

Information 26-05-2024

Jørn Vestergaard

Let bliver det ikke at få Bandidos opløst – og måske er der bedre veje frem

Regeringen vil have Bandidos opløst som forening. Strafferetsprofessor Jørn Vestergaard forklarer, hvad der er op og ned i sagen, og peger på en anden mulig måde at få ram på bandegrupperinger

Et meget langt tilløb skulle der til, før det den 1. september 2021 lykkedes at få Loyal To Familia opløst som forening. Det skete med Højesterets historiske stadfæstelse af den afgørelse, som Østre Landsret den 12. november året forinden havde afsagt i sagen. Samtidig anerkendte Højesteret det foreløbige forbud, som Københavns Politi helt tilbage den 4. september 2018 havde nedlagt mod foreningen. Forbuddet blev udstedt, efter at Søren Pape Poulsen som justitsminister i begyndelsen af august 2017 havde bedt Rigsadvokaten undersøge, om det ville være muligt at opløse LTF ved dom.

Efter Folketingets åbning i oktober 2021 blev der så rejst en forespørgsel om den socialdemokratiske regerings holdning til at forbyde andre bandegrupperinger. Debatten herom førte den 22. april 2022 til vedtagelse af et beslutningsforslag med opfordring til regeringen om at arbejde aktivt for at få opløst andre kriminelle bander. Partierne til venstre for midten stemte imod og gav udtryk for ønsker om at prioritere forebyggende tiltag.

Først efter to år kunne justitsminister Peter Hummelgaard så meddele, at der nu ville blive rejst sag ved domstolene om at få Bandidos MC i Danmark opløst ved dom. Det skete, efter at Rigspolitiet og Rigsadvokaten tilbage i maj 2023 havde tiltrådt en indstilling fra National enhed for Særlig Kriminalitet, NSK, om at indlede efterforskning med henblik på en opløsningssag. Efter omfattende efterforskning kom NSK frem til, at det bevismæssigt grundlag nu var tilstrækkelig solidt.

Med virkning fra den 22. maj i år nedlagde anklagemyndigheden et midlertidigt forbud mod rockerklubben og indledte en sag om opløsning ved retten i Helsingør. Forbuddet indebærer, at det vil være strafbart at deltage i videreførelse af klubben, f.eks. ved at samles i et klubhus. Det er også strafbart at vise sig offentligt iført klubbens vest med rygmærke, og politiet kan meddele personer tilknyttet klubben opholdsforbud.

Som forklaring på, hvorfor kun Bandidos søges opløst, henviste ministeren til de begrænsede erfaringer som følge af, at det kun er anden gang, en gruppering søges opløst. Derfor fokuseres der aktuelt på sagen mod Bandidos, før der eventuelt vil blive taget skridt til yderligere opløsningssager. Lederen af NSK har oplyst til pressen, at Bandidos har været involveret i ti

voldelige konflikter med andre grupperinger og efter politiets opfattelse er den mest konflikt- og voldsparate af rocker- bandegrupperne.

Foreningsfriheden er fastslået i grundloven. ”Borgerne har ret til uden forudgående tilladelse at danne foreninger i ethvert lovligt øjemed”, som der står i § 78, stk. 1. Det følger af andre stykker i paragraffen, at en forening ikke kan opløses ved ”en regeringsforanstaltning”. Men en forening kan forbydes foreløbigt, og i så fald skal der straks indledes en retssag om dens opløsning. En sådan sag starter i byretten og kan indbringes for både landsret og Højesteret, sådan som det skete i sagen mod LTF.

Ordningen bygger på en forudsætning om, at anklagemyndigheden ikke vil skride til nedlæggelse af et forbud, medmindre det uden for enhver rimelig tvivl kan forventes, at domstolene i den sidste ende finder tilstrækkeligt grundlag for endeligt at opløse foreningen. Tilvejebringelse af et tilstrækkeligt bevismæssigt grundlag for at starte en sag om opløsning har imidlertid vist sig at være særdeles ressourcekrævende og tidskrævende. Men i en demokratisk retsstat skal der selvfølgelig stilles strenge krav til at kunne forbyde borgerne at organisere sig i foreninger. Det er ikke let at få en forening forbudt, og det skal det heller ikke være.

Grundlovens ordning er i sine grundtræk temmelig enkel og forståelig. Foreningsfriheden gælder kun i forhold til foreninger, der har et ”lovligt øjemed”. Så en forening, der har et ulovligt formål, kan opløses. For at undgå magtmisbrug og tvivlsomme afgørelser er det imidlertid bestemt, at dette kun kan ske ved dom. Men regeringen kan administrativt altså få nedlagt et foreløbigt forbud efterfulgt af et sagsanlæg ved domstolene.

En milepæl i det lange tilløb til afklaringen af, hvad der skal til for at opløse en forening blev sat, da Justitsministeriets Lovafdeling så langt tilbage som i 1988 udarbejdede et udmærket notat om spørgsmålet. Ved kulminationen af Den Store Nordiske Rockerkrig fulgte Lovafdelingen i 1996 op med en række notitser. Retstilstanden blev i øvrigt beskrevet i daværende rigsadvokat Jørgen Steen Sørensens læseværdige udtalelse af 5. marts 2010 samt i Lovafdelingens udmærkede notat af 3. oktober 2017, som i hvert fald afklarede en del principielle spørgsmål.

I en omdiskuteret redegørelse konkluderede daværende rigsadvokat Henning Fode i 1998, at der ikke dengang var grundlag for et forbud mod hverken Hells Angels eller Bandidos. I stedet ønskede regeringen hastebehandling af den første af en stribe bandepakker, herunder med lovforslag om indgreb over for rockerborge. I den sammenhæng holdt Retsudvalget en såkaldt ’rockerhøring’ som en slags erstatning for en normal høringsproces. Samme model benyttede Retsudvalget den 18. januar 2018, da søgelyset nu var blevet rettet mod LTF. Ved begge lejligheder deltog jeg som en af de indbudte oplægsholdere. Så det er lidt af et *deja vu*, at der efter nedlæggelsen af det foreløbige forbud mod Bandidos på ny er anledning til at redegøre for de juridiske muligheder for at gennemføre forbud i bekæmpelsen af kriminelle grupper og grupperinger.

Med Højesterets dom står der egentlig ikke megen tvivl tilbage om, hvad reglerne går ud på. Betingelserne for at få en forening opløst ligger nu i det væsentlige fast. Anklagemyndighedens tilladelse til at anvende straffedomme vedrørende personer med tilknytning til en gruppe er også i det væsentlige afklaret. Noget andet er så, at det i praksis kan være ganske udfordrende for anklagemyndigheden at bevise, at betingelserne er opfyldt.

Foreningsfriheden er selvsagt af grundlæggende betydning i relation til fællesskaber med et alment politisk eller ideologisk program eller formål. Omvendt siger det vel næsten sig selv, at princippet om foreningsfrihed ikke har samme styrke i forhold til grupperinger, der alene eller overvejende tilgodeser behov, som ikke – eller kun i begrænset omgang – understøttes og beskyttes af national lovgivning eller internationale menneskerettigheder. Efter indførelsen af den første bandepakke ('rockerloven') slog Højesteret da også i 1999 fast, at frihedsrettighedernes betydning er beskeden for grupper, som gennem deltagelse i gensidigt væbnet opgør selv har gjort sig til angrebsmål. Praksis ved Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol ligger på samme linje.

Mange spørgsmål om, hvornår de ansvarlige myndigheder ligefrem har pligt til at rejse sag om opløsning, kan rejses i tilknytning til § 78, stk. 2, der handler om foreninger af den slags, der "virker ved vold" eller lignende, og som derfor *skal* opløses. Hvor interessant sådanne spørgsmål end måtte være fra et teoretisk perspektiv, er de ikke længere særlig påtrængende at dvæle ved. I sagen mod LTF lagde Højesteret nemlig entydigt til grund, at den kriminalitet i form af drab og drabsforsøg mv., som LTF var ansvarlig for, ikke indebar forsøg på strafbar "påvirkning af anderledes tænkende", som det hedder i paragraffens stk. 2. Så opløsningen af foreningen kunne og skulle ikke ske efter denne del af paragraffen, sådan som både byret og landsret ellers havde antaget. Dermed var den langstrakte og til tider hidsige diskussion om betydningen af denne bestemmelse dømt ude som irrelevant.

Bevis for, at en forening "virker ved vold" eller lignende, er med andre ord ikke en nødvendig forudsætning for, at en forening kan opløses, hvis den af andre grunde har et ulovligt formål. Men enkelt er det ikke i praksis, for en række betingelser skal være opfyldt, for at det ud fra en anklagefaglig vurdering vil være sandsynligt, at der kan opnås en dom.

1) Der skal i juridisk forstand være tale om "en forening". Her har det betydning, om en kreds af deltagere har "et vist fælles formål" med et samvirke af en vis varighed, evt. i kraft af en stiltiende forståelse. Det vil kunne bero på, om der er en vis regulering af deltagernes forhold indbyrdes og udadtil, eller om der snarere er tale om et mere uformelt fællesskab uden veldefinerede organisatoriske forhold eller strukturer, sådan at tilknytningen til fællesskabet er varierende og tilfældighedspræget. Højesteret lagde bl.a. til grund, at LTF havde "en fast og hierarkisk struktur med en ledelse og forskellige afdelinger", adfærdsregler for medlemmerne og markering af tilhørsforhold over for omverdenen.

2) Ud fra en samlet vurdering skal foreningen som sådan kunne siges at have et ulovligt formål i kraft af, at der begås ulovligheder, f.eks. ved at anvende ulovlige midler. Det er navnlig oplysninger om den faktiske virksomhed, der er afgørende. Her har det betydning, om ulovligheder er et dominerende eller almindeligt led i virksomheden, og om ulovlighederne kan henregnes til foreningen som sådan, dvs. foregår på dennes vegne. Strafbare forhold begået af medlemmer er ikke i sig selv nok til at tillægge foreningen som sådan et ulovligt ”øjemed”. Højesteret lagde til grund, at der ”som almindeligt led” i LTFs virksomhed blev begået omfattende og alvorlig kriminalitet.

3) I praksis vil det have væsentlig betydning for overvejelserne om at starte en opløsningssag, om det vil være hensigtsmæssigt at opløse foreningen. Der vil blive lagt vægt på betydningen for

- aktuelle og potentielle medlemmers identitetsopfattelse og motivation
- befolkningens tryghedsfølelse
- udsigten til videreførelse af kriminelle aktiviteter
- efterretningsvirksomhed og efterforskning

Det kan der i en givet sammenhæng være forskellige meninger om. Afgørelsen herom ligger hos regeringen, om end den vil være afhængig af en politifaglig vurdering.

De ret krævende betingelser, der stilles til opløsning af en forening, er efter myndighedernes opfattelse opfyldt i forhold til Bandidos MC Danmark. Men let bliver det ikke.

Spørgsmålet er derfor, om det ikke ville være hensigtsmæssigt at lade lovgivningen fokusere mere direkte på, hvad enkeltpersoner foretager sig i forhold til bandegrupperinger. En forening er jo nu engang en abstrakt størrelse, og det er ikke foreningen som sådan, der skyder på folk, eller som handler med stoffer eller afpresser nogen. De kriminelle handlinger udføres af fysiske personer. Det er jo også dem, politi og anklagemyndighed har blikket rettet imod i bekæmpelsen af bandeuvæsenet. Men den lovgivning, som indsatsen bygger på, er skruet sådan sammen, at den kun indirekte forholder sig til, hvad den enkelte har foretaget sig i forhold til en bande.

Der er lovgivning om strafskærpelse for overtrædelser begået i forbindelse med bandeopgør, forbud mod rockerborge, zoneforbud for bandemedlemmer, sektionering af bandemedlemmer i fængslerne, indskrænket adgang til prøveløsladelse, udgang, afsoning i fodlænke, opholdsforbud og kontaktforbud mv. Både politi, anklagemyndighed, domstole og kriminalforsorg anvender i vid udstrækning denne lovgivning.

Desuden anvendes den almindelige lovgivning målrettet for at få så mange som muligt fra bandemiljøet væk fra gaden – eller helt ud af landet ved udvisning af udenlandske statsborgere. Det må jo betyde, at det godt kan lade sig gøre at føre fornødent bevis for, at de pågældende er indblandet i banderelateret kriminalitet. Men det er samtidig udtryk for, at der ikke er lovgivet

direkte og specifikt om de aktiviteter, som ønskes bekæmpet. Det kunne derfor overvejes at gennemføre lovgivning, som udbygger selve det strafferetlige værn.

For det første kan blikket med fordel rettes mere direkte mod de aktiviteter, som ønskes bekæmpet. Det er svært at forstå, at det skulle være lovligt at bidrage til banderelaterede aktiviteter på den ene eller den anden måde, uanset om bidraget så kan bevises at kvalificere til strafansvar for egentlig medvirken til personfarlig kriminalitet eller trusler herom.

Der kan her søges inspiration i terrorlovgivningen. Efter straffeloven er det ikke alene strafbart at begå egentlige terrorhandlinger. Det er også strafbart at yde eller tilvejebringe økonomisk støtte til terrorisme, at hverve nogen til eller at lade sig hverve til terrorisme, at fremme virksomheden for terrorister og at modtage økonomisk støtte fra terrorister. Det er også strafbart at billige terrorisme. Bestemmelserne herom er vage og vidtgående, og jeg hører selv til den del af retssikkerhedens nidkære vogtere, der ikke forsømmer nogen lejlighed til at advare mod at anvende dem ukritisk. Imidlertid kan man med sindsro konstatere, at danske domstole i anvendelsen af disse bestemmelser har vist evne til at holde fast i retssikkerhedens stolte fane med et fast greb.

For det andet er det tankevækkende, at straffelovens terrorbestemmelser ikke anvender begrebet ”forening”. I seks forskellige paragraffer tales der i stedet om ”en gruppe eller sammenslutning”, der ”begår eller har til hensigt at begå terrorisme” el.lign. Også bestemmelsen om zoneforbud anvender begrebet ”en gruppe eller sammenslutning”, som er part i en væbnet konflikt. I bestemmelsen om magtanvendelse for at knægte ytringsfriheden tales der om ”foreninger eller andre sammenslutninger”. Der er ikke i hverken lovforarbejder eller retspraksis givet nogen klar og entydig definition på, hvad der i juridisk forstand skal til, for at en enhed er ”en gruppe eller sammenslutning”. Men det er nærliggende at forestille sig, at det er et videre begreb end ”en forening”, og at beviskravene på alle punkter ville være mere lempelige end i en grundlovssag om opløsning af en forening. Folketinget kunne i lovforarbejder opregne en række relevante kriterier af den slags, som allerede inddrages i udmøntningen af de gældende regler om tilknytning til rocker- og bandevirksomhed.

I rockerloven tales der om ”en gruppe, som den pågældende person tilhører eller har tilknytning til”.

I nogle tilfælde vil det være svært at bevise tilknytningen mellem en person og banden, men i andre tilfælde vil det jo være helt oplagt, f.eks. som følge af vedkommendes påklædning og færden. Når bevisproblemerne kan håndteres i relation til den eksisterende lovgivning, skulle der vel være udsigt til, at bevisbyrden også kan løftes i forhold til bestemmelser, der mere direkte handler om de uønskede aktiviteter.

Det grundlæggende problem er, at enkeltpersoner i kraft af deres medlemskab af eller tilknytning til en bestemt ”gruppe eller sammenslutning” bidrager til at forstærke dette fællesskabs beredskab til at krænke omgivelserne. Bevis for, at et sådant beredskab er til stede, forudsætter ikke en godtgørelse

af, at A eller B har gjort ditten eller datten. Bevistemaet bør være, om det er et dominerende eller almindeligt forekommende led i fællesskabets virksomhed at begå alvorlig kriminalitet. Om dette er tilfældet, må bero på, om der kan påpeges et klart mønster. Findes der eksempelvis et overvældende antal våben blandt personer tilknyttet gruppen? Anvendes våben jævnligt eller regelmæssigt i en verserende konflikt mellem denne gruppe og andre? Har personer tilknyttet gruppen tilsammen et overvældende antal alvorlige antegninger i kriminalregistret? Billiger toneangivende deltagere i fællesskabet begåede voldshandlinger eller andre kriminelle aktiviteter?

Det forekommer mig egentlig bagvendt, at der først skal føres sag efter grundloven mod en enkelt bande med det tids- og ressourceforbrug, dette indebærer, og at der først efterfølgende kan tages stilling til, om andre bander kan bekæmpes på tilsvarende vis.

Alle Folketingets partier er enige om, at bandeuvæsenet skal bekæmpes. Efter gældende lovgivning kræver en mærkbar straffedom en overtrædelse af bestemmelserne om vold eller narkotikakriminalitet. Men hvorfor ikke gå direkte til sagen med forbud mod at støtte, hverve nogen til eller at lade sig hverve til, at fremme eller billige virksomheden for ”en gruppe eller sammenslutning”, der ”virker ved vold eller anden alvorlig kriminalitet”?

Jørn Vestergaard er professor emeritus i strafferet ved Københavns Universitet og bidrager af og til i Information med analyser og kommentarer.