, i høj grad understøtter indsatsen mod bandekriminalitet på tværs af relevante myndigheder, herunder især politiet, anklagemyndigheden og kriminalforsorgen. Dette gælder i særlig grad i forhold til at bekæmpe voldelige konflikter mellem kriminelle grupper.

Strafskærpelserne vurderes at være meget effektfulde redskaber, idet de i høj grad bidrager til, at bandemedlemmer over lang tid kan sættes ud af spil, hvilket typisk bl.a. lægger en dæmper på bandernes kriminelle aktiviteter.

Anklagemyndigheden har ifølge Rigsadvokaten gode erfaringer med flere af de initiativer, der er gennemført som led i bandepakkerne, og de anvisninger, der er fastsat i forarbejderne, i forbindelse med strafudmålingen i sager om banderelateret kriminalitet afspejles i høj grad i retspraksis.

Direktoratet for Kriminalforsorgen vurderer, at initiativerne i bandepakkerne i høj grad bidrager til den samlede indsats mod bandemedlemmer.

De relevante initiativer og myndighedernes vurdering heraf, herunder eventuelle udfordringer mv. ved disse, er nærmere gennemgået i afrapporteringens pkt. 3-12.

Som det fremgår af pkt. 3, er der gennemført en række markante strafskærpselser for banderelateret kriminalitet. Mest fremtrædende står straffelovens § 81 a, som Rigspolitiet vurderer har vist sig at være et meget centralt værktøj for politiet i bekæmpelsen af bandekriminalitet.

Samtidig er der gennemført tiltag for at sætte ind over for bandernes adgang til og brug af våben (pkt. 4), herunder ved markante strafskærpselser på våbenområdet. Rigspolitiet vurderer i den forbindelse bl.a., at strafskærpselserne generelt har fået personer i bandemiljøet til at ændre adfærd i forhold til, hvordan de omgås våben, idet Rigspolitiet dog samtidig ser en øget tendens til besiddelse af knive mv. i det offentlige rum.

Videre er der gennemført tiltag for at styrke indsatsen mod bandernes tilholdssteder (pkt. 5), ligesom der gennemført flere tiltag for at styrke indsatsen mod bandernes misbrug af offentlige ydelser mv. (pkt. 6) bl.a. gennem etableringen af det såkaldte Al Capone-samarbejde. Samarbejdet består af en række stående tværsektorielle task forces med deltagelse af politiet, Skattestyrelsen og relevante kommuner, der håndterer konkrete sager, hvor myndighederne bliver opmærksomme på bandemedlemmer, som udviser en adfærd, der giver grund til at mistænke, at de pågældende uretmæssigt modtager offentlige ydelser eller lever på en måde, der ikke harmonerer med det forhold, at de samtidig har forfalden gæld til det offentlige. Det er i den forbindelse Rigspolitiets og Skattestyrelsens vurdering, at samarbejdet generelt er velfungerende og udgør et nyttigt redskab i indsatsen mod bandekriminalitet, idet myndighederne dog samtidig – bl.a. i lyset af at den økonomiske kriminalitet i bandemiljøet er stigende i omfang og kompleksitet – ser et potentiale i at udvide det eksisterende samarbejde.

Endvidere er der gennemført tiltag for at sikre hårde og restriktive rammer for bandemedlemmer, der indsættes til afsoning i landets fængsler (pkt. 7), bl.a. gennem skærpede regler om prøveløsladelse og udgang. Kriminalforsorgen vurderer i den forbindelse bl.a., at disse skærpselser har haft den ønskede effekt, og Rigspolitiet vurderer ligeledes, at reglerne herom kan have en effekt i forhold til at begrænse omfanget af konflikter i bandemiljøet og

i nogle tilfælde udgør et incitament til at få bandemedlemmer til at forlade miljøet.

Derudover er der gennemført initiativer med sigte på at styrke efterforskningen af banderelateret kriminalitet (pkt. 8) både i form af lovgivningsmæssige tiltag om eksempelvis udvidet mulighed for telefonaflytning ”på personen” samt bl.a. tilførsel af ressourcer til øget analysekapacitet og nyt overvågningsudstyr.

Der er også gennemført flere initiativer med sigte på at styrke forebyggelsen af banderelateret kriminalitet, herunder imødegå rekrutteringen af børn og unge til bandemiljøet (pkt. 9), samt initiativer for at styrke exit-indsatsen i forhold til at bringe nuværende bandemedlemmer ud af miljøet (pkt. 11).

Der er ligeledes indført mulighed for udstedelse af ”zoneforbud” over for en person, der f.eks. har udvist en særligt utryghedsskabende adfærd, samt indført et såkaldt opholdsforbud, som under visse betingelser kan idømmes i forbindelse med en dom om banderelateret kriminalitet (pkt. 10). Rigspolitiet vurderer i den forbindelse, at opholdsforbuddet kan være et effektivt redskab til at fjerne bandemedlemmer fra deres sædvanlige miljø.

Herudover er der gennemført en række øvrige initiativer (pkt. 12) for at styrke indsatsen mod bandekriminalitet, såsom initiativer med sigte på at styrke beskyttelsen af vidner til banderelateret kriminalitet, ligesom der har været ført en sag om opløsning af bandegrupperingen Loyal to Familia, der blev afsluttet i forbindelse med Højesterets dom af 1. september 2021, hvor anklagemyndigheden fik medhold i, at bandegrupperingen udgjorde en forening med et ulovligt øjemed, og at foreningen dermed skulle opløses efter grundlovens § 78, stk. 1 (pkt. 12.4).

2. Overordnede resultater af indsatsen mod bandekriminalitet

Politiet, anklagemyndigheden og kriminalforsorgen har gennem en lang årrække haft et massivt fokus på at bekæmpe og forebygge den kriminalitet, som bliver begået i bandemiljøet.

Politiet arbejder ud fra et grundlæggende princip om, at alle kriminelle grupper relateret til bandemiljøet vedvarende skal være underlagt en systematisk og politimæssig monitoring, så politiet altid har et samlet og indgående

vidensgrundlag om grupperne i de kriminelle miljøer. På den måde kan politiet hurtigt, effektivt og målrettet sætte ind over for grupperne, hvilket der særligt er behov for, når grupperne er i konflikt.

Rigspolitiet kan i forlængelse heraf oplyse, at der i forbindelse med voldelige konflikter mellem kriminelle grupper iværksættes en række lokale tiltag for at imødekomme truslen om skyderier, voldelige overfald mv., herunder f.eks. oprettelse af visitationszoner, strafskærpselszoner, lukning af klubhuse, tilstedeværelse i lokalområdet med henblik på at genoprette trygheden blandt borgere mv. Sådanne indsatser hos politiet understøttes sideløbende med tiltag hos kriminalforsorgen, hvor personer med relation til de kriminelle, som er i konflikt, afskæres fra udgang og prøveløsladelse.

I 2011 var der registreret i alt 1.863 bandemedlemmer hos politiet. Antallet af bandemedlemmer har i perioden fra 2011 og frem til 2015 været relativt højt med ca. 1.500-1.800 registrerede personer. Pr. 13. januar 2022 er der registreret i alt 1.272 bandemedlemmer hos politiet. Rigspolitiet bemærker, at de kriminelle miljøer er meget dynamiske, og at der navnlig i nogle grupperinger er en stor gennemstrømning af personer med tilknytning til den enkelte gruppering, ligesom der er en vis cirkulation af personer mellem grupperingerne, således at de samme personer over tid kan være tilknyttet forskellige bandegrupperinger. Det er ikke muligt for Rigspolitiet at vurdere, i hvilket omfang det nuværende lavere antal af registrerede bandemedlemmer er en direkte afledt effekt af bandepakkerne, om det beror på registreringspraksis og generelt øget opmærksomhed på datakvalitet, eller om det beror på de sædvanlige dynamiske forhold, som miljøet generelt er præget af.

I 2021 har politiet konstateret seks konflikter i bandemiljøet, hvoraf én af dem begyndte i 2020. Der var ved udgangen af december 2021 én verserende konflikt mellem en dansk bande og et svensk netværk, hvor der bl.a. har været flere skudepisoder i København i december 2021.

Til sammenligning blev der i 2020 konstateret ni konflikter, hvoraf to konflikter var påbegyndt i 2019 og én konflikt udløb i 2021.

Nedenstående tabeller viser antallet af skyderier i det offentlige rum i relation til bandemiljøet (tabel 1) samt antallet af dræbte og sårede, hvor hændelsen kan relateres til bandemiljøet (tabel 2). Opgørelserne er foretaget pr. 13. januar 2022. I opgørelsen i tabel 1 indgår skyderier, der relaterer sig til verserende konflikter i bandemiljøet, eller som var egnet til at fremkalde

sådanne konflikter. Fra og med 2020 indgår desuden skyderier, der i øvrigt vurderes at kunne relateres til bandemiljøet, uden at skyderiet har været egnet til at fremkalde en konflikt eller som led i en allerede eksisterende konflikt. Opgørelsen er baseret på politiets systematiske monitoring af bandemiljøet. Opgørelsen er dynamisk og kan derfor ændre sig, hvis politiet får nye oplysninger som led i efterforskningen af et skyderi.

Tabel 1 – antal skyderier i det offentlige rum relateret til bandemiljøet

2017	2018	2019	2020	2021
87	54	31	41	33

Tabel 2 – antal sårede og dræbte, hvor hændelsen kan relateres til bandemiljøet

År	Antal sårede	Antal dræbte
2017	65	4
2018	45	3
2019	37	8
2020	49	16
2021	27	6

Det er Rigspolitiets, Rigsadvokatens og Direktoratet for Kriminalforsorgens vurdering, at de mange initiativer, der gennem årene er iværksat som led i bandepakkerne, i høj grad understøtter indsatsen mod bandekriminalitet på tværs af relevante myndigheder, herunder især politiet, anklagemyndigheden og kriminalforsorgen. Det gælder i særlig grad i forhold til at bekæmpe voldelige konflikter mellem kriminelle grupper, hvor myndighederne har fået en række redskaber, som understøtter, at konflikter kan bringes til ophør hurtigst muligt.

I politiet og anklagemyndigheden er der vedvarende et meget stort fokus på at efterforske og strafforfølge banderelateret kriminalitet. Strafskærpsler vurderes at være meget effektfulde redskaber, idet de i høj grad bidrager til, at bandemedlemmer over lang tid kan sættes ud af spil, hvilket typisk lægger en dæmper på bandernes kriminelle aktiviteter og skaber ro i miljøet.

I den sammenhæng vurderer Rigspolitiet, at navnlig straffelovens § 81 a har vist sig at være et effektivt redskab i bekæmpelsen af alvorlig kriminalitet i forbindelse med bandekonflikter. Samtidig vurderer Rigspolitiet, at bl.a. opholdsforbud efter straffelovens § 79 a kan være et effektivt redskab til at fjerne bandemedlemmer fra deres sædvanlige miljø. Bandemedlemmerne

oplever det desuden typisk som meget indgribende at blive forhindret i at færdes i f.eks. det område, hvor de er opvokset og har deres daglige liv.

Ifølge Rigsadvokaten har anklagemyndigheden gode erfaringer med flere af de initiativer, der er gennemført som led i bandepakkerne, og Rigsadvokaten vurderer, at de anvisninger, der er fastsat i forarbejderne, når det kommer til strafudmålingen i sager om banderelateret kriminalitet afspejles i høj grad i retspraksis.

Ifølge Direktoratet for Kriminalforsorgen understøtter initiativerne i bandepakkerne kriminalforsorgens arbejde i forhold til at kunne afskære udgang og prøveløsladelse under konflikt, ligesom initiativerne generelt understøtter kriminalforsorgens indsats på området. Det er Direktoratet for Kriminalforsorgens vurdering, at initiativerne i bandepakkerne i høj grad bidrager til den samlede indsats mod bandemedlemmer.

I 2021 har i gennemsnit 380 bandemedlemmer afsonet en fængselsstraf. Opgørelsen er foretaget på baggrund af Rigspolitiets data. Opgørelsen omfatter alle personer, der var registreret i Politiets Efterforskningsstøttedatabase (PED) som bandemedlem på tidspunktet, hvor det strafbare forhold, de er fængslet for, blev begået.¹

Nedenstående tabel 3 viser det gennemsnitlige antal af fængslede bandemedlemmer pr. år for perioden 2017-2021. Tallene er opgjort i januar i det efterfølgende år.

¹ Det indebærer, at hvis en person på det tidspunkt, hvor den pågældende begik et strafbart forhold, var registreret som bandemedlem, men efterfølgende under sin afsoning forlader bandemiljøet, vil personen fortsat tælle med i Rigspolitiets opgørelse over fængslede bandemedlemmer. Det indebærer endvidere, at hvis en bandegruppering bliver opløst, og medlemmer af grupperingen i den forbindelse ikke længere vil være registreret som medlemmer af den pågældende bandegruppering i PED, vil de pågældende personer ligeledes fortsat tælle med i Rigspolitiets opgørelse over fængslede.

Tabel 3 – gennemsnitligt antal fængslede bandemedlemmer

Årstal	Antal fængslet	Bandemedlemmer registreret hos politiet	Andel fængslet
2017	319	1257	ca. 25 pct.
2018	410	1314	ca. 31 pct.
2019	443	1120	ca. 40 pct.
2020	372	1133	ca. 33 pct.
2021	380	1272	ca. 30 pct.

3. Strafskærper

Der er på baggrund af bandepakkerne og de 12 bandeinitiativer fra august 2017 gennemført en række markante strafskeerper for banderelateret kriminalitet. Mest fremtrædende står straffelovens § 81 a om strafforhøjelse i forbindelse med visse lovovertrædelser begået som led i en banderelateret konflikt, der blev indført på baggrund af bandepakke I (lov nr. 501 af 12. juni 2009), og som sidenhen er udvidet på baggrund af både bandepakke II (lov nr. 733 af 25. juni 2014) og III (lov nr. 672 af 8. juni 2017).

Hertil kommer en række yderligere strafskeerpersestiltag indført på baggrund af bandepakkerne mv., herunder skærperse af straffen for systematisk eller organiseret afpresning, jf. straffelovens § 286, skærperse af straffen for trusler mod vidner, jf. straffelovens § 123, stk. 2, samt visse yderligere strafskeerpersestiltag bl.a. på våbenområdet (pkt. 4).

3.1. Strafskeerperelsen i straffelovens § 81 a

Straffelovens § 81 a, stk. 1, indebærer, at straffen for en række lovovertrædelser, bl.a. vold, fareforvoldelse, tvang, trusler, våbenbesiddelse under særligt skærpende omstændigheder og røveri, kan forhøjes indtil det dobbelte, hvis lovovertrædelser har baggrund i eller er egnet til at fremkalde en konflikt mellem grupper af personer, hvor der som led i konflikten enten anvendes skydevåben eller anvendes våben eller eksplosivstoffer, som på grund af deres særdeles farlige karakter er egnet til at forvolde betydelig skade, eller begås brandstiftelse omfattet af straffelovens § 180 (alvorlig brandstiftelse). Det skal i medfør af § 81 a, stk. 2, ved fastsættelsen af straffen for overtrædelse af straffelovens § 180 (alvorlig brandstiftelse), § 183, stk. 2 (kvalificeret sprængning mv.), og § 237 (drab) i almindelighed indgå som en særdeles skærpende omstændighed, hvis lovovertrædelser har baggrund i eller er egnet til at fremkalde en konflikt som nævnt i stk. 1.

Bestemmelsen betyder bl.a., at den omfattende viden, som politiet har oparbejdet og løbende vedligeholder om bandemiljøerne gennem sin monitoring, i praksis bliver omsat til strafferetlige konsekvenser for bandemedlemmer.

Rigspolitiet vurderer på den baggrund, at straffelovens § 81 a har vist sig at være et meget centralt værktøj for politiet i bekæmpelsen af bandekriminalitet. Bestemmelsen giver ikke i sig selv forbedrede efterforskningsmuligheder, men vurderes generelt at have en forebyggende og afskrækkende effekt i forhold til bandernes konfliktrelaterede voldelige kriminalitet. Denne effekt forstærkes efter Rigspolitiets opfattelse, hvis der samtidig iværksættes en massiv efterforsknings- og beredskabsmæssig indsats fra politiet mod de kriminelle grupper, når de er i konflikt. Det er således politiets vurdering, at risikoen for at blive idømt markant forhøjede straffe har stor betydning for planlægningen af kriminalitet, og at konsekvensen af meget høje straffe i nogle tilfælde indgår i overvejelserne forud for et angreb på en modpart i det kriminelle miljø.

Rigspolitiet vurderer, at bestemmelsen har haft en reducerende virkning på antallet af sager, hvor personer tilknyttet kriminelle grupper besidder skydevåben i det offentlige rum. I stedet ses der en tendens til, at skydevåbnene skjules, indtil de skal anvendes. Flere politikredse har dog samtidig oplyst, at antallet af knivsager er steget.

Det er Rigspolitiets vurdering, at de voldelige konflikter i nogle tilfælde afsluttes hurtigere end ellers, fordi de kriminelle grupper er bekendt med risikoen for langvarige straffe. Desuden vurderer Rigspolitiet, at den typisk længerevarende afsoning giver ro i de kriminelle miljøer, da de langvarige straffe i mange tilfælde sætter toneangivende bandemedlemmer ud af spillet i en længere periode. Det er i den forbindelse Rigspolitiets vurdering, at kriminelle grupper har en tendens til at agere afventende i perioder, hvor særligt de toneangivende medlemmer er fængslet.

I forlængelse heraf vurderer flere politikredse, at de længere straffe efter § 81 a medfører, at bandemedlemmerne sætter andre, typisk yngre løserer tilknyttede personer, til at gennemføre voldelige angreb mod modparten på vegne af gruppen for at undgå anvendelsen af § 81 a.

Rigspolitiet vurderer, at der indtil nu overordnet set har været gode erfaringer med at tilvejebringe det bevismateriale, der skal bruges i forbindelse

med straffesager omfattet af straffelovens § 81 a. Bevismaterialet baserer sig på den konkrete efterforskning af eksempelvis et drab, skyderi, våbenbesiddelse eller lignende, samt på politiets løbende og systematiske monitoring af de kriminelle grupper. Sidstnævnte består bl.a. af politiets indhentning af efterretninger, faktuelle observationer fra det daglige beredskab og øvrige efterforskninger mv.

Rigspolitiet bemærker dog, at det kan være vanskeligt at bevise eksempelvis grupperes eksistens og den tiltaltes tilknytning til en gruppering bl.a. i relation til løsere grupperinger og tilfælde, hvor bandemedlemmer ikke benytter sig af insignia.

Ifølge Rigsadvokaten er der i perioden fra den 28. juni 2018 til og med 2021 registreret i alt 86 personer, som har modtaget en endelig dom, hvor der er sket skærpelse af straffen efter straffelovens § 81 a.

Straffelovens § 81 a er navnlig anvendt i forbindelse med sager om grov personfarlig kriminalitet og sager om ulovlig våbenbesiddelse.

Det er samlet set Rigsadvokatens vurdering, at der er gode erfaringer med at anvende strafskærpelsesreglen, og at det i forarbejderne forudsatte udgangspunkt om fordobling af straffen afspejles i retspraksis. Bestemmelsens anvendelse forudsætter, at det bevises, at alle elementer af bestemmelsen er opfyldt, herunder at en lovovertrædelse enten skal have "baggrund i" eller være "egnet til at fremkalde" en "konflikt", samt at der er tale om en konflikt mellem "grupper af personer". Det kan give anledning til visse udfordringer, der navnlig knytter sig til at løfte bevisbyrden for, at den eller de tiltalte har tilknytning til en bandegruppering.

Rigsadvokaten bemærker desuden, at der kan være tilfælde, hvor betingelserne i straffelovens § 81 a ikke er opfyldt i en konkret sag, men hvor kriminaliteten alligevel kan karakteriseres som banderelateret. Domstolene kan i denne type sager anvende straffelovens øvrige strafskærpelsesregler – f.eks. straffelovens § 81, hvor der ved strafudmåling i skærpende retning bl.a. kan lægges vægt på, at gerningen er udført af flere i forening eller som led i omfattende kriminalitet.

Anvendelsen af straffelovens § 81 a bevirker ofte, at en sag, der ellers skulle have været behandlet under medvirken af domsmænd, i stedet skal behandles under medvirken af nævninge, hvilket medfører et øget ressourceforbrug

i straffesagskæden, herunder særligt for anklagemyndigheden og domstolene.

3.2. Skærpelse af straffen for systematisk eller organiseret afpresning

Der blev som opfølgning på bandepakke III ved lov nr. 672 af 8. juni 2017 gennemført en skærpelse af straffen for systematisk og organiseret afpresning. I sådanne tilfælde af afpresning blev straffen skærpet med en tredjedel i forhold til den straf, der tidligere blev udmålt for afpresning. Det skete ved en ændring af straffelovens § 286, stk. 1, der indeholder en skærpet straffesamme for bl.a. afpresning. Efter bestemmelsen kan straffen for afpresning stige til fængsel i indtil 6 år, når afpresningen er af særligt grov beskaffenhed, bl.a. hvor der er tale om systematisk eller organiseret afpresning.

Rigspolitiet har ikke umiddelbart grundlag for at vurdere, hvorvidt strafskærpelsen for systematisk eller organiseret afpresning har haft den ønskede afskrækkende effekt. Et flertal af politikredsene har givet udtryk for, at strafskærpelsen på området formentlig ikke har haft en effekt på omfanget af afpresning i kriminelle miljøer, og at der fortsat udøves afpresning, hvilket bl.a. sker med henblik på at opnå økonomisk gevinst, indhente oplysninger om modparter i konflikt eller ydmyge rivaliserende bandemedlemmer.

Rigspolitiet bemærker i forlængelse heraf, at der kan være et vist mørketal på området, idet nogle virksomheder eller enkeltpersoner af forskellige årsager muligvis vælger at betale såkaldte beskyttelsespenge, uden at politiet bliver bekendt hermed.

Rigspolitiet bemærker endelig, at omfanget af sigtelser for overtrædelse af bestemmelsen er meget begrænset, hvilket kan skyldes, at denne type kriminalitet oftest udøves i lukkede miljøer, hvor forurettede ikke vil anmelde til politiet, grundet frygt for repressalier.

Rigsadvokaten har oplyst, at afpresning som led i bandekriminalitet i perioden 2018-2019 var et anklagerfagligt fokusområde, hvilket betyder, at Rigsadvokaten i samarbejde med de regionale statsadvokater løbende i denne periode har fulgt anvendelsen af bestemmelsen i praksis med henblik på at afdække, om strafskærpelsen afspejles i retspraksis. Det er de regionale statsadvokaters vurdering, at politikredsene er opmærksomme på bestemmelsens anvendelsesområde.

Bestemmelsen anvendes således i praksis, men der er imidlertid relativt få sager, som alene vedrører afpresning som led i bandekriminalitet, idet afpresning ofte indgår som et blandt flere forhold. På den baggrund er det ikke muligt at udlede noget mere generelt om straffniveauet for afpresning som led i bandekriminalitet.

3.3. Skærpelse af straffen for trusler mod vidner

Som opfølgning på de 12 bandeinitiativer fra august 2017 blev der ved lov nr. 141 af 28. februar 2018 gennemført en skærpelse af straffen for vidnetrusler. Straffen blev skærpet med en tredjedel i forhold til den straf, der tidligere blev udmålt for vidnetrusler. Det skete ved indsættelse af stk. 2 i straffelovens § 123, hvorefter der ved fastsættelse af straffen skal lægges vægt på den betydning, som lovovertrædelsen kan have for muligheden for at retsforfølge strafbare handlinger.

Rigspolitiet vurderer, at trusler mod vidner fortsat er et problem i sager med relation til bandemiljøet. Der er blandt politikredsene bred enighed om, at trusler mod vidner og en generel frygt for repressalier ved vidneforklaring mod bandemedlemmer fortsat medfører, at vidner afholder sig fra at foretage anmeldelser og at afgive fyldestgørende forklaring til politiet, ligesom vidner ændrer forklaringer under hovedforhandlingerne.

Strafskærpelsen på dette område øger formentlig ikke vidners villighed til at afgive forklaring, idet en straffskærpelse ikke i sig selv giver individuel tryghed mod repressalier for potentielle vidner. Det er Rigspolitiets umiddelbare vurdering, at straffskærpelsen ikke har medført et fald i antallet af vidnetrusler begået af bandemedlemmer.

Ifølge Rigsadvokaten er der i perioden fra 2016 til og med 2021 registreret i alt 397 personer, der har modtaget en endelig afgørelse for vidnetrusler efter straffelovens § 123.

Rigsadvokaten har desuden oplyst, at den gennemsnitlige udmålte frihedsstraf for overtrædelse af straffelovens § 123 er steget fra ca. 75 dage i 2017, før straffskærpelsen trådte i kraft, til ca. 95 dage i perioden 2018 til 2021. Stigningen på ca. 1/3 harmonerer med det, der er angivet i forarbejderne.

4. Våben

Der er gennemført en række initiativer med henblik på at sætte ind over for bandernes adgang til og brug af våben. Bl.a. er der gennemført flere

markante strafskærper på våbenområdet, herunder er straffen for grove våbenlovsovertrædelser skærpet markant gennem indførelsen af straffelovens § 192 a. Sikkerheden i skytteforeninger er blevet skærpet, således at alle medlemmer af skytteforeninger nu skal være vandelsgodkendt af politiet, og der var i 2017 en landsdækkende ”frit lejde-aktion” for indlevering af ulovlige våben mv. Endvidere er der gennemført tiltag for at forbedre sikkerheden omkring privates våbenopbevaring.

4.1. Skærpelse af straffen for grove våbenlovsovertrædelser

Straffelovens § 192 a, der i det væsentlige fik sin nuværende affattelse ved lov nr. 501 af 12. juni 2009 på baggrund af bandepakke I, og som efterfølgende er ændret senest ved lov nr. 494 af 22. maj 2017, indebærer, at overtrædelser af våbenlovgivningen ved bl.a. at transportere, overdrage eller besidde skydevåben mv. under særligt skærpene omstændigheder straffes med fængsel fra 2 år indtil 8 år.

Rigspolitiet vurderer, at strafskærperne på våbenområdet generelt har fået personer i bandemiljøet til at ændre adfærd i forhold til, hvordan de omgås våben, herunder særligt skydevåben.

De fleste politikredse med erfaring på området har givet udtryk for, at medlemmer af kriminelle grupper sjældent medbringer/besidder skydevåben i det offentlige rum, og at medlemmerne som udgangspunkt kun besidder våben, hvis der er en konkret anledning hertil, f.eks. en aktuel konflikt eller et planlagt angreb. Skydevåben bliver i stedet hyppigere opbevaret på steder som f.eks. en bopæl, et våbendepot eller et gemmested i det offentlige rum. Denne ændring af adfærd kan muligvis skyldes strafskærperne, der er foretaget på våbenområdet.

To politikredse med erfaring på området vurderer dog, at bandemedlemmers besiddelse af våben i det offentlige rum ikke har ændret sig væsentligt på trods af strafskærperne. Disse politikredse bemærker, at der ikke umiddelbart ses en ændring i selve anvendelsen af skydevåben i bandemiljøet, hvor der i samme grad eller i nogle tilfælde i højere grad bliver brugt skydevåben i forbindelse med uoverensstemmelser og konflikter. Rigspolitiet vurderer i forlængelse heraf, at der i de mere etablerede bandegrupperinger generelt er en relativt let adgang til våben, herunder også større mængder skydevåben og eksplosiver.

Rigspolitiet bemærker derudover, at der blandt bandemedlemmer ses en øget tendens til besiddelse af knive mv. i det offentlige rum, hvilket kan skyldes strafskærpelserne på skydevåben, og at bandemedlemmerne af den grund oftere gør brug af knive m.v. frem for skydevåben.

Rigsadvokaten har oplyst, at der i perioden fra 2009 til og med 2021 er registreret ca. 1.800 personer med en endelig afgørelse for grovere våbenlovs-overtrædelser omfattet af straffelovens § 192 a, stk. 1, nr. 1.

Rigsadvokaten har desuden oplyst, at der i perioden fra 2009 til og med 2016 gennemsnitligt er ca. 135 personer pr. år, der er registreret med en endelig afgørelse for overtrædelse af straffelovens § 192 a, stk. 1, nr. 1, og at gennemsnitsstraffen i denne periode var fængsel i ca. 1 år og 3 måneder. I perioden fra 2017 til og med 2021 er der gennemsnitligt ca. 145 personer pr. år, der er registreret med en endelig afgørelse for overtrædelse af straffelovens § 192 a, stk. 1, nr. 1, og gennemsnitsstraffen var i denne periode fængsel i ca. 2 år og 9 måneder.

Det er bl.a. en indikation på, at strafskærpelsen fra 2017, hvor minimumsstraffen for overtrædelse af straffelovens § 192 a blev forhøjet fra 1 års fængsel til 2 års fængsel, har medført væsentligt højere frihedsstraffe for grove våbenlovsovertrædelser.

Det er Rigsadvokatens vurdering, at de strafpositioner, der er fastsat i forarbejderne til straffelovens § 192 a, afspejles i retspraksis. Rigsadvokaten bemærker mere generelt, at strafferammen på indtil 8 års fængsel for overtrædelse af straffelovens § 192 a, stk. 1, nr. 1, kombineret med udgangspunktet for straf ved besiddelse af et enkelt våben, kan gøre det vanskeligt inden for den gældende strafferamme i tilstrækkelig grad at afspejle strafværdigheden af meget grove overtrædelser af bestemmelsen, herunder navnlig i sager om besiddelse mv. af flere ulovlige skydevåben (f.eks. i sager om egentlige våbenlagre).

4.2. Strafskærpelsen i straffelovens § 81 b

Straffelovens § 81 b indebærer, at straffen for straffelovsovertrædelser begået på offentligt tilgængeligt sted ved brug af skydevåben eller andre våben eller eksplosivstoffer under visse betingelser kan forhøjes med indtil det halve. Bestemmelsen, der trådte i kraft i 2017, skal ses som et supplement til straffelovens § 81 a og vil derfor alene finde anvendelse på forhold, som ikke samtidig er omfattet af § 81 a. Bestemmelsen er indsat som led i

indsatsen over for bandegrupperinger, men kan også finde anvendelse, hvis gerningsmanden ikke har tilknytning til bandemiljøet, men overtrædelsen i øvrigt er af særdeles farlig karakter og egnet til at forvolde betydelig skade, jf. straffelovens § 192 a.

Straffelovens § 81 b har i perioden 2018-2020 været et anklagerfagligt fokusområde. Det betyder, at Rigsadvokaten i samarbejde med de regionale statsadvokater i denne periode løbende har fulgt anvendelsen af bestemmelsen med henblik på at afdække, om strafskærpelsen afspejles i retspraksis.

Der er i perioden 2018-2020 afsagt et relativt lavt antal domme, hvor strafskærpelsen i straffelovens § 81 b har fundet anvendelse. Det skyldes formodentlig, at bestemmelsen er et supplement til straffelovens § 81 a og derfor alene finder anvendelse på forhold, som ikke samtidig er omfattet af § 81 a. Det er i den forbindelse Rigsadvokatens vurdering, at langt de fleste sager om brug af skydevåben på offentligt tilgængeligt sted bliver henført til strafskærpelsen i straffelovens § 81 a.

Det er samtidig Rigsadvokatens vurdering, at domstolene i sager om strafskærpelse efter straffelovens § 81 b foretager en konkret vurdering under inddragelse af de momenter, som fremgår af forarbejderne til bestemmelsen.

4.3. Sikkerheden ved privates opbevaring af våben

Med henblik på at styrke sikkerheden ved privates opbevaring af våben har der været nedsat en arbejdsgruppe med medlemmer fra Rigspolitiet, Det Kriminalpræventive Råd, Danmarks Jægerforbund, Danmarks Våbenhandlerforening og skytteorganisationerne.

Arbejdsgruppen afgav i oktober 2017 følgende anbefalinger:

- 1) Tydeliggørelse af de gældende krav til forsvarlig våbenopbevaring,
- 2) Gennemførelse af en oplysningskampagne
- 3) Skærpelse af bødestrafen for uforsvarlig våbenopbevaring

Arbejdsgruppens anbefalinger er gennemført i foråret 2018, og oplysningskampagnen er gennemført i august 2018. Det Kriminalpræventive Råd har over for Rigspolitiet oplyst, at der er gennemført en kampagne målrettet de omkring 300.000 personer, der lovligt opbevarer våben hjemme. Kampagnen bestod af oplysningsfilm, folder samt en kampagneside. Samlet set viser opsamlingen, at kampagnens film og materialer har fået en stor udbredelse,

og det er Det Kriminalpræventive Råds vurdering, at kampagnen meget præcist er nået ud til personer, som kampagnens budskab er relevant for.

Arbejdsgruppens sammensætning og det tætte samarbejde med de centrale aktører på feltet har ifølge Det Kriminalpræventive Råd været både en styrke og en forudsætning for kampagnens succes og udbredelse. Opsamlingen viser desuden, at materialet stadig er relevant og fortsat bruges som udgangspunkt for rådgivningen på området. Kampagnen blev offentliggjort på Det Kriminalpræventive Råds hjemmeside og er fortsat tilgængelig her: <https://dkr.dk/materialer/indbrud/sikker-opbevaring-af-vaaben>.

Rigspolitiet bemærker, at det ikke umiddelbart er muligt at vurdere effekten af tiltagene i forhold til, om de har begrænset kriminelles adgang til våben.

4.4. Landsdækkende frit lejde-aktioner

Frit lejde har den virkning, at borgerne i en given periode kan aflevere våben, våbendele, ammunition samt eksplosivstoffer til politiet, uden at der rejses tiltale for overtrædelse af våbenloven for så vidt angår de pågældendes erhvervelse og besiddelse uden tilladelse af de indleverede genstande. Frit lejde er således ét blandt flere tiltag i bandepakkerne, som skal dæmme op for de kriminelles adgang til ulovlige våben.

De seneste tre frit lejde-aktioner har været afviklet i relation til bandepakke I-III i hhv. 2009, 2013 og 2017.

Udbyttet fra frit lejde-aktionerne kommer ikke nødvendigvis fra personer med tilknytning til kriminelle grupperinger. Aktionerne kan dog have den effekt, at når der samlet set i Danmark bliver færre ulovlige våben, vil det til en vis grad blive mere vanskeligt for de kriminelle grupperinger at anskaffe sig våbnene. Det er dog Rigspolitiets vurdering, at bandemedlemmer uanset frit lejde aktioner generelt har let adgang til at skaffe sig våben.

Det kan i øvrigt oplyses, at aktionerne er en ressourcetung opgave for politikredsene og andre statslige myndigheder på grund af mængden af indleverede effekter, der enkeltvis eventuelt skal aflades og sikres, inden de efterbehandles. Endvidere skal våben, der ses registreret i et af våbenregistrene, efterfølgende have afmeldt våbentilladelsen eller våbenpåtegningen.

Ved frit lejde-aktionen i 2017 endte den samlede mængde af skydevåben (pistoler, geværer, automatskydevåben) på 10.459 stk. Derudover blev der indleveret:

- 1.920 luft- og fjederskydevåben,
- 2.014 andre våben (som slagvåben og tåregas),
- betydelige mængder ammunition,
- 6.647 blankvåben, samt
- 3.506 eksplosive genstande (deriblandt granater og sprængstof).

Ved tidligere frit lejde-aktioner var mængden af indleverede skydevåben følgende:

- 2013: 8.637 (samt 4.844 luft-/fjedervåben)
- 2009: 8.085

4.5. Skærpelse af sikkerheden i skytteforeninger (vandelsgodkendelser)

I forbindelse med bandepakke III blev der indført en ny ordning i skytteforeningsregi, således at det nu kræver en vandelsgodkendelse, hvis et medlem af en skytteforening vil have overladt skydevåben i skytteforeningen (SKV6-ordningen).

Dette følger af våbenbekendtgørelsens § 22, stk. 1, der trådte i kraft den 1. januar 2018. Ordningen blev bl.a. indført på baggrund af drabet af en polititjenestemand i Københavns Vestegns Politi og med henblik på at sikre, at bandemedlemmer ikke lovligt kan få adgang til skytteforeningsvåben samt skydetræning. Det er Politiets Administrative Center (PAC), der behandler ansøgninger om vandelsgodkendelse i relation til medlemmer i skytteforeninger, der skal have overladt våben (SKV6), og betingelserne er, at ansøgers personlige forhold og hidtidige vandel ikke gør det betænkeligt at imødekomme ansøgningen. Afgørelsen kan påklages til Rigspolitiet.

Siden ordningen blev indført pr. 1. januar 2018 og indtil den 19. oktober 2021, har PAC behandlet ca. 15.000 af denne type ansøgninger. Der er meddelt afslag på ca. 1 pct. af ansøgningerne.

5. Indsats mod bandetilholdssteder

Der er som led i udmøntningen af navnlig bandepakke III gennemført en række initiativer med henblik på at styrke myndighedsindsatsen mod rockerborge og lignende bandetilholdssteder.

Bl.a. er der gennemført ændringer af lov om forbud mod ophold i bestemte ejendomme ("rockerloven"), der under visse nærmere betingelser giver politiet mulighed for at nedlægge forbud mod ophold i en rockerborg eller et lignende tilholdssted med henblik på at afværge fare for naboer og andre ved et angreb mod sådanne ejendomme (lov nr. 672 af 8. juni 2017). Med de gennemførte ændringer er betingelserne for, hvornår politiet kan nedlægge et midlertidigt forbud mod ophold i bestemte ejendomme, blevet lempet, ligesom straffen for overtrædelser af et forbud i førstegangstilfælde er fordoblet til fængsel i normalt mindst 60 dage.

Endvidere er den såkaldte samlingsstedsforbudslov indført ved lov nr. 653 af 8. juni 2017 på baggrund af en betænkning fra Udvalget om indsatsen over for rockerborgere. Med loven har kommunalbestyrelsen fået mulighed for at nedlægge forbud mod, at en ejendom anvendes som samlingssted for en bestemt gruppe, hvis gruppens anvendelse af ejendommen som samlingssted er egnet til at medføre væsentlig ulempe for de omkringboende.

Rigspolitiet vurderer, at muligheden for at lukke tilholdssteder efter *rockerloven* er et anvendeligt redskab som led i en konflikt i bandemiljøet. Flere politikredse har lukket tilholdssteder, primært klubhuse for rockergrupperinger, når det har været operativt nødvendigt for at opretholde roen i et område, der er plaget af voldelige konflikter.

Rigspolitiet vurderer, at lukning af klubhuse er forbundet med en stærk signalgivning både til den pågældende rockergruppering og det civile lokalmiljø, der befinder sig i nærheden af klubhuset. Rigspolitiet vurderer dog, at lukninger af klubhuse ikke i sig selv har indvirkning på, om en aktuel konflikt afsluttes, men at lukninger besværliggør både mødeaktivitet under konflikten og angreb mod den konfliktende rockergruppering.

Det er erfaringen fra flere politikredse, at lukning af et klubhus kan være med til at skabe ro i et område, ligesom enkelte politikredse har oplyst, at lukning af klubhuse i nogle tilfælde betyder, at grupperingen har forladt stedet og fundet alternative/nye opholdssteder. Det er dog også Rigspolitiets vurdering, at tiltagene for lukning af tilholdssteder har en mindre effekt i forhold til de bander, der ikke kan kategoriseres som rockergrupperinger, idet der i den del af bandemiljøet meget sjældent benyttes egentlige klubhuse. Mødeaktiviteten blandt disse bander foregår derimod oftere i det

offentlige rum og i særdeleshed i afgrænsede geografiske lokalmiljøer, hvor de enkelte bander kommer fra.

Det er erfaringen fra flere politikredse, at de uroligheder, der måtte være i nærheden af et klubhus, typisk ikke flyttes til andre områder af byen, mens klubhuset midlertidigt er lukket. Der er dog risiko herfor, idet forbuddet tvinger medlemmerne til at færdes andre steder, herunder i det offentlige rum, når de ikke kan afvikle klubrelaterede aktiviteter i klubhusene. Herved øges risikoen for, at modparter i en verserende konflikt i stedet møder hinanden i det offentlige rum, hvilket kan afstedkomme voldelige handlinger.

Det er Rigspolitiets vurdering, at de mere lempelige betingelser for lukning af rockerborge generelt har gjort det nemmere at få lukket et klubhus, ligesom lukningen kan ske langt tidligere end hidtil i en voldelig konflikt. Herudover er det positivt, at lovgivningen kan anvendes i forhold til mindre omfangsrige konflikter, hvor det udelukkende er den ene part, der har udført voldelige angreb.

For så vidt angår *samlingsstedsforbudsloven* har der ifølge Rigspolitiets oplysninger været udstedt et forbud i alt 9 gange siden lovens ikrafttræden. Forbuddene er blevet udstedt af Holbæk Kommune, Guldborgsund Kommune, Hvidovre Kommune, Københavns Kommune, Lolland Kommune, Rødovre Kommune, Sorø Kommune, Egedal Kommune og Odense Kommune. Ét samlingsstedsforbud (udstedt af Guldborgsund Kommune) er siden blevet ophævet af Planankenævnet.

Bidragene fra de adspurgte kommuner viser, at kommunernes erfaringer med brugen af samlingsstedsforbudsloven er begrænset. Københavns Kommune har bl.a. oplyst, at kommunen ikke har udfordringer med anvendelse af loven og derfor ikke har forslag til at styrke denne. Odense Kommune har bl.a. oplyst, at loven kan være vanskelig at anvende, men at den har vist sig at være effektiv i det konkrete tilfælde, den har været bragt i anvendelse. Aarhus Kommune har bl.a. oplyst, at der med fordel kunne udarbejdes en vejledning vedrørende lovens anvendelse i praksis.

6. Styrket indsats mod bandernes misbrug af offentlige ydelser mv.

Bandepakkerne indeholder flere initiativer, der har til formål at styrke indsatsen mod bl.a. bandernes misbrug af offentlige ydelser og unddragelse af betaling af gæld til det offentlige gennem et styrket samarbejde mellem

myndighederne på bandeområdet. Initiativerne herom er navnlig udmøntet gennem oprettelsen af det nationale Råd for Bandebekæmpelse og etableringen af det såkaldte lokale Al Capone-samarbejde.

Det nationale Råd for Bandebekæmpelse (Banderådet), der blev etableret som led i udmøntningen af bandepakke III, fungerer som et strategisk forum for koordinering og erfaringsudveksling med det formål at forebygge og bekæmpe bandekriminalitet, herunder bandemedlemmers misbrug af offentlige ydelser og unddragelser af betaling af gæld.

I Banderådet deltager pt. Justitsministeriet (formand), Beskæftigelsesministeriet, Skatteministeriet, Social- og Ældreministeriet, Udlændinge og Integrationsministeriet, Rigspolitiet, Skattestyrelsen, Aarhus Kommune, Københavns Kommune, Odense Kommune og Kommunernes Landsforening. Herudover deltager en række andre aktører efter behov, herunder Direktoratet for Kriminalforsorgen, Rigsadvokaten, Gældsstyrelsen og relevante politikredse. Den nye Nationale enhed for Særlig Kriminalitet (NSK), der er oprettet pr. 1. januar 2022, vil fremadrettet også deltage i Banderådet.

På Banderådets sjette møde den 13. december 2021 har rådet drøftet status for samarbejdet mv. med henblik på en evaluering heraf. Der blev i den forbindelse tilkendegivet en generel tilfredshed med det aktuelle samarbejde, herunder i forhold til mødernes form og kadence og samarbejdets strategiske fokus på den overordnede bandeindsats. Samarbejdet i rådet vurderes at bidrage til vidensdeling om den overordnede indsats på bandeområdet og til at sikre drøftelser om aktuelle og tværgående udfordringer mv. blandt myndighederne på området.

Al Capone-samarbejdet, der ligeledes blev etableret som led i udmøntningen af bandepakke III, består af en række tværsektorielle stående task forces, der har fået til opgave hurtigt at håndtere konkrete sager, hvor myndighederne bliver opmærksomme på bandemedlemmer, som udviser en adfærd, der giver grund til at mistænke, at de pågældende uretmæssigt modtager offentlige ydelser eller lever på en måde, der ikke harmonerer med det forhold, at de samtidig har forfalden gæld til det offentlige. De nævnte task forces er forankret i de enkelte politikredse, og lokalerhederne afholder møder, hvor Skattestyrelsen og relevante kommuner deltager. Som led i samarbejdet foretager lokalerhederne en nærmere undersøgelse af konkrete personer på baggrund af politiets måludpegning, og udtagne fokuspersoner vurderes efterfølgende af Skattestyrelsen med henblik på bl.a. eventuel skattemæssig

regulering af indkomst og i de relevante kommuner med henblik på eventuel frakendelse af offentlige ydelser.

Det er Rigspolitiets og Skattestyrelsens vurdering, at Al Capone-samarbejdet generelt er velfungerende og udgør et nyttigt redskab i indsatsen mod bandekriminalitet. Dette er ligeledes vurderingen blandt flere af de kommuner, som har bidraget til serviceeftersynet.

Rigspolitiet og Skattestyrelsen vurderer imidlertid, at adfærden i bandemiljøet i et vist omfang har ændret sig siden etableringen af det lokale Al Capone-samarbejde i 2018, idet der ikke i samme omfang som tidligere konstateres uberettiget modtagelse af sociale ydelser mv.

Derimod er det Rigspolitiets og Skattestyrelsens vurdering, at den økonomiske, herunder skatteøkonomisk, kriminalitet i bandemiljøet er stigende i både omfang og kompleksitet. Det vurderes i den forbindelse, at bandemedlemmer bl.a. udnytter den lette og digitaliserede adgang til oprettelse af virksomheder og bankkonti til at begå forskellige former for økonomisk kriminalitet. Bl.a. har politiet konstateret, at de kriminelle grupper i vidt omfang ses at have virksomhedsrelationer. Herudover ses en stigende professionalisering af de kriminelle aktiviteter, hvor grupperinger anvender forskellige facilitatorer og rådgivere med særlig faglig og strukturel indsigt til at sløre eller medvirke til de kriminelle aktiviteter.

På den baggrund vurderer Rigspolitiet og Skattestyrelsen, at det kan overvejes at udvide det eksisterende Al Capone-samarbejde, herunder ved at inddrage flere myndigheder i samarbejdet og udvide samarbejdets fokusområder.

Det bemærkes, at resultaterne af Al Capone-samarbejdet for 2019 og 2020 er afrapporteret til Folketingets Retsudvalg ved brev af 29. juni 2021 (REU, Alm. del – 2020-21 – bilag 378), hvoraf det bl.a. fremgår, at 1.624 personer har været behandlet i Al Capone-enhederne i den pågældende periode.² Heraf har i alt 146 personer været udtaget til nærmere sagsbehandling i Skattestyrelsen, hvilket har medført regulering af indkomst svarende til et netto-provenu på i alt 10.979.017 kr.

² Der tages forbehold for, at der i det opgjorte tal kan forekomme personer, som tidligere er indgået i Al Capone-samarbejdet, og som således flere gange har været genstand for undersøgelse, ligesom der tages forbehold for optællingsfejl mv.

7. Vilkår ved fængsling, udgang og prøveløsladelse mv.

Der er på baggrund af bandepakkerne gennemført en række tiltag for at sikre, at indsatte bandemedlemmer mødes med hårde og restriktive rammer under afsoning i landets fængsler. Bl.a. er reglerne om prøveløsladelse og udgang for indsatte med bandetilknytning skærpet markant. Herudover er der bl.a. indført regler om afskæring af retten for banderelaterede indsatte til at modtage besøg under en verserende voldelig konflikt i bandemiljøet, og om overværelse af besøg, gennemlæsning af breve og optagelse, påhøring eller aflytning af telefonsamtaler for indsatte, der indtager en ledende og koordinerende rolle i en bandegruppering.

7.1. Styrket indsats over for afsonere med bandetilknytning

Som led i en styrket indsats for at bekæmpe banderelaterede opgør blev der i forbindelse med bandepakke I iværksat et tiltag, hvorefter bandemedlemmer, som udgør en særlig risiko i kriminalforsorgens institutioner, bliver anbragt i særligt sikrede fængsels- og arrestafdelinger.

Initiativet sikrer, at ordinære indsatte holdes adskilt fra toneangivende indsatte med bandetilknytning. Det er kriminalforsorgens vurdering, at muligheden for at anbringe den pågældende persongruppe i særligt sikrede fængsler og arrestafdelinger har haft en positiv indvirkning på ordens- og sikkerhedsmæssige forhold for indsatte og personale.

I de mindre arresthuse opleves det, at initiativet spiller en væsentlig rolle i forhold til placering og sektionering af de indsatte. Det har haft en positiv effekt, da initiativet har medført færre konflikter i de mindre arresthuse og samtidig har medført et øget fokus i de konkrete tilfælde, hvor indsatte med bandetilknytning placeres i et mindre arresthus.

På baggrund af bandepakke II blev mulighederne for at overføre negativt stærke indsatte mellem fængselsafdelingerne udvidet. Ved lov nr. 733 af 25. juni 2014 blev straffuldbyrdslovens § 26, stk. 2, indført, hvorefter en indsat i fængselsafdelinger eller arresthuse udpeget til anbringelse af indsatte, hvis tilstedeværelse skaber en særlig risiko for overgreb på medindsatte, personale eller andre i institutionen, kan overføres til andre tilsvarende fængselsafdelinger eller arresthuse, når hensynet til at forebygge konflikter, styrke sikkerheden eller modvirke ny kriminalitet taler herfor.

Enkelte indsatte eller grupper af indsatte kan efter bestemmelsen overføres til en anden tilsvarende afdeling for at imødegå den særlige risiko for

negativ indflydelse eller opbygning af yderligere negative magtstrukturer. Dette gælder også, selv om der ikke konkret kan påvises en øget risiko ved tilstedeværelsen af den eller de indsatte, der overføres.

Kriminalforsorgen fører ikke statistik over anvendelsen af bestemmelsen. På baggrund af en høring af kriminalforsorgsområderne kan det oplyses, at bestemmelsen i straffuldbyrdelseslovens § 26, stk. 2, bliver anvendt i praksis som en reaktion over for målgruppen for at forebygge konflikter og kriminalitet samt styrke sikkerheden på afdelingerne, hvilket også var formålet med initiativet.

På baggrund af bandepakke III blev det ved interne instrukser af henholdsvis 1. juli og 1. september 2017 fastsat, at kriminalforsorgen kan afskære ledende og koordinerende bandemedlemmer fra at afsone sammen med andre medlemmer af samme gruppering, samt at overtrædelse af visse ordens- og sikkerhedsmæssige regler i fængslerne begået af indsatte med stærkt negativ adfærd som udgangspunkt skal medføre skærpet disciplinærstraf.

Det er kriminalforsorgens vurdering, at initiativet er med til at svække hierarkiet blandt de indsatte, således at et ledende/koordinerende bandemedlem ikke kan kommunikere med og kontrollere andre indsatte fra samme gruppering på den afdeling, hvor det ledende/koordinerende bandemedlem er placeret. Samtidig giver de skærpede disciplinærsanktioner mulighed for at sanktionere indsatte med en stærk og negativt styrende adfærd.

Kriminalforsorgen bemærker, at den kapacitetsmæssige udfordring sammen med det stigende antal af forskellige grupperinger i institutionerne gør det vanskeligt at placere de ledende/koordinerende medlemmer hensigtsmæssigt, ligesom de restriktioner, som de ledende/koordinerende medlemmer skal underlægges, kræver mange personaleressourcer.

7.2. Skærpede regler om adgang til prøveløsladelse og udgang

Som anført oven for under pkt. 7 er reglerne om indsatte bandemedlemmers mulighed for prøveløsladelse og udgang skærpet markant på baggrund af bandepakkerne I-III.

Efter straffuldbyrdelseslovens § 46, stk. 3, kan *udgang* ikke finde sted, hvis den dømte af politiet skønnes af have tilknytning til en gruppe af personer, som er aktivt involveret i en verserende voldelig konflikt med en anden gruppe af personer, og politiet oplyser, at der inden for den gruppe, som den dømte skønnes at have tilknytning til, som led i konflikten enten er anvendt

skydevåben eller er anvendt våben eller eksplosivstoffer, som på grund af deres særdeles farlige karakter er egnet til at forvolde betydelig skade, eller er begået brandstiftelse omfattet af straffelovens § 180. Der kan dog helt undtagelsesvist, under forudsætning af, at politidirektøren er enig, meddeles tilladelse til udgang til særlige formål som f.eks. lægeundersøgelse og retsmøde, jf. udgangsbekendtgørelsens § 31, stk. 1.

Kriminalforsorgen kan oplyse, at der i perioden fra den 1. januar 2016 til den 31. december 2021 er registreret 311 tilfælde, hvor en indsat er blevet afskåret fra udgang i medfør af straffuldbyrdelseslovens § 46, stk. 3. Nedenstående tabel 4 viser antallet af tilfælde, hvor en indsat er blevet afskåret fra udgang, jf. straffuldbyrdelseslovens § 46, stk. 3, fordelt pr. år:

Tabel 4 – antal tilfælde, hvor en indsat er blevet afskåret fra udgang

År	Antal tilfælde, hvor en indsat er blevet afskåret fra udgang
2016	120
2017	47
2018	26
2019	22
2020	66
2021	30
I alt	311

Antallet af indsatte, der har været afskåret fra udgang, afhænger bl.a. af, hvor mange indsatte med en tilknytning til en bande-gruppering, der har været indsat i kriminalforsorgens institutioner, og hvor mange konflikter i miljøet der har været i de pågældende år.

Efter straffelovens § 38, stk. 5, og § 41, stk. 3, kan der ikke ske *prøveløsladelse*, hvis den dømte af politiet skønnes at have tilknytning til en gruppe af personer, som er aktivt involveret i en verserende voldelig konflikt med en anden gruppe af personer, og politiet oplyser, at der inden for den gruppe, som den dømte skønnes at have tilknytning til, som led i konflikten enten er anvendt skydevåben eller er anvendt våben eller eksplosivstoffer, som på grund af deres særdeles farlige karakter er egnet til at forvolde betydelig skade, eller er begået brandstiftelse omfattet af § 180.

Kriminalforsorgen bemærker, at der siden indførelsen af straffelovens § 38, stk. 5, og § 41, stk. 3, ved lov nr. 733 af 25. juni 2014, der trådte i kraft den 1. juli 2014, har været få sager, hvor prøveløsladelse er afskåret alene på baggrund af bestemmelserne. Det skyldes bl.a., at bandemedlemmer som

udgangspunkt bliver meddelt afslag på prøveløsladelse under henvisning til, at løsladelse på prøve er utilrådeligt.

Som led i gennemførelsen af bandepakke III følger det således nu af løsladelsesvejledningen, at det ved vurderingen af, om prøveløsladelse bør finde sted, med betydelig vægt taler imod prøveløsladelse, hvis politidirektøren i forbindelse med kriminalforsorgens høring over spørgsmålet om prøveløsladelse har oplyst, at en indsat, der ikke er udvist ved dom, har tilknytning til en gruppe af personer, der tilsammen står bag omfattende og alvorlig kriminalitet (skærpet utilrådelighedsvurdering). Denne skærpede utilrådelighedsvurdering gælder dog ikke, hvis den pågældende – uden at være dømt efter straffelovens § 81 a – forud for løsladelsen har deltaget i et program fastsat af kriminalforsorgen med henblik på at forebygge ny ligeartet kriminalitet (navnlig et exit-forløb).

Kriminalforsorgen oplyser, at der på baggrund af den skærpede utilrådelighedsvurdering i perioden fra den 15. november 2017 til den 9. juli 2021 er registreret 632 afslag og 18 tilladelser vedrørende prøveløsladelse. Den skærpede utilrådelighedsvurdering medfører således en meget begrænset mulighed for prøveløsladelse for indsatte med bandetilknytning.

Kriminalforsorgen oplyser i den forbindelse, at det på baggrund af kendelser fra byretten og landsretten er slået fast, at der uanset den skærpede utilrådelighedsvurdering skal ske prøveløsladelse, hvis der foreligger tungtvejende grunde, der taler herfor. Kriminalforsorgen har på den baggrund fastsat en praksis vedrørende afgørelser om prøveløsladelse i denne type sager, hvorefter der kan ske prøveløsladelse, hvis den pågældende ikke er dømt for personfarlig kriminalitet, har haft et uproblematisk afsoningsforløb, er førstegangs dømt, har afviklet regelmæssig weekendudgang uden problemer, og hvor politiet ikke udtaler sig imod.

Det bemærkes endelig, at prøveløsladelse af en indsat, som er dømt efter straffelovens § 81 a, og som ikke er udvist ved dom, efter straffelovens § 38, stk. 6, og straffelovens § 41, stk. 4, forudsætter, at den pågældende har deltaget i et program fastsat af kriminalforsorgen med henblik på at forebygge ny ligeartet kriminalitet (exit-program). Endvidere følger det af straffelovens § 39, stk. 4, og § 41, stk. 7, at der ved prøveløsladelsen skal fastsættes vilkår om, at den pågældende (fortsat) skal deltage i et sådant program.

Det er kriminalforsorgens vurdering, at skærperne vedrørende adgangen til udgang og prøveløsladelse har haft den ønskede effekt.

Rigspolitiet vurderer ligeledes, at reglerne om afskæring af prøveløsladelse og udgang kan have en effekt i forhold til at begrænse omfanget af konflikterne i bandemiljøet og i nogle tilfælde har en positiv effekt i forhold til at dæmpe konflikter i bandemiljøet og udgør et incitament til at få bandemedlemmer til at forlade miljøet. Flere politikredse har desuden oplyst, at konfliktniveauet i bandemiljøet kan blive dæmpet, hvis en dømt person afskæres fra udgang, når den dømte skønnes at have en tilknytning til en gruppering i konflikt. Det gør sig navnlig gældende, hvis der er tale om et medlem, som er særlig konfliktparat, eller som indtager en ledende eller koordinerende rolle i grupperingen, eller hvis grupperingen har mange fængslede medlemmer og derigennem er svækket.

Det er samtidig kriminalforsorgens vurdering, at der i praksis kan være risiko for, at bandemedlemmer efter endt prøvetid genoptager kontakten til bandemiljøet, fordi de pågældende ikke havde et genuint ønske om at forlade bandemiljøet.

7.3. Skærpede regler om vilkår for prøveløsladelse og udgang

Efter straffelovens § 39, stk. 3, skal der, hvis ikke særlige omstændigheder taler herimod, fastsættes et skærpet vilkår ved prøveløsladelse af dømte, som af politiet skønnes at have tilknytning til en gruppe af personer, hvor de pågældende personer tilsammen står bag omfattende og alvorlig kriminalitet, hvis den pågældende har begået visse former for grovere kriminalitet og er idømt en længere fængselsstraf (1 år eller derover). Et tilsvarende vilkår fastsættes i forbindelse med prøveløsladelse af livstidsdømte, jf. straffelovens § 41, stk. 6.

Det skærpede vilkår indebærer, at den pågældende i prøvetiden ikke må opholde sig sammen med eller på anden måde have kontakt med andre med tilknytning til den pågældende gruppe, medmindre der er tale om nærtstående, eller der er tale om ophold eller kontakt som led i varetagelsen af et anerkendelsesværdigt formål. Hvis den dømte nægter at ville overholde vilkåret, vil prøveløsladelse ikke kunne finde sted.

Som anført oven for er der ifølge kriminalforsorgen i perioden fra den 15. november 2017 til den 9. juli 2021 registreret 18 tilladelser til prøveløsladelse af personer omfattet af løsladelsesvejledningens pkt. 13 (dvs.

personer, der ikke er udvist ved dom, med tilknytning til en gruppe af personer, der tilsammen står bag omfattende og alvorlig kriminalitet).

Ud af de oven for nævnte 18 personer, der er blevet prøveløsladt, har 8 personer fået tilknyttet et skærpet vilkår under prøveløsladelsen. Kriminalforsorgen oplyser, at de øvrige 10 personer ikke fik tilknyttet et skærpet prøveløsladelsesvilkår, da de ikke opfyldte betingelserne herfor i straffelovens § 39, stk. 3.

Ud af de oven for nævnte 8 personer, der blev prøveløsladt med skærpet vilkår, blev 3 personer efterfølgende genindsat med henblik på udståelse af reststraffen, da vilkåret ikke blev overholdt.

Det er kriminalforsorgens vurdering, at formålet med det skærpede prøveløsladelsesvilkår har haft en effekt i de få sager, hvor vilkåret er fastsat, idet det har medført, at den prøveløsladte ikke lovligt har kunnet tage kontakt til andre medlemmer af samme gruppering, og hvis kriminalforsorgen har fået kendskab til, at vilkåret er blevet overtrådt, er den pågældende blevet genindsat til udståelse af reststraffen.

Samtidig er det kriminalforsorgens vurdering, at det skærpede prøveløsladelsesvilkår i praksis har den afledte effekt, at indsatte med bandetilknytning, der i øvrigt måtte overholde betingelserne for prøveløsladelse, slet ikke ønsker at blive prøveløsladt, da de pågældende ikke vil underlægge sig vilkåret, herunder tilsynet med vilkårets overholdelse, som typisk fastsættes til 2 år, idet det bemærkes, at tilsynsperioden i andre sagstyper i almindelighed fastsættes til 1 år.

Rigspolitiet bemærker, at flere politikredse for så vidt angår det skærpede prøveløsladelsesvilkår har tilkendegivet, at vilkåret kan give bandemedlemmer en legitim grund til ikke at have kontakt til egen gruppering, hvilket bidrager positivt til, at vedkommende kan forlade miljøet. Det er endvidere Rigspolitiets vurdering, at prøveløsladelse på skærpede vilkår medfører, at det bliver mere vanskeligt for et medlem af en bandegruppering at bevare sin status i miljøet. Det er dog den umiddelbare opfattelse i flere politikredse, at prøveløsladelse på skærpede vilkår kan være vanskeligt at håndhæve for politiet, idet den prøveløsladte kan videreføre kontakten med andre medlemmer i det skjulte, herunder på sociale medier eller steder væk fra offentligheden.

Som led i gennemførelsen af bandepakke II er der gennemført en ændring af udgangsvejledningen, der har udvidet det skærpede bandevilkår ved udgang, så det også kan anvendes over for indsatte med en løsere tilknytning til bandemiljøet.

Det skærpede bandevilkår ved udgang går ud på (i) at indsatte ikke i løbet af udgangen må have samvær med personer, som har tilknytning til bandemiljøet, herunder elektronisk kontakt, f.eks. via sociale medier, (ii) at indsatte ikke må opsøge lokaliteter, f.eks. klubhuse, værtshuse, private adresser og forretningsadresser mv., der regelmæssigt anvendes som mødesteder for personer med tilknytning til bandemiljøet, (iii) at indsatte ikke må deltage i hverken offentlige eller private arrangementer, hvor personer med tilknytning til bandemiljøet står som arrangør, eller hvor det må forventes, at personer med tilknytning til bandemiljøet vil deltage, og (iv) at udgangsadressen ikke under udgang må bruges som samlingssted for personer, som har tilknytning til bandemiljøet.

Kriminalforsorgen bemærker, at initiativet anvendes i praksis og vurderes virksomt og håndterbart. Kriminalforsorgen oplyser dog, at det kan være vanskeligt at kontrollere indsatte, som afvikler udgang med et skærpet bandevilkår, herunder i forhold til om vilkåret bliver overholdt.

7.6. Iværksættelse af forsøgsordninger med anvendelse af elektronisk overvågning under prøveløsladelse eller udgang ved hjælp af GPS-fodlænke

På baggrund af straffuldbyrdelseslovens § 89 a (nu 89 b), der blev indført ved lov nr. 733 af 25. juni 2014 med henblik på at etablere det lovgivningsmæssige grundlag for at iværksætte en forsøgsordning med elektronisk overvågning ved prøveløsladelse og udgang, blev der i 2014-2015 gennemført et pilotforsøg med GPS-fodlænke. Forsøget var begrænset til indsatte fra to fængsler, der påbegyndte et udgangsforløb eller blev prøveløsladt i forsøgsperioden og i øvrigt opfyldte betingelserne for at få vilkår om GPS-fodlænke. Igennem forsøgsperioden fik i alt 25 indsatte vilkår om GPS-fodlænke enten i forbindelse med udgang eller prøveløsladelse. Samlet set var der tale om et spinkelt grundlag for at lave en egentlig evaluering af forsøget, hvorfor der alene blev lavet en erfaringsopsamling. Erfaringsopsamlingen viste bl.a., at overvågning med GPS-fodlænke gav en vis (men ikke fuldstændig) information om, hvor den indsatte befandt sig.

Ved lov nr. 672 af 8. juni 2017 ændredes straffuldbyrdelseslovens § 89 b med henblik på etablering af det lovgivningsmæssige grundlag for at iværksætte nye forsøgsordninger med elektronisk overvågning af dømtes færden i forbindelse med prøveløsladelse og udgang.

Pilotforsøget, som blev sat i gang i april 2018 for en periode på et år, blev senere forlænget til udgangen af 2019. I forsøgsperioden afviklede mere end 60 afsonere i alt mere end 1000 udgange med vilkår om overvågning med GPS-fodlænke, mens 2 personer blev løsladt på prøve med samme vilkår. Kriminalforsorgen konkluderede i 2020, at denne form for overvågning er egnet som vilkår for udgang med henblik på at kontrollere, om den overvågede opholder sig på eller afholder sig fra at opsøge på forhånd definerede, afgrænsede lokationer. På grund af et for spinkelt datagrundlag kan der ikke drages konklusioner vedrørende anvendelse af vilkåret for løsladelse på prøve. Kriminalforsorgen kunne desuden konkludere, at ordningen kræver mange personaleressourcer. Pilotforsøget er ikke blevet forlænget.

7.7. Begrænsninger i adgangen til besøg, brevveksling og telefonsamtaler for indsatte med bandetilknytning

Efter straffuldbyrdelseslovens § 51, stk. 4, har en indsat, som af politiet skønnes at have tilknytning til en gruppe af personer, som er aktivt involveret i en verserende voldelig konflikt, ikke ret til at modtage besøg af personer med tilknytning til den pågældende gruppe eller en anden tilsvarende gruppe, medmindre ganske særlige grunde gør sig gældende.

Det følger endvidere af straffuldbyrdelseslovens § 53, stk. 1, § 55, stk. 4, og § 57, stk. 4, at indsatte, der af politiet skønnes at indtage en ledende eller koordinerende rolle i en gruppe af personer, der tilsammen står bag omfattende og alvorlig kriminalitet, som udgangspunkt skal have overværet deres besøg, gennemlæst deres breve og optaget, påhørt eller aflyttet deres telefonsamtaler.

Det er kriminalforsorgens vurdering, at reglerne har vanskeliggjort kommunikationen og koordineringen af konflikter mellem personer, der er tilknyttet en bande-gruppering.

Det bemærkes, at der med lov nr. 158 af 31. januar 2022, der trådte i kraft den 1. februar 2022, er foretaget ændringer i retsplejeloven med henblik på at skabe øgede muligheder for anvendelse af besøgskontrol over for vare-tægtsfængslede rocker og bandemedlemmer.

8. Efterforskningsredskaber mv.

På baggrund af bandepakkerne er der gennemført en række lovgivnings- og ressourcemæssige initiativer med sigte på at styrke efterforskningen af banderelateret kriminalitet. Af centrale lovgivningsmæssige tiltag kan bl.a. fremhæves de indførte udvidelser af muligheden for varetægtsfængsling i forbindelse med banderelateret kriminalitet, regler for at sikre hurtigere gennemførelse af indenretlig bevissikring og udvidelse af muligheden for aflytning ”på personen”. Endvidere er der i retsplejelovens § 769, stk. 2, indført en særlig regel om adgang til varetægtsfængsling af personer med tilknytning til en bande efter fældende dom under visse nærmere betingelser som beskrevet under pkt. 8.1.

Herudover er der iværksat en række tiltag i form af bl.a. tilførsel af ressourcer til øget analysekapacitet og nyt overvågningsudstyr i politiet.

Grænsen for udbetaling af dusør til private personer, herunder meddelere, er desuden blevet hævet fra 10.000 kr. til 50.000 kr. for at øge incitamentet hos meddelere til at samarbejde med politiet og for at forbedre politiets mulighed for at få kendskab til oplysninger om bandemiljøet og derigennem bl.a. bidrage til politiets udarbejdelse af trusselsvurderinger i forhold til bandekriminaliteten.

8.1. Udvidet mulighed for varetægtsfængsling

På baggrund af bandepakke I blev der ved lov nr. 501 af 12. juni 2009 bl.a. foretaget en udvidelse af muligheden for varetægtsfængsling ved retshåndhævelsesarrest i sager omfattet af straffelovens § 192 a om overtrædelse af våbenlovgivningen under særlig skærpende omstændigheder (retsplejelovens § 762, stk. 2, nr. 2). Endvidere kan der efter retsplejelovens § 769, stk. 2, som blev indsat ved lov nr. 501 af 12. juni 2009 på baggrund af bandepakke I og ændret ved lov nr. 733 af 25. juni 2014 på baggrund af bandepakke II, under visse nærmere betingelser ske varetægtsfængsling efter fældende dom, når hensynet til retshåndhævelsen skønnes at kræve, at den tiltalte ikke er på fri fod under hensyntagen til, at den tiltalte har tilknytning til en gruppe af personer, som er aktivt involveret i en verserende voldelig konflikt.

Det er Rigsadvokatens vurdering, at retsplejelovens regler om varetægtsfængsling generelt giver gode rammer for at varetægtsfængsle personer, der er mistænkt for banderelateret kriminalitet, herunder for de forbrydelser der

er oplistet i straffelovens § 81 a. Det er ikke muligt ved datatræk at opgøre anvendelsen af retsplejelovens § 769, stk. 2, om varetægtsfængsling efter dom, når der foreligger et gensidigt voldeligt opgør mellem bandegrupperinger og under visse nærmere betingelser. Det er – på baggrund af høring af politikredsene – de regionale statsadvokaters vurdering, at bestemmelsen har et snævert anvendelsesområde og derfor sjældent anvendes, ligesom retsplejelovens øvrige bestemmelser om varetægtsfængsling ofte vil kunne anvendes i disse sager.

8.2. Øget brug af indenretlig bevissikring

Der er ved lov nr. 733 af 25. juni 2014 foretaget ændringer af retsplejelovens 747 for at sikre mulighed for hurtigere gennemførelse af indenretlige afhøringer (inden hovedforhandlingen) med henblik på at imødegå risikoen for, at vidner i f.eks. sager relateret til bandemiljøet som følge af vold, trusler eller anden pression ændrer eller nægter at afgive forklaring, idet risikoen herfor kan øges, jo længere tid der går fra gerningstidspunktet til hovedforhandlingen.

Rigsadvokaten bemærker, at anvendelsen af indenretlig bevissikring efter retsplejelovens § 747 har undtagelsens karakter. Det er dog samtidig Rigsadvokatens vurdering, at muligheden for indenretlig bevissikring er et vigtigt og brugbart redskab i sager, hvor det frygtes, at forurettede eller vidner senere vil fragå deres tidligere afgivne forklaringer eller helt udeblive som vidne under straffesagen. Anklagemyndigheden oplever generelt, at anmodninger om indenretlige afhøringer imødekommes, når der foreligger konkrete omstændigheder, der indebærer, at vidnet er udsat for risiko for represalier eller lignende, og de indenretlige afhøringer bliver som udgangspunkt afholdt inden for 14-dages fristen. I de tilfælde, hvor anklagemyndighedens anmodninger ikke imødekommes, begrundes det navnlig med, at der ikke foreligger tilstrækkelige oplysninger om sådanne konkrete omstændigheder.

8.3. Udvidet mulighed for telefonaflytning

Muligheden for at foretage telefonaflytning ”på personen”, jf. straffelovens § 783, stk. 2, dvs. muligheden for i en retskendelse at anføre den person, som en aflytning angår, frem for at angive bestemte telefonnumre, blev ved lov nr. 497 af 12. juni 2009 udvidet til at omfatte sager om visse alvorlige straffelovsovertrædelser, der i praksis kan have relation til bl.a. bandekriminalitet.

Det er Rigsadvokatens vurdering, at den udvidede mulighed for at iværksætte aflytning ”på person” har haft en særdeles positiv effekt i navnlig sager om grov narkotikakriminalitet (straffelovens § 191) og grov våbenkriminalitet (straffelovens § 192 a). Det er vurderingen, at de mistænkte i disse sags typer erfaringsmæssigt er meget sikkerhedsbevidste og dermed hyppigt skifter telefon/simkort.

Udvidelsen har således i overensstemmelse med lovændringens formål medført en smidigere, mere forenklet og mere effektiv adgang til opsætning af aflytning på yderligere kommunikationsmidler hos den mistænkte under efterforskningen af denne type kriminalitet.

Henset til den positive effekt kan det ifølge Rigsadvokaten overvejes at udvide muligheden til også at gælde de kriminalitetstyper, hvor retsplejelovens § 781 i øvrigt giver mulighed for telefonaflytning, herunder navnlig tyveri af særlig grov beskaffenhed samt hvidvask, skatte-, told-, afgifts- og tilskudsunddragelse af særlig grov karakter.

I tillæg hertil bemærker Rigspolitiet, at politiet i efterforskninger af straffesager mod bandemedlemmer i vid udstrækning foretager indgreb i meddelelseshemmeligheden. Da bandemedlemmer i høj grad også begår økonomisk kriminalitet, vil det efter Rigspolitiets vurdering styrke politiets fremadrettede indsats mod grov økonomisk kriminalitet i bandemiljøet, hvis der kan indhentes kendelser om indgreb rettet direkte mod den mistænkte person inden for denne kategori.

8.4. Forhøjet grænse for dusører til private fra 10.000 kr. til 50.000 kr.

Der kan i visse tilfælde tildeles private, herunder politiets meddelere, en dusør. Som led i bandepakke II blev grænsen for udbetaling af dusør forhøjet fra 10.000 kr. til 50.000 kr. Derudover skete der en centralisering af dusørudbetalingen hos politiet.

Rigspolitiet bemærker, at centraliseringen af dusørbetaling hos politiet generelt har medført, at der sker en mere ensartet vurdering af dusører til politiets meddelere.

Det er Rigspolitiets vurdering, at den ændrede beløbsgrænse har medført, at politiet samtidig får flere og også mere værdifulde oplysninger, ofte fra meget vanskeligt tilgængelige miljøer.

8.5. Styrkelse af operative efterforskningsenheder ved ansættelse af specialister med særlig ekspertise i behandling af digitale spor

Det er Rigspolitiets opfattelse, at den øgede operative analysekapacitet i form af 50 årsværk, som blev tilført specialefterforskningsenhederne i 2017, generelt har medvirket til at styrke den efterretnings- og analysebaserede tilgang til efterforskningerne. Dette er sket dels via mere kvalificerede og analytisk velbegrundede efterforskningsoplæg, dels ved den operative analytiske understøttelse af efterforskningerne. Værdien af den operative analysekapacitet er dog betinget af, at der er en korrekt balance mellem analysekapaciteten og de mere traditionelle politikkompetencer for at sikre, at analysearbejdet i tilstrækkelig grad nyttiggøres.

Der er i de regionale efterforskningsfællesskaber Særlig Efterforskning Øst (SEØ) og Særlig Efterforskning Vest (SEV) (begge er pr. 1. januar 2022 overgået til den Nationale enhed for Særlig Kriminalitet (NSK)) en meget positiv tilbagemelding om særligt analysekapaciteten i forhold til digitale spor. Denne øgede analysekapacitet har bidraget positivt med at understøtte efterforskninger mod rocker og bandemedlemmer.

Analysekapaciteten har i flere tilfælde bidraget til efterforskninger, som har ført til langvarige fængselsdomme, ligesom den målrettede monitorings- og dokumentationsindsats har medført skærpede straffe til bandemedlemmer. Analysekapaciteten har navnlig vist sig værdifuld i forhold til at sikre en effektiv udnyttelse af tilgængelige data, herunder teledata, krypteret data, Open Source Intelligence (OSINT) og lignende.

8.6. Teknologipuljen

Der blev som led i gennemførelsen af de 12 bandeinitiativer fra august 2017 afsat midler til indkøb af ny teknologi, herunder bl.a. til teknisk understøttelse af politiets overvågning mv. Midlerne er udmøntet i en såkaldt teknologipulje. Midlerne i teknologipuljen er årligt udmøntet og administreret i de regionale efterforskningsfællesskaber, Særlig Efterforskning Øst (SEØ) og Særlig Efterforskning Vest (SEV). Den Nationale enhed for Særlig Kriminalitet (NSK) har pr. 1. januar 2022 overtaget ansvaret for at udmønte midlerne i teknologipuljen, og det er fortsat hensigten, at det indkøbte udstyr skal understøtte på tværs af landet. Initiativet har muliggjort anskaffelse af teknologi, der har indgået i en række sager mod den komplekse organiseret kriminalitet. Initiativet har således tilført politiet en række værktøjer, der aktivt har medvirket til opklaring af flere sager.

Rigspolitiet vurderer, at initiativet vedrørende indkøb af ny teknologi gennem teknologipuljen i høj grad har forbedret strafforfølgelsen af bandemedlemmer. Det gør sig navnlig gældende inden for overvågningsområdet, hvor den rette tekniske understøttelse er essentiel for efterforskning af organiseret kriminalitet. Kapacitetsopbygningen på overvågningsområdet har gjort det muligt for politiet hurtigere og langt mere effektivt at komme på omgangshøjde med den teknologiske udvikling. Kapacitetsopbygning på dette specialiserede område har samtidig givet specialiserede enheder i politiet mulighed for at yde betydelig bistand til landets øvrige politikredse inden for dette område.

9. Forebyggelse mv.

På baggrund af bandepakkerne er der gennemført flere initiativer med sigte på at styrke forebyggelsen af banderelateret kriminalitet, herunder imødegå rekrutteringen af børn og unge til bandemiljøet.

Bl.a. er indsatsen med såkaldte bekymringssamtaler med børn og unge, som er i risiko for at blive rekrutteret til de kriminelle miljøer, blevet styrket. Endvidere er der i 2014 med retsplejelovens § 115 a indført en udvidet adgang til, at politiet – under visse nærmere betingelser – kan videregive oplysninger om personer, der er fyldt 18 år, til forældre eller andre, der har lignende tætte relationer til den pågældende, som led i en kriminalitetsforebyggende indsats over for personen.

Herudover er der tilført politiet midler til ansættelse af medarbejdere til forebyggende arbejde i særligt udsatte områder. Formålet er bl.a. at målrette fokus mod unge, som vurderes at være i risiko for at blive hvervet af banderne.

9.1. Særlige banderåd i lokalområderne

I 2009 blev det som led i bandepakke I besluttet, at alle politikredse skulle oprette banderåd i relevante lokalområder. De lokale banderåd skulle være fora, hvor alle relevante aktører løbende drøfter de konkrete problemer og forslag til forebyggende og tryghedsskabende tiltag.

Alle politikredse har i dag tværsektorielle samarbejdsfora, hvor forebyggende og tryghedsskabende problematikker drøftes, herunder emner i relation til bandekriminalitet. Flere politikredse oplyser, at der i medfør af bandepakke I blev oprettet banderåd, men at rådene med tiden er afløst af andre

konstellationer eller integreret i eksisterende mødefora og sammenhænge, hvor man i forvejen mødes med relevante parter.

Politikredsene fremhæver generelt, at det tværsektorielle samarbejde er vel-fungerende og helt essentielt for den forebyggende indsats. Nogle politikredse mødes på flere niveauer – eksempelvis i lokalrådene, i kommunalt regi eller på sagsniveau. Flere kredse fremhæver samarbejdet med de kommunale myndigheder som centralt for indsatsen mod bandekriminalitet.

9.2. Styrket indsats med bekymringssamtaler med unge, som er risiko for at blive rekrutteret til bande-grupperinger

I den lokale kriminalpræventive indsats er der blevet sat fokus på børn og unge i risiko for banderekuttering, bl.a. understøttet af vejledning om hvordan disse børn og unge kan identificeres på baggrund af risikoadfærd som f.eks. særlig interesse for symboler og tegn, samt hvis de træffes i selskab med personer tilknyttet bandemiljøet.

Bekymringssamtaler opfattes generelt som et virksomt redskab i den lokale kriminalitetsforebyggende indsats, og Rigspolitiet har udviklet et koncept til brug for samtalerne.

Politiskolen udbyder derudover uddannelsen ”Bekymringssamtalen”, som er forankret i efter- og videreuddannelsernes forebyggelsesspor og har høj prioritet.

Københavns Kommune bemærker, at forebyggelses- og bekymringssamtaler opleves som et godt redskab, som forældrene er positivt stemt overfor, idet det samtidig bemærkes, at kommunen ikke er bekendt med den eventuelle forebyggende effekt.

9.3. Videregivelse af fortrolige oplysninger om personer, der er fyldt 18 år, til deres forældre, som led i en kriminalpræventiv indsats

Efter retsplejelovens § 115 a, der blev indført ved lov nr. 733 af 25. juni 2014, kan politiet videregive fortrolige oplysninger vedrørende personer, der er fyldt 18 år til bl.a. forældre eller andre med lignende tætte relationer til den pågældende person, hvis videregivelsen må anses for nødvendig som led i en kriminalitetsforebyggende indsats over for personen.

Rigspolitiet vurderer, at indførelsen af retsplejelovens § 115 a har været et nyttigt redskab i det bandeforebyggende tværsektorielle samarbejde angående unge over 18 år.

I det forebyggende arbejde med unge anvender nogle politikredse retsplejelovens § 115 a som grundlag for inddragelse af forældre eller andet netværk omkring den unge. Nogle politikredse anvender rutinemæssigt denne mulighed i det forebyggende arbejde eller i exit-relaterede indsatser, mens andre politikredse ikke har erfaringer med bestemmelsen.

9.4. Styrkelse af politiet med ca. 25 nye medarbejdere til forebyggende arbejde i særligt udsatte områder

Der blev på baggrund af de 12 bandeinitiativer fra august 2017 ansat 25 civile medarbejdere til at styrke politiets forebyggende arbejde i blandt andet særligt udsatte boligområder (SUB-områder), særligt målrettet unge i risiko for rekruttering til bander. De civile medarbejdere indgår i det lokale forebyggelsesarbejde, deltager i det opsøgende og relationsopbyggende arbejde med unge i SUB-områderne samt understøtter samarbejdet med lokale samarbejdspartnere som skoler, kommuner, klubber, beboere mv.

Det er samlet set Rigspolitiets vurdering, at de civile medarbejdere har kvalificeret politikredsenes forebyggende arbejde, eksempelvis gennem en positiv indvirkning på samarbejdet med det kommunale niveau, samt ved at have muliggjort andre typer af dialoger med eller indsatser over for børn og unge.

De civile medarbejdere bibringer politiets arbejde en ny dimension i kraft af deres anderledes faglighed, og denne bringes relevant i anvendelse i dialog med øvrige myndigheder og andre aktører samt i forhold til de unge.

10. Zone- og opholdsforbud

10.1. Zoneforbud

På baggrund af bandepakke I er der indført mulighed for, at politiet efter ordensbekendtgørelsens § 6, stk. 5, under visse nærmere betingelser kan udstede et ”zoneforbud”, dvs. et forbud over for en person, der har udvist en særligt utryghedsskabende adfærd, eller som ved sin adfærd har bidraget til at skabe særlig utryghed, mod at færdes eller tage ophold inden for en radius af 500 meter fra det sted, hvor adfærden har fundet sted.

Forbuddet har navnlig været tiltænkt såkaldte ”bandevagter”, der er set anvendt i bandemiljøet for at markere et territorium, og som ved deres tilstedeværelse og adfærd optræder intimiderende over for beboere og forbipasserende. Bestemmelsen kan dog også anvendes i andre tilfælde, f.eks. hvor enkeltpersoner eller grupper udviser en særlig utryghedsskabende adfærd i et lokalområde.

Zoneforbuddets geografiske udstrækning er siden indførelsen af ordningen i 2009 udvidet i 2014 på baggrund af bandepakke II, således at der i dag kan fastsættes en radius indtil 1.000 meter, hvis geografiske eller andre hensyn tilsiger det, ligesom straffen for overtrædelser af forbuddet er skærpet til fængsel indtil 1 år og 6 måneder (fra oprindelig indtil 6 måneder), dog under formildende omstændigheder en bøde, jf. ordensbekendtgørelsens § 18, stk. 2.

Rigspolitiet er ikke i besiddelse af oplysninger, der kan belyse den generelle anvendelse af zoneforbud, idet det dog kan oplyses, at enkelte politikredse har oplyst, at de har nogen erfaring med at udstede zoneforbud i relation til utryghedsskabende adfærd. Enkelte politikredse har ligeledes erfaringer med at anvende zoneforbud i forbindelse med bandekriminalitet. Øvrige politikredse har ingen eller kun begrænset erfaring med at anvende zoneforbuddet i relation til at bekæmpe bandekriminalitet.

Politiet har derudover kun i meget begrænset omfang anvendt muligheden for at udvide et zoneforbuds geografiske radius fra 500 til 1000 meter.

En enkelt politikreds har dog haft gavn af udvidelsen af zoneforbuddet fra 500 til 1.000 meter i forbindelse med uro i SUB-områder, hvor det har medført, at politiet har kunnet fjerne de mest konfliktsøgende personer fra området.

Flere politikredse har peget på, at lang sagsbehandlingstid i forbindelse med en straffesag om overtrædelse af et zoneforbud kan være til skade for både retsfølelsen og zoneforbuddets præventive effekt. Det er således politiets erfaring, at eksempelvis bandekonflikter i et boligområde, som har medført zoneforbud, kan være overstået, inden eventuelle sager om overtrædelse af zoneforbuddet er endelig afgjort ved domstolene.

Rigsadvokaten har oplyst, at der i perioden fra 2009 til og med 2021 er registreret i alt 46 personer, der har fået en endelig afgørelse for overtrædelse af et zoneforbud.

Rigsadvokaten har endvidere oplyst, at forarbejdernes udgangspunkt om at idømme frihedsstraf for overtrædelse af et zoneforbud i høj grad afspejles i retspraksis.

10.2. Opholdsforbud efter straffelovens § 79 a

Efter straffelovens § 79 a, der blev indført ved lov nr. 1402 af 5. december 2017 med ikrafttræden den 7. december 2017, kan en person, der idømmes ubetinget frihedsstraf eller anden strafferetlig retsfølge af frihedsberøvende karakter for en overtrædelse, som er omfattet af straffelovens § 81 a (om strafforhøjelse for visse straffelovsovertrædelser med relation til en konflikt i bandemiljøet mv.), ved dommen gives et opholdsforbud. Det samme gælder i øvrigt den, som idømmes ubetinget fængselsstraf eller anden strafferetlig retsfølge af frihedsberøvende karakter for en overtrædelse af straffeloven, lov om euforiserende stoffer eller våbenloven, og som har tilknytning til en gruppe af personer, der tilsammen står bag omfattende og alvorlig kriminalitet, når overtrædelsen har relation til den dømtes tilknytning til gruppen.

Overtrædelser af et opholdsforbud straffes med fængsel indtil 2 år (straffelovens § 124 a), og det fremgår af forarbejderne, at overtrædelser af et opholdsforbud i førstegangstilfælde som udgangspunkt straffes med ubetinget fængsel i 60 dage.

Halvdelen af landets politikredse har ifølge Rigspolitiet gode erfaringer med anvendelse af opholdsforbud efter straffelovens § 79 a. Det er Rigspolitiets vurdering, at opholdsforbud efter straffelovens § 79 a kan være et effektivt redskab til at fjerne bandemedlemmer fra deres sædvanlige miljø. Bandemedlemmerne oplever det desuden typisk som meget indgribende at blive forhindret i at færdes i f.eks. det område, hvor de er opvokset og deres daglige liv.

Et opholdsforbud medfører efter politikredsens opfattelse ikke nødvendigvis mindre uro eller færre konflikter, men det medfører i nogle tilfælde, at grupperinger i perioder er svækket og har mindre aktivitet. Det er således politikredsens erfaring, at idømmelse af et opholdsforbud medfører, at det pågældende medlem af en gruppering fjernes fra sine faste og vante

omgivelser og dermed bliver tvunget til at opholde sig et sted, hvor grupperingen ikke er så talstærkt til stede. Bandegrupperinger er imidlertid meget dynamiske og mobile, herunder i forhold til deres opholdssted. Enkelte politikredse er således bekendt med, at opholdssteder er blevet flyttet til steder placeret uden for det geografiske område, der er omfattet af opholdsforbuddet. Det ses særligt at være tilfældet, hvor flere af en grupperings medlemmer er idømt et opholdsforbud i samme område.

De resterende politikredse har ikke erfaring eller kun begrænset erfaring med redskabet. Endvidere bemærkes, muligheden for at idømme et opholdsforbud alene har eksisteret i fire år, og at den persongruppe, der modtager et opholdsforbud, typisk bliver idømt længere fængselsstraffe, og at opholdsforbuddet først får en egentlig effekt efter endt afsoning.

Opholdsforbud efter straffelovens § 79 a har i perioden 2018-2020 været udpeget af Rigsadvokaten som et anklagerfagligt fokusområde. Det betyder, at Rigsadvokaten i samarbejde med de regionale statsadvokater i denne periode løbende har fulgt anvendelsen af bestemmelsen med henblik på at afdække retspraksis herom.

I perioden fra 2018 til og med 2021 er der ifølge Rigsadvokaten i alt 92 personer, der ved endelig dom er idømt et opholdsforbud efter straffelovens § 79 a.

Rigsadvokaten vurderer, at der kan være visse bevismæssige udfordringer forbundet med at få en tiltalt idømt et opholdsforbud efter straffelovens § 79 a, stk. 1, 2. pkt. Det skyldes, at domstolene på baggrund af ordlyden af bestemmelsen i visse tilfælde har lagt til grund, at bandetilknytningen skal være gældende på domstidspunktet og ikke på gerningstidspunktet. Bandetilknytningen på domstidspunktet kan dog være vanskelig at bevise, navnlig hvis den tiltalte har været varetægtsfængslet i en længere periode op til dommen.

Forarbejderne til straffelovens § 79 a lægger bl.a. op til, at et opholdsforbud som udgangspunkt skal omfatte den eller de kommuner, hvor den banderelaterede lovovertrædelse, der ligger til grund for opholdsforbuddet, er begået. Retspraksis viser, at domstolene – med enkelte undtagelser – hidtil har lagt en restriktiv linje ved fastsættelsen af opholdsforbuddets geografiske udstrækning. Det skyldes, at domstolene foretager en samlet proportionalitetsafvejning, hvor bl.a. karakteren, omfanget og grovheden af den begåede

kriminalitet, herunder om den begåede kriminalitet har forbindelse til en konflikt mellem forskellige grupper, indgår. Domstolene synes på den baggrund overordnet set at være tilbageholdende med at idømme opholdsforbud, der gælder for hele kommuner.

Straffelovens § 79 a, stk. 1, 2. pkt., omfatter i sin nuværende udformning ikke overtrædelser af knivloven. Rigsadvokaten og Rigspolitiet bemærker i den forbindelse, at det kan overvejes, om straffelovens § 79 a, stk. 1, 2. pkt., skal udvides til også at omfatte knivlovsovertrædelser, idet bestemmelsen, omfatter lignende overtrædelse af bl.a. lov om euforiserende stoffer og lov om våben og eksplosivstoffer. En sådan ændring vil gøre det muligt at tildele bandemedlemmer et opholdsforbud, hvis de idømmes ubetinget fængselsstraf for overtrædelser af knivloven, når overtrædelsen har relation til den dømtes bandetilknytning.

I perioden fra 2019 til og med 2021 er der ifølge Rigspolitiet 21 personer, som samlet set er sigtet i alt 57 gange for overtrædelse af et opholdsforbud efter straffelovens § 79 a, mens der ifølge Rigsadvokaten er i alt 6 personer, der har modtaget en endelig afgørelse for overtrædelse af et idømt opholdsforbud efter straffelovens § 124 a. Rigsadvokaten bemærker, at forarbejderne strafudgangspunkt for overtrædelse af straffelovens § 124 a, hvor det forudsættes, at overtrædelse af et opholdsforbud idømt efter straffelovens § 79 a i førstegangstilfælde som udgangspunkt skal medføre en ubetinget fængselsstraf på 60 dage, ses afspejlet i retspraksis.

Der henvises i øvrigt til den selvstændige evaluering af opholdsforbudsordningen, som er gennemført i overensstemmelse med pkt. 2.1.3.10 i de almindelige bemærkninger i forarbejderne til lov nr. 1402 af 5. december 2017.

11. Styrkelse af exit-indsatsen

På baggrund af bandepakkerne er der indført en række initiativer for at styrke exit-indsatsen i forhold til at bringe nuværende bandemedlemmer ud af miljøet.

Der er bl.a. etableret et centralt kontaktpunkt i politiet (Det Nationale Exit-kontaktpunkt), oprettet en pulje til finansiering af særlige exit tiltag og sket en udvidelse af den nationale rammemodel for exit-programmer, så målgruppen i dag også omfatter personer, der ikke er registreret som

bandemedlem i Politiets Efterforskningsstøttedatabase (PED), men som ud fra en nærmere konkret vurdering har eller har haft en tilknytning til miljøet.

11.1. Oprettelse af en pulje til finansiering af særlige exit-tiltag
Rigspolitiet bemærker, at puljen, der blev oprettet i 2015 med 2 mio. kr. årligt, indtil videre er anvendt til akut relokalisering, fjernelse af banderelaterede tatoveringer, mentorbistand, psykologbistand og andre særlige formål. Puljen administreres af Det Nationale Exitkontaktpunkt.

Rigspolitiet vurderer, at puljen er en vigtig faktor i arbejdet med exit. Rigspolitiet bemærker, at psykologbehandlingen bidrager til at understøtte den pågældendes brud med det kriminelle miljø, mens midlertidig relokering er relevant, når den pågældende på grund af alvorlige trusler er nødsaget til at forlade sit hjem i en periode.

Exitkandidaters pårørende spiller i den sammenhæng en afgørende rolle i den pågældendes liv og fortsatte motivation og mulighed for at skabe sig en tilværelse uden for det kriminelle miljø. Derfor kan det ifølge Rigspolitiet overvejes at udvide puljen til at inkludere pårørende til exitkandidater i enten akut relokering eller psykologbehandling. Nærmeste pårørende vil i den sammenhæng omfatte ægtefælle, kæreste og eventuelle børn og stedbørn. Disse personer kan have afgørende betydning for udfaldet af et exitforløb, da de kan fungere som en væsentlig motivationsfaktor i arbejdet mod at forlade bandemiljøet.

11.2. Styrket exit-indsats bl.a. ved etablering af et nyt centralt exit-kontaktpunkt hos Rigspolitiet

Som anført oven for er der etableret et Nationalt Exit-kontaktpunkt i Rigspolitiet, som pr. 1. januar 2022 er overgået fra Rigspolitiet til Københavns Vestegns Politi. Det er et samarbejde mellem Kommunernes Landsforening, Direktoratet for Kriminalforsorgen og Københavns Vestegns Politi, der bl.a. har til opgave at bistå kommuner, kriminalforsorgen og politikredsene med rådgivning og sparring i den løbende exit-indsats.

Rigspolitiet vurderer at kontaktpunktet har styrket myndighedernes exit-indsats og er et godt bindeled mellem de involverede myndigheder. Der er indarbejdet gode arbejdsgange, der letter og systematiserer arbejdet med exit.

11.3. Udvidelse af den nationale rammemodel for exit-programmer for bandemedlemmer

Rigspolitiet bemærker, at den nationale rammemodel er udvidet til også at omfatte personer, der har relationer til bandemiljøet, men som ikke er registreret af politiet som tilhørende en bande-gruppering.

På nuværende tidspunkt har i alt 73 personer, der tilhører den nye målgruppe, været i visitation til et exit-forløb. Det er Rigspolitiets vurdering, at udvidelsen af målgruppen har været hensigtsmæssig, idet den har muliggjort iværksættelsen af forebyggende indsatser, før personerne skaber dybere relationer til bandemiljøet.

11.4. Udvidelse af mulighederne for at opnå særlig adressebeskyttelse i CPR til bl.a. at omfatte bandemedlemmer, der ønsker at forlade miljøet

Efter en undersøgelse af mulighederne for at udvide personkredsen for særlig adressebeskyttelse er der ved lov nr. 747 af 8. juni 2018 sket en ændring af lov om Det Centrale Personregister (CPR-loven), der indebærer, at personkredsen, som efter en konkret vurdering kan tildeles særlig adressebeskyttelse i CPR, bl.a. er udvidet til at omfatte personer, der udsættes for trusler mod deres person i forbindelse med, at de indgår i et exit-program iværksat af myndighederne på baggrund af deres bandetilknytning.

De nye regler om særlig adressebeskyttelse trådte i kraft den 1. oktober 2018 og blev umiddelbart forud for ikrafttrædelsen indarbejdet i Rigspolitiets vejledning om politiets behandling af sager om særlig adressebeskyttelse til personer, som udsættes for trusler mod deres person.

Politikredsene har oplyst, at der ved udgangen af 2021 var 11 personer, som er tildelt særlig adressebeskyttelse i relation til indgåelse i et exitprogram.

Københavns Kommune bemærker, at muligheden for adressebeskyttelse vurderes at give borgeren tryghed i forhold til et valg om at påbegynde et exit-forløb. Samtidig kan det dog være forbundet med praktiske udfordringer at være undergivet den særlige adressebeskyttelse, f.eks. i relation til at tegne forsikring. Håndteringen af disse udfordringer kræver bistand fra myndighederne.

12. Øvrige initiativer

Ud over de oven for beskrevne indsatsområder er der med afsæt i bandepakkerne mv. gennemført en række yderligere tiltag med henblik på at styrke indsatsen mod bandekriminalitet, herunder bl.a. udvidet mulighed for udvisning i forbindelse med banderelateret kriminalitet, samt styrket beskyttelse af vidner til banderelateret kriminalitet.

Herudover har der været ført en sag om opløsning af bandegrupperingen Loyal to Familia, der blev afsluttet i forbindelse med Højesterets dom af 1. september 2021, hvor anklagemyndigheden fik medhold i, at bandegrupperingen udgjorde en forening med et ulovligt øjemed, og at foreningen dermed skulle opløses efter grundlovens § 78, stk. 1.

12.1. Udvisning ved dom i forbindelse med banderelateret kriminalitet

I forlængelse af bandepakke I blev der ved lov nr. 486 af 12. juni 2009 bl.a. foretaget en ændring af udlændingelovens § 22, nr. 6, ligesom udlændingelovens § 22, nr. 8, blev indført. Ændringerne blev foretaget med henblik på bl.a. at udvide muligheden for at udvise udlændinge, der begår vold, overtrædelser af straffelovens § 136 (offentlig tilskyndelse til forbrydelse og offentlige billigelse af terror mv.) eller våbenovertrædelser her i landet.

Endvidere har der været nedsat en arbejdsgruppe, som skulle undersøge mulighederne for at udvise udlændinge, der deltager i banderelaterede aktiviteter og kriminalitet ("Udvisningsarbejdsgruppen"). Udvisningsarbejdsgruppen afgav den 12. oktober 2017 et notat med fem anbefalinger, hvoraf de tre anbefalinger, som krævede lovændringer, blev implementeret af Udlændinge- og Integrationsministeriet ved lov nr. 469 af 14. maj 2018. Lovændringen indebar bl.a., 1) at der blev fastlagt retningslinjer for, under hvilke omstændigheder kriminelle udlændinge kan udvises, uden at det med sikkerhed er i strid med artikel 8 om ret til respekt for privat- og familielivet i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, 2) at der i stedet for den tidligere ordning om betingede udvisninger blev indført en advarselsordning, hvor en advarsel har virkning også ud over den periode, der tidligere blev fastsat som en prøvetid for betinget udvisning, og 3) at der blev indført hjemmel til at meddele et indrejseforbud for en kortere periode end den, der følger af de almindelige regler, hvis et indrejseforbud for en kortere periode vil betyde, at der kan ske udvisning, hvor dette ellers vurderes at være i strid med Danmarks internationale forpligtigelser på grund af indrejseforbuddets længde.

Udvisningsarbejdsgruppens øvrige to anbefalinger er gennemført administrativt og omhandlede 1) en afsøgning af mulighederne for inden for gældende ret til i videre omfang administrativt at afvise og udvise bandemedlemmer (alene) af hensyn til den offentlige orden, og 2) udbredelse af best practice mellem de involverede myndigheder, som bl.a. sikrer, at oplysninger om alle relevante forhold ved domstolenes vurdering af udvisningsspørgsmålet er tilvejebragt og validerede til sagen, herunder ved udarbejdelsen af actioncards på området.

Rigspolitiet bemærker i den forbindelse, at politikredsene, når betingelserne herfor er opfyldt, er opmærksomme på at afvise udenlandske bandemedlemmer på grænsen og, hvis personer træffes inde i landet, at oversende sagen til Udlændingestyrelsen med henblik på styrelsens stillingtagen til administrativ udvisning.

Mulighederne for at afvise og udvise udenlandske bandemedlemmer ses i praksis at være blevet anvendt i enkelte tilfælde, men Rigspolitiet kan ikke elektronisk opgøre, hvor mange personer der henholdsvis er afvist på grænsen eller administrativt er blevet udvist på dette grundlag. Det er derfor heller ikke muligt at konkludere nærmere på effekten af initiativet.

12.2. Indsats mod bødehåneri

Politiet og det daværende SKAT gennemførte i foråret og sommeren 2017 som led i udmøntningen af respektpakken og som en forsøgsordning i Østjyllands Politi, Fyns Politi og Midt- og Vestjyllands Politi en særlig operativ indsats vedrørende bødeinddrivelse. Politiindsatsen havde til formål at sætte ind over for fænomenet ”bødehåneri” gennem øget opmærksomhed på mulighederne i retsplejeloven for beslaglæggelse til sikring af bødekrav og det offentlige krav på sagsomkostninger mv. Bødehåneri kan for eksempel være, at et bandemedlem optræder hånlige i forbindelse med modtagelse af en bøde, og det samtidig kan ses, at personen åbenbart er i besiddelse af værdigenstande på trods af, at han har gæld til det offentlige.

Indsatsen havde desuden til formål at sikre en målrettet og effektiv inddrivelse af gæld til det offentlige navnlig hos personer fra bandemiljøet via fælles bødeinddrivelsesaktioner med SKAT.

Det indgik som et initiativ i bandepakke III, at resultaterne af forsøgsordningen skulle drøftes blandt aftalepartierne med henblik på en eventuel udbredelse til alle politikredse.

En evaluering og indstilling udarbejdet af SKAT og Rigspolitiet i samarbejde med pilotkredsene dannede den 23. marts 2018 grundlag for en beslutning i forligskredsen bag politiets og anklagemyndighedens økonomi 2016-2019 om at iværksætte en landsdækkende indsats vedrørende ubetalte bødekra. Rigspolitiet gjorde i maj 2018 indsatsen landsdækkende og udsendte i den forbindelse en vejledning og et actioncard til politikredsene om beslaglæggelse til sikring af gælden vedrørende de ubetalte bødekra.

Herudover er der i politikredsene udpeget en eller flere kontaktpersoner, som har ansvaret for samarbejdet med Gældsstyrelsens fogeder.

Det bemærkes i øvrigt, at adgangen til at foretage beslaglæggelse af pengekrav hos en mistænkt er udvidet ved lov nr. 1174 af 8. juni 2021, der trådte i kraft 1. juli 2021, hvor der blev skabt mulighed for at foretage beslaglæggelse til sikkerhed for pengekrav hos en mistænkt, når kravet er under inddrivelse hos restanceinddrivelsesmyndigheden (Gældsstyrelsen), uanset om gælden har tilknytning til straffesagen, jf. retsplejelovens § 802, stk. 2, nr. 2, litra b.

Det er Rigspolitiets indtryk, at muligheden for at inddrage gæld til det offentlige anvendes i relevant omfang af politikredsene i samarbejde med Gældsstyrelsen.

12.3. Forbedret vidnebeskyttelse i sager om banderelateret kriminalitet

På baggrund af de 12 bandeinitiativer fra august 2017 og udspillet ”Tryghed for vidner” fra den 27. november 2017 blev der ved lov nr. 709 af 8. juni 2018 gennemført en række ændringer af retsplejeloven med henblik på at forbedre beskyttelsen af vidner, herunder i sager om banderelateret kriminalitet.

Rigsadvokaten har oplyst, at et mindre antal politikredse har erfaringer med anvendelsen af flere af de indførte bestemmelser. Det gælder muligheden for at afhøre vidner ved brug af telekommunikation (retsplejelovens § 174, stk. 2) og nægtelse af adgang til retsmødet (retsplejelovens § 28 b, stk. 3, og § 845, stk. 1, nr. 1). Det er i den forbindelse vurderingen, at domstolene i

vidt omfang imødekommer anmodninger om at nægte personer og grupper adgang til et retsmøde, hvis det skønnes nødvendigt for at opnå en sandfærdig forklaring.

Endvidere er der på baggrund af bandepakke III indkøbt 60 overfaldsalarmer til fordeling mellem politikredsene.

Rigspolitiet bemærker, at erfaringen med brug af overfaldsalarmer varierer i politikredsene. Nogle politikredse har i få tilfælde udleveret overfaldsalarmer i banderelaterede sager, mens andre politikredse har udleveret alarmer i op til 20 tilfælde. Flere politikredse har oplyst at have udleveret alarmer til personer i det nationale exit-program. Flere politikredse har dog oplyst, at de ikke systematisk registrerer årsagen til, at der udleveres en overfaldsalarm, og oplysningerne er derfor behæftet med usikkerhed.

Rigspolitiet vurderer samlet på baggrund af kredsenes erfaringer, at muligheden for at udlevere overfaldsalarmer ikke kan konkluderes at have ført til, at vidner med en overfaldsalarm i højere grad end vidner uden ønsker at tale med politiet.

Flere af politikredsene har oplyst, at overfaldsalarmerne kan have en tryghedsskabende effekt og en positiv indvirkning på relationen mellem forurettet/vidne og politiet.

12.4. Undersøgelse af muligheden for at opløse Loyal to Familia
Det indgik i de 12 bandeinitiativer fra august 2017, at mulighederne for at opløse Loyal to Familia skulle undersøges. Den daværende justitsminister tiltrådte i juni 2018 Rigsadvokatens indstilling om, at der skulle indledes en sag om opløsning af Loyal to Familia (LTF) ved domstolene. Københavns Politi nedlagde i forlængelse heraf den 4. september 2018 foreløbigt forbud mod grupperingen. Forbuddet blev efterfølgende stadfæstet af Rigsadvokaten den 25. september 2018 og af Justitsministeriet den 19. december 2018.

Den 24. januar 2020 gav Københavns Byret anklagemyndigheden medhold i, at LTF er en forening med et ulovligt øjemed, der virker ved vold og derfor kan kræves opløst efter grundlovens § 78, stk. 1, og stk. 2. Den 20. november 2020 blev dommen stadfæstet af Østre Landsret, og den 1. september 2021 stadfæstede Højesteret landsrettens dom med den ændring, at LTF alene opløses efter grundlovens § 78, stk. 1, og at det foreløbige forbud anerkendes som lovligt efter denne bestemmelse.

Rigspolitiet kan oplyse, at der i perioden fra den 4. september 2018 til den 13. januar 2022 er oprettet 120 anmeldelser på baggrund af forbuddet. Der er rejst 52 sigtelser for 'deltagelse i forbudt forening' jf. straffelovens § 132 a, stk. 1, og 39 sigtelser for at 'besidde/anvende forbudt forenings kendetegn' jf. straffelovens § 132 a, stk. 2. Københavns Politi har desuden tildelt opholdsforbud til 24 personer, jf. straffelovens § 132 b, stk. 1. Der er rejst 12 sigtelser for overtrædelse af opholdsforbuddet.

Rigsadvokaten har i forlængelse heraf oplyst, at der siden 2018 er 6 personer, som har modtaget en endelig afgørelse for overtrædelse af straffelovens § 132 a, stk. 1, 8 personer, som har modtaget en endelig afgørelse for overtrædelse af straffelovens § 132 a, stk. 2, og én person, som har modtaget en endelig afgørelse for overtrædelse af straffelovens § 132 b, stk. 4.

Det er Rigspolitiets vurdering, at et forbud mod en ulovlig gruppering først og fremmest kan betyde, at den forbudte gruppering bliver langt mindre synlig både i det lokalmiljø, hvor grupperingen holder til, og for den brede offentlighed. Rigspolitiet kan i den forbindelse henvise til, at Loyal to Familia (LTF), efter at grupperingen blev forbudt, i vidt omfang har afholdt sig fra synlige manifestationer i det offentlige rum. Dertil kommer, at langt færre af gruppens medlemmer og personer tilknyttet gruppen i øvrigt anvender insignia i det offentlige rum, herunder eksempelvis trøjer, kasketter og smykker med navne, symboler mv. forbundet med bande-grupperingen. Herudover er det politiets vurdering, at en forbudt kriminel gruppe, som er internationalt forankret, vil få sværere ved at bevare kontakten til tilsvarende grupperinger i udlandet, fordi de udenlandske medlemmer under besøg her i landet ikke tydeligt – og lovligt – kan vise deres støtte og tilhørsforhold igennem insignia mv. Et forbud vurderes desuden at begrænse den kriminelle gruppes muligheder for rekruttering af nye medlemmer, fordi nye medlemmer ikke på samme vis kan lokkes gennem den kriminelle gruppes ”branding” bestående af logoer, bestemte farver, store fester, veste mv.

Det er usikkert, om et forbud mod en kriminel gruppering vil få mærkbar effekt i forhold til grupperingens kriminelle virke. For så vidt angår LTF vurderer politiet således, at personer, der tidligere udgjorde LTF, i et vist omfang har videreført den kriminalitet, som bande-grupperinger typisk baserer sig på. LTF-medlemmer har således siden det midlertidige forbud trådte i kraft den 4. september 2018 begået organiseret våben- og

narkotikakriminalitet, drab og drabsforsøg, ligesom persongruppen, siden forbuddet blev nedlagt, har været involveret i voldelige konflikter.

Det bemærkes i øvrigt, at Rigspolitiet efter aftale med Justitsministeriet og Rigsadvokaten har besluttet, at der i politiet skal iværksættes en tværgående analyse af, om der er eksisterende bandegrupperinger i Danmark, som politiet mener, der vil kunne indledes en opløsningssag mod. Analysearbejdet og de eventuelt efterfølgende nærmere undersøgelser vil være omfattende og tidskrævende, og det er derfor Rigspolitiets vurdering, at arbejdet tidligst vil kunne forventes afsluttet medio 2022. Anklagemyndigheden vil i forlængelse af en eventuel indstilling fra politiet foretage en vurdering af, om der foreligger et tilstrækkeligt grundlag for at indlede en opløsningssag. Rigspolitiet og Rigsadvokaten vil herefter orientere Justitsministeriet om resultatet af undersøgelserne med henblik på, at der tages nærmere stilling til, om der skal indledes en opløsningssag.