

Foreningsfrihed og mulighederne for at forbyde voldelige foreninger

Freedom of associations and the possibilities of forbidding violent associations

af JAKOB NIELSEN

Afhandlingen behandler foreningsfrihed i Danmark i medfør af grundlovens § 78 og de heraf følgende muligheder for at forbyde voldelige foreninger. I opgaven undersøges muligheden for at forbyde rockerklubberne Hells Angels, AK81 og Bandidos samt bandegrupperingerne.

Opgaven tager udgangspunkt i en historisk gennemgang af grundlovens bestemmelse om foreningsfrihed og en efterfølgende aktuel fortolkning af bestemmelsen. Der har længe blandt statsretlige teoretikere og centrale myndigheder været enighed om fortolkningen af grundlovens § 78, hvor særligt stk. 2 er interessant, men denne forståelse gjorde den daværende Rigsadvokat, Henning Fode, op med i sin redegørelse fra 1998.

I afsnittet indeholdende den aktuelle fortolkning af bestemmelsen er det konklusionen, at foreninger, der er omfattet af stk. 2, skal forbydes, og at de pågældende myndigheder (anklagemyndigheden) er forpligtet til at indlede en forbudssag mod voldelige foreninger. Det er vurderingen, at Hells Angels og AK81 er voldelige foreninger omfattet af stk. 2. Bandidos er derimod ikke omfattet, og det er vurderingen, at det ikke uden for enhver tvivl kan bevises, at Bandidos har et ulovligt øjemed, jf. stk. 1. I relation til banderne lader de sig ikke definere rent juridisk, hvorfor man må tænke i alternative løsninger i forhold til disse.

Opgaven afsluttes med en analyse af de forskellige konklusioner samt af en kort analyse af den aktuelle situation i rocker- og bandemiljøet.

Indholdsfortegnelse

1	Indledning:.....	3
1.1	Afgrænsning:.....	3
1.2	Metode:.....	3
2	Grundlovens § 78:.....	4
2.1	Kort om bestemmelsen:.....	4
2.2	Grundloven af 1849:.....	4
2.2.1	Den statsretlige teori samt retspraksis i perioden 1849-1953:.....	5
2.3	Grundlovsændringen af 1953:.....	8
2.3.1	Den statsretlige teori samt udtalelser fra centrale myndigheder:.....	9
2.4	Nyere opløsningssager:.....	14
2.5	Sammenfatning:.....	15
3	En aktuel fortolkning af grundlovens § 78:.....	16
3.1	Foreningsbegrebet:.....	16
3.1.1	Er rockerklubber omfattet af grundlovens foreningsbegreb?:.....	16
3.2	Ulovligt øjemed:.....	18

3.3	Grundlovens § 78, stk. 2 – vold, anstiftelse til vold eller lignende strafbar handling:	18
4	Voldelige foreninger i Danmark:	20
4.1	Historik – kort om rocker- og bandemiljøet i Danmark:	20
4.2	Hells Angels MC:	21
4.2.1	Er Hells Angels en forening efter grundlovens § 78?:	21
4.2.2	Er Hells Angels en voldelig forening i medfør af grundlovens § 78, stk. 2?:	22
4.3	Hells Angels’ støttegruppe AK81:	25
4.3.1	Er AK81 en forening i medfør af grundlovens § 78:	25
4.3.2	Er AK81 en voldelig forening, jf. grundlovens § 78, stk. 2?:	25
4.4	Bandidos MC:	26
4.4.1	Er Bandidos en forening efter grundlovens § 78?:	26
4.4.2	Er Bandidos’ en voldelig forening i medfør af grundlovens § 78, stk. 2?:	26
4.4.3	Er Bandidos’ foreningsvirksomhed omfattet af stk. 1?:	27
4.5	Bandemiljøet:	28
4.5.1	Opfylder banderne grundlovens betingelser for at være en forening?:	28
4.5.2	Er banderne omfattet af grundlovens forsamlingsbegreb?:	29
4.6	Sammenfatning:	29
5	Analyse:	30
5.1	Konsekvenser for voldelige foreninger:	30
5.2	Banderne – den juridisk ubekendte:	31
5.2.1	Straffelovens § 81 a:	32
5.2.2	Medvirkensansvar, jf. straffelovens § 23:	33
5.2.3	Sammenfatning:	33
5.3	Aktuelt:	34
5.3.1	Rockerborge i villakvarterer:	34
5.3.2	Ny international rockerklub:	35
6	Konklusion:	35
7	Litteraturliste:	36

1 Indledning

Den 27. april 1998 offentliggjorde den daværende rigsadvokat, Henning Fode, et notat om mulighederne for at opløse rockerklubberne Hells Angels og Bandidos ved dom. Grundet en nyfortolkning af grundlovens § 78, stk. 2 var det Rigsadvokatens vurdering, at der ikke burde iværksættes en sag efter grundlovens § 78 om opløsning af rockerklubberne.

Rigsadvokatens nyfortolkning har sidenhen været genstand for nogen kritik, idet den på afgørende punkter divergerer fra den opfattelse, der var enighed om i den statsretlige teori samt i Justitsministeriets Lovafdeling. På samme tid er Rigsadvokatens argumentation, efter min vurdering, på visse punkter mangelfuld.

Det er nu mere end 15 år siden, at ”rockerredøgørelsen” offentliggjordes, og i denne periode er der sket en væsentlig udvikling inden for kriminelle miljøer i Danmark. Jeg tænker her særligt på udviklingen inden for bandemiljøet, der siden 2003 i stigende grad har været en del af den organiserede kriminalitet i Danmark – særligt i og omkring København. Det var bl.a. bandemiljøets øgede involvering i organiseret kriminalitet, der var årsag til, at Bandekrigen startede i 2008. Bandekrigen, der var et opgør mellem Hells Angels og dennes støttegruppe AK81 på den ene side og flere indvandrerbander på den anden side, var præget af mere end 100 skudepisoder i det offentlige rum.

Endvidere har den hollandske rockerklub Satudarah for nylig oprettet en afdeling i Danmark. I lang tid har det været uvist, hvordan Hells Angels og Bandidos ville forholde sig hertil, men et meget voldeligt opgør den 23. februar 2014 mellem medlemmer af Hells Angels og Satudarah gav en tydelig indikation af, at forholdet mellem de to rockerklubber er anspændt. Det frygtes, at dette kan blive starten på en ny rockerkrig.

Denne opgave er aktuell af flere grunde. For det første fordi grundlovens § 78 ikke siden Rigsadvokatens nyfortolkning, der modtog en del kritik, har været genstand for en grundig juridisk gennemgang. For det andet fordi Hells Angels og Bandidos’ ageren i de seneste 15 år kan have betydning for vurderingen i forhold til grundlovens § 78. Og for det tredje fordi der i løbet af de seneste 15 år er kommet flere nye aktører, der involverer sig i organiseret kriminalitet.

1.1 Afgrænsning:

I opgaven undersøges det, hvorvidt betingelserne i grundlovens § 78 for opløsning af rockerklubberne Hells Angels, AK81 og Bandidos samt bandegrupperingerne må antages at være til stede.

Undersøgelsen vil tage udgangspunkt i en historisk gennemgang af grundlovens bestemmelse om foreningsfrihed, og vil både omfatte spørgsmålet om opløsning efter § 78, stk. 2 og stk. 1. Til sidst drøftes det via en analyse, hvilke konsekvenser mine konklusioner må antages at have, og ligeledes diskuteres aktuelle problemer i rocker- og bandemiljøet.

1.2 Metode:

Opgaven er udarbejdet med udgangspunkt i den retsdogmatiske metode, idet formålet med opgaven er at give en fremstilling af den gældende ret.

2 Grundlovens § 78:

2.1 Kort om bestemmelsen:

Grundloven har siden sin vedtagelse den 5. juni 1849 indeholdt en bestemmelse om foreningsfrihed. Ordlyden i den nuværende bestemmelse, der findes i grundlovens § 78, har flere ligheder med ordlyden i bestemmelsen fra 1849. Der er dog visse vanskeligheder ved at fortolke en så gammel bestemmelse i et nutidigt perspektiv. Fortolkningen bliver ikke lettere af, at ordlyden af den nuværende bestemmelse blev vedtaget i 1953, og at det derfor er vanskeligt at tage stilling til bestemmelsens anvendelsesområde i forhold til et samfund, der har ændret sig væsentligt sidenhen. Siden vedtagelsen i 1953 har bestemmelsen været – eller kunne have været – overvejet i forhold til flere foreninger, eksempelvis nynazisterne, Pædofilforeningen, rockerklubberne Hells Angels og Bandidos, den politiske forening Hizb Ut-Tahrir og muligvis endnu flere. Dog viser retspraksis samt udtalelser fra centrale, statslige myndigheder en stor tilbageholdenhed med at anvende bestemmelsen i praksis, og den nærmere baggrund herfor er svær at gennemskue. Bestemmelsens indhold er imidlertid af stor samfundsmæssig interesse – muligheden for at forbyde visse foreninger ved dom eller ved lov.

I dette afsnit gennemgås grundlovens bestemmelse om foreningsfrihed i et historisk perspektiv, hvor den fortolkes vha. bestemmelsens ordlyd, forarbejder og retspraksis samt ved medinddragelse af udtalelser fra centrale myndigheder og den relevante statsretlige teori. Formålet med redegørelsen er primært at fortolke bestemmelsen i forhold til spørgsmålet om muligheden for ved lov eller dom at opløse foreninger, der virker ved eller søger at nå deres mål gennem vold, anstiftelse af vold eller lignende strafbar påvirkning af anderledes tænkende, jf. grundlovens § 78, stk. 2, samt i forhold til foreninger med et ulovligt øjemed, jf. stk. 1. Bestemmelsernes rækkevidde undersøges som grundlag for en diskussion om, hvorvidt der er hjemmel til for det første at forbyde de danske afdelinger af rockerklubberne Hells Angels, AK81 og Bandidos samt for det andet indvandrerbanderne i og omkring København.

2.2 Grundloven af 1849:

I 1849 lød bestemmelsen om foreningsfrihed i grundloven således:

§ 92.

Borgerne have Ret til uden foregaaende Tilladelse at indgaae Foreninger i ethvert lovligt Øiemed. Ingen Forening kan ophæves ved en Regieringsforanstaltning. Dog kunne Foreninger foreløbigen forbydes, men der skal da strax anlægges Sag mod Foreningen til dens Ophævelse.

Den gældende bestemmelse om foreningsfrihed fra den seneste grundlovsændring i 1953 lyder:

§ 78.

Borgerne har ret til uden forudgående tilladelse at danne foreninger i ethvert lovligt øjemed.

Stk. 2. Foreninger, der virker ved eller søger at nå deres mål ved vold, anstiftelse af vold eller lignende strafbar påvirkning af anderledes tænkende, bliver at opløse ved dom.

Stk. 3. Ingen forening kan opløses ved en regeringsforanstaltning. Dog kan en forening foreløbig forbydes, men der skal da straks anlægges sag imod den til dens opløsning.

Stk. 4. Sager om opløsning af politiske foreninger skal uden særlig tilladelse kunne indbringes for rigets øverste domstol.

Stk. 5. Opløsningens retsvirkninger fastsættes nærmere ved lov.

En sammenligning af bestemmelserne om foreningsfrihed i henholdsvis grundloven fra 1849 og den gældende bestemmelse fra grundlovsændringen i 1953 afslører, at det første punktum i § 92, foruden nogle sproglige ændringer, er identisk med stk. 1 i den gældende bestemmelse. Endvidere er andet og tredje punktum gengivet i den gældende bestemmelses stk. 3. Man har med andre ord valgt at anvende store dele af den oprindelige ordlyd i den gældende bestemmelse, og selvom forståelsen af ordene kan ændre sig med tiden, må

det antages at være af stor betydning for fortolkningen af den gældende bestemmelse at undersøge de forhandlinger, der var ved Rigsdagen i tiden op til vedtagelsen af grundloven i 1849, for nærmere at forstå, hvordan bestemmelsen er tænkt anvendt.

Ved en søgning i ”Beretning om Forhandlingerne paa Rigsdagen”, der på det administrative biblioteks hjemmeside tillige angives at være grundlovens forarbejder,¹ fremgår det, at det ikke var bestemmelsen om foreningsfrihed, der fyldte mest i forhandlingerne. Udvalget, der havde til opgave at gennemse de forskellige udkast til grundlovsbestemmelserne, foreslog en enkelt ændring af bestemmelsen om foreningsfrihed under behandlingen, hvorefter ordene ”uden ved dom” blev erstattet med ”ved en Regjeringsforanstaltning”. Begrundelsen for denne ændring var, at dette ifølge udvalget ville virke betryggende for foreningsfriheden, som ved bestemmelsen var tilsigtet, uden at udelukke muligheden for at opløse en forening ved lov i tilfælde, hvor en umiddelbar indskriden fra den lovgivende magt er nødvendig.² Formuleringen er upræcis, men må antages at skulle forstås således, at bestemmelsen måtte indeholde et øjeblikkeligt værn for regeringen mod visse foreninger, hvorefter foreningen efterfølgende kunne forbydes ved lov. Denne ændring blev vedtaget med 109 stemmer mod 6, og den endelige bestemmelse om foreningsfrihed blev vedtaget med 118 stemmer mod 3. Der var med andre ord stor opbakning til at medtage en bestemmelse om foreningsfrihed i grundloven, men ikke alle var tilfredse.

Under den foreløbige behandling af bestemmelsen gjorde Anders Sandøe Ørsted som den eneste indvending mod optagelsen af en bestemmelse om foreningsfrihed i grundloven. Ifølge Ørsted skulle spørgsmålet om foreningsfrihed i stedet overlades til den tilkommende lovgivningsmagt, idet det var hans overbevisning, at ”der kan være Foreninger, saa truende for den offentlige Sikkerhed, at det vil være meget betænkeligt at fraskrive sig al Ret til at forhindre dem, og dersom Øvrigheden ikke har anden Myndighed, end at den kan foreløbig standse disse Associationer, men at det siden ved Dom skal afgjøres, hvorvidt der var Grund dertil eller ikke, og at Øvrigheden endog kan blive Ansvar undergivet for saadanne Foranstaltninger, så troer jeg, at Øvrighedens Myndighed derved vil blive saagodt som ingen, og at alle Associationer, naar de ikke ganske udtrykkelig gaae ud paa at opfordre til en bestemt Forbrydelse, frit kunne drive deres Spil.”³ Ørsted udtrykker skepsis for bestemmelsens anvendelighed i praksis, idet hjemmelen er fejlplaceret i grundloven. Placeringen i grundloven betyder ifølge ham, at alle foreninger, der ikke åbenlyst i sine vedtægter opfordrer til en bestemt forbrydelse, har mere eller mindre frit spil, idet foreningens eventuelle ulovligheder skal kunne bevises ved en efterfølgende dom, og at der kan blive pålagt et ansvar for de ansvarlige, hvis denne bevisbyrde ikke løftes. Set i bagklogskabens lys må man give Ørsted delvist ret i, at øvrighedens myndighed er meget begrænset ved bestemmelsen, hvilket bekræftes af den meget begrænsede retspraksis, som bestemmelsen har givet anledning til.

2.2.1 Den statsretlige teori samt retspraksis i perioden 1849-1953:

Den første statsretlige fremstilling efter vedtagelsen af grundloven i 1849 blev udarbejdet af Johannes E. Larsen, som bl.a. gjorde gældende, at grundlovens regler om foreningsfrihed kun beskyttede den formelle foreningsfrihed – retten til uden forudgående tilladelse at danne foreninger – hvilket indebar et forbud mod foreningscensur. Larsen gjorde herudover bl.a. gældende, at religiøse foreninger herudover nød en særlig materiel beskyttelse ved bestemmelsen om religionsfrihed,⁴ men at den materielle foreningsfrihed derudover ikke nød nogen særlig beskyttelse, og at de nærmere regler herom fastsattes af lovgivningsmagten.⁵ Denne opfattelse deltes af Carl Georg Holck i dennes fremstilling af statsretten fra 1869⁶ samt af Henning Matzens fortolkning fra 1909.⁷

¹ Se <http://grundlov.dab.dk/>.

² Beretning om Forhandlingerne paa Rigsdagen, s. 348, sp. 2.

³ Ibid., s. 576, sp. 1.

⁴ Grundloven af 1849 § 81.

⁵ J.E. Larsen, 1857, s. 191.

⁶ C. G. Holck, 1869, s. 355-356.

⁷ H. Matzen, 1909, s. 408-409.

Grundlovens regler om foreningsfrihed fandt anvendelse i praksis for første gang i 1874,⁸ hvor Den Internationale Arbejderforening for Danmark blev opløst i henhold til den dagældende grundlovs § 87. Begrundelsen for opløsningen var, at foreningens vedtægter ikke var forenelige med foreningens virkelige formål, der ifølge domstolen var at have ”søgt at organisere en Styrke, der kunde anvendes til en voldelig Kuldkastelse af den bestaaende Statsforfatning, naar det dertil belejlige Øjeblik kom”.⁹ Det første forbud af en forening var hermed en realitet, og det var frygten for en borgerkrigs lignende tilstand, som var baggrunden herfor. Efter grundlovsændringen den 10. september 1920 var bestemmelsen om foreningsfrihed at finde i § 85, men da bestemmelsens indhold stort set var uændret i forhold til 1849-bestemmelsen, kigges der ikke nærmere på denne ændring. Dog fandt bestemmelsen kort efter grundlovsændringen anvendelse for anden gang i en dom fra 1924.¹⁰

Dommen omhandler foreningen Nekkab, hvis formål angiveligt var selskabelighed med diverse arrangementer for foreningens medlemmer i løbet af året. Medlemmerne var primært artister og amatører, som optrådte i forlystelsesparken Bakken, hvorfra foreningens navn også stammer (Bakken stavet bagfra), men derudover kunne også bekendte til medlemmerne optages som passive medlemmer. Under retssagen gjorde statsadvokaten gældende, at foreningens vedtægter ikke udtrykte foreningens sande formål, som i virkeligheden var at skaffe mandlige medlemmer med homoseksuelle tilbøjeligheder ”Samkvem med og Forbindelser med andre Mandspersoner for at øve Uterlighed, og at Foreningen virker i et, selv om det ikke maatte være strafbart, så dog ulovligt Øjemed.” Retten lagde statsadvokatens påstand til grund og bemærkede yderligere, at der ved den lette adgang til at deltage i foreningens arrangementer skabtes en ”nærliggende Fare for Forførelse særlig af unge Mandspersoner til Uterlighed”, hvorimod retten ikke tog stilling til, hvilken lov de pågældende aktiviteter var i strid med.

I en artikel i *Juristen* fra 1937¹¹ argumenterede Johannes Simonsen for en udvidelse af den materielle foreningsfrihed i forhold til den af Johannes E. Larsen fortolkede materielle foreningsfrihed, der kun omfattede religiøse foreninger. I artiklen redegjorde Simonsen således for, at også politiske partier nød en yderligere materiel beskyttelse i forhold til andre foreninger efter grundloven, ”... naar denne Forenings Formaal og Virksomhed ligger indenfor Grundlovens Rammer”.¹² Den materielle beskyttelse af politiske foreninger er dermed ikke ubegrænset. I samtiden fik denne opfattelse opbakning hos Knud Berlin, der anførte, at foreninger, ”hvis Virksomhed er farlig for Staten og for den offentlige Orden”, kan forbydes.¹³ Bestemmelsen giver regeringen hjemmel til at forbyde foreninger foreløbigt, hvorimod lovgivningsmagten har hjemmel til at forbyde foreninger, hvis lovgivningsmagten vurderer, at en forening eller visse foreninger er farlige for staten. Om dette skriver Knud Berlin, at ”... Grl.s § 85 kun giver en meget ufuldkommen Beskyttelse for Foreningsfriheden, idet den kun beskytter overfor Regeringens, men ikke overfor Lovgivningsmagtens Vilkaarlighed, og altsaa i Virkeligheden ikke giver væsentlig mere Garanti overfor et parlamentarisk Diktatur end Retstilstanden før Grundloven under Kongeenevælden.”¹⁴

Der er i dag enighed om, at politiske foreninger nyder en særlig materiel beskyttelse med hjemmel i grundlovens § 31, stk. 2, der bestemmer, at der ved folketingsvalg skal anvendes en eller anden form for forholdstalsvalg, hvilket ikke kan gennemføres uden etableringen af politiske foreninger. Knud Berlins betragtning vedrørende den lempelige adgang til at forbyde foreninger er sidenhen blevet skærpet ved indsættelsen af det gældende stk. 4, der indebærer, at sager vedrørende opløsning af politiske foreninger uden særlig tilladelse skal kunne indbringes for Højesteret, der er uafhængig, jf. grundlovens § 3. En sag fra retspraksis i 1941 skulle dog vise, at Knud Berlin havde delvist ret i sin betragtning forinden vedtagelsen af stk. 4 i 1953.

Ved en folkeafstemning den 23. maj 1939 blev et forslag om at ændre grundloven forkastet, da man kun opnåede 44,5 % ja-stemmer fra de stemmeberettigede, hvor grundloven krævede 45 %. Lovforslaget har, på

⁸ Ved dommen UfR 1874.479 LHS.

⁹ Ibid., s. 483.

¹⁰ UfR 1924.514 H.

¹¹ Simonsen, 1937, s. 201-221.

¹² Ibid., s. 220.

¹³ Berlin, 1939, s. 449.

¹⁴ Ibid., s. 453.

trods af at det ikke blev vedtaget, været tillagt stor retskildeværdi ved fortolkningen af den gældende bestemmelse om foreningsfrihed i § 78, der blev vedtaget ved grundlovsændringen i 1953, og som er formuleret med reference til de forhandlinger og betænkninger, der blev udarbejdet ved lovforslaget af 1939. Jørgen Albæk Jensen anfører i bogen *De politiske partier i retlig belysning*, at det kan være vanskeligt at tillægge et ikke-vedtaget lovforslag som 1939-forslaget en stor retskildeværdi. Dog mener han, at der formentlig ikke kan rejses indvendinger mod, at Rigsadvokaten i sin redegørelse af 27. april 1998 om mulighederne for et forbud mod Hells Angels og Bandidos tillægger bemærkningerne til et ikke-vedtaget forslag en vis retskildeværdi, idet det drejer sig om en bestemmelse, som mere eller mindre ordret er den samme i 1939-forslaget som i den eksisterende grundlov fra 1953.¹⁵

Forslaget til bestemmelsen om foreningsfrihed i § 83 i 1939 lød:

§83:

Stk. 1. *Borgerne har Ret til uden foregaaende Tilladelse at danne Foreninger i ethvert lovligt Øjemed.*

Stk. 2. *Foreninger, der virker ved eller søger at naa deres Maal ved Vold, Anstiftelse af Vold eller lignende strafbar Paavirkning af anderledes tænkende eller virker for at berøve Borgerne eller Grupper af disse nogen af de Borgerne personligt ved §§ 72, 75, 76, 82, 83, og 84 tilsikrede rettigheder, bliver at opløse ved Dom.*

Stk. 3. *Ingen Forening kan opløses ved en Regeringsforanstaltning. Dog kan en Forening foreløbig forbydes, men der skal da straks anlægges Sag imod den til dens Opløsning.*

Stk. 4. *Sager om Opløsning af politiske Foreninger bliver at anlægge ved Rigsretten.*

Stk. 5. *Opløsningens Retsvirkninger bliver at fastsætte ved lov.*

Som det fremgår, er der ved forslaget sket en markant udvidelse af bestemmelsen i forhold til den oprindelige grundlov, da forslaget indeholder et nyt stk. 2, stk. 4 og stk. 5.

Særligt springer det nye stk. 2 i øjnene, idet denne passage bestemmer, at visse foreninger, der anvender udemokratiske midler (vold, anstiftelse til vold og strafbar påvirkning af anderledes tænkende), samt foreninger, der virker for at berøve borgerne bestemte frihedsrettigheder, bliver at opløse ved dom. Første led af forslaget ændrer for så vidt ikke den eksisterende retstilstand, idet anvendelsen af udemokratiske midler også er forbudt efter stk. 1 (lovligt øjemed). Det har i teorien været antaget, at ordlyden ”bliver at opløse ved Dom” i stk. 2 skal forstås således, at der gælder en pligt for den kompetente myndighed til at forbyde foreninger, der er omfattet af bestemmelsen. Denne diskussion vendes der tilbage til senere i opgaven.

Andet led af stk. 2 indebærer et forbud mod at arbejde for at afskaffe borgerne bestemte frihedsrettigheder, selv med demokratiske midler. Andet led blev ikke gentaget i forslaget til grundloven af 1953 og kan derfor ikke anses som en del af dansk ret.

Formuleringen af forslaget til stk. 2 skal bl.a. ses i lyset af de tilstande, der herskede i Tyskland i årene omkring 1939, hvor nazisterne var kommet til magten, da man frygtede, at det samme kunne ske i Danmark. I bemærkningerne til forslaget fra *Rigsdagstidende* fra 1938-39 var det bl.a. anført, at ”der kan være Foreninger af en saadan Karakter, at det er rimeligt i selve Forfatningen at foreskrive, at de af Regeringen skal kunne kræves opløst ved Dom. Dette gælder dels, hvor Foreningen virker for en Omstyrning af selve Forfatningen, altsaa en ændring af denne ved voldelige eller lignende retsstridige Midler, eller søger at naa sit Maal ved strafbar Paavirkning af Medborgerne, men ogsaa, hvor den – omend ad sædvanlig forfatningsmæssig Vej – vil virke for at berøve Borgerne eller Grupper af disse nogle af de Rettigheder, der – som Trosfrihed, Trykkefrihed, Forenings- og Forsamlingsfrihed – maa betragtes som umistelige i ethvert demokratisk Samfund”.¹⁶

De sidste ord i stk. 2, ”bliver at opløse ved Dom”, blev vedtaget i Rigsdagen ved et ændringsforslag, der erstattede ordene ”kan af Regeringen kræves opløst ved Dom”. I bemærkningerne til ændringsforslaget er det anført, at ”Herefter vil Indgrebet være at foretage af de paagældende Myndigheder i Lighed med Indgreb over for andre lovovertrædelser.”¹⁷ Det må antages at være justitsministeren og herunder anklagemyndigheden, der foretager de indgreb, der er nødvendige mod foreninger efter stk. 2.

¹⁵ J.A. Jensen, 2009, s. 173, note 39.

¹⁶ *Rigsdagstidende* 1938-39 B, tillæg A, s. 155.

¹⁷ *Rigsdagstidende* 1938-39, tillæg B, sp. 286.

1939-forslaget blev vedtaget i Rigsdagen, men blev som nævnt forkastet ved den efterfølgende folkeafstemning, da man ikke opnåede det stemmeflertal, der kræves i medfør af grundloven. Den nye bestemmelse kunne derfor ikke anvendes, da bestemmelsen om foreningsfrihed blev anvendt i praksis for tredje gang. Det skete under den tyske besættelse under Anden Verdenskrig, idet besættelsesmagten stillede et krav til den danske regering om, at danske kommunister skulle indespærres, og at Danmarks Kommunistiske Parti (DKP) skulle forbydes ved lov. Ved vedtagelsen af lov nr. 349 af 22. august 1941, der blev vedtaget af en enig Rigsdag, skabtes hjemlen til en opløsning af DKP. Lovens § 1 havde følgende ordlyd:

§ 1. Alle kommunistiske Foreninger og Sammenslutninger forbydes, og de bestaaende kommunistiske Foreninger og Sammenslutninger vil straks være at opløse. Kommunistisk Virksomhed eller Agitation af enhver Art er forbudt. Dette gælder, uanset om der foreligger Tilslutning til nogen Forening. Overtrædelse af foranstaaende Bestemmelser straffes med Bøde, Hæfte eller Fængsel indtil 8 Aar.

Vedtagelsen betød bl.a., at tre rigsdagsmedlemmer blev arresteret, og loven anses som et af de sorteste kapitler ved samarbejdspolitikken.

Lovens grundlovsmæssighed har siden været omdebatteret, og det har været hævdet, at der forelå en nødrets-situation. I bemærkningerne til lovforslaget er der henvist til Knud Berlins fremstilling af statsretten, hvorefter ”Spørgsmaalet om, hvorvidt en Forenings Øjemed er lovligt, er overladt til lovgivningsmagten”.¹⁸ Endvidere var det netop en sådan situation, som Knud Berlin havde udtrykt sin skepsis om i sin fremstilling af forfatningsretten, da den nuværende bestemmelse ifølge ham ikke beskyttede politiske foreninger mod ”lovgivningsmagtens vilkårlighed”. Set i det perspektiv var loven derfor ikke i strid med grundloven, da den netop ikke beskyttede mod den opståede situation, hvor et enigt parlament vedtog loven.

2.3 Grundlovsændringen af 1953:

Den seneste ændring af foreningsfrihedsbestemmelsen blev vedtaget den 5. juni 1953. Bestemmelsens hidtidige formulering bibeholdtes i stk. 1 og stk. 3, mens der – med inspiration fra 1939-forslaget – tilføjedes et nyt stk. 2, 4 og 5. Bestemmelsens ordlyd er:

§ 78.

Stk.1. *Borgerne har ret til uden forudgående tilladelse at danne foreninger i ethvert lovligt øjemed.*

Stk. 2. *Foreninger, der virker ved eller søger at nå deres mål ved vold, anstiftelse af vold eller lignende strafbar påvirkning af anderledes tænkende, bliver at opløse ved dom.*

Stk. 3. *Ingen forening kan opløses ved en regeringsforanstaltning. Dog kan en forening foreløbig forbydes, men der skal da straks anlægges sag imod den til dens opløsning.*

Stk. 4. *Sager om opløsning af politiske foreninger skal uden særlig tilladelse kunne indbringes for rigets øverste domstol.*

Stk. 5. *Opløsningens retsvirkninger fastsættes nærmere ved lov.*

I betænkningen afgivet den 29. januar 1953 af forfatningskommissionen af 1946 anføres der meget kortfattet om baggrunden for stk. 4, at bestemmelsen er indsat ”For at skabe størst mulig retssikkerhed med hensyn til opløsning af politiske foreninger”.¹⁹ Man kunne i betragtning af, at forslaget indebar store ændringer af den hidtidige bestemmelse, godt have ønsket en mere fyldestgørende redegørelse for bestemmelsens rækkevidde. Betænkningen er udarbejdet af fem underudvalg, og det er i indledningen til betænkningen anført, at underudvalg fire beskæftigede sig med frihedsrettighederne. Rigsadvokaten har i sin redegørelse fra 1998 via Rigsarkivet fået adgang til materialet fra underudvalgene, men han anfører, at kun få oplysninger i materialet kan give et fingerpeg om det tilsigtede anvendelsesområde for bestemmelsen om foreningsfrihed. Af materialet fremgår bl.a., at socialdemokraterne foreslog, at bestemmelsen affattedes i overensstemmelse med 1939-

¹⁸ *Rigsdagstidende* 1940-41, tillæg A, sp. 4767.

¹⁹ FK, bet. 1953, s. 41.

forslaget for at beskytte landet mod voldelige foreninger, som man havde oplevet det med nazisterne i Tyskland.

Da forfatningskommissionens betænkning ikke bidrager til fastlæggelsen af bestemmelsens rækkevidde, er det nærliggende at søge hjælp i den statsretlige teori. Det er her værd at bemærke, at både Poul Andersen og Alf Ross var en del af forfatningskommissionen af 1946, mens også Max Sørensen deltog perifert.

2.3.1 Den statsretlige teori samt udtalelser fra centrale myndigheder:

I 1954 udgav Poul Andersen bogen *Dansk Statsforfatningsret*, der som den første behandlede statsretten efter vedtagelsen af den gældende grundlov i 1953. Andersens engagement i forfatningskommissionen sammenholdt med udgivelsen kort efter vedtagelsen af den gældende grundlov må antages at medføre, at hans behandling af statsretten anses som et pejlemærke for de efterfølgende teoretikere og deres behandling af emnet. Dette er også gældende i forhold til Andersens behandling af bestemmelsen om foreningsfrihed samt fortolkningen heraf.

Ifølge Poul Andersen udelukker bestemmelsen i stk. 1 al foreningscensur, hvilket betyder, at lovgivningsmagten ikke kan bestemme, at der kan kræves en forudgående tilladelse forud for dannelsen af foreninger – den formelle foreningsfrihed.

Vedrørende personkredsen omfattet af grundlovens § 78 skriver Andersen, at der ved udtrykket borgerne ”må forstaaes alle, som bor eller lovligt opholder sig her i Landet”,²⁰ hvilket antages tillige at omfatte udlændinge, der ikke bare opholder sig kortvarigt i landet. Videre er det ikke tilladt for lovgivningsmagten at udelukke bestemte befolkningsgrupper i forhold til medlemskab af en forening.

I henhold til stk. 1 er det en forudsætning for lovligheden af en forening, at foreningens øjemed er lovligt. Ved fastsættelsen af øjemedet må man tage udgangspunkt i en forenings vedtægter, men også andre forhold kan indicere en ulovlig virksomhed. Poul Andersen henviser til den ovenfor refererede dom U.1874.479 LHS, der omhandlede forbuddet mod Den Internationale Arbejderforening, hvor domstolen bl.a. udtalte, at ”... nærværende Sags Udfald maa væsentlig bero på den Forstaaelse af Foreningens Love og Opfattelse af dens Øjemed, som har gjort sig gjældende ved den Virksomhed, der er udfoldet fra Foreningens Side.”²¹ Det samme gjorde sig gældende i dommen U.1924.514 H, der ligeledes er omtalt ovenfor, hvor domstolen tog statsadvokatens påstand om, at foreningens vedtægter ikke udtrykte det sande formål, til følge.

Poul Andersen anfører, at også midlerne, hvormed en forening vil opnå sit foreningsøjemed, er af betydning ved bedømmelsen af en forenings lovlighed. Man kan således forestille sig en forening, hvis øjemed er lovligt, men hvor de midler, man anvender ved opnåelsen af øjemedet, er ulovlige.

I forhold til den materielle foreningsfrihed er hovedreglen, at det er overladt til lovgivningsmagten frit at bestemme, hvad der er lovligt øjemed, og dermed hvilken foreningsvirksomhed der er ulovlig. Andersen anfører som begrænsning hertil grundlovens § 67, ifølge hvilken lovgivningsmagten ikke kan vedtage love, der forbyder borgerne at samle sig i foreninger for at dyrke Gud.²² Endvidere anfører han, at grundlovens § 31, stk. 2 medfører, at politiske foreninger nyder en yderligere beskyttelse, idet politiske foreninger er en nødvendighed i et demokratisk statsstyre.²³ Politiske partier skal dog forbydes, hvis de opfylder de i grundlovens § 78, stk. 2 nævnte betingelser, men i denne situation sikrer stk. 4, at spørgsmålet om forbuddet af en politisk forening uden særlig tilladelse kan indbringes for Højesteret.

Grundloven er ikke til hinder for, at en forening, der var lovlig ved dens oprettelse, senere ved vedtagelsen af nye love bliver gjort ulovlig med den følge, at foreningen kan eller skal opløses ved lov.²⁴ Poul Andersen anfører som eksempler herpå lov nr. 123 af 28. april 1934 (forbud mod visse sammenslutninger) og lov nr. 349 af 22. august 1941 (kommunistloven).

Om den nye bestemmelse i stk. 2 skriver Andersen: ”Når det som ovenfor S. 681 antages, at Foreninger, der virker ved ulovlige Midler, falder udenfor den i § 78, Stk. 1 hjemlede Foreningsfrihed, gør de i 2. Stk. nævnte Foreninger det selvfølgelig ogsaa; thi der er her Tale om kvalificeret Ulovlighed. Men Bestemmelsen in-

²⁰ P. Andersen, 1954, s. 679n.

²¹ U.1874.479 LHS, s. 482.

²² P. Andersen: *Dansk Statsforfatningsret*, 1954, s. 683.

²³ *Ibid.*, s. 683.

²⁴ *Ibid.*, s. 685.

deholder et grundlovmæssigt Påbud om Opløsning af de omhandlede Foreninger, som ikke ved Lov vil kunne gøres lovlige.”²⁵ Stk. 2 kan med andre ord virke en smule overflødig, idet de i stk. 2 nævnte foreninger allerede er ulovlige i henhold til stk. 1. Det reelle formål med stk. 2 er ifølge Poul Andersen at fremhæve, at der ved kvalificeret ulovlighed, som angivet i stk. 2, gælder et grundlovmæssigt påbud om opløsning af de pågældende foreninger. Efterfølgende argumenterer Andersen for, at bestemmelsen formentlig er uden større praktisk betydning, idet domstolen ikke kan skride ind af egen drift, og at det derfor er op til regeringen at bestemme, om der skal rejses en sag mod den konkrete forening.

En forening kan ikke opløses administrativt, jf. stk. 3. En forening kan opløses ved dom, og dette gælder ikke kun de i stk. 2 nævnte foreninger, men derimod alle foreninger med et ulovligt øjemed. Endvidere kan foreninger opløses ved lov, hvilket var tilfældet ved lov nr. 349 af 22. august 1941 som anført ovenfor. Det er således kun domstolene og lovgivningsmagten, som har kompetence til at opløse en forening. Det er værd endnu en gang at understrege, at sager om opløsning af politiske foreninger uden særlig tilladelse kan indbringes for Højesteret, jf. stk. 4. Regeringen kan nedlægge et foreløbigt forbud, jf. stk. 3, hvilket også gælder foreninger omfattet af stk. 2,²⁶ men der skal da straks anlægges sag ved domstolene.

Retsvirkningen ved opløsning af en forening er, at foreningen herved taber sin eksistens.²⁷ De nærmere retsvirkninger fastlægges ved lov, jf. stk. 5. Ifølge Poul Andersen ”... udelukker Opløsningen ikke umiddelbart ifølge Grundloven de tidligere Foreningsdeltagere fra at danne en ny Forening med ganske samme Formaal som den ophævede.”²⁸ For at opløsningen af en forening skal få den tilsigtede virkning, er der i straffelovens § 132 a pålagt straf for den, som deltager i fortsættelsen af en forenings virksomhed, efter at foreningen er blevet foreløbigt forbudt af regeringen eller opløst ved dom. Grænsen mellem dannelsen af en ny forening på den ene side og fortsættelse af en ulovlig forenings virksomhed på den anden side må antages at være uklar i praksis.

Nedenstående redegørelse vil omfatte de efterfølgende statsretsteoretikere i kronologisk rækkefølge, men i redegørelsen inddrages kun betragtninger, såfremt disse er nye, såfremt de går videre end Poul Andersens fortolkning, eller såfremt der er divergerende holdninger.

Alf Ross udgav i 1966 bogen *Dansk Statsforfatningsret II*, og som nævnt var Ross, ligesom Poul Andersen, en del af forfatningskommissionen af 1946. Ross indleder afsnittet om foreningsfrihed med at definere en forening som ”... den organiserede, frivillige sammenslutning af en kreds af private personer til fremme af visse begrænsede formål.”²⁹ For at der er tale om en forening, skal der være en retsorden, der kan være stiltiende, men aldrig mangle.

Ross er generelt enig i mange af Andersens betragtninger vedrørende fortolkningen af bestemmelsen, men Ross anlægger en mere intensiv fortolkning af stk. 2, idet han anfører, at ”Grdl. § 78 (2) indeholder en regel der gør det til pligt for anklagemyndigheden at rejse sag til opløsning mod visse foreninger der altså direkte af grundloven er erklæret ulovlige. Det drejer sig om foreninger der virker ved eller søger at nå deres mål ved vold, anstiftelse af vold, eller lignende strafbar påvirkning af anderledes tænkende.”³⁰ Efterfølgende skriver Ross, at bestemmelsen alligevel ikke har den store interesse, da anklagemyndigheden selv uden bestemmelsen har pligt til at rejse en sag til opløsning af foreninger omfattet af bestemmelsen.

Endvidere definerer Ross en forenings øjemed mere præcist end Poul Andersen, idet en forenings øjemed ifølge ham ”... omfatter al den foreningsaktivitet der må påregnes som en normal, planmæssig bestanddel af foreningens virke når forudsætningerne for sådan aktivitet er til stede.”³¹ Der ligger heri et subjektivt moment, der kan give anledning til vanskelige bevisspørgsmål, idet det er de færreste foreninger, der i sine vedtægter angiver sine tilsigtede ulovligheder. Som eksempel angiver Ross, at det er et lovligt foreningsøjemed at ville ændre forfatningen, men at det er ulovligt, såfremt foreningen tilsigter at opnå målet ved anvendelse af vold. Det er vigtigt at pointere, at en forening ikke er ulovlig, blot fordi den udøver en ulovlig virksomhed,

²⁵ Ibid., s. 686.

²⁶ Ibid., s. 691.

²⁷ Ibid., s. 692.

²⁸ Ibid., s. 692.

²⁹ A. Ross: *Dansk Statsforfatningsret II*, 1966, s. 711.

³⁰ Ibid., s. 723.

³¹ Ibid., s. 727.

men at foreningen er ulovlig, hvis den er stiftet eller drives for at udøve ulovlig virksomhed,³² jf. også formuleringen ”virker ved” i bestemmelsen.

Max Sørensen anfører i bogen *Statsforfatningsret* fra 1973 en interessant fortolkning i forhold til muligheden for at skride ind over for ulovlige foreninger. Både Poul Andersen og Alf Ross var enige om, at borgerne har ret til uden forudgående tilladelse fra statsmagten at danne foreninger – den formelle foreningsfrihed. Ifølge Sørensen kan man anvende retsordenens sædvanlige sanktioner mod en forening med en ulovlig virksomhed.³³ Det betyder, at de ansvarlige personer kan straffes med bøde, fængsel og konfiskationskrav, såfremt der er tale om en strafbar virksomhed. Tankerne bag dette princip er, at man ikke som enkeltperson kan slippe for ansvaret ved at ”gemme” sig bag en forening og dennes virksomhed. Denne tankegang er for så vidt ikke i strid med de af Ross og Andersen fremførte argumenter, men Max Sørensen går et skridt videre, idet han hævder, at der er en yderligere reaktionsmulighed mod foreningsdannelsen. Han anfører: ”Ganske vist kan foreningsdannelsen ikke gøres betinget af en forudgående tilladelse, men hvis der på forhånd foreligger en konkret begrundet mistanke om, at en forening agtes stiftet i ulovligt øjemed, må fogedforbud kunne nedlægges herimod, ligesom forbud under tilsvarende omstændigheder kan nedlægges mod offentliggørelsen af et trykt skrift.”³⁴ Det sidste led henviser til grundlovens § 77 om ytringsfrihed, hvor der er mulighed for at nedlægge et forbud mod offentliggørelse, hvilket eksempelvis var kernen i dommen U1980.1037/2H; her fik Andelsslakterierne fælleskontor og slagteriernes salgsorganisation dog ikke medhold. Max Sørensen overfører dette princip til også at gælde ved foreningsdannelsen, således at der, hvis der på forhånd foreligger en konkret begrundet mistanke om, at en forening agtes stiftet med et ulovligt øjemed, kan nedlægges et fogedforbud imod foreningsdannelsen. Ifølge Sørensen er der mulighed for indskriden ved et fogedforbud allerede inden foreningsdannelsen. Dette er en interessant betragtning i forhold til eksempelvis internationale rockerklubber, der ønsker at oprette en afdeling i Danmark, såfremt man af præventive hensyn ville kunne legitimere et fogedforbud herimod. Betragtningen er kontroversiel, og da Sørensen samtidig står alene med betragtningen, må den antages at være af begrænset styrke.

I forhold til bestemmelsen i stk. 2 er det værd at bemærke, at Max Sørensen er enig med Alf Ross i, at der gælder en pligt for justitsministeren til at rejse sag mod de nævnte foreninger.

Justitsministeriets Lovafdeling behandlede i en notits af 30. september 1996 spørgsmålet om, hvorvidt rockerklubber kan opløses, jf. grundlovens § 78. Kort fortalt konkluderer Lovafdelingen efter at have gennemgået teorien, at bestemmelsen i grundlovens § 78, stk. 2 pålægger anklagemyndigheden at rejse sag ved domstolene til opløsning af de foreninger, der er omfattet af bestemmelsen.³⁵ Det anføres videre: ”Den nævnte pligt (efter stk. 2, min parentes) må således også antages at omfatte en rocker-klub, der virker ved eller søger at nå sit mål ved vold, anstiftelse af vold eller lignende strafbar påvirkning af anderledes tænkende.”³⁶ Justitsministeriet støtter således op om den forståelse af stk. 2, der er blevet fremlagt af Poul Andersen, Alf Ross og Max Sørensen, hvilket er interessant, særligt set i lyset af Rigsadvokatens redegørelse, der bliver offentliggjort mindre end to år senere.

Den 27. april 1998 offentliggjorde den daværende rigsadvokat, Henning Fode, et notat om sin behandling af muligheden for at søge rockerklubberne Hells Angels og Bandidos opløst ved dom. Selve redegørelsen af grundlovens § 78, stk. 2, indeholdende bestemmelsens forarbejder og den juridiske litteratur, var derimod hemmeligstemplet – selv for Folketinget. Justitsministeriet har dog efter høring af Rigsadvokaten udleveret det kapitel, hvor grundlovsfortolkningen findes, efter princippet om meroffentlighed.

Som det fremgår af det ovenfor anførte, har de statsretlige teoretikere stort set været enige om, hvorledes grundlovens § 78 skulle fortolkes. I redegørelsen er Rigsadvokaten på flere centrale punkter uenig i teoreti-

³² Ibid., s. 730ø.

³³ M. Sørensen, 1973, s. 389m.

³⁴ Ibid., s. 389.

³⁵ JM's Lovafd., 30. september 1996, s. 5.

³⁶ JM's Lovafd., 30. september 1996, s. 5.

kernes betragtninger, og af den seneste statsretlige lærebog³⁷ er det anført, at redegørelsen har skabt en holdningsændring i forhold til bestemmelsen.

I sin vurdering når Rigsadvokaten frem til, at der ikke foreligger en pligtbestemmelse efter stk. 2, hvilket der ellers har været bred enighed om hidtil. Denne vurdering kommer han frem til ved bl.a. at henvise til bemærkningerne til § 82, stk. 2 i ændringsforslaget til grundloven, der blev vedtaget i Rigsdagen i 1938, men som ikke blev vedtaget ved den efterfølgende folkeafstemning. Rigsadvokaten argumenterer kort for at inddrage forarbejderne til en ikke-vedtaget bestemmelse, og selvom det som hovedregel ikke anses som overbevisende at tillægge et ikke-vedtaget grundlovsforslag retskildemæssig værdi, må det i dette tilfælde, som anført af Jørgen Albæk Jensen, antages at være acceptabelt, idet forslaget er næsten identisk med den senere vedtagne bestemmelse.

Rigsadvokaten henviser i bemærkningerne til formuleringen ”Herefter vil Indgrebet være at foretage af de paagældende myndigheder i Lighed med Indgreb over for andre Lovovertrædelser”,³⁸ der ifølge Rigsadvokaten skal forstås således, at anklagemyndigheden ved bedømmelsen af, om der skal indledes en forbudssag, skal inddrage strafferetsplejens almindelige principper for indgreb over for lovovertrædelser.³⁹ Anklagemyndigheden har i den almindelige strafferetspleje vidtgående beføjelser til at inddrage hensigtsmæssigheds- og billighedsovervejelser ved afgørelsen af et tiltale spørgsmål, hvilket eksempelvis fremgår af retsplejelovens §§ 721 og 722 om muligheden for at opgive og frafalde tiltale. Det betyder ifølge Rigsadvokaten, at der ved afgørelsen af, om der skal rejse en forbudssag, kan inddrages eksempelvis ressourcemæssige spørgsmål, og at der derfor ikke foreligger en pligt efter grundloven til at rejse tiltale mod foreninger efter stk. 2, selvom det fornødne bevisgrundlag for en opløsning er til stede.⁴⁰ Såfremt anklagemyndigheden finder det tvivlsomt, om det fornødne bevisgrundlag er til stede, finder Rigsadvokaten videre, at det må antages, at anklagemyndigheden kan beslutte at unnlade at rejse en sag af ressourcemæssige årsager.

Pligten til at rejse en forbudssag er ifølge teorien ikke begrænset til foreninger med et bestemt formål, og det har derfor været antaget, at også rockerklubber var omfattet heraf. Med henvisning til bemærkningerne til grundlovsforslaget af 5. oktober 1938 gør Rigsadvokaten gældende, at bestemmelsen alene retter sig mod foreninger, hvis voldelige aktiviteter sigter mod politiske, ideologiske eller agitatoriske mål i bred forstand. Det betyder omvendt, at foreninger, hvis voldelige aktiviteter ikke er rettet mod staten, ikke er omfattet. Samtidig påpeger Rigsadvokaten, at der ved vedtagelsen af den gældende grundlov i 1953 ikke fandtes rockerklubber, og at man må se på bestemmelsen i en historisk kontekst, idet der i tiden op til grundlovsændringen fandtes voldelige, politiske partier. Endvidere henviser Rigsadvokaten til Preben Wilhjelm bemærkninger i en artikel i *Politiken* den 1. juli 1997, hvor Wilhjelm gør gældende, at grundlovens § 78, stk. 2 er vendt mod foreninger, der søger at påvirke samfundsudviklingen ved opnåelse af politiske mål, og derfor ikke omfatter rockerklubber. På ovennævnte grundlag skriver Rigsadvokaten, ”at det er en betingelse for at anse rockerklubber for omfattet af grundlovens § 78, stk. 2, at det kan påvises, at klubben har et politisk, ideologisk, agitatorisk eller lignende mål med voldsudøvelsen.”⁴¹

Det kan herefter konkluderes, at Rigsadvokaten i sin redegørelse om muligheden for at forbyde rockerklubber gør op med to principielle sondringer. For det første gøres det gældende, at stk. 2 ikke er en pligtbestemmelse, og for det andet gør han gældende, at stk. 2 alene omfatter foreninger, der med voldsudøvelsen har et politisk, ideologisk eller agitatorisk mål.

Selvom Rigsadvokatens redegørelse på flere punkter gik imod 50 års statsretlig teori samt den opfattelse, der var i Justitsministeriets Lovafdeling, vakte den ikke de reaktioner, som man kunne have forventet. En af de få, der reagerede på redegørelsen, var professor Gorm Toftegaard Nielsen, der i en artikel i *Ugeskrift for Retsvæsen* i 1999⁴² kritiserede Rigsadvokatens nyfortolkning af bestemmelsen, idet der var tale om en markant afvigelse fra den gældende fortolkning, der var anlagt af Justitsministeriets Lovafdeling samt af den statsretlige teori. Om Rigsadvokatens fortolkning anfører Toftegaard Nielsen, at Rigsadvokaten vedrørende

³⁷ *Dansk Statsret*, 2012, s. 351n.

³⁸ *Rigsdagstidende* 1938-39, tillæg B, sp. 286.

³⁹ RA redeg., 1998, s. 47.

⁴⁰ RA redeg., 1998, s. 47.

⁴¹ RA redeg., 1998, s. 53.

⁴² U.1999B.67.

centrale spørgsmål alene citerer fra nogle forfatningsretlige lærebøgers fortolkning, mens han undlader at citere fra de steder, der strider mod denne fortolkning. Toftegaard Nielsen kritiserer Rigsadvokatens argumentation om, at stk. 2 kun omfatter voldelige, politiske foreninger, idet den eneste direkte kildeangivelse er henvisningen til Preben Wilhjelms artikel i *Politiken* den 1. juli 1997. Endvidere udtaler Toftegaard Nielsen sig kritisk om Rigsadvokatens antagelse om, at stk. 2 er en fakultativ bestemmelse for anklagemyndigheden og derfor ikke indebærer en ubetinget pligt til at rejse en forbudssag mod foreninger omfattet af bestemmelsen.

Henrik Zahles udgivelse i 2004⁴³ er af særlig interesse, idet udgivelsen er den første til at behandle foreningsfrihedsbestemmelsen oven på Rigsadvokatens rockerredegørelse. Om muligheden for at opløse en forening efter grundlovens § 78, stk. 2 anfører Zahle, at "... betydningen af den udtrykkelige bestemmelse i grl § 78, stk. 2, er derfor, at det påhviler regeringen (anklagemyndigheden) at rejse en sag til opløsning af en sådan forening – anklagemyndigheden er ikke beføjet til efter en konkret bedømmelse af behovet for sag om straf og opløsning at undlade at rejse sag mod en forening omfattet af bestemmelsen. Denne fortolkning satte Rigsadvokatens rockerredegørelse (1998) som beskrevet ovenfor spørgsmålstejn ved, uanset den er godtaget i den forfatningsretlige litteratur, jf. G. Toftegaard Nielsen i UfR 1999 B 67 f, og den stemmer godt med bestemmelsens formulering, der heller ikke taler for, at bestemmelsen er begrænset til politiske foreninger, som hævdet af Rigsadvokaten."⁴⁴ Zahles fortolkning af stk. 2 følger den statsretlige teori, men ifølge Zahle har anklagemyndigheden ikke mulighed for at undlade at rejse en sag mod en forening omfattet af bestemmelsen. Han lader sig med andre ord ikke påvirke af den af Rigsadvokaten anlagte fortolkning, og dette gør sig heller ikke gældende i forhold til betragtningen om, at bestemmelsen skulle være begrænset til politiske foreninger. Med henvisning til den af Gorm Toftegaard Nielsen udtalte kritik anfægter Zahle Rigsadvokatens betragtning.

I en artikel fra 2006 i *Juristen* retter også daværende specialkonsulent Nicoline Nyholm Miller fra PET-kommissionen kritik mod Rigsadvokatens redegørelse. I artiklen argumenterer hun for, at der er god grund til ikke uden videre at godtage Rigsadvokatens fortolkning af grundlovens § 78, stk. 2. Som begrundelse anfører hun, at redegørelsen er i modstrid med statsretlige eksperter, samt at argumentationen ikke er overbevisende, særligt med hensyn til samtidens udtalelser om spørgsmålet.⁴⁵

Indtil nu er der redegjort for grundlovens § 78 ud fra en historisk kontekst, og som redegørelsen også angiver, er der fortsat uklarhed omkring essentielle dele af fortolkningen. Den 22. oktober 2013 anmodede jeg derfor både Rigsadvokaten og Justitsministeriet om deres nuværende holdning til fortolkningen af grundlovens § 78.

I svaret fra Rigsadvokaten blev jeg henvist til Rigsadvokaten og Rigspolitiets udtalelse af 5. marts 2010. Udtalelsen blev udarbejdet efter anmodning fra Justitsministeriet til brug for en ny vurdering af, om der bør iværksættes en undersøgelse af spørgsmålet om opløsning af visse bander og rockergrupper. Baggrunden herfor var en række voldelige episoder, navnlig i hovedstadsområdet, med relation til rocker- og bandemiljøet, der senere fik betegnelsen "Bande krigen". Udtalelsen indeholder en kort gennemgang af grundlovens § 78, en omtale af redegørelsen fra 1998 samt en redegørelse af den i 2009 aktuelle situation. I udtalelsens sammenfatning (punkt 7) anføres en række spørgsmål, som man bør tage stilling til forinden en eventuel forbudssag. Det fremhæves bl.a., at man ved en fremtidig undersøgelse af rockerklubberne ikke alene skal fokusere på voldskriminalitet, men at også narkokriminalitet og anden organiseret kriminalitet skal inddrages, således at et forbud kan overvejes både i henhold til stk. 1 og stk. 2. Dette anføres at være meget resourcekrævende, og samtidig er der en række politifaglige hensyn, der spiller ind i vurderingen. Udtalelsen bidrager ikke med nye betragtninger i forhold til fortolkningen af bestemmelsen, men konkluderer til sidst, at der fortsat ikke efter Rigsadvokaten og Rigspolitiets vurdering er grundlag for at iværksætte en undersøgelse. I svaret fra Justitsministeriet var der henvist til fire dokumenter, hvoraf det senest daterede er Justitsministeriets besvarelse af spørgsmål nr. 1302 den 12. oktober 2010 stillet af Folketingets Retsudvalg. Spørgsmålet lød: "Hvis der er begrundet mistanke om, at en organisation kan opløses pga. kriminalitet/vold, er myndig-

⁴³ H. Zahle: *Dansk Forfatningsret* 3, 2004.

⁴⁴ *Ibid.*, s. 143.

⁴⁵ N.N. Miller: "Foreningsfrihed i en brydningstid – hvortil og ikke længere?" i *Juristen* 2006, s. 24.

hederne da forpligtet til at prøve sagen?" Der henvises i svaret bl.a. til Rigsadvokaten og Rigspolitiets udtalelse af 5. marts 2010, hvor det fremgår, at anklagemyndigheden under en eventuel forbudssag uden for enhver rimelig tvivl skal bevise, at der er tale om en forening i grundlovens forstand, og at foreningen har et ulovligt øjemed, jf. stk. 1. Vedrørende stk. 2 og foreninger, der er omfattet af bestemmelsen, angives det derimod, at "Det er den almindelige opfattelse, at denne bestemmelse pålægger myndighederne en pligt til at rejse sag ved domstolene til opløsning af foreninger, som er omfattet af bestemmelsen."⁴⁶ I besvarelsen henvises der herefter til Peter Germer, Henrik Zahle, Alf Ross, Max Sørensen og Poul Andersen, og det må dermed antages, at Justitsministeriets holdning ikke har ladet sig påvirke af Rigsadvokatens rockerredogørelse.

Peter Germers behandling af bestemmelsen om foreningsfrihed i bogen *Statsforfatningsret* adskiller sig ikke væsentligt fra, hvad der er anført af Andersen, Ross, Sørensen, Justitsministeriets Lovafdeling og senest Henrik Zahle. I forhold til stk. 2 anfører Germer, at foreninger, der opfylder betingelserne i stk. 2, "... skal opløses ved dom".⁴⁷

I den seneste udgave af statsretten, der er udarbejdet af Jens Peter Christensen, Jørgen Albæk Jensen og Michael Hansen Jensen i bogen *Dansk Statsret*, anses spørgsmålet om opfattelsen af grundlovens § 78, stk. 2 som en pligtbestemmelse for uafklaret.⁴⁸ Dette sker med henvisning til Albæk Jensens bog fra 2009,⁴⁹ og det er interessant at bemærke, at kapitel 20 om foreningsfrihed i bogen *Dansk Statsret* er skrevet af selv samme Jørgen Albæk Jensen.⁵⁰ Endvidere henviser Albæk Jensen til Rigsadvokatens redegørelse om muligheden for at opløse Hells Angels og Bandidos (1998) samt til redegørelsen om muligheden for opløsning af Hizb ut-Tahrir (2004).

Jørgen Albæk Jensen argumenterer i kapitlet om foreningsfrihed for, at der med Tvind-sagens fokus på magtadskillelsesprincippet i grundlovens § 3 er sket en holdningsændring både i den juridiske teori og fra de retsanvendende myndigheder i forhold til muligheden for at opløse en forening direkte ved lov.⁵¹ I henvisningen til den juridiske teori henviser Albæk Jensen til sin egen afhandling fra 2009, mens han ikke nævner hverken Poul Andersen, Alf Ross, Max Sørensen, Henrik Zahle eller Peter Germer. Med andre ord siger Albæk Jensen, at den juridiske teori – bestående af ham selv – sætter spørgsmålstegn ved muligheden for at opløse en forening ved lov med grundlovens § 3 in mente. Denne argumentation må vurderes at være meget kritisabel og værdien heraf diskutabel.

Den skepsis, som Albæk Jensen udtrykker i forhold til muligheden for at forbyde foreninger sammenholdt med grundlovens § 3 om magtens tredeling, minder om de betragtninger, som Knud Berlin udtrykte bekymring for kort efter grundlovens vedtagelse. Der er dog mulighed for domstolsprøvelse for foreninger, der bliver opløst ved lov, og for politiske partier endda domstolsprøvelse ved Højesteret, jf. grundlovens § 78, stk. 4. Foreningsforbud ved lov er derfor næppe i strid med grundlovens § 3, selvom der er visse betænkeligheder ved en sådan fremgangsmåde. Dette udtrykker eksempelvis Lene Espersens udtalelse ved førstebehandling af lovforslaget om et forbud mod Pædofilforeningen: "Jeg tror, at alle vil forstå, at det at nedlægge et foreløbigt forbud er en meget alvorlig foranstaltning i et retssamfund som det danske. Det gælder også i forhold til foreninger, der står for holdninger og synspunkter, som en meget stor andel af befolkningen vender sig kraftigt imod. For det er jo i en vis forstand her, retssamfundet skal stå sin prøve."⁵²

2.4 Nyere opløsningsager:

I de seneste 25 år har der været flere sager, hvor politiske oppositionspartier har forsøgt at pålægge skiftende regeringer at søge navngivne foreninger forbudt ved dom efter grundlovens § 78, stk. 2.

⁴⁶ Justitsministeriets besvarelse af spm. nr. 1302, 2010.

⁴⁷ P. Germer, 2012, s. 397.

⁴⁸ *Dansk Statsret*, 2012, s. 351n.

⁴⁹ Se Albæk Jensen, 2009, s. 191, note 110.

⁵⁰ *Dansk Statsret*, 2012, s. 15.

⁵¹ *Ibid.*, s. 352n.

⁵² Forslag nr. B 150: Forslag til folketingsbeslutning om opløsning af Pædofilforeningen, FT 2003/04, sp. 10006.

I folketingsåret 1987/88 fremsatte partiet Fælles Kurs et forslag om forbud mod nazistisk virksomhed. Forslaget blev afvist af alle øvrige partier, og den daværende justitsminister Erik Ninn-Hansen udtalte vedrørende grundlovens § 78, stk. 2, at "... der skal overordentligt meget til for at anvende den bestemmelse og opløse en forening. Det må i så fald være et almindeligt led i foreningens aktiviteter og ikke bare have karakter af tilfældig vold. Det kan være direkte handlinger af mere systematisk karakter eller direkte udtalelser om, at man vil bruge vold til at opnå sit formål."⁵³ Udtalelsen er et godt eksempel på den tilbageholdenhed, der gælder ved anvendelse af foreningsfrihedsbestemmelsen, og refererer samtidig til den skepsis, der blev udtalt af Knud Berlin i forhold til foreningsfrihedsbestemmelsen, som kom i kølvandet på grundlovens vedtagelse. Alligevel er det værd at hæfte sig ved, at bestemmelsen ifølge Ninn-Hansen kan finde anvendelse, såfremt en forening anvender voldelige handlinger af mere systematisk karakter.

I folketingsåret 1996/97 fremsatte Dansk Folkeparti et forslag om forbud mod rockergrupper. Forslaget gik dog nærmere ud på, at anklagemyndigheden skulle rejse en opløsningssag mod rockerklubberne Hells Angels og Bandidos. Selvom forslaget fik støtte fra Det Konservative Folkeparti og af Fremskridtspartiet, blev det ikke realiseret, men det gav anledning til, at justitsministeren anmodede Rigsadvokaten om at indlede en undersøgelse med henblik på at vurdere, om grupperne kunne opløses i henhold til betingelserne i grundlovens § 78. Som bekendt var det Rigsadvokatens holdning i redegørelsen, at der ikke var grundlag for at indlede en forbudssag mod de to klubber.

I april 2002 fremkom Dansk Folkeparti med et forslag om at indlede en forbudssag mod Hizb ut-Tahrir. Forslaget kom som følge af, at Hizb ut-Tahrir havde omdelt løbesedler, hvor der bl.a. blev opfordret til at dræbe jøder. Rigsadvokaten blev også ved denne lejlighed af Justitsministeriet anmodet om at undersøge muligheden for at søge Hizb ut-Tahrir opløst ved dom. Redegørelsen forelå i januar 2004 og konkluderede, at der ikke på dette tidspunkt var tilstrækkeligt grundlag for at indlede en sag, idet der ikke under en eventuel sag om opløsning af foreningen ville kunne føres det fornødne bevis for, at Hizb ut-Tahrir og dens virksomhed var omfattet af grundlovens § 78, stk. 1 eller stk. 2.

Dansk Folkeparti har efterfølgende i marts 2005 anmeldt endnu en forespørgsel i forhold til Hizb ut-Tahrir, men justitsministeren holdt sig her til samme begrundelse, som Rigsadvokaten fandt frem til i 2004, og afviste at indlede en sag.

I marts 2004 fremsatte Dansk Folkeparti endnu en gang et forslag om opløsning af en forening. Denne gang drejede det sig om Pædofilforeningen, som man søgte opløst på grundlag af et foreløbigt forbud efter grundlovens § 78, stk. 3, 2. pkt. Daværende justitsminister Lene Espersen fremkom her med den i note 52 anførte udtalelse, der understreger den skepsis, som er udvist ved anvendelse af bestemmelsen.

2.5 Sammenfatning:

Grundlovens § 78 om foreningsfrihed har rødder tilbage til grundlovens vedtagelse i 1849. Som det fremgår af ovenstående, er bestemmelsen kun anvendt tre gange i retspraksis – senest i 1941. Bestemmelsen har dog været overvejet flere gange i de seneste år i forhold til forskellige foreninger. Der hersker dog en vis tilbageholdenhed med at anvende bestemmelsen i praksis, hvilket bl.a. retspraksis samt udtalelser i forbindelse med nyere opløsningssager bekræfter.

Det fremgår af den seneste statsretlige fremstilling, at den juridiske teori på flere punkter har sat spørgsmålstegn ved den tidligere forståelse af bestemmelsen. Efter en gennemgang af den juridiske teori er det svært at nikke genkendende til denne påstand, idet den juridiske teori siden Poul Andersens fremstilling i 1954 stort set har været enig omkring fortolkningen af bestemmelsen. Særligt i forhold til stk. 2 har der i den juridiske teori været enighed om, at bestemmelsen medfører en pligt for den pågældende myndighed (anklagemyndigheden) til at opløse en forening, der er omfattet af bestemmelsen. Det er derfor tankevækkende, at det i den seneste statsretlige fremstilling er anført, at dette spørgsmål anses for uafklaret.

Rigsadvokatens redegørelse fra 1998 om mulighederne for et forbud mod Hells Angels og Bandidos er meget interessant i diskussionen, idet redegørelsen på afgørende punkter afviger fra, hvad der i den juridiske teori har været enighed om. For det første bekendtgjorde Rigsadvokaten i redegørelsen, at der ikke gælder en pligt efter stk. 2 til at opløse foreninger, og for det andet blev det anført, at stk. 2 kun omfatter foreninger, hvis voldelige aktiviteter er rettet mod politiske, ideologiske eller agitatoriske mål i bred forstand.

⁵³ FT 1987/88, 1. samling, sp. 9403.

På trods af Rigsadvokatens opfattelse i redegørelsen fra 1998 har Justitsministeriets Lovafdeling i sin seneste udtalelse fra den 12. oktober 2010 ikke ændret sin holdning til fortolkningen af pligtbestemmelsen i stk. 2, der ifølge samme instans er en pligtbestemmelse efter en almindelig opfattelse. Af samme holdning er professor Gorm Toftegaard Nielsen, der i artiklen U.1999B.67 kritiserer Rigsadvokatens redegørelse, samt Nicoline Nyholm Miller, som ligeledes kritiserer Rigsadvokatens redegørelse i en artikel i *Juristen* i 2006.

Sammenfattende står Rigsadvokaten, til dels sammen med Jørgen Albæk Jensen, alene, for så vidt angår centrale dele af fortolkningen af grundlovens § 78, stk. 2.

I det følgende afsnit gives et indblik i den aktuelle situation i Danmark i forhold til rocker- og bandemiljøet. Er rockerklubberne Hells Angels, AK81 og Bandidos foreninger i medfør af grundloven, og hvad med banderne? Såfremt der er tale om foreninger i medfør af grundloven, er der da tale om voldelige foreninger, jf. stk. 2, eller foreninger med et ulovligt øjemed, jf. stk. 1? Er andre bestemmelser af interesse for den aktuelle situation?

3 En aktuel fortolkning af grundlovens § 78:

3.1 Foreningsbegrebet:

Da Bandekrigen var på sit højeste i juni 2009, anmodede Justitsministeriet Rigsadvokaten og Rigspolitiet om i fællesskab at udarbejde en udtalelse til brug for vurderingen af, om der burde iværksættes en undersøgelse af spørgsmålet om opløsning af visse bander og rockergrupper.

Udtalelsen er interessant, idet den er udarbejdet i forhold til den dengang verserende bandekrig, der blandt andet betød, at man måtte se på betydningen af, at der ikke kun var rockerklubber involveret i konflikten, men derimod også en ny aktør i form af banderne, der indtil da havde været juridisk ubekendt.

Som bekendt antages det, at foreninger, der har et ulovligt øjemed, jf. grundlovens § 78, stk. 1, eller som er omfattet af stk. 2, kan opløses ved lov eller ved dom. Det fremgår ikke nærmere af grundloven, hvad der skal forstås ved en forening. I udtalelsen fra Rigsadvokaten og Rigspolitiet er det anført, at "Grundlovens foreningsbegreb må fortolkes ret vidt, og der kan formentlig ikke kræves mere, end at de deltagende personer har et vist fælles formål med samvirket, som eventuelt kan bero på en stiltiende forståelse mellem dem. Det må dog kræves, at der eksisterer visse regler vedrørende det indbyrdes forhold mellem deltagerne og forholdet udadtil."⁵⁴

Justitsministeriet udarbejdede i forbindelse med behandlingen af spørgsmålet om opløsning af Hizb ut-Tahrir i Folketinget i maj 2004 en udtalelse om grundlovens § 78. I udtalelsen defineres foreningsbegrebet således: "Ved en forening forstås man således i almindelighed det samvirke mellem en kreds af personer, som foregår i et nærmere bestemt øjemed efter regler, der regulerer spørgsmål om bl.a. foreningsmedlemmernes indbyrdes forhold."⁵⁵ Alf Ross anvendte formuleringen "den organiserede, frivillige sammenslutning af en kreds af private personer til fremme af visse begrænsede formål".⁵⁶ Endvidere kræves det ifølge Ross, at foreningen har sin egen retsorden, der kan være mere eller mindre detaljeret eller eventuelt være stiltiende, men aldrig helt mangle.

De tre anførte definitioner af foreningsbegrebet harmonerer godt med hinanden, og det må antages, at grundlovens foreningsbegreb kan fortolkes ret bredt, hvilket også er konklusionen i Rigsadvokatens rockerredøgørelse.⁵⁷

3.1.1 Er rockerklubber omfattet af grundlovens foreningsbegreb?:

Justitsministeriet har i overensstemmelse med den juridiske teori fortolket grundlovens § 78, således at den omfatter alle foreninger og dermed ikke er begrænset til foreninger med et bestemt formål. Bestemmelsen

⁵⁴ Rigsadvokaten og Rigspolitiets udtalelse af 5. marts 2010, s. 2.

⁵⁵ JM's notat af 29. juni 2004, s. 2n.

⁵⁶ A. Ross: *Dansk Statsforfatningsret II*, s. 711.

⁵⁷ RA's redegørelse af 27. april 1998, s. 49.

antages derfor også at omfatte rockerklubber, dog under forudsætning af, at rockerklubber kan betegnes som foreninger efter grundloven.

Rigsadvokaten argumenterer i rockerredegørelsen for, at bestemmelsen i grundlovens § 78, stk. 2 kun omfatter foreninger, som har et politisk eller et ideologisk, agitatorisk eller lignende mål med voldsudøvelsen. Som begrundelse herfor angiver Rigsadvokaten bl.a., at samtlige bemærkninger synes at forudsætte denne fortolkning, og at der desuden ikke fandtes rockerklubber ved grundlovsændringens vedtagelse i 1953. Ifølge Rigsadvokaten har grundlovsgiver derfor ikke haft nogen forudsætning for, at loven kan anvendes på rockerklubber.

Rigsadvokatens argumentation er efter min vurdering mangelfuld. For det første er man nødt til at fortolke grundlovens § 78 i et nutidigt perspektiv, idet samfundet er i konstant forandring. Rigsadvokaten har ret i, at grundlovsgiver ikke har haft mulighed for at tage stilling til bestemmelsens anvendelsesområde i forhold til rockerklubber ved dens vedtagelse, idet der på daværende tidspunkt netop ikke fandtes rockerklubber i Danmark. Dette er dog ikke ensbetydende med, at rockerklubber af den grund ikke kan være omfattet. Eksempelvis er der bred enighed om, at bestemmelsen om ytringsfrihed i en nutidig kontekst omfatter alle former for moderne kommunikation. Fortolkningen af en grundlovsbestemmelse vil således automatisk ændre sig med tiden.

Som det fremgår af grundlovens § 88, er det en lang og besværlig proces at foretage en grundlovsændring, idet en sådan både indebærer en udskrivelse til nyvalg samt en folkeafstemning. Man kan derfor ikke foretage ændringer af grundloven lige så ofte, som det er tilfældet med almindelige love. Man bør derfor ved fortolkningen af grundloven overveje, hvorvidt grundloven skal fortolkes i et nutidigt perspektiv.

Der må ligeledes stilles spørgsmål ved påstanden om, at samtlige bemærkninger til stk. 2 synes at forudsætte, at volden skal udøves med et politisk eller samfundsmæssigt sigte. Bestemmelsens ordlyd henviser til voldelige "foreninger", og der er umiddelbart intet i ordlyden, der antyder, at bestemmelsen er forbeholdt foreninger med et bestemt formål for øje.

I en notits af 30. september 1996 har Justitsministeriets Lovafdeling med henvisning til det forslag til grundloven, som blev fremsat til Rigsdagen den 5. oktober 1938, anført, at "Pligten til at rejse sag til opløsning må efter Justitsministeriets opfattelse antages at gælde, uanset om foreningen har et politisk eller andet bredere samfundsmæssigt sigte (f.eks. til formål ved vold at omstyrte den gældende samfundsordning) eller ikke... Den nævnte pligt må således også antages at omfatte en rocker-klub".⁵⁸

Rigsadvokaten anfører om denne påstand, at Justitsministeriets begrundelse ikke er overbevisende, idet den ikke nærmere præciserer, hvilke bemærkninger der støtter denne antagelse. Det fremgår af det citerede afsnit, at Justitsministeriets Lovafdeling henviser til notitsens punkt 3, der behandler bemærkningerne til bestemmelsen om foreningsfrihed ved grundlovsforslaget i 1938, som er behandlet ovenfor. Af bemærkningerne fremgår det bl.a., at "Ved udformningen af disse Regler har man særligt haft for Øje, at ogsaa de Foreninger, der mere i det skjulte søger at virke gennem Ophidselse til og Anstiftelse af en voldelig Adfærd mod andre, bør kunne rammes."⁵⁹ Bemærkningen kan dårligt forstås på anden måde, end at den finder anvendelse på alle foreninger, der gennem ophidselse eller anstiftelse af vold udviser en voldelig adfærd over for andre.

Rigsadvokatens henvisning til Max Sørensen, der angiver, at stk. 2 blev tilføjet pga. faren for voldelig indgriben i samfundets funktioner, kan ikke ændre overbevisningen om, at stk. 2 omfatter alle foreninger. Det kan meget vel antages, at bestemmelsen primært blev indført som et værn mod voldelige, politiske foreninger, men der er ikke noget, der antyder, at bestemmelsen *alene* finder anvendelse i forhold til disse. Denne overbevisning stemmer ligeledes overens med det af Poul Andersen anførte: "Det, som Grundloven har villet sikre, er Friheden til gennem Foreninger at drøfte og øve Indflydelse paa offentlige Anliggender, vel ogsaa videnskabelig og oplysende Foreningsvirksomhed".⁶⁰

Det må med udgangspunkt i ovenstående antages, at der ikke gælder noget krav om, at vold efter § 78, stk. 2 skal udøves med et politisk eller samfundsmæssigt sigte. Derfor må også rockerklubber som udgangspunkt være omfattet af den gældende bestemmelse.

⁵⁸ Notits af 30. sept. 1996 af JM's Lovafdeling, s. 5.

⁵⁹ *Rigsdagstidende* 1938-39, tillæg A, sp. 2465.

⁶⁰ P. Andersen, 1954, s. 688.

3.2 Ulovligt øjemed:

Borgerne kan med hjemmel i grundlovens § 78, stk. 1 frit danne foreninger i ethvert lovligt øjemed. I almindelig sprogbrug er ordet øjemed ensbetydende med formål eller hensigt. Poul Andersen anfører, at det ikke kun er foreningens overordnede formål eller hensigt, som er af betydning ved vurderingen af, om der er tale om et lovligt øjemed. Også de midler, hvormed en forening vil opnå sit øjemed, skal således indgå i vurderingen af forenings øjemed.⁶¹ En forening med et lovligt øjemed kan derfor godt have et ulovligt øjemed, såfremt foreningen anvender ulovlige midler ved opnåelsen af det lovlige foreningsøjemed. Ved fastlæggelsen af en forenings øjemed anfører Andersen, at man i første omgang må se på foreningsaftalens indhold – vedtægterne – men at også andre forhold kan indicere en ulovlig virksomhed.

En forenings lovlighed må indledningsvist bedømmes ud fra gældende lovbestemmelser. Som anført ovenfor er der i teorien enighed om, at der med hjemmel i grundlovens § 67 og § 31, stk. 2 gælder en udvidet materiel beskyttelse i forhold til henholdsvis religiøse og politiske foreninger. Herudover står det lovgivningsmagten frit for at vedtage love om foreningsvirksomhed. Et foreningsformål, der var lovligt ved foreningsdannelsen, kan senere af lovgivningsmagten gøres ulovligt gennem vedtagelsen af nye love,⁶² hvorefter opløsningens retsvirkninger fastsættes nærmere ved lov, jf. stk. 5.

Alf Ross anfører, at der ved vurderingen af en forenings øjemed indgår et subjektivt moment,⁶³ hvormed han henviser til det af Poul Andersen anførte. Dette subjektive moment kan give anledning til vanskelige bevisspørgsmål, idet det er de færreste foreninger, der skriver om sine påtænkte ulovligheder i vedtægterne. I praksis må en forenings øjemed dermed udledes af de nærmere omstændigheder som den virksomhed, foreningen reelt har udfoldet, hvilket også var tilfældet ved de to ovenfor refererede domme fra retspraksis.⁶⁴

Det er åbenlyst, at en forenings øjemed er ulovligt, hvis den virksomhed, som foreningen reelt udøver, er strafbar. Ulovligheden kan dog også være af civilretlig art.

Max Sørensen antager, at en enkeltstående lovovertrædelse ikke er tilstrækkelig til at statuere ulovlighed, men at virksomhedens generelle karakter ligeledes supplerende må tages i betragtning.⁶⁵ Ulovligheden skal således være en integreret del af foreningens virksomhed.

Henrik Zahle anfører om bedømmelsen af det ulovlige øjemed, at det ”Afgørende er en bedømmelse af den virksomhed, som foreningen reelt står for eller må forventes at ville stå for, ikke hvad der er stipuleret i vedtægterne”.⁶⁶

Det er vigtigt at pointere, at den ulovlige virksomhed skal udspringe fra foreningen som et almindeligt led i dennes virksomhed. Det forhold, at foreningens medlemmer har begået strafbare handlinger, er derfor ikke i sig selv nok til, at foreningen kan opløses. Det kan dog komme foreningen til last, såfremt den forholder sig accepterende over for medlemmets handling ved f.eks. at belønne den pågældende.

3.3 Grundlovens § 78, stk. 2 – vold, anstiftelse til vold eller lignende strafbar handling:

Det er specifikt fremhævet i grundlovens § 78, stk. 2, at foreninger, der virker ved eller søger at nå deres mål ved vold, anstiftelse af vold eller lignende strafbar påvirkning af anderledes tænkende, bliver at opløse ved dom. Bestemmelsen kan med stk. 1 in mente virke overflødig, idet det allerede fremgår af stk. 1, at foreninger omfattet af stk. 2 er ulovlige. Poul Andersen argumenterer for, at der i stk. 2 er tale om kvalificeret ulovlighed, hvilket ifølge Poul Andersen, Alf Ross, Max Sørensen, Peter Germer, Henrik Zahle og ikke mindst Justitsministeriets Lovafdeling skal forstås således, at der gælder en pligt til at opløse foreninger omfattet af stk. 2. Som nævnt er Rigsadvokaten og Jørgen Albæk Jensen ikke enige i denne opfattelse.

⁶¹ Ibid., s. 681.

⁶² Eksempler herpå: Lov nr. 123 af 28. april 1934 (nazistisk virksomhed) og lov nr. 349 af 22. august 1941 (kommunistisk virksomhed).

⁶³ A. Ross, 1966, s. 727.

⁶⁴ U.1924.514H (Nekkab) og U.1874.479 (Den Internationale Arbejderforening).

⁶⁵ M. Sørensen, 1973, s. 368.

⁶⁶ H. Zahle, 2004, s. 132.

Det er anklagemyndigheden, som har bevisbyrden for, at en forening har et ulovligt øjemed, herunder om foreningen opfylder de i stk. 2 nævnte kriterier. Rigsadvokaten har indtil nu vurderet, at det ikke er muligt for anklagemyndigheden at løfte bevisbyrden herfor – hverken i forhold til Hells Angels og Bandidos eller i forhold til Hizb ut-Tahrir.

En forening er en juridisk person, og det kan umiddelbart være svært at forstå, hvordan en juridisk person kan udøve vold som angivet i grundlovens § 78, stk. 2. Som anført af Rigsadvokaten i redegørelsen af 27. april 1998 "... kan det formentlig antages, at en forening virker ved vold i grundlovens forstand, såfremt de voldelige handlinger, medlemmerne har begået, er sket på vegne af foreningen."⁶⁷

Rigsadvokaten opstiller i sin redegørelse tre betingelser, der skal være opfyldt, for at foreningen kan blive ansvarlig for voldelige handlinger omfattet af stk. 2.

For det første skal der være tale om *voldelige handlinger over en vis tidsmæssig periode*, således at foreningen gennem sin levetid i et ikke ubetydeligt omfang har foretaget voldelige handlinger eller fremsat trusler herom.⁶⁸ Endvidere må det antages, at enkeltstående forhold næppe kan føre til, at en forening kan opløses, da det som betingelse nummer to gælder, at handlingerne skal være sket som et *dominerende eller almindeligt led i foreningens virksomhed*.

De voldelige aktiviteter skal for det tredje *udgå fra foreningen*, og om dette anfører Rigsadvokaten, at "Det er usikkert, hvorvidt det kræves, at de voldelige aktiviteter er begået efter en forudgående planlægning, som foreningens medlemmer eller en væsentlig del heraf har deltaget i."⁶⁹ Om dette kan anføres, at voldelige handlinger ofte sker uden megen betænkings- eller forberedelsestid fra gerningsmanden, idet sådanne situationer ofte opstår pludseligt. Det er klart, at der særligt i rocker- og bandemiljøet findes eksempler på planlagte, voldelige overfald, hvor foreningens medlemmer eller en væsentlig del heraf har eller kan have deltaget i planlægningen af voldshandlingen. Det fremgår bl.a. af tiltalen i dommen U.2011.2203H, der omhandler straffesagen mod "kronvidnet", som med sine forklaringer var hovedvidne i "den store rockersag" i 2010-12.⁷⁰ Af tiltalen i forhold 2, 3, 5, 7 og 8 fremgår det, at kronvidnet deltog i flere drabsforsøg i forening med flere medgerningsmænd, hvilket skete "efter fælles forudgående aftale og planlægning".

Med henvisning til den tyske forbundsforvaltningsdomstols afgørelse, der forbød motorcykelklubben Hells Angels i Hamburg, argumenterer Rigsadvokaten for, at forhold begået spontant efter et medlems egen beslutning kan tillægges betydning, såfremt gruppen efterfølgende atter optræder som en enhed, men at dette alene gælder, såfremt foreningens medlemmer har kendskab til de strafbare handlinger samt forholder sig accepterende hertil eller som minimum affinder sig med disse uden at gøre indsigelse.⁷¹ Denne betragtning understøttes yderligere, såfremt det kan lægges til grund, at den ulovlige handling skete i foreningens interesse eller måske som led i dens formål.

Det er vigtigt at pointere, at stk. 2 ikke alene omfatter voldelige handlinger, men at også "anstiftelse af vold eller lignende strafbar påvirkning af anderledes tænkende" er omfattet af bestemmelsen. Den primære interesse i forhold til rocker- og bandemiljøet er voldelige handlinger, og derfor redegøres ikke i samme omfang for det sidste led af bestemmelsen.

At anstifte til vold er ensbetydende med at opfordre til vold. Ordet anvendes tillige i straffelovens § 120, der foreskriver, at de i § 119 nævnte straffe, vold mod tjenestemand i funktion, ved opløb også kan anvendes på dem, der anstifter til eller leder opløbet. Det vil ofte være en hjemmel til at ramme "bagmændene" – dem, som anstifter til vold. I relation til bestemmelsen om foreningsfrihed må det antages, at en forening kan blive ansvarlig, såfremt eksempelvis højtstående medlemmer på vegne af foreningen anstifter til vold mod andre. Inden for rocker- og bandemiljøet er det kendetegnende, at de personer, der sidder øverst i hierarkiet, sjældent deltager aktivt i voldshandlingerne, som i stedet bliver udført af hierarkisk lavtstående medlemmer. Bestemmelsen giver ved formuleringen mulighed for, at de hierarkisk højtstående personer kan blive ansvar-

⁶⁷ Rigsadvokatens redegørelse af 27. april 1998, s. 54.

⁶⁸ Ibid., s. 54.

⁶⁹ Ibid., s. 55.

⁷⁰ Ved Østre Landsrets afgørelse af 20. november 2012 blev de samlede fængselsdomme på 111 år og 7 måneder.

⁷¹ Rigsadvokatens redegørelse af 27. april 1998, s. 55.

lige for handlinger, hvis det kan bevises, at de afgav ordren om det strafbare forhold. Dette er dog en vanskelig bevisbyrde at løfte i praksis, hvilket særligt gælder i rockermiljøet, hvor man sjældent udtaler sig til politiet.

Et eksempel på anstiftelse kan findes i dommene U.2003.1428Ø og U.2007.1471Ø. I begge domme blev Fadi Ahmad Abdel Latif, talsmand for Hizb ut-Tahrir i Danmark, straffet for overtrædelse af straffelovens § 266 b, stk. 2, jf. stk. 1, idet tiltalte *dels* på foreningens danske hjemmeside havde truet, nedværdiget eller forhånet jøder, og *dels* fordi han havde uddelt løbesedler med samme indhold. Der blev ikke under straffesagerne nedlagt påstand om forbud mod Hizb ut-Tahrir, bl.a. fordi anklagemyndigheden ikke kunne afdække den organisatoriske opbygning af foreningen. Foreningen er forbudt i Tyskland og Holland, og i Sverige bliver den betegnet som en terrororganisation.

Det har været overvejet, om man med hjemmel i grundlovens § 78 ligeledes kunne forbyde Hizb ut-Tahrir i Danmark. Rigsadvokaten har udarbejdet flere redegørelser om muligheden herfor, men det har hver gang været Rigsadvokatens vurdering, at der ikke ville kunne føres det fornødne bevis for, at foreningen har et ulovligt formål. Endvidere har der i Folketinget været flere forslag om at forbyde foreningen. I forbindelse hermed har betydningen af, at foreningens talsmand af flere omgange er fundet skyldig i overtrædelse af straffelovens § 266 b, stk. 2, jf. stk. 1, været overvejet. Man kunne argumentere for, at han ved de nævnte overtrædelser, der er sket som talsmand for Hizb ut-Tahrir i Danmark, har *anstiftet* til vold på vegne af foreningen. Det er imidlertid Rigsadvokatens opfattelse, at der ikke er bevismæssigt grundlag for en sådan antagelse.⁷²

Der er hverken i teorien eller fra centrale myndigheder skrevet om formuleringen ”lignende strafbar påvirkning af anderledes tænkende”. Formuleringen må antages at være en ”sikkerhedsventil” i forhold til strafbare foreningsforhold, der hverken er vold eller anstiftelse til vold. Da formuleringen ikke er af stor interesse for opgaven, gås der ikke dybere ned i fortolkningen heraf.

Opsummerende kan det anføres, at en forening, ifølge Rigsadvokaten, kan blive ansvarlig for et eller flere medlemmers voldelige handlinger, når der er tale om vold over en vis tidsmæssig periode i et ikke ubetydeligt omfang, når volden er udført som en dominerende eller almindelig del af foreningens virksomhed, og når volden udgår fra foreningen, selvom det er relativt uklart, om der er krav til planlægning, eller om også spontane handlinger kan tillægges betydning. Det er vigtigt at pointere, at de tre betingelser er fastsat af Rigsadvokaten, og at betingelserne hverken kan findes i grundloven eller i andre retskilder hertil.

4 Voldelige foreninger i Danmark:

4.1 Historik – kort om rocker- og bandemiljøet i Danmark:

I Danmark anvender man betegnelsen ”rockerklub” om det internationale fænomen ”Outlaw Motorcycle Clubs” eller ”One Percenter Motorcycle Clubs”, hvilket henviser til, at pågældende motorcykelklub er blandt de 1 % af motorcykelklubberne, der beskæftiger sig med kriminalitet. Miljøet i Danmark har længe været domineret af rockerklubberne Hells Angels MC og Bandidos MC, der organisatorisk ligner hinanden. I november 2013 meddelte rockerklubben Satudarah, at de har oprettet en afdeling i Danmark, og det er endnu uvist, hvordan Hells Angels og Bandidos forholder sig hertil.

Ud over rockerklubberne er der siden 2003 sket en udvikling inden for bandemiljøet i Danmark. Der er visse lighedspunkter mellem banderne og rockerklubberne, idet begge miljøer benytter sig af vold som middel til at opnå deres mål. På den anden side adskiller miljøerne sig væsentligt i deres organisation og kultur, men da miljøerne begår den samme kriminalitet (særligt volds-, narko- og våbenkriminalitet), opstår der ofte interessekonflikter mellem parterne. Særligt har der i perioden mellem august 2008 og ultimo 2012 været en voldsom konflikt mellem Hells Angels og banderne i og omkring København, hvilket har resulteret i voldelige handlinger, ofte ved anvendelse af skydevåben.

⁷² Rigsadvokatens redegørelse af juni 2008, s. 43.

Det fremgår af Rigspolitiets statusrapport af 17. marts 2009, at der ved udgangen af 2008 var 621 personer tilknyttet såkaldte niveau 1-grupper (Hells Angels, Bandidos, støttegrupper til Hells Angels og Bandidos samt banderne Blågårdsplads-gruppen, Bloodz, Den Internationale Klub, Sjelør-gruppen og Black Cobra), og at denne persongruppe var blevet sigtet 7.483 gange for alvorlig kriminalitet.⁷³ Dette havde resulteret i, at personerne samlet var blevet idømt 1.772 års fængsel. Tallene understreger omfanget af den kriminalitet, som gruppernes medlemmer er involveret i, og de må samtidig antages at være af belastende betydning for grupperne i forhold til en eventuel forbudssag.

Rockerklubberne har en hierarkisk struktur, hvor egne normer og uskrevne regler indgår med stor vægt. Der er samtidig tale om et strengt internt hierarki, hvor medlemmerne tildeles en særlig rang og status.⁷⁴ Rivaliseringen mellem rockerklubber i Danmark resulterede i, at der efter HA's ankomst til Danmark i 1980 var et opgør mellem Hells Angels og Bullshit, der udmøntede sig i en række drabssager og alvorlige voldsepisoder. Endvidere var der i 90'erne et større rockeropgør i de nordiske lande mellem Hells Angels og Bandidos, og i årene 2008-12 uds spillede det seneste opgør sig, hvilket var en konflikt mellem Hells Angels og nogle bandegrupperinger.

I dette afsnit redegøres kort for de forskellige grupperinger, der har været involveret i de voldelige opgør. Det drejer sig for det første om rockerklubberne Hells Angels og Bandidos samt støttegruppen AK81, og for det andet drejer det sig om de forskellige bander og grupperinger, der har været involveret i Bandekrigen. Redegørelsen vil blive udarbejdet med henblik på indledningsvist at undersøge, hvorvidt de forskellige grupperinger må antages at være en forening i medfør af grundlovens § 78. Såfremt dette er tilfældet, undersøges det, om foreningerne er omfattet af stk. 2, og såfremt dette ikke er tilfældet, undersøges det, om det kan bevises, at foreningen har et ulovligt øjemed.

Falder grupperingerne ikke ind under grundlovens foreningsbegreb, undersøges det, hvordan man alternativt kan forholde sig til dem.

4.2 Hells Angels MC:

Hells Angels MC (herefter HA) blev grundlagt i 1948 i USA og fik sin første afdeling i Danmark i 1980. HA er den ældste af de store internationale rockerklubber, og klubben har fungeret som forbillede for opbygningen af mange af de andre rockergrupper, bl.a. Bandidos. Som navnet antyder, er klubben formelt set en motorcykelklub, men som anført har klubben flere gange været involveret i voldelige konflikter med andre rockerklubber eller bander. Derfor har de centrale myndigheder flere gange overvejet, hvorvidt man med hjemmel i grundlovens § 78, stk. 1, jf. stk. 2 skulle forsøge at forbyde foreningen som en voldelig forening.

4.2.1 Er Hells Angels en forening efter grundlovens § 78?:

Klubben er som organisation opbygget med et strengt internt hierarki, medlemslister mv. Derudover gælder der en række interne regelsæt, og der betales kontingent for medlemskab.

Der er i tilknytning til HA oprettet støttegruppen AK81, der primært består af unge mænd, som ønsker en mere fast tilknytning til HA. AK81 vil blive behandlet separat nedenfor.

I sagen U1996.984Ø, der behandlede spørgsmålet om, hvorvidt motorcykelklubben HA havde partsevne i et injuriesøgsmål mod en politiinspektør, fandt et flertal i landsretten, at HA var "uden fastlagte regler og uden organer, der kendeligt og utvivlsomt over for omverdenen kan handle på alle deltagernes vegne dels i forhold til disse, dels i forhold udadtil. Herefter findes indkærede, der ikke forud for sagsanlægget har haft noget retligt forhold til kærrende, ikke at have processuel partsevne i forhold til denne."

På trods af denne afgørelse er det i Rigsadvokatens rockerredegørelse angivet, at afgørelsen ikke i sig selv findes at udelukke, at HA kan anses som en forening i grundlovens forstand, idet der er tale om en konkret

⁷³ RP's statusrapport af 17. marts 2009, s. 59.

⁷⁴ Ibid., s. 5.

afgørelse.⁷⁵ I en senere afgørelse, hvor rockerklubben Bandidos lagde sag an mod en kommune, blev der ikke draget tvivl om foreningens partsevne.⁷⁶

I sagen U.1996.984Ø afgav Jørgen Jønke Nielsen, præsident for HA, forklaring for retten vedrørende HA's organisation. Om denne forklaring anførte Rigsadvokaten i 1998, at "Såfremt disse oplysninger måtte blive lagt til grund i en sag vedrørende et forbud i medfør af grundlovens § 78, stk. 2, må det være nærliggende at antage, at klubben anses for at være en forening i grundlovens forstand. Der er således tale om et samvirke af personer, der har det fælles, officielle formål at køre på motorcykel. Samvirket er organiseret i en fast struktur med blandt andet en formand (præsident) og en kasserer. Disse personer kan på klubbens vegne træffe afgørelse i mindre vigtige anliggender. Der findes uskrevne, interne regler, og der betales kontingent."⁷⁷

Beskrivelsen drager klare paralleller til den af Ross anførte definition af en forening, og Rigsadvokaten når da også frem til, at det må antages, at der i en eventuel forbudssag vil kunne føres det fornødne bevis for, at HA opfylder grundlovens betingelser for at kunne betegnes som en forening. Det er ligeledes konklusionen i Rigsadvokaten og Rigspolitiets udtalelse af 5. marts 2010, at der ved en eventuel opløsningssag "vil kunne tilvejebringes det fornødne bevis for, at HA er en forening i grundlovens forstand."⁷⁸ Det må derfor antages, at HA opfylder grundlovens betingelser for at kunne betegnes som en forening.

4.2.2 Er Hells Angels en voldelig forening i medfør af grundlovens § 78, stk. 2?:

Indledningsvist bemærkes, at det i nærværende afsnit undersøges, hvorvidt Hells Angels' virksomhed må antages at være omfattet af pligtbestemmelsen i grundlovens § 78, stk. 2. Begrundelsen herfor er, at såfremt det må antages, at foreningens virksomhed er omfattet af stk. 2, vil den automatisk tillige være omfattet af stk. 1, og ydermere vil der være en pligt for anklagemyndigheden til at starte en forbudssag. Såfremt foreningens virksomhed ikke er omfattet af stk. 2, undersøges det, om den er omfattet af stk. 1.

Af Rigsadvokatens notat af 27. april 1998, der blev udarbejdet på baggrund af den dengang verserende rockerkrig, fremgår det, at HA hovedsageligt består af personer, der er straffet for kriminalitet. Således var 81 % af de daværende medlemmer straffet mindst én gang for straffelovskriminalitet, mens 35 % af medlemmerne var straffet efter straffeloven i medlemsperioden.⁷⁹ På trods af disse tal, der må antages at være af belastende karakter for HA, er det Rigsadvokatens vurdering, "at der ikke er tilstrækkelig sikker udsigt til, at det under en eventuel forbudssag vil være muligt at bevise, at Hells Angels som et almindeligt eller dominerende led i foreningens aktiviteter udøver vold eller opfordrer til vold".⁸⁰

I den seneste udtalelse fra Rigsadvokaten og Rigspolitiet af 5. marts 2010, der også blev udarbejdet på baggrund af den dengang verserende bandekrig, vurderes det, at der ikke bør iværksættes en undersøgelse af spørgsmålet om opløsning af visse bander og rockergrupper.

Ovenfor i afsnittet "Vold, anstiftelse til vold eller lignende strafbar handling" er det anført, hvilke tre betingelser der af Rigsadvokaten antages at skulle være opfyldt, for at en forening kan blive ansvarlig for sine medlemmers voldelige handlinger og dermed være omfattet af stk. 2.

Den første betingelse kræver, at der skal være tale om voldelige handlinger over en vis tidsmæssig periode i et ikke ubetydeligt omfang. HA har i sin levetid været involveret i flere voldelige konflikter.

Efter oprettelsen af den danske afdeling af HA i 1980 kæmpede man indtil 1987 mod den rivaliserende gruppe Bullshit MC. I forbindelse med dette opgør skød og dræbte Jørn Jønke Nielsen, som præsident for HA, lederen for Bullshit MC, Henning Knudsen (Makrellen), hvilket senere førte til opløsningen af Bullshit MC. Jørn Jønke Nielsen er fortsat præsident i HA, og man kan diskutere signalværdien heraf.

Yderligere kan det tilføjes, at man i HA bliver tildelt et mærke, som man må bære på sin vest, hvis man har fået dom for at slå ihjel for klubben. I rockermiljøet er vesten et vigtigt symbol, idet den signalerer medlem-

⁷⁵ RA's redegørelse af 27. april 1998, s. 49.

⁷⁶ U.1997.38 Ø.

⁷⁷ RA's redegørelse af 27. april 1998, s. 50.

⁷⁸ RA og RP's udtalelse af 5. marts 2010, s. 14Ø.

⁷⁹ RA's notat af 27. april 1998, s. 6.

⁸⁰ RA's notat af 27. april 1998, s. 6-7.

mers status, rang og i nogle tilfælde de handlinger, som man har udført på vegne af klubben. Mærkerne "Filthy Few" eller "Frontline" tildeles således medlemmer, som har fået dom for at slå ihjel for klubben. Endvidere findes der mærker, der tildeles medlemmer, som enten er sigtet eller dømt for personfarlig kriminalitet. På denne måde belønner klubben sine medlemmer for voldelige handlinger, der er udført på vegne af klubben, og der kan argumenteres for, at rockerklubben derved anstifter sine medlemmer til at udføre voldelige handlinger på vegne af klubben.

Under Den Store Nordiske Rockerkrig, der var en konflikt i de nordiske lande hovedsageligt mellem HA og Bandidos, blev 11 personer dræbt, heriblandt to tilfældige personer, der ikke var involveret i konflikten, mens 96 personer blev såret. Herudover var der i perioden 74 drabsforsøg, der var relateret til konflikten. Kendetegnende for konflikten var, at parterne skiftedes til at hævne angreb, således at konflikten eskalerede og endte med at omfatte bombeangreb mod klubhuse, affyrede panserværnsraketter samt overlagte drab. Konflikten verserede i perioden mellem januar 1994 og november 1997.

HA var endvidere i tiden mellem august 2008 og medio 2012 involveret i Bandekrigen, der geografisk var koncentreret i og omkring Storkøbenhavn. Dette opgør resulterede i mere end 100 skudepisoder, der alle havde relation til konflikten, hvilket bl.a. betød, at syv personer blev dræbt, og 55 personer såret. Iblant de sårede var flere personer, der ikke var involveret i konflikten. Ligesom under Den Store Nordiske Rockerkrig var det kendetegnende for Bandekrigen, at parterne på skift hævnede sig efter overfald, drabsforsøg og lignende.

En dansk forsker i kriminologi, Joi Bay, der har analyseret bikermiljøet indefra, anfører om Bandekrigen, at HA i indvandrerbanderne har fundet en modpart, som kan anvendes til at afklare det interne hierarki i rockerklubben. Det skal forstås således, at parterne kan bruge hinanden til at få "symbolske stjerner på uniformen".⁸¹

Det må med henvisning til HA's andel i ovenstående voldelige konflikter antages, at klubben opfylder den første betingelse om at have været involveret i voldelige handlinger over en vis tidsmæssig periode i et ikke ubetydeligt omfang.

For det andet gælder det som en betingelse, at volden er udført som en dominerende eller almindelig del af foreningens virksomhed, og for det tredje, at volden udgår fra foreningen.

Som anført af Alf Ross indgår der ved vurderingen af en forenings virksomhed et subjektivt moment, der kan medføre bevismæssige vanskeligheder. I relation til HA fremstår klubben udadtil som en motorcykelklub for mænd, der alle deler passionen for motorcykler. Alligevel er det almindeligt kendt, at foreningen – eller i hvert fald foreningens medlemmer – er involveret i organiseret kriminalitet, herunder volds- og narkokriminalitet, våbenhandel osv. Denne opfattelse understøttes af de tal, der er anført i afsnittets indledning. Den tredje betingelse sikrer dog, at HA som forening alene kan blive ansvarlig for sine medlemmers handlinger, såfremt det kan bevises, at den organiserede kriminalitet, jf. grundlovens § 78, stk. 1, eller de voldelige handlinger, jf. stk. 2, udgår fra foreningen.

Det fremgår ikke nærmere af Rigsadvokatens redegørelse, hvilke krav der stilles til den anden betingelse om, at volden skal indgå som en almindelig eller dominerende del af foreningens virksomhed. Der må antages at være en vis sammenhæng mellem den første og den anden betingelse. Det kan med henvisning til de ovenfor refererede konflikter konstateres, at HA siden sin oprettelse i Danmark har været involveret i de tre nævnte voldelige konflikter. Hertil kommer de voldelige handlinger, der er udført af HA eller af gruppens medlemmer, og som ikke har nogen sammenhæng med de nævnte konflikter.

Det må med henvisning til ovenstående antages, at HA opfylder den anden betingelse om at have været involveret i voldelige konflikter, og at disse er udført som en almindelig eller dominerende del af foreningens virksomhed.

I forhold til den tredje betingelse, der forudsætter, at de voldelige handlinger udgår fra foreningen, konkluderede Rigsadvokaten i rockerredegørelsen, at der ud fra en samlet vurdering af de dengang foreliggende oplysninger ikke var tilstrækkelig sikker udsigt til, at det under en eventuel forbudssag kunne bevises, at volden udgik fra HA som forening. Baggrunden for denne vurdering var, at det ikke fremgik af HA's vedtægter, at

⁸¹ Se <http://videnskab.dk/kultur-samfund/rockere-og-bikere-kaemper-om-mandighed-og-omdomme>.

de virker ved vold, og at der ikke foreligger retsafgørelser, hvori det er lagt til grund, at det er HA's formål at virke ved vold.

Rigsadvokaten har ret i, at der ikke foreligger sådanne vedtægter, men begrundelsen er mangelfuld, idet den ikke tager stilling til den virksomhed, som HA reelt udfører – det subjektive moment. Rigsadvokaten har af gode grunde ikke kunnet tage stilling til HA's involvering i Bandekrigen, men det må antages, at Rigsadvokaten ved en gennemgang af de forudgående voldelige opgør, hvori HA har været involveret, burde være nået til samme konklusion, som der er anført ovenfor, nemlig at HA som et almindeligt eller dominerende led i sin virksomhed virker ved vold.

Rigsadvokatens påstand om, at der ikke foreligger retsafgørelser, der har lagt til grund, at HA's formål er at virke ved vold, er også mangelfuld.

Som anført af Gorm Toftegaard Nielsen i dennes artikel,⁸² har Højesteret i sin begrundelse i drabssagen fra Kastrup lagt til grund, "at drabet og drabsforsøgene var et led i det dengang verserende opgør mellem rockergrupper i Danmark og i de øvrige nordiske lande. I dette opgør indgik en lang række voldshandlinger, herunder adskillige drab og drabsforsøg",⁸³ hvorefter Højesteret skærpede straffene. Det er i øvrigt værd at bemærke, at det er Rigsadvokaten, der i retten procederer på det faktum, at drabet og drabsforsøgene skete som led i den verserende rockerkrig mellem HA og Bandidos (!).

Toftegaard Nielsen henviser endvidere til Højesterets dom U.1999.72/3H, hvor Højesteret i sine præmisser anfører: "Efter oplysningerne om rockerkriminalitet og udviklingen heri, herunder oplysningerne om ulovlig våbenbesiddelse og om den væbnede konflikt, der på daværende tidspunkt verserede mellem forskellige rockergrupper, finder Højesteret, at tilknytningen til de rivaliserende rockergrupper udgjorde tilstrækkeligt mistankegrundlag efter retsplejelovens § 792 a, stk. 1, nr. 1, til foretagelse af de visitationer, som sagen angår."

I straffesagen U.2011.2203H, straffesagen mod "kronvidnet", udtalte Højesteret: "De fem drabsforsøg og det ene voldsforhold er begået som led i Ts tilknytning til rockergrupperne Hells Angels og AK 81 og har baggrund i et gensidigt opgør med forskellige bandegrupperinger." Endvidere fremgår det af tiltalen, at flere af drabsforsøgene blev gennemført efter forudgående aftale, og at angrebene var rettet mod personer fra rivaliserende grupper, hvilket understøtter opfattelsen af, at de voldelige handlinger udgår fra HA som forening. Endvidere kan der henvises til noterne til straffelovens § 81 a, hvor det er anført, at "baggrunden for lovændringen var nærmere, at der siden sensommeren 2008 navnlig i hovedstadsområdet havde været en række voldelige episoder mellem forskellige grupper med tilknytning til rocker- og bandemiljøet... Der havde været flere voldsomme episoder med drab og drabsforsøg, som formodedes at have baggrund i verserende konflikter mellem nogle rockergrupper og bander, og hvor der havde været anvendt skydevåben på offentligt tilgængelige steder."⁸⁴

Som endnu et argument for, at de voldelige handlinger udgår fra HA som forening, var det kendetegnende under de voldelige konflikter, at angreb på HA's ejendom eller medlemmer blev hævnret, hvilket også kendetegnede modparterne. Der er ikke meget, der antyder, at de enkelte overfald og drabsforsøg relaterer sig til personlige opgør mellem gruppernes medlemmer. Angrebene retter sig således hovedsageligt mod personernes tilhørsforhold til en bestemt klub eller bande. Dette blev tillige understreget ved den parade, der blev gennemført den 1. november 1997, hvor HA og Bandidos sammen kørte en fredstur igennem Københavns gader som bevis for den fredsftale, der var indgået kort forinden. Paraden tydeliggjorde for enhver, at rockerkrigen var et opgør mellem HA og Bandidos som rockerklubber/foreninger.

Under en ransagning, der blev foretaget i forbindelse med den store rockersag, beslaglagde politiet en liste, der blev fundet i HA's rockerborg. Listen, der er fra 2007, indeholder nogle interne regler, og bl.a. fremgår det, at et prøvemedlem i HA skal stå til rådighed for klubben seks dage om ugen, og at det *suverænt* er den afdeling, hvor prøvemedlemmet holder til, der bestemmer, hvilke opgaver prøvemedlemmet skal tildeles. Prøvemedlemmet har med andre ord ikke mulighed for at sige fra i forhold til de opgaver, som han bliver tildelt. Det fremgår ikke nærmere, hvilke opgaver prøvemedlemmet kan blive tildelt, men den hierarkiske struktur i HA betyder, at det "beskidte arbejde" typisk bliver udført af personer, der er langt nede i hierarkiet.

⁸² U.1999B.67.

⁸³ U.1998.1633H.

⁸⁴ Karnovs note 368 til straffelovens § 81 a.

For at stige i det interne hierarki skal man således "arbejde" for klubben, og som anført ovenfor om rocker-vesten og de mærker, som man kan gøre sig fortjent til, består arbejdet typisk i at udføre voldelige handlinger for klubben.

Det må på baggrund af ovenstående antages, at HA også opfylder den tredje betingelse om, at de voldelige handlinger udgår fra foreningen. Dette på trods af, at betingelsen ikke er klart defineret i rockerrederegørelsen, idet der er uklarhed om kravene til den forudgående aftale, eller om også spontane handlinger kan være omfattet. Dette ændrer dog ikke ved opfattelsen af, at HA som forening udfører voldelige handlinger.

HA er dermed omfattet af pligtbestemmelsen i grundlovens § 78, stk. 2.

4.3 Hells Angels' støttegruppe AK81:

4.3.1 Er AK81 en forening i medfør af grundlovens § 78:

AK81 blev etableret i efteråret 2007 og fungerer som støttegruppe til HA. Navnet betyder "Altid Klar HA", hvor H og A er henholdsvis det ottende og det første bogstav i alfabetet. Det er Rigspolitiets opfattelse, at AK81 fungerer som håndlangere for medlemmer af HA, hvilket særligt gjorde sig gældende, mens Banderkrigen verserede.⁸⁵

Medlemmer af AK81 færdes i Hells Angels' klubhuse, de bliver af kriminalforsorgen bestemt til at afsone straffedomme sammen med medlemmer af HA og er i det hele taget underlagt en stram styring og kontrol af HA. Medlemmer af AK81 bliver anvendt af HA til bl.a. sikkerheds- og bevogtningsopgaver, og HA anvender gruppen ved rekruttering af nye medlemmer.⁸⁶ Endvidere er medlemmer af gruppen omfattet af det samme regelsæt, som gælder for HA, der bliver betalt kontingent for medlemskab, og der består et internt hierarki. Med baggrund i det nævnte konkluderer Rigsadvokaten og Rigspolitiet i udtalelsen af 5. marts 2010: "Der er således en række oplysninger, som peger på, at der i forbindelse med en eventuel undersøgelse af mulighederne for opløsning af de omhandlede foreninger ligeledes vil kunne tilvejebringes det fornødne bevis for, at AK81 – eventuelt som en del af Hells Angels – er en forening i grundlovens forstand."⁸⁷ Det må antages, at der med henvisning til ovenstående under en eventuel forbudssag ville kunne føres det fornødne bevis for, at AK81 er en forening i grundlovens forstand.

4.3.2 Er AK81 en voldelig forening, jf. grundlovens § 78, stk. 2?:

Baggrunden for dannelsen af støttegruppen AK81 var, at HA fik flere og flere problemer med indvandrerbanderne, og at man derfor havde brug for et "tæskehold", der kunne anvendes i forbindelse med direkte konfrontationer med bandemiljøet.⁸⁸ Resultatet blev stiftelsen af AK81, hvis medlemmer fungerer som "håndlangere" for medlemmer af HA.

Foreningen har gennem det meste af sin levetid været involveret i voldelige konflikter. Således var det et daværende AK81-medlem, Mazdak Fabricius, der skød og dræbte Osman Nuri Dogan den 14. august 2008, hvilket blev starten på Banderkrigen. Det var bl.a. forklaringer fra kronvidnet, som gjorde, at Mazdak Fabricius i 2012 af Østre Landsret blev idømt 13 år og 7 måneders fængsel for drabet. Mazdak Fabricius er sidenhen blevet fuldgyldigt medlem af HA.

Endvidere har Højesteret i dommen U.2011.2203H udtalt, at "De fem drabsforsøg og det ene voldsforhold er begået som led i T's tilknytning til rockergrupperne Hells Angels og AK 81 og har baggrund i et gensidigt opgør med forskellige bandegrupperinger." Vestre Landsret har i en dom udtalt om AK81, "at der i perioden op til den 25. september 2010 foregik et gensidigt opgør mellem grupper af personer bestående af Hells Angels og AK81 og disses støttegrupper på den ene side og WDC på den anden side, og at der som led i dette opgør flere gange er anvendt skydevåben."⁸⁹ Det må herefter lægges til grund, at foreningen AK81 gennem

⁸⁵ RA og RP's udtalelse af 5. marts 2010, s. 10n.

⁸⁶ Ibid., s. 11.

⁸⁷ Ibid., s.14.

⁸⁸ RP's statusrapport af 17. marts 2009, s. 7.

⁸⁹ Tfk2011.904V.

sin levetid i et ikke ubetydeligt omfang har været involveret i voldelige handlinger, og foreningen opfylder dermed den første af de af Rigsadvokaten opstillede betingelser.

For at være omfattet af stk. 2 skal de voldelige handlinger endvidere indgå som et almindeligt eller dominerende led i foreningens virksomhed, og som nævnt blev AK81 skabt som et våben for HA i opgøret mod indvandrerbanderne. Foreningen har sidenhen været involveret i adskillige voldelige overfald, i forbindelse med hvilke der flere gange er blevet anvendt skydevåben. Da formålet med dannelsen af AK81 var at udøve voldelige handlinger, må det lægges til grund, at voldelige handlinger indgår som et almindeligt eller dominerende led i foreningens virksomhed.

For at være omfattet af grundlovens § 78, stk. 2 skal de voldelige handlinger udgå fra foreningen. Det er som nævnt Rigspolitiets opfattelse, at medlemmer af AK81 fungerer som ”håndlangere” for HA, idet medlemmer af AK81 udfører kriminelle handlinger for medlemmer af Hells Angels. Dette sker på baggrund af det interne hierarki, der er klubberne imellem. I relation til grundlovens § 78, stk. 2 må det derfor antages, at AK81 også er omfattet af stk. 2, selvom de voldelige handlinger bliver udført efter ordre fra medlemmer af HA. Denne konstruktion tydeliggør, at der er tale om vold, der udgår fra foreningen. Mange af de voldelige handlinger under Bandekrigen er sket efter forudgående planlægning, hvilket bl.a. fremgår af tiltalen i U.2011.2203H, men der findes også eksempler på pludseligt opståede situationer, der sjældent bundes i personlige opgør, men som alene drejer sig om personernes tilhørsforhold til en bestemt gruppe. Et eksempel herpå er dommen TfK2011.997OE, hvor to tilfældige personer blev udsat for et meget voldeligt overfald og røveri, idet gruppen, der forøvede volden, troede, at de to personer var tilknyttet AK81.

Med henvisning til ovenstående må det antages, at rockergruppen AK81 er det klareste eksempel på en voldelig forening omfattet af grundlovens § 78, stk. 2. Gruppen er således dannet med henblik på at stå til rådighed for HA i dennes voldelige opgør med indvandrerbanderne. Det betyder, at AK81, ligesom HA, skal opløses i medfør af pligtbestemmelsen i grundlovens § 78, stk. 2.

4.4 Bandidos MC:

4.4.1 Er Bandidos en forening efter grundlovens § 78?:

Bandidos blev dannet i 1966 i Texas, USA, og betegnes ligesom HA som en ”Outlaw Motorcycle Club” eller ”One Percenter Club”. Bandidos blev for alvor kendt i Danmark under Den Store Nordiske Rockerkrig i midten af 90’erne, hvor de kæmpede mod HA.

Foreningen er som organisation bygget op ligesom HA med internt hierarki, medlemslister, kontingent, interne regler mv. Som nævnt blev Bandidos i sagen U.1997.38Ø tillagt partsevne.

Da Bandidos er mere eller mindre opbygget på samme måde som HA, vil spørgsmålet om, hvorvidt Bandidos er en forening ikke blive behandlet indgående. Det kan derfor blot konstateres, at Bandidos af de grunde, som er anført ovenfor om HA, må antages at opfylde kriterierne for at være en forening i medfør af grundlovens § 78, hvilket også er Rigsadvokatens vurdering i redegørelsen fra 1998.⁹⁰

4.4.2 Er Bandidos’ en voldelig forening i medfør af grundlovens § 78, stk. 2?:

Rigsadvokaten anfører, at 76 % af de Bandidos-relaterede personer er straffet mindst én gang for straffelovskriminalitet, og at 32 % af medlemmerne er straffet i medlemsperioden.

Alligevel blev det i Rigsadvokatens redegørelse vurderet, at der ikke er grundlag for at antage, at det ved en eventuel forbudssag er muligt at bevise, at Bandidos som et almindeligt eller dominerende led i foreningens aktiviteter udøver vold eller opfordrer hertil.⁹¹

Det er selvsagt de samme betingelser som ovenfor, der skal vurderes i forhold til spørgsmålet om, hvorvidt Bandidos er omfattet af bestemmelsen i stk. 2. Der skal for det første være tale om voldelige handlinger over en vis tidsmæssig periode i et ikke ubetydeligt omfang. Om dette kan anføres, at der i årene efter stiftelsen af Bandidos-afdelingen i Danmark i 1993 opstod uoverensstemmelser mellem Bandidos og HA, hvilket førte til

⁹⁰ RA’s notat af 27. april 1998, s. 4ø.

⁹¹ Ibid., s. 7.

Den Store Nordiske Rockerkrig i perioden 1995-97. Opgøret omfattede voldelige overfald, der bl.a. indebar anvendelse af skydevåben, bomber og panserværnsraketter.

I forhold til Bandedkrigen var det Rigspolitiets vurdering i statusrapporten fra 2009, ”at rockerklubben Bandidos i al væsentlighed ikke har været indblandet i de eksisterende konflikter”,⁹² selvom der er konstateret enkeltstående konfrontationer mellem medlemmer af Bandidos og medlemmer af banden Black Cobra.⁹³

Ved rockerkrigens afslutning i 1997 blev der indgået en fredsftale mellem HA og Bandidos, hvor klubberne mere eller mindre delte landets byer imellem sig. På trods af fredsftalen vurderes forholdet mellem de to klubber at være anspændt, og dette var særligt tilfældet i 2010, da Bandidos brød fredsftalen ved at oprette en afdeling i Odense, der indtil da havde været HA’s ”territorium”. Endvidere forlyder det fra en kilde i politiet, der ikke ønsker sit navn nævnt i denne opgave, at man i 2012 var så tæt på en ny konflikt mellem rockerklubberne, som man kunne komme, men at den blev afværget i sidste sekund. Senest er der indgået en ny samarbejdsftale i maj 2013, der i 25 punkter fastlægger reglerne mellem de to klubber.⁹⁴

Det kan konkluderes, at Bandidos ikke i samme omfang som HA har været involveret i voldelige konflikter i sin levetid i Danmark og dermed som udgangspunkt ikke opfylder den første betingelse, der gælder for at være omfattet af grundlovens § 78, stk. 2; kravet om voldelige handlinger over en vis periode. Dette på trods af, at der kan drages mange paralleller mellem Bandidos og HA: Opbygningen af motorcykelklubberne er mere eller mindre den samme, begge klubber betegnes af Rigspolitiet som niveau 1-grupper, foreningernes medlemmer er som oftest tidligere straffet for alvorlig kriminalitet, begge grupper har støttegrupper, klubberne har indgået fredsftaler osv. Endvidere er det interessant, at et nyt rockeropgør ulmer efter ankomsten af den hollandske rockerklub, Satudarah. Anspændte forhold er bevisligt ikke tilstrækkeligt i forhold til at forbyde Bandidos ved en eventuel forbudssag.

Selvom der foreligger domme, der må antages at være af belastende karakter for Bandidos, ændrer dette ikke ved, at foreningen ikke opfylder betingelsen om at have været involveret i voldelige handlinger over en vis tidsmæssig periode.

Det betyder, at Bandidos, modsat HA, ikke er omfattet af bestemmelsen i grundlovens § 78, stk. 2 og dermed ikke skal forbydes.

4.4.3 Er Bandidos’ foreningsvirksomhed omfattet af stk. 1?:

At Bandidos ikke er en voldelig forening i medfør af grundlovens § 78, stk. 2, betyder, at foreningen ikke skal forbydes. Det er imidlertid ikke ensbetydende med, at foreningen ikke kan forbydes. Bandidos kan forbydes som forening, såfremt det kan bevises, at foreningen ikke har et lovligt øjemed, jf. stk. 1. I redegørelsen fra 1998 vurderede Rigsadvokaten imidlertid, at det ikke ville føre til en anden afgørelse, såfremt man foretog vurderingen af Bandidos’ virksomhed ud fra stk. 1.

Det nærmere omfang af begrebet ulovligt øjemed har i den statsretlige teori givet anledning til nogen tvivl. Rigsadvokaten og Rigspolitiet har afgrænset begrebet således: ”Det centrale for fastlæggelsen af en forenings øjemed er en bedømmelse af det mål og den virksomhed, som den pågældende forening reelt står for. En forening med et formål, der i sig selv er lovligt, kan således have et ulovligt øjemed, hvis de midler, der anvendes eller agtes anvendt til at opnå målet, er strafbare eller på anden måde ulovlige.”⁹⁵ Dette blev illustreret ved dommene UfR 1874.479LHS og U.1924.514H, hvor domstolen ved bedømmelsen af en forenings øjemed så på den virksomhed, som de pågældende foreninger reelt udførte. I relation til Bandidos betyder det, at foreningen kan forbydes, såfremt det kan bevises, at foreningen som et almindeligt led i dens virksomhed overtræder lovgivningen eller opfordrer hertil.

Det må antages at være af belastende karakter for Bandidos, at 76 % af foreningens medlemmer i 1998 var straffet for straffelovskriminalitet. Endvidere blev medlemmer af Bandidos i 2008 idømt 63 domme for al-

⁹² RP’s statusrapport af 17. marts 2009, s. 26.

⁹³ Ibid., s. 35.

⁹⁴ Se <http://www.dr.dk/Nyheder/Indland/2013/05/02/120027.htm>.

⁹⁵ RA og RP’s udtalelse af 5. marts 2010, s. 2.

vorlig kriminalitet, herunder volds-, narko-, våben- og berigelseskriminalitet m.m.⁹⁶ Dette betyder dog ikke, at det under en eventuel forbudssag kan bevises, at foreningen har et ulovligt øjemed.

I dommene U.1998.1633H og U.1999.72/3H udtalte Højesteret sig om den konflikt, der verserede mellem Bandidos og HA under rockerkrigen. Udtalelserne, der er gengivet ovenfor, understreger, at der var tale om et opgør mellem de to rockerklubber, og dette blev tillige understreget ved den fredsmarch, der markerede rockerkrigens afslutning, hvor HA og Bandidos side om side kørte igennem Københavns gader.

Det kan imidlertid konstateres, at Bandidos ikke siden rockerkrigens afslutning i 1997 har været involveret i voldelige konflikter. Det kan dog ligeledes konstateres, at medlemmer af Bandidos ofte beskæftiger sig med alvorlig og organiseret kriminalitet, og det antages i teorien, at Bandidos kan blive ansvarlig for sådanne handlinger udført af medlemmer, såfremt kriminaliteten udgår fra foreningen som sådan, eller såfremt foreningen efterfølgende har godkendt eller forholdt sig accepterende hertil.

Ved en eventuel forbudssag må det antages at være tvivlsomt, hvorvidt anklagemyndigheden uden for enhver rimelig tvivl kan bevise, at Bandidos' egentlige formål er at drive kriminel virksomhed. Rigsadvokaten og Rigspolitiet anfører om spørgsmålet, at "Selv om det for en umiddelbar og "ikke-juridisk" betragtning undertiden synes naturligt at lægge til grund, at det må være f.eks. rockerklubberne som sådan, der står bag den omhandlede kriminalitet, må det i den forbindelse på forhånd forekomme ganske vanskeligt at tilvejebringe et bevismæssigt grundlag, som er tilstrækkeligt efter de principper, der gælder i dansk strafferetspleje."⁹⁷

Det faktum, at Bandidos organisatorisk er meget sammenlignelig med HA, sammenholdt med, at Bandidos af Rigspolitiet anses som en niveau 1-gruppe sammen med HA, ændrer ikke ved opfattelsen af, at det under en forbudssag ville være enormt vanskeligt at løfte bevisbyrden for, at foreningen har et ulovligt øjemed.

4.5 Bandemiljøet:

Det fremgår af Rigspolitiets statusrapport af 17. marts 2009, at politiet siden 2003 havde observeret, at bandemiljøet i Danmark var blevet mere synligt, og at der var opstået flere voldelige konflikter indbyrdes i bandemiljøet og imellem bande- og rockermiljøet.⁹⁸

Banderne kom særligt i politiets og omverdenens søgelys i tiden efter den 14. august 2008, da Osman Nuri Dogan blev skudt i Tingbjerg, hvilket, som tidligere omtalt, blev startskuddet til Bandekrigen. Bandekrigen var som nævnt et opgør mellem Hells Angels og AK81 på den ene side og bandemiljøet på den anden side, og det var politiets vurdering, at personer fra rocker- og bandemiljøet i 2008 var involveret i 76 volds-episoder, hvor der blev anvendt skydevåben.

Den nærmere baggrund for Bandekrigen skal efter Rigspolitiets opfattelse findes i, at bandemiljøet har udfordret rockermiljøet i relation til udøvelse af alvorlig og organiseret kriminalitet, navnlig narko-, våben- og voldskriminalitet. Hertil kommer de forskellige grupperes æresbegreber, selvforståelse og identitet, der bl.a. indebærer krav om hævn, hvilket var med til at intensivere konflikten.

Interessen i Bandekrigen samler sig navnlig omkring de fem bander, der af Rigspolitiet er karakteriseret som gruppe 1-bander: Blågårds Plads-gruppen, Bloodz, Den Internationale Klub, Sjelør-gruppen og Black Cobra. Endvidere drejer det sig om banden "Loyal To Familia" (LTF) og Værebros-gruppen (VHK).

En kilde i politiet har oplyst, at der siden 2008 er sket væsentlige ændringer i bandemiljøet. Han oplyser, at det er karakteristisk for bandemiljøet, at der på grund af en løsere organisation, end hvad der eksempelvis er tilfældet i rockermiljøet, ofte opstår interne stridigheder, idet der er uklarhed om det interne hierarki. Dette betyder, at banderne ofte har en relativt kort levetid.

4.5.1 Opfylder banderne grundlovens betingelser for at være en forening?:

Indledningsvis anføres det, at spørgsmålet om banderne vil blive behandlet samlet, idet de organisatorisk og i deres struktur er mere eller mindre identiske.

Af Rigsadvokaten og Rigspolitiets udtalelse af 5. marts 2010, side 12 fremgår det, at banderne i deres organisation adskiller sig væsentligt fra rockergrupperne. Der er i bandemiljøet ikke veldefinerede organisatori-

⁹⁶ RP's statusrapport af 17. marts 2009, s. 35.

⁹⁷ RA og RP's udtalelse af 5. marts 2010, s. 16.

⁹⁸ RP's statusrapport af 17. marts 2009, s. 11.

ske forhold eller struktur, ligesom der er ikke noget bestemt tilholdssted i form af klubhuse eller andet. I stedet er der tale om en uformel struktur, hvor alder og "kriminell karriere" vurderes at være afgørende.

Banderne er relativt fleksible i deres opbygning, der, afhængig af situationen, varierer i størrelse og sammensætning. Det er kendetegnende, at banderne er centreret omkring en eller få toneangivende personer, og at det nærmere tilhørsforhold til en bande relaterer sig til geografiske områder/bydele, venner, bekendte eller familiemedlemmer.⁹⁹ Endvidere har det længe været kendetegnende for bandemiljøet, at medlemmerne ikke åbenlyst tilkendegiver deres tilhørsforhold til en bestemt gruppe, f.eks. ved tatoveringer eller beklædningsgenstande. Denne tendens ses dog på det seneste at have ændret sig, idet eksempelvis banden LTF ved flere lejligheder har iført sig samme hættetrøjer, mens også tatoveringer er blevet mere normalt i miljøet.

Om bandemiljøets forhold til grundlovens foreningsbegreb skriver Rigsadvokaten og Rigspolitiet, at bandemiljøet "kan betragtes som uformelle fællesskaber uden veldefinerede organisatoriske forhold eller strukturer. De er således fleksible størrelser, og tilknytningen til banderne ses løbende at variere og afhænge delvist af tilfældigheder."¹⁰⁰ Det fremgår videre, at Rigspolitiet ikke har kendskab til, at banderne har et nærmere defineret hierarki eller nedskrevne regler. På denne baggrund vurderes det i udtalelsen at være "særdeles tvivlsomt, om der i forbindelse med en eventuel undersøgelse vil kunne tilvejebringes det fornødne bevis for at de deltagende personer har et vist fælles formål med samvirket, eller at der eksisterer regler og lignende vedrørende det indbyrdes forhold mellem deltagerne og udadtil."¹⁰¹

Der er i den statsretlige teori samt fra centrale myndigheder enighed om, at grundlovens foreningsbegreb skal fortolkes relativt bredt. Alligevel må der, med henvisning til Alf Ross, stilles som betingelse, at der er tale om en organiseret, frivillig sammenslutning af en kreds af personer til fremme af visse begrænsede formål. Med henvisning til det af Rigsadvokaten og Rigspolitiet anførte må det derfor antages, at bandemiljøet ikke er en forening i medfør af grundlovens § 78.

4.5.2 Er banderne omfattet af grundlovens forsamlingsbegreb?:

Eftersom banderne ikke nyder beskyttelse som en forening i medfør af grundlovens § 78, er det af interesse at undersøge, om de i stedet nyder beskyttelse efter bestemmelsen om forsamlingsfrihed, jf. grundlovens § 79. Bestemmelsen giver grundlæggende hjemmel til, at borgerne kan samle sig ubevæbnede.

Poul Andersen anførte om spørgsmålet, at bestemmelsen ikke omfatter enhver forsamling, men at bestemmelsen alene tager sigte på forsamlinger, "i hvilke der gennem Taler eller paa anden Maade foregaar Meningstilkendegivelser eller meddeles Oplysninger, eller som udad til giver Udtryk for visse Anskuelser, t. Eks. gennem en Afstemning eller en Demonstration."¹⁰² Henrik Zahle har defineret en forsamling som "en flerhed af mennesker, der er samlet på samme sted og til samme tid med et fælles formål."¹⁰³ Den seneste statsretlige udgave, *Dansk Statsret* fra 2012, bidrager ikke yderligere til fortolkningen af bestemmelsen, men henviser i stedet til den af Zahle anførte definition.

Med henvisning til ovenstående beskrivelse af bandemiljøet må det antages at være tvivlsomt, om banderne falder ind under Zahles definition, særligt i forhold til betingelser om, at der skal være tale om et fælles formål ved forsamlingen. Som anført af Rigsadvokaten og Rigspolitiet måtte det bl.a. anses som særdeles tvivlsomt, hvorvidt man kunne bevise, at de deltagende personer i bandemiljøet har et vist fælles formål med samvirket. Efter de foreliggende oplysninger må det lægges til grund, at bandernes forsamlinger har et præg af tilfældighed, og at de ikke afholder møder eller andet, der kunne indicere et evt. formål med samvirket. På den baggrund må det antages, at banderne heller ikke er omfattet af grundlovens § 79 om forsamlingsfrihed.

4.6 Sammenfatning:

Grundlovens foreningsbegreb er relativt, og det må antages, at både HA, AK81 og Bandidos er foreninger i medfør af grundlovens § 78. Rigsadvokaten og Rigspolitiet når den samme konklusion.

⁹⁹ RA og RP's udtalelse af 5. marts 2010, s. 11.

¹⁰⁰ Ibid., s. 14.

¹⁰¹ Ibid., s. 14.

¹⁰² P. Andersen, 1954, s. 697-698.

¹⁰³ H. Zahle, 2004, s. 125.

I forhold til bandemiljøet, der til dels er juridisk ubekendt, må det antages, at banderne ikke er omfattet af grundlovens foreningsbegreb. Banderne adskiller sig således væsentligt fra rockermiljøet, da de typisk har en grad af tilfældighed over sin sammensætning, ligesom der ikke på samme måde er regler og internt hierarki i opbygningen.

Endvidere er det min vurdering, at banderne ikke er en forsamling i medfør af grundlovens § 79. Begrundelsen herfor er, at banderne ikke opfylder kravet om at have et bestemt formål ved samvirket.

Det betyder, at banderne hverken finder beskyttelse efter grundloven som en forening eller som en forsamling.

Efter en gennemgang af de forskellige parter i rockermiljøet vurderes det, at både HA og dennes støttegruppe AK81 er voldelige foreninger i medfør af grundlovens § 78, stk. 2. Det betyder, at foreningerne skal forbydes, og at det er anklagemyndighedens pligt at nedlægge en forbudssag ved domstolen.

Modsat er det min vurdering, at der ikke kan føres bevis for, at Bandidos er en voldelig forening, jf. grundlovens § 78, stk. 2. Endvidere er det min vurdering, at det må antages at være tvivlsomt, hvorvidt anklagemyndigheden uden for enhver rimelig tvivl kan bevise, at Bandidos har et ulovligt øjemed, jf. grundlovens § 78, stk. 1.

5 Analyse:

Selvom der igennem en periode på ca. halvandet år ikke har været åbenlyse voldelige konflikter i rocker- og bandemiljøet i Danmark, er debatten fortsat meget aktuel. Senest har sagen om rockerborgen i et villakvarter i Vanløse optaget politikere og journalister, hvor naboer til rockerborgen dels har udtalt frygt for at blive vidne til eller i værste fald ofre i skudepisoder i nabolaget og dels føler sig som fanger i eget hus, idet huspriserne i området falder, mens der ikke er nogen, der vil købe et hus, der grænser op til en rockerborg. Endvidere er debatten aktuel i forhold til den for nyligt tilkomne hollandske rockerklub, Satudarah, som har trodset den aftale, der er indgået mellem HA og Bandidos, ved at oprette en afdeling i Danmark. Et voldeligt opgør mellem medlemmer af HA og medlemmer af Satudarah intensiverede frygten for en ny rockerkrig i Danmark, men senest har de to parter indgået en fredsafteale. Endelig kan det anføres, at man fortsat hører om skyderier, der er bande- eller rockerrelaterede, og det er spørgsmålet, om vi snart ser startskuddet til et nyt opgør.

I dette afsnit diskuteres det, hvilke konsekvenser ovennævnte vurderinger kunne tænkes at få i samtiden, og vurderingerne sammenlignes med tidligere undersøgelser. Endvidere diskuteres nogle alternative løsninger i forhold til bandemiljøet, og til sidst diskuteres nogle af de aktuelle problemstillinger, som rocker- og bandemiljøet giver anledning til.

5.1 Konsekvenser for voldelige foreninger:

Denne opgave er som bekendt ikke den første til at behandle spørgsmålet om muligheden for med hjemmel i grundlovens § 78 at forbyde rockerklubberne. Allerede i 1998 indstillede Rigsadvokaten således, ”at der ikke bør iværksættes en sag efter grundlovens § 78 om opløsning af Hells Angels og Bandidos.”¹⁰⁴ Indstillingen var resultatet af en grundig undersøgelse, foranlediget af Justitsministeriet, der blandt andet talte en projekt-enhed på 22 personer. Redegørelsen blev udarbejdet på baggrund af rockerkrigen og tager således ikke stilling til hverken bandespørgsmål eller støttegruppen AK81. Det er derfor særligt redegørelsens begrundelse vedrørende HA og Bandidos, der er interessant i forhold til denne opgave.

Det er som nævnt min vurdering, at foreningerne HA og AK81 er voldelige foreninger i medfør af grundlovens § 78, stk. 2. Det fremgår af stk. 2, at voldelige foreninger ”bliver at opløse ved dom”, og som det er

¹⁰⁴ RA's notat af 27. april 1998, s. 10.

angivet ovenfor, er der ikke enighed om, hvad dette betyder. Således angives det i den seneste statsretlige udgave, *Dansk Statsret* fra 2012, at spørgsmålet om, hvorvidt grundlovens § 78, stk. 2, er en pligtbestemmelse, må anses for uafklaret.¹⁰⁵ Med henvisning til behandlingen af spørgsmålet ovenfor, hvor samtlige øvrige statsretsteoretikere samt Justitsministeriets Lovafdeling anlægger den samme fortolkning af bestemmelsen, må det antages, at grundlovens § 78, stk. 2 er en pligtbestemmelse, hvilket betyder, at anklagemyndigheden er forpligtet til at anlægge en opløsningssag mod foreninger omfattet af stk. 2. De nærmere retsvirkninger af en opløsning fastsættes ved lov, jf. stk. 5.

Som det også fremgår, er det min vurdering, at Bandidos ikke er omfattet af grundlovens § 78, stk. 2, og det er således alene HA og dennes støttegruppe AK81, der skal forbydes. Endvidere er det tvivlsomt, hvorvidt Bandidos kan forbydes i medfør af stk. 1.

Det er meget svært at forudse, hvilke konsekvenser det ville få for rocker- og bandemiljøet, hvis HA og AK81 som de eneste blev opløst. Denne vurdering er imidlertid interessant, idet en kilde i politiet, hvis navn er mig bekendt, men som ikke ønsker sit navn nævnt i opgaven, oplyser, at han har fået fortalt, at Rigsadvokaten under udarbejdelsen af redegørelsen i 1998 oprindeligt var nået til den samme konklusion, nemlig at det alene var muligt at forbyde HA. Det kan tænkes, at Rigsadvokaten herefter har vurderet, at resultatet af at indlede en forbudssag mod HA alene ville være værre end at opretholde status quo, hvor der er en vis ligevægt mellem parterne. Det kan, såfremt dette er sandt, siges, at det er Bandidos, der holder HA i live, hvilket er en interessant sondring. Det kunne ydermere være begrundelsen for, at Rigsadvokaten i sin argumentation til tider virker "søgende" efter en given konklusion, samt at han nogle steder anvender vage argumenter.

Jeg er bevidst om, at min kildes informationer er af begrænset værdi, dels fordi det er oplysninger, som han har fået fortalt af en unavngiven kilde, og dels fordi han ikke selv ønsker at have sit navn nævnt i opgaven. Personen har imidlertid arbejdet med rocker- og bandemiljøet siden 1993, og han er således en af de mest velinformerede personer i Danmark på rocker- og bandeområdet, hvorfor jeg mener, at informationen er værd at tage med.

Det var i øvrigt kildens holdning, at et forbud mod HA og AK81 ville være at foretrække, idet det ville sende et signal fra omverdenen om, at man ikke vil acceptere voldelige foreninger, der beskæftiger sig med organiseret kriminalitet. HA og AK81 ville lide et nederlag ved et forbud, idet man ville forbyde dem at bære beklædningsgenstande med tilknytning til rockergrupperne. Et forbud ville dog formentlig ikke medføre, at HA og AK81 helt ophører med at eksistere, men der er i straffelovens § 132 a hjemmel til at straffe den, der deltagere i fortsættelsen af en forenings virksomhed, efter at den er opløst ved dom. Bestemmelsen kan dog ikke forhindre personer i at mødes, i at køre på en bestemt motorcykel eller i at danne en ny forening.

Det er svært at forudsige, hvilke konsekvenser et forbud af HA og AK81 ville få i Danmark. I forvejen beskæftiger mange af medlemmerne fra grupperne sig med kriminalitet, som ikke kan føres tilbage til foreningen, og denne kriminalitet vil formentlig fortsætte på trods af et forbud. På samme måde må det antages, at der fortsat vil bestå et tilhørsforhold mellem mange af medlemmerne, og at det hierarkiske regelsæt til en vis grad vil blive opretholdt.

Det kunne tænkes, at medlemmer af HA og AK81 alternativt ville samle sig i en bandelignende organisation uden klubhus eller fælles formål. Det må dog antages at være en vanskelig proces på denne måde at gå "baglæns" i organisationen.

5.2 Banderne – den juridisk ubekendte:

Siden 2003 har Rigspolitiet konstateret en øget interesse for banderne, der tiltrækker flere og flere personer. Senest har personer fra Værebrosgruppen, der oprindeligt var en bande, været hovedmændene bag oprettelsen af den danske afdeling af den hollandske rockerklub Satudarah. Banderne beskæftiger sig bl.a. med organiseret kriminalitet, hvilket har skabt nogle konflikter mellem personer fra visse dele af bandemiljøet og særligt personer fra HA og AK81.

Banderne beskrives bedst som uformelle fællesskaber, der set fra en juridisk betragtning er enormt svære at håndtere og definere. Den manglende organisation, det manglende reglement, det manglende hierarki osv.

¹⁰⁵ *Dansk Statsret*, 2012, s. 351.

betyder, at banderne ikke er omfattet af grundlovens foreningsbegreb efter grundlovens § 78. Dermed kan man ikke forbyde banderne med hjemmel i grundlovens § 78, stk. 1 eller stk. 2.

Videre betyder det manglende formål ved samvirket, at banderne formentlig ikke er omfattet af grundlovens forsamlingsbegreb i medfør af grundlovens § 79, og man kan derfor heller ikke anvende denne bestemmelses muligheder for forbud, jf. 3. pkt.

Der er med andre ord tale om et fællesskab, der ikke juridisk lader sig definere. Man kan forbyde bestemte personer i at tage ophold i en bestemt ejendom, men man kan ikke forbyde en gruppe af personer i at mødes på gaden. Man kan ikke anvende jura på noget, der ikke eksisterer.

Det kan virke truende, når flere personer eksempelvis møder op uden for en retsbygning og tydeligt signalerer, at de holder sammen, ved f.eks. at være iført samme trøjer, ved at være maskerede eller ved at råbe smædesange mod politiet eller andre grupper. Det er klart, at de enkelte personer kan blive straffet, hvis de overtræder lovgivningen, men det er ikke muligt at opløse gruppen eller at forbyde folk at være sammen i det offentlige rum. Man er derfor nødsaget til at tænke i andre baner i relation til bandespørgsmålet.

5.2.1 Straffelovens § 81 a:

Stigningen i bandekriminalitet har også medført politiske overvejelser. Et resultat af disse overvejelser kan findes i lov nr. 501 af den 12. juni 2009, der bl.a. betød, at man indsatte en ny bestemmelse i straffelovens § 81 a. Af noterne til bestemmelsen fremgår det, at baggrunden for indsættelsen af bestemmelsen var den verserende bandekrig, hvor der i flere tilfælde var anvendt skydevåben på offentligt tilgængelige steder. Bestemmelsen giver mulighed for, at domstolen ved fastsættelsen af strafflængden for overtrædelse af straffelovens §§ 119, 123, § 245 jf. § 247, § 246, jf. § 245, § 246, jf. § 245, jf. § 247 og § 252, stk. 1 kan forhøje den indtil det dobbelte, hvis bestemmelsens betingelser er opfyldt. Det fremgår af Karnovs note 369, at ”I bemærkningerne til lovforslaget til § 81 a er det forudsat, at strafudmålingsniveauet i sager omfattet af bestemmelsen som udgangspunkt fordobles i forhold til den straf, der hidtil ville blive fastsat af domstolene.”

Som betingelser for at anvende bestemmelsen skal der foreligge et verserende og gensidigt opgør, hvilket vil sige en konflikt mellem minimum to parter af en betydelig intensitet, som gennem en vis periode skal have givet udslag i angreb. Der skal videre være tale om et opgør mellem grupper, hvilket også omfatter mere løse grupperinger, eksempelvis bandegrupperinger. Endvidere er det et krav, at der som led i opgøret enten er anvendt skydevåben eller andre våben eller eksplosivstoffer, som på grund af deres farlige karakter er egnet til at forvolde betydelig skade.

Bestemmelsen skal ses som et signal fra politikerne om, at vi som samfund ikke vil acceptere voldelige opgør, der udspiller sig i det offentlige rum mellem personer tilhørende bande- eller rockermiljøet.

I praksis er det op til politiet og anklagemyndigheden over for domstolen at bevise, at den personfarlige kriminalitet opfylder de ovenfor nævnte betingelser. For en umiddelbar betragtning synes denne bevisbyrde at være rimelig overskuelig, men et hurtigt opslag i retspraksis vedrørende bestemmelsen viser, at den ikke anvendes særligt ofte, hvilket der kan være flere grunde til.

For det første kan det være problematisk at bevise en persons tilhørsforhold til en bestemt bande eller gruppe, idet personerne sjældent iklæder sig beklædningsgenstande eller andet, der kunne indikere et sådant forhold. For det andet er det sjældent, at personer fra rocker- og bandemiljøet i straffesager udtaler sig til politiet eller anklagemyndigheden, og det er således op til politiet at bevise, at den pågældende person tilhører en speciel gruppe, hvilket kan være problematisk, særligt i forhold til bandemedlemmer. For det tredje skal politiet og anklagemyndigheden bevise, at det pågældende angreb sker som en del af et verserende og gensidigt opgør, der har stået på over en vis periode. Min kilde i politiet oplyste, at dette i praksis sker ved, at man fra anklagemyndighedens side over for retten fremlægger et papir, hvoraf det fremgår, at der tidligere mellem den sigtedes gruppe og den anden gruppe har været et opgør, samt at der flere gange tidligere i opgøret mellem grupperne er anvendt skydevåben. Problemet ved denne fremgangsmåde er, at beviserne ofte er formodninger fra politiets side, og at det er forholdsvis simpelt for en forsvarer at afværge sådanne formodninger. Yderligere kan det for det fjerde anføres, at politiet anvender store ressourcer i forhold til rocker- og bandekriminalitet, og at det derfor ved hver retssag må overvejes, om man er villig til at anvende de ressourcemeæssigt ”tunge” beviser, eller om man skal vente med at anvende det store skyts til en eventuel større sag.

Samlet betyder det, at man i en straffesag må gøre sig nogle overvejelser om, hvorvidt man ønsker at anvende straffelovens § 81 a. Min kilde i politiet oplyser, at spørgsmålet om anvendelsen af straffelovens § 81 a ofte stjæler opmærksomheden fra den egentlige straffesag, hvilket også er en faktor, som man må tage med i sine overvejelser. Ud fra en samlet vurdering er det således forståeligt, at bestemmelsen ikke bliver anvendt oftere i praksis. Set fra en politisk synsvinkel bliver bestemmelsen ikke brugt helt efter sin hensigt.

5.2.2 Medvirkensansvar, jf. straffelovens § 23:

Bl.a. for at styrke indsatsen mod kriminelle bander har Rigsadvokaten i en redegørelse af 12. juli 2013 behandlet straffelovens regler om medvirken samt vurderet, om der er behov for ny lovgivning. Det er således kendetegnende for kriminelle sammenslutninger, hvilket omfatter både rockergrupper og bander, at de kriminelle dækker over hinanden, hvilket kan virke stødende for retsfølelsen.

Straffelovens § 23, stk. 1, 1. pkt. bestemmer, at alle, som ved tilskyndelse, råd eller dåd har medvirket til en forbrydelse, kan straffes. Bestemmelsen omfatter både den bistand, som skal forøge muligheden for at gennemføre lovovertrædelsen, samt den bistand, som skal øge viljen til det.

Rigsadvokaten anfører i redegørelsen, at den hierarkiske opbygning i rocker- og bandemiljøet betyder, at de ledende medlemmer typisk ikke selv deltager i den strafbare handling, men i stedet lader underordnede medlemmer om det "beskidte arbejde",¹⁰⁶ og at der ofte opstår bevismæssige vanskeligheder i forbindelse med forbrydelser med relationer til rocker- og bandemiljøet samt organiseret kriminalitet i almindelighed.¹⁰⁷

Efter en gennemgang af to afgørelser fra retspraksis anfører Rigsadvokaten om bevisbyrden: "I det omfang der kan føres bevis for ledernes deltagelse i den strafbare handling, herunder også i form af at give ordre til den, er domstolene ikke tilbageholdende med at domfælde for medvirken."¹⁰⁸

I sin sammenfatning anfører Rigsadvokaten, at politiet og anklagemyndigheden i sin efterforskning og ved vurderingen af tiltalospørgsmålet i straffesager mod personer fra rocker- og bandemiljøet er meget opmærksomme på, om der er grundlag for et medvirkensansvar efter straffelovens § 23, og at der efter Rigsadvokatens opfattelse ikke er behov for ny lovgivning eller andre tiltag i relation til reglerne om medvirken.¹⁰⁹

5.2.3 Sammenfatning:

Sammenfattende kan det anføres, at banderne skaber visse juridiske problemer, idet de ikke umiddelbart lader sig definere. Der er mulighed for at forbyde rockerklubberne i medfør af grundlovens § 78, stk. 1 eller stk. 2, men der er ikke samme muligheder i forhold til banderne, som indtager en større og større rolle i den organiserede kriminalitet i Danmark. Set fra en umiddelbar betragtning er det ikke muligt rent juridisk at lave et forbud i forhold til banderne, da man ikke kan forbyde folk at mødes. Derfor er straffelovens § 23 og § 81 a de bedste bestemmelser, der er til rådighed, med hensyn til at begrænse incitamentet for bandemedlemmer til at lade sig involvere i voldelige konflikter.

Særligt interessant i den forbindelse er straffelovens § 81 a, der giver hjemmel til at idømme den dobbelte straf. Som anført ovenfor er der dog visse komplikationer forbundet med anvendelsen af bestemmelsen, men det må antages at være tvivlsomt, hvorvidt en lempelse af kravene efter bestemmelsen vil være en løsning, eftersom danske retsprincipper tilsiger, at der bør stilles strenge krav til en skærpelse som den pågældende.

Med henvisning til Rigsadvokatens redegørelse om medvirkensansvar må det antages, at straffelovens regler om medvirken giver tilstrækkelig mulighed for at straffe alle de personer, der har været involveret i en lovovertrædelse – også i forhold til bandemiljøet.

¹⁰⁶ RA's redegørelse af 12. juli 2013, s. 7.

¹⁰⁷ Ibid., s. 6.

¹⁰⁸ Ibid., s. 10.

¹⁰⁹ Ibid., s. 27.

5.3 Aktuelt:

5.3.1 Rockerborge i villakvarterer:

Det er velkendt, at der i mange af de større byer i Danmark findes såkaldte ”rockerborge”, der fungerer som tilholdssted/klubhus for de forskellige afdelinger af rockerklubberne. Senest har et Bandidos-klubhus i Vanløse og et Satudarah-klubhus i Bagsværd skabt en del debat. I Vanløse er mange naboer gået sammen om at få rockerborgen lukket, idet de føler sig chikaneret og utrygge ved tilstedeværelsen af rockerborgen. I Bagsværd forsøger Gladsaxe Kommune at anlægge en vendeplads for lastbiler på den grund, hvor klubhuset ligger – også på grund af utryghed fra naboerne. På den anden side følger det af grundlovens § 73, at ejendomsretten er ukrænkelig, og at den person, som ejer en ejendom, selv kan bestemme, hvem der færdes derpå.

Naboerne til rockerborgene har flere bekymringer. Deres største bekymring er, at de ved udbruddet af en ny konflikt i rocker- og/eller bandemiljøet vil befinde sig midt i en krigszone. Som nævnt blev der under rockerkrigen i 90’erne som led i opgøret bl.a. anvendt panserværnsraketter, mens der også var flere eksempler på drive-by-shootings, hvilket åbenlyst udsætter de øvrige beboere i området for betydelig fare. For at sætte tingene på spidsen kan det anføres, at en af nabogrundene til klubhuset i Vanløse er en børnehave.

Oprettelsen af en rockerborg i et villakvarter kan endvidere have betragtelige økonomiske konsekvenser for naboerne. I et indslag i TV Avisen fra den 9. juli 2013 er det anført, at oprettelsen af en rockerborg kan resultere i et prisnedslag på de omkringliggende ejendomme på op til 50 %. Ofte er det slet ikke muligt at sælge en ejendom, da interesserede købere mister interessen ved oplysningen om, at ejendommen grænser op til en rockerborg.

Endvidere har flere af naboejendommene til rockerborgen i Vanløse været udsat for hærværk, hvilket særligt har været tilfældet for de naboer, der åbenlyst har luftet deres utilfredshed over tilstedeværelsen af rockerborgen. Det skal i den forbindelse anføres, at domstolene endnu ikke har udtalt sig om nogen sammenhæng mellem den forøvede hærværk og personer med tilknytning til rockerborgen.

Som ejer af en ejendom har man ikke indflydelse på, hvem der køber nabogrunden, med mindre man selv køber den. Det er således tilfældigheder, der bestemmer, hvem der køber nabogrunden, og dermed også, om man kommer til at lide en sikkerhedsmæssig og økonomisk overlast ved eventuelt at blive nabo til en rockerborg.

Politiet kan i medfør af lov nr. 907 af 15. oktober 1996, rockerloven, bestemme, at visse personer ikke må opholde sig i en bestemt ejendom, hvis visse betingelser er opfyldt. Herudover er det ikke muligt at forbyde en person at købe en ejendom og derefter invitere sine venner. Planloven kan sætte visse begrænsninger for, hvad ejeren af en ejendom kan anvende ejendommen til, og sagen fra Vanløse kan muligvis danne præcedens herfor. Sagen kan imidlertid ikke forhindre, at en ejer af en ejendom frit kan bestemme, hvem der opholder sig på ejendommen. Ejendomsretten er en grundlæggende ret, og det er ikke muligt ved lov at bestemme, at eksempelvis medlemmer af en rockerklub ikke må eje en ejendom i et villakvarter, da det ville være i strid med grundloven samt i strid med den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Det er muligt, at planloven kan forhindre rockerborge i villakvarterer, hvilket endnu er op til praksis at bestemme, men dette ændrer ikke ved, at ejendomsretten er fundamental, og at man derfor ikke kan forhindre, at personer fra rocker- eller bandemiljøet køber en ejendom og derefter bestemmer, hvem der færdes på ejendommen.

Det er muligt at ekspropriere, jf. grundlovens § 73, hvor almenvellet kræver det. Gladsaxe Kommune meldte den 16. februar 2014 ud, at de har planer om at anlægge en vendeplads for lastbiler på grunden, hvor Satudarahs klubhus er placeret. Denne sag verserer fortsat, og det er vigtigt at pointere, at det alene er muligt at benytte denne bestemmelse, hvor almenvellet kræver det, og sagen fra Bagsværd lugter en smule af magtfordrejning.

Som almindelig borger i et villakvarter må man affinde sig med, at det er tilfældigheder, der afgør, om man får en rockerborg til nabo, hvilket kan få både helbredsmæssige og økonomiske konsekvenser.

5.3.2 Ny international rockerklub:

En ny international rockerklub, den hollandske klub Satudarah, har for nylig oprettet en afdeling i Danmark. Min kilde i politiet oplyser, at den nye afdeling primært er oprettet af medlemmer af den tidligere bande-gruppering Værebroguppen, og at man i politiet for tiden fortsat forholder sig afventende til situationen, idet man endnu ikke med sikkerhed ved, hvordan HA og Bandidos vil forholde sig til den nye klub.

HA og Bandidos har en indbyrdes aftale om, at internationale rockerklubber, der ønsker at komme til Danmark, skal henvende sig til repræsentanter fra HA og Bandidos for at få disses accept, forinden de kan oprette en afdeling i Danmark. Ifølge min kilde i politiet har Satudarah trodset denne aftale, og man ved derfor ikke, hvordan HA og Bandidos vil reagere.

En indikation herpå fik man den 23. februar 2014, hvor der opstod et voldsomt slagsmål mellem 30 personer på Østerbro i København. I den forbindelse bekræftede en politikommissær, at det var en konflikt mellem Satudarah og HA, der var årsagen til slagsmålet. Under slagsmålet blev tre personer ramt af knivstik, mens der blev affyret adskillige skud med skydevåben, hvor ingen dog blev ramt.

I dagene efter det voldsomme opgør var der flere voldelige episoder mellem medlemmer af de to rockergrupper, og det er for mig blevet oplyst, at HA i denne periode indkaldte til et møde angående strategien over for Satudarah. Videre er det oplyst, at Satudarah i denne periode meddelte sine medlemmer, at de skulle gå i "code red", hvilket betyder, at medlemmer af Satudarah forlod deres bopæle og kun færdedes i grupper af minimum ti personer ad gangen.

Senest er der blevet indgået en foreløbig fredsaf tale mellem Satudarah og Hells Angels. Ved indgåelsen af aftalen, der blev indgået ved et møde den 1. marts 2014, var også medlemmer af Bandidos repræsenteret. Aftalen er foreløbig og skal således følges op af en mere bindende fredaftale, og derfor frygtedes det fortsat, at en ny rockerkrig er under opsejling. Som bekendt var det et drab, der blev startskuddet til Bandekrigen i 2008, og det scenarie kan meget vel tænkes at gentage sig.

De juridiske konsekvenser af en ny rockerkrig er svære at forudsige; indtil videre kan det blot konkluderes, at HA ser ud til at fortsætte sin voldelige virksomhed, mens Bandidos fortsat spiller med sine kort tæt til kroppen.

6 Konklusion:

Formålet med opgaven var at undersøge, hvorvidt betingelserne i grundlovens § 78 for opløsning af rockerklubberne Hells Angels, AK81 og Bandidos samt bandegrupperingerne måtte antages at være til stede.

Efter en gennemgang af grundlovens § 78, stk. 2 er det min klare overbevisning, at bestemmelsen indebærer en pligt for anklagemyndigheden til at starte en forbudssag mod foreninger, der opfylder betingelserne i bestemmelsen, og at bestemmelsen omfatter alle foreninger og dermed ikke kun foreninger med et bestemt formål for øje. Begge overbevisninger er i modstrid med Rigsadvokatens fortolkning i redegørelsen fra 1998. Det vurderes, at rockerklubberne er foreninger i medfør af grundloven, men at det samme ikke er tilfældet for bandegrupperingerne, der efter min vurdering end ikke er forsamlinger i medfør af grundloven.

For så vidt angår Hells Angels, vurderes det, at der under en eventuel forbudssag ville kunne føres det fornødne bevis for, at foreningen er en voldelig forening, jf. grundlovens § 78, stk. 2. Den største udfordring står i at bevise, at volden udgår fra foreningen, men efter en gennemgang af Hells Angels' involvering i voldelige konflikter i Danmark siden sin ankomst i 1980, mener jeg, at det er muligt at løfte denne bevisbyrde. Det samme gør sig gældende i forhold til støttegruppen AK81, hvilket betyder, at anklagemyndigheden er forpligtet til at indlede en forbudssag mod Hells Angels og AK81.

Hvad angår Bandidos, er det min vurdering, at der ikke vil kunne føres det fornødne bevis for, at foreningen er en voldelig forening efter stk. 2, og videre vurderes det, at det heller ikke kan bevises, at foreningen har et ulovligt øjemed, jf. stk. 1. Det skyldes, at Bandidos ikke på samme måde som Hells Angels har været involveret i åbenlyse voldelige konflikter, og at det faktum, at foreningens medlemmer ofte er kriminelle, ikke kan løfte bevisbyrden for, at volden (stk. 2) eller kriminaliteten (stk. 1) udgår fra foreningen.

For så vidt angår banderne lader de sig ikke definere rent juridisk, da de hverken opfylder grundlovens betingelser for at være en forening eller en forsamling. Da man ikke kan forbyde noget, der ikke er juridisk, må man anvende andre retsmidler mod disse. Af særlig interesse er straffelovens § 23 og § 81 a, der giver anklagemyndigheden mulighed for at straffe alle medvirkende til en lovovertrædelse, og at straffen kan stige med indtil det dobbelte, såfremt det kan bevises, at der er tale om et verserende og gensidigt opgør, hvor der tidligere er blevet anvendt skydevåben.

Selvom det er min vurdering, at der foreligger en pligt fra anklagemyndighedens side til at indlede en forbudssag, er det svært sige noget om, hvorvidt det kommer til at ske i fremtiden. Den aktuelle situation, hvor en ny rockerkrig i Danmark ulmer, kan få stor betydning – både juridisk, men også politisk i form af et pres fra både presse og opposition.

7 Litteraturliste:

Bøger:

- Johannes E. Larsen, Samlede Skrifter, Første Afdeling, Tredje Bind, 1857.
- Carl Georg Holck, Den Danske Statsforfatningsret, andel del, 1869, udgivet efter forfatterens død ved C. Goos og J. Nellesmann, Den Gyldendalske Boghandel.
- Henning Matzen, Den Danske Statsforfatningsret, tredje del, fjerde gennemsete Udgave, 1909, J.H. Schultz A/S.
- Knud Berlin, Den Danske Statsforfatningsret, andel del, 2. gennemsete Udgave, 1939.
- Poul Andersen, Dansk Statsforfatningsret, 1954, Gyldendal.
- Alf Ross, Dansk Statsforfatningsret II, 1966, Nyt Nordisk Forlag Arnold Busck.
- Max Sørensen, Statsforfatningsret, 2. udgave, 1973, Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Henrik Zahle, Menneskerettigheder, Dansk Forfatningsret 3, 3. udgave, 2004, Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Jørgen Albæk Jensen, De politiske partier i retlig belysning, 2009, Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Peter Germer, Statsforfatningsret, 5. udgave, 2012, Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Jens Peter Christensen, Jørgen Albæk Jensen og Michael Hansen Jensen, Dansk Statsret, 2012, Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Redegørelser, notitser mv.:

- Justitsministeriets Lovafdeling, Notits om spørgsmålet om anvendelse af grundlovens § 78 i forhold til rocker-klubber, 24. september 1996.
- Justitsministeriets Lovafdeling, Notits om grundlovens § 78, stk. 2, 30. september 1996.
- Justitsministeriets Lovafdeling, Notits om opløsning af rocker-klubber, 3. oktober 1996.
- Rigsadvokaten, Notat om Rigsadvokatens redegørelse om mulighederne for at søge rockerklubberne Hells Angels og Bandidos opløst ved dom af 27. april 1998.
- Rigsadvokaten, Redegørelse af 27. april 1998 om muligheden for at søge rockerklubberne Hells Angels og Bandidos opløst ved dom, kapitel 3, om fortolkningen af grundlovens § 78, stk. 2.
- Justitsministeriets Lovafdeling, Notat om bestemmelsen i grundlovens § 78 om foreningsfrihed, 29. juni 2004.
- Rigsadvokatens supplerende redegørelse om eventuel opløsning af Hizb-ut-Tahrir i henhold til grundlovens § 78, juni 2008.
- Rigspolitiets statusrapport for 2008 om kriminalitet forøvet af rockere og bander, 17. marts 2009.
- Rigspolitiets og Rigsadvokatens udtalelse til brug for vurderingen af, om der bør iværksættes en undersøgelse af spørgsmålet om opløsning af visse bander og rockergrupper, 5. marts 2010.

- Justitsministeriets Lovafdelings besvarelse af spørgsmål nr. 1302, som Folketingets Retsudvalg har stillet til Justitsministeren den 30. juni 2010.
- Rigsadvokatens redegørelse om erfaringer med straffelovens regler om medvirken, 12. juli 2013.

Domme:

- UfR 1874.479LHS.
- UfR 1924.514H.
- U.1996.984Ø.
- U.1997.38Ø.
- U.1998.1633H.
- U.1999.72/3H.
- U.2003.1428Ø.
- U.2007.1471Ø.
- U.2011.904V.
- U.2011.997OE.
- U.2011.2203H.

Artikler:

- Johannes Simonsen, Parti og Stat, Juristen 1937, s. 201-221.
- Gorm Toftegaard Nielsen, Grundlovens § 78 og foreningsforbud, U.1999B.67.
- Nicoline Nyholm Miller, Foreningsfriheden i en brydningstid – hvortil og ikke længere?, Juristen nr. 1, 2006, s.20-28.

Love, bekendtgørelser, forarbejder mv.

- Beretning om Forhanlingerne Paa Rigsdagen, Bind I og II.
- Rigsdagstidende 1938-39, tillæg A og B.
- Rigsdagstidende 1940/41, tillæg A.
- Betænkning afgivet af Forfatningskommissionen af 1946, J. H. Schultz A/S.
- Lovforslag B 150 fremsat 17. marts 2004, Forslag til folketingsbeslutning om opløsning af Pædofilforeningen.
- Folketingstidende 1987/88, 1. samling.
- Lov nr. 123 af 28. april 1934 om nazistisk virksomhed.
- Lov nr. 349 af 22. august 1941 om kommunistisk virksomhed.

Hjemmesider:

- <http://grundlov.dab.dk/>
- <http://videnskab.dk/kultur-samfund/rockere-og-bikere-kaemper-om-mandighed-og-omdomme>
- www.karnovgroup.dk
- www.retsinformation.dk
- <http://www.dr.dk/Nyheder/Indland/2013/05/02/120027.htm>
- <http://jyllands-posten.dk/indland/kbh/ECE6370240/rockerborg-ryddes-maske-ikke-alligevel/>