

## **Bandeforbud – Folketingets Retsudvalg – høring om bandekriminalitet – 18-01-2018**

Jørn Vestergaard, professor i strafferet ved Københavns Universitet

Tak for indbydelsen til at holde et oplæg om forbud mod bander!

Ved kulminationen af Den Store Nordiske Rockerkrig behandlede Folketinget et lovforslag om indgreb over for rockerborge. Retsudvalget holdt i den forbindelse en såkaldt 'rockerhøring'. Også ved den lejlighed deltog jeg som en af de indbudte oplægsholdere. Så det er en lidt speciel oplevelse at være indbudt igen mere end tyve år senere for på ny at give et bud på muligheden for at gennemføre forbud i bekæmpelsen af bandeuvæsenet.

Allerede for tredive år siden – i 1988 – afgav Justitsministeriets Lovafdeling et glimrende notat om opløsning af ulovlige foreninger. I 1996 fulgte Lovafdelingen op med en række notitser. Men i den mellemliggende tid har skiftende rigsadvokater jo flere gange blevet afvist, at et forbud efter grundloven var en farbar vej.

Nu kører der jo så en proces om opløsning af LTF, og jeg tror egentlig ikke, det ville være særlig frugtbart, hvis jeg i mit oplæg fordybede mig i de juridiske spidsfindigheder i forfatningsretten.<sup>1</sup> Så på det punkt vil jeg i det væsentlige begrænse mig til at ridse nogle hovedtræk op.

Omdrejningspunktet i debatten om bandeforbud har gennem flere årtier været grundlovens § 78. Denne bestemmelse står i kapitlet om frihedsrettigheder. Dens grundlæggende formål er at beskytte den såkaldte formelle foreningsfrihed ved at give borgerne ret til at danne foreninger uden forudgående at skulle indhente tilladelse hertil. Desuden følger der af grundloven en vis materiel foreningsfrihed, som især indebærer begrænsninger i adgangen til at lovgive om, hvilke formål politiske foreninger lovligt kan have.

Det siger sig selv, at et princip om foreningsfrihed er særlig væsentligt i relation til fællesskaber med et alment politisk eller ideologisk program. Det har omvendt ikke samme styrke i forhold til grupperinger, der overvejende tilgodeser behov, som ikke understøttes og beskyttes af national lovgivning eller internationale menneskerettigheder. Efter indførelsen af rockerloven for tyve år siden fastslog Højesteret således, at frihedsrettighedernes betydning er beskeden for grupper, som gennem deltagelse i gensidigt væbnet opgør selv har gjort sig til angrebsmål.<sup>2</sup> Praksis ved EMD ligger på samme linje.

Det siger også sig selv, at foreningsfriheden slet ikke gælder i forhold til foreninger, der ikke har et lovligt formål. Så dannes der en forening, der har "et ulovligt øjemed", kan denne opløses. For at undgå magtmisbrug og vilkårlighed er det imidlertid bestemt, at opløsning kun kan ske ved dom. Men regeringen kan få nedlagt et foreløbigt forbud ved at anlægge sag ved domstolene. I grundtræk er ordningen egentlig ret enkel og forståelig.

Mange spørgsmål om, hvornår de ansvarlige myndigheder ligefrem har pligt til at rejse sag om opløsning, kan rejses i tilknytning til bestemmelsens stk. 2, der handler om foreninger af den slags, der "virker ved vold" el.lign. Selv om dette spørgsmål er såre interessant fra et teoretisk perspektiv, er

## **Bandeforbud – Folketingets Retsudvalg – høring om bandekriminalitet – 18-01-2018**

Jørn Vestergaard, professor i strafferet ved Københavns Universitet

det efter min opfattelse ikke særlig påtrængende at dvæle derved i den aktuelle situation, hvor møllen allerede maler.

Forholdet er jo nemlig det, at en forening i princippet godt kan opløses, også selv om det ikke kan bevises, at den "virker ved vold" el.lign., hvis den af andre grunde har et ulovligt formål. Men enkelt og let er det ikke i praksis, for en række betingelser skal være opfyldt.<sup>3</sup> Det tillader tiden ikke, at jeg går nærmere ind på. Så jeg vil blot henvise til Lovafdelingens notat af 3. oktober 2017, hvor der i afsnit 8.3 er en udmærket oversigt over, hvilke typer af oplysninger der kan lægges vægt på i den samlede vurdering.

Nu befinder vi os jo i lovgivningsmagtens hus, og derfor kan det måske have en særlig interesse, om der i tillæg til de mange tidligere initiativer kan lovgives på en måde, der er egnet til at indgå i bekæmpelsen af voldelige eller på anden måde kriminelle sammenslutninger. Måske kan det ligefrem tænkes, at mere lovgivning på området kan gøre arbejdet lidt nemmere for politi, anklagemyndighed og domstole. Nu mener Rigsadvokaten så, at der er "grundlag for at gå videre" med en sag om opløsning af LTF, og Justitsministeriet har anmodet Rigsadvokaten om at forberede en sådan sag. Men en sådan retssag vil jo stadig skulle pådømmes ved iagttagelse af de ret krævende betingelser, der stilles til opløsning af en enhed, der i juridisk forstand må betegnes som en forening. På en måde har fokuseringen på reglerne om ulovlige foreninger sat Folketinget ud af spillet.

Det fortjener i hvert fald en overvejelse, om ikke det ville være hensigtsmæssigt at indrette lovgivningen mere direkte på, hvad enkeltpersoner foretager sig i tilknytning til en bandegruppering. En forening er nu engang en helt abstrakt størrelse. Det er jo ikke foreningen som sådan, der skyder på folk, eller som handler med stoffer eller afpresser nogen. Kriminelle handlinger udføres af fysiske personer. Det er jo også dem, politi og anklagemyndighed har blikket rettet imod i bekæmpelsen af bandeuvæsenet. Men selv om den lovgivning, som indsatsen mod banderne bygger på, efterhånden er ret så omfattende, er den skruet sådan sammen, at den kun indirekte forholder sig til, hvad den enkelte har foretaget sig i forhold til en bande.

Der er indført lovgivning om forbud mod rockerborge, zoneforbud og opholdsforbud for bandemedlemmer, strafskærpelse for overtrædelser begået i forbindelse med bandeopgør, sektionering af bandemedlemmer i fængslerne, indskrænket adgang til prøveløsladelse, udgang, afsoning i fodlænke, mv. Desuden strækkes den almindelige lovgivning til det yderste for at få så mange som muligt fra bandemiljøet væk fra gaden – eller helt ud af landet.

Både politi, anklagemyndighed, domstole og kriminalforsorg anvender denne lovgivning.<sup>4</sup> Det må jo betyde, at det godt kan lade sig gøre at føre fornødent bevis for, at de pågældende er indblandet i banderelateret kriminalitet. Hvorfor er der så ikke lovgivet direkte og specifikt om 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

## **Bandeforbud – Folketingets Retsudvalg – høring om bandekriminalitet – 18-01-2018**

Jørn Vestergaard, professor i strafferet ved Københavns Universitet

strafansvar for egentlig medvirken til personfarlig kriminalitet eller trusler herom. Jeg foreslår derfor, at det overvejes at gennemføre lovgivning, som udbygger selve det strafferetlige værn ved at rette blikket mere direkte mod de aktiviteter, som ønskes bekæmpet.

Lovteknisk inspiration til en sådan lovgivning kan hentes i den måde terrorparagrafferne er formuleret på. Efter straffeloven er det jo ikke kun strafbart at begå egentlige terrorhandlinger. Det er også strafbart at støtte terrorisme, at hverve nogen til eller at lade sig hverve til terrorisme, at fremme eller at billige terrorisme, mv. Ganske vist er bestemmelserne herom 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 retssikkerhedens fane højt, bl.a. ved at stille strenge beviskrav.

Det er i øvrigt bemærkelsesværdigt, 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.<sup>5</sup> 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”.<sup>6</sup> Men det er nærliggende at forestille sig, at det er et videre begreb end ”en forening”, og at beviskravene på alle punkter må være mere lempelige end i en grundlovssag om opløsning af en forening.<sup>7</sup> For at understrege dette kunne Folketinget 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 nogle tilfælde vil det være svært at bevise tilknytningen mellem en person og banden, men i andre sammenhænge vil det jo være helt oplagt, f.eks. som følge af vedkommendes påklædning og færden.<sup>8</sup> Når bevisproblemerne kan håndteres i relation til den eksisterende lovgivning om banderelateret virksomhed, skulle der vel være udsigt til, at bevisbyrden også kan løftes i forhold til bestemmelser, der mere direkte handler om banderelaterede personers uønskede aktiviteter.

Det grundlæggende problem er jo, 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 Per eller Poul har gjort ditten eller datten. Bevistemaet bør være, om det er et dominerende eller almindeligt forekommende led i fællesskabets virksomhed begå alvorlig kriminalitet. Om dette er tilfældet, må bero på, om der kan påpeges et klart mønster, f.eks. i kraft af at der findes et overvældende antal våben blandt personer tilknyttet gruppen, om våben jævnlige eller regelmæssigt anvendes i en verserende konflikt mellem denne gruppe og andre, om personer tilknyttet grup-

## **Bandeforbud – Folketingets Retsudvalg – høring om bandekriminalitet – 18-01-2018**

Jørn Vestergaard, professor i strafferet ved Københavns Universitet

pen tilsammen har et overvældende antal alvorlige antegninger i kriminalregistret, om toneangivende deltagere i fællesskabet billiger begåede voldshandlinger eller andre kriminelle aktiviteter, osv.

Det kunne tillige overvejes at indføre et forbud mod, at nogen på offentligt sted eller i offentlige institutioner bærer uniformslignende beklædning eller andre genstande, der er åbenbart egnet til gennem en magtdemonstration at virke truende på omgivelserne. Kriminalforsorgen har et udførligt regelsæt herom, som der kan hentes inspiration i.<sup>9</sup>

Med hensyn til forbud mod bander forekommer det mig egentlig bagvendt, at der først skal føres en prøvesag efter grundloven mod en enkelt bande med det betydelige tids- og ressourceforbrug og den usikkerhed, som det indebærer. Retsvirkningerne af et eventuelt forbud skal åbenbart først ad åre indtræde i forhold til de berørte enkeltpersoner. Og først efter prøvesagens afslutning kan der afhængigt af de konkrete omstændigheder indledes nye, omfattende og langstrakte sager mod andre grupper.

Alle Folketingets partier er enige om, at banderne ikke har et fredeligt og lovlydigt formål og at bandeuvæsenet skal bekæmpes. Så hvorfor stirre sig blinde på spørgsmålet om opløsning af foreninger i stedet for at gå direkte til sagen med forbud mod at tilslutte sig, støtte, hverve nogen til eller at lade sig hverve til, at fremme eller at billige virksomheden for ”en gruppe eller sammenslutning”, der ”virker ved vold eller anden alvorlig kriminalitet”.

Det vil på en måde være mere regulært end den til tider krampagtige brug af allehånde lovgivning som redskab til at få bandemedlemmerne væk fra miljøet.

### Noter

<sup>1</sup> Der kan henvises til Lovafdelingens udmærkede notat af 3. oktober 2017 og til daværende rigsadvokat Jørgen Steen Sørensens særdeles læseværdige udtalelse af 5. marts 2010. Det nævnte materiale afklarer i hvert fald en del af de spørgsmål, som fik en mere tvivlsom behandling i den omdiskuterede redegørelse, som dannede grundlag for, at den daværende rigsadvokat i 1998 konkluderede, at der ikke dengang var grundlag for et forbud mod Hells Angels og Banditos. Se i øvrigt Justitsministeriets svar til Folketingets Retsudvalg på spørgsmålene 951, 952, 953, 959 og 960 (Alm. del) – 2016-17 samt spørgsmål 125 (Alm. del) – 2017-18.

<sup>2</sup> Ugeskrift for Retsvæsen 1999.1798 H.

<sup>3</sup> Hovedtrækkene i forudsætningerne for at opløse en forening kan sammenfattes således:

- a) Er der i juridisk forstand tale om ”en forening”, hvilket er et rummeligt, men dog ikke tomt begreb?
  - Har en kreds af deltagere ”et vist fælles formål” med et samvirke af en vis varighed, evt. i kraft af en stiltiende forståelse?
  - Er der en vis regulering af deltagernes forhold indbyrdes og udadtil, eller er fællesskabet uformelt uden veldefinerede organisatoriske forhold eller strukturer?
- b) Kan foreningen ud fra en samlet vurdering siges at have ”et ulovligt formål” i kraft af, at der begås ulovligheder, f.eks. ved at anvende ulovlige midler?
  - Er ulovligheder et reelt/rent faktisk et dominerende eller almindeligt led i virksomheden?
  - Kan ulovlighederne henregnes til foreningen som sådan/ foregår de på dennes vegne?
- c) Vil det ud fra en politifaglig vurdering være hensigtsmæssigt at opløse foreningen?
  - Betydning for aktuelle og potentielle medlemmers identitetsopfattelse og motivation?
  - Betydning for befolkningens tryghedsfølelse?
  - Betydning for adgang til videreførelse af kriminelle aktiviteter?
  - Betydning for efterretningsvirksomhed og efterforskning?
- d) Er der tilvejebragt et tilstrækkeligt bevismæssigt grundlag for at starte en sag?

<sup>4</sup> Som eksempel kan nævnes en kendelse fra ØL med stadfæstelse af et afslag på prøveløsladelse i lyset af stærk tilknytning til en bande-gruppering, som var i konflikt med en anden gruppering, se Ugeskrift for Retsvæsen 2016.2192 Ø.

<sup>5</sup> Også bestemmelsen om det nye zoneforbud anvender begrebet ”en gruppe eller sammenslutning”, som er part i en væbnet konflikt, se strl. § 114 j. I bestemmelsen om magtanvendelse for at knægte ytringsfriheden, tales der om ”foreninger eller andre sammenslutninger”, se strl. § 118.

<sup>6</sup> I rammeafgørelsen om bekæmpelse af terrorisme defineres som terroristgruppe som ”en struktureret sammenslutning bestående af mere end to personer, som har bestået i et vist tidsrum, og som handler i forening med henblik på at begå terrorhandlinger”. Udtrykket ”struktureret sammenslutning” betegner ”en sammenslutning, der ikke er vilkårligt dannet med henblik på umiddelbart at begå en strafbar handling, og hvis medlemmers roller ikke nødvendigvis er formelt defineret, hvis sammensætning ikke nødvendigvis er fast, og hvis struktur ikke nødvendigvis er nærmere fastlagt.”

<sup>7</sup> I sagen mod Fighters+Lovers lagde Højesteret til grund, at det til domfældelse efter § 114 b er tilstrækkeligt, at der foreligger bevis for, at den person, gruppe eller sammenslutning, der indsamles til, begår eller har til hensigt at begå handlinger af den art og med det særlige terrorismeforsæt, som fremgår af § 114, uden at det – som ved domfældelse efter § 114 – er nødvendigt nærmere at tage stilling til de enkelte handlingers udførelse og omfang. Se Ugeskrift for Retsvæsen 2009.1453 H. I sagen om ROJ TV bemærkede Højesteret med henvisning til lovforarbejderne, at en person, som forsætligt fremmer den kriminelle virksomhed eller formål hos en gruppe personer med kendskab til gruppens generelle terrorformål, og som dermed bidrager til foretagelsen af en terrorhandling, vil kunne straffes efter den særlige medvirkensregel i strl. § 114 e. Se Ugeskrift for Retsvæsen 2014.1540 H.

<sup>8</sup> I rockerloven tales der om ”en gruppe, som den pågældende person tilhører eller har tilknytning til”. Se lov 907, 1996, som senest ændret ved lov 672, 2017.

<sup>9</sup> Se den såkaldte genstandsbekendtgørelse, bkg. 297, 2017 § 2, stk. 1, nr. 12; vejl. 9314, 2017 pkt. 8 og 13.