

Artikel til Tidsskrift for Kriminalret 1/2006

Strafferetlig lovgivning om bekæmpelse af terrorisme

Af docent ved Det Juridiske Fakultet, lic. jur. **Jørn Vestergaard**

I artiklen foretages der en kritisk analyse af de ændringer i straffelovens specielle del, som blev gennemført med anti-terrorpakken i 2001. Det påvises, at internationale forpligtelser ikke nødvendiggjorde den anvendte lovgivningsteknik, som har bevirket en særdeles uklar og unødigt vidtgående retstilstand. Der anvises et alternativ paradigme.

1. Efter den 11. september 2001 blev Folketinget meget hurtigt præsenteret for en »anti-terrorpakke« med lovforslag fra en række ministre.¹ På Justitsministeriets område indebar anti-terrorpakken en udbygning af det strafferetlige værn mod terrorisme samt en udvidelse af politiets efterforskningsmuligheder.² Foruden straffeloven blev retsplejeloven, våbenloven,³ udleveringsloven⁴ og telekonkurrenceloven berørt af initiativerne. Disse blev i særlig grad tilrettelagt under hensyntagen til den dengang endnu ikke ratificerede FN-konvention af 1999 til bekæmpelse af finansieringen af terrorisme⁵ samt den resolution 1373,⁶ som Sikkerhedsrådet tiltrådte ganske kort tid efter terrorangrebet mod USA. Desuden fik det væsentlig betydning, at der i EU-regi blev sat turbo på forberedelsen af to rammeafgørelser, hvilket resulterede i vedtagelse af to retsakter om bekæmpelse af terrorisme,⁷ hhv. indførelse af en europæisk arrestordre.⁸

Anti-terrorpakkens øvrige bestanddele skal blot nævnes kort. Hvidvaskloven⁹ og toldloven¹⁰ blev strammet op. Konfiskation af penge og andre formuegoder, der ikke har tilknytning til en allerede

¹ Andre aspekter af dansk lovgivning om bekæmpelse af terrorisme behandles af forfatteren i en antologi om international strafferet, som i løbet af foråret 2006 udgives på DJØF's Forlag under redaktion af Andreas Laursen og Lars Plum.

² Lov nr. 378, 2002. Se desuden Ole Hasselgaard og Anne Kristine Axelsson: Strafferetlige initiativer mod terrorisme mv. *Juristen* 2003 s. 135-152; Jørn Vestergaard: Anti-terrorpakken – den strafferetlige del. *Lov & Ret* 1/2002 s. 3-7; Rapport fra Retsudvalgets offentlige høring om regeringens anti-terrorpakke 30.01.2002, lovforslag L 35 – bilag 54.

³ Strafferammen for særligt alvorlige overtrædelser af *våbenlovgivningen* blev sat op fra 4 til 6 år, jf. strl. § 192 a. Våbenlovgivningen blev desuden præciseret med et udtrykkeligt forbud mod udvikling af kemiske og biologiske våben samt mod forskning med henblik herpå. I straffeloven blev der i øvrigt indsat en ny bestemmelse om forsætlig, særlig grov overtrædelse af forbud mod *spredning af masseødelæggelsesvåben mv.*, jf. § 114 e. Paragraffen er en overbygning på bestemmelser om eksportkontrol med hensyn til produkter og teknologi med dobbelt anvendelse (*dual use*).

⁴ Se nærmere Jørn Vestergaard: *Tidsskrift for Kriminalret* 9/2004 s. 555-567.

⁵ FN-konventionen af 9. december 1999 til bekæmpelse af *finansiering af terrorisme*.

⁶ Sikkerhedsrådets resolution 1373 af 28. september 2001 er udstedt med hjemmel i FN-pagten kapitel VII og er folkeretligt bindende.

⁷ Rådets rammeafgørelse 2002/475 om *bekæmpelse af terrorisme* L 164/3 af 22. juni 2002. Se Ingeborg Gade m.fl.: *Det politimæssige og strafferetlige samarbejde i Den Europæiske Union*, 2005, kap. 14.

⁸ Rådets rammeafgørelse 2002/584 om *den europæiske arrestordre* og om procedurerne for overgivelse mellem medlemsstaterne L 190/1 af 18. juli 2002.

⁹ Ændringerne i hvidvaskloven blev gennemført ved lov nr. 422, 2002. Se nærmere Jens Madsen: Retsregler om bekæmpelse af hvidvask af udbytte fra strafbare forhold og finansiering af terrorisme. *UfR* 2002 B 355-362.

¹⁰ Se nærmere toldlovens § 23, stk. 4, og § 83, stk. 2, som indsat ved lov nr. 387, 2002.

begået forbrydelse, men som »kan befrygtes at ville blive brugt til en strafbar handling«, blev muliggjort.¹¹

Ændringer i udlændingeloven¹² styrkede samarbejdet mellem Politiets Efterretningstjeneste og udlændingemyndighederne i asylsager og i andre sager om opholdstilladelse ved at udvide adgangen til udveksling af oplysninger og til nægtelse af opholdstilladelse af hensyn til statens sikkerhed.

Dele af anti-terrorpakken var udtryk for rimelige opdateringer, der dels tog højde for den teknologiske udvikling, dels skabte bedre sammenhæng i reglerne ved at stoppe nogle huller. Andet rokker ved individets retssikkerhed, ikke mindst i kraft af, at de strafferetlige tiltag har en ganske vidtgående og ubestemt beskaffenhed.¹³ Og det generelle forløb af lovgivningsprocessen var fra en kvalitetsmæssig betragtning stærkt utilfredsstillende. Høringsinstanser og offentlighed blev dynget til med bjerge af kontroversielt materiale, der, til trods for at det blev præsenteret i ufærdig og til dels usammenhængende form, blev jaget igennem med ekspresfart under overdreven påberåbelse af situationens nødvendighed samt angivelige internationale forpligtelser.¹⁴ Væsentlige dele af anti-terrorpakken fik et indhold, som det under andre omstændigheder ville have været ganske svært at skaffe flertal, endside stå inde for. Og mange delkomponenter i pakken har i praksis et anvendelsesområde langt ud over, hvad ønsket om bekæmpelse af terrorisme tilsiger.

Justitsministeriet har den 19. august 2005 anmodet Straffelovrådet om at overveje, om den strafferetlige lovgivning giver et tilstrækkeligt strafferetligt værn mod terrorisme.¹⁵

2. Straffelovens bestemmelser om terrorhandlinger står i kapitel 13 om forbrydelser mod statsforfatningen og de øverste statsmyndigheder mv. (statens »indre sikkerhed«). Desuden vil en lang række paragraffer andre steder i lovens specielle del om de enkelte forbrydelser efter omstændighederne kunne finde anvendelse på forhold med tilknytning til terrorisme, herunder bl.a. bestemmelser i kapitel 12 om forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed (statens »ydre sikkerhed«) samt almenfarlige forbrydelser og forbrydelser rettet mod liv og legeme.

Med anti-terrorpakken blev der i straffelovens kapitel 13 indsat *en selvstændig terrorismebestemmelse* som ny § 114. En bestemmelse med samme nummerering indeholdt tidligere et såkaldt »korpsforbud« mod støtte til eller deltagelse i visse militante grupper;¹⁶ bestemmelserne herom er nu rykket hen i § 114 c og § 114 d, se herom senere.

¹¹ Jf. strl. § 77 a, 2. pkt. Tidligere kunne kun genstande, »der på grund af deres beskaffenhed« gav anledning til sådan risiko, konfiskeres efter sådanne kriterier. I samme forbindelse blev retsplejelovens bestemmelser om beslaglæggelse udvidet med henblik på tilsvarende at skabe grundlag for efterfølgende konfiskation, jf. § 802 (mistænkte) og § 803 (ikke-mistænkte).

¹² Jf. lov nr. 362, 2002 om ændring af udlændingeloven. Ændringerne er kommenteret af Kim U. Kjær: De udlændingeretlige elementer af FN's terrorresolution i dansk ret. *EU-ret & Menneskeret* 2003 s. 219 ff.; samme: Flygtningenævnets status under lup. *UfR* 2003 B 345-350. Se yderligere Jonas Christoffersen: Domstolsprøvelse i terrorsager mv. *UfR* 2004 B 97-106.

¹³ For nærmere enkeltheder henvises der til høringsmaterialet vedrørende lovudkast af 30. oktober 2001, herunder forfatterens udtalelse af 15. november 2001.

¹⁴ Se nærmere Ida Elisabeth Koch: De internationale forpligtelser – Terrorbekæmpelse og magtfordeling: www.eurodebat.dk/terror.pdf.

¹⁵ Rådet skal herunder overveje, hvilke lovændringer en dansk ratifikation af Europarådets konvention af 2005 om forebyggelse af terrorisme samt af FN's konvention af 2005 om nuklear terrorisme vil nødvendiggøre.

¹⁶ Se herom Jørn Vestergaard: Straffelovens såkaldte »terrorismeparagraf«, *Kriminalistisk Instituts Årsberetning* 1989 s. 117-133.

Indførelsen af den nye terrorismebestemmelse i § 114 indebar ikke nogen nykriminalisering, idet de forbrydelser, der nu betegnes som terrorhandlinger, også ville kunne være blevet straffet efter allerede gældende bestemmelser.¹⁷ Politisk var der imidlertid et ønske om »i højere grad at signalere, at terrorisme i alle dens former er uacceptabel i et demokratisk samfund«, som det hed i bemærkningerne til lovforslaget. Den nye terrorismeparagraf indeholder derfor en *definition af begrebet terrorisme*. Denne definition knytter sig til en opregning af en række meget alvorlige forbrydelser, der begås for at skræmme befolkningen eller¹⁸ forstyrre samfundsordenen. De opregnede forbrydelser inddrages under en samlet og markant skærpet strafferamme, nemlig *fængsel indtil på livstid*.¹⁹ Bestemmelsen er gengivet i sin helhed i slutningen af artiklen.

Den særligt kvalificerede form for forsæt, som er det centrale i terrorismeparagraffen, omfatter nogle angivne følgevirkninger af de forbrydelser, som er opregnet i bestemmelsen. Et sådant »terrorismeforsæt« kan rette sig mod

- at skræmme en befolkning i alvorlig grad, *eller*
- uretmæssigt at tvinge danske eller udenlandske offentlige myndigheder eller en international organisation til noget, *eller*
- at destabilisere eller ødelægge »et lands eller en international organisations grundlæggende²⁰ politiske, forfatningsmæssige, økonomiske eller samfundsmæssige strukturer.

I princippet vil selv den laveste forsætsgrad, dvs. *dolus eventualis*, kunne bevirke strafansvar efter § 114. Det samme gælder de følgende bestemmelser om forhold med tilknytning til terrorisme.

Ansvar for overtrædelse af bestemmelsen forudsætter, at den begåede handling er egnet til at bevirke »alvorlig skade« for et land eller en international organisation. Hvad der nærmere ligger heri, er ikke særlig klart. Det har f.eks. ikke været meningen at begrænse bestemmelsens anvendelsesområde til nogen specifik form for skade, f.eks. økonomisk, så principielt omfatter den enhver form for alvorlig skadevirkning.²¹

De overtrædelser, som den særlige terrorismebestemmelse under de angivne forudsætninger bygges ovenpå, er af særdeles forskelligartet beskaffenhed og strafværdighed.

Bestemmelsen er bl.a. særdeles åben og vidtgående i kraft af, at den fra rammeafgørelsen om bekæmpelse af terrorisme har overtaget udtrykket »destabilisere eller ødelægge ... grundlæggende politiske, forfatningsmæssige, økonomiske eller samfundsmæssige strukturer« [kursiv tilføjet her]. Begrebet »strukturer« anvendes ikke noget andet sted i dansk lovgivning i lignende ordsammensætninger. Selv om det kan være nærliggende umiddelbart

¹⁷ Dog skete der en særlig kriminalisering af våbentransport med terrorismeforsæt mellem tredjelande, jf. § 114, stk. 2.

¹⁸ I Justitsministeriets almindelige bemærkninger til den strafferetlige del af anti-terrorpakken står der »og«; men i lovteksten står der »eller«, jf. strl. § 114, stk. 1. Fejlen beror sikker på, at der i det oprindelige lovudkast stod »og«.

¹⁹ Justitsministeriets medarbejdere har med rette betegnet den nye terrorismebestemmelse som en »strafskærpselsregel«, se Hasselgaard og Axelsson op. cit.

²⁰ I det oprindelige lovudkast var der ikke noget krav om, at de relevante »strukturer« skulle kunne betegnes som grundlæggende, hvilket der blev strammet op på i selve lovforslaget.

²¹ Jf. bilag 67 – L 35.

at forbinde de opregnede »strukturer« med sociologisk sprogbrug, kan begrebet godt i den foreliggende sammenhæng have en mere specifik juridisk betydning, som er forskellig fra, herunder snævrere, end den sociologiske. Dette må da også antages at være tanken bag bestemmelsen, når denne forstås ud fra sin baggrund og sammenhæng, for ellers ville der ikke være noget meningsfuldt at hente til en afgrænsning af bestemmelsens rækkevidde i det nævnte udtryk. Dette vil kunne omfatte infrastruktur, erhvervsstruktur, organiseringen af statslige og kommunale institutioner, medier, private organisationer mm. i særdeles bred forstand. Der er ikke i lovmotiverne synderlige bidrag til anvisning på, hvorledes begrebet skal fortolkes i en strafferetlig sammenhæng. Det har bevirket en vis grad af klargøring, at formuleringen fra det oprindelige lovudkast i det mindste blev strammet op, så det omhandlede angrebsobjekt i lovforslaget og den gennemførte bestemmelse alene kom til at omfatte »grundlæggende ... strukturer«.²² Problemet med en høj grad af ubestemthed består imidlertid, hvilket ud fra en legalitetsbetragtning er ganske betænkeligt, ikke mindst i lyset af, at der opereres med en strafferamme, der uden differentiering går op til fængsel på livstid.

I bemærkningerne til lovforslaget søges begrebet »politiske, forfatningsmæssige, økonomiske eller samfundsmæssige strukturer« forklaret med angivelse af, at der »tænkes ikke blot på et lands eller en organisations øverste statsmyndigheder, men også på lokale, administrative og retlige myndigheder, ligesom handlingen kan tilsigte at ramme landets økonomiske struktur«.²³ Bestemmelsens begrænsning skulle angiveligt være, at »handlingen skal have været egnet til at tilføje *alvorlig skade* til et land eller en international organisation« [kursiv tilføjet her]. Hertil må det bemærkes, at en uklarhed om afgrænsningen af de omfattede beskyttelsesobjekter ikke ryddes af vejen på denne måde, for både et omfattet og et ikke-omfattet beskyttelsesobjekt kan selvsagt tænkes udsat for »alvorlig skade«.

I lovmotiverne til den nye § 114 er det i øvrigt anført, at denne omfatter både handlinger, der har et videregående politisk formål, samt handlinger, hvis mål alene er at skabe almindelig uro og økonomisk kaos. Uanset berettigelsen af en sådan betragtningsmåde sættes der imidlertid ikke hermed nogen begrænsninger for bestemmelsens anvendelsesområde, tværtimod.

3. Det er velkendt, at det såvel i lovgivningssammenhæng som ved udformning af internationale aftaler volder store vanskeligheder at opstille og komme til enighed om definitioner på terrorisme. Lovgivning ud fra begrebet vil altid blive udtryk for et kompromis.²⁴ Især to temaer giver anledning til divergens, dels spørgsmålet om eventuel anerkendelse af en modstandsret udøvet af frihedskæmpere mod et undertrykkende regime eller en besættelsesmagt, dels spørgsmålet om bedømmelsen af statsterrorisme.

Kommissionens udspil til vedtagelse af en rammeafgørelse om bekæmpelse af terrorisme blev mødt med omfattende indvendinger fra mange sider, hvilket forårsagede en hel del ændringer inden vedtagelsen af teksten.²⁵ Under Rådets drøftelser blev der desuden afgivet en erklæring,

²² Se forslag herom i den nævnte udtalelse afgivet under høringen over lovudkastet.

²³ I sin helhed virker denne del af bestemmelsen sprogligt ejendommelig. Et land har politiske, forfatningsmæssige, økonomiske og samfundsmæssige institutioner og strukturer, og en organisation har økonomiske samt eventuelt politiske strukturer. Det falder imidlertid svært at se, hvordan en organisation - uden anvendelse af en meget særegen og anstrengt sprogbrug - skulle kunne have samfundsmæssige strukturer eller »statsmyndigheder«.

²⁴ Se nærmere Peter Vedel Kessings bidrag i den i note 1 nævnte antologi. Se i øvrigt Ole Spiermann: Terrorismen i folkerettens lys. *Juristen* 2004 s. 27-35.

²⁵ Kommissionens forslag af 19. september 2001 findes i dokument KOM (2001) 521. Den endelige tekst findes i Rådets dokument af 18. april 2002, 14845/1/01 DROIPEN 103 CATS 49.

hvor der blev givet udtryk for politisk enighed om, at den planlagte retsakt alene skal dække handlinger, som er »en trussel mod medlemsstaternes demokratiske samfund, der respekterer retsstatsprincippet, og mod den civilisation, disse samfund bygger på«. ²⁶ Adfærd udført af mennesker, der handler for at bevare eller genskabe demokratiske værdier, betragtes i princippet ikke som terrorhandlinger. ²⁷ Rammeafgårelsen skal ifølge erklæringen heller ikke bruges til »at anklage personer, der udøver deres legitime ret til at udtrykke deres meninger, for terrorisme, selv om de under udøvelsen af en sådan ret begår lovovertrædelser«. ²⁸ De nye bestemmelser i straffeloven skal fortolkes i lyset af den nævnte erklæring, som er gengivet i lovmotiverne, hvor det bemærkes, at erklæringen bidrager til at udelukke strafansvar i tilfælde, hvor der ikke foreligger fornøden materiel typicitet. ²⁹ Dette indebærer i princippet, at demonstranter og fagligt aktionerende i almindelighed ikke kan ifalde strafansvar for terrorisme. Grænserne er dog stadig betænkeligt flydende.

4. Indførelsen og den konkrete udformning af den særlige terrorismebestemmelse blev i bemærkningerne til lovforslaget begrundet med angivelige krav i rammeafgårelsen. ³⁰ Drøftelserne i EU foregik imidlertid parallelt med den nationale lovforberedelse, og da vedtagelse af en rammeafgårelse kræver enstemmighed i Rådet, var resultatet med andre ord ikke givet, så Folketinget behøvede ikke bare at rette ind, men ville i princippet have kunnet stille betingelser til retsaktens endelige udformning. ³¹ Og selv med en accept af det forslag til rammeafgårelse, som der var opnået enighed om, da regeringen fremsatte sit lovforslag, ville gennemførelsen kunne være sket på en mere hensigtsmæssig måde.

Den i lovtæksten valgte formuleringstype er i det væsentlige ligefrem identisk med den i rammeafgårelsen benyttede. ³² Dette er ganske enkelt udtryk for en særdeles uheldig lovgivningsteknik. Det er én ting, at der i en mellemstatslig retsakt som en rammeafgårelse til dels benyttes forholdsvis brede og vage vendinger, for noget sådant kan efter omstændighederne være forsvarligt og nødvendigt, da der trods alt er tale om mere

²⁶ Referat af Rådets samling den 6. december 2001, 14845/1/01 DROIPEN 103 CATS 49.

²⁷ Konkrete overvejelser vedrørende handlingens art og forholdsmæssighed kan dog være af afgørende relevans. Drab på civile kan således efter omstændighederne bedømmes som en terrorhandling, selv om det sker med det formål at bekæmpe et diktatur eller en besættelsesmagt.

²⁸ Rådserklæringens intention afspejles mere bredt i rammeafgårelsens præambelbetragtning 10, der udtrykker respekt for grundlæggende rettigheder, sådan som disse bl.a. er kommet til udtryk i EMRK og medlemsstaternes forfatningsmæssige traditioner, f.eks. mht. strejkeret, forsamlings-, forenings- og ytringsfrihed.

²⁹ Se nærmere Retsudvalgets betænkning over lovforslag L 35. Et flertal af udvalgets medlemmer gav udtryk for, at »begrebet terrorisme er defineret i forhold til den legitime stat, der bygger på de universelle værdier: menneskets værdighed, frihed, lighed og solidaritet, respekt for menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder«.

³⁰ Det overordnede sigte med rammeafgårelsen er at tilnærme definitionerne af terrorhandlinger i medlemsstaternes lovgivning, herunder definitionerne af strafbare forhold med tilknytning til terrorisme, jf. Rådets rammeafgårelse 2002/475 om bekæmpelse af terrorisme, præambelbetragtning 6. Mere specifikt kræver rammeafgårelsen forhøjede strafferammer for terrorhandlinger, jf. art. 4, stk. 2, strafferammer af en vis strengthed for ledelse af en terroristgruppe eller deltagelse i en sådan gruppes aktiviteter, ansvar for juridiske personer, straffemyndighed, retsforfølgning mv. Rådet nåede ikke til enighed om fælles strafferammer for forskellige typer af terrorhandlinger, hvorfor rammeafgårelsen ikke indeholder specifikke krav på dette punkt. Forslaget fra Kommissionen var kendetegnet ved betydelig differentiering af de foreslåede minimale maksimumstraffe, fra tyve år og helt ned til bøde.

³¹ Den danske forhandlingsdelegation tog da også parlamentarisk undersøgelsesforbehold helt hen til vedtagelsen af L 35, jf. note af 31. maj 2001 fra Generalsekretariatet til Coreper/Rådet, dokument 9382, 2001/0217 (CNS).

³² I det korte tidsrum mellem fremlæggelsen af regeringens lovudkast og fremsættelsen af selve lovforslaget ændredes formuleringerne i det udkast til rammeafgårelse, som samtidig var til forhandling, og teksten var tilsvarende ændret ved fremsættelsen af lovforslaget.

overordnede policy statements, principerklæringer eller hensigtstilkendegivelser, som – om end de er bindende for de kontraherende medlemsstater – i det specifikke tilfælde kan befinde sig på et forholdsvis højt abstraktionsniveau, og som forudsætter en konkret udmøntning i de enkelte medlemsstater. Noget helt andet er, om tilsvarende vendinger er egnede til anvendelse ved udformning af strafferetlige delikter, hvor idealet alt andet lige vil trække i retning af en højere grad af bestemthed. Den benyttede lovgivningsteknik kan næppe påstås at opfylde sædvanlige krav til læsbarhed, endsige klarhed og præcision.

Formålet med rammeafgørelsen om bekæmpelse af terrorisme er bl.a. at »tilnærme« definitionerne af terrorhandlinger i alle medlemsstaterne, herunder definitionerne af strafbare handlinger med tilknytning til terroristgrupper. Rammeafgørelsen definerer terrorhandlinger [terrorist offences; Terroristische Straftaten] ved opregning af en række grove forhold begået under særligt kvalificerende omstændigheder.³³ Sådanne forhold skal »betragtes« som terrorhandlinger. I Justitsministeriets bemærkninger til anti-terrorpakken er det anført, at medlemsstaterne forpligtes til at »straffe« disse handlinger som terrorisme, og det gøres gældende, at det angiveligt ikke ville være tilstrækkeligt »at henvise til, at de forhold, der omfattes af definitionen, som f.eks. drab og bombesprængning, allerede er strafbare i overensstemmelse med særskilte bestemmelser herom«. I bemærkningerne til lovforslaget anføres det yderligere, at rammeafgørelsen skulle indebære en forpligtelse til »særskilt at kriminalisere terrorisme«. Det var ifølge bemærkningerne som følge deraf, at lovforslaget indeholdt en ny særskilt terrorismeparagraf i § 114.

I lyset af det anførte kom definitionen af terrorhandlinger til at fremgå af en bestemmelse, der er modelleret over samme skabelon som den mellemstatslige retsakt.

Ministeriets udlægning af kravene i rammeafgørelsen er ikke direkte forkert, for det er rigtigt, at en korrekt gennemførelse af rammeafgørelsen forudsætter andet og mere end en »neutral« og almen kriminalisering uden hensyntagen til, om de pågældende forhold falder ind under definitionen af terrorisme eller ej. Lovbemærkningerne er imidlertid egnede til at efterlade det indtryk, at den valgte lovgivningsteknik var en nødvendighed. En sådan tolkning af rammeafgørelsen kan imidlertid ikke betragtes som retvisende, idet forpligtelserne efter rammeafgørelsen meget vel kunne være opfyldt på anden vis. Det har ikke engang været nødvendigt at indføre et særskilt delikt af den type, som er beskrevet i den nye § 114.

I rammeafgørelsen overlades det udtrykkeligt til den enkelte medlemsstat at træffe de nødvendige foranstaltninger på en sådan måde, at de relevante handlinger »betragtes« som terrorhandlinger, »således som de er defineret i national lovgivning«.³⁴ Rammeafgørelsen stiller på ingen måde krav om, at den enkelte medlemsstat skal »kriminalisere« de relevante forhold i overensstemmelse med det i rammeafgørelsen benyttede paradigme.³⁵ Krav en om sådan vidtgående harmonisering ville der slet ikke være hjemmel for i traktatgrundlaget, der alene giver adgang til indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes strafferetlige regler.³⁶ Andre

³³ Se nærmere rammeafgørelsens art. 1.

³⁴ Jf. rammeafgørelsens art. 1.

³⁵ Det kan i denne forbindelse bemærkes, at rammeafgørelsens krav om, at visse forhold, f.eks. groft tyveri og afpresning, »betragtes« som strafbare handlinger med tilknytning til terrorisme, ikke gav anledning til særskilt kriminalisering.

³⁶ Jf. TEU art. 34, stk. 2, litra b (om rammeafgørelser), smh. art. 31, litra e (om indbyrdes tilnærmelse), samt art. 29 in fine (om retligt samarbejde i kriminalsager).

medlemsstater har da også valgt at udmønte rammeafgørelsen på helt andre måder end Danmark, hvilket f.eks. er tilfældet for tysk vedkommende.³⁷

Ovenstående betragtninger bestyrkes i øvrigt ved læsning af forarbejderne til rammeafgørelsen. Af bemærkningerne til Kommissionens udkast af 19. september 2001 fremgår det således, at det var tanken at overlade til medlemslandene at beslutte, hvordan de ville »fastlægge en præcis definition af strafbare handlinger« [introduce the precise definition of the offences] med henblik på gennemførelse af rammeafgørelsen.³⁸

Der er ikke i udkastene til rammeafgørelse noget som helst, der peger i retning af en forpligtelse for medlemsstaterne til at anvende en lovgivningsteknik som den i Danmark benyttede. Dette bliver yderligere klart, når man i sine overvejelser inddrager de følgende bestemmelser i Kommissionens ovennævnte udkast og tolker dette i sin helhed.

I Kommissionens oprindelige udkast til rammeafgørelse omhandlede art. 5 »Straffe og sanktioner« [Penalties and sanctions]. I stk. 2 pålægges medlemsstaterne at sikre, at der i national lovgivning er visse mindste maksimumsstraffe for handlinger, som er omfattet af den opstillede definition på terrorisme. Der opereres her med et differentieret sæt af strafferammer, idet der for de mest alvorlige forbrydelser mindst skulle have været en maksimumstraf på tyve års fængsel og for de mindst alvorlige lovovertrædelser en strafferamme på mindst to års fængsel. Efter stk. 3 og 4 skulle medlemsstaterne til og med sikre, at der for sådanne handlinger kunne idømmes »supplerende eller alternative sanktioner« i form af samfundstjeneste m.v. samt bøder.

I Rådets rammeafgørelse genfinder man ikke nogen bestemmelse svarende til art. 5, stk. 2-4, i Kommissionens oprindelige udkast, for der kunne ikke opnås politisk enighed om strafferammekravene. I stedet har man begrænset sig til at vedtage en mere uspecifik art. 5, stk. 2, der udelukkende forpligter medlemsstaterne til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at terrorhandlinger kan straffes »med strengere frihedsstraffe end dem, der i national ret er fastsat for sådanne lovovertrædelser i tilfælde, hvor der ikke er tale om det særlige forsæt, der kræves i art. 1, stk. 1« (medmindre handlingerne allerede straffes med den maksimumstraf, der kan idømmes i medfør af national ret).

Såvel ud fra rammeafgørelsens ordlyd som i lyset af forarbejderne er det ret klart, at det ikke har været meningen at skabe en forpligtelse for medlemsstaterne til

- at operere med et kvalificeret delikt, der er udformet med en fælles strafferamme for en række lovovertrædelser, der kan være omfattet af definitionen på »terrorhandlinger«, *eller*
- at lade lovens strengeste straf, fængsel på livstid, være den fælles maksimumstraf for de kvalificerede delikter, der er omfattet af definitionen på »terrorhandlinger«.

5. Efter rammeafgørelsen kræves der en kriminalisering af *deltagelse* i en terroristgruppes aktiviteter, herunder ved tilvejebringelse af informationer eller materielle midler eller ved finansiering af gruppens aktiviteter.³⁹ Det forudsættes, at der er viden om, at denne deltagelse bidrager til gruppens kriminelle aktiviteter. Ved forberedelsen af anti-terrorpakken blev det lagt til grund, at dette skal forstås som et krav om forsætlig medvirken til bestemte terrorhandlinger, og det blev derfor ikke fundet nødvendigt særskilt at kriminalisere deltagelse, sådan som det ellers havde været foreslået i det lovudkast, der tidligere havde været sendt i høring.

³⁷ Italien og Storbritannien har kun fastsat regler om et begrænset antal specifikke terrorhandlinger og kvalificerer almindelige overtrædelser med terrorformål som enten en skærpene omstændighed (i Italien) eller ved at anvende en generel definition på terrorisme (Storbritannien), jf. Kommissionens beretning af 8. juni 2004, KOM (2004) 409.

³⁸ Jf. bemærkninger ad oprindeligt foreslået art. 3, KOM (2001) 521.

³⁹ Jf. art. 2, stk. 2, litra b, jf. stk. 1.

Til trods for rammeafgørelsens udtrykkelige krav om kriminalisering af ledelse af en terroristgruppe blev der heller ikke på det punkt fundet behov for en særskilt bestemmelse.⁴⁰ Der blev i den forbindelse anført, at ledelse af en sådan gruppe vil kunne straffes efter den nye § 114 for terrorhandlinger begået af gruppen, eventuelt suppleret med en henvisning til den almindelige bestemmelse om medvirken i straffelovens § 23, hvis lederen ikke personligt har deltaget i udførelsen af handlingerne.

Det kan ikke betragtes som korrekt, at rammeafgørelsen alene forudsætter kriminalisering af deltagelse i tilfælde, hvor der foreligger et konkretiseret forsæt til medvirken til bestemte terrorhandlinger. Det er deltagelsen i aktiviteter, der er led i en terroristgruppes kriminelle virksomhed i bred forstand, der forudsættes kriminaliseret, herunder også bidrag til gruppens almindelige beredskab med henblik på terrorisme uden at planerne herom nødvendigvis er blevet konkretiseret.⁴¹ Tilsvarende forudsætter ansvar for ledelse heller ikke nødvendigvis forsæt til udførelse af konkretiserede terrorhandlinger.⁴²

6. Med anti-terrorpakken blev der valgt en helt anden tilgang til spørgsmålet om kriminalisering af forhold med nærmere eller fjernere tilknytning til terrorhandlinger end den, rammeafgørelsen lægger op til. Her blev inspirationen først og fremmest hentet fra de i FN-retsakterne anvendte skabeloner.

Udgangspunktet for den strafferetlige bedømmelse er som hidtil, at den, der finansierer eller på anden måde støtter strafbar virksomhed, kan ifalde strafansvar som gerningsmand eller medvirkende til den konkrete handling. Dette forudsætter, at den pågældende har haft et til en vis grad konkretiseret forsæt til den pågældende forbrydelses fuldbyrdelse.

Med anti-terrorpakken blev det i betydeligt videre omfang end hidtil gjort strafbart at yde eller formidle økonomisk støtte til en terrororganisation eller på anden måde medvirke til at fremme dens kriminelle virksomhed.⁴³ Foreligger der ikke en tilstrækkelig konkret medvirken til en bestemt terrorhandling, kan finansiel støtte til en terroristgruppe nu indebære en overtrædelse af de nye bestemmelser i § 114 a og § 114 b. De mere subsidiære bestemmelser i § 114 c og § 114 d kom som nævnt til at rumme det korpsforbud, der tidligere var omfattet af de dagældende bestemmelser i § 114, stk. 1, hhv. stk. 2.

7. Den nye, temmelig ordrige og overordentlig upræcise bestemmelse i § 114 a kriminaliserer forskelligartede forhold, der indebærer »direkte eller indirekte« finansiering af, hhv. ydelse af, finansielle tjenester til en terrorist eller terroristgruppe. Gerningsholdet i § 114 a er fastlagt således:

⁴⁰ Jf. art. 2, stk. 2, litra a, jf. stk. 1.

⁴¹ For at opfylde rammeafgørelsens krav om kriminalisering af »tilvejebringelse af informationer« kunne sådanne aktiviteter have været medtaget i § 114 a, der kun er kommet til at omfatte materielle ydelser.

⁴² Det bemærkes med rette i Kommissionens 2004-beretning om gennemførelsen af rammeafgørelsen, at Danmark ikke har foretaget en særskilt kriminalisering af terroristgrupper og ledelse af eller deltagelse i disses aktiviteter.

⁴³ Det område, på hvilket juridiske personer kan pålægges bødeansvar for overtrædelse af straffeloven, blev i øvrigt udvidet betragteligt med anti-terrorpakken, jf. strl. § 306. Forhold omfattet af terrorfinansieringskonventionen skal kunne bevirke sådant ansvar uafhængigt af, om vinding har været tilsigtet, hvilket tidligere var en betingelse. Udvidelsen af straffelovens bestemmelse om bødeansvar kom til at indbefatte enhver overtrædelse af straffeloven. Også i den nye militære straffelov indgår der nu en almen bestemmelse om bødeansvar for juridiske personer, dog kun for alvorligere forhold, jf. mil. strl. § 8, stk. 2. Se i øvrigt Gorm Toftegaard Nielsen: Selskabsansvar. Straffelovens § 306 som hovsa-lovgivning. *UfR* 2003 B 100-104.

§ 114 a. Med fængsel indtil 10 år straffes den, som

- 1) direkte eller indirekte yder økonomisk støtte til,
- 2) direkte eller indirekte tilvejebringer eller indsamler midler til, eller
- 3) direkte eller indirekte stiller penge, andre formuegoder, eller finansielle eller andre lignende ydelser til rådighed for

en person, en gruppe eller en sammenslutning, der begår eller har til hensigt at begå terrorhandlinger omfattet af § 114.

Bestemmelsen har i flere henseender et ganske vidtgående anvendelsesområde. Dette beror bl.a. på anvendelsen af vendingen »direkte eller indirekte«. Det er således ikke afgørende, om kontakten til en terrorist eller terrorgruppe er direkte eller går gennem flere led. Også de laveste forsætsgrader er omfattet.

Det er i forarbejderne forudsat, at bestemmelsen også retter sig mod finansiering af organisationer, hvis virksomhed både omfatter humanitære opgaver og terrorhandlinger. Det har været tanken, at det principielt er uden betydning, om den konkrete støtte »angiveligt har et humanitært formål«, hvis modtageren »er kendt for at begå terrorhandlinger«,⁴⁴ som det hedder i bemærkningerne til lovforslaget. Begrundelsen i lovmotiverne er, at terrorfinansieringskonventionen kræver kriminalisering af tilvejebringelse eller indsamling af midler, der »helt eller delvist« er beregnet til udførelse af terrorhandlinger.⁴⁵ Den anførte begrundelse må siges at være af ganske tvivlsom holdbarhed, idet den nævnte artikel ikke kræver kriminalisering af forhold, der helt og holdent har et humanitært sigte. Hvis det i en konkret sag viser sig, at det på betryggende vis er sikret, at ingen del af støtten anvendes til anskaffelse af våben eller sprængstoffer eller anden finansiering af terrorhandlinger, men udelukkende til uddeling af levnedsmidler, medicin, undervisningsmaterialer eller til opførelse af nødboliger, vil det være en meget nærliggende mulighed at fortolke § 114 a indskrænkende. Anderledes kan det naturligvis stille sig, hvis en bidrager blot påberåber sig humanitære bevæggrunde uden at kunne dokumentere adækvate forholdsregler til sikring af, at midlerne ikke anvendes til terrorhandlinger.

Ultimo 2005 er der for første gang rejst tiltale efter § 114 a. Sagen vedrører to medlemmer af Al-Aqsa foreningen i Danmark og foreningen som sådan. Efterforskningen blev indledt i 2002 i anledning af oplysninger om, at medlemmer af foreningen indsamlede og overførte midler til organisationer i Mellemøsten, som har tilknytning til Hamas, der er opført på EU's såkaldte terrorliste. I en anden, meget omtalt sag er der indledt efterforskning mod personer fra organisationen Oprør, der hævder at have sendt midler til den palæstinensiske organisation PFLP og den colombianske organisation FARC; men der er i skrivende stund ikke rejst tiltale mod nogen i denne sag. Den videre behandling af de nævnte sager vil muligvis kunne bidrage til at afklare bestemmelsens anvendelsesområde.⁴⁶

Det forhold, at en organisation er optaget på en af FN's eller EU's lister over terrorister, er ikke nødvendigvis i sig selv ensbetydende med, at det under en eventuel straffesag her i landet kan anses for bevist, at der er tale om en terrorgruppe. Dette afhænger i princippet af en

⁴⁴ Terrorfinansieringskonventionen indeholder en grundlæggende definition af terrorisme, men henviser i øvrigt i et bilag til ni andre konventioner vedrørende forskellige former for terrorisme.

⁴⁵ Jf. art. 2, stk. 1. Også sikkerhedsrådsresolution 1373 kræver kriminalisering af finansiering, men specificerer ikke, at midlerne »helt eller delvis« anvendes til terrorhandlinger, og sådanne er ikke defineret i resolutionen, jf. art. 1, litra b.

⁴⁶ I sagen vedrørende Al-Aqsa er der subsidiært rejst tiltale for overtrædelse af strl. § 114 b, se herom nedenfor. Se i øvrigt foreningen Oprørs website www.opror.net.

konkret bevisvurdering.⁴⁷ I praksis vil det dog kunne være en formodning for, at økonomisk eller anden støtte til en person eller organisation, der er optaget på en af listerne, må anses omfattet af § 114 a. For politiet kan der selvsagt være konkret anledning til indledning af efterforskning i tilfælde af aktiviteter med tilknytning til personer eller grupper på en af terrorlisterne.

Med § 114 a er også ydelse af finansielle tjenester blevet undergivet strafansvar, jf. § 114 a, nr. 3. Strafbarheden er heller ikke her betinget af et forsæt i relation til midlernes eller ydelsernes nærmere anvendelse. Det er tilstrækkeligt, at gerningspersonen har forsæt med hensyn til, at modtageren har en vis tilknytning til terrorhandlinger, så der kræves ikke forsæt til at medvirke til en konkretiseret terrorhandling. Pengeudlån eller rådgivning vil således efter omstændighederne kunne straffes, hvis yderen har fornødent kendskab til, at kunden eller klienten har tilknytning til terrorvirksomhed.⁴⁸ Det er således strafbart for pengeinstitutter, andre finansielle institutioner og enkeltpersoner at stille penge eller andre finansielle tjenesteydelser til rådighed eller at formidle sådanne, uanset om dette sker med viden om, at midlerne eller ydelserne vil blive anvendt til at fremme eller udføre konkrete terrorhandlinger. Der er tilstrækkeligt med en eller anden grad af forsæt med hensyn til, at modtageren af ydelsen begår eller har til hensigt at begå terrorhandlinger.

Strafferammen i § 114 a er fængsel indtil 10 år. Der er ikke i lovmotiverne anført nogen specifik begrundelse for at vælge et så højt maksimum, hvilket forekommer ejendommeligt, når det tages i betragtning, at der er tale om forhold på lang afstand af og uden elementer af direkte indblanding i den terroristiske virksomhed som sådan.⁴⁹

I straffelovens § 110 c findes der nogle regler om krænkelse af forbud, der er led i internationale sanktioner vedtaget for at udmønte udenrigs- og sikkerhedspolitiske vedtagelser, bl.a. med henblik på at modvirke terrorisme.⁵⁰ Med gennemførelsen af anti-terrorpakken kom nogle af disse regler til at fungere som en form for supplement til § 114 a. Yderligere blev der i 2003 indsat en bestemmelse, der skal sikre, at overtrædelse af sanktioner mod tredjelande, enkeltpersoner, grupper eller juridiske personer kan straffes lige strengt, uanset om sanktionerne er fastsat af FN's Sikkerhedsråd⁵¹ eller af EU⁵², og uafhængigt af, om

⁴⁷ Bevisspørgsmål står også i forgrunden i den redegørelse af 15. januar 2004, hvori Rigsadvokaten fandt, at der ikke var fornødent grundlag for en sag om opløsning efter grundlovens § 78 af organisationen Hizb ut-Tahrir.

⁴⁸ Indførelsen af § 114 a, nr. 3, har ifølge lovmotiverne sin baggrund i et ønske om at kunne opfylde kravene i resolution nr. 1373, der indeholder et forbud mod at stille finansielle midler eller ydelser til rådighed for personer og enheder med tilknytning til terrorisme, jf. art. 1, litra d.

⁴⁹ Rameafgørelsen kræver »kun« et mindste maksimum på 8 år, jf. art. 5, stk. 3. I det oprindelige lovudkast var strafferammerne fængsel indtil 10 år i både § 114 a og § 114 b. I selve lovforslaget var maksimum i § 114 b blevet reduceret til 6 år; men i lovmotiverne var dette ikke konsekvent blevet korigeret, idet der indledningsvis stadig står 10 år under ét for de to bestemmelser, hvilket kan bidrage til fornemmelsen af en vis vilkårlighed under indtryk af det store pres, som lovforberedelsen foregik under.

⁵⁰ Strl. § 110 c, stk. 2.

⁵¹ Forholdsregler til opfyldelse af forpligtelser i medfør af FN-pagten kan bl.a. træffes i henhold til lov nr. 156, 1967 samt den strafsanktionerede lov nr. 1432, 2005 om overtagelse af brugsretten til danske skibe. Se i øvrigt Sikkerhedsrådets resolution 1390 (2002) om sanktioner mod Osama bin Laden, Al-Qaida og Taliban. Resolutionen afløser flere tidligere resolutioner, se herom Iain Cameron: *Human Rights Law Review* 3 (2) 2003 pp. 225-256. Fælles gennemførelse i EU af resolutionen er sket med Rådets fælles holdning 2002/402 FUSP. Den fælles holdning er udmøntet i en rådsforordning, jf. Rfo 881/2002. Forordningen indeholder bl.a. bestemmelser om indefrysning af formuegoder tilhørende bestemte fysiske og juridiske personer. Et bilag til forordningen indeholder en liste over de personer og enheder, som FN's sanktionskomité har ønsket at rette sanktionerne mod, jf. L 139/9 af 29. maj 2002. Listen er senest opdateret ved Kommissionens forordning 244/2003 EF, jf. L 33/28 af 8. februar 2003. Se i øvrigt afgørelse afsagt af Retten i Første Instans den 21.

de gennemføres i FN-regi eller i EU-regi, jf. § 110 c, stk. 3, smh. stk. 2.⁵³ Den nye bestemmelse omfatter overtrædelse af forbud fastsat i eller i medfør af en forordning.⁵⁴

8. Med en anden ny – og egenartet – bestemmelse er der indført en »udvidet medvirkensregel«, der forbyder enhver form for bistand mv. til terrororganisationer, selv om aktiviteten ikke kan henføres til konkrete terrorhandlinger.

§ 114 b. Den, som i øvrigt ved tilskyndelse, råd eller dåd medvirker til at fremme den kriminelle virksomhed eller det fælles formål for en gruppe eller sammenslutning, som foretager en eller flere handlinger omfattet af § 114 eller § 114 a, stk. 2, nr. 2, når virksomheden eller formålet indebærer, at en eller flere handlinger af denne karakter begås, straffes med fængsel indtil 6 år.

Bestemmelsen tager ifølge forarbejderne bl.a. sigte på professionel generel rådgivning, der ikke knytter sig direkte til en konkret terrorhandling, f.eks. i form af advokat- eller revisorbistand til en organisation, som af bistandsyderen er kendt for at begå terrorhandlinger. Der kan blive tale om at straffe »en person, der i relation til den konkrete terrorhandling kan være medvirkende i tredje eller fjerde led«. Det erkendes i lovbemærkningerne, at en udvidelse af det strafferetlige medvirkensbegreb til »bredt at omfatte enhver form for støtte til organisationer, uden at støtten kan henføres til konkrete terrorhandlinger, kan rejse principielle betænkeligheder«. Heroverfor anføres det imidlertid, »at der er tale om yderst alvorlige forbrydelser af almenfarlig karakter«. Det skal hertil bemærkes, at den indførte bestemmelse netop ikke i sig selv kriminaliserer »yderst alvorlige forbrydelser af almenfarlig karakter«, men forhold, som er kendetegnet ved en betydelig fjernhed i forhold til sådanne.

I lovmotiverne siges det i øvrigt bredt om anvendelsen af § 114 b, at en person, »som forsætlig fremmer den kriminelle virksomhed eller formål hos en gruppe personer med kendskab til gruppens generelle terrorformål, og som dermed yder en form for bidrag til, at der foretages en terrorhandling som defineret i lovforslaget, vil kunne straffes efter den særlige medvirkensregel, selv om den pågældende ikke har forsæt til at medvirke til en konkretiseret terrorhandling«. Med de gengivne bemærkninger efterlades der flere løse ender. Hvad vil det sige at fremme »formål hos en gruppe personer med kendskab til gruppens generelle terrorformål«? Og hvad betyder det, at der ydes »en form for bidrag til, at der foretages en terrorhandling«?

For så vidt angår den del af § 114 b, som vedrører medvirken til overtrædelse af § 114 a, nr. 1 eller 2, er der tale om en så usædvanlig nyskabelse i dansk strafferet som indførelse af et

september 2005 i sagen T-306/01 Yusuf og Al Barakaat International Foundation mod Rådet og Kommissionen, jf. samtidig afgørelse i sagen T-315/01.

⁵² Fælles gennemførelse i EU af Sikkerhedsrådets resolution 1373 (2001) art. 1, litra c, er sket med Rådets fælles holdning 2001/931 FUSP, senest opdateret ved fælles holdning 2003/906 FUSP. Den fælles holdning er udmøntet i en rådsforordning om specifikke restriktive foranstaltninger mod visse personer eller enheder med henblik på bekæmpelse af den internationale terrorisme, jf. Rfo 2580/2001. Forordningen forbyder bl.a. ydelse af finansielle tjenester til bestemte fysiske og juridiske personer. Forordningen gennemføres ved rådsafgørelser, jf. Rådets afgørelser 2003/48 RIA og 2003/902 EF. Sidstnævnte afgørelse indeholder en opdateret liste over de personer og enheder, som Rådet har ønsket at rette sanktionerne mod, jf. L 340/63 af 24. december 2003. Retsakten indeholder desuden bestemmelser om indefrysning.

⁵³ Jf. lov nr. 389, 2003.

⁵⁴ Overtrædelser af forbud fastlagt af Sikkerhedsrådet er strafbare efter strl. § 110 c, stk. 2, mens krænkelse af EU's udenrigs- og sikkerhedspolitiske vedtagelser tidligere alene var omfattet af lov om anvendelse af De Europæiske Fællesskabers Retsakter om økonomiske forbindelser til tredjelande, der har en lavere strafferamme og i de fleste tilfælde blot hjemler bødestraf, jf. lbk. nr. 474, 2005. Det må antages, at § 110 c er subsidieret i forhold til § 114 a. Bestemmelserne i § 110 c omfatter også handlinger, der begås ved uagtsomhed.

lovbestemt strafansvar for »medvirken til medvirken«, ovenikøbet forstået som medvirken til fjernere deltagelse af en karakter, der ikke i sig selv kvalificerer til betegnelsen medvirken.

Den nye § 114 b er en vanskeligt tilgængelig og særdeles uklar bestemmelse, der i praksis vil kunne indebære en ganske betragtelig udvidelse af ansvaret for forhold med en fjernere tilknytning til terrorgruppers virksomhed. Også i denne forbindelse var begrundelsen for nyskabelsen, at denne var påkrævet for med sikkerhed at kunne opfylde krav i terrorfinansieringskonventionen, som angiveligt indeholder »krav om et udvidet medvirkensbegreb«. Lovforarbejderne bygger imidlertid på en misforståelse af konventionen. Foruden at kræve kriminalisering af tilvejebringelse og indsamling af midler som ovenfor nævnt forudsætter denne – som så ofte i internationale retsakter – at også forsøg på og medvirken til de grundlæggende forbrydelser kriminaliseres. Det er jo langt fra alle lande, der kender ordninger som den danske, hvorefter reglerne om forsøg og medvirken i princippet dækker alle slags forbrydelser.⁵⁵ Konventionens bestemmelse om straf for medvirken er imidlertid konciperet på en temmelig kompliceret måde, bl.a. under hensyntagen til lovgivninger, der opererer med flere former for medvirkensansvar for medgerningsmænd, anstiftere og medhjælpere. Således kræver konventionen bl.a., at det skal være en forbrydelse, hvis en person bistår med (*contributes to*) udøvelsen af aktiviteter, der vedrører finansieringen af en terrorgruppes virksomhed.⁵⁶ De danske lovforarbejder bygger på den opfattelse, at den bistand, konventionen beskæftiger sig med, vedrører selve terrorhandlingen.⁵⁷ Dette er imidlertid ikke tilfældet, for helt i overensstemmelse med konventionens overordnede formål og gennemgående systematik beskæftiger også artiklen om ansvar for medvirken sig udelukkende med *finansiering* af terrorisme. Pligten til at kriminalisere ansvar for medvirken vedrører udelukkende forhold, der knytter sig til ulovlig tilvejebringelse eller indsamling af midler, ikke med terrorhandlinger som sådanne. Straffelovens bestemmelse er imidlertid blevet meget bredere end krævet efter konventionen. Paragraffen kriminaliserer meget bredt og ubestemt enhver form for »tilskyndelse, råd eller dåd«, der på den ene eller anden måde fremmer en terroristgruppes funktionsevne. En bestemmelse som den nye § 114 a i forening med de generelle regler om medvirken ville have givet fuldt tilstrækkeligt grundlag for en loyal gennemførelse af den omtalte artikel i konventionen; men sådan blev det ikke.⁵⁸

En meget omtalt sag mod en dansk statsborger med erklærede islamitiske anskuelser, som er sigtet og varetægtsfængslet for fremstilling og distribution af materiale, der kan være egnet til hvervning af personer til militante grupper, vil kunne bidrage til at afklare bestemmelsens anvendelsesområde. I den tidligere nævnte sag vedrørende to medlemmer af Al-Aqsa foreningen i Danmark og foreningen som sådan er der principalt rejst tiltale efter § 114 a, subsidiært efter § 114 b. Da sagen som nævnt drejer sig om indsamling og overførsel af

⁵⁵ Som udgangspunkt straffes forsøgshandlinger dog kun, når der for lovovertrædelsen kan idømmes en straf, der overstiger fængsel i 4 måneder, jf. strl. § 21, stk. 3.

⁵⁶ Jf. art. 2, stk. 5, litra c. Konventionen kræver kun kriminalisering af sådanne forhold, hvis der er tale om forsætligt at bistå *en gruppe* med terrorfinansiering, dvs. at bistand til en enkelt persons individuelle finansiering af terrorisme ikke kræves kriminaliseret.

⁵⁷ Det er ikke korrekt, når det i forarbejderne anføres, at konventionen angiveligt »kræver kriminalisering af medvirken til finansiering af terrorisme i videre omfang, end hvad der følger af de almindelige regler om medvirken i dansk ret«. Tværtimod opereres der i konventionen med et mere snævert begreb om medvirken end i den danske straffelov.

⁵⁸ Som omtalt er det forbud mod deltagelse i eller støtte til militante grupper, som fremgik af strl. § 114 i bestemmelsens tidligere affattelse, videreført i nye bestemmelser i § 114 c og § 114 d. I relation til disse bestemmelser gælder de almindelige, meget vidtgående regler i strl. § 23, hvilket skulle være fuldt tilstrækkeligt. Ansvar efter § 114 c forudsætter, at den ydede støtte er »væsentlig«, hvorimod § 114 b eller dennes forarbejder på ingen måde rummer nogen angivelse af, at der kan være behov for at anlægge en indskrænkende fortolkning.

midler til visse organisationer, vil det umiddelbart kunne virke betænkeligt at bringe en overmåde vag og ubestemt opsamlingsbestemmelse i anvendelse i tilfælde af, at den alt andet lige mere oplagte principale påstand ikke kan gennemføres til dom.

9. Ikke kun angreb på nationale danske interesser er værnnet af de nye bestemmelser i §§ 114, 114 a og 114 b. Det overordnede beskyttelsesobjekt kan være »et land eller en international organisation«, og bestemmelsernes rækkevidde er ikke undergivet territoriale begrænsninger.⁵⁹ De nævnte paragraffer omfatter også forhold, der ikke vedrører magtanvendelse for at øve indflydelse på danske anliggender eller undergrave den danske samfundsorden, men er rettet mod andre landes eller internationale organisationers grundlæggende interesser.⁶⁰ For de to sidstnævnte bestemmelser fremgår dette udtrykkeligt af en reference til § 114. Bestemmelserne beskytter således også udenlandske offentlige anliggender og samfundsordener, herunder mod angreb herpå begået udelukkende i udlandet.⁶¹ Dette har baggrund i et ønske om bedre at kunne tage højde for terrorismens globale karakter, sådan som det kræves efter sikkerhedsrådsresolution 1373.⁶² Det korpsforbud, som tidligere var omfattet af den dagældende § 114, der nu er flyttet hen til den nye bestemmelser i § 114 c og § 114 d, retter sig derimod udelukkende mod deltagelse i eller støtte til en gruppe, der har hensigt til ved magtanvendelse at øve indflydelse på offentlige danske anliggender eller fremkalde forstyrrelse af den danske samfundsorden. Støtte til en militant gruppe, hvis beredskab alene er rettet mod andre landes interesser, kan kun straffes, hvis forholdet er omfattet af § 114 a eller § 114 b.

Det ville selvsagt være meget vidtgående, hvis de nye bestemmelser i straffeloven, med alle de indbyggede svagheder i form af uklarhed og ubestemthed, skulle anvendes på en så vidtgående måde, at enhver stat - herunder også diktaturstater og de mest undertrykkende regimer - i princippet var omfattet af kredsen af beskyttelsesobjekter. Den tidligere nævnte rådserklæring og lovmotiverne i tilknytning til anti-terrorpakken afbøder til dels risikoen for noget sådant; men heller ikke i denne forbindelse er graden af forudsigelighed overvældende.

10. Det gammelkendte »korpsforbud« i straffelovens dagældende § 114 blev med anti-terrorpakken flyttet til to separate bestemmelser i § 114 c og § 114 d. Efter de nye paragraffer kan der efter omstændighederne ifaldes strafansvar for støtte til eller deltagelse i en militant gruppes aktiviteter, også selv om det drejer sig om noget mindre alvorligt end terrorvirksomhed. De to paragraffer er da også subsidiære i forhold til de to foregående bestemmelser, der igen er subsidiære i forhold til den overordnede bestemmelse i § 114.

§ 114 c. Den, som, uden at forholdet omfattes af §§ 114-114 b, deltager i eller yder væsentlig økonomisk støtte eller anden væsentlig støtte til korps, gruppe eller sammenslutning, der har til hensigt ved

⁵⁹ Jf. § 114, stk. 1. Det hidtidige »korpsforbud« i § 114, som nu er videreført i de nye §§ 114 c og 114 d, værner alene grundlæggende danske samfundsinteresser.

⁶⁰ Sympatitilkendegivelser i forhold til terrorvirksomhed blev også kriminaliseret i videre omfang end hidtil med anti-terrorpakken. Offentlig, udtrykkelig billigelse af en statsforbrydelse er kriminaliseret i strl. § 136, stk. 2, hvilket lovteknisk er gjort ved en generel henvisning til forbrydelserne i straffelovens kap. 12 og 13. Da terrorisme-bestemmelserne står i kap. 13, indebærer den nykriminalisering, som anti-terrorpakken var udtryk for, at nævnte bestemmelse med uændret ordlyd har fået et bredere anvendelsesområde.

⁶¹ I kraft af, at Danmark gennem tiden har gennemført alle terrorkonventioner, hører enhver handling omfattet heraf i princippet under dansk straffemyndighed, uanset hvor de måtte være begået, og uden hensyn til hvor gerningsmanden hører hjemme, jf. strl. § 8, nr. 5.

⁶² Jf. art. 2, litra d. Bestemmelsen stiller efter sin ordlyd ikke udtrykkeligt krav om, at kriminalisering af finansielle ydelser skal ske uden nationale begrænsninger; men dette fremgår af sammenhængen, herunder i betragtning af, at resolutionen netop omhandler international terrorisme.

magtanvendelse at øve indflydelse på offentlige anliggender eller fremkalde forstyrrelse af samfundsordenen, straffes med fængsel indtil 6 år.

§ 114 d. Den, som, uden at forholdet omfattes af §§ 114-114 c, deltager i en ulovlig militær organisation eller gruppe, straffes med bøde eller fængsel indtil 4 måneder eller under skærpende omstændigheder med fængsel indtil 2 år.

Der kan siges meget om, hvor vagt og vidtgående korpsforbuddet er udformet, men det omfatter i det mindste kun »væsentlig« støtte. I lyset heraf virker det ejendommeligt og bagvendt, at den nye bestemmelse i § 114 a med 10 år i strafferammen og en særdeles ubestemt rækkevidde ikke er kommet til at indeholde et sådant krav.

11. Indførelsen af den nye terrorismeparagraf i straffelovens § 114 har to grundlæggende funktioner. Den i praksis mest væsentlige er nok, at bestemmelsen udgør et omdrejningspunkt for mange af de øvrige komponenter i anti-terrorpakken. En række andre bestemmelser rundt omkring i lovgivningen knytter an til § 114, der derved indgår som konstituerende led i forskellige materielle kriterier for afgrænsningen af andre lovovertrædelser og udøvelsen af diverse myndighedsbeføjelser, f.eks. til foretagelse af straffeprocessuelle tvangsindgreb, afslag på ansøgninger efter udlændingelovgivningen etc. Med vedtagelsen af den særlige terrorismebestemmelse er der selvsagt også skabt en selvstændig forbrydelseskategori, i relation til hvilken der kan tænkes rejst sigtelse og tiltale samt fældet dom.

Det er af flere grunde betænkeligt, at der i den nye bestemmelse under ét opereres med en strafferamme på fængsel indtil livstid. Det er et forvirrende signal at sende til domstole og almenhed, at forhold som de opregnede alle skulle være ligestillede i henseende til den hjemlede maksimumstraf. Det må med andre ord betragtes som problematisk, at der ikke differentieres under hensyntagen til strafværdighed i relation til specifikke deliktstyper.

At kvalificere de omhandlede delikter ved under ét at hæve strafferammen til livstid indebærer i øvrigt, at der ikke vil være nogen *forældelse* af strafansvaret for nogen af de omfattede forhold. Dette kan være både rimeligt og hensigtsmæssigt med hensyn til mange af de forhold, som vil være omfattet af den indførte bestemmelse, men det kan ikke udelukkes, at det i konkrete tilfælde kan være problematisk, at der ikke differentieres under hensyntagen til strafværdighed.

I skrivende stund er der ikke i nogen sag rejst tiltale efter § 114. Syv unge med indvandrerbaggrund er ifølge pressen sigtet for medvirken til forsøg på overtrædelse af bestemmelsen i en meget omtalt sag med tilknytning til forhold i Bosnien. Fem af de sigtede har været varetægtsfængslet siden ultimo oktober 2005.

12. En række af de i straffelovens kapitel 12 omhandlede statsforbrydelser påtales (kun) efter justitsministerens påbud, jf. strl. § 118 a. Denne påtaleregel gælder bl.a. for § 114 og de følgende bestemmelser. Ordningen er begrundet i, at en række af delikterne i straffelovens kapitler 11 og 12 om statsforbrydelserne er særdeles vagt beskrevet og af uvis rækkevidde samt til dels præget af politisk betonedede komponenter. Den indebærer på den ene side en vis udsigt til, at der i praksis kun vil blive rejst tiltale for de mest oplagte forhold. På den anden side bidrager en sådan ordning ikke til at klargøre den materielle retstilstand for borgerne, og den indebærer risiko for politisering, vilkårlighed og magtmisbrug.

De største betænkeligheder ved de nye regler knytter sig imidlertid til anvendelsen i *eftersøgningsmæssig* sammenhæng, hvor risikoen for en udglidning vil være betragtelig. Bestemmelserne er egnede til at bevirke overdreven beredvillighed med hensyn til at give

grønt lys for indgribende efterforskningskridt over for grupper, som betjener sig af voldsforherligende retorik eller på anden måde kan give indtryk af at have et militant beredskab, herunder ikke mindst grupper med anden etnisk baggrund end dansk.

13. Straffelovens bestemmelser om terrorisme kunne mere tilfredsstillende have været skrevet med udgangspunkt i et helt andet paradigme end det i anti-terrorpakken anvendte. Det gammelkendte korpsforbud kunne således have dannet mønster. En sådan lovgivningsteknik er i øvrigt anvendt i tysk strafferet, hvor man dels har en generel bestemmelse om støtte til eller deltagelse i en kriminel forening, dels en mere specifik bestemmelse vedrørende tilsvarende aktiviteter i tilknytning til en terrorgruppe. En lignende skrivemåde ville have været fuldt tilstrækkelig til at opfylde rammeafgørelsens forpligtelser vedrørende gerningsbeskrivelser og strafferammer – og ville oven i købet bedre end anti-terrorpakken opfylde kravene om kriminalisering af deltagelse og ledelse samt om strafferammerne herfor.

Som udgangspunkt kunne deltagelse i og ledelse af en terrorgruppe kriminaliseres i en bestemmelse med differentierede strafferammer, se det nedenfor skitserede forslag til § 114 x. Desuden kunne der for forbrydelser begået med forsæt til udøvelse af terrorhandlinger foreskrives forhøjelse af strafferammen med det halve, se det nedenfor skitserede forslag til § 114 y. Yderligere kunne indsamling og tilvejebringelse af midler til terrorister kriminaliseres, se det nedenfor skitserede forslag til § 114 z.

§ 114 x. Den, der deltager i en gruppe af personer, der handler i forening med henblik på udøvelse af terrorhandlinger, straffes med fængsel indtil 8 år. Ved terrorhandlinger forstås [...]

Stk. 2. Ledelse af en terroristgruppe straffes med fængsel indtil 16 år. Ved en terroristgruppe forstås [...]

§ 114 y. Begås nogen af de i stk. 1, 2. punktum, omhandlede forbrydelser med forsæt til udøvelse af en terrorhandling, kan den for den pågældende forbrydelse foreskrevne straf forhøjes med indtil det halve.

§ 114 z. Den, der tilvejebringer eller indsamler midler med forsæt til, at de helt eller delvis anvendes af en terroristgruppe, straffes med fængsel indtil 6 år, medmindre forholdet er omfattet af eller skal bedømmes som forsøg på eller medvirken til overtrædelse af en strengere bestemmelse.

Med en sådan skriveteknik vil det kunne opnås,

- at der for handlingstyper af varierende strafværdighed er foreskrevet differentierede strafferammer; samt
- at deltagelse i og ledelse af en terrorgruppe er kriminaliseret, som foreskrevet i rammeafgørelsen.

Rækkevidden og den konkrete fortolkning af sådanne bestemmelser kan ganske vist også give anledning til betydelig tvivl, men slet ikke i en grad som det, der gør sig gældende, for så vidt angår de med anti-terrorpakken indførte paragraffer og den særprægede måde, hvorpå de tilsigter at dække fjerne og diffuse former for bidrag til kernen i de aktiviteter, som søges modvirket, nemlig terrorhandlinger som sådanne.

Grundlæggende er det et uomgængeligt problem, at anvendelse af begrebet terrorisme giver anledning til afgrænsningsproblemer; men problemet er i det mindste ikke helt så udtalt med en mere nuanceret fastlæggelse af gerningsindhold og strafferammer, som når forhold af særdeles forskelligartet strafværdighed samles under ét med livstid i strafferammen.

Straffelovens »terrorismeparagraf«

§ 114. For terrorisme straffes med fængsel indtil på livstid den, som med forsæt til at skræmme en befolkning i alvorlig grad, eller uretmæssigt at tvinge danske eller udenlandske offentlige myndigheder eller en international organisation til at foretage eller undlade at foretage en handling, eller at destabilisere eller ødelægge et lands eller en international organisations grundlæggende politiske, forfatningsmæssige, økonomiske eller samfundsmæssige strukturer begår en eller flere af følgende handlinger, når handlingen i kraft af dens karakter eller den sammenhæng, hvori den begås, kan tilføje et land eller en international organisation alvorlig skade:

- 1) Manddrab efter § 237.
- 2) Grov vold efter § 245 eller § 246.
- 3) Frihedsberøvelse efter § 261.
- 4) Forstyrrelse af trafiksikkerheden efter § 184, stk. 1, retsstridige forstyrrelser i driften af almindelige samfærdselsmidler mv. efter § 193, stk. 1, eller groft hærværk efter § 291, stk. 2, hvis disse overtrædelser begås på en måde, der kan bringe menneskeliv i fare eller forårsage betydelige økonomiske tab.
- 5) Kapring af transportmidler efter § 183 a.
- 6) Grove våbenlovsovertrædelser efter § 192 a eller lov om våben og eksplosivstoffer § 10, stk. 2.
- 7) Brandstiftelse efter § 180, sprængning, spredning af skadevoldende luftarter, oversvømmelse, skibbrud, jernbane- eller anden transportulykke efter § 183, stk. 1 og 2, sundhedsfarlig forurening af vandforsyningen efter § 186, stk. 1, sundhedsfarlig forurening af ting bestemt til almindelig udbredelse mv. efter § 187, stk. 1.

Stk. 2. På samme måde straffes den, som med det i stk. 1 nævnte forsæt transporterer våben eller eksplosivstoffer.

Stk. 3. Endvidere straffes på samme måde den, der med det i stk. 1 nævnte forsæt truer med at begå en af de i stk. 1 og 2 nævnte handlinger.