

Da organiseret kriminalitet blev indført til Danmark

af kandidatstipendiat Joi Bay

Titlen på denne artikel er formentlig ulogisk: organiseret kriminalitet *indføres* ikke, hverken i betydningen introduceres, importeres eller implementeres; organiseret kriminalitet opstår, vokser frem, udvikler sig. Men Danmark fik faktisk indført organiseret kriminalitet i løbet af en meget kort periode i 1990'erne, og det var myndighederne, som stod for indførelsen. Dette tilsyneladende paradoks handler om, hvordan velkendte former for kriminalitet i løbet af en kort årrække blev redefineret som organiseret kriminalitet, og det er således historien om konstruktionen af organiseret kriminalitet som samfundsmæssigt og strafferetligt problem i 1990'ernes Danmark. Det er også historien om institutionaliseringen af en bestemt forståelse for organiseret kriminalitet.

1 Et ændret trusselsbillede?

Da Rigspolitiet i februar 1995 producerede en rapport om organiseret kriminalitet til Justitsministeriet, var konklusionen, at den organiserede kriminalitet befandt sig på et relativt beskedent stade set i forhold til situationen i visse andre lande (Justitsministeriet, 1995:4) omend der sporedes enkelte eksempler på organiseret kriminalitet:

”I følge politiets efterforskning har udenlandske mafiaorganisationer eller danske organisationer af tilsvarende karakter endnu kun kunnet spores i Danmark i meget begrænset omfang. ... Det nærmeste man i Danmark kommer mafialignende kriminalitet, er den kriminalitet, der begås af de etablerede rockergrupper med Hells Angels og Bandidos som de største og mest dominerende organisationer” (Rigspolitichefen, 1995:1).

Til gengæld advarede Rigspolitiet imod faren for en stigende organiseret kriminalitet:

”Set i lyset af den udvikling inden for den organiserede kriminalitet, der har fundet sted i andre europæiske lande – især i eller med udspring fra Øst- og Centraleuropa – kan der næppe være tvivl om, at også Danmark vil blive ramt af denne udvikling og således kan forvente en ændring af kriminalitetsbilledet, hvor den organiserede kriminalitet vil spille en væsentligere rolle” (Rigspolitichefen, 1995:8).

Denne forudsigelse om et ændret kriminalitetsbillede kom i løbet af meget kort tid til at holde stik. Allerede året efter så trusselsbilledet helt anderledes ud. Da Rigspolitiet i 1996 til EU's Arbejdsgruppe vedrørende Narkotika og Organiseret Kriminalitet udarbejdede en årsrapport om situationen vedrørende organiseret kriminalitet i Danmark, var konklusionen atter, at den organiserede kriminalitet befandt sig på et relativt beskedent stade, men ”til gengæld har der i de seneste år kunnet konstateres en stigning i kriminalitet af mere og mere organiseret karakter inden for såvel danske som etniske gruppestrukturer” (Rigspolitichefen, 1996:13 f).

Denne vurdering understøttedes af en detaljeret gennemgang dels af enkelte nationalitetsgruppers kriminalitet og dels af forskellige lovovertrædelser. Det hed i disse gennemgange gentagne gange, at kriminaliteten er organiseret:¹

”... pakistanske statsborgere og/eller etniske pakistanere med britisk og dansk statsborgerskab er blandt de mest aktive grupper i relation til *organiseret kriminalitet* (s. 2); ... iranske grupper har ... forestået *organiseret indsmugling* af og handel med narkotika (s. 2); ... enkelte personer (fra Kina) mistænkes for at tilhøre internationale *organisationer* (s. 2); ... grupper fra det tidligere Jugoslavien er aktive i forbindelse med narkotikakriminalitet samt *organiserede tyverier* og *biltyverier* (s. 4); ... for så vidt angår EU-landene er det primært *kriminelle organisationer* fra Holland, som spiller en væsentlig rolle (s. 4); ... de mest synlige og hierarkisk styrede

¹ Det fremgår dog ikke klart, om der hermed menes organiseret kriminalitet i snæver betydning eller om begrebet organiseret anvendes i en bredere, dagligdags betydning, og når rapporten anvender begrebet ”organisation” er det også uklart, om det refererer til kriminelle organisationer eller til andre former for organisationer. Men læst i sammenhængen – en rapport om organiseret kriminalitet – må man dog gå ud fra, at der menes organiseret kriminalitet i snæver forstand.

organisationer i Danmark er ubetinget MC-grupperne Hells Angels og Bandidos” (s. 4, min kursivering).

Om enkelte forbrydelsestyper fremhævede rapporten følgende:

”... alle større kokainindsmuglinger ses *organiseret* af sydamerikanske grupperinger (s. 5); ... der foregår *organiseret indsmugling* og afsætning af cannabis (s. 5); ... pakistanske grupper ... ses med en vis hyppighed involveret i *organiseret skatte- og moms*svig (s. 6); ... EU’s finansielle interesse har også været gjort til genstand for svig i *organiseret form* (s. 6); ... svig i form af omfattende *organiseret og systematiserede selskabstømninger* ... har specielt i 1995 været genstand for efterforskning (s. 7); ... *velorganiserede grupper* fra Central- og Østeuropa ... står bag omfattende og sammenhængende indbrudstyverier og tyverier af mærkevarer fra lagre og butikker (s. 9); ... *organiseret menneskesmugling* forekommer (s. 9); ... miljøforbrydelser: 2 sager, *opfylder kriterierne for organiseret kriminalitet* (s. 10); ... der er i 1995 konstateret hvidvask og mistænkelige forhold i relation til specielt *pakistanske organisationer* (s. 11); ... i forbindelse med ... *organiserede hashsmuglinger* fra Holland er der også i 1995 konstateret omfattende hvidvaskning af penge” (s. 11, min kursivering).

Bare et år efter de beroligende konklusioner i den omtalte rapport til Justitsministeriet kunne der altså konstateres ganske omfattende organiseret kriminalitet inden for narkotikakriminalitet, svig, menneskesmugling, miljøforbrydelser, hvidvaskning af penge, samt kriminelle organisationer blandt en række indvandrergupper og de allerede velkendte motorcykelklubber.²

Denne tilsyneladende dramatiske stigning i forekomsten af organiseret kriminalitet i Danmark i løbet af bare ét år, havde selvfølgelig ikke basis i et hastigt ændret kriminalitetsbillede, men var udelukkende et resultat af ændrede opgørelsesmetoder og nye begreber for organiseret kriminalitet.

² På en række andre områder var rapporten mere forsigtig i sine konklusioner: væbnet røveri, afpresning, biltyverier og ulovlig handel med skydevåben kunne forbindes til grupper af kriminelle, men det var – i følge rapporten – uklart i hvilket omfang, der var tale om organiseret kriminalitet.

2 Forhistorien

Dansk ret kender ikke til begrebet organiseret kriminalitet eller til de strafferetlige paralleller, kriminel konspiration og kriminelt komplot. Strafferetligt set eksisterer organiseret kriminalitet således ikke i Danmark, men begrebet blev officielt introduceret i en redegørelse om rockerkriminalitet fra Justitsministeriet til Folketingets Retsudvalg. Redegørelsen betegnede ikke rockerkriminalitet som organiseret kriminalitet, men foreslog alligevel at oprette "et internt arbejdsregister i forbindelse med politiets efterforskning af organiseret kriminalitet (... som skal) danne baggrund for udarbejdelse af statistiske oplysninger vedrørende organiseret kriminalitet" (Justitsministeriet, 1991:12). I redegørelsen var der ingen eksplicite overvejelser om, hvad der skal forstås ved organiseret kriminalitet, men redegørelsens beskrivelse af rockerkriminalitet gav en række antydninger: bandekriminalitet, der er systematiseret, professionel, koordineret og topstyret.

Inden denne introduktion af begrebet organiseret kriminalitet var der sket en forudgående reformulering af det såkaldte "rockerproblem". Hvor rockere tidligt var blevet opfattet som et ungdomsproblem, blev der fra politiets side i 1980'erne gjort målrettede bestræbelser på at få omdefinere offentlighedens rocker-forståelse til "kriminelle rockerbander" (som er en (fejl)oversættelse af det amerikanske "outlaw motorcycle gangs"). Men siden begyndelsen af 1990'erne introducerede man - med større succes - betegnelsen "organiseret rockerkriminalitet" (om denne historie og dens baggrund i amerikansk begrebs- og sprogbrug, se Bay, 1994). Med tydelig inspiration fra dansk politi kørte samtlige større danske aviser og tv-stationer i efteråret 1991 en meget aktiv pressekampagne med tæt dækning af kriminaliteten i danske rockermiljøer. Pressekampagnen var tidsmæssigt tilrettelagt således, at den lagde op til Folketingets Retsudvalgs diskussion af "rockerkriminalitet", og til justitsministerens omtalte redegørelse for rockerkriminalitet. I pressen blev der entydigt anlagt en organiseret kriminalitetssynsvinkel, og resultatet af pressekampagnen blev en udbredt accept af, at rockerkriminalitet er organiseret kriminalitet.³

³ Ekstra Bladet fik således efterfølgende dom for, at det ikke er strafbart når bladet har karakteriseret Hell's Angels som en "mafia på motorcykel", og "et forbrydersyndikat", der

Som et resultat af pressekampagnen og Justitsministeriets redegørelse til Folketingets Retsudvalg fik Rigspolitiet tilladelse til at oprette det foreslåede særlige efterforskningsregister vedrørende organiseret bandekriminalitet (Justitsministeriet, 1992a). I og med Retsudvalgets behandling af ministeriets redegørelse og den efterfølgende godkendelse af det særlige efterforskningsregister blev begrebet og fænomenet organiseret kriminalitet således accepteret politisk og indført i retsadministrativ sprogbrug.

Siden er begrebet hyppigt blevet anvendt i den kriminalpolitiske debat af personaleorganisationer fra politi, fængselsvæsen og toldvæsen. Politiets organisationer brugte den voksende organiserede kriminalitet som argument for udvidede politibeføjelser (De københavnske politiorganisationer, 1993). Fængselsforbundet benyttede organiseret kriminalitet som argument for flere ressourcer til fængselspersonale, og personaleforbund fra politiet, kriminalforsorg, told- og skattevæsenet udarbejdede i fællesskab en rapport om sikkerhedsproblemer i forhold til organiseret kriminalitet (Det tværfaglige Rocker-udvalg, 1993).

Resultatet af denne debat, der blev ført i de særlige rapporter, der er henvist til, i fagpressen, i dagspressen og i Folketinget, blev en handlingsplan om organiseret kriminalitet og rockerkriminalitet udarbejdet af en arbejdsgruppe under Justitsministeriet (Justitsministeriet, 1995). Arbejdsgruppen, som bestod af repræsentanter fra anklagemyndigheden, politiet, kriminalforsorgen samt politiets og kriminalforsorgens organisationer, foreslog heri en række nye initiativer til bekæmpelse af organiseret kriminalitet: bedre vidnebeskyttelse og bedre efterforskningsmidler.

Handlingsplanen *Organiseret kriminalitet * Rockerkriminalitet* var forsigtig i sin analyse og sin vurdering af truslen fra organiseret kriminalitet. Den skelnede mellem to typer af organiseret kriminalitet: egentlig organiseret kriminalitet (herunder mafialignende grupper) samt organiseret kriminalitet i bredere forstand, der blev defineret i opposition til den egentlige organiserede kriminalitet: "fænomener

har "trusler, terror og tortur i sit fodspor". Dom offentliggjort i Ekstra Bladet 19.1.1994, 1. sektion, side 4.

og aktiviteter af løsere og mindre sofistikeret karakter end de ... 'mafialignende grupper'" (Justitsministeriet, 1995: bilag 1:4).⁴

Handlingsplanens analyse af situationen i Danmark var afdæmpet: "Der er ... grund til at tro, at den organiserede kriminalitet i Danmark fortsat befinder sig på et relativt beskedent stade ... omend den er i vækst" (s. 4). Og handlingsplanen satte kun implicit lighedstegn mellem rockere og organiseret kriminalitet: "Disse gruppers virke (dvs. rockerne, min tilføjelse) er præget af mange af de karakteristika, der ... kendetegner den organiserede kriminalitet" (s. 5). Formålet med handlingsplanen var derfor primært præventivt: "Det må ... frygtes, at den internationale organiserede kriminalitet vil brede sig ind over landets grænser, hvis den ikke søges bekæmpet" (s. 3).

I følge handlingsplanens forslag til bekæmpelse af den fremtidige organiserede kriminalitet skulle der etableres et egentligt vidnebeskyttelsesprogram, bandemedlemmer burde kunne udelukkes fra retsmøder, trusler mod vidner skulle kriminaliseres i øget omfang, og vidners forklaringer i sådanne sager skulle kunne sikres gennem indenretlig afhøringer. Styrkelsen af efterforskningen blev foreslået gennemført i kraft af et tættere samarbejde mellem myndighederne nationalt og internationalt, ved at give videre adgang til telefon- og rumaflytning samt hemmelige ransagninger, ved anvendelse af agenter samt ved lempelse af reglerne om tilfældighedsfund.

Oppositionen til den radikale-socialdemokratiske regering presede på, for at få gennemført handlingsplanens forslag (Forespørgsel F 45, 1994-95; Beslutningsforslag BF 103, 1995-96; Beslutningsforslag BF 10, 1996-97), men i regeringspartierne var der en udbredt skepsis over for de meget vidtgående udvidelser af politiets beføjelser, og det var først efter et halvt års voldsom og dødelig fejde mellem de to motorcykelklubber Hell's Angels MC og Bandidos MC at et kompromis blev fundet i form af den såkaldte "rockerpakke" (Lov nr. 411, 1997; Lovforslag nr. L 98, 1996).

⁴ For at undgå sammenblanding af den egentlige organiseret kriminalitet og kriminalitet i bredere forstand, har forskellige forfattere udviklet metoder til at adskille dem. Donald Cressey sætter organiseret kriminalitet i anførselstegn når han taler om den populære betydning, men udelader anførselstegn når det drejer sig om den videnskabelige betydning af ordet (Cressey, 1969). Michael Maltz skelner mellem organiseret kriminalitet (almen betydning) og *organiseret kriminalitet* (specifik betydning) (Maltz, 1985). Joseph Albini har foreslået at anvende begrebet syndikeret kriminalitet for den specifikke form for organiseret kriminalitet (Albini, 1971). Ingen af disse forsøg er dog slået igennem.

Lovændringerne gav politiet ret til at aflytte telefoner i flere typer sager, især i tilfælde, hvor flere personer er involveret i kriminelle aktiviteter. Politiet fik desuden mulighed for at foretage hemmelige ransagninger når der efterforskes sager af en vis grovhed, og fik i visse tilfælde ret til at anvende såkaldte tilfældighedsfund som bevis i straffesager. Loven opererede desuden med en udvidet adgang til at konfiskere straffedes formuer, også i tilfælde hvor den konkrete strafbare handling ikke er identificeret, og hvis den straffede ikke kan bevise, at formuen er erhvervet på lovlige vis (omvendt bevisbyrde).

”Rockerpakken” gennemførte også en række af handlingsplanens forslag til vidnebeskyttelse: retten fik adgang til at udelukke bandemedlemmer fra at overvære retsmøder; trusler fremsat imod et vidnes arbejdsgiver eller kolleger kan straffes, og det blev besluttet at nedsætte en arbejdsgruppe, som skal undersøge, om der er behov for et egentligt vidnebeskyttelsesprogram her i landet. Endelig indeholdt denne ”rockerpakke” en skærpelse af straffen for ulovlig våbenbesiddelse.

3 Fælles EU-kriterier for organiseret kriminalitet

Samtidig med at den danske handlingsplan blev færdiggjort, besluttede Rådet vedrørende retlige og indre anliggender i den Europæiske Union nye retningslinier for, hvordan monitoreringen af organiseret kriminalitet i EU skulle foregå; herunder nogle fælles kriterier for identifikation af organiseret kriminalitet. Disse kriterier blev taget i anvendelse da Rigspolitiet skulle udarbejde det danske bidrag til EU’s situationsrapport om organiseret kriminalitet i 1995, og det er således disse kriterier, der er årsagen til, at det på papiret så ud til, at den organiserede kriminalitet i Danmark på dette tidspunkt pludselig var mere omfattende og alvorligere end tidligere.

De fælles EU-situationsrapporter om den internationale organiserede kriminalitets omfang og tendenser var startet et par år tidligere (Arbejdsgruppen vedrørende Narkotika og Organiseret Kriminalitet, 1995), men det var først i 1995, at Arbejdsgruppen vedrørende Narkotika og Organiseret Kriminalitet gav en række anvisninger på, hvorledes de årlige, nationale indrapporteringer skulle finde sted:

hvilke emner rapporterne skulle dække (bilag B til K.4-udvalget, 1995) samt en fortegnelse over de karakteristiske træk ved organiseret kriminalitet (bilag C); dvs. en operativ vejledning i, hvorledes organiseret kriminalitet kan identificeres, klassificeres og skelnes fra andre former for kriminalitet:

”Mindst seks af følgende karakteristika skal foreligge, og de tre af dem skal være nr. 1, 5 og 11 nedenfor, for at en forbrydelse eller en kriminel gruppe kan karakteriseres som organiseret kriminalitet.

1. Samarbejde mellem mere end to personer
2. Med hver sine forud fastlagte opgaver
3. I længere eller på forhånd ubestemt tid
4. Under anvendelse af en eller anden form for disciplin eller kontrol
5. Mistanke om udøvelse af alvorlige forbrydelser
6. Udførelse på internationalt plan
7. Anvendelse af voldelig adfærd eller andre midler, der er tjenlige til intimidering
8. Anvendelse af kommercielle eller forretningsmæssige strukturer
9. Indblanding i hvidvaskning af penge
10. Udøvelse af indflydelse på politisk plan, over for medier, offentlig administration, justitsmyndigheder eller samfundsøkonomiske forhold
11. Profit- eller magtmotiveret” (Bilag C i K.4-udvalget, 1995).

På denne baggrund har Rigspolitiet hvert år siden udarbejdet en dansk rapport om det foregående års organiserede kriminalitet i landet (Rigspolitichefen, 1996; Rigspolitichefen, 1997), og disse elleve kendetegn udgør det nærmeste man kommer til en officiel dansk definition på organiseret kriminalitet. Det er samtidig denne afgrænsning, der i de seneste år har formet offentlighedens billede af organiseret kriminalitet i Danmark, idet de årlige situationsrapporter om den nationale status og udvikling for organiseret kriminalitet flittigt refereres i dagspressen. Det er de samme elleve karakteristika, som udgør et vigtigt fundament for det politimæssige samarbejde omkring bekæmpelse af organiseret kriminalitet i den Europæiske Union, og disse elleve punkter vil sandsynligvis danne et vigtigt grundlag for den senere nationale indrapportering til Europols fremtidige informationssystem. Af disse grunde er det vigtigt nærmere at analysere indholdet i dette klassifikationssystem.

Organiseret kriminalitet kan ifølge denne formulering både være en forbrydelse og en kriminel organisation, hvilket fremgår af introduktionen til de 11 kendetegn. Denne dobbelthed er vigtig, fordi det åbner mulighed for, at en serie kriminelle handlinger i sig selv kan karakteriseres som organiseret kriminalitet, selv om der ikke står en egentlig organisation bag. Det indebærer, at et ad hoc samarbejde omkring forbrydelser – f.eks. bankkup eller smuglertogter udført af mere end to personer – kan karakteriseres som organiseret kriminalitet hvis tre yderligere kriterier samtidig er opfyldt.

3.1 Samarbejde mellem mere end to personer

Den første betingelse for, at man kan tale om organiseret kriminalitet er eksistensen af en (rudimentær) organisation, som her forudsættes at omfatte mere end et par personer; dvs. en gruppe af personer. Der ligger dog i dette indledende og obligatoriske kendetegn ingen krav om en organisation i traditionel forstand – med arbejdsdeling mellem forskellige funktioner, med formaliserede relationer mellem deltagerne eller med en rangordning af deltagerne. Samarbejdet kan således omfatte alle former for social organisation lige fra den mest løse og tilfældige form for ko-operation til de mest traditionelle former for hierarkiske og kontinuerlige organisationer.

Denne primære forudsætning om et samarbejde i en gruppe af personer, er et vigtigt kriterium til adskillelse mellem en specifik og en common sense-form for organiseret kriminalitet. Mens man i daglig tale udmærket kan omtale en planlagt og kontinuerlig form for kriminalitet, der udføres af en enkelt person – f.eks. gentagen, ulovlig indførsel af udenlandske kvinder til prostitution – som kriminalitet, der er (vel)organiseret, så er det her tydeligt, at en sådan kriminalitet kun under særlige forudsætninger vil kunne betegnes som organiseret kriminalitet. Det er således ikke nok at kriminaliteten er organiseret; den skal være udført *i* (til forskel fra *af*) en organisation – her forstået som et gruppesamarbejde mellem mere end to personer.

Formuleringen af det første kriterium for klassifikation som organiseret kriminalitet er i god overensstemmelse med kriminologisk forskning i denne type af kriminalitet. Denne forskning viser, at organiseret kriminalitet ikke nødvendigvis udføres af eller i bureau-

kratiske strukturer, men lige så ofte udføres i løst strukturerede netværk (Potter, 1994).

3.2 Med hver sine forud fastlagte opgaver

Arbejdsdeling er det udtryk, man organisationssociologisk normalt anvender for "forud fastlagte opgaver", og sædvanligvis vil man opfatte en organisation med arbejdsdeling som mere avanceret eller udviklet som organisation betragtet end en organisation uden arbejdsdeling. Arbejdsdeling er nemlig udtryk for, at de opgaver organisationen varetager, er så forskelligartede og specialiserede, at det er nødvendigt at fordele de særskilte opgaver mellem personer med forskellige kvalifikationer, funktioner eller forskellig rang. Arbejdsdeling skal i denne sammenhæng formodentlig forstås bredt, hvilket indebærer, at et hierarkisk system inden for organisationen også kan opfattes som en form for arbejdsdeling. Denne hierarkiske form for arbejdsdeling indebærer altså en magtstruktur og en indbygget ulighed i organisationen.

I den internationale litteratur om kriminelle organisationer er både den funktionelle og den hierarkiske arbejdsdeling velkendt. Fra USA mener Abadinsky at vide, at der i organiseret kriminalitet findes en funktionel arbejdsdeling, hvor forskellige opgaver fordeles efter kvalifikationer. Abadinsky nævner f.eks. funktionen 'enforcer' (ordenshåndhæver), som er den person, der varetager opgaver, der involverer brug af vold. Andre eksempler på specialiserede opgaver er positionen som 'fixer' og 'money mover'. En 'fixer' er ekspert i at etablere relationer til offentlige myndigheder og i at klare problemer med politi og retsvæsen. En 'money mover' er ekspert i hvidvask af sorte penge (Abadinsky, 1994:7). Der er dog langt fra forskningsmæssig enighed om, hvilken form for magtstruktur, der karakteriserer organiseret kriminalitet. Abadinsky fremhæver, at organiserede kriminelle grupper har en vertikal magtstruktur med tre eller flere permanente rangklasser, samt at autoriteten er knyttet til rangen og således er uafhængig af hvilken person, der indtager positionen (Abadinsky, 1994:6). Også Kenney & Finckenauer understreger de strukturelle aspekter. Organiserede kriminelle har et velstruktureret hierarki med ledere og underordnede, men også en række 'medløbere' og løst tilknyttede (Kenney, 1995:4). Modsat hævder Maltz, at selv om man oftest vil finde et veldefineret (omend

uformelt) hierarki, som opretholdes med magt, så kan en definition af organiseret kriminalitet ikke baseres på en bestemt form for struktur, eftersom disse strukturer kan være temmelig flygtige (Maltz, 1985:28).

3.3 I længere eller på forhånd ubestemt tid

Dette karakteristikon rummer en forventning om, at den kriminelle organisation udgør en stabil struktur, som er permanent eller i alt fald ikke har ad hoc karakter. Formålet er – lige som i det andet kriterium – at kvalificere de organisatoriske aspekter; der tænkes ikke her på tilfældige eller spontane samarbejdsformer, men mere blivende formationer.

Både Abadinsky og Kenney & Finckenauer forudsætter i deres definitioner af organiseret kriminalitet, at de organiserede grupper udgør en stabil og kontinuerlig kriminel konspiration, hvilket betyder en organisation, som kan eksistere uafhængigt af de aktuelle medlemmer. Dette indebærer, at ledere, som dør eller bliver fængslet, ikke får organisationen til at bryde sammen; de bliver erstattet af andre. For Maltz er kontinuiteten ikke afgørende; han understreger, at der både findes ikke-kontinuerlige og kontinuerlige former for organiseret kriminalitet. De ikke-kontinuerlige er situationelle ad hoc grupper, som opstår for at profitere af enkeltstående situationer. Men for de stabile kriminelle organisationer er det den kontinuerlige virksomhed, f.eks. narkodistribution, afpresning eller ulovligt spil, som udgør et af de sammenknyttende elementer (Maltz, 1985:28).

3.4 Under anvendelse af en eller anden form for disciplin eller kontrol

Dette kendetegn ved organiseret kriminalitet beskriver den interne social kontrol i den kriminelle organisation. Det er imidlertid svært at forestille sig nogen form for social organisation uden "en eller anden form for disciplin eller kontrol"; "en særlig form for disciplin eller kontrol" ville have givet mere mening, fordi der uden tvivl tænkes på midler til opretholdelse af organisationen og beskyttelse af organisationen imod retlige tiltag.

Abadinsky fremhæver, at en organiseret kriminel gruppe, i lighed med legitime organisationer, har regler og bestemmelser, som medlemmerne forventes at følge (Abadinsky, 1994:8), og Kenney & Finckenauer påpeger, at medlemskab, initieringsritualer, regler og bestemmelser, aktiviteter og ledelsen i en organiseret kriminel gruppe udgør de formelle sider af den interne social kontrol. Disse regler og ritualer er omfattet af en tavshedspligt, som – hvis den brydes – resulterer i udstødelse eller død (Kenney & Finckenauer, 1995:6). Maltz understreger dog, at brugen af vold som internt disciplineringsmiddel i kriminelle organisationer historisk har været faldende, og at den meget omtalte tavshedspligt har været alt andet end total, eftersom der er talrige eksempler på medlemmer, som har vidnet imod deres organisation. Maltz betoner også, at disciplinen i en organisation, hvor de fleste er bevæbnede og er parate til at anvende deres våben, nødvendigvis må være baseret på en høj grad af accept fra medlemmernes side. Selv om der selvfølgelig må være en vis form for intern social kontrol for at man kan kalde en samling individer for en organisation, så er det ikke – for Maltz – en afgørende faktor for at afgrænse organiseret kriminalitet (Maltz, 1985:29).

3.5 Mistanke om udøvelse af alvorlige forbrydelser

Det femte karakteristikon, som er et af de tre obligatoriske, indeholder tre signifikante elementer. For det første er det tilstrækkeligt at der er mistanke om kriminalitet; altså den laveste grad af politimæssig kriminalitetsformodning, ligesom det ikke specificeres hvorledes en sådan mistanke skal være underbygget, men eftersom disse kriterier er opstillet i et politisamarbejde, må man gå ud fra, at de sædvanlige krav i mistankeklausulen skal være opfyldt: mistanken skal være af en vis styrke; mistanken skal rette sig mod en bestemt handling; mistanken skal rette sig mod en bestemt person (eller måske organisation i dette tilfælde); mistanken skal rette sig mod en handling, som er begået (Koch, 1980:89). Det sidste er dog tvivlsomt: "udøvelse" må helt uspecifikt betyde både allerede begået kriminalitet og formodningen om fremtidig kriminalitet.

For det andet er der (uspecificerede) krav til kriminalitetens alvorlighed. Man må dog formode, at der hermed er indbygget en proportionalitetstankegang i kriterierne. At blive registreret og indrapporteret for organiseret kriminalitet er en form for politiovervågning, som kan få alvorlige konsekvenser for de implicerede, og derfor forudsættes det, at den udøvede kriminalitet skal stå mål med denne form for magtudøvelse. I vejledningen til national indrapportering af organiseret kriminalitet nævnes følgende former for alvorlig kriminalitet: narkotika, svig, forfalskning, væbnet røveri, kidnapning, afpresning, biltyveri og -hæleri, hit-and-run tyverier, tyveri af kunstgenstande, ulovlig handel med skydevåben, menneskehandel, prostitution, børnepornografi, miljøforbrydelser, ulovlige spille-systemer, hvidvaskning af penge (bilag B til K.4-udvalget, 1995).

For det tredje forudsættes det, at der er tale om forbrydelser; det vil sige strafbare handlinger, hvilket er en selvindlysende præmis. Vigtigere er flertalsformen — der skal være tale om en serie af alvorlige forbrydelser og altså mere end en enkeltstående handling.

3.6 Udførelse på internationalt plan

Kriminalitetens grænseoverskridende karakter fremgår af dette kendetegn, som ligger i forlængelse af de organisatoriske kendemærker i punkterne 1-4. At en organisation opererer på tværs af landegrænser er en indikator på organisationens kvalifikationer, rækkevidde og professionalisme eftersom det normalt vil kunne forventes, at der stilles større krav til internationale end til nationale operationer.

Et særkende som grænseoverskridende aktiviteter indgår sædvanligvis ikke i videnskabeligt funderede kriterier for organiseret kriminalitet; kriminalitet på nationalt plan kan være lige så organiseret som international kriminalitet. At det er medtaget i EU's række af karakteristika ved organiseret kriminalitet må ses som et resultat af det tværnationale samarbejde, som disse kendetegn er opstået i: når kriminaliteten er grænseoverskridende, er det legitimt, at den omfattes af politisamarbejdet i EU.

3.7 Anvendelse af voldelig adfærd eller andre midler, der er tjenlige til intimidering

Der er bred enighed om, at et af de kendetegn, som er fælles for alle typer af organiseret kriminalitet, er villigheden til at bruge eller true med vold både imod andre kriminelle og imod kunder, som ikke kan tilbagebetale gæld. Om baggrunden for brugen af fysisk magt skriver Maltz, at de konflikter, som nødvendigvis opstår internt i en organisation og mellem denne organisation og dens kunder eller forretningsforbindelser, og som i den legale verden (som regel) bliver løst med retssystemets mellemkomst, i illegale forretninger i stedet må løses med andre midler (Maltz, 1985:27).

I EU's formulering kan man især lægge mærke til, at motivet bag anvendelsen af voldelige og tilsvarende midler – intimidering – står centralt. Det er dog ikke en forudsætning, at der faktisk er sket intimidering eller at nogen har oplevet sig intimideret, men udelukkende at de midler, der anvendes, kan have en intimiderende virkning. Voldelig adfærd skal i denne sammenhæng formodentlig både omfatte vold og trusler om vold. Af andre midler anvendelige til intimidering kan peges på økonomiske metoder samt symbolske former for krænkelser.

3.8 Anvendelse af kommercielle eller forretningsmæssige strukturer

Organiseret kriminalitet er – eller kan være – en blanding af illegale og legale forretninger. Der kan både være tale om, at oprindeligt legale virksomheder udvikler flere og flere illegale aspekter, mens den omvendte bevægelse f.eks. sker når organiseret kriminalitet investerer overskud i legal virksomhed eller opnår medejerskab af legale virksomheder i kraft af tilbagebetaling af gæld. Der kan også være andre grunde til, at organiseret kriminalitet engagerer sig i lovlige forretninger. De kan bruges til hvidvask af penge tjent ved kriminalitet, og lovlige forretninger kan også fungere som en pæn facade.

EU-kriteriernes formulering i det ottende punkt er også i dette tilfælde meget bred og uspecificeret. Når der refereres til kommercielle eller forretningsmæssige strukturer, må man formode, at det

ikke nødvendigvis forudsættes, at der er tale om virksomheder i juridisk forstand.

3.9 Indblanding i hvidvaskning af penge

Integrationen af ulovligt erhvervede penge i det legale økonomiske system er uløseligt knyttet til alle former for vindingskriminalitet, og i særlig grad til vindingskriminalitet på stort plan sådan som det kan være tilfældet i visse former for organiseret kriminalitet. Kriteriet om hvidvaskning ligger i direkte forlængelse af det ovennævnte kendetegn om anvendelse af kommercielle eller forretningsmæssige strukturer – man kan næppe forestille sig hvidvaskning uden en sådan anvendelse af legale strukturer.

3.10 Udøvelse af indflydelse på politisk plan, over for medier, offentlig administration, justitsmyndigheder eller samfundsøkonomiske forhold

Korruption i form af enten bestikkelse, forsøg på bestikkelse af offentlige myndighedspersoner og politikere eller anvendelse af (trusler om) vold over for deltagere i retssystemet er i den kriminologiske litteratur et vigtigt kendetegn ved organiseret kriminalitet; for nogle kriminologer det vigtigste kriterium (Cressey, 1969:319). Bestikkelse sætter organiserede kriminalitetsgrupper i stand til at opnå en vis form for immunitet over for anmeldelse, efterforskning, arrestationer, sigtelser og retsforfølgelse, ligesom bestikkelse kan være forsøg på at opnå konkurrencefordele – f.eks. for at få en ordre (Maltz, 1985:25).

Men i stedet for det veldefinerede begreb, bestikkelse, anvendes i EU-kriterierne en bredere formulering, udøvelse af indflydelse. Den afgørende forskel mellem de to begreber er, at bestikkelse nødvendigvis er en ulovlig form for indflydelse eller forsøg på indflydelse, hvorimod den valgte formulering også indbefatter lovlige former for indflydelse, og det rejser en række spørgsmål. Kan lovlig politisk aktivitet eller lobbyisme være "udøvelse af indflydelse på politisk plan"? Er deltagelse i den politiske eller kulturelle offentlighed "udøvelse af indflydelse over for medier"? Er f.eks. brug af advokater til at varetage sine interesser "udøvelse af indflydelse over for offentlig administration eller justitsmyndigheder"? Er erhvervs-

mæssige aktiviteter "udøvelse af indflydelse på samfundsøkonomiske forhold"?

Det er muligt at fortolke dette kendetegn meget bredt og omsiggribende således at næsten enhver form for samfundsmæssig deltagelse omfattes, men det kan også tænkes helt snævert, hvor "udøvelse af indflydelse" er identisk med korrupsion; dvs. enten bestikkelse eller magtanvendelse som middel til påvirkning af offentlige myndigheder.

3.11 Profit- eller magtmotiveret

I kriminologien fremhæves ofte organiseret kriminalitets ikke-ideologiske karakter. Organiseret kriminalitets mål er penge og magt – ikke politiske eller ideologiske mål. Dette kendetegn adskiller således organiseret kriminalitet fra politiske ekstremister, som kan være organiseret på samme måde og begå de samme former for kriminalitet, men som er drevet af politisk overbevisning (Abadinsky, 1994:6; Kenney & Finckenaue, 1995:3). Eftersom dette kriterium er et af de obligatoriske tre i EU's række af kendetegn, indebærer det, at politisk motiverede forbrydelser i form af terrorisme normalt ikke vil kunne klassificeres som organiseret kriminalitet.

4 Diskussion af EU's kriterier

EU-samarbejdets elleve kendetegn til monitorering af organiseret kriminalitet udgør ikke en egentlig definition af organiseret kriminalitet. Der er snarere tale om et operationelt klassifikationssystem, som omfatter både forbrydelser og kriminelle organisationer. Et sådant klassifikationssystem, som er baseret på en række prioriterede karakteristika ved organiseret kriminalitet, har til formål at afgrænse organiseret kriminalitet fra andre former for kriminalitet. Altså et klassifikationssystem, som skal være anvendeligt i det praktiske samarbejde omkring kriminalitetsbekæmpelse i den Europæiske Union. Derimod giver et sådan deskriptivt system ingen forståelse af hvorledes og hvorfor organiseret kriminalitet opstår og udvikler sig.

Til forskel fra en egentlig analytisk definition af organiseret kriminalitet er EU's klassifikationssystem baseret på en vægtning og en addition af forskellige kendetegn: tre af de elleve kendetegn er obligatoriske og i alt skal seks være repræsenterede. Det vil sige, at hvis

en række af sædvanlige kriminelle handlinger udføres i særlige organisationsmæssige sammenhænge, opfylder bestemte alvorligheds-kriterier og bliver udført med anvendelse af særlige metoder, kan disse handlinger og den gruppe af personer, som står bag, karakteriseres som organiseret kriminalitet. Denne måde at bestemme organiseret kriminalitet på er egentlig en ganske elegant og pragmatisk løsning på de store problemer, som en decideret juridisk eller kriminologisk definition opbyder (se f.eks. Bay, 1995). EU's kriterier undgår at placere sig i en bestemt og dermed begrænsende teoretisk forståelse af organiseret kriminalitet. Og de undgår også at begrænse organiseret kriminalitet til kriminalitet udført af mafia-lignende organisationer, hvilket ellers er en almindelig (fejl)forståelse af organiseret kriminalitet — især blandt myndighedspersoner, som selv arbejder i bureaukratiske organisationer.

Men denne løsning indeholder også en række problemer:

For det første rummer det vidtrækkende klassifikationssystem ingen forsøg på at finde frem til de distinktive træk ved organiseret kriminalitet. I stedet for at definere organiseret kriminalitet som en selvstændig og særegen form for kriminalitet, forskellig fra andre former, bliver organiseret kriminalitet til en samlebetegnelse for en hel række, alvorlige forbrydelser, som i forvejen har andre betegnelser. Som eksempel kan nævnes økonomisk kriminalitet, erhvervs-kriminalitet eller organisationsmæssig kriminalitet, som under visse forudsætninger klart falder ind under de elleve kriterier; hvilket også viser sig i de danske indrapporteringer til EU, som medtager former for økonomisk kriminalitet (Rigspolitichefen, 1996:7, 10).

Denne forståelse af organiseret kriminalitet som en overkategori, der i princippet kan omfatte alle former for forbrydelser og organisationer, resulterer i et heterogent klassifikationssystem. I kategorien organiseret kriminalitet ender således motorcykelklubber som Hell's Angels og Bandidos men også selskabstømmere. En så vidtgående form for klassifikation bliver tendentielt tømt for specifik betydning og i alt fald for forståelse. I stedet bliver begrebet organiseret kriminalitet reduceret til en vurdering af kriminalitetens alvorlighed eller den fare, som kriminaliteten udgør for samfundet.

Et sådant klassifikationssystem baseret på samfundsskadelighed kan måske være ønskelig fra et juridisk synspunkt, hvor man vil lægge vægt på, at organiseret kriminalitet er et særligt strafferetlig

problem, fordi organiseret kriminalitet udgør en økonomisk og fysisk magtfaktor, som kan sætte sig over de sædvanlige love, og dermed true myndighedernes monopol på magtudøvelse. Altså komme til at udgøre en parallel magt og myndighed, som påtager sig de officielle myndigheders magtredekskaber og enerettigheder til f.eks. fysisk magtudøvelse og skatteopkrævning.

Andre begrundelser for en sådan klassifikation kunne være den organiserede kriminalitets internationale karakter. Grænseoverskridende kriminalitet udgør en særlig samfundsfarlig form for kriminalitet, fordi det er vanskeligt at efterforske og retsforfølge forbrydelser, som bliver udført i, eller af personer fra flere forskellige nationale jurisdiktioner. Hertil kommer korrupsion af myndigheder eller af retssystemet. Korrupsion i form af bestikkelse eller korrupsion i form af vold eller trusler om vold kan siges at udgøre en særlig form for kriminalitetsproblem fordi korrupsion som mål har at sætte den overordnede lighed for loven ud af kraft.

Det er disse samfundstruende egenskaber, der danner den organiserede kriminalitets distinktive træk, og som udgør det egentlige argument for begrebet organiseret kriminalitet: etablering af en parallel samfundsmæssig magtstruktur med særlige rettigheder og magtmidler samt korrupsion af samfundet og retssystemet i kraft af økonomisk eller voldelig magt. Det er også i disse træk ved organiseret kriminalitet – dvs. de metoder, som kriminaliteten bliver udført og skjult ved – at denne kriminalitet adskiller sig fra andre former for kriminalitet, og som en deskriptiv og analytisk definition burde koncentrere sig om. De obligatoriske kriterier i EU's elleve kendetegn burde altså ifølge denne forståelse have været at finde blandt punkterne 6-10, og ikke i kriminalitetens motiver, alvorlighed eller gruppeorganisering.

Selv om EU's klassifikation er udviklet inden for rammerne af det retlige samarbejde inden for EU, og præsenteres som et led i informationsudvekslingen mellem de myndigheder, der er ansvarlige for bekæmpelsen af organiseret kriminalitet i medlemslandene (anbefaling nr. 2 i Handlingsplan til bekæmpelse af organiseret kriminalitet, High Level Group, 1997), er det tvivlsomt om klassifikationsystemets produkter i form summariske og overfladiske rapporter kan have en sådan funktion. De årlige, nationale rapporter til EU, baseret på de elleve karakteristika, og deres videreforarbejdning i

den fælles situationsrapport om organiseret kriminalitet i medlemslandene har primært politiske formål: nemlig at eksponere den kollektive masse af organiseret kriminalitet i Unionen, og dermed danne basis og legitimation for udbygning af det politimæssige samarbejde og forsøgene på harmonisering af medlemslandenes straffelovgivning. De årlige rapporter kommer også til at fungere som argumenter for Europols eksistens og for den fortsatte styrkelse af dette politisamarbejde. Det er i alt fald tilfældet i Danmark, hvor de nationale rapporter bliver offentliggjort og hvert år afstedkommer en omfattende dækning i pressen, og efterlader billedet af en efterhånden temmelig omfattende og voksende organiseret kriminalitet.

Det er sandsynligvis i dette primære, politiske formål at man skal finde en af forklaringerne på, at man har valgt et så bredt og upræcist klassifikationssystem. Ved at opstille en række vide kriterier for organiseret kriminalitet kommer denne form for kriminalitet til at syne mere omfattende og alvorlig, end hvis man havde prioriteret mere præcise og begrænsende kriterier. Og eftersom organiseret kriminalitet kun i et fåtal af medlemslandene på forhånd har været defineret, og eftersom organiseret kriminalitet desuden generelt er svær definerbar, har man kunnet fastlægge bredden i klassifikationssystemet mere frit, end hvis der var tale om en kriminalitetsform, som i forvejen var veldefineret.

De på forhånd eksisterende juridiske og operationelle definitioner i nogle medlemslande – Italien, Tyskland, Holland og Det Forende Kongerige⁵ – har formodentlig også bidraget til udvindingen af kriterierne. Eftersom de fælles kriterier har skullet basere sig på – og til en vis grad integrere – allerede eksisterende nationale definitioner og klassifikationer har det sandsynligvis været nødvendigt at gå på kompromis med ønskerne om en mere optimal form for klassifikation.

5 Klassifikation af individer

Foreløbig er der – som nævnt – tale om et system til klassifikation af kriminelle handlinger og organisationer, men man må gå ud fra, at det med tiden kan eller vil skulle anvendes til individuel registrering.

⁵ De nationale definitioner af organiseret kriminalitet fremgår af Statewatch, 1994 og Arbejdsgruppen vedrørende Narkotika og Organiseret Kriminalitet, 1995.

F.eks. ved at medlemslandene i deres indrapportering til det kommende Europol informationssystem eller til Europols analysedatabaser vil anvende de samme kriterier, når det skal skønnes, om individer skal registreres i disse fælles efterforskningsregistre. Denne mulighed er især nærliggende for de lande – f.eks. Danmark – der ikke i forvejen har en national juridisk eller operationel definition af organiseret kriminalitet.

Et sådant klassifikationssystem til personer, som er kendte som, eller mistænkes for at være, medlemmer i en kriminel organisation findes i dag allerede i det danske efterforskningsregister vedrørende organiseret bandekriminalitet (Justitsministeriet, 1992a), som blev oprettet i 1992. Alle væsentlige informationer om dette register er fortrolige. Offentligheden kan ikke få kendskab til hvilke oplysninger, der indgår i registeret, hvilke kriterier, der eksisterer for registrering, hvilken personkreds der kan registreres, sletningsreglerne eller hvem der har registeradgang. Man kan derfor kun gætte på, hvorfor det har været nødvendigt at oprette et særligt efterforskningsregister for organiseret kriminalitet.

Man kan formode, at der i forbindelse med efterforskning i organiseret kriminalitet er behov for at kunne registrere en bredere personkreds end det normalt vil være muligt i det sædvanlige efterforskningsregister (Det centrale Kriminalregister; Justitsministeriet, 1992b). Eftersom organiseret kriminalitet formodes at være bedre organiseret og mere professionel, og dermed sværere at efterforske, og eftersom organiseret kriminalitet desuden er karakteriseret af skjulte forbindelser mellem kriminalitetens forskellige aktører, er der behov for at kunne registrere netværk og andre former for personlige forbindelser; registreringer, som ikke nødvendigvis er baseret på konkrete mistanker om deltagelse i kriminalitet, men på forventning om deltagelse i, eller andre bidrag til, organiseret kriminalitet.

At der rent faktisk foregår en sådan bred registrering i dette register antydes af antallet af registrerede. Det faktiske antal registrerede er fortroligt, men af de seneste pålidelige oplysninger fremgår, at der i begyndelsen af 1995 var registreret ca. 1.000 medlemmer af kriminelle organisationer eller bander (rockergrupper) plus 7.500 personer med tætte forbindelser til disse medlemmer (The "Drugs and Organized Crime" Group, 1995:15); det vil formodentlig sige

koner, kærester, venner og veninder, bekendte, besøgende, familiemedlemmer m.v. Antallet af registrerede må formodes at være højere i dag eftersom registeret i 1995 stadig var under opbygning, og siden har fejden mellem Hell's Angels og Bandidos sandsynligvis bidraget til yderligere registreringer. Nogle af de registrerede vil være registreret fordi de har været involveret i en sag som mistænkte, sigtede eller straffede, men langt hovedparten er udelukkende registreret pga. deres – lovlige – kontakter til personer, der formodes at være organiserede kriminelle.

En anden årsag til oprettelsen af dette særlige efterforskningsregister var ønsket om at begrænse politiets interne adgang til disse informationer. Det centrale Kriminalregister, som også indeholder det generelle efterforskningsregister, anvendes af en stor personkreds i politiet, kriminalforsorgen og anklagemyndigheden, og det er derfor ikke muligt at beskytte data på samme måde som i registeret over organiseret kriminalitet, hvortil kun en begrænset kreds af specialuddannede politifolk har adgang. Det er frygten for politikorruption, som er baggrunden for disse sikkerhedsforanstaltninger. Fra udlandet har man erfaring for, at efterforskningsinformationer imod organiserede kriminelle er endt hos personer, som efterforskningen er rettet imod, og dette forsøger man at forebygge ved det særlige efterforskningsregister vedrørende organiseret bandekriminalitet.

En tredje bevæggrund bag det særlige efterforskningsregister vedrørende organiseret bandekriminalitet er udvidede muligheder for videregivelse af oplysninger. Mens det i forskrifterne for Det centrale Kriminalregister i detaljer er angivet hvilke andre myndigheder, der må få udskrifter fra registeret, er det særlige register om organiseret kriminalitet betydelig mere åbent for denne brug af informationer. Oplysninger kan for det første videregives til politi og anklagemyndighed både i og uden for Danmark, hvis det er til brug for straffesager. Desuden kan oplysninger videregives til andre myndigheder i Danmark "såfremt videregivelsen sker til varetagelse af private eller offentlige interesser, der klart overstiger hensynet til de interesser, der begrunder hemmeligholdelse, herunder hensynet til den, oplysningerne angår, eller videregivelsen er nødvendig for udførelsen af en myndigheds virksomhed eller påkrævet for en af-

gørelse, som myndigheden skal træffe" (§ 26 i Justitsministeriet, 1992a).

Disse bestemmelser er indført for at kunne udveksle informationer med bl.a. Told- og Skattestyrelsen i håb om, at man hermed kan spore sorte penge. De nugældende registerforskrifter giver derimod ikke mulighed for at overføre disse registreringer til Europols registre, men en lovliggørelse af en sådan overførsel vil blive etableret inden Europol bliver operationsdygtigt.⁶

I Europol vil der blive etableret to forskellige typer af registre. Et informationssystem, som skal indeholde oplysninger om personer, som er dømte eller mistænke for forbrydelser, der ligger inden for Europols arbejdsopgaver. Dette system vil også komme til at indeholde oplysninger om personer, "om hvem visse alvorlige faktiske forhold i overensstemmelse med national ret giver berettiget formodning om, at de vil begå strafbare handlinger, som henhører under Europols kompetence" (Europolkonventionen, 1995, artikel 8, stk. 1, pkt. 2). Mistanke om medlemskab af en kriminel organisation er eksplicit nævnt som den type af information, der må registreres i dette register (artikel 8, stk. 3, pkt. 4). De nationale Europolenheder, nationale forbindelsesofficerer og ansatte i Europol vil have adgang til disse oplysninger. Desuden vil der efter behov blive oprettet såkaldte analysedatabaser, som har midlertidig karakter, og som foruden de oplysninger, der rummes i informationssystemet, desuden kan registrere en bredere personkreds; f.eks. medhjælpere og vidner. Analysedatabaserne er kun tilgængelige for ansatte ved Europol og for forbindelsesofficerer eller eksperter fra de enkelte lande.

I det omfang oplysninger fra f.eks. det danske efterforskningsregister vedrørende organiseret bandekriminalitet overføres til Europols generelle informationssystem vil disse blive tilgængelige for

⁶ Meddelt af politiassessor Ole Andersen, Rigspolitiets afdeling A, 4.2.1998. Det er dog uklart, om der vil blive behov for nye registerforskrifter. For det første er registerloven ved at blive ændret (Registerlovudvalget, 1997). For det andet vil der ikke blive oprettet et nationalt dansk register med Europol-informationer, og der er således ikke behov for nationale registerforskrifter; der vil i stedet være direkte on-line forbindelse til det centrale informationssystem, som vil være omfattet af de fælles Europol-registerbestemmelser. For det tredje giver den danske ratifikation af Europolkonventionen Rigspolitiet bemyndigelse til at fungere som den nationale enhed (§ 2 i Lov nr. 415, 1997), der har til opgave at videregive oplysninger til Europol med henblik på lagring i de edb-baserede dataregistre (artikel 4, stk. 4, pkt. 6 i Europolkonventionen, 1995), og en sådan bemyndigelse må formodes at give ret til at videregive de nødvendige informationer.

politimyndigheder i resten af EU, og dermed kan klassifikationen få store og indgribende konsekvenser for de personer, der er registreret. Registrering med påtegning om medlemskab af eller mistanke om medlemskab af en kriminel organisation vil formodentlig kunne påføre disse danskere alvorlige problemer hvis de kommer i kontakt med politi i EU-lande, der har flere og mere alvorlige erfaringer med organiseret kriminalitet end her det er tilfældet her i landet.

6 Opsummering

Som det er fremgået, har der i introduktionen af begrebet organiseret kriminalitet i dansk retspolitik været to spor: et nationalt spor og et EU-spor.

Det nationale spor har entydigt været knyttet til de særlige rockerproblemer i Danmark. Via det internationale samarbejde omkring bekæmpelse af rockerkriminalitet og danske politifolks efteruddannelse i USA er dansk politi blevet præsenteret for den amerikanske forståelse af "outlaw bikers" som organiseret kriminalitet (Hill, 1980; McGuire, 1986), og denne forståelse er blevet formidlet til og accepteret af den danske presse, den danske offentlighed og retspolitikere. Det er ikke mindst politifolkenes og fængselsfunktionærernes faglige organisationer og tillidsmænd, der har været aktive fortalere for, at organiseret kriminalitet i og med rockerne var blevet et dansk problem, og at den nye organiserede kriminalitet skulle resultere i nye beføjelser til både politi- og fængselsmyndigheder.

Det andet spor er udviklingen omkring retlige anliggender og det politimæssige samarbejde i EU. Som et resultat af ønsket om et indre marked og friere bevægelighed mellem landene i EU, intensivredes samarbejdet i begyndelsen af 1990'erne omkring kriminalitetsbekæmpelse – især bekæmpelse af organiseret og grænseoverskridende kriminalitet. Rådet for retlige og indre anliggender igangsatte en række initiativer til fælles aktioner imod organiseret kriminalitet, og i den forbindelse blev danske embedsmænd og politikere præsenteret for andre landes erfaringer med organiseret kriminalitet og med at klassificere ved hjælp af dette begreb.

De to spor har på mange måder haft et parallelt forløb: de har suppleret og styrket hinanden. Både de danske problemer med

rockerkriminalitet og de løsninger, som EU tilsyneladende har kunne tilbyde i form af politimæssigt samarbejde og koordinering af indsatsen har sat organiseret kriminalitet på dagsordenen i den offentlige debat.

Det mest tydelige resultat af denne udvikling har været væksten i organiseret kriminalitet i Danmark – på papiret. Det man fokuserer på, får man øje på; det bliver større og mere betydningsfuldt. Og 1990'erne har været præget af en fokusering på organiseret kriminalitet; i massemediernes fakta- og fiktionsafdelinger; i den retspolitiske debat og blandt danske myndigheder. Dermed er organiseret kriminalitet for alvor blevet etableret som en alment accepteret begreb.

Litteratur

- Abadinsky, H. (1994), *Organized Crime* (4 Edition), Chicago, IL, Nelson-Hall.
- Albini, J.L. (1971), *The American Mafia: Genesis of a Legend*, New York, NY, Appleton-Century-Crofts.
- Arbejdsgruppen vedrørende Narkotika og Organiseret Kriminalitet (1995), *Situationsrapport om organiseret kriminalitet i Den Europæiske Union i 1993*, Bryssel, EU. 10166/4/94 ENFOPOL 144 REV 4. 27.2.1995.
- Bay, J. (1994), 'Præventiv intervention - nye politimetoder over for 'rockere'', i Bay, J. (red.), *Kriminalistisk Instituts Årbog*, København, Kriminalistisk Institut.
- Bay, J. (1995), 'Organiseret kriminalitet - definitioner og begreber i amerikansk forskning', i Balvig, F. (red.), *Kriminalistisk Instituts Årbog 1994*, København, Kriminalistisk Institut.
- Beslutningsforslag nr BF 103 af 28.02.96. *Forslag til folketingsbeslutning om bekæmpelse af organiseret kriminalitet og rockerkriminalitet.*
- Beslutningsforslag nr BF 10 af 3.10.1996. *Forslag til folketingsbeslutning om bekæmpelse af organiseret kriminalitet og rockerkriminalitet.*
- Cressey, D. (1969), *Theft of the Nation: The Structure and Operations of Organized Crime in America*, New York, NY, Harper & Row.
- De københavnske politiorganisationer (1993), *Organiseret kriminalitet: Sammenskrivning af studiekredsbesvarelser*, København.
- Det tværfaglige Rocker-udvalg (1993), *Rocker-gruppers brug af aggressioner mod medarbejdere i Statens kontrol- og sikkerhedsfunktioner*, Dansk Politiforbund m.v. Februar 1993.
- Europolkonventionen (1995), 'Konvention udarbejdet på grundlag af artikel K.3 i traktaten om Den Europæiske Union om oprettelse af en europæisk politienhed (Europol-konventionen)', *De Europæiske Fællesskabers Tidende*, C 316, 2-33.
- Forespørgsel nr F 45 (1994-95), 'Forespørgsel til justitsministeren: Hvilke lovgivningsinitiativer agter regeringen at tage i anledning af en arbejdsgruppe under Justitsministeriet udarbejdede

- handlingsplan "Organiseret kriminalitet - Rockerkriminalitet"?, *Folketingets forhandlinger*, 16.5.1995, 5783-5800.
- High Level Group (1997), 'Action Plan to Combat Organized Crime', *Official Journal of the European Communities*, 40, C 251, 1-18.
- Hill, T. (1980), 'Outlaw motorcycle gangs: a look at a new form of organized crime', *Canadian Criminology Forum*, 3, 1, 26-36.
- Justitsministeriet (1991), *Justitsministeriets redegørelse af 18.11.1991 vedrørende "Rockerkriminalitet"*, København, Justitsministeriet.
- Justitsministeriet (1992a), *Justitsministeriets forskrifter for Rigspolitichefens Særlige Efterforskningsregister vedrørende Organiseret Bandekriminalitet ("rockere")*, København, Justitsministeriet. 25.2.1992.
- Justitsministeriet (1992b), *Justitsministeriets forskrifter af 13.12. 1991 for Det centrale Kriminalregister som ændret ved forskriftsændringer 15.10.1992.*, København, Justitsministeriet. 15.10.1992.
- Justitsministeriet (1995), *Organiseret kriminalitet * Rockerkriminalitet: En handlingsplan fra en arbejdsgruppe under Justitsministeriet*, København, Justitsministeriet. Marts 1995.
- K.4-udvalget (1995), *Udarbejdelse af en fælles ordning for indsamling og systematisk analyse af efterretninger om international organiseret kriminalitet*, Bruxelles, Den Europæiske Union: Rådet. 12247/1/94. 28.2.1995.
- Kenney, D.J. and Finckenauer, J.O. (1995), *Organized Crime in America* (1 Edition), Belmont, CA, Wadsworth.
- Koch, H. (1980), 'Politiovervågning og -indgreb - nye mål og midler', i Koch, H. and Lorentzen, H. (eds.), *Politiselektion - Politiprævention: en rapport om kvalitative ændringer i 1980'ernes politi*, Oslo, Nordisk Samarbejdsråd for Kriminologi.
- Lov nr. 411 af 10.6.1997. *Lov om ændring af straffeloven, retsplejeloven og våbenloven.*
- Lov nr. 415 af 10.6.1997. *Lov om gennemførelse af Europolkonventionen.*
- Lovforslag nr. L 98 af 28.11.1996. *Forslag til Lov om ændring af straffeloven, retsplejeloven og våbenloven.*

- Maltz, M.D. (1985), 'Toward Defining Organized Crime', in Alexander, H.E. and Caiden, G.E. (eds.), *The Politics and Economics of Organized Crime*, Lexington, MA, Lexington Books.
- McGuire, P. (1986), 'Outlaw motorcycle gangs: organized crime on wheels', *National Sheriff*, 37, 2, 68-75.
- Potter, G.W. (1994), *Criminal Organizations: Vice, Racketeering, and Politics in an American City*, Prospect Heights, IL, Waveland Press.
- Registerlovudvalget (1997), *Behandling af personoplysninger: Betænkning afgivet af udvalget om registerlovgivningen*, København, Justitsministeriet. Betænkning nr. 1245/1997. December 1997.
- Rigspolitichefen (1995), 'Den organiserede kriminalitet i Danmark og Røckerkriminalitet', *Organiseret kriminalitet * Røckerkriminalitet: En handlingsplan fra en arbejdsgruppe under Justitsministeriet*, København, Justitsministeriet.
- Rigspolitichefen (1996), *Danmarks bidrag til rapport om situationen vedrørende organiseret kriminalitet indenfor EU i 1995*, København, Rigspolitichefen. Enfopol 161/95 - 1996.
- Rigspolitichefen (1997), *Situationsrapport om organiseret kriminalitet i Danmark i 1996*, København, Rigspolitichefen, afdeling A. Juli 1997.
- Statewatch (1994), 'Europol: Defining Organized Crime', *Statewatch*, 4 (July-August), 4, 12.
- The "Drugs and Organized Crime" Group (1995), *Organized Crime in the European Union in 1994*, Brussels, Enfopol 108. Rev 4.