

Folketinget
Retsudvalget
Christiansborg
1240 København K



L 217 – spørgsmål om dansk domstoles mulighed for at tage stilling til terrorlisterne

26. APRIL 2006

På Retssikkerhedsfondens konference i dag opstod tvivl om omfanget af straffelovens bestemmelser om terrorfinansiering i forhold til diverse terrorlister.

KONTOR: SKINDERGADE 14

POST: STUDIESTRÆDE 6

1455 KØBENHAVN K

Spørgsmålet opstod mere konkret, om det i dansk ret i alle tilfælde vil være muligt på samme tid:

TLF 35 32 26 26

FAX 35 32 40 00

MOB 28 93 48 99

(i) at lade de danske domstole foretage en selvstændig vurdering af, om de personer og organisationer, der er opført på de relevante lister, er terrororganisationer i den forstand, som bemærkningerne til straffelovens § 114 a-b angiver, og

Jonas.Christoffersen@jur.ku.dk

www.jur.ku.dk/jc

(ii) at straffe økonomisk støtte ydet til de personer og organisationer, der er opført på de for Danmark bindende terrorlister, dvs.

(a) de terrorlister, der fastsættes af EU i medfør af Sikkerhedsrådets Resolution 1373 (2001) m.fl., jf. Rådets fælles holdning 2001/931/FUSP, jf. Rådets forordning nr. 2580/2001 (se artikel om kriminaliseringspligt se,

(b) de terrorlister, der fastsættes af sanktionskomiteen under Sikkerhedsrådet i medfør af Sikkerhedsrådets Resolution 1267 (1999) m.fl., jf. Rådets fælles holdning 2002/402/FUSP, jf. Rådets forordning 881/2002.

Baggrunden for den gældende straffelovs § 114 a-b - der ved L 217 videreføres i uændret stand på det her omtalte punkt - er bl.a., at det følger af FN's terrorfinansieringskonvention, artikel 4, at der skal fastsætte passende straffe for terrorfinansiering. Det følger desuden af FN-resolution nr. 1373 (2001) artikel 1, litra d, bl.a., at alle stater skal:

”forbyde deres egne statsborgere eller personer og foretagender på deres område direkte eller indirekte at stille penge, finansielle midler, økono-

miske ressourcer og finansielle eller andre lignende ydelser til rådighed for personer, der begår terrorhandlinger eller forsøg derpå eller fremmer eller deltager i udførelse af terrorhandlinger, for foretagender ejet eller kontrolleret direkte eller indirekte af sådanne personer eller for personer og foretagender, der handler på vegne af eller efter ordre fra sådanne personer”.

I EU-regi er med henblik på implementering af resolution 1373 (2001) vedtaget bl.a. Rådets forordning 2580/2001 af 27. december 2001 om specifikke restriktive foranstaltninger mod visse personer og enheder med henblik på at bekæmpe terrorisme. Forordningen fastslår i artikel 2, stk. 1, litra b, at der med forbehold for visse undtagelser, som ikke har betydning i denne kontekst,

”... der [må] hverken direkte eller indirekte stilles pengemidler, andre finansielle aktiver og økonomiske ressourcer til rådighed for eller til gavn for de fysiske eller juridiske personer, grupper eller enheder, som er opført på den i stk. 3, omhandlede liste.”

Der skal efter forordningens artikel 9 fastsættes passende sanktioner på nationalt plan.

Det fremgår af bemærkningerne til L 35/2001, at forordningen i vidt omfang vil erstatte en national gennemførelse af bl.a. artikel 1, litra d, i FN's Sikkerhedsråd resolution nr. 1373 (2001), idet det for så vidt angår artikel 1, litra d, fortsat vil være nødvendigt med en straffehjælp.

Tvivl opstod på konferencen om forståelsen af betydningen af betænkning afgivet af Retsudvalget den 21. maj 2002 over justitsministerens lovforslag L 35 til lov om ændring af straffeloven m.v. (Gennemførelse af FN-konventionen til bekæmpelse af finansiering af terrorisme, gennemførelse af FN's Sikkerhedsråds resolution nr. 1373 (2001) samt øvrige initiativer til bekæmpelse af terrorisme m.v.) fremsat den 13. december 2001.

I L 35/2001 anføres det bl.a., at straffelovens i § 114 - og dermed også §§ 114 a-b - må fortolkes i lyset af den rådserklæring, der begrænser rækkevidden af EU's forordninger (lovforslagets punkt 2.3.3.1). I Retsudvalgets betænkning anføres videre bl.a.

”En væsentlig del af den offentlige debat om bekæmpelse af terrorisme har kredset om de særlige lister over terrorister, terrororganisationer m.v. i henholdsvis FN- og EU-regi. S, V, KF, SF, RV og EL ønsker derfor at understrege, at listernes eneste umiddelbare retlige virkning er pligten til at indefryse disse personers og organisationers finansielle midler. Opstår der under en dansk straffesag spørgsmål om straf for overtrædelse af en af de foreslåede bestemmelser i straffelovens §§ 114-114 b, vil de danske domstole skulle foretage en selvstændig vurdering på grundlag af bevismaterialet i den konkrete sag. Det forhold, at en organisation optages på

EU's lister over terrororganisationer, er derfor ikke i sig selv ensbetydende med, at det under en eventuel straffesag her i landet vil kunne anses for bevist, at der er tale om en terrororganisation.”

Såfremt danske domstole måtte finde, at det ikke er bevist, at en person eller organisation, der er opført på EU's eller FN's terrorlister, er en terrorrelevant person eller organisation, vil der ikke være hjemmel i straffelovens § 114 a-b til at straffe terrorfinansieringen.

Den retsopfattelse rejser forskellige spørgsmål om implementeringen af Danmarks internationale forpligtelser.

1. Det centrale spørgsmål i Rådserklæringen er, hvordan begrebet terrorisme afgrænses over for det, der er kaldt modstandsretten. Dette kan i sig selv være vanskeligt at afgøre, hvilket er årsagen til at justitsministeren i medfør af straffelovens § 118 a skal træffe afgørelsen om tiltalerejsning.

Spørgsmålet er derfor, om det er realistiske at forestille sig, at en dansk domstol skulle tilsidesætte den politisk ømtålelige vurdering, som er forbundet med at afgrænse begrebet kredsen af terrorpersoner og – organisationer, og som er foretaget i EU.

2. Desuden må rejses det spørgsmål, om de danske domstole overhovedet kan siges at være berettigede til at tilsidesætte de bindende forordninger, som implementer terrorlisterne i dansk ret. Når bedømmelsen af en person eller organisations terrorrelevans er foretaget i EU, vil listen være bindende for Danmark.

Spørgsmålet er derfor, med hvilken hjemmel i EU forordninger retsudvalget har foretaget sondringen pligten til at foretage indefrysninger (Forordning 2580/2001 artikel 1, litra a) og forbyde økonomisk støtte (Forordning 2580/2001 artikel 1, litra b).

Tilsvarende spørgsmål må rejses i forhold til Danmarks øvrige kriminaliseringsforpligtelser, der – i det omfang de ikke er vedtaget i lyset af rådserklæringen, herunder såfremt de er vedtaget i FN regi – generelt ikke er underlagt den begrænsning, der følger af rådserklæringen.

Vil Danmark med andre ord overholde sine internationale forpligtelser, hvis det ikke er strafbart i dansk ret at straffe økonomiske bistand mv. til personer eller organisationer, der er opført på de relevante terrorlister?

3. Endelig kan man rejse spørgsmålet, på hvilket bevismæssigt grundlag de danske domstole skal foretage en bedømmelse af, om de personer og organisationer, der er opført på EU's terrorlister, er terrorrelevante i den betydning, som er angivet i retsudvalgets betænkning.

Det bemærkes i den forbindelse, at retsudvalget i betænkningen af 21. maj 2002 henviste til svarene på spørgsmål nr. 91 og 131, der er optrykt som bilag 2 til betænkningen. Spørgsmål nr. 91 var følgende:

”Hvorledes vil en revision af EU’s liste over terrororganisationer/-personer foregå? Vil Folketingets Europaudvalg/Retsudvalg/Udenrigsudvalg blive hørt og få det nødvendige materiale vedrørende de organisationer/personer, der foreslås tilføjet/slettet listen?”

Svaret var følgende:

”Justitsministeriet har til brug for besvarelsen indhentet en udtalelse fra Udenrigsministeriet, der har oplyst følgende:

”I henhold til fælles holdning (2001/931/FUSP) art. 1, stk. 6, gælder, at ”Navne på personer og enheder, der er opført på listen i bilaget, underkastes med regelmæssige mellemrum og mindst én gang hvert halve år en fornyet gennemgang for at sikre, at det stadig er berettiget at bevare deres navne på listen.”

Af art. 1, stk. 4, i den fælles holdning om anvendelse af specifikke foranstaltninger til bekæmpelse af terrorisme af 27. december 2001 (2001/931/FUSP) fremgår, at listerne ”udarbejdes på grundlag af præcise oplysninger eller forhold, der viser, at der er truffet afgørelse af en kompetent myndighed over for de omhandlede personer, grupper og enheder, hvad enten der er indledt en undersøgelse eller en retsforfølgelse for en terrorhandling eller forsøg på at begå, deltage i eller lette gennemførelsen af en sådan handling, baseret på seriøse og troværdige beviser eller indier, eller der er afsagt dom for sådanne handlinger. Personer, grupper og enheder, der er identificeret af FN’s Sikkerhedsråd som værende forbundet med terrorisme, og som det har beordret sanktioner imod, kan opføres på listen. I dette stykke forstås ved ”kompetent myndighed” en judiciel myndighed, eller hvor judicielle myndigheder ikke har kompetence på det område, som dette stykke dækker, en tilsvarende kompetent myndighed på dette område.”

EU har nedsat en ad hoc arbejdsgruppe (et såkaldt Clearing House), der har til opgave at foretage en vurdering af, hvorvidt disse kriterier er opfyldt for så vidt angår terrorister og terrororganisationer, der fra medlemslandene eller fra tredjelandes side foreslås optaget på EU’s lister. På grundlag af denne vurdering udarbejder ad hoc arbejdsgruppen forslag til revision af EU’s lister, der forelægges Rådet til vedtagelse.

Den daværende udenrigsminister forelagde de her omtalte retsakter for Folketingets Europaudvalg den 16. november og den 7. december 2001. Udenrigsministeren forelagde forslag til vedtagelse af restriktive foranstaltninger mod Osama bin Laden, Al-Qaida og Taliban med henblik på

gennemførelse af FN's Sikkerhedsresolution 1390 (2002) for Folketingets Europaudvalg den 8. marts 2002. Folketinget vil i øvrigt løbende blive orienteret i overensstemmelse med procedurer, der gælder for orientering af Folketingets Europaudvalg."

Svaret på spørgsmålet er med andre ord nej, eftersom de nævnte udvalg i folketinget ikke høres og ikke får det nødvendige materiale.

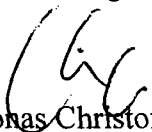
Det centrale spørgsmål er imidlertid i dag, i hvilket omfang danske domstole vil kunne få det nødvendige materiale vedrørende de organisationer/personer, der er opført på listen med henblik på at foretage den vurdering, som Retsudvalget forudsætter skal foretages.

Det gælder så vidt ses både i forhold til EU's lister og i forhold til FN's lister. Det fremgår afslutningsvis af svaret på spørgsmål nr. 91, at spørgsmål kan rejses ikke alene i forhold til implementeringen af Sikkerhedsrådets resolution 1373 (2001), men også f.eks. resolution 1390 (2002), som er en opfølgning op resolution 1267 (1999), og som indebærer bindende terrorlister udarbejdet i FN-regi.

Vil danske domstole med andre ord få adgang til det relevante bevismæssige materiale, der er nødvendigt for at foretage den af retsudvalget forudsatte bedømmelse?

Da der er tale om en overordentlig kompliceret problemstilling af væsentlig principiel og praktisk betydning for navnlig de personer, der er tiltalt for terrorfinansiering ved at overføre økonomiske midler til personer eller organisationer opført på de relevante terrorlister, er det mit håb, at denne henvendelse kan bidrage til at skabe yderligere klarhed om de danske domstole rolle i sådanne sager.

Med venlig hilsen



Jonas Christoffersen