



NORGES HØYESTERETT

K J E N N E L S E

avsagt 8. oktober 2024 av Høyesterett i avdeling med

dommer Bergljot Webster
dommer Arne Ringnes
dommer Cecilie Østensen Berglund
dommer Erik Thyness
dommer Kine Steinsvik

HR-2024-1825-A, (sak nr. 24-035765STR-HRET)
Anke over Borgarting lagmannsretts kjennelse 18. januar 2024

Satudarah MC

(advokat Kristina Davidsen – til prøve
advokat John Christian Elden)

mot

Påtalemyndigheten

(førstestatsadvokat Thomas Frøberg)

S T E M M E G I V N I N G

- (1) Dommer Østensen Berglund:

Sakens spørsmål og bakgrunn

- (2) Saken gjelder begjæring om at motorsykelklubben Satudarah MC skal forbys fordi den er en kriminell sammenslutning. Dette reiser spørsmål om forståelsen av forbudshjemmelen i straffeprosessloven § 222 e, forholdet til Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 11 om foreningsfrihet og den tilsvarende bestemmelsen i Grunnloven § 101, samt tilbakevirkningsforbudet i Grunnloven § 97.
- (3) Satudarah MC ble etablert i Nederland i 1990 og spredte seg etter hvert til flere land, også utenfor Europa. Den har sitt utspring i indonesiske innvandrere fra øygruppen Molukkene. Klubben omtaler seg som en MC-klubb, men det er ikke et krav at medlemmene har motorsykel. Satudarah MC er etter det opplyste den eneste multietniske motorsykelklubben i verden, men den har ikke som formål å fremme multietniske interesser.
- (4) Klubben definerer seg som en såkalt 1 % klubb – et begrep som normalt brukes om bestemte motorsykelklubber med symboler som indikerer at de opererer på siden av samfunnets lover og regler. Det er kjent at det begås narkotikaforbrytelser, volds- og vinningskriminalitet i tilknytning til flere av disse. Slike klubber er ofte en del av et internasjonalt fellesskap, noe som også er tilfellet for Satudarah MC. De nasjonale avdelingene omtales gjerne som *chapters*. I 2014 ble et slikt *chapter* opprettet i Stavanger, og i 2020 ble ett opprettet i Oslo. De tilknyttede personene omtales som *executive members* (ledelsen), fullverdige medlemmer, *prospects* (prøvedlemmer) og *hangarounds* (personer som forsøker å kvalifisere seg som prøvedlemmer). En rekke av personene som er tilknyttet klubben – både i Norge og i utlandet – har kriminell bakgrunn. Satudarah MC er forbudt i Nederland og Tyskland.
- (5) Påtalemyndigheten framsatte 3. februar 2023 begjæring til Oslo tingrett om at retten ved kjennelse skulle forby Satudarah MC, jf. straffeprosessloven § 222 e.
- (6) Ved Oslo tingretts kjennelse 16. mai 2023 ble begjæringen ikke tatt til følge. Tingretten mente at vilkårene etter straffeprosessloven § 222 e var oppfylt, men at det ikke ville være forholdsmessig å forby sammenslutningen, jf. EMK artikkel 11.
- (7) Påtalemyndigheten anket kjennelsen.
- (8) Ved Borgarting lagmannsretts kjennelse 18. januar 2024 ble begjæringen tatt til følge, og sammenslutningen Satudarah MC ble forbudt, jf. straffeprosessloven § 222 e.
- (9) Lagmannsretten la til grunn en bredere vurdering av bestemmelsene enn tingretten. Den mente vilkårene etter § 222 e var oppfylt, og at tiltaket var forholdsmessig etter EMK artikkel 11.
- (10) Satudarah MC har anket lagmannsrettens kjennelse til Høyesterett. Anken retter seg mot saksbehandlingen og rettsanvendelsen.

- (11) Høyesteretts ankeutvalg besluttet 19. april 2024 at anken over rettsanvendelsen skal avgjøres av Høyesterett i avdeling med fem dommere, jf. domstoloven § 5 første ledd andre punktum. Anken over saksbehandlingen ble avvist i medhold av straffeprosessloven § 388 andre ledd.

Partenes syn på saken

- (12) *Satudarah MC* har i korte trekk anført at lagmannsretten uriktig har lagt til grunn at de to avdelingene i Norge må behandle samlet, og at de skal vurderes sammen med den utenlandske organisasjonen. Avdelingene må vurderes separat. Bestemmelsen kan ikke benyttes i forebyggende hensikt fordi den retter seg mot etablerte og modne grupper.
- (13) Lagmannsretten har også tolket lovens uttrykk «deltakere» for vidt. Det kan verken legges vekt på lovbrudd begått før den aktuelle deltakeren ble medlem eller lovbrudd begått av deltakere som har meldt seg ut. Det kan heller ikke legges vekt på pågående eller henlagte straffesaker. Hver lovovertrjedelse må vurderes særskilt opp mot straffeprosessloven § 222 e. Ved vurderingen av om tidligere handlinger er egnet til å fremkalle frykt, er det uten betydning om utenlandske sammenslutninger har en fryktkapital dersom ikke sammenslutningen i Norge har den nødvendige fryktkapitalen alene.
- (14) Lagmannsrettens avgjørelse er videre i strid med EMK artikkel 11. Det vil også være i strid med Grunnloven § 97 å legge vekt på lovovertrjedelser begått før § 222 e trådte i kraft.
- (15) *Satudarah MC* har lagt ned slik påstand:

«Prinsipalt:

1. Påtalemyndighetens begjæring om forbud mot *Satudarah MC* Oslo tas ikke til følge.
2. Påtalemyndighetens begjæring om forbud mot *Satudarah MC* Stavanger tas ikke til følge.

Subsidiært:

1. Borgarting lagmannsretts kjennelse av 18. januar 2024 oppheves.»

- (16) *Påtalemyndigheten* har i korte trekk anført at lagmannsretten har tolket vilkårene i § 222 e riktig. Retten har lagt vekt på de forhold som det etter lovforarbeidene og rettspraksis kan ses hen til. Den har korrekt kommet til at et forbud er nødvendig for å forebygge alvorlig kriminalitet. Det ligger i lovens vilkår at forbudet må være både effektivt og forholdsmessig. Straffeprosesslovens forbudsbestemmelse, og den konkrete anvendelsen for *Satudarah MC*, samsvarer med de inngrep som er tillatt etter EMK artikkel 11 annet ledd. Det foreligger ingen strid med Grunnloven § 97, ettersom det først og fremst er tale om en fremtidsrettet vurdering.
- (17) *Påtalemyndigheten* har lagt ned slik påstand:

«Anken forkastes.»

Mitt syn på saken

Høyesteretts kompetanse

- (18) Innledningsvis nevner jeg at anken er en videre anke over kjennelse. Høyesterett kan da prøve lagmannsrettens saksbehandling og lovtolkning, jf. straffeprosessloven § 388. For så vidt gjelder forholdet til Grunnloven, EMK og andre inkorporerte menneskerettskonvensjoner, kan Høyesterett også prøve subsumsjonen, men ikke bevisbedømmelsen.

Bakgrunnen for straffeprosessloven § 222 e

- (19) Straffeprosessloven § 222 e trådte i kraft 1. juli 2021, og gir domstolene hjemmel til å legge ned forbud mot kriminelle sammenslutninger. Bestemmelsen har sin bakgrunn i at organiserte kriminelle sammenslutninger utgjør en betydelig samfunnsutfordring og skaper utrygghet i befolkningen gjennom bruk av vold, trusler og annen kriminalitet. Det dreier seg om lukkede miljøer der lederskikkelsene fjerner seg fra konkrete lovbrudd, og der det kan være vanskelig å straffe medhjelpere i randsonen av sammenslutningen, jf. Prop. 190 L (2020–2021) side 22. Departementet så derfor behov for å kunne legge ned et forbud mot slike sammenslutninger som var etablert i landet, og behov for å motvirke at internasjonale kriminelle organisasjoner etablerer seg i Norge.
- (20) I forbindelse med lovarbeidet utarbeidet Straffelovrådet to alternative lovforslag, jf. NOU 2020: 4. Det ene alternativet var et eget straffebud mot deltakelse og rekruttering til organiserte kriminelle sammenslutninger, tilsvarende forbudet om slik aktivitet knyttet til terrororganisasjoner. Det andre alternativet var en hjemmel til å legge ned forbud mot eller oppløse en organisert kriminell sammenslutning, kombinert med en straffebestemmelse dersom aktiviteten ble videreført.
- (21) Departementet tok utgangspunkt i sistnevnte forslag, jf. Prop. 190 L (2020–2021) side 28, og gjorde deretter visse tilpasninger, som jeg kommer tilbake til. Bakgrunnen for valget var at et forutgående forbud gir bedre forutberegnelighet, at straff bør være et subsidiært virkemiddel og at en forbudshjemmel i større vil grad motvirke at internasjonale sammenslutninger ekspanderer virksomheten til Norge.
- (22) Det fremgår av forarbeidene at formålet med bestemmelsen er å kunne forby sammenslutninger med såkalt fryktkapital, jf. Prop. 190 L (2020–2021) side 32. På side 9 gjengis Straffelovrådets forståelse av dette begrepet:
- «Med fryktkapital menes ... den makt som en gruppe besitter ved at den spiller på andres frykt for represalier, reaksjoner eller handlinger fra gruppen (og medlemmene). Det må være kjent og synlig for andre at gruppen har kapasitet til å sanksjonere uønskede handlinger ... Fryktkapital er en form for merkevarebygging som sikrer lojalitet internt og som avskrekker andre.»
- (23) Videre fremgår det av proposisjonen på side 32 at det er de godt etablerte, «modne» gruppene som normalt har opparbeidet seg slik fryktkapital. Det uttales imidlertid at det også kan «inkludere undergrupper av internasjonale kriminelle organisasjoner som etableres i Norge.» Formålet med bestemmelsen og uttalelsene i forarbeidene tilsier dermed at det ikke er et krav at gruppen allerede er godt etablert i Norge. Også nye

etableringer som drar nytte av fryktkapital fra utenlandske «modervirksomheter», kan forbys.

- (24) Dersom forbudet i straffeprosessloven § 222 e brytes, vil den som deltar kunne straffes etter straffeloven § 199. Deltakelse i erstatningsgrupper, for eksempel at virksomheten i realiteten videreføres, men under et annet navn, vil innebære en straffbar videreføring av aktiviteten, jf. Prop. 190 L (2020–2021) side 47.

Vilkårene i straffeprosessloven § 222 e

- (25) Straffeprosessloven § 222 e lyder:

«Etter begjæring fra statsadvokaten kan retten ved kjennelse forby en sammenslutning når

- a. deltakere i sammenslutningen har begått gjentatte lovbrudd mot noens liv, helse eller frihet,
- b. overtredelsene er egnet til å fremkalle frykt i befolkningen eller nærmiljøet for nye lovbrudd av samme art fra sammenslutningens deltakere, og
- c. et forbud er nødvendig for å forebygge alvorlig kriminalitet».

- (26) En sammenslutning kan forbys når de kumulative vilkårene i den innledende setningen og i bokstavene a til c er oppfylt. Bestemmelsen må anvendes innenfor rammene av reglene om foreningsfrihet som er nedfelt i EMK artikkel 11, Grunnloven § 101 og straffeprosessloven § 170 a om forholdsmessighet.
- (27) Beviskravet er «klar sannsynlighetsovervekt», jf. Prop. 190 L (2020–2021) side 46. Det er altså et lavere beviskrav for å forby en sammenslutning etter § 222 e enn det er for å domfelle noen for å delta i en sammenslutning som er forbudt.

Nærmere om uttrykket «sammenslutning»

- (28) Det følger av § 222 e første ledd at retten ved kjennelse kan forby en «sammenslutning» som rammes av bokstavene a til c. Uttrykket, som kan betraktes som et inngangsvilkår, er ikke nærmere definert i loven, men rammer etter ordlyden vidt. I forarbeidene, jf. Prop. 190 L (2020–2021) side 45, er det imidlertid lagt til grunn at det må være tale om en «tydelig identifiserbar enhet», og den må ha «en viss grad av struktur og varighet». Både organisatoriske forhold, struktur, bruk av felles symboler, klubblokale, eventuell «kontroll» over geografiske områder, lojalitet til gruppen og eventuell tilknytning til et internasjonalt nettverk vil være av betydning. Eventuelle endringer i medlemsmassen vil derimot normalt ha liten vekt.
- (29) Basert på en slik forståelse av vilkåret, fant lagmannsretten det klart at Satudarah MC var en sammenslutning etter § 222 e. Det er heller ikke bestridt. Også jeg er enig i dette.
- (30) Satudarah MC har anført at gruppene i Stavanger og Oslo må anses som to ulike sammenslutninger. Etter mitt syn kan anførselen klart ikke føre frem. Jeg nøyer meg her med å vise til at gruppene er en del av det samme internasjonale nettverket, underlagt samme internasjonale ledelse og hierarki, de følger likelydende vedtekter, benytter like

medlemskontrakter, bruker samme symboler og innbetaler et beløp til en nasjonal kasse. I likhet med lagmannsretten, som har lagt samme lovforståelse til grunn, mener jeg derfor at det ikke er tvil om at Satudarah MC i Stavanger og Satudarah MC i Oslo er to avdelinger, *chapters*, i samme internasjonale sammenslutning.

Nærmere om uttrykket «deltakere»

- (31) Etter straffeprosessloven § 222 e bokstav a er det et vilkår at «deltakere» i sammenslutningen har begått gjentatte lovbrudd. Hvem som omfattes av deltakerbegrepet, vil få betydning for hvilke personers lovbrudd som skal inngå i vurderingen etter straffeprosessloven § 222 e.
- (32) Satudarah MC har anført at lagmannsretten har bygget på en for vid definisjon av deltakerbegrepet, og at lovkravet innebærer at dette må være begrenset til medlemmer og personer med en aktiv rolle.
- (33) Uttrykket er ikke definert i loven eller kommentert i forarbeidene knyttet til § 222 e. Etter den tilhørende straffebestemmelsen i straffeloven § 199 er det et vilkår for straff at en person «deltar i, rekrutterer medlemmer til eller på annen måte viderefører aktiviteten» til den forbudte sammenslutningen. Selv om begrepene som benyttes er noe ulike, *deltakere* og *deltar i*, og § 199 kommer til anvendelse der den som deltar allerede er kjent med at forholdet er straffbart, har det en viss interesse å se hen til uttalelsene i forarbeidene om den bestemmelsen. Her fremgår det at deltakelsesbegrepet som utgangspunkt skal forstås på samme måte som det tilsvarende begrepet i straffeloven § 136 a, som omhandler deltakelse mv. i en terrororganisasjon, jf. Prop. 190 L (2020–2021) side 35–36. Dette innebærer at det kreves aktive bidrag, men «bagatellmessige eller perifere bidrag rammes ikke», jf. blant annet HR-2018-1650-A avsnitt 46 og HR-2022-2418-A avsnitt 20, som begge gjaldt straffeloven § 136 a. Det fremgår imidlertid av begge disse avgjørelsene at terskelen for aktivt deltakelse ikke ligger særlig høyt. Jeg har vanskelig for å se at noe annet kan være tilfelle etter straffeprosessloven § 222 e, gitt formålet med bestemmelsen.
- (34) Det stilles ikke krav om formelt medlemskap eller at deltakelsen er akseptert av de øvrige i sammenslutningen. I mange tilfeller føres det ikke noen medlemsliste, og en generell aksept vil ikke nødvendigvis foreligge i sammenslutninger preget av indre konflikt. Eventuell intern status i sammenslutningen kan dermed ikke tillegges særlig vekt. Jevnlig tilstedeværelse, bruk av symboler mv., er forhold som taler for å anse en person som deltaker.
- (35) Vilkåret om deltakelse er ment å underbygge at individer tilknyttet gruppen begår den aktuelle typen kriminalitet, ikke nødvendigvis å identifisere den enkelte personen. Det er altså tilstrekkelig for å oppfylle vilkåret i bokstav a at lovbrudd kan tilskrives sammenslutningen, typisk ved at deltakerne begår kriminelle handlinger på et vis som bidrar til å øke gruppens fryktkapital. Dette underbygges av at internasjonale forgreninger er av betydning, noe jeg kommer nærmere tilbake til.
- (36) Lagmannsretten la til grunn at i en sammenslutning som Satudarah MC, vil fullverdige medlemmer og *prospects* falle inn under deltakerbegrepet. Også *hangarounds* vil kunne omfattes, men da slik at det må foretas en konkret vurdering. Etter mitt syn bygger lagmannsretten her på en korrekt lovtolkning.

Nærmere om vilkåret «gjentatte lovbrudd mot noens liv, helse eller frihet»

- (37) Etter bestemmelsens bokstav a er det videre et vilkår om at deltakerne i sammenslutningen har begått «gjentatte lovbrudd mot noens liv, helse eller frihet». Det følger dermed direkte av ordlyden at det må være flere hendelser, og at alvorlige integritetskrenkelser vil være det sentrale. Dette vil typisk knytte seg til voldslovbrudd, seksuallovbrudd og frihetsberøvelse, men også ran og utpressing omfattes, jf. blant annet Prop. 190 L (2020–2021) side 45, der det gis ytterligere eksempler. Også trusler og motarbeidelse av rettsvesenet kan falle innunder vilkåret, ettersom slike lovbrudd kan ha stor innvirkning på en persons frihet.
- (38) Selv om det stilles krav om flere lovbrudd, fremgår det av forarbeidene på samme sted at det ikke kreves at flere overtredelser kan knyttes til én bestemt gjerningsperson. Det er heller ikke et krav at gjerningspersonen kan identifiseres, at straffeskyld konstateres eller at noen er domfelt for lovbruddet, jf. Prop. 190 L (2020–2021) henholdsvis side 45 og side 33. Også straffesaker som er henlagt eller som er under etterforskning, samt etterretningsrapporter fra politiet, kan etter forarbeidene tas i betraktning. Bakgrunnen er at dette samlet vil kunne underbygge sammenslutningens fryktkapital, jf. vilkåret i bestemmelsens bokstav b.
- (39) For så vidt gjelder henlagte forhold, tilføyer jeg at samme forståelse er lagt til grunn i alminnelige straffesaker. Jeg nøyer meg her med å vise til HR-2018-578-U og Rt-2007-24 avsnitt 17 og 18, hvor det fremgår at «dokumentasjon av tidligere frifinnelser av tiltalte, eller henleggelse av anmeldelser» kan legges frem, forutsatt at disse er «egnet til å belyse skyld- eller straffespørsmålet i den aktuelle sak».
- (40) Satudarah MC har anført at lagmannsretten feilaktig har sett hen til lovbrudd begått før de aktuelle deltakerne ble med i sammenslutningen, mens tingretten korrekt la til grunn at det straffbare forholdet i utgangspunktet måtte være begått mens personen er medlem eller på annen måte deltaker i sammenslutningen.
- (41) Etter ordlyden omfattes lovbrudd som er begått av deltakere som senere har trådt ut av sammenslutningen, frivillig eller ved eksklusjon, samt lovbrudd begått før personen ble medlem. Heller ikke forarbeidene oppstiller noen tidsmessig avgrensning. Etter mitt syn underbygger formålet med reglene at det som et klart utgangspunkt ikke kan være noen tidsmessig grense. Også lovbrudd begått før en person ble medlem kan bidra til å styrke sammenslutningens fryktkapital. Det vil derfor stride mot formålet i bestemmelsen å unnlate å vektlegge kriminalitet begått forut for deltakelse i sammenslutningen. Videre vil ikke fryktkapital bygget av en person nødvendigvis falle bort om personen trer ut av sammenslutningen. Dersom uttrede skulle føre til at forholdene ikke kunne tillegges vekt, ville det også være enkelt å unngå illeggelse av forbud. Som jeg kommer tilbake til, kan en utmeldelse eller eksklusjon imidlertid få betydning for fryktvurderingen etter bokstav b.
- (42) Jeg tilføyer at lovgiver har fremhevet bidraget til oppbygning av sammenslutningens fryktkapital som viktigere enn den direkte sammenhengen mellom lovbrudd og sammenslutningens aktiviteter. Mens forslagene fra både Straffelovrådets flertall og mindretall innebar et krav om at deltakerne *som ledd i sammenslutningens aktiviteter* hadde begått straffbare handlinger, jf. NOU 2020: 4 side 108, valgte departementet dette vilkåret bort for å sikre et enklere bevistema der opparbeiding av fryktkapital ble det

sentrale, jf. Prop. 190 L (2020–2021) side 33. Fryktvilkåret i bokstav b vil motvirke eventuelle urimelige utslag knyttet til den tidsmessige vurderingen.

- (43) Når det gjelder lovbrudd begått i utlandet, er det ingen uenighet om at der disse er begått av deltakere i den norske avdelingen, vil de være relevante. Satudarah MC har imidlertid anført at det ikke kan legges vekt på utenlandske deltakers lovbrudd i utlandet.
- (44) Etter ordlyden i § 222 e er det ingen uttrykkelig geografisk avgrensning, og det er ingen avgrensning mot deltakere som er utenlandske statsborgere. Nedleggelse av forbud gjelder utøvelse av norsk domsmyndighet i Norge og reiser derfor ikke jurisdiksjonsspørsmål. Samtidig følger det av forarbeidene at et av formålene med bestemmelsen er å hindre internasjonale sammenslutninger i å etablere seg i Norge, og det fremgår flere steder at det kan ses hen til straffedommer i utlandet, blant annet i Innst. 629 L (2020–2021) side 3. Når da Satudarah MCs norske og utenlandske avdelinger inngår i én felles sammenslutning, med felles fryktkapital, må det være relevant å ta i betraktning utenlandske deltakers lovbrudd i utlandet.
- (45) Satudarah MC har anført at hvert enkelt lovbrudd og hendelse må vurderes konkret og opp mot samtlige vilkår i bestemmelsen. Slik jeg leser forarbeidene til § 222 e, legges der den motsatte forståelsen til grunn. Det stilles små krav til konkretisering og individualisering, jf. Prop. 190 L (2020–2021) side 45. Her fremgår det at det ikke er et krav om at hvert enkelt lovbrudd kan bevises, men det må foreligge kvalifisert sannsynlighetsovervekt for at det er begått lovbrudd som omfattes av bokstav a. Det konkrete omfanget vil imidlertid kunne påvirke vurderingen av fryktvilkåret etter bokstav b og nødvendighets- og forholdsmessighetskravet etter bokstav c.
- (46) Lagmannsretten har lagt til grunn den samme forståelsen av de ulike vilkårene i straffeprosessloven § 222 e som jeg har redegjort for. Jeg har dermed ikke noe å utsette på lagmannsrettens lovtolking på dette punktet.
- (47) Når det gjelder lagmannsrettens konkrete vurdering av om inngangsvilkåret og vilkårene i bokstav a er oppfylt, er det heller ikke forhold ved denne som tilsier at lagmannsretten har trådt feil i saken. Jeg nøyer meg her med å peke på lagmannsrettens gjengivelse av den omfattende straffehistorikken til de norske deltakerne i Satudarah MC. Denne omfatter blant annet grove voldshandlinger, frihetsberøvelse og trusler mot aktører i rettsvesenet. I tillegg kommer at sammenslutningen er forbudt i Nederland og Tyskland som følge av dens kriminelle aktiviteter.
- (48) Satudarah MC har anført at Grunnloven § 97 er til hinder for å legge vekt på forhold som er begått før straffeprosessloven § 222 e trådte i kraft. Jeg kommer nærmere tilbake til det.

Nærmere om fryktvilkåret i § 222 e bokstav b

- (49) Etter straffeprosessloven § 222 e bokstav b er det et vilkår at «overtredelsene er egnet til å fremkalle frykt i befolkningen eller nærmiljøet for nye lovbrudd av samme art fra sammenslutningens deltakere». Vilkåret «overtredelsene» knytter seg til forholdene som omfattes av bokstav a.

- (50) I vilkåret «egnet til» ligger det et krav om lovbruddenes fryktpotensial. Det er ikke et vilkår at det faktisk har oppstått frykt.
- (51) Satudarah MC har anført at vilkåret må tolkes strengt, og at terskelen etter bestemmelsen derfor er høy. Det er vist til at forarbeidene peker på at selv om ulike kriminalitetsformer kan være alvorlige, er det ikke gitt at disse skaper frykt. Lovgivers ønske har vært å ramme etablerte, «modne» grupper, som utnytter opparbeidet fryktkapital i sin løpende kriminelle virksomhet.
- (52) Det følger av forarbeidene at det er en terskel for at slike overtredelser som er nevnt i bokstav a kan sies å gi grunnlag for frykt, men at denne ikke er spesielt høy. Jeg viser her til Prop. 190 L (2020–2021) side 45–46, der det fremgår at det ikke er krav om at frykten må være alvorlig, og at kravet er vesentlig lavere enn hva som følger av straffeloven § 131 om terrorhandlinger. Det er likevel etter forarbeidene klart at det ikke er tilstrekkelig at «en håndfull personer [blir] engstelige», frykten må kunne oppstå i befolkningen eller i et nærmiljø. Både frykt blant alminnelige borgere og andre kriminelle er relevant.
- (53) Sammenhengen mellom bokstav a og b tilsier at lovbrudd som er omfattet av bokstav a, presumptivt vil skape frykt av den typen som er omtalt i bokstav b. Det stilles ingen særskilte krav til hvilke utslag frykten gir seg. Den kan være av ulik karakter, som indre frykt eller en frykt som gir seg utslag i fysiske eller praktiske konsekvenser, typisk at personer unngår bestemte områder eller unnlater å anmelde straffbare forhold, jf. Prop. 190 L (2020–2021) side 46.
- (54) Jeg presiser at det etter loven er et krav at frykten knytter seg til sammenslutningen som sådan, ikke den enkelte gjerningspersonen.
- (55) Lagmannsretten har tatt de samme rettslige utgangspunktene, men har ikke bare lagt vekt på frykten lovbruddene skaper i den konkrete vurderingen etter bokstav b.
- (56) Den peker først på at deltakerne har begått en betydelig mengde lovbrudd som omfattes av straffeprosessloven § 222 e bokstav a. Det er vist til at det i ulike dommer er lagt til grunn at deltakerne oppfordres til vold, at vold anses som et berettiget middel for å håndheve Satudarah MCs regler, at det har forekommet privat rettshåndhevelse tilknyttet klubben i form av grov kroppskrenkelse og frihetsberøvelse, og at flere er domfelt for motarbeidelse av rettsvesenet i saker som involverer andre deltakere. Etter lagmannsrettens syn viser dette at vold og trusler er en viktig del av klubbens aktiviteter, som brukes for å oppnå det Satudarah MC ønsker. Det er også vist til sammenslutningens internasjonale tilhørighet, og den kriminaliteten som er knyttet til utlandet.
- (57) Deretter peker lagmannsretten på at det generelle bildet Satudarah MC gir av seg selv og sammenslutningens bruk av symboler, kjennetegn med videre som bidrar til å øke frykten. Selv om slike forhold ikke er nevnt i bokstav a, forstår jeg lagmannsretten slik at den mener at når navn og symboler tilkjennegis overfor omverdenen på denne måten, gjør det lovbruddene mer fryktskapende. Lagmannsretten har blant annet vist til at nettopp dette har bidratt til at trusler er blitt ansett som spesielt skremmende. Gjennom å betegne seg som en 1 %-klubb, viser også sammenslutningen at den ikke følger samfunnets lover, men sitt eget regelsett.

- (58) Selv om bruk av navn og symboler ikke er nevnt i bokstav a eller b, ser jeg det slik at retten kan ta hensyn til denne fryktskapende effekten ved helhetsvurderingen som skal foretas. Det er sammenslutningens fryktkapital som står sentralt, jf. forarbeidenes klare uttalelser, og denne kan bevisst bygges slik lagmannsretten har gjort rede for. Jeg kan derfor ikke se at det er noe å utsette på lagmannsrettens forståelse av vilkåret i bokstav b.

Nærmere om at forbudet må være nødvendig for å forebygge alvorlig kriminalitet

- (59) Etter straffeprosessloven § 222 e bokstav c er det et siste vilkår at «et forbud er nødvendig for å forebygge alvorlig kriminalitet». Videre fremgår det av forarbeidene at det skal foretas en forholdsmessighetsvurdering, jf. straffeprosessloven § 170 a, se Prop. 190 L (2020–2021) side 46.
- (60) Når det gjelder uttrykket «alvorlig kriminalitet» følger det av Prop. 190 L (2020–2021) side 46 at dette ikke har et entydig innhold, men at det som utgangspunkt knytter seg til forhold som har en strafferamme på fengsel i minst tre år.
- (61) Spørsmålet om forbudet er nødvendig, må vurderes konkret. Ettersom de faktiske omstendighetene i saken kan være særlig belastende for sammenslutningen, kreves det klar sannsynlighetsovervekt for at vilkårene er oppfylt, jf. Prop. 190 L (2020–2021) side 46.
- (62) Foreningsfriheten har et særlig vern etter Grunnloven § 101 og EMK artikkel 11. Begge disse bestemmelsene inneholder også et krav om nødvendighet. Det er ikke holdepunkter for at Grunnloven rekker lenger enn EMK på dette området. Dette innebærer at dersom inngrepet kan forsvares etter EMK artikkel 11, vil det normalt også stå seg etter Grunnloven § 101, straffeprosessloven § 222 e bokstav c og straffeprosessloven § 170 a. Slik denne saken ligger an, er det derfor tilstrekkelig å nøye seg med en vurdering av EMK artikkel 11.

Den europeiske menneskerettskonvensjon artikkel 11

- (63) EMK artikkel 11 lyder:
- «1. Everyone has the right to freedom of peaceful assembly and to freedom of association with others, including the right to form and to join trade unions for the protection of his interests.
 2. No restrictions shall be placed on the exercise of these rights other than such as are prescribed by law and are necessary in a democratic society in the interests of national security or public safety, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals or for the protection of the rights and freedoms of others.»
- (64) Det er klart at forbudet i straffeprosessloven § 222 e har hjemmel i lov og at det er begrunnet i et legitimt formål, nemlig kriminalitetsbekjempelse. Spørsmålet er om det er nødvendig og forholdsmessig i et tilfelle som det foreliggende.
- (65) Innledningsvis nevner jeg at det kan reises spørsmål ved om EMK artikkel 11 beskytter en slik sammenslutning som det er tale om i saken her. Jeg peker her særlig på at det er tale

om å forby en sammenslutning som, basert på kriminell historikk blant deltakerne, har opparbeidet seg en slik fryktkapital at det berører andre mennesker og som kan legge begrensninger på andres livsutfoldelse. Så vidt jeg kan se, har ikke Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD) behandlet forbud mot sammenslutninger av en slik karakter som *Satudahar MC*. Det foreligger imidlertid noe praksis knyttet til grupper med voldelige innslag, der det er forutsatt at bestemmelsen kommer til anvendelse, jf. for eksempel EMDs avgjørelse 27. oktober 2016 i *Les Authentiks and Supras Auteuil 91 mot Frankrike*. Avgjørelsen gjaldt en ganske annen form for sammenslutning, men gitt det sterke vernet foreningsfriheten har, legger jeg til grunn at sammenslutningen kan ha et vern etter EMK artikkel 11. Jeg går derfor ikke nærmere inn på EMK artikkel 17 om forbud mot misbruk av rettigheter i konvensjonen.

- (66) Beskyttelsen av foreningsfriheten i artikkel 11 har en side til behovet for å sikre velfungerende demokratier. Politiske partier har derfor et særlig sterkt vern, men også andre foreninger kan ha et betydelig vern, med en høy terskel for at det kan gripes inn, eksempelvis religiøse organisasjoner og foreninger til støtte for minoriteter. Jeg viser her til EMDs avgjørelse 17. februar 2004 i *Gorzelik mfl. mot Polen* avsnitt 88, der EMD understreket behovet for pluralisme.
- (67) Foreninger med formål som direkte eller indirekte truer eller krenker demokratiet eller andres rettigheter og friheter, kan imidlertid ikke forvente den samme beskyttelsen som foreninger som er med på å opprettholde et levende og pluralistisk demokrati. Det kan derfor lettere gripes inn mot disse, jf. blant annet *Gorzelik-dommen* avsnitt 94 og EMDs avgjørelse 9. juli 2013 *Vona mot Ungarn* avsnitt 58, der det fremgår at ulike foreninger kan ha ulik grad av beskyttelse. I *Les Authentiks and Supras Auteuil 91-dommen* avsnitt 84, peker EMD på at formålet med sammenslutningen, i det tilfellet en fotballsupporterklubb, innebærer at nasjonale myndigheter står noe friere ved nødvendighetsvurderingen i tilfeller som ikke er i kjerneområdet for EMK artikkel 11. Terskelen er likevel preget av foreningsfrihetens betydning. Ubehag knyttet til en forenings virke og standpunkt må derfor aksepteres.
- (68) Ved vurderingen av om et inngrep er nødvendig i et demokratisk samfunn, følger det av langvarig EMD-praksis at det må vurderes om forbudet korresponderer med «a pressing social need» og det må være proporsjonalt. Oppløsning av en forening er et inngrep med store konsekvenser, som bare kan anvendes i de mest alvorlige tilfellene, jf. blant annet EMDs avgjørelse 11. oktober 2011 *Association Rhino mfl. mot Sveits* avsnitt 62, *Vona-dommen* avsnitt 58 og *Les Authentiks and Supras Auteuil 91-dommen* avsnitt 84.
- (69) Som følge av alvorligheten av inngrepet, er det et skjerpet krav til proporsjonalitet ved oppløsning av eksisterende foreninger. Oppløsning kan bare skje der det foreligger «particular justification», jf. blant annet EMDs storkammerdom 15. oktober 2015 *Kudreivičius mfl. mot Litauen* avsnitt 146.
- (70) Det må foretas en bred proporsjonalitetsvurdering etter artikkel 11, jf. HR-2022-981-A *Extinction Rebellion, XR-1* avsnitt 26. I tråd med anvisningene her, må det på den ene siden legges vekt på formålene som følger av artikkel 11 nr. 2, mens det på den andre siden må tas hensyn til deltakerne i sammenslutningen. Det sentrale i vurderingen er om tiltaket er rimelig og egnet til å oppnå det legitime formålet som skal ivaretas. Som utgangspunkt gjelder det et krav om at andre og mindre inngripende tiltak som er egnet for å oppnå formålet, ikke er tilgjengelige, jf. blant annet *Association Rhino-dommen* avsnitt 65.

- (71) Forholdet til EMK artikkel 11 er nærmere drøftet av Straffelovrådet i NOU 2020: 4 side 55 og i Prop. 190 L (2020–2021) side 19. Både Straffelovrådet og departementet fant det klart at EMK artikkel 11 ikke er til hinder for et forbud slik det fremgår av straffeprosessloven § 222 e.
- (72) Lagmannsretten la til grunn at ved vurderingen av om forbudet mot Satudarah MC er i samsvar med EMK artikkel 11, måtte det også ses hen til straffeloven § 199, som setter forbud mot å delta, rekruttere eller videreføre aktiviteten til en sammenslutning som er forbudt. Strafferammen er inntil tre års fengsel. Også jeg tar dette i betraktning. Jeg peker også på at av de ulike lovforslagene som ble utredet for å hindre kriminelle sammenslutninger, ble det minst inngripende alternativet valgt.
- (73) I sin drøftelse har lagmannsretten vist til at Satudarah MC ikke har noen politiske eller ideelle formål av betydning for et velfungerende demokrati. Tvert imot truer sammenslutningen andres rettigheter etter EMK, som retten til frihet og helse. Det er pekt på at den ved å definere seg som en 1 %-klubb, bidrar til å motvirke rettstatens verdier, og den fremmer alvorlig kriminalitet. Lagmannsretten la til grunn at et forbud etter straffeprosessloven § 222 e er proporsjonalt, egnet og effektivt. Det forhold at medlemmene fortsatt kan begå kriminalitet, innebærer ikke at forbudet ikke er egnet, ettersom forbudet hindrer rekruttering av nye medlemmer, bidrar til at navn og symboler ikke lenger er i bruk og at Satudarah MCs fryktkapital svekkes.
- (74) Lagmannsretten viste også til at andre og mindre inngripende tiltak har vært forsøkt, som iretteføring av lovbrudd og inndragning. Dette har ikke ført til varig endring. Forsøk på dialog og forsøk på å hindre etablering i klubbhus, har heller ikke ført frem.
- (75) Etter lagmannsretten syn var ikke forbudet uforholdsmessig. Selv om det kan oppfattes som stigmatiserende at klubben forbys, er det klart at klubbens kjerneaktivitet verken knytter seg til motorsykler eller til å fremme minoritetsinteresser, men knyttet til alvorlig kriminalitet.
- (76) Lagmannsretten fant videre at nødvendighetskravet er oppfylt. Selv om sammenslutningen innebar et sosialt fellesskap for medlemmene, kunne dette ikke slå gjennom overfor den kriminelle virksomheten som sammenslutningen identifiseres med og den fryktkapitalen som er bygget opp, som truer andres liv, helse og frihet.
- (77) Samlet konkluderte lagmannsretten med at:
- «et forbud med klar sannsynlighetsovervekt er nødvendig for å forebygge alvorlig kriminalitet, jf. straffeprosessloven § 222 e bokstav c, og at det ikke er et uforholdsmessig inngrep i foreningsfriheten etter EMK artikkel 11. Det er heller ikke i strid med andre menneskerettigheter. Lagmannsretten mener forbudet tilfredsstiller kravet til tungtveiende og særlige grunner.»
- (78) Etter mitt syn er det ikke noe utsette på lagmannsrettens generelle forståelse av EMK artikkel 11 eller den konkrete vurderingen av om Satudarah MC kan forbys.
- (79) Så langt er det derfor grunnlag for å forkaste anken.

Forholdet til Grunnloven § 97

- (80) Domstolene har rett og plikt til å kontrollere om anvendelsen av lovbestemmelser er i samsvar med Grunnloven, jf. Grunnloven § 89. Under ankeforhandlingene i Høyesterett ble det reist spørsmål om Grunnloven § 97 som fastsetter at ingen lov må gis tilbakevirkende kraft, er til hinder for at det i vurderingen etter straffeprosessloven § 222 e bokstav a, kan legges vekt på straffbare forhold som er begått før § 222 e trådte i kraft. Spørsmålet er ikke vurdert av tingretten eller lagmannsretten.
- (81) Paragraf 222 e trådte i kraft 1. juli 2021, og det er ikke gitt overgangsbestemmelser. Forarbeidene omtaler ikke forholdet til Grunnloven § 97. De konkrete lovbruddene som lagmannsretten har bygget på ved vurderingen av om fryktvilkåret er oppfylt, har skjedd både før og etter ikrafttreddelsen.
- (82) Etter påtalemyndighetens syn er Grunnloven § 97 ikke til hinder for at lovbrudd som har skjedd før ikrafttreddelsen kan tas i betraktning, mens Satudarah MC har påberopt seg grunnlovsstrid.
- (83) Grunnloven § 97 er omhandlet i en rekke avgjørelser fra Høyesterett, senest i HR-2024-1737-A *elektronisk kontroll*, der det er gitt en grundig redegjørelse for betydningen av Grunnloven § 97 på ulike rettsområder. Spørsmålet i saken var om det var adgang til å ilegge elektronisk kontroll som et straffeprosessuelt tvangsmiddel, basert på mistanke om brudd på besøksforbud som hadde skjedd før lovhjemmelen, straffeprosessloven § 222 g, trådte i kraft. Høyesterett besvarte dette benektende, og mente det ville være i strid med Grunnloven § 97.
- (84) På samme måte som straffeprosessloven § 222 e, er straffeprosessloven § 222 g inntatt i kapitlet om tvangsmidler, men ingen av reglene er etter sin karakter prosessuelle regler. Det er derfor liten veiledning å hente i tidligere praksis om straffeprosessuelle bestemmelser. Jeg nøyer meg her med å vise til drøftelsen av dette i elektronisk kontroll-kjennelsen avsnitt 56 til 58, som er dekkende også for vår sak. For ordens skyld nevner jeg at verken elektronisk kontroll eller forbud mot kriminelle sammenslutninger, kan regnes som straff. Også her er det tilstrekkelig å vise til avgjørelsen om elektronisk kontroll.
- (85) Begge bestemmelsene har imidlertid en side til rettigheter som er beskyttet av Grunnloven og EMK. For så vidt gjelder oppløsning av en eksisterende sammenslutning, kan det være et inngripende tiltak som begrenser foreningsfriheten til de som rammes. Hvor sterkt *tilbakevirkningsvernet* i et slikt tilfelle er, vil måtte bero på en nærmere vurdering. I saken her er det spørsmål om et inngrep i foreningsfriheten til en kriminell gruppe for å beskytte andres rettigheter og friheter.
- (86) Avgjørende for hvilken grunnlovsnorm som eventuelt skal legges til grunn er formulert slik i elektronisk kontroll-avgjørelsen avsnitt 67:

«... dersom [den aktuelle bestemmelsen] direkte knytter tyngende rettsvirkninger til tidligere handlinger eller begivenheter – såkalt egentlig tilbakevirkning – kreves det sterke samfunnsmessige hensyn for at lovbestemmelsen skal stå seg overfor Grunnloven § 97. Dersom bestemmelsen derimot griper inn i etablerte rettsposisjoner – såkalt uegentlig tilbakevirkning – er det bare den særlig urimelige eller urettferdige tilbakevirkningen som rammes.»

- (87) Straffeprosessloven § 222 e oppstiller flere vilkår som må være oppfylt før en sammenslutning kan forbys. Deltakerne i sammenslutningen må ha begått gjentatte lovbrudd av bestemt karakter, disse må være egnet til å fremkalle frykt i befolkningen eller nærmiljøet for tilsvarende nye lovbrudd, og forbudet må være nødvendig for å forebygge alvorlig kriminalitet.
- (88) Selv om det første vilkåret er tilbakeskuende, er det sammenslutningens fryktkapital i dag som står helt sentralt ved spørsmålet om det skal nedlegges et forbud. Ved denne vurderingen vil tidligere lovbrudd bare være ett av flere elementer. Jeg viser her til hva jeg har sagt om innholdet av fryktvilkåret. Samlet gir straffeprosessloven § 222 e derfor anvisning på et bredt og framoverskuende vurderingstema.
- (89) De sentrale hensynene bak tilbakevirkningsforbudet i § 97 er forutberegnelighet, trygghet og rettssikkerhet for borgerne jf. elektronisk kontroll-kjennelsen avsnitt 76. Jeg kan ikke se at disse hensynene trekker i retning av at forbudet kommer til anvendelse i saken her. Selv om tidligere straffbare handlinger inngår i vurderingen av fryktkapitalen, er ikke forbudet mot sammenslutningen noen sanksjonering eller direkte rettsvirkning av disse. Etter mitt syn er det her av særlig betydning at inngrepet ikke retter seg mot den enkelte lovbrysterer eller medlemmet, men mot sammenslutningen.
- (90) Oppsummert er mitt syn at tilbakevirkningselementet i § 222 e er så beskjedent at anvendelsen av straffeloven § 222 e i denne saken ikke strider mot Grunnloven § 97.
- (91) Grunnloven § 97 er følgelig ikke til hinder for at det ved vurderingen av straffeprosessloven § 222 e kan ses hen til straffbare forhold fra før bestemmelsen ble innført.

Konklusjon

- (92) Min konklusjon blir dermed at sammenslutningen Satudarah MC forbys i medhold av straffeprosessloven § 222 e.
- (93) Jeg stemmer for denne

K J E N N E L S E :

Anken forkastes.

- | | | |
|------|--------------------------|--|
| (94) | Dommer Steinsvik: | Jeg er i det vesentlige og i resultatet enig med førstvoterende. |
| (95) | Dommer Thyness: | Likeså. |
| (96) | Dommer Ringnes: | Likeså. |
| (97) | Dommer Webster: | Likeså. |

(98) Etter stemmegivningen avsa Høyesterett denne

K J E N N E L S E :

Anken forkastes.