

JUSTITSMINISTERIET
Lovafdelingen
SLOTSHOLMSGADE 10
1216 KØBENHAVN K.
33 92 33 40 TELEFAX 33 93 35 10

BSA03655
J. nr. 1998-750-0071

Den **29 APR. 1998**

Folketingets Retsudvalg
Christiansborg
1240 København K.

Rigsadvokaten har afleveret sin redegørelse til Justitsministeriet om mulighederne for at søge rockerklubberne Hells Angels og Bandidos opløst ved dom.

Rigsadvokaten har efter en samlet vurdering indstillet, at der ikke bør iværksættes en sag efter grundlovens § 78 om opløsning af de to rockerklubber.

Justitsministeriet har i dag tiltrådt rigsadvokatens indstilling.

En pressemeddelelse med bilag herom vedlægges i 80 eksemplarer.



Frank Jensen



Torsten Hesselbjerg

Den 29. april 1998.

PRESSEMEDDELELSE

Intet rockerforbud

Justitsminister Frank Jensen har modtaget rigsadvokatens redegørelse om mulighederne for at søge rockerklubberne Hells Angels og Bandidos opløst ved dom.

Rigsadvokaten har efter en samlet vurdering indstillet, at der ikke bør iværksættes en sag efter grundlovens § 78 om opløsning af de to rockerklubber.

Justitsministeren har i dag tiltrådt rigsadvokatens indstilling.

"Det er meget vigtigt for mig at understrege, at denne afgørelse på ingen måde er udtryk for, at der lægges op til en svækkelse af politiets indsats mod rockerkriminaliteten. Den vil blive fortsat som hidtil med uformindsket kraft. I dag er over 100 af de i alt ca. 260 personer, der er tilknyttet Hell Angels og Bandidos, frihedsberøvede som domfældte eller varetægtsfængslede.

I forbindelse med undersøgelsen er der tilvejebragt et betydeligt oplysningsmateriale om Hells Angels og Bandidos og om de personer, der er tilknyttet de to klubber. Jeg har bedt rigspolicechefen som formand for rockerstyregruppen om at overtage og løbende ajourføre dette materiale, således at det kan være til nytte for politiet og anklagemyndigheden i det videre arbejde med at opklare rockerkriminaliteten.

Jeg er i øvrigt meget tilfreds med, at et bredt flertal i Folketinget støtter mit lovforslag om, at den såkaldte rockerlov gøres permanent. Også dette er et klart signal om, at der vil blive grebet ind, hvis rockerkrigen skulle blusse op igen, "udtaler justitsminister Frank Jensen."

Rigsadvokatens skrivelse til Justitsministeriet og et notat om redegørelsen vedlægges.

RIGSADVOKATEN

Christians Brygge 28, 3. tv., 1559 Kbh. V.
Telefon 33 12 72 00 Telefax 33 14 70 08

København, den 27. april 1998.

Journal nr. G 1893. KL/kk.
(Bedes anført ved henvendelser)

+ bilag.

Justitsministeriet.

Vedlagt fremsender jeg en redegørelse om min undersøgelse af mulighederne for at søge rockerklubberne Hells Angels og Bandidos opløst ved dom.

Redegørelsen indeholder i alt 434 sider.

Som det fremgår af redegørelsen, går min indstilling ud på, at der ikke bør iværksættes en sag efter grundlovens § 78 om opløsning af Hells Angels og Bandidos.

Redegørelsen indeholder en sammenfatning, der i koncentreret form giver en oversigt over den indsamling af oplysninger og over de vurderinger, som er foretaget som led i undersøgelsen.

Såfremt Justitsministeriet kan tiltræde min indstilling, vil den særlige projektenhed, som har udført undersøgelsen, kunne afvikles, og medarbejderne vil kunne overføres til andet arbejde, når den fornødne afvikling har fundet sted. Undersøgelsen har imidlertid tilvejebragt et betydeligt oplysningsmateriale om Hells Angels og Bandidos og om personer, der er medlemmer af eller relateret til disse klubber. Dette materiale bør efter min opfattelse bevares og løbende ajourføres, således at det kan være til nytte for politi og anklagemyndighed i forbindelse med andre sager. Jeg skal derfor foreslå, at Justitsministeriet træffer afgørelse om, at materialet overdrages til Rigspolitichefen med henblik herpå. Jeg

kan oplyse, at jeg allerede har haft en indledende drøftelse med Rigspolitichefen herom, og at Rigspolitichefen har givet udtryk for, at han er indstillet på at overtage og videreføre materialet.

Det er min opfattelse, at redegørelsen ikke bør offentliggøres eller stilles til rådighed for personer uden for anklagemyndigheden. Jeg skal i den forbindelse henvide til, at undersøgelsen må anses for at være en sag inden for strafferetsplejen, jf. retsplejelovens § 684, stk. 1, nr. 4. Jeg skal endvidere henvide til, at redegørelsen indeholder oplysninger fra straffesager, herunder verserende straffesager, om enkeltpersoners forhold. Det drejer sig bl.a. om oplysninger fra telefon- og rumaflytninger og andre indgreb i meddelelseshemmeligheden i sager, hvor der udestår spørgsmål om underretning eller undladt underretning om indgrebet, jf. retsplejelovens § 788, og/eller udestår spørgsmål om tilintetgørelse eller undladt tilintetgørelse af materialet, jf. retsplejelovens § 791. Jeg skal endelig henvide til, at redegørelsen indeholder drøftelser af proceduremæssig karakter om forskellige retlige og faktiske problemstillinger, som kan opstå under en sag om opløsning efter grundlovens § 78 eller eventuelt under andre retssager.

Der vedlægges et notat om undersøgelsen, som i korte træk beskriver undersøgelsens hovedsynspunkter og hovedkonklusioner. Dette notat vil Justitsministeriet efter min opfattelse kunne offentliggøre.


Henning Fode.

NOTAT

om

Rigsadvokatens redegørelse om mulighederne for at søge rockerklubberne Hells Angels og Bandidos opløst ved dom.

1. INDLEDNING.

Rigsadvokaten blev under et møde i Justitsministeriet den 12. december 1996 anmodet om at indlede en undersøgelse med henblik på nærmere at vurdere, hvorvidt betingelserne i grundlovens § 78 for opløsning af rockerklubberne Hells Angels og Bandidos må antages at være tilstede.

Undersøgelsen skulle baseres på eksisterende materiale samt relevant materiale, der måtte fremkomme i forbindelse med verserende og kommende retssager.

Rigsadvokaten orienterede på et møde den 19. juni 1997 Justitsministeren om den foreløbige status for undersøgelsen, og det blev besluttet, at undersøgelsen skulle fortsætte.

Der blev under Rigsadvokaten oprettet en særlig, midlertidig projektenhed, som skulle tilvejebringe og vurdere grundlaget for at søge Hells Angels og Bandidos opløst ved dom, jf. grundlovens § 78, stk. 2, og i givet fald bistå med sagens anlæg og gennemførelse ved retten.

Projektenheden blev etableret den 1. august 1997 og har bestået af en statsadvokat, der har varetaget den daglige ledelse, yderligere tre jurister, en kriminalinspektør og en kriminalkommissær, fjorten kriminalpolititjenestemænd og to kontorfunktionærer.

Størrelsen af projektenheden er løbende blevet justeret under hensyn til omfanget af arbejdsopgaver.

Undersøgelsen omfatter spørgsmålet om, hvorvidt der er grundlag for at søge Hells Angels og Bandidos opløst ved dom i

medfør af grundlovens § 78, stk. 2. Der er endvidere foretaget en vurdering af, hvorvidt klubberne vil kunne opløses efter grundlovens § 78, stk. 1, fordi de har et ulovligt formål. Grundlovens § 78, stk. 1 og 2, har følgende ordlyd:

"§ 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."

2. DEN NÆRMERE TILRETTELEGGELSE OG GENNEMFØRELSE AF UNDERSØGELSEN.

Undersøgelsen er blevet gennemført dels som en juridisk gennemgang af og stillingtagen til de retlige spørgsmål, der knytter sig til gennemførelsen af en sag efter grundlovens § 78, stk. 2, dels som en sideløbende indsamling af faktiske oplysninger, der kan tjene til at belyse, om de to rockerklubber kan opløses efter bestemmelsen. På grundlag af de herved fremkomne oplysninger er der foretaget en vurdering af mulighederne for at få medhold ved domstolene i en sag om opløsning af rockerklubberne.

Den juridiske del af undersøgelsen har bestået i en nøje gennemgang af grundlovens § 78, stk. 2, bestemmelsens forarbejder og den juridiske litteratur om bestemmelsen med henblik på at fastslå det nærmere anvendelsesområde for bestemmelsen. Herudover er der foretaget en analyse af de processuelle spørgsmål, der vil opstå, såfremt der nedlægges et administrativt forbud mod rockerklubberne, og der som krævet i grundloven straks efter anlægges sag ved domstolene mod klubberne med påstand om opløsning.

Med hensyn til indsamling af faktiske oplysninger har undersøgelsen alene omfattet sager, der omhandler voldskriminalitet i bred forstand. Herved forstås samtlige overtrædelser af straffeloven og særlovgivningen, hvori vold eller trusler om

vold indgår, herunder overtrædelse af våben- og eksplosivloven.

Undersøgelsen har omfattet ca. 300 personer, om hvem der foreligger dokumenterbare oplysninger om, at de har været eller er fuldgyldige medlemmer af og/eller prospects eller hangaround i Hells Angels eller Bandidos. For Bandidos er tillige oplysninger vedrørende de såkaldte probationaries medtaget.

Tidsmæssigt er undersøgelsen for så vidt angår Hells Angels afgrænset til perioden fra efteråret 1979 - hvor det første prospectchapter til Hells Angels blev etableret i Danmark - til den 31. oktober 1997. For så vidt angår Bandidos er undersøgelsen afgrænset til perioden fra juni 1993 - hvor de første probationarychapters til Bandidos blev etableret i Danmark - til den 31. oktober 1997. Væsentlige sager er dog medinddraget, selvom sagerne først er afgjort efter den 31. oktober 1997.

Sager vedrørende vold i bred forstand er gennemgået, og såfremt der er fundet oplysninger af betydning for undersøgelsen, er disse indgået i denne.

Der er i et vist omfang tillige inddraget uopklarede sager, idet der i sådanne sager kan fremgå oplysninger af betydning for undersøgelsen.

Der er rapporteret 399 sagskomplekser. Et sagskompleks vil ofte indeholde flere strafbare forhold.

Indsamlingen af oplysninger har ført til, at der i undersøgelsen indgår i alt ca. 8.500 bilag, der er fordelt på i alt ca. 145 ringbind. Samlet andrager antallet af sider i undersøgelsen ca. 45.000.

3. UNDERSØGELSENS RESULTATER OG RIGSADVOKATENS VURDERINGER.

Gennemførelsen af et forbud forudsætter, at myndighederne kan føre bevis for, dels at rockerklubberne er foreninger i grundlovens forstand, dels at de voldelige aktiviteter, der er tale om, er udført på foreningernes vegne.

Det er Rigsadvokatens vurdering, at det må anses for overvejende sandsynligt, at der i en eventuel forbudssag efter grundlovens § 78, stk. 2, kan føres det fornødne bevis for, dels at Hells Angels og Bandidos opfylder grundlovens betingelser for at kunne betegnes som foreninger, dels at Hells Angels og Bandidos i Danmark hver især må anses for at være én forening bestående af flere lokale afdelinger.

Det vanskeligste spørgsmål er, hvorvidt det kan bevises, at Hells Angels og Bandidos som foreninger virker ved eller søger at nå deres mål ved vold, anstiftelse af vold eller lignende strafbar påvirkning af anderledes tænkende.

Rigsadvokaten har som ovenfor anført foretaget en nøje gennemgang af grundlovens § 78, stk. 2, bestemmelsens forarbejder og den juridiske litteratur om bestemmelsen med henblik på at fastslå dens nærmere anvendelsesområde.

Ordlyden af grundlovens § 78, stk. 2, er ikke entydig, og det fremgår ikke klart af bestemmelsens forarbejder, hvilket anvendelsesområde bestemmelsen er tiltænkt. Bestemmelsen er endvidere ikke anvendt i praksis, og der foreligger derfor ikke fortolkningsbidrag fra domstolene.

Det er Rigsadvokatens opfattelse, at det såvel efter en fortolkning, som inddrager bestemmelsens forarbejder, som efter en sproglig fortolkning er nærliggende at antage, at det er en betingelse for at anse foreninger - herunder rockerklubber - for omfattet af grundlovens § 78, stk. 2, at det kan påvises, at disse har et politisk, ideologisk, agitatorisk eller lignende mål med voldsudøvelsen.

Der er intet i de ved undersøgelsen fremkomne oplysninger, der tyder på, at Hells Angels og Bandidos som foreninger ved voldsudøvelse søger at nå politiske, ideologiske, agitatoriske eller lignende mål. Undersøgelsen indeholder i øvrigt ingen væsentlige oplysninger om voldelige aktiviteter fra foreningernes side rettet mod staten, andre offentlige myndigheder eller borgernes udøvelse af grundlovssikrede rettigheder.

Såfremt det antages, at det er en betingelse for at anse rockerklubber for omfattet af grundlovens § 78, stk. 2, at det kan påvises, at klubberne har et politisk, ideologisk, agitatorisk eller lignende mål med voldsudøvelsen, er der således ikke grundlag for at anse Hells Angels og Bandidos for omfattet af grundlovens § 78, stk. 2.

Fortolkningen af grundlovens § 78, stk. 2, er som nævnt ikke entydig. Rigsadvokaten har derfor også indgående vurderet, hvorvidt Hells Angels og Bandidos vil kunne opløses efter bestemmelsen, såfremt det lægges til grund, at denne omfatter foreninger, der udøver vold eller opfordrer til vold, selvom dette ikke sker med et politisk, agitatorisk eller lignende mål.

Det er Rigsadvokatens opfattelse, at det i så fald må antages, at en forening "virker ved vold" i grundlovens forstand, såfremt de voldelige handlinger, medlemmerne har begået, er foretaget på vegne af foreningen.

Der kan i sagens natur ikke stilles krav om, at det af vedtægterne fremgår, at foreningen søger at opnå sine mål ved eller i øvrigt virker ved vold. Det afgørende er en bedømmelse af den virksomhed, som foreningen reelt står for.

Såfremt de voldelige aktiviteter alene består i få enkeltstående forhold, kan det næppe antages, at foreningen "virker ved vold", uanset om de strafbare forhold er af alvorlig karakter.

Det må formentlig endvidere være et krav, at foreningen gennem sin levetid i et ikke ubetydeligt omfang har foretaget voldelige handlinger eller fremsat trusler herom, således at disse handlinger m.v. indgår som et dominerende eller almindeligt led i foreningens virksomhed.

Undersøgelsen har vist, at såvel Hells Angels som Bandidos består af personer, der i vidt omfang er straffet for kriminalitet, der kan have betydning for vurderingen af, hvorvidt foreningerne, som de pågældende er relateret til, "virker ved vold".

Således er 81 % af de til Hells Angels relaterede personer og 76 % af de til Bandidos relaterede personer straffet mindst en gang for straffelovskriminalitet, der kan have betydning for vurderingen af, hvorvidt foreningerne virker ved vold. 35 % af de til Hells Angels relaterede personer og 32 % af de til Bandidos relaterede personer er straffet mindst en gang for sådan kriminalitet i "medlemsperioden", hvorved menes, at de pågældende på afgørelsestidspunktet havde status som fuldgyldigt medlem (for Bandidos' vedkommende tillige probationary), prospect eller hangaround.

For så vidt angår overtrædelser af våben- og eksplosivloven, herunder strafskærpsreglen i straffelovens § 192 a, er 88 % af såvel de til Hells Angels som de til Bandidos relaterede personer straffet mindst en gang. De tilsvarende tal er for medlemsperioden 56 % for så vidt angår Hells Angels og 50 % for så vidt angår Bandidos.

Der er endvidere indhentet oplysninger om, hvorvidt de af undersøgelsen omfattede personer kunne få udstedt en såkaldt "ren" privat straffeattest. Det er konstateret, at 22 % af de til Hells Angels relaterede personer og 19 % af de til Bandidos relaterede personer medio februar 1998 ville kunne få udstedt en "ren" privat straffeattest.

Det forhold, at de til Hells Angels og Bandidos relaterede personer i vidt omfang er straffet for kriminalitet, der kan have betydning for vurderingen af, hvorvidt foreningerne "virker ved vold", medfører ikke i sig selv, at det under en retssag kan bevises, at foreningerne "virker ved vold" og dermed kan opløses. Det må tillige bevises, at de strafbare handlinger kan tilregnes foreningerne som sådanne. Der er i den forbindelse foretaget en nøje analyse af de ca. 400 sagskomplekser med henblik på at finde oplysninger, der kan belyse, om de strafbare voldshandlinger kan siges at være foretaget på vegne af foreningerne.

For så vidt angår Hells Angels har Rigsadvokaten ud fra en samlet vurdering af de foreliggende oplysninger konkluderet, at der ikke er en tilstrækkelig sikker udsigt til, at det un-

der 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.

Baggrunden herfor er følgende:

Der foreligger ikke vedtægter, hvoraf det fremgår, at det generelt eller i visse situationer er omfattet af Hells Angels formål at virke ved vold.

Der foreligger ikke retsafgørelser, hvori det er lagt til grund, at det er omfattet af Hells Angels formål at virke ved vold generelt eller i visse situationer.

Der er i forbindelse med gennemgangen af en række straffesager fremkommet oplysninger, som i større eller mindre grad må anses for at være belastende for Hells Angels som forening. Oplysningerne er imidlertid ikke i alle tilfælde entydige, og de kan hverken enkeltvis eller efter en samlet vurdering danne grundlag for en formodning om, at domstolene i givet fald vil finde det bevist, at Hells Angels er en voldelig forening. Oplysningerne kan alene danne grundlag for en antagelse om, at Hells Angels er en forening, der i vidt omfang har voldelige personer som medlemmer.

Det er en følge af ovennævnte konklusion, at det ikke vil medføre en ændret bedømmelse af sagen, såfremt vurderingen af de ved undersøgelsen fremkomne oplysninger om forbudsrelevant voldskriminalitet foretages efter grundlovens § 78, stk. 1.

For så vidt angår Bandidos har Rigsadvokaten ud fra en samlet vurdering af de foreliggende oplysninger konkluderet, 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 til vold.

Baggrunden herfor er følgende:

Der foreligger ingen vedtægter, hvoraf det fremgår, at det generelt eller i visse situationer er omfattet af Bandidos formål at virke ved vold.

Der foreligger ikke retsafgørelser, hvori det er lagt til grund, at det er omfattet af Bandidos formål at virke ved vold generelt eller i visse situationer.

Der er i forbindelse med gennemgangen af en række straffesager fremkommet oplysninger, som i større eller mindre grad må anses for at være belastende for Bandidos som forening. Oplysningerne er imidlertid ikke i alle tilfælde entydige, og de kan hverken enkeltvis eller efter en samlet vurdering danne grundlag for en formodning om, at domstolene i givet fald vil finde det bevist, at Bandidos er en voldelig forening. Oplysningerne kan alene danne grundlag for en antagelse om, at Bandidos er en forening, der i vidt omfang har voldelige personer som medlemmer.

Det er en følge af ovennævnte konklusion, at det ikke vil medføre en ændret bedømmelse af sagen, såfremt vurderingen af de ved undersøgelsen fremkomne oplysninger om forbudsrelevant voldskriminalitet foretages efter grundlovens § 78, stk. 1.

Det er indgået i bedømmelsen, om Hells Angels og Bandidos kan siges at virke ved vold, såfremt det må antages, at foreningerne efterfølgende har godkendt eller accepteret voldelige handlinger begået af medlemmerne. Der er fremkommet nogle oplysninger, som kan støtte en antagelse om, at foreningerne i visse tilfælde efterfølgende har godkendt eller accepteret sådanne handlinger. Oplysningerne er imidlertid ikke i alle tilfælde entydige, og de kan hverken enkeltvis eller efter en samlet vurdering danne grundlag for en formodning om, at domstolene i givet fald vil finde det bevist, at handlingerne er begået på vegne af foreningerne.

I undersøgelsen er det vedrørende bevisbyrden og beviskravene lagt til grund, at anklagemyndigheden uden for enhver rimelig tvivl skal bevise, at Hells Angels og Bandidos virker ved eller søger at nå deres mål ved vold, anstiftelse af vold eller lignende strafbar påvirkning af anderledes tænkende. Der må således i en forbudssag antages at gælde de samme høje beviskrav som i en almindelig straffesag.

I undersøgelsen er der ved bevisvurderingen alene taget hensyn til dokumenterbare oplysninger, der må antages at kunne bevises i retten. Oplysninger af efterretningsmæssig karakter, der kan danne grundlag for politiets efterforskning af konkrete straffesager og for politiets indsats mod rockermiljøet i øvrigt, er således ikke medtaget i vurderingsgrundlaget.

Rigsadvokaten har ved sin vurdering endvidere taget blandt andet følgende synspunkter i betragtning:

Der foreligger ikke oplysninger om, at der siden juni 1997 er begået voldelige handlinger som led i striden mellem de to foreninger. Selvom det må antages, at det næppe kan kræves, at foreningerne skal have udført de voldelige aktiviteter helt frem til tidspunktet for udstedelsen af det administrative forbud, vil det formentlig blive tillagt en vis betydning for domstolenes vurdering af, hvorvidt foreningerne "virker ved vold", at de i en længere periode forud for udstedelsen af det administrative forbud ikke har udøvet voldelige aktiviteter. Det kan endvidere få betydning, at foreningerne i forbindelse med den såkaldte "samarbejdsaftale" eller "fredsaftale" har tilkendegivet, at de tager afstand fra enhver voldsudøvelse, og i denne forbindelse angiveligt udelukker medlemmer, der udøver vold eller truer hermed.

Det må endvidere forventes, at domstolene vil tillægge det en vis betydning for vurderingen af, hvorvidt et eventuelt administrativt forbud skal kendes lovligt, at myndighederne på andre områder har ændret praksis som følge af, at der i længere tid ikke har været tale om angreb mellem de to grupper.

Der kan som eksempel herpå nævnes, at alle eller stort set alle forbud meddelt i medfør af lov om forbud mod ophold i bestemte ejendomme efter det oplyste nu er ophævet. Ved afgørelserne om ophævelse er der bl.a. lagt vægt på, at der igennem længere tid ikke har været tale om angreb mellem rockergrupperne, og på de oplysninger, der foreligger om det generelle trusselsniveau i forholdet mellem Hells Angels og Bandidos.

4. RIGSADVOKATENS INDSTILLING.

Rigsadvokaten har efter en samlet vurdering indstillet, at der ikke bør iværksættes en sag efter grundlovens § 78 om opløsning af Hells Angels og Bandidos.

JUSTITSMINISTERIET
Lovafdelingen
SLOTSHOLMSGADE 10
1216 KØBENHAVN K.
33 92 33 40 TELEFAX 33 93 35 10

HJN00302
J. nr. 1998-7613-0043

Den **17 JUNI 1998**

Folketingets Retsudvalg
Christiansborg
1240 København K.

Afsendt med
E-Post 16/6-98

Den 29. april 1998 sendte Justitsministeriet Retsudvalget et eksemplar af Rigsadvokatens redegørelse om mulighederne for at søge rockerklubberne Hells Angels og Bandidos opløst ved dom.

Det anførtes i skrivelsen, at redegørelsen indeholder fortrolige oplysninger, og at redegørelsen bedes tilbageleveret til Justitsministeriet efter endt brug.

Professor Gorm Toftegaard Nielsen har for nylig anmodet om aktindsigt i redegørelsen eller de dele af redegørelsen, som kan udleveres. I henvendelsen har Gorm Toftegaard Nielsen anført, at han særligt er interesseret i den del af redegørelsen, som vedrører fortolkningen af grundlovens § 78, stk. 2.

Justitsministeriet har - ud fra princippet om meroffentlighed - efter høring af Rigsadvokaten besluttet at give Gorm Toftegaard Nielsen aktindsigt i redegørelsens kapitel 3, der indeholder de generelle juridiske overvejelser om grundlovens § 78, stk. 2.

På den baggrund vedlægges et eksemplar af det nævnte kapitel, der således nu er offentligt tilgængelig.


Frank Jensen


Torsten Hesselbjerg

Kapitel 3.

Fortolkningen af grundlovens § 78, stk. 2.

3.1 Bestemmelsen samt dennes forarbejder.

Grundlovens § 78, stk. 2, har følgende ordlyd:

"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."

Bestemmelsen blev indsat i grundloven i 1953.

Bemærkningerne til grundlovsforslagets § 79, stk. 2, (nu grundlovens § 78, stk. 2), jf. Rigsdagstidende 1952-53, Tillæg A II, sp. 3565, indeholder ikke nærmere oplysninger om bestemmelsens rækkevidde. Heller ikke betænkningen fra 1953 (side 41) afgivet af forfatningskommissionen af 1946 indeholder nærmere oplysninger herom.

Forfatningskommissionen af 1946 har i betænkningen fra 1953 oplyst, at kommissionens forslag er udarbejdet i fem underudvalg, der har afgivet indstilling om ændring af de grundlovsbestemmelser, der falder inden for de respektive underudvalgs områder. Underudvalg 4 har beskæftiget sig med grundlovens afsnit VII og VIII (frihedsrettighederne). Underudvalgenes forslag er behandlet i kommissionens plenarforsamling, der herefter har afgivet den endelige betænkning. Som anført ovenfor indeholder selve betænkningen ikke oplysninger om rækkevidden af bestemmelsen om opløsning af foreninger. Underudvalgenes indstillinger til kommissionens plenarforsamling er ikke offentliggjort og kan allerede af den grund ikke tillægges særskilt betydning som retskilde. Det er imidlertid nu muligt i Rigsarkivet at få adgang til materialet fra underudvalgene, og der er foretaget en gennemgang af materialet fra underudvalg 4. Denne gennemgang viser, at der kun er få oplysninger i materialet, der kan give et fingerpeg om det tilsigtede anvendelsesområde for bestemmelsen om opløsning af foreninger. I indstillingen af 8. december 1952 fra underudvalget til kommissionen er det anført, at socialdemokraterne foreslår bestemmelsen om opløsning af foreninger (§ 85, stk. 2) affattet således:

"Foreninger, der virker ved eller søger at nå deres mål ved vold, anstiftelse af vold eller lignende strafbar påvirkning 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."

I den såkaldte beretning fra underudvalget, som knytter sig til indstillingen, er følgende anført:

"Socialdemokraterne, der foreslår paragraffen formuleret i overensstemmelse med grundlovsforslaget af 1939 (dette forslags § 83), har udtalt, at den ændrede formulering af denne paragraf i 1937-39 blev til under indtryk af de tilstande, der herskede i Tyskland og således havde speciel adresse. Den socialdemokratiske repræsentant erklærede, at det formentlig kunne overvejes, hvorvidt tilsvarende hensyn i dag kunne siges at spille ind, og at det derfor forekom motiveret at lade forslaget indgå i overvejelserne.

Forslagsstillerne bemærker, at de i stk. 2 indeholdte henvisninger til en række frihedsparagraffer, der refererer sig til 1939-forslagets paragrafnummerering, i givet fald selvsagt skal rettes ind efter de tilsvarende bestemmelser i det grundlovsforslag, som vil blive forelagt vælgerne."

Under førstebehandlingen af forslaget i Folketinget anførte Hans Hedtoft (S) (Rigsdagstidende, Forhandlinger i Folketinget, 104. ordentlige samling 1952-53 II, spalte 2224) følgende:

"§ 79 (nu § 78) knytter sig nært til grundlovsforslaget af 1939:

"Foreninger, der virker ved eller søger at nå deres mål ved vold. . ., bliver at opløse ved dom."

Voldsmentaliteten er desværre ikke forsvundet med nazismen, og derfor er det sikkert klogt at gennemføre en sådan bestemmelse. De øvrige partier har været helt enige i denne tanke."

Under førstebehandlingen af forslaget i Landstinget anførte Federspiel (V) (Rigsdagstidende, Forhandlinger i Landstinget, 104. ordentlige samling 1952-53, side 559) følgende:

"Der er et andet punkt, hvor forslaget har indført en nyskabelse, som jeg også tror det vil være nødvendigt at se nærmere på i udvalget. Det er i bestemmelsen om foreningsretten, en bestemmelse, der naturligvis er uhyre vigtig. Jeg sigter her navnlig til § 79, stk. 2, hvor der står - jeg beder om lov til et citat:-

"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."

Udtrykket "anderledes tænkende" må vel nok henregnes under det, der hedder slang, men hvis man analyserer denne bestemmelse, har den meget lidt interesse i den bestående situation, da det, man tager sigte på, er forfatningsomstyrtende foreninger, organisationer, der vil samfundet til livs, og i så henseende indeholder § 79, stk. 2, en meget kraftig begrænsning, for man kan kun opløse de foreninger, som ved vold eller anstiftelse af vold vil påvirke anderledes tænkende; men de organisationer, vi tænker på i denne forbindelse, har ikke den ringeste interesse i at påvirke anderledes tænkende, de vil udrydde dem."

Der ses ikke at være fremsat yderligere bemærkninger af betydning for bestemmelsens forståelse under forslaget's behandling i Lands- og Folketinget.

I det forslag til grundlov, som blev fremsat for Folketinget den 5. oktober 1938 (Rigsdagstidende 1938-39, Tillæg A, sp. 2335 f), var der i § 82, blandt andet fastsat følgende:

"§ 82

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

Foreninger, der virker for en omstyrtning af denne Grundlov eller for at berøve Borgerne eller Grupper af disse nogen af de Borgerne personligt ved §§ 71, 74-75 og 81-83 tilsikrede Rettigheder, eller som virker ved eller søger at naa deres Maal ved Vold, Anstiftelse af Vold eller lignende strafbar Paa-virkning af anderledes tænkende, kan af Regeringen kræves opløst ved Dom. Opløsningens retsvirkninger bliver at fastsætte ved Lov.

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.

Sager om Opløsning af politiske Foreninger bliver at anlægge ved Rigsretten."

Bemærkningerne til forslaget indeholder ikke nærmere oplysninger om bestemmelsens rækkevidde, idet der i det hele er henvist til den af forfatningskommissionen af 1937 afgivne betænkning.

Bestemmelsen svarede til § 85 i det forslag til ny grundlov, der var udarbejdet af et flertal i forfatningskommissionen af 1937. I bemærkningerne til dette forslag var der bl.a. anført følgende (Rigsdagstidende 1938-39, Tillæg A, sp. 2465 f):

"Medens 1ste Stykke gentager den gældende Regel om Borgernes Adgang til uden forudgaaende Tilladelse at danne Foreninger i ethvert lovligt Øjemed, tilsigter 2det Stykke at fastslaa, 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 Omstyrtning af selve Forfatningen, altsaa en Ændring af denne ved voldelige eller lignende retsstridige Midler, eller søger at naa sit Maal ved strafbar Paa-virkning 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.

Siden Menneskerettighedernes Erklæring i 1789 har de deri indeholdte Synspunkter om Borgerfrihed afgivet Grundlag for hele den paafølgende Kulturudvikling uden Indsigelser eller Angreb fra noget betydende Hold; og da det maa anses for uden for al Tvivl, at der i det danske Folk er Enighed om, at dette Kulturgrundlag til enhver Tid maa fastholdes, findes det rigtigt i Landets Forfatning at skabe et Værn for disse Borgernes Frihedsrettigheder.

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. Om man i andre Tilfælde skrider til Sagsanlæg til Opløsning af en Forening, vil derimod i højere grad bero på et Skøn, men den nyindføjede Regel afgiver naturligvis ikke Grundlag for en Modsætningslutning om, at alle andre Foreninger end de der nævnte ubetinget skulde være lovlige . . . I øvrigt gentages blot de gældende regler med tilføjelse af Bestemmelsen om Henlæggelse af visse sager til Rigsretten."

Under behandlingen i rigsdagen blev bestemmelsen i forslagets § 82, stk. 2, ændret, således at bestemmelsen fik følgende indhold:

"Foreninger, der virker ved eller søger at naa deres Maal ved vold, Anstiftelse til Vold eller lignende strafbar Paavirkning af anderledes tænkende eller virker for at berøve Borgerne eller Grupper af disse nogen af de Borgerne personligt ved §§ 71, 74, 75, 81, 82 og 83 tilsikrede Rettigheder, bliver at opløse ved dom."

I bemærkningerne til ændringsforslaget (Rigsdagstidende 1938-39, Tillæg B, sp. 286), var der anført følgende:

"Ved den foreslaaede nye Affattelse af Paragraffens 2det Stykke imødekommer man den Kritik, som er fremsat mod Bestemmelsen, som denne fremtræder i Forslaget. Som det af Kommissionens Motiver fremgaar, er der ved Ordene "Omstyrtning af denne Grundlov" kun tænkt paa en ændring af denne ved voldelige eller lignende retsstridige Midler". Udtrykket "Omstyrtning af denne Grundlov" maa da, naar henses til Regelens øvrige Indhold, anses for overflødig og udelades for ikke at give Anledning til Misforstaaelse.

Endvidere er Ordene "kan af Regeringen kræves opløst ved Dom" ændret til: "bliver at opløse ved Dom". Herefter vil Indgrebet være at foretage af de paagældende Myndigheder i Lighed med Indgreb over for andre Lovovertrædelser."

Forslaget blev vedtaget i Rigsdagen, men blev forkastet ved den efterfølgende folkeafstemning, da det ikke opnåede det fornødne kvalificerede flertal.

3.2. Justitsministeriets notitser m.v.

Justitsministeriet har i notitser af 24. og 30. september samt 3. oktober 1996 behandlet forskellige spørgsmål vedrørende anvendelsen og fortolkningen af grundlovens § 78.

I notitsen af 30. september 1996 har Justitsministeriet nærmere redegjort for rækkevidden af bestemmelsen i grundlovens § 78, stk. 2, og har i forbindelse hermed redegjort for bestemmelsens forarbejder og den juridiske litteratur.

I notitsens punkt 3 gennemgår Justitsministeriet forarbejderne til det forslag til grundlov, som blev fremsat for Folketinget den 5. oktober 1938, og som er omtalt ovenfor i afsnit 3.1.

I notitsen er følgende anført under punkt 5 (side 5):

"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, jf. herved det i pkt. 3 anførte. Den nævnte pligt må således også antages at omfatte en rocker-klub, der virker ved eller søger at nå sit mål ved vold, anstiftelse til vold eller lignende strafbar påvirkning af anderledes tænkende."

Justitsministeriet har endvidere i forbindelse med behandlingen af lovforslag nr. L 22 i folketingsåret 1996-97 om forslag til lov om forbud mod ophold i bestemte ejendomme besvaret et spørgsmål fra Folketingets retsudvalg, hvori retsudvalget udbad sig en fyldestgørende beskrivelse af fremgangsmåden ved brug af grundlovens § 78 (spørgsmål nr. 145).

Justitsministeriet anfører blandt andet i besvarelsen af 8. oktober 1996, at spørgsmålet om, hvad der skal forstås ved en forenings øjemed, har givet anledning til nogen tvivl i den statsretlige litteratur.

Efter at have gennemgået den statsretlige litteratur konkluderer Justitsministeriet følgende:

"Den omstændighed, at en forening en enkelt eller få gange mere tilfældigt overtræder lovgivningen eller opfordrer til overtrædelse heraf, kan på baggrund af det anførte næppe medføre, at foreningens øjemed kan anses for at være ulovligt efter § 78, stk. 1, og at foreningen derfor kan opløses ved dom.

Hvis foreningen derimod som et almindeligt led i dens virksomhed overtræder lovgivningen eller opfordrer hertil, kan der være grund til at overveje spørgsmålet om opløsning af foreningen under henvisning til dens øjemed."

Justitsministeriet gennemgår herefter som i notitsen af 30. september 1996 forarbejderne til grundlovens § 78, stk. 2, samt den til bestemmelsen tilhørende juridiske litteratur.

Justitsministeriet konkluderer herefter følgende:

"På baggrund af forslaget om affattelsen af § 82, stk. 2, fra 1938-39, kan det ikke antages, at bestemmelsen i grundlovens § 78, stk. 2, alene tager sigte på voldsudøvelse af samfundsomvæltende karakter. Også foreninger, der har til formål at udøve eller faktisk som et led i foreningens aktiviteter udøver vold eller opfordrer til vold skal opløses efter grundlovens § 78, stk. 2. Den omstændighed, at foreningen ved enkeltstående lejligheder har opfordret til vold, eller at foreningens medlemmer i forbindelse med foreningsmøder eller -aktivitet har udøvet vold, kan dog næppe antages at medføre, at foreningen skal opløses ved dom."

Det må på denne baggrund kunne konkluderes, at Justitsministeriet har givet udtryk for den opfattelse, at pligten til i medfør af grundlovens § 78, stk. 2, at rejse sag til opløsning af en forening ikke er begrænset til foreninger med et politisk eller andet bredere samfundsmæssigt sigte. Pligten antages således at omfatte en rockerklub, der har til formål at udøve eller faktisk som et led i klubbens aktiviteter udøver vold eller opfordrer til vold.

Tilfælde af vold ved enkeltstående lejligheder kan dog efter Justitsministeriets opfattelse næppe antages at medføre, at foreningen skal opløses ved dom.

3.3. Juridisk litteratur og udtalelser i øvrigt om emnet.

3.3.1. Foreningsspørgsmålet.

Bestemmelserne i grundlovens § 78, stk. 1 og 3, blev givet ved indførelsen af grundloven i 1849 (dagældende § 92).

Bestemmelserne i stk. 2, 4 og 5 blev indsat i den gældende grundlov fra 1953.

Forarbejderne til bestemmelserne ses ikke at indeholde nærmere oplysninger om, hvorledes begrebet "foreninger" skal fortolkes.

Spørgsmålet er behandlet flere steder i den forfatningsretlige litteratur.

Knud Berlin, Den Danske Statsforfatningsret, anden del (1934), side 442, anfører blandt andet følgende:

".. Ved "Foreninger" må modsat "Forsamlinger" i Gr.l.s § 86 (nu 79) forstås varige sammenslutninger af flere Personer. Da Gr.l.s § 85 (nu § 78, stk. 1) bruger udtrykket: "Foreninger i ethvert lovligt øjemed", maa Foreninger af enhver Art falde ind derunder, ikke blot politiske eller religiøse, litterære eller kunstneriske, men ogsaa erhvervsmæssige eller rent selskabelige Foreninger og hvad enten de betegnes som "Foreninger" eller "Selskaber". Ligegyldigt maa det også være, om Foreningen er mer eller mindre lukket eller aabner Adgang for alle af et vist Erhverv eller af en vis politisk eller anden med Foreningens Formaal stemmende opfattelse."

Max Sørensen, Statsforfatningsret, 2. udgave ved Peter Germer (1973), side 382, anfører bl.a. følgende:

".. Ved en forening forstår man i almindelighed det samvirke mellem en kreds af personer som sker i nærmere bestemt øjemed efter fastlagte regler og ved hjælp af organer, som kan handle på alle deltageres vegne, dels i forhold til deltagerne selv, dels i forholdet udadtil. Det er altså karakteristisk, at der foreligger en partikulær retsorden, som finder udtryk i foreningens særlige love eller vedtægter, og som gælder inden for den almindelige retsordens rammer. Endvidere er det karakteristisk, at der ved disse love eller vedtægter er etableret organer - generalforsamling, bestyrelse m.v. - som har fået tillagt særlige beføjelser."

Alf Ross, Dansk Statsforfatningsret 2, 3. gennemarbejdede udgave ved Ole Espersen (1980), side 730 f, anfører blandt andet følgende:

"Ved en forening forstår man sædvanligvis noget i retning af den organiserede, frivillige sammenslutning af en kreds af private personer til fremme af visse begrænsede formål. Gennem sit begrænsede formål adskiller foreningen sig fra staten, men i øvrigt er den en stat en miniature, en stat i staten. Ligesom denne har foreningen sin egen retsorden (vedtægter, love) der kan være mere eller mindre detaillerede og eventuelt foreligger blot som en stilgende forståelse, men aldrig helt mangle, hvis man skal kunne tale om en forening og ikke et blot uorganiseret samvirke. Som organisation forudsætter en forening eksistensen af visse foreningsorganer der har myndighed til at handle på foreningens vegne og en medlemskreds der er underkastet foreningsmyndigheden."

Henrik Zahle, Dansk Statsforfatningsret 3, Menneskerettigheder, (1997), side 128, anfører blandt andet følgende:

"Ved en forening kan man forstå et varigere samvirke af en kreds af personer med et nærmere bestemt formål. Medlemskabet af foreningen er i almindelighed frivilligt, men begrebsmæssigt er der intet til hinder for, at medlemskabet kan være obligatorisk.

...

Om medlemmernes indbyrdes forhold og foreningens forhold til omverdenen gælder et mere eller mindre udviklet sæt af regler, der i almindelighed er fastsat i foreningens vedtægter.

Det foreningsbegreb, som grl. § 78 bygger på, fremgår ikke af grundloven selv, og nogen mere nøjagtig definition end det netop anførte er næppe nødvendig. I en række praktiske sammenhænge er der behov for mere præcise grænser mellem, hvad der kan anerkendes som en forening, eller hvad der må henregnes som et uorganiseret samvirke uden foreningskarakter. Eksempelvis om "Christiania" kan optræde som part under en retssag, UfR 1976.626 Ø og UfR 1976.1010 Ø, om en klub åben for enhver kunne udsænke spiritus efter reglerne for "sammenkomst af en forening" i den dagældende beværterlov, UfR 1926.129 Ø, og om offentlig filmforevisning, UfR 1972.452 Ø. Disse præciseringer af foreningsbegrebet er der imidlertid ikke grund til at gå ind på her, da den nærmere afgrænsning af begrebet varierer efter sammenhængen, jf. O. Hasselbach 1992 s 14 f, C. Helstrøm 1988 s 11 f. Ved UfR 1996.984 Ø blev det antaget, at en motorcykelklub under Hells Angels ikke havde processuel partsevne til at anlægge injuriersag; dette udelukker ikke i sig selv, at klubben bliver anset som en forening, der kan søges forbudt og opløst."

Den ovennævnte dom citeret i UfR 1996. 984 Ø omhandlede Hells Angels MC Cph., der havde sagsøgt en politiinspektør i et injuriersøgsmål.

Landsrettens flertal (2 dommere) afviste sagen med følgende begrundelse:

"Det fremgår af den for byretten afgivne vidneforklaring, at den indkærede ikke har skrevne vedtægter, at "Præsidenten" er talsmand for indkærede, men i øvrigt menigt medlem, at kassereren, i hvis navn indkæredes konti "formentlig" føres, nok udfærdiger regnskaber, men at han ikke behøver at vise dem. Der findes ikke tegningsregler for kærende. Der afholdes ikke generalforsamlinger, men stormøder, over hvilke referater ikke udfærdiges.

Efter det ovenfor anførte er det vel muligt, at indkærede er et mellem flere personer dannet samvirke, der er etableret i et nærmere bestemt øjemed, men indkærede er tilsyneladende 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 kærende, ikke at have processuel partsevne i forhold til denne.

Som følge af det anførte voterer disse dommere for at tage kærendes påstand til følge og ved dom afvise sagen fra byretten."

En dommer udtalte:

"Efter det oplyste må det lægges til grund, at indkærede har et fast meget begrænset medlemstal, at medlemmerne betaler kontingent og ved jævnlige stormøder, der træder i stedet for generalforsamlinger, træffer bestemmelse om alle forhold af betydning for klubben. Det må endvidere lægges til grund, at klubben har haft fast adresse gennem en lang årrække og har en

fast organisation med bl.a. en præsident og en kasserer, der på forskellige områder tegner klubben udadtil.

Som følge heraf finder denne dommer, at indkærede - uanset at kompetenceforholdene udadtil ikke er fastlagt præcist - har en så fast struktur, at indkærede har processuel partsevne under sagen. Denne dommer stemmer derfor for at stadfæste den påkærede kendelse."

Jens Valdemar Krenchel og Søren Friis Hansen har i en artikel optrykt i UfR 1997.273 B, under overskriften "Refleksioner over foreningsbegrebet" behandlet foreningsbegrebet i dansk ret og herunder kritiseret ovennævnte kendelse.

Forfatterne anfører på side 281 følgende:

"Grundloven definerer ikke selv, hvad der i loven forstås ved en forening. Det må antages, at foreningsrettens foreningsbegreb herved kommer til at spille en væsentlig betydning ved afgørelsen af, om en gruppering kan opløses efter Grundlovens § 78, stk. 2.

...

Der ses ikke at være forfatningsretlige hensyn, der tilsiger, at det i Grundloven anvendte foreningsbegreb afviger fra foreningsrettens foreningsbegreb.

...

Et andet afgørende hensyn ved anvendelsen af Grundlovens foreningsbegreb er, at det ikke er formelle vedtægter, men foreningens reelle formål, der er afgørende. Dette hensyn er imidlertid også varetaget i foreningsretten."

Forfatterne anfører på side 273 følgende:

"I dansk ret er foreningsbegrebet relativt. Den nærmere fastlæggelse af, hvornår en sammenslutning af personer kan betragtes som en forening, varierer afhængigt af den retlige sammenhæng, hvori begrebet benyttes."

På side 276 anføres følgende:

"Der kan ikke stilles særligt vidtgående krav, for at en kollektiv enhed kan karakteriseres som en forening. Det fremføres ofte, at foreningsbegrebet er relativt, således at en forening kan have retsevne i nogle relationer, men ikke i andre"

På side 278 anføres følgende:

"Sammenfattende kan det konkluderes, at det afgørende for, om der foreligger en forening, er indgåelsen af en aftale mellem flere personer, hvorved der dels overdrages kompetence til en ledelse, der inden for aftalens græn-

ser (formålet) kan disponere på medlemmernes vegne, dels udsondres en særlig formue, der ikke tilhører medlemmerne".

Vedrørende den ovennævnte kendelse anføres der på side 280 følgende:

"Det er ovenfor fremhævet, at præmisserne i UfR 1996.984 Ø ud fra en samlet vurdering ikke synes at kunne bære kendelsens resultat. Der kan ikke stilles krav om skrevne vedtægter eller skrevne tegningsregler. Der kan ikke stilles krav om, at der udarbejdes et regnskab, som fremlægges, ligesom det forhold, at præsidenten formelt er menigt medlem, ikke kan tillægges vægt, såfremt det konkret står klart, at vedkommende reelt er leder af den kollektive enhed. At de afholdte fællesmøder betegnes som "stormøder" i stedet for "generalforsamlinger", må være uden betydning, når møderne reelt har samme funktion som generalforsamlinger. At der ikke foreligger nedskrevne referater af det på stormøderne passerede, må være uden betydning, når der på anden måde kan føres bevis for, hvad der er besluttet. Ud fra en samlet vurdering synes således kendelsens resultat ikke at kunne bæres af flertallets præmisser."

I UfR 1997.38 Ø fandt Østre Landsret, at en kommune var berettiget til at afslå støtte til motorcyklen Bandidos efter folkeoplysningsloven. Sagen var anlagt af "Motorcykelklubben Bandidos", og det blev ikke under sagen gjort gældende, at klubben ikke var en juridisk person og derfor uden retsevne og processuel partsevne.

3.3.2. "Virker ved vold eller søger at nå deres mål ved vold m.v."

Spørgsmålet om fortolkningen af grundlovens § 78, stk. 1 og 2, er kun sporadisk behandlet i den juridiske litteratur m.v.

Alf Ross, Dansk Statsforfatningsret II, 3. gennearbejdede udgave ved Ole Espersen (1980), side 747, anfører blandt andet følgende, der dog omhandler spørgsmålet om, hvorvidt en forening er ulovlig:

"Dette udtryk kan ikke forstås som gående blot på det yderste mål der tilstræbes gennem foreningen. At ændre forfatningen er fx i sig selv et legitimt formål, men det er klart at en forening der tilsigter at nå dette mål ved anvendelse af vold ikke kan siges at have lovligt øjemed. Dette udtryk må indbefatte også de anvendte midler, der vil sige al den virksomhed der tænkes udfoldet gennem foreningen. Øjemedet omfatter altså den hele foreningsvirksomhed men på den anden side kun for så vidt virksomheden indgår som led i det der planmæssigt tilstræbes. En erhvervsdrivende forening, fx, har naturligvis ikke et ulovligt øjemed blot fordi den lejlighedsvis begår overtrædelser af næringslovgivningen. En forenings øjemed, kan vi herefter sige, omfatter al den foreningsaktivitet, der må påregnes som en normal, planmæssig bestanddel af foreningens virke når forudsætningerne for sådan aktivitet er til stede.

I øjemedsbegrebet indgår altså et subjektivt moment som udtryk for en plan eller hensigt og dette kan give anledning til vanskelige bevisspørgsmål. Det hører naturligvis til sjældenhederne at en forening i sine vedtægter åbent proklamerer at tilsigte ulovligheder. I de fleste tilfælde må øjemedet udledes af de nærmere omstændigheder, især den virksomhed foreningen faktisk har udfoldet. Således bestemte lov nr. 123 af 28. april 1934, der forbød sammenslutninger og korps, som har til hensigt ved ulovlig magtanvendelse at udøve en indflydelse på politiske eller offentlige anliggender, at hensigten skal anses tilkendegivet ved at sammenslutningen eller korpset ved udrustning med våben o. lign. eller ved militærlignende organisation og øvelser gøres egnede til benyttelse ved magtanvendelse. Og en højesteretsdom har efter omstændighederne antaget at en forening der selv angav sit formål som "kun selskabelighed" i virkeligheden også havde til formål at være tilholdssted for og bindeled mellem mandspersoner med homoseksuelle tilbøjeligheder (Nekkab-sagen U. 1924.514 H)."

Max Sørensen, Statsforfatningsret, 2. udgave ved Peter Germer (1979), side 387, anfører blandt andet følgende vedrørende samme emne:

"Udtrykket "lovligt øjemed" rejser visse fortolkningsproblemer. I almindelig sprogbrug er ordet øjemed ensbetydende med formål eller hensigt. Man kunne derfor antage, at der måtte lægges vægt på, hvad der bestemmes i foreningsvedtægternes formålsparagraf, eller hvad der i øvrigt har været stifternes subjektive hensigt. Dette kan dog ikke alene være afgørende. Hvis formål og hensigt har været lovlige, men foreningens virksomhed går ud over formålsbestemmelsens grænser eller den oprindelige hensigt, må virksomhedens karakter være afgørende. En enkeltstående lovovertrædelse kan dog ikke være tilstrækkelig, men virksomhedens generelle karakter må tages i betragtning. En sondring mellem mål og midler kan i nogle tilfælde være relevant, således at foreningens øjemed må anses for ulovligt alene i kraft af midlets ulovlighed, jf. forudsætningen i § 78, stk. 2. Hvis målet f.eks. er at afskaffe det parlamentariske system gennem en grundlovsændring, er foreningsformålet lovligt. Hvis samme mål søges nået gennem revolution, er det ulovligt. En tilsvarende sondring, kan dog ikke anlægges i alle tilfælde, og navnlig ikke, hvor formålet ikke er at hidføre en tilstand, men at udfolde en bestemt aktivitet. Hvis formålet f.eks. er at dyrke hasardspil offentligt i strid med strfl. § 204, kan mål og middel ikke adskilles. Formålet må som helhed betragtes som ulovligt, idet det tager sigte på den ulovlige aktivitet."

Max Sørensen anfører endvidere anf. sted, side 384, følgende:

"Grundlovens § 78 sikrer da også foreningsfriheden uden hensyn til foreningens funktion i forhold til statsmagten. I sine hovedbestanddele går denne paragraf tilbage til 1849. Ved revisionen 1953 blev tilføjet bestemmelserne i stk. 2, under indtryk af faren for voldelig indgriben i samfundets funktioner, samt bestemmelserne i stk. 4 og 5 om en vis udbygning af retssikkerhedsgarantierne."

Henrik Zahle, Dansk forfatningsret 3 (1997), side 132, anfører blandt andet følgende:

"Det fremgår af grl § 78, stk. 1, at foreningsfriheden angår dannelse af "foreninger i ethvert lovligt øjemed". Har man dannet en forening med et ikke-lovligt øjemed, kan der gribes ind over for foreningen.

Heraf kan sluttes, at for bedømmelsen af en forenings lovlighed er en vurdering af foreningens øjemed eller formål af afgørende betydning. At en forening foretager enkeltstående ulovlige, eventuelt strafbare handlinger, kan give anledning til sanktioner over for ulovligheden, men kan i almindelighed ikke i sig selv begrunde en opløsning af foreningen. Ulovligheden kan være en isoleret fejl i en ellers veldreven virksomhed, som ikke er karakteriseret af noget ulovligt. Når en forening således skal bedømmes på dens øjemed eller formål, kan man ikke nøjes med at efterse formålsbestemmelsen i foreningens eventuelle vedtægter. 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, om end dette ikke er uden betydning. Formålet er ikke blot at betragte som et fremtidigt resultat, men omfatter også de midler, hvormed dette resultat tænkes realiseret. For bedømmelsen af en forening, der arbejder for en ny forfatning, kan det være afgørende, om forfatningen tænkes etableret ved en voldelig revolution eller ved en grundlovsmæssig forfatningsændring. Noget andet er, at vold eller andre ulovligheder, der udgår fra andre end foreningen selv, ikke kan indgå i bedømmelsen af formålets lovlighed.

En forenings øjemed eller formål omfatter foreningens normale og godkendte virksomhed, såvel den aktuelle som den forventede."

I Juristen nr. 1/1996, side 1 f, har lektor, lic. jur. Jørgen Albæk Jensen, Aarhus Universitet, behandlet spørgsmålet om de politiske partier og den materielle foreningsfrihed.

Albæk Jensen anfører side 13 følgende:

"... I folketingsåret 1987/88, 1. samling, fremsatte partiet Fælles Kurs et beslutningsforslag om forbud mod nazistisk virksomhed, som utvivlsomt og tilsigtet indebar en begrænsning i den materielle foreningsfrihed for politiske foreninger. Forslaget afvistes imidlertid af alle øvrige partier, idet diskussionen (udover en stillingtagen til det politisk opportune i et sådant forbud) samledes om forståelsen af grl. § 78, stk. 2. Justitsministeren (Ninn-Hansen) udtalte herom: "...der skal overordentlig meget til for at anvende denne 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. Der må også kunne stilles krav om, at der foreligger mere konkrete beviser på, at midlet til at opnå foreningens mål er vold. Det kan være direkte handlinger af mere systematisk karakter eller direkte udtalelser om, at man vil bruge vold til at opnå sit mål". Denne udtalelse må anses for at dække flertallets synspunkter generelt.

Umiddelbart inden denne udtalelse havde justitsministeren fremhævet, at "... det centrale i grundlovens § 78 selvfølgelig er foreningsfriheden, retten til

at danne foreninger, men så siges det . . . i stk.2, at . . ." Det er bemærkelsesværdigt, at disse udtalelser i hvert fald *kan* fortolkes således, at det er justitsministerens opfattelse, at grl. § 78, stk. 1, hjemler en også materiel foreningsfrihed, som alene kan begrænses i de i stk. 2 nævnte tilfælde. Særlig fremhævelsen af stk. 2 som en klar undtagelsesbestemmelse fra hovedreglen i stk. 1, samt den meget restriktive fortolkning af anvendelsesmulighederne for indgreb i medfør af stk. 2, støtter en sådan fortolkning, hvor stk. 2 fra at have været opfattet som et påbud til de retshåndhævende myndigheder om indgreb mod de nævnte foreninger i stedet får karakter af en begrænsning i lovgivningsmagtens kompetence.

Den stærke fremhævelse af de ganske skrappe betingelser for at anvende denne bestemmelse (§ 78, stk. 2) gør det mindre naturligt, at lovgivningsmagten i øvrigt gennem almindelig lovgivning skulle kunne begrænse den materielle foreningsfrihed. Sammenholdes dette med, at hverken lovgivningsmagten eller den udøvende magt i noget tilfælde efter 1953-grundlovens tilblivelse har forsøgt at begrænse de politiske foreningers materielle foreningsfrihed, kan der argumenteres for det synspunkt, at der er dannet en retssædvane, hvorefter politiske foreninger nyder en beskyttelse af deres materielle foreningsfrihed, der alene er begrænset gennem grl. § 78, stk. 2, eller lovgivning, der kan opfattes som konkretisering af denne bestemmelse."

Det skal i øvrigt bemærkes, at den daværende justitsministers bemærkninger ifølge Folketingstidende 1987/88, 1. samling, spalte 9043-9044, havde følgende fuldstændige ordlyd:

"Jeg forstod også, at hr. Jørgen Tved mener, at vi ikke anvender grundloven tilstrækkeligt. Det er jo et spørgsmål, også hr. Arne Melchior var inde på. Derfor vil jeg gerne sige, at det centrale i grundlovens § 78 selvfølgelig er foreningsfriheden, retten til at danne foreninger, men så siges det, hvad hr. Arne Melchior nævnte, i stk. 2, at "foreninger, der virker ved vold, anstiftelse af vold eller lignende strafbar påvirkning af anderledes tænkende, bliver at opløse ved dom."

Jeg mener, der skal overordentlig 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 må også kunne stilles som krav, at der foreligger mere konkretiserede beviser på, at midlet til at opnå foreningens mål er vold. Det kan være direkte handlinger af mere systematisk karakter eller direkte udtalelse om, at man vil bruge vold til at opnå sit formål.

Når jeg nævner dette, så er det for at sige, at den bestemmelse, der nævnes her, jo har været anvendt meget lidt i dansk historie. Den har været anvendt i alt tre gange - dette, at man forbyder foreninger - første gang i 1874, hvor Den Internationale Arbejderforening for Danmark, det senere socialdemokrati, blev ophævet. Da anvendte man, formentlig ganske uberettiget, grundlovens § 78, stk. 2.

Den anden gang, det skete, var i 1924, hvor en selskabelig forening blev ophævet som ulovlig, da den bl.a. tilstræbte at være tilholdssted for og bindeled mellem mænd med homoseksuelle tilbøjeligheder.

Det tredje tilfælde er omtalt meget og var forbudet mod kommunisterne i 1941.

Jeg synes ikke, nogen af de tre tilfælde taler stærkt for, at man skal indføre ny praksis og anvende § 78, stk. 2, til at forbyde foreninger her i landet. Jeg gør opmærksom på, at der intet er i forarbejderne til grundloven af 1953, der viser, at man har ønsket at anvende den bestemmelse stærkere. Det siger jeg i anledning af hr. Jørgen Tveds bemærkninger om, hvad der blev sagt i maj måned 1945. Det har i hvert fald ikke fået det resultat, da grundloven blev givet i 1953, at man giver en anden baggrund for § 78 end den, man hidtil har givet, og hvor man altså kun har anvendt den i hele vort folkestyres historie i tre tilfælde, og der er ingen af de tre tilfælde, jeg i dag vil sige var en rigtig anvendelse af grundlovens § 78, stk. 2."

I kriminalistisk årbog 1996, side 85 f, har lektor, lic. jur. Jørn Vestergaard i artikelform anført de bemærkninger, han fremsatte i forbindelse med Folketingets "rockerhøring" på Christiansborg den 7. oktober 1996. Høringen var arrangeret af Folketingets retsudvalg i anledning af lovforslag L 22 om forbud mod ophold i bestemte ejendomme.

Jørn Vestergaard anfører på side 89-90 følgende:

"Svar på et spørgsmål fra Pia Kjærsgaard vedrørende den praktiske fremgangsmåde ved anvendelse af grundlovens § 78 og bestemmelsens rækkevidde:

I sin lærebog i statsret bemærker professor Henrik Zahle, at det kan være hensigtsmæssigt og måske også retssikkerhedsmæssigt betryggende at lovgive om denne her slags spørgsmål. (Det vil næppe frembyde betydelige vanskeligheder, om man til beskyttelse af foreningsfriheden stiller det krav, at grundlaget for at anse en forenings formål for ulovligt må være, at formålet strider mod en forskrift, indeholdt i en lov eller udstedt i medfør af en lov (s. 97))

Det, at man lovgiver på området, kunne i øvrigt have den gavnlige virkning, at man sender et signal til regeringen - det vil sige rent praktisk anklagemyndigheden - om, at dette moratorium, denne lange pause med hensyn til anvendelse af grundlovens § 78, den er det slut med nu. Sådant som virkeligheden nu tegner sig, er der behov for, at man skrider til værket. Og hvis man ikke kan finde ud af det i kraft af, hvad der står i grundloven, så kan der være behov for, at Folketinget præciserer og knytter nogle kriterier til det, der nu er blevet snakket så meget om. Grundlovens bestemmelse er jo - som sådanne nu er - lidt løs i fugerne.

Jeg synes ikke, det kan understreges kraftigt nok, at en voldelig organisation efter grundlovens § 78 i kraft af selve sin eksistens er ulovlig. Hvis man vel at mærke kan bevise, at organisationen er voldelig, så påhviler det rege-

ringen - det vil i praksis sige anklagemyndigheden - en forbandet pligt til at få gjort brug af de oplysninger, man har, og skride til værket og få nedlagt et foreløbigt forbud efterfulgt af den domstolsprøvelse, som skal foretages i forlængelse heraf.

Det er vigtigt at gøre sig klart, at bevistemaet i denne sammenhæng ikke er det samme, som når man i en straffesag mod en person, der tilhører en rockergruppe, skal bevise, at vedkommende har begået et eller andet strafbart, han er tiltalt for. Det er ikke det samme at skulle bevise, at en organisation er voldelig. Det er simpelthen to forskellige bevistemaer. Og det har undret mig såre, at man fra anklagemyndighed og politi ved flere lejligheder har givet udtryk for den opfattelse, at man ikke har beviser nok med henblik på at gennemføre sådan en sag i henhold til grundlovens § 78. For hvad er det man skal bevise. Det er, at de pågældende organisationer har et voldeligt beredskab. Man skal ikke bevise, om det er Per eller Poul, som har gjort ditten eller datten. Man skal bevise, at der findes et overvældende antal våben i disse cirkler; at der er et overvældende antal antegninger på mange af medlemmernes straffeattester - og for ikke helt ubetydelig kriminalitet, osv., osv. Jeg henviser med fornøjelse til Ib Dalgas Rasmussens artikel i dagbladet Politiken forleden dag, hvor han tog disse spørgsmål op."

Fhv. landsdommer Ib Dalgas Rasmussen har i Politiken den 3. oktober 1996 skrevet en artikel med overskriften "Begge ben på jorden i sagen om Titangade".

I artiklen anføres blandt andet:

"Hvis Hells Angels og lignende organisationer havde foreningsvedtægter, hvori det stod: "Foreningens formål er ved vold eller trusler om vold at . . .", så var alting nemt. Men manglen på en sådan i vedtægterne tilkendegiven vilje til voldsudøvelse må ikke paralisere samfundet og de embedsmænd, der er sat til at vogte over opretholdelsen af lovlige og fredelige tilstande.

Spørgsmålet er, om der i øvrigt foreligger oplysninger, der uden for enhver rimelig tvivl viser, at organisationen "Hells Angels" og tilsvarende organisationer - og ikke blot enkelte medlemmer - er af en sådan voldelig karakter, som er omhandlet i grundlovens § 78, stk. 2. For at belyse det må man omhyggeligt gennemgå en lang række oplysninger, der utvivlsomt allerede foreligger for politi og anklagemyndighed."

Ib Dalgas Rasmussen opregner herefter en række spørgsmål, som han antager, at der er behov for at undersøge, før der kan tages stilling til, hvorvidt der er grundlag for et forbud.

Som eksempler på disse spørgsmål kan nævnes:

- Hvor mange i medlemskredsen er straffet for vold?
- Har denne voldsudøvelse haft tilknytning til organisationens øvrige virke, symboler eller lignende?

- Har foreningssymboler været anvendt eller søgt anvendt i situationer, der har særlig tilknytning til voldsepisoder eller anden kriminalitet?
- Har organisationen anvendt et medlem, der er straffet for drab på lederen af en rivaliserende organisation som talsmand over for offentlige myndigheder?
- Er der i øvrigt påviselige tegn på, at medlemmerne eller aspiranter, der gør sig skyldige i alvorlig voldskriminalitet, herved opnår en bedre eller ringere position i organisationen?

I UfR 97.273B, side 281, har Ph.d stipendiat Jens Valdemar Krenchel og adjunkt, lic. jur. Søren Friis Hansen anført følgende:

"Bestemmelsen i § 78, stk. 2, har ikke været anvendt ofte i praksis. Der kendes to tilfælde af indgriben imod foreninger, som begge stammer fra tiden før grundloven af 1953. I 1873 blev den internationale Arbejderforening forbudt, og i 1924 opløstes foreningen Nekkab, der angiveligt var dække for usømmelige aktiviteter, ved dom. Der kan derfor næppe siges meget om den konkrete værdi af en opløsning ved dom efter grundlovens § 78, stk. 2. Det er dog værd at bemærke, at fortsat udøvelse af foreningsvirksomhed i en opløst forening kan straffes efter straffelovens § 132a.

Der kan følgelig heller ikke siges meget konkret om den bevisbyrde, som anklagemyndigheden skal løfte, for at en forening kan antages at virke ved vold. Det må dog ligge fast, at volden skal være et varigt og væsentligt led i udøvelsen af foreningens virksomhed. Det afgørende må i denne forbindelse være de reelle handlinger, der udøves, og ikke hvad der måtte være tilfældet i vedtægterne. At et eller flere medlemmer dømmes for vold, kan selvsagt ikke medføre, at den forening, de er medlemmer af, kan opløses efter § 78, stk. 2."

I dagbladet Politiken har Preben Wilhjelm den 1. juli 1997 givet udtryk for følgende opfattelse vedrørende forståelsen af bestemmelsen:

"Paragraf 78, stk. 2, citeres i ét væk: "Foreninger, der virker ved eller søger at nå deres mål ved vold . . bliver at opløse ved dom." Klart nok, demokratiet må beskytte sig mod udemokratiske metoder. Men forbudstilhængerne springer noget over. De sætter ikke engang nogen prikker (som ovenfor), så læserne får at vide, at der står noget mere. De udeladte ord er følgende: "eller lignende strafbar påvirkning af anderledes tænkende".

For mig at se er det ret oplagt, at bestemmelsen netop går på beskyttelse af den demokratiske proces, og altså er vendt mod dem, som søger at påvirke samfundsudviklingen, altså opnå politiske mål - ved strafbar påvirkning af anderledes tænkende.

...

Det turde dog være af ganske anderledes reel betydning, hvorvidt de - som grundloven forudsætter - har en målsætning, som de søger at nå ved vold eller anden strafbar påvirkning af anderledes tænkende. For mig at se falder rockergrupperne ikke ind under beskrivelsen."

Spørgsmålet om, hvorvidt strafbare handlinger kan tilskrives en forening som sådan, er berørt i tysk retspraksis i forbindelse med, at de tyske myndigheder ved resolution af 21. oktober 1983 i medfør af den tyske foreningslov traf beslutning om forbud mod foreningen "Hells Angels" i Hamborg.

Forbuddet blev stadfæstet ved Forbundsforvaltningsdomstolens dom af 18. oktober 1988.

I dommens præmisser anføres blandt andet følgende side 18:

"En sammenslutnings straffelovsstridige formål og dens straffelovsstridige aktivitet fremgår af dens medlemmers hensigt og adfærdsmåde. For en sammenslutning som sådan kan ikke straffes. Strafbare kan kun fysiske personer være, da strafbarhed forudsætter skyldtilregnelighed og dette kun tilkommer fysiske personer. Straffelovsstridighed ved en sammenslutning er alligevel retlig mulig, idet denne gennem sine medlemmer og de foreningsorganer, der repræsenterer den, danner en fra det enkelte medlem løsgjort gruppevilje, og for så vidt fastlægger en egen formålsretning samt kan handle selvstændigt. Resulterer denne en sammenslutnings egen formålsretning eller selvstændige handlen i en overtrædelse af straffelovene, er forbudsforholdet opfyldt.

Det afgørende er i denne sammenhæng, at medlemmernes adfærd kan tilskrives sammenslutningen. En af medlemmerne virkeliggjort overtrædelse af straffelovene må præge sammenslutningens karakter. En sammenslutning kan samtidig have forskellige formål, specielt sideløbende med det statutmæssigt udviste legale formål også tilstræbe strafferetsrelevante mål og virkeliggøre disse gennem sine medlemmers adfærd. I dette tilfælde er det til opfyldelse af forbudsforholdet ikke påkrævet, at straffelovsstridigheden udgør sammenslutningens hovedformål eller hovedaktivitet. Lige så lidt behøver en straffelovsstridighed at bestå varigt. Det er tværtimod tilstrækkeligt, hvis en sammenslutning først i tidens løb bliver straffelovsstridig eller tidsmæssigt begrænser straffelovsstridigheden. En sammenslutnings straffelovsstridighed foreligger også, hvis dens medlemmer ganske vist spontant og ud fra egen beslutning begår strafbare forhold, men herunder atter og atter optræder samlet som sammenslutning, så de strafbare forhold udadtil fremtræder som foreningsaktiviteter, og foreningen kender og billiger denne omstændighed eller i hvert fald affinder sig med den uden indsigelse."

3.4. Vurdering.

3.4.1. Er grundloven § 78, stk. 2, en pligtbestemmelse ?

Justitsministeriet har i notatet af 30. september 1996, side 5, punkt 5, efter at have gennemgået den statsretlige litteratur anført, at bestemmelsen i grundlovens § 78, stk. 2, pålægger anklagemyndigheden at rejse sag ved domstolene til opløsning af de foreninger, der er omfattet af bestemmelsen.

Justitsministeriet anfører videre samme sted følgende:

"Fastlæggelsen af den nærmere rækkevidde af bestemmelsen i grundlovens § 78, stk. 2, kan ikke antages at have den store praktiske betydning. Dette skyldes, at enhver forening, hvis øjemed er ulovligt, kan opløses ved dom, jf. Justitsministeriets notits af 24. september 1996, side 2. De foreninger, der er omfattet af § 78, stk. 2, ville - også uden den udtrykkelige bestemmelse i grundlovens § 78, stk. 2 - være ulovlige, således at anklagemyndigheden som udgangspunkt ville have pligt til at rejse sag til opløsning af foreningerne."

Justitsministeriets fortolkning af grundlovens § 78, stk. 2, er i overensstemmelse med de bemærkninger, der er anført i den statsretlige litteratur om dette spørgsmål.

Det kan således konkluderes, at Justitsministeriet med støtte i den statsretlige litteratur antager, at grundlovens § 78, stk. 2, indeholder en pligt for anklagemyndigheden til at søge de af bestemmelsen omfattede foreninger opløst ved dom, såfremt det må vurderes, at det fornødne bevisgrundlag for en opløsning er tilstede.

En sådan opfattelse er ikke utvivlsomt rigtig.

I bemærkningerne til § 82, stk. 2, i det ændringsforslag til grundlov, som blev vedtaget i Rigsdagen i 1938, findes der fortolkningsbidrag, der peger i retning af, at der ikke er tale om en pligtbestemmelse. Ved den efterfølgende folkeafstemning om det af Rigsdagen vedtagne grundlovsforslag opnåedes ikke det fornødne kvalificerede flertal, og forslaget blev derfor forkastet. I betragtning af, at den senere i 1953 gennemførte grundlovsændring i § 78, stk. 2, indeholder en bestemmelse, der på det relevante punkt ("bliver at opløse ved dom") indeholder en enslydende formulering, og at grundlovsforslaget fra 1953 i øvrigt er uden bemærkninger om bestemmelsens rækkevidde på dette punkt, forekommer det naturligt at inddrage bemærkningerne fra forslaget fra 1938 som fortolkningsbidrag ved fastlæggelsen af bestemmelsens rækkevidde.

Som det fremgår ovenfor i afsnit 3.1. var der i bemærkningerne til ændringsforslaget anført følgende:

"Endvidere er Ordene "kan af Regeringen kræves opløst ved Dom" ændret til: "bliver at opløse ved Dom". Herefter vil Indgrebet være at foretage af de paagældende Myndigheder i Lighed med Indgreb over for andre Lovovertrædelser."

Dette ændringsforslag og bemærkningerne til det kan udlægges således, at kompetencen til at kræve foreningerne opløst overføres fra "Regeringen" til "de pågældende myndigheder". Formuleringen "i Lighed med Indgreb over for andre Lovovertrædelser" må imidlertid tillige antages at betyde, at spørgsmålet om, hvorvidt der i medfør af grundlovens § 78, stk. 2, skal indledes en forbudssag, skal afgøres i overensstemmelse med strafferetsplejens almindelige principper for indgreb over for lovovertrædelser.

Dansk strafferetspleje bygger på et system, hvorefter anklagemyndigheden har ret vidtgående beføjelser til at inddrage hensigtsmæssigheds- og billighedsovervejelser i afgørelsen af tiltale-spørgsmålet.

Man taler her, til forskel fra legalitetsprincippet, om et opportunitetsprincip.

Opportunitetsprincippet betyder således, at hensigtsmæssigheds- og billighedssynspunkter, herunder ressourcemæssige hensyn, kan inddrages i afgørelsen af, om der skal rejses tiltale i sager, hvor det fornødne bevisgrundlag for domfældelse må antages at være tilstede.

De ovennævnte bemærkninger sammenholdt med strafferetsplejens opportunitetsprincip må formentlig betyde, at der ikke gælder en ubetinget pligt til at indlede en sag efter grundlovens § 78, stk. 2, selvom det må antages, at det fornødne bevisgrundlag for en opløsning er tilstede.

Spørgsmålet om hensigtsmæssigheden af strafforfølgning i almindelige straffesager har i det praktiske retsliv endvidere betydning for vurderingen af, hvorvidt påtalen skal opgives af bevismæssige årsager.

Finder anklagemyndigheden, at det ikke er ganske sikkert, at det bevismæssige grundlag for en domfældelse er tilstede, kan hensigtsmæssigheds- og billighedssynspunkter, herunder ressourcemæssige hensyn, få betydning for afgørelsen af, hvorvidt der skal rejses tiltale.

På denne baggrund må det på tilsvarende måde antages, at anklagemyndigheden kan undlade at indlede en sag efter grundlovens § 78, stk. 2, såfremt anklagemyndigheden finder, at det ikke er tilstrækkeligt sikkert, at det bevismæssige grundlag for en opløsning er tilstede, og hensigtsmæssigheds- og billighedssynspunkter, herunder ressourcemæssige hensyn, taler herfor.

Der kan i øvrigt henvises til, at **Poul Andersen**, der var tilforordnet forfatningskommissionen, der afgav betænkning i 1953, i Dansk Statsforfatningsret, 1954, side 686, anfører følgende:

"Naar det som ovenfor S. 681 antages, at Foreninger, der virker ved ulovlige Midler, falder udenfor den i § 78, 1. Stk. hjemlede Foreningsfrihed, gør de i 2. Stk. nævnte Foreninger det selvfølgelig ogsaa; thi der er her Tale om kvalificeret Ulovlighed. Men Bestemmelsen indeholder et grundlovsmæssigt Paabud om opløsning af de omhandlede Foreninger, som ikke ved Lov vil kunne gøres lovlige.

Grundlovens Paabud om Opløsning er formentlig uden større praktisk Betydning. Da Domstolene ikke kan skride ind af egen Drift, bliver det Regeringen, der kommer til at træffe Afgørelse af, om der skal rejses Sag mod Foreningen, jfr. nedenfor S. 690 ff., og de for Afgørelsen opstillede Kriterier er saa vage, at der ikke bliver synderlig Forskel på Regeringens Stilling her og i H.t. § 78, Stk. 3. Man tænke blot på en situation, hvor en Regering maatte overveje at rejse Sag mod det kommunistiske Parti, der jo vedkender sig i en given Situation at ville skride til Anvendelse af Vold."

Poul Andersen giver således udtryk for, at grundlovens påbud om at bestemte foreninger skal opløses, formentlig er uden større praktisk betydning, idet de for afgørelsen opstillede kriterier er vage.

Bestemmelsens reelle indhold synes herefter alene at være, at de omhandlede foreninger ikke ved lov kan gøres lovlige.

3.4.2. Fortolkningen af grundlovens foreningsbegreb.

Som det fremgår af afsnit 3.3.1. ses forarbejderne til grundlovens § 78 ikke at indeholde nærmere oplysninger om, hvorledes begrebet "foreninger" skal fortolkes, hvorimod spørgsmålet er behandlet flere steder i den forfatningsretlige litteratur.

Max Sørensen antager, at man ved en forening i almindelighed forstår det samvirke, mellem en kreds af personer, som sker i et nærmere bestemt øjemed efter fastlagte regler og ved hjælp af organer, som kan handle på alle deltageres vegne såvel indad- som udadtil.

Ross antager, at man ved en forening sædvanligvis forstår noget i retning af den organiserede, frivillige sammenslutning af en kreds af private personer til fremme af visse begrænsede formål. Foreningen skal have sin egen retsorden, som eventuelt kan foreligge blot som en stiltiende forståelse, men aldrig helt mangle. Ross antager endvidere, at som organisation forudsætter en forening eksistensen af visse foreningsorganer, der har myndighed til at handle på foreningens vegne.

Zahle antager, at man ved en forening forstår et varigere samvirke af en kreds af personer med et nærmere bestemt formål, samt at der om medlemmernes indbyrdes forhold og foreningens forhold til omverdenen gælder et mere eller mindre udviklet sæt af regler, der i almindelighed er fastsat i foreningens vedtægter.

Krenchel og Friis Hansen antager, at det afgørende for, om der er tale om en forening, er indgåelsen af en aftale mellem flere personer, hvorved der dels overdrages kompetence til en ledelse, der inden for aftalens grænser (formålet) kan disponere på medlemmernes vegne, dels udsondres en særlig formue, der ikke tilhører medlemmerne. Der kan ikke stilles krav om skrevne vedtægter, tegningsregler eller udarbejdelse af regnskab.

Det må på baggrund af grundlovens ordlyd og gennemgangen af den forfatningsretlige litteratur herefter kunne antages, at grundlovens foreningsbegreb må fortolkes ret vidt.

Der kan formentlig ikke kræves mere, end at de deltagende personer har et vist fælles formål med samvirket. Dette fælles formål kan bero på en stiltiende forståelse mellem de deltagende.

Der må formentlig tillige kræves, at der eksisterer visse regler vedrørende det indbyrdes forhold mellem deltagerne og forholdet udadtil. Disse regler behøver ikke at være nedfældet.

Det vil endvidere være af betydning for vurderingen, hvorvidt der er udsondret en særlig formue, der ikke tilhører medlemmerne. Dette punkt kan dog ikke være af afgørende betydning, idet der meget vel kan tænkes at eksistere foreninger, hvori det ikke foregår nogen form for økonomisk aktivitet, idet lokaler m.v. stilles vederlagsfrit til rådighed af eksempelvis medlemmerne.

Det forhold, at Østre Landsret ved dommen citeret i **UfR 1996.984 Ø** ikke fandt, at Hells Angels MC Cph. havde partsevne til at anlægge injuriersøgsmål, findes ikke i sig selv at udelukke, at Hells Angels kan anses som en forening i grundlovens forstand, idet der er tale om en konkret afgørelse i forhold til anlæggelse af injuriersøgsmål i den civile retsplejes former mod en privatperson, der ikke forinden havde noget retligt forhold til klubben.

Der blev under sagen afgivet forklaring af Jørn Jønke Nielsen.

Af forklaringen fremgår blandt andet, at MC Cph står for motorcykelklub København, at klubben i 1980 blev optaget i H.A., at klubben har en præsident, vicepræsident, kasserer, sergent of arms og sekretær, at disse poster besættes ved flertalsbeslutning, at præsidenten er talsmand for klubben, men ellers menigt medlem, at der opkræves kontingent, at der afholdes møde en gang om ugen, hvortil der er mødepligt, at man skal være fyldt 21 år for at komme på prøve, ligesom man

skal være interesseret i at køre på motorcykel og eje en sådan af et specielt mærke, at man i klubben har nogle interne normer, som man følger, og at man stemmer om alle vigtige beslutninger, at der ikke er tegningsregler, men at præsidenten og vicepræsidenten skriver under på klubbens vegne, at præsidenten, vicepræsidenten eller kassereren kan træffe afgørelse i mindre væsentlige anliggender på klubbens vegne, at stormøder, som afholdes jævnligt, træder i stedet for generalforsamlinger, samt at der laves regnskaber.

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.

Der kan tillige henvises til Krenchel og Friis Hansens vurdering, hvorefter kendelsens resultat ud fra en samlet vurdering ikke synes at kunne bæres af flertallets præmisser. Der kan endvidere henvises til landsrettens mindretals votum samt Zahles bemærkning om, at afgørelsen ikke i sig selv udelukker, at klubben bliver anset som en forening, der kan søges forbudt og opløst.

Der kan endelig henvises til UfR 1997.38 Ø, hvor Motorcykelklubben Bandidos lagde sag an mod en kommune, uden at klubbens partsevne blev draget i tvivl.

3.4.3. "Virker ved vold eller søger at nå deres mål ved vold m.v."

Nedenfor behandles spørgsmålet om, hvorvidt rockerklubber efter deres karakter overhovedet er omfattet af grundlovens § 78, stk. 2, samt i bekræftende fald, hvilke nærmere krav bestemmelsen må antages at kræve opfyldt, førend grundlaget for opløsning ved dom er tilstede.

3.4.3.1. Er rockerklubber omfattet af grundlovens § 78, stk. 2?

Som det fremgår af afsnit 3.2. har Justitsministeriet givet udtryk for den opfattelse, at pligten til i medfør af grundlovens § 78, stk. 2, at rejse sag til opløsning af en forening ikke er begrænset til foreninger med et politisk eller andet bredere samfundsmæssigt sigte. Pligten antages således at omfatte en rockerklub, der har til formål at udøve eller faktisk som et led i klubbens aktiviteter udøver vold eller opfordrer til vold.

Justitsministeriet har som begrundelse for opfattelsen henvist til bemærkningerne til det forslag til grundlov, som blev fremsat for Folketinget den 5. oktober 1938.

Justitsministeriet har ikke nærmere præciseret, hvilke bemærkninger der støtter antagelsen om, at § 78, stk. 2, finder anvendelse, selvom foreningen ikke har et politisk eller andet bredere samfundsmæssigt sigte med voldsudøvelsen.

Bemærkningerne er gengivet under afsnit 3.1. Samtlige bemærkninger synes at forudsætte, at § 78, stk. 2, kun omfatter foreninger, som har enten et politisk eller et ideologisk, agitatorisk eller lignende mål med voldsudøvelsen.

Det kan derfor gøres gældende, at bestemmelsen ifølge de nævnte bemærkninger alene retter sig mod foreninger, hvis voldelige aktiviteter er rettet mod politiske og ideologiske mål i bred forstand, hvorimod bestemmelsen ikke omfatter foreninger, hvis voldelige aktiviteter ikke omfatter anslag mod staten som sådan eller ikke medfører voldelig forfølgelse af anderledes tænkende.

Det må endvidere have sig til gæde, at da bestemmelsen blev indført i den gældende grundlov fra 1953, fandtes der ikke rockerklubber i Danmark. Grundlovsgiver har derfor ikke kunnet have nogen forudsætning om, at indbyrdes opgør mellem sådanne klubber skal være omfattet af bestemmelsen. Derimod fandtes der i tiden op til grundlovsændringen politiske bevægelser, som blev sat i forbindelse med voldsanvendelse, og det kan gøres gældende, at bestemmelsen må fortolkes i lyset af denne historiske kontekst og derfor kun kan finde anvendelse over for foreninger med et politisk, ideologisk, agitatorisk eller lignende mål.

Jørgen Albæk Jensen har i Juristen nr. 1/1996, side 5, note 38, givet udtryk for det synspunkt, at det er betænkeligt at tillægge bemærkningerne til et ikke-vedtaget grundlovsforslag retskildeværdi. Det må efter hans opfattelse være en forudsætning for at tillægge ikke-vedtagne forslag retskildeværdi, at man kender de bevæggrunde, der førte til forslagens forkastelse for at kunne vurdere, hvilke dele af det forkastede forslag, der kan tillægges retskildeværdi. En sådan vurdering må anses for højst usikker - især i forbindelse med grundlovsforslag, hvor den samlede befolkning har den endelige afgørelse.

Efter Rigsadvokatens opfattelse forekommer det dog naturligt at inddrage bemærkningerne fra forslaget fra 1938 som fortolkningsbidrag ved fastlæggelsen af bestemmelsens rækkevidde. Det bemærkes i den forbindelse, at der ikke i det senere arbejde forud for grundloven af 1953, herunder forfatningskommissionens betænkning af 1953, er nye bemærkninger til bestemmelsen eller en eventuel afstandtagen fra de gamle bemærkninger.

Det må derfor antages, at domstolene vil tillægge de nævnte bemærkninger retskildemæssigt vægt.

Såfremt man måtte antage, at de omhandlede bemærkninger er uden retskildemæssig betydning ved en fortolkning af grundlovens § 78, stk. 2, vil domstolene være henvist til at foretage en rent sproglig fortolkning alene på grundlag af bestemmelsens ordlyd.

En sproglig fortolkning må efter Rigsadvokatens opfattelse føre til, at bestemmelsen må læses i sammenhæng, således at ordene "eller lignende strafbar påvirkning af anderledes tænkende" relaterer sig til samtlige led i bestemmelsen. Ved en sådan fortolkning vil alene foreninger, der har et politisk, ideologisk, agitatorisk eller lignende mål med voldsudøvelsen være omfattet af bestemmelsen.

Max Sørensen har endvidere som anført i afsnit 3.3.2. i Statsforfatningsret, 2. udgave ved Peter Germer (1979), side 384, i sit indledende afsnit om foreningsfriheden anført følgende:

"Grundlovens § 78 sikrer da også foreningsfriheden uden hensyn til foreningens funktion i forhold til statsmagten. I sine hovedbestanddele går denne paragraf tilbage til 1849. Ved revisionen 1953 blev tilføjet bestemmelserne i stk. 2, under indtryk af faren for voldelig indgriben i samfundets funktioner, samt bestemmelserne i stk. 4 og 5 om en vis udbygning af retssikkerhedsgarantierne."

Max Sørensen anfører således, at bestemmelsen i grundlovens § 78, stk. 2, blev indført under indtryk af faren for voldelig indgriben i samfundets funktioner.

Max Sørensens antagelse er i overensstemmelse med, at de i afsnit 3.1. citerede udtalelser fra Hans Hedtoft og Federspiel under forslaget's behandling i henholdsvis Folketinget og Landstinget.

Hans Hedtoft anfører således, at det sikkert er klogt at indføre bestemmelsen, idet voldsmentaliteten desværre ikke er forsvundet med nazismen.

Federspiel anfører, at bestemmelsen retter sig mod forfatningsomstyrtende foreninger, organisationer, der vil samfundet til livs.

Tidligere justitsminister **Ninn-Hansens** udtalelser om anvendelsen af grundlovens § 78, stk. 2, under første behandlingen den 25. marts 1988 af forslag til folketingsbeslutning om forbud mod nazistisk virksomhed, kan endvidere tages til indtægt for den opfattelse, at bestemmelsen alene omfatter foreninger, der anvender vold til opnåelse af et bestemt mål eller formål.

Den daværende justitsminister udtalte som anført i afsnit 3.3.2., at "det må også stilles som krav, at der foreligger mere konkrete beviser på, at midlet til at opnå foreningens mål er vold. Det kan

være direkte handlinger af mere systematisk karakter eller direkte udtalelse om, at man vil bruge vold til at opnå sit formål."

Endelig kan der henvises til **Preben Wilhelms** bemærkninger i Politiken den 1. juli 1997, hvor han som anført i afsnit 3.3.2. gør gældende, at grundlovens § 78, stk. 2, sigter mod at beskytte den demokratiske proces, og derfor er vendt mod dem, som søger at påvirke samfundsudviklingen, altså opnå politiske mål - ved strafbar påvirkning af anderledes tænkende, og derfor ikke kan anvendes over for rockergrupper.

På baggrund af det anførte er det Rigsadvokatens opfattelse, at det er nærliggende at antage, at det er en betingelse for at anse rockerklubber for omfattet af grundlovens § 78, stk. 2, at det kan påvises, at klubberne har et politisk, ideologisk, agitatorisk eller lignende mål med voldsudøvelsen.

Bestemmelsens placering i grundlovens kapitel VIII, der indeholder, hvad man i den juridiske teori betegner som de såkaldte "frihedsrettigheder" eller "menneskerettigheder", taler endvidere imod, at man udvider bestemmelsen om opløsning af foreninger til at omfatte andre foreninger end dem, der er sikker hjemmel for i bestemmelsens forarbejder og ordlyd.

3.4.3.2. Hvilke nærmere krav må bestemmelsen antages at stille ?

Såfremt det - i modsætning til hvad der er anført under 3.4.3.1. - lægges til grund, at bestemmelsen omfatter rockerklubber, der som et almindeligt led i foreningernes aktiviteter udøver vold eller opfordrer til vold, selvom dette ikke sker med et politisk, ideologisk, agitatorisk eller lignende mål, opstår spørgsmålet om, hvilke nærmere krav bestemmelsen må antages at stille.

Som det fremgår af afsnit 3.3.2., er spørgsmålet om fortolkningen af grundlovens § 78, stk. 1 og 2, kun sporadisk behandlet i den juridiske litteratur.

Ross antager, at en forenings øjemed omfatter hele foreningsvirksomheden, men på den anden side kun for så vidt virksomheden indgår som led i det, der planmæssigt tilstræbes.

Max Sørensen antager, at hvis formål og hensigt går ud over formålsbestemmelsens grænser eller den oprindelige hensigt, må virksomhedens karakter være afgørende. En enkeltstående lovovertrædelse kan dog ikke være tilstrækkelig, men virksomhedens generelle karakter må tages i betragtning.

Zable antager, 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.

Jørn Vestergård antager, at det skal bevises, at de pågældende organisationer har et voldeligt beredskab.

Krenchel og Friis Hansen antager, at volden skal være et varigt og væsentligt led i udøvelsen af foreningens virksomhed, og at det afgørende i denne forbindelse er de reelle handlinger, der udøves, og ikke hvad der måtte være nedfældet i vedtægterne.

Justitsministeriet antager, at, der må kræves, at foreningen som et almindeligt led i dens virksomhed overtræder lovgivningen eller opfordrer hertil.

Tidligere justitsminister Ninn-Hansen har givet udtryk for, at der skal overordentlig meget til for at anvende bestemmelsen. Det må i så fald være et almindeligt led i foreningens aktiviteter og ikke bare have karakter af tilfældig vold, og der skal foreligge mere konkretiserede beviser på, at midlet til at opnå foreningens mål er vold.

Det er som følge af bestemmelsens vide formulering, fraværet af væsentlige fortolkningsbidrag i forarbejderne og den juridiske litteratur samt af relevant domspraksis særdeles vanskeligt med blot nogen sikkerhed at redegøre nærmere for indholdet af bestemmelsen.

Med denne usikkerhed in mente 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.

Der kan i sagens natur ikke stilles krav om, at det af vedtægterne fremgår, at foreningen søger at opnå sine mål ved eller i øvrigt virker ved vold. Det afgørende er en bedømmelse af den virksomhed, som foreningen reelt står for.

Såfremt de voldelige aktiviteter alene består i få enkeltstående forhold, kan det næppe antages, at foreningen "virker ved vold", uanset om de strafbare forhold er af alvorlig karakter.

Det er usikkert, om det som af Krenchel og Friis Hansen anført kan kræves, at volden skal være et væsentligt led i udøvelsen af foreningens aktivitet.

Det kan på den anden side ikke som af Jørn Vestergård antaget anses for tilstrækkeligt, at det bevises, at den pågældende organisation har et voldeligt beredskab.

Det må formentlig være et krav, at foreningen gennem sin levetid i et ikke ubetydeligt omfang har foretaget voldelige handlinger eller fremsat trusler herom, således at disse handlinger m.v. indgår som et dominerende eller almindeligt led i foreningens virksomhed. Det kan næppe udelukke an-

vendelsen af bestemmelsen, at foreningen i perioder ikke har udført voldelige handlinger. Det kan jo skyldes, at foreningen ikke har haft anledning hertil, fordi der ikke har været andre rockerklubber i området.

De voldelige aktiviteter skal udgå fra foreningen selv, og vold m.v. der udgår fra andre end foreningen selv, kan som udgangspunkt ikke indgå i bedømmelsen.

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.

Som det fremgår ovenfor antager Ross, at "øjemedet omfatter altså den hele foreningsvirksomhed men på den anden side kun for så vidt virksomheden indgår som led i det der planmæssigt tilstræbes".

Denne udtalelse kan forstås således, at handlinger, der ikke er et resultat af foreningens forudgående planlægning, ikke kan tillægges betydning for vurderingen af, hvorvidt foreningens virksomhed er lovlig, selvom foreningen som sådan efterfølgende udtrykkeligt eller stiltiende accepterer de pågældende handlinger.

Det er vel tvivlsomt, om en sådan opfattelse er rigtig. Der kan argumenteres for, at forhold begået spontant og ud fra medlemmernes egen beslutning kan tillægges betydning, såfremt de pågældende medlemmer efter voldsudøvelsen atter optræder som en sammenslutning, idet de strafbare forhold herved udadtil vil fremtræde som foreningsaktiviteter, jf. præmisserne i den tyske forbundsforvaltningsdomstols afgørelse. Det forudsættes herved, at sammenslutningens medlemmer har kendskab til de strafbare forhold og billiger disse eller i hvert fald affinder sig med disse uden at gøre indsigelse. Såfremt det yderligere kan lægges til grund, at volden udøves i foreningens interesse, eksempelvis for at foreningen kan opretholde herredømmet over et bestemt territorium, bestemte aktiviteter, eller for at foreningens "ære" kan forsvares, forekommer det sandsynligt, at domstolene vil tillægge de voldelige handlinger betydning i en forbudssag.

Det kan diskuteres, hvor længe de voldelige aktiviteter skal være udstrakt i tid, samt hvilken betydning det kan antages at have, såfremt foreningerne ikke har foretaget voldelige handlinger i et vist tidsrum forud for det administrative forbud.

Det må nok antages, at voldsudøvelsen skal have udstrakt sig over et vist længere tidsrum. Om det som anført af Krenchel og Friis Hansen kan kræves, at voldsudøvelsen er et varigt led i foreningens virksomhed, er nok tvivlsomt.

Det må endvidere antages, at der vanskeligt kan udstedes et administrativt forbud efter grundlovens § 78, stk. 3, såfremt foreningen i en længere periode forud for udstedelsen af det administrative forbud ikke har foretaget voldelige handlinger, og der ikke er grundlag for at antage, at foreningen i fremtiden vil foretage lignende handlinger. En sådan antagelse kan bero på, at foreningen udtrykkeligt har taget afstand fra at foretage yderligere voldshandlinger, og antagelsen kan bestyrkes af, at der eksempelvis ikke i en længere periode er fundet våben m.v. på foreningernes tilholdssteder og/eller på medlemmernes person.

Det kan næppe kræves, at foreningen skal have udført de voldelige aktiviteter helt frem til tidspunktet for udstedelsen af det administrative forbud, idet der må gives myndighederne et vist tidsrum til at undersøge, hvorvidt betingelserne for udstedelse af et administrativt forbud er tilstede.

Folketinget
Retsudvalget
Christiansborg
1240 København K


JUSTITSMINISTERIET

Lovafdelingen

Dato: 9. marts 2010
Kontor: Statsretskontoret
Sagsnr.: 2009-750-0394
Dok.: AHN40663
+ bilag

Rigspolitiet og Rigsadvokaten har den 5. marts 2010 afleveret en udtalelse til Justitsministeriet til brug for vurderingen af, om der bør iværksættes en undersøgelse af spørgsmålet om opløsning af visse bander og rockergrupper.

Det fremgår af udtalelsen, at det er Rigspolitiets og Rigsadvokatens vurdering, at der ikke er grundlag for at iværksætte en sådan undersøgelse.

Justitsministeriet har i dag tilsluttet sig denne vurdering.

Udtalelsen og ministeriets pressemeddelelse herom vedlægges til orientering.

Lars Barfoed

/

Jens-Christian Bülow

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

Dato: 9. marts 2010
Kontor: Planlægnings- og
Udviklingskontoret
Sagsnr.: 2009-750-0394
Dok.: BBB40824

Formel opløsning af bander og rockergrupper ikke en farbar vej

Justitsminister Lars Barfoed har modtaget en fælles udtalelse fra Rigsadvokaten og Rigspolitiet, som vurderer, at der samlet set ikke er grundlag for at iværksætte en undersøgelse af spørgsmålet om opløsning af visse bander og rockergrupper i medfør af grundloven.

Justitsminister Lars Barfoed siger:

"Jeg er meget optaget af at fastholde den hårde linje over for bande- og rockermiljøet. Den intensive politiindsats ser heldigvis ud til at virke. Men det er fortsat vigtigt løbende at overveje, om andre tiltag kan støtte politiets arbejde med at få sat bande- og rockeredlemmerne ud af cirkulation og stoppe rekrutteringen af unge til banderne og rockergrupperne.

Det er også baggrunden for, at Rigsadvokaten og Rigspolitiet har overvejet, om der bør indledes en undersøgelse af spørgsmålet om en formel opløsning af bande- og rockergrupper. Det er imidlertid Rigsadvokatens og Rigspolitiets fælles vurdering, at dette ikke er en farbar vej.

Dette er begrundet i en række juridiske og bevismæssige forhold, herunder at det giver anledning til betydelig tvivl, om det ville være muligt at tilvejebringe et bevismæssigt grundlag, der ville være tilstrækkeligt til, at domstolene ville anse betingelserne for et forbud for opfyldt.

Samtidig har Rigsadvokaten og Rigspolitiet peget på, at et forbud ikke vil forhindre de personer, som faktisk står bag gruppernes kriminalitet – f.eks. skud-episoder – i at begå kriminaliteten. Et forbud mod visse grupperinger vil således næppe i sig selv føre til et fald i bande- og rockerkriminaliteten – og et forbud vil næppe have afgørende indflydelse på risikoen for, at der anvendes voldelige midler i kampen om det kriminelle marked. Ud over de bevismæssige forhold er der således i lyset af Rigsadvokatens og Rigspolitiets udtalelse ikke grund til at tro, at et – i øvrigt langvarigt og ressourcerelevende – forsøg på at

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

få grupperne formelt opløst vil kunne føre til noget, som samlet set virker i indsatsen for at få bugt med bande- og rockerkriminaliteten.”

Til baggrund:

Siden sensommeren 2008 har der – navnlig i hovedstadsområdet – været en række voldelige episoder med brug af skydevåben mv. mellem forskellige grupper med tilknytning til bande- og rockermiljøet. Der har siden august 2008 været mindst 115 episoder, hvor skydevåben har været anvendt i det offentlige rum, og hvor bande- og rockermedlemmer har været involveret, og 7 personer er blevet dræbt, mens 66 er blevet såret som led i bandekonflikten. På den baggrund har der siden august 2008 været gennemført en ekstraordinært intensiv politiindsats:

- Politiet monitorer 118 bander og rockerklubber med i alt ca. 1.300 medlemmer
- Pt. sidder en sjettedel af disse bande- og rockermedlemmer i fængsel
- Indsatsen resulterede i 2009 i over 3.000 sigtelser, over 1.600 fældende afgørelser og over 300 års fængselsstraf
- Politikredsene indsendte i 2009 over 2.400 skydevåben til undersøgelse i Rigspolitiet, heraf over 150 med sikker tilknytning til bande- og rockermiljøet
- Som led i Al Capone-indsatsen i 2009 har over 1.000 bande- og rockermedlemmer fået gennemgået deres skatteforhold

Justitsministeriet anmodede i juni 2009 – i forlængelse af regeringens bande-pakke - Rigsadvokaten og Rigspolitiet om i fællesskab at udarbejde en udtalelse til brug for vurderingen af, om der bør iværksættes en undersøgelse af spørgsmålet om opløsning af visse bander og rockergrupper.

Rigsadvokaten og Rigspolitiet giver i vedlagte udtalelse af 5. marts 2010 udtryk for, at der ikke er grundlag for at iværksætte en sådan undersøgelse. Rigsadvokaten og Rigspolitiet har sammenfattet vurderingen af, om der er grundlag for at iværksætte en undersøgelse af spørgsmålet om opløsning af visse bander og rockergrupper i medfør af grundloven således:

”Ved denne vurdering er der efter Rigsadvokatens og Rigspolitiets opfattelse en række spørgsmål og problemstillinger, som man bør have for øje. Det drejer sig bl.a. om de juridiske og bevismæssige spørgsmål, der knytter sig til anvendelsen af grundlovens § 78, om politifaglige vurderinger og om de tidsmæssige aspekter af en eventuel sag om opløsning af de pågældende bander mv.

Nogle af disse spørgsmål vil først kunne vurderes endeligt i forbindelse med en egentlig undersøgelse. Efter Rigsadvokatens og Rigspolitiets opfattelse er det imidlertid muligt allerede på det foreliggende grundlag at angive nogle foreløbige væsentlige synspunkter, der bør indgå i vurderingen af, om der skal iværksættes en undersøgelse.

Disse synspunkter kan sammenfattes således:

- Meget tyder på, at der vil kunne tilvejebringes bevismæssigt grundlag for, at Hells Angels må anses for en forening i grundlovens forstand. Tilsvarende foreligger der en række oplysninger, der peger på, at der vil kunne tilvejebringes bevismæssigt grundlag for en tilsvarende vurdering i forhold til AK81.

Det må derimod umiddelbart anses for særdeles tvivlsomt, om der kan tilvejebringes bevismæssigt grundlag for, at også de enkelte bander har karakter af foreninger i grundlovens forstand. Lægges dette til grund, vil det allerede på denne baggrund ikke være muligt at gennemføre en forbudssag mod banderne.

En konsekvens af det anførte vil være, at der under alle omstændigheder ikke vil kunne gennemføres en forbudssag mod alle involverede parter i den verserende konflikt, men i bedste fald alene mod Hells Angels og AK81. I givet fald vil banderne derimod kunne fortsætte som hidtil.

- Såfremt der skulle iværksættes en egentlig undersøgelse i forhold til de aktuelle rockergrupper og bander, ville en sådan undersøgelse ikke kun (som den tidligere redegørelse fra 1998) burde angå voldskriminalitet, men også anden kriminalitet, som generelt forbindes med de nævnte grupper, herunder bl.a. narkotikakriminalitet og anden organiseret kriminalitet. Et ulovligt øjemed efter grundlovens § 78, stk. 1, ville således bl.a. foreligge, såfremt det bevismæssigt kunne lægges til grund, at de nævnte gruppers reelle formål er at udøve f.eks. narkotikakriminalitet. Dette ville gælde, selv om det ikke (også) kunne bevises, at grupperne havde til formål at begå vold mv. som anført i § 78, stk. 2.

Det må imidlertid give anledning til betydelig tvivl, om det ville være muligt at tilvejebringe et bevismæssigt grundlag, der ville være tilstrækkeligt til, at domstolene ville anse betingelserne for et forbud for opfyldt.

- Ud fra politifaglige synspunkter kan der umiddelbart anføres argu-

menter både for og imod at søge de pågældende rockergrupper mv. opløst.

På det foreliggende grundlag og under henvisning til den nuværende situation er det ud fra en politimæssig vurdering ikke entydigt en fordel at søge visse rockergrupper og bander forbudt. Hertil kommer, at et forbud næppe kan undgå at medføre, at efterforskning mod de relevante grupper i visse henseender vanskeliggøres.

- Det er vanskeligt at vurdere, hvad det samlede tidsforbrug i forbindelse med en sag om opløsning i givet fald ville være, og anklagemyndigheden ville naturligvis sikre, at sagen kunne gennemføres hurtigst muligt.

Iværksættelse af en egentlig undersøgelse ville imidlertid under alle omstændigheder være særdeles tids- og ressourcekrævende, og et samlet tidsforbrug [til endelig dom] på mindre end i hvert fald 4-5 år ville næppe kunne anses for realistisk.”



RIGSADVOKATEN

Justitsministeriet
Lovafdelingen, Statsretskontoret
Slotsholmsgade 10
1216 København K

DATO 5. marts 2010

JOURNAL NR.

RA-2009-511-0029

BEDES ANFØRT VED SVARSKRIVELSE

+ bilag

SAGSBEHANDLER: PLN

RIGSADVOKATEN

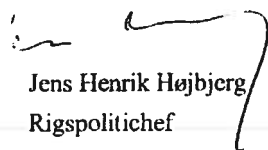
FREDERIKSHOLMS KANAL 16
1220 KØBENHAVN K

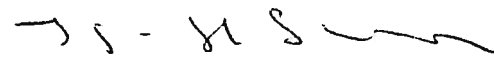
TELEFON 33 12 72 00

FAX 33 43 67 10

Ved brev af 11. juni 2009 (sagsnr. 2009-750-0394) har Justitsministeriet anmodet Rigsadvokaten og Rigspolitiet om i fællesskab at udarbejde en udtalelse til brug for vurderingen af, om der bør iværksættes en undersøgelse af spørgsmålet om opløsning af visse bander og rockergrupper.

I den anledning fremsendes hermed Rigspolitiets og Rigsadvokatens udtalelse. Som det fremgår af denne, er det Rigspolitiets og Rigsadvokatens vurdering, at der ikke er grundlag for iværksættelse af en sådan undersøgelse.


Jens Henrik Højbjerg
Rigspolitichef


Jørgen Steen Sørensen
Rigsadvokat

Marts 2010

J.nr. RA-2009-511-0029

Udtalelse til brug for vurderingen af, om der bør iværksættes en undersøgelse af spørgsmålet om opløsning af visse bander og rockergrupper

1. Indledning

Rigsadvokaten afgav den 27. april 1998 en redegørelse til Justitsministeriet med resultatet af en undersøgelse om mulighederne for at søge rockerklubberne Hells Angels og Bandidos opløst ved dom i henhold til grundlovens § 78, stk. 2.

Undersøgelsen blev gennemført dels som en juridisk gennemgang af grundlovens § 78, stk. 2, dels som en sideløbende indsamling af faktiske oplysninger, der kunne tjene til at belyse, om de to rockergrupper kunne opløses efter bestemmelsen. På den baggrund blev der foretaget en vurdering af mulighederne for at få medhold ved domstolene i en sag om opløsning af rockergrupperne.

Konklusionen i redegørelsen var, at de foreliggende oplysninger efter Rigsadvokatens opfattelse ikke gav grundlag for at antage, at domstolene ville finde betingelserne for opløsning af de to klubber opfyldt, og Rigsadvokaten indstillede på den baggrund, at der ikke blev rejst sag ved domstolene. Justitsministeriet tiltrådte Rigsadvokatens indstilling.

Siden sensommeren 2008 har der - navnlig i hovedstadsområdet - været en række voldelige episoder med brug af skydevåben mv. mellem forskellige grupper med formodet tilknytning til rocker- og bandemiljøet.

Justitsministeriet har på baggrund heraf i brev af 11. juni 2009 anmodet Rigsadvokaten og Rigspolitiet om i fællesskab at udarbejde en udtalelse til brug for vurderingen af, om der bør iværksættes en undersøgelse af spørgsmålet om opløsning af visse bander og rockergrupper.

Den foreliggende udtalelse, der er udarbejdet af Rigsadvokaten og Rigspolitiet i fællesskab, indeholder i afsnit 2 og 3 en kort gennemgang af grundlovens § 78 og af nogle af de processuelle regler, der har betydning i forbindelse med en eventuel forbudssag. I afsnit 4 omtales den tidligere redegørelse fra 1998, og i afsnit 5 er der redegjort nærmere for den aktuelle situation, herunder for de involverede parter i bande- og rockerkonflikten og deres struktur mv. Afsnit 6 indeholder en række overvejelser til brug for vurderingen af, om der bør iværksættes en undersøgelse af spørgsmålet om opløsning af visse bander og rockergrupper. Endelig indeholder afsnit 7 en kort sammenfatning.

2. Kort om grundlovens § 78

2.1. De centrale bestemmelser

Grundlovens regler om beskyttelse af foreningsfrihed er navnlig fastsat i § 78. Bestemmelsens hovedsigte er at udelukke foreningscensur, dvs. forudgående kontrol med dannelsen af foreninger.

Det følger af grundlovens § 78, stk. 1, at foreninger, der har et ulovligt øjemed, kan opløses ved dom.

Efter grundlovens § 78, stk. 2, bliver foreninger, der virker ved eller søger at opnå deres mål ved vold, anstiftelse af vold eller lignende strafbar påvirkning af anderledes tænkende, "at opløse ved dom". Det antages, at en forening, der er omfattet af § 78, stk. 2, også er omfattet af § 78, stk. 1, idet en sådan forening må anses for at have et ulovligt øjemed.

Efter grundlovens § 78, stk. 3, kan en forening ikke opløses ved en regeringsforanstaltning. Den kan dog foreløbig forbydes ved et administrativt forbud, men der skal da straks anlægges sag om opløsning af den ved domstolene.

I afsnit 2.2-2.4 nedenfor gennemgås kort nogle af de særlige spørgsmål, som knytter sig til fortolkningen af grundlovens § 78. Gennemgangen bygger bl.a. på Rigsadvokatens tidligere redegørelse fra 1998 og på den forfatningsretlige litteratur. Fra nyere litteratur om § 78 henvises i den forbindelse bl.a. til Alf Ross, Dansk Statsforfatningsret (3. udg., 1980 v/Ole Espersen), side 730ff, Henrik Zahle, Dansk Forfatningsret (3. udg., 2003), side 139ff, Peter Germer, Statsforfatningsret (4. udg., 2007), side 365ff, og Jørgen Albæk Jensen, De politiske partier i retlig belysning (2009), side 165ff.

2.2. Grundlovens foreningsbegreb

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.

Det er endvidere af betydning, om der er udsondret en særlig formue, der ikke tilhører medlemmerne. Dette kan dog ikke være af afgørende betydning, idet der meget vel kan eksistere foreninger, hvori der ikke foregår økonomisk aktivitet.

2.3. Afgrænsning af det ulovlige øjemed

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.

Som nævnt i afsnit 1 vurderede Rigsadvokaten i redegørelsen fra 1998 mulighederne for at søge rockerkлубberne Hells Angels og Bandidos opløst ved dom i henhold til grundlovens § 78, stk. 2, om foreninger, der virker ved eller søger at nå deres mål ved vold, anstiftelse af vold eller lignende strafbar påvirkning af anderledes tænkende.

Det var Rigsadvokatens opfattelse, at det såvel efter en fortolkning på baggrund af bestemmelsens forarbejder som efter en sproglig fortolkning var nærliggende at antage, at alene foreninger, der har et politisk, ideologisk, agitatorisk eller lignende mål med voldsudøvelsen, kan anses for omfattet af grundlovens § 78, stk. 2, og at det således var en betingelse for at anse Hells Angels og Bandidos for omfattet af bestemmelsen, at det kunne påvises, at klubberne havde et sådant mål med voldsudøvelsen.

Det blev dog samtidig anført, at Justitsministeriet tidligere havde givet udtryk for, at bestemmelsen ikke var begrænset til at angå foreninger med et politisk eller andet bredere samfundsmæssigt sigte, og at den således måtte antages også at omfatte en rockerklub.

Set i lyset heraf blev undersøgelsen ikke begrænset til alene at vurdere, hvorvidt rockerklubberne ved voldsudøvelse søgte at nå et politisk, ideologisk, agitatorisk eller lignende mål. Det blev også vurderet, hvorvidt det måtte antages at kunne bevises, at foreningerne (rockergupperne) uden dette videregående politiske eller samfundsmæssige sigte kunne antages at have et ulovligt formål eller anses for at virke ved vold i grundlovens forstand. I lyset af den debat, som der senere har været om det nævnte teoretiske spørgsmål (jf. Gorm Toftegaard Nielsen i U.1999B.67, "Grundlovens § 78 og foreningsforbud"), er det således væsentligt at fremhæve, at spørgsmålet om den nærmere afgrænsning af anvendelsesområdet for grundlovens § 78, stk. 2, ikke havde betydning for Rigsadvokatens samlede vurdering og konklusion.

For at en forening kan anses for at virke ved vold, antages det at være et krav, at de voldelige handlinger, som foreningens medlemmer har begået, er foretaget på vegne af foreningen. Det antages endvidere at være et krav, at foreningen gennem sin levetid i et ikke ubetydeligt omfang har foretaget voldelige handlinger eller fremsat trusler herom, således at disse handlinger mv. indgår som et dominerende eller almindeligt led i foreningens virksomhed.

Tilsvarende må antages at gælde i tilfælde, hvor der er tale om andet ulovligt øjemed end udøvelse af vold mv. som nævnt i grundlovens § 78, stk. 2. Også opløsning af en forening efter den almindelige bestemmelse i § 78, stk. 1, må således antages at kræve, at den virksomhed mv., som er grundlaget for det ulovlige øjemed, kan henregnes til foreningen som sådan og ikke kun til enkelte medlemmer af foreningen, og at de pågældende ulovlige handlinger derfor skal indgå som et dominerende eller almindeligt led i foreningens virksomhed.

2.4. Retsvirkningerne af opløsning

For så vidt angår retsvirkningerne af, at en forening opløses, fremgår det af straffelovens § 132 a, at personer, der efter opløsning af en forening deltager i fortsættelsen af foreningens virksomhed, straffes med bøde eller fængsel indtil 2 år. Den centrale retsvirkning af en opløsning er således, at det er strafbart at fortsætte foreningens virksomhed.

Endvidere er der i medfør af straffelovens § 75, stk. 4, mulighed for konfiskation af en forenings formue, arkiv, protokoller og lignende, når foreningen opløses ved dom.

3. Visse processuelle spørgsmål i forbindelse med en forbudssag

Det følger af retsplejelovens § 684, stk. 1, nr. 2, at en sag om opløsning af en forening skal behandles efter reglerne om strafferetsplejen.

Det indebærer, at bevisbyrden - på samme måde som i "almindelige" straffesager - påhviler anklagemyndigheden, og at anklagemyndigheden skal føre bevis for samtlige gerningsmomenter. Anklagemyndigheden skal derfor uden for enhver rimelig tvivl bevise, at der er tale om foreninger i grundlovens forstand, og at foreningerne har et ulovligt øjemed.

For så vidt angår bevisbedømmelsen i straffesager følger det af retsplejelovens ordning, at der ved afgørelsen af, om noget er bevist eller ej, alene tages hensyn til de beviser, som er fremført under hovedforhandlingen. Dette såkaldte bevisumiddelbarhedsprincip betyder, at bevisførelsen skal ske umiddelbart for den dømmende ret, og at den skal finde sted under hovedforhandlingen, jf. retsplejelovens § 880, samt Eva Smith, Straffeproses (6. udg., 2007), side 148ff. og Hans Gammeltoft-Hansen, Strafferetspleje I (2. udg., 1998), s. 74ff.

Det er anført i den tidligere redegørelse om opløsning af Hells Angels og Bandidos, at det må anses for praktisk umuligt at gennemføre bevisumiddelbarhedsprincippet i fuld udstrækning i en forbudssag. En sådan sag vil i vidt omfang skulle baseres på tidligere afgjorte straffesager mod medlemmer af den forening, der ønskes forbudt, og bevisumiddelbarhedsprincippet ville ifølge redegørelsen her medføre, at samtlige vidner og tiltalte, der i de afgjorte straffesager er fremkommet med oplysninger af betydning for forbudssagen, på ny skulle afhøres i retten.

Det anføres samtidig i den tidligere redegørelse, at det, såfremt det måtte blive besluttet, at der under en forbudssag ikke skal ske vidneførelse af de personer, der indgår i de afgjorte sager, vil indebære vanskeligheder i forhold til at løfte bevisbyrden. Det skyldes ifølge redegørelsen, at det må anses for usikkert, hvilken bevisværdi retten vil tillægge forklaringer, der alene dokumenteres ved oplæsning af retsbøger.

Retsplejeloven indeholder ikke bestemmelser, der direkte regulerer anvendelsen af andre beviser i en forbudssag som f.eks. konfiskerede eller beslaglagte genstande og dokumenter samt båndoptagelser af telefon- og rumaflytninger. I den tidligere redegørelse vurderede Rigsadvokaten imidlertid, at det er sandsynligt, at domstolene ville tillade, at sådanne oplysninger kan anvendes som bevis.

Retsplejeloven indebærer, at en forbudssag vil skulle rejses ved byretten med mulighed for anke til landsretten, jf. lovens § 686, stk. 1, og § 701, stk. 1, sammenholdt med § 902. Efterfølgende vil der - såfremt Procesbevillingsnævnet giver tilladelse hertil - være mulighed for at indbringe sagen for Højesteret, jf. retsplejelovens § 932, stk. 1. Er der tale om politiske foreninger, vil landsrettens dom kunne indbringes for Højesteret uden særlig tilladelse, jf. grundlovens § 78, stk. 4.

4. Den tidligere redegørelse om mulighederne for at søge rockergrupperne Hells Angels og Bandidos opløst ved dom

4.1. Baggrunden for samt gennemførelsen af undersøgelsen

Som anført i afsnit 1 afgav Rigsadvokaten den 27. april 1998 efter anmodning fra Justitsministeriet en redegørelse om mulighederne for i medfør af grundlovens § 78, stk. 2, at søge rockergrupperne Hells Angels og Bandidos opløst ved dom. Baggrunden var den såkaldte rockerkrig, der på dette tidspunkt udspandt sig i Norden.

Undersøgelsen blev indledt i december 1996. Til gennemførelse af undersøgelsen blev der oprettet en særlig, midlertidig projektenhed under Rigsadvokaten, som pr. 1. august 1997 bestod af 22 medarbejdere.

Undersøgelsen blev gennemført dels som en juridisk gennemgang af grundlovens § 78, stk. 2, dels som en sideløbende indsamling af faktiske oplysninger, der kunne tjene til at belyse, om de to rockergrupper kunne opløses efter bestemmelsen. På grundlag af de fremkomne oplysninger blev der foretaget en vurdering af mulighederne for at få medhold ved domstolene i en sag om opløsning af rockergrupperne.

Den juridiske del af undersøgelsen bestod af en gennemgang af grundlovens § 78 samt en analyse af de processuelle spørgsmål, der kunne opstå i forbindelse med en forbudssag.

Indsamlingen af de faktiske oplysninger foregik bl.a. ved, at man på baggrund af en gennemgang af politiets almindelige registre samt ved kontakt til politikredsene og statsadvokaturerne udvalgte en lang række afgjorte straffesager, der måtte antages at indeholde oplysninger af betydning for en forbudssag.

Der blev herudover indhentet oplysninger fra andre myndigheder, herunder Rigspolitiet, Politiets Efterretningstjeneste samt SKAT.

Undersøgelsen omfattede ca. 300 personer med tilknytning til de to rockergrupper. De straffesager, der blev udvalgt, var sager om voldskriminalitet i bred forstand. Herved forstod man samtlige overtrædelser af straffeloven og særlovgivningen, hvori vold eller trusler om vold indgik, herunder overtrædelse af våben- og eksplosivloven.

Tidsmæssigt var undersøgelsen for så vidt angik Hells Angels afgrænset til perioden fra efteråret 1979 (hvor det første prospect chapter til Hells Angels blev etableret i Danmark) til den 31. oktober 1997. For så vidt angik Bandidos var undersøgelsen afgrænset til perioden fra juni 1993 (hvor de første probationary chapters til Bandidos blev etableret i Danmark) til den 31. oktober 1997.

Der blev indhentet i alt ca. 8.500 bilag. Samlet androg antallet af sider i undersøgelsen ca. 45.000.

Herudover aflagde medarbejdere fra projektenheden besøg hos de relevante amerikanske, canadiske, svenske, norske, finske og belgiske myndigheder.

Der blev ikke foretaget afhøring af medlemmer mv. af Hells Angels og Bandidos, idet det ikke kunne forventes, at der ville fremkomme oplysninger af betydning for sagen ved sådanne afhøringer.

4.2. Undersøgelsens resultat

Som det fremgår ovenfor i afsnit 2, er det en betingelse for opløsning af en forening i medfør af grundlovens § 78, at der foreligger en forening i grundlovens forstand, og at denne forening har et ulovligt øjemed - dvs. at den har et ulovligt formål eller virker ved ulovlige midler.

Det var Rigsadvokatens samlede vurdering, at det måtte anses for overvejende sandsynligt, at der ville kunne føres det fornødne bevis for, at de to rockergrupper kunne betegnes som foreninger i grundlovens forstand. Rigsadvokaten vurderede endvidere, at der kunne føres det fornødne bevis for, at både Hells Angels og Bandidos i Danmark måtte anses for at være én forening bestående af flere lokale afdelinger.

Der var intet, der tydede på, at Hells Angels eller Bandidos som foreninger ved voldsudøvelse søgte at nå et politisk, ideologisk, agitorisk eller lignende mål. Undersøgelsen indeholdt i øvrigt ingen væsentlige oplysninger om voldelige aktiviteter rettet mod staten, andre offentlige myndigheder eller borgernes udøvelse af grundlovssikrede rettigheder.

Såfremt man lagde til grund, at grundlovens § 78 var begrænset til at angå foreninger med et politisk eller andet bredere samfundsmæssigt sigte, fandtes der derfor ikke ud fra de foreliggende oplysninger at være grundlag for at anse Hells Angels eller Bandidos for omfattet af grundlovens § 78, stk. 2.

Selvom man lagde til grund, at grundlovens § 78 ikke var begrænset til at angå foreninger af den nævnte karakter, fandt Rigsadvokaten, at de foreliggende oplysninger ikke gav grundlag for at antage, at domstolene ville anse betingelserne for opløsning af de to klubber for opfyldt.

Rigsadvokaten fandt således ikke, at der var tilstrækkelig sikker udsigt til, at det under en eventuel forbudssag ville være muligt at bevise, at de voldshandlinger, som foreningernes medlemmer havde begået, var begået på foreningens vegne, eller at rockerklubberne med andre ord virkede ved ulovlige midler, det vil sige som et almindeligt eller dominerende led i foreningens aktiviteter udøvede vold eller opfordrede til vold.

Der blev herved bl.a. lagt vægt på, at der ikke forelå vedtægter eller lignende vedrørende de to rockerklubber, hvoraf det fremgik, at det generelt eller i visse situationer var omfattet af rockerklubbernes formål at virke ved vold, ligesom der ikke i øvrigt forelå retsafgørelser herom.

For så vidt angik flere af de indhentede straffesager og oplysninger måtte det ifølge redegørelsen som udgangspunkt antages, at de i større eller mindre omfang belastede rockerklubberne som foreninger. Der var således i flere

af sagerne fremkommet oplysninger, som kunne støtte en antagelse om, at Hells Angels som forening i visse tilfælde kunne siges efterfølgende at have godkendt eller accepteret medlemmers og andre relatedes voldshandlinger, antagelig fordi volden var udøvet i foreningens interesse. Et eksempel herpå var tildelingen af det såkaldte "Filthy Few"-mærke, som ifølge de foreliggende oplysninger var tildelt i alt 12 personer, der alle var dømt for drab eller forsøg herpå. Det måtte således anses for belastende for Hells Angels som forening, at personer, der havde begået drab for klubben, blev tildelt et specielt mærke, idet det herved fremstod som om, at Hells Angels ikke alene accepterede voldsudøvelsen, men tillige billigede denne. På den anden side blev tildelingen af mærket ifølge den beskrevne praksis alene besluttet af personer, som tidligere var tildelt mærket. Der var derfor tale om en meget begrænset kreds, der ikke afledte sin kompetence fra foreningen, og beslutningen om tildeling af mærket blev således ikke truffet af Hells Angels som sådan.

Oplysningerne var således ikke i alle tilfælde entydige, og de kunne hverken enkeltvis eller efter en samlet vurdering danne grundlag for en formodning om, at domstolene i givet fald ville finde det bevist, at rockerklubberne var voldelige foreninger. Oplysningerne syntes således alene at kunne danne grundlag for den antagelse, at rockerklubberne var foreninger, der i vidt omfang havde voldelige enkeltpersoner som medlemmer. Således viste en række oplysninger også, at flere medlemmer havde begået "forbudsrelevant" kriminalitet både før og efter, at de blev medlemmer af rockerklubberne.

Herudover blev der lagt vægt på, at oplysningerne om fordelingen af "forbudsrelevant" kriminalitet på de forskellige lokale afdelinger af rockerklubberne viste, at der var betydelige forskelle med hensyn til, hvor belastede de forskellige afdelinger var. Dette ville i en eventuel forbudssag kunne anvendes som argument for det synspunkt, at den "forbudsrelevante" voldsudøvelse ikke var et dominerende led i foreningens samlede virksomhed.

Det fremgår af redegørelsen, at det efter Rigsadvokatens opfattelse ikke ville medføre en ændret vurdering af muligheden for at kunne bevise, at rockerklubberne virkede ved vold, at der blev begået nye strafbare handlinger af samme karakter som beskrevet i undersøgelsen. Der skulle således være tale om oplysninger af en anden karakter end de foreliggende, før det kunne give anledning til en ændret vurdering. Oplysningerne skulle i givet fald direkte og utvetydigt kunne danne grundlag for med stor sikkerhed at antage, at foreningerne - og ikke alene enkeltpersoner tilknyttet foreningerne - udøvede sådanne aktiviteter, at det i retten var muligt at bevise, at foreningerne som almindeligt eller dominerende led i deres aktiviteter udøvede vold eller opfordrede til vold.

Som tidligere anført indgik alene straffesager om voldskriminalitet i bred forstand i undersøgelsen. Rigsadvokaten tilkendegav dog, at der ikke var grundlag for at antage, at der ved at inddrage andre kriminalitetstyper, herunder narkotikakriminalitet, ville være en nærliggende mulighed for at bevise, at Hells Angels eller Bandidos som forening havde et ulovligt formål og dermed kunne opløses i medfør af grundlovens § 78.

5. Den aktuelle situation i rocker- og bandemiljøet

5.1. Indledning

Som nævnt i afsnit 1 har der siden sensommeren 2008 været en række voldelige episoder med brug af skydevåben mv. mellem personer med tilknytning til rocker- og bandemiljøet.

Situationen er bl.a. beskrevet i Rigspolitiets statusrapport om kriminalitet forøvet af rockere og bander i 2008, der blev udsendt den 17. marts 2009. Rigspolitiet udarbejdede desuden i 2008 en statusrapport om kriminalitet forøvet af bander i 2007.

Det er vigtigt at understrege, at Rigspolitiets vurderinger i relation til de verserende konflikter beror på oplysninger, som Rigspolitiet og politikredsene er kommet i besiddelse af i forbindelse med den systematiske politimæssige monitoring af rockere og bander.

Rigspolitiets indhentning af oplysninger sker både fra registreringer i politiets almindelige sagsbehandlingssystemer og gennem anvendelse af særlige efterforskningsmetoder.

Oplysningerne er således indsamlet med henblik på den politimæssige indsats, der både har til formål at forhindre, efterforske og opklare forbrydelser.

Rigspolitiets viden om situationen på rocker- og bandeområdet vil således i vidt omfang bero på efterretninger, som er særdeles væsentlige i relation til Rigspolitiets mulighed for løbende at overvåge området, og for til enhver tid at have et aktuelt situationsbillede fra de relevante miljøer. Efterretninger indhentes i forbindelse med verserende efterforskninger, herunder fra kilder, der på den ene eller anden måde har adgang til de relevante miljøer.

Rigspolitiets aktuelle situationsbillede baserer sig således på en sammenstilling af oplysninger både fra politiets almindelige sagsbehandlingssystemer og fra kilder, som ofte vil have adgang til oplysninger, som politiet ellers ikke vil have mulighed for at indhente.

Dette indebærer imidlertid også, at Rigspolitiets oplysninger i vidt omfang har en sådan karakter, at de ikke kan fremlægges i retten og dermed heller ikke vil kunne danne grundlag for en eventuel bevisførelse. En fremlæggelse af sådanne oplysninger vil indebære en væsentlig risiko for de pågældende kilders sikkerhed og for afdækning af politiets efterforskningsmetoder i det konkrete tilfælde, ligesom det mere generelt vil indebære risiko for afdækning af politiets efterforskningsmetoder i rocker- og bandemiljøet. Hertil kommer det mere generelle hensyn til politiets fortsatte mulighed for at indhente oplysningerne fra miljøet.

5.2. Rigspolitiets vurdering af den aktuelle situation

Som anført i Rigspolitiets statusrapport om kriminalitet forøvet af rockere og bander i 2008 består der et modsætningsforhold mellem forskellige bander og mellem personer fra visse dele af bandemiljøet og personer fra Hells Angels/AK81. Disse modsætningsforhold har givet anledning til voldelige konflikter og konfrontationer, der i vidt omfang har indebåret anvendelse af bl.a. skydevåben.

Rigspolitiet har kendskab til enkeltstående voldsepisoder mellem personer med tilknytning til Bandidos og personer med relation til bandemiljøet, men der foreligger ikke oplysninger, der kan underbygge, at der for tiden er en egentlig voldelig konflikt mellem Bandidos og grupperinger fra bandemiljøet.

Som bekendt skete der i de første måneder af 2009 en meget væsentlig eskalering af den voldelige konflikt mellem personer fra bandemiljøet på den ene side og personer fra Hells Angels og AK81 på den anden side. I forbindelse hermed forekom en række meget alvorlige voldsepisoder, der indebærer anvendelse af skydevåben, og flere personer er blevet dræbt eller såret.

Det er Rigspolitiets vurdering, at de indbyrdes modsætningsforhold mellem de forskellige bander og modsætningsforholdene mellem personer fra visse dele af bandemiljøet og særligt personer fra Hells Angels fortsat består. Det er samtidig Rigspolitiets vurdering, at en stor del af de voldelige konfrontationer kan knyttes til konflikter og modsætningsforhold mellem enkelte medlemmer af Hells Angels/AK81 på den ene side og enkelte personer fra bandemiljøet på den anden side.

Det er endvidere fortsat Rigspolitiets vurdering, at modsætningsforholdene og konfrontationerne på området grundlæggende skyldes kampen om kriminelle markeder, herunder navnlig narkotikamarkedet. Konfrontationerne er tillige udtryk for, at de forskellige grupperinger positionerer sig over for hinanden i relation til territorial status.

Hertil kommer, at uoverensstemmelser af personlig karakter bidrager til modsætningsforholdene. De forskellige gruppers æresbegreber, selvforståelse og identitet indebærer krav om hævn over for modparten og bidrager dermed også selvstændigt til fortsættelse af konflikterne og til nye konfrontationer.

Det samlede konfliktbillede i rocker- og bandemiljøet er således komplekst og består af flere og forskellige konflikter.

Konfrontationerne og skudepisoderne har navnlig været koncentreret omkring Storkøbenhavn, men der har været flere konfrontationer og skudepisoder i andre dele af landet, herunder særligt i Odense og Århus.

Fra den 1. august 2008, hvor de voldelige konfrontationer begyndte at eskalere, og til den 19. januar 2010 har politiet registreret i alt 376 episoder, hvor skydevåben har været anvendt i det offentlige rum. Rigspolitiet vurderer, at personer fra rocker- og bandemiljøet har været involveret i mindst 115 af disse episoder.

Dansk Politi monitorerede pr. 18. januar 2010 118 rockerklubber og bander med i alt 1.313 tilknyttede personer.

Det er Rigspolitiets opfattelse, at det kun er en mindre del af de monitorerede rockergrupper og bander, som aktivt tager del i de væbnede konflikter på området.

5.3. Rigspoliets oplysninger om den organisatoriske struktur i de involverede rockergrupper og bander

5.3.1. Hells Angels

Hells Angels, der er den ældste af de store internationale rockerklubber, blev grundlagt i marts 1948 i USA. Hells Angels har været forbillede for opbygningen af størstedelen af de øvrige store rockerklubber.

Den første nordiske afdeling af Hells Angels blev oprettet i Danmark i 1980, hvor "Unionen MC" i København blev udnævnt til en fuldgyldig Hells Angel-afdeling - "Hells Angels MC Copenhagen". Siden har Hells Angels oprettet afdelinger adskillige steder i Danmark.

Hells Angels udgør en organisatorisk enhed med internt hierarki, medlemslister mv. Udover den interne disciplin er klubben også reguleret af en række regelsæt, ligesom der betales kontingent for medlemskab. Der er flere fonde mv. tilknyttet Hells Angels, og klubbens økonomi er i vidt omfang selvstændigt reguleret.

I tilknytning til Hells Angels og klubbens medlemmer har der traditionelt befundet sig en række personer - supportere - der ikke er medlemmer af klubben, men som støtter klubben. Supporterne har traditionelt tilkendegivet deres støtte ved økonomiske bidrag, ved at iføre sig beklædningsgenstande, som tydeligt tilkendegiver støtte til rockerklubben, eller ved at engagere sig i egentlige støttegrupper.

Støttegrupperne har for de flestes vedkommende bestået af yngre mænd, der har haft ønske om at opnå en mere fast tilknytning til Hells Angels. For at opnå dette har de pågældende gået til hånd, herunder som vagter ved forskellige arrangementer. Nogle af disse personer har tillige fungeret som "håndlangere" for medlemmer af Hells Angels i forbindelse med udførelse af kriminelle handlinger.

Det kan i øvrigt oplyses, at for så vidt angår rockerklubben Bandidos gør tilsvarende sig gældende i relation til den beskrevne organisatoriske opbygning og hierarkiske struktur med tilhørende supportere fra egentlige støttegrupper.

5.3.2. AK81

I efteråret 2007 etablerede Hells Angels en støttegruppe - AK81 - der siden er ekspanderet, og som ved udgangen af 2009 bestod af 12 grupper. AK81 består i lighed med andre supportgrupper primært af yngre mænd, der er kendt for bl.a. personfarlig kriminalitet. Medlemmerne af AK81 færdes i Hells Angels' klubhuse.

Det er Rigspoliets opfattelse, at medlemmer af AK81 - i lighed med andre supportgrupper og disses medlemmer - fungerer som "håndlangere" for medlemmer af Hells Angels.

AK81 er underlagt stram styring og kontrol af Hells Angels. De fleste AK81-afdelinger har således en øverstbefalende, som samtidig er kontaktperson til den Hells Angels-afdeling, som de er tilknyttet. I Hells Angels er det som regel det såkaldte våbenansvarlige medlem, som har kontakt til AK81, hvilket hænger sammen med, at medlemmer af AK81 anvendes til sikkerheds- og bevogtningsopgaver mv. AK81 er reguleret af det samme regelsæt, som gælder for medlemmer af Hells Angels, og AK81 fungerer som "fødekæde" til Hells Angels i relation til rekruttering af nye medlemmer.

AK81 er på samme måde som Hells Angels kendetegnet ved at have en veldefineret struktur med medlemslister. Medlemmerne betaler således også kontingent for medlemskab, og der består i lighed med Hells Angels et internt hierarki.

Fælles for Hells Angels og AK81 er, at der er tale om meget lukkede miljøer, der ikke tillader medlemmerne at udbrede oplysninger om de nærmere interne forhold, ligesom klubhuse mv. typisk er karakteriseret ved at have faste vagter, der skal forhindre uvedkommende i at trænge ind på området.

5.3.3. Banderne

De fleste bander, som aktivt deltager i konflikterne på området, adskiller sig organisatorisk væsentligt fra rockergrupperne, idet de ikke har nogen veldefinerede organisatoriske forhold eller struktur, ligesom de ikke har egentlige klubhuse, hvor de holder til. Banderne formodes således at være opbygget omkring en uformel struktur, hvor alder og "kriminell karriere" mv. ses at være afgørende.

Banderne kan bedst betragtes som uformelle fællesskaber, og det er således oftest ikke muligt at rette henvendelse til en gruppering med henblik på "medlemskab".

Banderne er relativt fleksible størrelser, som - afhængig af situationen - divergerer i størrelse og sammensætning. Banderne er således kendetegnet af et vist tilfældighedspræg.

Banderne ses således at være centreret omkring en eller flere toneangivende personer, hvortil kommer en række mere eller mindre fast tilknyttede personer, herunder venner, bekendte og familiemedlemmer.

Tilknytningen til banderne ses løbende at variere og afhænger delvist af tilfældigheder, herunder f.eks. af, hvem der reagerer på en rundsendt sms-besked om en igangværende eller forestående voldelig konfrontation i miljøet.

De personer, som er tilknyttet de enkelte bander, agerer imidlertid som en gruppe, herunder særligt i forbindelse med voldelige konfrontationer, og de pågældende betragtes derfor af politiet som medlemmer af de enkelte bander. Det bemærkes i den forbindelse, at f.eks. Blågårdsplads-, Tingbjerg-, Sjelør- og Mjølnerparkgrupperne ikke selv har taget deres navne, men af politiet er navngivet som sådan, fordi de centrale personer fra grupperne har tilknytning til de respektive geografiske områder i København.

De fleste af disse grupperinger er nyere grupperinger, som politiet først har fået kendskab til inden for de senere år.

For enkelte banders vedkommende ses personernes tilknytning til hinanden at komme til udtryk ved iklædning af beklædningsgenstande, der symboliserer en fælles tilknytning til en given gruppering.

I modsætning til hvad der gør sig gældende i forhold til rockergrupperne, har Rigspolitiet imidlertid ikke kendskab til, at der for disse banders vedkommende tillige skulle bestå et mere formaliseret og nærmere defineret internt hierarki, ligesom der ikke foreligger oplysninger om, at disse bander i lighed med rockergrupperne skulle have nedskrevne regler, der nærmere regulerer deres virksomhed.

5.4. Task Force Øst

Om den aktuelle situation kan det i øvrigt oplyses, at det i oktober 2009 efter drøftelse mellem rigspolicehøveden, politidirektørerne på Sjælland og Rigsadvokaten blev besluttet at oprette en særlig enhed, kaldet Task Force Øst, med henblik på at styrke den fremadrettede efterforskning mod de personer, der direkte eller indirekte spiller hovedroller i de verserende bandekonflikter.

Det er endvidere hensigten, at Task Force Øst i et tæt samarbejde mellem politikredsene på Sjælland og Rigspolitiets Nationale Efterforskningscenter (NEC) skal styrke det efterretningsmæssige grundlag for politikredsenes synlige, tryghedsskabende indsats på dette område og grundlaget for efterforskningen af de allerede begåede attentater. Politiets Efterretningstjeneste bidrager med sine særlige kapaciteter og kompetencer målrettet og koordineret til enhedens indsats. Statsadvokaten for særlig økonomisk kriminalitet og SKAT understøtter ligeledes enhedens arbejde.

Task Force Øst består af omkring 80 medarbejdere, som er rekrutteret fra politikredsen, Rigspolitiet og anklagemyndigheden. Task Force Øst arbejder med bandekonflikterne på Sjælland og Lolland-Falster og har organisatorisk reference til chefpolitiinspektøren i Københavns Politi.

6. Overvejelser til brug for vurderingen af, om der bør iværksættes en undersøgelse af spørgsmålet om opløsning af visse bander og rockergrupper

6.1. Indledning

Som anført ovenfor i afsnit 1 har Justitsministeriet anmodet Rigsadvokaten og Rigspolitiet om i fællesskab at udarbejde en udtalelse til brug for vurderingen af, om der bør iværksættes en undersøgelse af spørgsmålet om opløsning af visse bander og rockergrupper i medfør af grundlovens § 78.

Ved vurderingen af, hvorvidt der bør iværksættes en sådan undersøgelse, er der en række spørgsmål og problemstillinger, som man bør have for øje.

Det bør for det første overvejes, om en sådan undersøgelse vil kunne føre til, at det under en forbuds-sag kan bevises, at de omhandlede bander og rockergrupper overhovedet har karakter af foreninger i

den forstand, hvori udtrykket anvendes i grundlovens § 78 (afsnit 6.2 nedenfor). Er dette ikke tilfældet, vil der allerede af denne grund ikke kunne gennemføres en sag om opløsning.

Det bør for det andet overvejes, om det - i det omfang, der er tale om foreninger i grundlovens forstand - må antages at kunne bevises, at foreningerne har et ulovligt øjemed. Som nærmere anført i afsnit 2 ovenfor er dette en betingelse for, at en forening kan opløses (afsnit 6.3 nedenfor).

For det tredje bør det overvejes, om det - uanset om der måtte være juridisk og bevismæssigt grundlag for at føre en sag om opløsning - også ud fra en politifaglig betragtning vil være hensigtsmæssigt at søge de omhandlede foreninger opløst (afsnit 6.4 nedenfor).

Endelig kan der for det fjerde være grund til at tage de tidsmæssige aspekter af en sag om opløsning af de omhandlede foreninger i betragtning (afsnit 6.5 nedenfor).

Navnlig de spørgsmål, der er behandlet i afsnit 6.2 og 6.3, vil først kunne vurderes endeligt i forbindelse med en egentlig undersøgelse. Efter Rigsadvokatens og Rigspolitiets opfattelse er det imidlertid muligt allerede på det foreliggende grundlag at angive nogle foreløbige væsentlige synspunkter, der bør indgå i vurderingen af, om der skal iværksættes en undersøgelse.

Det bemærkes, at de følgende synspunkter tager sigte på Hells Angels, AK81 og de forskellige bander. Dette skyldes, at det er disse grupper mv., der deltager i den verserende konflikt på området. Særligt vedrørende Bandidos - der som anført under afsnit 5.2 ikke for tiden synes at være en del af den egentlige konflikt - bemærkes, at det, der anføres i det følgende vedrørende Hells Angels, tilsvarende må antages at gøre sig gældende for denne gruppe.

6.2. Er der tale om foreninger i grundlovens forstand?

6.2.1. Grundlovens foreningsbegreb

Betingelserne for at opløse en forening i medfør af grundlovens § 78 er nærmere gennemgået i afsnit 2. Som det fremgår heraf, er det først og fremmest en betingelse, at der overhovedet foreligger en forening i grundlovens forstand. Er dette ikke tilfældet, er der ikke noget at opløse efter grundloven.

Som anført i afsnit 2 fortolkes grundlovens foreningsbegreb ret vidt. Det kræves formentlig alene, at de deltagende personer har et vist fælles formål med samvirket, og at der eksisterer visse regler vedrørende det indbyrdes forhold mellem deltagerne og udadtil.

6.2.2. Nærmere om Hells Angels

Rigsadvokaten vurderede i den tidligere redegørelse, at det måtte anses for sandsynligt, at der under en eventuel sag om opløsning af Hells Angels ville kunne føres det fornødne bevis for, at Hells Angels i Danmark opfylder grundlovens betingelser for at kunne betegnes som en forening.

De foreliggende oplysninger taler næppe for en ændret vurdering af dette spørgsmål. Meget tyder derfor på, at der i forbindelse med en eventuel undersøgelse af spørgsmålet om opløsning af visse bander og rockergupper vil kunne tilvejebringes det fornødne bevis for, at Hells Angels er en forening i grundlovens forstand.

6.2.3. Nærmere om AK81

For så vidt angår AK81 er det som tidligere anført Rigspolitiets opfattelse, at denne gruppe er underlagt en stram styring og kontrol af Hells Angels, samt at de fleste AK81-afdelinger har en øverstbefalende, som samtidig er kontaktperson til den relevante Hells Angels-afdeling. AK81 er ifølge de foreliggende oplysninger reguleret af det samme regelsæt, som gælder for medlemmerne af Hells Angels, ligesom AK81 på samme måde som Hells Angels er kendetegnet ved at have en veldefineret struktur med medlemslister. Medlemmerne betaler således kontingent, og der består i lighed med Hells Angels et internt hierarki.

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.

6.2.4. Nærmere om de forskellige bander

For så vidt angår de omhandlede bander fremgår det af de foreliggende oplysninger, at disse 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.

Det fremgår endvidere, at banderne kan være centreret om en eller flere toneangivende personer, hvortil kommer en række mere eller mindre fast tilknyttede personer, herunder venner, bekendte og familiemedlemmer.

For enkelte banders vedkommende ses personernes tilknytning til hinanden at komme til udtryk ved iklædning af beklædningsgenstande, der symboliserer en fælles tilknytning til en given gruppering. I modsætning til, hvad der gør sig gældende i forhold til rockergupperne, har Rigspolitiet imidlertid ikke kendskab til, at der for disse banders vedkommende tillige skulle bestå et mere formaliseret og nærmere defineret internt hierarki, ligesom der ikke foreligger oplysninger om, at disse bander i lighed med rockergupperne skulle have nedskrevne regler, der nærmere regulerer deres virksomhed.

På den baggrund må det umiddelbart anses for særdeles tvivlsomt, om der i forbindelse med en eventuel undersøgelse vil kunne tilvejebringes det fornødne bevis for, at banderne er foreninger i grundlovens forstand, herunder 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.

6.2.5. Samlet vurdering af spørgsmålet om, hvorvidt der er tale om foreninger

Som det fremgår af afsnit 6.2.2-6.2.4 ovenfor, tyder meget på, at der i forbindelse med en nærmere undersøgelse vil kunne tilvejebringes bevismæssigt grundlag for, at Hells Angels må anses for en forening i grundlovens forstand. Tilsvarende foreligger der en række oplysninger, som peger på, at der vil kunne tilvejebringes bevismæssigt grundlag for en lignende vurdering i forhold til AK81.

Som det ligeledes fremgår, må det umiddelbart anses for særdeles tvivlsomt, om der kan tilvejebringes bevismæssigt grundlag for, at også de enkelte bander har karakter af foreninger i grundlovens forstand. Lægges dette til grund, vil det allerede på denne baggrund ikke være muligt at gennemføre en forbudssag mod banderne.

En konsekvens af det anførte vil være, at der under alle omstændigheder ikke vil kunne gennemføres en forbudssag mod alle involverede parter i den verserende konflikt, men i bedste fald alene mod Hells Angels og AK81 (afhængig af de forhold, der er omtalt under afsnit 6.3 nedenfor). I givet fald vil banderne derimod kunne fortsætte som hidtil.

Det er et særskilt spørgsmål, om en sådan situation ville være ønskelig ud fra en politifaglig vurdering. Herom henvises til afsnit 6.4 nedenfor.

6.3. Foreligger der et ulovligt øjemed?

Lægges det, der er anført under afsnit 6.2 ovenfor, til grund, vil vurderingen af, om der foreligger et ulovligt øjemed, alene være relevant i forhold til Hells Angels og AK 81.

Rigsadvokatens undersøgelse fra 1998 fokuserede navnlig på, om Hells Angels (og Bandidos) virkede ved vold eller lignende strafbar påvirkning af anderledes tænkende, dvs. på den særlige bestemmelse i grundlovens § 78, stk. 2, jf. afsnit 4.2 ovenfor. Som det her fremgår, tilføjede Rigsadvokaten dog, at der ikke var grundlag for at antage, at der ved at inddrage andre former for kriminalitet - herunder narkotikakriminalitet - ville være nærliggende mulighed for at komme til andet resultat med hensyn til vurderingen af, om der forelå et ulovligt øjemed.

Såfremt der skulle iværksættes en ny undersøgelse i forhold til de aktuelle rockergrupper (og bander), ville en sådan undersøgelse efter Rigsadvokatens opfattelse ikke kun skulle angå voldskriminalitet, men også anden kriminalitet, som generelt forbindes med de nævnte grupper, herunder bl.a. narkotikakriminalitet og anden organiseret kriminalitet. Et ulovligt øjemed efter grundlovens § 78, stk. 1, ville således bl.a. foreligge, såfremt det bevismæssigt kunne lægges til grund, at de nævnte gruppers reelle formål er at udøve f.eks. narkotikakriminalitet. Dette ville gælde, selv om det ikke (også) kunne bevises, at grupperne havde til formål at begå vold mv. som anført i § 78, stk. 2.

Et helt centralt spørgsmål ville i den forbindelse være, om den kriminalitet, som f.eks. personer med tilknytning til Hells Angels og AK81 har begået, alene kan henregnes til de pågældende enkeltpersoner, eller den kan henregnes til grupperne som sådanne.

Det er ikke muligt på det foreliggende grundlag at udtale sig endeligt om, hvad en sådan undersøgelse måtte føre til. Nogle centrale synspunkter kan imidlertid anføres:

Der foreligger utvivlsomt ikke oplysninger, der peger på, at det skulle være et erklæret formål for Hells Angels eller AK81 at begå den omhandlede form for kriminalitet. Det må endvidere forventes, at det fra disse gruppers side bl.a. vil blive gjort gældende, at grupperne som sådanne alene har lovlige formål (f.eks. at være et forum for motorcykelinteresserede), og at den kriminalitet, der kan dokumenteres, derfor alene begås af de pågældende enkeltpersoner og på egne vegne.

Anklagemyndighedens opgave ville således være - ud over rimelig tvivl - at bevise, at de pågældende grupper på trods heraf har som deres egentlige formål at drive kriminel virksomhed, f.eks. i form af vold eller narkotikakriminalitet. Selv om det for en umiddelbar og "ikke-juridisk" betragtning under tiden kan 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.

Det ville således ikke uden videre være muligt at støtte sig til den - ganske betydelige - række af straffedomme, som er afsagt over for personer med tilknytning til Hells Angels og AK81. Det skyldes, at det, der i første række har været temaet i de pågældende sager - og som der derfor er taget stilling til i dommene - i sagens natur er, om de tiltalte enkeltpersoner har gjort sig skyldige i det, som de er tiltalt for. Der vil derfor meget sjældent i dommene være taget stilling til de tiltaltes nærmere tilknytningsforhold til rocker- og bandemiljø mv., herunder i hvilket omfang de pågældendes lovovertrædelser måtte have sammenhæng med disse tilknytningsforhold.

Det må endvidere anses for tvivlsomt, om f.eks. telefonaflytninger fra disse tidligere straffesager mere generelt vil indeholde oplysninger af betydning for vurderingen af dette spørgsmål.

Det omtalte bevistema ville derfor i meget betydeligt omfang skulle afdækkes ved afhøringer mv. i retten af personer, der er involveret i rockermiljøet. Selv om der for nylig er afsagt en dom om drabsforsøg, hvor en af de tiltalte med tilknytning til AK81 har forklaret nærmere om aktiviteterne i klubben (Retten i Århus' dom af 23. september 2009), må det anses for særdeles usikkert, hvad der reelt ville komme ud af sådanne afhøringer. Der er som anført ovenfor i afsnit 5.3.2 tale om meget lukkede miljøer, som ikke tillader medlemmerne at udbrede oplysninger om de nærmere interne forhold, og hvor forklaring om interne forhold derfor også kan være forbundet med en meget betydelig risiko for de pågældende.

Det må derfor forventes, at der i vidt omfang alene ville kunne fremlægges faktuelle oplysninger om, i hvilket omfang medlemmer mv. af henholdsvis Hells Angels og AK81 er dømt for kriminalitet, samt

om karakteren af den begåede kriminalitet. Sådanne oplysninger ville eventuelt kunne indgå som indikatorer i en forbudssag, men kan af de grunde, der er anført ovenfor, ikke antages isoleret set at have den store bevisværdi.

Endelig ville der i en forbudssag kunne fremlægges en række oplysninger, der hidrører fra politiets almindelige sagsbehandlingssystemer. Der ville fortrinsvis være tale om oplysninger om, at de pågældende rockergruppers klubhuse er omgivet med stor sikkerhed, herunder at politiet i flere tilfælde har konstateret, at der er faste vagter ved klubhusene. Herudover ville der kunne være tale om oplysninger om, at politiet ved ransagninger af klubhusene eksempelvis har beslaglagt våben og narkotika mv. Det er dog politiets almindelige erfaring, at rockergrupperne sjældent opbevarer større mængder narkotika på steder, der naturligt vil have politiets bevågenhed, herunder i deres klubhuse, og det vil derfor være tvivlsomt, i hvilket omfang der herved ville kunne skaffes beviser til brug for en forbudssag.

Det bemærkes, at Rigspolitiet herudover er i besiddelse af en række efterretnings- og kildebaserede oplysninger om de nærmere forhold i rocker- og bandemiljøet. Som anført under afsnit 5.1 ovenfor har disse oplysninger imidlertid en karakter, der gør, at de ikke vil kunne fremlægges for domstolene og derfor heller ikke kunne danne grundlag for en bevisførelse.

Det anførte indebærer sammenfattende, at det må give anledning til betydelig tvivl, om det er muligt at tilvejebringe et bevismæssigt grundlag, der ville være tilstrækkeligt til, at domstolene ville anse betingelserne for et forbud for opfyldt.

6.4. Politifaglige betragtninger om konsekvenserne af et eventuelt forbud

Som anført i afsnit 6.1 bør det i forbindelse med en vurdering af, om der skal iværksættes en undersøgelse af spørgsmålet om opløsning af visse bander og foreninger, indgå, om det - uanset udfaldet af de juridiske og bevismæssige overvejelser, jf. afsnit 6.2 og 6.3 ovenfor - ud fra en politifaglig betragtning kan anses for hensigtsmæssigt at søge de pågældende grupper opløst.

Rigspolitiets overvejelser om dette spørgsmål kan sammenfattes således:

Et forbud mod de formaliserede grupper, herunder Hells Angels, vil kunne have indflydelse på disses identitet og selvopfattelse. Rockerklubberne betragter sig selv som unikke og bestemmende i biker miljøet, og denne selvopfattelse vil næppe kunne opretholdes, hvis de forbydes.

Det kan næppe heller afvises, at et forbud mod visse rocker- og bandegrupper - og et heraf følgende forbud mod f.eks. offentligt at bære rygmærker for de pågældende grupper - kan være egnet til at forbedre tryghedsfølelsen i befolkningen i kraft af, at grupperne i givet fald vil blive mindre synlige i det offentlige rum.

En sådan forbedring vil dog bl.a. afhænge af, dels om alle grupper med negativ indflydelse på befolkningens tryghedsfølelse omfattes af forbuddet, dels om et forbud blot skaber grundlag for, at andre faktorer af negativ betydning for tryghedsfølelsen - f.eks. andre grupper af kriminelle - bliver mere

synlige i det offentlige rum. Det må i den forbindelse indgå, at det som følge af det, der er anført i afsnit 6.2 ovenfor, under alle omstændigheder næppe vil være muligt at gennemføre en forbudssag over for alle parter i den verserende konflikt, men i bedste fald alene over for nogle (nemlig dem, der kan anses for foreninger i grundlovens forstand).

Med hensyn til spørgsmålet om den nævnte tryghedsfølelse i befolkningen bemærkes også, at de igangværende konflikter har bevirket, at særligt medlemmer af Hells Angels af hensyn til egen sikkerhed i øjeblikket kun sjældent bærer deres rygmærker offentligt.

Der er endvidere ikke grundlag for at antage, at et forbud mod visse grupperinger i sig selv vil føre til et fald i den kriminalitet, som begås i tilknytning til de pågældende grupper. Hertil kommer, at et forbud næppe vil have afgørende indflydelse på risikoen for, at man gennem voldelige midler vil beskytte et kriminelt marked, herunder eksempelvis narkotikamarkedet.

Den struktur og de personlige kontakter, som grupperinger i rocker- og bandemiljøet kan have skabt eller medvirket til at skabe, og som kriminaliteten - helt eller delvist - udgår fra, vil således ikke nødvendigvis blive ødelagt ved et forbud. De personer, der faktisk står bag kriminaliteten, forhindres endvidere ikke ved et forbud i fortsat at begå kriminalitet sammen, herunder f.eks. i form af skudafgivning i det offentlige rum.

Hertil kommer, at der kan være risiko for, at et eventuelt fald som følge af et forbud i den kriminalitet, som begås af personer, der tilhører grupper med formaliseret struktur, vil blive neutraliseret, fordi forbuddet kan skabe mulighed for, at den pågældende form for kriminalitet i stedet begås af andre kriminelle eller grupper af kriminelle, der overtager "markedet".

Der vil endvidere i forbindelse med et forbud mod en gruppering være risiko for, at det pågældende forbud søges omgået ved f.eks. ændring af navn og rygmærke eller deltagelse i andre grupperinger.

Endvidere vil et forbud mod visse rockergrupper mv. vanskeliggøre efterretningsindsamlingen og dermed efterforskningen i relation til disse grupper. Det kan i den forbindelse oplyses, at politiet løbende i forbindelse med indsatser i særligt rockermiljøet er i stand til at indhente valide oplysninger om identiteten af medlemmerne i de forskellige klubber og deres indbyrdes rang.

Såfremt der gennemføres et forbud, vil det næppe på samme enkle måde være muligt at indhente sådanne oplysninger, hvilket vil kunne vanskeliggøre efterforskningen og udpegningen af relevante centrale personer som efterforskningsmæssige mål, herunder efterforskningen i den nyligt oprettede Task Force Øst.

Endelig vil gennemførelsen af et forbud mod visse grupper medføre, at politiet i et ikke ubetydeligt omfang vil skulle anvende ressourcer på at efterforske og strafforfølge overtrædelser af et sådant forbud.

På det foreliggende grundlag og under henvisning til den nuværende situation er der ud fra en politimæssig vurdering ikke entydige fordele ved at søge visse rockergrupper og bander forbudt. Hertil kommer, at et forbud næppe kan undgå at medføre, at efterforskning mod de relevante grupper i visse henseender vanskeliggøres.

6.5. De tidsmæssige aspekter af eventuelle sager om opløsning af Hells Angels/AK81 samt visse bander

En egentlig undersøgelse af mulighederne for at gennemføre sager om opløsning i medfør af grundlovens § 78 af Hells Angels, AK81 og visse bander vil være meget omfattende og tidskrævende. Der kan i den forbindelse henvises til det, der er anført under afsnit 4.1 ovenfor vedrørende den tidligere undersøgelse i 1996-1998. Heraf fremgår bl.a., at undersøgelsen tog ca. 1½ år, at den nødvendiggjorde etablering af en omfattende projektenhed, og at akterne i undersøgelsen omfattede ca. 45.000 sider.

Såfremt undersøgelsen måtte føre til, at der i hvert fald i forhold til nogle af de omhandlede grupper og bander var juridisk og bevismæssigt grundlag for en sag om opløsning, ville der herefter skulle tages stilling til, om en sådan sag også ud fra politifaglige hensyn burde føres. I den forbindelse måtte bl.a. indgå de synspunkter, der er omtalt under afsnit 6.4 ovenfor.

I givet fald ville en sag om opløsning af en eller flere af de omhandlede grupper mv. skulle rejses ved byretten. Der ville være fri adgang for såvel anklagemyndigheden som de pågældende grupper mv. til at anke byrettens dom til landsretten med den virkning, at en helt ny hovedforhandling ville skulle finde sted, jf. princippet i retsplejelovens § 917, stk. 1.

Landsrettens dom ville kun med Proccesbevillingsnævnets tilladelse kunne indbringes for Højesteret (idet de omhandlede grupper mv. næppe har karakter af politiske foreninger, jf. afsnit 3 ovenfor om den særlige bestemmelse i grundlovens § 78, stk. 4). Under hensyn til den helt særlige karakter af sager om opløsning af foreninger må det imidlertid anses for nærliggende, at en sådan tilladelse ville blive givet.

Det er i sagens natur vanskeligt at vurdere, hvad det samlede tidsforbrug i forbindelse med en sag om opløsning i givet fald ville være, og anklagemyndigheden ville naturligvis sikre, at sagen kunne gennemføres hurtigst muligt. Et samlet tidsforbrug på mindre end i hvert fald 4-5 år (fra beslutningen om iværksættelse af en undersøgelse og frem til endelig dom eventuelt i Højesteret) ville imidlertid næppe kunne anses for realistisk.

Som nævnt ovenfor i afsnit 2.1 er der efter grundlovens § 78, stk. 3, mulighed for administrativt at forbyde en forening foreløbigt. Et sådant foreløbigt forbud skal straks følges op af en sag om opløsning ved domstolene. Et foreløbigt forbud indebærer, at al foreningsaktivitet indtil videre er ulovlig.

Det må antages, at en afgørelse om et foreløbigt forbud efter grundlovens § 78, stk. 3, tidligst ville kunne træffes, når en egentlig undersøgelse af mulighederne for at gennemføre sager om opløsning i

medfør af grundlovens § 78 af Hells Angels, AK81 og visse bander var gennemført. Som anført ovenfor ville en sådan undersøgelse være meget omfattende, hvorfor tidsforbruget forud for et eventuelt foreløbigt forbud måtte antages at være betydeligt. Det ville således heller ikke efter denne fremgangsmåde være muligt at forbyde de omhandlede foreninger inden for den nærmere fremtid. Hertil kommer, at det ville være et særskilt spørgsmål, om det kunne anses for korrekt og forsvarligt at nedlægge et sådant foreløbigt forbud, eller om det rigtigste ville være at afvente domstolenes endelige vurdering af spørgsmålet.

7. Sammenfatning

På baggrund af en række voldelige episoder siden sensommeren 2008 har Justitsministeriet ved brev af 11. juni 2009 anmodet Rigsadvokaten og Rigspolitiet om i fællesskab at udarbejde en udtalelse til brug for vurderingen af, om der bør iværksættes en undersøgelse af spørgsmålet om opløsning af visse bander og rockergrupper i medfør af grundloven.

Ved denne vurdering er der efter Rigsadvokatens og Rigspolitiets opfattelse en række spørgsmål og problemstillinger, som man bør have for øje. Det drejer sig bl.a. om de juridiske og bevismæssige spørgsmål, der knytter sig til anvendelsen af grundlovens § 78, om politifaglige vurderinger og om de tidsmæssige aspekter af en eventuel sag om opløsning af de pågældende bander mv.

Nogle af disse spørgsmål vil først kunne vurderes endeligt i forbindelse med en egentlig undersøgelse. Efter Rigsadvokatens og Rigspolitiets opfattelse er det imidlertid muligt allerede på det foreliggende grundlag at angive nogle foreløbige væsentlige synspunkter, der bør indgå i vurderingen af, om der skal iværksættes en undersøgelse.

Disse synspunkter kan sammenfattes således:

- Meget tyder på, at der vil kunne tilvejebringes bevismæssigt grundlag for, at Hells Angels må anses for en forening i grundlovens forstand. Tilsvarende foreligger der en række oplysninger, der peger på, at der vil kunne tilvejebringes bevismæssigt grundlag for en tilsvarende vurdering i forhold til AK81.

Det må derimod umiddelbart anses for særdeles tvivlsomt, om der kan tilvejebringes bevismæssigt grundlag for, at også de enkelte bander har karakter af foreninger i grundlovens forstand. Lægges dette til grund, vil det allerede på denne baggrund ikke være muligt at gennemføre en forbudssag mod banderne.

En konsekvens af det anførte vil være, at der under alle omstændigheder ikke vil kunne gennemføres en forbudssag mod alle involverede parter i den verserende konflikt, men i bedste fald alene mod Hells Angels og AK81. I givet fald vil banderne derimod kunne fortsætte som hidtil.

- Såfremt der skulle iværksættes en egentlig undersøgelse i forhold til de aktuelle rockergrupper og bander, ville en sådan undersøgelse ikke kun (som den tidligere redegørelse fra 1998) burde angå voldskriminalitet, men også anden kriminalitet, som generelt forbindes med de nævnte grupper, herunder bl.a. narkotikakriminalitet og anden organiseret kriminalitet. Et ulovligt øjemed efter grundlovens § 78, stk. 1, ville således bl.a. foreligge, såfremt det bevismæssigt kunne lægges til grund, at de nævnte gruppers reelle formål er at udøve f.eks. narkotikakriminalitet. Dette ville gælde, selv om det ikke (også) kunne bevises, at grupperne havde til formål at begå vold mv. som anført i § 78, stk. 2.

Det må imidlertid give anledning til betydelig tvivl, om det ville være muligt at tilvejebringe et bevismæssigt grundlag, der ville være tilstrækkeligt til, at domstolene ville anse betingelserne for et forbud for opfyldt.

- Ud fra politifaglige synspunkter kan der umiddelbart anføres argumenter både for og imod at søge de pågældende rockergrupper mv. opløst.

På det foreliggende grundlag og under henvisning til den nuværende situation er det ud fra en politimæssig vurdering ikke entydigt en fordel at søge visse rockergrupper og bander forbudt. Hertil kommer, at et forbud næppe kan undgå at medføre, at efterforskning mod de relevante grupper i visse henseender vanskeliggøres.

- Det er vanskeligt at vurdere, hvad det samlede tidsforbrug i forbindelse med en sag om opløsning i givet fald ville være, og anklagemyndigheden ville naturligvis sikre, at sagen kunne gennemføres hurtigst muligt.

Iværksættelse af en egentlig undersøgelse ville imidlertid under alle omstændigheder være særdeles tids- og ressourcekrævende, og et samlet tidsforbrug på mindre end i hvert fald 4-5 år ville næppe kunne anses for realistisk.

På den anførte baggrund er det Rigsadvokatens og Rigspolitiets vurdering, at der ikke er grundlag for iværksættelse af en sådan undersøgelse.